



Aan: de leden van de Gemeenteraad van Maastricht
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

Almere, 3 februari 2022

Betreft: Raadsvoorstel 6-2022 - Voorgenomen besluit van stichting LVO, wijziging denominatie VO-scholen Maastricht

Verzonden per e-mail

Geachte leden van de Raad,

De Vereniging Openbaar Onderwijs en de VOSABB, de vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen, hebben kennisgenomen van Raadsvoorstel 6-2022, dat ter instemming voorligt op uw vergadering van 22 februari aanstaande. Wij maken ons grote zorgen om dit voorstel en willen met deze brief onze zorgen met u delen.

Het betreffende raadsvoorstel behelst drie beslispunten:

1. In te stemmen met het verplaatsen van het openbaar onderwijs ten behoeve van de herinrichting voortgezet onderwijs in Maastricht.
2. In te stemmen met het voorgenomen besluit van het CvB van LVO om per 01 augustus 2022 de denominatie van al haar scholen in Maastricht te wijzigen in Algemeen Bijzonder.
3. In te stemmen met het samen met het CvB van LVO opgestelde Convenant waarin bepaalde toezichthoudende bevoegdheden van de gemeenteraad ten aanzien van alle scholen voor voortgezet onderwijs in Maastricht zijn vastgelegd.

Onze grootste zorg betreft de voorgelegde wens van het scholenbestuur LVO om al per 01 augustus 2022 de denominatie van al zijn scholen in Maastricht te wijzigen in Algemeen Bijzonder. Om te beginnen is opmerkelijk dat LVO dit verzoek op deze manier aan de gemeenteraad richt. De gemeenteraad van Maastricht speelt geen rol met betrekking tot de wijziging van de denominaties van de niet-openbare scholen. De enige denominatie waar de gemeenteraad over gaat, is de openbare. Dus feitelijk behelst het besluit dat aan u wordt voorgelegd, of u wilt instemmen met het opheffen van het gehele openbaar voortgezet onderwijs in de gemeente Maastricht.

Grondwettelijke taak van de gemeente t.a.v. de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs

De eerste 23 artikelen van onze grondwet behandelt de grondrechten. Lid 4 van artikel 23 van de grondwet luidt: In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.

Onder algemeen vormend lager onderwijs wordt ook verstaan voortgezet (funderend) onderwijs¹.

Dit artikel betekent feitelijk, dat in Nederland openbaar onderwijs *moet* bestaan en dat bijzonder onderwijs (waaronder ook de grondslag ‘algemeen bijzonder’) *mag* bestaan. Het is kortom de grondwettelijke taak van de gemeente om ervoor te zorgen dat er voldoende openbaar onderwijs beschikbaar is. Vanuit dit licht gezien heeft de gemeente geen ruimte om in te stemmen met het wijzigen van de grondslag van de openbare school waar het in dit geval om gaat, het Porta Mosana College, in algemeen bijzonder.

Ter illustratie van de breed gedeelde interpretatie onder andere onder onderwijsjuristen, verwijzen we naar een heldere uitspraak van de Onderwijsraad: *‘Ook in een systeem van richtingvrije planning moet de garantiefunctie van het openbaar onderwijs overeind blijven, conform artikel 23, vierde lid, van de Grondwet. Een uitvloeisel van dit uitgangspunt is dat de eerste school in een bepaalde gemeente een openbare school moet zijn, tenzij uitdrukkelijk van een andere voorkeur ter plaatse blijkt. Voor de laatste school geldt hetzelfde.’*² Dit past ook bij het uitgangspunt zoals de grondwetgever dat gaf bij de behandeling van ons huidige artikel 23 van de Grondwet. De aanwezigheid van openbaar onderwijs mag niet afhankelijk zijn van het ontbreken van het particuliere initiatief.³ Er is openbaar onderwijs en daarnaast is er ruimte voor het particuliere initiatief, en niet andersom!

De alom gerespecteerde hoogleraren onderwijsrecht Huisman, Laemers, Mentink en Zoontjes stellen in hun rapport ‘Vrijheid van Stichting’ (2011): ‘Het beginsel van de alomtegenwoordigheid van het

¹ Het gaat in artikel 23 van de Grondwet om het lager onderwijs in materiële zin waarbij het volksonderwijs wordt bedoeld, ‘het onderwijs dat elk kind gevolgd zou moeten hebben’. Daarbij kan gesteld worden dat daar steeds mee bedoeld wordt het onderwijs tot het einde van leerplichtige leeftijd (D. Mentink & B.P. Vermeulen, Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht, Den Haag: 2011, p. 39-40). Dat is aldus de 16-jarige leeftijd. Het is precies ook het onderwijstijdvak dat formeel wordt gedeut met de term ‘funderend onderwijs’. Over het algemeen wordt aangenomen dat het mbo volgt op het funderend onderwijs en dus daartoe niet behoort.

Echter, met de wijzigingen van het laatste anderhalf decennium ter zake de leerplicht, zoals de invoering van de kwalificatieplicht, kan gesteld worden dat de leeftijd van 18 jaar een nieuwe leeftijdsgrens is voor het funderend onderwijs. Het beleid van gemeenten ter zake het terugdringen van voortijdig schoolverlaten betreft zelfs de leeftijdscategorie tot 23 jaar (M. Laemers (red.), De houdbaarheid van ons duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie, Den Haag: 2017, p. 163). Wanneer we letten op leeftijdsgrenzen en de 18-jarige leeftijd aanhouden en ook kijken naar de functie van het mbo, dan kunnen in ieder geval stellen dat het mbo inmiddels gedeeltelijk onderdeel uitmaakt van het funderend onderwijs. De Leerplichtwet heeft ook niet voor niets werking in de sector mbo (P. Zoontjes, Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid, Den Haag: 2019, p. 133 & M. Laemers (red.), De houdbaarheid van ons duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie, Den Haag: 2017, p. 164).

² Onderwijsraad, Richtingvrij en richtingbepalend, adviesnr. 95000097/1P, Den Haag 29 januari 1996.

³ Aangangsel Handelingen II 1915/16, br. 359.5, p. 14.



openbaar (lager) openbaar onderwijs blijkt erop neer te komen dat deze tak van onderwijs regel is ten opzichte van het bijzonder onderwijs en dat de overheid een bijzondere zorgplicht heeft dit onderwijs zeker te stellen. Mede bepalend is daarbij de notie van de behoefte van de ouders, waarbij meer dan illustratief is de wijze waarop bij de totstandkoming van de LO-wet 1920 gediscussieerd werd over een getalsmatige ondergrens voor een openbare school indien ouders openbaar lager onderwijs voor hun leerplichtige kinderen verlangden. Deze notie van de feitelijke behoefte van ouders ligt ook ten grondslag aan de onbelemmerde vrijheid van hen om hun kinderen het onderwijs te laten geven dat zij verlangen.'

Voorts is een gelijkenschakeling van openbaar onderwijs met algemeen bijzonder onderwijs, zoals in het raadsvoorstel is opgenomen, wel heel vreemd. Openbaar onderwijs is van overheidswege gegeven onderwijs met de daarbij behorende wettelijke kaders en dat is algemeen bijzonder onderwijs niet. Je kan niet zomaar bepalen met een pennenstreek om van dualisme naar monisme te gaan.

Overigens wordt in het raadsvoorstel gesteld dat de keuze voor algemeen bijzonder onderwijs tevens gelegen is in één van de scholen die Vrijeschool is. Vrijeschoolonderwijs is een bijzondere richting en geen algemeen bijzonder. Vrijeschoolonderwijs gaat immers uit van een bepaalde levensbeschouwing (antroposofisch). De plaats van vrijeschoolonderwijs wordt middels dit raadsvoorstel boven die van het openbaar onderwijs gezet en verkocht als iets dat het niet is, algemeen bijzonder. Daarbij is die voorstelling hoe het nu is in het raadsvoorstel feitelijk ook onjuist. De VO-school Bernard Lievegoed College is een onderdeel van het Bonnefanten College en is juridisch gezien gewoon algemeen bijzonder. Het is géén vrijeschool. In uw gemeente staat ook de Bernard Lievegoed School, die een basisschool op antroposofische grondslag is (wél een vrijeschool). Deze maakt echter geen onderdeel uit van het raadsvoorstel. Het argument dat ze de openbare denominatie niet kunnen gebruiken omdat één van de andere scholen een Vrijeschool is, gaat niet op. Daarbij kun je bijzondere scholen ook omzetten naar openbaar, dat past zelfs naadloos bij de bedoeling van de grondwetgever.

De positie van de medezeggenschapsraad

De wetgever heeft aan de medezeggenschapsraad (de democratisch gekozen vertegenwoordiging van personeel, ouders en leerlingen) een bijzondere positie toegekend als het gaat om grote veranderingen op school in het algemeen, en wijziging van de grondslag in het bijzonder.

1. Zo moet de oudergeleding van de MR op grond van artikel 14 lid 2 sub b Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) vooraf instemmen met het voorgenomen besluit tot wijziging van de grondslag van de school: 'Het bevoegd gezag heeft de *voorgaande* instemming van de oudergeleding voor elk besluit met betrekking tot verandering van de grondslag van de school (...)'⁴ Overigens heeft LVO de medezeggenschapsraden om advies gevraagd (onder andere op de toekomstvisie die onder alle deelbesluiten ligt) en de oudergeleding om instemming, met als deadline 29 maart 2022. Het standpunt van de MR zal dus niet voor 22 februari bekend zijn. Naar onze mening is het voor zorgvuldige besluitvorming voor uw raad onontbeerlijk de mening van de medezeggenschapsraad in het algemeen en die van de oudergeleding daarvan in het bijzonder te kennen.

⁴ Sperling J, De wet medezeggenschap op scholen toegelicht, 5^e herziene druk 2020, pag 188.



2. Overigens heeft de gehele MR (dus inclusief het personeel- en leerlingdeel) op grond van artikel 10 lid 1 sub a WMS instemmingsrecht op de verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school. 'Onder verandering van de onderwijskundige doelstellingen wordt volgens de wetgever in ieder geval verstaan de veranderingen die het gevolg zijn van de wijziging van de grondslag van de school.'⁵ In haar 'Toekomstvisie Aanbod Voortgezet Onderwijs Maastricht', stelt LVO zelf: 'Algemeen bijzonder onderwijs is inclusiever onderwijs dan welke andere onderwijsvorm ook' en geeft daarmee zelf al aan dat er door de wijziging van grondslag een verandering van de onderwijskundige doelstellingen sprake zal zijn, waarmee de MR dit instemmingsrecht toekomt. Voor zover wij hebben kunnen zien is de MR op dit punt niet om instemming gevraagd. Ook ten aanzien van dit punt geldt dat uw raad zich van het standpunt van de MR zou moeten vergewissen voordat u overgaat tot besluitvorming.
3. In de brief van LVO met de adviesaanvraag aan de medezeggenschapsraden (kenmerk UIT2200022, d.d. 19 januari 2022), stelt LVO: 'Dit besluit bevat nog niet de vereiste gedetailleerde uitwerking hoe we dit gaan realiseren op het gebied van onderwijs, personeel, organisatie of huisvesting. In de toelichting bij ons besluit schetsen we dan ook een globaal tijdspad, zodat daarover een beeld te vormen is.' LVO geeft dus zelf al aan dat de gevolgen van het voorstel nog niet bekend zijn, maar wil wel al onomkeerbare stappen zetten.

Wij hechten eraan dat u weet dat van een medezeggenschapsraad niet verlangd kan worden positief te adviseren op een voorstel zonder dat het bevoegd gezag afdoende duidelijkheid heeft verschaft over de gevolgen van dat voorstel. De Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (het rechtsprekend orgaan waar het gaat om medezeggenschapsaangelegenheden in het onderwijs), heeft zich hier duidelijk over uitgesproken: 'De Commissie is van oordeel dat vanwege de onzekerheid over de mogelijke gevolgen (...) het bevoegd gezag onvoldoende invulling heeft gegeven aan zijn uit artikel 8 van de WMS voortvloeiende verplichting de MR voldoende informatie te verschaffen die hij voor de vervulling van zijn taak nodig heeft (...).'⁶

Als de wetgever het kennelijk nodig vindt dat de MR inzicht heeft in de gevolgen van een voorgenomen besluit, is het niet in te zien waarom u als gemeenteraad zou overwegen hier zonder datzelfde zicht, wel mee in te stemmen.

Over de aanleiding

Los van alle formele en inhoudelijke bezwaren die we hierboven tegen het voorliggende besluit hebben geformuleerd, willen we u ook nog vragen stil te staan bij het proces en dan meer concreet de aanleiding om de openbare grondslag van het Porta Mosana College te wijzigen in algemeen bijzonder. De plannen van LVO ten aanzien van de scholen voor voortgezet onderwijs in Maastricht behelzen vooralsnog alleen een fysieke verplaatsing/centralisering. Op geen enkele manier wordt aangegeven dat er sprake zal zijn van bijvoorbeeld een fusie (als dat wel zo zou zijn dan zou ook daar advies/instemming van de MR en de gemeenteraad voor gevraagd moeten worden en dat gebeurt niet). In de nieuwe situatie zullen het Sint-Maartens College en Porta Mosana op dezelfde fysieke locatie gehuisvest zijn, maar er is geen sprake van organisatorische of onderwijskundige integratie in de plannen die voorliggen. Dat maakt het a priori onbegrijpelijk waarom er überhaupt gevraagd

⁵ Sperling J, De wet medezeggenschap op scholen toegelicht, 5^e herziene druk 2020, pag 87.

⁶ LCG WMS 9 juli 2013, zaaknr. 105783



wordt in te stemmen met de afschaffing van een grondrecht en hoe dan ook is niet te begrijpen waarom dat op dit moment zou moeten.

Over het convenant

Om de positie van gemeente te borgen stelt LVO voor een convenant te sluiten tussen LVO en de gemeente. In de concepttekst van het convenant zien we dat er allerlei pogingen worden gedaan om het gevoel te creëren dat de gemeente er qua betrokkenheid niet op achteruit gaat en dat wat LVO kennelijk als de verworvenheden van het openbaar onderwijs beschouwt te 'garanderen'. De wetgever heeft niet voor niets de grondwettelijke zorgplicht van de gemeente jegens het openbaar onderwijs vastgelegd in de sectorwetten. De overheersende overheidsinvloed in de verzelfstandigde openbare scholen is zo geborgd. Bij een convenant is dat eigenlijk *doen alsof*.

Wij wijzen erop dat op het moment dat bijvoorbeeld een fusie een discussie over de verhoudingen tussen de bestaande denominaties nodig zou maken (dat is wat ons betreft op dit moment dus nadrukkelijk niet het geval), het in elk geval nuttig en nodig is te onderzoeken in hoeverre een samenwerkingsschool volgens de geldende regelgeving mogelijk zou zijn, naast de mogelijkheid van een fusieschool op openbare grondslag (de eerste voorkeur uiteraard, zie ook het eerdergenoemde rapport 'Vrijheid van stichting' en in de uitvoering niet anders dan de voorgestelde exercitie naar algemeen bijzonder). Een samenwerkingsschool kent een wettelijke basis, inclusief de daarmee gepaard gaande beschrijving van rechten en plichten van het bevoegd gezag jegens de gemeente en de borging van de verschillende identiteiten. Dat is altijd te verkiezen boven de voorgestelde poging via een convenant, waarvan de status altijd onduidelijker is dan die van wet- en regelgeving. Het is niet duidelijk in hoeverre deze mogelijkheid serieus onderzocht is. In het geval van een samenwerkingsschool kan je toe naar juridisch één school, maar met zowel de openbare, rooms-katholieke als de algemeen bijzondere denominatie.

Over de rol van Gedeputeerde Staten

Omdat Gedeputeerde Staten ook een duidelijke wettelijke rol hebben: 'Gedeputeerde staten dragen er zorg voor dat is voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs door een voldoende aantal scholen in de provincie.' (artikel 66 Wet op het Voortgezet Onderwijs), vragen wij u of er over het voorliggende raadsbesluit overleg is geweest met Gedeputeerde Staten en wat de uitkomst van dat overleg is geweest. Wij zullen Gedeputeerde Staten een afschrift van deze brief doen toekomen, alsmede Gedeputeerde Staten verzoeken te reflecteren hoe zij hun rol in deze zien, vanuit het bepaalde in artikel 66 van de wet op het voortgezet onderwijs.

Tot slot

Tot slot vatten wij deze brief graag voor u samen. De Vereniging Openbaar Onderwijs en VOSABB stellen, gebaseerd op alle openbaar beschikbare documentatie het volgende:

1. Eerst en vooral: de gemeente Maastricht is gehouden zorg te dragen voor voldoende openbaar voortgezet onderwijs binnen haar gemeentegrenzen. Dat maakt dat u niet kunt instemmen met in elk geval punt 2 van concept-Raadsbesluit 6-2022.

Mocht u desondanks van mening zijn dat u dit wel kunt overwegen, dan wijzen wij u nog op het volgende:

2. De interne besluitvorming bij LVO is nog niet voltooid. Met name het ontbreken van de advies van de MR op de toekomstvisie en de instemming van het ouderdeel van de MR op de grondslagwijziging, maakt dat u *op dit moment* niet zou moeten overgaan tot instemming.
3. Het ontbreken van inzicht in de gevolgen van de visie en de keuzes die daarin gemaakt worden, maakt dat het besluit bij LVO intern niet kan worden genomen. Dat betekent dat u als raad daar al helemaal niet aan toe zou moeten (willen) komen.
4. Er zijn andere oplossingen denkbaar, zoals alles onder openbaar onderwijs of een samenwerkingschool, die niet (voldoende) zijn onderzocht.

Wij adviseren u dus dringend niet in te stemmen met in elk geval punt 2 van Raadsbesluit 6-2022. We willen u erop attenderen dat in geval u dat onverhoopt wel mocht doen, wij gebruik zullen maken van alle ons ten dienste staande juridische middelen om een dergelijk besluit aan te vechten.

Tot nadere toelichting altijd gaarne bereid,

Hoogachtend,

Vereniging Openbaar Onderwijs

VOSABB

Marco Frijlink
directeur-bestuurder

Hans Teegelbeckers
directeur