



LVO – Deelonderzoek I

Rapportage Bevoegdheden gemeenteraad in relatie tot LVO

Onderzoek Rekenkamer Maastricht

december 2018

LVO - Deelonderzoek I

Rapportage bevoegdheden gemeenteraad in relatie tot LVO

December 2018





Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

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

De heer drs. Karel van der Esch

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

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Geachte leden van de gemeenteraad Maastricht,

Op 9 juli 2018 heeft u de rekenkamer verzocht om advies uit te brengen over een tweetal vragen. Dit omdat u het van groot belang acht dat u als raad in de aanstaande discussies over het Masterplan VO Maastricht optimaal in positie bent om deze plannen op waarde te schatten en te weten waar en hoe de raad zijn formele en gevoelde verantwoordelijkheid in de praktijk kan brengen.

Op 28 augustus 2018 heeft u een overleg met het college en LVO over het masterplan. Met het oog op deze bijeenkomst biedt de rekenkamer u, door middel van deze brief, een tussenrapportage aan. Hierin gaat de rekenkamer in op het onderdeel van uw vraagstelling dat betrekking heeft op uw bevoegdheden als raad met betrekking tot het voortgezet onderwijs in Maastricht in relatie tot de stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs Maastricht (hierna: LVO).

Uw vragen over de monopoliepositie van LVO en uw vraag over de relatie met de jeugdzorg worden in deze brief niet behandeld.

Deze brief kent de volgende indeling:

1	Aanleiding onderzoek	4
2	Formele bevoegdheden gemeenteraad in relatie tot het VO	5
2.1	Gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden bij het VO	5
2.2	Extra gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden bij het openbaar VO	8
3	De bevoegdheden van de raad inzake VO in de praktijk	12
4	Masterplan VO	14
4.1	Tijdslijn van contacten met raad over het Masterplan	14
4.2	Handvatten voor de raad bij de bespreking van het Masterplan	15
5	Conclusies	18
6	Aanbevelingen	19
7	Epiloog	20
Bijlage:	WVO Artikel 53c. Bestuurlijke fusie openbare en bijzondere scholen	21
Bijlage:	Statuten LVO van 10 februari 2015	23



1 Aanleiding onderzoek

Primaire aanleiding voor dit onderzoek is uiteraard de door u genoemde vraag zoals geformuleerd in uw brief van 9 juli 2018. De directe aanleiding voor uw brief was het probleem met de VMBO-examens. Er bestaat al een langer lopend dispuut tussen LVO en de gemeenteraad, maar ook tussen LVO en de medezeggenschapsraden en ouderraden van de Maastrichtse scholen, over het voorgenomen besluit van LVO om in Maastricht het zogenaamde domeinenmodel in te voeren. Dit plan beoogt een herschikking van het voorgezet onderwijs in Maastricht. Een herschikking die het bevoegd gezag van LVO noodzakelijk achtte om het hoofd te bieden aan de krimp.

Dit domeinenplan, dat uit diverse hoeken veel weerstand en kritiek kreeg te verduren, is ondertussen van tafel. De nieuwe voorkeursscenario's uit het voorliggende masterplan zijn op een andere leest (bredeschool-gedachte) geschoeid. Hiertegen lijkt aanzienlijk minder weerstand te bestaan.

Tussen het bevoegd gezag van LVO¹ en de gemeenteraad bestond een verschil van inzicht over de bevoegdheden van de raad inzake het invoeren van het domeinenplan. De hieruit voortkomende procedure heeft recent geresulteerd in een bindende arbitrageuitspraak². Deze uitspraak gaat over één element van het domeinenplan.

Recent heeft het VMBO-examendebacle in Maastricht het vertrouwen in LVO verder geschaad. Daarnaast blijkt dat relatief veel inwoners uit Maastricht kiezen voor onderwijs buiten de stad.

Al met al heeft de raad zorgen over het Voortgezet Onderwijs in Maastricht en zoekt naar een goede manier om zijn verantwoordelijkheid voor het VO waar te maken. De raad ziet zichzelf – terecht – als stakeholder van het onderwijs in de stad en wil zichzelf uitdrukkelijk als zodanig positioneren. Onderwijs is immers essentieel voor het welzijn van de burgers en de raad wil het welzijn van burgers bevorderen. Op het gebied van passend onderwijs en jeugdzorg komen daar nog specifieke verantwoordelijkheden bij.

¹ In lijn met de wet wordt in deze brief gesproken van het bevoegd gezag. In het geval van LVO zijn dit CvB en RvT van LVO.

² Bindend Advies van 17 juli 2018 in een procedure volgens het Bindendadviesreglement (2015) van het Nederlands Arbitrage Instituut, in de zaak met nummer NAI 4559.



2 Formele bevoegdheden gemeenteraad in relatie tot het VO

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rol van de gemeente bij het voortgezet onderwijs in het algemeen en het openbaar voortgezet onderwijs in het bijzonder.

VO-scholen in Maastricht

Alle VO-scholen in Maastricht vallen onder het bevoegd gezag van het LVO. Het gaat om drie scholen die het hele palet van het voortgezet onderwijs aanbieden in twee of drie vestigingen, één school voor praktijkonderwijs en het United World College Maastricht (internationale school).

Omdat in het kader van het Masterplan VO de school als bekostigingseenheid (met een 'BRIN-nummer') en het begrip 'vestiging' een cruciale rol spelen, zijn de BRIN-nummers en vestigingsnummers aan onderstaande opsomming toegevoegd.

- Bonenfantencollege (BC) met drie vestigingen (denominatie: Algemeen Bijzonder) BRIN 27ZJ
 - Eenhoornsingel: sector vwo-havo-vmbo (27ZJ00 hoofdvestiging)
 - Eenhoornsingel: sector vmbo (27ZJ01 nevenvestiging)
 - Nijverheidsweg: vrije school Bernard Lievegoed (27ZJ02 nevenvestiging)
- Porta Mosana College (PMC) met twee vestigingen (denominatie: Openbaar) BRIN 27VG
 - Oude Molenweg: sector vwo-havo (27VG00 hoofdvestiging)
 - Bemelergrubbe: sector vmbo (27VG01 nevenvestiging)
- Sint Maartenscollege (SMC) met drie vestigingen (denominatie: Rooms-Katholiek) BRIN 27ZH
 - Bemelerweg: sector vmbo (27ZH00 hoofdvestiging)
 - Noormannensingel: sector havo-vwo (27ZH02 nevenvestiging)
 - Hunnenweg: sector vmbo (27ZH03 nevenvestiging)
- Terra Nigra Praktijkonderwijs (denominatie: Rooms-Katholiek) BRIN 26HL
- United World College Maastricht (denominatie: ?) (internationale school voor primair en voortgezet onderwijs) bekostigd onderwijs; leidt op tot het internationale bacculaureaat.

2.1 Gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden bij het VO

In het onderwijsdomein heeft nauwelijks decentralisatie van bevoegdheden van het Rijk naar gemeentelijke overheden plaatsgevonden, zoals dat wel is gebeurd in het sociale domein of op het terrein van de volkshuisvesting. Het onderwijsdomein is onderworpen aan voornamelijk centrale wet- en regelgeving.

Het gangbare besturingsmodel in onderwijsland is een stichting die het bevoegd gezag vormt van één of meer scholen. De stichting is belast met alle taken en verantwoordelijkheden die noodzakelijk zijn om de onder haar gezag vallende scholen te besturen.

Ook het openbaar onderwijs is veelal ondergebracht in een stichting die op afstand van de gemeente staat. Ook in Maastricht is hiervoor gekozen. Verderop in deze brief zal bij 'Openbaar Onderwijs' hier nader op in worden gegaan.

De gemeente als decentrale overheid heeft dan ook slechts een beperkte rol op het onderwijsterrein.



Er zijn enkele domeinen waar de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en die van het bevoegd gezag van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs elkaar raken:

- Huisvesting → integraal huisvestingsplan;
- Passend onderwijs → ondersteuningsplan;
- Jeugdbeleid → jeugdplan;
- Regionale planning onderwijsvoorzieningen → regionaal plan onderwijsvoorzieningen.

Deze domeinen worden hierna kort afzonderlijk behandeld.

Daarnaast heeft de gemeente een zelfstandige verantwoordelijkheid inzake de volgende twee onderwerpen die in deze rapportage niet verder worden behandeld:

- Beleid om het voortijdig schoolverlaten te minimaliseren; hieraan wordt in de praktijk invulling gegeven in gezamenlijkheid met het onderwijsveld en gemeenten in een RMC-regio.
- Het toezicht op de naleving van de leerplichtwet.

In dit verband is interessant dat in 2017 de Onderwijsraad zich heeft gebogen over de vraag of de rol van gemeenten op onderwijsterrein nog wel passend is.

*"Zowel in als rondom het onderwijs is de laatste jaren bestuurlijk namelijk veel veranderd. Schoolbesturen werken tegenwoordig bijvoorbeeld verplicht samen in samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor de hele jeugdhulp. Gemeenten en scholen hebben door die (en andere) veranderingen meer met elkaar te maken dan voorheen. Gemeenten hebben echter een beperkte formele rol in het onderwijs. In de praktijk leidt die discrepantie tot spanningen, waardoor kinderen en jongeren niet altijd de beste zorg of begeleiding krijgen en waardoor kansen om het onderwijs te verbeteren onbenut blijven. De Onderwijsraad adviseert om de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk, schoolbesturen en decentrale overheden opnieuw tegen het licht te houden omwille van betere samenwerking bij decentraal onderwijs- en jongerenbeleid. De raad beveelt de rijksoverheid aan om – vanuit haar stelselverantwoordelijkheid – hierover een dialoog te organiseren."*³

Dit rapport impliceert dat de huidige wet- en regelgeving in de ogen van de Onderwijsraad de decentrale overheden onvoldoende handvatten biedt om aan hun toenemende verantwoordelijkheden invulling te geven. Toch zal de raad het voorsnog met de huidige wet- en regelgeving moeten doen.

Huisvesting

De financiering van de huisvesting van VO-scholen loopt via twee geldstromen:

- Van het Rijk naar het bevoegd gezag van de onderwijsinstellingen. In de lumpsum is een genormeerde vergoeding opgenomen voor onderhoud, energieverbruik en schoonmaak. Momenteel ligt een wetsvoorstel ter consultatie om de lumpsumfinanciering te vereenvoudigen.⁴

³ Publicatie Onderwijsraad "Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd", september 2017.

⁴ Wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs.



- Van het Rijk naar de gemeente. In de uitkering uit het Gemeentefonds zijn middelen opgenomen die genormeerd worden toegekend voor onderwijshuisvesting bestemd voor (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding van scholen.

Zowel bevoegd gezag als gemeente zijn vrij in de wijze waarop deze middelen worden besteed.

Schoolbesturen en de gemeente voeren met elkaar 'op overeenstemming gericht overleg' over de onderwijshuisvesting. In dat overleg worden meerjarige afspraken gemaakt tussen schoolbesturen en de gemeente. De uitkomsten worden normaal gesproken vastgelegd in een Integraal Huisvestingsplan. De raad dient dit integrale huisvestingsplan en de daaraan verbonden investeringen en/of uitgaven vast te stellen.

Passend onderwijs

Het samenwerkingsverband Passend Onderwijs heeft de verplichting om een ondersteuningsplan vast te stellen en in de WVO (art. 17a, lid 9) is bepaald dat, voorafgaande aan deze vaststelling, een 'op overeenstemming gericht overleg' is gevoerd met het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente(n).

Jeugdbeleid

In de Jeugdwet is de verplichting opgenomen dat gemeenten een 'op overeenstemming gericht overleg' moeten voeren met de samenwerkingsverbanden van het onderwijs over hun concept-jeugdplan, voor zover deze het onderwijs raakt.

Regionaal plan onderwijsvoorzieningen

In de WVO (art. 74) wordt ten behoeve van een goede regionale voorzieningenplanning het "Regionaal plan onderwijsvoorzieningen" genoemd. Dit is een meerjarig plan om op regionaal niveau het onderwijsaanbod af te stemmen op de vraag van leerlingen, ouders en andere belanghebbenden in de regio.

Voordat de samenwerkende bevoegde gezagsorganen een "regionaal plan onderwijsvoorzieningen" vaststellen, wordt over het concept van het plan 'op overeenstemming gericht overleg' gevoerd met het college van burgemeester en wethouders in de gemeente(n).

Maastricht maakt deel uit van de RPO-regio Zuid-Limburg.⁵

⁵ De laatste goedgekeurde wijzigingen waren:

- De verplaatsing van de nevenvestiging zorg van het Stella Maris College van de Hunnenweg 4 naar de Eenhoornsingel 100. Deze verplaatsing betreft een afstand van meer dan 3 kilometer;
- De bekostiging van een nieuwe nevenvestiging van het Sint-Maartenscollege aan de Hunnenweg 4. De nevenvestiging is bedoeld voor het onderwijs aan minderjarige asielzoekers. Op de nevenvestiging wordt alleen onderbouw aangeboden. Staatscourant 2017, nr. 12257.



Conclusie over de mogelijkheden van de gemeente om invloed uit te oefenen op het VO (openbaar én niet-openbaar) in de gemeente

Het 'op overeenstemming gericht overleg' is in deze vier genoemde domeinen (huisvesting, passend onderwijs, jeugdbeleid en regionaal plan onderwijsvoorzieningen) het door de wetgever gekozen middel om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen te kanaliseren. De gemeente dient zorg te dragen voor de noodzakelijke huisvesting en de daarvoor benodigde investeringen dienen door de raad te worden goedgekeurd.

2.2 Extra gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden bij het openbaar VO

Algemeen

Het is steeds gebruikelijker dat het openbaar onderwijs op afstand wordt geplaatst van de gemeentelijke overheid en aan een stichting wordt overgedragen. Dat kan ook bij een stichting die ook niet-openbare / bijzondere scholen onder haar bestuur heeft. In dat geval spreekt men van een samenwerkingsbestuur (art. 53c WVO).⁶

Een nog verdergaande vorm van integratie tussen openbaar en niet-openbaar onderwijs is de samenwerkingschool (art. 53d WVO). In die situatie is er sprake van een institutionele fusie (samenvoeging) van een of meer openbare scholen en een of meer bijzondere scholen. Maastricht kent geen samenwerkingschool in het voortgezet onderwijs.

In Maastricht is het openbaar voortgezet onderwijs ondergebracht bij de Stichting LVO die ook niet-openbare scholen onder haar gezag heeft. Het LVO is daarmee een samenwerkingsbestuur.

LVO is daarnaast het bevoegd gezag van vele andere VO-scholen in de regio.

Het LVO kent een raad-van-toezicht-model om de functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht vorm te geven.

Wettelijk kader

Artikel 23, vierde lid, Grondwet: het gemeentebestuur is verplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in de gemeente.

De gemeenteraad houdt toezicht op het verzelfstandigde openbaar onderwijs. Naar de algemeen geldende opvatting wordt op deze manier invulling gegeven aan het grondwettelijke, formele wezenskenmerk van het openbaar onderwijs, namelijk dat dit 'van overheidswege' wordt gegeven. De gemeentelijke overheidsbetrokkenheid waarborgt, zo is de gedachte, dat het openbaar onderwijs aan zijn materiële kenmerken voldoet: levensbeschouwelijke neutraliteit en algemene toegankelijkheid. Het toezicht verzekert bovendien het voortbestaan van het openbaar onderwijs. Zo is onderwijs gegarandeerd voor wie niet in het bijzonder onderwijs terecht kan.⁷

⁶ Wet op het voortgezet onderwijs, geldend van 1-8-2018 t/m heden; zie ook de bijlage.

⁷ René Flippo, *Past gemeentelijke toezicht op zelfstandig openbaar onderwijs nog in deze tijd?*, Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, nr. 1, april 2017.



Artikel 53c WVO: regelt de stichtingsvorm die het mogelijk maakt om het bestuur van openbare en bijzondere scholen in één stichting onder te brengen. De besluitvorming om de betreffende openbare scholen in een dergelijke stichting onder te brengen, vindt plaats door de gemeenteraad. Indien voor een stichting wordt gekozen, zal de stichting ook alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefenen. De gemeenteraad kan hierbij geen voorbehoud maken. De enige uitzondering hierop vormt de besluitvorming over de opheffing van een openbare school. De bevoegdheid om een school (met een eigen BRIN-nummer) te sluiten of te laten opgaan in een samenwerkingsschool, is voorbehouden aan de gemeenteraad.

Lid 9 van dit artikel geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om maatregelen te nemen in geval van ernstige taakverwaarlozing.

In lid 5 is geregeld dat in de statuten van een stichting met openbare en bijzondere scholen in de statuten in ieder geval (onder meer) een regeling dient te zijn opgenomen over:

"de wijze waarop de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is, toezicht op het bestuur van die school uitoefent"

Dit voorschrift heeft in de statuten van het LVO op diverse plaatsen gestalte gekregen.⁸

Zo is geregeld dat besluiten met betrekking tot openbare scholen openbaar zijn en dat goedkeuring van de gemeenteraad nodig is bij besluiten tot verplaatsing, samenvoeging, omzetting, splitsing, wijziging van het openbaar karakter en opheffen van deze school en bij besluiten tot opheffing van afdeling daaraan (artikel 7). In de statuten is vastgelegd dat benoeming van één lid van de Raad van Toezicht op bindende voordracht door de gemeenten plaatsvindt. Daarnaast is vastgesteld dat de Raad van Toezicht niet overgaat tot goedkeuring van het algemeen beleid en tot vaststelling van de jaarstukken, dan nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld om overleg te voeren. (artikelen 9 en 12). Bij wijziging van de statuten en bij fusie, splitsing en ontbinding is goedkeuring van de gemeenteraad vereist (artikelen 17 en 18).

Toezicht door de gemeenteraad op het openbaar onderwijs

Wat zijn – gelet op bovenstaand wettelijk kader – de mogelijkheden van de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op het openbaar onderwijs binnen de stichting LVO op grond van de wetgeving en de statuten van LVO?

1. Verantwoording

Het bevoegd gezag dient besluiten over de openbare scholen openbaar te maken (Statuten, art. 7, lid 5) en brengt jaarlijks verslag uit aan de gemeenteraden van Maastricht en Heerlen⁹ over haar werkzaamheden (WVO, art. 53c, lid 7).

2. Jaarstukken en algemeen beleid

De Raad van Toezicht van LVO gaat niet over tot goedkeuring van het gevoerde algemeen beleid en de jaarstukken, dan nadat de gemeenteraden van de gemeenten waarin de openbare scholen van

⁸ Statuten LVO, Statutenwijziging Stichting 10-2-2015, 21431028.001/JM; zie ook de bijlage.

⁹ Het LVO houdt ook in Heerlen een openbare school in stand (Grotius college) en een samenwerkingsschool (Emma college).



de stichting zijn gelegen in de gelegenheid zijn gesteld overleg te voeren over deze stukken voor zover die het openbaar onderwijs betreffen. (Statuten, art. 12, lid 5).

3. Ernstige taakverwaarlozing

In geval van ernstige taakverwaarlozing heeft de gemeente de wettelijke bevoegdheid en de grondwettelijke plicht om maatregelen te nemen om de continuïteit te waarborgen. (WVO, art. 53c, lid 9). Bij ernstige taakverwaarlozing kan worden gedacht aan de situatie waarin op openbare scholen geen uitvoering wordt gegeven aan de materiële wezenskenmerken van dit onderwijs. De openbare scholen blijken bijvoorbeeld niet algemeen toegankelijk te zijn. Voorts valt te denken aan een bestuur dat zo disfunctioneert, dat het geheel ontwricht is, maar ook aan financieel en/of administratief wanbeleid, als gevolg waarvan de continuïteit van de openbare scholen wordt bedreigd. Uit jurisprudentie blijkt dat de bestuursrechter uiterst terughoudend toetst of een situatie zodanig is dat het gemeentebestuur mag/moet ingrijpen; indien de gemeente aannemelijk kan maken dat een dergelijke situatie zich voordoet, gaat de rechter daar niet dieper op in. Wel dient er sprake te zijn van proportionaliteit: de maatregelen die de gemeente neemt, moeten in verhouding staan tot de aanleiding.¹⁰

De statuten van het LVO verplichten het College van Bestuur een adequate administratie te voeren (Statuten, art. 14). Het niet voeren van een adequate administratie kan in extreme situaties ook beschouwd worden als ernstige taakverwaarlozing.

4. Benoeming van de leden van de raad van toezicht

De bevoegdheid om een bindende voordracht te doen voor één lid van de Raad van Toezicht van het LVO deelt de gemeente Maastricht met de gemeente Heerlen (Statuten, art. 9, lid 6).

5. Wijziging van de statuten

Voor iedere wijziging van de statuten is goedkeuring van de gemeenteraad nodig (Statuten, art. 17, lid 4). Deze bevoegdheid wordt aan banden gelegd door de formulering dat "goedkeuring slechts (kan worden) onthouden indien de overheersende invloed van de overheid niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft". Deze formulering is overgenomen uit de WVO: art. 53c, lid 5 en 6.

6. Besluiten die de openbare school betreffen

"Verplaatsing, samenvoeging, omzetting, splitsing, wijziging van het openbaar karakter en opheffing van deze school en besluiten tot opheffing van afdelingen daaraan" behoeven de goedkeuring van de gemeenteraad (Statuten, art.7 lid 6). Hier geldt dezelfde beperkende bepaling als bij wijziging van de statuten.

7. Fusie, splitsing en ontbinding

Besluiten om de stichting LVO te laten fuseren, op te heffen, te splitsen of te ontbinden kunnen

¹⁰ Deze tekst is overgenomen uit een brief van de Wethouder Onderwijs van de gemeente Den Haag aan de Haagse gemeenteraad over het toezicht door de gemeenteraad op stichtingen voor openbaar onderwijs. Kenmerk BOW/2012.584 – RIS 254083, d.d. 20 november 2012.



alleen worden genomen ná goedkeuring door de gemeenteraden van Maastricht en Heerlen (Statuten art. 18, lid 2). Ook hier geldt dezelfde beperkende bepaling als bij wijziging van de statuten.

Conclusie over de mogelijkheden van de gemeente om invloed uit te oefenen op het voortgezet openbaar onderwijs in de gemeente

Het is duidelijk dat het wettelijk uitgangspunt zelfstandigheid en autonomie van het bevoegd gezag is, ook bij het openbaar onderwijs. De gemeente is op afstand van het openbaar onderwijs geplaatst. Van de andere kant heeft de gemeente de plicht om extern toezicht te houden, vanwege haar grondwettelijke plicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in de stad. Bovenstaande verkenning maakt duidelijk dat de gemeente weliswaar weinig formele bevoegdheden heeft ten opzichte van het voortgezet onderwijs, maar dat er wel degelijk mogelijkheden zijn om in overleg met het bevoegd gezag invloed uit te oefenen op het openbaar voortgezet onderwijs.

Dat vereist wel een actieve opstelling van de raad en de raad moet hiervoor door het college goed in die positie worden gebracht. Het gaat hierbij o.a. om:

- periodiek overleg met het bevoegd gezag over algemeen beleid en jaarstukken;
- optreden bij een vermoeden van ernstige taakverwaarlozing;
- periodiek overleg met het lid van de Raad van Toezicht dat op voordracht van de gemeenten is benoemd;
- formele besluiten die volgens de statuten de goedkeuring van de gemeenteraad nodig hebben, kritisch overwegen.

Deze beïnvloedingsmogelijkheden komen bóvenop de invloed die de gemeente (het college) kan hebben op het voortgezet onderwijs in de verschillende 'op overeenstemming gerichte overleggen', zoals beschreven in par. 2.1.

Conclusie toegespitst op de casus VMBO/LVO:

Het bindend advies van de NAI gaat heel specifiek in op het besluit van het bevoegd gezag om de twee instroompunten in Maastricht-Oost voor de eerste twee leerjaren te concentreren op één fysieke locatie; concreet om de havo klassen 1 en 2 van het PMC te verplaatsen naar het SMC. Het advies maakt duidelijk dat deze wijziging volgens de statuten geen wijziging is waarvoor goedkeuring van de gemeenteraad nodig is. Omdat het advies is toegespitst op een toen voorgenomen specifieke wijziging, geeft het advies daardoor nauwelijks ondersteuning aan de uitleg van art. 7, lid 6 van de Statuten in andere situaties, bijvoorbeeld als het gaat om het vormen van een samenwerkingschool voor alle afdelingen dan wel voor een enkele afdeling (bijvoorbeeld het VMBO). Alle scenario's in het Masterplan VO hebben een impact op het afzonderlijk voortbestaan van het Porta Mosana College als openbare school. **Het kan dus niet anders, dan dat de gemeenteraad daar zeggenschap over heeft om te waarborgen dat er voldoende openbaar onderwijs in Maastricht beschikbaar is.**



3 De bevoegdheden van de raad inzake VO in de praktijk

De rekenkamer constateert op basis van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde analyse van de wet- en regelgeving en de statuten van LVO dat de raad beschikt over een zeker arsenaal aan mogelijkheden om het beleid rondom het onderwijs mede gestalte te geven. Dit wel met de nadrukkelijke kanttekening dat álle taken en bevoegdheden om aan het onderwijs invulling te geven bij het bevoegd gezag liggen. Dit betekent dat het college en de raad voor de beïnvloeding van het onderwijs beleid afhankelijk zijn van het bevoegd gezag.

De gemeenteraad kan haar visie inzake het onderwijs vormgeven in een document waarin bijvoorbeeld ook een begrip als 'voldoende openbaar onderwijs' invulling kan krijgen. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen, heeft de gemeenteraad van Maastricht geen specifieke visie voor het (openbaar) voortgezet onderwijs vastgelegd.

Een dergelijke visie is in de ogen van de rekenkamer onontbeerlijk om de gemeente een goede rol te laten spelen in de op overeenstemming gerichte overleggen over de thema's huisvesting, passend onderwijs, jeugdbeleid en het regionaal plan onderwijsvoorzieningen.

De raad gaat over de onderwijshuisvesting. In het coalitieakkoord wordt gesproken over het "Herijken van het integraal huisvestingsplan onderwijsinstellingen". Dit betreft de herijking van het IHP Kindcentra Maastricht (0-13 jaar). Het meest recente integrale huisvestingsplan voor het Voortgezet onderwijs dateert uit 2004. Medio 2004 hebben de gemeenten in de regio op hoofdlijnen ingestemd met de door de Stichting LVO opgestelde "Huisvestingsplanning en marktonderzoek voortgezet onderwijs regio Maastricht". Kern van dit huisvestingsplan was de vorming van een drietal brede scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs in Maastricht. De realisatie van een nieuw integraal huisvestingsplan is in afwachting van een onderwijsvisie, die zowel door LVO als door de gemeente gedragen wordt als richtinggevend voor investeringen in de huisvesting.

Inzake de huisvesting heeft de raad de laatste tien jaar de volgende investeringsbeslissingen genomen met het oog op de huisvesting van het voortgezet onderwijs. Aan deze investeringen ligt geen door de raad vastgesteld integraal huisvestingsplan voor het voortgezet onderwijs ten grondslag:

- a) 2007 besluit inzake de voorbereiding Verplaatsing/nieuwbouw Bonnefantencollege (onderdelen havo en vwo) – voorbereidingskrediet van 500.000. Op basis van voortschrijdend inzicht werd duidelijk dat er een omvattender plan nodig was om de krimp het hoofd te bieden. Het voorgenomen besluit om BC te verplaatsen van de Tongerseweg naar de Eenhoornsingel is door de toenmalige stuurgroep on hold gezet. In 2012 heeft het college bij besluit van 20 september 2011 een bedrag van € 5.800.000 op het programma onderwijshuisvesting 2012 opgenomen voor de vervangende huisvesting van het Bonnefantencollege.
- b) 2009 besluit inzake tijdelijke huisvesting van de UWC goedgekeurd en financiering voorstudie definitieve huisvesting¹¹. Het UWC is een zelfstandige entiteit die met meerdere partijen tot stand is gekomen. In deze notitie wordt de totale investering geraamd op 22 miljoen en de bijdrage van de gemeente was hierbij begroot op maximaal 8 miljoen. Dit is ook vastgelegd in een project-

¹¹ 17 februari 2009 [https://maastricht.notubiz.nl/document/3897806/1#search=%22united world college%22](https://maastricht.notubiz.nl/document/3897806/1#search=%22united%20world%20college%22)



overeenkomst. De raad heeft de financiering van de voorstudie goedgekeurd. Vervolgens heeft het college middels het Programma Onderwijshuisvesting 2010 het Voorbereidingskrediet van €514.500,- en een investeringsruimte van €7.717.500,- vastgesteld.

Buiten voormelde investeringen hebben er geen grote investeringen in de huisvesting van het VO plaatsgevonden.

Inzake onderwijshuisvesting heeft de rekenkamer in haar onderzoek naar het accommodatiebeleid (2008) vastgesteld dat de gemeente Maastricht in '03 – '07 zo'n 45 miljoen heeft ontvangen aan normvergoeding voor huisvesting en 38 miljoen heeft uitgegeven. Maastricht gaf in deze periode circa 50% minder uit aan onderwijshuisvesting dan het landelijk gemiddelde. Hoe de Maastrichtse uitgaven (voor het VO) zich sindsdien verhouden tot de normvergoeding en het landelijk gemiddelde heeft de rekenkamer niet onderzocht.

De statuten van LVO bepalen dat de raad (Maastricht samen met Heerlen) het recht van voordracht heeft bij benoeming van een lid van de Raad van Toezicht. Bij de laatste benoeming op voordracht van de raad (2016) heeft de wethouder ingestemd met deze benoeming door de RvT van LVO. De raad heeft deze benoeming op voordracht van de raad, na een kennismakingsgesprek met de toezichthouder, een jaar na de feitelijke benoeming bekrachtigd.

De statuten van LVO bepalen dat het schoolbestuur de jaarstukken (en het algemeen beleid) niet vaststelt, dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen, in de gelegenheid is gesteld om daarover overleg met het bestuur te voeren. Jaarlijks maakt de gemeente gebruik van dit overlegrecht. In een stadsronde (april 2016) 'In gesprek over overlegrecht, nu en in de toekomst' is de wijze waarop dit vorm dient te krijgen besproken.

Rondom het voorgenomen domeinenplan zijn in periode 2013 – 2016 diverse overlegmomenten tussen LVO, raad en college geweest. In dit plan kon de raad zich niet vinden, hetgeen o.a. heeft geresulteerd in de eerder gememoreerde arbitragezaak.

Het domeinenplan is thans van tafel. Nu gaat de discussie over een alternatief plan. Ook rondom dit masterplan zijn diverse overlegmomenten geweest tussen raad, college en LVO. De details van deze discussie worden in het volgende hoofdstuk behandeld.



4 Masterplan VO

Op 28 augustus 2018 zal het Masterplan (her)inrichting voortgezet onderwijs en huisvesting Maastricht met de raad worden besproken. In dit masterplan worden twee scenario's gepresenteerd:

1. een smalle brede school in West, een brede school in Oost, inclusief de onderbouw GL/KB/BB en een aparte vmbo-bovenbouw, al dan niet op de Bemelergrubbe;
2. een brede school in West en een brede school in Oost, inclusief onderbouw GL/BB/KB en een vmbo-bovenbouwlocatie al dan niet op de Bemelergrubbe, mogelijk in combinatie met mbo.

In beide scenario's worden UWC (eigen BRIN) en BLS (nevenvestiging) gehandhaafd.

De twee scenario's staan dicht bij elkaar, zodat er meer sprake is van één voorkeursscenario met een variant. Dit masterplan is aan de MR's van de scholen ter advisering voorgelegd. Uiteindelijk hebben alle MR's een positief advies afgegeven.

In het kader van het traject om te komen tot een nieuw masterplan is er onderzoek gedaan naar de leerlingprognoses en leerlingenstromen en naar de staat van onderhoud van de huidige schoolgebouwen. Er is een onderwijskundige visie opgesteld en er zijn criteria opgesteld waarmee of waarlangs de onderwijsvisie kan worden uitgewerkt in mogelijke scenario's. Het onderzoek naar de huisvestingsmogelijkheden heeft nog niet plaatsgevonden.

4.1 Tijdlijn van contacten met raad over het Masterplan

In januari 2017 wordt de bestuurlijke opdracht tussen gemeente en LVO afgesloten om een nieuwe huisvestingsvisie te implementeren. Daartoe wordt een stuurgroep ingesteld die samen met ICS-adviseurs een plan van aanpak opstellen.

In april 2017 vindt een eerste bijeenkomst plaats met de raadsfracties.

Op 22 juni 2017 vindt er bestuurlijk overleg plaats tussen gemeente en LVO. In dit overleg wordt besloten een gezamenlijke opdracht te verstrekken aan de adviseurs van ICS.

In juni 2017 wordt een intentieovereenkomst tussen gemeente Maastricht en LVO afgesloten om samen te werken aan een nieuw masterplan VO in Maastricht.

Van april tot oktober 2017 vindt onderzoek plaats door de stuurgroep naar de huisvestingsmogelijkheden voor het VO.

Op 28 augustus 2017 zijn de raadsfracties middels een informatieronde geïnformeerd over de stand van zaken inzake het Masterplan VO. Tevens zijn ze toen geïnformeerd over de personele problemen bij het LVO.

In november 2017 vindt een tweede bijeenkomst plaats met de raadsfracties.

Op 6 november 2017 vindt er weer een bestuurlijk overleg plaats tussen gemeente en LVO.



In november en december 2017 vindt er een verdere uitwerking van de scenario's plaats in samenspraak met de stakeholders.

In januari 2018 vindt er bestuurlijk overleg plaats en biedt de heer G. Beckers, namens de stuurgroep, aan de besturen van LVO en de gemeente Maastricht het Masterplan VO Maastricht aan. Daarbij wordt kort het proces toegelicht, alsook de conclusie en het advies weergegeven. Zowel interne als externe stakeholders zijn meegenomen in het proces, waardoor er veel draagvlak is gecreëerd.

Uiteindelijk is de stuurgroep gekomen tot twee voorkeursscenario's die richtinggevend zijn (niet besloten). Deze scenario's zijn bedoeld om te komen tot een verdere verdieping op de inrichting van het voortgezet onderwijs en uiteindelijk tot een huisvestingsplan. De heer A. Postema is blij met het rapport maar dringt aan om nu snel de stap te maken naar één definitief scenario, zowel onderwijskundig alsook qua huisvesting. In het vervolgproces moet nog een aantal essentiële keuzes gemaakt worden.

De stuurgroep wordt opgeheven, maar vervolgens vindt een herstart plaats in een nieuwe samenstelling met een nieuwe opdracht. Ook ditmaal is de heer G. Beckers voorzitter. De keuze voor het uiteindelijke scenario past idealiter bij de principes/uitgangspunten zoals die in het thans opgeleverd masterplan zijn benoemd. Als deze principes/uitgangspunten wezenlijk zouden veranderen, dient dat bestuurlijk besproken te worden.

Het is zaak dat nu duidelijk aangegeven wordt waarmee de MR's van LVO en de gemeenteraad nu akkoord gaan. Gemeente en LVO stellen daarvoor gezamenlijk een persbericht op na vaststelling van het masterplan door het college van B&W van de gemeente Maastricht op 30 januari 2018 en het College van Bestuur van LVO op 31 januari 2018.

Afgesproken is dat er altijd een overgangperiode zal bestaan tussen het vaststellen van een definitief huisvestingsplan en de realisatie. Nieuwbouw vraagt al gauw vier jaar om te realiseren. Zolang er geen besluit is over de definitieve huisvesting zal iedereen vanuit eigen belang blijven handelen. MR's zullen niets prijsgeven van hun huidige bevoegdheid op de locaties, vooraleer er duidelijkheid is over de nieuwe (her)inrichting. LVO pleit voor besluitvorming in november 2018 over een definitieve huisvesting, zodat er ruimte komt voor realisatie. De gemeente acht dit echter onhaalbaar.

Op 20 februari 2018 vindt een derde bijeenkomst (informatieronde) plaats met de raadsfracties.

Op 8 mei 2018 zijn de raadsfracties opnieuw geïnformeerd in een informatieronde over de stand van zaken met betrekking tot het Masterplan VO.

4.2 Handvatten voor de raad bij de bespreking van het Masterplan

De rekenkamer heeft het Masterplan bestudeerd. Dit heeft geresulteerd in een aantal observaties en vragen die de rekenkamer aan de raad wil meegeven voor het overleg dat is voorzien op 28 augustus



2018.

Observaties

- Het masterplan is primair een plan over de wijze waarop het onderwijs in de vorm van twee brede scholen, een VMBO-school, een internationale school en een vrije school over de stad wordt verdeeld, alsmede een onderbouwing waarom een aantal andere scenario's afvallen.
- Het Masterplan geeft een gedegen analyse van de verwachte leerlingenstromen, waarbij de verwachting is dat de uitstroom naar scholen buiten Maastricht zal verminderen. Het VO in Maastricht heeft zeker voor een centrumgemeente een relatief laag marktaandeel, doordat leerlingen uit Maastricht voor onderwijs buiten Maastricht kiezen. Onrust over het domeinenplan maar ook door verschillende andere incidenten zullen hieraan bijdragen. Het effect van het VMBO-debacle (zomer 2018) is nog niet in deze cijfers zichtbaar.
- In het Masterplan wordt bij herhaling aangegeven dat de huisvesting moet zijn afgestemd op de onderwijsvisie. Het Masterplan geeft geen specifiek inzicht in de beoogde onderwijsvisie per locatie. Wel geeft het plan een elftal uitgangspunten die leidend zijn bij de gewenste invulling *(1. Brede instroom 2. Gepersonaliseerd leren/maatwerk 3. Probleemloze op- en afstroom 4. Doorlopende leerlijnen 5. Keuzemogelijkheden 6. Aansluiting/afstemming met het vervolgonderwijs 7. Voldoende volumes (organisatie van het onderwijs) 8. Kleinschaligheid (inrichting van het onderwijs) 9. Fysiekruimtelijke en stedenbouwkundige inpassing in de stad 10. Verduurzaming 11. Haalbaar en betaalbaar)*. Daarnaast wordt in hoofdstuk 2 de algemene onderwijsvisie van LVO benoemd en worden in hoofdstuk 3 de belangrijkste uitgangspunten voor belangrijke stakeholders aangegeven. Hieruit spreken geen grote controversiële punten tussen partijen, wel zijn er accentverschillen.
- Het Masterplan geeft een analyse van het grotendeels sterk verouderde schoolgebouwenbestand in Maastricht, die ingericht zijn voor traditioneel (klassikaal) onderwijs. De verantwoordelijkheid voor de huisvesting ligt bij college en raad. Door de verouderde / traditionele schoolgebouwen zullen de huisvestingskosten voor het bevoegd gezag in Maastricht relatief hoog zijn. Verder zal deze huisvestingssituatie effect hebben op onderwijskwaliteit en mogelijk ook op schoolkeuzes van leerlingen en leerkrachten.
- Het Masterplan geeft geen inzicht in de wijze waarop LVO bij de realisatie van de voorgestelde scenario's omgaat met denominatie. Wat het plan betekent voor het onderwijs met openbare signatuur is dan ook niet volledig duidelijk. Denominatie lijkt geen wezenlijke rol te spelen bij het voorgestelde masterplan. Wel geeft de gemeente in reactie op deze observatie aan dat denominatie zeer nadrukkelijk (en onvermijdelijk) aan bod komt in het eindelijke eindsценario en daarop volgend Integraal Huisvestingsplan VO aangezien denominatie ook gekoppeld is aan BRIN-nummers, c.q. rijksbekostiging van de overblijvende schoollocaties. Het Masterplan is in de ogen van de gemeente niet het document om die discussie te voeren.
- In het Masterplan worden de uitgangspunten van de verschillende stakeholders benoemd en in het Masterplan is rekening gehouden met deze uitgangspunten. Op basis hiervan is het domeinenplan, dat niet spoot met de uitgangspunten van diverse stakeholders, nu van tafel.
- Het Masterplan geeft geen beeld van een onderwijsvisie van het college van Maastricht. Kwaliteit staat voorop, zo valt te lezen met vervolgens enkele mitsen. De uitgangspunten voor de raadsfracties zijn apart geïnventariseerd.
- In het Masterplan wordt een indicatie gegeven van de investeringskosten voor onderwijsgebouwen.



Het Masterplan geeft geen inzicht in de huisvestingskosten voor het VO in Maastricht in de huidige situatie en wanneer de voorkeursscenario's ten uitvoer worden gebracht en de geschetste leerlingenstromen zich ook daadwerkelijk manifesteren. Deze investeringskosten worden vastgesteld in het Integraal huisvestingsplan.

Vragen in relatie tot het Masterplan:

Bij de bespreking van het Masterplan in de Informatieronde op 28 augustus 2018 in aanwezigheid van LVO, zijn de volgende vragen denkbaar om meer helderheid te krijgen over een aantal zaken:

Vragen aan LVO:

- a) Kan LVO aangeven wat de uitkomst is van de geschetste scenario's op de administratieve inrichting van het scholenbestand: BRIN nummers en nevenvestigingen?
- b) Kan LVO inzichtelijk maken op welke wijze bij de gepresenteerde scenario's invulling gegeven wordt aan denominaties en in bijzonder van de denominatie openbaar onderwijs. Betekent uitvoering van het Masterplan dat er scholen fuseren en er zgn. samenwerkingsscholen in Maastricht ontstaan?
- c) Kan LVO aangeven of het Masterplan en de genoemde verschuivingen van locaties (en scholen) in de ogen van LVO een raadsbesluit vereisen?
- d) Kan LVO inzichtelijk maken welke onderwijskundige visie zij voor de verschillende locaties voor ogen heeft en of zij al een duidelijk beeld heeft van de bouwkundige eisen die daaruit voortkomen?
- e) Kan LVO aangeven welke plannen en welke investeringsruimte zij heeft om, bij structurele (ver-)nieuwbouw in Maastricht, zorg te dragen voor bijpassende onderwijsmaterialen en inrichting die passend zijn bij de nagestreefde onderwijsvisie?

Vragen aan het college:

- f) Kan het college een overzicht geven van de historische kosten / uitgaven aan de huisvesting van het VO en hoe die zich verhouden tot normvergoedingen en tot uitgaven bij andere vergelijkbare gemeenten? Dit overzicht kan worden verkregen door de cijfers uit het rekenkamerrapport uit 2008 ook in kaart te brengen tot 2018. Daarbij zou een uitsplitsing moeten worden gemaakt voor het VO en PO.
- g) Kan het college aangeven of het de mening van LVO aangaande de bevoegdheid van de raad deelt? (zie bovenstaande vraag c)
- h) Wat is de visie van het college over de invulling van het voortgezet openbaar onderwijs in de gemeente?

Vragen over het vervolg

- i) Kunnen LVO en het college de beoogde procesgang aangeven die zij voor ogen hebben om vanuit het beoogde scenario tot een integraal huisvestingsplan te komen voor het VO in Maastricht, inclusief tijdpad, investeringsraming en jaarlijkse kosten voor zowel de gemeente als voor LVO en daarbij ook aangeven op welke wijze de stakeholders – waaronder de raad – hierbij worden betrokken?



5 Conclusies

1. De formele directe bevoegdheden van de raad inzake het bijzonder VO-onderwijs zijn beperkt. Dit geldt ook voor het openbaar onderwijs door het gekozen model met een bevoegd gezag op afstand. Voor het openbaar onderwijs gelden aanvullende bevoegdheden (zie par. 2.2).
2. Ook het college heeft buiten de onderwijshuisvesting weinig directe formele bevoegdheden. College (en raad) kunnen wel in het 'op overeenstemming gerichte overleg' met het bevoegd gezag invloed uitoefenen. Een proactieve opstelling in het op overeenstemming gerichte overleg vraagt om een door de raad bekrachtigde beleidsvisie op het onderwijs. Met een dergelijke visie kunnen voorstellen van het bevoegd gezag door de raad worden getoetst.
3. Alleen in het geval van ernstige taakverwaarlozing door het bevoegd gezag die het openbaar onderwijs raakt, zouden college en raad maatregelen moeten nemen. In hoeverre college en raad maatregelen kunnen nemen die juridische zijn te effectueren heeft de rekenkamer niet onderzocht.
4. Indien de raad meer bevoegdheden zou willen, dan zou dit herziening van de statuten van LVO vereisen. Dit is alleen mogelijk wanneer het bevoegd gezag hiertoe (onder druk van raad / college?) zou besluiten.
5. Het Masterplan besteedt in de ogen van de rekenkamer ten onrechte geen aandacht aan de denominatie van de nieuw te vormen scholen. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de verantwoordelijkheid die de raad heeft om te waarborgen dat er voldoende openbaar onderwijs in de gemeente beschikbaar is.



6 Aanbevelingen

1. Stel u als raad op als betrokken stakeholder en eis dat het bevoegd gezag van LVO u als raad frequent en volledig informeert over de voortgang om de situatie bij LVO Maastricht te verbeteren. LVO is hier ook statutair toe verplicht. Zorg dat u een deskundige en slagvaardige gesprekspartner wordt. Geef dit vorm aan de 'onderwijstafel' (zoals genoemd in het Hoofdlijnenakkoord), waarin u de ontwikkelingen als belangrijke stakeholder kritisch kunt volgen en beïnvloeden.
2. Vraag aan het college om een onderwijsvisie voor Maastricht uit te werken, die o.a. duidelijk maakt hoe Maastricht invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor voldoende openbaar onderwijs en keuzevrijheid voor ouders en leerlingen. Een duidelijke en breed door college en raad gedragen visie op de gewenste VO-situatie in de stad zou aan de onderwijstafel richtinggevend kunnen zijn in het overleg met het bevoegd gezag. Tenslotte zal het bevoegd gezag een breed gedragen visie vanuit de gemeente op zijn minst zeer serieus moeten nemen.
3. Laat u inzake het Masterplan goed informeren over de implicaties van het Masterplan voor het (openbaar) onderwijs in Maastricht. Stel u als raad hierbij constructief kritisch op maar realiseer u dat een breed gedragen en helder langetermijnplan voor het voortgezet onderwijs een voorwaarde is om tot een structurele verbetering te komen. Draag als raad bij aan een goed maar ook snel proces om tot zo'n plan te komen dat de basis zal moeten vormen voor het nog te ontwikkelen integrale huisvestingsplan, dat door de raad dient te worden vastgesteld.
4. Realiseer u dat college en raad relatief weinig lijken te investeren in goede onderwijshuisvesting in de stad Maastricht en dat modernisering van de onderwijshuisvesting dringend noodzakelijk is. Dit behoort tot het domein van college en raad. Vraag in dezen aan het college dat zij, in overleg met het bevoegd gezag, snel tot een integraal huisvestingsplan (met goed uitgewerkte financiële kaders) komt, dat aansluit bij de geambieerde onderwijskwaliteit. Overweeg hierbij het aanbod van het A2-projectbureau om aan deze ontwikkeling bij te dragen.
5. Vraag aan het LVO om haar specifieke onderwijsvisie voor de stad Maastricht nader uit te werken, inclusief een investeringsplan voor onderwijsmiddelen en -inrichting dat passend is voor het geambieerde onderwijs. Realiseer u dat kwalitatief goed onderwijs – dat alle stakeholders van eminent belang vinden – staat of valt bij kwalitatief goede staf, goede huisvesting en goede materialen.
6. De rekenkamer adviseert de organisatie van een raadsconferentie met experts en stakeholders, waarin de verschillende vragen die er bij u als raad nog leven, worden behandeld. Dit zou aan de ene kant meer duidelijkheid moeten geven over de bevoegdheden die u als raad heeft, maar aan de andere kant ook een basis moeten creëren voor een constructief periodiek op overeenstemming gericht overleg.



7 Epiloog

De belangrijkste aanbeveling is dat de negatieve spiraal waarin het VO in Maastricht zich bevindt, moet worden doorbroken en dat er een streep moet worden gezet onder het verleden. LVO zal in dialoog met raad, college en andere stakeholders met elan moeten werken aan een breed gedragen plan voor kwalitatief goed en eigentijds VO onderwijs in Maastricht.

Hierbij heeft het bevoegd gezag van LVO de verantwoordelijkheid om er alles aan te doen om het beschadigde vertrouwen te herstellen. LVO doet er dan ook goed aan om de stakeholders actief bij het traject te betrekken; actiever dan vanuit statuten en wet misschien vereist is. Dit traject zal moeten resulteren in een duidelijke en breed gedragen visie om het Maastrichts onderwijs op een hoger plan te krijgen. Voor de gemeente geldt dat dit vergezeld moet gaan van een integraal huisvestingsplan om de onderwijshuisvesting naar een passend niveau te brengen. Er ligt een nadrukkelijke verantwoordelijkheid bij college en raad om aan dit huisvestingsplan mede invulling te geven en om de vereiste financiële randvoorwaarden te creëren. Maar ook bij LVO zal investeringsruimte moeten worden gecreëerd om onderwijsstaf, -middelen en -inrichting op een bijpassend niveau te brengen. Dit is de primaire verantwoordelijkheid van LVO. Decentrale overheden staat het vrij om op dit vlak aanvullend beleid vast te stellen.



Bijlage: WVO Artikel 53c. Bestuurlijke fusie openbare en bijzondere scholen

WVO Artikel 53c. Bestuurlijke fusie openbare en bijzondere scholen

1. De instandhouding van een of meer openbare en een of meer bijzondere scholen kan worden opgedragen of overgedragen aan een stichting die met dit doel wordt onderscheidenlijk is opgericht. De besluitvorming van de zijde van de gemeente vindt plaats door de gemeenteraad.
2. Het statutaire doel van de stichting is in elk geval het geven van openbaar onderwijs en onderwijs van een of meer richtingen in afzonderlijke scholen voor openbaar onderscheidenlijk bijzonder onderwijs.
3. De stichting oefent met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uit.
4. Het personeel dat werkzaam is aan de openbare school en niet is tewerkgesteld zonder benoeming, wordt benoemd krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.
5. De statuten voorzien in ieder geval in een regeling omtrent:
 - a. de samenstelling, werkwijze en inrichting van het bestuur van de stichting,
 - b. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden,
 - c. de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd,
 - d. de vaststelling van de begroting en jaarrekening na overleg met de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is,
 - e. de wijze waarop de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is, toezicht op het bestuur van die school uitoefent,
 - f. de gronden waarop het bestuur kan besluiten de vergaderingen besloten te houden,
 - g. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt, en
 - h. de bevoegdheid de stichting te ontbinden, met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft.
6. De statuten van de stichting kunnen slechts worden gewijzigd na instemming van de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is. Instemming kan slechts worden onthouden indien overheersende invloed van de overheid in het bestuur niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft.
7. Het bestuur brengt jaarlijks aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is, verslag uit over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt.



- 8.** De vergaderingen van het bestuur van de stichting zijn openbaar, tenzij het bestuur anders beslist, op gronden, vermeld in de statuten.
- 9.** In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft.
- 10.** Indien de laatste afzonderlijke openbare school en de laatste afzonderlijke bijzondere school die door de stichting in stand worden gehouden, zijn gefuseerd tot een samenwerkingschool als bedoeld in artikel 53d kan de instandhouding van die samenwerkingschool opgedragen blijven aan de stichting.



Bijlage: Statuten LVO van 10 februari 2015

artikel 7, Taken en bevoegdheden college van bestuur lid 5 en 6

5. Besluiten met betrekking tot de openbare scholen en besluiten met betrekking tot de clusters – van scholen, waarvan een openbare school deel uitmaakt, zijn openbaar, tenzij het College – van Bestuur besluit, op grond van de aard van de aan de orde zijnde aangelegenheid, dat – geen openbaarmaking van het genomen besluit geschiedt. Een nadere regeling ter zake de – wijze van openbaarmaking is opgenomen in een reglement op grond van artikel 16 van deze – statuten. _____
6. Het College van Bestuur heeft goedkeuring nodig van de gemeenteraad van de gemeente – waarin een openbare school is gelegen voor besluiten tot verplaatsing, samenvoeging, – omzetting, splitsing, wijziging van het openbaar karakter en opheffing van deze school en – besluiten tot opheffing van afdelingen daaraan. Goedkeuring kan alleen worden onthouden – indien het besluit van het College op onevenredige wijze het belang van het openbaar – onderwijs schaadt. _____

art 9, Raad van Toezicht lid 6

6.
 - a. Één lid van de Raad van Toezicht wordt benoemd op bindende voordracht op te maken door de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad waarvoor de stichting als _____ bevoegd gezag optreedt. _____
 - b. Één lid van de Raad van Toezicht wordt benoemd op bindende voordracht door de _____ gemeenten waarin door de stichting geëxploiteerde openbare scholen gevestigd zijn. _____

art 12, Taken en bevoegdheden Raad van Toezicht lid 5

5. De Raad van Toezicht gaat niet over tot goedkeuring van het gevoerde algemeen beleid en – tot vaststelling van de jaarstukken, dan nadat de gemeenteraden van de gemeenten waarin – openbare scholen zijn gelegen onder bestuur van de stichting, gedurende een termijn van – tenminste vier weken vóór de betreffende vergadering van de Raad van Toezicht, in de – gelegenheid zijn gesteld overleg te voeren over de betreffende stukken voor zover het de – openbare scholen, respectievelijk het openbaar onderwijs in hun gemeente betreft. Het – openbaar te maken jaarverslag met betrekking tot de openbare scholen, besteedt in ieder – geval aandacht aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. _____

art 14

Het College van Bestuur draagt zorg voor een adequate administratie en kan zich doen bijstaan – door met beleidsadvisering, beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering belast personeel. _____



art 17 Statutenwijziging
lid 1-4

1. Deze statuten kunnen slechts worden gewijzigd door een besluit van het College van Bestuur, welk besluit de voorafgaande goedkeuring behoeft van de Raad van Toezicht. _____
2. Daartoe worden de leden van de Raad van Toezicht door de voorzitter van de Raad van Toezicht bijeen geroepen op een termijn van ten minste vier (4) kalenderweken, waarbij in de oproep het besluit tot statutenwijziging woordelijk is opgenomen. _____
3. Voor een besluit tot wijziging van de statuten is een meerderheid vereist van de geldig uitgebrachte stemmen in een vergadering waarin alle leden van de Raad van Toezicht aanwezig of vertegenwoordigd zijn. _____
4. Een besluit tot wijziging van de statuten behoeft de goedkeuring van de gemeenteraden van de gemeenten waarin openbare scholen zijn gelegen onder bestuur van de stichting. Goedkeuring kan slechts worden onthouden indien de overheersende invloed van de overheid in het bestuur niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft. _____

Art 18, Fusie, splitsing en ontbinding
Lid 1-2

1. Het College van Bestuur is bevoegd tot het nemen van besluiten betreffende juridische fusie – of splitsing van de stichting of tot ontbinding van de stichting. Dergelijke besluiten behoeven – de voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de Raad van Toezicht. _____
2. Het bepaalde in artikel 17 lid 2, 3, 4 en 5 is te dezer zake van overeenkomstige toepassing. _____