

Onderwijsvoorzieningen Maastricht: nu en in de toekomst

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Rapport
Gemeenteraad Maastricht - begeleidingscommissie onderzoek

BMC
december 2014
ir. J. Koch
K. Pit
drs. N. Vestering
Projectnummer: 261145
Correspondentienummer: AD-1012-72088

INSCHRIJVING KVK
nr. 31046509

ABN-AMRO
NL61ABNA0626023106

BTW
NL80.55.22.827 B.01

INHOUD

SAMENVATTING		3
HOOFDSTUK 1	INLEIDING	5
HOOFDSTUK 2	MAASTRICHTSE ONDERWIJS IN CIJFERS	7
	2.1 Inleiding	7
	2.2 Bestuur, scholen, vestgingen en aanbod	7
	2.3 Aantal leerlingen per school en per schoolsoort	9
	2.4 Instroom	15
	2.5 Uitstroom	17
	2.6 Voedingsgebied per school	19
	2.7 Spreiding van de leerlingen per schoolsoort	19
HOOFDSTUK 3	TOEKOMSTVERWACHTING VOOR HET VO	22
	3.1 Inleiding	22
	3.2 Prognoses van de leerlingenaantallen	22
	3.3 Doorrekening van de prognoses bij ongewijzigd beleid (het Nulscenario)	24
	3.4 Gevolgen voor de continuïteit	25
	3.5 Gevolgen voor de financiën: bekostiging van OCW	27
	3.6 Gevolgen voor de onderwijskwaliteit	29
	3.7 Conclusie Nulscenario	30
HOOFDSTUK 4	TOEKOMSTSCENARIO'S	31
	4.1 Inleiding	31
	4.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden	31
	4.3 Beoordelingskader	32
	4.4 Drie domeinen plan LVO: scenario OOM	34
	4.5 Twee scholengemeenschappen en een VMBO-locatie: scenario SLIM	35
	4.6 Twee scholengemeenschappen Gymnasium/TL: scenario SLIM-variant	36
	4.7 Vergelijking van de scenario's	36
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	50
	5.1 Conclusies	50
	5.2 Aanbevelingen	52
HOOFDSTUK 6	GERAADPLEEGDE BRONNEN	54

Samenvatting

Het schoolbestuur Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) heeft plannen om het onderwijs in de komende jaren te herschikken in drie domeinen, waarbij het onderwijsaanbod van drie huidige scholengemeenschappen wordt gecategoriseerd binnen de domeinen: VMBO, VHBO (VMBO-TL en HAVO) en VWO. De hoofdvraag vanuit de gemeenteraad is of er voor de plannen van LVO geschikte alternatieven zijn en of de herschikking van het onderwijsaanbod überhaupt wel noodzakelijk is in het licht van de demografische ontwikkelingen. Op verzoek van de gemeenteraad van Maastricht, zoals vastgelegd in de motie over de plannen voor het toekomstig onderwijsaanbod in de stad, is onderzoek uitgevoerd naar de huidige en toekomstige onderwijsvoorzieningen voor het voortgezet onderwijs in Maastricht.

De regio in cijfers: de afgelopen vijf jaar

In totaal is er voor de in dit onderzoek betrokken scholen over de afgelopen vijf jaar een krimp van 8% van het leerlingenaantal zichtbaar. Deze krimp vertaalt zich bij vrijwel alle scholen in een afname van de omvang, behalve bij het Porta Mosana College (beide vestigingen). Ook is waarneembaar dat in totaal voor de scholen in Maastricht het aandeel VWO en het aandeel VBO(BB/KB) iets afneemt ten gunste van de andere schoolsoorten. Deze verschuiving is overeenkomstig de landelijke trend in het voortgezet onderwijs. Per schoolsoort blijkt dat iets meer VMBO-TL-leerlingen in West wonen en iets meer VBO(BB/KB)-leerlingen in Oost, maar de verschillen zijn klein.

De toekomstverwachting

Er is een duidelijke trend zichtbaar voor het voortgezet onderwijs in Maastricht, namelijk een (stevige) demografische krimp, die in 2024 groter zal zijn dan in 2020. De gemiddelde krimp die voorspeld wordt bedraagt voor 2020 18% en voor 2024 23% ten opzichte van 2013. Er moet dus rekening worden gehouden met een kwart minder leerlingen over tien jaar. Indien het huidige aanbod in ongewijzigde vorm behouden blijft, loopt het schoolbestuur risico's wat betreft de onderwijskwaliteit, mede door de (direct) teruglopende bekostiging van het Ministerie van OCW als gevolg van de leerlingendaling en de nagenoeg gelijkblijvende kosten.

Vergelijking van toekomstscenario's

De vergelijking van het plan van LVO met andere toekomstscenario's die uitgaan van het behoud van scholengemeenschappen in West en Oost resulteert niet in een duidelijke winnaar of verliezer. Het meest belangrijke verschil zit voornamelijk in het behouden van de keuzevrijheid tussen HAVO/VWO-scholengemeenschappen met een eigen cultuur en identiteit in beide stadsdelen en het opheffen daarvan. Het belang van de keuzevrijheid is subjectief.

In beginsel zijn alle scenario's uitvoerbaar, maar altijd zullen er op bepaalde punten concessies moeten worden gedaan, bijvoorbeeld wat betreft de eis dat de nieuwe onderwijsverspreiding in de bestaande gebouwen moet passen (huisvesting aanpassen) of concessies aan de doelmatigheid van het onderwijs, wat ten koste gaat van de financiële speelruimte. Indien de keuzevrijheid voor leerlingen voor scholen met verschillende identiteiten een erg belangrijk aspect wordt gevonden, dan heeft zo'n keuze gevolgen voor de doelmatigheid en dat heeft vervolgens weer gevolgen voor de (financiële) ruimte die het schoolbestuur overhoudt om te kunnen investeren in extra aanbod van vakken, programma's als TTO of extra ondersteuningsmogelijkheden.

Het blijft een afweging die het schoolbestuur uiteindelijk moet en behoort te maken. Dat is de publieke taak van het schoolbestuur en valt onder de wettelijke verantwoordelijkheid die daar is belegd.

Hoofdstuk 1

Inleiding

In de provincie Limburg is de demografische krimp al enige jaren zichtbaar in het basisonderwijs en begint zich nu ook te manifesteren in het voortgezet onderwijs.¹ Als reactie hierop heeft het schoolbestuur Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO), het schoolbestuur waar het gehele voortgezet onderwijs in Maastricht onder valt, zijn plannen kenbaar gemaakt om het onderwijsaanbod te herschikken. In het zogenoemde OOM-plan (OOM staat voor Onderwijs Ontwikkeling Maastricht) worden drie van de vier huidige scholen-gemeenschappen omgevormd tot een domeinenstructuur waarin de schoolsoorten VBO(BB/KB/GL), VMBO-TL/HAVO (VHBO) en VWO geclusterd worden.²

Enkele onderdelen uit de plannen van LVO liggen gevoelig in (een deel van) de samenleving en staan dan ook ter discussie.³ Niet iedereen juicht het verdwijnen van de HAVO/VWO-scholengemeenschappen toe en er worden vraagtekens geplaatst bij de noodzakelijkheid om de demografische krimp op deze manier het hoofd te kunnen bieden. In de gemeenteraad is daarom de behoefte ontstaan aan een onafhankelijk onderzoek naar (de toekomst van) het voortgezet onderwijs in de regio Maastricht. Het doel van het onderzoek is de gemeenteraad te voorzien van objectieve gegevens waarmee de raad zich een goed beeld kan vormen van de plannen om zo te komen tot een heldere visie en standpuntbepaling. De behoefte aan het onderzoek is door de gemeenteraad bij motie van 27 mei 2014 aangenomen.⁴ Vervolgens heeft een commissie van de gemeenteraad de onderzoeksvraag in september 2014 verder uitgewerkt en de opdracht verstrekt aan BMC Advies.⁵

Dit onderzoeksrapport is de uitwerking van de onderzoeksopdracht en de daaruit voorkomende onderzoeksvragen, zoals deze in de motie en in de gesprekken met de begeleidingscommissie vanuit de gemeenteraad zijn vastgesteld. De drie hoofdvragen waar dit onderzoek een antwoord op geeft zijn:

1. Wat zijn de feiten en cijfers over het huidige Maastrichtse voortgezet onderwijs?
2. Hoe ziet de geactualiseerde prognose eruit en wat zijn hiervan de (financiële) gevolgen?
3. Hoe onderscheiden de verschillende scenario's voor het toekomstig onderwijsaanbod zich van elkaar op het gebied van onder meer doelmatigheid, spreiding van onderwijsvoorzieningen en onderwijskundige aspecten?

Elk van de onderzochte scenario's wordt langs dezelfde meetlat gelegd en beoordeeld. Dit is niet voor elk aspect eenduidig te doen. Voor sommige (kwantitatieve) onderdelen kan er objectief beoordeeld worden, maar voor andere (kwalitatieve) onderdelen is dat minder eenduidig. In de uiteindelijke afweging blijven subjectieve interpretaties en oordelen een rol spelen. Zo weegt het ene aspect zwaarder voor de één dan voor de ander en ook zijn de meningen over wat goed onderwijs is verdeeld.

¹ Research voor beleid, 2011: De tering naar de nering, financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs.

² LVO, 2014: Adviesaanvraag onderwijsontwikkeling Maastricht 'Van visie in dialoog naar actie'.

³ Dagblad De Limburger, 28 mei 2014: Gemeenteraad fluit LVO terug en diverse andere artikelen van deze krant.

⁴ SP, Seniorenpartij, Liberale Partij, GroenLinks, D66, Partij Veilig Maastricht, Maastrichtse Volkspartij, 27 mei 2014: Actuele motie visie op onderwijshuisvesting.

⁵ Offerte BMC Advies, 2014: Onderzoek onderwijsvoorzieningen Maastricht 4 september 2014.

Dit rapport heeft daarom de doelstelling de aspecten in kaart te brengen die (kunnen) helpen bij het vormen van een mening; het geeft geen eendoordeel over welk scenario het beste is, dat blijft immers een subjectieve en politieke afweging. Het rapport moet bijdragen aan een zorgvuldige afweging die de gemeenteraadsleden zelf moeten maken over de plannen van LVO.

Het bestuur van LVO is zelf verantwoordelijk voor de keuze die wordt gemaakt. Wettelijk gezien kan een schoolbestuur (tot op zekere hoogte) autonoom beslissingen nemen over wijzigingen in het aanbod. Voor sommige beslissingen is advies of instemming nodig van de medezeggenschapsraad en voor sommige beslissingen (vooral waar het de toekomst van openbaar onderwijs betreft) is instemming nodig van de gemeente(raad). Daarnaast kan het zijn dat het nodig is om voor wijzigingen in het aanbod een zogenoemd Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen op te stellen. In dat geval moet een schoolbestuur met de andere schoolbesturen in de regio tot overeenstemming komen over het onderwijsaanbod. Dit is het geval indien er nieuwe nevenvestigingen gewenst zijn of anderszins uitbreidingen van het aanbod.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd enerzijds door kwantitatief onderzoek, anderzijds door kwalitatief onderzoek. Voor met name de eerste twee onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van kwantitatieve data die openbaar beschikbaar zijn van DUO en de gemeente Maastricht. Daarnaast is gebruikgemaakt van verschillende (onderwijskundige) onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn gepubliceerd over het onderwerp onderwijs en demografische krimp. Door middel van deskresearch van verschillende documenten die beschikbaar zijn gesteld door de gemeente, LVO en de gemeenteraad heeft de scenariobeschrijving en -vergelijking plaatsgevonden. Tijdens het onderzoek hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden. Er is gesproken met de onderzoekscommissie van de gemeenteraad, met de ambtenaar van de gemeente en met het college van bestuur van LVO en de directeur van LVO Maastricht. Tijdens het onderzoek is verschillende partijen gevraagd nadere informatie te verstrekken wanneer dat van belang bleek voor het onderzoek. Het conceptrapport is besproken met de onderzoekscommissie en voor controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan LVO.

Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt de huidige Maastrichtse onderwijssituatie gepresenteerd. Met grafieken en overzichtskaarten wordt in beeld gebracht hoeveel leerlingen nu in Maastricht naar welke school gaan, waar zij wonen en welke schoolsoort zij volgen. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt de toekomstige situatie nader uitgewerkt. De verschillende prognoses, opgesteld door DUO en Pronexus, worden in beeld gebracht en met elkaar vergeleken. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de verschillende scenario's, waarna deze met elkaar op kwantitatieve en kwalitatieve wijze worden vergeleken. Tot slot worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 2

Maastrichtse onderwijs in cijfers

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de feiten en cijfers van het Maastrichtse voortgezet onderwijs, zoals in de eerste onderzoeksvraag wordt gesteld. Deze hoofdvraag valt uiteen in diverse subvragen die in dit hoofdstuk aan bod komen. Er wordt een overzicht gegeven van de scholen in Maastricht en hoe deze zijn georganiseerd in paragraaf 2.1. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 voor de relevante scholen in dit onderzoek een overzicht gegeven van de leerlingenaantallen per schoolsoort gedurende de afgelopen vijf jaar. Een ander belangrijk aspect voor het beoordelen van scenario's voor het toekomstig onderwijsaanbod is om inzicht te hebben in het aantal leerlingen dat van buiten Maastricht naar Maastricht komt om onderwijs te volgen. Dat zegt iets over de mate waarin Maastricht een regionale functie heeft. In paragraaf 2.3 is dat in beeld gebracht. Daarbij hoort andersom (zie paragraaf 2.4) ook het inzicht in de uitstroom: leerlingen die bewust kiezen voor niet een school in de nabijheid van hun woonplaats, maar liever het onderwijs verder weg in buurgemeenten of zelfs in het buitenland volgen. Tot slot wordt in de paragrafen 2.5 en 2.6 aangegeven wat het voedingsgebied per school is en een overzicht gegeven van waar de leerlingen per schoolsoort wonen (paragraaf 2.6).

2.2 Bestuur, scholen, vestigingen en aanbod

In de gemeente Maastricht biedt slechts één bestuur het gehele voortgezet onderwijs aan. Het schoolbestuur LVO voert naast de negen vestigingen in Maastricht (zie tabel 2.1) ook het bevoegd gezag over 21 andere vestigingen in Limburg, onder meer in de plaatsen Heerlen en Weert. In totaal biedt LVO aan een kleine 30.000 leerlingen voortgezet onderwijs en daarmee is het voor Nederlandse begrippen een groot schoolbestuur.

Tabel 2.1 Scholen in Maastricht (DUO, 2013)

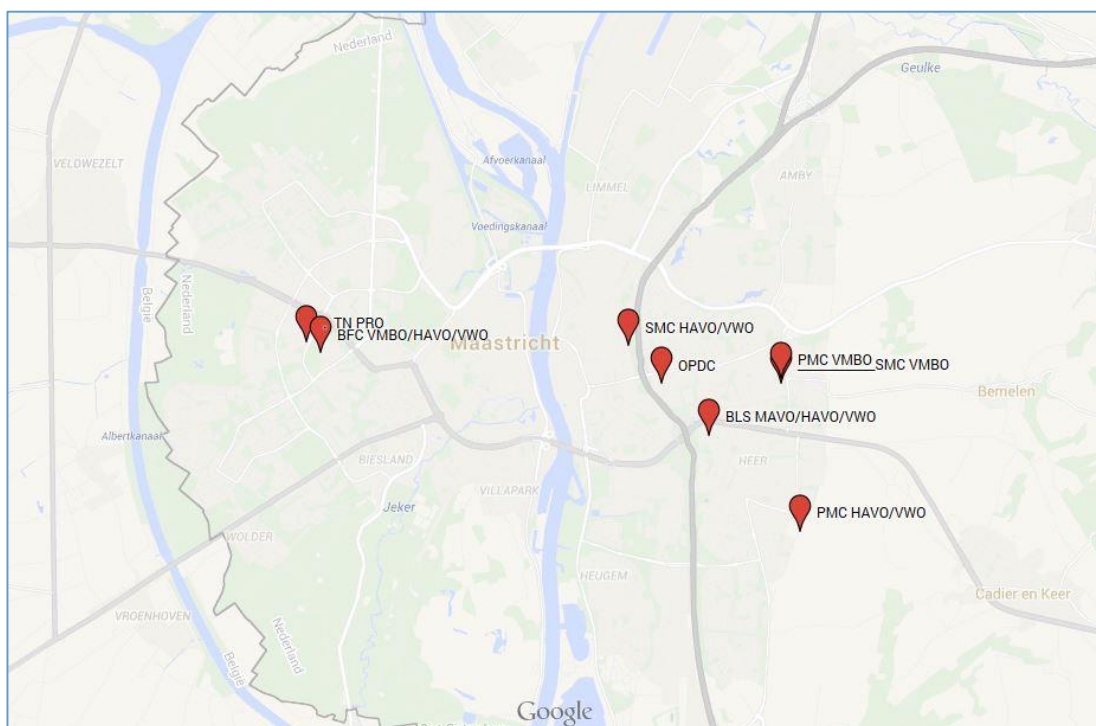
School	BRIN	Schoolsoorten	VBO-afdelingen
Terra Nigra Praktijkonderwijs	26HL00	praktijkonderwijs	
Porta HAVO/VWO	27VG00	havo, vwo	
Porta VMBO	27VG01	vmbo-bb, vmbo-kb, vmbo-gl, vmbo-tl	Sport, Dienstverlening en Veiligheid, Landbouw en Natuurlijke Omgeving en Landbouw Breed Intrasectoraal
Porta Mosana College	27VG04	internationaal onderwijs	
Sint-Maartenscollege Locatie Bemelerweg	27ZH00	vmbo-bb, vmbo-kb, vmbo-gl, vmbo-tl	Metalectro Intrasectoraal, Instalektro Intrasectoraal, Handel & Administrat Intrasectoraal, Consumptief Breed Intrasectoraal en Technologie in de gemengde leerweg
Sint-Maartenscollege Locatie Noormannensingel	27ZH02	havo, vwo	
Bonnefantencollege locatie Atheneum/HAVO	27ZJ00	havo, vwo	
Bonnefantencollege locatie VMBO	27ZJ01	vmbo-bb, vmbo-kb, vmbo-gl, vmbo-tl	Zorg & Welzijn Intrasectoraal, Bouwtechniek en Bouwbreed Intrasectoraal
Bernard Lievegoed School	27ZJ02	vmbo-tl, havo, vwo	

In tabel 2.1 zijn de vestigingen weergegeven voor voortgezet onderwijs in Maastricht. Er zijn grofweg drie grote scholen (BRIN-nummers 27VG, 27ZH en 27ZJ) die weer bestaan uit verschillende (neven)vestigingen. Daarnaast is er nog een Praktijkschool (Terra Nigra) met een onafhankelijk BRIN-nummer.

Onder het BRIN-nummer van het Porta Mosana College (27VG) valt, in de vorm van een nevenvestiging, het United World College (UWC) voor internationaal onderwijs.

Tot het BRIN-nummer van het Bonnefantencollege (27ZJ) behoort ook de Bernard Lievegoed School (BLS); een school met een onderwijsconcept gebaseerd op de vrijeschoolpedagogiek.

Omdat de toekomst van de vestigingen UWC en BLS, alsmede de Terra Nigra Praktijkschool niet ter discussie staat, blijven deze scholen voor het verdere onderzoek buiten beschouwing. Ze blijven in hun huidige vorm bestaan. Het gaat uiteindelijk om het reguliere onderwijsaanbod in de schoolsoorten VBO(BB/KB/GL), VMBO-TL, HAVO en VWO, die in de scenario's in dit rapport worden besproken.



Figuur 2.1 Overzicht van de scholen in Maastricht

In figuur 2.1 worden de scholen in Maastricht, met de aangeboden schoolsoorten weergegeven op de kaart. Sinds de start van het huidige schooljaar, 2014-2015, volgen de leerlingen van het Bonnefantencollege HAVO/VWO ook op de Eenhoornsingel 100. Tot hiervoor was de locatie aan de Tongerseweg (een voormalig klooster) in gebruik. Het OPDC, dat hier ook gehuisvest was, is nu geplaatst in het gebouw aan Hunnenweg 4 in Maastricht-Oost.

Uit figuur 2.1 wordt duidelijk dat de meeste scholen zich bevinden aan de oostkant van de Maas. In het verdere rapport wordt dat stadsdeel aangeduid als Maastricht-Oost, tegenover Maastricht-West aan de westelijke Maasoever.

Denominatief aanbod

In Maastricht zijn zowel openbare als bijzondere scholen. Openbare scholen zijn scholen die vroeger door de overheid (gemeente) in stand werden gehouden en algemeen toegankelijk onderwijs verzorgen. Tegenwoordig zijn de meeste openbare scholen ondergebracht onder stichtingen die (grotendeels) autonoom opereren. In Maastricht wordt zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs dus in stand gehouden door hetzelfde schoolbestuur, wat maakt dat LVO een zogenoemd samenwerkingsbestuur is.

Wat betreft de openbare scholen heeft de gemeenteraad wettelijk meer inspraak dan voor de bijzondere scholen.⁶ Het openbaar onderwijs wordt verzorgd door het Porta Mosana College (27VG). Het Bonnefantencollege (27ZJ) is een bijzondere school met de denominatie algemeen bijzonder en het Sint-Maartenscollege (27ZH) is gestoeld op rooms-katholieke grondslag.

Divers aanbod in schoolsoorten en samenstelling

Het onderwijsaanbod in Maastricht kent op bestuurlijk niveau geen concurrentie, omdat alle scholen onder één bestuur vallen. Desalniettemin geeft LVO aan dat er wel degelijk sprake is van concurrentie tussen de verschillende scholen.⁷ Met twee HAVO/VWO-vestigingen, twee VMBO-vestigingen met alle leerwegen (BL, KL, GL én TL⁸), één praktijkschool, één brede scholengemeenschap met VMBO/HAVO/VWO, een scholengemeenschap VMBO-TL/HAVO/VWO en één school voor internationaal onderwijs heeft Maastricht een redelijk divers onderwijsaanbod.

Voor de afdelingen in het VBO geldt dat alle vier de sectoren in Maastricht worden aangeboden en dat alleen de sector Techniek op twee vestigingen voorkomt, namelijk op het Sint-Maartenscollege locatie Bemelerweg en op het Bonnefantencollege.

2.3 Aantal leerlingen per school en per schoolsoort

In deze paragraaf worden de leerlingaantallen per vestiging en schoolsoort gepresenteerd. Dit zijn de leerlingaantallen zoals in de afgelopen vijf jaren zijn geregistreerd bij DUO op basis van de definitieve, door de accountant gecontroleerde leerlingtellingen die op 1 oktober van elk jaar plaatsvinden.⁹ Op deze leerlingtellingen wordt de bekostiging van het ministerie van OCW gebaseerd. Hoewel wettelijk geldt dat elke leerling geregistreerd moet worden op de vestiging waar hij ook daadwerkelijk het onderwijs ontvangt, zijn daarop twee uitzonderingen. Dat zijn

- de zogenaamde VAVO-leerlingen¹⁰: leerlingen die nog wel worden ingeschreven op de VO-vestiging, maar feitelijk onderwijs volgen op (meestal) een ROC. Dit gaat steeds slechts om enkele leerlingen per vestiging per jaar.
- leerlingen die tijdelijk op een OPDC verblijven. Omdat dit in algemene zin van tijdelijke aard is (één a twee jaar) blijven deze leerlingen wel ingeschreven op de reguliere VO-vestiging. Uit de cijfers van DUO is derhalve niet op te maken om hoeveel leerlingen dit precies gaat. LVO heeft aangegeven dat dit in totaal voor de zes vestigingen om gemiddeld 186 leerlingen gaat en dat dit aantal redelijk stabiel is over de jaren heen.

Totaal aantal leerlingen

Op de zes¹¹ vestigingen die in dit onderzoek worden betrokken werden in 2013 in totaal 5.578 leerlingen geteld. Vanaf 2012 is een aantal leerlingen dat tot die tijd werd geregistreerd

⁶ Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), artikel 42b.

⁷ LVO 2014: *Onderwijsontwikkeling Maastricht*, adviesaanvraag.

⁸ VMBO-TL is gelijk aan de MAVO en is daarmee volgens de WVO een aparte schoolsoort. In de term VMBO worden de schoolsoorten VBO (dat zijn de leerwegen BB, KB en GL) en de schoolsoort MAVO (=VMBO-TL) samen bedoeld. Wanneer er wordt gesproken over VBO dan is dat dus alleen de BB, KB en GL.

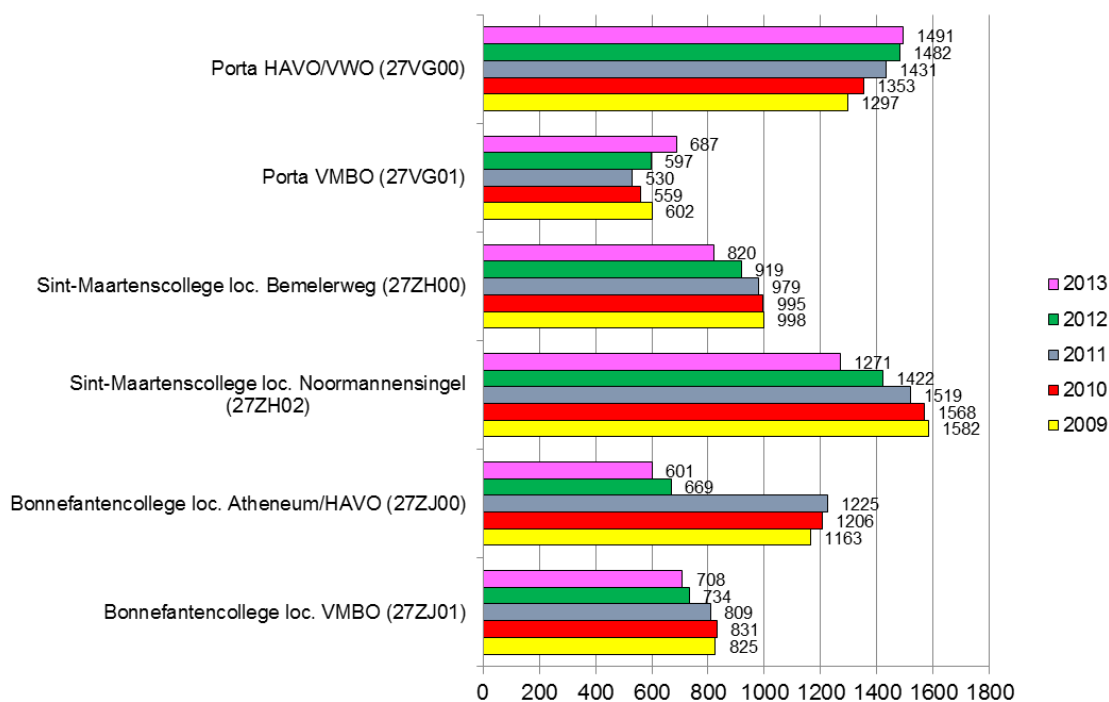
⁹ Deze cijfers zijn openbaar gemaakt en te raadplegen via data.duo.nl

¹⁰ VAVO: Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs

¹¹ Voor het Bonnefantencollege geldt dat, hoewel zowel VMBO als HAVO/VWO zijn gehuisvest op de Eenhoornsingel 100, deze bij DUO worden geregistreerd onder twee aparte vestigingen. Daarom worden er in totaal zes vestigingen in dit onderzoek betrokken in plaats van vijf.

op het Bonnefantencollege locatie VWO/HAVO afgesplitst naar de Bernard Lievegoed School. In 2009 werden er 424 leerlingen die feitelijk onderwijs volgden op de Bernard Lievegoed school nog geregistreerd bij het Bonnefantencollege locatie VWO/HAVO.¹² Deze niet meegerekend is in totaal voor de zes vestigingen een krimp van 8% merkbaar ten opzichte van 2009.

In figuur 2.2 wordt het totale aantal leerlingen per vestiging weergegeven over de afgelopen vijf jaar, gebaseerd op de telgegevens zoals geregistreerd door DUO. Hierin is te zien dat de vestigingen Porta HAVO/VWO en Porta VMBO in de afgelopen vijf jaar zijn gegroeid. De locaties van het Sint-Maartenscollege en het Bonnefantencollege daarentegen zijn in omvang afgenomen, met dien verstande dat de cijfers van het Bonnefantencollege van 2009 tot en met 2011 een vertekend beeld geven als gevolg van de registratie van leerlingen van de Bernard Lievegoed School. Vanaf 2012 worden er op de Bernard Lievegoed School (vestiging 27ZJ02) leerlingen geteld in de schoolsoorten VMBO GL/TL, HAVO en VWO, deels als afsplitsing van de vestiging Bonnefantencollege locatie Atheneum/HAVO. Daarmee is de terugloop van het leerlingenaantal op deze vestiging van 2011 naar 2012 te verklaren.



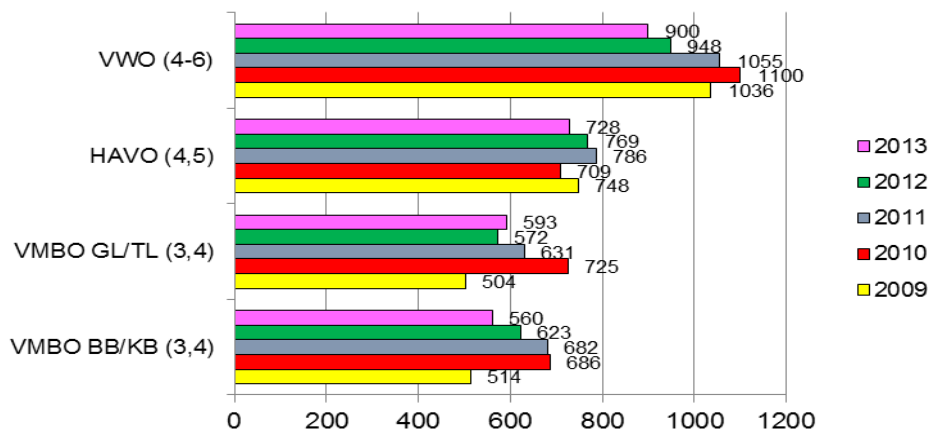
Figuur 2.2 Verloop per middelbare school in Maastricht (DUO, 2013)

Omvang van de schoolsoorten bovenbouw

Figuur 2.3 toont de omvang van de schoolsoorten in totaal voor Maastricht. Het aandeel VWO lijkt in deze figuur het grootst ten opzichte van de andere schoolsoorten, maar daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat dit de cijfers zijn voor de 3-jarige bovenbouw en dat de overige schoolsoorten een 2-jarige bovenbouw hebben. Als daarop wordt gecorrigeerd, volgen de meeste leerlingen in Maastricht de HAVO-opleiding. Het aantal

¹² Dit aantal is niet op te maken uit de tellingen van DUO omdat deze leerlingen in het totale leerlingenaantal van 27ZJ00 zijn opgenomen. LVO heeft aangegeven dat dit op de teldatum 1-10-2009 424 leerlingen waren, op 1-10-2010 522 leerlingen en op 1-10-2011 582 leerlingen. Vanaf 1-10-2012 zijn de leerlingen wel op de juiste vestiging ingeschreven bij DUO (op 1-10-2012: 618 leerlingen en op 1-10-2013: 710 leerlingen).

VWO-leerlingen is in de afgelopen jaren sterk teruggelopen. Dat geldt ook, zij het in mindere mate, voor de leerlingen in het VBO (BB/KB). Beide trends komen overeen met het landelijke beeld, hoewel de daling van het aantal leerlingen in de bovenbouw van het VWO sterker is in Maastricht dan de gemiddelde daling in Nederland (Nederland sinds 2009 afname van circa 2,5% versus circa 13% in Maastricht). Er is landelijk sprake van een krimp in de beroepsgerichte leerwegen, omdat steeds meer jongeren liever kiezen voor een theoretische opleiding en opwaartse druk. Tegelijkertijd neemt landelijk het aandeel VWO-leerlingen ten opzichte van de lagere schoolsoorten iets af, mogelijk ten gevolge van de invoering van de strengere exameneisen sinds 2012.

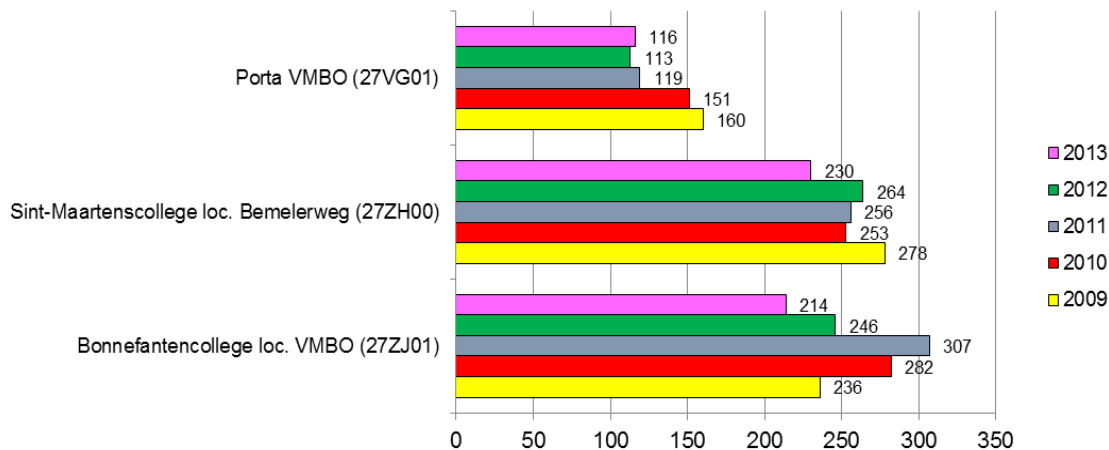


Figuur 2.3 Verloop bovenbouw per schoolsoort (DUO, 2013)

Hieronder wordt per schoolsoort een overzicht per school gegeven van de bovenbouw-aantallen.

VMBO BB/KB

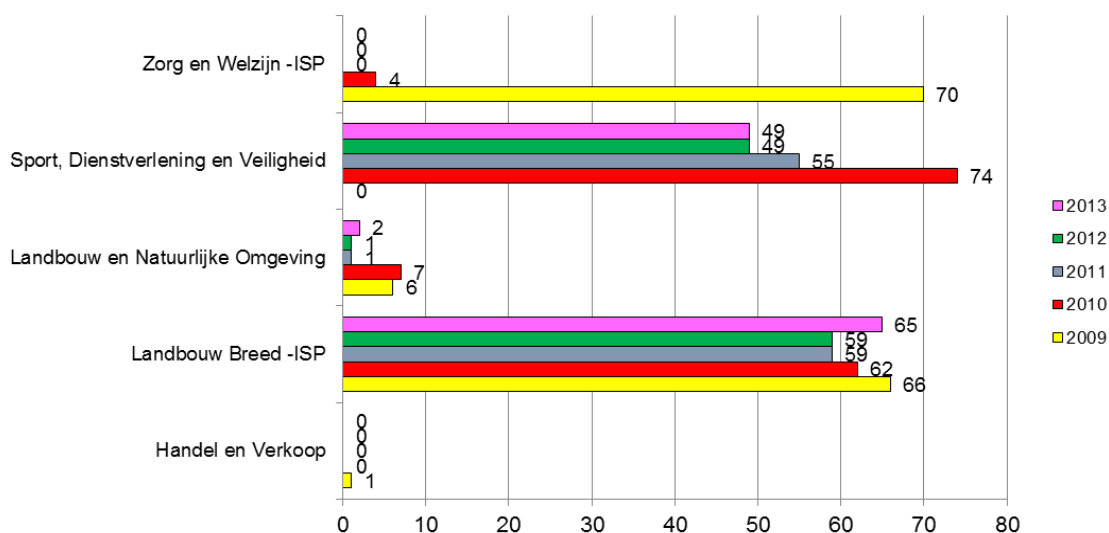
Van alle drie de scholen met basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen zijn de leerwegen in omvang afgenomen. Voor het Bonnefantencollege lijkt de afname sinds 2011 het sterkst, maar het is ook goed mogelijk dat de groei tussen 2009 en 2011 een trendbreuk is geweest. Desalniettemin is het leerlingenaantal in 2013 lager dan het was in 2009. Daartussen hebben grote schommelingen plaatsgevonden. De schommelingen zijn ook op de VMBO-afdeling van het Sint-Maartenscollege waarneembaar en ook daar is absoluut gezien sprake van een daling ten opzichte van 2013.



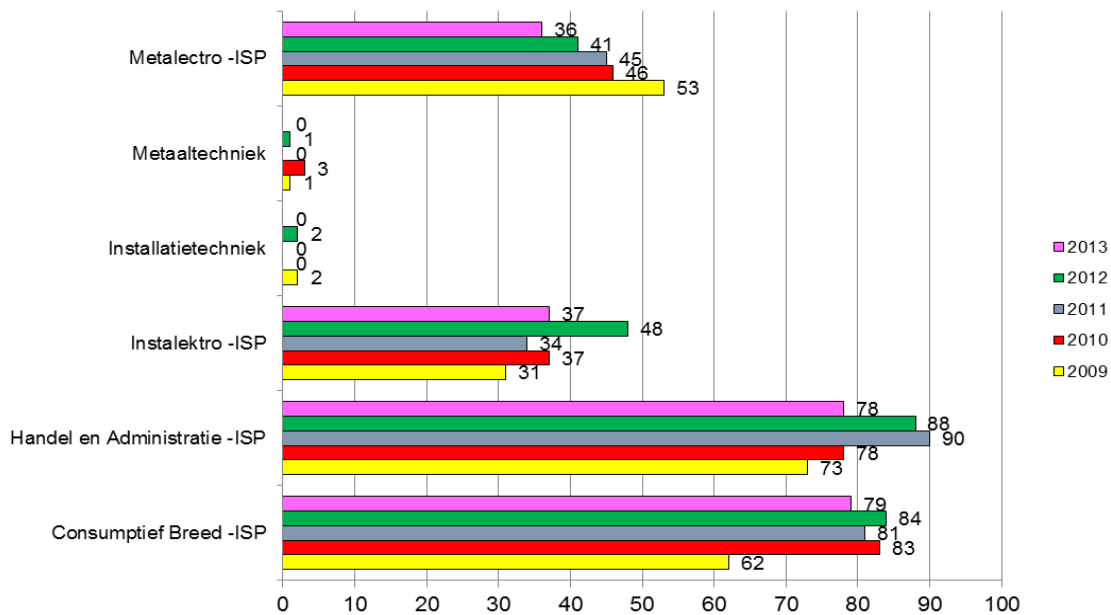
Figuur 2.4 Leerlingenaantallen bovenbouw VMBO-BB/KB (DUO, 2013)

Wat betreft de BB/KB in het VMBO is het interessant om daar nog wat op in te zoomen en ook in beeld te hebben wat de leerlingenaantallen per afdeling zijn. Dat maakt immers de organiseerbaarheid en de levensvatbaarheid van de VMBO-vestigingen duidelijk. In de figuren 2.5 t/m 2.7 is per VMBO-vestiging het aantal bovenbouwleerlingen per afdeling weergegeven. Het zijn alle leerlingen in leerjaar 3 en 4 per afdeling. In de figuren is te zien dat met name de Techniekafdelingen van het Bonnefantencollege erg klein zijn. Let wel, het gaat hier om twee leerjaren, die beide in twee leerwegen (BB en KB) worden aangeboden. Hoewel de organisatie in het VMBO meestal niet zo is dat er per se aparte klassen hoeven te worden gevormd voor de leerwegen BB en KB, kan toch worden opgemerkt dat het kleine afdelingen zijn.

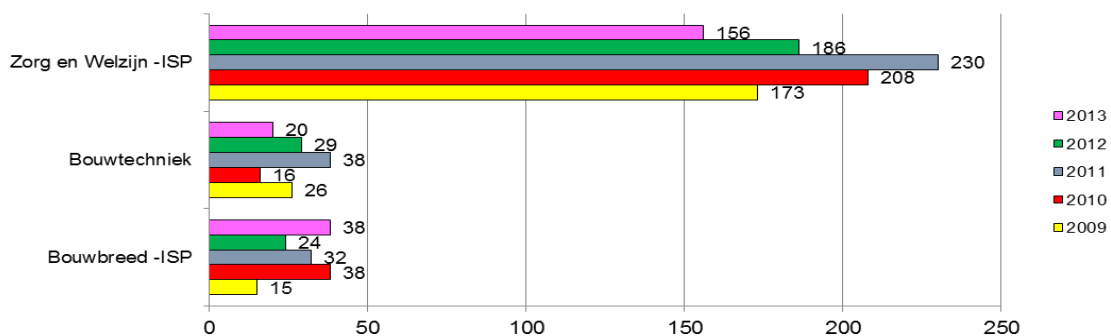
Vrijwel alle afdelingen zijn de afgelopen jaren in omvang, hoewel schommelend, redelijk gelijk gebleven. Alleen bij de afdeling Zorg & Welzijn van het Bonnefantencollege is een flinke daling te zien.



Figuur 2.5 Leerlingenaantallen afdelingen VMBO-BB/KB Porta Mosana (27VG01) (DUO, 2013)



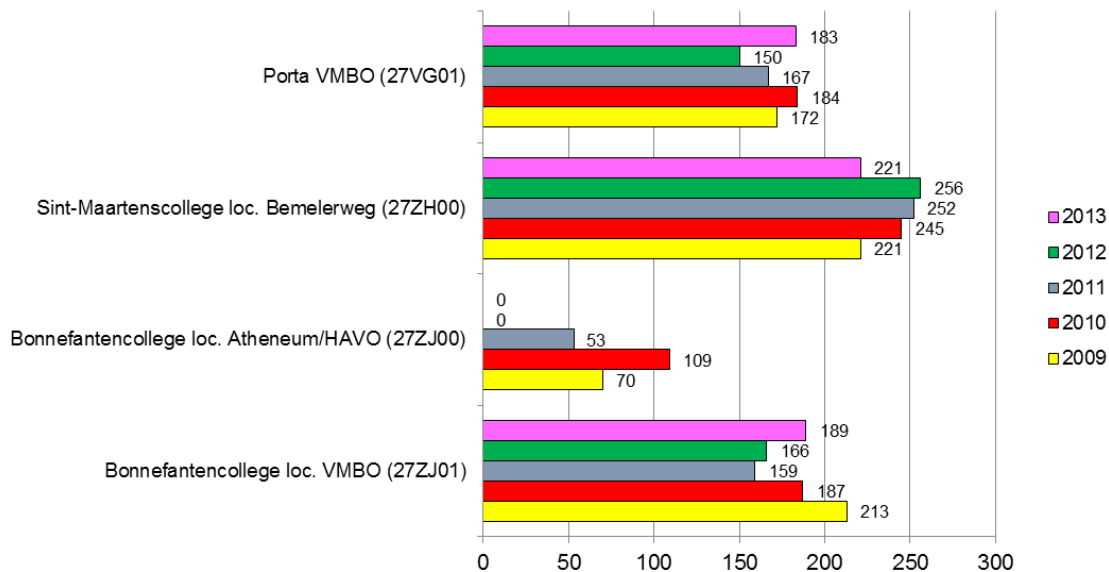
Figuur 2.6 Leerlingenaantallen afdelingen VMBO-BB/KB Sint-Maartenscollege (27ZH00) (DUO, 2013)



Figuur 2.7 Leerlingenaantallen afdelingen VMBO-BB/KB Bonnefantencollege 27ZJ01) (DUO, 2013)

VMBO GL/TL

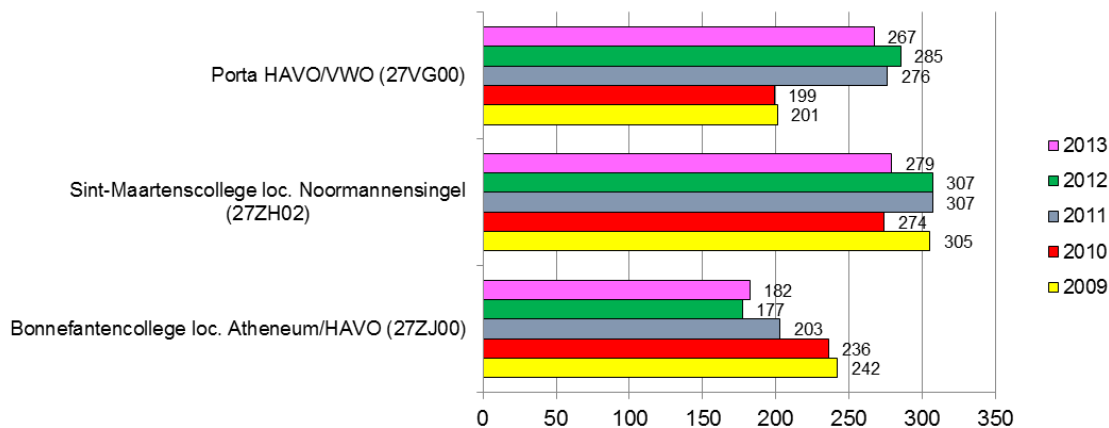
De scholen die de gemengde (VBO-GL) en theoretische leerweg (VMBO-TL) aanbieden schommelen in omvang, waarbij de ene school groeit en de andere school daalt en andersom.



Figuur 2.8 Leerlingenaantallen bovenbouw VMBO-GL/TL (DUO, 2013)

HAVO

De HAVO-afdeling van Porta HAVO/VWO is in de afgelopen vijf jaar behoorlijk gegroeid. Vooral de groei van circa 80 leerlingen tussen de jaren 2010 en 2011 is opmerkelijk. De HAVO van het Sint-Maartenscollege aan de Noormannensingel is in 2013 in omvang afgenomen ten opzichte van 2012, maar vooral is ook daar een schommelend beeld zichtbaar. De Bernard Lievegoed School is in 2012 (officieel) gestart als aparte nevenvestiging waarop werd geteld, waardoor de afname van het aantal HAVO-leerlingen van deze vestiging wordt verklaard.

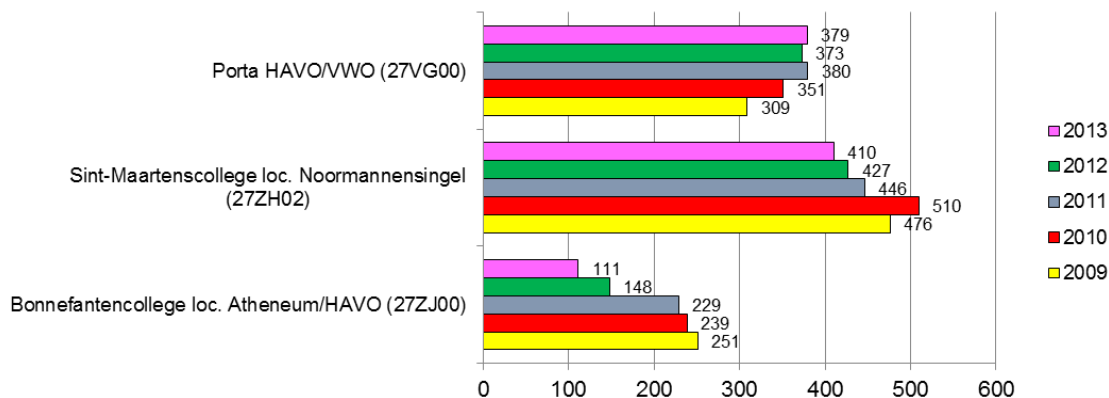


Figuur 2.9 Leerlingenaantallen van de bovenbouw HAVO (leerjaar 4 en 5) (DUO, 2013)

VWO

Het Porta Mosana College, vestiging HAVO/VWO heeft een VWO-afdeling die de afgelopen vijf jaar is gegroeid. De VWO-afdeling van het Sint-Maartenscollege is in omvang afgenomen. De Bernard Lievegoed School is in 2012 officieel gestart als nevenvestiging met een VWO-afdeling als afsplitsing van het Bonnefantencollege, wat ook hier weer duidelijk zichtbaar is in de cijfers. Opvallend is dat de VWO-afdeling van het Bonnefantencollege

vergeleken met de andere (reguliere) VWO-afdelingen in de stad erg klein is. Bovendien moet daarbij worden opgemerkt dat deze afdeling ook nog is gesplitst in een Atheneum- en een Gymnasium-afdeling. In 2013 volgden in totaal 18 van de bovenbouw VWO-leerlingen de gymnasiumstroom op het Bonnefantencollege.



Figuur 2.10 Leerlingenaantallen van de bovenbouw VWO (leerjaar 4, 5 en 6) (DUO, 2013)

Conclusie aantal leerlingen per school en per schoolsoort

Er is een krimp van 8% van het aantal leerlingen over de afgelopen vijf jaar voor de betrokken scholen. Deze krimp vertaalt zich bij vrijwel alle scholen in een afname in omvang, behalve bij de twee vestigingen van het Porta Mosana College. Eén afdeling is opvallend klein te noemen ten opzichte van de overige afdelingen, dat is de VWO-afdeling van het Bonnefantencollege, waar zowel de Atheneum- als de Gymnasiumstroom wordt aangeboden.

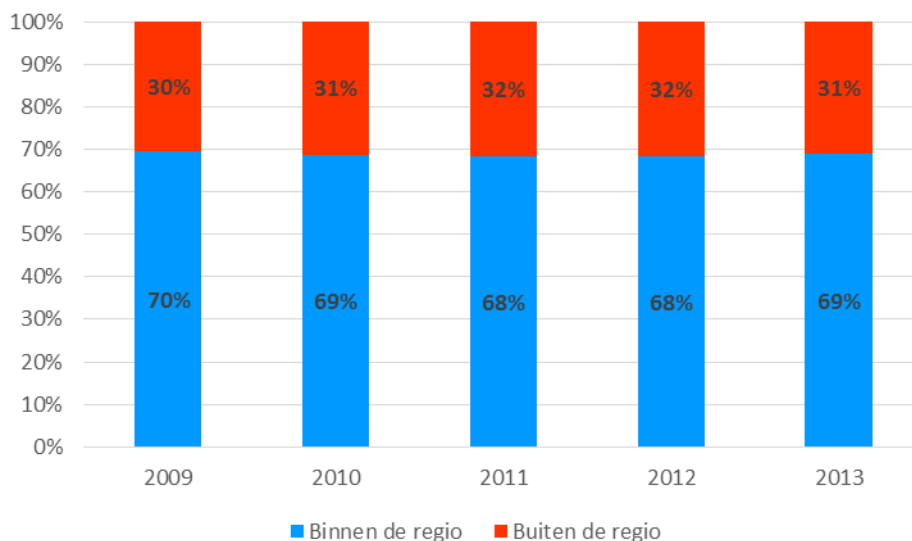
In het algemeen kan de conclusie worden getrokken dat de omvang van de schoolsoorten in de verschillende vestigingen steeds een schommelend beeld laat zien. Dan weer stijgt de ene school in aantal ten koste van de andere scholen, en later is dat weer omgekeerd. Het lijkt een gevolg te zijn van de concurrentiestrijd tussen de scholen, waardoor, als gevolg van de schommelende populariteit, de verdeling van de leerlingen over de vestigingen fluctueert. Dit beeld wordt bevestigd door LVO.¹³

2.4 Instroom

De instroom wordt gedefinieerd als het percentage leerlingen dat wel in Maastricht naar school gaat maar niet in de gemeente woont. De mate van instroom zegt iets over de regionale functie die door het onderwijs in een bepaalde gemeente wordt verzorgd. Is de instroom hoog, dan komen er relatief veel leerlingen vanuit de omgeving. Dat kan zijn omdat leerlingen graag kiezen voor een school in de stad in vergelijking met kleinere scholen in de omgeving, maar het kan ook zijn dat er qua aanbod (zeker voor HAVO/VWO) niet voldoende aanbod in de achterliggende gebieden voorhanden is.

Van de 6.907 leerlingen die in 2013 schoolgaand waren in de gemeente Maastricht woonden er 2.155 buiten de gemeentegrenzen. Dit betekent een instroom van 31% in het onderwijs in de gemeente Maastricht (zie figuur 2.11). De verhouding binnen de regio/buiten de regio is de afgelopen vijf jaar zo goed als stabiel. In vergelijking met andere steden in Nederland is een dergelijke instroom normaal.

¹³ LVO 2014: Adviesaanvraag: Onderwijsontwikkeling Maastricht: 'Van visie in dialoog naar actie'.



Figuur 2.11 Instroom van leerlingen in de gemeente Maastricht in de periode 2009-2013 (DUO, 2013)

Verreweg de meeste leerlingen die niet in Maastricht wonen maar er wel naar school gaan wonen in de gemeente Eijsden-Margraten, ten oosten van Maastricht, zie tabel 2.2. Uit België en de gemeenten Meerssen en Valkenburg aan de Geul komen ook substantiële aantallen leerlingen om in Maastricht onderwijs te volgen.

Tabel 2.2 Instroom van leerlingen vanuit omliggende gemeenten in 2013 (DUO, 2013)

Gemeente	Aantal leerlingen	Percentage leerlingen
Maastricht	4752	69%
Eijsden-Margraten	1147	17%
Meerssen	281	4%
Woonachtig in België	245	4%
Valkenburg aan de Geul	187	3%
Heerlen	46	1%
Gulpen-Wittem	40	1%
Woonachtig elders in het buitenland	36	1%
Sittard-Geleen	35	1%
Overig	138	2%
Totaal	6907	100%

Het Porta Mosana College HAVO/VWO, het Sint-Maartenscollege HAVO/VWO en de Bernard Lievegoed School trekken de meeste leerlingen aan die buiten Maastricht wonen, zoals blijkt uit tabel 2.3. Opmerkelijk is verder dat de vestigingen die zijn gelokaliseerd in Maastricht-West de minste leerlingen van buiten Maastricht trekken.

Tabel 2.3 Instroom van leerlingen naar scholen in Maastricht in 2013 (DUO, 2013)

School	Aantal leerlingen	Percentage leerlingen
--------	-------------------	-----------------------

<i>Leerlingen woonachtig en schoolgaand in Maastricht</i>	4752	69%
<i>Porta HAVO/VWO (27VG00)</i>	517	7%
<i>Sint-Maartenscollege loc. Noormannensingel (27ZH02)</i>	424	6%
<i>Bernard Lievegoed School (27ZJ02)</i>	396	6%
<i>Sint-Maartenscollege loc. Bemelerweg (27ZH00)</i>	238	3%
<i>Porta VMBO (27VG01)</i>	226	3%
<i>Porta Mosana College (27VG04)</i>	175	3%
<i>Bonnefantencollege loc. VMBO (27ZJ01)</i>	86	1%
<i>Terra Nigra Praktijkonderwijs (26HL00)</i>	46	1%
<i>Bonnefantencollege loc. Atheneum/HAVO (27ZJ00)</i>	45	1%
Totaal	6907	100%

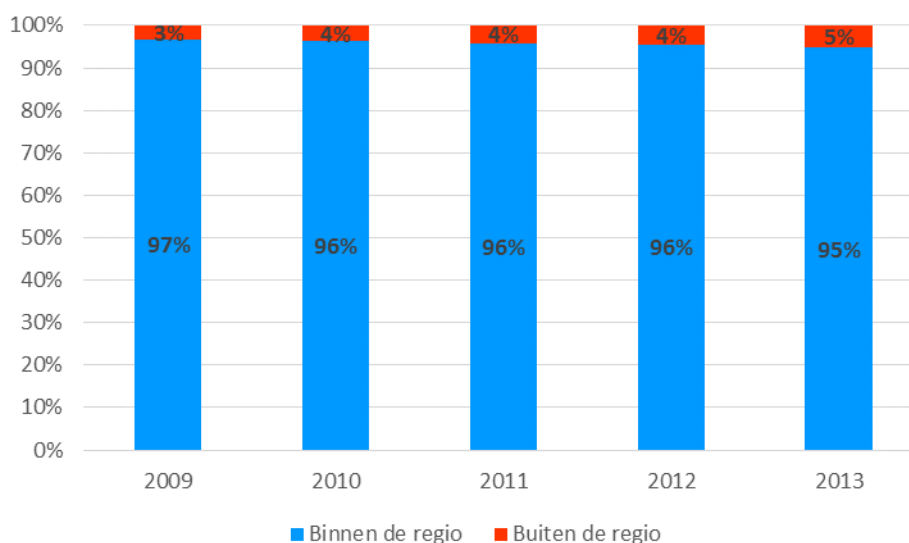
2.5 Uitstroom

De uitstroom wordt gedefinieerd als het percentage leerlingen dat in Maastricht woont maar voortgezet onderwijs volgt in een andere (Nederlandse) gemeente. Dit inzicht is van belang omdat het iets zegt over de mate van toereikendheid van het huidige aanbod. Met andere woorden: kunnen alle leerlingen in Maastricht het onderwijs vinden dat past bij hun niveau en keuze voor richting en inrichting? Maar ook kan het informatie geven over de populariteit van de scholen binnen de regio. Een grote uitstroom kan erop duiden dat hoewel er voldoende en divers aanbod is, leerlingen desondanks toch kiezen voor een verder gelegen school.

Uitstroom naar andere Nederlandse gemeenten: circa 5%

Van de 5.015 (bij DUO geregistreerde) leerlingen die wonen in de gemeente Maastricht volgen 263 leerlingen buiten de gemeente Maastricht maar binnen Nederland onderwijs. Dat komt neer op 5%. DUO heeft alleen informatie over leerlingen die op Nederlandse scholen ingeschreven staan en heeft daardoor geen informatie over het aantal Nederlandse leerlingen dat in het buitenland onderwijs volgt.

Figuur 2.12 toont dat het aantal leerlingen dat in de afgelopen jaren vanuit Maastricht naar omliggende Nederlandse gemeenten trekt voor voortgezet onderwijs enigszins stijgt.



Figuur 2.12 Uitstroom van leerlingen woonachtig in de gemeente Maastricht naar onderwijs in Nederland buiten de gemeente Maastricht in de periode 2009-2013 (DUO, 2013)

Uitstroom naar het buitenland (België en Duitsland): circa 5%

Uit het jaarverslag 2011-2012 van het Regionaal Bureau Voortijdig Schoolverlaten blijkt dat in het schooljaar 2011-2012 312 Maastrichtse kinderen tussen de 12 en 17 jaar in het buitenland onderwijs volgden.¹⁴ In het schooljaar 2010-2011 waren dat er 212 en in het schooljaar 2009-2010 297. Voor het grootste deel zijn dit leerlingen die hun gehele onderwijsloopbaan, dus vanaf de basisschool, in het buitenland naar school gaan. Enkel en kiezen na groep 8 van een Nederlandse basisschool voor voortgezet onderwijs in België of Duitsland. Uit het jaarverslag van het Regionaal Bureau Voortijdig Schoolverlaten blijkt dat er op 1 oktober 2012 14 leerlingen uit Maastricht zijn overgestapt van een Nederlandse basisschool naar een middelbare school in het buitenland. Gemiddeld volgden in de jaren 2009-2012 dus 274 Maastrichtse leerlingen voortgezet onderwijs in het buitenland. Dat komt neer op 5%. Op basis van deze (fluctuerende) gegevens kan niet worden geconcludeerd of er sprake is van een trend van afname of toename van leerlingen die voor het buitenland kiezen.

In totaal komt de uitstroom uit Maastricht daarmee op ongeveer 10%. Dat is in vergelijking met andere steden in Nederland een redelijk normale uitstroom. Daarbij moet de unieke ligging van Maastricht ten opzichte van België/Duitsland in ogenschouw worden genomen. Een keuze voor België is een optie die de meeste ouders en leerlingen in vergelijkbare Nederlandse steden niet hebben. Een keuze daarvoor kan daarom niet direct worden vertaald naar 'ontoereikend aanbod' in de eigen gemeente of populariteit van de scholen, maar heeft mogelijk meer te maken met een veel fundamentele keuze voor een geheel ander onderwijssysteem, soepelere toelatingseisen of de landelijke onderwijscultuur.

Van de leerlingen die in de gemeente Maastricht wonen en kiezen voor een school in een andere Nederlandse gemeente gaan de meesten in Meerssen naar school: naar het Stella Maris College (20IS00), zo blijkt uit tabel 2.4. Ook de gemeente Valkenburg aan de Geul trekt een groep leerlingen; zij gaan naar het Stella Maris College (20IS04).

Tabel 2.4 Uitstroom van leerlingen uit gemeente Maastricht in 2013 (DUO, 2013 en Jaarverslag 2011-2012 Bureau Voortijdig Schoolverlaten Maastricht en Heuvelland)

Gemeente	Aantal leerlingen	Percentage leerlingen
Maastricht	4752	90%
Meerssen	198	4%
Valkenburg aan de Geul	40	1%
Sittard-Geleen	10	0%
Gulpen-Wittem	5	0%
Heerlen	3	0%
Roermond	2	0%
Groningen	1	0%
Landgraaf	1	0%
Meppel	1	0%
Stein	1	0%
Zeist	1	0%
Buitenland (gemiddeld)	274	5%
Totaal	5289	100%

¹⁴ Bron: Jaarverslag 2011-2012, Regionaal Bureau Voortijdig Schoolverlaten Maastricht en Heuvelland.

2.6 Voedingsgebied per school

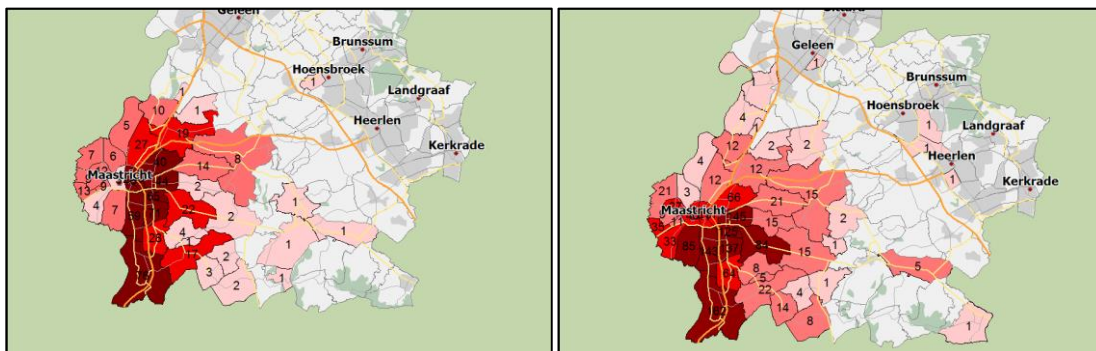
Nu voor het totaal van de leerlingen die in Maastricht onderwijs volgen op hoofdlijnen bekend is waar ze wonen, geeft het extra inzicht om per school in te zoomen op de voedingsgebieden. Een voedingsgebied wordt gedefinieerd als alle viercijferige postcodegebieden waar leerlingen die naar een bepaalde school gaan wonen. In figuren 2.13 tot en met 2.15 wordt voor de drie scholen per vestiging het voedingsgebied weergegeven. Leerlingen die in het buitenland wonen zijn buiten beschouwing gelaten, aangezien bij DUO niet bekend is in welke postcodegebieden deze leerlingen wonen.

De voedingsgebieden van de HAVO/VWO-vestigingen van het Sint-Maartenscollege en het Porta Mosana College omvatten de hele stad en vertonen geen specifieke concentratie. Wel is daarin het beeld te zien dat reeds in paragraaf 2.4 werd geschetst: deze vestigingen hebben een relatief grote instroom van buiten Maastricht.

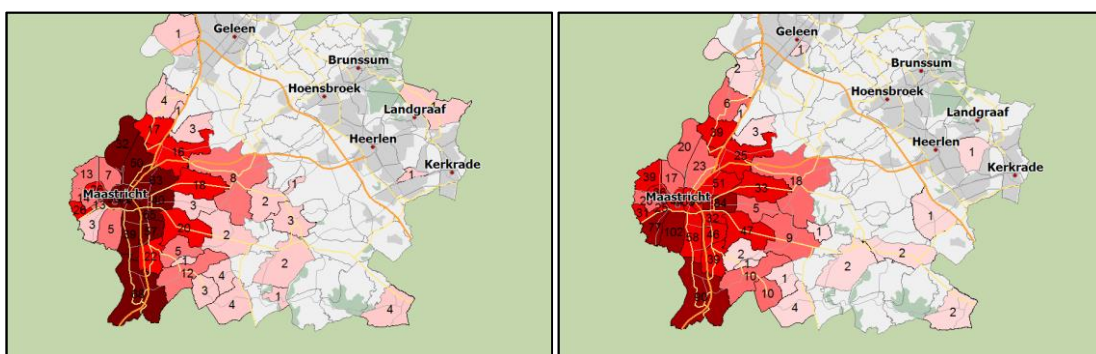
Voor de VMBO-leerlingen kan in het algemeen worden geconcludeerd dat zij wat eerder dan HAVO/VWO-leerlingen geneigd zijn te kiezen voor thuisnabij onderwijs. De voedingsgebieden van de VMBO-vestigingen aan het Bemelerveld (Porta Mosana VMBO en Sint-Maartens VMBO) hebben vooral een concentratie van het voedingsgebied in Oost het het Bonnefantencollege heeft vooral een concentratie van het voedingsgebied in West. Ook de HAVO/VWO-leerlingen van het Bonnefantencollege komen voornamelijk uit West. Weinig leerlingen die in Oost wonen blijken te kiezen voor een HAVO/VWO-school in West.

2.7 Spreiding van de leerlingen per schoolsoort

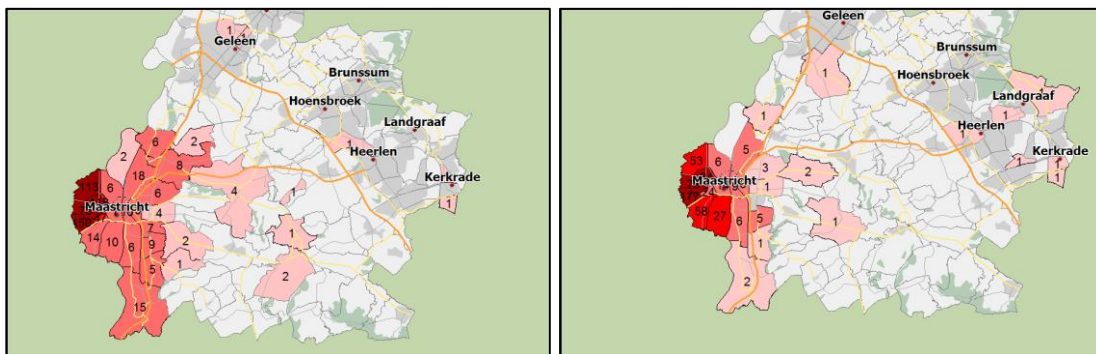
Voor het beoordelen van een nieuwe scenario's van het aanbod in de stad is het interessant om te weten waar de leerlingen grotendeels wonen die een bepaalde schoolsoort volgen. In sommige regio's kan het voorkomen dat de verdeling van de onderwijsniveaus die leerlingen volgen over de stad gerelateerd is aan bepaalde wijken en buurten.



Figuur 2.13: Voedingsgebied van het Porta Mosana College (27VG), links VMBO, rechts HAVO/VWO (DUO, 2013)

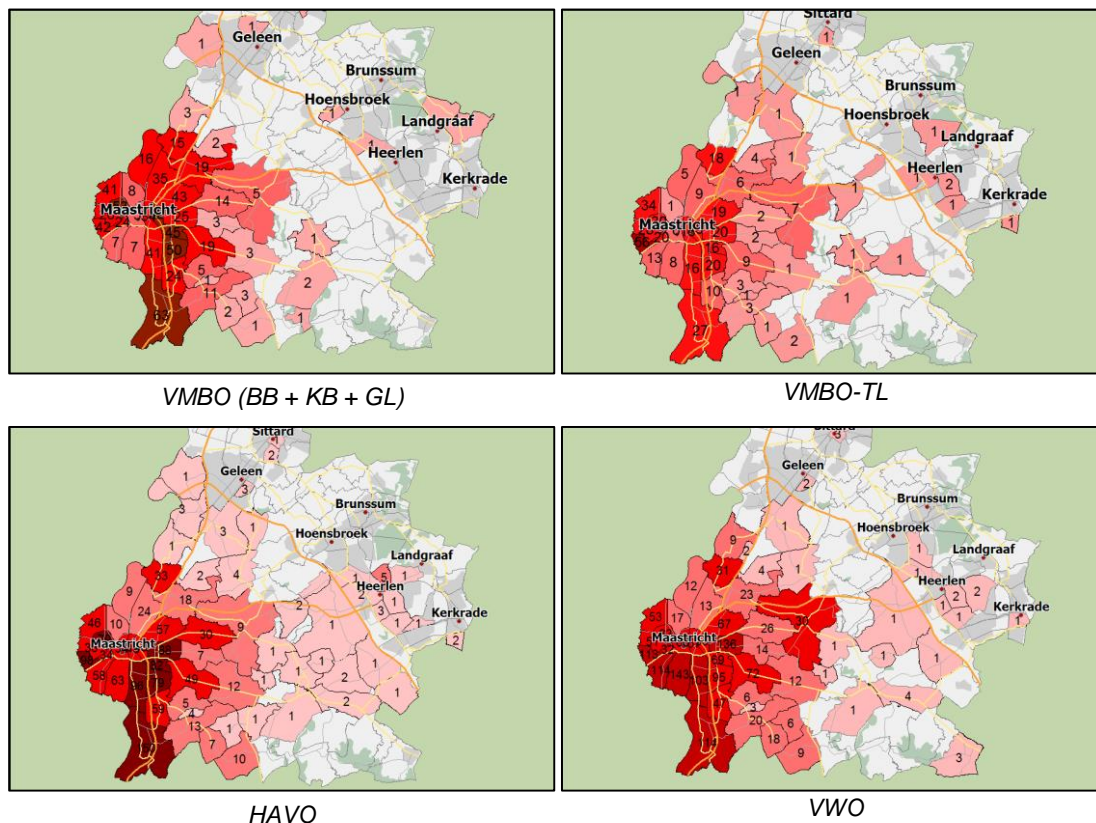


Figuur 2.14 Voedingsgebied van het Sint-Maartenscollege (27ZH) links VMBO, rechts HAVO/VWO (DUO, 2013)



Figuur 2.15 Voedingsgebied van het Bonenfantencollege (27ZJ) links VMBO, rechts HAVO/VWO (DUO, 2013)

In de figuur 2.16 is de spreiding van leerlingen weergegeven per schoolsoort, waarbij ook hier de leerlingen die in het buitenland wonen buiten beschouwing zijn gelaten omdat van hen bij DUO geen gegevens met betrekking tot de woonplaats bekend zijn. Hoewel de verschillen klein zijn, kan worden geconcludeerd dat leerlingen VMBO van de beroepsgerichte leerwegen BB/KB/GL vaker woonachtig zijn in Oost, terwijl leerlingen die VMBO-TL doen vaker in West wonen. In tabel 2.5 is per schoolsoort het percentage opgenomen van de leerlingen per schoolsoort dat respectievelijk in West, Oost en buiten Maastricht woont.



Figuur 2.16 Spreiding van de leerlingen per schoolsoort

Tabel 2.5 Percentage leerlingen woonachtig in west, oost of buiten Maastricht (DUO, 2013)

	% woonachtig in WEST	% woonachtig in OOST	% woonachtig buiten Maastricht	Totaal
VBO BB/KB/GL lj 3,4	28%	44%	28%	100%
VMBO-TL lj 3,4	42%	29%	29%	100%
HAVO lj 4,5	30%	38%	32%	100%
VWO lj 4-6	33%	36%	31%	100%

Bovenstaande tabel bevestigt het beeld van de spreiding zoals weergegeven in figuur 2.16. Relatief veel VMBO-TL-leerlingen wonen in West: 42% van alle leerlingen die in Maastricht de schoolsoort VMBO-TL volgen woont in West. En relatief veel VBO(BB/KB/GL)-leerlingen wonen in Oost: 44% van alle leerlingen die in Maastricht deze onderwijssoorten volgen woont in Oost. Voor HAVO en VWO is de verdeling tussen West, Oost en buiten Maastricht ongeveer gelijk.

Hoofdstuk 3

Toekomstverwachting voor het VO

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de toekomstverwachting voor het voortgezet onderwijs in Maastricht in termen van leerlingprognoses en de gevolgen daarvan. Hiermee wordt invulling gegeven aan de tweede onderzoeksvraag.

Er wordt gebruikgemaakt van de beschikbare prognoses, zoals zijn opgesteld door DUO en ook door Pronexus in opdracht van de gemeente. De prognoses zijn eerst met elkaar vergeleken in paragraaf 3.2 en vervolgens gebruikt om een doorrekening te maken voor de in dit onderzoek relevante scholengemeenschappen in Maastricht. Dat geeft in paragraaf 3.3 een beeld van hoe de scholen er in de toekomst uit zouden zien bij ongewijzigd beleid (het zogenoemde Nulscenario). In de paragrafen 3.4, 3.5 en 3.6 zijn achtereenvolgens de gevolgen van de prognoses voor dit Nulscenario geschetst op een drietal aspecten: continuïteit, financiën en kwaliteit. Tot slot worden in paragraaf 3.7 de belangrijkste conclusies ten aanzien van de gevolgen van de demografische krimp bij ongewijzigd beleid weergegeven.

3.2 Prognoses van de leerlingenaantallen

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de beschikbare prognoses die zijn opgesteld door DUO¹⁵ en Pronexus¹⁶. DUO publiceert elk jaar in het voorjaar nieuwe prognoses per school, waarbij de meest recente (definitieve) leerlingentelling wordt gebruikt. De prognose van Pronexus is in opdracht van de gemeente opgesteld in september 2014. De prognoses van DUO en Pronexus zijn gebaseerd op de telgegevens van het jaar 2013 en prognosticeren vanaf 2014. De telling van 2014 is op dit moment nog niet definitief en daarom niet verwerkt in de prognoses.

De waarde van prognoses

Omdat prognoses in het algemeen worden gebaseerd op historische informatie, zijn onvoorziene ontwikkelingen in de toekomst er niet in verwerkt. Naarmate de prognose betrekking heeft op jaren die verder in de toekomst liggen, neemt het aantal onvoorziene ontwikkelingen die niet in de prognose zijn meegenomen toe. De onzekerheid over de betrouwbaarheid van het geprognosticeerde leerlingenaantal neemt dus toe naarmate het jaar verder in de toekomst ligt. Hoewel zowel DUO als Pronexus prognoses leveren tot het jaar 2033, wordt in dit onderzoek om die reden alleen gekeken naar de prognoses tot het jaar 2024.

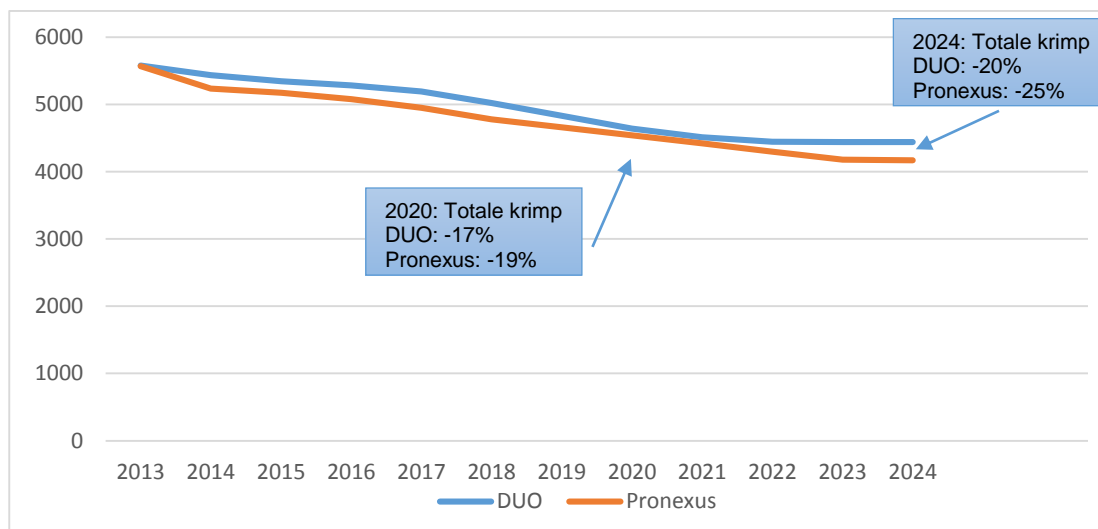
Ook bevat sommige onderliggende informatie, zoals de bevolkingsprognose, zelf ook onzekerheden. Dit alles betekent dat de geraamde leerlingenaantallen niet 'verabsoluteerd' moeten worden. Prognoses hebben het doel een projectie te geven op de toekomst en naar alle waarschijnlijkheid zal het exacte aantal leerlingen niet kloppen met de werkelijkheid. Toch bevatten prognoses waardevolle informatie voor het maken van toekomstbeleid en een planning. Tijdig een trend signaleren van (in dit geval) een daling van de leerlingenaantallen is noodzakelijk om het onderwijs duurzaam en toekomstbestendig te kunnen inrichten.

¹⁵ Data.duo.nl, leerlingprognoses 2013.

¹⁶ Pronexus 2014: Leerlingprognose voortgezet onderwijs 2014 gemeente Maastricht.

Prognoses leerlingenaantallen van de drie scholen in Maastricht

In figuur 3.1 worden de prognoses die gemaakt zijn door Pronexus en DUO met elkaar vergeleken. Er is te zien dat de prognoses door DUO tot 2024 een iets positiever beeld schetsen van de toekomst dan Pronexus, maar veel ontloopt het elkaar niet.



Figuur 3.1 Vergelijking leerlingprognoses tussen DUO en Pronexus over het totale aantal leerlingen VO

Het verschil in methodiek van de beide prognosesystemen is dat er in de prognose van DUO meer leerlingkenmerken bij worden betrokken dan in de prognose van Pronexus. Waar Pronexus zich voornamelijk baseert op het percentage leerlingen uit een voedingsgebied (woonwijken) dat op basis van historische gegevens belangstelling heeft voor een school en dat naar de toekomst extrapoleert op basis van de demografische ontwikkeling (basisgeneratie = aantal 12- t/m 16-jarigen op basis van PRIMOS), verwerkt DUO daarnaast ook nog gegevens in de prognose met betrekking tot de doorstroming en verblijfsduur binnen de school.

LVO houdt in zijn adviesaanvraag ook rekening met prognoses die berekend zijn met behulp van de prognosemodule FOLETA.¹⁷ Deze prognosesystematiek werkt op basis van de (bekende) doorstroom tussen schooljaar 2012-2013 en 2013-2014 en wordt dan doorgerekend voor volgende jaren, waarbij rekening is gehouden met een afname van de instroom van 2% per jaar. Daarmee komt LVO op een totale afname van het aantal leerlingen in Maastricht van 16% tot 2020 en op ongeveer 25% in 2022 ten opzichte van 2014. Deze percentages benaderen de prognoses van DUO en Pronexus, zoals hierboven is geschetst.

Conclusies uit de leerlingprognoses

Zoals eerder opgemerkt moeten prognoses niet worden beschouwd als exacte wetenschap. We zien dit terug in de verschillen tussen de prognosemodellen. Waar het om gaat is hier dat de modellen een duidelijke trend laten zien voor het voortgezet onderwijs in Maastricht, namelijk een (stevige) demografische krimp, die in 2024 groter zal zijn dan in 2020.

¹⁷ LVO, 2014: Adviesaanvraag onderwijsontwikkeling Maastricht 'Van visie in dialoog naar actie'.

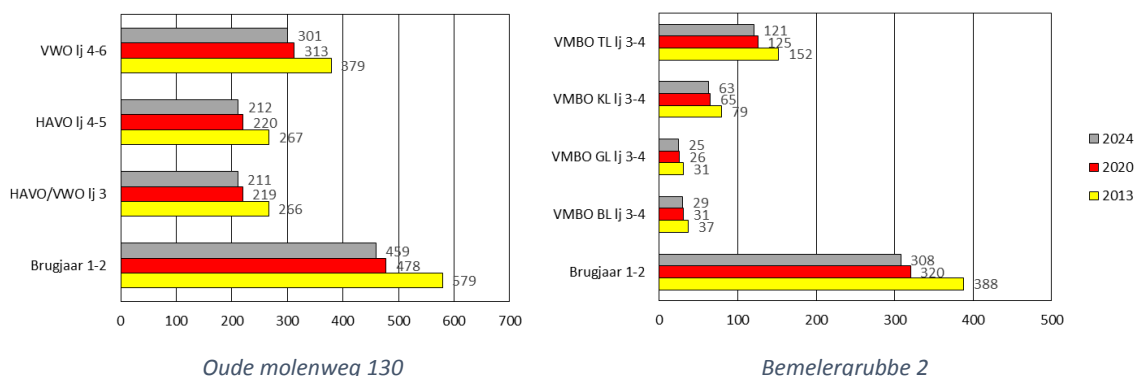
De gemiddelde krimp die voorspeld wordt bedraagt voor 2020 18% en voor 2024 23% van het totale leerlingenaantal in Maastricht ten opzichte van het werkelijk getelde aantal leerlingen in 2013. Er moet dus rekening worden gehouden met een kwart minder leerlingen over tien jaar.

3.3 Doorrekening van de prognoses bij ongewijzigd beleid (het Nulscenario)

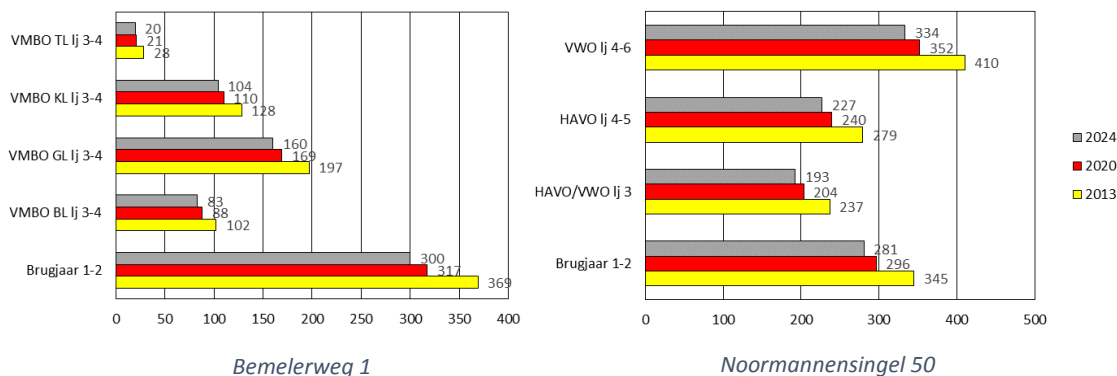
In deze paragraaf worden de gevolgen van de demografische krimp en de daaruit volgende prognoses zoals weergegeven in de vorige paragraaf in detail uitgewerkt. Wat betreft de gevolgen die de terugloop van het aantal leerlingen heeft, wordt daarna achtereenvolgens gekeken naar de continuïteit van het aanbod, de financiële gevolgen per school en de onderwijskwaliteit.

In figuur 3.1 is de prognose voor de leerlingenaantallen van totaal Maastricht reeds gegeven. Deze prognoses zijn alleen gemaakt op het niveau van BRIN-nummer en geven daarom nog niet veel inzicht in het verloop van het aantal leerlingen tussen de verschillende schoolsoorten. Op basis van de procentuele verdeling over de verschillende schoolsoorten en afdelingen die binnen de scholen werden aangeboden in het schooljaar 2013-2014 is vervolgens per schoolsoort/afdeling doorgerekend wat dit betekent voor de verdeling binnen de scholen. Hiervoor is de prognose van DUO als basis gebruikt, omdat deze op meer kenmerken is gebaseerd dan de prognose van Pronexus. Bij deze methode moeten dezelfde kanttekeningen worden geplaatst die eerder over het gebruik van prognoses in het algemeen zijn gemaakt. De aanname dat de interne verdeling van schooljaar 2013-2014 over de schoolsoorten zich in dezelfde mate zal voortzetten is een aanname die niet in alle gevallen realistisch is. Ook hier gaat het dus weer om het globale beeld dat kan worden gebruikt om beleidskeuzes te onderbouwen.

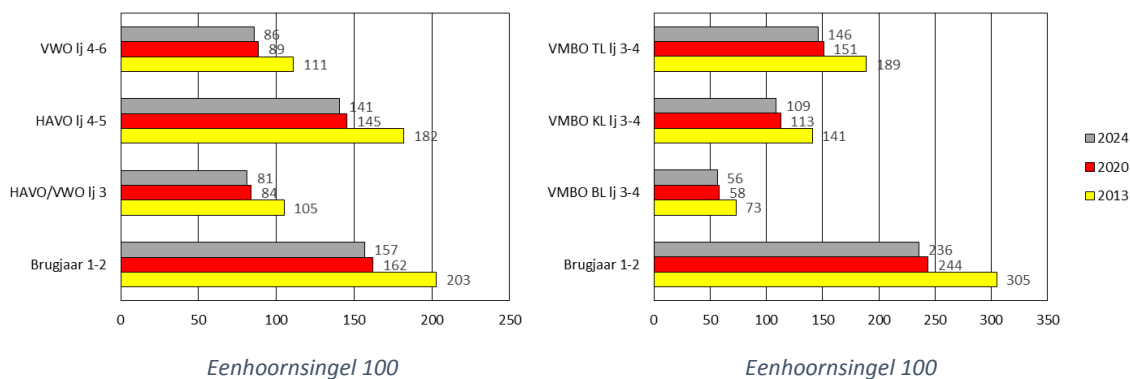
In de figuren 3.2a t/m 3.2c is weergegeven hoe de aantallen per schoolsoort bij ongewijzigd beleid in de jaren 2020 en 2024 zich ontwikkelen bij de DUO-prognoses met de procentuele verdeling over de schoolsoorten binnen de school op basis van schooljaar 2013-2014.



Figuur 3.2a Aantallen per schoolsoort voor het Porta Mosana College in 2020 en 2024 bij ongewijzigd beleid



Figuur 3.2b Aantallen per schoolsoort voor het Sint-Maartenscollege in 2020 en 2024 bij ongewijzigd beleid



Figuur 3.2c Aantallen per schoolsoort voor het Bonnefantencollege in 2020 en 2024 bij ongewijzigd beleid

Uit figuur 3.2 is op te maken dat DUO prognosticeert dat de scholen in West harder zullen krimpen dan de scholen in Oost (circa 23% in West ten opzichte van circa 19% in Oost). Deze constatering komt overeen met de toekomstverwachting die LVO uitspreekt in de onderbouwing voor de plannen.¹⁸

Indien naar de interne verdeling van schoolsoorten wordt gekeken blijkt dat het leerlingenaantal per schoolsoort in enkele gevallen erg klein wordt richting het jaar 2024. Dit geldt vooral voor het aanbod in het voorbereidend beroepsonderwijs, de VMBO-TL-afdeling van het Porta Mosana College en het VWO-aanbod (met zowel Atheneum- als Gymnasiumstroom) op het Bonnefantencollege.

3.4 Gevolgen voor de continuïteit

In de Wet op het voortgezet onderwijs is geregeld dat een school het recht op bekostiging verliest als er in drie achtereenvolgende jaren aantallen leerlingen worden ingeschreven die onder de wettelijk vastgestelde opheffingsnorm liggen. In tabel 3.1 worden de opheffingsnormen voor de scholen op het niveau van BRIN-nummer gepresenteerd.

¹⁸ LVO, 2014: Adviesaanvraag onderwijsontwikkeling Maastricht: 'Van visie in dialoog naar actie'.

Tabel 3.1 Prognoses per school gerelateerd aan de wettelijke opheffingsnormen

School	Vestiging	Licenties	Opheffingsnorm	Prognose 2024
Porta Mosana College (27VG)	27VG00	VWO/HAVO	(357)	1183
	27VG01	VMBO-TL/VBO 3 sectoren	(370)	545
TOTAAL BRIN (excl. UWC)		VWO/HAVO/ VMBO-TL/VBO3	727	1728
Sint-Maartens- college (27ZH)	27ZH00	VMBO-TL/VBO 3 sectoren	(370)	667
	27ZH02	VWO/HAVO	(357)	1034
TOTAAL BRIN		VWO/HAVO/ VMBO-TL/VBO3	727	1701
Bonnefanten- college (27ZJ)	27ZJ00	VWO/HAVO	(357)	464
	27ZJ02	VMBO-TL/VBO 2 sectoren	(290)	547
TOTAAL BRIN (excl. BLS)		VWO/HAVO/ VMBO-TL/VBO2	647	1011

Deze tabel laat zien dat de prognoses voor de scholen in 2024 niet in de buurt komen van de wettelijke opheffingsnormen. Met andere woorden: de scholen verliezen het recht op bekostiging niet volgens de huidige wetgeving. Wel kan worden opgemerkt dat de opheffingsnorm feitelijk is gebaseerd op een gemiddelde van circa 33 leerlingen per schoolsoort per leerjaar voor VMBO-TL, HAVO, VWO en voor het VBO op 20-27¹⁹ leerlingen per profiel (nu nog per sector) per leerjaar. Op basis daarvan kan worden gesteld dat in dit Nulscenario de VWO-afdeling van het Bonnefantencollege 'leunt' op de andere schoolsoorten. In de VWO-afdeling van het Bonnefantencollege zitten volgens de prognose straks circa 86 leerlingen in de leerjaren 4, 5 en 6 van het VWO (zie figuur 3.2c). Dat komt, bij gelijke verdeling, neer op circa 28 leerlingen per leerjaar (verdeeld over vier profielen en over Atheneum en Gymnasium).

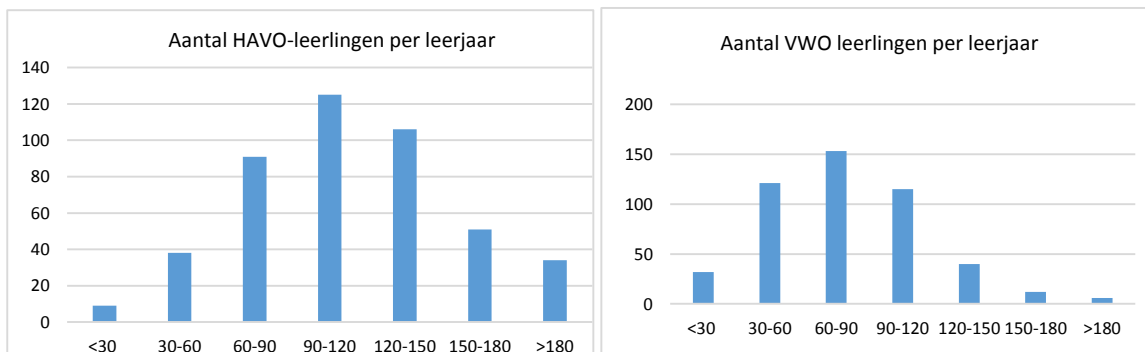
Onderzoek naar de optimale vestigingsgrootte

De vraag die vaak wordt gesteld is hoe groot een vestiging minimaal moet zijn om nog rendabel te kunnen zijn en een goede onderwijskwaliteit te kunnen garanderen met de huidige bekostiging van het Ministerie van OCW. De meningen daarover zijn verdeeld. Sommige besturen hanteren een minimale norm van circa 90 leerlingen per schoolsoort per leerjaar voor een vestiging (VMBO-TL, HAVO, VWO), gebaseerd op de leerlinggebonden bekostiging van OCW en het feit dat een school verplicht is de vier profielen aan te bieden in het algemeen vormend onderwijs.²⁰ Er zijn echter ook besturen die met een beduidend lager aantal leerlingen per schoolsoort per leerjaar vestigingen in stand kunnen houden. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit vaak scholen zijn met een bijzonder onderwijsconcept, waarin bijvoorbeeld niet wordt gewerkt met een jaarklassensysteem, of scholen die de status van uitzonderingsschool hebben en/of in een opbouw- of afbouwfase verkeren.

¹⁹ Afhankelijk van het aantal profielen dat in de scholengemeenschap wordt aangeboden.

²⁰ BMC 2012: Onderzoek naar de haalbaarheid van havo- en vwo-eindonderwijs in Kerkrade.

In figuur 3.3 is te zien dat de meeste vestigingen in Nederland gemiddeld tussen de 90 en de 120 HAVO-leerlingen per leerjaar hebben. Voor het VWO ligt dat aantal tussen de 60 en de 90 leerlingen. Hieruit kan níét worden geconcludeerd wat wel of niet kan en het is evenmin een maat voor de optimale vestigingsgrootte. Het wordt daarentegen wel duidelijk dat maar weinig schoolbesturen vestigingen met minder dan 30 leerlingen per schoolsoort (HAVO, VWO) per leerjaar in stand houden.



Figuur 3.3 Aantal vestigingen dat in Nederland voorkomt met een range van leerlingen per leerjaar

In algemene zin is er consensus onder de schoolbesturen dat de wettelijke opheffingsnorm geen goede maat is voor een ondergrens, omdat de meeste schoolbesturen ver voor het bereiken van de opheffingsnorm al maatregelen moeten nemen en vestigingen sluiten of fuseren.²¹ Het komt regelmatig voor dat scholen boven de opheffingsnormen moeite hebben om het onderwijs doelmatig te organiseren en een breed aanbod van vakken (en afdelingen in het VBO) in stand te houden. Het ideale leerlingenaantal per school en schoolsoort verschilt sterk en hangt af van de mate van differentiatie in het aanbod en bijvoorbeeld de verdeling van leerlingen over sectoren of profielen, zo stelt de Onderwijsraad in zijn advies ‘Grenzen aan kleine scholen’ in 2013.²²

3.5 Gevolgen voor de financiën: bekostiging van OCW

De bekostiging die een schoolbestuur ontvangt is opgebouwd uit een aantal factoren. Het is een vrij ingewikkeld systeem, waarbij de lumpsumbekostiging afhangt van de samenstelling van de school (welke schoolsoorten er aanwezig zijn per BRIN-nummer) en het aantal vestigingen ressorterend onder één BRIN-nummer. Daarnaast zijn er tal van vormen van aanvullende bekostiging in de vorm van subsidies. Deze subsidies worden niet in dit onderzoek betrokken.

De bekostiging wordt voor een heel kalenderjaar bepaald op basis van de leerlingentelling op 1 oktober van het jaar ervoor. Dat resulteert erin dat een schoolbestuur dat te maken heeft met een krimpend leerlingenaantal dit vrijwel direct merkt in de inkomsten. Vijf maanden na de start van het schooljaar waarin er minder leerlingen zijn wordt de bekostiging hierop aangepast.

In tabel 3.2 is berekend wat de gevolgen zijn voor de inkomsten van de drie scholen die deel uitmaken van dit onderzoek als gevolg van de dalende leerlingenaantallen, afgaande op de prognoses voor 2020 en 2024.

²¹ Knelpunten wet- en regelgeving Onderwijs en Krimp: opbrengsten van expertmeeting op initiatief van de provincies Limburg, Groningen en Zeeland.

²² Onderwijsraad 2013: Grenzen aan kleine scholen.

Tabel 3.2 Gevolgen van het dalende leerlingenaantal op de lumpsumbekostiging van OCW

School	BRIN	Afname leerlingenaantal 2020 t.o.v. 2013	Afname leerlingenaantal 2024 t.o.v. 2013	Afname bekostiging OCW a.g.v. krimp 2020 t.o.v. 2013	Afname bekostiging OCW a.g.v. krimp 2024 t.o.v. 2013
PMC	27VG	-381	-450	-€ 2.520.450,41	-€ 2.976.909,93
SMC	27ZH	-298	-394	-€ 1.971.375,91	-€ 2.606.450,03
BFC	27ZJ	-263	-298	-€ 1.739.838,47	-€ 1.971.375,91
Totaal				-€ 6.231.664,80	-€ 7.554.735,88

De bedragen in deze tabel zijn gebaseerd op een leerlinggebonden personele bekostiging van € 5.272,77 per leerling plus een gemiddelde materiële bekostiging van € 1.342,58 per leerling (inclusief circa € 300 voor leermiddelen). In totaal komt dat uit op een leerlingafhankelijke bekostiging van € 6.615,36 per jaar. Voor de komende tien jaar zal LVO alleen al voor deze drie scholen dus rekening moeten houden met een afname van bekostiging van circa € 7,5 miljoen. Met andere woorden: de inkomsten voor deze drie scholen in Maastricht nemen als gevolg van de daling van het aantal leerlingen in ieder geval met dit bedrag af. Om te voorkomen dat er een tekort ontstaat zullen de uitgaven daarmee in balans gebracht moeten worden. Als, zoals in dit Nulscenario, wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid, dus als de bestaande onderwijsgebouwen met exploitatiekosten, het ondersteunend en administratief personeel en de bestuurlijke structuur in stand worden gehouden, zal de afname van bekostiging moeten worden gedekt door het laten afvloeien van onderwijzend personeel. LVO rekent zelf met een gemiddelde salarislast van € 75.000,— per docent.²³ Dat resulteert dan in een personeelsreductie van circa 96 docenten (de kosten voor leermiddelen niet meegerekend).

Er dient te worden opgemerkt dat dit een illustratief getal is, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe groot de terugval in bekostiging is als gevolg van het dalende leerlingenaantal. In werkelijkheid zijn er meer mogelijkheden om te bezuinigen, bijvoorbeeld op administratief/ondersteunend personeel of management. Ook vindt de inkomsterugval gespreid over een periode van tien jaar plaats. Desalniettemin geeft dit aan dat het nodig is de tering naar de nering te zetten.

Onderzoek naar financiële gevolgen van demografische krimp

De financieel-economische gezondheid van scholen hangt af van veel factoren. Zo hebben huisvestingslasten, bestuurlijke organisatie, vergrijsd personeelsbestand en nog vele andere factoren invloed op de balans van een onderwijsorganisatie. In 2011 heeft *Research voor Beleid* onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs.²⁴ Zij concludeerde onder meer dat een bestuur dat te maken krijgt met een dalend leerlingenaantal moet rekenen op stijgende uitgaven per leerling. De reductie van de personeels- en huisvestingskosten lopen niet gelijk terug met de terugloop van de inkomsten door de dalende leerlingenaantallen. Besturen geven zelf aan dat personeelskosten nog relatief snel aan te passen zijn, maar dat met name huisvesting niet zo flexibel is aan te passen aan een dalend leerlingenaantal. Schoolbesturen moeten daarvoor hun reserves (eigen vermogen) aanspreken.

²³ LVO: toelichting bij financiële doorrekening twee brede scholengemeenschappen versus drie domeinen.

²⁴ Research voor beleid, 2011: *De tering naar de nering*: Financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs.

Research voor Beleid adviseert in haar slotbeschouwing op bladzijde 50: *'Initiatieven voor een andere inrichting van het onderwijs zijn het waard om nader te onderzoeken. Als werkelijk met behoud van kwaliteit een manier gevonden kan worden om flexibeler met huisvesting om te gaan, kan onderwijsinnovatie samengaan met flexibilisering van kosten en zo een adequaat antwoord op krimp vormen.'*²⁵

In het voorjaar van 2014 heeft de Algemene Rekenkamer een uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar de bekostiging van het voortgezet onderwijs.²⁶ Uit dat onderzoek blijkt dat financiële sturing gemakkelijker is bij het bereiken van een bepaalde omvang van de scholen. Het formeren van grotere leerlingengroepen is een duidelijk voordeel, zeker in de bovenbouw, omdat daar de leerlingengroepen uiteenvallen in kleinere groepen per gekozen vak of profiel. Een ander voorbeeld is de mobiliteit van personeel. In een grotere organisatie is de kans groter dat personeel over de breedte van de organisatie effectief ingezet kan worden. Bij het anticiperen op krimp blijkt het voor schoolbesturen soms lastig te zijn om adequaat afscheid te nemen van personeel. Wet- en regelgeving en de cao beperken de mogelijkheden voor schoolbesturen. Ook doet het afscheid nemen van personeel een beroep op het eigen vermogen door de kosten die er op korte termijn mee gemoeid zijn.

3.6 Gevolgen voor de onderwijskwaliteit

Onderwijskwaliteit is een ruim begrip. Enerzijds gaat het om de harde opbrengsten zoals deze worden bijgehouden door de Inspectie van het Onderwijs (examencijfers, onderbouw- en bovenbouwrendement et cetera), anderzijds raakt de onderwijskwaliteit de leer- en werkprocessen, de kwaliteit van de docenten, het onderwijsaanbod en de keuzemogelijkheden voor leerlingen, en de ondersteuningsprogramma's. Veel hangt direct samen met de financiële middelen die de school beschikbaar heeft. Dit bepaalt in hoeverre de school in staat is om te investeren in professionalisering van docenten, extra aanbod en ondersteuning en in hoeverre kleinere groepen zelfstandig behouden kunnen blijven.

Op dit moment hebben alle scholen die binnen dit onderzoek vallen van de Inspectie het arrangement 'basistoezicht'. Dit betekent dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de kwaliteit van de scholen risicovol is. LVO geeft aan dat de kwaliteit van een aantal locaties wel onder druk staat. Het schoolbestuur heeft aangegeven dat het bij het Bonenfantencollege nu al noodzakelijk is om enkele klassen HAVO en VWO samen te voegen.²⁷ Op dit moment zitten de leerlingen van HAVO 4 en VWO 4 in dezelfde klas, wat tot ongewenste lessituaties leidt omdat beide groepen leerlingen verschillende programma's volgen.

Onderzoek naar de relatie tussen schoolgrootte en kwaliteit

In 'Grenzen aan kleine scholen' stelt de Onderwijsraad in 2013 dat het in het voortgezet onderwijs vooral gaat om de vraag hoe een breed en hoogwaardig onderwijsaanbod in stand gehouden kan worden.²⁸ In enkele krimpregio's is het niet langer mogelijk om afdelingen of vestigingen open te houden. Daarnaast is de situatie in het bijzonder zorgelijk voor het VBO. De (demografische én selectieve) krimp doet zich het sterkst voor in de sector Techniek, waardoor het bijvoorbeeld moeilijk is om afzonderlijke programma's, zoals Metaaltechniek en Elektrotechniek, te blijven aanbieden. In veel gevallen kiest men dan voor het intrasectorale

²⁵ Research voor Beleid, 2011: *De tering naar de nering*. Financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs.

²⁶ Algemene rekenkamer 2014: *Bekostiging voortgezet onderwijs*.

²⁷ Gesprek met LVO 29 oktober 2014.

²⁸ Onderwijsraad 2013, *Grenzen aan kleine scholen*.

programma Techniek breed of een ander intersectoraal programma. In het uiterste geval is een school genoodzaakt een afdeling of programma te sluiten.

Alternatieven zijn het combineren van groepen van verschillende jaren of leerwegen (bijvoorbeeld basis- of kaderberoepsgerichte leerweg), afstemming van het aanbod met andere scholen of samenwerking met MBO-scholen (bijvoorbeeld in VM2-trajecten, waar de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg van het VBO wordt samengevoegd met een opleiding MBO-niveau 2). Deze oplossingsrichtingen blijven overigens mogelijk in de nieuwe profielstructuur van het VBO die met ingang van 1 augustus 2016 van kracht wordt.

De Algemene Rekenkamer constateert in haar eerder aangehaalde onderzoek dat scholen die moeten bezuinigen op personele kosten in theorie twee mogelijkheden hebben om het aantal fte te verminderen. Enerzijds door het vergroten van de klassen en anderzijds door het verhogen van het aantal lessen per fte (of uiteraard een combinatie van beide). Om de gemiddelde omvang van klassen te vergroten kunnen scholen verschillende maatregelen nemen. De rekenkamer geeft de volgende aan:

- het samenvoegen van schoolsoorten (bijvoorbeeld HAVO en VWO in één klas);
- het samenvoegen van leerjaren (bijvoorbeeld leerjaar 4 en 5 in één klas);
- het versoberen van de vakkenkeuze.

Hoewel er niet direct een verband is aan te tonen tussen onderwijskwaliteit en de maatregelen om klassen te vergroten, blijkt uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat schoolbesturen dit in ieder geval ongewenst vinden, onder andere in verband met de verhoogde werkdruk voor de docenten.²⁹

Uit het jaarlijkse onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs blijkt wel dat er een relatie bestaat tussen de afdelingsgrootte (het aantal leerlingen per schoolsoort) en de onderwijskwaliteit.³⁰ Uit de gegevens van de afgelopen jaren blijkt dat afdelingen met minder dan honderd leerlingen per afdeling vaker zwak of zeer zwak zijn dan middelgrote en grote afdelingen. Dit geldt voor alle schoolsoorten.

3.7 Conclusie Nulscenario

Over de afgelopen vijf jaar is, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, het aantal VO-leerlingen in Maastricht licht gedaald. De verschillende prognoses maken duidelijk dat de krimp zich de komende jaren duidelijker gaat manifesteren en dat dit tot een niet geringe terugloop van de inkomsten leidt. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat het verstandig is om maatregelen te nemen waarmee wordt geanticipeerd op een dalend leerlingenaantal. Hoewel de wettelijke opheffingsnorm de komende tien jaar bij een ongewijzigd onderwijsaanbod niet in beeld komt, loopt LVO risico's op het aanspreken van het eigen vermogen/reserves, waardoor het moeilijker wordt om te investeren in onderwijsaanbod en onderwijskwaliteit, met alle mogelijke gevolgen van dien. Zeker voor het VBO-aanbod kunnen de leerlingenaantallen per sector (en vanaf 2016 per profiel) dusdanig klein worden dat het huidige aanbod niet langer gehandhaafd kan worden.

²⁹ Algemene Rekenkamer 2014: *Bekostiging Voortgezet Onderwijs*.

³⁰ Inspectie van het Onderwijs 2014: *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2012-2013*

Hoofdstuk 4

Toekomstscenario's

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de krimp als gevolg van de demografische ontwikkelingen in combinatie met een doorzettende (selectieve) krimp in het VBO vraagt om een kritische herziening van het onderwijsaanbod in Maastricht. Dit is voor LVO en de gemeente Maastricht geen nieuws. In de afgelopen twee jaar heeft LVO een plan ontwikkeld om het onderwijsaanbod op de drie scholengemeenschappen (SMC, PMC, BFC) te herschikken. Niet iedereen is het op voorhand eens met de plannen, en de vragen die worden gesteld betreffen de objectieve onderbouwing van dit plan en een vergelijking met mogelijke alternatieve scenario's.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de derde onderzoeksvraag door drie scenario's met elkaar te vergelijken. Naast het plan van LVO (scenario OOM) komen het scenario zoals dat is ontwikkeld door de samenwerkende leerlingraden in Maastricht (scenario SLIM) en een variant daarop die de voorkeur heeft van (een deel van) de gemeenteraad (scenario SLIM-variant) aan de orde. Eerst worden de uitgangspunten en het beoordelingskader beschreven in paragraaf 4.2 en daarna volgt een beschrijving van de verschillende scenario's in de paragrafen 4.3 tot en met 4.6. In paragraaf 4.7 worden de scenario's kwalitatief gewogen aan de hand van het beoordelingskader.

Zoals eerder in hoofdstuk 2 is aangegeven, beperkt dit onderzoek zich tot het herschikken van het onderwijsaanbod op de drie scholengemeenschappen SMC, BFC en PMC, waarbij SMC en PMC op dit moment over twee vestigingen zijn verdeeld. De BLS, die formeel ook onderdeel is van het BFC, blijft ongewijzigd en wordt dus niet betrokken in dit onderzoek, net zo min als de internationale school (UWC), de Praktijkschool Terra Nigra en het OPDC.

4.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Het (her)inrichten van het onderwijsaanbod in een regio kan op veel manieren plaatsvinden. Er zijn wel wettelijke randvoorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden, zoals de eis dat een school voor VMBO-TL/HAVO/VWO (nu nog) verplicht is om vier profielen aan te bieden en dat een school voor VBO wettelijk de plicht heeft om zowel de basis- (BB) als de kaderberoepsgerichte (KB) leerweg aan te bieden. Ook moet per BRIN-nummer (niet per se op dezelfde locatie) de gehele schoolsoort worden aangeboden, dat wil zeggen alle leerjaren. Dus bijvoorbeeld niet alleen de onderbouw.

Er zijn wel mogelijkheden om tussen verschillende scholen (BRIN-nummers) samen te werken en het onderwijs deels samen vorm te geven, maar dan moet gebruikgemaakt worden van de wettelijke regel dat het onderwijs voor maximaal 50% van de onderwijstijd mag worden 'uitbesteed' aan een andere school. Hoewel deze mogelijkheid bestaat, heeft hij meestal niet de voorkeur: omdat heel duidelijk moet zijn welke leerlingen bij welke school staan ingeschreven, moet er een dubbele administratie worden gevoerd.

Voorts heeft het gemeentebestuur (B&W) de nodige randvoorwaarden gesteld ten aanzien van het spreidingsplan van de onderwijsvoorzieningen.³¹ Deze komen erop neer dat het onderwijsaanbod moet plaatsvinden binnen de huidige capaciteit van de schoolgebouwen. Het gemeentebestuur wil niet investeren in uitbreiding van het aantal beschikbare m² of in nieuwbouw op andere locaties. Tevens is aangegeven dat er onderwijsaanbod moet blijven in zowel Maastricht-Oost als Maastricht-West. Over de onderwijssoorten spreekt B&W zich verder niet uit.

³¹ Gemeente Maastricht, Memo 21 juni 2013, Spreidingsplan voortgezet onderwijs.

Hoewel deze randvoorwaarde vooraf is overeengekomen tussen LVO en B&W van de gemeente, heeft de onderzoekscommissie van de gemeenteraad tijdens het onderzoek aangegeven de randvoorwaarde met betrekking tot de beschikbare huisvestingscapaciteit niet noodzakelijkerwijs als vaststaand gegeven te hanteren en scenario's niet om deze reden als 'onmogelijk' te willen beschouwen. Desalniettemin is het wel van belang om een inschatting te maken van de verwachte verdeling van de leerlingen over de beschikbare gebouwen.

4.3 Beoordelingskader

Elk van de onderzochte scenario's wordt langs dezelfde 'meetlat' gelegd en kwalitatief beoordeeld. Voor sommige onderdelen is dat wat meer een kwantitatieve invulling en voor andere aspecten volstaat een kwalitatieve beschrijving. In de uiteindelijke afweging spelen subjectieve aspecten een rol. Zo wegen sommige onderdelen voor de één nu eenmaal zwaarder dan voor de ander en ook zijn de meningen over wat 'goed onderwijs' is verdeeld. In dit rapport worden daarom de aspecten in kaart gebracht die helpen bij het vormen van een visie. Het geeft geen oordeel over welk van de scenario's het meest gunstig is.

Randvoorwaarden en uitgangspunten

Hierbij wordt getoetst of het voorgestelde scenario redelijkerwijs, op basis van de geprognosticeerde leerlingenaantallen in hoofdstuk 3, in de beschikbare schoolgebouwen past en of er voldaan wordt aan de wettelijke eisen. De capaciteit van de beschikbare gebouwen is opgenomen in tabel 4.1. In deze tabel is de capaciteit opgenomen in termen van m² brutovloeroppervlak (BVO), de daarmee berekende capaciteit in leerlingenaantal berekend op basis van de VNG-normen in het zogenoemde ruimtebehoeftemodel.³² Daarnaast is in de tabel de capaciteit van het leerlingenaantal zoals door LVO aangeleverd weergegeven. LVO heeft aangegeven de berekeningen van het aantal m² BVO van Arcadis niet als leidraad te kunnen hanteren, omdat deze meting via deskstudy heeft plaatsgevonden. De bouwtekeningen zijn gescand en vervolgens gemeten. Het probleem daarbij is dat niet elke ruimte ook geschikt is als leslokaal of effectief kan worden aangewend voor onderwijs. LVO heeft vervolgens de maximale bezettingsgraad van de beschikbare lokalen per locatie bekeken en op basis daarvan aangegeven wat de capaciteit per locatie is voor het maximale aantal leerlingen.

Bij de berekening van de capaciteit wordt onderscheid gemaakt of het gaat om VMBO-leerlingen, voor wie meer ruimte nodig is in verband met praktijkruimten, of om voornamelijk theoretische AVO-leerlingen (VMBO-TL/HAVO/VWO). Uit de tabel is op te maken dat vooral de capaciteit van de Eenhoorn- singel volgens LVO een stuk kleiner is dan wat op basis van het ruimtebehoefte- model van de VNG verwacht zou mogen worden (het scheelt circa 450 leerlingen). Voor de overige gebouwen scheelt nauwelijks: minder dan circa 30 leerlingen per gebouw.

³² VNG 2014, Modelverordening huisvesting onderwijs, 22 september 2014

Tabel 4.1 Capaciteit van de (relevante) schoolgebouwen in Maastricht

Adres	Stadsdeel	Capaciteit m ² BVO ³³	Capaciteit LL volgens VNG normen en BVO	Capaciteit LL volgens LVO ³⁴
Eenhoorsingel 100	West	10.656 m ² BVO	Ca. 1.573 AVO	1.000 (combi)/ 1.125 (AVO)
Oude Molenweg 130	Oost	8.871 m ² BVO	Ca. 2.528 AVO	1.300 (AVO)
Noormannensingel 50	Oost	8.207 m ² BVO		1.200 (AVO)
Bemelerweg 1	Oost	8.437 m ² BVO	Ca. 1.413 VMBO	800 (VMBO)
Bemelgrubbe 2	Oost	4.471 m ² BVO		550 (VMBO)

Financiële afweging

Voor de verschillende scenario's wordt bekeken hoe groot de verschillende afdelingen per school/gebouw/domein worden en met hoeveel leerlingen per schoolsoort per leerjaar rekening moet worden gehouden. Hieruit wordt op kwalitatieve wijze bekeken in hoeverre het onderwijs doelmatig kan worden georganiseerd.

Ook wordt bekeken in hoeverre de bestaande gebouwen op doelmatige wijze worden bezet: zitten ze vol of is er capaciteit over, en de mogelijkheden om op termijn (vanaf 2024) met minder onderwijsgebouwen toe te kunnen.

Gevolgen voor de keuzevrijheid

Op dit moment hebben de leerlingen de keuze uit een verschillend aantal scholen, zowel qua samenstelling als qua denominatie (openbaar en bijzonder). Dat wordt in de toekomst anders. Per scenario wordt in kaart gebracht wat het verschil is met de huidige situatie en wat de verschillen zijn per scenario.

Toegankelijkheid, bereikbaarheid en regionale functie

Bij dit aspect van de vergelijking van de scenario's gaat het om de vraag in hoeverre het onderwijsaanbod nog voldoende toegankelijk is voor leerlingen die momenteel kiezen voor een school in Maastricht. Daarbij draait het vooral om twee vragen:

1. Blijft er voldoende openbaar (= algemeen toegankelijk) onderwijs aanwezig in de regio?
2. Blijft het onderwijs voldoende bereikbaar voor leerlingen van Maastricht en omgeving, gezien de afstand die ze (per fiets of met openbaar vervoer) moeten afleggen? Hierbij wordt gekeken naar de spreiding van de onderwijsvoorzieningen in Maastricht en het aanbod van eventuele alternatieven in de omgeving.

Onderwijskundige afweging

Het is, in het kader van dit onderzoek, niet mogelijk om de scenario's objectief, betrouwbaar en valide te beoordelen op onderwijskundige en onderwijsinhoudelijke aspecten. Als het al mogelijk is, vraagt dit een afzonderlijke, wetenschappelijk verantwoorde review van de meest recente onderzoeken op dit gebied. Neem, ter illustratie, de onderzoeksrapporten van de Onderwijsraad. In de periode 2010-2014 zijn er vier rapporten gepubliceerd die een relatie leggen tussen enerzijds

- de soepele overgangen in het onderwijs ('Overgangen in het Onderwijs', maart 2014),
- de onderwijskwaliteit ('Een smalle kijk op onderwijskwaliteit', november 2013),
- beperkingen ('Grenzen aan kleine scholen', februari 2012),
- de effecten van vroege of late selectie ('Vroeg of Laat', 2010),

³³ Arcadis, 2013: Oppervlaktebepaling schoolgebouwen VO in opdracht van Gemeente Maastricht.

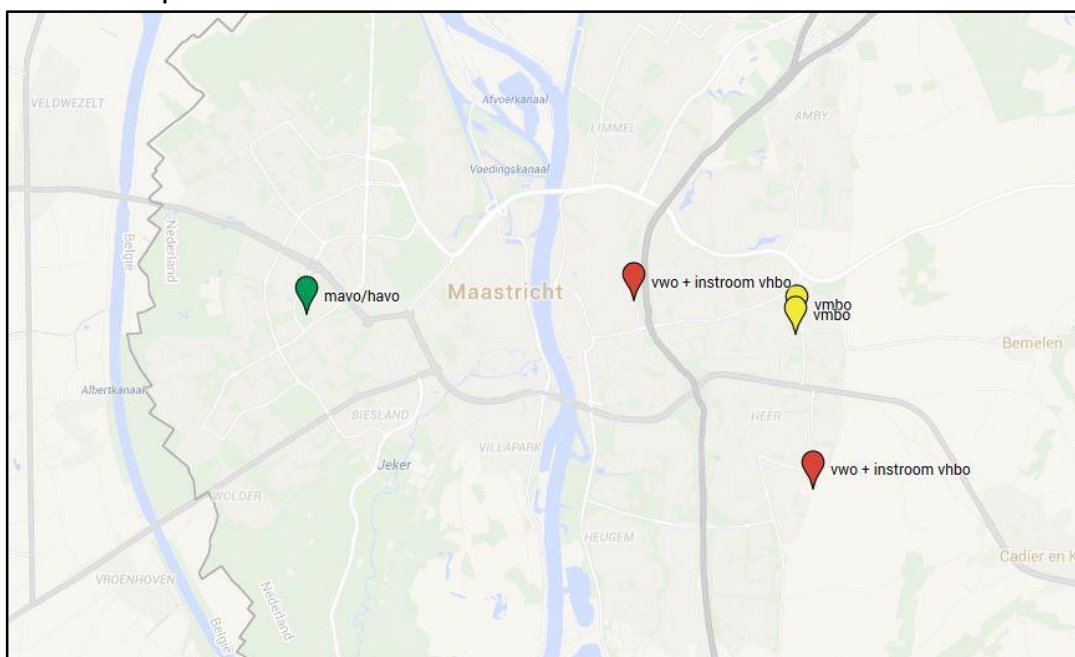
³⁴ Bron: LVO: aangeleverd per e-mail.

en anderzijds de omvang en samenstelling van scholen. Met een beetje goede wil kunnen uit deze rapporten voorbeelden worden gevonden die het eigen standpunt bekrachtigen of die aantonen dat het net niet van toepassing is op deze specifieke situatie. Kortom: de meningen over wat goed onderwijs is lopen uiteen en de discussie erover staat nooit stil.

Met deze kanttkening worden voor de onderwijskundige afweging kort drie actuele thema's kwalitatief belicht, te weten:

1. doorstroommogelijkheden tussen onderwijssoorten;
2. het aanbod van gemengde brugklassen;
3. passend onderwijs.

4.4 Drie domeinen plan LVO: scenario OOM



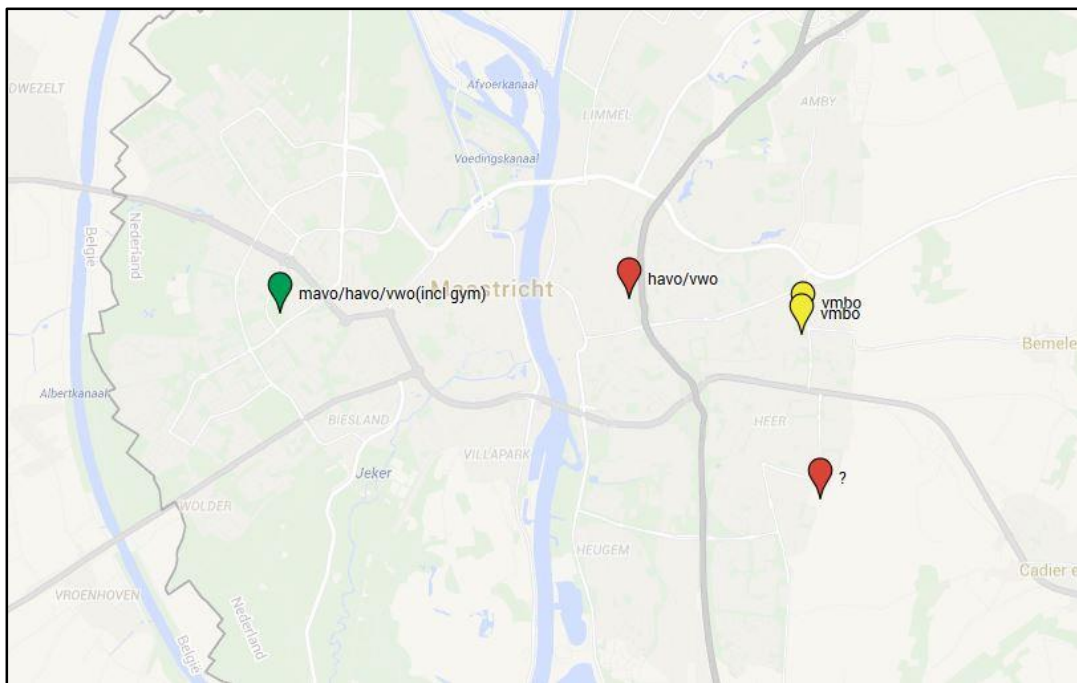
Figuur 4.1 Scenario OOM

In het driedomeinenplan van LVO, zie figuur 4.1, voegen de drie scholengemeenschappen in hun huidige vorm (PMC, SMC en BFC) het onderwijs samen en gaan ze dat aanbieden in drie domeinen, geclusterd op schoolsoort.

In Maastricht-West, op de Eenhoornsingel, wordt onderwijs aangeboden in de schoolsoorten VMBO-TL en HAVO in het domein VHBO. In Maastricht-Oost is het domein VMBO een clustering van het VMBO en dit wordt aangeboden op het Bemelerveld (gebouwen aan de Bemelerweg 1 en Bemelgrubbe 2). Het domein VWO wordt verdeeld over de locaties Noormannensingel 50 en Oude Molenweg 130. Op de langere termijn wordt er rekening mee gehouden dat het volledige VWO op één locatie (Noormannensingel) gehuisvest kan worden, waardoor het gebouw aan de Oude Molenweg kan worden afgestoten. Daarnaast wordt er in Oost (in één van de of verdeeld over beide locaties van het VWO-domein) een instroompunt voor het VHBO (VMBO-TL/HAVO) gerealiseerd. Dit instroompunt voorziet in een extra onderbouwlocatie voor de (relatief jonge) VMBO-TL/HAVO-leerlingen die vanuit Maastricht-Oost en van buiten Maastricht komen. Met deze voorziening hoeven zij in de

eerste twee, respectievelijk drie jaar nog niet de relatief grote afstand naar de VHBO-locatie in Maastricht-West af te leggen.

4.5 Twee scholengemeenschappen en een VMBO-locatie: scenario SLIM



Figuur 4.2 Scenario Slim

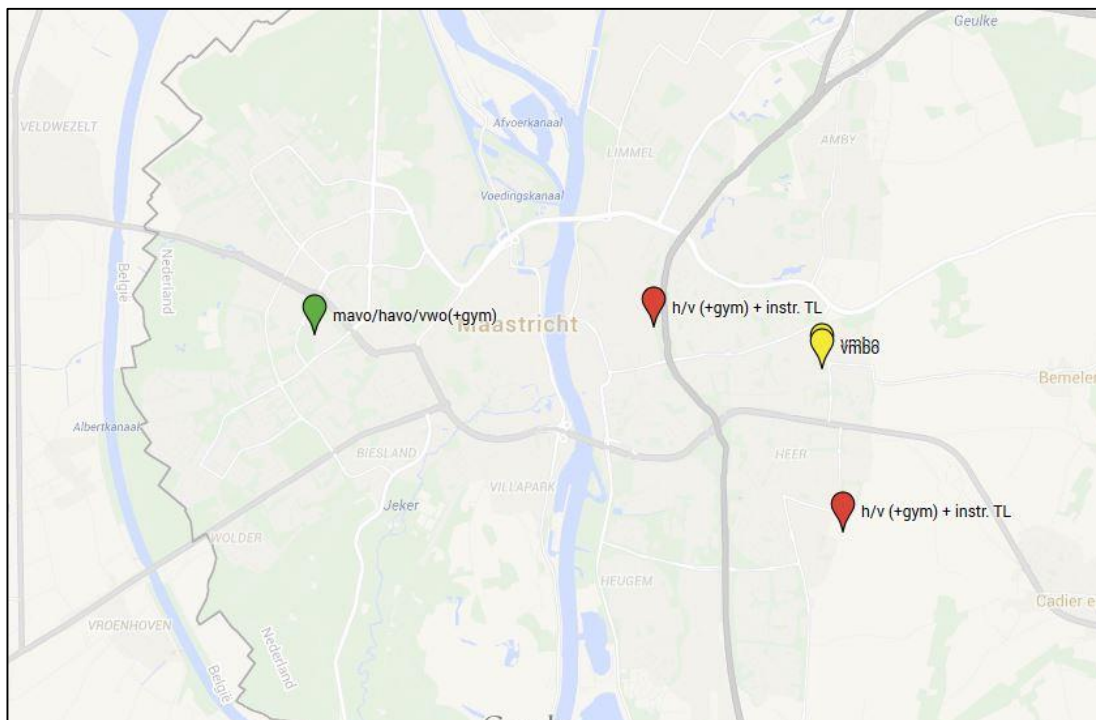
De samenwerkende leerlinggraden in Maastricht (SLIM) hebben een alternatief plan ontworpen als tegenhanger van het in de vorige paragraaf beschreven domeinenplan van LVO.³⁵ Het plan omvat twee scholengemeenschappen³⁶ waar in ieder geval de schoolsoorten HAVO en VWO worden aangeboden in alle leerjaren. In Maastricht-West, in het gebouw aan de Eenhoornsingel, wordt daarnaast ook een volwaardige VMBO-TL aangeboden én daarbinnen zowel de Atheneum- als de Gymnasiumstroom. Het VMBO wordt, net als in het scenario OOM, volledig samengevoegd en geplaatst op het Bemelerveld, met dien verstande dat in het plan van SLIM ook de VMBO-TL daarbij wordt geplaatst. Er ontstaat daarmee in elk stadsdeel aanbod in de schoolsoorten VMBO-TL, HAVO en VWO (Atheneumstroom), terwijl het VBO (BB, KB, GL) en het Gymnasium worden aangeboden op enkele locaties in Oost.

Hoewel er in het plan van SLIM voor het aanbod in Oost alléén wordt gesproken over de 'Noormannensingel' voor de HAVO/VWO-scholengemeenschap, wordt aangenomen dat ook het huidige gebouw aan de Oude Molenweg 130 bij de bestemming van de Noormannensingel kan worden betrokken

³⁵ SLIM 2013: *Alternatief voor domeinenplan: Twee beperkt brede scholen.*

³⁶ De term brede scholengemeenschap wordt in het algemeen meestal gebruikt voor scholengemeenschappen die alle reguliere schoolsoorten omvatten, dus van VBO tot en met VWO. We spreken daarom in dit rapport liever van scholengemeenschappen. In een scholengemeenschap zijn twee of meer schoolsoorten samengevoegd.

4.6 Twee scholengemeenschappen met beide Gymnasium en onderbouw TL: scenario SLIM-variant



Figuur 4.3 Scenario SLIM-variant

In gesprekken met de delegatie van de gemeenteraad bleek dat naast de scenario's van LVO en SLIM een deel van de gemeenteraad ook graag een derde scenario wil meenemen in het onderzoek. Dat scenario komt neer op het plan van SLIM met de variant dat het Gymnasium in zowel in het westelijk als het oostelijk deel van Maastricht wordt aangeboden. Daarnaast wordt ook, net als in het OOM-scenario, in Oost voorzien in een VMBO-TL-onderbouw. Na de eerste twee leerjaren gaan deze leerlingen voor de bovenbouw naar de scholengemeenschap in West, waar zij hun VMBO-TL-opleiding in de bovenbouw kunnen vervolgen. Daarbij is opgemerkt dat het voor deze leerlingen dan wenselijk is dezelfde docenten kunnen behouden: met andere woorden ze switchen alleen van locatie en behouden dezelfde docenten. Voor het VBO en de HAVO is deze variant gelijk aan het plan van SLIM zoals in paragraaf 4.5 is beschreven.

4.7 Vergelijking van de scenario's

Voor elk van de gedefinieerde beoordelingspunten wordt hieronder in beschrijvende zin ingegaan op de verschillen tussen de scenario's. Aan het eind van deze paragraaf wordt in een tabel de vergelijking op de verschillende aspecten samengevat.

Wettelijke eisen

Zoals gesteld in paragraaf 4.2 moet er worden voldaan aan de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Het is wat betreft het OOM-scenario afhankelijk van de constructie van BRIN-structuur die uiteindelijk wordt gekozen of dit binnen de huidige wet- en regelgeving mogelijk is. Het instroompunt in Maastricht-Oost moet namelijk onderdeel zijn van het BRIN-nummer waar ook het eindonderwijs (bovenbouw) wordt aangeboden, in b=verband met de doorlopende leerlijnen. Er kan voor worden gekozen een nevenvestiging van het VHBO-domein te realiseren in Oost of er kan voor worden gekozen de huidige scholen in

Oost en West te fuseren tot één BRIN. In de adviesaanvraag van LVO wordt hierop ingegaan.

Het plan van LVO is om óf met behulp van een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) een nevenvestiging van het VHBO te realiseren in Oost of met behulp van een fusie te regelen dat het VHBO- en het VWO-domein tot hetzelfde BRIN-nummer behoren. Dit geldt ook voor het scenario SLIM-variant waarbij de onderbouw van de VMBO-TL in Oost moet behoren tot hetzelfde BRIN-nummer als waar de bovenbouw wordt aangeboden. Het SLIM-scenario leidt voor zover kan worden beoordeeld niet tot problemen met de wettelijke eisen die aan het onderwijsaanbod worden gesteld.

Huisvesting

Een belangrijk uitgangspunt voor de scenario-ontwikkeling is de voorwaarde van de B&W van Maastricht dat de herschikking van het onderwijs van de drie huidige scholengemeenschappen blijft passen in de bestaande gebouwenstructuur. Om dit te bepalen is voor de prognosejaren 2020 en 2024 doorberekend wat de leerlingenaantallen per schoolsoort zijn voor geheel Maastricht. Vervolgens wordt een rekenmodel toegepast waarin de aanname is gedaan dat leerlingen die in West wonen eerder geneigd zullen zijn een school in dit stadsdeel te kiezen en de leerlingen die in Oost wonen en buiten Maastricht eerder zullen kiezen voor een school in Oost, indien die beschikbaar is. Of deze aanname in werkelijkheid klopt is niet te zeggen, maar het geeft een indicatie van de verdeling van de leerlingen. Natuurlijk is er ook een groep leerlingen die de fietsafstand minder belangrijk vindt en kiest voor de samenstelling of het imago van de school. Zie hiervoor ook de kwalitatieve afweging onder keuzevrijheid.

In tabel 4.2 is opgenomen hoe de verdeling van de VO-leerlingen van Maastricht zou uitpakken voor de verschillende scenario's in 2020 en 2024 afgezet tegen de capaciteit van de huidige gebouwen, volgens LVO.

Tabel 4.2 Leerlingenaantallen per gebouw voor de verschillende scenario's in relatie tot de capaciteit

	capaciteit	OOM		SLIM		SLIM-variant	
		2020	2024	2020	2024	2020	2024
Eenhoornsingel	1.125	1.300	1.246	1.331	1.274	1.201	1.150
Noormannensingel + Oude Molenweg	2.500	2.315	2.214	1.939	1.854	2.155	2.062
Bemelerveld	1.350	1.319	1.259	1.664	1.590	1.578	1.507
Totaal	4.975	4.934	4.719	4.934	4.719	4.934	4.719

Uit de tabel is op te maken dat de twee gebouwen aan het Bemelerveld (Bemelergrubbe en Bemelerweg) samen te klein zijn om daar zowel het volledige VMBO als een deel van de VMBO-TL te kunnen plaatsen, zoals in de scenario's SLIM en SLIM-variant wordt voorgesteld.

Voor de verdeling van de VMBO-TL-leerlingen in het scenario SLIM is ervoor gekozen om de leerlingen die wonen in Oost en buiten Maastricht in dit berekeningsmodel te laten kiezen voor het Bemelerveld (namelijk 58%) en de leerlingen die wonen in West toe te schrijven aan de Eenhoornsingel (namelijk 42%). Voor het scenario SLIM-variant is vervolgens de onderbouw VMBO-TL in Oost gelijk verdeeld over de twee aanbieders in Oost van VMBO-TL-onderbouw: Bemelerveld en Noormannensingel/Oude Molenweg. Of deze aannames in werkelijkheid juist zijn, is niet te zeggen. Wel kan worden opgemerkt dat een andere

verdeling van de VMBO-TL-leerlingen in het SLIM-scenario niet tot verbetering van de verdeling leidt, omdat het overschot aan leerlingen op het Bemelerveld niet past in het gebouw aan de Eenhoornsingel.

Met andere woorden: voor beide locaties waar VMBO-TL wordt aangeboden wordt de capaciteit, zoals bepaald door LVO, overschreden. In het SLIM-variantscenario kan dit probleem deels worden opgelost door het aandeel VMBO-TL-onderbouw van de Noormannensingel/ Oude Molenweg te vergroten, waardoor er in het Bemelerveld meer ruimte ontstaat. Maar ook als de volledige VMBO-TL-onderbouw van Oost wordt geplaatst bij de HAVO/VWO aan de Noormannensingel/Oude Molenweg en dus niet meer op het Bemelerveld, zijn de gebouwen van het Bemelerveld samen te klein.

Deze conclusies zijn gebaseerd op de capaciteitsbepaling van LVO van de Eenhoornsingel, die, zoals is aangegeven in tabel 4.1, ongeveer 450 leerlingen verschilt met de meting volgens het BVO van Arcadis. Als de capaciteitsbepaling wordt toegepast zoals berekend met behulp van de BVO-meting van Arcadis en de VNG-normen, is er wel voldoende ruimte in het gebouw in de Eenhoornsingel om het overschot aan VMBO-TL-leerlingen van het Bemelerveld in te kunnen opvangen. De conclusies met betrekking tot de overige gebouwen blijven overeind.

Hoewel het er getalsmatig op lijkt dat de verdeling van het Gymnasium over beide stadsdelen een gunstiger verdeling zou opleveren ten opzichte van de andere scenario's, moet hierbij de volgende kanttekening worden geplaatst. In totaal zijn er in Maastricht van de 900 leerlingen die in 2013 bovenbouw VWO volgden 116 die de Gymnasiumstroom doen. Het verdelen van deze leerlingen over twee locaties (in Oost en West) is derhalve niet doelmatig (zie financiële afweging). In de afweging van de totale capaciteit van de gebouwen wordt namelijk nog geen rekening gehouden met de vorming van groepen. Het is dus alleen mogelijk als de Gymnasiumgroepen (in ieder geval aan de Eenhoornsingel) worden gemengd met de Atheneumgroepen.

Getalsmatig wat betreft de capaciteit van de huisvesting zou het SLIM-plan kunnen worden aangepast door de VMBO-TL niet te plaatsen bij de scholengemeenschap in West, maar juist bij de scholengemeenschap in Oost. Dit heeft als voordeel dat het dan beter in de beschikbare huisvesting past, maar het nadeel ervan is dat er dan in West geen VMBO-TL-aanbod is, terwijl er relatief veel VMBO-TL-leerlingen uit West komen.

Daarnaast is er een alternatief voor aanpassing van het SLIM-plan door het Gymnasium juist niet in West maar in Oost te plaatsen. Dat resulteert in een betere verdeling tussen de Eenhoornsingel en de Noormannensingel/Oude Molenweg, maar het lost het probleem van de VMBO-TL nog niet op. Het weghalen van het Gymnasium aan de Eenhoornsingel levert niet voldoende ruimte op om het overschot VMBO-TL-leerlingen van het Bemelerveld daar te kunnen plaatsen.

Conclusie aspect huisvesting

Uit de vergelijking van de drie scenario's op het punt van deze grofmazige verdeling van de beschikbare huisvesting kan worden geconcludeerd dat het OOM-plan tot de meest gunstigste verdeling leidt. Het teveel aan leerlingen dat in bovenstaande tabel wordt toegewezen aan de Eenhoornsingel heeft ruimschoots de mogelijkheid om geplaatst te worden in de Noormannensingel/Oude Molenweg door te sturen op de instroom in de onderbouw van de VMBO-TL/HAVO. In het rekenmodel dat ten grondslag ligt aan de cijfers in tabel 4.2 is ervoor gekozen om de leerlingen die woonachtig zijn in Oost en buiten Maastricht voor het instroompunt in Oost te laten kiezen en de leerlingen woonachtig in West

voor de Eenhoornsingel. Het creëren van een HAVO/VWO-brugklas in Oost trekt mogelijk leerlingen met HAVO-advies die woonachtig zijn in West juist naar het instroompunt in Oost.

Doelmatigheid (financiën)

Voor de financiële vergelijking van de scenario's wordt gekeken naar de mogelijkheden om het onderwijs doelmatig te kunnen inrichten. Van belang is daarbij het aantal leerlingen per schoolsoort per leerjaar in de bovenbouw, omdat dat in grote mate bepaalt of er wel of geen rendabele groepen kunnen worden gevormd. In tabel 4.3 wordt voor elk van de scenario's weergegeven hoeveel leerlingen er gemiddeld per schoolsoort per leerjaar in de bovenbouw zijn op basis van het rekenmodel zoals dat bij het huisvestingsaspect is gepresenteerd.

Tabel 4.3 Leerlingenaantal per schoolsoort per leerjaar per vestiging in de bovenbouw

		OOM		SLIM		SLIM-variant	
		2020	2024	2020	2024	2020	2024
Eenhoornsingel	VMBO-TL	149	143	62	60	62	60
	HAVO	303	290	91	87	91	87
	Atheneum			72	69	72	69
	Gymnasium			32	31	11	10
Noormannensingel + Oude Molenweg	VMBO-TL						
	HAVO			212	203	212	203
	Atheneum	219	209	147	140	147	140
	Gymnasium	32	31			22	21
Bemelerveld	VMBO-TL			86	83	86	83
	VBO-GL	98	93	98	93	98	93
	VBO-KB	144	138	144	138	144	138
	VBO-BB	89	85	89	85	89	85

Voorop staat dat als enkel wordt gekeken naar een zo doelmatig mogelijk inzet van personeel en onderwijsmiddelen het scenario waar de meeste leerlingen per schoolsoort per leerjaar bij elkaar in een vestiging worden geplaatst het meest voordelig is. In financieel opzicht is het OOM-plan dus het meest voordelig ten opzichte van de andere scenario's.

Dat wil overigens niet zeggen dat de andere scenario's niet haalbaar zijn. Er bestaan, zoals in paragraaf 3.3 werd gesteld, in Nederland veel vestigingen waar met een lager aantal leerlingen per schoolsoort per leerjaar onderwijs wordt verzorgd. Als voor het gemak de norm van 90 leerlingen per schoolsoort per leerjaar wordt gehanteerd, zoals in hoofdstuk 3 werd geïntroduceerd, dan kan worden geconcludeerd dat in de scenario's SLIM en SLIM-variant met name voor de school in West het schoolbestuur minder financiële armslag zou hebben, omdat het onderwijs daar minder doelmatig kan worden georganiseerd. Minder financiële armslag betekent minder mogelijkheden voor investeringen in extra voorzieningen (extra vakken, ondersteuning et cetera) en professionalisering.

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat ook hier voor de verdeling alleen gekeken is naar het woongebied van de leerlingen. Dat is, zeker wat de hogere schoolsoorten HAVO en VWO betreft, niet erg waarschijnlijk. Deze leerlingen fietsen over het algemeen verder en baseren hun keuze niet in de eerste plaats op de fietsafstand, zo bleek ook in paragraaf 2.6 en 2.7. Het is evenwel goed mogelijk dat het aanbod van Gymnasium in de scholen-gemeenschap in West (scenario SLIM) een aanzuigende werking heeft, waardoor daar de aantallen groter worden. Echter, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, de beschikbare ruimte in dit gebouw is beperkt.

Over het SLIM-variantscenario moet hier worden opgemerkt dat het aantal leerlingen dat in Maastricht de Gymnasiumstroom volgt dermate klein is dat dubbel aanbieden van deze stroom binnen het VWO leidt tot wel heel lage aantallen per leerjaar. Hieruit volgt direct dat er dan geen sprake meer is van rendabele groepen. Ook een eventueel aanzuigende werking van twee gymnasia in beide stadsdelen, waardoor het aandeel Gymnasium-leerlingen zou stijgen, ligt niet in de verwachting. In de huidige situatie wordt namelijk al op twee locaties Gymnasium aangeboden (Sint-Maartenscollege en Bonnefantencollege).

LVO heeft in de toelichting bij de financiële doorrekening aangegeven dat voor de LVO-situatie een groep van 26 leerlingen financieel rendabel is.³⁷ Dit is gebaseerd op wat een groep kost in termen van personele inzet (voornamelijk docenten), afgezet tegen de bekostiging die men per leerling ontvangt. Een groepsmaat van 32 leerlingen leidt tot maximaal financieel rendement. Hoewel de berekening zoals gemaakt door LVO er solide uitziet, kan er geen uitspraak worden gedaan over de validiteit van de doorrekening. Er worden aannames gebruikt die specifiek voor LVO van toepassing zijn, zoals de gemiddelde kosten per docent (€ 75.000,— per jaar) en de gemiddelde bezettingsgraad per fte (25 lessen per week). Wat betreft de bekostiging van het Ministerie van OCW wordt uitgegaan van een bedrag van € 4.600,— per leerling. Dit bedrag komt overeen met de personele bekostiging per leerling wat betreft het onderwijzend en ondersteunend personeel.³⁸ Er kan niet direct worden vergeleken wat de opbrengsten of kosten zouden zijn in de verschillende scenario's. Dat is namelijk per cohort afhankelijk van de keuze voor profielen en vakken binnen de schoolsoorten. Duidelijk is wel dat met het OOM-scenario de meeste flexibiliteit ontstaat en dat dit daarmee kwalitatief kan worden beoordeeld als het meest doelmatige scenario. Of dit in werkelijkheid leidt tot een verschil in opbrengst van circa € 1.700.000,— met het SLIM-scenario, zoals door LVO wordt gesteld in de financiële doorrekening, is niet te verifiëren.

In het OOM-scenario wordt er rekening mee gehouden dat op langere termijn een van de vestigingen van het VWO-domein kan worden afgestoten. Op basis van de huidige prognoses en het feit dat er in één van deze gebouwen ook wordt voorzien in een instroompunt voor het VHBO, ligt dat niet in de lijn der verwachting. De capaciteit van de Oude Molenweg 130 lijkt zeker tot 2024 nog nodig te zijn.

Conclusie aspect doelmatigheid

Het OOM-scenario leidt tot de meest doelmatige verdeling van het onderwijsaanbod in Maastricht, vergeleken met de andere scenario's.

Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat indien ca. 90 leerlingen per schoolsoort per leerjaar als minimale maat voor een financieel gezonde scholengemeenschap wordt genomen, er in Maastricht ook in 2024 voldoende leerlingen zijn om het HAVO en het VWO te verdelen over twee rendabele scholengemeenschappen. Echter, daarbij moet worden opgemerkt dat leerlingen en ouders eerder geneigd zijn te kiezen voor het aanbod in Oost, zoals bleek uit hoofdstuk 2, en dat het daarom niet voor de hand ligt dat het leerlingenaantal voor een HAVO/VWO in West ongeveer gelijk zal zijn aan dat voor Oost. De school in West moet daardoor relatief meer inzetten op het stimuleren van leerlingen/ouders om te kiezen voor West ten koste van de school in Oost, om rendabel te kunnen blijven draaien (concurrentie met de school in Oost op aanbod, kwaliteit, imago et cetera). In het SLIM-plan worden

³⁷ LVO Maastricht 2013, Presentatie Financiële Doorrekening (inclusief toelichting).

³⁸ Algemene rekenkamer 2014: *Bekostiging voortgezet onderwijs* (In bijlage 2 van deze publicatie is een overzicht van het bekostigingsmodel opgenomen).

hiervoor enkele voorstellen gedaan. Kortom, onmogelijk is het niet, maar concessies op het gebied van doelmatigheid ten opzichte van het OOM-scenario zijn dan wel noodzakelijk.

Gevolgen voor de keuzevrijheid

In de drie toekomstscenario's wordt de keuzevrijheid minder ten opzichte van het Nulscenario, dat wil zeggen de huidige situatie. Op dit moment is er voor elke leerling die met een bepaald basisschooladvies (niveau) van de basisschool komt keuze uit drie tot vier verschillende scholen. De scholen zijn verschillend, hebben duidelijk een eigen cultuur en zijn ook gestoeld op verschillende denominaties; er is keuze tussen openbaar, algemeen bijzonder en rooms-katholiek onderwijs. Daarnaast bestaat er voor de schoolsoorten VMBO-TL, HAVO en VWO (niet Gymnasium) de keuze om op de Bernard Lievegoed School onderwijs te volgen volgens het concept 'Vrije School', hoewel de officiële denominatie van deze school feitelijk ook 'Algemeen Bijzonder' is.

In het OOM-plan verdwijnt de keuzevrijheid tussen de verschillende scholen waar het gaat om eindonderwijs (bovenbouw), met dien verstande dat de keuze voor de Bernard Lievegoed School met haar speciale onderwijsconcept behouden blijft. Leerlingen van groep 8 hebben met een VMBO-TL-, VMBO-TL/HAVO- of HAVO-advies daarnaast overigens wel de keuze om in te stromen in twee of drie scholen, en ook voor VWO-leerlingen blijven er voorlopig twee locaties binnen het VWO-domein bestaan. VMBO-TL-leerlingen kunnen kiezen voor de meer praktisch ingestelde GL op de VMBO-campus³⁹, voor het instroompunt VMBO-TL/HAVO/VWO in Oost of direct voor het VHBO in West. Leerlingen met een gemengd VMBO-TL/HAVO-advies hebben de keuze om ofwel in te stromen in Oost of direct te kiezen voor het VHBO in West, waarbij ze niet tussentijds van school te hoeven te veranderen. Voor HAVO-leerlingen en ook leerlingen met een gemengd HAVO/VWO-advies geldt hetzelfde. De laatste groep kan de keuze maken tussen mogelijkheden van opstroom naar het VWO, doordat daar bijvoorbeeld een HAVO/VWO-brugklas kan worden gevormd, of direct voor het VHBO.

Voor de overige leerlingen, leerlingen met een VBO(BB+KB)-advies en leerlingen met een VWO/Gymnasium-advies geldt dat ze automatisch moeten instromen in het betreffende domein, zij het dat er nog wel keuze blijft tussen twee (instroom)locaties binnen het domein. LVO geeft in zijn plannen aan dat er voor deze schoolsoorten wat betreft de instroom de keuze blijft bestaan tussen openbaar en bijzonder onderwijs.⁴⁰

De twee alternatieve scenario's bieden meer keuzevrijheid dan het OOM-plan. Door voor HAVO en VWO te voorzien in twee scholengemeenschappen die elk een eigen schoolcultuur en identiteit ontwikkelen hebben de leerlingen de mogelijkheid om de school te kiezen waar ze zich het meest bij thuis voelen. De hoeveelheid vestigingen waaruit een VMBO-TL-, VMBO-TL/HAVO- of HAVO-leerling kan kiezen verschilt overigens niet veel van het OOM-plan. In het SLIM-plan kan een VMBO-TL-leerling kiezen voor de VMBO-campus of voor de scholengemeenschap in Maastricht-West; een VMBO-TL/HAVO-leerling heeft geen keuze en kan alleen kiezen voor de scholengemeenschap in West; een HAVO-leerling kan kiezen voor één van de scholengemeenschappen. De VWO-leerling heeft de keuze uit twee scholen (waarvan die in Oost is verdeeld over twee locaties waardoor er in totaal drie mogelijkheden zijn) en de leerlingen die voor de Gymnasiumstroom gaan hebben de keuze uit één school en dus ook één denominatie. Voor het SLIM-variant plan geldt hetzelfde behalve dat de Gymnasium leerlingen dan nog de keuze hebben uit twee scholen (drie locaties) en dat VMBO-TL- en VMBO-TL/HAVO-leerlingen nog extra kunnen kiezen voor de onderbouw bij

³⁹ De VMBO-campus Bemelerveld wordt in dit onderzoek als één locatie beschouwd.

⁴⁰ LVO 2014, *Adviesaanvraag Onderwijsontwikkeling Maastricht*.

de HAVO/VWO-scholengemeenschap in Oost. Bij dit laatste moet worden opgemerkt dat de leerlingen hun VMBO-TL op deze locatie niet kunnen afmaken, wat erin resulteert dat deze leerlingen alleen voor de onderbouw de keuze voor de identiteit en cultuur van de school kunnen maken en voor de bovenbouw weer moeten overstappen naar de andere school.

Tabel 4.4 geeft getalsmatig het aantal keuzemogelijkheden weer per scenario. Deze kwantificering kan echter niet zonder kwalitatieve beschrijving worden beschouwd. Een keuze tussen verschillende scholen met verschillende identiteit waar een leerling bewust en met gevoel voor kiest om daar zijn hele schoolloopbaan te verblijven weegt voor sommigen mogelijk zwaarder dan de keuze voor een 'locatie' of denominatie binnen één domein of scholengemeenschap. In het OOM-scenario verdwijnt de keuzevrijheid tussen scholen van verschillende cultuur en identiteit (met eigen docentencorps) nagenoeg volledig. In de andere scenario's wordt dit juist erg belangrijk gevonden en blijft dat bestaan voor HAVO en VWO (al dan niet inclusief Gymnasium). In het SLIM-variantscenario lijkt op het eerste gezicht ook voor de VMBO-TL de keuze voor identiteit en cultuur te zijn inbegrepen, maar doordat het alleen voor de onderbouw geldt is dat in mindere mate het geval. Na de onderbouw moeten de leerlingen alsnog overstappen naar de school met een andere identiteit en cultuur, waardoor de onderbouwkeuze feitelijk wordt teruggebracht naar een keuze voor thuisnabij onderwijs in de onderbouw versus het niet tussentijds hoeven switchen van school/locatie. In de gesprekken over dit scenario werd overigens ook gesteld dat deze leerlingen na het switchen van locatie (onderbouw in Oost naar bovenbouw in West) dezelfde docenten moeten behouden. In hoeverre er in dat geval dan nog sprake is van verschillende cultuur en identiteit valt te betwijfelen; dan wordt de VMBO-TL-onderbouw in Oost feitelijk niets meer dan een nevenvestiging van de school in West. Ook komt dat een doelmatige inzet van personeel niet ten goede.

Tabel 4.4 Aantal keuzemogelijkheden voor groep-8-leerlingen van verschillende niveaus

Niveau	OOM	SLIM	SLIM-variant
VBO (BB+KB)	1	1	1
VBO-GL/VMBO-TL	3 + BLS	2 + BLS	3 + BLS
VMBO-TL/HAVO	2 + BLS	1 + BLS	2 + BLS
HAVO	2 + BLS	3 + BLS	3 + BLS
HAVO/VWO	2 + BLS	3 + BLS	3 + BLS
VWO	2 + BLS	3 + BLS	3 + BLS
VWO/Gymnasium	2	1	3

Conclusie aspect keuzevrijheid

Het SLIM-variantscenario biedt kwantitatief en in absolute zin de grootste keuzevrijheid, zoals blijkt uit bovenstaande tabel. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat alleen voor de hogere schoolsoorten (vanaf HAVO) geldt dat er ook daadwerkelijk keuzevrijheid is op het gebied van schoolcultuur en identiteit. Voor de overige schoolsoorten beperkt de keuzevrijheid zich tot locatie (fietsafstand) en samenstelling van de school.

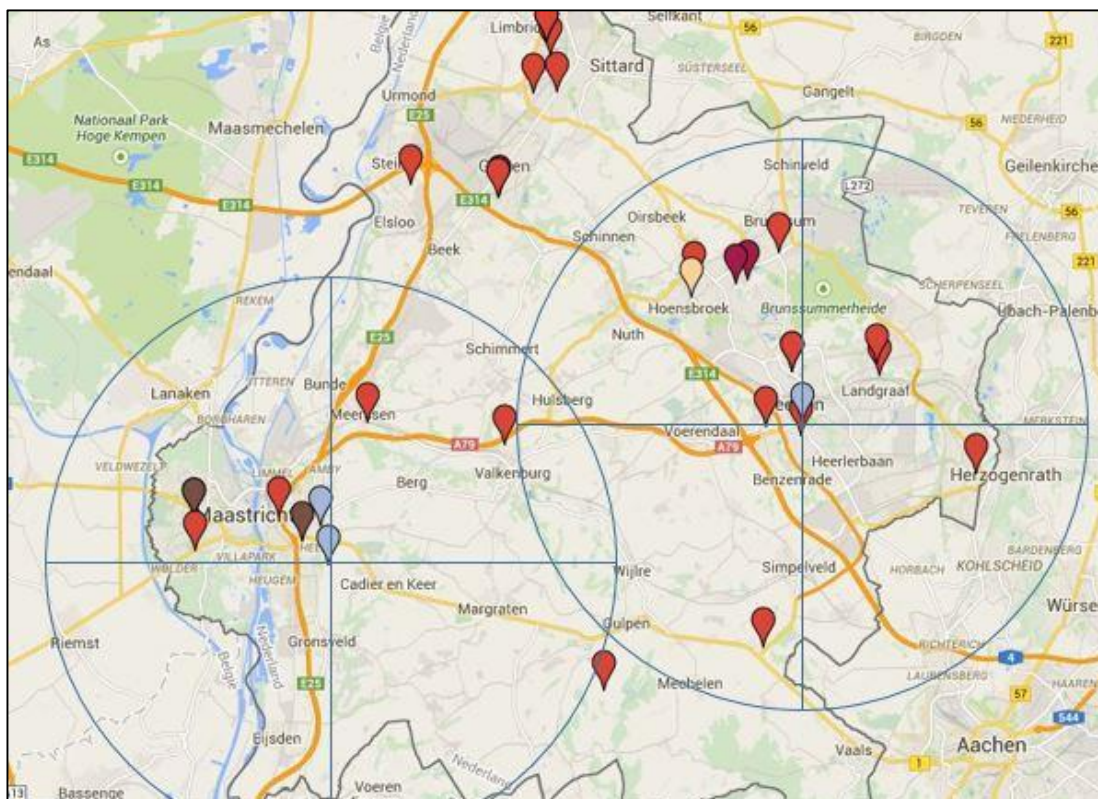
Voldoende openbaar onderwijs in de regio

Voor de vergelijking van de scenario's op dit punt is het van belang om vooraf in kaart te brengen hoe het momenteel is gesteld met de toegankelijkheid van het onderwijsaanbod in de regio Zuid-Limburg. Er is in deze regio niet veel openbaar onderwijs aanwezig in

vergelijking met andere provincies van Nederland. Het meeste aanbod is rooms-katholiek. Maastricht voorziet momenteel in openbaar onderwijs voor alle schoolsoorten (VBO t/m VWO) in het Porta Mosana College. Vervolgens is er in Heerlen openbaar onderwijs aanwezig in het Grotius College voor de schoolsoorten VMBO-TL en HAVO.

Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat het wettelijk is vastgelegd dat indien er voor leerlingen geen openbaar onderwijs beschikbaar is, een bijzondere school verplicht is algemeen toegankelijk te zijn voor alle leerlingen en dat deze leerlingen dan vrijgesteld kunnen worden van vakken en activiteiten die te maken hebben met de levensbeschouwelijke achtergrond van de school.⁴¹ Ook geldt dat de provincie (Gedeputeerde Staten) de wettelijke taak heeft ervoor zorg te dragen dat er voorzien is in de behoefte aan openbaar onderwijs door een voldoende aantal scholen in de provincie.⁴²

In figuur 4.4 is de spreiding van onderwijsvoorzieningen (vestigingen) in de regio Zuid-Limburg weergegeven. De cirkels geven de wettelijke grens van 10 km hemelsbreed aan, die behoren tot het ‘theoretisch’ voedingsgebied van de scholen. Er is uit deze figuur op te maken dat momenteel niet voor alle leerlingen in Zuid-Limburg geldt dat er binnen een straal van 10 km openbaar onderwijs beschikbaar is, maar voor het grootste deel wel. Ook is te zien dat er voor alle leerlingen binnen 10 km onderwijs beschikbaar is, zij het bijzonder onderwijs. Tot slot blijkt uit de figuur dat, indien het openbaar onderwijs uit Maastricht verdwijnt, de toegankelijkheid van openbaar onderwijs in de regio Zuid-Limburg in gevaar komt.



Figuur 4.4 Onderwijsvoorzieningen in de regio Zuid-Limburg

⁴¹ WVO, artikel 48.

⁴² WVO, artikel 67.

In de plannen van LVO is opgenomen dat LVO garandeert dat er wat betreft de instroom (onderbouw) voor alle schoolsoorten zowel openbaar als bijzonder onderwijs beschikbaar blijft. Hoe dat precies vorm zal krijgen is nog niet nader uitgewerkt. Dat kan worden gerealiseerd door de huidige scholen met elkaar te fuseren tot 'samenwerkingschool' waarbinnen zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs kan worden aangeboden, of door het laten samenwerken van nevenvestigingen van de verschillende scholen binnen de domeinen. Op dit moment lijkt het erop dat het VMBO op het Bemelerveld gezamenlijk wordt aangeboden door het openbare Porta Mosana en het rooms-katholieke Sint-Maartens-college, en dat het VHBO-domein onder het BRIN-nummer van het Bonnefantencollege (algemeen bijzonder) zal gaan vallen. Het VWO-domein zal gezamenlijk door het voormalige rooms-katholieke Sint-Maartenscollege en het openbare Porta Mosana worden gerealiseerd. In ieder geval moet worden geconstateerd dat, zoals de plannen er nu uitzien, het openbaar HAVO-eindonderwijs zal verdwijnen uit Maastricht. Dat betekent dat HAVO-leerlingen die doelbewust kiezen voor openbaar onderwijs tijdens de gehele schoolloopbaan zijn aangewezen op Heerlen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de inhoudelijke verschillen tussen algemeen bijzonder en openbaar vaak minimaal zijn, dus voor leerlingen nauwelijks merkbaar. Voor de invloed die de gemeente(raad) heeft op het onderwijs maakt het wel verschil.

In de plannen van SLIM en SLIM-variant is onduidelijk wat er precies aan de structuur van het duale onderwijsstelsel gebeurt. Er wordt gesproken over de locatie aan de Noormannensingel, waar een HAVO/VWO-scholengemeenschap komt. De huidige school aan de Oude Molenweg (Openbaar Porta Mosana HAVO/VWO) komt niet in beeld. Eerder is al opgemerkt dat de vestiging aan de Oude Molenweg wel nodig blijft om het aantal leerlingen in te kunnen huisvesten. Daarom worden in deze afweging de SLIM en de SLIM-variantscenario's beoordeeld alsof de scholengemeenschap HAVO/VWO in Oost zowel openbaar als rooms-katholiek onderwijs zullen aanbieden. De VMBO-TL-leerlingen zijn ofwel aangewezen op de scholengemeenschap in West, die als gevolg van de uitgangssituatie algemeen bijzonder zal zijn, of ze kunnen naar de openbare tak van het VMBO op het Bemelerveld. Er blijft daarmee voor alle schoolsoorten openbaar eindonderwijs beschikbaar in Maastricht.

Conclusie aspect toegankelijkheid openbaar onderwijs

Op het aspect van toegankelijkheid van openbaar onderwijs verschillen de scenario's niet veel van elkaar. Er is nog niet precies duidelijk hoe de inrichting qua denominatie in de verschillende scenario's eruit komt te zien en er zijn wettelijke mogelijkheden om ervoor te zorgen dat er voldoende openbaar onderwijs aanwezig blijft in de regio. Ook moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat uit de gesprekken die zijn gevoerd niet is gebleken dat denominatie en keuze voor openbaar onderwijs een belangrijk punt is in deze regio. Ook de rooms-katholieke en algemeen bijzondere scholen gedragen zich over het algemeen toegankelijk voor iedere leerling, ongeacht geloofsovertuiging.

Bereikbaarheid

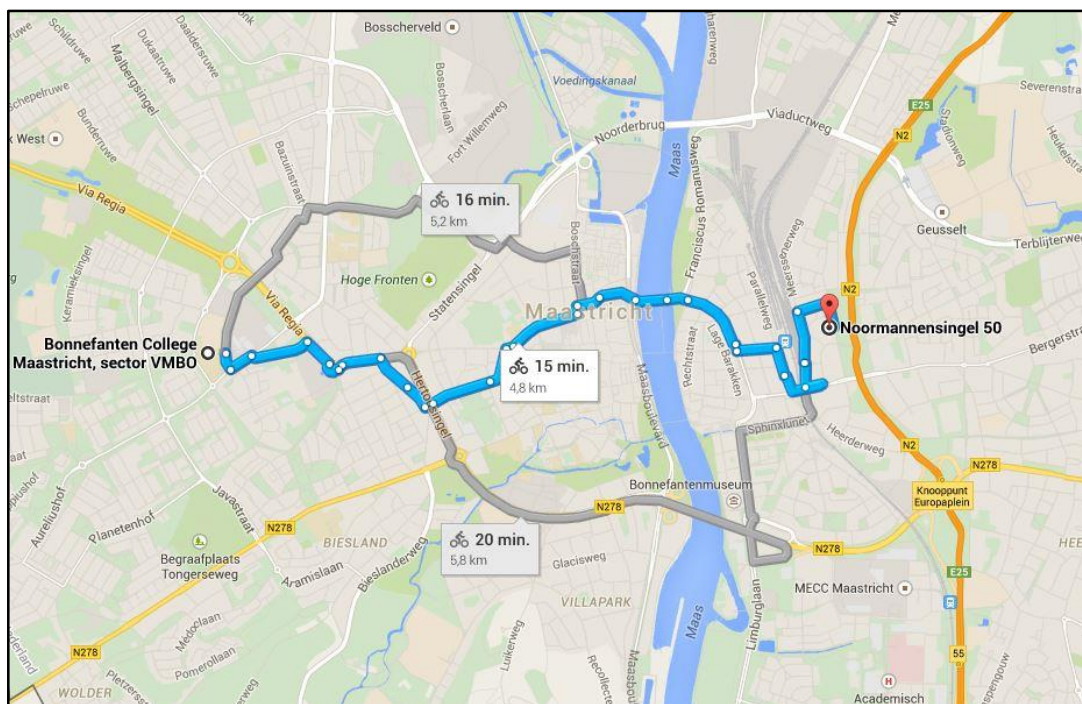
Om de bereikbaarheid van het onderwijsaanbod te vergelijken wordt gekeken naar de fietsafstanden die leerlingen moeten afleggen om naar school te kunnen komen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen leerlingen die in Maastricht wonen en leerlingen die vanuit de randgemeenten/plaatsen komen.

Leerlingen die in Maastricht wonen

In het OOM-scenario moeten de leerlingen die in Maastricht-Oost wonen en nu naar de VMBO-TL of HAVO in Oost gaan rekening houden met een maximale toename van

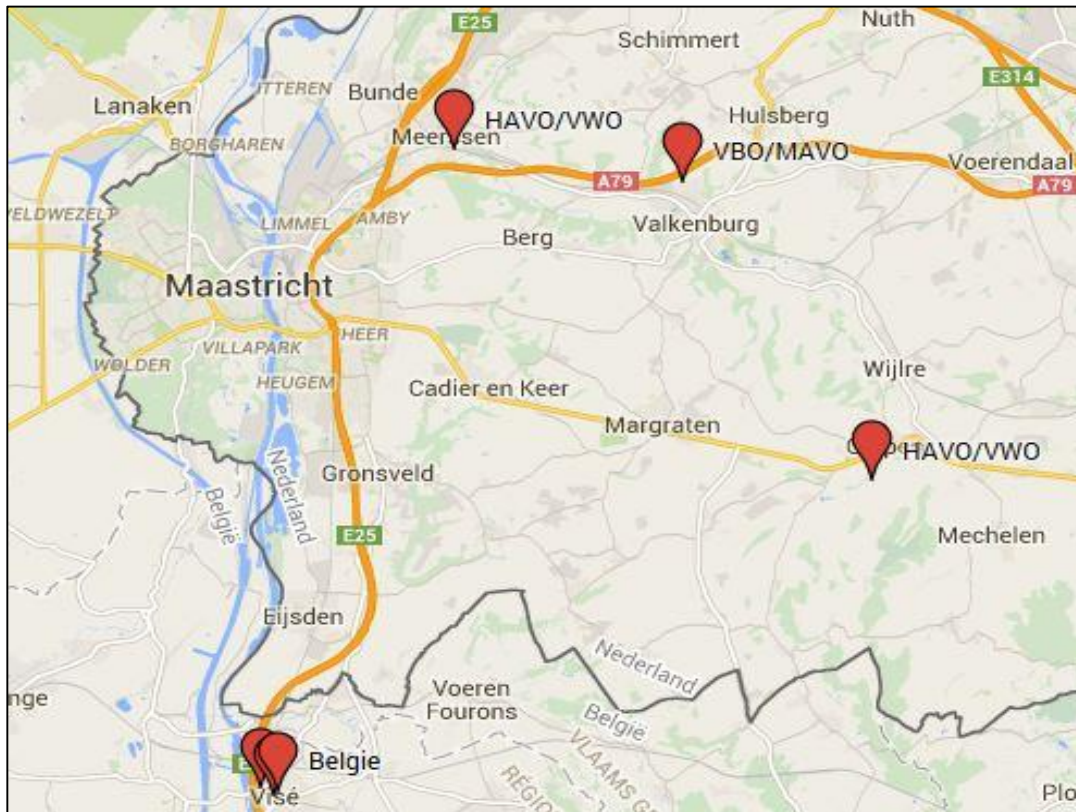
fietsafstand van 4,8 tot 6,3 km. Dat is volgens Google Maps de afstand die je per fiets moet afleggen tussen de Eenhoornsingel in West en respectievelijk de Noormannensingel en de Oude Molenweg in Oost. Voor de meeste leerlingen zal echter een geringere reistoename gelden, omdat een voordeliger weg van huis naar school gekozen kan worden dan via de ‘oude’ school in Oost.

Dezelfde afstand maar dan in omgekeerde richting geldt voor de leerlingen die in Maastricht-West wonen en als gevolg van het OOM-scenario naar het VWO of het VBO in Oost moeten. Voor de Maastrichtse leerlingen neemt de bereikbaarheid van het onderwijs in het OOM-plan dus enigszins af, hoewel de extra fietsafstanden niet schokkend zijn en in de afweging nagenoeg verwaarloosbaar.



Figuur 4.5 Fietsafstand tussen school in Oost en school in West (bron: Google Maps)

Voor de scenario's SLIM en SLIM-variant geldt dat er in beide stadsgedelen aanbod blijft van de schoolsoorten VMBO-TL, HAVO en VWO (respectievelijk exclusief en inclusief Gymnasium), dus dat daarmee alleen de bereikbaarheid van het VBO, dat alleen nog in Oost wordt aangeboden, zal afnemen voor leerlingen die in West wonen.



Figuur 4.6 Alternatief onderwijsaanbod in de omgeving

Leerlingen vanuit de randgemeenten

Voor leerlingen die vanuit de randgemeenten naar Maastricht komen voor onderwijs is voor de grootste toeleverende plaatsen (Eijsden, Margraten, Meerssen en Valkenburg aan de Geul) in beeld gebracht wat de fietsafstand vanuit het centrum van die plaats naar de Noormannensingel in Oost is en dit wordt vergeleken met de afstand naar de Eenhoornsingel in West. Omdat deze plaatsen gelegen zijn aan de oostkant en zuidkant van Maastricht, is vooral het verplaatsen van de VMBO-TL en de HAVO naar West in het OOM-scenario van invloed op de bereikbaarheid. In tabel 4.5 is per plaats aangegeven wat de fietsafstand is naar de school in Oost (Noormannensingel), respectievelijk naar de Eenhoornsingel in West en ook de toename van de fietsafstand, op basis van informatie uit Google Maps. Ook is in deze tabel alternatief onderwijsaanbod opgenomen die de leerlingen in deze plaats hebben.

Tabel 4.5 Gevolgen bereikbaarheid OOM-scenario voor VMBO-TL/HAVO-leerlingen vanuit omliggende plaatsen

Plaats	Fietsafstand tot school in Oost	Fietsafstand tot school in West	Toename van de fietsafstand	Alternatief buiten Maastricht	Fietsafstand tot alternatief
Eijsden	9,7 km	11,8 km	2,1 km	Meerdere scholen in Visé, België	5,6 km
				Sophianum, Gulpen	16,5 km
Margraten	9,7 km	13,5 km	3,8 km	Sophianum, Gulpen	5,8 km
				Meerdere scholen in Visé, België	14,9 km
				Valkenburg aan de Geul (VMBO-TL, VBO)	5,4 km
Meerssen	6,3 km	9,1 km	2,8 km	Stella Maris, Meerssen	- (< 10 min)
Valkenburg aan de Geul	8,3 km	12,3 km	4,0 km	Valkenburg aan de Geul (VMBO-TL, VBO)	- (<10 min)
				Stella Maris, Meerssen	6,5 km
				Sophianum, Gulpen	10,6 km

Uit de tabel is op te maken dat de toename van de fietsafstand in het algemeen vrij laag is en dat de uiteindelijke fietsafstanden vrij normaal zijn voor Nederlandse begrippen voor leerlingen woonachtig in dunbevolkte gebieden.⁴³ Ook kan worden vastgesteld dat in de meeste gevallen niet geldt dat door het verplaatsen van de VMBO-TL en HAVO van Oost naar West de fietsafstand zoveel groter wordt dat er daardoor een alternatief alleen op basis van reisafstand aantrekkelijker wordt. Of het alternatief was ook al bij de mogelijke keuze voor een school in Maastricht-Oost aantrekkelijker qua reisafstand, of het alternatief ligt ook verder dan de school in Maastricht-West. Alleen voor VMBO-TL/HAVO-leerlingen uit Valkenburg aan de Geul geldt dat de afstand naar het Sophianum in Gulpen verder weg is ten opzichte van een school in Maastricht-Oost en nabijer is ten opzichte van een school in Maastricht-West. Het verschil is echter niet groot.

Toch moet worden opgemerkt dat schoolkeuze een afwegingsproces is waarin verschillende motieven tegelijkertijd een rol kunnen spelen. Zo is het mogelijk dat voor leerlingen uit bijvoorbeeld Eijsden, die hun reistijd nu zien toenemen doordat ze naar Maastricht-West

⁴³ CBS, Planbureau voor de leefomgeving & Wageningen UR (2012).

moeten fietsen, waardoor het verschil met de optie in België groter wordt, eerder geneigd zijn (om andere redenen) te kiezen voor België.

Over de kans dat dit zal plaatsvinden kan geen uitspraak worden gedaan, omdat niet te zeggen is welk schoolkeuzemotief in zulke gevallen doorslaggevend is.

Conclusie aspect bereikbaarheid

Wat betreft het aspect bereikbaarheid kan worden opgemerkt dat binnen het OOM-plan de bereikbaarheid van het eindonderwijs VMBO-TL/HAVO voor leerlingen van buiten Maastricht iets vermindert doordat dat alleen nog in West wordt aangeboden, hoewel de extra fietsafstanden blijken mee te vallen. Het instroompunt in Oost, waardoor de jongere leerlingen in de onderbouw de extra fietsafstanden nog niet hoeven af te leggen, staat daartegenover.

Onderwijskundige aspecten

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven is het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk de scenario's objectief, betrouwbaar en valide te beoordelen op onderwijskundige aspecten. Hieronder worden in kwalitatieve zin drie aspecten belicht.

Doorstroommogelijkheden en gemengde brugklassen

In het scenario OOM wordt de categorisering van het voortgezet onderwijs versterkt: VMBO, VHBO en VWO. Dit betekent in eerste instantie dat leerlingen die met een gemengd advies HAVO/VWO vanuit het basisonderwijs instromen vroeg moeten selecteren tussen HAVO en VWO, omdat de HAVO en het VWO georganiseerd zijn in verschillende domeinen.

Daartegenover staat dat de leerlingen met een VMBO-TL/HAVO-advies wel de mogelijkheid hebben om in een gemengde VMBO-TL/HAVO-brugklas in te stromen. Overigens kan met het instroompunt voor de onderbouw VHBO in Oost, geplaatst bij het VWO-domein, deze eventueel nadelige vroege selectie tussen HAVO en VWO worden weggenomen. In dat opzicht is er wat betreft de mogelijkheid van het aanbieden van gemengde brugklassen geen verschil meer tussen de scenario's.

Wat betreft de doorstroom van onderbouw naar bovenbouw en de opstroom en afstroom waarbij sprake is van een hoger dan wel lager niveau, geldt dat een leerling over het algemeen niet graag verandert van school. Zeker niet als dat afstroom betekent. In het OOM-plan is de op- en afstroom tussen VMBO-TL en HAVO optimaal, en die tussen HAVO en VWO minder. Dit geldt in omgekeerde zin voor de andere scenario's, waarbij het grootste deel van de VMBO-TL is geplaatst bij het VBO(BB/KB), waardoor het voor deze leerlingen moeilijker is om op te stromen naar de HAVO.

Passend onderwijs

Onderzoek naar het beleid van het Samenwerkingsverband VO in Maastricht valt niet binnen de scope van dit onderzoek. Over het algemeen kan gesteld worden dat het VMBO enerzijds en de HAVO en het VWO anderzijds te maken hebben met verschillende ondersteuningsvragen en expertise. Alle drie de scenario's bieden alle ruimte om maatwerk te leveren op het gebied van (bijzondere) ondersteuning in de vorm van arrangementen en expertise.

Conclusie onderwijskundige aspecten

Het onderwijskundig perspectief biedt in het kader van dit onderzoek geen betrouwbaar criterium voor het beoordelen van de drie scenario's.

Samenvatting van de vergelijking

In tabel 4.6 wordt de vergelijking van de scenario's nog eens schematisch weergegeven en daarbij wordt ook het Nulscenario betrokken (dat wil zeggen: bij ongewijzigd beleid). In de tabel worden de symbolen ++ en + aangegeven voor 'goed/verbetering', de symbolen – en – voor 'slecht/vermindering' en het symbool o wordt gebruikt als óf de beoordeling niet eenduidig of objectief kan plaatsvinden, óf de beoordeling leidt tot 'neutraal'.

Tabel 4.6 Samenvatting van de afweging van de scenario's

	NUL	OOM	SLIM	SLIM-variant
Wet- & regelgeving	o	(-)/o	o	(-)/o
Huisvesting	-	+	-	o
Doelmatigheid	--	++	o	-
Keuzevrijheid	++	o	o	+
Toegankelijkheid	++	o	+	+
Bereikbaarheid	++	o	+	+
Onderwijskundig	o	o	o	o

Hierbij moet nogmaals worden opgemerkt dat, hoewel het verleidelijk is de symbolen in tabel 4.6 op te tellen om zo een oordeel te geven over het 'winnende' scenario, dit niet objectief is. Er is geen weging van de beoordelingsaspecten bij betrokken. Sommige aspecten wegen voor de één nu eenmaal zwaarder dan voor de ander, waardoor een totaal eindoordeel er heel anders uit komt te zien.

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De belangrijkste resultaten van dit onderzoek zijn allereerst terug te brengen tot de antwoorden op de drie hoofdvragen:

1. Wat zijn de feiten en cijfers over het huidige Maastrichtse voortgezet onderwijs?
2. Hoe ziet de geactualiseerde prognose eruit en wat zijn hiervan de (financiële) gevolgen?
3. Hoe onderscheiden de verschillende scenario's voor het toekomstig onderwijsaanbod zich van elkaar in relatie tot verschillende aspecten, waaronder doelmatigheid, spreiding en bereikbaarheid?

Daarnaast heeft het onderzoek ook inzichten opgeleverd die, hoewel niet direct te relateren aan de onderzoeksvragen, wel van belang zijn voor het inzicht in de ontstane situatie tussen de verschillende spelers die bij dit proces betrokken zijn. Deze kwalitatieve observatie wordt eveneens in dit hoofdstuk gepresenteerd.

Maastrichtse voortgezet onderwijs in feiten en cijfers

De feiten en cijfers over het Maastrichtse voortgezet onderwijs laten een beeld zien dat vrij 'normaal' is voor steden van gelijke omvang in Nederland. Instroom en uitstroom zijn niet exceptioneel hoog of laag en ook het diverse aanbod van samenstelling, scholen, aanbod en denominaties komt overeen met een gemiddelde stad. Opvallend voor Maastricht is dat alle scholen onder het bevoegd gezag van één bestuur vallen. Dat komt niet in veel regio's voor, hoewel in regio's waarin demografische krimp een rol begint te spelen steeds meer wordt nagedacht over bestuurlijke samenwerking en bestuurlijke fusie.

Het leerlingenaantal van de in dit onderzoek betrokken scholen laat een krimp van 8% zien over de afgelopen vijf jaar. Deze krimp vertaalt zich bij vrijwel alle scholen in een afname in omvang, behalve bij de twee vestigingen van het Porta Mosana College. In het algemeen kan de conclusie worden getrokken dat de omvang van de schoolsoorten in de verschillende vestigingen steeds een schommelend beeld laat zien. Dan weer stijgt de ene school ten koste van de andere scholen, en later is dat weer omgekeerd. Het lijkt een gevolg te zijn van de concurrentiestrijd tussen de scholen, waardoor als gevolg van de schommelende populariteit de verdeling van de leerlingen over de vestigingen fluctueert.

Niets doen is geen optie

De demografische ontwikkelingen in Maastricht en het omliggende voedingsgebied van de scholen in Maastricht laten op weg naar 2020 en 2024 een krimp zien van achtereenvolgens circa 18% en circa 23%. Dit betekent dat er over tien jaar een kwart minder leerlingen is voor het voortgezet onderwijs in Maastricht. Niets doen is daarom geen optie: onderwijshuisvesting dreigt onrendabel te worden, de groepering van leerlingen wordt steeds moeilijker op schoolsoortniveau en de financiële middelen lopen sterk terug, met alle gevolgen van dien. Vooral wordt het moeilijk om de onderwijskwaliteit op hetzelfde niveau te kunnen houden.

Eensgezindheid over het vmbo

In de discussies over de plannen van LVO speelt het beroepsgerichte VBO nagenoeg geen rol; het voorbereidend beroepsonderwijs onderbrengen in één domein in Oost wordt blijkbaar algemeen aanvaard als een verstandige of noodzakelijke keuze.

Uit de gesprekken met de onderzoekscommissie van de gemeenteraad is overigens gebleken dat dit niet het ideaalbeeld is, want ook voor deze leerlingen zou keuzevrijheid gewenst zijn, maar dat, als gevolg van het relatief dure gebruik van praktijklokalen, men voor deze onderwijssoort inziet dat dit niet haalbaar is. Met de nieuwe profielstructuur in het VBO per 1 augustus 2016 kan in dit domein in Oost nieuw voorbereidend beroepsonderwijs worden ingericht voor een doelgroep die in de afgelopen vijf jaar al licht is gedaald: de leerlingen in basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen.

Verdeeldheid over VMBO-TL, HAVO en VWO

De kern van de verdeeldheid naar aanleiding van de plannen van LVO betreft de positionering en profilering van de schoolsoorten VMBO-TL, HAVO en VWO in de stad. Ten aanzien van de positionering van HAVO en VWO gaat het om één (OOM) of twee (SLIM/SLIM-variant) scholengemeenschappen met een volledig aanbod HAVO en VWO. Ten aanzien van de profilering van HAVO en VWO gaat het om een onderscheiden aanbod voor HAVO en VWO op twee verschillende locaties (OOM) en een gezamenlijk aanbod HAVO en VWO op twee locaties (SLIM/SLIM-variant).

In beide gevallen wordt het VMBO-TL-eindonderwijs gekoppeld aan één van de scholengemeenschappen, namelijk in West. Het Gymnasium wordt óf onderdeel van het domein VWO (OOM) óf van een van beide locaties HAVO/VWO (SLIM), óf van beide locaties HAVO/VWO (SLIM-variant).

Met een extra instroompunt voor het domein VHBO komt LVO voor de HAVO (en VMBO-TL) gedeeltelijk (namelijk alleen onderbouw) tegemoet aan de wens om de jongere VMBO-TL- en HAVO-leerlingen uit Oost en van buiten Maastricht nog niet de grote afstand naar West te moeten laten afleggen. Het extra voordeel dat dit met zich meebrengt is de mogelijkheid om ook in de onderbouw te kunnen voorzien in gemengde HAVO/VWO-brugklassen.

Beoordeling van scenario OOM

De onderbouwing van het scenario OOM in de adviesaanvraag zoals LVO die heeft opgesteld in mei 2014 ziet er gedegen uit. Er zijn voor zover is onderzocht geen zaken onderbelicht gebleven die er ook daadwerkelijk toe doen. Ook zijn geen onjuistheden in de onderbouwing gevonden. De keuze tussen iets doen of niets doen is goed onderbouwd. In de keuze die van daaruit verder is uitgewerkt is beargumenteerd vanuit bedrijfskundige en onderwijskundige invalshoeken gekozen voor het domeinenplan. Met name het wegnemen van het huidige concurrentiemodel is een belangrijk argument voor het OOM-scenario, alsmede het optimaal kunnen specialiseren op een vakgebied en op leerlingprofiel. Daarnaast ligt er veel nadruk op de financiële doorrekeningen en vergelijkingen met andere scenario's. Dat is vanuit bestuursoogpunt ook goed te verklaren, omdat goed onderwijs begint met de financiële mogelijkheden die er zijn. Dat laat onverlet dat er in een vroeger stadium wellicht meer aandacht besteed had kunnen worden aan de bezwaren/ gevoeligheden die zijn ingebracht vanuit de samenleving (zie ook hieronder het belang van goede communicatie).

Vergelijking met alternatieve scenario's

De vergelijking van de scenario's resulteert niet in een duidelijke winnaar of verliezer van de scenario's. Dat heeft ermee te maken dat in de uiteindelijke weging subjectieve aspecten een rol spelen. Alle onderzochte scenario's zijn in principe mogelijk: er bestaan in Nederland goed lopende vestigingen met relatief lage leerlingenaantallen (tussen de 60-90 leerlingen per schoolsoort per leerjaar). Toch is elke situatie en omgeving weer uniek, waardoor zo'n vergelijking niet een-op-een is toe te passen.

In een vergelijking tussen de scenario's die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen en het Nulscenario kan de conclusie worden getrokken dat indien veel waarde wordt gehecht aan het ene aspect er concessies moeten worden gedaan op het andere aspect, bijvoorbeeld op de eis dat de nieuwe onderwijsverspreiding in de bestaande gebouwen moet passen, of concessies aan de doelmatigheid. Indien de keuzevrijheid voor leerlingen voor scholen met verschillende identiteiten erg belangrijk wordt gevonden, heeft zo'n keuze gevolgen voor de doelmatigheid waarmee het onderwijs te organiseren is en dat heeft vervolgens weer gevolgen voor de (financiële) ruimte die het schoolbestuur overhoudt om te kunnen investeren in extra aanbod van vakken, programma's als TTO of extra ondersteuningsmogelijkheden. Daarbij dient de vraag zich aan in hoeverre dat duurzaam toekomstbestendig te organiseren is. Onderwijskundig zijn de scenario's moeilijk objectief met elkaar te vergelijken. Ten eerste zijn er geen objectieve criteria te bepalen binnen de scope van dit onderzoek. Ten tweede gaat het OOM-scenario uit van drie domeinen en gaan de beide andere scenario's voorbij aan dit denken in domeinen. Uiteindelijk blijft het een afweging die het schoolbestuur moet en behoort te maken. Dat is de publieke taak van het schoolbestuur en de wettelijke verantwoordelijkheid die is daar is belegd.

Het belang van goede communicatie

In de gesprekken met de commissie van de gemeenteraad, de ambtenaar van de gemeente en het college van bestuur van LVO is opgevallen dat het proces tot nu toe niet altijd heeft bijgedragen aan een constructieve dialoog om op onderdelen passende alternatieven te vinden en aan wederzijds begrip voor elkaars standpunten.

LVO is van mening dat het inhoudelijke traject dat heeft geleid tot de uiteindelijke keuzes die zijn gemaakt uiterst zorgvuldig is gelopen, waarbij rekening is gehouden met:

- de huisvestingsvoorwaarden van de gemeente;
- de kwaliteitsvoorwaarden die aan het onderwijs gesteld worden;
- de huidige bezetting van de vestigingen;
- de demografische ontwikkelingen.

Het traject is halverwege 2010 begonnen in de scholen en vrij snel daarna is het overleg met de gemeente (B&W) gestart. Van begin af aan zijn de plannen in de scholen op hoofdlijnen breed gedragen en heeft de gemeente (B&W) de plannen eveneens gesteund.

Wel vraagt LVO zich achteraf af of de tussentijdse communicatie met de betrokkenen altijd even zorgvuldig is geweest; terugkijkend is het *formele traject* (MR, directie, B&W, RvT) wel zorgvuldig verlopen, maar in het *informele traject* (het maatschappelijk veld) had er wellicht vaker gecommuniceerd en getoetst moeten worden. Met name de beeldvorming in het informele traject is deels een eigen leven gaan leiden, waarin emotie steeds meer de boventoon is gaan voeren. Ook is de aandacht steeds meer gericht op de financiën in plaats van op de inhoudelijke overwegingen die aan de gemaakte keuzes ten grondslag liggen. LVO wijt deze gang van zaken ook aan de toonzetting in de verkiezingscampagne (21 maart 2014) en aan de rol die de pers heeft gespeeld. Bij elkaar opgeteld heeft dit geleid tot verschillende horizonnen.

5.2 Aanbevelingen

1. Mede naar aanleiding van dit rapport en de daarin gepresenteerde scenariobeoordeling het gesprek over de toekomst van het voortgezet onderwijs in Maastricht (weer) voeren over de inhoudelijke en onderwijskundige overwegingen die het scenario OOM dragen.
2. Van daaruit proberen met mogelijk enkele kleine wijzigingen nader tot elkaar te komen. Er kan bijvoorbeeld worden verkend of het mogelijk is om in het domein VHBO in West

ook instroom van het VWO mogelijk te maken, waardoor (ook) daar een HAVO/VWO-brugklas kan worden gevormd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat elke aanpassing van het OOM-plan de onderwijskundige gedachte achter het plan wegneemt.

Hoofdstuk 6

Geraadpleegde bronnen

Algemene rekenkamer (2014): Bekostiging voortgezet onderwijs

Arcadis (2013), Oppervlaktebepaling schoolgebouwen VO in opdracht van Gemeente Maastricht

BMC (2012), Onderzoek naar de haalbaarheid van havo en vwo eindonderwijs in Kerkrade

CBS, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen UR (2012), Afstand tot voortgezet onderwijs, 2010

Dagblad De Limburger (2010-2014) diverse artikelen over de onderwijsvoorzieningen in Maastricht, geraadpleegd via negenmuzen.nl

DUO (2014), Openbare data onderwijsvoorzieningen en leerlingentellingen geraadpleegd via data.duo.nl

Gemeente Maastricht (2013), Memo 21 juni 2013: Spreidingsplan voortgezet onderwijs

Gemeenteraad Maastricht (2014), Actuele motie visie op onderwijshuisvesting (27 mei 2014)

Inspectie van het Onderwijs (2014): De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2012/2013

Knelpunten wet- en regelgeving Onderwijs en Krimp (2010), Opbrengsten van expertmeeting op initiatief van de provincies Limburg, Groningen en Zeeland

LVO (2013), Financiële doorrekening: presentatie bijeenkomst 4 december 2013, inclusief toelichting en uitgangspunten

LVO (2013), Onderwijsontwikkeling Maastricht: presentatie bijeenkomst 4 december 2013

LVO (2014), Adviesaanvraag onderwijsontwikkeling Maastricht: 'Van visie in dialoog naar actie'

LVO (2014), Brief aan medewerkers en leerlingen: Aanvullende berichtgeving Onderwijs ontwikkeling Maastricht

LVO (2014), Memo per mail met capaciteit in leerlingenaantallen per locatie (14-11-2014)

LVO (2014), Leerlingcijfers van de Bernard Lievegoed School in de jaren 2009, 2010 en 2011 (19-12-2014)

Onderwijsraad (2010), Vroeg of laat

Onderwijsraad (2013), Een smalle kijk op onderwijskwaliteit

Onderwijsraad (2013), Grenzen aan kleine scholen

Onderwijsraad (2014), Overgangen in het Onderwijs

Pronexus (2014), Leerlingenprognose voortgezet onderwijs gemeente Maastricht

Regionaal Bureau Voortijdig Schoolverlaten Maastricht en Heuvelland (2012), Jaarverslag 2011-2012

Research voor beleid (2011): De tering naar de nering: financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs

SLIM (2013), Alternatief voor domeinenplan: twee beperkt brede scholen

SLIM (2014), Enquête toekomstplannen LVO

VNG (2014), Modelverordening huisvesting onderwijs, geraadpleegd via www.vng.nl

Wet op het voortgezet onderwijs, geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399>