
Plan van aanpak Advies bevoegdheden gemeenteraad in relatie tot LVO

Juli 2018



RekenKamer 
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton Dreuw RC (waarnemend voorzitter)

Mevrouw prof. dr. Jacobine van den Brink

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Aanleiding	2
2 Context	2
3 Fasering onderzoek	3
4 Deelonderzoek 1: Advies inzake de formele bevoegdheden raad in relatie tot LVO	3
5 Specifieke vragen	4
6 Planning, tijdpad en urenraming	5

1 Aanleiding

De directe aanleiding voor dit onderzoek zijn de recente gebeurtenissen in Maastricht bij de scholenkoepel Stichting LVO (hierna 'LVO') met betrekking tot de vmbo-examens. Door onregelmatigheden bij de LVO zijn de examens van alle vmbo-leerlingen (354 kinderen) niet goedgekeurd door de inspectie van het onderwijs. De gemeenteraad heeft middels zijn schrijven d.d. 9 juli 2018 de Rekenkamer Maastricht verzocht advies uit te brengen over zijn positie ten opzichte van LVO, mede met het oog op de aanstaande discussie over het Masterplan VO Maastricht.

2 Context

LVO en de gemeenteraad (via het college) zijn al enige tijd in een juridisch traject verwickeld over de reikwijdte van de formele bevoegdheden van de gemeenteraad in het licht van de statuten van LVO. Inzake deze kwestie loopt een arbitrage-traject dat is omgezet naar een bindendadviesprocedure, die naar verwachting in juli 2018 tot een uitspraak zal leiden.

Wat die uitspraak ook zal zijn, vaststaat dat de raad formeel een bevoegdheid heeft als het gaat om de huisvesting van de onderwijsvoorzieningen en wat het openbaar onderwijs betreft zijn die bevoegdheden ruimer.

De raad wil naar aanleiding van het vmbo-debacle een beter inzicht krijgen inzake zijn positie ten aanzien van het voortgezet onderwijs en LVO en heeft de rekenkamer verzocht om advies uit te brengen over een drietal zaken:

1. Is de monopoliepositie van LVO Maastricht nadelig bij het zoeken naar toekomstbestendige oplossingen en zijn er mogelijkheden om, bij het feitelijk bestaan van een monopoliepositie, effectief (toe)zicht te houden op ontwikkelingen in het onderwijs in de stad?
2. Welke formele bevoegdheden heeft de raad in relatie tot LVO en hoe kan de raad die bevoegdheden effectief uitoefenen, mede gezien de uitspraak in de arbitragezaak tussen LVO en de gemeenteraad? Welke informatie moet de raad daarvoor op welk moment krijgen? Welke vraag c.q. opdracht zou de raad daarvoor bij het college moeten neerleggen?
3. Welke formele bevoegdheden heeft de raad met betrekking tot het onderwijs voor kwetsbare leerlingen, mede in relatie tot de taken met betrekking tot de Jeugdzorg?

3 Fasering onderzoek

In de brief van de rekenkamer d.d. 6 juli 2018 heeft de rekenkamer aangegeven dat de bovengenoemde vraagstelling te ruim is om op korte termijn in volle breedte en diepte te kunnen beantwoorden. De rekenkamer stelt daarom de volgende fasering voor om aan de verschillende aspecten uit het verzoek van de gemeenteraad tegemoet te komen.

Deelonderzoek 1

Deelonderzoek 1 zal moeten resulteren in een handreiking die behulpzaam kan zijn bij de discussie en standpuntbepaling over het masterplan dat in september/oktober aan de orde zal zijn. De adviesvragen voor deze fase zijn:

- Wat zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad inzake het voortgezet (openbaar) onderwijs?
- Hoe kan de raad die bevoegdheden effectief uitoefenen (met in achtname van de uitkomst van de arbitrageprocedure)?
- Welke informatie moet de raad daarvoor aangereikt krijgen, dan wel welke vraag c.q. opdracht zou de raad daarvoor bij het college moeten neerleggen?

Deelonderzoek 2

In deze fase van het advies zal de centrale vraagstelling zijn of de monopoliepositie van het LVO voordelig of nadelig is in het kader van toekomstbestendig onderwijs in de stad Maastricht.

Deelonderzoek 3

Dit deelonderzoek zal ingaan in op de rol van de raad in het onderwijs en daarbij de verbinding leggen met de taken van de gemeente in het kader van de Jeugdwet. Over de daadwerkelijke invulling van dit deelonderzoek zal worden besloten, nadat de deelonderzoeken 1 en 2 zijn uitgevoerd.

Dit plan van aanpak gaat verder in op het eerste deelonderzoek van de adviesaanvraag.

4 Deelonderzoek 1: Advies inzake de formele bevoegdheden raad in relatie tot LVO

Dit deelonderzoek zal resulteren in een handreiking die de raad ondersteunt bij de discussie en standpuntbepaling over het Masterplan LVO dat in september/oktober door de raad behandeld zal worden.

Inzake de vraag: 'Wat zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad inzake het voortgezet (openbaar) onderwijs?' zal de rekenkamer in de handreiking de volgende deelvragen beschouwen:

- Welke rol en bevoegdheden heeft de gemeenteraad met betrekking tot het financieel toezicht?
- Welke rol en bevoegdheden heeft de gemeenteraad met betrekking tot de huisvesting?
- Welke rol en bevoegdheden heeft de gemeenteraad met betrekking tot het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs?
- Welke rol en bevoegdheden heeft de gemeenteraad met betrekking tot het oprichten, opheffen en samenvoegen van (openbare) middelbare-onderwijsinstellingen.

Inzake de vraag 'Hoe kan de raad die bevoegdheden effectief uitoefenen (met in achtname van de uitkomst van de arbitrageprocedure)?' zal de rekenkamer dieper ingaan op de mogelijkheden van de raad om zijn bevoegdheden daadwerkelijk uit te oefenen. Hierbij zal de rekenkamer ook aandacht schenken aan de meer informele mogelijkheden die de raad ter beschikking staan om invloed uit te oefenen op college en bevoegd gezag van een onderwijsinstelling.

Inzake de vraag 'Welke informatie moet de raad daarvoor krijgen aangereikt, dan wel welke vraag c.q. opdracht zou de raad daarvoor bij het college moeten neerleggen?' zal de rekenkamer beschouwen vanuit de formele positie die het college heeft inzake het onderwijsbeleid en de informatieplicht die het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling heeft om de raad te informeren.

Inzake de rol van de gemeenten bij het onderwijs heeft de Onderwijsraad in 2017 de studie 'Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd' gepubliceerd. In 2012 heeft VOS/ABB en de Vereniging Nederlandse Gemeenten de brochure 'Openbaar onderwijs en de gemeente' gepubliceerd. De informatie uit deze publicaties zal de rekenkamer nadrukkelijk betrekken bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. Verder zal de rekenkamer zich bij het opstellen van de beoogde handleiding laten bijstaan door een expert op het gebied van bevoegdheden binnen het (voortgezet) onderwijs.

5 Specifieke vragen

Onderwijskwaliteit

1. Heeft het college/de gemeenteraad bevoegdheden om eisen te stellen aan het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling inzake de kwaliteit van het onderwijs dat door betreffende onderwijsinstelling wordt aangeboden in de betreffende gemeente?
2. Heeft het college/de gemeenteraad bevoegdheden om het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling ter verantwoording te roepen, indien de kwaliteit van het onderwijs dat in de gemeente wordt verzorgd volgens de onderwijsinspectie van onvoldoende kwaliteit is?
3. Heeft het college/de gemeenteraad bevoegdheden om het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling ter verantwoording te roepen indien er evidente aanwijzingen zijn (bijvoorbeeld door veel klachten of een zeer grote stroom van leerlingen naar onderwijsinstellingen buiten de eigen gemeente) dat de kwaliteit van het onderwijs dat in de gemeente wordt verzorgd van onvoldoende kwaliteit is?
4. Heeft het college/de gemeenteraad bevoegdheden om eisen te stellen aan het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling inzake de kwaliteit van het onderwijs dat door betreffende onderwijsinstelling wordt aangeboden in de betreffende gemeente?
5. Heeft het college/de gemeenteraad bevoegdheden om zelf onderwijsbeleid te formuleren en uit te voeren dat erop gericht is om middelbaar onderwijs van goede kwaliteit binnen de gemeentegrenzen te borgen?

Opheffen en oprichten van onderwijsinstellingen

6. Heeft het college/de gemeenteraad de bevoegdheid om het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen te verbieden om een (openbare) onderwijsinstelling op te heffen, indien betreffende onderwijsinstelling zelfstandig nog voldoende leerlingen heeft om zelfstandig te blijven bestaan?
7. Heeft het college/de gemeenteraad de bevoegdheid om het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen te verbieden om (deels openbare) scholen samen te voegen, indien betreffende onderwijsinstellingen zelfstandig over voldoende leerlingen beschikken om zelfstandig te kunnen voortbestaan?
8. Heeft het college/de gemeenteraad de bevoegdheid om zelf actief beleid te formuleren en uit te voeren om onderwijsinstellingen te bewegen om een onderwijsinstelling in de eigen gemeente te vestigen om zo middelbaar (openbaar) onderwijs van goede kwaliteit binnen de gemeente te borgen?
9. Heeft het college/de gemeenteraad de bevoegdheid om zelf actief beleid te formuleren en uit te voeren om een (openbare) onderwijsinstelling in de eigen gemeente op te richten?

Financiële aspecten

10. Heeft het college/de gemeenteraad bevoegdheden om eisen te stellen aan het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling inzake de wijze waarop zij hun begroting invulling geven en met name de begroting voor het onderwijs dat door de onderwijsinstelling wordt aangeboden in de betreffende gemeente?
11. Heeft het college/de gemeenteraad bevoegdheden om het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling ter verantwoording te roepen, indien de middelen besteed aan het onderwijs in de betreffende gemeente nadrukkelijk achter blijft bij de financiële middelen die (per leerling) worden besteed bij de onderwijsinstellingen die het bevoegd gezag elders beheert?
12. Heeft het college/de gemeenteraad bevoegdheden om zelf onderwijsbeleid te formuleren en hiervoor aanvullende financiële middelen ter beschikking te stellen aan (specifieke) onderwijsinstellingen die in de gemeente liggen ter behoud of ter verbetering van het aldaar verzorgde onderwijs?

Onderwijshuisvesting

13. Het college/de gemeenteraad hebben de plicht om de onderwijsinstellingen van adequate huisvesting te voorzien. Welke bevoegdheden heeft het college/de gemeenteraad om middels gericht huisvestingsbeleid de plaats van het onderwijsaanbod in de gemeente te sturen?
14. Heeft het college/de gemeenteraad de bevoegdheid om het huisvestingsbeleid voor een onderwijsinstelling op een of andere wijze te koppelen aan het onderwijsbeleid van het bevoegd gezag van de onderwijsinstellingen?

6 Planning, tijdpad en urenraming

De werkzaamheden zullen in de periode juli en augustus 2018 worden uitgevoerd. De rekenkamer heeft het streven om begin september een handreiking gereed te hebben die aan de raad kan worden aangeboden. Omdat de werkzaamheden geen evaluatie behelzen van het gemeentelijke beleid noch een evaluatie van de specifieke situatie van het LVO, verwacht de rekenkamer dat de stap van ambtelijke verificatie en de stap van bestuurlijk wederhoor bij dit onderzoek achterwege kan en ook moet blijven wil de rekenkamer de handreiking al in september aan de raad kunnen aanbieden. Wel streeft de rekenkamer ernaar om in het kader van deze adviesaanvraag de verantwoordelijke wethouder en de verantwoordelijke beleidsambtenaren te interviewen.

Planning en schatting urenbesteding deelonderzoek 1:

Stap		Week	Geraamde tijdsbesteding in uren
1	Vorbereiding	28	12
2	Plan van aanpak – feedback rekenkamerleden, raadsleden, externe deskundige	29	
3	Voorleggen Plan van aanpak aan gemeentesecretaris, griffie en raad: plannen gesprekken	30	
4	Analyse documenten en interviews	30-33	48

5	Opstellen handreiking	34-35	24
6	Externe expert		30
7	Aanbieden handreiking aan de raad	37	
	Totaal aantal uren		114 uren

Bij deze inschatting is de tijd die verbonden is aan een eventueel te organiseren raadsconferentie buiten beschouwing gelaten.

De plenaire bijeenkomsten van de rekenkamer en de uren gemaakt door de secretaris zijn in deze raming niet verdisconteerd.

Bovenstaande planning is uitdagend en houdt in dat de rekenkamer waarschijnlijk wel enige concessies moet doen aan de diepgang van haar werk. De rekenkamer streeft ernaar om, binnen de mogelijkheden, de raad op het gewenste tijdstip een bruikbare handreiking te kunnen aanbieden. Overwogen wordt om een raadsconferentie te organiseren, waarbij experts worden uitgenodigd en waarin de bevindingen met de raad worden besproken.