



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

KRIMPBESTENDIGE ONDERWIJSKWALITEIT

REGIO-ONDERZOEK IN ZUID-
NEDERLAND NAAR DE GEVOLGEN VAN
KRIMP

Utrecht, december 2012

Inhoud

Samenvatting

1	Inleiding 6
1.1	Aanleiding 6
1.2	Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs 6
1.3	Krimp in de zuidelijke provincies 7
2	Onderzoeksopzet 8
2.1	Doel van het onderzoek 8
2.2	Onderzoeksvragen 8
2.3	Gegevensverzameling en respons ervaren effecten 8
2.4	Gegevensverzameling meetbare effecten 9
2.5	Externe expertmeetings met bestuurders en directeuren 9
2.6	Interne expertmeeting met inspecteurs 9
3	Context 10
3.1	Achtergronden krimp 10
3.2	Ervaren gevolgen voor financiën, huisvesting en personeel 10
4	Gevolgen van krimp voor de onderwijskwaliteit 14
4.1	Ervaren gevolgen van krimp met invloed op de onderwijskwaliteit 14
4.2	Ervaren gevolgen na stabilisatie met invloed op de onderwijskwaliteit 16
4.3	Beoordeling gevolgen van krimp op de kwaliteit van het onderwijs 17
4.4	Meetbare gegevens m.b.t. de invloed van krimp op de onderwijskwaliteit 18
5	Omgaan met krimp 22
5.1	Gevolgde strategieën bij krimp 22
5.2	Tips over krimp van scholen met ervaring aan collega-scholen 23
5.3	Overige ervaringen met het omgaan met krimp 25
6	Conclusies en aanbevelingen 26
6.1	Conclusies 26
6.2	Aanbevelingen 27
	Colofon 30

Samenvatting

Het verschijnsel krimp is niet nieuw. In Nederland en met name in Zuid-Nederland is krimp voor veel besturen een bron van zorg. Ook de Inspectie van het Onderwijs wordt in het dagelijks werk al langere tijd met dit gegeven geconfronteerd. Mede daarom heeft de inspectie besloten om een regio-onderzoek uit te voeren naar de effecten van krimp.

Omdat er al veel onderzoek is gedaan naar de gevolgen op financieel, personeels- en huisvestingsgebied, richt het onderzoek van de inspectie zich met name op het in beeld brengen van de mogelijke effecten van krimp op de kwaliteit van het onderwijs. De resultaten van dit onderzoek zijn van belang, omdat de daling van het leerlingenaantal zich in het gehele land zal gaan voordoen. Krimp leidt er namelijk toe dat het totale aantal leerlingen in het primair onderwijs in de komende acht jaren met ongeveer honderdduizend leerlingen zal afnemen.

Ervaren effecten

In de eerste plaats heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de ervaren effecten van krimp op de kwaliteit van het onderwijs. Zij heeft daartoe scholen benaderd, die momenteel een fase van krimp doormaken of deze in het recente verleden hebben doorgemaakt. De inspectie heeft hen gevraagd een vragenlijst in te vullen. De respons was bijna 70 procent, waarbij in totaal 199 scholen hebben gereageerd. Voor het merendeel van de scholen is de krimp al langere tijd gaande. Gemiddeld is er bij de onderzochte scholen in een periode tot tien jaar sprake van een daling van 40 procent van het aantal leerlingen, waarbij demografische ontwikkelingen de belangrijkste oorzaak van de krimp zijn.

De inspectie heeft de gegeven antwoorden geanalyseerd. Daaruit blijkt dat een aantal risicofactoren, die mogelijk een negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van het onderwijs, vaker voorkomt op scholen die met krimp te maken hebben. Veel genoemde voorbeelden zijn een steeds groter beroep op de vaardigheden van leraren op het gebied van klassenmanagement, een sterk gevoelde werkdruk bij het team, een toename van het aantal combinatiegroepen, grotere klassen en structureel meer dan twee leraren voor een groep. Hoewel deze factoren niet automatisch tot een verminderde onderwijskwaliteit hoeven te leiden, moeten scholen hier wel goed op inspelen om niet aan kwaliteit in te boeten. Scholen geven dan ook aan zich zorgen te maken over de vraag of zij als gevolg van krimp nog wel voldoende kwaliteit kunnen blijven leveren. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in de ligging en de grootte van de school.

Kleine scholen versus grote scholen

Bij de groep kleine scholen (tot honderd leerlingen) blijken de effecten van de krimp sterker te worden gevoeld dan bij de overige scholen. Het percentage scholen dat zich zorgen maakt over de vraag of zij als gevolg van krimp nog wel voldoende kwaliteit kunnen leveren, is twee keer zo hoog als in de overige groepen. Dit is te verklaren door het feit dat een aantal risicofactoren bij deze groep scholen veel vaker voorkomt, zoals de verhoogde werkdruk, combinatiegroepen en meer dan twee leraren voor een groep.

Stad versus platteland

Scholen in de stad ervaren de effecten van de krimp als minder negatief dan scholen in (kleine) dorpen. De genoemde risicofactoren wijken in beide groepen niet significant van elkaar af. Er zijn echter duidelijke verschillen in de wijze waarop scholen omgaan met de effecten van de krimp. Het lijkt erop dat scholen in de steden meer mogelijkheden hebben om krimp te bestrijden, bijvoorbeeld door leerlingen uit een groter voedingsgebied naar zich toe te trekken.

Meetbare effecten

In de tweede plaats heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de meetbare effecten van krimp op de kwaliteit van het onderwijs. Zij heeft daartoe allereerst bekeken of krimp leidt tot een significante toename van het percentage scholen met een aangepast arrangement (zwak of zeer zwakke school). Tevens is getracht om op basis van uitgevoerde schoolbezoeken bepaalde trends te ontdekken in de waardering van indicatoren op het gebied van opbrengsten, didactisch handelen, afstemming, leerlingenzorg en kwaliteitszorg.

Daarbij is geen direct causaal verband gevonden tussen krimp en onderwijskwaliteit. Het aantal aangepaste arrangementen bij de onderzochte scholen is weliswaar iets hoger dan het regionale gemiddelde, maar het verschil is klein en statistisch niet significant. Dit beeld wordt bevestigd door de gemiddelde scores op de indicatoren. Ook hierbij zijn kleine, maar statistisch niet significante verschillen te zien. Daarbij speelt tevens de vraag of wellicht niet alleen de teruggang in het leerlingenaantal, maar ook het absolute leerlingenaantal van belang is. Aangepaste arrangementen zijn namelijk iets oververtegenwoordigd in de groep kleine scholen.

Maatregelen

De daling van het aantal leerlingen was voor de scholen geen verrassing en zij hebben verschillende maatregelen genomen om de krimp het hoofd te bieden. De eerste reactie van scholen en de meest gehanteerde strategie is leerlingenwerving door het intensiveren van de promotieactiviteiten. Deze strategie is gericht op het te lijf gaan van de krimp. Dit kan voor de school een (tijdelijke) oplossing zijn, maar voor de wijk, het dorp of de regio is het dit niet. De nadruk in krimpregio's zou volgens de inspectie dan ook meer moeten liggen op het terrein van het aanpassen aan de gevolgen van krimp. Dit geldt in versterkte mate voor het platteland.

Wanneer scholen de krimp hebben geaccepteerd, dan ligt de nadruk op het beheersen van de financiën, de huisvesting en de personele situatie. Zo proberen zij te besparen door te letten op de eigen uitgaven, een beroep te doen op eigen reserves of die van het bestuur en de verhuur van lokalen. Samenwerken lijkt een strategie 'in opkomst'. Scholen die te maken hebben met krimp noemen maatregelen als het aanstellen van meerschoolse directeuren en het delen van personeel door het gebruik van een gezamenlijke mobiliteits-, invallers- of vervangingspool vaker dan de scholen waar de krimp is gestabiliseerd. Scholen richten zich hiermee vooral op management maatregelen en minder op onderwijskundige, kwalitatieve aspecten. Bij een toename van het aantal risicofactoren is gerichte actie echter noodzakelijk om de onderwijskwaliteit te kunnen garanderen.

In het onderzoek is ten slotte niet alleen gekeken naar de genomen maatregelen, maar ook aan de scholen gevraagd welke maatregelen zij aanraden op basis van hun ervaringen. Terugkijkend geven scholen aan dat ze in grote lijnen dezelfde maatregelen zouden treffen. De mogelijkheid van samenwerken met andere scholen en/of besturen wordt echter vaker genoemd. Hetzelfde geldt voor onderwijskundige

aanpassingen. Het vroegtijdig onderzoeken van de (on)mogelijkheden op deze gebieden is dan ook van belang.

Conclusie

De inspectie concludeert dat de meeste scholen erin slagen om tijdens en na een periode van krimp de onderwijskwaliteit op een voldoende niveau te handhaven. Dit gaat echter niet zonder slag of stoot. Krimp vraagt om aanpassingen in de context (financiën, huisvesting en personeel). Daarnaast zijn in de regel veranderingen noodzakelijk in de inrichting van het onderwijs zelf.

Het handhaven van de onderwijskwaliteit vraagt dan ook om een forse inspanning, die zich vaak vertaalt in extra ervaren werkdruk. Maar de noodzaak om te handelen biedt ook kansen. Niet voor niets geven veel scholen aan, en dan vooral die scholen waarbij het leerlingenaantal weer is gestabiliseerd, dat de krimp ook heeft geleid tot een kwaliteitsimpuls.

Waakzaamheid is echter geboden. Besturen en directeuren geven tijdens de gehouden expertmeetings aan dat het goed omgaan met de risicofactoren veel inzet en energie vraagt van alle betrokkenen. Scholen en besturen werken volgens hen hier keihard aan, maar ze stellen tevens de vraag hoe lang ze dit nog kunnen volhouden. De toename van risicofactoren gaat volgens hen gepaard met de afname van de financiële, organisatorische en wettelijke middelen om hiermee om te gaan. Men wijst in dit verband op de verkapte bezuinigingen die plaats vinden, de te beperkte mogelijkheden om goed om te gaan met de kleine scholentoeslag en de te strikte hantering van de fusietoets.

Gerichte aandacht voor de krimpproblematiek blijft van essentieel belang, want hoewel krimp momenteel niet leidt tot een mindere onderwijskwaliteit, garandeert dit niet dat dit zo zal blijven. Om na te gaan of er zich op termijn toch geen negatieve effecten voor gaan doen, adviseert de inspectie dat hiernaar over maximaal vijf jaar opnieuw een onderzoek wordt gedaan.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren is de Inspectie van het Onderwijs in Zuid-Nederland tijdens schoolonderzoeken en bestuursgesprekken herhaaldelijk geconfronteerd met krimp: de daling van het leerlingenaantal, meestal het gevolg van demografische ontwikkelingen. Deze ontwikkeling is nog niet tot stilstand gekomen, integendeel. Ook de komende jaren krijgen steeds meer scholen, besturen en gemeenten te maken met een krimp van de bevolking en daarmee met een daling van het aantal leerlingen. Deze krimp heeft een grote impact op de scholen in het primair onderwijs.

In de regiobijeenkomsten, die de inspectie in 2010 organiseerde met de schoolbesturen van scholen waar Inspectiekantoor Tilburg toezicht op houdt, werd duidelijk dat het van belang is de problemen die uit krimp voortvloeien in beeld te brengen en mogelijke oplossingen aan te dragen.

De confrontatie met krimp in het dagelijks werk van de inspectie en de vraag van de schoolbesturen zijn aanleiding geweest om een regiostudie uit te voeren in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland naar de gevolgen van krimp. Naast de ervaren gevolgen op financieel-, personeels- en huisvestingsgebied, richt het onderzoek van de inspectie zich op de eventuele gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie wil in dit onderzoek niet alleen nagaan wat de problemen zijn waar scholen mee te maken krijgen (krimp als bedreiging), maar ook de mogelijkheden die krimp kan bieden voor een kwaliteitsimpuls (krimp als kans, zie ook Vrielink, S. et al., 2010). Tevens wil het onderzoek een aantal handreikingen bieden voor scholen die met krimp te maken hebben of daar nog mee van doen krijgen.

1.2 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs

Krimp in de bevolking is een verschijnsel dat zich niet gelijktijdig en ook niet in gelijke mate in alle regio's van het land voordoet. De SER spreekt in zijn ontwerpadvies 'Bevolkingskrimp benoemen en benutten' dan ook over krimpregio's van de eerste en tweede generatie. Bij de eerste generatie is krimp inmiddels al langer aan de orde en bij de tweede generatie is er sprake van regio's waar krimp pas nu of over een aantal jaren een rol zal spelen.

Hoewel de feitelijke gegevens over de daling van de leerlingenaantallen verschillen, laten alle onderzoeken een duidelijk dalende trend zien. De oorzaak van de daling is gelegen in een combinatie van ontgroening, vergrijzing en een negatief migratiesaldo. Volgens de kerncijfers van de bevolkingsprognose 2006-2050 van het CBS zal tussen 2006 en 2040 de bevolking van Nederland als geheel in de leeftijdscategorie 0-20 jaar met bijna 7 procent dalen, hoewel in vooral de Randstad ook dan nog een groei wordt verwacht (Garssen, J. et al., 2006). In een aantal regio's zal de daling van het aantal leerlingen dan ook groter zijn dan 7 procent. In de regio's Zuid-Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen gaat het CBS uit van een uiteindelijke daling van minstens 15 tot maximaal 50 procent. In die gebieden is de krimp ook veel eerder begonnen. Zo is bijvoorbeeld in Kerkrade al sinds 1996 sprake van krimp. Met een gemiddelde daling van 2,4 procent per jaar is het aantal leerlingen daar in de periode tussen 1996 en 2005 met meer dan 20 procent afgenomen (Wilms, P. et al., 2007).

Krimp leidt ertoe dat het totale aantal leerlingen in het primair onderwijs in de komende acht jaren met ongeveer 100.000 leerlingen zal afnemen (Sikkes, R. et al.,

2012). In 208 gemeenten, bijna de helft van de gemeenten in Nederland, is een daling voorzien van 10 procent of meer.

Scholen geven overigens aan dat bij het voorspellen van de leerlingenaantallen de kwaliteit van de prognoses een probleem vormt. Deze bevatten in de regel een aantal onzekerheidsmarges, die kunnen leiden tot bijstellingen. Onzekerheden zijn gelegen in aannames met betrekking tot woningbouw, de economische dynamiek van een regio en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt en het feit dat gewerkt wordt met gegevens over de bevolkingsopbouw van achterliggende jaren, waardoor ontwikkelingen pas met vertraging zichtbaar worden. Bovendien gaan prognosemodellen nogal eens uit van groei, waardoor prognoses een te optimistisch beeld kunnen geven.

1.3 Krimp in de zuidelijke provincies

In de zuidelijke provincies heeft een groot aantal scholen inmiddels te maken met krimp. Uit tabel 1.3a blijkt dat krimp het sterkst is in de provincie Limburg. Op circa een vijfde van de scholen is daar sprake van een daling van het leerlingenaantal van 30 tot 50 procent in de afgelopen tien jaar of ten minste 5 procent per jaar in de afgelopen drie jaren. Maar ook in Zeeland en Noord-Brabant zijn de percentages nu al aanzienlijk. Daarbij is er overigens nauwelijks verschil tussen de dorpen op het platteland en de grote steden. Beide hebben in vergelijkbare mate te maken met krimp.

Tabel 1.3a Percentage krimpscholen¹ in de zuidelijke provincies

	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg	Totaal
Krimp	12,7	16,9	19,5	17,7
Geen krimp	87,3	83,1	80,5	82,3
<i>N</i>	259	975	441	1675

Tabel 1.3b Percentage krimpscholen in de zuidelijke provincies naar schoolgrootte

	< 100 leerlingen	≥ 100 leerlingen	Totaal
Krimp	32,4	15,5	18,6
Geen krimp	67,6	84,5	81,4
<i>N</i>	281	1246	1527

Wanneer we kijken naar verschil in schoolgrootte, dan blijkt dat krimp zich vooral voordoet bij kleinere scholen (zie tabel 1.3b). Samenvattend blijkt dat nu reeds een groot aantal scholen te maken heeft met krimp. Dit geldt inmiddels voor een derde van alle kleine scholen in de zuidelijke provincies. Het is te verwachten dat dit percentage in de nabije toekomst verder zal toenemen.

¹ Bij de definitie van krimp is uitgegaan van drie groepen scholen, waarbij overlap mogelijk is:

- Scholen, die in de periode 2000-2008 met meer dan 30 procent zijn gekrompen
- Scholen, die in de periode 2000-2008 met meer dan 25 procent zijn gekrompen en in de periode 2008-2010 tussen 0 en 5 procent
- Scholen, die in de periode 2000-2008 met minder dan 2 procent zijn gekrompen en in de periode 2008-2010 met meer dan 3 procent

2 Onderzoeksopzet

2.1 Doel van het onderzoek

Het onderzoek wil in de eerste plaats een antwoord geven op de vraag of het proces van krimp van invloed is op de kwaliteit van het onderwijs. Het betreft daarbij zowel de meetbare als de ervaren gevolgen voor de kwaliteit van onderwijs. Hierbij past overigens direct de kanttekening dat dit onderzoek geen antwoord geeft op de vraag of kleine scholen nog wel in staat zijn om een goede kwaliteit van onderwijs te garanderen. De inspectie beschikt niet over gegevens die erop duiden dat voor goed onderwijs een bepaalde minimale schoolgrootte vereist is. Wel is het zo dat kleine scholen licht oververtegenwoordigd zijn in de categorie 'zeer zwakke scholen'. In de tweede plaats wil het onderzoek een aantal handreikingen bieden voor scholen die nog met krimp te maken krijgen.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

1) *Wat zijn de effecten van krimp op de kwaliteit van het onderwijs?*

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de meetbare en de ervaren effecten. Tevens wordt een onderscheid gemaakt tussen scholen tijdens en na een fase van krimp.

Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop scholen omgaan met krimp. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld:

- 2) *Welke maatregelen nemen scholen met een krimpend leerlingenaantal om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden?*
- 3) *Welke tips hebben scholen met een krimpend leerlingenaantal voor andere scholen met een krimpend leerlingenaantal?*

Om op deze vragen een antwoord te kunnen geven, is gebruik gemaakt van vier bronnen:

- Resultaten die naar voren zijn gekomen uit de vragenlijsten die naar de krimpscholen zijn verzonden;
- Gegevens van de inspectie bij krimpscholen over eindopbrengsten, arrangementen en oordelen op indicatoren uit het toezichtkader;
- Informatie die is ingebracht bij drie expertmeetings die de inspectie heeft georganiseerd met besturen en schoolleiders;
- Een bundeling van ervaringen met de gevolgen van krimp die inspecteurs hebben opgedaan bij hun schoolonderzoeken en bestuursgesprekken.

2.3 Gegevensverzameling en respons ervaren effecten

Op basis van de beschikbare bestanden zijn 295 scholen geselecteerd en benaderd door middel van een elektronische vragenlijst. Bij de selectie zijn in de eerste plaats scholen gekozen die te maken hebben met krimp. Om antwoord te kunnen geven op de derde onderzoeksvraag zijn in de tweede plaats scholen geselecteerd die te maken hebben gehad met krimp, maar waar intussen sprake is van een stabilisatie van het leerlingenaantal.

Van de 295 verstuurd vragenlijsten zijn er 199 correct ingevuld. Analyse van deze 199 vragenlijsten laat zien, dat bijna 75 procent van de scholen momenteel te

maken heeft met krimp. De overige 25 procent van de respondenten geeft aan een fase van krimp te hebben gekend, maar dat er op dit moment sprake is van stabilisatie van het aantal leerlingen.

2.4 Gegevensverzameling meetbare effecten

Naast de ervaren effecten is tevens onderzocht of er ook sprake is van objectief meetbare effecten van de krimp op de onderwijskwaliteit. Daartoe is onder andere gekeken naar het percentage aangepaste arrangementen (zwak en zeer zwak) in vergelijking tot het landelijke percentage en het percentage in het toezichtgebied Zuid. Hierbij is mede gebruik gemaakt van de analyse die gemaakt is ten behoeve van het Onderwijsverslag 2010-2011.

Vervolgens is een trendanalyse uitgevoerd op de waarderingen op indicatoren met betrekking tot opbrengsten, leerlingenzorg, afstemming en kwaliteitszorg.

2.5 Externe expertmeetings met bestuurders en directeurs

In drie expertmeetings (in Bergen op Zoom, Tilburg en Roermond) zijn de resultaten uit de vragenlijst en de analyse besproken met schoolbesturen en directies van scholen in de zuidelijke provincies. Belangrijke vragen hierbij waren:

- Wordt het beeld dat uit de vragenlijst naar voren komt herkend?
- Wat zijn de ervaringen van besturen met scholen met een krimpend leerlingaantal?
- Op welke wijze hebben ze hun schoolorganisatie en de organisatie van het onderwijsleerproces aangepast aan de gevolgen van krimp?
- Hebben besturen tips voor andere besturen, die scholen hebben met een krimpend leerlingaantal?

Conclusies uit deze expertmeetings zijn opgenomen in de rapportage wanneer deze gedeeld werden door de meerderheid van de deelnemers in alle expertmeetings.

2.6 Interne expertmeeting met inspecteurs

In een sessie zijn de ervaringen en waarnemingen van inspecteurs met betrekking tot krimp verzameld, waarbij deze zijn afgezet tegen de tot dan toe verzamelde gegevens en conclusies uit het onderzoek.

Conclusies uit deze expertmeeting zijn alleen opgenomen in de rapportage wanneer deze worden ondersteund door de gegevens uit de externe expertmeetings.

3 Context

Een sterke daling van het aantal leerlingen kan zowel op schoolniveau als op bestuursniveau grote gevolgen hebben. Deze gevolgen zijn direct voelbaar binnen de context van de school, dat wil zeggen op het gebied van financiën, huisvesting en personeel. Alle drie genoemde aspecten kunnen van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs van de school. In dit hoofdstuk worden de gegevens uit de vragenlijsten gepresenteerd, die op deze aspecten betrekking hebben. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de achtergronden van de krimp (3.2) en de ervaren gevolgen binnen de context (3.3).

3.1 Achtergronden krimp

Oorzaken krimp

De scholen is gevraagd naar de oorzaken van de krimp, waarbij meerdere antwoorden konden worden gegeven. Uit de gegevens blijkt dat de meeste scholen demografische ontwikkelingen als één van de oorzaken voor de daling van het leerlingenaantal noemen. Door ruim een derde wordt dit zelfs als *enige* oorzaak genoemd. Naast de demografische ontwikkelingen spelen voor deze scholen ook andere redenen een rol. Zo wordt de concurrentie met andere scholen vaak genoemd, al dan niet in combinatie met nog een andere reden. Deze ervaren concurrentie is mede een gevolg van het bestrijden van krimp door het uitvoeren van promotieactiviteiten e.d.

Er is ook een groep scholen die demografische ontwikkelingen niet als oorzaak van de krimp noemt. Het gaat daarbij vooral om scholen, die in het verleden met krimp te maken hebben gehad. Zij noemen concurrentie van andere scholen als de belangrijkste reden voor de krimp, al dan niet in combinatie met een imago-probleem. Dan is een strategie, die erop is gericht om leerlingen opnieuw aan de school te binden, te rechtvaardigen. Inmiddels is de landelijke, dalende tendens echter dusdanig sterk dat dit voor de meeste scholen niet meer geldt.

Toekomst

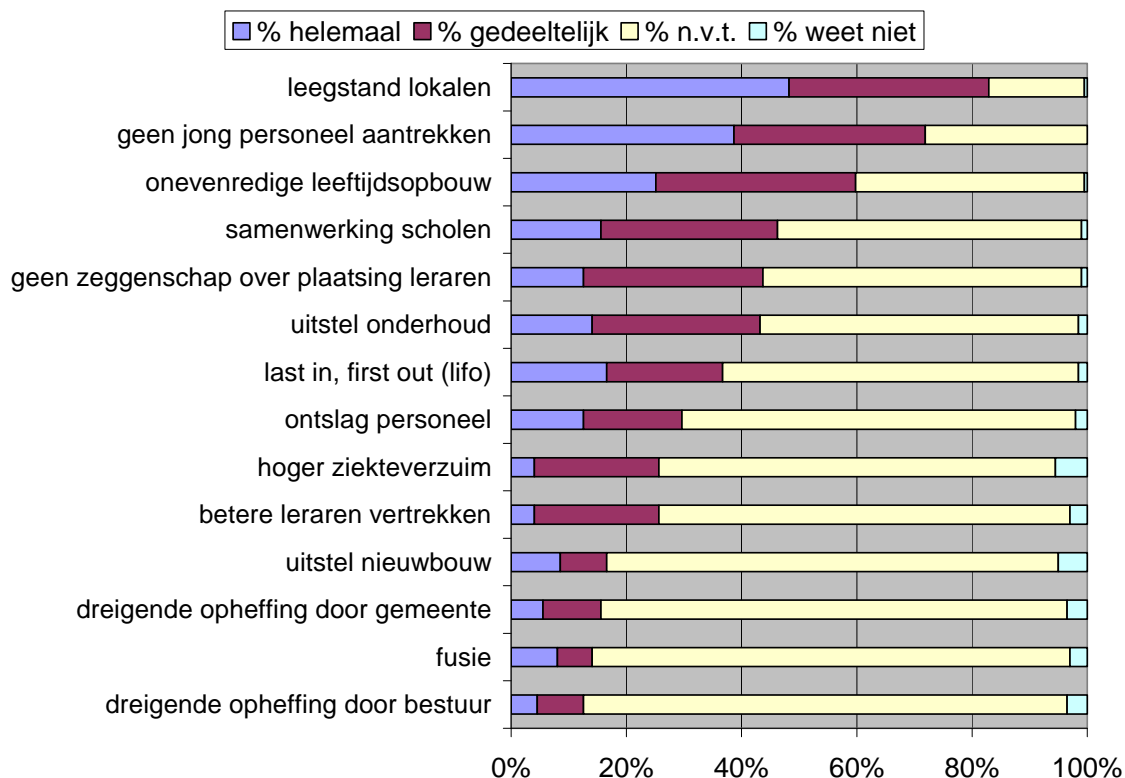
Aan de scholen is gevraagd of ze in de toekomst nog krimp verwachten. Bijna 75 procent van de scholen, die nu met krimp te maken heeft, geeft daarop een bevestigend antwoord. Opvallend is dat ook van de scholen, waarbij het leerlingenaantal inmiddels is gestabiliseerd, 24 procent aangeeft in de toekomst opnieuw krimp te verwachten. Daarbij is de verwachting bij ruim 90 procent van de scholen gebaseerd op een actuele leerlingenprognose. Ook zegt ruim 60 procent van hen op de hoogte te zijn van het belangstellingspercentage, dat wil zeggen dat gedeelte van de totale leerlingenpopulatie dat de school aan zich weet te binden. Uit de literatuur blijkt het grote belang van 'regeren is vooruitzien'. Daarom is tot slot aan de respondenten gevraagd in hoeverre de school/bestuur over een meerjarenpersoneelsplanning of een meerjaren formatieplanning beschikt. Een overgrote meerderheid van ruim 80 procent zegt daarover te beschikken.

3.2 Ervaren gevolgen voor financiën, huisvesting en personeel

Aan de respondenten zijn verschillende vragen voorgelegd over de ervaren gevolgen van krimp.

Om te beginnen is gevraagd naar mogelijke consequenties voor financiën, huisvesting en personeel. De reden daarvoor is dat de genoemde punten allemaal voorwaarden zijn die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van het onderwijs. De resultaten zijn weergegeven in figuur 3.2.

Figuur 3.2 - Ervaren gevolgen voor personeel, huisvesting en financiën



Bekostiging

Op school- en bestuursniveau leidt het feit dat de bekostiging van het onderwijs is gerelateerd aan het aantal leerlingen tot duidelijk minder inkomsten. Dit gegeven gaat gepaard met verlagingen van andere budgetten, bijvoorbeeld als gevolg van het verminderen van de gelden voor bestuur en management. Het is bovendien moeilijk om in te spelen op deze lagere geldstromen. Gedeeltelijke leegstand van gebouwen, waarvan meer dan 80 procent van de scholen aangeeft dat ze daarmee te maken heeft, leidt bijvoorbeeld tot exploitatiekosten waarvoor onvoldoende dekking is. De lagere bekostiging als gevolg van krimp valt samen met zaken als de wijziging van de gewichtenregeling en meerdere (indirecte) bezuinigingen zoals de BTW verhoging met 2 procent. Uit onderzoek blijkt tevens dat de dalende instroom leidt tot hogere uitgaven per leerling (Berdowski, Z. et al., 2006). Dit leidt volgens veel bestuurders tot grote problemen. Een deel van die problemen hebben zij tot op heden opgelost door in te teren op de aanwezige reserves. Voor de middellange en lange termijn is dit echter geen duurzame oplossing.

Uit het onderzoek blijkt dat krimp tot dusver nog beperkt heeft geleid tot het fuseren of het opheffen van scholen. Dit is vanuit financieel standpunt begrijpelijk. Het samenvoegen van twee kleine scholen onder hetzelfde bestuur is namelijk veelal niet aantrekkelijk. Een deel van de bekostiging vervalt dan immers, evenals de kleine scholentoeslag. Dit verklaart waarom besturen er veelal toch voor kiezen en ook in staat zijn om kleine scholen in kleine dorpskernen te handhaven. Op de expertmeeting pleit een aantal bestuurders voor een ruimere toepassing van de kleine scholentoeslag, waardoor het mogelijk wordt om het proces van krimp beter te begeleiden.

De ervaren financiële situatie leidt er bij meer dan 40 procent van de scholen wel toe dat noodzakelijk onderhoud wordt uitgesteld. Bij 20 procent van de scholen geldt ook dat de financiële situatie als gevolg heeft dat er onvoldoende geïnvesteerd kan worden in de vernieuwing van methodes en onvoldoende investeringen plaats vinden ten behoeve van ICT.

Huisvesting

Krimp leidt tot gedeeltelijke leegstand van gebouwen en daarmee tot exploitatieproblemen van schoolgebouwen. Deze huisvestingsproblematiek is in de steden op te vangen door peuterspeelzalen, kinderopvang en voor- of naschoolse opvang van leegstaande ruimten gebruik te laten maken, waarbij vaak zogenaamde kindcentra ontstaan. Deze oplossing biedt, naast financiële voordelen, ook kansen voor een meer integrale aanpak van allerlei voorzieningen die met jeugd te maken hebben. In de stad kan men ook sneller tot fusies van scholen overgaan om zo grote leegstand te voorkomen, omdat deze fusies daar niet leiden tot minder toegankelijke onderwijsvoorzieningen. Op het platteland zijn beide genoemde oplossingen moeilijker realiseerbaar. Het aantal leerlingen in dorpen is vaak zo klein dat in krimpsituaties ook peuterspeelzalen en allerlei opvangvoorzieningen geen bestaansmogelijkheden meer hebben. Fusies van scholen leiden eerder tot problemen voor de toegankelijkheid van scholen en daarmee volgens bewoners soms ook tot een vermindering van de leefbaarheid. Als een school moet sluiten in zo'n dorp dan kan dit leiden tot een verdere bevolkingskrimp omdat jonge gezinnen verhuizen en jonge gezinnen er zich ook minder snel vestigen. In de regelgeving is dit probleem onderkend en heeft de minister een discretionaire bevoegdheid gekregen om kleine scholen met minder dan 23 leerlingen te kunnen laten voortbestaan (mits er zicht is op toekomstige groei). Bestuurders besluiten in een aantal gevallen toch om dergelijke scholen te sluiten, niet alleen om financiële redenen, maar vooral om onderwijskundige en sociaal-emotionele redenen.

Fusies van scholen hebben te maken met een grote complexiteit in de besluitvorming, omdat men vaak te maken heeft met andere besturen, met een of meerdere gemeenten en met alle geledingen van de school. In veel gevallen speelt ook nog een rol dat het scholen betreft van verschillende denominaties. Fusies vragen van bestuurders dan ook het nodige doorzettingsvermogen. Dat is een belangrijke reden waarom zo weinig scholen aangeven daadwerkelijk tot een fusie te komen. Maar ook andere belemmeringen kunnen hierbij een rol spelen. Door bestuurders wordt in dit kader specifiek gewezen op de fusietoets. Deze vormt vooral een belemmering wanneer twee scholen van verschillende besturen binnen een dorpskern willen fuseren. Ook in de literatuur wordt dit punt als voorbeeld genoemd van een knelpunt in de regelgeving rondom krimp (Aarts Public Economics, 2010). Bestuurders geven bovendien aan dat de fusietoets belemmerend werkt op fusies van besturen. Fusies van besturen zijn volgens hen echter noodzakelijk om de overheadkosten op een aanvaardbaar niveau te houden. In het nieuwe regeerakkoord is in de onderwijsparagraaf daarover het volgende opgenomen: 'In krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn. Denominatie noch fusietoets mogen daarbij in de weg staan'.

Personeel

De met krimp gepaard gaande daling van het aantal leerlingen vertaalt zich al snel in minder beschikbare formatieplaatsen en daarmee in minder personeel. Op tal van plekken leidt dit niet tot gedwongen ontslagen omdat er een natuurlijke uitstroom is van de 'babyboomgeneratie' bij leraren. Het gevolg is wel dat er nauwelijks nog nieuw personeel aangetrokken kan worden en dat schoolbesturen te maken krijgen met een oplopende gemiddelde leeftijd en GPL (gemiddelde personeelslast). Een ouder wordend personeelsbestand kan invloed hebben op de innovatiekracht in het pedagogisch en didactisch handelen (Inspectie van het Onderwijs, 2012). De bovengenoemde punten kunnen daarmee direct of indirect van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast worden hierdoor de kansen voor jonge, beginnende leraren, aanzienlijk verkleind.

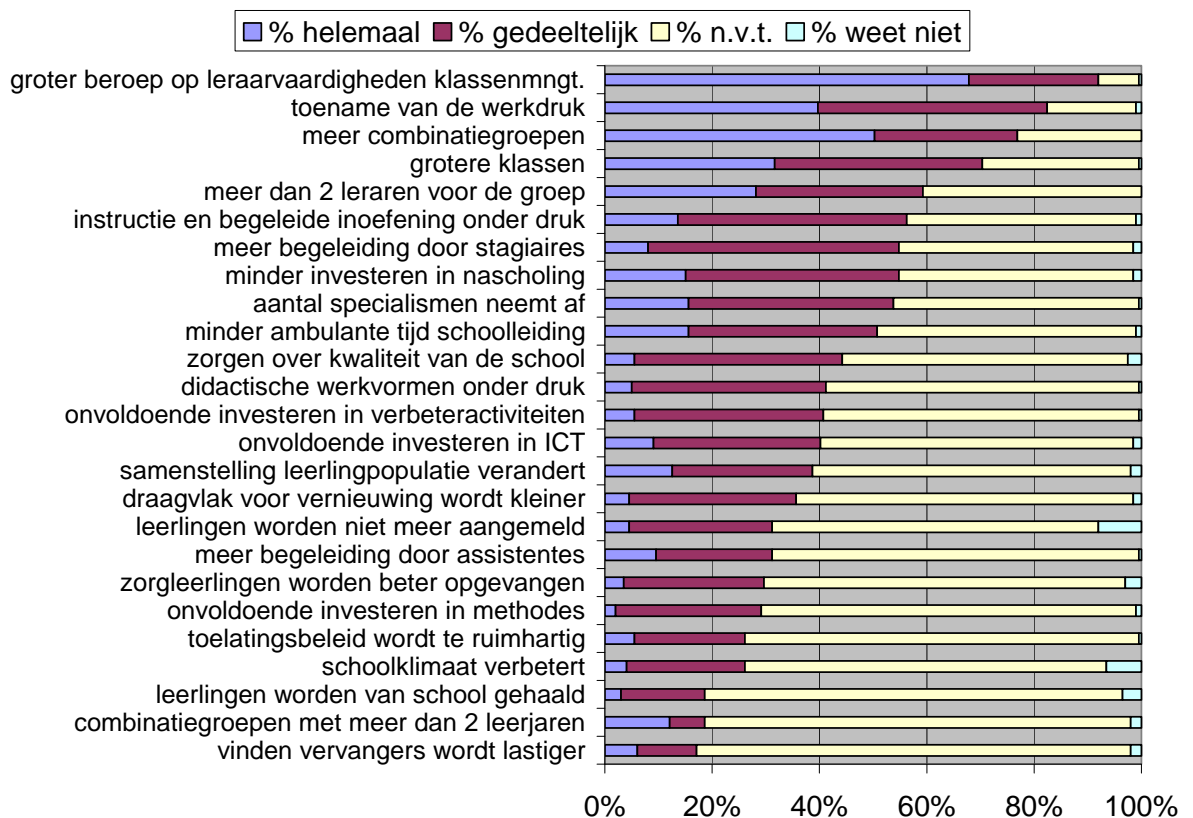
4 Gevolgen van krimp voor de onderwijskwaliteit

In dit hoofdstuk worden de gegevens uit de vragenlijsten gepresenteerd, die inzicht geven in de *ervaren* gevolgen voor de onderwijskwaliteit (4.1 en 4.2). Vervolgens wordt gekeken hoe scholen terugkijken op een periode van krimp en of zij deze ook als kans zagen om hun kwaliteit te verhogen (4.3). Daartegenover worden tenslotte de *meetbare* gegevens over de kwaliteit van de scholen geplaatst (4.4).

4.1 Ervaren gevolgen van krimp met invloed op de onderwijskwaliteit

Aan de respondenten is een aantal uitspraken voorgelegd naar de mogelijke gevolgen van krimp (tijdens de fase van krimp), die van invloed kunnen zijn op de *kwaliteit van het onderwijs* op de school. Daarbij is uitdrukkelijk gevraagd om bij het invullen van de vraag de eigen school in gedachten te houden. In figuur 4.1 staan de antwoorden.

Figuur 4.1 - Ervaren gevolgen tijdens krimp (n=199)



Tezamen kan een stapeling van de bovenstaande risicofactoren een negatief effect hebben op de onderwijskwaliteit. Het is duidelijk dat de genoemde ervaren gevolgen ook een onderlinge samenhang vertonen. De groter wordende klassen en de combinatieklassen doen een steeds groter beroep op de vaardigheden van de leraren om hun klassenmanagement in goede banen te leiden. Dit effect wordt versterkt wanneer er meer dan twee leraren voor de klas staan en er soms ook stagiaires moeten worden ingeschakeld voor de begeleiding van leerlingen. Dat dit leidt tot een sterk gevoelde werkdruk is dan ook niet verwonderlijk. De ervaren werkdruk is tevens een gevolg van een aantoonbare toename in de werklust. De

hoeveelheid werk, die activiteiten op schoolniveau met zich meebrengen, blijft nagenoeg gelijk terwijl de uitvoering door steeds minder collega's moet worden opgepakt. Denk daarbij aan zaken als de opzet en onderhoud van de kwaliteits- en leerlingenzorg of het organiseren van activiteiten zoals ouderavonden, het schoolkamp en de musical. De toename in de werkdruk is volgens directeuren en bestuurders slechts een deel van de onderliggende psychische druk. Leraren zien dat collega's de school verlaten en ze ervaren onzekerheid over hun eigen toekomst. Daarbij neemt de verwachting die de ouders hebben ten aanzien van de onderwijskwaliteit niet af, terwijl de druk toeneemt om hieraan te kunnen (blijven) voldoen.

Bovenstaande ervaren gevolgen zijn mede het resultaat van een schoolorganisatie die in de kern dezelfde is gebleven, namelijk het werken binnen één school met groepen met daarin één of meerdere leerjaren. Er zijn voorbeelden van scholen die hun organisatie niet meer jaarlijks willen aanpassen als gevolg van krimp en die hun schoolorganisatie anders hebben opgebouwd. Deze werken bij de organisatie van het onderwijsleerproces bijvoorbeeld met instructiegroepen per leerjaar en groepsoverstijgende verwerkingsgroepen.

Door de regering is in het voorjaar van 2010 een bedrag van 20 miljoen beschikbaar gesteld voor scholen die hun organisatie op innovatieve wijze willen aanpassen. Men kon zich inschrijven bij InnovatieImpuls Onderwijs voor een aantal innovatieconcepten. Eén van die concepten voorziet in een fundamentele verandering van de schoolorganisatie doordat het leerstofjaarklassensysteem wordt doorbroken, allerlei zaken groepsoverstijgend worden georganiseerd doordat men werkt in grotere organisatie-eenheden, er vanuit teams wordt gewerkt die minder leraren tellen maar wel meer andere functionarissen.

Er zijn ook aanpassingen te zien in de schoolorganisatie doordat scholen gaan werken als een gemeenschap van scholen. In die situatie gaan meerdere scholen intensief samenwerken onder leiding van één directeur, vaak ook met één intern begeleider en werken feitelijk als één team met bijvoorbeeld drie uitvoeringslocaties. Dit soort aanpassingen biedt nadrukkelijk ook kansen die leiden tot sterkere schoolorganisaties (Aarts Public Economics, 2010).

Een aanzienlijk deel van de respondenten (40 procent) geeft aan dat ze onvoldoende kunnen investeren in verbeteractiviteiten om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden. Ook maakt meer dan 40 procent van de scholen zich zorgen over de vraag of hun school als gevolg van krimp nog wel voldoende kwaliteit kan blijven leveren. Dit is enerzijds een belangrijk signaal, dat de onderwijskwaliteit wel degelijk onder druk kan komen te staan ten gevolge van krimp. Anderzijds geeft dit aan dat scholen hier bewust mee bezig zijn en geen afwachtende houding aannemen.

Verschillen tussen kleine en grote scholen

Te verwachten was dat een aantal gevolgen afhankelijk is van de schoolgrootte. Daarom is gekeken naar de verschillen tussen kleine scholen (tot honderd leerlingen) en de overige scholen (meer dan honderd leerlingen).

In de eerste plaats doet schoolgrootte ertoe als het gaat om het aantal groepen en leerlingen in de klas. Kleine scholen noemen in dat verband vooral het moeten vormen van combinatiegroepen met meer dan twee leerjaren en het niet kunnen voorkomen dat een groep structureel te maken heeft met meer dan twee leraren. Deze punten spelen nauwelijks op grotere scholen. Zij geven vooral aan dat de groepen groter worden.

In de tweede plaats lijkt de financiële ruimte bij kleine scholen meer in het gedrang te komen dan op grotere scholen. In de groep kleine scholen geeft de helft bijvoorbeeld aan onvoldoende te kunnen investeren in het tijdig vervangen van methodes. Ook doen ze vooral een beroep op stagiaires en in mindere mate op onderwijsassistenten.

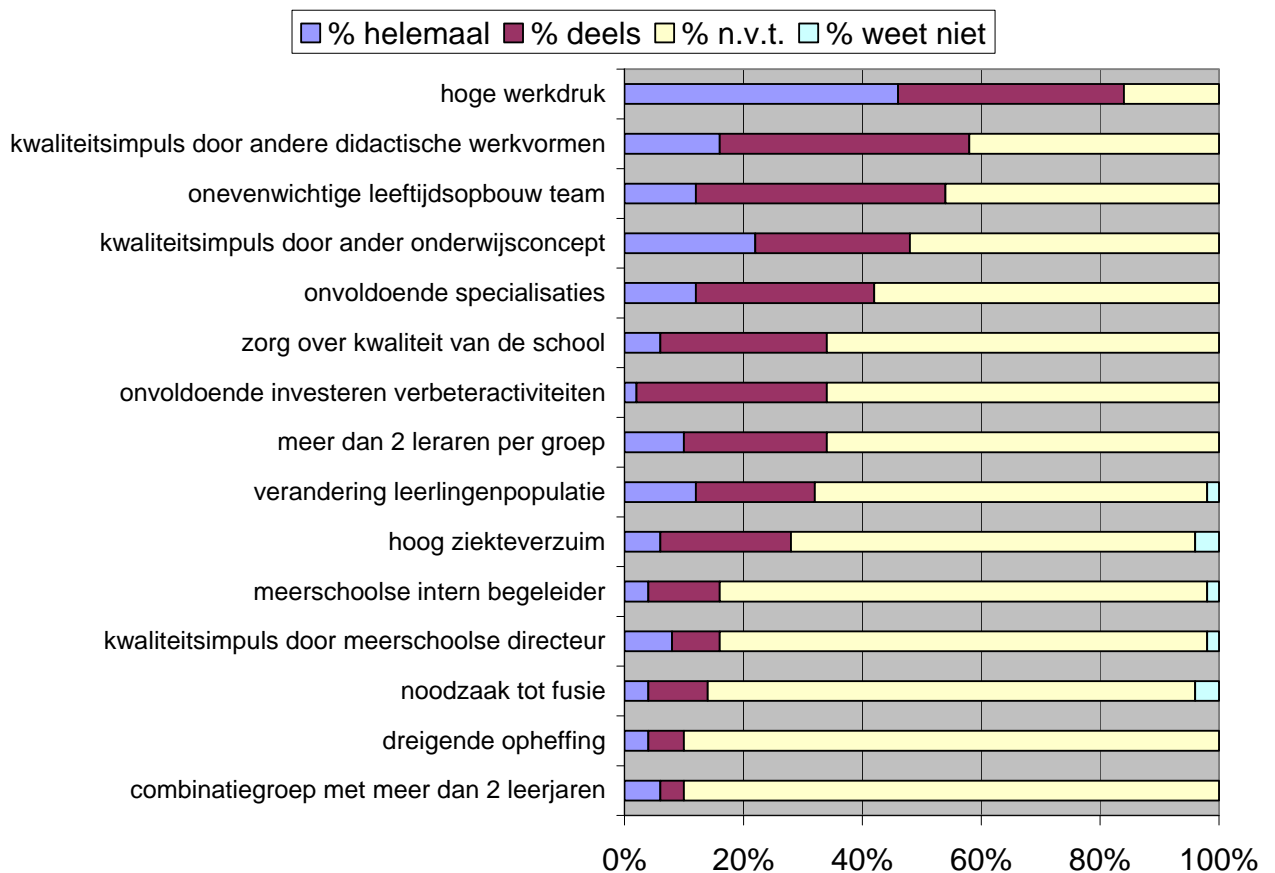
De inspectie concludeert hieruit dat kleine scholen niet alleen andere risico's ervaren dan middelgrote en grote scholen, maar ook dat de impact hiervan potentieel groter is. Wanneer het leerlingenaantal onder een bepaalde limiet daalt, is de kans groot dat onderwijskundige veranderingen noodzakelijk zijn, terwijl de capaciteit om deze door te voeren onder druk is komen te staan.

4.2 Ervaren gevolgen na stabilisatie met invloed op de onderwijskwaliteit

Aan de scholen waar de krimp intussen is gestabiliseerd, is de volgende vraag gesteld:

“Nu de periode van krimp voorbij is, kan het zijn dat uw school nog steeds te maken heeft met een aantal gevolgen voortvloeiend uit die periode. Wilt u hieronder aangeven in hoeverre dit al dan niet het geval is op uw school?”

Figuur 4.2 Ervaren gevolgen na afloop van de krimp (n=50)



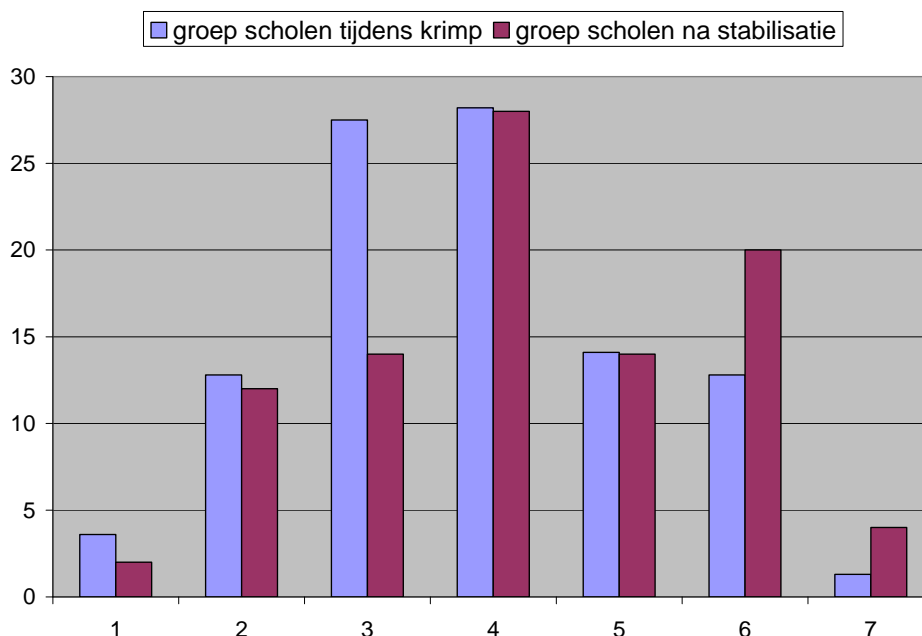
Uit figuur 4.2 blijkt dat scholen nog steeds negatieve gevolgen ervaren van de krimp. De respondenten wijzen in dat verband op de hoge werkdruk en de onevenwichtige opbouw van het personeelsbestand. Daartegenover staat dat er ook respondenten zijn die aangeven dat de krimp heeft geleid tot een kwaliteitsimpuls. Ruim de helft van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan dat de keuze voor andere

didactische werkvormen een kwaliteitsimpuls heeft betekend. Ook de keuze van een ander onderwijsconcept wordt door een groot deel van de scholen gezien als een kwaliteitsimpuls. Dit onderschrijft de veronderstelling dat bij krimp niet alleen aandacht moet worden besteed aan managementzaken, maar ook aan noodzakelijke, onderwijskundige aanpassingen. Hier liggen kansen, die zelfs tot kwaliteitsverbetering kunnen leiden.

4.3 Beoordeling gevolgen van krimp op de kwaliteit van het onderwijs

Aan de scholen is gevraagd om een cijfer van 1-7 te geven over de uiteindelijke gevolgen van krimp voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. In figuur 4.3 staan de gegevens, waarbij het cijfer 1 als meest negatief en het cijfer 7 als meest positief geldt.

Figuur 4.3 Beoordeling van de gevolgen van krimp (n=199)



Het blijkt dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de groepen. In de groep van de scholen waar sprake is van stabilisatie van de krimp wordt positiever geoordeeld over de (uiteindelijke) gevolgen van deze krimp dan bij de groep scholen die nog te maken heeft met krimp. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk:

- De effecten van krimp zijn het meest voelbaar en ingrijpend tijdens de fase van krimp. Wanneer het leerlingenaantal weer is gestabiliseerd, dan ijlen deze effecten nog wel na, maar uiteindelijk komt de school veelal weer terecht in een stabiele situatie.
- Terugkijkend ervaart een aantal scholen dat de krimp ook heeft geleid tot een kwaliteitsimpuls (zie paragraaf 4.3). Ook dit draagt bij aan een meer positieve ervaring van de krimp.
- Ten slotte is het mogelijk dat de effecten van krimp in het recente verleden minder ingrijpend waren dan de krimp, die scholen nu doormaken. De toenemende financiële druk bij besturen kan hierbij een rol spelen.

Kleine scholen

Een nadere analyse leert dat 70 procent van de kleine scholen de gevolgen van de krimp als negatief ervaart tegenover 53 procent van de middelgrote en grote

scholen. Dit bevestigt de conclusie uit paragraaf 4.1 dat kleine scholen de effecten van krimp sterker ervaren dan de grotere scholen.

Stad of platteland

Tevens blijken scholen in de stad de gevolgen van krimp positiever te ervaren dan scholen op het platteland. De genoemde risicofactoren wijken in beide groepen echter niet significant van elkaar af. Dit kan erop duiden dat scholen in de steden meer mogelijkheden hebben om krimp te bestrijden, bijvoorbeeld door leerlingen uit een groter voedingsgebied naar zich toe te trekken.

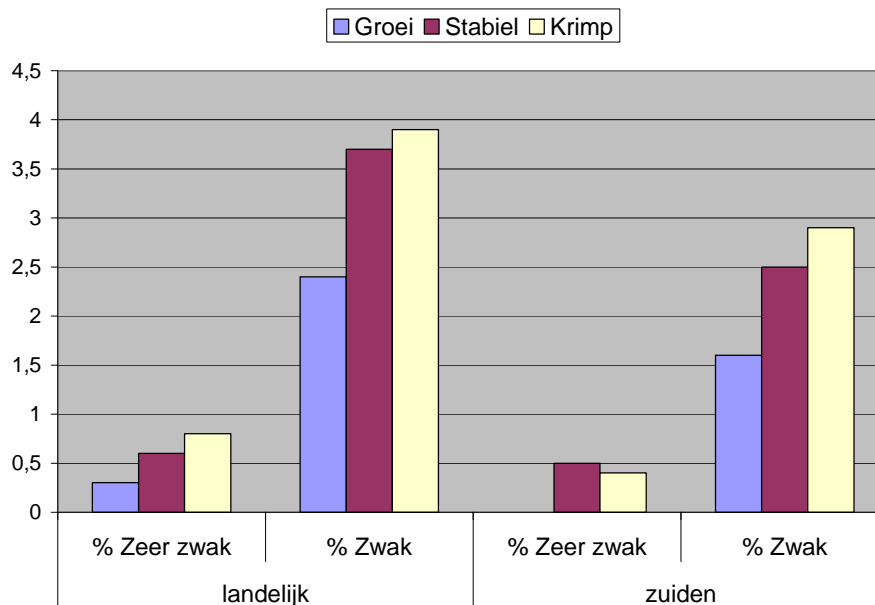
Een andere mogelijke verklaring is dat de gemiddelde schoolgrootte op het platteland kleiner is dan in de steden. De verklaring zou daarmee opnieuw terug te voeren zijn op wat eerder is vermeld met betrekking tot kleine scholen.

4.4 Meetbare gegevens m.b.t. de invloed van krimp op de onderwijskwaliteit

De inspectie heeft naast de *ervaren* effecten ook onderzoek gedaan naar de *meetbare* effecten van krimp op de kwaliteit van het onderwijs. Zij heeft daartoe bekeken of krimp leidt tot een significante toename van het percentage scholen met een aangepast arrangement (zwak of zeer zwakke school).

In het Onderwijsverslag van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs 2009, 2010, 2011, 2012) is aandacht besteed aan de problematiek van kleine scholen in relatie tot krimp. Kleine scholen hebben in zijn algemeenheid minder vaak basistoezicht en bij ongewijzigd beleid zal het aantal kleine scholen in de gebieden met bevolkingskrimp toenemen. Uit onderzoek van Sikkens (2011) blijkt dat het voor scholen in krimpregio's lastig is om de kwaliteit van het onderwijs op een aanvaardbaar niveau te houden of te krijgen. Daarnaast worden besturen geconfronteerd met teruglopende financiën en met een afnemend aantal personeelsleden. Uit het meest recente onderwijsverslag (2012) blijkt dat scholen die de afgelopen vijf jaar sterk zijn gekrompen minder vaak basistoezicht hebben in vergelijking met scholen met een stabiel of groeiend leerlingaantal (zie figuur 4.4). Ook in het zuidelijk toezichtgebied blijkt dat het percentage scholen met een aangepast arrangement bij scholen met krimp iets hoger ligt dan bij scholen met een stabiele of groeiende leerlingenpopulatie. Het verschil is echter klein en statistisch niet significant (zie figuur 4.4), mede omdat in toezichtgebied Zuid er slechts 9 scholen met krimp zijn die een aangepast arrangement hebben.

Figuur 4.4 Toezichtsarrangementen voor scholen met krimpende, stabiele of groeiende leerlingaantallen² in de afgelopen vijf jaar. Landelijk beeld (n=7.160) en beeld in het zuiden (n=1.641) in peildatum 1 mei 2012.



De beschikbare gegevens wijzen er niet op dat krimp leidt tot een vermindering van de onderwijskwaliteit, zoals die tot uiting komt in de toegekende arrangementen. Hoewel het aantal zwakke en zeer zwakke scholen bij krimpscholen iets hoger ligt, is het van belang om op te merken dat in Zuid toch bijna 97 procent van de scholen in de krimpgebieden in staat is om basistoezicht te krijgen. Opgemerkt dient te worden dat de periode van krimp gepaard is gegaan met andere ontwikkelingen die ook van invloed zijn geweest op de kwaliteit van het onderwijs. Zo heeft het opbrengstgericht werken een duidelijke positieve invloed op de opbrengsten, die sterk bepalend zijn voor het verkrijgen van basistoezicht.

Vervolgens is getracht om trends te ontdekken in de waardering van indicatoren op het gebied van opbrengsten, leerlingenzorg, onderwijs en leren en kwaliteitszorg. Dit is gebeurd op basis van de meest recent uitgevoerde schoolonderzoeken bij de scholen die de vragenlijst hebben ingevuld. Daarbij is voor iedere indicator het gemiddelde genomen van de op alle scholen toegekende scores (1=slecht, 2=onvoldoende, 3=voldoende of 4=goed). De oordelen van krimpscholen³ in de zuidelijke provincies zijn vervolgens afgezet tegen scholen, waarbij geen sprake is van krimp.

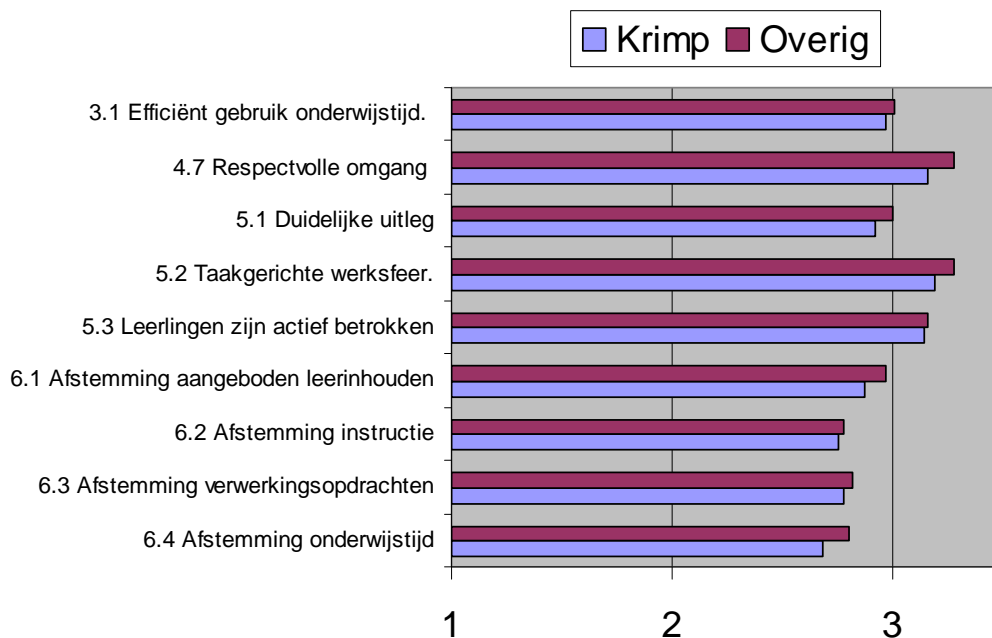
² Hierbij is de volgende definitie gebruikt:

- krimp: zie definitie in paragraaf 1.3
- stabiel: geen krimp en minder dan 3 procent groei over de periode 2000-2010
- groei: meer dan 3 procent groei over de periode 2000-2010

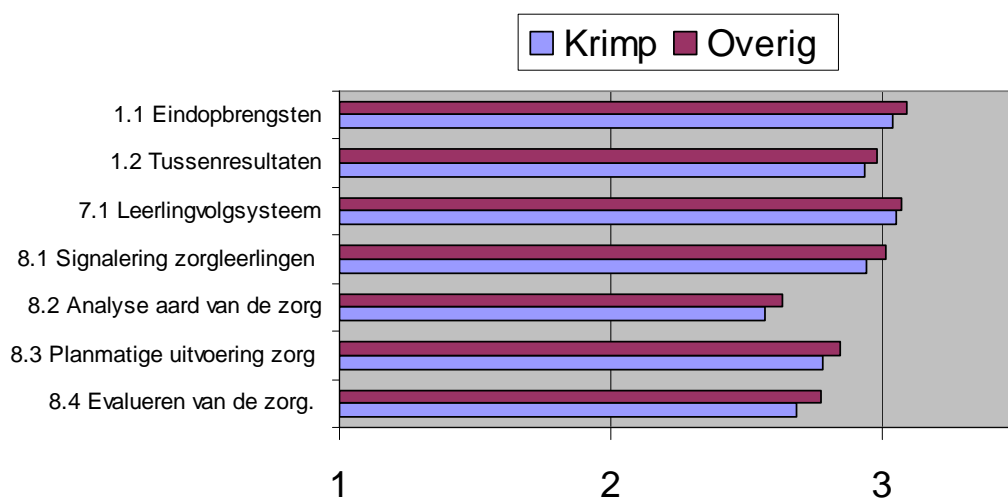
³ Hierbij is de volgende definitie gebruikt:

- krimp: zie definitie in paragraaf 1.3
- overig: zowel stabiel als groei

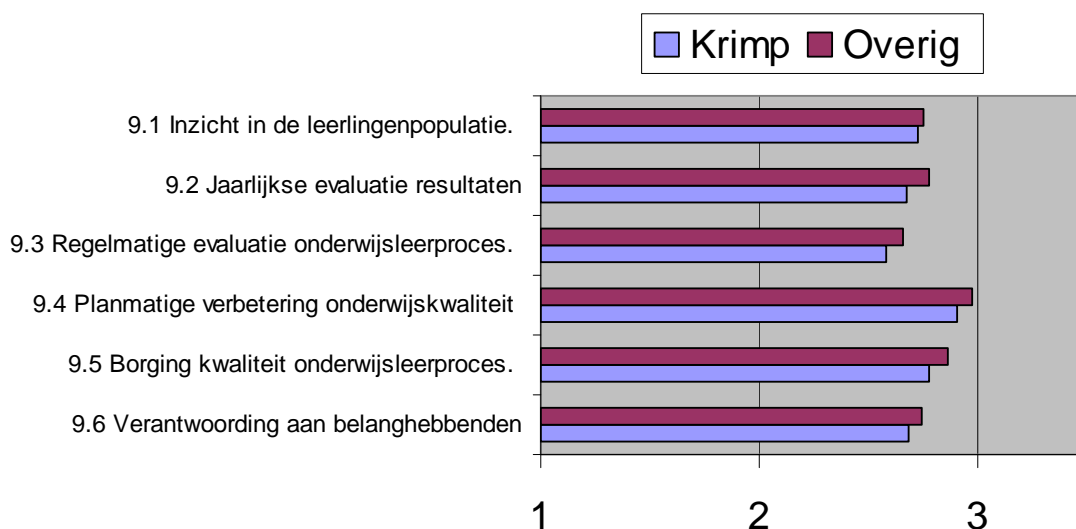
Figuur 4.5 De gemiddelde laatst toegekende scores voor een aantal indicatoren m.b.t. onderwijs en leren voor scholen in de zuidelijke provincies (peildatum 1 mei 2012, n = 1126)



Figuur 4.6 – De gemiddelde laatst toegekende scores voor een aantal indicatoren m.b.t. onderwijs en leren voor scholen in de zuidelijke provincies (peildatum 1 mei 2012, n = 1126)



Figuur 4.7 De laatst toegekende scores voor een aantal indicatoren m.b.t. kwaliteitszorg voor scholen in de zuidelijke provincies (peildatum 1 mei 2012, n = 1126)



De figuren 4.5 tot en met 4.7 laten zien dat scholen, die te maken hebben met krimp, op de onderzochte indicatoren iets lager scoren dan de overige scholen. Statistische analyse laat echter zien dat de verschillen te klein zijn om als significant te worden bestempeld.

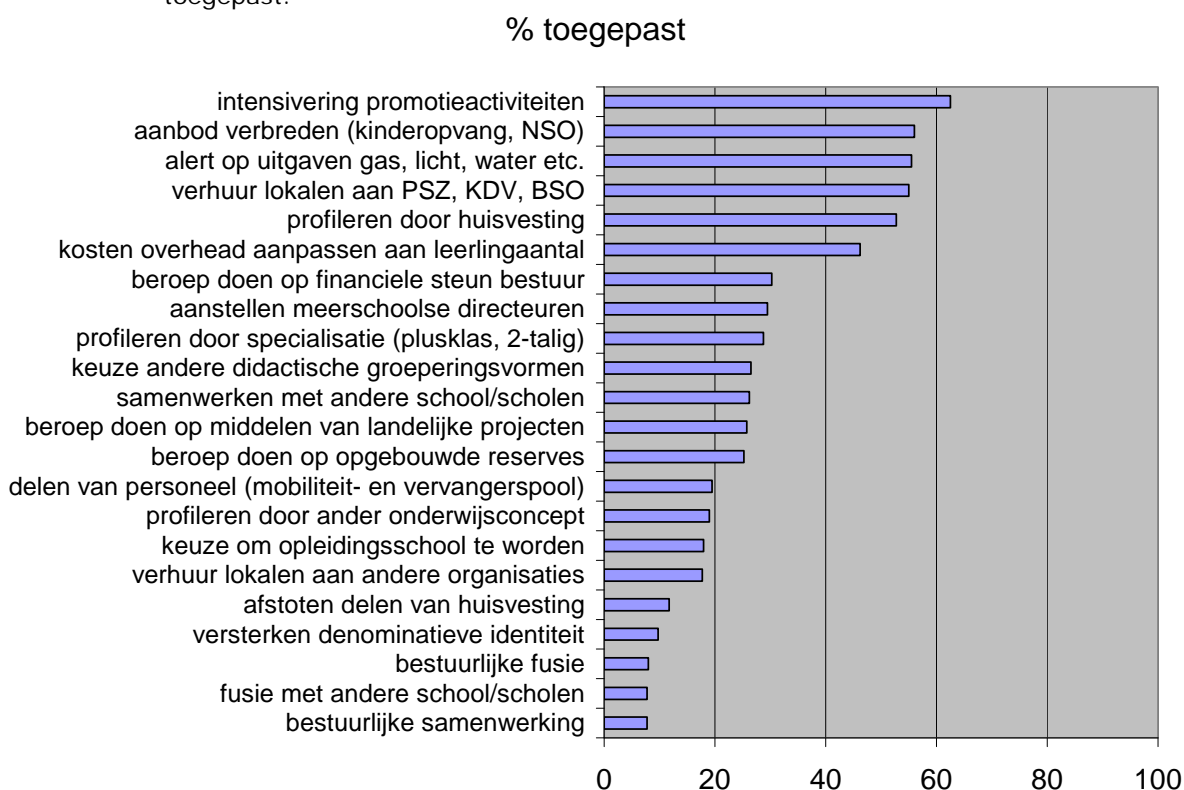
Samenvattend leidt de analyse van de inspectiegegevens niet tot de conclusie dat krimp gepaard gaat met een grote afname van de onderwijskwaliteit. Enerzijds zijn de kleine verschillen in het aantal aangepaste arrangementen en in de scores op een aantal indicatoren statistisch onvoldoende significant. Anderzijds is niet aantoonbaar dat deze een direct gevolg zijn van krimp. Naast de teruggang in het leerlingenaantal is namelijk ook het absolute leerlingenaantal van belang. Aangepaste arrangementen en daaraan verbonden, lagere scores voor de indicatoren, zijn volgens landelijke gegevens van de inspectie namelijk iets oververtegenwoordigd in de groep kleine scholen (Onderwijsinspectie, 2009, 2010 en 2011). Ook ander onderzoek wijst hierop (Platform Primair Onderwijs Zeeland 2010).

5 Omgaan met krimp

5.1 Gevolgde strategieën bij krimp

Voor het merendeel van de scholen was de daling van het leerlingenaantal geen verrassing. Ruim 80 procent geeft aan de krimp te hebben zien aankomen. Aan de scholen is een aantal vragen gesteld over hoe zij de krimp hebben proberen op te vangen. Daarbij zijn hen verschillende strategieën voorgelegd uit de categorieën: leerlingenwerving, uitbreiden aanbod, kostenbesparing, samenwerken met andere scholen, specialiseren en fuseren of sluiten. Er konden meerdere antwoorden worden gegeven. In figuur 5.1 staan de gegeven antwoorden, waarbij per strategie het percentage scholen is aangegeven, dat deze strategie heeft toegepast.

Figuur 5.1 – Gevolgde strategieën tijdens de fase van krimp.
Aangegeven is het percentage scholen dat de strategie daadwerkelijk heeft toegepast.



Zoals te verwachten was, blijkt dat niet iedereen op dezelfde manier omgaat met het verschijnsel krimp als men ermee wordt geconfronteerd. Wanneer men met een leerlingendaling wordt geconfronteerd, kan men dit gegeven accepteren of ontkennen. Soms is te zien dat er een vlucht is in de ontkenning, doordat prognoses worden aangevochten of doordat door school, ouders, buurt en gemeente er verschillende belangen worden nagestreefd waardoor de feiten niet onder ogen worden gezien. Dan zijn het vooral exploitatieproblemen die toch nopen tot acties.

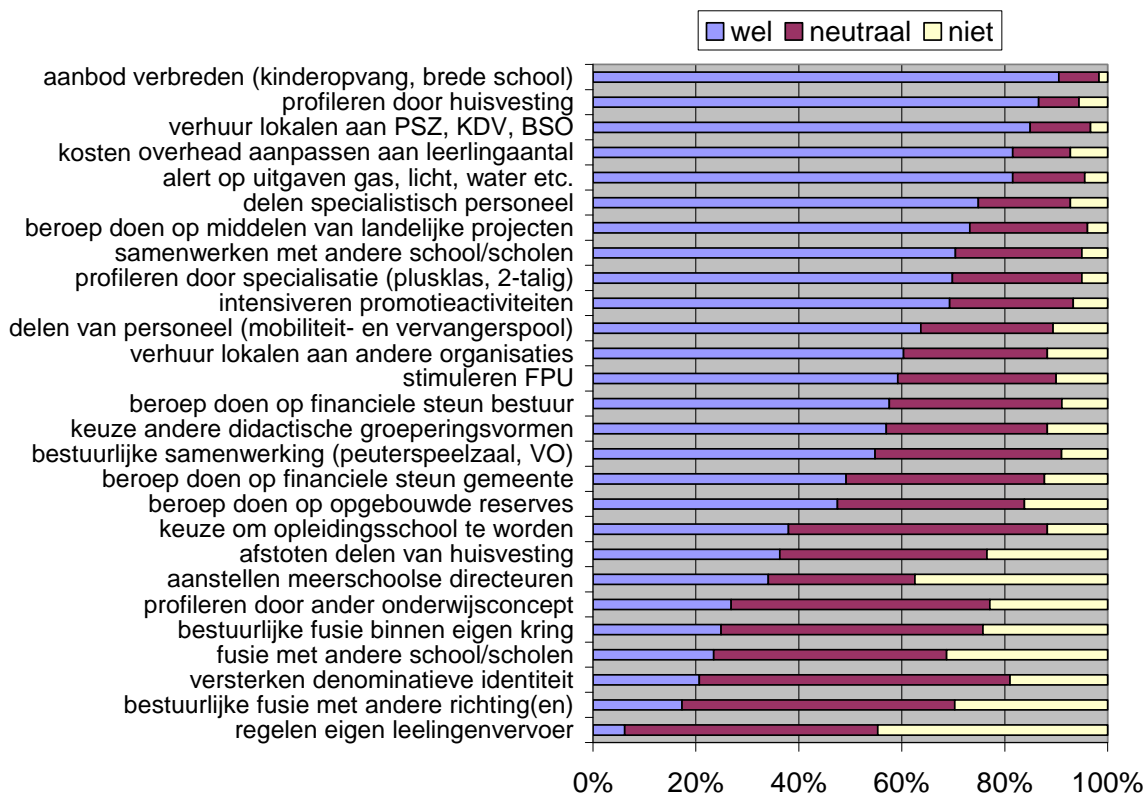
Als de krimp als gegeven wordt aanvaard, is vaak te zien dat men de terugloop in het leerlingenaantal wil gaan bestrijden, bijvoorbeeld door zich beter te gaan profileren om zo meer leerlingen proberen te krijgen ten koste van andere scholen. Intensivering van de promotieactiviteiten is dan ook door meer dan 60 procent van

de scholen genoemd. Deze strijd om de leerling kost veel inzet, tijd en geld, maar vormt op zijn best een tijdelijke oplossing voor het probleem van krimp voor een enkele school, maar zeker niet op het niveau van de wijk, de stad en de regio. Uiteindelijk volgt in de meeste gevallen de fase van begeleiding van en aanpassing aan de krimp, waarin men na het benoemen van de krimp, het creëren van draagvlak voor de noodzakelijke veranderingen en het ontwikkelen van beleid probeert te komen tot (zoals de voorzitter van het college van bestuur van de scholen in Venray het tijdens een presentatie noemde) 'optimaal onderwijs in een nieuwe demografische realiteit'. Dat blijft vaak moeilijk, omdat men het wel eens wordt over het te hanteren concept, maar vaak niet over de uitwerking daarvan in concrete maatregelen. Het besparen van kosten is daarbij het meest concreet en veel van de genoemde strategieën sluiten daarop aan (zie ook Wilms, P. et al., 2007). Samenwerken is een minder vaak gekozen strategie. Dit geldt des te sterker voor de scholen waar de krimp is gestabiliseerd. Zij noemen beduidend minder vaak maatregelen zoals het aanstellen van meerschoolse directeuren, het delen van personeel en het samenwerken met een andere school. Mogelijk is de krimp, die nu is ingezet, hardnekkiger en ingrijpender en dwingt daarmee de scholen tot meer ingrijpende maatregelen. Daarnaast is het mogelijk dat besturen in een eerdere fase van krimp meer financiële mogelijkheden hadden om deze bij een beperkt aantal scholen op te vangen dan nu ze geconfronteerd worden met afnemende reserves bij een groter aantal krimpscholen. Als voorbeeld van dit laatste geldt het bestuur dat op elke school ten minste vier groepen garandeerde en dat uitgangspunt nu heeft moeten loslaten.

5.2 Tips over krimp van scholen met ervaring aan collega-scholen

Aan de scholen die ervaring hebben met krimp is gevraagd welke tips ze – op basis van hun ervaring - kunnen geven aan scholen die nog te maken hebben met krimp of die daar in de toekomst mee te maken krijgen. Deze vraag is voorgelegd aan alle scholen die of al langere tijd te maken hebben met krimp en scholen waar de krimp op het moment van het onderzoek was gestabiliseerd. In totaal ging het om 178 scholen. De resultaten zijn weergegeven in figuur 5.2.

Figuur 5.2 – Aanbevolen strategieën (in procenten) bij krimp



De tips komen in hoge mate overeen met de strategieën die scholen daadwerkelijk volgen of hebben gevolgd. Daarbij is echter een opvallend verschil: samenwerken met andere scholen en/of met andere besturen of zelfs het komen tot een fusie wordt vaker genoemd als tip dan dat het in de praktijk wordt gekozen als strategie. Hierbij past de kanttekening dat ook een aanzienlijk aantal scholen deze mogelijkheden afraadt. Dit duidt erop dat het verstandig is dat scholen al voordat de krimp begint serieus onderzoeken of samenwerking een mogelijke oplossing is.

Een soortgelijke opmerking is te maken over de keuze van een nieuw onderwijsconcept. Het wordt vaker genoemd als tip dan dat het in de praktijk wordt toegepast. Maar ook hiervoor geldt dat een significant aantal scholen deze mogelijkheid afraadt. Dit onderstreept het belang van een tijdige en doordachte keuze van de aanpak van (toekomstige) krimp.

Als we kijken naar maatregelen, die door meer dan 30 procent van de scholen worden afgeraden, dan springt het aanstellen van meerschoolse directeuren in het oog. Dit is een keuze, die in de praktijk vaak wordt gemaakt, maar niet naar voren komt als belangrijke tip. Het aanstellen van een meerschoolse directeur lijkt daarmee te worden beschouwd als een soms onvermijdelijk gevolg van krimp. Een oorzaak daarvoor ligt mogelijk in het feit dat meerschoolse directeuren vaak zijn aangesteld bij sterk verschillende scholen die elk hechten aan hun eigen concept en schoolorganisatie. In Zuid-Limburg zijn echter voorbeelden van meerschoolse directeuren die leiding geven aan een gemeenschap van scholen, waarbij er feitelijk sprake is van één concept en één schoolorganisatie met twee of drie uitvoeringslocaties.

5.3

Overige ervaringen met het omgaan met krimp

Aanvullend aan de bovenstaande categorieën is de respondenten en de experts gevraagd of ze wellicht nog andere ervaringen en/of tips hebben. Daarbij kwam een aantal punten meerdere malen naar voren.

- Zowel scholen als besturen benadrukken dat de focus moet liggen op de kwaliteit van de school in brede zin. Goed onderwijs blijft de basis voor succes. Dat de huidige kwaliteit in tijden van krimp (nog) kan worden gewaarborgd, komt volgens hen door de grote inzet ('met kunst en vliegwerk') van de directie en de leraren. De kwaliteit van de directeur en de leraar is dan ook van essentieel belang voor succesvol omgaan met krimp. Hiermee samenhangend is aandacht voor goed personeelsbeleid een niet te onderschatten succesfactor. Het binden van medewerkers, hen duidelijkheid bieden en ze professioneel ondersteunen is noodzakelijk. Het investeren in een goed intern mobiliteitsbeleid wordt in dit kader genoemd alsmede het werken met een flexibele schil. Bestuurders wijzen in dit kader op de aanwezigheid van een culturele component, namelijk de grote gehechtheid in het primair onderwijs aan de eigen school en aan het eigen team.
- Daarnaast is volgens scholen en besturen de rol van de ouders van belang. Het is belangrijk om hen vroegtijdig en goed te informeren en te betrekken bij het proces. Ook wanneer ze kiezen voor een andere school, is het goed om hierover een open gesprek aan te gaan.
- Eenzelfde opmerking maken zij met betrekking tot andere actoren, waarmee goed overleg noodzakelijk is. In het bijzonder geldt dit voor de gemeente. In dat verband melden bestuurders dat nog veel gemeenten en ook Raden van Toezicht denken vanuit 'groei en groot'. Dat denken belemmert o.a. oplossingen in de vorm van fusies van scholen.
- Tenslotte wijzen scholen en besturen op de mogelijkheden, die samenwerking kunnen bieden. Dit geldt zowel op school- als op bestuursniveau, maar ook met andere partijen, zoals peuterspeelzalen en het voortgezet onderwijs.
- Hoewel besturen er tot op heden in slagen om tijdens krimp de onderwijskwaliteit te handhaven, wijzen zij er nadrukkelijk op dat dit steeds moeilijker zal worden. Zij ervaren dat de risicofactoren toenemen terwijl de financiële, organisatorische en wettelijke middelen om hiermee om te gaan afnemen.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De centrale vraag van het onderzoek luidde:

Wat zijn de effecten van krimp op de kwaliteit van het onderwijs?

Het onderzoek heeft deze vraag grotendeels beantwoord. Op basis van de door de inspectie toegekende arrangementen (basis, zwak of zeer zwakke school) en de trends op oordelen bij indicatoren is niet eenduidig vast te stellen dat de kwaliteit van het onderwijs direct door krimp wordt beïnvloed. Wel is vastgesteld dat er een toename is van risicofactoren die van negatieve invloed kunnen zijn op de kwaliteit van het onderwijs. Scholen en besturen weten tot op heden blijkaar voldoende adequaat om te gaan met de gevolgen van krimp.

Krimp leidt dus niet automatisch tot kwaliteitsverlies. Het leidt echter wel tot een toename van risicofactoren, die de kwaliteit van het onderwijs onder druk zetten. Wanneer de school hier te laat of onvoldoende adequaat op reageert, is verlies van onderwijskwaliteit een logisch vervolg. Deze risicofactoren raken om te beginnen de context, waarbinnen het onderwijs moet worden ingericht. Het gaat daarbij om financiën, huisvesting en personeel. Daarnaast zeggen scholen te maken te krijgen met risicofactoren, die de onderwijskwaliteit meer direct raken. Voorbeelden zijn grotere groepen, meer combinatiegroepen, druk op de leerkrachtvaardigheden m.b.t. het klassenmanagement, minder tijd voor instructie en begeleiding inoefening, meer dan twee leraren voor een groep, meer taken die worden belegd bij stagiaires en minder geld voor nascholing. Hiermee samenhangend neemt de ervaren werkdruk toe en blijkt er minder tijd te zijn voor de kwaliteitszorg. Al met al legt dit druk op de kwaliteit van het onderwijs. Aandacht dient er ook te zijn voor de psychologische effecten van krimp. Een krimpend team heeft gevolgen voor de achterblijvers en de kwaliteit die zij moeten waarmaken. Ook wanneer de fase van krimp is afgerond en het leerlingenaantal is gestabiliseerd, blijven de effecten nog voelbaar. Dit geldt met name voor de werkdruk en de samenstelling van het personeelsbestand.

Scholen zien de krimp in de regel van tevoren aankomen en nemen vervolgens actie. Een eerste en vaak gekozen mogelijkheid is het bestrijden van de terugloop van het leerlingenaantal, bijvoorbeeld door extra promotieactiviteiten. Wanneer de krimp doorzet, besteden scholen primair aandacht aan het drukken van de kosten en een actief personeelsbeleid. Onderwijskundige aanpassingen worden minder genoemd en ook het samenwerken met andere scholen en besturen is vooralsnog een strategie, die minder vaak wordt toegepast. Terugkijkend op een proces van krimp geven scholen aan dat ze in grote lijnen dezelfde maatregelen zouden treffen. De mogelijkheid van samenwerken met andere scholen en/of besturen wordt echter vaker genoemd. Hetzelfde geldt voor onderwijskundige aanpassingen. Het vroegtijdig onderzoeken van de (on)mogelijkheden op deze gebieden lijkt dan ook een waardevolle tip.

Hoewel er nog voldoende uitdagingen liggen, concludeert de inspectie dat de meeste scholen erin slagen om tijdens en na een periode van krimp de onderwijskwaliteit op een voldoende niveau te handhaven. Dit gaat echter niet zonder slag of stoot. Krimp vraagt om aanpassingen in de context (financiën, huisvesting en personeel). Daarnaast zijn in de regel veranderingen noodzakelijk in de inrichting van het onderwijs zelf. Het handhaven van de onderwijskwaliteit vraagt dan ook om een

forse inspanning, die zich vaak vertaalt in extra ervaren werkdruk. Maar de noodzaak om te handelen biedt ook kansen. Niet voor niets geven veel scholen, waarbij het leerlingenaantal weer is gestabiliseerd, aan dat de krimp ook heeft geleid tot een kwaliteitsimpuls. Hier is echter een kanttekening op zijn plaats. Besturen geven aan dat de risicofactoren toenemen terwijl de financiële, organisatorische en wettelijke middelen om hiermee om te gaan afnemen.

6.2 Aanbevelingen

Het onderzoek leidt tot een aantal aanbevelingen, zowel aan scholen die met krimp te maken krijgen als aan andere betrokkenen:

- Demografische krimp is niet duurzaam op te lossen door het op schoolniveau werven van leerlingen ten koste van omliggende scholen. Deze oplossing kan in bepaalde schoolsituaties of tijdelijk wel effectief zijn, maar vaak is te zien dat deze op termijn geen werkbare oplossing biedt. Een meer integrale aanpak, waarbij betrokken scholen, besturen en gemeentes voor een langere periode lijnen uitzetten, is effectiever. Het is tevens aan te bevelen om de beschikbare mogelijkheden zo vroeg mogelijk gezamenlijk te verkennen.
- De personele en financiële consequenties van krimp krijgen in de regel voldoende aandacht. Het is aan te bevelen om in een vroeg stadium ook goed na te denken over onderwijskundige keuzes.
- Het werken met combinatiegroepen en grotere groepen vraagt meer vaardigheden van de leraar rondom klassenmanagement en differentiatie. Zowel op de scholen (d.m.v. bijscholing en studiedagen) als op de PABO's vraagt dit om aandacht.
- Wanneer het aantal specialismen afneemt en de klassen groter worden, legt dit extra druk op de leerlingenzorg en daarmee op het passend onderwijs. Wanneer nadruk op leerlingenwerving ertoe leidt dat ouders vooral leerlingen aanmelden die extra zorg nodig hebben, dan is dit zowel voor het kind als de school geen goede zaak. Het is daarom raadzaam om krimp niet op te vangen door het zondermeer profileren van de school als zorgschool. Het is wel van belang om aandacht te besteden aan een adequate invulling van passend onderwijs.
- Het is aan te bevelen om krimp niet alleen als mogelijke bedreiging, maar ook als kans te zien. Zeker wanneer een school zo hard krimpt, dat organisatorische en onderwijskundige keuzes gemaakt moeten worden, dan ligt hier ook een kans. Het is noodzakelijk om dan open te staan voor alle mogelijkheden en deze actief te verkennen.
- Omdat de experts aangeven dat de risico's toenemen is het aan te bevelen om het onderzoek over maximaal vijf jaar nogmaals uit te voeren om na te gaan of over een langere termijn ook nog sprake is van het handhaven van de kwaliteit van het onderwijs.

Literatuur

Aarts Public Economics (2010) i.o.v. Provincie Limburg, afdeling economische zaken (2008). *Demografische voorsprong: Kwaliteitsslag onderwijs*.

Aarts Public Economics (2010). *Knelpunten wet- en regelgeving onderwijs en krimp*

Aarts Public Economics (2010). *Krimp en Onderwijs - Vijf case studies*

Berdowski, Z. & Berger, J. & Eshuis, P. & van Oploo, M. i.o.v. OCW (2006). *Rapport "De tering naar de nering – Financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs"*

Berdowski, Z. & Berger, J. & Eshuis, P. & van Oploo, M. i.o.v. OCW (2006). *Rapport "Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden"*

Garssen, J. & van Duin, C. i.o.v. het CBS (2006). *Bevolkingsprognose 2006–2050: belangrijkste uitkomsten*

Inspectie van het Onderwijs (2009). *De Staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2007-2008*

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De Staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2009-2010*

Inspectie van het Onderwijs (2012). *De Staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2010-2011*

Luth, H.J. & Neutel, W. & van Beek, W. i.o.v. Besturenraad Centrum voor Christelijk Onderwijs (2011). *Brochure "Eerste hulp bij krimp; gevolgen, mogelijkheden en keuzes voor het Christelijk basisonderwijs"*

Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, Themagroep Krimp en Onderwijs (2009). *Position paper "Krimp en onderwijs"*

Organise to learn (2010). *Groei was succes*.

Platform Primair Onderwijs Zeeland (2010). *Onderwijs Ons Goed – Afnemende leerlingenaantallen in Zeeland*.

Sikkes, R. (2011). *Krimp zet begroting basisscholen onder druk. Artikel uit Het Onderwijsblad 15 (13) 24*

Sikkes, R. & van der Mee, G. & Kersten, A. (2012). *Krimp doet zich in het hele land voor. Artikel uit Het Onderwijsblad 04*

Stichting Scroll en Top Onderwijsadviseurs (2011). *Brochure "Krimp is samen groeien"*

Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag (2009). *Krimppijn – Aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs*.

Vrielink, S. & Jacobs, J. & Hogeling, L. i.o.v. Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (2010). *Krimp als kans – Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs*

Wilms, P. & Rade, N. & Schrijvershof C. i.o.v. provincie Limburg (2007).
Demografische Voorsprong – Kwantitatieve analyse

Wilms, P. & Rade, N. & Schrijvershof C. i.o.v. provincie Limburg (2008).
Demografische Voorsprong – Kwalitatieve analyse

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2012-37 | gratis
ISBN: 978-90-850-3304-2

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | december 2012