
LVO - Deelonderzoek II Monopoliepositie en onderwijskwaliteit

November 2018





Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC, waarnemend voorzitter

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

1	De vraag van de raad	4
2	De onderwijssituatie in Maastricht	5
3	Een bestuurlijk monopolie	7
4	Concurrentie en leerprestaties	9
5	Motieven voor schoolkeuze	11
6	Samenvattende resultaten literatuur	14
7	Beschouwing	15
8	Beantwoording van de vraag	17
9	Bestuurlijke reactie	19



1 De vraag van de raad

De deelvraag van de raad van 9 juli 2018 aan de Rekenkamer Maastricht luidt letterlijk als volgt:
"LVO Maastricht heeft een monopoliepositie in de stad. Velen denken dat die monopoliepositie op zich een grote belemmering is om de problemen toekomstbestendig op te lossen. Anderen denken dat dat niet per se zo hoeft te zijn en dat de toelating van een nieuw bestuur (als zich daar al iemand voor meldt) op zich niet tot betere oplossingen leidt. Onze vraag is dus: *Is de monopoliepositie van LVO Maastricht nadelig bij het zoeken naar toekomstbestendige oplossingen en zijn er mogelijkheden om, bij het feitelijk bestaan van een monopoliepositie, effectief (toe)zicht te houden op ontwikkelingen in het onderwijs in de stad*".

Een complex geformuleerde vraag die enige exegetische vergt.

In het eerste deel van de vraag (is monopolie nadelig bij zoeken naar oplossingen?) wordt vastgesteld dat LVO Maastricht een monopoliepositie heeft, die in het tweede deel (bij het feitelijk bestaan van een monopoliepositie) ter discussie gesteld lijkt te worden. Uit de vraag wordt niet duidelijk WIE de toekomstbestendige oplossingen zou moeten zoeken. Ook wordt niet onmiddellijk duidelijk wie het (toe)zicht zou moeten houden op de onderwijsontwikkelingen.

Wij interpreteren de vraag van de raad als volgt.

Het eerste deel van de vraag (of de monopoliepositie van het bestuur nadelig voor het zoeken naar oplossingen) zal worden beantwoord door de voor- en nadelen van een bestuurlijk monopolie kritisch te beschouwen. En vervolgens verkennen of een bestuurlijk monopolie voldoende waarborgen kan bieden om een goede onderwijskwaliteit te realiseren tegen de achtergrond van de vraag of en in welke mate concurrentie tussen onderwijsinstellingen de onderwijskwaliteit bevordert.

De vraag naar de mogelijkheden om effectief (toe)zicht te houden op ontwikkelingen in het onderwijs in de stad, hebben we – voor zover het gaat over de bevoegdheden van de raad om (toe)zicht te houden op het onderwijs in de stad – beantwoord in het eerste deelonderzoek van de rekenkamer.



2 De onderwijssituatie in Maastricht

In het voorgezet onderwijs is de schaalvergroting ruwweg rond de eeuwwisseling goed op gang gekomen. Tegelijkertijd met de invoering van de lumpsumbekostiging¹ (in 1995) is een toename zichtbaar van fusies tussen schoolbesturen om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de professionaliteit te verhogen. Enkele cijfers: in 1994 waren er in Nederland nog 486 schoolbesturen, in 2018 zijn dat er 340. Onder één bestuur vallen gemiddeld twee middelbare scholen. Op een schoolvestiging zitten gemiddeld 625 leerlingen. Gemiddeld gesproken is er dus geen sprake van 'leerfabrieken'.

Ook in Limburg en in Maastricht is er sprake van bestuurlijke schaalvergroting. De Stichting LVO is een van de grote schoolbesturen in Nederland en is verantwoordelijk voor 21 scholen in de provincie Limburg, met in totaal 28.000 leerlingen en 3.000 personeelsleden. In heel Limburg zijn 11 schoolbesturen actief in het voortgezet onderwijs.

In Maastricht is LVO het enige bestuur dat VO-scholen in stand houdt. Daarmee is in ieder geval voor wat betreft het aantal schoolbesturen in Maastricht, sprake van een monopoliesituatie. Het gaat in Maastricht om vijf scholengemeenschappen onder het gezag van LVO: Porta Mosana College (PMC), St. Maartenscollege (SMC), Bonnefantencollege (BFC), Bernard Lievegoed school voor Vrijeschool Onderwijs (BLS) en het United World College voor internationaal onderwijs (UWCM)².

De demografische ontwikkeling maakt ook in Maastricht een heroverweging van het scholenbestand noodzakelijk. Daarbij aantekendend dat demografische krimp vaak een stimulans voor scholen is om te fuseren³. Er wordt een krimp verwacht in de basisgeneratieleerlingen van zo'n 20% tot 2032. Daardoor ontstaat bij ongewijzigd beleid overcapaciteit die opgelost moet worden. Volgens het Masterplan⁴ zijn ook vrijwel alle gebouwen (exclusief UWCS en BLS) functioneel en technisch

¹ Lumpsumbekostiging wil kort en goed zeggen dat schoolbesturen, afhankelijk van enkele vooraf bepaalde parameters, een som geld ontvangen die naar eigen inzicht besteed kan worden. Het schoolbestuur bepaalt dus de bestemming, niet het ministerie. De gedachte hierachter is dat schoolbesturen beter, dan de minister, in staat zijn te bepalen waaraan middelen op schoolniveau besteed moeten worden. Kritiek op dit systeem is dat dit 'eigen inzicht' van het schoolbestuur kan leiden tot besparing op het primaire onderwijsproces en extra bestedingen voor management en overhead. Dat accentueert nog eens extra de noodzaak voor een goede opzet en werking van de checks and balances, zowel binnen het schoolbestuur als binnen de scholengemeenschap. Waaronder dus ook een goed functionerende OR en MR wordt begrepen.

² Het United World College is formeel onderdeel van het Porta Mosana College, maar neemt – als internationale school – een dermate bijzondere positie in het scholenlandschap in Maastricht in, dat het gebruikelijk is om deze vestiging van het PMC afzonderlijk te benoemen.

³ Voorbeeld: stel er zijn 5 scholen met ieder 100 leerlingen en er wordt een krimp verwacht van 20% terwijl de opheffingsnorm (wettelijk of economisch) ligt bij 90 leerlingen. Zonder samenvoeging zouden er 5 scholen kunnen sneuvelen. Gaan ze samen in één school van (na de krimp) 400 leerlingen, dan blijft er één wel levensvatbare school over.

⁴ 'Onderwijs is van ons allemaal', Masterplan (her)inrichting voortgezet onderwijs en huisvesting Maastricht, januari 2018



verouderd en past de locatie niet altijd meer bij de huidige omstandigheden. Ook dat is een reden om het scholenbestand te heroverwegen.

Met het herschikkingsplan Onderwijs Ontwikkeling op Maat (OOM) van het LVO uit 2012 – ook wel ‘Domeinenplan’ genoemd – werd beoogd om de drie scholengemeenschappen PMC, SMC en BFC om te vormen tot drie scholen met ieder een eigen onderwijssoort (domein): beroepscollege (vmbo), VWO en mavo/havo. Daarmee zou de facto per domein ook op schooltype een monopolie ontstaan, met uitzondering van de Vrije School en het United World College. Die zouden in dat plan ongewijzigd voortbestaan.

Deze herschikkingsoperatie had geen draagvlak; niet bij de ouders en niet bij het personeel. Het gebrek aan keuzes voor ouders en leerlingen in combinatie met een grotere fysieke afstand, lijkt de voornaamste factor te zijn voor dit gebrek aan draagvlak. Een keuze voor een bepaald schooltype leidde immers onontkoombaar naar één specifieke school. Het gebrek aan draagvlak in combinatie met een afnemend aantal leerlingen (waarvan wellicht een nog groter deel kiest voor onderwijs buiten de stad) maakten een nieuw plan noodzakelijk. Dat is het in 2018 voorliggende Masterplan met de daarin geformuleerde ambitie om 80% van de uitstroom weer terug te krijgen. Dit Masterplan formuleert als eindsituatie twee brede scholengemeenschappen in Maastricht. De Vrije School en het United World College blijven ook in dit nieuwe plan ongewijzigd voortbestaan.



3 Een bestuurlijk monopolie

Monopolie is een begrip uit de economische theorie en verwijst naar een situatie waarin slechts één aanbieder een bepaald product op de markt brengt, waardoor deze aanbieder zelf de prijs en kwaliteit kan bepalen. De consument heeft geen keuzevrijheid (behalve het niet-aanschaffen van het product). Concurrentie en keuzevrijheid hangen onlosmakelijk met elkaar samen: concurrentie is de situatie aan de aanbodkant (producent) en keuzevrijheid is de wens van de vrager (consument).

In het onderwijs is het bestuur de 'aanbieder' en kun je spreken van een bestuurlijk monopolie als er slechts één bestuur is dat scholen in stand houdt die redelijkerwijs bereikbaar zijn voor de leerlingen.

Bestuurlijke schaalvergroting heeft ontegenzeggelijk voordelen. Die liggen voornamelijk op het terrein van de efficiency in de bedrijfsvoering. Overheadtaken (zoals administratie, inkoop, onderhoud, ICT, facilitair) kunnen schooloverstijgend georganiseerd worden en dat verhoogt de doelmatigheid, zodat meer middelen in potentie voor onderwijs kunnen worden ingezet. Ook op het gebied van personeelsbeleid zijn voordelen te behalen: flexibele inzetbaarheid, eenvoudiger vervanging en meer specialisaties worden mogelijk door de schaalgrootte.

Bestuurlijke schaalvergroting heeft ook nadelen, namelijk het risico dat keuzevrijheid en legitimatie onder druk komen staan. De Onderwijsraad heeft in zijn rapport 'De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlands onderwijs' uit 2008⁵ deze twee essentiële kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel onderzocht: keuzevrijheid en legitimatie. Keuzevrijheid is de mogelijkheid voor ouders, leerlingen en studenten om te kiezen tussen een variëteit aan onderwijsinstellingen en wordt gezien als een wezenskenmerk van het Nederlandse onderwijsbestel. Legitimatie is het draagvlak voor en betrokkenheid bij de onderwijsinstelling van ouders, leerlingen, docenten en andere stakeholders. Deze kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel kunnen onder druk komen te staan in een situatie met bestuurlijke schaalvergroting.

Op het aspect **keuzevrijheid** constateert de Onderwijsraad:

- dat de variëteit aan bestuursvormen afneemt (het verenigingsmodel bijvoorbeeld komt weinig meer voor). Bij een bestuurlijk monopolie is bestuurlijke variëteit per definitie afwezig.
- dat het risico bestaat dat het aanbod van openbaar en bijzonder onderwijs verschaalt als gevolg van het ontstaan van samenwerkingsbesturen⁶. LVO is een samenwerkingsbestuur.
- dat het risico bestaat dat grootschalige besturen uit efficiencyoverwegingen kiezen voor uniformering van de pedagogisch-didactische aanpak.

Over het aspect **legitimatie** signaleert de Onderwijsraad een dreigend legitimatietekort, omdat schaalvergroting kan leiden tot (te) geringe betrokkenheid van ouders en maatschappelijk

⁵ Onderwijsraad, 2008, De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs.

⁶ Een samenwerkingsbestuur is een bestuur dat zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt.



belanghebbenden bij de school. Naarmate de besturen in het voortgezet onderwijs groter worden, neemt ook de afstand toe tussen ouders en bestuur en tussen personeel en bestuur. Dit ondergraaft de legitimatie. Echter "hoe grootschalig een school voelt hangt af van hoe je onderwijs en schoolgebouw inricht" aldus een woordvoerder van de VO Raad, de koepel van middelbare schoolbesturen in Nederland in het NRC van 8 september 2018.

In een situatie waarin de bestuurlijke schaalvergroting ook een monopolie tot gevolg heeft – zoals bij het voortgezet onderwijs in Maastricht het geval is – zijn de genoemde voor- en nadelen (en kansen en risico's) manifest. Overigens is hierbij de kanttekening te maken dat de geografische situatie van Maastricht wél de mogelijkheid biedt om buiten Nederland een school voor voortgezet onderwijs te bezoeken. Daarmee wordt het bestuurlijke monopolie van het LVO minder absoluut.

Een bestuurlijk monopolie leidt niet noodzakelijk tot een gebrek aan keuzevrijheid op schoolniveau en ook niet noodzakelijk tot een legitimatietekort. Het zijn risico's die beheerst kunnen worden. Ook in een situatie met slechts één schoolbestuur is het mogelijk om op het fysieke niveau van de scholen voor ouders en leerlingen een ruim keuzeaanbod te handhaven.

Dat vraagt differentiatie tussen de scholen van hetzelfde bestuur, waardoor die scholen een eigen 'geur en kleur' ontwikkelen die tot uitdrukking komt in de pedagogisch-didactische aanpak, het sociale klimaat, de levensbeschouwelijke achtergrond, maar ook in de huisvesting. Een herkenbare huisvesting bij voorkeur in een 'eigen' gebouw.

Keuzevrijheid is een wezenlijk kenmerk van het onderwijsbestel. In Maastricht is er dus geen bestuurlijke keuzevrijheid. In ander onderzoek dat door de Onderwijsraad wordt aangehaald⁷ benadrukken geraadpleegde bestuursleden dat op het fysieke niveau van de scholen voor ouders en leerlingen wel een ruim keuzeaanbod kan bestaan: "De externe vrijheid is dan vervangen door een interne vrijheid".

Maar is er wel keuzevrijheid tussen de scholen voor voortgezet onderwijs in Maastricht? En waarom is die keuzevrijheid eigenlijk zo belangrijk? Daarover gaat de volgende paragraaf.

⁷ Onderwijsraad: "Variëteit in schaal", Onderwijsraad oktober 2005.



4 Concurrentie en leerprestaties

In dit verband is de vraag interessant of concurrentie in het onderwijs de kwaliteit van het onderwijs verhoogt.

Leerprestaties zijn het resultaat van het onderwijs en vormen een maat om de kwaliteit in kaart te brengen en te vergelijken. Het gaat dan om testcores, scores op centrale toetsen of examens. Maar onderwijskwaliteit is meer dan alleen de gemeten leerprestaties aan de hand van testcores en eindexamens. Sociale vaardigheden, brede maatschappelijke ontwikkeling, culturele vorming etc. zijn hierbij eveneens van belang. Ook kan de normatieve vraag worden gesteld, of een school met bijvoorbeeld een hoog gemiddeld eindexamencijfer een betere onderwijskwaliteit levert dan een school met een lager gemiddelde eindexamencijfer, maar met een hoger aandeel geslaagden.

Hoe dan ook bestaat er brede consensus dat CITO-scores en eindexamencijfers indicatoren zijn voor de leerprestaties.

Om de vraag te beantwoorden of concurrentie de kwaliteit van het onderwijs verhoogt, baseren wij ons op een artikel van André de Moor "Concurrentie en kwaliteit in het primair en voortgezet onderwijs"⁸.

De Moor heeft door middel van literatuurstudie onderzocht of meer concurrentie tussen scholen de onderwijskwaliteit verhoogt. En dus ook – zo voegen wij daaraan toe – de verwachting dat minder concurrentie of een monopolie (afwezige concurrentie), leidt tot een lagere onderwijskwaliteit.

De Moor kiest als maat voor onderwijskwaliteit de leerprestaties, dus de scores op centrale toetsen of examens, met tegelijkertijd het besef dat onderwijskwaliteit meer is dan dat.

Op basis van internationale literatuur (41 empirische studies) en ook Nederlands onderzoek naar concurrentie tussen scholen in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs, concludeert De Moor dat het verband tussen concurrentie en leerprestaties (als maat voor onderwijskwaliteit) weinig robuust is. Sommige onderzoeken laten een licht positief verband zien, andere juist een licht negatief verband⁹.

De Moor constateert dat dit strookt met de bevinding dat voor ouders de leerprestaties niet doorslaggevend zijn bij de schoolkeuze. Een goede sfeer, fysieke locatie, reputatie, of hun kind het naar de zin heeft etc. (zie hierna in par.5), zijn belangrijkere factoren. Concurrentie tussen scholen om daardoor meer leerlingen te trekken zal een bredere basis moeten hebben dan uitsluitend leerprestaties.

Tot zover De Moor.

Een ander relevant onderzoek naar de relatie tussen concurrentie en leerprestaties is te vinden in het rapport van Centraal Planbureau (CPB) "Kansrijk onderwijsbeleid"¹⁰. Dit rapport behandelt

⁸ Gepubliceerd in TPEdigitaal 2009, jaargang 3(3) 65-79

⁹ Daarom is er ook (een academische) discussie over de vraag of betere schoolprestaties juist monopolievorming in de hand werken. Is er een causaal verband of 'slechts' een correlatie?

¹⁰ CPB: "Kansrijk onderwijsbeleid" (2016).



beleidsmaatregelen in het onderwijs en geeft inzicht in de feitelijke effecten van die beleidsmaatregelen. Een van de bestudeerde onderwerpen is de schoolleiding en de prikkels voor schoolleiders om de leerprestaties te verhogen. De prikkels die worden behandeld zijn: de vrije schoolkeuze, het openbaar maken van schoolprestaties door de media, de onderwijsinspectie en het sanctioneren van zwakke scholen. Zoomen we in op de vrije schoolkeuze dan meldt dit CPB-rapport:

"Schoolleiders reageren op vrije schoolkeuze. Als er vrije schoolkeuze is, in combinatie met leerlinggebonden financiering, zorgen schoolleiders ervoor dat de leerprestaties van leerlingen beter zijn. Gedeeltelijke inperking van vrije schoolkeuze (zoals in Nederland door bijvoorbeeld toewijzingssystemen en in krimpregio's) kan daarom leerprestaties verlagen."

De toevoeging van het CPB dat de concurrentieprikkel sterk genoeg moet zijn, is betekenisvol: als scholen (i.c. de schoolleiders) niet de (financiële) gevolgen ondervinden van het vertrekken van leerlingen, heeft concurrentie geen effect op de leerprestaties.

Kijken we naar de vier in het CPB-rapport aangehaalde internationale onderzoeken¹¹ dan is de samenvattende conclusie dat er geen of hoogstens een diffuus verband is tussen concurrentie van scholen en de gemeten leerprestaties van leerlingen.

¹¹ Het gaat hierbij om onderzoeken in Zweden, Milwaukee (VS), Chili en Nederland.



5 Motieven voor schoolkeuze

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat er geen of slechts een gering effect is van concurrentie op de leerprestaties. De mogelijke verwachting dat concurrentie goed is voor de leerprestaties is wellicht gebaseerd op de veronderstelling dat ouders, bij een vrije schoolkeuze, overstappen naar een andere school als zij niet tevreden zijn. Dat roept de vraag op op welke wijze ouders en leerlingen wél tot een gemotiveerde schoolkeuze komen.

Er blijkt relatief weinig (empirisch) onderzoek te bestaan naar de motieven voor de schoolkeuze van ouders. Voor Nederland heeft het SCP hier in 2004 onderzoek naar gedaan.

Het SCP maakt in haar studie¹² een onderscheid tussen de schoolkeuzemotieven en de factoren die uiteindelijk de doorslag hebben gegeven om een bepaalde school ook feitelijk te kiezen. Hieruit blijkt dat de top 5 (van de 19) van motieven die ouders formuleren voor de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs bestaat uit:

- naar de zin van het kind zijn,
- voldoende moderne leermiddelen (ICT),
- aandacht voor sociale vaardigheden,
- schoonmaak en onderhoud gebouw,
- aandacht voor leerprestaties.

Opvallend in de lijst met 19 motieven is, althans voor ons, dat denominatie (aansluiten bij levensovertuiging) een overweging is die laag scoort (op plaats 15).

Bij de vraag welke overwegingen de doorslag hebben gegeven bij de gemaakte keuze van een school voor voortgezet onderwijs, is de top vijf van overwegingen als volgt:

- naar de zin van het kind,
- bereikbaarheid,
- goede naam van de school,
- aandacht voor leerprestaties,
- bezocht worden door vriendjes/vriendinnetjes.

Denominatie komt op de zevende plaats en is daarmee belangrijker voor de uiteindelijke keuze, dan ouders in eerste instantie aangaven.

Voor wat betreft Maastricht wordt wel in de pers gemeld – en niet fundamenteel bestreden door LVO en/of gemeente – dat ruim 40% van de Maastrichtse kinderen niet naar 'Maastrichts' onderwijs gaat, maar naar buurgemeenten en België. Blijkbaar zijn de scholen daar aantrekkelijker dan de scholen in Maastricht

Een bijzondere omstandigheid in Maastricht en het Heuvelland is dat een schoolkeuze in België ook tot de mogelijkheden behoort. Een stijgend percentage van de VO-populatie in Maastricht en het

¹² Sociaal Cultureel Planbureau, 2004, "Ouders over opvoeding en onderwijs"



Heuveland kiezen voor een school in België. Dat is voor het LVO aanleiding geweest om onderzoek te laten doen naar de aantallen leerlingen die kiezen voor onderwijs in België en naar de beweegredenen om dit te doen.¹³

Dat onderzoek is uitgevoerd door ICS-adviseurs en op 10 april 2018 aangeboden aan het bestuur van LVO. Daarbij zijn de clusters bestudeerd van LVO Maastricht, LVO Noord, LVO Weert en LVO Westelijke Mijnstreek.

Enkele conclusies:

- De aantallen Nederlandse leerlingen die naar het secundair onderwijs gaan in België zijn aanzienlijk hoger dan de aantallen die naar andere onderwijsvormen gaan. Dit kan betekenen dat de afstand bij secundair onderwijs een minder grote rol speelt.
- Met name het praktijkgericht (techniek)onderwijs heeft aantrekkingskracht op Nederlandse leerlingen. Het overgrote deel van de Nederlandse jongeren dat naar België gaat, kiest voor een opleiding in het beroepssecundair onderwijs (BSO). Deze opleidingen zijn gericht op de scholing tot vakman. Het diploma secundair onderwijs geeft bovendien toegang tot een veelvoud aan vervolgopleidingen, ook in het hoger onderwijs.
- Het pedagogisch klimaat is afwijkend van het pedagogisch klimaat in Nederland. Meer structuur, meer duidelijkheid en regelmaat, meer toezicht, meer terugkoppelmomenten naar ouders. Geen lesuitval en kleinere groepen.
- Het imago van het VMBO in Nederland is niet goed. Ouders hebben het gevoel dat hun kind terecht komt op een school met enkel leerlingen met een laag niveau en met relatief veel leerlingen met 'rugzakjes'. De PR van Belgische scholen is bovendien goed.
- In België is de voor-, tussen- en naschoolse opvang gratis. Dat maakt een keuze voor België financieel aantrekkelijk. Eenmaal in het Belgische systeem is terugkeer naar het Nederlandse voortgezet onderwijs niet vanzelfsprekend.
- Het Belgische voortgezet onderwijs kent een brede onderbouw van 2 jaar. De niveaukeuze volgt dus later dan in Nederland.

Voor Maastricht presenteert het rapport de volgende cijfers:

De omvang van de uitstroom in het voedingsgebied van LVO Maastricht is relatief fors. In Maastricht stroomt 7,6% van de leerlingen uit naar België en in Eijsden-Margraten zelfs 11,8%. De nabijheid van twee scholen voor secundair onderwijs, in Voeren en in Lanaken, zal hierop invloed hebben. Vanuit Meerssen en Valkenburg aan de Geul is de uitstroom een stuk kleiner (ongeveer 2,5%).

Dit zijn de cijfers uit het schooljaar 2016-2017. De afgelopen jaren laten een stijging in uitstroom zien. In 2014-2015 was de totale uitstroom in het voedingsgebied Maastricht 5,9% en dat is in 2016-2017 gestegen naar 7,2%. Vooral Eijsden-Margraten laat een stijging zien van 8,2% naar 11,8%. Maastricht een stijging van 6,2% naar 7,6%. Of deze stijging verband houdt met de onrust rond het Domeinenplan, is niet onderzocht.

¹³ De Rekenkamer Maastricht dankt het LVO voor het beschikbaar stellen van het rapport voor onderzoeksdoeleinden.



Deze verkenning van de relatie met het Belgisch onderwijs leidt tot de conclusie dat in essentie voor de Maastrichtse situatie er wel degelijk sprake is van concurrentie op zowel bestuurlijk niveau als op schoolniveau. Dit blijkt ook uit de voorgenomen maatregelen om de uitstroom naar België te verminderen en leerlingen weer naar het Maastrichtse onderwijs¹⁴ te brengen.

Dit streven – en ook de effectuering daarvan – laat uiteraard de conclusie onverlet dat concurrentie (of een monopoliepositie) geen of hoogstens een diffuus effect heeft op de leerprestaties van de leerlingen. Omgekeerd geldt wel dat goede leerprestaties vrij hoog scoren (vierde plaats) op de lijst van motieven die de feitelijke schoolkeuze bepalen.

Samenvattend is de schoolkeuze van ouders en leerlingen de resultante van een groot aantal overwegingen. Leerresultaten blijken daarbij niet de doorslag te geven, maar vooral de vraag of een leerling zich prettig voelt op de school. Voor de leerlingen in Maastricht en het Heuvelland zijn er aanvullende overwegingen om te kiezen voor een school in België.

¹⁴ Overigens ligt het iets ingewikkelder. Het streven leerlingen terug te halen met bijvoorbeeld meer structuur en discipline, zou ook tot gevolg kunnen hebben dat leerlingen die juist kiezen voor het Maastrichtse LVO vanwege de – in verhouding met België - vrijere manier van werken, juist dan en daarom het Maastrichtse onderwijs gaan verlaten.



6 Samenvattende resultaten literatuur

Allereerst een belangrijk disclaimer: alle onderzoeken kennen hun eigen aanpak, definities en methoden. Daarom is onderlinge vergelijkbaarheid riskant en wetenschappelijk gezien ook niet verantwoord. Desondanks denken we dat op basis van het vergelijkende literatuuronderzoek wel enkele kwalitatieve uitspraken mogelijk zijn die helpen om de situatie van het voortgezet onderwijs in Maastricht te duiden.

We vatten een en ander samen.

- Bestuurlijke schaalvergroting kent voordelen op het terrein van onderwijs en bedrijfsvoering (specialisten aantrekken wordt door de schaal mogelijk, doelmatiger bedrijfsvoering zodat relatief meer geld naar het primaire proces kan gaan).
- Schaalvergroting kent ook risico's die met name liggen op het vlak van keuzevrijheid en legitimatie.
- Een bestuurlijk monopolie vergroot deze risico's.
- Er bestaat een nauwelijks, in ieder geval een weinig robuust, verband tussen concurrentie en schoolprestaties.
- Keuzevrijheid voor ouders en leerlingen is een kenmerk van het Nederlandse onderwijs, omdat dit een uitdrukking is van de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving.

Keuzevrijheid heeft ook betekenis als het gaat om leerresultaten, maar de correlatie tussen concurrentie en leerresultaten is weinig robuust. Als er een keuzemogelijkheid is, staan er andere motieven centraal dan leerresultaten: vooral de vraag of leerling zich prettig voelt op de school.



7 Beschouwing

Keuzevrijheid is een wezenskenmerk van het Nederlandse onderwijs. Ouders en leerlingen vinden het belangrijk. Er is een weinig robuust verband tussen concurrentie en schoolprestaties. De mogelijkheid om te kunnen kiezen tussen scholen van verschillende besturen is eigenlijk niet relevant. Het feit dat ouders en leerlingen uit Maastricht kiezen voor een school in Meerssen of Gulpen – wat ook LVO-scholen zijn – is een indicatie dat de school de betekenisvolle entiteit is voor ouders en leerlingen en dat daarbij de vraag onder welk bevoegd gezag die school ressorteert ondergeschikt is.

Als we naar het voortgezet onderwijs in Maastricht kijken, dan is er sprake van een bestuurlijk monopolie. Kijken we even over de landsgrenzen en betrekken ook België daarbij, dan is er geen sprake van een (bestuurlijk) monopolie. Reële keuzes – ook op bestuursniveau – zijn dan mogelijk. Onderzoek dat op initiatief van het LVO is uitgevoerd, laat zien dat meerdere factoren bijdragen aan de keuze voor België.

Schaalvergroting op bestuurlijk niveau heeft voordelen en nadelen zoals geschetst in paragraaf 3, maar is niet beslissend om te voldoen aan de eisen van keuzevrijheid en legitimatie.

Ook binnen een groot bestuur is differentiatie tussen scholen mogelijk. De afzonderlijke scholen onder één bestuur kunnen een eigen identiteit, een eigen (kleinschaligere) kleur en geur ontwikkelen. De schoolleiding speelt daarin een belangrijke rol. Daarmee wordt de **keuzevrijheid** erkend en herkend.

De directe betrokkenheid van ouders en leerlingen bij 'hun' school – en daarmee de **legitimatie** – wordt ook bevorderd als scholen een duidelijk profiel hebben.

Er zijn geen externe factoren die het onmogelijk maken om in Maastricht keuzevrijheid in het voortgezet onderwijs te realiseren. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als de bevolkingsomvang zo gering zou zijn dat meer dan één school voor voortgezet onderwijs niet levensvatbaar zou zijn. Maastricht is groot genoeg om meerdere VO-scholen te rechtvaardigen.

Het ligt dan ook in de rede om keuzevrijheid tussen scholen in het voortgezet onderwijs in Maastricht te willen handhaven.

Differentiatie kost wel geld: immers een eigen kleur en geur betekent dat efficiency niet de enige overweging is bij het maken van keuzes. Uniformering van de pedagogisch didactische aanpak bijvoorbeeld is wellicht efficiënt, maar leidt niet tot het realiseren van keuzevrijheid.

De opbrengsten van efficiency-operaties kunnen, mits goed besteed, juist het primaire proces ten goede komen. Voor de schoolleiders is een voldoende mate van autonomie nodig om de eigen kleur en geur te ontwikkelen die aansluiten bij de behoeften van de leerlingen. Differentiatie verlangt ook een herkenbare huisvesting, bij voorkeur in een 'eigen' gebouw. Dat betekent dat ook de gemeente aan zet is om met investeringen in de huisvesting randvoorwaarden te scheppen voor gedifferentieerd onderwijs. Het is dus niet alleen een opgave voor het schoolbestuur om gedifferentieerd onderwijs mogelijk te maken, maar ook voor de gemeente om dit gebouwelijk goed te faciliteren.

Om binnen een grootverband kleinschalig te organiseren, moet je beschikken over goed werkende stuur- en verantwoordingsmechanismen. *Checks and balances*, transparante besluitvorming, robuuste medezeggenschapsorganen, leerling- en ouderparticipatie. Schoolbesturen beslissen waaraan de



beschikbare middelen (lumpsum) worden besteed. Financiële en inhoudelijke autonomie is belangrijk om de schoolbesturen in staat te stellen besluiten te nemen die aansluiten bij de lokale behoeften. Het is daarbij wezenlijk dat de afzonderlijke scholen (de schoolleiders) invloed hebben op die besluitvorming. Zowel op schoolniveau als op bestuursniveau moet er een goede balans zijn tussen autonomie en verantwoording. Expliciet vooraf communiceren hoe de middelen besteed gaan worden en daar achteraf ook transparant verantwoording over afleggen. Ook nadrukkelijk over de achterliggende keuzes. Als vooraf goed wordt gecommuniceerd waar de middelen aan worden besteed, kan dit ook achteraf door de stakeholders (waaronder de gemeente) worden beoordeeld, zodat in het volgend traject medezeggenschapsraden en maatschappelijke partners mee kunnen praten over de besteding van de lumpsum. Dat geeft binding en vertrouwen. De thans door de minister recent aangekondigde vereenvoudiging¹⁵ van de lumpsumparameters creëert nu ook een goed moment om dit met elkaar af te spreken en concreet vorm te geven, zodat er een beter balans ontstaat tussen autonomie en verantwoording.

Gemeente en schoolbestuur¹⁶ hebben ieder een eigen maar ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid om onderwijs in Maastricht te realiseren met voldoende keuzevrijheid en toereikende legitimatie bij ouders, leerlingen en andere stakeholders, waaronder in ieder geval ook de toeleverende en afnemende scholen.

De situatie in Maastricht met één schoolbestuur voor het voortgezet onderwijs heeft als voordeel dat het voor de gemeente eenvoudiger is om met één partij te overleggen en afspraken te maken, dan met meerdere partijen. Concreet: een gemeente kan makkelijker afspraken maken met één schoolbestuur dan met vijf schoolbesturen. Het monopolioïde schoolbestuur 'levert' een gedifferentieerd onderwijsaanbod (qua denominatie, pedagogisch-didactische aanpak, locatie, met stevig verankerde medezeggenschap); de gemeente faciliteert deze differentiatie met adequate huisvesting. Bij voorkeur vastgelegd in meerjarige afspraken.

¹⁵ Financieel dagblad, 17 augustus 2018.

¹⁶ Er zijn natuurlijk meerdere partijen, maar we spitsen het gemakshalve toe op deze twee actoren.



8 Beantwoording van de vraag

Samenvattend hebben we gezien dat een bestuurlijk monopolie niet echt relevant is: niet voor de keuzevrijheid en niet voor de legitimatie, op voorwaarde dat er binnen het bestuur meerdere scholen met een 'eigen geur en kleur' aanwezig zijn. De school is de relevante grootheid voor keuzevrijheid en legitimatie.

Binnen de landsgrenzen geldt voor Maastricht dat er sprake van een bestuurlijk monopolie. Echter wordt het blikveld verruimd tot en met het omliggende België, dan is in die bredere context geen sprake van een bestuurlijk monopolie maar juist van concurrentie zoals ook blijkt uit de in het Masterplan aangekondigde maatregelen om leerlingen weer 'terug te winnen' van België.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat er een weinig robuust verband is tussen monopolie/concurrentie en leerprestaties. Daarmee is concurrentie vanuit de optiek van leerprestaties geen relevant thema. Wel – op schoolniveau – vanuit de optiek van keuzevrijheid en legitimatie. Dat pleit er per saldo voor om een combinatie te vinden tussen grootschalig besturen (met als voordeel dat de bedrijfsvoering efficiënt georganiseerd kan worden, waardoor relatief veel middelen aan het primaire proces besteed kunnen worden, specialismen aanbieden mogelijk wordt etc.) en kleinschalig organiseren (kleinschalige scholen, gedifferentieerd aanbod, eigen identiteiten) wat keuzevrijheid voor ouders en leerlingen mogelijk maakt..

Daarvoor moet wel aan enkele randvoorwaarden worden voldaan:

- Goede interactie tussen schoolbestuur en afzonderlijke schoolleiders.
- Transparante besluitvorming over allocatie van middelen en achteraf verantwoording en motivering van de bestedingen.
- Open communicatie.
- Heldere besluitvormingsprocessen waarin ook de medewerkers- en ouderparticipatie is geborgd.
- Differentiatie moet ook door de gemeente gebouwelijk ondersteund worden.

Op basis van de onderzoeken aangevuld met onze beschouwing komen wij toe aan beantwoording van de vraag: "Is de monopoliepositie van LVO Maastricht nadelig bij het zoeken naar toekomstbestendige oplossingen en zijn er mogelijkheden om, bij het bestaan van een monopoliepositie, effectief (toe)zicht te houden op de ontwikkelingen in het onderwijs in de stad?"

Zoals we hebben gezien, is het wel of niet bestaan van een monopolie op bestuursniveau niet echt relevant als het gaat over keuzevrijheid en legitimatie of over de invloed op de schoolprestaties. Wel is het dan zaak om er extra alert op te zijn dat er voldoende differentiatie op schoolniveau bestaat om op die manier de keuzevrijheid en legitimatie te waarborgen.

Hoewel het wellicht wenselijk zou kunnen zijn om ook op bestuursniveau binnen Nederland concurrentie in het voortgezet onderwijs te zien, is ons advies om op dit moment in Maastricht niet veel energie te steken om op bestuursniveau meer concurrentie te bevorderen. Ook al omdat het voor de gemeente eenvoudiger is om met één schoolbestuur afspraken te maken (over adequate gebouwelijke ondersteuning van het onderwijs bijvoorbeeld) dan met vijf schoolbesturen. Maar wel des te meer energie te steken in het bevorderen van een gedifferentieerd onderwijsaanbod, waarin voor leerlingen en ouders reële keuzes mogelijk zijn. Binnen een groter verband toch kleinschalig



organiseren dus. Dat levert voor leerlingen en ouders meer op. Voor het schoolbestuur betekent dit werken aan *checks and balances*, herwinnen van vertrouwen, ruimte geven aan de schoolleiding. Voor de gemeente de verantwoordelijkheid om de differentiatie in het Maastrichtse onderwijs ook gebouwelijk adequaat te faciliteren en het bewaken van de positie van het openbaar onderwijs.

Dus een bestuurlijk monopolie is voor het zoeken van toekomstbestendige oplossingen vrij irrelevant; differentiatie op schoolniveau is dat des te meer uit oogpunt van legitimatie en keuzevrijheid. De gemeente is aan zet om die differentiatie gebouwelijk mogelijk te maken.

We hopen hiermee de vraag van de raad naar de betekenis van de monopoliesituatie te hebben beantwoord.

9 Bestuurlijke reactie



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Rekenkamer Maastricht
t.a.v. Mevrouw Marjolein Heesbeen (secretaris)
Postbus 1992
6201 BZ MAASTRICHT

BEZOEKADRES

Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES

Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

WWW.GEMEENTEMAASRICHT.NL

ONDERWERP LVO - Deelonderzoek II Monopoliepositie en onderwijskwaliteit	DATUM 22 november 2018	BIJLAGEN --
BEHANDELD DOOR JMW (Jan) Jegers	DOORKIESNUMMER 043 - 350 3124	ONZE REFERENTIE
E-MAILADRES jan.jegers@maastricht.nl	FAXNUMMER 043 - 350 4141	UW REFERENTIE TD/MH 18.726

Geachte mevrouw,

Met interesse heb ik kennis genomen van de rapportage van uw deelonderzoek II Monopoliepositie en onderwijskwaliteit (LVO).

Ik stel voor dat u mijn bestuurlijke reactie op uw onderzoek integraal bijvoegt aan uw rapportage aan de Gemeenteraad van Maastricht.

Allereerst wil ik mijn complimenten uitspreken voor de gedane deskresearch. Uw bevindingen ten aanzien van de bestuurlijke monopoliepositie van LVO in relatie tot leerprestaties van kinderen en keuzevrijheid voor ouders en kinderen, sterken mij in mijn bestuurlijke lijn om met het CvB van LVO zo snel mogelijk tot een herinrichting en huisvesting van het voortgezet onderwijs in Maastricht te komen. Te meer om de materiële in standhouding goedkoper te maken voor scholen en meer geld beschikbaar te krijgen voor het primaire proces. Er moet gehandeld worden na de enorme leerlingendaling en geanticipeerd worden op de leerlingendaling die ons nog te wachten staat.

Ik deel uw mening dat keuzevrijheid en kwaliteit van onderwijs richtinggevend zijn voor de afzonderlijke scholen van LVO en niet direct voor het bestuur. Met in achtname van de nodige autonomie voor de scholen, in balans met hun verantwoording aan het bestuur, zoals u dat verwoordt. Vrijheid in gebondenheid zijn mijn woorden daarbij.

Ook uw bevindingen over schoolkeuzemotieven van ouders en kinderen deel ik. Eigen onderzoek een tiental jaren geleden in Maastricht uitgevoerd door Professor Brassier van de Erasmus universiteit Rotterdam kwam tot vergelijkbare uitkomsten. Denominatie speelt bij die schoolkeuze nagenoeg geen rol. Daarentegen blijft het waken van de gemeente over afdoende algemeen toegankelijk onderwijs een gemeentelijke verplichting aan de burgers van Maastricht.

Bij de herinrichting van het VO als uitwerking van het opgestelde Masterplan is voorzien in drie sterke scholengemeenschappen die ook qua governancestructuur van LVO de benodigde autonomie en eigen verantwoordelijkheid gaan krijgen zoals u die benoemt.

PAGINA
1 van 2



DATUM
22 november 2018

Ik deel uw aanbeveling dat ook de gemeente haar verantwoordelijkheid moet nemen om de autonomie van scholen en hun onderlinge differentiatie te versterken en te ondersteunen via de toekomstige huisvesting.

Hoogachtend,

Bert Jongen,
Wethouder Onderwijs, Jeugdzorg, Studentenstad en Sport.

Afschrift aan:

Iris Schols
Piet Buijtels

PAGINA
2 van 2