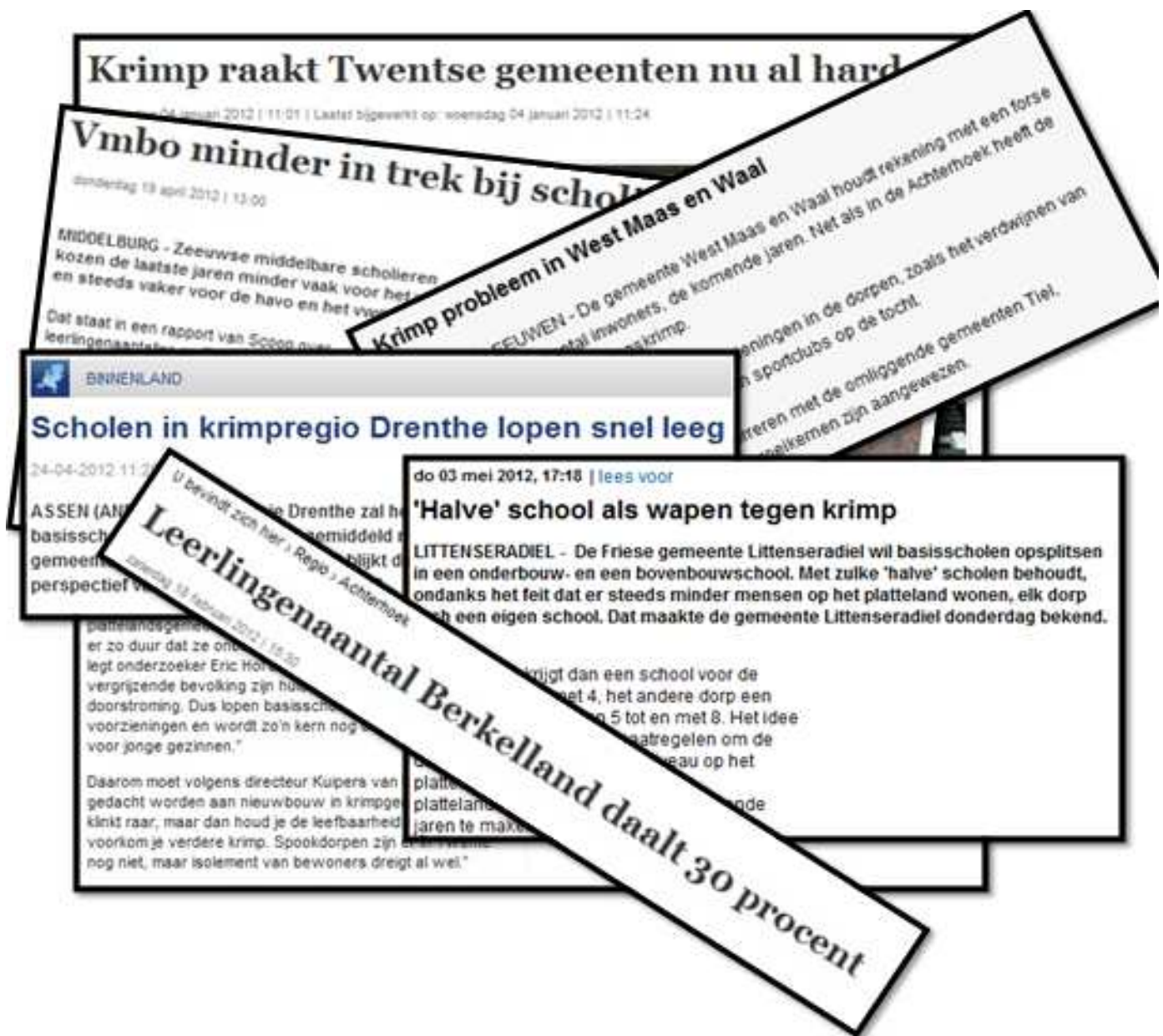


“Het voortgezet onderwijs: samen tegen krimp”

Een verkennend onderzoek naar de problematiek en strategische oplossingsrichtingen van het voortgezet onderwijs in (toekomstige) krimpregio's



Onderwijsinstelling: Radboud Universiteit Nijmegen

Opleiding: Planologie

Student: J. Saaltink

Studentnummer: s4080610

Begeleider: dhr. B. Hendriks

Colofon

Titel

HET VOORTGEZET ONDERWIJS: SAMEN TEGEN KRIMP

Een verkennend onderzoek naar huisvesting van het voortgezet onderwijs is (toekomstige) krimpregio's

Auteur

Jesper Saaltink
4080610

Masterthesis Planologie

Master Planologie
Faculteit Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Thesis begeleidster Radboud Universiteit

Dhr. Bas Hendriks

Thesis begeleider MRE Partners

Dhr. Matthie van Merwerode
Afdeling Onderzoek en Statistiek

Augustus 2012

Voorwoord

Met het schrijven van mijn masterthesis is een einde gekomen aan mijn periode als student. Sterker nog: er is een einde gekomen aan een levensfase. Rouwig ben ik echter totaal niet. Vol ambitie maar met dezelfde leergierigheid zal ik mij definitief tot de arbeidsmarkt wenden, alwaar ik komende decennia mijn kennis en competenties verder wil ontwikkelen. De leerfase bestrijkt in mijn ogen je hele leven en kent daarmee geen einde. Gedurende mijn Hbo-opleiding 'Vastgoed en Makelaardij' werd ik in sterk toenemende mate aangetrokken tot complexe, maatschappelijke vraagstukken waarbij de antwoorden niet een, twee, drie voor handen zijn. Gevoed door actuele politieke discussies heeft dit mij doen besluiten om de Master 'Planologie' aan de Radboud Universiteit te Nijmegen te gaan volgen. Deze keuze heeft mij veel wijsheid en inzichten verschaft waar ik niet louter in het toekomstige werkveld baat bij zal hebben, maar waar ik iedere dag op terug kan vallen. Gedurende de Masterfase kreeg ik een sterk groeiende interesse voor het 'krimpvraagstuk', dat ook in mijn oorspronkelijke leefomgeving (De Achterhoek) een sterke invloed heeft op beleid en de ruimtelijke omgeving. Daarbij ben ik mij af gaan vragen in welke mate de bevolkingskrimp invloed heeft op dagelijkse processen en gebeurtenissen. Deze vraag heeft ten grondslag gelegen aan dit onderzoek waarbij de focus is gericht op het voortgezet onderwijs in krimpregio's.

Afronding van dit onderzoek had niet plaats kunnen vinden zonder een aantal personen, welke ik bij naam wil bedanken. Allereerst mijn begeleider dhr. B. Hendrikx (RU Nijmegen) wie mij gedurende dit proces voortdurend heeft voorzien van waardevolle tips en adviezen. Daarnaast gaat speciale dank uit naar dhr. M. van Merwerode (MRE Partners, Deventer), wie ervoor heeft gezorgd dat ik wetenschappelijk onderzoek voorturend aan de praktijk kon spiegelen. Daarnaast heb ik warme gevoelens overgehouden aan zijn bedrijf waarbij ik met veel plezier alvast heb kunnen 'proeven' aan het werkveld. Deze thesis had tevens niet tot stand kunnen komen zonder relevante praktische inbreng. Hierbij wil ik dhr. Schings, dhr. Monsewije, dhr. Bierman, dhr. Hausman, mevr. van Wegberg, dhr. van der Esch, dhr. Vos en dhr. Kropman hartelijk bedanken voor hun openhartigheid en bijdragen. Ten slotte zijn het mijn naasten wie een speciaal woord van dank verdienen. Hoewel zij (uiteraard) geen expliciete bijdrage aan dit onderzoek hebben geleverd zijn zij in mijn leven van grote waarde. Zij dragen daarmee bij aan wie ik ben en wat ik doe, waarmee zij indirect dus wel degelijk een bijdrage aan dit onderzoek hebben geleverd.

Rest mij niets anders dan u veel plezier toe te wensen bij het lezen van de uitkomst van mijn zes maanden durende onderzoek!

Jesper Saaltink

Samenvatting

Naar verwachting zal Nederland in de komende decennia te maken krijgen met een verschijnsel dat zich niet eerder op deze schaal heeft voorgedaan: demografische krimp. Waar de Nederlandse bevolking de afgelopen eeuw verdrievoudigd is, zal deze bevolkingsgroei in de komende decennia afgevlakt worden. Hoewel deze daling op nationaal niveau nog niet noemenswaardig is, zal het resulteren in een sterke afnemende bevolking voor een aantal regio's. Zowel in kwaliteit (vergrijzing, ontgroening) als in kwantiteit. Aan de hand van tal van (beleids)studies valt op te maken dat de bevolkingsdaling ingrijpende gevolgen zal hebben voor tal van beleidsterreinen. In ogenschouw nemende dat de leeftijdscategorie van 0-20 jaar regionaal tot wel 33 procent af zal nemen, zullen gevolgen in de voortgezet onderwijssector voelbaar zijn. Afhankelijk van de regio waar een onderwijsinstelling gevestigd is, krijgen schoolbesturen en lokale overheden op de korte, middellange en lange termijn dus te maken met verschillende (ruimtelijke) problemen als gevolg van een afname van het leerlingenaantal: inkomsten lopen terug; de opheffingsnorm – het minimum leerlingenaantal dat bij een school ingeschreven moet staan – wordt ingehaald door de feiten waardoor een goede spreiding en bereikbaarheid gevaar lopen; dure opleidingen kunnen onbetaalbaar worden waardoor de diversiteit van het onderwijs afneemt en vestigingen en locaties mogelijk gesloten moeten worden (VNG, 2007). Scholen krijgen simpelweg minder inkomsten om de gebruikerslasten (personeel, huisvesting, materiaal, etc.) te dekken (Otto & van der Knaap, 2011). Daarnaast zijn schoolbestuurders bang dat de krimp nieuwe instroom van leraren zal beperken als gevolg van een vacaturestop, het personeelsbestand zal vergrijzen, de noodzaak tot fusies en samenwerking gaat stijgen en het vakkenaanbod zal kleiner worden (SBO, 2010). Het nemen van gepaste maatregelen lijkt onafwendbaar.

Doelstelling

Tot op heden kunnen veel schoolbesturen de benodigde aanpassingen nog met eigen middelen opvangen. De vraag is echter hoelang dit nog mogelijk is (Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, 2010). Aangezien de (aanstaande) bevolkingskrimp een regionaal karakter heeft waarbij diverse actoren betrokken zijn zal dit vraagstuk gezien worden als een ruimtelijk, institutioneel probleem waarbij de doelstelling van dit onderzoek als volgt geformuleerd is:

“Het verkrijgen van kennis en diepere inzichten in de rol en impact van demografische krimp enerzijds en strategisch (ruimtelijk) planningsbeleid anderzijds teneinde strategische aanbevelingen voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs in (toekomstige) krimpregio's te kunnen doen”

Met dit onderzoek wordt daarmee getracht om de problematiek rondom het voortgezet onderwijs in (toekomstige) krimpregio's uiteen te zetten. Anderzijds zal de strategische planningsliteratuur geraadpleegd worden om handvatten te bieden aan de praktijk en mogelijke oplossingsrichtingen aan te kunnen dragen. Het doel van dit onderzoek kent daarmee enerzijds een probleemgerichte en anderzijds een oplossingsgerichte benadering. Immers, er kunnen geen handvatten geboden worden indien het probleem niet voldoende geduid is. Middels een bureauonderzoek en een tweetal case-studies zal getracht worden de doelstelling te bereiken.

Theoretisch kader: Krimp

De optredende krimp kent een aantal fysieke en ruimtelijke gevolgen welke overwegend als negatief worden ervaren. Toch moeten deze gevolgen niet als hoofdprobleem van krimp gezien worden. Volgens Hospers (2010) zijn de met krimp gepaard gaande problemen fundamenteeler van aard en zitten

deze meer in het hoofd dan in de fysieke omgeving. Middels de literatuurstudie is een aantal van deze mentale kwesties in kaart gebracht waarmee de diepere problemen met betrekking tot demografische krimp geduid kunnen worden.

Het Thomas-theorema is een fundamenteel begrip uit de sociologie waarmee aangegeven wordt dat als mensen een situatie als reëel definiëren, ze ook reëel is in haar consequenties (de Pater, Groote, & Terlouw, 2002; Thomas, 1928). In andere woorden: de interpretatie van een situatie veroorzaakt de daaropvolgende acties, waarbij de interpretatie niet objectief hoeft te zijn. Het benoemen en benadrukken van krimp draagt daarmee in sterke mate bij aan de negatieve effecten doordat hier de focus op lijkt te liggen. Plots doen zich tal van aanwijzingen voor die duiden op krimp die anders wellicht helemaal niet opgevallen waren of te wijten zijn aan andere oorzaken (Hospers, 2010). Het gevolg hiervan kan zijn dat de gevolgen eerder aan krimp toegedicht worden en het effect van krimp daarmee sterker lijkt. Atzema & Boschma (2002) refereren hierbij aan de cumulatieve causatietheorie van de Zweedse econoom en Nobelprijswinnaar (1974) Myrdal (1957). Zijn theorie beschrijft dat de gevolgen van een eenmaal ingezette ontwikkeling zich opstapelen waardoor het terecht kan komen in positieve of negatieve spiraal. Hypothetisch kan dit verschijnsel zich voordoen wanneer een school niet langer levensvatbaar is en sluiting ervan dreigt. Hoewel in een dergelijk geval vanuit rationeel oogpunt beëindiging van het onderwijs een juiste beslissing lijkt zal een gemeente vanuit emotionele overwegingen kunnen besluiten om de school in stand te houden. De reden hiervan is te vinden in de cumulatieve causatietheorie.

Daarnaast wijdt Hospers (2010) een deel van de problematiek aan het door hem omschreven dorpsdenken. Wanneer we over krimp praten lijkt het dat we niet verder kijken dan de eigen dorps-, stads- of gemeentegrenzen. Maar hoe reëel is dat dorpsdenken nog in de huidige tijd? Wij Nederlanders vinden iets al snel 'ver' en willen voorzieningen bij voorkeur op de hoek van elke straat kunnen vinden (Hospers, 2010). Van Doorn (1961) zag ook in de houding van Nederlanders tegenover afstand tekenen van verwendheid en omschreef dit in de jaren zestig als dorpisme: het denken in dorpdimensies. Maar in de moderne tijd zijn steden, gemeenten en dorpen niet meer gelijk aan die van vroeger. Toch lijken bewoners en bestuurders niet volledig af te kunnen stappen van de traditionele denkwijze, met als gevolg dat het dorpisme ook in reeds gefuseerde gemeenten tot een hoop frustratie zorgt (Hospers, 2010). Dit hoeft op zich geen probleem te zijn maar kan in krimpregio's leiden tot weerstand onder de bevolking als reactie op door beleidsmakers ingestelde maatregelen. Het is immers zeker niet ondenkbaar dat het aantal onderwijsvoorzieningen zal afnemen als gevolg van een afnemend draagvlak en men een grotere afstand zal moeten afleggen om een vergelijkbare voorziening te treffen. Het is reëel om te denken dat het dorpsdenken een belemmerende werking kan hebben op aan te kondigen maatregelen.

Een ander probleem dat kan spelen in krimpregio's is het ontbreken van een gemeenschappelijk belang of een tegenstrijdigheid van individuele belangen. Het is goed denkbaar dat bij een afnemend draagvlak voor voorzieningen een aantal van deze voorzieningen de deuren zal moeten sluiten. In dat geval is het algemene belang dat het aanbod op de vraag aansluit. Een individuele school zal echter geen baat hebben bij een faillissement omdat ze dan ophoudt te bestaan. Eenzelfde probleem kan zich voordoen op politiek gebied. Stel dat drie gemeenten voortgezet onderwijs aanbieden terwijl er, als gevolg van de krimp, slechts ruimte is voor twee dan kan men besluiten om het individuele belang (voortgezet onderwijs in 'mijn' gemeente) te dienen waardoor het gemeenschappelijke belang (kwalitatief en kwantitatief goed onderwijs) tegenstrijdig is. Reynaert (2007) stelt dat lokale bestuurders veelal naar hun eigen kerktoren handelen. Waar samenwerking de leidraad lijkt te vormen in krimpregio's vormt de kerktorenpolitiek een serieuze bedreiging (Hospers, 2010). De kerktorenpolitiek kan leiden tot zogenaamde 'not-in-my-backyard' (NIMBY) reacties, welke veelvuldig voorkomen bij planologische vraagstukken en een bron van problemen kunnen zijn voor beleidsma-

kers in krimpregio's (Haartsen & Venhorst, 2010). NIMBY-reacties vertonen daarmee sterke overeenkomsten met een ander bekend dilemma: het 'prisoner's dilemma', waarbij individuele en gezamenlijke belangen leiden tot meerdere strategische keuzes. Het prisoner's dilemma is een fenomeen uit de speltheorie (Lacey, 2008). Dit dilemma komt er kortweg op neer dat het (resultaat van) strategische gedrag van de ene actor beïnvloed wordt door het (resultaat van) strategisch gedrag van de andere actor. Ook met betrekking tot het voortgezet onderwijs kan het prisoner's dilemma een rol spelen. Indien in een krimpregio een vijftal onderwijsinstellingen aanwezig is en het draagvlak (leerlingen) zal afnemen kan sluiting van één school ertoe leiden dat het draagvlak voor vier scholen toereikend is. De verschillende bestuurders zullen inzien dat sluiting van een school de beste optie is, echter zal geen van allen vermoedelijk akkoord gaan met sluiting van 'zijn' school en zal zich beroepen op de mening dat een school in 'zijn' gemeente absoluut noodzakelijk is. In dat geval zorgt de kerktoerenpolitiek (bij de lokale overheid) enerzijds en het prisoner's dilemma (bij schoolbesturen en de lokale politiek) anderzijds voor (emotioneel) moeilijke keuzes.

Het Nederlandse (ruimtelijk) beleid laat zich kenmerken door het huidige denkkader en de handelingspatronen die vrijwel altijd gebaseerd zijn op groei (Verwest, 2011; Oswalt & Rienits, 2006; de Jong & van Duin, 2009; Korsten & Goedvolk, 2008; Haartsen & Venhorst, 2010) en we in Nederland *"tot nu toe alleen hebben leren klimmen, maar nooit leren afdalen"* (Otto & van der Knaap, 2011, p. 5). Er is sprake van een groeiparadigma: de lens waardoor men de werkelijkheid ziet bepaalt hoe men tegen het probleem aankijkt en hoe het denkproces gestructureerd is. Het ontbreken van denken in krimp en het hebben van theoretische krimphandvatten kan een belemmerende werking hebben op het nemen van (gepaste) maatregelen. Deze paradigmaverandering vormt wellicht de grootste uitdaging voor de onderwijssector in krimpregio's en is moeilijk te veranderen (Goedvolk & Korsten, 2008; Verwest, 2011; Latten & Musterd, 2009; Haartsen & Venhorst, 2010; Korsten & Marsman, 2008). De aan krimp gerelateerde vraagstukken ('welke school gaan we slopen?', 'Gaan we scholen samenvoegen met de bijbehorende nieuwbouw?') doen 'pijn' en hebben betrekking op de verdeling van pijn. En pijn verdelen is nu eenmaal moeilijker dan groei verdelen (zie: Hospers, 2010). De gemeente is daarnaast een dominante actor in de ruimtelijke ordening in Nederland, waardoor gemeenten en scholen de handen ineen moeten slaan om gepaste maatregelen tot uitvoering te brengen om dit ruimtelijke vraagstuk te begeleiden.

Theoretisch kader: Strategische planning

In het kader van de oplossingsrichtingen voor de krimpproblematiek is soelaas gezocht in de strategische planningsliteratuur. Een analyse van de strategisch ruimtelijke planningsliteratuur heeft aan het licht gebracht dat in 'network governance' een vorm van sturing gevonden is welke geschikt lijkt om dit 'wicked problem' te begeleiden. De effectiviteit van dit sturingsmodel hangt echter af van een aantal voorwaarden. In welke mate aan deze voorwaarden wordt voldaan wordt duidelijk na de beschrijving van de analyse. De strategische planningsliteratuur geeft daarnaast een aantal concrete handvatten met betrekking tot de strategische oplossingen (zie hieronder).

Stabiliseren	Krimpen	Groeien	Dualistische
Niets doen	Efficiëntie en effectiviteit verhogen	Horizontale capaciteitsgroei	Efficiëntie
Oogststrategieën	Capaciteit reduceren	Verticale integratie	Kostenreductie
	Vergroten afhankelijkheid/ zekerheid	Marktontwikkeling	Concurrentievermindering
	Turnaround		

De praktische problemen

Inzichten uit de analyse onderschrijven de invloed van de theoretische mentale kwesties op de complexiteit van het vraagstuk. Minder mag dan niet gelijk staan aan slechter, in de praktijk staat men daar niet zelden anders tegenover. Het leidt ertoe dat het begeleiden van het krimpproces in de praktijk verre van vlekkeloos verloopt. Een deel van de oorzaak ligt bij de schoolbesturen zelf. Doordat zij logischerwijs het belang van hun school dienen komen zij in een prisoner's dilemma terecht waarbij een concurrerende houding ten opzichte van elkaar wordt aangenomen. Het gevolg is een strijd tussen de schoolbesturen met betrekking tot het binnenhalen van de leerlingen en zodoende het (leerlingen)verlies trachten te beperken. Echter zijn het ook andere actoren welke een rol spelen in het proces. De meest prominente rol hierbij is vergeven aan de gemeenten. Zij fungeren als (mede)verantwoordelijke voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs en vormen zo een belangrijke rol in het proces. Juist bij de gemeenten blijken de theoretische concepten initiator te zijn met betrekking tot de mentale problemen.

Conclusie

Desalniettemin biedt een aantal inzichten uit de strategische planningsliteratuur handvatten welke behulpzaam kunnen zijn bij het vraagstuk. Aangaande de inzichten uit de strategische, ruimtelijke planningsliteratuur kan gesteld worden dat het sturingsmodel 'network governance' een wezenlijke bijdrage kan leveren aan het proces dat zal moeten leiden tot een effectieve probleembestrijding. Er is echter gebleken dat aan de (theoretische) voorwaarden hiervan nog niet altijd en overal wordt voldaan. Met name in stedelijke krimpgebieden is een aantal mentale problemen de oorzaak voor het achterwege blijven van het voldoen aan deze voorwaarden. De gemeente blijkt hierbij een belangrijke actor te zijn. Gemeenten hebben niet zelden een concurrerende houding aangenomen ten opzichte van buurgemeenten. In plaats van op regionale schaal te denken en te handelen is er nog veelal sprake van een lokale dimensie. Dit leidt tot het ontbreken van consensus, een primaire voorwaarde voor effectief network governance. In de meer perifere krimpregio's is deze concurrerende houding in veel mindere mate waar te nemen en (b)lijkt aan de voorwaarden voor effectief network governance in toenemende mate te worden voldaan. Bij hen kan de focus gelegd worden op een gezamenlijke probleembestrijding. Mogelijke oplossingen worden daarvoor door de strategische planningsliteratuur aangedragen. Het nut van een (groot) deel van deze mogelijke strategische oplossingen is daarbij ondersteund door empirische inzichten. Daarbij dient echter rekening gehouden te worden met de contextafhankelijke factoren (zie beantwoording deelvraag zes), welke een sterke invloed hebben op de mogelijkheden om de theoretische strategieën tot uitvoering te brengen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	9
1.2 Onderzoeksdoel.....	9
1.3 Onderzoeksvragen.....	10
1.4 Relevantie.....	10
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.4.2 Maatschappelijke relevantie.....	11
1.5 Methodologie.....	11
1.5.1 Onderzoeksmethode.....	12
1.5.2 Dataverzameling.....	12
1.6 Onderzoekopzet.....	14
2. Context: krimp.....	16
2.1 Krimp in Nederland.....	16
2.2 De gevolgen van krimp.....	17
Deel 1: Theoretisch kader.....	19
3. Krimp.....	20
3.1 Percepties, discussie en onzekerheid.....	20
3.2 De complexiteit van krimp.....	21
3.2.1 Het Thomas-theorema en cumulatieve causatie.....	21
3.2.2 Dorpsdenken in een 'global village'.....	23
3.2.3 Individueel versus gezamenlijk belang.....	24
3.2.4 Paradigma van groei naar krimp.....	25
3.3 Barrières voor krimpstrategieën.....	27
3.4 Resumé.....	28
4. Strategieën.....	29
4.1 Strategische planning.....	29
4.1.1 Strategie, waarom?.....	31
4.1.2 Kritiek op 'Strategische Planning'.....	31
4.2 Strategisch ruimtelijke planning.....	32
4.2.1 De opkomst van strategische ruimtelijke planning.....	33
4.2.2 Network Governance.....	34
4.3 Corporate Planning.....	37
4.3.1 Profit versus non-profit.....	38
4.3.2 Strategische maatregelen.....	40
4.4 Resumé.....	44
Deel 2: Analyse.....	46
5. Analyse.....	47
5.1 Achtergronden en context.....	47
5.2 De basis van het probleem.....	49
5.2.1 Zuid-Limburg.....	49
5.2.2 De Achterhoek.....	50
5.3 Probleemversterkende (f)actoren.....	50

5.4	Oplossingsrichtingen	54
6.	Conclusies	58
6.1	Conclusies	58
6.2	Aanbevelingen	62
6.2.1	Aanbevelingen voor de wetenschap	63
6.2.2	Aanbevelingen voor de praktijk	63
6.3	Reflectie	64
	Bibliografie	66
	Bijlagen	72

1. Inleiding

De Nederlandse bevolking is in de afgelopen eeuw verdriedubbeld: van 5,5 miljoen naar 16,3 miljoen inwoners. Deze vrijwel continue groei is bepalend geweest voor beleid (Verwest, 2011). Met het rapport 'Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers' schudden Derks, Hovens en Klinkers (2006) de nationale politiek echter wakker met betrekking tot de mogelijk verstrekkende gevolgen die op zouden kunnen treden als gevolg van demografische krimp (Derks et al., 2006; Haartsen & Venhorst, 2010). Hoewel krimp in de volksmond bekend staat als het afnemen van het bevolkingsaantal is dit een te beperkte benadering hiervan. Over het algemeen worden er drie hoofdvormen van krimp onderscheiden (Hospers, 2012), waarbij sprake kan zijn van 1) een afnemende bevolking (ook wel kwantitatieve of 'harde' krimp), 2) een daling van het aantal huishoudens en 3) een krimpende potentiële beroepsbevolking. In dat laatste geval is sprake van kwalitatieve of 'zachte' krimp (Verwest, 2011; Lang, 2005; Hospers, 2010). Krimp kan een natuurlijk gevolg zijn van ontwikkelingen met betrekking tot geboorte en sterfte maar het kan ook optreden als gevolg van veranderingen in bevolkingssamenstelling, bijvoorbeeld door afname van jongeren (ontgroening), een toename van senioren (vergrijzing) of zelfs door een toe- of afname van een bepaalde categorie inkomens (van Dam, de Groot, & Verwest, 2006). Dit kan als gevolg hebben dat er huishoudensverdunding op treedt waardoor geen sprake is van krimp als in een afnemend huishoudensaantal, terwijl van bevolkingsafname in dat geval wel degelijk sprake is (van Dam et al., 2006). Naar verwachting zal 60 procent van de gemeenten met een bevolkingsdaling te maken krijgen in 2025 (CBS, 2010). Naast de bevolkingskrimp in absolute aantallen is het wellicht des te meer de veranderende samenstelling (vergrijzing, ontgroening) als gevolg van de demografische krimp die de meeste angst inboezemt. Gevolgen van deze krimp zullen weerslag hebben op tal van ruimtelijke, commerciële en sociale voorzieningen, waardoor (ingrijpende) maatregelen niet kunnen ontbreken om de vitaliteit in stand te houden (Otto & van der Knaap, 2011). In vrijwel alle sectoren zullen de gevolgen van de bevolkingskrimp voelbaar zijn, zo ook in de onderwijssector (zie bijvoorbeeld: TC Tubantia, 2011; Noordhollands Dagblad, 2011). Een in aantal afnemende bevolking zal ook de omvang van de doelgroep voor het (voortgezet) onderwijs verkleinen. Als gevolg van de ontgroening is de verwachting dat deze doelgroep nog sterker krimpt dan de overige leeftijdscategorieën (Derks et al., 2006). Voor schoolbesturen in krimpregio's is het van belang om tijdig een toekomstbestendige strategie te ontwikkelen. De dalende leerlingenaantallen hebben immers ook gevolgen voor de huisvesting van het onderwijs (Trouw, 2011). Hoewel krimp in (delen van) Nederland vaker voor is gekomen is de omvang hiervan niet eerder zo groot geweest. Hospers (2010) ziet hierin een oorzaak voor het ontbreken van historische wetenschappelijke aandacht voor dit fenomeen waardoor (algemene) krimptheorieën volgens hem nog ontbreken. Het leidt er tevens toe dat men vooralsnog op tal van terreinen (woningmarkt, arbeidsmarkt, onderwijs) zoekende is naar effectieve maatregelen om de krimp te begeleiden. In de wetenschap blijkt het thema bevolkingskrimp nog niet eerder gekoppeld te zijn aan de strategische planningsliteratuur. Iets wat in dit onderzoek gedaan zal worden, teneinde inzichten uit de wetenschap te kunnen gebruiken als praktische handvatten.

1.2 ONDERZOEKSDOEL

Tot op heden kunnen veel schoolbesturen de benodigde aanpassingen nog met eigen middelen opvangen. De vraag is echter hoelang dit nog mogelijk is (Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, 2010). Aangezien de (aanstaande) bevolkingskrimp een regionaal karakter heeft moet dit vraagstuk gezien worden als een ruimtelijk probleem. Hoewel de teruggang van het (potentiële) leerlingenaantal al-

leen maar problematisch lijkt te zijn, zitten er ook kansen in deze ontwikkeling. Herordering van de onderwijsinfrastructuur biedt ook mogelijkheden om (ver)nieuwe(nde) onderwijsconcepten in te voeren (Otto & van der Knaap, 2011). Het doel van het onderzoek kan het beste omschreven worden als:

“Het verkrijgen van kennis en diepere inzichten in de rol en impact van demografische krimp enerzijds en strategisch (ruimtelijk) planningsbeleid anderzijds teneinde strategische aanbevelingen voor (de huisvesting van) het voortgezet onderwijs in (toekomstige) krimpregio's te kunnen doen”

Inzichten in krimpprocessen en de gevolgen van bevolkingskrimp zullen een voorwaarde zijn om krimp te duiden en aanverwante problematiek te begrijpen. Teneinde ad-hoc beslissingen te vermijden zullen inzichten uit de (ruimtelijk) strategische planningsliteratuur handvatten moeten bieden om strategische oplossingen te formuleren.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Aan de hand van de in de vorige paragraaf beschreven onderzoeksdoelstelling is een hoofdvraag opgesteld welke de rode draad in deze masterthesis vormt. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

“In welke mate kan middels strategische (ruimtelijke) planning een antwoord worden gevonden op de (negatieve) gevolgen van demografische krimp voor (de huisvesting van) het voortgezet onderwijs in (toekomstige) krimpregio's?”

Deze hoofdvraag zal beantwoord worden met behulp van een aantal deelvragen. Deze deelvragen hebben daarmee een ondersteunende en sturende functie. Beantwoording van de separate deelvragen zal leiden tot het vinden van het antwoord op de hoofdvraag. In grote lijnen kan gesteld worden dat het onderzoek twee ‘onderzoeksfenomenen’ heeft: bevolkingskrimp en strategische planning. Deze kernbegrippen zullen leidend zijn in het onderzoek. De volgende deelvragen behandelen de kernbegrippen en dienen gezamenlijk een antwoord te vinden op de hoofdvraag:

- D1) Wat is demografische krimp en welke regionale verschillen zijn er?
- D2) Welke (verwachte) gevolgen heeft demografische krimp voor sociaal-maatschappelijke voorzieningen in het algemeen en het onderwijs in het bijzonder?
- D3) Welke (f)actoren, processen en mechanismen spelen een rol bij de organisatie van het voortgezet onderwijs in krimpregio's?
- D4) Wat is strategische (ruimtelijke) planning en hoe kan de inzet hiervan leiden tot een effectieve ruimtelijk probleembestrijding?
- D5) Welke elementen uit de strategische planningsliteratuur kunnen een mogelijke bijdrage leveren aan de aan krimp gerelateerde problemen met betrekking tot het voortgezet onderwijs?
- D6) Welke inzichten uit de praktijk dragen bij aan het beoordelen van de in de literatuur gevonden strategische oplossingen met betrekking tot de (huisvesting van het) voortgezet onderwijs?

1.4 RELEVANTIE

Hieronder wordt de keuze van het onderzoek en de keuzes in het onderzoek toegelicht in het licht van enerzijds de wetenschappelijke en anderzijds de maatschappelijke relevantie.

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

De voornaamste wetenschappelijke relevantie is te vinden in de discussie die ontstaat naar aanleiding van de verschillende percepties van krimp (Hartog, 2005; Van Dam et al., 2006; Verwest, 2011; Dankert, n.d.; Hospers, 2010; Latten, 2009; Otto & Van der Knaap, 2011; Schröder, 2012; Van Dalen, 2008). Krimp is het laatste decennium in tal van (wetenschappelijke) studies een thema geweest waarbij het verschijnsel zowel positief als negatief benaderd is. Middels dit onderzoek zal een bijdrage geleverd worden aan dit wetenschappelijke debat aangezien theoretische concepten gecombineerd zullen worden met praktische inzichten. De omvang en complexiteit van demografische krimp maken dit thema tot een proces dat begeleid moet worden (Hospers, 2012). In de veronderstelling de krimp op een strategische wijze te willen begeleiden kan strategische planning daar wellicht ondersteuning aan bieden. Daarbij is onduidelijk in welke mate strategische planning ondersteuning kan bieden aan te formuleren oplossingen van de negatieve ruimtelijke gevolgen en kansen van demografische krimp. De koppeling van demografische krimp enerzijds en strategische planning anderzijds is tot op heden nog niet gemaakt. Deze masterthesis beoogt aan deze kennislacune een wezenlijke bijdrage te leveren, teneinde te kunnen beoordelen in welke mate inzichten uit de strategische planningsliteratuur behulpzaam kunnen zijn bij het begeleiden van de demografische krimp. Met name op het gebied van de ruimtelijke planning blijkt deze lacune zich voor te doen. Op het gebied van bepaalde sectoren zoals bijvoorbeeld de woningmarkt (zie o.a. Verwest, Sorel & Buitelaar, 2008; van Dam, Verwest & de Groot, 2007) en kantorenmark (zie o.a. (van der Meer, 2010; Janssen-Jansen, 2010) is reeds tal van (wetenschappelijk) onderzoek uitgevoerd, maar aan de onderwijssector is in de literatuur beduidend minder aandacht besteed. Zodoende is onduidelijk of en in welke mate inzichten uit de strategische literatuur bij kunnen dragen aan een begeleiding van zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve aanbod van het (voortgezet) onderwijs.

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Het gebrek aan wetenschappelijke inzichten inzake het hoofddoel van dit onderzoek heeft als gevolg dat bestuurders tot op heden nog niet goed weten om te gaan met ruimtelijke krimpvraagstukken. Dit onderzoek kent daarmee een grote relevantie voor de beleidspraktijk, daar het informatie zal opleveren met betrekking tot het op een strategische wijze begeleiden van ruimtelijke krimpvraagstukken zoals het huisvestingsvraagstuk van onderwijsvoorzieningen. Huisvesting is over het algemeen inflexibel en kent een lange levens- en gebruiksduur. Dit veronderstelt dat huisvestingsvraagstukken bij uitstek geschikt zijn om op strategische wijze te worden aangepakt. Zowel voor lokale overheden, die deels verantwoordelijk zijn voor het aanbod van het voortgezet onderwijs, als voor schoolbesturen zal uit dit onderzoek voortkomende informatie gebruikt kunnen worden om huisvestingsstrategieën te bepalen en te waarderen. Dit onderzoek kent relevantie voor planners in krimpregio's, maar ook voor de regio's die daar in de (nabije) toekomst mee te maken (kunnen) krijgen. Dit onderzoek dient daarmee bij te dragen aan het agenderen van de krimp met betrekking tot het onderwijs: hoe kan het onderwerp tijdig worden geagendeerd zodat passende maatregelen genomen kunnen worden? De noodzaak hiervan is te vinden in de snelle (op)komst van krimp van waaruit een denkomslag plaats dient te vinden op relatief korte termijn. Het tijdig onderkennen en inschatten van (de grootte van) het probleem is belangrijk zodat het de juiste politieke en bestuurlijke aandacht krijgt.

1.5 METHODOLOGIE

Deze masterthesis is tot stand gekomen aan de hand van een uitgevoerd exploratief, kwalitatief diepteonderzoek. Dit onderzoek kent een exploratief karakter aangezien nog niet eerder de koppe-

ling is gemaakt tussen demografische krimp enerzijds en strategische planning anderzijds. Kwantitatief onderzoek is modelmatig van aard en tracht de complexe werkelijkheid te vangen in binaire simplificaties of te becijferen. Kwalitatief onderzoek daarentegen is meer contextgevoelig en laat meer ruimte aan interpretatie. Bij kwalitatief onderzoek gaat het dan ook niet om het in kaart brengen van cijfers, maar om het verkennen en inzichtelijk maken van een thema of vraagstuk. Het uitgangspunt van kwalitatief onderzoek is het duiden en begrijpen van menselijk gedrag op basis van (sociale) constructies en betekenissen (Boeije, 2005, p. 27). In kwalitatief onderzoek staan de beschrijving en interpretatie van de problemen in de onderzoekssituatie voorop. Het gaat vooral om het benoemen van gedragingen, uitspraken en tekstdelen uit verzamelde documenten (Reulink & Lindeman, 2005). Vanuit deze gedachte is voor dit onderzoek een kwalitatieve benadering gekozen. Aangezien het een vraagstuk betreft waarbij twee kernbegrippen (strategische planning en demografische krimp) aan elkaar gekoppeld worden welke nog niet eerder aan elkaar gekoppeld zijn. Doordat een kwalitatieve benadering een meer open karakter heeft zal deze beter aansluiten bij het doel van het onderzoek.

1.5.1 Onderzoeksmethode

Het eerste deel van dit onderzoek behelst een literatuurstudie waarbij theoretische concepten met betrekking tot demografische krimp en strategische planning beschreven worden. Deze studie kan gekenmerkt worden als bureauonderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007). Aangaande de demografische krimp zal hierbij een beeld geschetst worden van de complexiteit en omvang van de (aanstaande) demografische krimp en welke (mentale) problemen hieruit voort (kunnen) komen, specifiek gericht op de voortgezet onderwijssector. Het eerste gedeelte van de literatuurstudie kent daarmee een probleemgericht karakter waarbij de theoretische inzichten de (mogelijke) problematiek zullen duiden. De tweede sectie van het eerste deel kent een oplossingsgericht karakter waarbij het doel is om concepten uit de strategische planningsliteratuur te vinden welke een bijdrage kunnen leveren aan de problematiek. De keuze voor een kwalitatieve benadering ligt om twee redenen voor de hand.

Ten eerste is er, zoals beschreven in de wetenschappelijke relevantie, sprake van een koppeling van twee kernbegrippen welke nog niet eerder aan elkaar gekoppeld zijn. In die zin is er sprake van een nieuw onderzoeksterrein. Een open, kwalitatieve benadering kan in dezer behulpzaam zijn om meer inzichten in de problematiek te genereren en oplossingsrichtingen voor de praktijk te bieden. Ten tweede is er de veronderstelling dat de omvang en complexiteit van het huisvestingsvraagstuk voor het voortgezet onderwijs sterk verschilt per situatie (contextafhankelijk). De organisatie van het voortgezet onderwijs zal op regionaal/ lokaal niveau sterk verschillen. Doordat in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van bestaande literatuur enerzijds en interviews anderzijds is dit onderzoek bij uitstek kwalitatief van aard. Het heeft als gevolg dat de resultaten van dit onderzoek niet getoetst kunnen worden zoals dat bij kwantitatief onderzoek het geval is.

Het tweede deel van dit onderzoek bestaat uit een analyse van empirische bevindingen. Aan de hand van deze analyse zal de actuele situatie in de praktijk beschreven worden. Hierbij zijn de in het eerste deel gedane (theoretische) bevindingen behulpzaam. Zoals eerder beschreven is in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatief en diepgaand onderzoek waardoor gebruik gemaakt wordt van casestudies.

1.5.2 Dataverzameling

Zoals beschreven bestaat dit onderzoek uit twee delen: een literatuurstudie en een analyse op basis van twee casestudies. Aangaande het eerste aspect zal dit deel tot stand komen middels een analyse van de reeds bestaande literatuur. Deze literatuur stelt mij in staat om eventuele problemen en de omvang met betrekking tot demografische krimp te duiden. In het tweede gedeelte van het bureau-

onderzoek zal bestaande literatuur omtrent strategische planning inzichten verschaffen om mogelijke (strategische) oplossingsrichtingen te formuleren waarmee de verwachte problemen afgezwakt kunnen worden.

Om de actuele en aanstaande problematiek aangaande het voortgezet onderwijs in krimpregio's te kunnen duiden en begrijpen is een tweetal casestudies uitgevoerd. Deze casestudies hebben betrekking op Zuid-Limburg, een stedelijke topkrimpregio, en de Achterhoek, een perifere anticipeerregio. Een zevental interviews met acht personen heeft plaats gevonden om de problematiek te kunnen duiden. Doordat Zuid-Limburg reeds aan krimp onderhevig is en de Achterhoek in de nabije toekomst hiermee te maken krijgt is sprake van een vergelijkende casestudy. Daarnaast kunnen wellicht verschillen worden geduid met betrekking tot de eigenschappen van de regio (perifeer vs. stedelijk). Ten einde een goede analyse plaats te laten vinden zijn interviews gehouden met:

Achterhoek:

- Dhr. H. van der Esch, voorzitter stichting Achterhoek VO (zie bijlage 6)
- Dhr. Y. Kropman, adviseur gemeente Gelderland afdeling Wonen, Welzijn en Zorg (zie bijlage 5)
- Dhr. J. Vos, directeur bedrijfsvoering 'Het Assink Lyceum' (zie bijlage 7)

Zuid-Limburg

- Dhr. J. Bierman, voorzitter centrale directie LVO Maastricht (zie bijlage 8)
- Dhr. F. Schings, voorzitter centrale directie LVO Parkstad (zie bijlage 9)
- Mevr. M. van Wegberg, voorzitter centrale directie LVO Weert en dhr. J. Hausman, waarnemend voorzitter centrale directie LVO Weert (zie bijlage 10)
- Dhr. J. Monsewije, voorzitter centrale directie SVO-PL & Lid van de ledenraad van de VO-raad (zie bijlage 11).

De afgenomen interviews hadden een open of half gestructureerd karakter. Dit wil zeggen dat van tevoren een aantal vragen is geformuleerd, (mede) op basis van de uit het bureauonderzoek naar voren gekomen bevindingen. De volgende vragen vormden de rode draad tijdens de interviews:

- Wat weet u van de (aanstaande) demografische krimp en de (verwachte) gevolgen voor het voortgezet onderwijs?
- Welke problemen merkt u op bij diverse actoren welke met krimp te maken hebben en wat is de invloed hiervan op het proces?
- In welke mate denkt u dat de krimp invloed heeft op de huisvesting van het voortgezet onderwijs?
- Welke partijen moeten betrokken worden bij het proces dat de (negatieve) gevolgen van krimp moet beperken?
- Welke maatregelen met betrekking tot de organisatie zullen behulpzaam zijn bij het (effectief) begeleiden van de demografische krimp?
- Welke maatregelen met betrekking tot de huisvesting kunnen behulpzaam zijn bij het (effectief) begeleiden van de demografische krimp?

Bij het opstellen van de vragen is rekening gehouden met het doel van kwalitatief onderzoek, waarbij het belangrijk is dat de onderzoeker flexibel in kan spelen op de onderzoekssituatie en op de informatie die de onderzochten of respondenten geven. Volledig gestructureerde interviews zijn niet flexibel genoeg en derhalve niet geschikt als dataverzamelmethode voor kwalitatief onderzoek (Reulink & Lindeman, 2005). De keuze voor bovenstaande respondenten is voortgekomen uit de be-

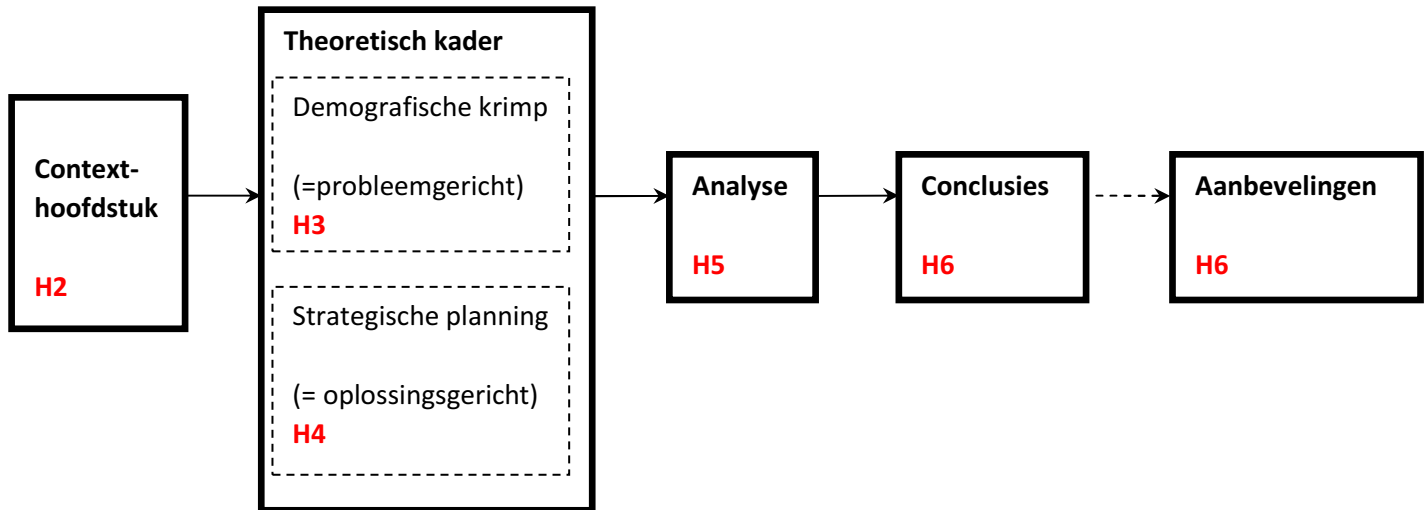
slissing om diverse actoren uit het praktische speelveld van de (aanstaande) problematiek te onder-
vragen naar hun visie hierop. Hoewel de lokale politiek een belangrijke speler blijkt te zijn op het
gebied van (de huisvesting van) het voortgezet onderwijs is, in verband met de beschikbare tijd, be-
sloten om de aandacht voornamelijk te vestigen op de direct betrokkenen, de onderwijsbestuurders.

In de regio Achterhoek zijn interviews gehouden met de voorzitter van een onderwijsstichting ener-
zijds en de directeur bedrijfsvoering van een school welke niet bij een stichting is aangesloten (een-
pitter) anderzijds. Deze keuze is gemaakt om eventuele verschillen in waarnemingen en percepties te
kunnen duiden. In Zuid-Limburg hebben louter interviews plaatsgevonden met personen van twee
(concurrerende) stichtingen. Doel van de casestudies is om een zo breed mogelijk overzicht van de
actuele problematiek te kunnen geven. Inzichten in de problematiek leiden tot de beoordeling van de
inzichten uit de strategische literatuur teneinde mogelijke oplossingsrichtingen aan te dragen. In de
analyse is getracht om de inzichten uit het theoretische kader te spiegelen aan de werkelijkheid. De-
ze koppeling heeft geleid tot een aantal inzichten waardoor de tweeledige data (literatuur en empiri-
sche data) is omgezet tot kennis. Hierbij is stapsgewijs getracht om tijdens de interviews de gevon-
den theoretische inzichten te beoordelen op mate van overeenkomst en invloed. Daarbij is rekening
gehouden met het gegeven dat een suggestieve vragen zullen leiden tot niet met de werkelijkheid
corresponderende antwoorden. Suggestieve vragen zijn daarom vermeden om een zo goed mogelijk
beeld van de werkelijkheid te krijgen. Desalniettemin is gedurende de interviews een aantal theoreti-
sche concepten (mentale problemen, network governance, strategische maatregelen) letterlijk be-
noemd wanneer een sterk vermoeden aanwezig was dat op betreffend concept gedoeld werd. De
beschrijving van de analyse heeft ten slotte plaats gevonden middels de structuur welke in het theo-
retisch kader uiteengezet is. Eerst is een breed en oppervlakkig beeld geschetst van de demografi-
sche krimp in de praktijk. Vervolgens wordt beschreven welke de diepere inzichten uit de literatuur
de weerbarstigheid van krimp in de praktijk kunnen verklaren. Daarna is de focus gelegd op de oplos-
singsrichtingen om ten slotte de concrete gevolgen voor de huisvesting te beschrijven.

1.6 ONDERZOEKSOPZET

In dit onderzoek staat het duiden van de problematiek centraal teneinde schoolbestuurders handrei-
kingen te geven om te kunnen omgaan met de (aanstaande) demografische krimp. Hoewel dit on-
derzoek daarmee een sterk probleemgericht karakter heeft kan een beschouwing van de mogelijke
oplossingsrichtingen, op basis van de strategische planningsliteratuur, niet achterwege blijven. Het
eerste gedeelte van het theoretische kader zal daarom ingaan op de problematiek van demografi-
sche krimp. Na een korte introductie van het fenomeen demografische krimp in de vorm van een
contexthoofdstuk zal in het theoretisch kader uitgebreid aandacht worden besteed aan de mentale
problemen die demografische krimp tot een weerbarstig verschijnsel maken. Het tweede gedeelte
van het theoretische kader (hoofdstuk vier) heeft een oplossingsgericht karakter. Inzichten uit de
strategische planningsliteratuur zullen aan moeten tonen of en in welke mate strategische planning
geschikt is om de krimp op een strategische wijze te begeleiden. In het vijfde hoofdstuk zal vervol-
gens een analyse plaats vinden op basis van de afgenomen interviews enerzijds en de bevindingen uit
het bureauonderzoek anderzijds. Naar aanleiding van de analyse zal in hoofdstuk vijf de hoofdvraag
beantwoord kunnen worden. Ten slotte zullen deze conclusies resulteren in een aantal aanbevelin-
gen en zal een reflectie op het uitgevoerde onderzoek plaatsvinden. In onderstaand overzicht is de
onderzoeksopzet visueel weergegeven. Onderstaand is de onderzoeksopzet schematisch weergege-
ven.

Figuur 1: Schematische weergave onderzoeksopzet



2. Context: krimp

Een kleine tien jaar is krimp in Nederland een ‘hot item’ en neemt het een prominente plaats in op de beleidsagenda’s. Gedurende deze periode, mede als gevolg van de huidige financiële en economische crisis, is het niet louter groei dat de klok slaat. Bevolkingskrimp kent telkens een andere mix van oorzaken waardoor het omschreven kan worden als het resultaat van bijzondere omstandigheden die per plaats en per tijd verschillen (Hospers, 2010). Op hoofdlijnen zijn deze oorzaken te onderscheiden in een aantal categorieën, te weten: (natuurlijk) demografische, sociaal-culturele, economische en politieke ontwikkelingen (van Dam et al., 2006; Oswalt & Rieniets, 2006). Wanneer beleidsdocumenten (zie bijv.: Ferwest & van Dam, 2010; VNG, 2009; Rijk, VNG & IPO, 2009) inzake het krimpthema worden bestudeerd valt op dat de toon hierin vrij alarmerend van aard is. Is de angst die beleidsmakers en onderzoekers (zie bijv.: Derksen et al., 2006; van Dam et al., 2006) hebben gegrond? In dit hoofdstuk zal het ‘fenomeen’ krimp aan een eerste beschouwing onderworpen worden. Inzichten in de complexiteit en problematiek van krimp zijn een voorwaarde om de bevolkingskrimp te begrijpen en daarmee om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Hierbij zal kort worden ingegaan op de (omvang van de) bevolkingsdaling om van daaruit de (ruimtelijke) gevolgen in kaart te kunnen brengen, in het bijzonder voor de voorzieningen en het voortgezet onderwijs. Op deze gevolgen zullen de maatregelen immers een antwoord moeten bieden.

2.1 KRIMP IN NEDERLAND

Soms lijkt het alsof we zijn vergeten dat bevolkingskrimp van alle tijden is. Sterker nog, als we goed naar het verleden kijken is de krimp in een aantal regio’s een oud fenomeen. Diverse historische ontwikkelingen en gebeurtenissen zijn debet aan de veranderende demografie, zowel in perifeer gelegen gebieden als in grote en middelgrote steden en stedelijke gebieden. Krimp is het gevolg van migraties enerzijds en de natuurlijke bevolkingsverandering anderzijds. Deze veranderingen worden deels ingezet als gevolg van politieke besluitvorming (van Dalen & Engelen, 2009). De Nederlandse planningspraktijk kenmerkt zich door een dominante rol van de overheid, waardoor het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid een sterke invloed heeft op de ruimtelijke gevolgen van het migratiegedrag. Met name tot en met de uitvoering van de Vierde Nota Extra (VINEX) beïnvloedde de overheid door deze nota’s de ruimtelijke mogelijkheden (van Dam et al., 2006). Door het restrictieve beleid en krapte op een aantal markten (de woningmarkt in het bijzonder) werd de bevolking voor een groot gedeelte geografisch gestuurd. Een ander voorbeeld van de sterke hand van de overheid is te vinden in de benoeming van een aantal ‘groei-kernen’ in de jaren tachtig, waarbij subsidies en instrumenten beschikbaar gesteld werden aan kernen nabij steden waar een sterke groei was waar te nemen als gevolg van de urbanisatie (de Bruijne & Knol, 2001). De overheid speelt daarmee een belangrijke rol in dit onderzoek. Immers, met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken, waar de huisvesting van het onderwijs er één van is, is de (lokale) overheid vrijwel altijd een actor. In welke mate zij belanghebbende is en invloed heeft op het proces en/ of de uitkomsten zal in het vervolg van dit onderzoek moeten blijken.

Nationaal, regionaal en lokaal

Op nationaal niveau speelt de kwantitatieve krimp tot 2040 nauwelijks een rol van betekenis aangezien de totale bevolkingsomvang tot dan naar verwachting zal doorgroeien tot 17,8 miljoen, waarna tot 2055 slechts een zeer lichte daling verwacht wordt (CBS, 2010). Desalniettemin is het de kwalitatieve krimp, de samenstelling van de bevolking, die leidt tot nationale aanpassingen van beleid. Naast de toenemende vergrijzing zijn het de toegenomen levensverwachting en de afgenomen vrucht-

Figuur 2: Overzicht topkrimp- en anticipeerregio's



Bron: Smallegenbroek (2011)

baarheid die ervoor zorgen dat de demografische druk sterk toeneemt (de Jong & van Duin, 2009; van Dam et al., 2006). Op nationale schaal speelt de overheid hierop in door een verhoging van de pensioenleeftijd door te voeren. Middels deze verhoging tracht de overheid de balans tussen de beroepsbevolking en de gepensioneerden te herstellen ten einde de pensioenuitkeringen te kunnen blijven betalen. Op regionaal en lokaal niveau speelt het krimpvraagstuk een beduidend grotere rol dan op nationaal niveau, zowel met betrekking tot de kwantitatieve als de kwalitatieve krimp (Verwest, Sorel, & Buitelaar, 2010). Naar verwachting krijgt 37 tot 60 procent van de gemeenten tot 2040 te maken met een bevolkingsdaling (Verwest et al., 2010; Ministerie BZK; 2009). Sinds het begin van de 21^e eeuw zijn er massaal Nederlandse beleidspublicaties verschenen die de (mogelijke) gevolgen van krimp voor de Nederlandse samenleving in kaart hebben gebracht (zie bijv.: Rijk, VNG & IPO, 2011; van Dam et al., 2006; Derks et al., 2006). In eerste instantie beperkte de beleidsmatige en professionele aandacht zich tot de drie 'topkrimpregio's': Noordoost-Groningen, Parkstad-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen (Rijk, VNG & IPO, 2009) maar anno 2012 gaat de aandacht daarnaast uit naar de zogenaamde 'anticipeerregio's' (Rijk, VNG & IPO, 2011): regio's waar demografische krimp zich op relatief korte termijn zal aandienen. Figuur 2 geeft zowel de topkrimp- als de anticipeerregio's weer. Naast de kwantitatieve krimp worden in de beleidsdocumenten tevens voor kwalitatieve krimp (vergrijzing, ontgroening) verantwoordelijke processen belicht (Nirov, 2012; Rijk, VNG & IPO, 2011). In dit onderzoek zal de focus gelegd worden op de analyse van het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen. Op de oorzaken zal in dit onderzoek derhalve niet ingegaan worden. Wel van belang is de toon in de relevante beleidsdocumenten met betrekking tot de bevolkingskrimp, welke vrij alarmerend van aard is (van Dalen & Engelen, 2009). Dit roept de vraag op welke (mogelijke) gevolgen krimp met zich meebrengt.

2.2 DE GEVOLGEN VAN KRIMP

Uit veel beleidsadviesdocumenten komt naar voren dat de angst met betrekking tot bevolkingskrimp regeert. Vrij recent omschreven het Rijk, VNG en IPO (2011, p. 5) bevolkingsdaling als: *"bij uitstek een ontwikkeling met een langdurige invloed op de regio's die ermee te maken krijgen. Het heeft ingrijpende, structurele effecten op de leefbaarheid en economische vitaliteit van deze gebieden"*. Van Dam et al., (2006, p. 9) stellen dat de veranderende samenstelling van de bevolking op regionaal en lokaal niveau voor (negatieve) ruimtelijke effecten zorgt. Als mogelijke ruimtelijke gevolgen noemen van Dam et al. (2006): verslechterende kwaliteit van de leefomgeving, kwantiteit en kwaliteit van het woningaanbod (van aanbod- naar vragersmarkt) en een verandering van het voorzieningenniveau. De verwachting van een verandering van het voorzieningenniveau wordt tevens uitgesproken door Hospers (2010) en Otto & Van der Knaap (2011). Daartoe stellen Aalbers, Heutinck & Visschedijk (2011) dat door de vergrijzing in bepaalde regio's de vraag naar zorg en hieraan gerelateerde voorzieningen toe zal nemen terwijl het draagvlak voor (educatieve) voorzieningen volgens het Rijk, VNG & IPO (2009) sterk zal afnemen. De combinatie van kwalitatieve (ontgroening) en kwantitatieve (afnemend migratiesaldo) krimp leidt er namelijk toe dat het aandeel in de leeftijdscategorie 0-20 jaar

landelijk tot 2040 met bijna 7% daalt, wat zich zal vertalen in een dalend leerlingenaantal, in sommige regio's tot wel 50%. Deze krimp zal als eerste voelbaar zijn in het primair onderwijs (PO) en vervolgens in het voortgezet onderwijs (VO) (Rijk, VNG & IPO, 2009; SBO, 2010). De krimp leidt tot een afnemende vraag naar voorzieningen in het algemeen en onderwijsvoorzieningen in het bijzonder wat gevolgen heeft voor betreffende sector. Er wordt zowel in de theorie (Haartsen & Venhorst, *Planning for Decline: Anticipation on Population Decline in the Netherlands*, 2010) als in de praktijk (Blijsterveldt-Vliegenthart, 2011; Aalbers et al., 2011) gesteld dat er geanticipeerd zal moeten worden op de (aanstaande) demografische veranderingen. Ter illustratie: Uit onderzoek van advies- en ingenieursbureau DHV blijkt dat er in de krimpgebieden in Nederland naar schatting circa 10%, dat is 700 scholen, in 2025 de deuren kunnen sluiten als gemeenten en schoolbesturen geen maatregelen nemen om deze ruimtelijke gevolgen van krimp op te vangen (DHV, 2010).

Het voortgezet onderwijs onder druk?

Afhankelijk van de regio waar een onderwijsinstelling gevestigd is, krijgen schoolbesturen en lokale overheden op de korte, middellange en lange termijn dus te maken met verschillende (ruimtelijke) problemen als gevolg van een afname van het leerlingenaantal in zowel het PO als het VO: inkomsten lopen terug; de opheffingsnorm – het minimum leerlingenaantal dat bij een school ingeschreven moet staan – wordt ingehaald door de feiten waardoor een goede spreiding en bereikbaarheid gevaar lopen; dure opleidingen kunnen onbetaalbaar worden waardoor de diversiteit van het onderwijs afneemt en vestigingen en locaties mogelijk gesloten moeten worden (VNG, 2007). Scholen krijgen simpelweg minder inkomsten om de gebruikerslasten (personeel, huisvesting, materiaal, etc.) te dekken (Otto & van der Knaap, 2011). Daarnaast zijn schoolbestuurders bang dat de krimp nieuwe instroom van leraren zal beperken als gevolg van een vacaturestop, het personeelsbestand zal vergrijzen, de noodzaak tot fusies en samenwerking gaat stijgen en het vakkenaanbod zal kleiner worden (SBO, 2010). Het nemen van gepaste maatregelen lijkt onafwendbaar. Ruimtelijke gevolgen zijn te vinden in eventuele sluitingen van scholen welke invloed zullen hebben op de leerlingenstroom en de door leerlingen af te leggen afstanden. Het spreekt voor zich dat fusies, samenwerkingen en eventuele opheffingen van scholen invloed hebben op gezamenlijke afstemming van het probleem en de ruimtelijke omgeving. Maar welke scholen zijn niet meer levensvatbaar en wie moet de bijbehorende (huisvestings)maatregelen dan nemen? Tot 1997 was de onderwijshuisvesting in zowel het primair als in het voortgezet onderwijs een taak voor het Rijk. Sinds 1997 zijn de taken en bevoegdheden overgedragen aan de gemeenten, waarbij het huisvestingsbudget verdeeld wordt via het Gemeentefonds. Daarnaast is het mogelijk voor gemeenten om de taken en bevoegdheden vrijwillig door te leggen naar schoolbesturen: de “doordecentralisatie” (VO-raad, 2011). Deze doordecentralisatie kan gaan om het gehele pakket van huisvestingstaken maar blijft veelal beperkt tot een onderhoudsplicht. Sinds 2005 zijn de onderhoudstaken van het VO overgeheveld van gemeenten naar schoolbesturen zodat deze verantwoordelijk zijn geworden voor zowel binnen- als buitenonderhoud (Ecorys, 2009). Een belangrijk gegeven voor dit onderzoek, want de huisvestingsverantwoordelijkheid ligt daarmee deels bij de schoolbesturen en deels bij de gemeenten. De onderwijssector heeft de gemeente nodig bij het nemen van drastische huisvestingsmaatregelen (nieuwbouw, opheffing, uitbreiding). Eenzelfde dilemma speelde weliswaar in tijden van groei alleen was het toen de vraag waar men nieuwe scholen moest bijbouwen. De huidige vraagstukken (‘welke school gaan we slopen?’, ‘Gaan we scholen samenvoegen met de bijbehorende nieuwbouw?’) doen in dat opzicht ‘pijn’ en hebben betrekking op de verdeling van pijn. En pijn verdelen is nu eenmaal moeilijker dan groei verdelen (zie: Hospers, 2010). De gemeente is daarnaast een dominante actor in de ruimtelijke ordening in Nederland, waardoor gemeenten en scholen de handen ineen moeten slaan om gepaste maatregelen tot uitvoering te brengen om dit ruimtelijke vraagstuk te begeleiden.

Deel 1: Theoretisch kader

3. Krimp

Na de introductie van het als probleem gedefinieerde gedeelte van dit onderzoek (demografische krimp) zal in het eerste gedeelte van het theoretische kader het fenomeen krimp aan een nadere beschouwing worden onderworpen. In dit hoofdstuk zullen de complexe problemen die de bevolkingsdaling met zich mee brengt worden geduid. Allereerst zal een korte uiteenzetting plaats vinden van de verschillende percepties van en visies op de demografische krimp. In de tweede paragraaf zal beschreven worden welke theoretische inzichten de complexiteit van deze krimp duiden waaruit zal blijken dat de meeste problemen in het hoofd van de mensen zitten en daarmee mentaal van aard zijn. Deze mentale problemen zullen leiden tot een aantal barrières welke overwonnen moeten worden om de krimp (strategisch) te kunnen begeleiden. Deze barrières worden beschreven in paragraaf drie.

3.1 PERCEPTIES, DISCUSSIE EN ONZEKERHEID

Naast de sociale en ruimtelijke gevolgen van krimp is er ook een psychologisch gevolg van krimp, wat invloed heeft op de reactie van bestuurders en daarmee op het tegengaan van de negatieve gevolgen ervan (Van Gunsteren & Kwik, 1984; Hospers, 2010). In navolging van de constatering dat bevolkingskrimp plaats vindt of gaat vinden kan een aantal fasen van reacties worden onderscheiden aan de hand van het rouwproces van Kübler-Ross (1975): het Kübler-Ross-model. In eerste instantie zijn bestuurders die met tegenvallende ontwikkelingen worden geconfronteerd geneigd de ontwikkeling te ontkennen, wat ook in krimpregio's op grote schaal gebeurd is. (Haartsen & Venhorst, 2010). In de volgende fase, de agressiefase, wordt de schuld aan anderen toegedicht of geweten aan externe omstandigheden. In de marchandeerfase, die volgens Hesselink (2010) niet altijd optreedt, wordt getracht om met minder ingrijpende maatregelen de situatie te verbeteren. In de vierde fase, de fase van apathie, wanhoop en depressie, laat men het hoofd hangen en lijken oplossingen niet voorhanden (Hesselink, 2010). Pas wanneer de laatste fase van het proces is bereikt, de fase van acceptatie, wordt voldoende afstand genomen zodat de nieuwe realiteit onder ogen gekomen kan worden waarna nieuw beleid ontwikkeld kan worden. Deze vergelijking gaat wellicht wat ver maar vertoont overeenkomsten met de houding van bestuurders tegenover bevolkingskrimp gedurende de laatste tien jaar (zie bijv.: van Dalen & Engelen, 2009; Hospers, 2010; Goedvolk & Korsten, 2008; Haartsen & Venhorst, 2010).

De wetenschappelijke discussie

Over de mate waarin een verschijnsel plaats vindt bestaat onduidelijkheid en discussie: waar de één een verschijnsel waarneemt en als voornaamste oorzaak aandraagt, wordt datzelfde verschijnsel en/of het effect daarvan door de ander genuanceerd en ontkracht (van Domselaar, 2010; Senden, 2009). Bij een analyse van de gevolgen lijkt krimp overwegend als een negatief verschijnsel te worden opgevat doordat de nadruk ligt op de (ongewenste) negatieve gevolgen (zie bijv.: Verwest, 2011; van Dalen & Engelen, 2009; Van Dam et al., 2006). Indien we echter de totale bevolkingskrimp afzetten tegenover het gegeven dat Nederland één van de dichtstbevolkte landen van de wereld is (het laat alleen Bangladesh, Taiwan en Zuid-Korea voor zich) is het de vraag in hoeverre demografische krimp als negatief of zelfs schadelijk ervaren moet worden (Ekamper, 2010). Men kan de vraag stellen hoe erg het nu eigenlijk is dat inwoners van krimpgebieden zich in de toekomst wellicht wat verder moeten verplaatsen om de dichtstbijzijnde bakker, school, huisarts of bakker te bezoeken (Hospers, 2010). Hospers (2010) vindt een verklaring voor de negatieve houding van bestuurders tegenover krimp en stelt dat groei de overheid invloed geeft en mogelijkheden om de schaarse ruimte in Neder-

land te verdelen. Daarnaast wordt groei van oudsher beloond, worden er subsidies toegesneden op groei en stijgt het salaris van een wethouder naarmate de gemeenteomvang toeneemt. *“Krimp daarentegen suggereert verlies, neergang en bestuurlijk falen”* (Hospers, 2010, p. 13; Van der Velpen, 1994). Van Dalen en Engelen (2009) kunnen zich niet vinden in de negatieve houding ten opzichte van de (aanstaande) krimp en zien de opmars van de aversie tegen krimp als ‘bevolkingspolitiek’ dat in hun ogen gebruikt wordt als dé oplossing voor maatschappelijke problemen. Bovendien is het nog maar de vraag hoe hard het zal gaan met de krimp (van Dalen & Engelen, 2009). Deze opvatting vindt aansluiting bij van Dalen. Hij stelt: *“In werkelijkheid is de krimp de komende dertig jaar, zeker in Nederland en andere West-Europese landen, beperkt en lijkt de angst eerder ingegeven door selectieve waarneming dan een nuchtere analyse”* (Van Dalen, 2008, p. 257). Ook voor scholen geldt de vraag in welke mate de leerlingenprognoses daadwerkelijk bewaarheid worden. De onzekerheid ten aanzien van de natuurlijke aanwas, de geboortecijfers, is klein. Hierdoor zijn prognoses op dat punt zeer stabiel (KcBB, 2009). Maar in het heden opgestelde prognoses kunnen simpelweg geen rekening houden met toekomstige ontwikkelingen. De onzekerheid ten aanzien van het migratiesaldo is daarmee groot. De huidige tendens is dat veel landelijke gemeenten kampen met een uitgaand migratiesaldo en stedelijke gemeenten met een inkomend migratiesaldo. De vraag is of dat zo blijft. Het gevolg is dat prognoses uiterst onzeker zijn, met name op een lager schaalniveau zoals op gemeente- of zelfs wijkniveau (KcBB, 2009). Desalniettemin tonen de verschillende prognoses (Ministerie BZK, 2009; CBS, 2010; CBS Statline, 2012) dat de bevolkingsdaling zich in zal zetten in een aantal regio’s in Nederland, waarbij de feitelijke omvang uiteraard pas achteraf vastgesteld kan worden. Deze regio’s zullen hier (pro)actief op moeten anticiperen door met gepaste maatregelen te komen ten aanzien van de woningmarkt, arbeidsmarkt, voorzieningen en het hoofdobject van dit onderzoek: het onderwijs en de huisvesting daarvan.

3.2 DE COMPLEXITEIT VAN KRIMP

De optredende krimp kent een aantal fysieke en ruimtelijke gevolgen welke overwegend als negatief worden ervaren. Toch moeten deze gevolgen niet als hoofdprobleem van krimp gezien worden. Volgens Hospers (2010) zijn de met krimp gepaard gaande problemen fundamenteeler van aard en zitten deze meer in het hoofd dan in de fysieke omgeving. Op basis van deze stelling zullen deze mentale problemen onderstaand belicht worden. Welke dilemma’s spelen bij een individu, organisatie of regio welke met krimp te maken heeft? In deze paragraaf zal een aantal theoretische, mentale aspecten beschreven worden welke zich in de praktijk voor kunnen doen. Deze zijn belangrijk omdat ze een rol kunnen spelen bij het nemen van strategische maatregelen voor de huisvesting van het onderwijs in krimpregio’s. Doel van deze paragraaf is om meer inzichten te krijgen in de complexiteit van krimp en het gedrag van actoren welke te maken hebben of krijgen met een krimpende omgeving. Dit strategische gedrag zal in de analyse geëvalueerd worden en kan invloed hebben op de aan te dragen oplossingen van dit onderzoek.

3.2.1 Het Thomas-theorema en cumulatieve causatie

De waarneming van krimp zal naast de eerder beschreven reacties leiden tot bepaalde acties. Hospers (2010) voorziet dat het Thomas-theorema, dat ook wel als ‘communicatieparadox’ omschreven wordt, een averechts of belemmerend effect heeft op de aanpak van krimp. Het Thomas-theorema is een fundamenteel begrip uit de sociologie waarmee aangegeven wordt dat als mensen een situatie als reëel definiëren, ze ook reëel is in haar consequenties (de Pater, Groote, & Terlouw, 2002; Thomas, 1928). In andere woorden: de interpretatie van een situatie veroorzaakt de daaropvolgende acties, waarbij de interpretatie niet objectief hoeft te zijn. Het Thomas-theorema ligt daarmee ten

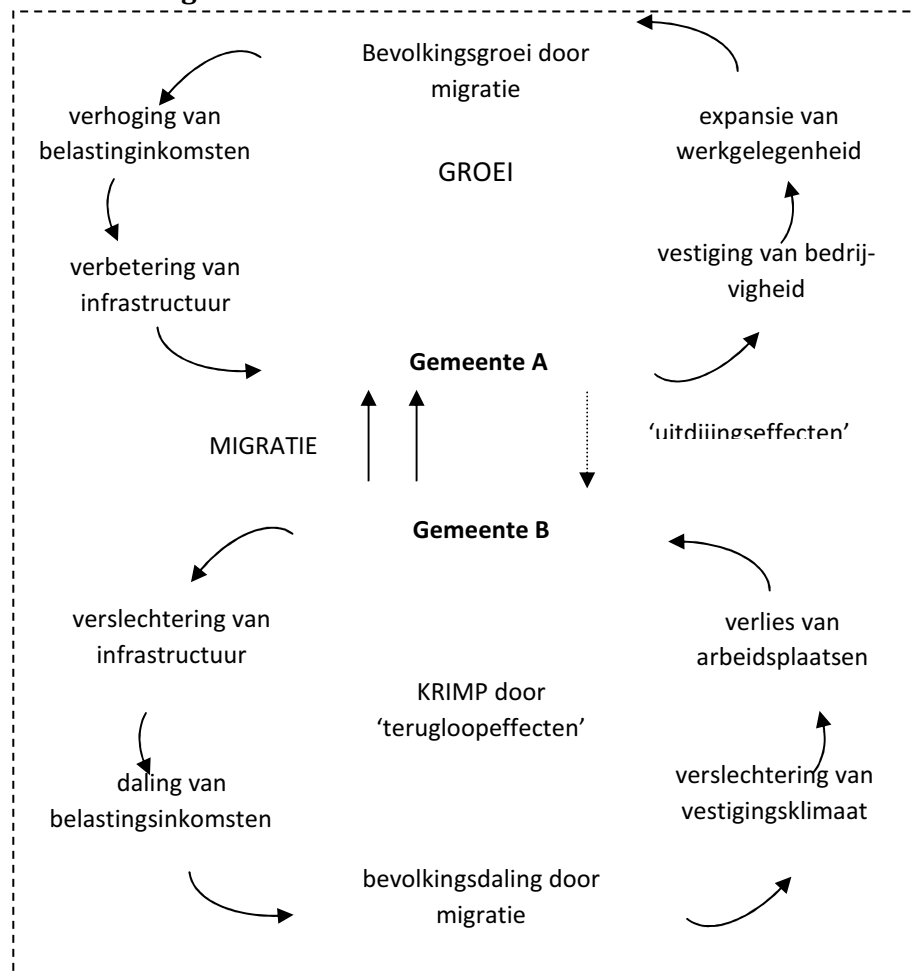
grondslag aan de zichzelf waarmakende voorspelling, wat wil zeggen dat alleen al het doen van een voorspelling de voorspelling uit kan laten komen (Merton, 1995). Het benoemen en benadrukken van krimp draagt daarmee in sterke mate bij aan de negatieve effecten doordat hier de focus op lijkt te liggen. Plots doen zich tal van aanwijzingen voor die duiden op krimp die anders wellicht helemaal niet opgevallen waren of te wijten zijn aan andere oorzaken (Hospers, 2010). Het gevolg hiervan kan zijn dat de gevolgen eerder aan krimp toegedicht worden en het effect van krimp daarmee sterker lijkt. De vraag is of en in welke mate dit gevolgen heeft voor de te nemen maatregelen en het proces daartoe. Dit zal uit de analyse moeten blijken. Het achterwege blijven van gepaste maatregelen kan ertoe leiden dat krimp gemeenten in een vicieuze cirkel terecht komen waarbij minder inkomsten zullen leiden tot een mindere financiële positie. Als gevolg van deze verslechterde positie kunnen investeringen op tal van beleidsterreinen uitgesteld worden of zelfs helemaal niet gedaan worden waardoor de organisatie of gemeente (nog) minder aantrekkelijk wordt. Atzema & Boschma (2002) refereren hierbij aan de cumulatieve causatietheorie van de Zweedse econoom en Nobelprijswinnaar (1974) Myrdal (1957). Zijn theorie beschrijft dat de gevolgen van een eenmaal ingezette ontwikkeling zich opstapelen waardoor het terecht kan komen in positieve of negatieve spiraal. Cumulatieve causatie kan daarmee omschreven worden als het proces van de geografische concentratie van economische activiteiten als gevolg van de lokale positieve ontwikkeling van productieomstandigheden (Atzema & Boschma, 2002). Wanneer we de cumulatieve causatietheorie toepassen op het verschijnsel krimp betekent dat het volgende: Indien een bedrijf zich vestigt in een gemeente levert dat nieuwe banen op waardoor de gemeente een impuls krijgt en migranten trekt die op zoek zijn naar werk. Het gevolg van een groeiende economie en bevolking is dat het gemeentebestuur meer belastinginkomsten genereert welke ingezet kunnen worden bij lokale projecten. Het vestigingsklimaat zal hierdoor verbeteren waardoor de gemeente (nog) interessanter wordt voor bedrijven en migranten (Hospers, 2010; Atzema & Boschma, 2002). Deze ontwikkeling kent een aantal negatieve gevolgen, welke door Myrdal (1957) als ‘backwards effects’ bestempeld worden: De groei van gemeente A gaat ten koste van omliggende gebieden waarbij bovengenoemde ontwikkelingen in negatieve zin plaats zullen vinden. Hospers (2010) refereert hierbij aan het Mattheüseffect: *“Wie heeft, zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft nog worden ontnomen”* (Hospers G.-J. , 2010, p. 30). Een visuele weergave van de cumulatieve causatietheorie met betrekking tot krimp is weergegeven in figuur 3.

Cumulatieve causatie en het spreadeffect

Een ander bijverschijnsel van de cumulatieve causatietheorie is het ‘spread’-effect, waarbij de directe omgeving van de kernregio profiteert van de (economische) groei. Door negatieve effecten van de ‘drukte’, zoals verkeerscongestie, zullen bedrijven zich verder buiten de kernregio vestigen waardoor een groter gebied profiteert van de economische ontwikkeling (de Jong, 2010). Zoomers ziet in de cumulatieve causatietheorie tevens een verklaring voor een sterke toename van migratie als gevolg van een ontstane ‘migratiecultuur’: *“een rite de passage. Jongeren die niet migreren worden gezien als lui, niet ondernemend en ongewenst”* (Zoomers, 2006, p. 13). De cumulatieve causatietheorie werkt ook omgekeerd met betrekking tot het onderwijs. Verlies aan kwantiteit of kwaliteit van voortgezet onderwijs is in de ogen van bestuurders dermate negatief dat men zich er tegen kan gaan verzetten. Men zet derhalve mogelijk in op het creëren van positieve cumulatieve causatie waardoor de concurrentie met andere gemeenten aangegaan wordt. Ingeval de relevante bevolkingsgroep een daling laat zien zal dit leiden tot een verminderd draagvlak voor onderwijsvoorzieningen. Wanneer een onderwijsvoorziening daarop besluit (een vestiging) te sluiten of het aanbod aan te passen zal dit eraan bij kunnen dragen dat het vestigingsklimaat voor de doelgroep van gezinnen met (jonge) kinderen slechter wordt waardoor de krimp sterker wordt. Dit versterkt de roep om goed doordachte

maatregelen te nemen. De vraag is in welke zin de cumulatieve causatietheorie een uitwerking heeft op het gedrag van actoren in krimpregio's.

Figuur 3: Visuele weergave 'cumulatieve causatie'



Bron: Hospers, 2010, p. 33

3.2.2 Dorpsdenken in een 'global village'

De negatieve insteek ten opzichte van de huidige of aanstaande krimp leidt in de ogen van Hospers (2010) tot navelstaarderij. Bewoners en bestuurders houden zich inmiddels bezig met vraagstukken als welk deel van de stad moet snel gerenoveerd worden? Hoe houden we het dorp leefbaar? En hoe kunnen we mensen aan onze gemeente binden? Wanneer we over krimp praten lijkt het dat we niet verder kijken dan de eigen dorps-, stads- of gemeentegrenzen. De vraag is in welke mate dit dorpsdenken het nemen van gepaste maatregelen met betrekking tot (de huisvesting van) het voortgezet onderwijs in de weg kan staan. Want hoe reëel is dat dorpsdenken nog in de huidige tijd? Wij Nederlanders vinden iets al snel 'ver' en willen voorzieningen bij voorkeur op de hoek van elke straat kunnen vinden (Hospers, 2010). Van Doorn (1961) zag ook in de houding van Nederlanders tegenover afstand tekenen van verwendheid en omschreef dit in de jaren zestig als dorpsisme: het denken in dorpsdimensies. De bewoners die roepen dat het dorpshuis ten koste van alles moet blijven Skypen of mailen 's avonds met de zoon of dochter in Engeland, kijken een gemiste tv-uitzending terug of surfen hobbymatig op 'het net'. Gevolg is een vreemde paradox: dorpsdenken in een global village (Hospers, 2010). Maar in de moderne tijd zijn steden, gemeenten en dorpen niet meer gelijk aan die

van vroeger. Met de toegenomen mobiliteit is concentratie niet langer vanzelfsprekend waardoor grenzen tussen stad en land zijn vervaagd. Met het uitbrengen van zijn boek 'The Medium is the Message' repte Marshall McLuhan in 1967 voor het eerst over de global village, waarbij hij in de opkomst van de massamedia een sterk toegenomen invloed op het dagelijkse leven zag en het onze percepties van de wereld, consumentenbestedingen en lokale cultuur veranderde (Martens, Dreher, & Gaston, 2010). De vervaging van grenzen, mede als gevolg van de globalisatie, komt daarnaast tot uiting in de ontwikkeling van het aantal gemeenten in Nederland. Waar Nederland in 1960 nog 994 gemeenten kende is dit aantal als gevolg van schaalvergrotingen en fusies gedaald naar 415 in 2012 (CBS, 2012; Lisci-Wessels, 2004). Toch lijken bewoners en bestuurders niet volledig af te kunnen stappen van de traditionele denkwijze, met als gevolg dat het dorpisme ook in reeds gefuseerde gemeenten tot een hoop frustratie zorgt (Hospers, 2010). Dit hoeft op zich geen probleem te zijn maar kan in krimpregio's leiden tot weerstand onder de bevolking als reactie op door beleidsmakers ingestelde maatregelen. Het is immers zeker niet ondenkbaar dat het aantal onderwijsvoorzieningen zal afnemen als gevolg van een afnemend draagvlak en men een grotere afstand zal moeten afleggen om een vergelijkbare voorziening te treffen. Het is reëel om te denken dat het dorpsdenken een belemmerende werking kan hebben op aan te kondigen maatregelen. Daarmee zal dus in de besluitvorming rekening gehouden moeten worden.

3.2.3 Individueel versus gezamenlijk belang

Een ander probleem dat kan spelen in krimpregio's is het ontbreken van een gemeenschappelijk belang of een tegenstrijdigheid van individuele belangen. Het is goed denkbaar dat bij een afnemend draagvlak voor voorzieningen een aantal van deze voorzieningen de deuren zal moeten sluiten. In dat geval is het algemene belang (stel dat de vraag terugloopt naar van 12 naar 9 scholen) dat het aanbod op de vraag aansluit. Een individuele school zal echter geen baat hebben bij een faillissement omdat ze dan ophoudt te bestaan. Eenzelfde probleem kan zich voordoen op politiek gebied. Stel dat drie gemeenten voortgezet onderwijs aanbieden terwijl er, als gevolg van de krimp, slechts ruimte is voor twee dan kan men besluiten om het individuele belang (voortgezet onderwijs in 'mijn' gemeente) te dienen waardoor het gemeenschappelijke belang (kwalitatief en kwantitatief goed onderwijs) tegenstrijdig is. Hospers (2010) noemt dergelijk gedrag 'kerktorenpolitiek', waarbij lokale bestuurders trachten om het eigenbelang te prefereren boven het collectieve belang. Als het erop aankomt, handelen lokale bestuurders veelal naar hun eigen kerktoren (Reynaert, 2007). Waar samenwerking de leidraad lijkt te vormen in krimpregio's vormt de kerktorenpolitiek een serieuze bedreiging (Hospers, 2010). De kerktorenpolitiek kan leiden tot zogenaamde 'not-in-my-backyard' (NIMBY) reacties, welke veelvuldig voorkomen bij planologische vraagstukken en een bron van problemen kunnen zijn voor beleidsmakers in krimpregio's (Haartsen & Venhorst, 2010). Ook Van Dalen en Henkens (2009) voorzien in het NIMBY-principe een sterke bedreiging voor de krimp: "*krimp is prima op wereld- en nationaal niveau, maar 'not in my back yard'.*" (van Dalen & Henkens, 2009, p. 361). NIMBY-reacties vertonen daarmee sterke overeenkomsten met een ander bekend dilemma: het 'prisoner's dilemma', waarbij individuele en gezamenlijke belangen leiden tot meerdere strategische keuzes. Het prisoner's dilemma is een fenomeen uit de speltheorie dat voor het eerst bestudeerd werd in de jaren vijftig en komt voor in tal van beleidsprocessen (Lacey, 2008). Dit dilemma wordt vaak geïllustreerd aan de hand van een geschetste situatie waarbij twee personen gevangen worden genomen en apart verhoord worden. In theorie zijn er vier uitkomsten van het verhoor (strategieën) mogelijk: beiden bekennen, beiden ontkennen, persoon 1 ontkent en 2 bekent en persoon 2 ontkent en 1 bekent. Aan deze vier uitkomsten is een straf gekoppeld, welke is weergegeven in figuur 4. Voor de gevangen is het totaal van de straf het gunstigst wanneer ze beide ontkennen. In dat geval volgt voor beide 1 jaar straf. Echter lopen de gevangen een aanzienlijk risico wanneer gekozen wordt voor ont-

kennen in geval de andere persoon bekend. In dat geval volgt opsluiting voor de periode van 20 jaar. Met andere woorden: de beste gezamenlijke uitkomst wordt bereikt indien beide gevangenen ontken-
nen, maar het individu is beter af wanneer hij wel en de ander niet bekend.

Figuur 4: Het prisoner's dilemma

		Gevangene 2	
		Bekennen	Niet bekennen
Gevangene 1	Bekennen	(10 jaar, 10 jaar)	(20 jaar, vrij)
	Niet bekennen	(vrij, 20 jaar)	(1 jaar, 1 jaar)

We stuiten hierbij dus ook op een paradox van individuele en gezamenlijke belangen, welke zich ook veelvuldig voor doet in sociale, economische en politieke situaties. Ook met betrekking tot dit onderzoek kan het prisoner's dilemma een rol spelen. Indien in een krimpregio een vijftal onderwijsinstellingen aanwezig is en het draagvlak (leerlingen) zal afnemen kan sluiting van één school ertoe leiden dat het draagvlak voor vier scholen toereikend is. De verschillende bestuurders zullen inzien dat sluiting van een school de beste optie is, echter zal geen van allen vermoedelijk akkoord gaan met sluiting van 'zijn' school en zal zich beroepen op de mening dat een school in 'zijn' gemeente absoluut noodzakelijk is. In dat geval zorgt de kerktoerenpolitiek (bij de lokale overheid) enerzijds en het prisoner's dilemma (bij schoolbesturen en de lokale politiek) anderzijds voor (emotioneel) moeilijke keuzes. Kerktoerenpolitiek kan zodoende een belemmering vormen bij de totstandkoming en uitwerking van (regionale) samenwerkingsverbanden. Als verschillende (type) partijen met elkaar om tafel gaan om tot een 'gezamenlijke' probleembestrijding te komen zullen de vormen van strategisch gedrag (kerktorenpolitiek, NIMBY en het prisoner's dilemma) een belemmerende werking kunnen hebben. Dit zal zich met name voordoen ingeval er geen neutrale actoren zijn die geen eigen belang hebben. Men is en blijft tenslotte verantwoordelijk voor de prestaties van zijn of haar te vertegenwoordigen partij. De vraag in welke mate deze theoretische belemmering ook in de praktijk parten speelt, en zodoende eventuele beslissingen om gepaste maatregelen te nemen frustreert, zal in de analyse in kaart worden gebracht.

3.2.4 Paradigma van groei naar krimp

Het Nederlandse (ruimtelijk) beleid laat zich kenmerken door het huidige denkkader en de handelingspatronen die vrijwel altijd gebaseerd zijn op groei (Verwest, 2011; Oswalt & Rieniets, 2006; de Jong & van Duin, 2009; Korsten & Goedvolk, 2008; Haartsen & Venhorst, 2010) en we in Nederland *"tot nu toe alleen hebben leren klimmen, maar nooit leren afdalen"* (Otto & van der Knaap, 2011, p. 5). Deze 'drang naar groei' is overigens niet nieuw, groei is al sinds lange tijd het motto (Haartsen & Venhorst, 2010). Al sinds de industriële revolutie in de negentiende eeuw is de Nederlandse besluitvorming gericht op groei waarbij twee typen groei onderscheiden kunnen worden: bevolkingsgroei en economische groei (Derks et al., 2006). Ook Korsten en Marsman (2008) zien groei in de politiek als overheersend denkkader: *"Gemeenteraden eisen plannen om iets te beginnen: om te bouwen, om wijken te ontwikkelen, om winkelvoorzieningen te plannen, enz. Meer, meer wordt beloond. Als die woningen en voorzieningen er zijn, dan gaat de vlag in top, worden linten geknipt, wordt het glas geheven en geproost en kan de wethouder dank ontvangen"* (Korsten & Marsman, 2008, p. 5). Goedvolk en Korsten (2008) vinden zelfs dat ons denken dermate is doordrongen van groei, dat we ons nauwelijks realiseren welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan dit groeidenken. Er is sprake van een groeiparadigma: de lens waardoor men de werkelijkheid ziet bepaalt hoe men tegen het probleem aankijkt en hoe het denkproces gestructureerd is. *"Daarmee is het leidend voor hoe informatie wordt geïnterpreteerd en geanalyseerd. Een paradigma stelt daardoor grenzen aan de oplos-*

singen die voor een probleem worden gevonden. Het beperkt het vermogen om oplossingen buiten de gebaande paden te zoeken en is daarmee een soort geestelijke gevangenis. Binnen een door krimp gekleurd paradigma, is het feit dat de bevolking niet meer groeit niet het probleem, maar een gegeven” (Goedvolk & Korsten, 2008, p. 4). In navolging van het groeiparadigma van beleidsmakers en planners hebben planologen, stedenbouwers en architecten altijd kunnen ontwerpen vanuit het groeiperspectief. Hospers (2010) stelt dat ontwikkelen op basis van groei niet zo moeilijk is. Maar hoe zit dat met krimp? In de wetenschap is tot op heden weinig onderzoek gedaan naar krimp, laat staan dat er zoiets bestaat als een algemene krimptheorie (Hospers, 2010). Het ontbreken van denken in krimp en het hebben van theoretische krimp-handvatten kan een belemmerende werking hebben op het nemen van (gepaste) maatregelen. Scholen hebben de laatste decennia niets anders gedaan dan denken in groei waarop uitbreidingen van het vakkenpakket en de huisvesting zich voltrokken. Een paradigmaverandering van groei naar krimp lijkt echter een noodzakelijk ‘kwaad’ om te komen tot gepaste maatregelen nu niet langer groei maar krimp regeert en er niet langer gedacht moet worden in bij- en uitbouwen maar in samenwerking, inkrimping en afstoting van (delen van) gebouwen. Deze paradigmaverandering vormt wellicht de grootste uitdaging voor de onderwijssector in krimpregio’s en is moeilijk te veranderen (Goedvolk & Korsten, 2008; Verwest, 2011; Latten & Musterd, 2009; Haartsen & Venhorst, 2010; Korsten & Marsman, 2008). De omslag van groei naar krimp vergt een omslag in denken. De tot op heden veelal toegepaste groeistrategieën zullen omgevormd moeten worden in krimpstrategieën. Probleem hierbij is dat bestuurders liever geen impopulaire beslissingen nemen, want dat levert (electorale) schade op (Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor financiële verhoudingen, 2008; Goedvolk & Korsten, 2008). Minnesma en Rotmans (2007) zien de economische, bestuurlijke en demografische ontwikkelingen als katalysators van de verlopen houdbaarheid van het systeem van de Nederlandse ruimtelijke ordening dat rijp is voor een nieuw evenwicht. Zij voorzien hierin echter een proces dat tientallen jaren zal duren (transitie) omdat niet alleen de cultuur maar ook de institutionele structuur aangepast moet worden om een nieuw, toekomstbestendig systeem te creëren maar zo ver zal deze thesis echter niet reiken.

Van meer naar beter

Het beschreven groeiparadigma heeft als gevolg dat de focus op groei dermate sterk is dat het ogenschijnlijk een onlosmakelijk verbonden relatie heeft met ‘beter’. Het nieuwe (gedeelte van het) schoolgebouw zal gezien worden als mooier, efficiënter en dus beter. De angst met betrekking tot krimp heeft voornamelijk betrekking op angst voor eventuele welvaarteconomische stagnatie of teruggang van het aan krimp onderhevige gebied. Demografische krimp kan echter, in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, wel degelijk samengaan met economische groei (van Dam et al., 2006). De vraag hoe goed of slecht bevolkingskrimp vanuit economisch perspectief is, laat zich formaliseren tot de vraag in welke mate de krimp welvaartsvoor- of welvaartsnadelen oplevert, ook wel welstand genoemd (van Duijn, 2007), en wat men daaraan kan en moet doen (den Butter, 2008). De raad voor het openbaar bestuur (ROB) en de raad voor financiële verhoudingen (RFV) stellen dat economische groei niet symbool staat voor de kwaliteit van het leven en de leefomgeving. Minder is in hun ogen niet slechter. Het gaat erom dat er geïnvesteerd wordt in kwaliteit. Wanneer we de bevindingen van Den Butter (2008), Verwest et al. (2006), Van Duin (2007) reflecteren op het onderzoeksobject houdt dat een afname van (draagvlak voor) onderwijsvoorzieningen niet hoeft te betekenen dat het slechter is. De kwaliteit van het onderwijs hoeft niet te leiden onder een afnemende kwantiteit, mits de juiste investeringen en maatregelen volgen. Juist in krimpregio’s zijn ontwikkelingen noodzakelijk, zodat de kansen van krimp benut worden. Het accepteren van bevolkingskrimp houdt in dat investeringen gericht genomen dienen te worden. Een afname van de druk op collectieve goederen als milieu, infrastructuur, veiligheid en landschap kan ertoe leiden dat de welvaart c.q. de kwaliteit van het

leven in krimpregio's zal toenemen. De demografie kent daarmee twee kampen: bevolkingsgroei als een vloek en bevolkingsgroei als een zegen (van Dalen & Engelen, 2009). De periode van groei heeft niets anders opgeleverd dan groeimodellen en groeigedachtes, zowel in het bedrijfsleven als in de publieke sector. Krimp is dan misschien, in termen van kwaliteit niet minder, maar hoe gaan we er mee om?

3.3 BARRIÈRES VOOR KRIMPSTRATEGIEËN

Zoals eerder is gesteld is het inzetten van krimpstrategieën geen favoriete bezigheid van bestuurders en beleidsmakers. Een aantal barrières draagt daar aan bij, welke te onderscheiden zijn in economische of financiële barrières, overheids- of sociale barrières, inzichtbarrières en psychologische barrières (Hesselink, 2010; Porter, 1992; Sopers, 1994; De Voogd, 1997). Economische barrières kennen sterk uiteenlopende achtergronden maar hebben een financieel effect. Het verlies als gevolg van afschrijvingen die gepaard gaan met een krimpstrategie brengt een afschrikkeffect met zich mee, waardoor dergelijke beslissingen uitgesteld kunnen worden. Deze barrières kunnen in dit onderzoek van belang zijn aangezien afschrijvingen op onderwijsvoorzieningen een logisch gevolg kunnen zijn van krimpmaatregelen. Overheids- en sociale barrières worden gevormd door beperkingen die aan de organisatie worden opgelegd door de overheid of de samenleving. Ook kan er sterke druk worden uitgeoefend door vakbonden en overkoepelende organisaties. Sociale barrières kunnen ontstaan door de historische rol in de regio en een mogelijke ontwrichting van de lokale samenleving, waarvan de sluiting van een school een treffend voorbeeld is. Wanneer als gevolg van deze sociale barrières besloten wordt om de in krimpregio's ontstane overcapaciteit in stand te houden wordt de overlevingsstrijd nog groter en kan de organisatie of de gehele (lokale) sector in een versnelde neergang terecht komen. Inzichtbarrières komen voort uit de externe oriëntatie van een organisatie. Met name de komst van een onvoorspelbare trendbreuk kan een grote inzichtbarrière opwerpen. Psychologische barrières als het negeren van signalen en het optreden van verlamingsverschijnselen zullen leiden tot het uitstellen of niet uitvoeren van ingrijpende (noodzakelijke) maatregelen. Bij het niet willen of kunnen nemen van beslissingen door het bestuur spreekt Porter (1992) over een emotionele gehechtheid gekoppeld aan een trots met betrekking tot de eigen vaardigheden en bereikte resultaten. Sopers (1994) beschrijft dat bestuurders daarnaast de neiging hebben om niet terug te komen op eerder genomen besluiten. De Voogd (1997) en Hesselink (2010) merken een negental psychologische verschijnsels op welke een negatieve uitwerking (kunnen) hebben op goede besluitvorming:

- Emotionele gehechtheid
- Weerstand van managers tegen herziening van een falend beleid
- Loyaliteit aan werknemers
- Angst voor de eigen toekomst van het bestuur
- Vrees voor gezichtsverlies
- Gekrenkte trots
- Verkeerde gevolgen succes en groei
- De reacties van de 'stakeholders'
- Verwarring

Als gevolg van deze psychologische aspecten kunnen tal van barrières ontstaan. Het onderkennen van deze barrières is slechts een deel van de oplossing. De hierboven beschreven barrières spelen op wanneer er belangrijke besluiten genomen worden bij organisaties welke deel uit maken van een bedrijfstak die met (structurele) neergang te kampen heeft (Hesselink, 2010) en leveren daarmee een bijdrage aan de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek. De impact van deze barriè-

res is mede afhankelijk van in welk stadium van het 'rouwproces' (zie paragraaf 3.1) het bestuur zich bevindt. In de analyse zal aandacht geschonken moeten worden aan deze aspecten welke de complexiteit en de omvang van het probleem kunnen vergroten. Daarnaast zullen deze barrières meegenomen moeten worden bij de aan te bevelen oplossingsrichtingen. Tevens zal in de analyse moeten blijken in welke mate de problemen van krimp (kerktorenpolitiek, NIMBY, prisoner's dilemma, dorpsdenken, etc.) het strategische proces beïnvloeden.

3.4 RESUMÉ

Los van de verschillende percepties van demografische krimp en de vraag of krimp op zich dan wel positief dan wel negatief is, is het een gegeven dat een aantal regio's nu of in de (nabije) toekomst met krimp te maken krijgt. De actuele (aanstaande) bevolkingskrimp kent de nodige ruimtelijke gevolgen voor de woningmarkt, de arbeidsmarkt en het voorzieningenniveau inclusief het onderwijs. Echter is krimp op zich geen probleem: minder staat niet gelijk aan slechter. Het ware probleem van krimp is te verklaren aan de hand van een aantal kwesties, veelal mentaal van aard, welke in de mens en in onze systemen 'ingebakken' zijn. Op basis van de beschreven nuances van krimp kan gesteld worden dat groei en krimp niet gelijk zijn aan goed of slecht, maar begrippen die de ruimtelijke ordening beïnvloeden en waarmee gewerkt moet kunnen worden zonder emotionele connotaties (den Butter, 2008). Cumulatieve causatie, kerktoerenpolitiek, dorpsdenken, NIMBY, het prisoner's dilemma en het groeiparadigma maken krimp tot een probleem waarmee men (bewoners, bestuurders) maar slecht mee om lijkt te kunnen gaan. Vreemd is dat allerm minst. In geval het begrip krimp verwijst naar de kwaliteit is dit uiteraard terecht, maar wanneer de kwantitatieve krimp goed wordt begeleid hoeft dat geenszins de kwaliteit aan te tasten, zo luidt de opinie. Zonder interventies en maatregelen zal substantiële bevolkingskrimp in deze regio's echter leiden tot leegstand, verloedering, dalende huizenprijzen en financiële problemen voor huishoudens als gevolg van een achterblijvende werkgelegenheid (Evenhuis & Kandel, 2010).

De literatuur geeft daarnaast een aantal inzichten met betrekking tot krimpbarrières welke zich voor kunnen doen in het proces om tot gepaste maatregelen te komen. De mentale problemen en krimpbarrières maken krimp, en de weg naar gepaste maatregelen, tot een complex fenomeen. Krimp leidt tot minder maar de grote vraag is waar, door wie en wat er dan verminderd moet worden. En hoe doen we dat dan? En wie moet deze maatregelen vormgeven? Wellicht biedt de strategische planningsliteratuur een uitkomst. In een poging om op een strategische wijze de krimp te begeleiden zal het volgende hoofdstuk ingaan op strategische planning, ten einde handvatten te vinden om met krimp om te gaan, immers: *"Kennis en kunde is belangrijk voor het ontwikkelen van succesvolle beleidsstrategieën"* (Rijk, VNG & IPO, 2011, p. 18).

4. Strategieën

De complexiteit van krimp is in de vorige hoofdstukken uiteengezet: in tegenstelling tot een economische krimp is demografische krimp een verschijnsel dat niet naar verloop van tijd weer opveert (Ape, 2010). Het ontkennen of negeren ervan zal kunnen leiden tot het niet nemen van gepaste maatregelen. Na het probleemgerichte hoofdstuk zal in dit hoofdstuk de aandacht gevestigd worden op de mogelijke oplossingsrichtingen. Met toekomstvisies en gepaste maatregelen kunnen organisaties en publieke instanties de negatieve gevolgen van krimp trachten te beperken waarbij verondersteld wordt dat strategische planning een wezenlijke bijdrage kan leveren. De gevolgen komen ook op het bord van de gemeente terecht. De overheid is immers (mede) verantwoordelijk voor het onderwijsaanbod (zie paragraaf 2.2). Den Butter (2008), Verwest et al. (2006) en Van Duin (2007) mogen dan stellen dat een afnemende kwantiteit niet hoeft te leiden tot een afname in kwaliteit maar met welke investeringen en maatregelen kan men dit bereiken? Afwachten en niets doen zal vermoedelijk leiden tot het inperken van het onderwijsaanbod als gevolg van een dalende vraag. Met andere woorden: welke strategie kunnen of moeten scholen, gemeenten en andere relevante actoren hanteren om het doel te bewerkstelligen? Het huisvestingsdilemma bestaat uit ruimtelijke keuzes. Immers, als er scholen verdwijnen, welke zouden dit moeten zijn en waar zijn deze gevestigd? Welke handvatten biedt de strategische literatuur om (de weg naar) deze oplossingen te bewerkstelligen? De strategische planningsliteratuur bestaat uit tal van stromingen, zo onderkennen ook Whittington (1996) en Idenburg (1993). Aangezien we hier met een ruimtelijk en multi-actor vraagstuk te maken hebben zal in eerste instantie de blik gericht worden op de strategische ruimtelijke planningsliteratuur waarbij gezocht wordt naar handvatten om de krimp op een strategische manier te begeleiden, zonder dat de kwaliteit hieronder leidt. De ruimtelijk strategische planningsliteratuur kent een sterk procesgeoriënteerd karakter waardoor inzichten niet direct zullen leiden tot concrete maatregelen. Daarom zal de focus in tweede instantie verlegd worden naar strategische maatregelen die gericht zijn op het handelen van individuele organisaties, de zogenaamde ‘corporate planning’ (Bryson, 1988). De reden hiervoor is te vinden in het gegeven dat onderwijsinstellingen autonoom zijn en in eerste instantie zelf verantwoordelijkheid hebben voor (de continuïteit) van de eigen organisatie. De in de literatuur gevonden concepten zullen in de analyse beoordeeld worden op bruikbaarheid met betrekking tot het ontwikkelen van strategieën voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs in krimpregio's.

4.1 STRATEGISCHE PLANNING

Er is veel geschreven over strategische planning, strategisch management en strategie. Binnen deze literatuur zijn diverse modellen en benaderingen ontwikkeld (zie bijv.: Porter, 1980; Porter, 1985; Ansoff, 1995; Bailey, 1981; Dyson, 1992; Dyson, 2004; Mintzberg, 1994; Steiner, 1979). Een analyse van deze benaderingen leidt niet tot een eenduidige sluitende definitie van wat strategische planning nu wel of juist niet is (Albrechts, 2004). Diverse auteurs hebben echter een poging gedaan om ‘strategie’ en ‘strategische planning’ zo goed mogelijk te duiden. Chandler (1962) omschrijft strategie als: *“the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals”*. Deze bepaling heeft een zeer algemeen karakter maar hier valt uit af te leiden dat strategie betrekking heeft op doelen en doelstellingen op de lange termijn. Deze definitie is in de loop der tijd door verschillende auteurs aangepast en/ of uitgebreid. Strategische planning wordt door Bryson (2011, p. 74) dan ook omschreven als: *“A disciplined effort to produce fundamental decisions and actions shaping the natu-*

re and direction of an organization's (or other entity's) activities within legal bounds", waarmee hij stelt dat strategie niet alleen voor 'enterprises' geschikt is, maar ook voor publieke en non-profit organisaties en zelfs door samenwerkingsentiteiten ontwikkeld kan worden. Beide definities geven echter niet aan op welke termijn een strategie dan betrekking heeft of moet hebben. Bailey (1981, p. 27) daarentegen doet dat wel en stelt: *"Strategic planning is a tool for organizing the present on the basis of the projections of the desired future. That is, a strategic plan is a road map to lead an organization from where it is now to where it would like to be in five or ten years"*. Wanneer we deze definities analyseren blijkt waarom het niet eenvoudig, wellicht zelfs onmogelijk, is om een sluitende definitie te vinden en op zich een zeer abstract en inhoudsloos begrip is. De mate van abstractie wordt nog duidelijker wanneer we de definitie van de Belgische planoloog Albrechts (2004) bestuderen:

*"Strategic planning has to focus on a limited number of **strategic key issue areas**; it has to take a critical view of the environment in terms of determining **strengths and weaknesses** in the context of **opportunities and threats**; it studies the **external trends, forces and resources** available; it identifies and gathers major **stakeholders** (public and private); it allows for a broad (**multilevel governance**) and diverse (public, economic, civil society) involvement during the planning **process**; it develops a (realistic) **long-term vision** or perspective and strategies at different levels, taking into account the power structures and develops content images, and decision frameworks for influencing and managing spatial change; it is about building **new ideas** and processes that can carry them forward, thus generating ways of understanding, ways of **building agreements**, and ways of organizing and mobilizing for the purpose of exerting influence in different arenas; and finally it (both in the short and in the long term) is **focused on decisions, actions, results, and implementation, and incorporates monitoring, feedback, and revision**".*

(Albrechts, 2004, p. 747, eigen bewerking)

Uit de definitie van Albrechts is op te maken dat bij strategische planning diverse actoren betrokken kunnen of moeten raken en waarbij een lange termijnvisie ontwikkeld moet worden. Deze actoren kunnen uit een breed speelveld komen waarbij zowel organisaties uit de non-profitsector als de private sector opereren. Daarnaast komt naar voren dat strategie gebruikt kan worden in besluitvormingsprocessen en dat daarbij keuzes in kaart gebracht moeten worden en gemaakt moeten worden. Een strategie is dus min of meer een plan over wat een organisatie (in de breedste zin van het woord) wil, kan, mag en moet doen om de geformuleerde doelstellingen te bereiken. De breedte van de definitie van strategie en strategische planning leidt ertoe dat strategisch denken en handelen feitelijk door ieder natuurlijk of rechtspersoon, bewust of onbewust, gebruikt (kunnen) worden om de weg naar een toekomstig (eind)beeld af te leggen. Daarom kunnen deze begrippen gebruikt worden op elke schaal en voor elke organisatie en zal de strategische planningsliteratuur een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de strategieën die onderwijsgerelateerde actoren in krimpregio's moeten ontwikkelen teneinde huisvestingsmaatregelen te nemen.

Strategisch management

Van der Velpen (1994) is van mening dat strategische planning een te beperkte invulling geeft aan strategisch handelen doordat in de praktijk volgens een standaardprocedure met vastomlijnde instrumenten een plan op papier gezet wordt wat vervolgens als strategie aangemerkt wordt. Volgens hem hebben diverse auteurs de afgelopen decennia afgerekend met die opvatting en gaat het veel meer om strategisch denken, dat tot uiting komt in strategisch management (Van der Velpen, 1994). Zijn mening wordt gedeeld door Van Dam & Marcusn (2002) die de ontwikkeling van strategische literatuur hebben geanalyseerd. Door hen wordt Igor Ansoff beschouwd als de grondlegger van de

klassieke benadering aan het begin van de jaren zestig, waarbij een balans werd gezocht tussen sterkten en zwakten van de organisatie (intern) enerzijds en de kansen en bedreigingen die zich vanuit de omgeving (extern) voor doen anderzijds. Deze theorie werd later verder uitgebouwd door Michael Porter. Mintzberg plaatste twijfels bij de klassieke benadering waardoor een nieuwe variant ontstond: strategisch management, dat gelijk staat aan strategisch denken (van Dam & Marcusn, 2002). Strategisch management is daarmee een breder vakgebied dan strategische planning en bevat tevens de implementatie van de uitgestippelde strategie. Strategische planningsliteratuur zal vanuit die optiek voornamelijk ingaan op het proces (de stakeholders, gezamenlijke en individuele doelen) terwijl strategisch management tevens betrekking heeft op (de uitvoering van) concrete maatregelen. Dit betekent dat strategische planning onvoldoende soelaas zal bieden om op zichzelf te komen tot concrete maatregelen. Strategisch management levert in dit geval een wezenlijke bijdrage. Kaplan & Norton (2008) stellen dat het bij strategievorming belangrijk is om in acht te nemen dat het geen eenmalige uiteenzetting is maar dat het een continu proces betreft, waarbij evaluatie en aanpassingen onvermijdelijk en noodzakelijk zijn. Daarnaast spelen bij de strategische koersbepaling niet alleen rationele, maar ook tal van irrationele overwegingen een belangrijke rol (Mouwen, 2004).

In grote lijnen kan gesteld worden dat strategie in de wetenschappelijke literatuur betrekking heeft op twee kernbegrippen: de organisatie op zichzelf en de omgeving waarin de organisatie opereert (Van der Velpen, 1994; van Dam & Marcusn, 2002). In veel gevallen worden deze begrippen uiteengezet in interne (organisatie) en externe (ruimtelijke) factoren, welke het strategische proces beïnvloeden. Dit maakt een strategieontwikkeling sterk contextafhankelijk, aangezien vrijwel geen (omgeving van een) organisatie identiek is aan (die van) andere organisaties. In deze contextafhankelijkheid kan daarmee grotendeels het antwoord gevonden worden op de vraag waarom er niet één algemene en sluitende definitie van strategische planning te vinden is en dat er meerdere strategische stromingen zijn. Vanwege het contextafhankelijke karakter zal het onmogelijk zijn om (huisvestings)maatregelen te noemen die op iedere school toegepast kunnen worden. Dit laat onverlet dat een verkenning van de strategische planning (enerzijds aan de proceskant, anderzijds aan de uitvoeringskant) zal kunnen leiden tot mogelijke maatregelen. Er zal echter te allen tijde rekening gehouden moeten worden met de (omgeving van de) school waardoor het effect van de maatregelen per school zal verschillen.

4.1.1 Strategie, waarom?

Bryson (1988) paste strategisch management toe op overheden en non-profitorganisaties en stelt dat strategie behulpzaam kan zijn bij strategisch denken in algemene zin, verduidelijken van de toekomstige richting, nemen van hedendaagse beslissingen in toekomstig perspectief, ontwikkelen van een coherente en verdedigbare basis voor besluitvorming, oplossen van grote organisatorische problemen, verbeteren van prestaties, effectief omgaan met veranderende omstandigheden en bouwen aan samenwerking en expertise (Bryson, 1988). Daarmee lijkt Bryson strategie voornamelijk te zien als een basis voor toekomstig handelen en gaat hij in zijn benadering niet of nauwelijks in op een analyse of evaluatie van een op de historie gerichte visie (strategy as a pattern). Zijn visie op strategie sluit daarmee aan bij die van Ansoff, die stelt dat strategisch management volledig voorschrijvend van aard is en fungeert als kader voor managementactiviteiten (Idenburg, 1993).

4.1.2 Kritiek op 'Strategische Planning'

Mintzberg (1994) heeft geen bewijs kunnen vinden dat aantoonde dat strategische planning succesvol is of was, waardoor strategie geen sleutel voor succes hoeft te zijn. Met name de externe omgeving van een organisatie is continu aan verandering onderhevig waardoor strategische planning een aantal onverenigbare tegenstellingen in zich heeft. De term op zich herbergt zelfs al een grote tegenstel-

ling. Strategische planning is tot op heden nog niet in staat gebleken om discontinuïteit te voorspellen of om planning te voorzien van creativiteit. Waar het flexibiliteit beoogt, ziet Mintzberg (1994) dat juist de flexibiliteit wordt belemmerd door een opgesteld plan en bevoorkeurt planning rationaliteit, objectiviteit en kwantificeerbare doelen. Het probleem is echter dat mensen niet louter rationeel denken, laat staan handelen doordat altijd meerdere interpretaties en dus meerdere oplossingen mogelijk zijn. Daarnaast is strategische planning volgens Mintzberg onverenigbaar met strategieontwikkeling doordat het veronderstelt een stabiele omgeving te hebben waarin de planningshorizon en de voorspelbaarheid vooraf te bepalen zijn. Dit leidt er volgens Mintzberg (1994) toe dat men zich slechts voor kan bereiden om snel te kunnen reageren op een discontinuïteit. Visie en intuïtie zijn daarbij behulpzame instrumenten. Ook Godfroij (1989) wijst op de paradox in strategisch denken: Wanneer alle factoren volledig bekend zijn is het mogelijk om optimale beslissingen te nemen. In dat geval doet het probleem van de afweging niet meer voor. Daarentegen is de behoefte aan strategisch denken het grootst wanneer onzekerheid bestaat en deze onzekerheid kan niet verkleind worden door strategisch management. Het maakt strategisch management tot een manier om te kunnen omgaan met onzekerheid. Strategisch management vergroot daarmee de kans op een succesvolle strategie binnen een onzekere omgeving en een onzekere toekomst (Godfroij, 1989).

Het succes van strategisch management en strategische planning mogen volgens Mintzberg (1994) en Godfroij (1989) dan nog nooit bewezen zijn, toch lijkt het een ruggengraatfunctie voor bestuur te bieden (Bryson, 1988; Mouwen, 2004). Dat het succes nog nooit bewezen is heeft te maken met het feit dat strategie moeilijk te evalueren is omdat het niet af te zetten is tegen een andere strategie, deze is immers niet uitgevoerd waardoor het resultaat onbekend is (Heracleous, 2003). Desalniettemin kan strategie een handvat bieden voor toekomstige besluitvorming en voorkomt het ad-hoc beslissingen. Bovendien is de strategie altijd aan te passen in geval de omgeving of de organisatie aan sterke veranderingen onderhevig zijn. De kritiek op strategische planning verklaart grotendeels de abstracte beschrijving van het begrip zelf. Een strategie en daarmee het strategische proces zijn namelijk niet volledig voor te schrijven als gevolg van onvoorspelbare veranderingen, zowel intern als extern.

4.2 STRATEGISCH RUIMTELIJKE PLANNING

In deze paragraaf zal de focus met betrekking tot strategische planning gelegd worden op de ruimtelijke strategische planning. De huisvestingsproblematiek als gevolg van de bevolkingskrimp is immers een ruimtelijk probleem waarbij meerdere actoren betrokken zijn met een sterke invloed van de externe omgeving en onzekerheid als gevolg. Doel is om inzichten te verkrijgen in het proces en de uitkomsten van ruimtelijke planning en handvatten te vinden om strategieën te ontwikkelen welke de kwaliteit van het onderwijs continueren of verbeteren. Enerzijds omdat de demografische krimp zijn sporen na zal laten in de ruimtelijke ordening en anderzijds omdat we hebben gezien (zie hoofdstuk 2) dat het Nederlandse ruimtelijke ordeningssysteem, waarin de overheid een meer dan faciliterende rol heeft, niet gewend is om met deze krimp om te gaan. Strategisch ruimtelijke planning legt de focus op een gewenste toekomst, geëxtrapoleerd aan de hand van een set van trends en de voorkeuren hiervan in het proces (Bryson, 1993). Ruimtelijke planning wordt in de internationale literatuur veelal aangeduid als 'Comprehensive planning', aangezien ruimtelijke ontwikkelingen vrijwel altijd voortkomen uit een gezamenlijk probleem of een gezamenlijke kans. Strategisch ruimtelijke planning wordt geacht om de noodzakelijke regels voor te schrijven en is gewenst omdat voor sommige gebieden een (ruimtelijk) plan nodig is. Het moet het strategische denken echter niet vervangen want strategisch denken is de basis voor comprehensive planning (Bryson, 1993). Ruimtelijke planning heeft daarmee met name betrekking op het proces dat vooraf gaat aan de besluitvorming

van de te nemen strategische maatregelen. In de vorige paragraaf hebben we gezien dat strategische planning met name gaat over het 'hoe' en 'wat'. Wanneer we hier de factor plaats aan toevoegen spreekt men van strategische ruimtelijke planning. Albrechts (2004, p. 747) geeft op basis van een door hem uitgevoerde evaluatie van de strategische (ruimtelijke) planningsliteratuur een definitie van strategische ruimtelijke planning: *"Strategische ruimtelijke planning is een door de publieke sector geleide, sociaal-ruimtelijk proces waarbij een visie, acties en middelen voor implementatie worden geproduceerd die vorm en kaders geven aan wat een plaats is en moet worden"*. Deze definitie bevestigt het eerder gestelde karakter van strategisch ruimtelijke planning, dat voornamelijk procesgeoriënteerd van aard is. Dit proces zal gestalte moeten geven aan het besluitvormingskader van individuele onderwijsorganisaties.

4.2.1 De opkomst van strategische ruimtelijke planning

Volgens Mastop (1998) zijn de eerste sporen van strategische ruimtelijke planning in de jaren twintig en dertig van de 20^e eeuw te vinden. Hierbij linkt hij strategische planning aan het idee van de moderne nationale staat. Strategische planning werd daarbij gebruikt om de activiteiten van andere partijen te dirigeren. In de jaren zestig en zeventig is strategische ruimtelijke planning volgens Albrechts (2004) in veel westerse landen geëvolueerd naar een omvangrijk planningssysteem. In de loop van de jaren tachtig ontstond een postmoderne scepsis tegenover strategische planning waarbij de algemene gedachtegang leefde dat voortgang niet gepland kon worden (Healey, 1997). De focus kwam daarmee te liggen op projecten in plaats van stedelijke en regionale planning, in het bijzonder op de heropleving van vervallen delen van steden en regio's en ruimtelijke regelgeving (Albrechts, 2004). Deze focus op projecten werd tegen het einde van de vorige eeuw wederom weerlegd naar meer strategische benaderingen, kaders en perspectieven voor steden en regio's als gevolg van een de hernieuwde noodzaak van het langetermijndenken en een groeiende complexiteit (Albrechts, 2004; Healey 1997; Salet & Faludi, 2000). Gedurende deze decennia is een breed scala aan definities en interpretaties van strategische ruimtelijke planning ontstaan. Hieruit komt sterk naar voren dat strategische planning gezien moet worden als een set van concepten, processen en instrumenten (Albrechts L., 2004; Sartorio, 2005), waarbij veel van de strategische planning gericht is op het niveau van de stad en stedelijke agglomeraties (Albrechts, 2004).

Strategische planning in de praktijk

Strategische ruimtelijke planning en, in het algemeen, de toepassing van strategie in ruimtelijke planning zijn zeer dubbelzinnige concepten. Volgens Calvaresi (1997) kan strategische planning niet gezien worden als een autonoom object in de planningtheorie. Hij suggereert dat een strategische benadering hulp kan bieden aan het voorzien van het toepassen van strategie in de praktijk. In grote lijnen klopt deze stelling aangezien het plaatsen van historische strategieën in de historische context kan helpen te begrijpen wat dit betekent voor het hedendaagse 'planningsveld' en de rol daarvan in de ontwikkeling van strategieën in de praktijk met sociale, economische en culturele veranderingen. Daarmee kan strategie houvast bieden aan actuele dilemma's die spelen in de hedendaagse praktijk, in dit geval met betrekking tot de krimp. Bij ruimtelijke planning is veel kritiek op planningsbenaderingen via één beleidsterrein (ruimtelijke ordening) uit de hoek van andere, vaak krachtiger, beleidsterreinen (economie, sociaal). Dat wil zeggen dat andere beleidsterreinen er niet zelden toe geleid hebben dat de daadwerkelijke uitvoering van ruimtelijke planning werd belemmerd of gestuurd onder invloed van betreffende beleidsterreinen (Albrechts, 2004). Het planningssysteem dat veelvuldig in tal van Europese landen wordt toegepast zal daarom een meer open karakter moeten hebben, waardoor het in staat is sneller en adequater te reageren op sociale en economische veranderingen (CEC, 1997). Hoewel strategische planning ontworpen is om het bestuur te assisteren bij complexe en

veranderende situaties is volgens Bryson (1993) voorzichtigheid geboden bij het gebruik van strategische concepten omdat de strategie op maat gemaakt moet worden voor de specifieke omstandigheden. De traditionele vorm van planning, waarvan zogenaamde 'land-use plans' de uitkomst waren, is in de loop der jaren in toenemende mate bekritiseerd (Albrechts, 2004; Jones, Hesterly & Borgatti, 1997; Considine, 2005; Albrechts et al., 2003). In deze kritiek is de verklaring voor de opkomst van de zogenaamde 'network governance' te vinden. Mede als gevolg van de doordecentralisatieregeling is de rol van scholen de laatste decennia veranderd. In toenemende mate maken scholen deel uit van het netwerk dat beslissingen met betrekking tot de huisvesting neemt en is het een belangrijke partner van gemeenten in het proces bij de verdeling en inrichting van het onderwijssysteem in gemeenten en regio's.

4.2.2 Network Governance

In de veronderstelling dat krimp een ruimtelijk en multi-actor probleem is dat niet alleen op organisatieniveau aangepakt kan of moet worden heeft een theoretische beschrijving plaatsgevonden van de strategische ruimtelijke planning. Dit heeft betrekking op de strategische planning waarbij meerdere actoren een rol spelen. We hebben in het voorgaande beschreven dat een onderwijsinstelling niet alleen acteert in het strategische veld. Met name op het gebied van huisvesting is de onderwijsorganisatie sparringpartner van de gemeente en dienen huisvestingsbeslissingen (nieuwbouw, uitbreiding, sluiting) in overleg met de gemeente plaats vinden. De gemeente is in veel gevallen de economische eigenaar van het gebouw en de grond terwijl de onderwijsinstelling het juridische eigendom in bezit heeft. Diverse concepten en modellen kunnen het proces vorm geven. Network governance zou kunnen helpen bij het vormgeven van het proces van waaruit bovengenoemde strategische beslissingen genomen zullen moeten worden.

Een terugtrekkende overheid zorgt voor een nieuwe rolverdeling, ook in de ruimtelijke planning. Schoolbesturen hebben als gevolg van de herpositionering van de overheid ook nieuwe rollen gekregen. Hoewel het economische eigendom vaak in handen van gemeenten is zijn schoolbestuurders (uiteeraard) verantwoordelijk voor het (financiële) resultaat van de school. Als gevolg van de nieuwe rollen en de daarbij behorende verantwoordelijkheden zullen verschillende actoren samen moeten zorgen voor de kwantiteit en kwaliteit van het (voortgezet) onderwijs. Waar de klassieke governancevormen niet goed toepasbaar zijn in dit proces biedt network governance wellicht uitkomst. Niet alleen de gemeente of het schoolbestuur is verantwoordelijk voor (de huisvesting van) het onderwijs. Tal van actoren (leerlingen, ouders, concurrenten, overheden) zullen een rol (moeten) spelen in het proces dat zal leiden tot een krimpbestendige onderwijsstructuur. Om een beeld te krijgen van hoe dit proces gestalte zal moeten krijgen zal in de analyse ruim aandacht geschonken worden aan de onderlinge verhoudingen, waarbij rekening gehouden wordt met de eerder beschreven (psychologische) barrières en mentale problemen.

Van government naar governance

De laatste jaren is in de vorm van 'network governance' een variant in opkomst welke verschilt van de traditionele modellen hiërarchie, samenwerking en markt (Hajer, van Tatenhove, & Laurent, 2004). Hajer, van Tatenhove & Laurent (2004) stellen dat er sprake is van een verschuiving van 'government' naar 'governance' als gevolg van de invloed van maatschappelijke processen als globalisering, regionalisering en de sterk toegenomen invloed van informatietechnologie. Dat heeft als gevolg dat er in toenemende mate sprake is van een stijl van besturen dat gebaseerd is op samenwerking. Actoren uit de staat, markt en civil society nemen deel aan een verscheidenheid aan netwerken waarbij het kan gaan om horizontale samenwerking binnen één bestuursniveau, maar ook om onderhandelingen die meerdere schaalniveaus betreft (Hajer, van Tatenhove, & Laurent, 2004).

Deze netwerken worden tevens in de Europese literatuur gezien als dé moderne vorm van governance (Rhodes, 2000). Governance vanuit het netwerkperspectief benadrukt de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen en wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid (van Tatenhove & Leroy, 1995; Rhodes, 2000). De 'network governance' literatuur lijkt daarmee bij uitstek geschikt om complexe ruimtelijke vraagstukken op te lossen. Dat maakt het tevens toepasbaar op dit onderzoek, aangezien we hier te maken hebben met een ruimtelijk (onderwijs)vraagstuk in krimpregio's. Hoewel beleidsnetwerken in de planningspraktijk allesbehalve een nieuw verschijnsel zijn kan in de groei en mate van invloed van deze netwerken een nieuwe ontwikkeling gezien worden waarbij het beeld van de hiërarchisch sturende overheid aan relevantie heeft ingeboet (Hajer, van Tatenhove, & Laurent, 2004; Considine, 2005). De overheid en de samenleving zijn in de huidige tijd immers op verschillende wijzen met elkaar vervlochten. Een voorwaarde voor het ontstaan van dergelijke netwerken is volgens Rhodes (2000) dat actoren wederzijdse afhankelijkheid kennen en de grenzen en verantwoordelijkheden voor het oplossen van sociaaleconomische problemen duidelijk zijn. Omdat het de vraag is in welke mate aan deze voorwaarden wordt voldaan met betrekking tot het onderzoeksobject zullen inzichten uit de analyse hier uitkomst moeten bieden. De dienst (onderwijs) wordt weliswaar niet (exclusief) geleverd door de overheid maar voor één van de randvoorwaarden (huisvesting) kent de overheid een grote verantwoordelijkheid. Volgens Kersbergen en Van Waarden (2001) is de governance-benadering daarmee uitermate geschikt voor diensten die geleverd worden door een netwerk van actoren. Netwerken zijn, in vergelijking met hiërarchische en marktprincipes, in staat tot een effectievere probleemoplossing. De basis voor het probleemoplossend vermogen wordt gelegd door gedragsregels en onderling vertrouwen (Rhodes, 2000; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001). Let wel: Network governance behelst geen concrete maatregelen maar het is een sturingsbenadering dat zich concentreert op de vraag op welke wijze sturing kan worden gegeven zodat politieke en maatschappelijke problemen opgelost worden (Hajer, van Tatenhove, & Laurent, 2004).

De effectiviteit van network governance

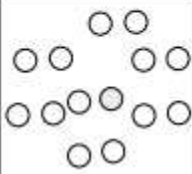
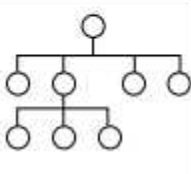
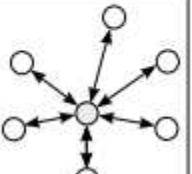
Volgens van Tatenhove en Leroy (1995) dient in het kader van de effectiviteit van het netwerk aandacht te worden besteed aan consensus, het creëren van continuïteit en het bestuur van het netwerk. Met name dit laatste is een belangrijk aspect. Het netwerkbestuur richt zich op de coördinatie van de strategieën van de in het netwerk aanwezige actoren en het initiëren en faciliteren van interactieprocessen hiertussen (Rhodes, 2000). Omdat krimp een complex verschijnsel is met gevolgen voor diverse actoren in de krimpgebieden zal er aandacht moeten zijn voor het proces, de basis voor te nemen maatregelen om de (negatieve) gevolgen van krimp te beperken. Kickert (1995) en Considine (2005) suggereren een mogelijke doorbraak in het openbare bestuur en organisatietheorieën en voorzien hierin een middel om problemen op te lossen op een multidimensionale en lokaal flexibele manier, gebaseerd op onderlinge afhankelijkheid en dat zich bevindt tussen de bureaucratische centralisatie enerzijds en privatisering anderzijds. Kenis & Provan (2008) geven een praktisch voorbeeld:

“Als we een reis ondernemen van A naar B (of van Amsterdam naar Rome), dan begint de reis op het moment dat we het ticket kopen en eindigt op het moment dat we op onze bestemming aankomen. In het proces van A naar B hebben we wellicht met tientallen organisaties te maken (bijv. de organisatie die het ticket verkoopt, het transport naar de luchthaven, de organisatie die de check-in verzorgt, de organisatie die instaat voor het eten en drinken aan boord van het vliegtuig enz.). Vanuit een network-governanceperspectief wordt gesteld dat de kwaliteit van reiservaring in de eerste plaats een functie van het samenspel van de verschillende organisaties is, en niet

zoeder van de kwaliteit van wat de individuele organisaties te bieden hebben.” (Kenis & Provan, 2008, p. 297)

Ook geven Kenis & Provan (2008) een visuele weergave van netwerk governance, waarbij de verschillen met de traditionele benaderingen en het basisprincipe ervan weergegeven worden (zie figuur X).

Figuur 5: Vier vormen van governance of manieren om diensten of producten te maken

Governancevorm/- institutie	Markt	Organisatie	Samenwerkings- relatie	Netwerk
Visualisatie				
Principe	Prijsmechanisme	Hiërarchie	Toegang tot middelen en reductie van onzekerheid	Samenwerkend gedrag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

Bron: Kenis & Provan, 2008, p. 298)

De opmars van de network governance wordt ook door Jones, Hesterly & Borgatti (1997) erkent. Zij stellen dat diverse sectoren in toenemende mate gebruik maken van network governance, getypeerd door informele, sociale systemen in plaats van bureaucratische structuren om complexe producten of diensten in onzekere en competitieve omgevingen te coördineren. Naast de wederzijdse afhankelijkheid en de grenzen van verantwoordelijkheid is volgens Kenis & Provan (2008) een belangrijke voorwaarde voor goede network governance dat er sprake moet zijn van een ‘wicked problem’: een probleem dat gekenmerkt wordt door een multiproblematiek en incomplete, contradictorische en veranderende vereiste. Daarbij stellen zij dat het zo goed als ondenkbaar is dat een van de andere governancevormen in staat is dit probleem op te lossen omdat de competenties en middelen niet binnen één organisatie aanwezig zijn (Kenis & Provan, 2008). Van prijsmechanisme is vrijwel geen sprake in het onderwijs en de hiërarchische sturing is als gevolg van de veranderende rollen niet meer relevant. Network governance lijkt een antwoord te bieden aan een proces dat om gaat met de (veranderende) rollen en verantwoordelijkheden. Naast de competenties en middelen zijn ook de bepaalde (wettelijke) bevoegdheden een belangrijk argument om het probleem middels network governance op te lossen. Het onderwijsvraagstuk in krimpregio’s voldoet daarmee aan de voorwaarden voor network governance.

Op basis van deze literaire inzichten kan gesteld worden dat network governance een belangrijk instrument is om het proces vorm te geven en tot goede huisvestingmaatregelen te komen. Een van de grootste misvattingen met betrekking tot network governance is echter dat de aanwezigheid van een netwerk voldoende is om het probleem op te lossen. Netwerken kunnen, net zoals er verschillende vormen van organisatie (1983), markten (Przeworski, 2003) en samenwerkingsverbanden (Knoke, 1990) zijn, volgens Kenis & Provan (2008) in verschillende vormen voorkomen, waarbij zij spreken van *governance of networks*. Daarbij worden drie vormen onderscheiden, gebaseerd op de entiteiten van en in het netwerk: zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk en netwerk administratieve organisatie (nao). Bij *zelfregulerend netwerk* bestaat het netwerk uit verschillende organisaties waarbij de besturing van gemeenschappelijke activiteiten bij de afzonderlijke netwerk-

leden berust en er geen afzonderlijke administratieve entiteit bestaat. Bij een *leiderorganisatienetwerk* delen de leden een gemeenschappelijke doelstelling waarbij de activiteiten en besluiten gecoördineerd worden door één van de leden van het netwerk (organisatieleider). Het model van een NAO kent daarentegen wel een afzonderlijke entiteit, welke als taak heeft het netwerk te managen en het coördineren van activiteiten. Deze entiteit heeft netwerkbesturing als exclusieve taak en bevindt zich derhalve niet actief in het primaire proces (Kenis & Provan, 2008). Welk netwerkform de beste vorm is, is uiteraard ook hier sterk afhankelijk van de context van het probleem. De keuze met betrekking tot de netwerkform afhankelijk van een viertal factoren. Vertrouwen wordt in de netwerkliteratuur vaak genoemd als een bepalende factor (Larson, 1992; Powell, 1990; Uzzi, 1997) waarbij de verdeling van vertrouwen bepalend is voor de vorm van het netwerk. Ook de grootte van het netwerk (Kenis & Provan, 2008), in de vorm van het aantal netwerkleden, is bepalend voor hoe het netwerk zal worden georganiseerd en gefaciliteerd waarbij ook de geografische spreiding van de actoren van groot belang is. Daarnaast speelt de mate van doelconsensus, een rol bij de keuze tot de sturing van het netwerk (van der Ven, 1976). Hierbij geldt dat naarmate de consensus van de doelstellingen van de leden in het netwerk toeneemt, verbanden beter functioneren. De laatste factor is de mate van behoefte aan netwerkcompetenties. Volgens Kenis & Provan (2008) worden netwerken ontwikkeld om problemen aan te pakken welke niet op organisatieniveau kunnen worden opgelost. Wanneer een hoge mate van coördinatie verlangt wordt, zal het belang van netwerkcompetenties groot zijn. In figuur 6 wordt een overzicht gegeven van de verschillende vormen van netwerk governance en de zojuist beschreven invloedrijke factoren.

Figuur 6: Governancevormen en de eigenschappen

Governance	Vertrouwen	Grootte van het netwerk	Doelconsensus	Behoeft aan netwerkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leiderorganisatienetwerk	Laag	Moderaat	Relatief laag	Moderaat
Netwerk administratieve organisatie	Moderaat	Moderaat tot veel	Relatief hoog	Hoog

Bron: Kenis & Provan, 2008, p. 303

Network governance is daarmee uitermate geschikt voor ‘wicked problems’ waarbij verschillende actoren uit verschillende sectoren betrokken zijn. Vanuit die optiek lijkt netwerk governance te kunnen helpen om het proces tot het nemen van maatregelen in casu de onderwijshuisvesting vorm te geven. De strategisch ruimtelijke planningstheorie is echter vrij abstract van aard waardoor geen inzichten zijn ontstaan met betrekking tot concreet te nemen (huisvestings)maatregelen middels netwerk governance. Gesteld kan worden dat de strategisch ruimtelijke planning sterk procesgeoriënteerd is en in onvoldoende mate behulpzaam is bij het beantwoorden van de hoofdvraag. Het doel van dit onderzoek behelst namelijk deels om met praktische handvatten (oplossingsrichtingen) te komen waar men in de planningspraktijk steun aan kan vinden. Vanuit deze constatering zal de strategische literatuur op organisatieniveau (‘Corporate planning’) wellicht inzichten kunnen geven ten aanzien van te nemen strategische maatregelen.

4.3 CORPORATE PLANNING

Inzichten uit de strategische ruimtelijke planningsliteratuur lijken de relevantie met het vraagstuk te verliezen daar deze literatuur tamelijk abstract van aard is en niet ingaat op specifieke ruimtelijke problemen zoals de gevolgen van krimp voor het voortgezet onderwijs. Echter kan gesteld worden

dat ook strategische literatuur uit de bedrijfskundige hoek behulpzaam kunnen zijn bij dit vraagstuk. Immers, wanneer twee scholen kiezen voor samenwerking of een fusie zal dat indirect invloed hebben op de inrichting van de huisvesting van het onderwijs. Daarnaast hebben we gesteld dat oplossingen genomen kunnen worden op sectorniveau teneinde een goede verdeling van de kwantiteit en de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. In dit licht is een analyse van in de bedrijfsliteratuur beschreven strategische maatregelen wel degelijk relevant. De analyse van de verschillende strategiemodellen brengt twee opvallende overeenkomsten aan het licht, namelijk dat (1) het grote gros van de auteurs/ wetenschappers schrijft over strategie voor het bedrijfsleven (zie bijv.: Porter, 1980; Porter, 1985; Ansoff, 1995; Bailey, 1981; Dyson, 1992; Dyson, 2004; Mintzberg, 1994; Steiner, 1979) en (2) vrijwel alle modellen en theorieën gebaseerd zijn op groei en winstgevendheid (zie bijv.: Ansoff, 1987; Ansoff, 1995; Porter, 1980; Porter, 1985; Kaplan & Norton, 2008). Hoewel het niet vreemd is dat het merendeel van de literatuur geschreven is voor marktpartijen – strategische planning is immers ‘overgewaaid’ van de private sector naar de (semi)publieke sector – is het aanbod van de op de non-profitsector toegepaste modellen en concepten schaars (Mouwen, 2004).

4.3.1 Profit versus non-profit

De in de bedrijfskundige literatuur beschreven strategieën zijn grotendeels afkomstig van bronnen welke gericht zijn op de private sector. Hoewel van der Velpen (1994) hierop een uitzondering vormt is het de vraag in welke mate deze concrete strategieën tevens effectief toegepast zouden kunnen worden op de non-profitsector. Deze vraag laat zich wellicht beantwoorden door de verschillen tussen beide sectoren te duiden. Onderstaand zal ik beginnen met een korte uiteenzetting van de voornaamste auteurs die strategische benaderingen hebben toegespitst op de non-profitsector. Strategiebenadering is volgens Mouwen (2004) in de non-profitsector een vrij nieuw begrip waardoor de ontwikkeling daarvan nog in de kinderschoenen staat.

Naar eigen zeggen is in het boek ‘Managing Voluntary and Non-profit Organizations’ het eerste boek dat uitgebreid strategie toepast op de non-profitsector (Butler & Wilson, 1990). Dat neemt echter niet weg dat daarvoor niet eerder is geschreven over de toepassing van strategische planning op de non-profitsector, zij het op relatief kleine schaal (zie o.a. Bryson; 1988). Veranderende omstandigheden hebben ertoe geleid dat non-profitorganisaties in het laatste gedeelte van de twintigste eeuw zich meer en meer zijn gedragen als bedrijven die in de profitsector opereren. Ook Mouwen (2004) en Bezemer, Volberda, van den Bosch & Jansen (2006) veronderstellen dat inmiddels ook van publieke instellingen en non-profitorganisaties verwacht wordt dat de organisatie modern, doelgericht, effectief en efficiënt moet functioneren, mede als gevolg van de decentralisatie waarbij niet zozeer de geldstromen van (in de vorm van subsidies) maar des te meer de organisatiedruk bij de overheid verlicht wordt. Het gevolg is dat ook non-profitorganisaties er steeds meer toe gedwongen worden zich intensief bezig te houden met voor hun functioneren fundamentele vragen. Dit houdt in dat (ook) van non-profitorganisaties een bepaalde mate van strategisch denken en strategisch handelen verwacht wordt. Waar in de marktsector al decennia lang gewerkt wordt aan ontwikkeling van wetenschappelijke theorieën, concepten en modellen, loopt de non-profitsector daarbij bepaald achter (Mouwen, 2004; Bezemer et al., 2000). De uit de private sector overgenomen strategische handelingen gaan volgens Mouwen (2004) veelal niet verder dan strategische planning op basis van SWOT-achtige benaderingen. Waarom is strategische beleidsontwikkeling in de non-profitsector nu zo moeilijk? Met name de omgeving van de organisatie vormt een grote uitdaging als gevolg van grote veranderingen op sociaal, politiek en technologisch gebied (Alexander, 2000).

Het onderwijs

Scholen zijn organisaties binnen een maatschappelijk domein welke in feite nagenoeg functioneren als een private organisatie (Mouwen, 2004). De overheid voelt zich daarbij op stelselniveau verantwoordelijk voor het aanbod van producten of diensten waardoor het in veel gevallen optreedt als (mede)financier of toezichthouder (Bezemer et al., 2000). De feitelijke uitvoering van de taken geschiedt echter veelal op enige afstand van de overheid zelf, namelijk door autonome onderwijsinstellingen of -stichtingen. De rol van de non-profitsector is de laatste decennia als gevolg van institutionele ontwikkelingen sterk veranderd. Op tal van beleidssectoren zijn privatiserings- of bruteringsoperaties ingezet en doorgevoerd. In sectoren als zorg, post, telefonie, het spoor en energie- en gaslevering is de laatste decennia op grote schaal ingezet op verzelfstandiging en privatisering, teneinde de marktwerking te verbeteren. Het heeft ertoe geleid dat non-profitorganisaties in sommige sectoren fungeren als volwaardig marktspeler met alle strategische consequenties van dien. Waarin verschilt strategische beleidsontwikkeling in de non-profitsector dan van de private sector? Volgens Mouwen (2004) is het ontbreken van een duidelijke visie van de strategische positionering en koers binnen het domein waarin de organisatie zich bevindt een van de voornaamste aspecten. Of het nu de gezondheidszorg, het onderwijs of het streekvervoer betreft, steeds weer blijkt de uiteindelijk uitvoerende organisatie in strategische zin te veel tegengestelde belangen te willen of te moeten dienen. Bij de beoordeling van de strategieën en de daaruit voortvloeiende maatregelen zal volgens Mouwen (2004) een aantal eigenschappen van de non-profitsector in ogenschouw genomen moeten worden:

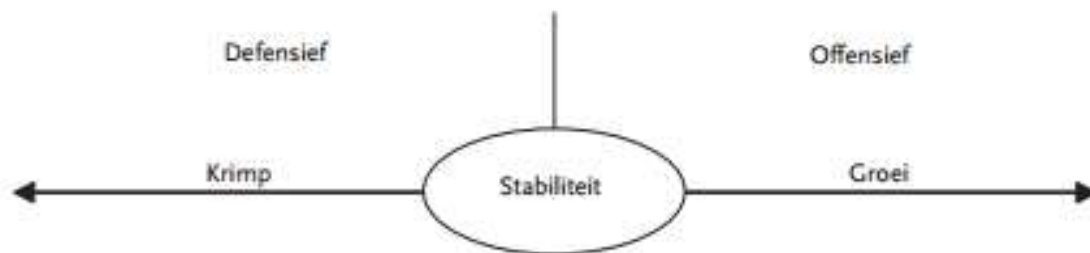
- Het functioneren in meervoudige en complexe context
 - Sterke en wisselende invloeden van de politiek, overheid en publieke opinie
 - Vele overige stakeholders met dikwijls geheel verschillende belangen en culturen
 - Aanwezigheid van invloedrijke intermediaire organisaties
- Vage en inconsistente missies, visies en doelstellingen
- Restanten van de cultuur van gesubsidieerde monopolist met een sterke neiging tot aanbodgericht denken
- Gebrek aan 'strategische ruimte' en 'eigen meesterschap'
- Belangrijke rol van idealen, waarden en normen
- Moeilijk meetbare output van primaire proces
- Weinig belangstelling en gevoel voor effectiviteit, efficiency, financiën en de kwaliteit van de organisatie als zodanig

Wat opvalt wanneer we de door Mouwen (2004) gesignaleerde (mogelijke) problemen overzien is dat de grootste problemen zich aan de proceskant van strategische planning herbergen. Met name de invloed van de omgeving draagt eraan bij dat strategievorming voor de non-profitsector verschilt van die in de private sector. In de onderwijssector betreft het de gemeentelijke rol met betrekking tot de huisvesting. Vanuit de theoretisch verdedigbare stelling dat de strategie vooral te maken heeft met reductie van complexiteit en onzekerheid (Mouwen, 2004), alsook met het maken van keuzes (Albrechts, 2004), valt echter niet in te zien waarom het niet mogelijk zou zijn om, al dan niet met een aantal aanpassingen, de in de private sector gebruikte strategische modellen ook op de non-profitsector toe te passen. Te meer omdat toepassing van de beschreven strategische maatregelen sterk afhangt van de omgeving van de organisatie en daarmee een volledig contextafhankelijk karakter heeft. Er zal derhalve in de organisatiehoek worden gezocht naar modellen en maatregelen welke toepasbaar (kunnen) zijn op de non-profitsector. Deze bevinding sluit overigens aan bij (en borduurt verder op) van die van Mouwen (2004) die stelt dat reeds beschikbare (wetenschappelijke) kennis op het gebied van de non-profitsector nihil is, waardoor veelal strategieontwikkeling voor de profitsector één op één geprojecteerd wordt op de non-profitsector.

4.3.2 Strategische maatregelen

Hesselink (2010) deed voor zijn boek 'Strategische besluitvorming in een neergaande bedrijfstak' uitgebreid onderzoek naar strategieën die frequent zijn toegepast binnen de KRL-industrie (Katoen, Rayon en Linnen). Hoewel de onderwijssector niet direct vergelijkbaar is (maar in krimpregio's wel degelijk gezien kan worden als een neergaande bedrijfstak) met de KRL-industrie zal in deze paragraaf een aantal van de in deze bedrijfstak toegepaste strategieën beschreven worden welke relevant lijken voor dit onderzoek. Zodoende kan na de analyse bepaald worden in welke mate de in de KRL-industrie toegepaste strategieën tevens behulpzaam lijken voor scholen en welke uitwerking deze (kunnen) hebben naar de huisvesting. Hesselink (2010) onderscheidt drie strategische hoofdontwikkelingsrichtingen, te weten groei, krimp en stabiliteit (zie figuur 7).

Figuur 7: Ontwikkelingsrichtingen strategieën



Bron: Hesselink (2010)

Het spreekt wellicht voor zich maar groeistrategieën streven groei na en krimpstrategieën kunnen ingezet worden in krimpsituaties. Stabiliteitsstrategieën daarentegen streven noch een duidelijke groei noch een krimp na en kennen zodoende geen spectaculaire gevolgen voor de organisatie en uitwerking naar de operationele activiteiten zoals huisvesting (Hesselink, 2010). Aangezien het doel van dit onderzoek is om advies uit te brengen aan actoren in krimpregio's lijken de krimp- en stabiliteitsstrategieën de meest voor de hand liggende strategische richtingen. Stabiliteitsstrategieën lijken daarbij primair relevant te zijn voor scholen welke slechts een kleine krimp verwachten.

Stabiliteitsstrategieën

De eerste stabiliteitsstrategie betreft een 'niets doen'-strategie en wordt door Wheelen en Hunger (1990) min of meer opgesplitst in een actieve en een passieve variant. Ingeval er binnen een school veel onduidelijkheden zijn met betrekking tot externe ontwikkelingen zoals de concurrentie, wijzigende opstelling van de overheid of veranderend gedrag van de clientèle, kan de actieve koers worden uitgezet. Hesselink (2010, p. 275) stelt dat het actieve "niets doen" zou kunnen worden bestempeld als 'in afwachting verblijvende'. Wanneer het bestuur niet alert en adequaat reageert op externe ontwikkelingen wordt volgens Wheelen en Hunger (1990) gesproken over passief "niets doen". De organisatie beschikt in dat geval over onvoldoende inzicht in de kansen en bedreigingen waardoor het niet in staat is om een geschikte toekomst uit te stippelen. Deze variant heeft ten opzichte van de 'actieve niets doen'-strategie als nadeel dat eventuele kansen niet of onvoldoende opgemerkt worden of, in het slechtste geval, eventuele bedreigingen (in dit geval: de bevolkingskrimp) niet op waarde worden geschat. Waar Wheelen & Hunger en Hesselink de 'niets doen' strategie onder de stabiliteitsstrategieën scharen, stelt Hospers (2012) dat deze strategie ook als een krimpstrategie te interpreteren is. In een langetermijnproces als krimp acht hij het dan ook niet verstandig om overhaast en ondoordacht te handelen, de krimp moet immers eerst voelbaar zijn waardoor de 'sense of urgency' hoger wordt (Hospers, 2012). Deze strategie neemt hij overigens al waar in de institutionele omgeving, waar gemeenten, ontwikkelaars en corporaties afwachten wie het initiatief neemt om daar vervolgens van te profiteren. De strategie om 'niets te doen' kan ten slotte tevens ontstaan als

gevolg van een aantal psychologische barrières welke de besluitvorming belemmeren (Hesselink, 2010; Hospers, 2012).

Oogststrategieën hebben voornamelijk als doel om uitgaven te beperken en de winstmarge te vergroten (Hesselink, 2010). De uitgaven betreffen bestuur afhankelijke kosten welke door Van Wallenburg (1998) omschreven worden als kosten die op korte termijn gestopt kunnen worden, niet afhankelijk zijn van de omvang van de productie en waarvan het nut moeilijk kwantificeerbaar is. Nadeel aan deze strategie is dat de financiële resultaten op de korte termijn weliswaar kunnen verbeteren maar dit ten koste kan gaan van de winstcapaciteit op de lange termijn doordat gesneden wordt in kosten met betrekking tot HRM, R&D (Research en Development), marketing of zelfs investeringen (Hesselink, 2010). Hoewel scholen niet gericht zijn op het maken van winst is de financiële situatie uiteraard van belang voor de (financiële) continuïteit. Oogststrategieën zijn algemeen van aard aangezien vrijwel iedere private of non-profit organisatie productie onafhankelijke kosten maakt. Zodoende lijkt er geen belemmering te zijn om deze strategie toe te (kunnen) passen op scholen.

Krimpstrategieën

Hoewel literatuur over strategieën met betrekking tot krimp relatief schaars is, heeft een aantal wetenschappers sinds de jaren zeventig zich met dit vraagstuk bezig gehouden. Harrigan (1980) publiceerde een standaardwerk met betrekking tot inkrimpstrategieën met daarin strategische concepten over mogelijke reacties van ondernemingen in een neergaande bedrijfstak. Hesselink (2010) vermeldt dat krimpstrategieën slechts succesvol kunnen zijn indien binnen het bedrijf één of meerdere levensvatbare kernen aanwezig zijn en de ongezonde activiteiten beëindigd worden. De door Hesselink beschreven krimpstrategieën zijn saneren, desinvesteren, turnaround, sterfhuiskonstructie en liquidatie.¹

In reactie op de groeimatrix van Ansoff heeft Hesselink (2010) een saneringsmatrix opgesteld, waarin krimpmaatregelen worden beschreven zodat de noodzakelijke krimp kan worden werkstelligd (zie figuur 8).

Figuur 8: Saneringsmatrix

		Producten	
Markten		Behouden	Beperken
	Behouden	1a. Efficiëntie-, effectiviteitsstrategieën en kostenreductie. 1b. Capaciteitsreductie, concentratie, uitbesteden en procesdifferentiatie	2a. Assortimentsbeperking 2b. Assortimentssanering en capaciteitsreductie
	Beperken	3. Terugtrekken uit markten, afzetkanalen en klantengroepen capaciteitsreductie	4. Specialisatie, nichemarketing, capaciteitsreductie

Bron: Hesselink, 2010, p. 295

In de overgang van de stabiliteits- naar een krimpsituatie kunnen efficiëntie-, effectiviteitsstrategieën en kostenreductie ertoe leiden dat zowel de bestaande producten (onderwijsrichtingen en vakkenpakketten) als markten (doelgroepen) behouden blijven door de kosten te verminderen, eventuele opbrengsten te verhogen (wat in geval van onderwijs in financiële zin echter niet mogelijk is) en het rendement van de organisatie te verbeteren. In geval van capaciteitsreductie vormen samenvoeging van productielocaties, uitbesteden en gedeeltelijke terugtrekking maatregelen als gevolg van de

¹ Deze strategieën vertonen een sterke gelijkenis met de door Van der Velpen (1994) beschreven krimpstrategieën: Turnaround, desinvesteren, vergroten afhankelijkheid en zekerheid en opheffen.

krimpstrategie. Daarnaast kan de organisatie er voor kiezen om het assortiment (in geval van scholen: onderwijsrichtingen of vakkenpakketten) te beperken. Eventuele grote verliesmakers kunnen zodoende uit het aanbod gehaald worden of worden samengevoegd. (Hesselink, 2010; Van der Velpen, 1994; Wheelen & Hunger, 1990). Een andere krimpstrategie is de strategie waarbij getracht wordt de afhankelijkheid en zekerheid te vergroten. Het verschil is dat het bedrijf zijn uitgaven reduceert en een relatie met een sterkere organisatie meer zekerheid verschaft (Van der Velpen, 1994). Bij een neergang (bevolkingskrimp) worden onderwijsinstellingen geconfronteerd met een afnemend of negatief financieel resultaat. Een turnaround betreft een ingrijpende operatie met betrekking tot alle functies en onderdelen van de onderneming. Kenmerkend daarbij zijn een uiterst kritieke financiële situatie en de bijkomende tijdsdruk. De nadruk zal volgens Hesselink komen te liggen op het onverbiddelijk beëindigen van de verliesmakende activiteiten en verbetering van de financiële structuur. Indien deze kenmerken niet nadrukkelijk aanwezig zijn is sprake van een 'normale' reorganisatie of sanering (Slatter, 1984; Sopers, 1994; Van der Velpen, 1994; Hesselink, 2010). De laatste mogelijke krimpstrategie betreft een sterfhuisconstructie. In dergelijk geval zal de organisatie opgesplitst kunnen worden om de verliesgevende afdelingen en activiteiten te liquideren en de levensvatbare onderdelen te redden. Een selectief terugtrekken uit delen van de markt zal leiden tot een 'productiestop' van een aantal producten of diensten. Ook kan er sprake zijn van een surseance van betaling of een volledige overname door een ander bedrijf. Hesselink nam binnen de neergang van de KRL-industrie drie verschillende sterfhuisvormen waar. De eerste vorm betreft de sterfhuisovername, waarbij een overname van de organisatie in zijn totaliteit of van afzonderlijke delen plaats had door een andere partij. Bij een sterfhuis-turnaround wordt de schaal van het bedrijf sterk verkleind en zullen alleen de gezonde activiteiten, in een nieuwe entiteit, gecontinueerd worden. De derde vorm betreft een sterfhuis-joint venture. In dat geval worden enkele activiteiten, voorraden, merken en eventueel commerciële functionarissen overgenomen. Pas als een sterfhuisconstructie niet meer mogelijk is, zal algehele liquidatie plaatsvinden (Hesselink, 2010; Harrigan, 1980). Een liquidatiestrategie zal moeten worden gehanteerd wanneer de andere krimpstrategieën gefaald hebben of zullen falen. Harrigan (1980) omschrijft de liquidatiestrategie als 'divest now' en stelt dat alle activiteiten gestaakt zullen moeten worden en eventuele activa van de hand gedaan zal moeten worden om nog enige opbrengst te genereren. Een liquidatie kan zowel vrijwillig als onvrijwillig (als gevolg van een faillissement) geschieden waarbij de organisatie ophoudt te bestaan (Hesselink, 2010; Van der Velpen, 2010; Harrigan, 1980).

Groeistrategieën

Hoewel groeistrategieën op voorhand niet relevant lijken voor een organisatie welke zich in een neergaande trend (op individueel niveau dan wel bedrijfstakniveau) bevindt kunnen deze wel degelijk een gunstige invloed hebben. Juist dan zijn strategische groeimaatregelen, al dan niet naast een krimpstrategie, essentieel. Volgens Hesselink (2010) vormt de combinatie van strategieën zelfs de enige mogelijkheid om tot een levensvatbaar herstel te komen. Alvorens in te gaan op de bruikbaarheid van deze strategieën zal hieronder een toelichting gegeven worden op de volgende groeistrategieën, grotendeels gebaseerd op de maatregelen uit de Ansoffmatrix van Igor Ansoff (1957), te weten: marktpenetratie, marktontwikkeling, productontwikkeling en diversificatie. Horizontale capaciteitsgroei heeft plaats wanneer een fusie met of overname van een school met een identiek aanbod gestalte krijgt. Ansoff (1987) noemt dit de horizontale synergie. Een motief om horizontale capaciteitsgroei plaats te laten vinden is dat er schaalvoordelen en daarmee concurrentievoordelen ontstaan. Dit vergt echter de nodige tijd waardoor deze voordelen niet altijd op korte termijn zichtbaar zijn en mogelijk niet snel genoeg komen. Ten slotte kan de capaciteitsgroei als strategie worden gebruikt om de productiecapaciteit (het lesaanbod) te vergroten. Het overnemen van marktaandeel

van een concurrerende school kan plaats vinden wanneer de concurrerende school failliet gaat of heeft besloten om zich van bepaalde markten te ontdoen (Van der Schroeff, 1962). Waar horizontale capaciteitsgroei betrekking heeft op het overnemen of samengaan met een concurrent wordt van verticale integratie gesproken indien één of meer elkaar opvolgende geledingen van een bedrijfskolom, in dit geval de onderwijskolom, worden samengevoegd. Deze integratie kan plaats vinden aan de bovenkant (bij het vervolgonderwijs) en aan de onderkant (het basisonderwijs) van de positie van de organisatie in de kolom. Een overweging van integratie aan de onderkant kan zijn dat de zekerheid en beschikbaarheid van leerlingen toeneemt. Integratie van de bovenkant van de kolom heeft volgens Hesselink (2010) betrekking op het zekerder stellen van de afname van de geleverde producten. In de onderwijssector zal in deze gesteld kunnen worden dat de aansluiting van kennis en competenties op het vervolgonderwijs verbeterd wordt. Daarnaast stellen Wheelen & Hunger (1990) dat het mogelijk is om het huidige aanbod te vergroten met aanvullende, bijpassende producten. Wanneer dit vertaald wordt naar de onderwijswereld doelt hij op een aanvulling in het lesaanbod. De gedachte hierbij is volgens Hesselink (2010) dat met een breder assortiment het aanbod voor de bestaand afnemers interessanter wordt. Wanneer het huidige aanbod niet uitgebreid of aangepast wordt kan middels de marktontwikkelingsstrategie een groei bewerkstelligd worden. Hesselink (2010) scheidt deze strategie in een drietal deelstrategieën waarbij 1) gerelateerde markten binnen het eigen geografische gebied 2) nieuwe geografische markten zonder en 3) nieuwe geografische markten met productiefaciliteiten aangeboord kunnen worden.

Dualistische strategieën

Naast de beschreven stabiliteits-, krimp- en groeistrategieën wordt in de literatuur een aantal dualistische strategieën beschreven welke niet gerelateerd zijn aan een strategische richting. Deze zijn algemener van aard en kunnen zowel bij krimp-, groei-, en stabiliteitssituaties worden ingezet (Porter, 1992; Hesselink, 2010). Dualistische strategieën zijn primair gericht op het verbeteren van de winstgevendheid door kosten te verlagen, afzet te vergroten, marges te verbeteren of de concurrentiepositie te verbeteren. Efficiëntiestrategieën zijn gericht op het doelmatiger realiseren van de prestaties. Dat wil zeggen dat met minder middelen dezelfde prestaties geleverd moeten worden. Er zullen veelal maatregelen genomen worden om de kosten omlaag te brengen zonder dat dit leidt tot grote reorganisatieprojecten. De kostprijsverlagingen zouden een directe verbetering van het financiële resultaat moeten zien te bewerkstelligen. Volgens Hesselink (2010) zijn efficiëntiestrategieën in de KRL-industrie voornamelijk toegepast na fusies of overnames, welke ook in de onderwijswereld op grote schaal hebben plaatsgevonden. Het laat onverlet dat een efficiëntiestrategie van nut is voor iedere organisatie, ongeacht in welke sector of bedrijfstak deze zich bevindt (Hesselink, 2010). In navolging van efficiëntiestrategieën kunnen kostenbesparingen worden doorgevoerd die in de hele organisatie besparingen genereert. De kostenreductiestrategie grenst aan de eerder beschreven oogststrategie maar kent een afstemming op specifieke bedrijfssituaties. Kostenreductiestrategieën kunnen een aantal concrete maatregelen als gevolg hebben zoals veranderingen in de organisatiestructuur (terugbrengen van service verlenende afdelingen en stafafdelingen), vermindering van productiekosten, verlaging van marketingkosten, vermindering van administratie- en financieringskosten en het verlagen van de indirecte kosten (uitbesteding van personeel, verkleinen van het hoofdkantoor, variabel maken van vaste kosten). Bij kostenreductiestrategieën wordt veelal gebruik gemaakt van advies- en accountantsbureaus en worden vaak toegepast bij stabilisatieperioden. Slechts in beperkte mate komen deze voor bij krimp- en groeistrategieën (Hesselink, 2010). Michael Porter (1992) onderscheidt eveneens een aantal dualistische strategieën, welke voornamelijk betrekking hebben op de concurrentieomgeving van de organisatie. Hij onderscheidt daarbij een drietal strategieën; algeheel kostenleiderschap, differentiatie en focus. Bij algeheel kostenleiderschap

streeft een onderneming naar een gelijkwaardig kwaliteitsniveau maar een lager kostenniveau dan de concurrentie. Bij differentiatie tracht de onderneming superieur te zijn op één (eigenschap van een) product. In geval van de focusstrategie, ook wel nichestrategie, richt de onderneming zich specifiek op de behoeften en verlangens van een deel van de markt. Hierbij trekt het zich terug van de totale markt.

Combinaties van krimp-, groei-, en stabiliteitsstrategieën

Hoewel groeistrategieën op voorhand niet de meest logische keuze lijken te zijn voor organisaties welke zich in een krimpende of neergaande bedrijfstak bevinden, kunnen deze strategische maatregelen wel degelijk gebruikt worden in een markt met bedreigende omstandigheden. Met name de combinatie van stabiliteits-, krimp- en groeistrategieën kan de levensvatbaarheid van een organisatie redden. Hesselink (2010) constateerde dat de KRL-industrie in de schemertoestand van de neergangsfase naast krimpmaatregelen zoals schaalvergroting en efficiëntieverbetering ook offensieve (groei) maatregelen als marktpenetratie en marktontwikkeling werden toegepast. Met name in het eerste stadium van een neergaande bedrijfstak zijn dergelijke groeistrategieën ingezet teneinde de concurrentiepositie te versterken. Wanneer de neergang (= krimp) sterker wordt verschuift het accent echter meer en meer naar krimpmaatregelen zoals specialisatie, nichemarketing en assortimentsanering.

4.4 RESUMÉ

In dit hoofdstuk is aan de hand van de strategische (ruimtelijke) planningsliteratuur getracht om oplossingsrichtingen te vinden ten einde de hoofdvraag te beantwoorden. Een analyse van de strategisch ruimtelijke planningsliteratuur heeft aan het licht gebracht dat deze literatuur in eerste instantie de relatie met de hoofdvraag dreigt te verliezen. Vanuit de optiek dat de oplossingen voort zouden moeten komen uit een gezamenlijk probleem is de inrichting van het proces echter van groot belang. Afhankelijk van dit proces zal de uit te stippelen strategie per onderwijsinstelling kunnen verschillen. Deze mogelijke strategieën zijn in het tweede gedeelte van dit hoofdstuk uiteengezet aan de hand van drie strategische richtingen en zijn weergegeven in figuur 9.

Figuur 9: Overzicht strategieën

Stabiliseren	Krimpen	Groeien	Dualistische
Niets doen	Efficiëntie en effectiviteit verhogen	Horizontale capaciteitsgroei	Efficiëntie verhogen
Oogststrategieën	Capaciteit reduceren	Verticale integratie	Kostenreductie
	Vergroten afhankelijkheid/ zekerheid	Marktontwikkeling	Concurrentievermindering
	Turnaround		

Hoewel in de strategische planningsliteratuur de link met (bevolkings)krimp niet vaak gelegd wordt kan gesteld worden dat een aantal strategieën uitstekend geschikt lijken om te hanteren voor onderwijsinstellingen in krimpregio's. Een in een krimpende omgeving acterende organisatie kan bijvoorbeeld de keuze maken tot het beperken van het (onderwijs)aanbod maar ook ingrijpendere maatregelen als fusies en samenwerkingen (zowel horizontaal als verticaal) kunnen het gevolg zijn. In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen uit het theoretische kader aan de hand van een zevental afgenomen interviews geanalyseerd worden. Op basis van deze analyse kan vervolgens be-

paald worden op welke strategische wijze onderwijsinstellingen de toekomst tegemoet kunnen gaan en welke gevolgen deze strategieën hebben voor de huisvesting van het onderwijs in krimpregio's.

Deel 2: Analyse

5. Analyse

Als gevolg van de inzichten in de bevolkingskrimp is het niet realistisch om alle onderwijsvoorzieningen in de huidige vorm over de volle breedte in stand te houden in de aan krimp onderhevige regio's. Een afnemende bevolking betekent logischerwijs namelijk dat het draagvlak voor onderwijsvoorzieningen af zal nemen, waardoor de verwachting is dat scholen de deuren zullen moeten sluiten. Zo berekende DHV (2010) dat er in Zuid-Limburg 17 scholen minder nodig zijn als gevolg van de krimp. Als gevolg van het teruglopende leerlingenaantal zullen de huidige exploitaties niet overeind gehouden kunnen worden waardoor sluiting dreigt. De combinatie van krimp en (de huisvesting van) het voortgezet onderwijs maakt dit onderzoek tot een complex en ruimtelijk vraagstuk welke, als gevolg van de medeverantwoordelijkheid van de lokale overheid, op het institutionele terrein betrekking heeft. Er zal in krimpregio's namelijk wat moeten gebeuren om het voorzieningenniveau (in kwaliteit) te handhaven. De gevolgen voor scholen nopen tot actie. De krimp zal op dit terrein begeleid moeten worden door de betrokken actoren. In dit hoofdstuk zal de problematiek aan een empirische beschouwing onderworpen worden waarbij frequent aandacht wordt besteed aan de in het theoretisch kader beschreven concepten. Na een de situatie- en probleemschets zal de focus verlegd worden naar de oplossingsrichtingen, gebaseerd op de interviews en de handreikingen vanuit de strategische planningsliteratuur.

5.1 ACHTERGRONDEN EN CONTEXT

Het voortgezet onderwijs is het onderwijs dat volgt nadat leerlingen, meestal vanaf hun twaalfde levensjaar, van de basisschool komen en geldt als voorbereiding op het vervolgonderwijs (beroepsonderwijs) dan wel een positie op de arbeidsmarkt. Het voortgezet onderwijs kent vier opleidingsvormen: praktijkonderwijs, voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo). In figuur 10 is de omvang van het voortgezet onderwijs weergegeven.

Figuur 10: Kerncijfers voortgezet onderwijs schooljaar 2010-2011

Onderwijs	Duur	Omvang*			
		Totaal	Relatief	Per leerjaar	Relatief
Praktijkonderwijs	Niet vast	26.619	3%	Nb	Nb
Vmbo	4	203.930	22%	101.965	44%
Havo	5	152.899	16%	76.450	33%
Vwo	6	163.810	17%	54.603	23%
Vmbo-havo-vwo 1-2-3	3	393.354	42%		
Totaal		939.534	100%	233018	100%

Bron: (CBS Statline, 2012)

* Cijfers van vmbo, havo en vwo betreffen cijfers in de bovenbouw (leerjaar > 3) omdat in de onderbouw (Vmbo-havo-vwo 1-2-3) veel gewerkt wordt met combinatieklassen

Uit figuur 10 blijkt dat het Vmbo het grootste leerlingenaantal kent. Ruim 200.000 leerlingen bevinden zich in de bovenbouw fase (leerjaar 3 en 4) van deze vorm van onderwijs. Doordat een Vmbo-opleiding vier jaar duurt kan deze afgerond worden alvorens de leerplichtige leeftijd van 18 jaar be-

reikt is waardoor het volgen van een vervolgstudie (havo of mbo) niet ongebruikelijk is. De havo en het vwo kennen ook verschillende vakkenpakketten, afhankelijk van de profielkeuze. Dit vakkenpakket dient een leerling aan te vullen met een 'vrije keuze' welke afhankelijk is van het aanbod van de onderwijsinstelling waar het onderwijs gevolgd wordt. Leerlingen met een havo- of vwo-diploma kunnen de overstap maken naar het hoger beroepsonderwijs (hbo) of, voor vwo'ers, het academische onderwijs volgen. Voor alle vormen van onderwijs geldt dat men het onderwijs pas mag verlaten indien een geldige startkwalificatie (minimaal onderwijsniveau) hebben gehaald (Ministerie van OCW, 2012). In bijlage X is een overzicht opgenomen met de verschillende onderwijsniveaus en -doorstromingen.

Het onderwijs wordt gefinancierd aan de hand van BRIN-nummers, unieke nummers voor onderwijsinstellingen waarbij de instelling meerdere vestigingen kan hebben. Daarnaast kent het VO een zogenaamde lumpsumfinanciering waarbij per leerling een bedrag wordt uitgekeerd voor materiële en personele kosten. Hoe de schoolbesturen dit bedrag verdelen mogen ze zelf bepalen. Het grootste deel van dit bedrag is bestemd voor personeelskosten ($\pm 80\%$) en het overige deel dient besteed te worden aan huisvesting, apparatuur, schoonmaak, etc. De materiële bekostiging bestaat uit een vaste bijdrage per school en een bijdrage per leerling, waarbij de bijdrage per school voor iedere school gelijk is. Het bedrag per leerling is afhankelijk van schoolsoort, afdeling en leerjaren. Onderwijsinstellingen kennen daarbij een opheffingsnorm, wat wil zeggen dat een school een minimum aantal leerlingen ingeschreven moet hebben om voort te kunnen bestaan (Ministerie van OCW, 2012b). Met betrekking tot de onderwijshuisvesting moeten schoolbesturen zich sinds 1997 tot de gemeenten wenden voor de aanvraag van middelen. Gemeenten ontvangen van het Rijk jaarlijks een vergoeding in de zin van een toevoeging van de middelen in het algemene gedeelte. Sinds 2005 zijn schoolbesturen, als gevolg van de 'doordecentralisatie', verantwoordelijk voor alle activiteiten die onder de noemer aanpassing dan wel onderhoud vallen. Voor nieuwbouw, vervanging en uitbreiding blijven schoolbesturen echter afhankelijk van de gemeenten (Wissink & van der Ploeg, 2009). Hiermee komen we tot de kernproblemen van het (voortgezet) onderwijs in krimpregio's: enerzijds zullen de inkomsten teruglopen als gevolg van het dalende leerlingenaantal en anderzijds is de gemeente een zeer belangrijke actor met betrekking tot de huisvesting van het onderwijs.

Zuid-Limburg en De Achterhoek

De casestudy zal in hoofdzaak betrekking hebben op twee regio's. De eerste regio betreft Midden- en Zuid-Limburg (voortaan: Zuid-Limburg) waar de dalende trend onder de bevolking reeds is ingezet en een nog sterkere afname van de bevolking wordt verwacht in de komende decennia. Betreffende regio is door het Rijk benoemd als een 'topkrimpregio'. De tweede regio welke in de casestudy geanalyseerd zal worden betreft de regio waarin Het Assink Lyceum onderwijs aanbiedt. Deze scholengemeenschap heeft drie onderwijsvestigingen in respectievelijk Eibergen, Neede (Achterhoek) en Haaksbergen (Twente) en bevindt zich daarmee in twee 'anticiperregio's'. Om de casestudy te kunnen volgen zijn inzichten in de achtergrond en de context van de situaties noodzakelijk. Zowel de regio Achterhoek als de regio Midden- en Zuid-Limburg kent een of meerdere stichtingen welke verantwoordelijk zijn voor het voortgezet onderwijs. De stichting Achterhoek VO (zie bijlage 4) is een stichting met 10 aangesloten scholen, zogenaamde BRIN-nummers, en is tevens de enige stichting op het gebied van het voortgezet onderwijs in deze regio. Het Assink Lyceum is overigens niet aangesloten bij deze stichting en is daarmee een zogenoemde eenpitter. In Midden- en Zuid-Limburg zijn twee concurrerende stichtingen actief met diverse voortgezet onderwijsinstellingen onder dezelfde vlag. De stichting Limburg Voortgezet Onderwijs (LVO) is opgedeeld in een viertal regio's (Maastricht, Parkstad, Weert, Heuvelland) met daarnaast een aantal separate scholen (zie bijlage 2, organogram Stichting LVO). Naast een aantal onderwijsinstellingen dat niet onder de vlag van LVO opereert kent

de regio Parkstad een andere stichting dat voortgezet onderwijs aanbiedt aan vijf verschillende BRIN-nummers, de Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg (SVO-PL, zie bijlage 3). SVO-PL is daarmee het bevoegd gezag van acht scholen voor voortgezet onderwijs in Parkstad Limburg en een concurrent van de stichting LVO Parkstad.

5.2 DE BASIS VAN HET PROBLEEM

De gevolgen van de bevolkingskrimp zullen voelbaar zijn in de voortgezet onderwijssector in (toekomstige) krimpregio's. Als gevolg van de bevolkingskrimp zullen de leerlingenaantallen teruglopen waardoor de scholen genoodzaakt zijn om maatregelen te nemen. Daarnaast is er een verschil waar te nemen met betrekking tot de urgentie van het vraagstuk in beide regio's. Door de dalende leerlingenaantallen dalen ook de inkomsten. De voornaamste oorzaak hiervan lijkt te liggen in de lumpsumfinanciering. Hoewel het lerarenbestand hier, tot op zekere hoogte, relatief flexibel op in kan spelen blijven de exploitatielasten van de huisvesting gelijk. Een verliesgevende exploitatie is het gevolg waarbij maatschappelijk geld dat bedoeld is voor onderwijs niet primair aan het onderwijs wordt besteed maar deels wordt gebruikt om de ontstane tekorten te dekken. Daarbij is een bijkomend probleem dat krimp als een 'sluipmoordenaar' (Hausmans, 2012) gezien moet worden. Een verwachte daling van 25% zal namelijk niet ineens plaats vinden maar zal zich verspreiden over de komende jaren. Daarbij zal het leerlingenaantal afnemen over de verschillende niveaus en klassen waardoor niet van de een op de andere dag een klas minder ontstaat. Binnen de twee casestudies is een sterke overeenkomst waar te nemen met betrekking tot de gevolgen die de respondenten verwachten voor het voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs, dat de laatste decennia aan enorme schaalvergrotingen onderhevig is geweest, zal zich aan moeten passen aan de veranderende omgeving.

De krimp zal ertoe leiden dat klassen kleiner worden en lokalen onderbezet raken. Een overcapaciteit van de huisvesting is het gevolg. In acht nemend dat de huisvestingslasten gelijk blijven zullen kleinere klassen ertoe leiden dat de kosten per leerling zullen stijgen. Dit kan resulteren in de grote verliezen zoals in Kerkrade het geval is. In eerste instantie leeft de gedachte dat dit met relatief eenvoudige maatregelen als het schrappen van het aanbod ondervangen kan worden. Wanneer een school van bijvoorbeeld vijf naar vier Havo-4 klassen gaat zal het probleem met een relatief eenvoudige maatregelen voor een deel opgelost kunnen worden. Echter is het niet ondenkbaar dat de school ervoor zal kiezen om het onderwijsaanbod in te perken door bijvoorbeeld een specialisatie niet langer aan te bieden (Schings, 2012; Bierman, 2012). Dit zal echter als gevolg hebben dat de diversiteit van het voortgezet onderwijs in krimpregio's onder druk komt te staan en de keuzevrijheid voor leerlingen afneemt. Ten slotte is er nog het probleem van de overcapaciteit van de huisvesting. Welke maatregelen kunnen de ontstane huisvestingsproblematiek opvangen? Hieronder zal aan de hand van de kenmerken van de twee casestudies de problematiek verder uiteengezet worden.

5.2.1 Zuid-Limburg

In de regio Zuid-Limburg is reeds een dalende trend te zien in de voor het voortgezet onderwijs relevante bevolkingsgroep: de bevolkingskrimp heeft zich ingezet. Hierbij moet aangetekend worden dat er binnen de regio Zuid-Limburg lokaal sterke verschillen bestaan met betrekking tot de mate van krimp. Zo is de bevolkingsdaling in Kerkrade aanzienlijk sterker dan die in Weert wat zich uit in de complexiteit van het vraagstuk. Monsewije (2012) van stichting SVO-PL ondervindt de krimp aan den lijve bij een vestiging in Kerkrade waar de krimp inmiddels in gang is gezet. Als gevolg van het teruglopende leerlingenaantal wordt daar een verlies geleden van circa 900.000 euro per jaar waardoor sluiting dreigt. Parkstad is met circa 250.000 inwoners één van de meest stedelijke regio's van Nederland en bestaat uit een aantal (grote) steden en kleine kernen welke zich op relatief korte afstand

van elkaar bevinden. In stedelijke krimpgebieden zal middels afstemming van het onderwijsaanbod de breedte van het aanbod in stand gehouden kunnen worden. Dit zal ik toelichten aan de hand van een voorbeeld: Wanneer school 'X' en school 'Y' op relatief korte afstand van elkaar gevestigd zijn en beiden een relatief breed onderwijsaanbod genereren zal de krimp ertoe leiden dat niet langer beide scholen hetzelfde aanbod in stand kunnen houden. Wanneer beide scholen samenwerken kan besloten worden dat school 'X' zich beperkt tot specialisatie 'A' en 'B' en school 'Y' op zijn beurt alleen nog maar specialisatie 'C' en 'D' aanbiedt. In eerste instantie lijken dergelijke maatregelen mogelijk en efficiënt doordat de af te leggen afstand voor de leerlingen in stedelijke krimpregio's niet enorm toeneemt. Zo kunnen de scholen effectief meekrimpen met de omgeving zonder dat het de kwaliteit en diversiteit van het onderwijs schaadt. Complicerende factor is echter het gegeven dat de gemeente in vrijwel alle gevallen (mede)verantwoordelijk is voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs. Het juridische eigendom is in veel gevallen in handen van het schoolbestuur maar het economische eigendom ligt bij de betreffende gemeenten. Dit gegeven maakt het vraagstuk complex en leidt met name tot problemen in de oplossings sfeer welke in de volgende paragraaf beschreven zullen worden.

5.2.2 De Achterhoek

In tegenstelling tot de regio Zuid-Limburg zal in de Achterhoek het leerlingenaantal de eerstkomende jaren nog (licht) toenemen alvorens de dalende trend ingezet wordt. Relatief eenvoudige maatregelen als een goede spreiding en verdeling van het onderwijs kunnen belemmerd worden door de factor afstand. In het landelijk gebied zal dit voor grote problemen kunnen leiden. In veel in deze regio's gelegen gemeenten is namelijk, in tegenstelling tot stedelijke gebieden als Parkstad, maar één voortgezet onderwijsinstelling gevestigd. Dit heeft als gevolg dat de flexibiliteit minder groot is en het snijden in de breedte van het aanbod de enige oplossing lijkt om de continuïteit te waarborgen. Immers, een beperking van het onderwijsaanbod in gemeente 'X' zal een veel sterkere invloed hebben op de af te leggen afstanden voor leerlingen uit gemeente 'X'. Aangezien scholieren hun keuze met betrekking tot het voortgezet onderwijs veelal baseren op afstand (Van der Esch, 2012; Schings, 2012) zal een beperking van het aanbod leiden tot een grotere 'mismatch' tussen vraag en aanbod. De diversiteit van het aanbod staat daarmee in perifere regio's sterker onder druk dan die in stedelijke regio's.

Naar aanleiding van de interviews kan gesteld worden dat het besef onder schoolbestuurders aanwezig is dat de krimp middels passende maatregelen begeleid moet worden en de eerste fases van het rouwproces (zie Kurbler-Ross, paragraaf 3.1) voor hen reeds een gepasseerd station zijn. Daarentegen blijkt de 'sense of urgency' groter te zijn bij de respondenten welke reeds met een krimpende omgeving te maken hebben. In de Achterhoek daarentegen is deze urgentie nog niet zo groot aangezien voor de komende jaren nog een lichte stijging wordt verwacht. Het laat onverlet dat men in de Achterhoek reeds prima op de hoogte is van wat ze te wachten staat (Van der Esch, 2012; Vos, 2012; Kropman, 2012). Het verschil tussen beide regio's is echter dat men in Zuid-Limburg in sterkere mate bezig is om gepaste maatregelen te nemen terwijl men in de Achterhoek zich vooral voorbereid op wat komen gaat. Daarbij kijkt men met sterke interesse naar de ontwikkelingen welke zich in Zuid-Limburg en andere reeds krimpende regio's voortdoen.

5.3 PROBLEEMVERSTERKENDE (F)ACTOREN

In de vorige paragraaf is een aantal relatief eenvoudige maatregelen beschreven welke een oplossing zullen kunnen bieden aan de (aanstaande) krimp, in ieder geval voor de stedelijke krimpregio's. Een goede verdeling van het onderwijs zal vermoedelijk nauwelijks impact hebben op de breedte, en daarmee de keuzevrijheid, van het onderwijs. Het zal voor de leerlingen als gevolg kunnen hebben

dat de afstanden om het gewenste onderwijs te volgen (iets) toenemen. In deze paragraaf zal wederom aan de hand van de casestudies beschreven worden waarom het nemen van dergelijke eenvoudige, gepaste maatregelen niet zo eenvoudig is als in eerste instantie verondersteld wordt. De schoolbesturen van voortgezet onderwijsinstellingen mogen dan autonome organen zijn, ze kennen op het gebied van de huisvesting van het onderwijs in de lokale politiek een belangrijke partner (Hausmans, 2012; Monsewije, 2012; Schings, 2012). Naar aanleiding van beide casestudies blijkt dat de rol van de gemeente niet zelden een effectieve probleembestrijding in de weg staat. De in het theoretisch kader beschreven mentale problemen blijken daarbij in de praktijk meer dan eens tot grote uitdagingen te leiden.

De gemeente als probleemversterkende actor

Terugkomend op het voorbeeld van Kerkrade voorkomt een aantal mentale problemen dat de focus gelegd wordt op de gezamenlijke oplossing van een gezamenlijk probleem. Betreffende school is op dit moment de enige school voor voortgezet onderwijs in Kerkrade waardoor de gemeente uit alle macht de school in stand tracht te houden (Monsewije, 2012). Met dit voorbeeld lijkt de werking van de cumulatieve causatietheorie een impact te hebben op krimpregio's. Aan de hand van de cumulatieve causatietheorie kan dit gedrag dan ook deels verklaart worden. Het kunnen aanbieden van voortgezet onderwijs lijkt voor lokale bestuurders namelijk een absolute 'must' te zijn om de stad te promoten. Vanuit emotioneel oogpunt lijkt dit een logische beslissing maar vanuit de vraag naar en de kwaliteit van het onderwijs kunnen hier echter de nodige vraagtekens bij geplaatst worden. Het besluit om een financieel instabiele onderwijsvoorziening overeind te houden lijkt daarmee eerder ingegeven te worden door emotionele argumenten dan rationele overwegingen. Als gevolg van deze cumulatieve causatie gaan gemeenten onderling de strijd aan en wil men maar wat graag behouden wat men reeds heeft (Schings, 2012). Dergelijk gedrag staat daarmee effectieve, regionale samenwerking in de weg en kent een belemmerende werking op het proces tot gepaste maatregelen. Dit gedrag blijkt voornamelijk een rol te spelen in de stedelijke krimpgebieden waarbij diverse gemeenten een concurrerende positie ten opzichte van elkaar aannemen en het 'wij-gevoel' niet zo sterk is als het 'ik-gevoel'. In die gevallen wordt het individuele belang groter geacht dan het gezamenlijke belang.

Waar de verplichte samenwerking met gemeenten, als gevolg van het gedeelde eigendom van het vastgoed, in het stedelijke Parkstad tot relatief grote problemen leidt is dit probleem echter niet in alle krimpregio's waar te nemen. In De Achterhoek zijn gemeenten op een grotere afstand van elkaar gelegen waardoor het concurrentiegevoel minder is of zich dit in ieder geval niet uit met betrekking tot het vraagstuk. Ook in gemeenten als Maastricht en Weert blijkt dergelijk gedrag zich vrijwel niet voor te doen (Wegberg, 2012; Bierman, 2012). Van der Esch (2012) ondervindt tot op heden totaal geen weerstand bij gemeenten. Hij stelt daarentegen dat gemeenten graag meedenken met het vraagstuk. Hoewel de verklaring voor het gedrag van gemeenten daarmee lijkt te liggen op de eigenschappen (stedelijk-landelijk) van de regio kan ook hier de 'sense of urgency' een bepalende factor zijn. Het is namelijk niet ondenkbaar dat men in anticipeerregio's nog niet volledig bewust is van het concurrentiegevaar. Hier zijn tijdens de interviews echter geen signalen voor afgegeven of opgevangen.

Van groei naar krimp

Hoewel de respondenten zich van de krimp en aanverwante problematiek voor de onderwijssector bewust lijken te zijn, blijkt dat het groeiparadigma nog niet volledig vervangen is door een krimpparadigma. Met name in de samenwerking met gemeenten lijkt het besef dat krimp niet of nauwelijks tegen te gaan is af en toe moeilijk door te dringen. Gevolg is dat er nog enige sporen van verzet zijn waar te nemen wanneer krimpmaatregelen genomen (moeten) worden. Deze waarneming is reeds

in het theoretisch kader voorspeld en blijkt in de praktijk de complexiteit van krimpvraagstukken te vergroten: *“Een paradigma stelt daardoor grenzen aan de oplossingen die voor een probleem worden gevonden”* (Goedvolk & Korsten, 2008). Ook bij leerlingen en ouders zal een paradigmaverandering plaats moeten vinden. Een respondent noemt ‘krimp is mobiliteit’ (Monsewije, 2012). De eerder beschreven oplossingen zullen voor een aantal leerlingen langere afstanden tot gevolg hebben. In stedelijke gebieden zal deze verandering nog relatief beperkt zijn maar voor perifere krimpregio’s zullen de af te leggen afstanden sterk toe kunnen nemen. Toch zijn dergelijke maatregelen ook daar niet geheel onmogelijk. In de Achterhoek is reeds het besluit genomen om twee dezelfde Vmbo-afdelingen van twee scholen samen te voegen zodat slechts één (duur) praktijklokaal ingericht hoeft te worden in plaats van twee. Doordat beide vestigingen aan het spoor gelegen zijn en er een directe verbinding aanwezig is zal de impact hiervan relatief beperkt blijven. De afstand tussen twee (voormalig) concurrerende scholen is dus daarmee relatief. Een goede infrastructuur met een goede verbinding als gevolg verhoogt daarmee dus de flexibiliteit. Terugkomend op het groeiparadigma ervaren meerdere respondenten echter de nodige weerstand onder bestuurders en bewoners wanneer maatregelen voor hen negatief uit dreigen te pakken. Een respondent stelt treffend: ‘gemeenten willen nu eenmaal graag behouden wat ze hebben’ (Schings, 2012). Daarmee lijkt de in het theoretische kader beschreven kerktoerenpolitiek ook in de praktijk op te duiken. Dit theoretische concept stelt namelijk dat gemeenten in de politieke besluitvorming niet ‘voorbij hun eigen kerktoeren kijken’ en het eigen belang prefereren boven een algemeen belang (goed onderwijs). Het leidt ertoe dat een effectieve probleembestrijding bemoeilijkt wordt. In de moderne tijd lijkt deze vorm van politiek misschien niet reëel, maar als gevolg van de organisatie van bestuur (wethouders en gemeenten worden verantwoordelijk gehouden voor de prestaties van de eigen gemeenten) is dit gedrag niet geheel onverklaarbaar. Met betrekking tot de communicatie naar gemeenten lijkt het daarbij te helpen wanneer de scholen zich verenigen en gezamenlijk als partij optrekken en gemeenten overtuigen van het gegeven dat er niet langer sprake is van ‘ik’, ‘ik’ en ‘ik’ maar van een ‘wij’.

Samenwerking versus concurrentie

Naar aanleiding van uit de ruimtelijke strategische planningsliteratuur verkregen inzichten kan gesteld worden dat samenwerking een belangrijke (voor)waarde is om tot een oplossing te komen. Complexe, maatschappelijke vraagstukken met wederzijdse afhankelijkheid kennen in network governance als sturingsmodel een mogelijke oplossing. De leidraad hierbij wordt gevormd door ‘samenwerking’. Hoe staat het er in de praktijk voor met de samenwerking? Op basis van de interviews kan gesteld worden dat men eerder bij en tot elkaar komt wanneer de krimp (sense of urgency) dichterbij komt en/ of groter is. Een trend die in krimpregio’s reeds is waar te nemen zijn de onderlinge samenwerkingen tussen (voormalig) rivaliserende scholen. Diverse stichtingen zijn in krimpregio’s tot stand gekomen waardoor de flexibiliteit van de individuele organisaties vergroot wordt. Personeel kan eenvoudiger overgeplaatst worden doordat sprake is van één gezamenlijke werkgever. Daarbij moet aangetekend worden dat niet iedere school bij een stichting is aangesloten. Zo stelde één respondent in de Achterhoek (anticiperregio waar de krimp nog niet ingezet is) dat ze verwachten betere sturing aan het onderwijs te geven door een zogenaamde éénpitter te blijven. Een belangrijk motief om gezamenlijk op te trekken is dat daarmee het prisoner’s dilemma grotendeels verdwijnt en er niet langer sprake is van concurrentie maar van samenwerking. Ik zal dit toelichten aan de hand van een voorbeeld: Stel dat de vraag naar een bepaalde specialisatie in een regio met twee scholen 30 (= één klas) is zullen beide scholen dit aan kunnen/ willen bieden. In dat geval zullen beide scholen een halve klas kunnen vullen en heeft men beide twee docenten nodig en zal het benodigde materieel twee keer aangekocht moeten worden. Het gevolg is dat geld bedoeld voor onderwijs (= maatschappelijk geld) verre van efficiënt besteed wordt om aan de regionale vraag te voldoen. Een sa-

menwerking zal als gevolg hebben dat beide halve klassen worden samengevoegd en een veel efficiëntere besteding van de gelden plaats vindt. De respondenten erkennen deze problematiek waarbij er één toelicht: *‘zolang ik geen zicht heb op wat we samen op termijn gaan doen ga ik bij elk gesprek aan tafel zitten maar voorlopig is mijn opdracht nog: je zorgt maar dat je alles binnen haalt wat je binnen kunt halen’*. Wanneer deze concurrentie wordt vermeden middels een (formele) samenwerking kan het onderwijsaanbod beter op de regionaal (in kwantiteit) gedaalde vraag afgestemd worden. Maatregelen als het ‘verdelen’ van het onderwijs over de verschillende scholen kunnen daarmee eenvoudiger genomen worden. Hoewel de af te leggen afstanden daarmee vergroot worden zal de diversiteit van het onderwijs gewaarborgd blijven. Sturing op een hoger (politiek) niveau kan daarbij behulpzaam zijn zodat een algemeen doel het prisoner’s dilemma doorbreekt (Kropman, 2012). De provincie Gelderland is vanuit die gedachte bezig met een verkenning waarbij het onderwijs per regio’s in kaart wordt gebracht zodat concurrentieposities geduid worden (Kropman, 2012).

Network governance in krimpregio’s

Strategisch gedrag als gevolg van de mentale problemen van krimp heeft daarmee een belemmerende werking op één van de handvatten uit de strategische planningsliteratuur: network governance. Network governance betreft een stijl van besturing, gebaseerd op samenwerking, waarbij actoren van de staat (gemeenten), markt (onderwijssector) en civil society (ouders en leerlingen) deelnemen. Een voorwaarde is de wederzijdse afhankelijkheid en de grenzen van verantwoordelijkheid. De wederzijdse afhankelijkheid vinden we bij het krimpvraagstuk met betrekking tot het voortgezet onderwijs terug als gevolg van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen van de huisvesting. Op basis van dit gegeven kan dus vastgesteld worden dat het vraagstuk voldoet aan de eerste voorwaarde van network governance. Aan de tweede voorwaarde, de grenzen van verantwoordelijkheid, wordt daarnaast ook in grote mate voldaan. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en de gemeenten zijn de economische eigenaren. Gemeenten zijn daarnaast op stelselniveau verantwoordelijk voor de huisvesting van het onderwijs (Ministerie van OCW, 2012). Met betrekking tot de huisvesting zijn de grenzen van de verantwoordelijkheden daarmee volkomen helder en transparant. Hiermee lijkt network governance een geschikt sturingsmodel om de actuele en aanstaande problematiek op te lossen.

In de literatuur stelt men echter dat de aanwezigheid van een netwerk onvoldoende is om het ‘wicked problem’ (Kenis & Provan, 2008) op te lossen. Een oplossing vraagt om consensus, continuïteit en het bestuur van het netwerk (zie paragraaf 4.2.2). Aan deze drie voorwaarden wordt in de praktijk nog (lang) niet voldaan. Vooral de prominente rol van gemeenten lijkt hier debet aan te zijn. Met betrekking tot de consensus blijkt dat er tot op heden geen sprake is van één algemeen doel. Hoewel men vrijwel unaniem pleit voor samenwerking is tot op heden onduidelijk waar deze samenwerking toe moet leiden. Het achterwege blijven van een gezamenlijke doelstelling heeft als gevolg dat de verschillende partijen nog niet veel anders kunnen dan het eigen belang voorop te stellen. Het netwerkprincipe (samenwerkend gedrag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes) komt in de praktijk dan ook (nog) niet tot uiting. Conflicterende belangen en mentale problemen leiden tot strategisch gedrag dat niet overeen komt met het gedrag dat bij network governance gevraagd wordt. Treffend is de opmerking van één van de respondenten welke er tot op heden nog niet in is geslaagd om de vier gemeenten van Parkstad aan één tafel te krijgen. Het lijkt de lokale politiek te ontbreken aan wil, waardoor een gezamenlijke visie tot op heden ontbreekt. Daarnaast kent network governance een vrij informeel karakter (Jones et al., 1997) waarbij de sturing van het netwerk in de praktijk nog gestalte zal moeten krijgen. Op basis van de analyse kan dus gesteld worden dat aan de voorwaarden voor network governance als sturingsmodel voldaan wordt. De theorie veronderstelt echter dat deze vorm van sturing pas effectief is wanneer

aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan. Dat blijkt in de praktijk (nog) niet het geval waardoor deze vorm van sturing op de korte termijn nog geen succes zal oogsten. Met name in de stedelijke regio's, waar gemeenten een sterk concurrerende houding ten opzichte van elkaar aannemen, lijkt de invulling van deze voorwaarden een heikel punt te vormen. In de landelijke krimpregio's is deze concurrerende houding aanmerkelijk minder aanwezig waardoor aldaar network governance aanzienlijk effectiever zal zijn en de focus reeds op de oplossingsrichtingen gelegd kan worden. Het is voor de actoren in het netwerk van primair belang dat men gezamenlijk optrekt. Pas wanneer sprake is van een gezamenlijke visie en doelstelling zal network governance leiden tot een effectieve probleembestrijding. Daarmee is network governance uitermate geschikt om het vraagstuk op te lossen alleen blijkt men in de stedelijke krimpregio's, als gevolg van de beschreven mentale problemen, nog niet in staat om het netwerk zo in te richten dat het zal leiden tot effectieve maatregelen.

5.4 OPLOSSINGSRICHTINGEN

In de vorige paragrafen is duidelijk geworden dat de krimpproblematiek negatieve gevolgen kan hebben met betrekking tot de kwaliteit en diversiteit van het voortgezet onderwijs in bepaalde regio's. Hoewel een aantal maatregelen relatief simpel genomen lijken te kunnen worden is aangetoond dat een aantal mentale problemen deze maatregelen in de weg staan. Deze resulteren in een concurrerende houding van gemeenten ten opzichte van elkaar waardoor de blik (nog) niet volledig op de oplossingsrichtingen gericht kan worden. Daarentegen blijken regio's waar actoren meer open staan voor samenwerking de aandacht wel kunnen (ver)leggen naar mogelijke oplossingen. In deze paragraaf zal ik de in het theoretisch kader beschreven strategische maatregelen vertalen naar oplossingsrichtingen, welke een handreiking kunnen bieden voor de praktijk.

Samenwerking als voorwaarde

Een aantal problemen kan (deels) worden opgelost door samenwerking met concurrerende scholen waardoor de flexibiliteit vergroot wordt. Één van de respondenten vertelt dat de samenwerking binnen een stichting ertoe leidt dat personeel overgeplaatst kan worden ingeval bij een andere school een tekort/ overschot aan docenten ontstaat. Daarnaast maakt deze samenwerking het mogelijk dat afdelingen van twee concurrerende scholen samengevoegd kunnen worden zodat het draagvlak nog voldoende aanwezig is en de breedte (en kwaliteit) van het onderwijs gewaarborgd blijft. Wanneer we deze inzichten koppelen aan het theoretische kader vertonen dergelijke maatregelen sterke overeenkomsten met de strategie die geduid wordt als 'vergroten van afhankelijkheid en zekerheid' (Wheelen & Hunger, 1990). Hierbij moet aangetekend worden dat de mogelijkheden met betrekking tot spreiding per regio verschillen. In het relatief stedelijke Zuid-Limburg zal samenvoeging vanwege de onderlinge afstanden eenvoudiger zijn dan in de plattelandsgregio De Achterhoek, waar veel gemeenten slechts één school voor voortgezet onderwijs hebben. Samenvoeging en/ of verdeling van het onderwijs zal in dat geval de af te leggen afstanden voor leerlingen (ongewenst) veel groter kunnen maken. Desalniettemin lijkt samenwerking tot een belangrijke strategie om gepaste maatregelen te kunnen nemen. Vaak leiden deze samenwerkingen tot fusies waarbij een nieuw te vormen stichting de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in eigendom heeft. Voorbeelden hiervan zijn SVO-PL, LVO en Achterhoek VO. Deze samenwerkingsverbanden zijn het gevolg van wat Hesselink (2010) horizontale capaciteitsgroei noemt, een strategie die in de onderwijswereld in krimpregio's dus ook wordt toegepast. Een respondent stelt daarbij dat binnen de stichting bewust de keuze is gemaakt voor een samenwerkingsmodel en niet gekozen is voor het concurrentiemodel zodat er beter geanticipeerd kan worden op de krimp. De bevoegdheden van de stichting leiden ertoe dat deze keuzes eenvoudiger en wellicht sneller gemaakt kunnen worden, in het belang van de totale stichting. Dat wekt de indruk dat hoe groter de stichting is (qua verzorgingsgebied) hoe beter de kwantiteit en kwa-

liteit verspreid en gewaarborgd kunnen worden. Een respondent erkent dit en vertelt dat in zijn ogen het onderwijs en de middelen daartoe veel doelmatiger ingezet kunnen worden als gevolg van de fusie. Daarnaast zal samenwerking de positie ten opzichte van de gemeente(n) verbeteren wat een positieve invloed kan hebben op het network governance. Deze gedachte past volledig in het theoretische plaatje omdat consensus immers eenvoudiger te bereiken is wanneer minder verschillende partijen om tafel zitten. Dit blijkt uit een voorbeeld van Parkstad waar twee stichtingen (SVO-PL en LVO) en liefst vier gemeenten elkaar regelmatig in het vaarwater zitten en een gezamenlijke visie (en uitvoering) ontbreekt.

De bruikbaarheid van strategische concepten

De strategische concepten welke voortkomen uit de bedrijfskundige strategische planning zijn beschreven in paragraaf 4.3.2 (zie figuur 11). Op basis van de uitgevoerde analyse kunnen deze strategieën op relevantie beoordeeld worden.

Figuur 11: Overzicht strategieën

Stabiliseren	Krimpen	Groeien	Dualistische
Niets doen	Efficiëntie en effectiviteit verhogen	Horizontale capaciteitsgroei	Efficiëntie
Oogststrategieën	Capaciteit reduceren	Verticale integratie	Kostenreductie
	Vergroten afhankelijkheid/ zekerheid	Marktontwikkeling	Concurrentievermindering
	Turnaround		

De niets doen strategie kent een actieve en een passieve variant. Deze strategie lijkt slechts in beperkte mate relevant te zijn voor scholen in krimpregio's aangezien maatregelen noodzakelijk zijn om de in paragraaf 5.2 beschreven (verwachte) problemen een antwoord te bieden. Toch kan gesteld worden dat deze strategie gekozen kan worden wanneer de onzekerheid met betrekking tot de omgeving groot is waardoor de toekomst gekenmerkt wordt door een grote onzekerheid. Scholen in regio's waar slechts een kleine krimp wordt verwacht en waar het leerlingenaantal ver boven de opheffingsnorm ligt kunnen ervoor kiezen om de ontwikkelingen op een hoger niveau af te wachten. Scholen welke in sterke krimpgebieden gehuisvest zijn doen er verstandig aan om een strategie te hanteren waarbij maatregelen niet uit blijven omdat anders de exploitatie en/ of opheffingsnorm in het geding komen. Oogststrategieën zijn gericht op het beperken van uitgaven en vergroten van de winstmarge. Doordat deze strategie vanwege zijn kosten- en winstgerichte benadering is deze over het algemeen in mindere mate geschikt voor voortgezet onderwijsinstellingen daar het winstoogmerk ontbreekt en inkomsten (lumpsum + vaste bijdrage) en uitgaven moeilijk te sturen zijn omdat de kostenposten personeel en huisvesting slechts beperkt variabel zijn. Aan stabiliteitsstrategieën kunnen slechts in beperkte mate huisvestingsgerelateerde maatregelen gekoppeld worden aangezien deze strategieën geen ingrijpende maatregelen voortbrengen. Deze maatregelen kennen met name gevolgen voor de organisatie binnen schoolbesturen, zonder dat ze een doorwerking kennen naar de huisvesting.

Krimpstrategische maatregelen

Maatregelen als het verhogen van de efficiëntie, de effectiviteit en de reductie van het onderwijsaanbod zijn volgens (Hesselink, 2010) vooral noodzakelijk in de overgang van een stabiliteits- naar een krimpsituatie. Voor scholen welke actief zijn in een regio waar nu nog groei of stabiliteit is waar te nemen maar in de toekomst de bevolking zal dalen, kunnen deze dus relevant zijn. Wanneer de

krimp ingezet wordt kan ervoor gekozen worden om identieke afdelingen van twee of meerdere scholen samen te voegen (capaciteitsreductie) zodat het aanbod in stand blijft en de kosten verdeeld kunnen worden. Deze strategie lijkt daarmee bij uitstek geschikt om toe te passen binnen VO-stichtingen en wordt in de praktijk reeds op vrij grote schaal tot uitvoering gebracht, getuige ook de formele samenwerkingsverbanden SVO-PL, LVO en Achterhoek VO. Het heeft echter als gevolg dat op één of meerdere locaties een overcapaciteit in de huisvesting ontstaat. Daar zullen dan specifieke huisvestingsmaatregelen genomen moeten worden. Het vergroten van afhankelijkheid en zekerheid is een strategie waarbij een relatie gezocht wordt met een concurrerende, sterkere onderwijsinstelling en is met name relevant voor scholen welke momenteel nog zelfstandig opereren. In de casestudies is gebleken dat ook deze strategische maatregel in de praktijk tot uitvoering wordt gebracht. Met name voor onderwijsinstellingen vlak boven de opheffingsnorm kan dit een goede oplossing zijn mits er een sterkere onderwijsinstelling in de (nabije) omgeving te vinden is. Op bases van de casestudies blijkt dat een aantal scholen hiermee te maken heeft gehad waardoor ze zich hebben aangesloten bij een stichting.

Groei als onderdeel van een krimpstrategie

Naast de krimpstrategieën blijken groeistrategieën wel degelijk zinvolle aspecten te bevatten voor scholen in krimpregio's. Met name de horizontale capaciteitsgroei biedt mogelijkheden en heeft al plaats gevonden door het samenwerken als één stichting. Horizontale capaciteitsgroei is voor het voortgezet onderwijs mogelijk wanneer een school fuseert met een school met een vergelijkbaar aanbod, een strategie welke in krimpregio's reeds gevoerd wordt en leidt tot de eerder beschreven stichtingen. Een tweede theoretische groeistrategie betreft de verticale integratie en heeft betrekking op het integreren met onderliggende (basisonderwijs) of bovenliggende (mbo/ hbo/ universiteit) onderwijsinstellingen. Uit de interviews is gebleken dat men deze strategie ook in de praktijk als zinvol ervaart en initiatieven hiertoe inmiddels in gang gezet zijn. Voor deze strategische maatregel geldt echter ook dat een integratie zal (kunnen) leiden tot extra leegstand in de VO-gebouwen, waardoor de potentiële huisvestingsmaatregelen de gevolgen van deze strategie moeten beoordelen. Daarnaast ligt integratie met het basisonderwijs wettelijk gezien moeilijk, doordat het algemene karakter (klassen op basis van leeftijd) integratie naar opleidingen bemoeilijkt. Ten slotte kan op basis van de case studies gesteld worden dat de strategie 'marktontwikkeling' in beperkte mate toegepast kan worden. Het gaat daarbij met name om de uitbreiding naar eventuele buitenlandse regio's, grenzend aan de Nederlandse krimpregio. Deze strategie is door één van de respondenten letterlijk genoemd en had betrekking op een uitbreiding van het leerlingenaantal met Belgische leerlingen. Aangezien afstand een belangrijke factor is zal deze strategie slechts voor een beperkt effect zorgen en voor een select aantal scholen (in grensregio's) toepasbaar zijn. Daarnaast is het de vraag in hoeverre eventuele taal- en cultuurproblemen deze strategie in de weg staan.

Ten slotte geeft de literatuur een aantal dualistische strategieën welke ingezet kunnen worden om de krimp te begeleiden (Hesselink, 2010). Reeds eerder beschreven samenwerkingsverbanden leiden ertoe dat niet langer wordt geconcurrerd. Deze samenwerkingen leiden tot concurrentievermindering. De overige dualistische strategieën (efficiëntie en kostenreductie) zijn echter zo algemeen van aard dat ze in principe voor elke organisatie relevant zijn. Deze strategieën verliezen mijns inziens echter aan relevantie naarmate de externe omgeving sterker aan verandering (in dit geval: bevolkingskrimp) onderhevig is doordat beschreven maatregelen niet ingrijpend genoeg zijn. Daarnaast hebben wettelijk bepaalde normen een sterke invloed op de keuzevrijheid van scholen. Als voorgeschreven is dat een klas maximaal 30 leerlingen in een klas mogen zitten en een school heeft 40 leerlingen dan leidt dit tot een inefficiënte indeling waar niet veel maatregelen tot een hogere efficiëntie zullen leiden. Fluctuerende leerlingenaantallen leiden ertoe dat per jaar bekeken zal moe-

ten worden hoe het aanbod vorm krijgt. De mate waarin dualistische strategieën toegepast kunnen worden is volledig organisatieafhankelijk en kan derhalve niet aan een algemene beoordeling onderworpen worden.

De doorwerking naar de huisvesting

Ongeacht de gekozen strategie zal de bevolkingskrimp leiden tot een overcapaciteit bij één of meer scholen in een bepaalde regio. Deze overcapaciteit leidt ertoe dat scholen ruim in de huisvesting komen te zitten waarbij de huisvestingslasten per leerling groter worden. Hoewel de strategische literatuur niet specifiek in gaat op huisvestingsvraagstukken is aan de hand van de interviews een aantal maatregelen naar voren gekomen. Hoewel in de strategische literatuur dus geen concrete huisvestingsmaatregelen benoemd worden kan onderstaand voor een aantal strategieën de mogelijke gevolgen voor de huisvesting uiteengezet worden. Deze zijn echter beperkt omdat op gebouwniveau de gemeenten en mentale problemen een belangrijke rol spelen in het proces en de besluitvorming. De eigenschappen van huisvesting (afhankelijk en inflexibel) maken hieraan gerelateerde vraagstukken gecompliceerd en leiden ertoe dat slechts een aantal maatregelen genomen kunnen worden waarbij de mate van bruikbaarheid wederom zeer sterk contextafhankelijk is. Wanneer, al dan niet als gevolg van op een hoger niveau genomen beslissingen, sprake is van een nieuwe school (nieuwbouw) is een aantal maatregelen mogelijk om het onderwijs in krimpregio's goed te huisvesten. Zo kan men besluiten om (de huisvesting van) een aantal onderwijsgerelateerde functies niet in eigen beheer te nemen. Dergelijke beslissingen kunnen voortkomen uit de strategieën 'vergroten afhankelijkheid en zekerheid', 'kostenreductie' of 'capaciteitsreductie'. Een voorbeeld hiervan is het huren van een sporthal in plaats van deze ruimte in het gebouw te exploiteren. Uiteraard is de locatie van de school ten opzichte van deze sporthal daarbij van groot belang. Een tweede maatregel is te vinden in het efficiënter indelen en gebruiken van het gebouw. Deze maatregel kan voortkomen uit de strategie 'efficiëntie en effectiviteit verhogen'. Ruimtes kunnen multifunctioneler ontworpen worden zodat het gebruik van deze ruimtes geïntensiveerd wordt. Daarnaast kan het ruimtegebruik verbeterd worden door gebruik te maken van gespreide les- en pauze-uren. Voor bestaande gebouwen zijn de strategische maatregelen nog beperkter. Het is immers uiterst moeilijk om de huisvestingslasten te verlagen aangezien huisvesting een zeer inflexibel karakter heeft. Uiteraard kunnen (delen van) gebouwen afgestoten worden maar dit zal het probleem van de overbodige huisvesting niet wegnemen, maar slechts verplaatsen (van de school naar de gemeente) en verdient niet direct de voorkeur. Zodoende zullen samenwerkingen met andere organisaties gezocht kunnen worden teneinde ruimtes te verhuren (aan bijvoorbeeld de lokale bibliotheek, stichting Jeugdzorg, een buurtvereniging of creatieve beroepsuitoefenaars) en zo de exploitatielasten te verlichten. Deze maatregel kan geduid worden als een uit de strategie De onderwijsgebouwen krijgen daarmee een meer multifunctioneel karakter.

6. Conclusies

In deze masterthesis hebben tal van theoretische inzichten in bevolkingskrimp enerzijds en strategische planning anderzijds de revue gepasseerd teneinde antwoord te vinden op de hoofdvraag van dit onderzoek. In dit afsluitende hoofdstuk zal aan de hand van de verkregen theoretische en empirische inzichten de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord worden. Daarmee wordt duidelijk in welke mate de doelstelling van dit onderzoek is behaald. Op basis van de conclusies kan een aantal aanbevelingen worden gedaan, zowel voor de wetenschap als voor de praktijk. In de laatste paragraaf zal een reflectie plaatsvinden op de uitgevoerde studie en het verloop ervan.

6.1 CONCLUSIES

Het doel van dit onderzoek luidde als volgt: het verkrijgen van kennis en diepere inzichten in de rol en impact van demografische krimp enerzijds en strategisch (ruimtelijk) planningsbeleid anderzijds teneinde strategische aanbevelingen voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs in (toekomstige) krimpregio's te kunnen doen. Op basis van deze doelstelling is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zullen hieronder beantwoord worden aan de hand van de theoretische en empirische bevindingen.

D1) Wat is demografische krimp en welke regionale verschillen zijn er?

Demografische krimp staat in de volksmond bekend als een afnemend bevolkingsaantal. Er is echter een aantal verschillende veranderingen in de demografie mogelijk om te kunnen spreken van demografische krimp. Demografische krimp kan geduid worden als kwantitatieve en kwalitatieve demografische krimp. In geval sprake is van kwantitatieve demografische krimp houdt dit in dat de bevolking of het aantal huishoudens in absolute aantallen afneemt. Er wordt echter ook over demografische krimp gesproken wanneer de samenstelling hiervan verandert. Deze verandering kan plaats vinden wanneer bijvoorbeeld relatief meer jongeren dan ouderen het geografische gebied verlaten waardoor de potentiële beroepsbevolking afneemt.

Op nationaal niveau is van kwantitatieve demografische krimp nochtans geen sprake. Tot 2040 blijft het bevolkingsaantal gestaag doorgroeien naar 17,8 miljoen. Van kwalitatieve krimp daarentegen is wel degelijk sprake als gevolg van een relatieve toename van het aantal ouderen ten opzichte van de totale bevolkingsomvang. Deze trend is in vrijwel heel Nederland zichtbaar. Op regionaal niveau zijn er daarnaast een aantal gebieden welke tevens met kwantitatieve krimp te maken heeft of krijgt. De regio's welke thans met een dalend bevolkingsaantal te maken hebben worden omschreven als topkrimpregio's. Daarnaast is er een aantal regio's welke op relatief korte termijn (binnen vijf jaar) te maken krijgt met een dalende bevolkingsomvang: de anticipeerregio's. Deze krimpregio's vormden het onderzoeksobject voor deze masterthesis.

D2) Welke (verwachte) gevolgen heeft demografische krimp voor sociaal-maatschappelijke voorzieningen in het algemeen en het onderwijs in het bijzonder?

Het antwoord op deze deelvraag kan worden samengesteld op basis van de literatuurstudie enerzijds en de empirische analyse anderzijds. Vrij recent omschreven het Rijk, VNG en IPO (2011, p. 5) bevolkingsdaling als: *“bij uitstek een ontwikkeling met een langdurige invloed op de regio's die ermee te maken krijgen. Het heeft ingrijpende, structurele effecten op de leefbaarheid en economische vitaliteit van deze gebieden”*. Van Dam et al. (2006) voorzien een aantal gevolgen met betrekking tot de ruimtelijke omgeving: verslechterende kwaliteit van de leefomgeving, kwantiteit en kwaliteit van het

woningaanbod (van aanbod- naar vragersmarkt) en een verandering van het voorzieningenniveau. Een aantal auteurs stelt daarnaast dat door de vergrijzing in bepaalde regio's de vraag naar zorg en hieraan gerelateerde voorzieningen toe zal nemen terwijl het draagvlak voor (educatieve) voorzieningen sterk zal afnemen. De combinatie van kwalitatieve (ontgroening) en kwantitatieve (afnemend migratiesaldo) krimp leidt er namelijk toe dat het aandeel in de leeftijdscategorie 0-20 jaar landelijk tot 2040 met bijna 7% daalt, wat zich zal vertalen in een dalend leerlingenaantal, in sommige regio's tot wel 50%. Deze krimp zal als eerste voelbaar zijn in het primair onderwijs (PO) en vervolgens in het voortgezet onderwijs (VO). De krimp leidt tot een afnemende vraag naar voorzieningen in het algemeen en onderwijsvoorzieningen in het bijzonder wat gevolgen heeft voor betreffende sector. Afhankelijk van de regio waar een onderwijsinstelling gevestigd is, krijgen schoolbesturen en lokale overheden op de korte, middellange en lange termijn dus te maken met verschillende (ruimtelijke) problemen als gevolg van een afname van het leerlingenaantal: inkomsten lopen terug; de opheffingsnorm – het minimum leerlingenaantal dat bij een school ingeschreven moet staan – wordt ingehaald door de feiten waardoor een goede spreiding en bereikbaarheid gevaar lopen; dure opleidingen kunnen onbetaalbaar worden waardoor de diversiteit van het onderwijs afneemt en vestigingen en locaties mogelijk gesloten moeten worden.

Ook uit de analyse is gebleken dat de gevolgen voor het voortgezet onderwijs aanzienlijk (kunnen) zijn. De termijn waarop deze gevolgen verwacht worden verschilt echter per regio, waarmee de urgentie van het vraagstuk verschilt. De voornaamste oorzaak van de te verwachten gevolgen lijkt te liggen in de lumpsumfinanciering. Hoewel het lerarenbestand, tot op zekere hoogte, relatief flexibel op de krimp in kan spelen blijven de exploitatielasten van de huisvesting gelijk. Een verliesgevende exploitatie is het gevolg waarbij maatschappelijk geld dat bedoeld is voor onderwijs niet primair aan het onderwijs wordt besteed maar deels wordt gebruikt om de ontstane tekorten te dekken. Daarbij is een bijkomend probleem dat krimp als een 'sluipmoordenaar' gezien moet worden. Een verwachte daling van 25% zal namelijk niet ineens plaats vinden maar zal zich verspreiden over de komende jaren. Bijkomend gegeven is dat het leerlingenaantal af zal nemen over de verschillende niveaus en klassen waardoor niet van de een op de andere dag een klas minder ontstaat. Binnen de twee casestudies is een sterke overeenkomst waar te nemen met betrekking tot de gevolgen die de respondenten verwachten voor het voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs, dat de laatste decennia aan enorme schaalvergrotingen onderhevig is geweest, zal zich aan moeten passen aan de veranderende omgeving.

D3) Welke (f)actoren, processen en mechanismen spelen een rol bij de organisatie van het voortgezet onderwijs in krimpregio's?

Aan de hand van de theoretische inzichten omtrent de demografische krimp kan gesteld worden dat de complexiteit van dit verschijnsel voortkomt uit een aantal mentale kwesties. Groei en krimp zijn niet gelijk aan goed of slecht, maar begrippen die de ruimtelijke ordening beïnvloeden en waarmee gewerkt moet kunnen worden zonder emotionele connotaties. Echter zijn het juist deze emotionele connotaties welke krimp tot een weerbarstig probleem maken. Dit kan toegelicht worden aan de hand van een aantal theoretische concepten. Cumulatieve causatie, kerktorenpolitiek, dorpsdenken, NIMBY, het prisoner's dilemma en het groeiparadigma maken krimp tot een probleem waarmee men (bewoners, bestuurders) maar slecht mee om lijkt te kunnen gaan, zo wordt verondersteld in de literatuur.

Inzichten uit de analyse onderschrijven de invloed van deze mentale kwesties op de complexiteit van het vraagstuk. Minder mag dan niet gelijk staan aan slechter, in de praktijk staat men daar niet zelden anders tegenover. Het leidt ertoe dat het begeleiden van het krimpproces in de praktijk verre van vlekkeloos verloopt. Een deel van de oorzaak ligt bij de schoolbesturen zelf. Door-

dat zij logischerwijs het belang van hun school dienen komen zij in een prisoner's dilemma terecht waarbij een concurrerende houding ten opzichte van elkaar wordt aangenomen. Het gevolg is een strijd tussen de schoolbesturen met betrekking tot het binnenhalen van de leerlingen en zodoende het (leerlingen)verlies trachten te beperken. Echter zijn het ook andere actoren welke een rol spelen in het proces. De meest prominente rol hierbij is vergeven aan de gemeenten. Zij fungeren als (mede)verantwoordelijke voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs en vormen zo een belangrijke rol in het proces. Juist bij de gemeenten blijken de theoretische concepten initiator te zijn met betrekking tot de mentale problemen. De inzichten uit de literatuur enerzijds en de casestudies anderzijds duiden de complexiteit van demografische krimp, en met name het omgaan daarmee.

D4) Wat is strategische (ruimtelijke) planning en hoe kan de inzet hiervan leiden tot een effectieve ruimtelijk probleembestrijding?

Een analyse van de talrijke benaderingen met betrekking tot strategische planning heeft aangetoond dat de vraag wat strategische planning is, niet eenduidig beantwoord kan worden aan de hand van één alom gehanteerde definitie. Uit de definities is echter wel op te maken dat bij strategische planning diverse actoren betrokken kunnen of moeten raken en daarbij een lange termijnvisie ontwikkeld moet worden. Deze actoren kunnen uit een breed speelveld komen waarbij zowel organisaties uit de non-profitsector als de private sector opereren. Daarnaast komt naar voren dat strategie gebruikt kan worden in besluitvormingsprocessen en dat daarbij keuzes in kaart gebracht moeten worden en gemaakt moeten worden. Een strategie is dus min of meer een plan over wat een organisatie (in de breedste zin van het woord) wil, kan, mag en moet doen om de geformuleerde doelstellingen te bereiken. De breedte van de definitie van strategie en strategische planning leidt ertoe dat strategisch denken en handelen feitelijk door ieder natuurlijk of rechtspersoon, bewust of onbewust, gebruikt (kunnen) worden om de weg naar een toekomstig (eind)beeld af te leggen. Daarom kunnen deze begrippen gebruikt worden op elke schaal en voor elke organisatie en zal de strategische planningsliteratuur een bijdrage kunnen leveren aan de strategieën die onderwijsgerelateerde actoren in krimpregio's moeten ontwikkelen.

Strategisch ruimtelijke planning legt de focus op een gewenste toekomst, geëxtrapoleerd aan de hand van een set van trends en de voorkeuren hiervan in het proces. Ruimtelijke planning wordt in de internationale literatuur veelal aangeduid als 'Comprehensive planning', aangezien ruimtelijke ontwikkelingen vrijwel altijd voortkomen uit een gezamenlijk probleem of een gezamenlijke kans. Strategisch ruimtelijke planning wordt geacht om de noodzakelijke regels voor te schrijven en is gewenst omdat voor sommige gebieden een (ruimtelijk) plan nodig is. Ruimtelijke planning heeft daarmee met name betrekking op het proces dat vooraf gaat aan de besluitvorming van de te nemen strategische maatregelen. Waar strategische planning met name gaat over het 'hoe' en 'wat' spreekt men van strategisch ruimtelijke planning wanneer hier de factor plaats aan toegevoegd wordt. Albrechts (2004, p. 747) omschrijft strategische ruimtelijke planning als volgt: *"Strategische ruimtelijke planning is een door de publieke sector geleide, sociaal-ruimtelijk proces waarbij een visie, acties en middelen voor implementatie worden geproduceerd die vorm en kaders geven aan wat een plaats is en moet worden"*. Deze definitie bevestigt het eerder gestelde karakter van strategisch ruimtelijke planning, dat voornamelijk procesgeoriënteerd van aard is. Dit proces zal gestalte moeten geven aan het besluitvormingskader van individuele onderwijsorganisaties.

D5) Welke elementen uit de strategische planningsliteratuur kunnen een mogelijke bijdrage leveren aan de aan krimp gerelateerde problemen met betrekking tot het voortgezet onderwijs?

We hebben in het voorgaande beschreven dat een onderwijsinstelling/ schoolbestuur niet alleen acteert in het strategische veld. In de veronderstelling dat krimp een ruimtelijk en multi-actor pro-

bleem is dat niet alleen op organisatieniveau aangepakt kan of moet worden is in de ruimtelijke strategische planningsliteratuur een governancevorm gevonden welke het begeleidingsproces van de krimp gestalte kan geven: network governance. Waar de klassieke governancevormen (hiërarchie, samenwerking, markt) niet goed toepasbaar zijn in dit proces biedt network governance wellicht uitkomst ingeval sprake is van een 'wicked problem': een probleem dat gekenmerkt wordt door een multiproblematiek en incomplete, contradictorische en veranderende vereiste. Niet alleen de gemeente of het schoolbestuur is verantwoordelijk voor (de huisvesting van) het onderwijs. Tal van actoren (leerlingen, ouders, concurrenten, overheden) zullen een rol (moeten) spelen in het proces dat zal leiden tot een krimpbestendige onderwijsstructuur. De 'network governance' literatuur lijkt daarmee bij uitstek geschikt om complexe ruimtelijke vraagstukken op te lossen. Dat maakt het tevens toepasbaar op dit onderzoek, aangezien we hier te maken hebben met een ruimtelijk (onderwijs)vraagstuk in krimpregio's. Een voorwaarde voor het ontstaan van dergelijke netwerken is volgens Rhodes (2000) dat actoren wederzijdse afhankelijkheid kennen en de grenzen en verantwoordelijkheden voor het oplossen van sociaaleconomische problemen duidelijk zijn. Netwerken zijn, in vergelijking met hiërarchische en marktpincipes, in staat tot een effectievere probleemoplossing, mits er aandacht wordt besteed aan consensus, het creëren van continuïteit en het bestuur van het netwerk.

Als aanvulling op inzichten uit de ruimtelijke planningsliteratuur brengen inzichten uit de zogenaamde 'corporate planning' een aantal concrete strategieën naar voren. Deze strategieën kunnen ingedeeld worden naar strategische hoofdrichtingen: 1) stabiliseren, 2) krimpen en 3) groeien. Daarnaast is in de literatuur een aantal 4) dualistische strategische maatregelen gevonden. Aangaande punt één lijkt een tweetal strategieën relevant te zijn voor de onderwijssector in krimpregio's: 'niets doen' en 'oogststrategieën'. De geduide relevante krimpstrategieën zijn: 'efficiëntie en effectiviteit verhogen', 'capaciteit reduceren', 'vergroten afhankelijkheid en zekerheid' en de 'turnaround'. Met betrekking tot punt drie kunnen de theoretische strategieën 'horizontale capaciteitsgroei', 'verticale integratie' en 'marktontwikkeling' mogelijk een handvat bieden voor de praktijk. De laatste categorie relevante strategieën behelst de volgende: 'efficiëntie verhogen', 'kostenreductie' en 'concurrentievermindering'.

D6) Welke inzichten uit de praktijk dragen bij aan het beoordelen van de in de literatuur gevonden strategische oplossingen met betrekking tot de (huisvesting van het) voortgezet onderwijs?

Om de complexiteit en omvang van de actuele problematiek met betrekking tot het voortgezet onderwijs in krimpregio's specifiek te kunnen duiden heeft een tweetal casestudies plaats gevonden. Aan de hand van interviews is de situatie in de topkrimpregio Zuid-Limburg en anticipeerregio De Achterhoek in kaart gebracht. Deze inzichten leveren een bijdrage bij de beoordeling van de in de literatuur gevonden strategische concepten (zie deelvraag 5). Tijdens deze casestudies is een aantal algemene inzichten naar voren gekomen welke in beide krimpregio's gesignaleerd zijn. Daarnaast is er een aantal verschillende inzichten verkregen welke een sterk contextafhankelijk karakter kennen.

Met betrekking tot de definiëring van de problematiek omtrent het voortgezet onderwijs in krimpregio's is een aantal overeenkomstige inzichten verkregen. Verwacht wordt dat de daling van het leerlingenaantal verstrekken zal hebben voor de VO-sector. De voornaamste oorzaak hiervan lijkt te liggen in de lumpsumfinanciering. Hoewel het lerarenbestand hier, tot op zekere hoogte, relatief flexibel op in kan spelen blijven de exploitatielasten van de huisvesting gelijk. Een verliesgevend exploitatie is het gevolg waarbij maatschappelijk geld dat bedoeld is voor onderwijs niet primair aan het onderwijs wordt besteed maar deels wordt gebruikt om de ontstane tekorten te dekken. Als gevolg van de teruglopende inkomsten is de verwachting dat, wanneer schoolbesturen

individueel blijven handelen, er gesneden zal moeten worden in het opleidingen- en vakkenpakket. Dit zal de diversiteit en kwaliteit van het voortgezet onderwijs aantasten, zo is de veronderstelling.

Daarnaast blijkt een aantal in de theorie gevonden concepten, de mentale problemen, in de praktijk voor te komen. Er zit echter verschil in de mate waarin deze mentale aspecten de problematiek versterken en een belemmering vormen om (strategische) tot oplossingen te komen. De mate waarin deze problemen een rol spelen hangt af van een aantal contextafhankelijke factoren zoals de (invloed van de) lokale politiek, de dichtheid van de regio (stedelijk – landelijk), de actuele mate van samenwerking binnen de regionale onderwijssector, de omvang en het moment van de regionale bevolkingsafname, de omvang van de school en de afstanden tussen concurrerende of samenwerkende scholen. Deze inzichten leiden ertoe dat er geen blauwdruk ontwikkeld kan worden om de krimpproblematiek voortvarend te begeleiden. Echter kan op basis van deze inzichten wel gesteld worden dat de strategische planningsliteratuur handvatten biedt om de krimpproblematiek te begeleiden.

Op basis van bovenstaande inzichten en antwoorden kan de hoofdvraag beantwoord worden. De hoofdvraag is voor aanvang van het onderzoek als volgt geformuleerd:

“In welke mate kan middels strategische (ruimtelijke) planning een antwoord worden gevonden op de (negatieve) gevolgen van demografische krimp voor (de huisvesting van) het voortgezet onderwijs in (toekomstige) krimpregio's?”

Vanwege de omvang van de huidige en aanstaande krimp in een aantal regio's heeft nog niet eerder op deze schaal plaats gevonden. Strategische literatuur dat specifiek ingaat op demografische krimp en de gevolgen voor een volledige sector blijkt, na de literatuurstudie, dan ook niet beschikbaar. Desalniettemin biedt een aantal inzichten uit de strategische planningsliteratuur handvatten welke behulpzaam kunnen zijn bij het vraagstuk. Aangaande de inzichten uit de strategische, ruimtelijke planningsliteratuur kan gesteld worden dat het sturingsmodel 'network governance' een wezenlijke bijdrage kan leveren aan het proces dat zal moeten leiden tot een effectieve probleembestrijding. Er is echter gebleken dat aan de (theoretische) voorwaarden hiervan nog niet altijd en overal wordt voldaan. Met name in stedelijke krimpgebieden is een aantal mentale problemen de oorzaak voor het achterwege blijven van het voldoen aan deze voorwaarden. De gemeente blijkt hierbij een belangrijke actor te zijn. Gemeenten hebben niet zelden een concurrerende houding aangenomen ten opzichte van buurgemeenten. In plaats van op regionale schaal te denken en te handelen is er nog veelal sprake van een lokale dimensie. Dit leidt tot het ontbreken van consensus, een primaire voorwaarde voor effectief network governance. In de meer perifere krimpregio's is deze concurrerende houding in veel mindere mate waar te nemen en (b)lijkt aan de voorwaarden voor effectief network governance in toenemende mate te worden voldaan. Bij hen kan de focus gelegd worden op een gezamenlijke probleembestrijding. Mogelijke oplossingen worden daarvoor door de strategische planningsliteratuur aangedragen. Het nut van een (groot) deel van deze mogelijke strategische oplossingen is daarbij ondersteund door empirische inzichten. Daarbij dient echter rekening gehouden te worden met de contextafhankelijke factoren (zie beantwoording deelvraag zes), welke een sterke invloed hebben op de mogelijkheden om de theoretische strategieën tot uitvoering te brengen.

6.2 AANBEVELINGEN

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kan een aantal aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de wetenschap enerzijds en op de praktijk anderzijds.

6.2.1 Aanbevelingen voor de wetenschap

Dit onderzoek is ingegaan op de koppeling van demografische krimp en strategische (ruimtelijke) planning. Aangezien deze koppeling nog niet eerder plaats heeft gevonden kan dit onderzoek geplaatst worden als een verkennend onderzoek. Redelijkerwijs mag daarop gesteld worden dat vervolgonderzoek zal kunnen leiden tot een beoordeling van de uit dit onderzoek voortkomende resultaten. Ik beveel daarop de (aankomende) wetenschappers aan om de validiteit van dit onderzoek te controleren teneinde de waarde van de resultaten te kunnen beoordelen. Allereerst zal een nieuw empirisch onderzoek binnen andere (krimp)regio's moeten bepalen in welke mate de gekozen casestudies een goed beeld van de werkelijkheid geven. Tijdens dit onderzoek is naar voren gekomen dat de strategische keuzeruimte sterk wordt bepaald door (deels externe) contextafhankelijke factoren. Dit versterkt de twijfel met betrekking tot de representativiteit van de gekozen casestudies en in welke mate er sprake is van 'algemene' strategische oplossingsrichtingen.

Een tweede aanbeveling met betrekking tot het vervolgonderzoek heeft betrekking op de actoren welke in de casestudies betrokken worden. In dit onderzoek bestaat de groep respondenten vrijwel volledig uit in de onderwijssector actieve personen. Gedurende dit onderzoek bleek dat de lokale politiek een belangrijke actor is in het proces. Daarnaast speelt een aantal actoren een mogelijke rol bij de oplossingsrichtingen (basis- en vervolgonderwijs en het werkveld). Deze actoren zijn in dit onderzoek niet gehoord, voornamelijk vanwege de beperkte beschikbare tijd. Nieuw (vervolg)onderzoek waarbij deze actoren betrokken worden zal kunnen leiden tot een andere, wellicht betere, weergave van de werkelijkheid.

Ten derde kan gesteld worden dat dit onderzoek voornamelijk betrekking had op de procesmatige kant van het vraagstuk. Het definiëren en duiden van de empirische problematiek was hierbij een wezenlijk onderdeel van het onderzoek. Een onderzoek dat zich uitsluitend richt op de oplossingenkant van dit vraagstuk zal daarbij een aantal andere factoren mee kunnen nemen. Voorbeelden hiervan zijn de invloeden van wet- en regelgeving of financiering van de eventueel te nemen maatregelen. Wanneer het voortgezet onderwijs als strategie verticale ontwikkeling zou willen volgen is het de vraag hoe het bijvoorbeeld zit met de knelpunten bij bevoegdheden van docenten van het voortgezet- en vervolgonderwijs. In dit onderzoek zijn deze oplossingen slechts globaal beschreven (wat ook het doel van dit verkennende onderzoek was) waardoor het de vraag is in welke mate relevante factoren de oplossingen beïnvloeden.

Ten slotte heeft dit onderzoek de complexiteit van het vraagstuk grotendeels blootgelegd. Hieruit is naar voren gekomen dat een groot deel van de problemen zich bevinden op het mentale gebied. Een verbreding van dit onderzoek naar andere onderzoeksterreinen (psychologie, sociologie) zal meer inzichten kunnen geven in hoe men met deze specifieke mentale problemen om zou kunnen gaan in de praktijk.

6.2.2 Aanbevelingen voor de praktijk

Als gevolg van de theoretische inzichten enerzijds en de empirische resultaten anderzijds kan daarnaast een aantal aanbevelingen voor de praktijk geformuleerd worden.

De eerste aanbeveling heeft betrekking op de mentale problemen welke zich in de praktijk voor blijken te doen. Belangrijk voor actoren in krimpregio's is dat het probleem gezamenlijk aangepakt dient te worden. Hoewel deze samenwerking in de onderwijssector zelf vrij goed uit de voeten komt, er zijn immers tal van (formele) samenwerkingen aangegaan om de krimp gezamenlijk te begeleiden, kan de samenwerking binnen en met andere sectoren nog aanzienlijk verbeterd worden. Met name gemeenten lijken de concurrentie nog wel eens te verkiezen boven een eventuele (goede) samenwerking. De beste ideeën, zowel binnen het VO als met actoren uit het vervolgonderwijs en

het werkveld, met betrekking tot de oplossing van het probleem zijn tot op heden namelijk voortgekomen uit samenwerking.

In navolging van de aanbeveling tot samenwerking zullen regio's kunnen besluiten om de problematiek niet op lokaal maar op regionaal niveau aan te pakken. Waar we bij VO-stichtingen reeds zien dat dit leidt tot een gezamenlijke probleem- en doelstelling ontbreekt deze tot op heden op andere bestuurlijke niveaus. Het is derhalve van belang om alle relevante actoren samen te brengen, al dan niet met behulp van een neutraal orgaan of persoon. Een regionale aanpak zal er vermoedelijk toe leiden dat een aantal mentale kwesties (prisoner's dilemma, NIMBY) een effectieve aanpak van het probleem niet langer (in deze mate) in de weg staat.

Daarnaast vraagt krimp om creatieve oplossingen. Aangezien de krimp zich niet eerder op deze schaal heeft voortgedaan is het niet ondenkbaar dat de handvatten uit de strategische planningsliteratuur onvoldoende soelaas bieden. In de praktijk is een aantal oplossingsrichtingen inmiddels ontstaan als gevolg van het 'out-of-the-boxdenken'. Deze ideeën vinden aansluiting bij de theoretische concepten en zullen nader uitgewerkt moeten worden. Bij het ontstaan van dergelijke creatieve maatregelen zullen ook andere factoren betrokken moeten en kunnen worden zoals de organisatie van het vervoer van de leerlingen. Hierbij zal de aandacht uit kunnen gaan naar (regio's in) landen welke beduidend minder dichtbevolkt zijn en hoe daar het (voortgezet) onderwijs vormgegeven is.

6.3 REFLECTIE

In dit laatste hoofdstuk wordt een beschouwing gegeven van het verloop van dit onderzoek, de beperkingen van het onderzoek en ideeën die zijn ontstaan door voortschrijdend inzicht. Hierbij zal stil worden gestaan bij de beperkingen ten aanzien van de bestudeerde literatuur en de empirische analyse.

Aan de start van het onderzoek is de kennis met betrekking tot het onderwerp beperkt. Gedurende het onderzoek wordt steeds meer kennis opgedaan waardoor eerder genomen beslissingen beoordeeld kunnen worden. Met name op het gebied van de vorming van het theoretische gedeelte over de bevolkingskrimp heeft dit geresulteerd in meervoudige aanpassingen. In de wetenschap zijn de documenten met betrekking tot bevolkingskrimp inmiddels talrijk. Gedurende het onderzoek vorderde heeft 'algemene krimpkennis' daarbij steeds verder plaats gemaakt voor diepere inzichten. Echter kan gesteld worden dat de relevante informatie met betrekking tot dit onderwerp zeer divers is en het onderzoek daarmee verschillende kanten op had kunnen gaan. Uiteindelijk hebben de inzichten geresulteerd in het beschrijven van de mentale problemen welke met krimp te maken hebben. In beduidend mindere mate is er ruimtelijke planningsliteratuur aanwezig aan de hand waarvan concrete oplossingsrichtingen geformuleerd konden worden. Dit gedeelte was dan ook het meest complex. De abstractie in deze literatuur heeft ertoe geleid dat ik regelmatig de verbanden met het onderzoek weer moest hervinden. Ruimtelijke planningsliteratuur heeft voornamelijk betrekking op de vorm van sturing zodat een aanvulling uit de bedrijfskundige welkom was. De inzichten uit deze discipline hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan het plaatsen van de empirische inzichten.

Als gevolg van de beschikbare tijd zijn de interviews in een relatief vroeg stadium van het onderzoek uitgezet en afgenomen. Het nadeel hiervan is dat eventueel latere inzichten uit de literatuur niet meegenomen konden worden in (alle) interviews. Daarentegen bracht het als voordeel dat het theoretisch kader in een vrij vroeg stadium afgebakend kon worden naar aanleiding van de verzamelde empirische data en snel duidelijk werd waar de praktische problemen met betrekking tot het vraagstuk zich bevinden. Op die manier is een welkome situatie ontstaan waarbij theoretische en

empirische informatie het onderzoek in een gezamenlijke richting hebben gestuurd. Dit kan echter als nadeel hebben dat er op een gegeven moment een bepaalde 'tunnelvisie' ontstaat en de mogelijkheid om andere interessante aspecten mee te nemen niet volledig (meer) benut kon worden. Een voorbeeld hiervan is te vinden na afname van de interviews. Naar aanleiding hiervan is aan het licht gekomen dat de prominente rol van gemeenten er toe zou kunnen leiden dat er ook een aantal interviews bij deze actor plaats had gevonden. Vanwege tijdsoverwegingen is echter besloten om het onderzoek niet verder te verbreden en de oorspronkelijke data te gebruiken om het probleem in kaart te brengen en mogelijke oplossingsrichtingen aan te dragen. Het heeft geleid tot (empirische) percepties van actoren welke niet volledig representatief zijn voor het totale speelveld.

Bibliografie

- Aalbers, C., Heutink, L., & Visschedijk, P. (2011). *Krimp en de groene ruimte in stedelijke gebieden*. Wageningen: Alterra.
- Aalbers, R. (2008). *EU regio's groeien uit elkaar*. Den Haag: Economisch Statistische Berichten.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol 31, 743-758.
- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *APA Journal*, 113-129.
- Alexander, J. (2000). Adaptive Strategies of Nonprofit Human Service Organizations in an Era of Devolution and New Public Management. *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 10, 287-303.
- Ansoff, I. (1957). Strategies for Diversification. *Harvard Business Review*, vol. 35, no. 5, 113-124.
- Ansoff, I. (1987). *Corporate Strategy*. Harmondsworth: Penguin.
- Ape. (2010). *Krimp en onderwijs*.
- Atzema, O., & Boschma, R. (2002). De regio in de economische geografie. In B. De Pater, P. Grootte, & K. Terlouw, *Denken over regio's; geografische perspectieven* (pp. 103-126). Bussum: Coutinho.
- Bailey, J. N. (1981). Strategic Planning: Lead Your Association With a Plan for Tomorrow. *Leadership magazine*, 26-29.
- Bezemer, P., Volberda, H., van den Bosch, F., & Jansen, J. (2006). Strategische vernieuwing in Nederlandse non-profitorganisaties. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 190-197.
- Bierman, J. (2012, Mei 24). Interview Jos Bierman. (J. Saaltink, Interviewer)
- Bijsterveldt-Vliegenthart, J. (2011, september 14). 32500 VIII 212 Brief van de minister van onderwijs, cultuur en wetenschap. Den Haag.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bryson, J. (1993). *Strategic Planning for Public Service and Non-profit Organizations*. Oxford: Pergamon Press.
- Bryson, J. M. (2011). *Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Chichester: John Wiley and sons.
- Butler, R., & Wilson, D. (1990). *Managing Voluntary and Non-Profit Organizations*. London/ New York: Routledge.
- CBS. (2010, december 17). *Kerncijfers van de bevolkingsprognose, 2010-2060*. Opgehaald van CBS Statline:
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80748NED&LA=NL>
- CBS. (2012). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2012*. Opgehaald van Classificaties:
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/default.htm>
- CBS Statline. (2012, februari 6). *CBS*. Opgehaald van CBS Statline:
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/?DM=SLNL&PA=80040NED&VW=T>
- CEC. (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure*. Cambridge: MIT Press.
- Considine, M. (2005). *Partnerships and Collaborative Advantage: Some Reflections on new forms of Network Governance*. Melbourne: University of Melbourne, Centre for Public Policy.

- Dankert, R. (n.d.). *Bevolkingsdaling in Nederland*. Opgeroepen op maart 1, 2012, van [ritskedankert.nl](http://ritskedankert.nl/dossiers/bevolkingsdaling/actuele-discussie): <http://ritskedankert.nl/dossiers/bevolkingsdaling/actuele-discussie>
- de Bruijne, E., & Knol, F. (2001). *Gewenste groei*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- de Geus, A. (1988). Planning as learning. *Harvard Business Review*, 70-74.
- de Jong, A., & van Duin, C. (2009). Regionale prognose 2009-2040: vergrijzing en omslag van groei naar krimp. *Bevolkingstrends*. 4e kwartaal, 35-44.
- de Pater, B., Groote, P., & Terlouw, K. (2002). *Denken over regio's. Geografische perspectieven*. Bussum: Coutinho.
- de Voogd, C. (1997). De voorspelbaarheid en de herkenbaarheid van trendbreuken. *Nijenrode Management Review*. Nr. 5, 78-85.
- den Butter, F. (2008). Bevolkingskrimp: bedreiging of zegen voor de economie? *B en M*, 330-335.
- Derks, W., Hovens, P., & Klinkers, L. (2006). *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROMRaad.
- DHV. (2010, november 6). *DHV Krimpbarometer*. Opgeroepen op februari 1, 2012, van <http://www.dhv.nl/Nieuws/Nieuws/2010/2010-11-06-DHV-Krimpbarometer-brengt-urgentie-en-p>
- Dyson, R. (1992). *Strategic Planning, Models and Analytical Techniques*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Dyson, R. (2004). Strategic development and SWOT-analysis at the University of Warwick. *European Journal of Operational Research*, 152, 631-640.
- Ecorys. (2009). *Baas over eigen school. Onderzoek naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Ecorys Nederland.
- Ekamper, P. (2010). De verstedelijking van Nederland. *Demos (26)*, nr. 9, 15-17.
- Evenhuis, E., & Kandel, H. (2010). *Krimp: natuurramp of beleidskeuze*. Rotterdam: RebelGroup Advisory.
- Godfroij, A. (1989). *Strategie is mensenwerk. Oratie, uitgesproken op 9 juni 1989*. Nijmegen: Katholieke Universiteit van Nijmegen.
- Goedvolk, E., & Korsten, A. (2008). Bevolkingsdaling vraag paradigmaverandering. *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, 82-90.
- Haartsen, T., & Venhorst, V. (2010). Planning for Decline: Anticipating on Population Decline in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Vol. 101, nr. 2, 218-227.
- Haartsen, T., & Venhorst, V. (2010). Planning for Decline: Anticipation on Population Decline in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol 101, no. 2, 218-227.
- Hajer, M., van Tatenhove, J., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van Governance*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Handy, C. (1976). *Understanding Organizations*. Oxford: Oxford University Press.
- Harrigan, K. R. (1980). *Strategies for Declining Buiness*. Toronto: Massachusetts.
- Hartog, J. (2005, juni 15). Krimp als groeistrategie. *Economisch Statistische Berichten (90)*, nr. 4463, p. 267.
- Healey, P. (1997). An institutionalist approach to spatial planning. In P. Healey, A. Khakee, A. Motte, & B. Needham, *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe* (pp. 21-36). London: UCL Press.
- Heracleous, L. (2003). *Strategy and Organization, Realizing Strategic Managemt*. Cambridge: Campridge University Press.
- Hospers, G.-J. (2010). *Krimp!* Amsterdam: SUN architecture.

- Hospers, G.-J. (2012). Krimpen met beleid: van afwachten tot afbreken. In P. R. Gelderland, *Transities voor krimp: van leefbare naar vitale regio's* (pp. 36-44). Arnhem: PRO Gelderland.
- Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth*. London/ New York: Earthscan.
- Janssen-Jansen, L. (2010). *Ruimte ruilen*. Den Haag: Nicis Instituut.
- Jones, C., Hesterly, W., & Borgatti, S. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*. Vol. 22, No 4, 911-945.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2008). *Mastering the Managing System*. Harvard: Harvard Business Review.
- KcBB. (2009). *www.bevolkingsdaling.nl*. Opgeroepen op maart 1, 2012, van Zijn er verschillende prognosemethoden?: <http://www.bevolkingsdaling.nl/Default.aspx?tabid=1259>
- Kenis, P., & Provan, K. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink, *Business Performance Management* (pp. 296-312). Amsterdam: Boom Academic.
- Knoke, D. (1990). *Political networks: The structural perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korsten, A., & Goedvolk, E. (2008). Bevolkingsdaling vraag paradigmaverandering. *Bestuurswetenschappen*, 1-3.
- Korsten, A., & Marsman, G. (2008). *Krimp in de Peel. Naar een bestuurlijk antwoord op demografische uitdagingen*.
- Kropman, Y. (2012, April 2). Interview Yves Kropman. (J. Saaltink, Interviewer)
- Kübler-Ross, E. (1975). *Death*. New York: Simon & Schuster, Inc.
- Lacey, N. (2008). *The Prisoners' Dilemma*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lang, T. (2005). *Insights in the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration*. Erkner: Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning.
- Larson, A. (1992). Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationships. *Administrative Science Quarterly*, 37, 76-104.
- Latouche, S. (2009). *Farewell to growth*. Cambridge: Polity Press.
- Latten, J. (2009). Veranderend demografisch tij. *Demos* (25), nr. 1, 4-6.
- Lisci-Wessels, T. (2004). *Ontwikkeling van het aantal gemeenten sinds 1900*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Loske, R. (2010). *Abschied vom Wachstumszwang*. Rangsdorf: Basilisken-Presse.
- Martens, P., Dreher, A., & Gaston, N. (2010). Globalisation, the global village and the civil society. *Futures* 42, 574-582.
- Mastop, H. (1998). National planning: new institutions for integration. *XII AESOP Congress*. Nijmegen: University of Nijmegen.
- Merton, R. (1995). The Thomas Theorem and the Matthew Effect. *Social Forces* 72 (2), 379-424.
- Ministerie BZK. (2009). *Bevolkingsdaling in cijfers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van OCW. (2012). *Rijksoverheid.nl*. Opgehaald van Aanval op schooluitval: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanval-op-schooluitval/startkwalificatie>
- Ministerie van OCW. (2012b). *Rijksoverheid.nl*. Opgehaald van Financiering voortgezet onderwijs: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financiering-voortgezet-onderwijs>
- Minnesma, M., & Rotmans, J. (2007). *Systeem ruimtelijke orde vanuit transitieperspectief*. Rotterdam: DRIFT.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Five*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1994). *Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press.

- Mintzberg, H. (1998). *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York: Financial Times.
- Monsewije, J. (2012, Mei 31). Interview John Monsewije. (J. Saaltink, Interviewer)
- Mouwen, C. (2004). *Strategische planning voor de moderne non-profitorganisatie*. Assen: Koninklijke van Gorcum BV.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Londen: Duckworth.
- Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. (2010). *Positionpaper 'Krimp en onderwijs'*.
- Noordhollands Dagblad. (2011, februari 23). *Scholen worden snel leger*. Opgehaald van <http://www.noordhollandsdagblad.nl/nieuws/stadstreek/waterland/article6559361.ece/Scholen-worden-snel-leger>
- Oswalt, P., & Rieniets, T. (2006). *Atlas of shrinking cities; atlas der schrumpfenden städte*. Ostfildern: Hatje Cantz Verlag.
- Otto, M., & van der Knaap, R. (2011, mei). Krimp slaat hard toe in onderwijsland.
- Porter, M. (1980). *Competitive Stragy*. New York: Free Press.
- Porter, M. (1985). *Competitive Advantage*. New York: Free Press.
- Porter, M. (1992). *Concurrentiestrategie, analysemethoden voor bedrijfstakken en industriële concurrenten*. Amsterdam/ Antwerpen: Business Contact.
- Powell, W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In L. Cummings, & B. Staw, *Research in Organizational Behavior*, 12 (pp. 295-336). Greenwich: CT: JAI Press.
- Przeworski, A. (2003). *States and markets: A primer in political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quinn, J. (1989). Strategic change; logical incrementalism. *Sloan Management Review*, 55-68.
- Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor financiële verhoudingen. (2008). *Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën*.
- Reulink, N., & Lindeman, L. (2005). *Dictaat kwalitatief onderzoek*.
- Reynaert, H. (2007). *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele.
- Rhodes, R. (2000). Governance and Public Administration. In J. Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rijk, VNG & IPO. (2009). *Krimpen met kwaliteit*. Den Haag: Het Rijk, VNG, IPO.
- Rijk, VNG & IPO. (2011). *Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling*.
- Salet, W., & Faludi, A. (2000). Three approaches to strategic planning. In R. A. Sciences, *The Revival of Strategic Spatial Planning* (pp. 1-10).
- Sartorio, F. (2005). Strategic Spatial Planning. *DisP* 162, 26-40.
- SBO. (2010). *Krimp als kans*. Den Haag: Sectorbestuur onderwijsarbeidsmarkt.
- Schings, F. (2012, Mei 24). Interview Frank Schings. (J. Saaltink, Interviewer)
- Schröder, E.-K. (2012, februari 22). *Krimp bedreigt leefbaarheid*. Opgeroepen op maart 2, 2012, van Gemeente.nu: <http://www.vanmeernaarbeter.nl/bibliotheek/krimp-bedreigt-leefbaarheid>
- Schwartz, P. (1991). *The Art of the Long View, Doubleday*. New York: Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc.
- Segeren, A., Verwest, F., Needham, B., & Buitelaar, E. (2007). Designing markets: successes and failures of introducing more market working in traditional public activities in the Netherlands. *Town Planning Review* (78), 9-22.
- Senden, R. (2009). *Woningen verhuren in de krimp*. Eindhoven: TU Eindhoven.
- Senge, P. (1990). The leaders new york: building learning organizations. *Sloan Management Review*, 7-23.

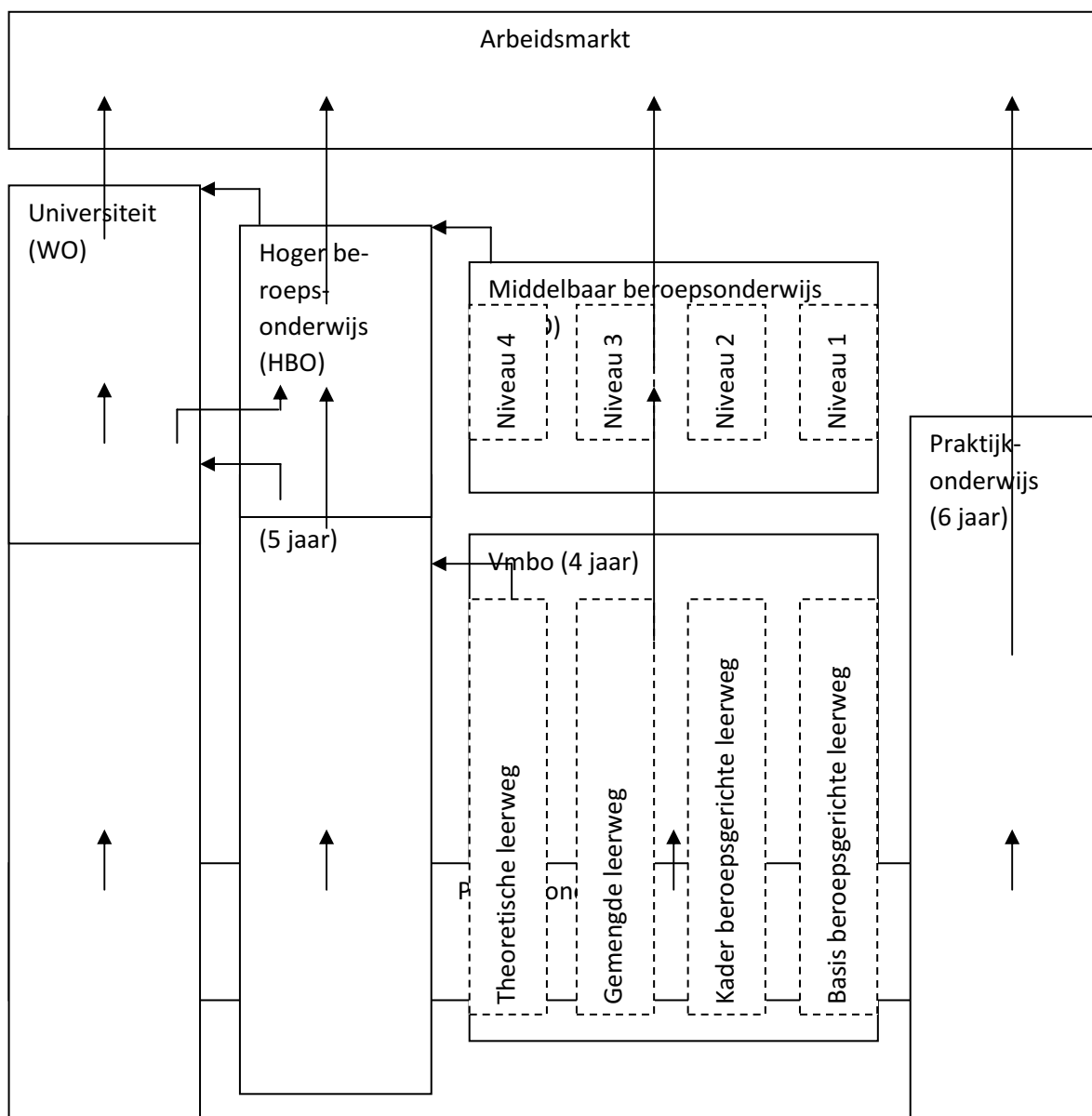
- Slatter, S. (1984). *Corporate recovery. Succesful turnaround strategies and their implementation*. Harmandsworth: Penguin Business.
- Smallenbroek, M. (2011, april 18). Programma-aanpak krimp en leefbaarheid. *Presentatie congres 'Stad en Ruimte'*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Sopers, J. (1994). *Turnaround management. Het saneren van ondernemingen in moeilijkheden*. Deventer: Samson.
- Steiner, G. (1979). *Strategic Planning*. New York: Free Press.
- TC Tubantia. (2011, November 22). *Kwart scholen Achterhoek verdwijnt*. Opgehaald van <http://www.tctubantia.nl/regio/9917190/Kwart-scholen-Achterhoek-verdwijnt.ece>
- Thomas, W. (1928). *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. New York: Knopf.
- Trouw. (2011, december 8). *Scholen zijn ziende blind voor de onvermijdelijke krimp*. Opgehaald van http://www.kpcgroep.nl/KPC-Groep/Diensten-ABC/~media/Files/KPCGroep/DienstenABC/Trouw_Krimp.ashx
- Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42, 35-67.
- van Dalen, H. (2008). De angst voor vergrijzing, bevolkingskrimp en bevolkingspolitiek. *Beleid & Maatschappij* (35), nr. 4, 257-277.
- van Dalen, H., & Engelen, E. (2009, januari 24). *Bevolkingspolitiek is voor politici met krimpangst*. Opgehaald van KNAW: http://depot.knaw.nl/3933/1/2009_Bevolkingspolitiek_is_voor_politici_met_krimpangst.pdf
- van Dalen, H., & Henkens, K. (2009). De onvermoede baten van bevolkingskrimp. *Economisch Statistische Berichten* 94, 358-361.
- van Dam, F., de Groot, C., & Verwest, F. (2006). *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- van Dam, F., Verwest, F., & de Groot, C. (2007). Demografische krimp: prikkel voor de woningbouw. In R. Planbureau, *Ruimte in debat* (pp. 3-7). Den Haag: RPB.
- van Dam, N., & Marcusn, J. (2002). *Organisatie en Management*. Groningen/ Houten: Wolters-Noordhoff.
- van der Esch, H. (2012, mei 16). Interview Henk van der Esch. (J. Saaltink, Interviewer)
- van der Meer, J. (2010). Naar een nieuwe kantorenmarkt. *Real Estate*, 33-36.
- Van der Schroeff, H. (1962). *Leiding en organisatie van het bedrijf*. Amsterdam/ Antwerpen: Kosmos.
- Van der Velpen, P. (1994). *Oog voor Strategie. Strategisch management in de non-profitsector*. Bohn Stafleu Van Loghum: Houten/ Zaventem.
- van der Ven, A. (1976). On the nature, information, and maintenance of relations among organizations. *Academy of Management Review*, 1, 24-36.
- van Domselaar, H. (2010). Krimp is een zaak van ons allemaal. *Lokaal Bestuur, jaargang 34, nr. 11*.
- van Doorn, J. (1961). *De sociale levensvatbaarheid van de kleine plattelandskern, problematiek, analyse en beleid*. Den Haag: Ministerie van maatschappelijk werk.
- van Duijn, J. (2007). *De groei voorbij: over de economische toekomst van Nederland na de booming nineties*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- van Gunsteren, L., & Kwik, R. (1984). *Slecht weer management*. Utrecht/ Antwerpen.
- Van Kersbergen, C., & Van Waarden, F. (2001). *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*. Den Haag: NWO.
- van Tatenhove, J., & Leroy, P. (1995). Beleidsnetwerken: een kritische analyse. *Beleidswetenschap* 9 (2), 128-145.
- van Wallenburg, M. (1998). *Management accounting. Methoden van opbrengst en kostencalculatie*. 's Hertogenbosch: Tutein Nolthenius.

- van Wegberg, M., & Hausmans, J. (2012, Mei 31). Interview Marianne van Wegberg & John Hausmans. (J. Saaltink, Interviewer)
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek (vierde druk)*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Verwest, F. (2011). *Demographic decline and local government strategies. A study of policy change in the Netherlands*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Verwest, F., Sorel, N., & Buitelaar, E. (2010). Beleidsreacties in krimpregio's. In F. Verwest, & F. van Dam, *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland* (pp. 77-89). Den Haag/ Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- VNG. (2007). *Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk*. Den Haag: VNG.
- VNG. (2009). *Demografische krimp: een (inter)nationaal vraagstuk met lokale transformatieopdracht*. Den Haag: VNG.
- VO-raad. (2011, oktober 17). *Doordecentralisatie*. Opgehaald van Website van VO-raad: <http://www.vo-raad.nl/themas/huisvesting/doordecentralisatie>
- Vos, J. (2012, Mei 21). Interview Joost Vos. (J. Saaltink, Interviewer)
- Wheelen, T., & Hunger, J. (1990). *Strategic management (3e druk)*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Whittington, R. (1996). *Wat is strategie en doet 't er toe*. Schoonhoven: AcademicService.
- Wissink, C., & van der Ploeg, S. (2009). *Onderzoek huisvesting voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Zoomers, E. (2006). *Op zoek naar eldorado*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

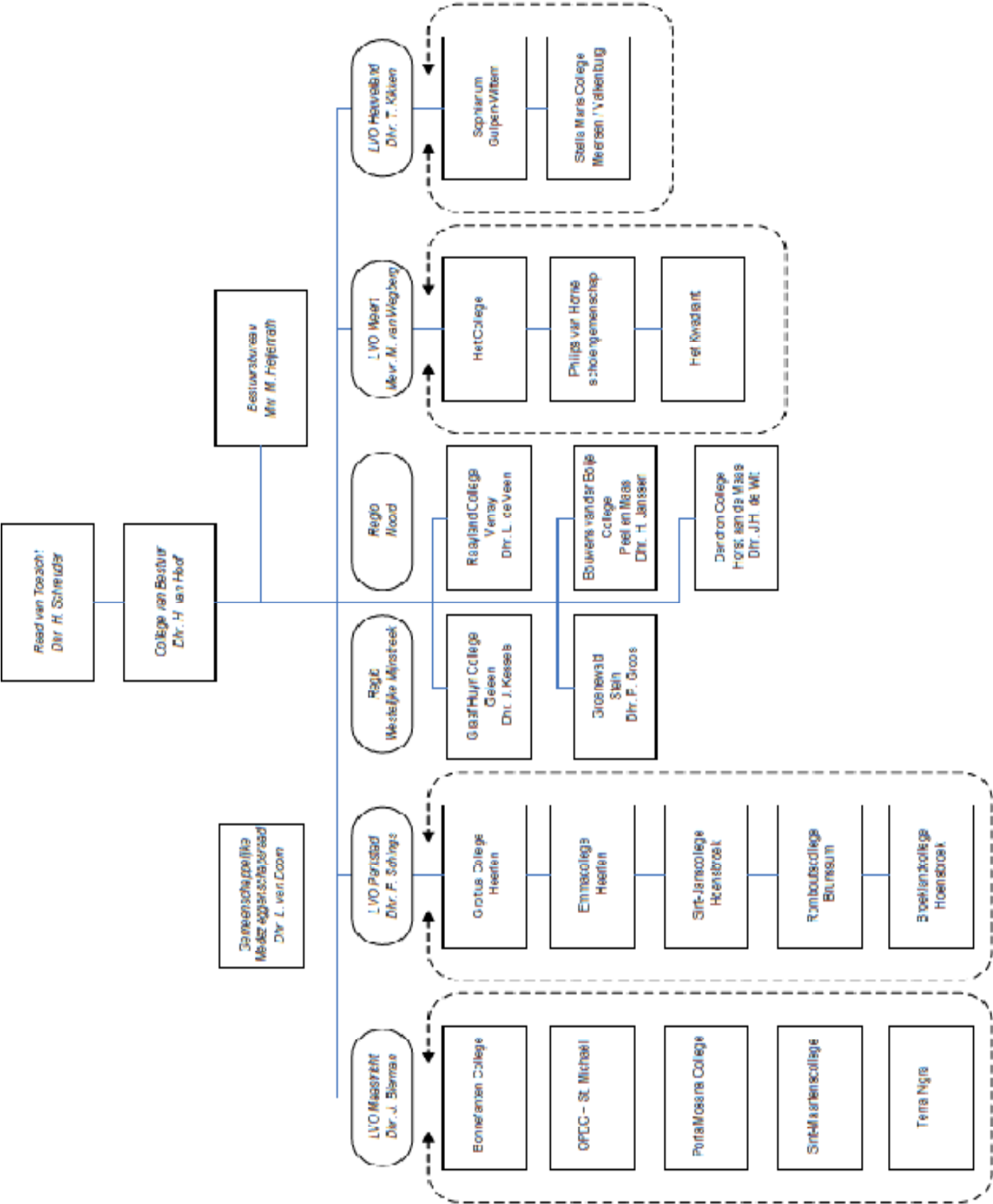
Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht onderwijskolom
Bijlage 2: Organogram stichting LVO
Bijlage 3: Organogram stichting SVO-PL
Bijlage 4: Overzicht scholen Achterhoek VO
Bijlage 5: Interview dhr. Kropman (Provincie Gelderland)
Bijlage 6: Interview dhr. Van der Esch (Achterhoek VO)
Bijlage 7: Interview dhr. Vos (Het Assink Lyceum)
Bijlage 8: Interview dhr. Bierman (LVO Maastricht)
Bijlage 9: Interview dhr. Schings (LVO Parkstad)
Bijlage 10: Interview mevr. Van Wegberg & dhr. Hausmans (LVO Weert)
Bijlage 11: Interview dhr. Monsewije (SVO-PL)

Bijlage 1: Overzicht onderwijskolom



Bijlage 2: Organogram stichting LVO



Bijlage 3: Organogram stichting SVO-PL

SVO-PL is het bevoegd gezag van acht scholen voor voortgezet onderwijs in de stadsregio Parkstad. Deze regio bestaat uit acht gemeenten welke in totaal circa 250.000 inwoners herbergen. Deze inwoners zijn verdeeld over: Brunssum (29.192), Heerlen (88.993), Kerkrade (47.262.), Landgraaf (38.068), Nuth (15.645), Onderbanken (7.972), Simpelveld (10.919) en Voerendaal (12.664) (CBS Statline, 2012).

Bernardinus College:

Het Bernardinuscollege is een gemeenschap van drie scholen welke in één gebouw nauw met elkaar samenwerken: het gymnasium, het atheneum en de school voor het havo/ vmbo-t. Het vmbo-t wordt echter afgebouwd; in het schooljaar 2011-2012 wordt alleen nog leerjaar vier aangeboden.

Vestigingsplaats: Heerlen

Charlemagne College:

Het Charlemagne College kent locaties in Kerkrade en in Landgraaf. Het onderwijs wordt in Landgraaf op twee locaties aangeboden: Eijkhagen en Brandenburg. Op de locatie Brandenburg (aan de Graafstraat) worden alle leerwegen van het vmbo, inclusief lwoo, aangeboden. Bovendien kan elke brugklasleerling op deze locatie voor een sportbrugklas-variant kiezen.

Herlecollege:

Het Herlecollege in Heerlen is een grote scholengemeenschap voor vmbo in Heerlen.

School voor praktijkonderwijs:

Locatie: Heerlen

Sintmeertencollege:

Het Sintmeertencollege biedt onderwijs aan op de volgende niveaus: Gymnasium en atheneum, havo en vmbo-t. Voor de havo en het vwo is het tevens mogelijk om tweetalig onderwijs (tto) te volgen.

Bijlage 4: Overzicht scholen Achterhoek VO

Achterhoek VO is een stichting welke tot stand is gekomen na een fusie van COVOA en de stichting Orchidee Scholengroep (OS) dat zichzelf ten doel stelt een zo divers, breed, thuisnabij en kleinschalig mogelijk aanbod van voortgezet onderwijsvoorzieningen te realiseren

COVOA:

- Almende College te Silvolde
 - o Bluemers Silvolde instroom Vmbo en Havo (t) en een g/t bovenbouw
 - o Isala Silvolde havo, atheneum en gymnasium
 - o Wesenthorst Vmbo in volle breedte en onderbouw havo (t)
- Chr. College Schaersvoorde te Aalten
 - o Hoofdgeb. Aalten ond.bouw vmbo-lwo t/m vwo + bov.bouw havo/vwo
 - o Landbouwstr. Aalten Vmbo (+praktijk).
 - o Dinxperlo brede instroom voor eerste 2 jaar. TL kan volledig
 - o Winterswijk brede instroom voor eerste 2 jaar. TL kan volledig
- St. Ludger/Metzo College te Doetinchem
 - o St. Ludger Doetinchem mavo, havo, vwo, atheneum en gymnasium
 - o
- Ulenhofcollege te Doetinchem
 - o Hoofd. Doetinchem (Tweetalig) vwo, havo, mavo
 - o Beeckland Vorden mavo, gl en bl (handel, verkoop, groen, zorg, welzijn)

OS:

- Stedelijk Daltoncollege te Zutphen
 - o 3-onder-1-dak Zutphen havo, atheneum, gymnasium; mavo; vakcollege (vmbo bb en kb)
- School voor Praktijkonderwijs te Zutphen
 - o
- De Driemark te Winterswijk
 - o Winterswijk gymnasium, atheneum, havo, breed vmbo + lvoo
- Het Rietveld Lyceum te Doetinchem
 - o Rietveld Doetinchem
 - o Stijlhuis Doetinchem
- Praktijkonderwijs Prakticon te Doetinchem
 - o
- Praktijkonderwijs MaxX te Neede
 - o

Y. Kropman: Dertig jaar werkzaam voor de provincie Gelderland. Momenteel actief in coöperatie 'Achterhoek 2020' en de werkgroep 'onderwijs en demografische veranderingen'.

Ik ben contactpersoon voor de Achterhoek. Krimpgebied de Achterhoek dus. Binnen de Achterhoek doe ik drie dingen: 1) aanwezig bij alle vergaderingen van de portefeuillehoudersoverleg, daar zitten alle politiek verantwoordelijke wethouders. Daarnaast doe ik iets voor coöperatie Achterhoek 2020, een werkplaats waar ik namens de provincie bij zit. Het doel is om de Achterhoek op een fatsoenlijke manier tot het jaar 2020 te helpen, zodanig dat het vitaal en dergelijke is. Ten slotte ben ik lid van de werkgroep krimp / onderwijs.

Krimp is een belangrijk onderdeel van het werk van de werkplaats. Het is een leuke club want in de Achterhoek is uit het onderwijs zelf, waar een fusiegolf achter de rug is. Ik heb het dan niet over het beroepsonderwijs maar wel in het PO en het VO.

Krimp: hoe kijkt men er tegenaan?

Twee jaar geleden is een aantal bovenschoolse hoofden, in dit geval van het basisonderwijs bij elkaar gekomen en werd er gezegd dat men waar nam dat er krimp is. Nav de masterscriptie van Henk-Jan Kok, die scriptie fourneerde het kwantitatieve materiaal om het er over te kunnen hebben. Je moet namelijk weten waar je het over hebt: hoe zijn die prognoses mbt leerlingenaantal en hoe zit het in elkaar. Daar horen een aantal andere dingen bij, zoals reistijden en dergelijke. Maar dat cluppie kwam hij met een verhaal en "er is sprake van krimp". Daar moeten wij antwoord op geven anders komen al die scholen in een soort prisoners dilemma terecht en loeren ze elkaar aan met de ooghoeken en komen onder de Rijksnormen te liggen en uiteindelijk vallen ze om. Dan hopen ze dus dat de buurman eerder omvalt want dan krijgen zij de leerlingen van hem. Dat WAS de redenering van de schoolbesturen. Ik beperk me nu nog even tot het basisonderwijs. Het ingewikkelde van die schoolbesturen is dat ze doorgaans van drie signatures zijn waar je rekening mee moet houden: rooms-katholiek, protestants-christelijk en openbaar. Als je pech hebt heeft een dorpskern drie van die scholen waarbij alledrie de leerlingenaantallen teruglopen en alle drie noverende redenen hebben om te handelen zoals ze handelen. Dat handelen wordt heel erg gestuurd vanuit eigen belang maar ook door percepties van de werkelijkheid. Dat is belangrijk want als je naar de verschillende stijlen van geloof kijkt zitten daar grote verschillen tussen. Dat clubje bestaat dus uit bovenschoolse mensemen die soms de baas zijn over twee of drie scholen maar vaak 10 of 20, waarbij het dus gaat om grote leerlingenaantallen. En dat groepje waren er vantevoren van overtuigd dat krimp lastig is, dat ze daar mee aan de bak moesten want anders ging het mis. Ook dat is een overtuiging die er niet om liegt en aansluit bij de bevindingen van Kok.

Het eerste wat moest gebeuren is dat de schoolbesturen om tafel gingen, en zo kwam ik erbij en vroegen ze of ik misschien geld had. Dat had ik toen dacht ik. Bedoeling was om een verkenners op pad te sturen om die gesprekken met schoolhoofden en –besturen te voeren om eens te kijken hoe we daar mee om konden gaan. Ondertussen krimpt het maar door en wordt men er per jaar mee geconfronteerd. Op hetzelfde moment is het proces Achterhoek 2020 van start gegaan met de 3 o's: overheden, ondernemers en organisaties. En we hebben die dingen vervolgens aan elkaar gekoppeld. Vorig jaar heb ik een poging gedaan om een financiering te vinden voor die verkenners. Dat is toen mislukt maar op hetzelfde moment ging het proces van start rondom de regiocontracten. De provincie had 150 miljoen beschikbaar om voor de regio in te zetten. En in het kader van dat regiocontract en de formulering van de programma's nodig zijnde voor de invulling van zo'n regiocontract hebben wij gezegd. En nu wissel ik even van organisatieplek, ik heb het nu over de werkplaats sociale leefomgeving vond dat het van belang is dat wij beginnen met een goed overzicht van wat voor voorzieningenniveau er in Gelderland aanwezig is. En dat was breed gedefinieerd, daar hoort onderwijs

dus ook bij. En dat is dus een gelaagde kaart, onderwijs, zorg, ouderen, enzovoorts. Aan het einde van dit jaar ligt er dus een gelaagde kaart, waarmee je samenhang kan brengen en kan sturen aan hoe het zou moeten zijn. Daar begint het mee. Want het zou niet zo zijn zoals het in een dorpje in Drenthe is gegaan waarbij de gemeente een school die kleinende was te sluiten. Maar aan de andere kant van de grens was ook een school, waar totaal geen rekening mee was gehouden. Er is dus een gebrek aan grensoverschrijdende informatie.

Als er een regiokaart van de Achterhoek wordt opgesteld, ontstaat dan niet hetzelfde probleem?

Ja daar kijken wij zeker wel naar. Voor het onderwijs weet ik bijvoorbeeld, voor de zorg bedoel ik, als je kijkt waar alle ziekenhuizen liggen en dan zul je er rekening mee moeten houden dat er in Zutphen, Arnhem, Nijmegen en Bocholt ook ziekenhuizen zijn. Afhankelijk van welk specialisme je het dan hebt ga je daarmee aan het werk. Wij hebben ons voorgenomen om een brede, geïntegreerde beeld te maken en daar het beleid op te baseren. Dan krijg je ook dat je door gaat krijgen dat bepaalde scholen eigenlijk niet levensvatbaar zijn en dan is de volgende stap dat je het prisoners dilemma van scholen zult moeten gaan doorbreken. En dan komt de gemeente om de hoek kijken. Goeie gemeentes die weten dat al en die nemen stappen. De gemeente Bronckhorst en wethouder Steffens die zijn er een heel eind mee. En dat is mensenwerk. Dat gaat in de ene gemeente goed en in de andere wat minder.

We hebben dit jaar voor het onderwijs een verkennend onderzoek laten doen voor de regio om te kijken wat is de situatie, hoe kijken die gemeenten en schoolbesturen er tegenaan en de eerste oogst is dat het wel meevalt. De realiteitszin onder die schoolbesturen is er wel. Het is legitiem om er rekening mee te houden. Het gesprek begint dus nu op gang te komen. Dat is op zich al een enorme stap. Dan is de volgende horde die we moeten gaan nemen is de mentaliteit, want stel dat je na verloop van tijd toe wilt naar één school dan zul je daarna als schoolbesturen tot elkaar moeten komen om te zorgen dat er fatsoenlijk onderwijs komt, waarbij de identiteit intact blijft. Een goed voorbeeld daarvan is te vinden in Zeeuws-Vlaanderen. Daar is bij een grote fusie het openbaar en het katholieke onderwijs op VO-terrein tot elkaar gebracht. Dat je daarbij enorme beren op de weg tegenkomt is evident. Aan het begin vergeet je dat je uiteindelijk ook te maken krijgt met de bisschop van Breda of Den Bosch. Want als je een katholieke school wilt laten fuseren dan zul je aan de bisschop moeten vragen of dat een goed idee is.

Een ingewikkelde factor dat zijn de ouders van de leerlingen. Als je kijkt naar het basisonderwijs dan is de school in de kleine kern een belangrijk sociaal medium, de nieuwe waterput van dorpen. Schoolplein, ouders, ik ben vader van drie kinderen en ik herinner het me nog goed, het is gewoon een belangrijke plek. Daarnaast vervullen scholen allerlei functies zoals buitenschoolse opvang, in zo'n klein dorp en heeft men zoiets van 'kom niet aan mijn school'. Totdat je ze gaat uitleggen dat dus zo'n kleine school, irrationeel verzet, en als je het uitlegt dat het niet goed is voor de kwaliteit van het onderwijs, het vinden van gekwalificeerd personeel, je financiën op orde kunt krijgen. Los daarvan is het ook voor de kinderen niet goed. Je kunt aan ouders dus prima uitleggen dat het romantische idee van zo'n school wel klopt maar dat het directe eigenbelang van die ouders zal moeten wijken voor wat het beste is voor die kinderen. En dat ze afstand moeten nemen van dat ideaal. En dan is het dus jammer jongens maar jullie zullen een stapje terug moeten doen op een aanbod onderdelen. Want om het schoolgebouw intact te houden voor de harmonie die er één avond in de week 's avonds een deuntje speelt en de bingoavond en het kleien enzovoorts, dat is op zich alles bij elkaar onvoldoende argument om het onroerend goed drijvende te houden. Er zal dus in de Achterhoek een heroriëntatie moeten komen op de functies. En als ik gemeentebestuur was had ik wel buikpijn over deze materie want het doet zich op een aantal onderdelen voor en het vervelende is dat alles tegelijk komt.

Alle gemeenten zitten op dit moment te knijpen van wat moeten we met de grond. En je zult andere vormen van sociaal weefsel moeten verzinnen, wat men in de achtershoek noaberschap noemt, bu-

renzorg. Er is dus niet meer een aanbodgerichte sturing maar het is nu vraaggericht. En bij die vraag hoort altijd een wedervraag. De hele sociale sector bemoeit zich met de burgers maar niet meer van kijk eens wat voor moois wij allemaal hebben, nee de vraag is meteen wat kan ik voor jou doen en wat doe je voor mij terug? Wat kan jij zelf en wat kun je regelen met de buurt? Pas in het uiterste geval is de vraag wat kan de gemeente voor je doen? Dat zijn echte transities. Ook in de wet maatschappelijke ondersteuning verandert dat. De gemeente heeft een zorgplicht, dat heet iets anders maar dat weet ik zo niet. Er is geen recht op hulp van de overheid maar er is een plicht tot Blablabla in de Wmo. Dat betekent dat pas aan het einde van de rit wordt gekeken of de gemeente wat voor je kan doen. Dat betekent dus dat de gemeente niet meer tot in den eindige een traplift plaatst in woningen voor gehandicapten. Waarom niet? Omdat zo'n kreng 20 duizend euro kost en als je er vijf hebt dan ben je een ton lichter in je begroting. En als je begroting maar 3 ton is dan heb je een probleem. Dat is ongeveer waar we nu staan. Er wordt dus een groot beroep gedaan op de creativiteit van de dorpen.

H. van der Esch: Voorzitter College van Bestuur (CEO) van Achterhoek VO

Afgelopen maandag kort gesprekje met Ministerie van Onderwijs. Krimp in het onderwijs waar dan ook uitkomst van dat onderzoek was dat krimp begint een keer, dan ontdekken schoolbesturen dat dat zo is en dan duurt het zeven jaar voordat ze tot adequaat handelen overgaan

Zeven jaar voordat de krimp ons betreft zijn we begonnen met ons erop voorbereiden. Dat is wel de omgekeerde wereld maar wel zoals dat volgens mij zal moeten.

Over krimp

Wat ons gaat overkomen, gemiddeld gesproken, is dat er in de Achterhoek ten opzichte van het huidige aantal brugklassers, wij tussen nu en over een jaar of vijftien te maken krijgen met een teruggang van 30%. Dat is heel fors. Dat is vooral heel fors en vergaand in de consequenties omdat er, anders dan in Parkstad Limburg, omdat dat een redelijk stedelijk gebied is, verreweg de meeste van onze scholen de enige school zijn. Ook in Doetinchem (57.000 inwoners) is de school voor praktijkonderwijs de enige school voor praktijkonderwijs. Ook in Zutphen zijn vier scholen, praktijkonderwijs inbegrepen vijf, met maar een school met aanbod beroepsonderwijs, dus dat maakt (47.000 inwoners) dat ook vrij grote plaatsen, enorm last kunnen krijgen van de krimp, want met 30% minder leerlingen kun je in Zutphen niet die vijf scholen overeind houden en in Doetinchem ook niet. En in Aalten is het de enige school, enige school in Lochem en zo kan ik de hele achterhoek afgaan. Dus in vrijwel elke plaats is er maar een school of er is geen school of er is maar een school voor praktijkonderwijs of er is maar een school voor beroepsonderwijs. De enige dubblure die er bestaat is voor Mavo / havo en vwo in Doetinchem en Zutphen. Dat maakt het in de Achterhoek specialer, overigens niet alleen in de Achterhoek, dat geldt voor vele plattelandsgebieden waar soms nu al de situatie is dat die school maar net kan bestaan. Als dan de krimp je overkomt, dan heb je als schoolbestuur niet opgelet. De krimp was bij ons nog nieteens een verschijnsel, dat was in Limburg zo, daar is men echt overvallen als eerste regio, simultaan met Zeeuws Vlaanderen en Noordoost- Groningen, die werden kort na elkaar echt overvallen door teruglopende leerlingenaantallen en die zijn het gaan onderzoeken. Die merkten dat het niet een dip was maar het begin van een veel ernstiger trend was, waar met name het kenniscentrum bevolkingsdaling en beleid een trendzettende rol heeft gespeeld bij het in kaart brengen en voorspellen ervan. Bij ons was en is dat aanstaande en begint het ergens rond 2014, 2015, 2016, afhankelijk van het deel van de Achterhoek waar we het over hebben. Wat wij gedaan hebben in 2007 is dat de bestuurder van de toenmalige stichting COVOA en ik, als bestuurder van het openbaar voortgezet onderwijs Achterhoek de koppen bij elkaar hebben gestoken en hebben gezegd van wat doen wij? Gaan wij nu concurreren, op het scherpst van de snede proberen om 'onze' scholen te laten overleven met als gevolg dat er misschien onnodig praktijkonderwijs, onnodig gymnasium, onnodig beroepsonderwijs verdwijnt. En ons gemeenschappelijke antwoord was toen, in september 2007, nee, wij gaan niet concurreren maar wij kiezen ervoor om dat probleem samen te gaan benaderen en dat kan het beste door het onder één bestuur te doen, omdat je dan aanstuuringsbevoegdheden hebt en tegen twee elkaar bestrijdende conrectoren kunt zeggen van ophouden met bestrijden, samenwerken en ga maar kijken op welke wijze er in de toekomst een school of twee scholen onderwijsaanbod is dat zou moeten bestaan in jouw regio, wat het beste antwoord geeft op de vraag naar onderwijs. En niet wat het beste jouw instituutje laat overleven. Ons credo was steeds: De school is niet belangrijk, de schoolnaam is niet belangrijk het voortbestaan van COVOA is niet belangrijk, maar belangrijk is dat er onderwijsvoorzieningen zijn van goede kwaliteit en goede spreiding in de regio Achterhoek En om dat te bereiken hebben wij in september 2007 een onderzoek gestart wat heeft geleid in de zomer 2008 tot een intentieovereenkomst, een mondelinge intentie van we moeten dit maar eens serieus gaan onderzoeken wat heeft geleid tot een echt intentiebesluit in 2010 en eind 2010 tot een fusiebesluit. Sinds 1 januari 2011, nu ruim een jaar geleden, be-

staan wij als stichting Achterhoek VO met rooms Katholiek, protestants-christelijk en openbaar onderwijs binnen één stichting. Dat is in Nederland tamelijk uitzonderlijk, of het uniek is weet ik niet, en tegen 13 vetorechten in zijn wij er in geslaagd om een dienende stichting tot stand te brengen om nu vanuit de gezamenlijkheid te kunnen kijken naar hoe gaan wij nu in Doetinchem dat saneringsproces van over 15 jaar 2.000 leerlingen minder dan nu (wat er weg valt is groter dan de grootste school van nu). Maar wij hebben ook alle scholen van Doetinchem binnen de stichting Achterhoek VO, hoe gaan wij daar de komende 5 tot 8 jaar mee om om ervoor te zorgen dat we optijd en con amore, zonder strijd, komen tot een nieuw onderwijsaanbod en hoe gaat het er dan uit zien? Hebben we dan nog steeds 2 gymnasiums of bijvoorbeeld 1 en is dat dan openbaar of enzovoorts. Al die vragen die komen kunnen wij vanuit de bewuste samenwerkingsfilosofie van wij zijn er, om onze slagzin maar te noemen zoals die ook op het fusierapport stond, wij zijn er en wij willen er zijn om in de Achterhoek een zo divers en zo dekkend mogelijk aanbieden van zo thuis nabij en zo kleinschalig mogelijk onderwijs behouden. Dat is waar wij voor staan en dat weet ook iedereen (Raad van toezicht, GMR, directeuren) en die vinden dat ook met z'n allen. Ze hebben een heel gemeenschappelijke visie op waarvoor we het doen. Er waren 13 vetorechten (incl. 4x college van B&W, Nederlandse Katholieke schoolraad) die hun goedkeuring hieraan hebben gegeven. Als er één nee had gezegd kon het niet doorgaan, dus in die zijn 13 vetorechten.

Op dit moment liggen in Nederland fusies niet geweldig goed. Kijk naar de hele heisa, de terechte heisa overigens, rondom het bijnafaillissement van Arantis in Almeren, Amsterdam, Amersfoort Utrecht, daar is terecht heel veel kritiek op dat dat een fusie was. Dat zulke uiteenlopende onderwijsinstellingen, die niet bij elkaar in de buurt liggen tot één stichting zijn gekomen en dat die ook nog eens een keer niet goed is bestuurd, dat pleit niet voor grote schoolbesturen. Waarom hebben wij het dan toch gedaan? Nou wij hebben een goede reden om dat te doen, doen het ook op de goede manier. Dus het is niet zo gemakkelijk in Nederland om tegen de trend van defuseren, kleiner maken, kleinschaliger maken in, toch tot een grote stichting te komen waar de politiek eigenlijk tegen knokt. Overigens heeft de Tweede Kamer individueel ons wel gecompimenteerd, terwijl we eigenlijk iets doen wat tegen de wet, die er nu is, in zou gaan. Wij waren net optijd tot de fusietoets werd ingevoerd. De fusietoets gaat dit soort samenwerkingen tegen. Wij twijfelen of we dit zouden mogen als we dit nu zouden doen maar het eenmaal uitgelegd krijgend complimenteerden diverse Kamerleden ons dat we dit voor elkaar gekregen hebben. De Minister zei gisteren ook van "jullie moeten ook hele lastige besluiten nemen, goed dat jullie dat gedaan hebben en ik wens je veel wijsheid bij het nemen van dergelijke besluiten. Want het zullen pijnlijke besluiten zijn als scholen die al een eeuw bestaan (zie kerkrade, rolduc) waarbij enorme maatschappelijke sentimenten aan vast zitten van mensen die daar op school hebben gezeten, bekende Nederlanders die daar op school hebben gezeten, scholen die gereputeerd zijn en dan ineens niet meer voldoende leerlingen hebben en moeten worden opgeheven of samengaan met andere scholen wat absoluut onbetwistbaar is om te doen in krimpgebieden. Maar doe het op een slimme manier en op een manier die zoveel mogelijk draagvlak creëert. Dus wat moeten schoolbesturen doen? Heel erg op tijd beginnen, over hun eigen schaduw heen springen om ervoor te zorgen dat je het belang van je eigen school op de korte termijn overziet en dat je daar over heen kijkt van waar heeft nou onze samenleving behoefte aan.

Is het zo dat vanuit elk instituut werkzaam is in een bepaalde werkgroep?

Nee, op zichzelf zijn de tiental scholen (BRIN-nummer, = eenheid van onderwijs die voor bekostiging in aanmerking komt en geld krijgt van de Minister. Zo'n BRIN-nummer kan in verschillende scholen uiteenvallen, daar kan een school voor kiezen. Dat gebeurt bij ons ook op sommige plaatsen dat er twee of drie schoolnamen zijn). Maar in beginsel hebben wij 10 BRIN-nummers, 10 schooleenheden die allemaal een eigen rector die zijn school mag leiden op zijn eigen manier. De onderwijskundige invulling is aan hem om te bepalen, moet hij wel vaak toestemming hebben maar ik geef hem de volle ruimte om zijn eigen school te ontwikkelen. Al die rectoren, directeuren hebben gewoon de verantwoordelijkheid over het schoolbeleid, dat ga ik ook niet doen, bemoei ik me ook niet mee, maar hij moet wel verantwoording afleggen. Hij moet ervoor zorgen dat hij niet teveel geld uitgeeft

en als hij mensen overheeft dat die naar andere scholen van ons kunnen gaan. Dus er is wel een samenwerkingsdomein, wat met name gaat over personeelsuitwisseling en administratie, gezamenlijke inkoop, gezamenlijke ICT, dat soort onderwerpen. De coördinatie daarvan gebeurt namens mij op bovenschools niveau. Het overlegorgaan is directeuren, directieraad.

Jullie zijn de krimp voor, aan welke maatregelen zitten jullie te denken?

Je kunt niet zeggen bij 30% daling sluiten we 'gewoon' één op de drie scholen omdat veel gemeenten maar één school hebben. Wat wel aan de orde kan komen is dat er een nevenvestiging dichtgaat en dat het zich concentreert in één hoofdgebouw, dat is een soort maatregel welke genomen kan worden. Wat ook kan gebeuren is dat in grotere plaatsen scholen samengevoegd worden waarbij voor nieuwe schoolnamen gekozen wordt om niemand te kort te doen. Dat is nog geen plan maar dat is een soort maatregel die je kunt nemen. We kunnen zeggen in het beroepsonderwijs als een school zes verschillende richtingen aanbiedt dat we die gaan beperken en bijvoorbeeld van zes vier maken of drie omdat we het ons niet kunnen permitteren om de volle breedte aan te bieden. Wat we recent gedaan hebben, of eigenlijk op het punt staan om te doen, in Winterswijk en Aalten dat is waar in Winterswijk het schoolgebouw aan het station gevestigd is en onze school in Aalten ook, dat we zeggen "we hebben in Winterswijk wel de afdeling Bouwtechniek die zowel in Winterswijk als in Aalten zit, maar die afdeling bouwtechniek gaat zijn praktijklessen niet meer in Winterswijk geven. Wel bij lessen als Engels, Duits en Nederlands zitten ze bij elkaar in de klas in Winterswijk met andere leerlingen van andere afdelingen beroepsonderwijs. Maar de pakweg 12 lessen bouwtechniek krijgen ze in een gemeenschappelijke klas met leerlingen van de school in Aalten zodat ze met de trein naar Aalten gaan (11 minuten). Dat is goedkoper voor beide scholen als ze de kosten samen delen als ze bijvoorbeeld twee grote zaagmachines, lintzaagmachines moeten hebben die hoeven ze dan maar op één plek te hebben en er is maar één docent nodig. Op die manier delen we de kosten, verlagen we de kosten per leerling en kunnen we toch zo'n afdeling in de lucht houden waar het anders niet mogelijk was. Dat zal in de toekomst, schat ik in, vaker gebeuren.

Een school kan aan zien komen van wij trekken het niet meer. Dan zou de directeur kunnen zeggen ik wil samenwerken met bijvoorbeeld de school in Aalten. Die andere directeur zou kunnen zeggen van dat wil ik helemaal niet. En dat kan dus niet. Het gebeurt overigens niet maar het is wel een stuk makkelijker nu wij onder één dezelfde stichting zitten en zij mij allebei als baas hebben om het maar even zo te zeggen. Dan kunnen wij organiseren dat het ook daadwerkelijk tot stand komt, terwijl als ze allebei een andere baas hadden, probeer dan maar eens dat samen te voegen. Daar moet je allerlei ingewikkelde afspraken over maken en wat doe je nu als de kosten tegenvallen, hoe ga je die verdelen, dat maakt bij ons niets uit. Omdat als zij er samen niet uitkomen ik kan zeggen van oké ik heb jullie allebei gehoord dit is het besluit. Dus er is een scheidsrechter als het ware die door beiden erkent wordt als degene die het mag zeggen. Men blijft ook allemaal voor dezelfde werkgever in dienst (Achterhoek VO) waarbij de standplaats Aalten of Winterswijk niet uit maakt. Als dat twee verschillende besturen zouden zijn wordt het al een stuk ingewikkelder. Er is toen besloten voor een bestuur om dit soort besluiten snel en slagvaardig te kunnen maken.

Proces van de samenwerking

Achteraf ben ik wel een beetje verbaasd en is het vrij knap, als ik er wat onbescheiden naar kijk, en bijzonder dat wij toen al zover vooruit keken. Bepaald niet iedereen stond te juichen toen wij met het plan kwamen maar we hebben steeds gezegd 'het gaat niet om ons', het is geen belang van ons maar het is het belang van de Achterhoek dat we kijken naar het belang voor het onderwijsaanbod in de Achterhoek en dat kunnen we het beste gezamenlijk doen.

In tegenstelling tot wat je bij gemeenten ziet met betrekking tot de bedrijventerreinen en de woningbouw die zich met allerlei gronden al hebben rijk gerekend van dat kunnen we verkopen want er gaat verbouwd worden moet ik zeggen dat in de Achterhoek parallel aan ons fusieproces ook tal van samenwerkingsprocessen ontstonden tussen gemeenten en woningcorporaties die drastisch ge-

snoeid hebben in industrieterreinen, bedrijventerreinen, hebben drastisch gesnoeid in het geplande woningaanbod (van 14000 naar iets van 3500) en hebben met elkaar verdeeld de corporaties en de gemeenten van daar bouwen we zoveel en daar bouwen we zoveel. Dat is wel de boodschap van krimp: Hou op met concurreren en hou op met denken dat je de krimp kan voorkomen. Dat zijn beide dingen waar je niets aan hebt. Met concurrentie ga je elkaar kapot concurreren en daarvan is de schade veel groter dan dat deze met samenwerking zou kunnen zijn. Die twee paradigmawisselingen moeten er komen in krimpgebieden, en van harte komen. Dus kijk voorbij je eigen belang. Dat is, weet ik uit ervaring, heel erg lastig omdat als ik zelf zo in het proces zit en de ander niet ik buitengewoon moet uitkijken dat ik niet de goedgezakte ben die die ander steeds de ruimte geeft. En als hij dan toch blijft concurreren is mijn school het haasje en zo kan het dus niet wezen hè (PRISONERS DILEMMA!!!!). In dat opzicht was het ook bijzonder dat mijn collega die inmiddels met pensioen is die de andere stichting leidde en ik van de eerste dag af tot de laatste dag vanuit het belang van de Achterhoek zijn blijven redeneren en niet vanuit het belang van onze scholen en niet vanuit het belang van de oude stichting. Dat interesseerde ons niet, hoezeer we ook verknocht waren aan die stichting, ik had hem zelf opgebouwd in 2004, dat heb ik ingeleverd voor een groter en hoger belang. Ik hield kantoor in Zutphen en woon in Harderwijk dus het is nu een stuk verder om naar hier te komen (Doetinchem) maar ook dat heb ik er voor over gehad, dat is een persoonlijke consequentie 90 km. Extra woonwerk-verkeer maar is voor mij geen seconde een overweging geweest. Er zijn tal van dat soort momenten geweest dat we besluiten hebben moeten nemen, allemaal geënt op het belang van de krimp, de gevolgen daarvan en wat kunnen we daar het beste aan doen?

Hoe ga je nu om met krimp?

We hebben een speciaal draaiboek ontwikkeld en laten ontwikkelen waarin vijf casussen onderzocht zijn (3 po, 2 vo) met daarin een aantal leerpunten met betrekking tot krimp. Op tijd beginnen is een leerpunt, dat hebben veel scholen niet gedaan en doen nog altijd veel scholen niet. Ophouden met concurreren is een leerpunt, je ziet nog steeds krimpgebieden waar onvoldoende tot samenwerking komt, volgens mij. Ophouden met denken dat je het kan voorkomen en heel belangrijk en ook een leerpunt uit dat onderzoek wat toen gedaan is, is dat zo'n proces ambassadeurs/ boegbeelden moet hebben, mensen die daar tot het gaatje voor gaan. En dat is in de Achterhoek breed zo, er zijn ambassadeurs van goed omgaan met krimp. De burgemeester van Doetinchem is zo iemand en wij waren het met zijn tweeën ook als bestuurders van die twee stichtingen die het voortbestaan van hun eigen stichting eigenlijk niet relevant vonden in het decor van het thema dat zou gaan spelen. Ook de provincie is zich zeer bewust van krimp en de effecten daarvan, of ze daar de juiste besluiten bij nemen is iets anders hè. Je merkt ook in de landelijke politiek dat er in toenemende mate het besef is van er zit iets aan te komen maar als het om kiezerswinst gaat dan scoort Europa en de Hypotheek-renteaftrek veel hoger dan maatregelen in verband met de krimp. Dat is gewoon niet hyperig genoeg, niet urgent genoeg, waardoor het in de besluitvorming in Den Haag niet zo snel gaat.

Krimp heeft groep 6 al bereikt in het basisonderwijs dus daar valt niet meer te anticiperen daar is het al aan de orde. Het voortgezet onderwijs heeft nog twee, drie jaar om daarop te anticiperen en dat zijn we ook aan het doen. Het lastige is dat je niet voor de krimp uit kunt werken omdat je bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting die lokalen nu nog nodig hebt. Sterken nog, wij groeien nog ietsje. Inmiddels is de dertig procent van nu dan wel 33% geworden want er is ook bekend waar we naartoe gaan. En dan is er van 2015 tot ongeveer 2025, 26, 27 komt die val van 30% in de brugklassen. Daarna zijn er overigens weer minder jonge mensen die minder mensen in de volgende generatie zullen produceren maar dat is wel heel erg ver vooruit kijken. Maar op zichzelf is het zo dat steeds de volgende generatie kleiner van omvang is en zolang het kindertal per moeder 1,7 is (dat is al 40 jaar zo) dan zal elke generatie 15% kleiner zijn dan de vorige. Terwijl 2,1 nodig is om op peil te blijven. Dat is nogal wat. Een kleine 20% krimp van generatie op generatie (Boek: America Alone van Mark Steyn). Hij heeft de geboortecijfers van alle landen in de wereld geëxtrapoleerd naar toekomstcijfers. Als het zo door gaat sterft in 3011 de laatste Japanner. Nederland is met 1,7 wat dat betreft gemiddeld. Alleen Amerika heeft een cijfer dat hoger is dan 2,1. Dus Amerika groeit nog maar de rest

is al aan het krimpen of gaat in de krimp komen. Men is echter totaal niet gewend om in krimp te denken. Iedereen verlangt steeds meer inkomen, alles is gericht op groei. We willen meer huizen, meer auto's meer televisies, meer welvaart, meer, meer, meer, meer meer. Dat is klaarblijkelijk mens eigen en we zijn ook niet anders gewend. Nederland is door de eeuwen heen alleen maar gegroeid en gegroeid. Onze hersenen verdragen het bijna niet om in krimp te denken terwijl het voor de wereld een zegen is als de wereldbevolking terug zou gaan naar 2 miljard ofzo. Ik heb ooit een vergelijking gehoord, nog niet eens zolang geleden, dat als iedereen de welvaart zou moeten hebben die we in Nederland kennen dan zouden we vier wereldbollen nodig hebben om voldoende eten en voldoende grondstoffen te hebben om dat allemaal te produceren. Dat kan niet. Dus op zichzelf is krimp een zegen maar het is ook weleens lastig.

Op zichzelf is krimp niet problematisch maar als een school van 1300 leerlingen net kan bestaan 30% minder kinderen krijgt en iets van 900 leerlingen zou hebben dan kunnen we met de huidige breedte niet in stand houden. Dan hebben we een te groot gebouw waar de exploitatiekosten van doorlopen, maar er zijn veel minder kinderen dus het is wel een 'hell of a job' om zoveel mogelijk kwalitatieve scholen in stand te houden tegen het decor van veel minder kinderen en dus veel minder inkomsten. Dus dat is wel een enorme uitdaging. Je hebt een bepaald aantal leerlingen nodig om je onderwijs te kunnen bekostigen, zolang je daar boven blijft is er geen probleem. Een school van 2000 leerlingen kan prima terug naar 1400 leerlingen, afhankelijk van de breedte van het aanbod. Maar moet je daar 30% afhalen dan kan dat eigenlijk niet meer kostendekkend en kom je tot een soort afweging of een plaats waar al een eeuw lang voortgezet onderwijs is geweest überhaupt nog wel een school kan hebben of dat dat terugmoet naar een onderbouwlocatie. Zo zie je dat Kerkrade eerst besloot om het college Rolduc met zijn geweldige naam om daar de bovenbouw van te sluiten en te gaan fuseren met geloof ik Eikenhout tot het Charlemagnecollege met een nevenvestiging in Kerkrade met alleen maar onderbouw. Maar toen het bleef doorkrimpen en doorkrimpen is het bestuur tot de conclusie gekomen dat zelfs dat niet te betalen is en wil men de vestiging Kerkrade sluiten met een geweldige commotie tot gevolg. Een buitengewoon lastig thema als de samenleving niet omschakeld naar oke we krimpen dus de voorzieningen worden minder, we zullen verder moeten reizen en we moeten iets verzinnen met busvervoer naar een wat verder gelegen school. Dus daarin moet echt een paradigmaverandering komen onder de bevolking. Dat verhaal moet door politici verteld worden. Het is geen verhaal dat kiezers trekt dus dat verhaal wordt wel een beetje verteld maar niet expliciet door een premier of ministers van we hebben nu hier en hier een school maar over 10 jaar kan dat niet meer. Dat zeggen ze niet want dan verliezen ze kiezers. Er zijn gemeenten waar het heel goed gaat. In Bronckhorst worden vijf scholen samengebracht tot één school met uiteindelijk 180 leerlingen, nog niet eens een grote school. Maar anders heeft het geen kwaliteit meer. Dat betekent wel dat mensen in kleine woonkernen met 2.000 of 3.000 inwoners afscheid moeten nemen van hun basisschool en hun kinderen aan het fietsen moeten zetten of moeten brengen met de auto. Daar moeten ze aan toe zijn en snappen dat dat een oplossing is in het belang van hun kind. Terwijl de eerste emotie is van maar het is toch zo'n leuk schooltje en de juf doet het zo goed dus waarom kan dat nu niet? Dat wil men vaak niet aanvaarden. De kunst van besturen is dat de bestuurders van de regio daar overheen moeten kijken en met hun bevolking in gesprek gaan en zeggen van ja jongens ik snapdat jullie het willen maar het kan niet meer want we hebben te weinig kinderen om dat goed te kunnen doen.

Huisvesting

Dat is wat het ingewikkeld maakt. Soms is er al een grote school die de nabij gelegen scholen kan vervangen. Als het gebouw in ons eigendom zou zijn, wat meestal niet het geval is maar soms wel, hebben we meteen een onverkoopbaar pand en dus de financiële lasten daarvan. Maar als het goed gaat kun je één pand sluiten en twee anderen openhouden en dan heb je niet echt schade. Wel een tijdje schade zolang die drie gebouwen nog nodig zijn maar niet volledig nodig zijn maar er komt een keer een moment dat je één gebouw compleet kan afstoten en dat is dan waarschijnlijk je oudste en meest uitgeleefde gebouw. Dat is dan nog wel verantwoord te doen. Maar het is veel lastiger als je

een groot mooi schoolgebouw hebt, niet eens zo lang geleden voor 1500 leerlingen gebouwd, en je hebt over 10 jaar nog maar 1000 leerlingen. Wat doe je dan met die andere vierkante meters? Dat kan bijvoorbeeld door delen te vervangen door de plaatselijke bibliotheek, dat de bibliotheek daar gehuisvest wordt en de school geen leegstand heeft, geen bibliothecaris meer hoeft aan te nemen en geen bibliotheek in de eigen school hoeft te organiseren want de gemeentebibliotheek zit in die school. Zulke slimme oplossingen moet je met elkaar bedenken, veel meer in wat ze tegenwoordig multifunctionele accommodaties noemen. En veel meer in samenwerking investeren, niet alleen binnen het onderwijs maar ook met de omgeving van het onderwijs. Waarom niet de afdeling jeugdzorg van de gemeente in de school gehuisvest als daar ruimte over is? In de meeste gevallen is de gemeente de economische eigenaar van een gebouw en het juridische eigendom van ons. Wij mogen erover gaan, wij mogen van alles en nog wat doen, wij moeten het onderhouden maar de eigendomsrechten in economische zin liggen bij de gemeente. Als er een nieuwe school nodig is moeten we bij de gemeente aankloppen en het kan ook nu zo zijn, met name in het primair onderwijs bijvoorbeeld bij die vijf scholen die samen gaan kan het zijn dat er vijf gebouwen moeten worden afge-stoten, één nieuwe moet worden neergezet dus dan kost het de gemeente nog een hoop geld ook. Want ze moeten die scholen slopen, kunnen de grond niet meer verkopen omdat er geen woningen meer worden gebouwd en ze moeten een nieuwe school daar neerzetten. Dus dat is ook voor gemeenten een duur vraagstuk. Minder inkomsten door minder woningen en extra kosten. Dus eenvoudig is het niet.

Een aantal scholen doet overigens niet mee. Ook in Zutphen zitten een aantal scholen die niet onder ons vallen. Wij als Orchadis scholengroep hebben alles onder één naam. Maar zowel bij ons als bij de confessionele groep hebben we niet alle scholen meegekregen die we mee hadden willen krijgen. Er zijn ook nog steeds scholen, ik denk dat 40% van de leerlingen in de Achterhoek niet op onze scholen zitten (Marianum). Dat is ook hun keuze geweest. Sommigen willen niet fuseren en liever alleen blijven, zelfstandig. Dat kan allemaal maar dan kan daar dus ook niet gestuurd worden, dat is veel ingewikkelder, nog veel ingewikkelder. Zij willen wel samenwerken maar niet samen gaan en het risico daarvan is dat er geen arbiter boven de partijen staat waarbij je kan zeggen tegen twee rectoren van nu moet je ophouden met en nu gaan we het zo en zo doen. Dat is nodig, maar alleen al het feit dat het kan gebeuren werkt al. Die mensen die ontmoeten elkaar maandelijks in een directieoverleg, die krijgen wat met elkaar gaan elkaar mogen, ontwikkelen samenwerking. En dat maakt dat problemen vooruit al worden opgelost. Het ASSink bijvoorbeeld moet in de regio Berkelland oplossen met het AOC, met ons en het Staring college. En het Staring College heeft een andere visie op hoe je het onderwijs moet organiseren, met respect voor beiden constateer ik dat, maar het komt nog niet bij elkaar omdat ze allebei vinden dat de ander het op een manier doet die niet bij hun past. Daardoor is daar, in alle vriendschap overigens, een verschil van mening, een padstelling, over hoe het onderwijs in Berkelland er uit zou moeten zien.

J. Vos: Directeur bedrijfsvoering bij Het Assink Lyceum

Prognose leerlingenaantal doen we jaarlijks. Wat wij eigenlijk doen jaarlijks is enerzijds de prognose van het afgelopen jaar vergelijken met wat het uiteindelijk is geworden, wat zijn de verschillen? En kunnen we die verklaren? Vervolgens gaan we per leerjaar na van wat verwachten we aan bijvoorbeeld instroom van jaar één aan de hand van de cijfers. Aan alle basisscholen sturen we een vragenlijst van wat zit er in groep acht t/m jaar 0, vervolgens hebben we in de loop van alle jaren van alle scholen het deelnemingspercentage, de verhouding van wat ze opgaven van wat er in groep acht zat en wat er daadwerkelijk is gekomen. Vervolgens kun je dat deelnemingspercentage, obv het gemiddelde van de laatste drie of vijf jaar, stellen van dat is een school die veel leerlingen aanlevert en berekenen hoeveel leerlingen er verwacht worden door te stromen voor het aankomende jaar. Zo ontstaan de instromen in leerjaar 1. Vervolgens hebben we allerlei kengetallen met bijvoorbeeld cijfers van de doorstroming naar de niveaus. Dat principe werkt naar boven door op dezelfde manier waarbij steeds een aantal variabelen zijn met betrekking tot de doorstroming naar bepaalde niveaus. Zo komen wij tot een soort prognose van het komende jaar. Dat is een prognose in totaliteit, maar ook een gebouwprognose, plaatsprognose en dergelijke. Wat dan relevant is, is het overzicht met de prognose voor de komende jaren van het totaal aantal leerlingen. Je ziet dat wij eerst nog een stijging verwachten en op een gegeven moment gaat het afnemen. In die zin valt het mij op dat je onderzoek doet naar krimp maar de focus legt op VO, terwijl het in het basisonderwijs al speelt.

Wij gaan op basis van onze cijfers na van wanneer gaat dit spelen. Het aantal leerlingen, de lesbehoefte, leggen we naast ons aanbod. Dus het aanbod zit deels in wat wij aan gebouwen hebben. We hebben een regionale functie met drie instroompunten (Haaksbergen, Eibergen, Neede). Dat is een bewuste keuze van de school om een brede school met meerdere instroompunten te zijn. Wanneer je bijvoorbeeld doorstroomt naar de bovenbouw Havo / vwo dan moet je bijvoorbeeld naar Haaksbergen toe. Voor het VMBO is het anders. Als je gaat voor de TL, de Mavo kant, dan kan dat zowel in Haaksbergen als in Eibergen. Als het gaat om het BL en het KL, waar bijvoorbeeld de metaalrichtingen zitten dan moet je naar Eibergen toe. Dus aan de ene kant bewaken wij hoeveel leerlingen er komen, de behoefte, passen onze gebouwen daarbij. Misschien wel even goed om te noemen: materieel is één kant aan de andere kant heb je het personeel. De personele kosten zijn vaak rond de 80%. Dus als het gaat om risicomanagement dan moeten wij vooral, als het gaat om het personeelsbeleid, moeten wij de leeftijdsopbouw van de school afstemmen op de ontwikkelingen in het aantal leerlingen. En als je ziet dat er een redelijk grote groep mensen redelijk hoog in de leeftijd zitten dan zie je dat we eigenlijk met het natuurlijke verloop, mensen die met pensioen gaan enzo, de daling van het leerlingen op kunnen vangen. Dan heb je als het ware de 80% van je kosten goed in control. Dat moet je op de onderwijsvraag afstemmen. Zorg ervoor dat je niet heel veel benoemingen hebt terwijl je het jaar daarop veel minder leerlingen hebt. Dus dat is hoe we ermee omgaan.

Als het gaat om de huisvesting is het zo dat je een gebouw niet zomaar van de hand kunt doen, zeker in de huidige tijd. Maar je kunt wel, op het moment dat je eerst nog een stijging hebt zeggen van 'we gaan niet bijbouwen'. Wat je bijvoorbeeld wel ziet zoals in dit gebouw waar ook de stafdiensten zitten dat we hebben gezegd van we gaan niet bouwen maar kiezen voor noodruimtes, die houten dingen hiernaast. In die gebouwen hiernaast bijvoorbeeld zit het college van bestuur en het directiesecretariaat dus heb je als het ware tijdelijke bouw en op het moment dat de leerlingdaling stijgt en de behoefte aan les, aan klasruimtes, zal afnemen, dan kun je vervolgens zeggen dat de bedrijfsvoering naar een niet meer in gebruik zijnde klaslokaal gaat vestigen en kan het college weer hier naar toe omdat daar waar ze nu zitten toch maar een bepaald aantal jaren een vergunning op zit. Om die reden is ook gekozen voor een tijdelijke bouw wat je af kunt stoten en waardoor je flexibiliteit in je huisvesting hebt.

Eigenlijk hebben wij al jaren vijf locaties en als je ziet waar een aantal leerlingen zat een aantal jaren geleden zie je dat dat fluctueert. In 2000 hadden we bijvoorbeeld 2400 leerlingen en voor we weer op dat niveau komen zitten we echt een aantal jaren verder. Op een gegeven moment daalt het aantal leerlingen wel maar om dan meteen zeggen van dan doen we er een gebouw vanaf dat niet maar het kan wel zo zijn dat je relatief ruim in je huisvestingslasten zit omdat je minder leerlingen hebt en dus minder inkomsten hebt maar dat je die ruimten nog wel nodig hebt. Nu kan het zo zijn dat bepaalde klassen minder vol zitten maar als je een groep van nu dertig leerlingen hebt en dat daalt naar 25 kun je niet zeggen van we voegen er twee samen en dan hebben we 50 leerlingen, je houdt dan toch twee lokalen nodig. Dus is het niet zo dat een leerlingendaling lineair, wel budgettair lineair, gevolgen heeft maar aan de lasten kant gaat dat met stappen. Dan kan het wel zo zijn dat je misschien nog eerder gaat verkennen dat je inkomsten gaat genereren uit je gebouwen door verhuur bijvoorbeeld. In Neede bijvoorbeeld zitten wij samen met de Triangel, muziekschool, dus dat is het meer. Aan de ene kant bewaken we heel goed de leerlingenontwikkeling en daarmee de behoefte aan les, en daarnaast bewaken we de ontwikkeling van personeel en, waar mogelijk, gebouwen. Het feit dat de school kiest voor instroompunten in alle plaatsen betekent dat je gebouwkundig overal een gebouw moet hebben. Je kunt niet zeggen we gaan op één locatie zitten want dat doet weer afbreuk aan kleinschaligheid en veiligheid van de kinderen. Daar zit deels een soort inefficiëntie in dat natuurlijk ook zo is ontstaan in de loop der jaren. Die meerdere gebouwen hebben te maken met het willen hebben van meerdere instroompunten maar ook met het aanbieden van verschillende typen onderwijs. Als je kijkt naar het VMBO met allerlei machines en ruimtes om te lassen bijvoorbeeld, je kunt die leerlingen niet in één keer in een havo/vwo ruimte plaatsen.

Voor metaal bijvoorbeeld moeten de leerlingen nu al naar Eibergen wat voornamelijk te maken heeft met het aantal leerlingen dat is gedaald. Als je dan bijvoorbeeld een metaalafdeling in Haaksbergen en een metaalafdeling in Eibergen gaat inrichten is dat heel prijzig. Tot voor een aantal jaren geleden was het wel zo dat het VMBO ook nog in Eibergen zat dus hadden wij hier de electroafdeling en nog een paar anderen en juist doordat je ziet dat het aantal leerlingen daar afneemt ga je niet twee relatief dure lokalen inrichten in twee plaatsen. Dat was overigens nog niet het resultaat van bevolkingsdaling als je bijvoorbeeld kijkt naar de cijfers van het VMBO, de voormalige MAVO en Kader en Basis, zie je dat het VMBO, leerlingen die daarna naar de ROC's gaan, in verhouding met de havo/vwo hier (jaartal?) ongeveer 70 om 30 was waar dus veel meer praktijklokalen voor nodig zijn. Als je die ontwikkeling ziet zie je dat het op een gegeven moment naar 50-50 is gegaan dus de tendens was en is, trekt weer iets bij, dat het aantal leerlingen dat voor havo of vwo kiest is groter dan het vmbo. Oftewel de keuze voor vakken als elektro, metaal en bouw en zorg en welzijn neemt af en als je dan twee relatief dure vestigingen hebt is het logisch om dat samen te voegen, vanwege kosten maar ook vanwege dat je een bepaalde groep leerlingen moet hebben om goed les te kunnen geven. Als je aan beide kanten 9 leerlingen hebt kun je je dat afvragen. Dus in die zin is het niet zo dat we heel gauw zo dat we een gebouw verkopen ofzo maar je mag wel verwachten dat we pro-actief, aan de hand van lange termijn cijfers nagaan wat de tendens van leerlingen is. Enerzijds in totalen maar ook deze cijfers zijn van belang, de kwalitatieve keuze, nemen we daar ook bij mee. Want dat heeft gewoon gevolgen voor het type gebouw. En dat we een school willen zijn met meerdere instroompunten heeft bepaalde kosten in zich want als je bijvoorbeeld op een unilocatie gaat zitten is dat wellicht het goedkoopste maar is het de vraag of het het onderwijs ten goede komt.

Als je in één keer van 2800 naar 1000 leerlingen gaat, wat niet echt realistisch is, kom je voor veel meer problemen te staan. Maar dan nog is het probleem van personeel veel groter dan dat van huisvesting en heb je heel andere soorten problemen. Nu gaat het alleen zo geleidelijk, je zag ook aan de toename van het aantal leerlingen dat we niet van 5 naar 6 vestigingen zijn gegaan, dus als het dan op een gegeven moment afneemt hoef je niet direct een gebouw af te stoten. Door bijvoorbeeld de tijdelijke bouw hou je rekening met de lange termijn. Wat daar ook een beetje doorheen loopt is het eigenaarschap. Sommige gebouwen hebben wij zelf betaald maar van oudsher is het ook zo dat de

gemeenten in Nederland verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van het onderwijs. In die zin kan ik me voorstellen dat het iets minder een probleem voor ons is maar meer voor gemeenten als wij bijvoorbeeld een gebouw niet meer nodig hebben. Wij hebben wel het beheerslasten, de stookkosten en het onderhoud en dat soort zaken maar als het gaat om het eigenaarschap ligt dat anders. Dan heb je er allebei een uitdaging aan.

In het hbo en mbo is het volgens mij wel zo dat veel gebouwen over zijn gegaan van de gemeente naar de onderwijsinstelling maar volgens mij is dat in het PO en in het voortgezet onderwijs nog niet het geval. Dus in die zin is het zeker ook voor de gemeente een uitdaging. Maar dat kan ook betekenen dat je bij dat soort vraagstukken samen optrekt. Bijvoorbeeld de sporthallen, die huren we dan, afhankelijk van het gebruik en dat is direct gerelateerd aan het aantal lessen. Dus als het aantal leerlingen afneemt en daardoor het aantal groepen dan huur je die ruimtes minder en heb je meteen minder lasten. Daar zitten vaak meerdere gebruikers in terwijl in dit gebouw bijvoorbeeld wij de enige gebruikers zijn. Maar het is natuurlijk wel zo met een daling van het aantal leerlingen ga je eerder met andere partijen nadenken van hoe speelt dat bij jullie. Als zoiets bij Speelt dan ga je samen na van hoe kunnen we de gelden die we allebei krijgen, maatschappelijk verantwoord omgaan met het geld, hoe kun je dat doelmatiger inzetten. Dan ga je eerder samenwerkingen opzoeken. Het is nu nog pril maar dat kan natuurlijk best op een gegeven moment gaan ontstaan.

Jullie maken geen deel uit van Achterhoek VO?

Nee wij zijn een eenpitter zoals dat heet, we hebben een school op zich met een eigen bestuur. Eerder zaten wij bij een groep Carmal in Hengelo en Enschede, en die deden bijvoorbeeld de administratie en die wilden graag dat wij bij die stichting zouden komen maar dat hebben wij niet gedaan. Dat heeft ermee te maken dat het college van bestuur, het bevoegd gezag, dan we zou vallen. Normaal als je onderdeel uitmaakt van een grotere stichting heb je een schoolstructuur net zoals wij die hier hebben, met een onderwijsdirecteur en daarboven een rector. Bij ons zijn die lijntjes nu heel kort en anders heb je een extra managementlaag waardoor je besluitvorming trager kan zijn. Daarnaast maak je onderdeel uit van een grotere groep van scholen waardoor je meer moet overleggen en gezamenlijk een standpunt moet bepalen en dan ga je vervolgens daarna handelen. Hier doe je het voor jezelf en is het dus iets meer maatwerk.

Uiteindelijk zitten we uit dezelfde vijver te vissen. Het leerlingenaantal neemt niet toe en dat ligt gewoon vast. Het is wel zo dat de concurrentie er ook maar in bepaalde mate is, bij het basisonderwijs speelt dat bijvoorbeeld meer, maar de kinderen uit Haaksbergen zullen vrij en masse naar het Assink gaan. In Eibergen is nog een keuze van ga ik naar Groenlo, het Marianum, of ga ik naar het Assink toe? Maar het is wel zo dat een tijdje geleden, wij hebben bijvoorbeeld wel verkend om een soort van onderwijsplein in te richten. Dat is een soort samenwerking tussen onze school, het AOC, Max uit Neede daar ook bij, verkend, met name voor het VMBO of je daar samen wat kunt vormgeven. Het kan bijvoorbeeld zijn dat je bijvoorbeeld één locatie hebt waar leerlingen van verschillende scholen samenkomen om zo de huisvestingslasten samen kunt delen. Dat soort dingen, dat is ook actueel, wordt zeker wel over nagedacht. Dat heeft natuurlijk heel veel met belangen te maken. Qua huisvesting kun je niet zomaar iets vervangen, dat loopt via besluiten en via de gemeente en heeft te maken met verschillende gemeentes, verschillende besturen. Dus daar gaan jaren overheen maar het geeft wel aan dat je samen thema's als krimp of andere uitdagingen aangaat. Daar staan we voor open en daar moet je voor open staan want het is wel maatschappelijk geld hè. Dat geld kun je ook maar één keer uitgeven daarom willen wij ook graag samenwerken, ook met andere scholen. Het wil niet zeggen dat je samen moet gaan maar wel samen kunt werken. Binnen het Assink-breed hebben we ook wel het vermogen om het op te vangen. Afdelingen kun je echter niet zomaar creëren, een heel technisch verhaal maar dat moet je aanvragen enzo maar je kunt ze wel een soort slapende status geven. Echter als een afdeling bijvoorbeeld voor het vijfde jaar niet nodig is ga je kijken of je hem definitief wilt sluiten of je gaat samen met andere landbouwafdelingen. Dus in die zin zijn er een aantal voorbeelden als het gaat om samenwerking, samengaan van afdelingen, tijdelijke huisvesting

hoe wij flexibel om willen gaan met de ontwikkelingen die er zijn; aantal leerlingen en type leerlingen.

Je ziet aan de doorstroomcijfers dat wij behoorlijk exact kunnen berekenen welke kant het opgaat maar als de naam van de school op een gegeven moment echt minder is en je zit in een plaats waar je een aantal concurrenten hebt, bijvoorbeeld als wij in Hengelo gaan praten. Dan kan het zo zijn dat er op een school iets ergs gebeurt kun je in één keer een veel sterkere trek krijgen naar een andere school in diezelfde plaats omdat ze daar meer te kiezen hebben. Daar moeten wij ook wel voor waken.

J. Bierman: stichting LVO. Alle Maastrichtse scholen vallen onder Stichting LVO. Bierman is stichtingsdirecteur cluster Maastricht(7.000 leerlingen) met één VMBO, één havo/vwo (4 vestigingen) en één vrije school, College van Bestuur zit boven hem.

Wij regelen centraal een aantal dingen; personeelsbeleid, huisvestingsvraagstuk, contacten met gemeentes. Dat betekent dat daarmee ook in zo'n krimpgemeente wij bestuurlijk wat meer slagkracht hebben, minder concurrentie, betere samenwerking. Het model van zo'n cluster heeft wel zijn voordelen bewezen. Dat geldt nu een jaar of 4, daarvoor waren het losse entiteiten dat was voor de problematiek een stuk minder makkelijk.

Merkt u verschillen (doordat u de enige stichting in Maastricht bent)?

Wij hebben in de provincie een aantal clusters (Weert, Maastricht, Heuvelland, Parkstad) en daarnaast is er een aantal grote scholengemeenschappen, los. 18 BRIN-nummers en 36 schoolvestigingen (zie boekje).

Prognose!! (bestand) waaruit blijkt dat er 2.000 leerlingen af zullen nemen. Je ziet dat er tot 2027 een kwart zal afnemen en dat is in allerlei sectoren (van onderwijs) de komende 15 jaar, dat is veel! Elk kind vertegenwoordigd ongeveer € 6.500. Dus als wij hier in een jaar 200 kinderen minder krijgen is dat 1.300.000 euro. 1 fte kost ongeveer 80.000 euro, dat verdient hij niet maar dat is bruto. Dus je kunt je voorstellen dat er zo 15 fte jaarlijks zal moeten verdwijnen. Misschien iets minder want dat bedrag is opgebouwd uit een personele en een materiële component. Het onderwijsgeld (zogenaaemde lumpsum) staat één kind voor zoveel geld. Daar moet je alles voor doen. Moet onderwijs volgen, er moeten leraren zijn, er moeten conciërges zijn en directie enzovoorts. Tegelijk heb je ook de materiële bekostiging; de instandhouding van een gebouw, stroom etcetera. Waar kun je nu makkelijk op sturen? Als er 200 kinderen minder zijn is dat verdeeld over klassen. Soms spring je er met één kind overheen en dan moet je een extra klas maken. Wat dat betreft gaat het niet lineair, dus dat betekent niet dat per 200 kinderen, er vanuit gaan dat er in een klas 20 kinderen zitten, dus dat is 10 klassen. Dat gaat niet automatisch zo. Ruwweg zou je in principe bij 200 leerlingen minder 10 fte minder in dienst moeten hebben. Dat is één ding.

Wat er ook nog speelt is dat die 200 over laten we zeggen 10 verschillende vestigingen verspreid zijn. Dat is 20 per vestiging. Het volume van je gebouwen blijft hetzelfde, daar zit weinig flexibiliteit in. Je kunt niet zomaar iets sluiten of afstoten. Dat betekent dat wij met minder volume qua kinderen dezelfde stookkosten hebben. De vaste kosten zijn voor het grote deel hetzelfde. Daar zit dus een extra probleem. Met andere woorden: als je op termijn niets zal doen heb je overcapaciteit in gebouwen. Personeel kun je inlenen, bovendien hou je een verloop.

Dit is een heel oud gebouw maar helemaal gepimpt in 2004. Er was toen nog geen aandacht voor het krimpvraagstuk. Ik denk dat krimpregio's, men heeft het al langer geweten, maar de afgelopen 5 jaar volstrekt duidelijk dat het komt. Bijvoorbeeld in Kerkrade, waar voorzieningen verdwijnen, al die effecten zijn bijna deprimerend. Tegelijkertijd is onze slogan 'krimp als uitdaging' want je kunt zeggen van oh oh oh wat erg maar het is de realiteit daar zul je wat mee moeten doen. Het is wel zo dat alle bestuurders en alle beleidsmakers zijn groot geworden met groei, het werd alsmaar meer. En er zal op een hele andere manier naar kansen gezocht moeten worden.

Over strategie:

Wij kunnen niet alle gebouwen in stand houden, wij hebben nu vier havo/vwo opties, dat is veel, nu al veel te veel. En dat wordt alleen maar erger. We zullen naar een hele andere ordening moeten.

Maatregelen huisvesting:

Het is niet mogelijk om een locatie te verkleinen. Overcapaciteit is niet wenselijk dus zal er een model gekozen moeten worden dat het beste de komende 20 jaar meekan. Daar zijn we volop mee bezig. Zo zijn er allerlei modellen denkbaar. Bijvoorbeeld: een interscholengemeenschap, van 4 keer havo/vwo naar bijvoorbeeld 2 keer. Dat betekent minder vestigingsplaatsen. Een tweede maatregel kan zijn dat je onderdelen gaat sluiten maar de hoofdstructuur in stand houdt. En wat je zou kunnen doen is dat je naar een hele andere ordening gaat. Met zo relatief weinig leerlingen zou je op termijn 1 vwo-school kunnen maken en 1 havo-school. Dus dat je dat niet meer op diverse plaatsen doet. Dat zal in de toekomst zo'n 2.000 leerlingen hebben dus dan moet je dat bijna wel samenvoegen. We hebben overigens die keuze nog niet gemaakt maar speelt mee in de afwegingen. Met andere woorden als je dan je onderwijsvisie, je randvoorwaarden, de betaalbaarheid, duurzaam met de eisen van de toekomst en natuurlijk wat de markt wil. Dat zal je in een model moeten verwerken.

VMBO:

2 van de vmbo-scholen zitten op een afstand van 200 meter. De derde zit verder weg. Het aantal kinderen neemt dramatisch af tot 73%. Je zou kunnen zeggen dan veeg je dat allemaal op één hoop bij elkaar en dan zou je een nieuw te stichten vmbo-college kunnen maken. Daarbij is één partner heel belangrijk in het hele spel en dat is de gemeente. De gemeente zorgt voor onderwijshuisvesting en krijgen daar van het Rijk geld voor, per leerling, wat ze overigens ook aan lantaarnpalen uit mogen geven, dat is niet gealloceerd. Dan heb je bestaande gebouwen, passen die bij het nieuwe model, toekomstbestendig? Bij doordecentralisatie geeft de gemeente het geld van de overheid één op één door aan het schoolbestuur welke dan verantwoordelijk is voor de gebouwen. Als het niet doorgedecentraliseerd is kan de gemeente kiezen waar het het geld aan besteed.

Ontstaan LVO Maastricht

Vanaf 1980 tot 2004 waren er veel meer schooltjes en dat is veranderd in wat het nu is. Daar is uiteindelijk in 2004 een 'bonefantenakkoord' ontstaan dat heeft geleid tot de huidige situatie en de overdracht aan stichting LVO. Dus er waren afzonderlijke besturen met één schooltje en dat is op één moment op één hoop gegaan. Dat had niet zozeer met de krimp te maken maar schaalvergroting en fusies vonden destijds op grote schaal plaats. Er waren zo veel scholen dat het werk heel ondoelmattig was. Vanuit de huidige ordening kunnen we nu verder. Wij kunnen nu beter anticiperen op wat er gebeurt. Dat houdt ook een aantal keuzes in. Die keuzes krijg je nooit uitgebollen als je met veel partijen om tafel zit, in ieder geval minder snel.

Is er ook een onderwijsinstelling waarbij onderbouw apart zit?

Nee, het model van instroompunten wordt hier niet toegepast. Er is één school met slechts een onderbouw waarbij het vervolg van het onderwijs onder de zelfde vlag op een andere locatie wordt aangeboden.

Stel dat je over 5 jaar een andere ordening hebt zul je dit gebouw moeten gebruiken. Je zult nooit iets nieuws kunnen afstoten. Er zijn wel voorbeelden van gebouwen waarvan een deel door de bibliotheek wordt gehuurd. Het nadeel is dat het een gebouw met 2 gebruikers is. Als één van de gebruikers kleiner wordt is het de vraag of er bijvoorbeeld kantoren kunnen komen. Voor een deel zijn gebouwen zoals ze zijn. Maar het zal zo flexibel mogelijk moeten zijn, bij voorbeeld doordat een deel afstootbaar is. Wij hebben nu scholen op toplocaties. Het klooster waar wij uit gaan (vestiging: ...) daar zal voor een bepaalde partij prachtig zijn als hotel bijvoorbeeld of een andere toeristische bestemming. Of tegen de vlakte kunnen gooien en op een toplocatie een mooi park neerzetten. Het zal ook geschikt kunnen zijn voor allerlei ateliertjes en kleine bedrijven. Belangrijk is de volgorde voor ons. Wat is je dienst die je aan wilt/moet bieden, welk model hoort daarbij en vervolgens wat betekent dat voor je huisvesting. Je kunt niet als een blind paard gaan zeggen, zonder visie wat de samenleving vraagt, van we doen zus of zo. Gemeenten moeten daarbij meedenken. De tijd is voorbij dat je alles alleen kunt doen.

F. Schings: Voorzitter centrale directie van stichting LVO en werkzaam voor LVO Parkstad

Wij krijgen 15-jaarsprognoses van de gemeente ieder jaar. Het voordeel wat wij hebben is dat we al 8 jaar de aantallen kennen van wat basisscholen aan ons geleverd hebben. Die gegevens zijn de eerste kennismaking met krimp. Het grootste probleem van Parkstad is dat er meer besturen zijn in het VO en meerdere gemeenten (4 grote, 4 kleine). Wij zitten in de fase dat we graag in overleg gaan naar aanleiding van de cijfers die nu voor ons liggen. Het ziet er naar uit dat van 2020 tot 2025 de daling iets afvlakt, de vraag is echter of die mensen in Parkstad zullen blijven. Als er minder bedrijven zijn zal er minder werk zijn. De hele buitenring discussie is natuurlijk actueel waarbij de overheid hoopt dat bedrijven zich willen vestigen als gevolg van een goede logistiek, infrastructuur en is er ook werk. Zo gaat de gemeente samenwerken met Aken, een zonnecellenfabriek. En wil men kennisinstituten opzetten, een buitenring kan daar wellicht bij helpen.

Dit soort economische motieven die worden verwezenlijkt om in de toekomst de groei en eventuele import naar je toe te trekken, het is leuk en goedkoop wonen in Zuid-Limburg, te verwezenlijken. Het leidt echter tot veel politieke discussies en hoe kleiner de politiek hoe meer het gaat om de cijfers achter de komma, daar hebben we met z'n allen wel last van.

Op dit moment heb ik vijf stabiele scholen, die zullen de komende tien jaar er niet meer allemaal zijn. Want het aantal leerlingen dat we in de toekomst hebben zal wel eens rond de 70% kunnen liggen, want ik zou niet weten waar ik 30% vandaan moet halen. Dus wij zullen met z'n allen terug moeten naar minder vestigingen want de kaasschaafmethode, we hebben nu (in Brunssum) een school van 700 leerlingen (mavo, havo en vwo) en die draait nu al 300.000 euro negatief, dus hoelang houdt je het overeind? En als je in de hele lijn minder leerlingen hebt kun je niet meer alle profielen draaien. Dat zou je misschien nu al moeten doen maar als ik nu al het VMBO stop, stukt het op de havo ook. Want zo reageren ouders. Ik heb 60 mavo-leerlingen in principe dan kan ik met 64 ook geen school laten draaien. Daarnaast ligt de buurman niet zo ver weg, die heeft 1200 leerlingen havo/vwo, dat is een mooi getal als je kijkt naar de veiligheid van leerlingen maar een te klein getal om met de huidige bekostiging in een goed gebouw te zitten en spannende dingen te doen. De rek is eruit. Dat heeft ook te maken met de inkomsten. Die twee samen echter, daar verwachten we van dat ze stabiel worden en het goed kunnen gaan doen. Dan is echter de vraag gaan we met de een naar de ander of met de ander naar de een? Van de een naar de ander is niet goed, dan gaan we heel veel leerlingen verliezen want dat is strategisch een verkeerde move. Dan gaan leerlingen niet zo ver reizen en naar een andere dichtbijzijnde school. We zitten dus met de gemeente vooral in de clinch waarbij ik wel eens mis dat het kind en goed onderwijs centraal staan. Dat heeft ook wel een reden. Er zijn de laatste 10 jaar heel wat gebouwen neergezet waar de gemeente heel zwaar voor heeft moeten betalen. VO-gebouwen zijn van de gemeente en worden in 40-50 jaar ongeveer afgelost. Je kunt niet zomaar zeggen van we kunnen daar weggaan want met dat gebouw kun je niets. Je kunt wel zeggen van we maken er appartementen van maar dat is momenteel ook geen optie. Dus de gemeente zit met hele hoge gebouwenlasten.

Probleem in Kerkrade. Misschien geen school meer dus dan is het affiche 'kom wonen in kerkrade' minder aantrekkelijk. Sorry we hebben geen Voortgezet onderwijs. Dan komen ouders met kinderen niet naar Kerkrade als daar geen school is. Voor ouders gaat het erom hoe dicht de school dan bij is. Bij de rand van Heerlen komt nog wel wat maar de andere kant op is gewoon helemaal geen onderwijs meer. Dus het is complex. Het tweede probleem dat gemeentes hebben is, behalve het verlies van onderwijs, dat het gebouw leeg staat. Zo staat er in Kerkrade een gebouw met een waarde van 21 miljoen euro dat nu, na 6 jaar, nog lang niet afgeschreven is.

Het mooiste zou zijn als ze zeggen van we hebben nu 'Parkstad', in Parkstad gaan we praten met alle partners rondom het onderwijs, en dan gaan we een vlekkenplan maken dat we gespreid kwalitatief eenheden overeind houden. En welke gemeente dan wel of welke niet, of dat we ze op de grens zetten want dat is ook één van de scenario's die ze aan het onderzoeken zijn. Als je je dan verdiept in het provinciestuk daar is de gouverneur bezig met een aantal scenario's voor Kerkrade en als bestuurder kan je de beslissing nemen van we doen dit of dat. En we zullen naar minder moeten, en dat beseft ook iedereen, minder aanbod.

We zitten momenteel met Arcus, het MBO, in beweging zodat we niet het vmbo samen met het mbo kunnen gaan in één gebouw. Wederom heisa, want zegt Arcus dit gebouw is te klein dan moet je bijbouwen. Maar wij hebben geen gebouwengeld, dat zit bij de gemeente. Ja zegt de gemeente dan: dan moet ik dus een stuk bijbouwen bij het MBO en vervolgens laten jullie een vmbo gebouw achter, leeg. En dan praat je wel weer over tientallen miljoenen. Maar goed ik heb zelf ook een vwo, één school van 800 en één school van 400 leerlingen. (moeilijk te verstaan!) Die kunnen niet naar één gebouw dus dat betekent wel dat ik 2/3 aan inkomsten mis.

Personele bekostiging is niet zo spannend, dat is wel het meeste, zo'n 82% maar ik hoef niet voor 1200 leerlingen leraren te hebben als ik er maar 800 heb, dus dat heb ik dekkend. Maar de energiekosten zijn even duur. Het onderhoud is even duur. Maar mijn inkomsten zijn nog maar 2/3 want ik krijg gewoon een bedrag per leerling. Ik wil niet een vleugel dicht maken want zo werkt dat ook niet want dan blijft dat leeg achter en gaan het gebouw dan zo inzetten dat leraren een eigen lokaal hebben of bepaalde klassen. Dat lijkt natuurlijk geweldig want ze hebben meer ruimte, alleen de hele tent wordt gepoetst, de hele tent wordt gestookt en het onderhoud. Dus je moet 100% inzetten tegenover 66% van de inkomsten. Voor het gebouw zijn de inkomsten en de uitgaven dus niet meer dekkend. Zo komen wij ergens 200.000 aan inkomsten te kort, dat kunnen ze nog wel betalen maar dan kunnen ze andere dingen niet meer doen. Op dit moment zouden ze dus als ze in één gebouw zouden zitten 200.000 netto meer over houden om in het onderwijs te investeren. En daar is het geld voor! We zijn nu dus eigenlijk niet het geld voor onderwijs aan het gebruiken voor onderwijs. Ik heb misschien wel 10.000 vierkante meter te veel op die 5 scholen. Ik zou op het St. Janscollege 1230 leerlingen en daar zouden er 1500 passen. Ik zou daar minstens 8 lokalen kunnen sluiten, niet meer onderhouden, niet meer stoken, niet poetsen. Afhankelijk van vakkeuzes kun je niet zomaar 8 lokalen sluiten omdat je 'een stuk natuurkunde of een stuk biologie' niet meer nodig hebt, dat gaat niet. We zijn aan het nadenken over andere concepten, dus we zullen de komende jaren in huisvesting slagen moeten slaan. Toch kijken we niet alleen naar de huisvesting van de huidige scholen. We gaan uiteindelijk minder leerlingen krijgen dus dat betekent dat we met een goede spreiding bepaalde keuzes moeten maken, rekening houdend met de bestaande huisvesting. Als je dat met elkaar kunt verbinden.... Het St. Janscollege is een gebouw van 45 jaar oud dus wellicht is het beter om daar nieuwbouw neer te zetten. Het lastige is dat het over heel veel geld gaat en er heel veel vrij komt waar je niets meer mee kunt, ook geen andere invulling. Vroeger kon je daar direct appartementen neerzetten of weet ik veel wat maar nu ook niet meer. Dat zie je bij krimp gebeuren. Er komt wat vrij en er groeit maar gras de komende tijd en als je dan gemeenten hebt die durf hebben, vooral als je het samen doet dan is er maar één conclusie: er is minder (70% blijft in 2045) en geen discussie. Als het dan nog onaantrekkelijker wordt dan komen er ook geen mensen weer terug. Die komen er wel, maar zitten nog niet meteen op school.

Meestal komen eerst mensen zonder kinderen, met nieuwe banen en ze blijven misschien hier, krijgen kinderen en dan groei je pas weer. Dus we krijgen een periode waarbij je aanloopt tegen bepaalde gebouwen die nieuw zijn maar net verkeerd staan. En gemeenten willen vrijwel altijd houden wat ze hebben (= kerktoerenpolitiek). Alle kerkdorpen hadden basisscholen, daarbij kijken we nu of die geen halve basisschool kunnen behouden en dan als ze ouder zijn naar grotere scholen die samen ergens neergezet worden. Of zullen we maar in één keer die stap zetten. In ieder geval is het nu bespreekbaar. Dat thema zijn we nu aan het oplossen. In het voortgezet onderwijs is het ons nog steeds

niet gelukt om de vier wethouders van de steden bij elkaar te krijgen om dit plan te bespreken. Wethouders zitten er altijd maar voor bepaalde tijd en er komen verkiezingen aan dus roepen ze dat ze er wel voor zorgen dat die school moet blijven. Nog niet iedereen is zich even bewust van het vraagstuk en de oplossingen worden bij de buurman (= NIMBY) gezocht en niet hier. Dat is wat er nu speelt.

Op dit moment is er dus tussen Kerkrade en Landgraaf sterke vete, daar zit LVO niet tussen want wij hebben daar geen scholen, die zijn van Monsewije waardoor hij ook nog even niet de beslissing neemt die hij misschien zou moeten nemen. Nu is zich daar de gouverneur mee gaan bemoeien die heeft wat in beweging gebracht. Nu zegt die gouverneur bijvoorbeeld laat Kerkrade en Landgraaf op de grens een nieuwe school bouwen, dan heb je ze allebei. Alleen dat scenario is gegroeid aan een gesprekstafel, daar zaten alle partijen behalve Landgraaf, die waren niet uitgenodigd. Dus dag erna vette brief van gemeente Landgraaf: wij doen nergens aan mee. Dorpspolitiek dus. Dat is het nadeel in een kleine kern dat als je daar duivenmelker bent van een club van 100 kom je al snel in de politiek want dan heb je genoeg stemmen. Ook zoets is Kerkrade, daar mis je dan soms toch een bepaalde kwaliteit, dat heeft ermee te maken dat ze samen met Heerlen Parkstad vormen, dat is de grote zus, en soms nogal bepalend. En je merkt bij krimp 'er treedt een verstedelijking op' en dat is een angst. Want ja we hebben straks nog maar één ziekenhuis en wethouders zeggen van kijk Heerlen jullie hebben altijd een school, want je bent groot genoeg. Misschien nog wel makkelijk twee dus gun ons ook wat. Ouders trekken soms ook naar het centrum, ook iets dat meespeelt. Er komt meer leegstand van woningen in de randgemeentes dan in het 'grote' Heerlen. En als ze dan zelfs geen school meer hebben, terwijl er misschien als gevolg van de Buitenring wel nieuwe bedrijven komen, dus komen de mensen ook niet. Dus dan kun je wel roepen van 'kom wonen in Kerkrade want het is hier goedkoop en leuk en er is een goede infrastructuur' maar als je dan geen onderwijs hebt.... En de gemeente heeft toch nog bijna 50.000 inwoners. Kerkrade ligt alleen heel raar, de plek waar de school nu ligt woont bijna niemand meer, die zijn aan de kant van Heerlen gaan wonen. Ook interessant is trouwens is dat de school altijd daar is geweest. Vervolgens is in de jaren 70, 80 en 90 een drietal wijken bijgebouwd tegen Heerlen aan. Dat lag vervolgens dichterbij een andere school. Daar waar die school ligt is dus niets gebouwd en wonen nu alleen nog mensen met rollators. En die andere kant waar je ook had kunnen bouwen is dat niet gedaan. Dit zijn wel oorzaken geweest, toen je nog niet aan het krimpen was maakte het niet uit want we gingen allemaal groeien. Dat zie je dan weer terug in die verstedelijking die ik bedoel: vanuit het centrum, waar ook veel appartementen voor ouderen zijn gebouwd, trekken de mensen weg richting het Heerlense. Daar waar werk is, cultuur en vertier.

Er is ook een groeiend aantal eenoudergezinnen (44%) die zoeken nog sneller naar voorzieningen. Heerlen zal dan ook aanzienlijk minder snel krimpen dan overige gebieden. Eigenlijk hadden wij al veel eerder Parkstad moeten maken, we hebben het over 250.000 mensen, verdeeld over 8 gemeenten en die noemen zich al heel lang Parkstad maar op het moment dat je iets roept, net als het probleem dat Nederland heeft met Europa, is er altijd wel iemand die een veto uitspreekt. Dus dan schiet je niet op. Dat gaat met heel veel overleggen hier, qua samenwerking gaat het goed totdat het moment dat iemand de beurs moet trekken dan wijzen ze allemaal naar Heerlen toe. Sja, we hadden toch gezegd dat we het samen gingen doen?! In Maastricht hebben we al het onderwijs dat maakt het iets eenvoudiger, er is maar één college B&W en maar één college LVO, die kunnen samen op weg. Dat duurt ook wel jaren maar dat heeft een beetje te maken met de cultuur van Maastrichtenaars als je daar Ja zegt wil dat nog niet zeggen dat het Ja is. Maar in principe is de situatie in het onderwijs iets eenvoudiger dan wanneer je zoals in Parkstad twee besturen hebt (LVO en SVO-PL) en vier colleges die het niet met elkaar eens zijn. Dan gaan ze zeggen van hier is het onderwijs goed geregeld dus ik vind het goed zo. Brunssum begint te bewegen want, dat heb ik ze ook verteld, als ze niets doen, als ze niet met elkaar op pad gaan dan trekt LVO binnen 7 jaar hier de stekker eruit. En dat was heel duidelijk voor ze. Dat heb ik natuurlijk nog niet verteld aan de omgeving want dan gaan morgen de leerlingen de andere kant op, dat kun je niet communiceren want als je roept 'we gaan

eens onderzoeken' dan is morgen de leerlingenstroom anders. En dat kun je niet hebben. Ze snappen ook dat St. Jan naar Homans geen optie is, dan gaan we veel leerlingen verliezen en die gaan dan weer ergens anders heen. Dus je moet wel strategisch naar de situatie kijken. Dus de gemeente heeft eerst het gevoel van 'we hebben niets meer' en dat weegt zwaarder dan 20 miljoen, dat kan ik je verzekeren. Kerkrade heeft het probleem van gebouwen die leeg komen te staan maar dat is secundair aan 'ik heb geen voortgezet onderwijs meer'.

Dat is waar we het nu met de gemeentes over hebben: "Kijk nu eens goed naar op welke plek je welk onderwijs zou willen hebben" en daar moet je samen met Parkstad in investeren, dan is dat voor de lange termijn goed maar moet je toch een stukje verlies pakken. Daarnaast zijn we met MBO en HBO bezig van kijk nu eens of je met ons gebouw ook nog iets kunt maar eigenlijk zouden de gemeentes moeten zeggen van we gaan nu iets van een onderwijsplan 2025 maken. Maar men voelt 30% minder betekent pijn en we kunnen niet allemaal een beetje pijn hebben. Bij onderwijs werkt het niet zo van ik heb hier een school van 1200, dus dan gaat die maar naar 900. Dat is te weinig want ik heb een bepaalde massa nodig om goed onderwijs aan te kunnen bieden. En daar loopt men nu tegenaan.

We lopen er nu ook tegenaan dat we vroeger klassen hadden van 32 en nu nog 29, maar dan mis je wel 3 x 5.500 euro en je kosten zijn hetzelfde. Dan twee jaar later is er een klas minder dus kun je een paar leraren minder in dienst hebben en klopt het verhaaltje weer. Maar dat verhaal gaat maar door maar als je school te klein wordt (in leerlingen) met name in de profielen en clusters in de bovenbouw dan kun je minder aanbieden. Dus de kwaliteit van het onderwijs staat onder druk, ik heb een bepaalde massa nodig om alles aan te kunnen bieden. Dus de kaassschaafmethode houdt op een gegeven moment op en krijgen ze alleen nog maar Nederlands, Wiskunde, Engels en profielvakken en hebben ze niets meer te kiezen. We worden daar wel creatiever in maar een bepaalde massa houdt je altijd nodig. Op het Vmbo is die massa weer anders dan op het havo/vwo en daar moet je met z'n allen over nadenken. Op het Vmbo zijn we telkens bezig met: "houden we een afdeling over-eind of wordt dat een intrasectoraal programma of gaan we intersectoraal werken". Bij intersectoraal werken heb je altijd genoeg massa maar dan ga je heel zwaar zitten op de V van het Vmbo. Als je heel zwaar op de beroepskolom gaat zitten dan heb je per afdeling 22 kinderen nodig en als je dat doet en redt dan moet je of afdelingen sluiten maar dan is straks iedereen automonteur, want op het Vmbo gaan de kinderen meestal, in tegenstelling tot de havo/vwo waar ze iets kritischer zijn, naar de dichtstbijzijnde school. En als ik morgen geen techniek meer heb en daarachter bieden ze het wel aan dan gaan ze niet allemaal naar techniek, van de 100 ongeveer 50 wel, maar 50 maken dan een 'verkeerde' keuze. Dus daar zijn we wel mee bezig met de drie besturen, met de gemeente hoeft dat nog niet, maar wel in de beroepskolom om al het vmbo in een beroepskolom te organiseren. We merken namelijk ook dat een vmbo geen kwalificatie heeft, omdat je tot je 18 naar school moet. Ook al heb je voor je 18^e Vmbo dan kun je nog niet gaan werken. We hebben uitgerekend dat een leerling van het Vmbo die naar het mbo gaat dat een jaar korter kan doen, financieel bespaar je dan, maar dan hebben we wel minder gebouwen nodig want ze gaan dan in de gebouwen zitten van het MBO, een beetje een gescheiden campus gedachte. Dat is zeer interessant maar het Mbo ligt in Heerlen dus zeggen de drie gemeentes weer dan gaan die ook nog weg. En zeggen ze dan dan krijgen 'jullie' het Vmbo en wij de 5 havo en het vwo. Maar zo zit het natuurlijk niet in elkaar. De kwaliteit van het onderwijs moet goed gespreid worden. Met een goed plan kun je beter onderwijs, goed onderwijs garanderen en moet je het regionaliseren. Maastricht is iets makkelijker, die moeten ook zwaar reorganiseren, maar houden wel binnen hun muren alles overeind. Wel minder van alles maar wel alles compleet. Ouders hebben iets minder te kiezen maar wel alles compleet. Daar gaat de discussie meer over gebouwen en geld maar hier in de regio gaat het eerst over 'ik wil alles behouden' in mijn gemeente. Dus dat is de worsteling die wij nu doormaken.

Zolang ik geen zicht heb op wat we samen op termijn gaan doen ga ik bij elk gesprek aan tafel zitten maar voorlopig is mijn opdracht nog: je zorgt maar dat je alles binnen haalt wat je binnen kunt halen. Nu moet ik zeggen dat we volgende week met het vmbo/ mbo en de havo iets helemaal gaan uitwer-

ken en dat is wel hoopgevend. Als we daar een succesplaatje kunnen neerleggen en middels andere sectoren het vmbo verder ontwikkelen dan heb je direct een goed voorbeeld waardoor je hoopt dat de regio weer 'on speaking terms' staat. Er is wat druk nodig denk ik op de wethouders van iets wat daar boven hangt. Dat mag zich er niet mee bemoeien want het is taak van de gemeente. In principe kan elk bestuur zeggen van hier heb je het gebouw terug, we zijn autonome stichtingen, want wij kunnen zo weggaan. (51:00)

Wij hebben geluk dat we vrij stabiel zijn dus wij hebben de tijd om na te denken maar svo-pl is dat niet, zij zitten alleen maar in die krimphoek. Wij zijn ook veel groter dan svo-pl dus kunnen wat meer schuiven met de mensen en zij kunnen dat niet. En de vraag is hoelang hou je dat vol. We hebben wel wat reserves opgebouwd maar je financiën zijn een keer op. En dat komt ook omdat je nu nog niet bepaalde beslissingen kan nemen, want dat is het nadeel van krimp, dat is een sluipmoordenaar. Als je 10 jaar krimpt x 2% dan weet je wel dat je over 10 jaar 20% kwijt bent en dan zou je kunnen weten hoe je dat gaat doen, maar de tijd ernaartoe is lastig. Als je gaat roepen 'wij gaan dit doen' dan gaan morgen je leerlingen ergens anders heen. Het nadeel aan deze regio is dat je geen voorbeelden hebt van hoe het allemaal kan. Je gaat dan weer terug naar het niveau van 1960 en in feite heb je weer net zoveel scholen nodig als toen, maar je hebt er nu eenmaal veel meer. Brunssum had toen geen VO dus ja..... Toen waren scholen nog wat kleiner en de bekostiging ging wat anders en je ziet dat de financiën al jaren niet meer meegroeien met de marktprijzen. De materiële bekostiging is al jaren bevroren. Dat is wel een bijkomend probleem. Dus we zijn nu ook aan het kijken naar of we iets meer leerlingen in een gebouw kunnen hebben want dat levert je dan iets extra's op.

En de weg naar één gemeente Parkstad is er ook eentje met ups en downs dat nog wel 5 jaar gaat duren. In principe zijn schoolbesturen autonoom, kunnen ze zelf besluiten nemen, maar Monsewije heeft bijvoorbeeld een aantal besluiten genomen en dan krijgt hij de hele gemeenschap over zich heen. Hij mag dat besluit nemen. Maar er gebeuren allemaal dingen waarbij de gemeente en ondernemers met jut en jul allemaal in opstand komen om zelf een school op te richten en ja dat kan niet. Dan heb je aan twee kanten een probleem. Het is nogal wat voor een gemeente als je geen onderwijs meer hebt. Volgens onze gouverneur heeft bijvoorbeeld een scenario dat in Kerkrade aan het gebeuren is dat het dan maar op de grens gevestigd moet worden, een nieuwe school. Datzelfde zou wellicht mogelijk zijn in Brunssum maar dat zijn nette oplossingen.

M. van Wegberg: Voorzitter Centrale Directie LVO Weert

J. Hausmans: Waarnemend voorzitter Centrale Directie VO Weert

In Weert is één andere VO in Nederweert, in Weert is De enige aanbieder van VO praktijkonderwijs en eigenlijk alle richtingen VMBO Basis+kader, mavo 2.0 (TL), havo, atheneum en gymnasium. Formeel 2 BRINnummers in Weert, 2 scholengemeenschappen waarbij vanuit de leden afspraken zijn gemaakt wat welke school in zijn aanbod heeft. Deze school heeft bijvoorbeeld gymnasium en de andere scholengemeenschap heeft weer tweetalig onderwijs. In het verleden zijn daar afspraken over gemaakt, zo heb je in het Vmbo verschillende sectoren en ook daar is een verdeling gemaakt (economie en techniek vs. Groen en zorg/welzijn). Die verdeling dateert van een aantal jaren geleden, een jaar of 4. En we zijn dus 2 scholengemeenschappen waarbij er 3 scholen in Weert staan en nog een jr. college (onderbouw) in Burel Cranendonk. Voornamelijk om de eerste jaren ook daar VO te kunnen volgen. Als je kijkt naar Budel, daar is een treinstation gekomen wat meteen effect heeft op de uitstroom naar buurtgemeenten zoals Eindhoven. Dat soort ontwikkelingen heeft wel een effect op je leerlingenaantal, nieteens zozeer op de onderbouw maar met name als de doorstroom plaats moet vinden. Ik denk dat we dat het meeste terugzien bij het Vmbo. Vanuit daar vertrekt een aantal leerlingen naar Eindhoven maar ook naar Maaseijk.

We hebben hier een mooi, vind ik, palet aan onderwijs. We bieden alle stromingen eigenlijk aan maar ook veel keuzemogelijkheden zoals tweetalig onderwijs, gymnasium, topsporttalentschool en vooropleiding Conservatorium, kunst en cultuur. Een heel palet, spaans, waarbij er best veel plusprogramma's worden aangeboden naast de reguliere profielen. Als je kijkt naar het Vmbo bijvoorbeeld, waarom gaan mensen naar Maaseijk? België kent een ander soort beroepsonderwijs, je leert een ambacht en het lessenpakket is in NL. met sectoren dus minder exclusief. Jongeren die naar Eindhoven gaan vinden het gewoon leuk om naar de stad te gaan. Wat je hier ziet is dat de huidige VMbo-school geen goed imago heeft in de gemeenschap. Dat gaat ver terug in de jaren maar blijft je op de een of andere manier achtervolgen. Op het moment dat ouders en leerlingen in die school zijn, zijn ze enorm tevreden over de kwaliteit van onderwijs maar de stap daar naartoe is toch lastig omdat het gewoon geen goede naam heeft. In Weert zijn 2 brede scholengemeenschappen, 4 vestigingen. Omvang: totaal 4.000 leerlingen verdeelt over 4 vestigingen (1250, 1500, 1000 en Budel 300).

Wat zijn de verwachtingen van Weert:

Komende +- 2020, 2025 ongeveer 25% minder leerlingen. John: De daling is met name ingezet in het basisonderwijs en dat zal dus bij ons komen. Rond 2018, 2019 zal het sterk dalen, nu zie je een geleidelijke trend. Krimp is een soort sluipmoordenaar en als je denkt 2% per jaar valt nog wel mee dan ga je eraan onderdoor. Marianne: Als je ziet dat er rond 2018, 2019 de grootste daling plaats gaat vinden zul je daar nu al op moeten anticiperen. Wat we ook berekend hebben, al die plusprogramma's, als je niets gaat doen zullen die verdwijnen omdat je te weinig leerlingen krijgt en wordt het onbetaalbaar. We starten nu in augustus met de eerste fasering van het onderwijsplan waarbij John is gestart met externe partijen als gemeenten, ouders, basisonderwijs, docenten, e.d. want je moet je de vraag stellen van wat is kwaliteit van het onderwijs naar de toekomst toe. Daar kwamen een aantal uitkomsten uit waarvan de eerste fasering dus in augustus zal starten. John: het komt er in het kort op neer dat we alles nog maar één keer zullen aanbieden. Want je hebt de keuze van hou ik twee brede scholen in stand waarbij ze niets te kiezen hebben, maar dan zul je merken dat je op één school bijvoorbeeld nog maar 60 leerlingen in een leerjaar hebt. Als je dan 4 profielen aan wilt bieden dan kun je het wel schudden dus dat zou een keuze kunnen zijn. Of hou het hele aanbod in stand, dan zul je je onderwijsconcept aan moeten passen, of ga je het onderwijs splitsen. Marianne: we willen eigenlijk het kleurenpalet aan keuzes behouden, dat moet doorontwikkeld worden en dat was het voornaamste uitgangspunt. Daarbij kom je uit dat we niet kiezen voor het concurrentiemo-

del, beide scholen horen bij dezelfde stichting maar hebben altijd een concurrerende positie ten opzichte van elkaar, maar we kiezen voor samenwerking. Of dat tot een fusie zal leiden weten we nu nog niet maar we willen in ieder geval gaan samenwerken en we zijn ook tot de conclusie gekomen dat we met een overgangsfase willen naar één brede school waar alle leerstromen aangeboden worden. Zo wordt tweetalig onderwijs, nu alleen nog aangeboden aan leerlingen van het Samore, maar zal breed beschikbaar worden voor alle leerlingen. Zo creëer je ook meer volume doordat je de krachten bundelt. Die fasering start met het Vmbo en de mavo (augustus). En daarbij zul je moeten kijken van wat past het beste in één gebouw. We hebben een aantal scenario's waar uiteindelijk uit is gekomen dat in dit gebouw alleen gymnasium zal worden aangeboden en bijsamore bijvoorbeeld de mavo/havo. We zijn nu ook aan het onderzoeken waar het Vmbo zal worden gevestigd waarbij we zullen zoeken naar mogelijke samenwerkingen. John: We gaan in de toekomst de school in Budel sluiten omdat daar de daling nog groter zal zijn, zo'n 50% dus dan houd je het niet in stand.

John: De scholen zijn al jaren geleden onder LVO Weert komen te vallen. De scholen zijn echter nog steeds concurrenten van elkaar waarbij ze proberen zo veel mogelijk eerstejaars binnen te halen. Marianne: Zo zag je met de nieuwbouw van deze school een enorme stijging van het eerstejaars leerlingen, waardoor in de andere school nu klassen leeg staan.

Merkt u dat de concurrentie minder wordt? John: Marianne heeft net aangegeven dat we nu aan het samenwerken zijn met de mensen uit de samenleving en van daaruit gaan we verder met wat de leerlingen en ouders als beste manier van onderwijs zien. De mensen willen daarbij liever dat de breedte van het onderwijs intact blijft en dan moet je dus wel samenwerken. Het is vergelijkbaar met een fusie van twee burige voetbalclubs. Het duurt even voordat na de fusie tot de fusie daadwerkelijk tot uiting komt. Daarbij zijn alle clichés waar: oudere mensen zijn sterker met een school verbonden en jongen mensen denken van 'als ik maar werk heb maakt het mij verder niet zo veel uit' en daarbij worden bepaalde cultuurverschillen wat sterk uitvergroot. Het is een proces dat tijd kost en dat moet je dan ook tijd gunnen. Uiteindelijk zie je wel dat het verstand zegeviert en mensen die graag tweetalig onderwijs willen volgen dan wel 10 min. willen fietsen. Dan komt zo'n samenwerking dus in een stroomversnelling. Marianne: Daarbij moeten we wel vermelden dat het formele traject via de medezeggenschapsraad nog niet helemaal is afgerond, daar moet nog een formeel 'ja' komen op basis van een aantal voorwaarden die met name in de proceskant zitten. Dat is geformuleerd als nee, tenzij maar wordt gecommuniceerd als ja, mits...

Waar merkt u dat de voornaamste 'bottlenecks' in zo'n traject zitten?

Marianne: Over het algemeen als je alles cijfermatig kunt onderbouwen merk je dat dat helpt in de besluitvorming. Als je het kunt objectiveren naar de kwaliteit van het onderwijs, heeft dat wel geholpen. Ook de scheve aanmeldingen per jaar merk je dat de urgentie toeneemt en er een versnelling plaats vindt. Als je 30, 40 jaar verbonden bent aan een school dan is dat natuurlijk toch een hele stap om samen te werken met de concurrent. Daarbij de beeldvorming en het schoolgebouw, op de andere locatie (een veel ouder gebouw) is nog veel meer de klassieke klassieke indeling aanwezig en niet zoals hier de domeinen, en als je daar op doorvraagt zie je ook daar docenten lesgeven dat eigenlijk niet veel verschilt van het onderwijs hier. John: Dit is de een na oudste school van Nederland en het Philips bestaat 40, 45 jaar dus daar zit nog wel een generatie die die school heeft opgebouwd in concurrentie met deze school die veel meer een elitair karakter heeft, dat is in Weert vrij sterk. Sommige mensen moeten als ze 30 jaar op dezelfde stoel zitten en je krijgt de helft minder leerlingen waardoor die stoel de helft van de tijd op een andere plek komt te staan moeten ze even schakelen. Marianne: Je verandert in de tijd dat de pijn van de krimp nog niet echt voelbaar is dus je bent nu zo ver vooruit aan het lopen voordat de krimp daadwerkelijk plaats gaat vinden, en wij begrijpen dat wel, maar de docenten zien die noodzaak nog niet altijd en dan vragen ze van 'waarom stel je dat niet een jaar uit, waarom moet dat nu?' John: Ik werk nu 7 jaar hier en denken over krimp is lastig, we hebben altijd in groei gedacht waarbij uitgebreid werd, en op een gegeven moment is dat ineens afgelopen. Dat vereist een paar jaar voordat mensen die knop om kunnen zetten. En je kunt eigenlijk niet zitten

afwachten, dat is overigens bij groei net zo, maar dat moet je dus anders managen dan vroeger. Marianne: Het zou zo jammer zijn dat iedereen gaat zitten wachten, want dan krijg je inhoudelijke faillissementen, financiële faillissementen maar het begint met nivellering van je onderwijs waarbij je steeds meer zult moeten schrappen. Eerst de plusprogramma's en dan krijg je moeite om je profielen overeind te houden en waarschijnlijk kom je dan uit bij dat je twee scholen zult moeten schrappen maar dan heb je dat hele traject waarbij je van alles af zult moeten stoten al gehad. Terwijl als je denkt over hoe kan ik het op een andere manier organiseren waardoor het onderwijs efficiënter en effectiever gaat worden zitten daar heel veel kansen. John: En als je het verkeerd doet, waar Kerkrade een mooi voorbeeld van is, dan zie je dat er mensen in opstand komen. Dat is het gevolg van ad-hoc beleid waarbij het effect is dat er geen doorzettingsmacht is. Die zijn ook pas wat later begonnen met de krimp en dan krijg je dat de omgeving het niet begrijpt. Je ziet dan ook dat, in Parkstad loopt de discussie rondom die buitenring, er daar ook nog veel in groei gedacht wordt. Wat moet je namelijk met een buitenring als er straks veel minder verkeer is?

John: Onze voorzitter is in gesprek geweest met de aansprakelijke wethouders en die wethouders zegt we zijn een campus aan het bouwen in Aken en daarmee is er de kans dat men komt wonen in het mooie Heuvelland. Maar dat is zo wishfull thingking. En ze moeten wel positief denken maar niet denken van 'daar stoppen we de krimp mee'. De samenwerking met de gemeente is prima. Marianne: Die zijn ook erg te spreken over ons onderwijsplan. En we zijn natuurlijk wel met het Vmbo, kijk krimp kun je natuurlijk niet tegen gaan, maar we zijn wel aan het kijken van hoe kunnen we dat verbeteren. In augustus start een nieuwe 6-jarige techniekopleiding, samen met het Mbo en het bedrijfsleven waarbij het unieke is dat het bedrijfsleven mee helpt om het curriculum te schrijven. Dus we hebben het bedrijfsleven gevraagd van wanneer zijn leerlingen die van school afkomen goede personeelsleden voor jullie. Wat moeten wij, samen met jullie, doen om daar goede werknemers te kunnen leveren. Die aansluiting moet veel beter. Zo zullen docenten ook opgeleid worden in de praktijk. Technologische ontwikkelingen gaan zo snel dat je de basis wel kunt houden maar we hebben echt een mooie samenwerking met het bedrijfsleven van Weert een belangrijke stem hebben in de opleiding. John: de dynamiek wordt er daardoor wel steviger door. Als men de urgentie ziet is ook de gemeente eerder bereid om het proces te versnellen. Wat dat betreft moet je de dynamiek ook opzoeken, dat gaat niet vanzelf, maar als je er oog voor hebt dan kan dat ontstaan. Marianne: De samenwerkingsverbanden van uit het VO, het netwerk in het onderwijs, is daarmee veel breder dan traditioneel. Het basisonderwijs het VO en het vervolgonderwijs hebben daarbij de hulp nodig van gemeenten en het bedrijfsleven, die zijn daar cruciaal in. Er valt daar eigenlijk zo veel te halen en te ontwikkelen.

Dus als de urgentie er is, is men eerder bereid om concessies te doen en buiten begaande paden te begeven? John: Ja. Marianne: Ook daar zal er nog veel meer, ook als er geen krimp is, kunnen gebeuren tussen bijvoorbeeld het primair onderwijs en het voorgezet onderwijs en het vervolgonderwijs. Moet het zo zijn dat een atheneum-leerling eerst zes jaar het VO volgt of kun je het laatste jaar al veel meer doen met universiteiten door deze in je school binnen te halen en leerlingen naar de universiteit te laten gaan. Het kan niet zo zijn dat je omgeving enorm verandert en het geen effect zal hebben op je onderwijs. Dat kan niet.

Hoe zit het met de concurrentie van andere gemeenten?

Wij hebben hier natuurlijk Nederweert maar we overwegen om een gebouw in Budel te sluiten op termijn, dat gebouw hebben we nu nog hard nodig qua leerlingenaantal maar het draait nu wel verlies. Dus puur vanuit financieel oogpunt zou je het moeten sluiten. Maar als je dan in gesprek gaat met Budel en omgeving dan blijkt er in Harmont-Achel, vlak over de Belgische grens, een hele goede havo-vwo school te zitten. Daar hebben we nooit aan gedacht en hoor je de eerste reacties waarbij men overweegt om dan niet naar Weert te gaan maar naar Harmont-Achel. Qua afstand maakt dat ook niet zo veel uit. Dus die concurrentie zit wel eens in andere gebieden dan waar je in eerste instantie aan denkt. John: Maar dat geldt natuurlijk ook andersom. Wij hebben dit jaar voor het eerst

een aantal gesprekken gehad met mensen van Belgische basisscholen en die zeggen van 'goh' in 30 jaar bent u de eerste die eens de grens over komt kijken dus dat is ook wel interessant. Soms zijn er daar leerlingen die tweetalig onderwijs willen die dan naar Weert kunnen komen. Er komen niet meer kinderen in de regio maar je kunt er zo wel voor zorgen dat er meer naar jouw school komen. Marianne: Maar je gaat natuurlijk met krimp te maken krijgen. Je hebt sowieso te maken met minder leerlingen. Dat kun je misschien iets verkleinen maar voorkomen kun je het absoluut niet, daarvoor gaat het om te grote aantallen. Het mooie van ons nieuwe model (fasering) is dat de huidige leerlingen hun traject af kunnen maken en men niet tussentijds hoeft te veranderen van school.

Marianne: als je dan kijkt naar de huisvesting kijken we wel naar een campusgedachte. Niet zozeer alles in één gebouw maar wel op één locatie. Als je het wat dichterbij elkaar zou kunnen organiseren dan heb je nog wel de binding met de verschillende leerroutes maar dat is dus ver toekomstmuziek. Waar we in de huisvesting nu al wel naar kijken is hoe we de gebouwen zo effectief mogelijk kunnen gebruiken. We gaan naast de krimp nog te maken krijgen met bezuinigingen in het onderwijs en die wil je liever niet uit je docententeam halen. Dus moet je heel kritisch kijken naar je gebouwen. Want minder leerlingen en de kosten gelijk dat betekent een redelijk effect op je materiële begroting. Zo zijn we aan het onderzoeken of we een gebouw op kunnen heffen (met de gemeente) om een vestiging te sluiten en de leerlingen hier onder te brengen. Het is moeilijk want je hebt het over krimp en daarbij wel een toekomstbeeld maar je zult ook rekening moeten houden met het hier en nu. De krimp loopt geleidelijk maar je kunt een gebouw niet geleidelijk minder maken. Klassen zullen trapsgewijs afnemen maar je kunt wel je onderwijs op een andere manier organiseren. John: Onderwijsgebouwen zijn ook de minst efficiënte gebouwen ter wereld in feite. Die zijn misschien maar 35 weken per jaar in gebruik. Dus als je zoekt naar een bredere invulling daarvan kan het efficiënter gebruikt worden. De aula hier is maar één ruimte en dat staat normaal heel veel leeg. Maar als je nadenkt over huisvesting is hier besloten om hier rekening mee te houden en ze zo veel mogelijk te gebruiken. Marianne: De sportzaal die hier aan vast zit is van de gemeente en die huren wij dus hebben we daar geen eigen voorziening voor. Daarbij hebben we wel een eigen ruimte maar die wordt ook gebruikt voor diploma-uitreikingen en dergelijke (multifunctionele ruimtes). De aula is op te delen in verschillende deelruimten en bevindt zich deels op de trap. Daarbij hebben we 400 kussentjes waardoor mensen met diploma-uitreikingen allemaal op die trap kunnen plaatsnemen.

Marianne: als je vanuit die insteek bekijkt, een zo efficiënt mogelijke indeling. Scholen uit de jaren '60 en '70 hebben bijvoorbeeld hele brede gangen voor een grote leerlingenstroom. In dit gebouw zijn echter gescheiden pauzes en lestijden waardoor je de stroom verkleint. John: in het Vmbo zie je dat je te maken hebt met hele dure voorzieningen, zeker bij techniek. Marianne: We zijn daarbij aan het kijken of dit een soort laboratorium-setting zou kunnen worden waarbij de techniekvleugel ook als technasium zal kunnen fungeren voor de havoleerlingen. Dat scheelt je enorm in de faciliteiten.

Interview Monsewije: Voorzitter College van Bestuur SVO-PL sinds 2006

Rond 2006 voor het eerst te maken gekregen met de eerste perikelen van krimp rond het aantal leerlingen. Met een aantal regio's in Nederland lopen wij voorop, Zeeland, Noord-oostgroningen en limburg en langzamerhand de Achterhoek en dergelijke. In 2020 krimpt volgens mij ongeveer 50% van de gemeenten dus dat is nog wel een thema dat wel eens onderbelicht wordt. Het bekostigingssysteem is gebaseerd op het aantal leerlingen. En bij dalende leerlingen gaat dat natuurlijk mis. Dat systeem is gebaseerd op gemiddelden met daar wat dalingen en daar wat stijgingen maar dat gaat dus hartstikke mis. Ik krijg problemen met name in de materiële sfeer en in de personeels sfeer en ik heb al afspraken moeten maken met de vakbonden in hoeverre ik personeel kan af laten vloeien, allemaal als gevolg van de bekostigingssystematiek die wij hebben. Met de daling wordt daarbij onvoldoende rekening gehouden. Dus ik heb hele grote scholen die ik aan het afstoten ben met allerlei politiek-bestuurlijke consequenties van dien.

U bent ook lid van de VO-raad?

Ja van de RAR, de ledenadviesraad. Maar daar is het nog geen thema wat speelt moet ik tot mijn schaamte bekennen. Het Rijk ziet het vooral als een regionaal probleem, want het gaat hen hoe dan ook geld kosten dus die duwen dat voor zich uit. Maar ik heb er al problemen mee en met mij meerdere collega's. De VO-raad heeft daar weinig oog voor, helaas. Dus wij zullen, samen met de regio's onze eigen boontjes moeten doppen.

En is die urgentie er in de regio's wel?

Je zult wel moeten. Ik kan niet failliet gaan tenzij ik Amerantis 2 wil worden, dan laat ik het gewoon op de klippen lopen, maar dat is mijn eer te na. Dus je moet gebouwen en personeel afstoten. We hadden vroeger gedacht dat het aantal leerlingen parallel zal lopen met het aantal mensen dat met pensioen zal gaan maar door allerlei maatregelen van voorgaande kabinetten is langzamerhand de ontslagdatum verschoven naar 64 en 11 maanden. Dan heb je dus heel veel mensen in de organisatie zitten waar je iets mee moet. Dat is absoluut een probleem. Nu zijn we langzaam door het dal heen dat mensen van 64 jaar en 11 maanden met pensioen gaan maar dat was nog niet voldoende waardoor wij een additioneel sociaal plan hebben moeten maken zodat we met de bonden door een deur konden. Wij hebben dus van behoorlijk wat fte's afscheid moeten nemen. En dat moet ook want dat moet gelijke tred houden met de daling van het aantal leerlingen.

Hoeveel scholen vallen er onder uw stichting?

8 scholen op 11 locaties met ongeveer 7200 leerlingen, 900 personeelsleden, 750 fte.

Wat is het bijkomende probleem met de huisvesting?

Het bijkomende probleem is dat het leerlingenaantal niet abrupt daalt waardoor er steeds meer lokalen vrijkomen die niet gebruikt worden. Op een gegeven moment valt dan het hakbijl en zul je een school moeten afstoten. Die scholen zijn niet in eigendom van de stichting en worden teruggegeven aan de gemeente in de veronderstelling dat de gemeente zegt 'dank u wel want dan kan ik huizen bouwen'. Maar als je in de krimp zit is je grond zero waard, dus niets waard. Dat betekent enerzijds dat je een hoop politieke fus hebt en anderzijds dat de investering die nog open staat, de boekwaarde, zal moeten worden afgeschreven. Daar ben ik vrij simpel in en dan krijgt de gemeente gewoon het gebouw, maar de politieke fus: gemeenten gaan zich verzetten. In Kerkrade bijvoorbeeld, een gemeente met 50.000 inwoners hebben we nog een Vmbo opleiding (BK tot T) maar het havo/vwo onderwijs willen wij daar sluiten. Dan krijg je een hoop politieke bestuurlijke discussie, waarbij wij gevraagd zijn hangende een onderzoek nog een jaar open te houden. Dat kost je 900.000. Dat wordt wel vergoed maar gaat zo de lucht in. Dus het bestuurlijke verzet tegenover maatregelen is de

hoofdmoot. De school is vaak toch het laatste instituut dat uit een stad of een dorp verdwijnt, eerst het postkantoor, daarna de kruidenier en daarna de basisschool. Dat zijn allemaal dingen die ze zelf hebben geregeld maar de school moet dan blijven. Dat is natuurlijk niet meer te handhaven. Ik heb daar met de minister over gesproken. En de afstand van hier naar hier is 4 km. Normaal fietst iedere leerling meer dan 4 km. Naar een school, soms wel 10 km. Dus waar praten we over? Maar wat men hier gewend is, is dat het voorzieningenniveau dicht bij huis is. En ik zeg: krimp is mobiliteit. Je moet gaan reizen. Je moet bezuinigen, niet alleen op onderwijs maar ook de zorg. We hadden ziekenhuizen in de buurt liggen, die zijn al allemaal weg. In de centrumgemeenten zoals Heerlen, Maastricht, Sittard-Geleen grote ziekenhuizen liggen waarbij straks wordt bepaald in welk ziekenhuis je een operatie krijgt en niet meer op de hoek. Rationeel kunnen we overal heel snel uit zijn, maar irrationeel.... Irrationele argumenten gaan hier een rol spelen. En de plaatselijke politiek die wil zo veel mogelijk houden en komen in verzet.

Welke scholen zijn van u en hoeveel niet?

2 scholen zijn niet van mij. In Parkstad is ongeveer 90% van de scholen van mij zeg maar. 60 tot 70% van de kinderen gaat naar onze scholen denk ik.

Is daar nog een samenwerking op gang gekomen?

In het verleden zijn er wel gesprekken geweest. Als je kijkt naar de cijfers is er zo dat er wel een instelling te veel is en die zal moeten verdwijnen. Of dat bij ons is of bij de concurrent weet ik op dit moment niet. We vinden elkaar wel in het Vmbo, techniekonderwijs, dat daalt in het hele land, zijn we nu in gesprek met het ROC voor de klassen 3 en 4 om die te verplaatsen naar het ROC, om daar doorlopende leerlijnen te krijgen. Dat doen we met z'n allen. Mijn concurrent (LVO) en ik zie je wel dit soort samenwerkingsverbanden.

Het aantal leerlingen zal misschien naar andere scholen gaan, is het zo dat er in de buurt een andere school is?

Ik heb net gezegd dat je hier twee middelbare scholen hebt, één van de concurrent en één van ons. Als je alle scholen in dit gebied pakt, in Parkstad met ongeveer 260.000 inwoners, dan heb je hier in het uiterste puntje heb je Kerkrade en daar gaat de discussie over naar de uiterste grens van Parkstad en dat is dan 10 km. Daar heb ik alle middelbare scholen liggen, dus waar hebben we het over? Dan kom je weer op het bekostigingssysteem van het Rijk. Hier (Kerkrade) is een stichting opgezet (stichting voortgezet onderwijs kerkrade) terwijl er geen toekomst is binnen de huidige bekostigingssystematiek. De weerstand zit puur bij gemeentes. De gemeente Kerkrade heeft zeg maar 48.000 inwoners en die menen recht te hebben op een volledig 'full-swing' Vmbo-T + Havo + vwo-school. Et doch wat gebeurt er: Hier ligt Duitsland dus daar krijg je geen kinderen van, dat is één aspect. Het tweede aspect: We zitten hier in het heuvelland en Kerkrade loopt een beekdal doorheen. Kinderen die daar ten noorde van wonen gaan daar niet doorheen om naar school te gaan dus die gaan naar Heerlen toe en rollen 3 km. De berg af (FIGUUR!!!). Dus de leerlingenstroom is belangrijk en dat vergeten ze gewoon. Duitse leerlingen komen niet naar Nederland toe. Dus in principe heb je maar de helft van je verzorgingsgebied. Dan heb je ook nog het geval van die beekdallen waardoor dat mis loopt.

Gemeentes zijn lokaal georiënteerd en hebben niet het idee van we gaan met z'n allen om tafel zitten en kijken hoe we tot een goede spreiding van scholen kunnen komen. Je zou dat kunnen regelen maar dan zou je moeten werken met een postcodegebied. Maar dat kan natuurlijk niet in de vrijheid van onderwijs en ben ik overigens ook geen voorstander van. Maar dat heeft er wel mee te maken dat wij op de locatie in Kerkrade heel veel verlies lijden, omdat het aantal leerlingen afneemt en wij die gebouwen toch moeten exploiteren. Om je een beeld te geven: één van die scholen in Kerkrade (van de 2) heeft een capaciteit van 600 en daar heb ik nu maar 350 leerlingen dus dat is de capaciteit van de helft dat over is. Terwijl ik toch voor 600 moeten betalen voor elektriciteit en dergelijke.

Als er één gemeente Parkstad is die één overkoepelende visie heeft zal dat wel helpen. Wij hebben ook geworsteld met het afbouwen van Vmbo-locaties omdat het aantal Vmbo-leerlingen afneemt. Dan willen wij één van die vestigingen (Heerlen, Landgraaf en Kerkrade) sluiten en als je zulke keuzes wil maken is er in de politiek tam-tam. Ik zit continu strijd te leveren met allerlei gemeentes. Op een gegeven moment neem ik wel beslissingen maar het wordt me dan tot aan rechtzaken toe ontzettend moeilijk gemaakt. De leerling staat daar helaas niet altijd centraal, bij mij dan wel maar bij anderen niet. Terwijl ze ook wel aanvoelen dat het niet uitmaakt dat kinderen paar kilometer moeten fietsen dat dat geen invloed heeft op de verstandelijke vermogens van het kind.

Het grootste punt is dat leerlingen naar de grote centra trekken. Dat is hier Heerlen. Het hangt een beetje van het schooltype af. In Landgraaf bijvoorbeeld (20 – 30.000 leerlingen) gaat 80% van de leerlingen naar eigen scholen maar in Kerkrade heb je dat uiteraard niet. De afstand tussen Kerkrade-West en het centrum in Heerlen is maar 3 km. Die kinderen komen dan naar Heerlen toe.

De ouders, dat is een appel dat de stichting op de ouders doet, is van 'kies nu voor onze scholen' maar ja ouders kiezen toch voor andere scholen dan Kerkrade, terwijl ze even goed zijn, daar gaat het niet om. Maar ze hebben dan argumenten dat ze toch trekken naar Heerlen. Zo'n stichting zoekt dan de media op en dan krijg je op een gegeven moment de zwarte piet toegespeeld. En de pers vindt het wel leuk. Maar ik kan de stichting niet opofferen aan een problematiek dat in Kerkrade speelt waarbij ik gewoon de zeggenschap hebt om een school te sluiten. Maar goed, tot en met de bemiddeling van de gouverneur is uiteindelijk besloten om de school nog een jaar overeind te houden afwachtende het onderzoek. Wie weet wat daar uit komt maar rekenen kan ik natuurlijk ook wel. Maar de minister betaalt natuurlijk niet voor de school, dat ben ik, behalve dit jaar dan. Ik kan het niet betalen, maar als ik in feite een gebouw erbij moet hebben dat voor de helft leegstaat kan ik dat niet betalen.

Maatregelen op gebouwniveau

Ik heb hier een school in Heerlen waar het aantal leerlingen ook daalt en als dat nog verder daalt geef ik het gebouw voor een gedeelte terug aan de gemeente. Dat kan ook. In de gemeente Heerlen wordt de helft van de basisscholen gesloopt de komende jaren en daar komt dan maar gras voor terug, want in krimpgebieden kan er ook niets anders. Dat hoeft niet slecht te zijn want op de Randstad na is Parkstad het grootste stedelijke gebied en krijg je natuurlijk wel wat meer ruimte.

Het Rijk schuift het vooruit. Dat vind ik zelf heel jammer want je geeft er een hoop geld aan uit. Onderwijs wordt steeds kleiner qua budget. Het aantal AOW-ers groeit, gebouwen komen vrij, de bekostiging moet aangepast worden, die kan niet meer leerlingafhankelijk gemaakt worden omdat de exploitatie niet meer rond te krijgen is.

Pilots

Er zijn wel experimenteerruimtes, dat wil zeggen dat allerlei regels opzij geschoven kunnen worden en bijvoorbeeld leerkrachten van het Mbo les kunnen geven op het Vmbo maar hoe zit het met de verschillende CAO's van docenten, hoe zit het met de leerlingen van verschillende BRIN-nummers dus daar is wel ruimte voor maar nu is de tendens, die discussie loopt nog, om de middelen voor de gebouwen welke nu bij de gemeentes terechtkomen in de algemene uitkering door te decentraliseren aan de stichting. Daar ben ik natuurlijk geen voorstander van want dan zit ik met gebouwen in eigendom waar ik niets mee kan en dus ook geen behoefte aan heb.

De samenwerking van gemeentes

Het is niet zo van we hebben een gezamenlijk probleem en gewoon ieder voor zich. Soms duurt het daardoor wat langer voordat je je doel bereikt of je neemt een besluit en laat alles vervolgens op je af komen. We hebben in Kerkrade al eens een fullswing VO school een jr. college gemaakt en toen kwamen de rechtzaken en die hebben we allemaal wel overleefd maar het wordt je daardoor niet

makkelijker gemaakt. Bovendien zijn we de enige die zulke maatregelen moeten nemen, ik ken in ieder geval geen andere regio's waar dat nu speelt. We kregen een compliment van de minister zelf van jullie zijn goed bezig maar in de plaatselijke politiek is het een probleem. Er zullen allemaal keuzes gemaakt moeten worden en dat kun je het beste gezamenlijk doen maar dan zul je over je eigen schaduw heen moeten stappen en toch zeggen van misschien krijgen we het zo van de grond.

Zijn er mensen die uw standpunt(en) lijken te begrijpen?

De ouders zijn geïnteresseerd zolang hun kinderen op de school zitten en daarna maakt het ze geen bal meer uit, dat is simpel. Als je kijkt naar de politiek, in marketingtermen, als wij onze scholen niet meer hebben dan zijn we minder aantrekkelijk voor nieuwe inwoners, dat kan. De provincie doet wel onderzoek maar vindt het toch voornamelijk een regionale zaak. Dus dat zijn toch verschillende stakeholders met verschillende meningen. Verschillende type mensen die bij deze problematiek betrokken zijn. De politiek is vrij eensgezind want als ze tegen zijn is het slecht voor hun imago dus laat ik dan toch maar voor zijn. Zo zijn ze ook bezig met een groot centrumplan terwijl de bevolking sterk aan het krimpen is of dat de bevolking 10 km. verder naar Heerlen gaat. En dan komt er toch een nieuw winkelcentrum voor tientallen miljoenen.

Heerlen heeft één school op de grens van Kerkrade van schrik niet 30.000 vierkante meter, geopend in 2005 waarvan ik maar tussen de 5.000 en 6.000 vierkante meter nodig heb. Die valt onder de gemeente Kerkrade maar als die meer richting Kerkrade had gelegen had je nog enigszins potentie en dat was van de vorige politiek een verkeerde beslissing. Kijk in Landgraaf heeft nog een boekwaarde van 22.000.000 en daarover zijn we in gesprek met de gemeente van het aantal vierkante meters moet terug. Gemeentes hebben alle Essent aandelen verkocht dus die hebben nog wel wat vermogen, maar dat wil men daar niet voor gebruiken.

Als je onze situatie vergelijkt met die van dhr. Schings heeft hij maar met één gemeente te maken en ik met drie. Dat verergert het probleem ook wel. En ook nog eens heel verschillende gemeentes die elkaar ook op andere gebieden dwarsliggen, niet alleen op het gebied van onderwijs. In andere gemeenten kijkt men toch met een ander perspectief naar problemen. Waar we elkaar min of meer hebben gevonden is de woningbouw.