

Raadsvoorstel

Agendapunt:

Zaaknummer: 2018-005085

Onderwerp

Bestuurlijke fusie openbaar en bijzonder basisonderwijs

Datum voorstel	Datum raadsvergadering
19 juni 2018	3 juli 2018

Aan de gemeenteraad,

Voorstel

1. Kennis te nemen van het voornemen van de besturen van de Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Goirle (SBOOG) en de Stichting Katholiek Basisonderwijs Goirle (SKBG) om per 1 januari 2019 een samenwerkingsstichting te vormen, genaamd Stichting Edu-Ley;
2. Goedkeuring te verlenen aan het bestuur SBOOG tot het aangaan van de bestuurlijke fusie met SKBG als bedoeld onder ad 1;
3. Kennis te nemen van de vervanging per 1 januari 2019 van het door uw raad op 20 december 2011 geaccordeerde bestuurs- en managementmodel voor de Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Goirle door een soortgelijk bestuurs- en managementstructuur voor de Stichting Edu-Ley, nader uitgewerkt in de conceptstatuten van de Stichting Edu-Ley.

Inleiding

De besturen van de Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Goirle (SBOOG) en de Stichting Katholiek Basisonderwijs Goirle (SKBG) zijn per 1 januari 2015 gaan samenwerken in een personele unie. Voor deze optie is destijds gekozen als voorloper van een bestuurlijke fusie, waarvoor aanvankelijk een ministerieel goedkeuringsproces moest worden doorlopen. Zeer recent is de Wet op het primair onderwijs gewijzigd, waardoor het mogelijk is dat beide besturen alsnog gaan fuseren tot één samenwerkingsstichting. Ter uitvoering van dit voornemen hebben de besturen de wettelijk voorgeschreven fusie-effectrapportage (FER) opgesteld. Op basis van deze FER hebben wij inmiddels een positief advies aan het bestuur SBOOG over de voorgenomen fusie verstrekt. Thans dient uw raad goedkeuring aan het fusievoornemen te verlenen.

Argumenten

1 *De besturen van de Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Goirle en de Stichting Katholiek Basisonderwijs Goirle wensen per 1 januari 2019 een bestuurlijke fusie aan te gaan*
Sinds 1 januari 2015 vormen de besturen van SBOOG en de SKBG een personele unie, genaamd personele unie Edu-Ley. De voorzitter van het college van bestuur (CvB) van de personele unie bericht via de brief van 4 juni 2018 dat beide besturen voornemens zijn per 1 januari 2019 te gaan fuseren tot een samenwerkingsstichting als bedoeld in artikel 17 Wet op het primair onderwijs (Wpo) en verzoekt uw raad om goedkeuring (zie bijlage 1).

De personele unie Edu-Ley functioneert goed en wil nu graag de laatste stap in de organisatorische samenwerking tussen SBOOG en SKBG zetten. De huidige samenwerking heeft de voorbije jaren

Agendapunt:

goede vruchten afgeworpen. Gezamenlijk is geïnvesteerd in de kwaliteitszorg en het op een efficiënte wijze delen en uitwisselen van kennis en ervaring, zodat ieder kind kans heeft op het beste onderwijs. In het kader van passend onderwijs draagt de samenwerking bij aan de zorg en/of de ondersteuning die op de basisscholen in Goirle aan kinderen kan worden geboden die dat nodig hebben. Edu-Ley is hiermee een betekenisvolle speler in de lokale en regionale onderwijsmarkt geworden, die een belangrijke rol vervult in de samenwerkingsverbanden, de netwerken en de platforms.

1.2 De vorming van een samenwerkingsstichting is een vervolg op een eerder voornemen van beide schoolbesturen tot een bestuurlijke fusie

Al eerder hebben de besturen SBOOG en SKBG hun voornemen tot bestuurlijke samenwerking aan het gemeentebestuur kenbaar gemaakt. Reeds in augustus 2012 is een intentiebesluit genomen om onderzoek te doen naar de haalbaarheid en de gevolgen van bestuurlijke schaalvergroting. Aan de hand van dit onderzoek is de meerwaarde (voor- en nadelen) van bestuurlijke schaalvergroting in beeld gebracht en is nagedacht over het regelen van de gevolgen in de situatie dat wordt gekozen voor een besturenfusie.

Op basis van de bevindingen van vermeld onderzoek hebben de besturen op 31 januari 2013 tot bestuurlijke samenwerking besloten, gericht op de vorming van één rechtspersoon (destijds genaamd de Stichting Primair Onderwijs Goirle). Uw raad werd in dat kader verzocht medewerking aan vermeld intentiebesluit te verlenen. Meer concreet werd u gevraagd steun te verlenen aan het verzoek ex artikel 84 Wpo dat bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) moest worden ingediend. Het betrof het verzoek tot omzetting van de signatuur van het onderwijs (in casu van openbaar naar algemeen bijzonder). Deze omzetting was destijds nodig omdat er op basis van toenmalige wetgeving géén sprake kon zijn van een normale besturenfusie tussen het openbaar- en het bijzonder basisonderwijs.

Uw raad heeft in de vergadering van 11 maart 2014 steun aan dit verzoek verleend. Voorafgaand aan dit besluit zijn de wens van het schoolbestuur tot bestuurlijke schaalvergroting en de rol/de positie van het gemeentebestuur in relatie tot het openbaar onderwijs vanuit (grond)wettelijk perspectief uitvoerig onderzocht. Vastgesteld is dat betrokken besturen met de voorgenomen krachtenbundeling een goed doel willen dienen: een toekomstbestendig primair onderwijs in onze gemeente. Een ontwikkeling die evident en begrijpelijk is. Vanuit juridisch oogpunt werden er geen significante belemmeringen gesignaleerd.

Uiteindelijk is het ministerie van OCW niet akkoord gegaan met het voorliggende verzoek. Goedkeuring voor een samenwerkingsstichting kon destijds alleen worden verkregen indien de fusie noodzakelijk was om de continuïteit van het onderwijs te handhaven. Met andere woorden: er moest bij de fusie een met opheffing bedreigde basisschool in het geding zijn. Dit criterium was én is voor het openbaar en het katholiek basisonderwijs in Goirle niet aan de orde. In het kader van een eventuele goedkeuring heeft het vermeld departement daarnaast ernstige twijfel uitgesproken of er wel voldoende vraag is naar algemeen bijzonder onderwijs in onze gemeente. Sec formeel benadert is dit een plausibele vraag, omdat in onze gemeente op dit moment alleen basisschool De Kleine Akkers een algemeen bijzondere onderwijs signatuur heeft. Op deze basisschool is slechts ca. 6% van het totale leerlingenpotentieel ingeschreven. Om deze gereede twijfel het hoofd te kunnen bieden, moest via extern onderzoek een 'directe meting' worden uitgevoerd, op basis waarvan kan worden gestaafd dat er in onze gemeente behoefte is aan twee (extra) basisscholen met een met algemeen bijzondere identiteit. Op voorhand stond vast dat dit een kostbare aangelegenheid was met een ongewisse uitkomst. Enerzijds qua resultaat van het onderzoek, anderzijds omdat het ministerie zich niet op voorhand wilde verbinden aan een positief besluit bij een voldoende onderzoeksresultaat.

Agendapunt:

Voor het bestuur SBOOG is dat het signaal geweest om (voorlopig) af te zien van de fusie en te starten met de personele unie Edu-Ley.

2.1 Het bestuur SBOOG wenst met gebruikmaking van nieuwe wettelijke regelgeving alsnog te fuseren met het bestuur SKBG

De besturen SBOOG en SKBG hebben de vorming van een personele unie altijd als een tussenstap gezien. Het uiteindelijke doel is/was een bestuurlijke fusie, welke rechtsvorm meer slagkracht geeft op alle relevante beleidsterreinen (strategisch, onderwijskundig, organisatorisch, bestuurlijk, financieel en personeel). Deze boodschap heeft ook ieder jaar nadrukkelijk in de jaarverslagen van de personele unie gestaan.

We zijn nu 5 jaar verder en de omstandigheden voor het aangaan van een bestuurlijke fusie in het primair onderwijs zijn inmiddels drastisch in het voordeel van de schoolbesturen gewijzigd. Op de eerste plaats geldt er vanaf 1 augustus 2017 een nieuwe ministeriële regeling voor fusies in het onderwijs. De nieuwe regeling vergroot het bestuurlijke maatwerk, waarbij het vooral gaat om een integrale afweging van keuzevrijheid en diversiteit van het onderwijsaanbod. Op de tweede plaats is vanaf 1 januari 2018 de Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool in werking getreden. Door deze wet wordt het eenvoudiger samenwerkingsscholen en -stichtingen te vormen. Op de derde plaats hoeft het openbaar onderwijs voor een bestuurlijke fusie met het katholiek onderwijs niet langer van kleur te verschieten. De eigen openbare identiteit kan worden behouden. Hierdoor worden eerdere relevante bedenkingen weggenomen, zoals de wettelijke zorgplicht voor het openbaar onderwijs, een mogelijk ouderinitiatief voor het stichten van een nieuwe openbare basisschool en de kosten van leerlingenvervoer naar openbaar onderwijs in een andere gemeente.

Voor de beide schoolbesturen is dit het moment om invulling te geven aan hun lang gekoesterde wens om over te gaan tot een bestuurlijke fusie. Net als in de periode 2012-2014 is aan dit voornemen ook nu een uitvoerig onderzoek vooraf gegaan. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in de FER, die als bijlage 2 bij dit voorstel is gevoegd. Het oorspronkelijke doel is nog steeds van kracht, te weten bestuurlijke krachtenbundeling via de 'Goirlese oplossing'. De primaire doelen die met de voorgenomen fusie worden nagestreefd zijn:

1. Het laten opgaan van de schoolbesturen SBOOG en SKBG in één gezamenlijke rechtspersoon, genaamd Stichting Edu-Ley;
2. Het waarborgen van de continuïteit van een zo divers mogelijk onderwijsaanbod: divers zowel in denominatief opzicht als naar pedagogisch-didactisch profiel en via spreiding van de basisscholen in de gemeente Goirle. Het onderwijs zal zoveel mogelijk worden afgestemd op de behoeften van de bevolking van onze gemeente. De scholen voor openbaar onderwijs staan vanzelfsprekend open voor leerlingen van verschillende geloofsovertuigingen en gezindten;
3. Het vergroten van de bestuurskracht in de regio met onder meer maatschappelijke partners;
4. Efficiency voordelen: het beperken van bestuurlijke drukte en bestuurlijke lasten.

De effecten van de fusie ten aanzien van de keuzevrijheid, de diversiteit en de bereikbaarheid van het onderwijs zijn beschreven in hoofdstuk 5 van de FER. De nieuwe samenwerkingsstichting garandeert dus ook na de fusie het kwantitatieve en het kwalitatieve aanbod van openbaar en katholiek basisonderwijs. Edu-Ley blijft het huidige aanbod (marktaandeel ad 83%) voortzetten naast de algemeen bijzondere basisschool De Kleine Akkers (Jenaplan) in Goirle onder het bestuur van de Stichting Tangent en de katholieke basisschool De Vonder in Riel onder het bestuur van de Stichting Het Groene Lint. De fusie heeft dus geen effect op de spreiding en het aantal basisscholen in onze gemeente.

Agendapunt:

2.2 Toetsing aan relevante onderwijswetgeving

Het fusieverzoek is getoetst aan relevante onderwijswetgeving. Er is vastgesteld dat er sprake is van een bestuurlijke fusie in de zin van de Wpo, waarvoor geen goedkeuring van de minister van OCW is vereist. Tevens behoeft de voorgenomen fusie geen advies van de Commissie Fusietoets Onderwijs.

Wel is het bepaalde in artikel 17 van de Wpo van belang, waarin in geval van een bestuurlijke fusie van openbaar en bijzonder basisonderwijs specifieke voorschriften zijn opgenomen over de rol/de positie van het gemeentebestuur in relatie tot het openbaar onderwijs. In feite komt het er op neer dat de voorschriften in dit artikel een vertaling moeten krijgen in de statuten van de Stichting Edu-Ley.

Op dit moment houdt SBOOG formeel gezien alleen openbaar onderwijs in stand, waarvoor de wettelijke voorschriften van artikel 48 van de Wpo (en verder) gelden. In dit artikel is wettelijk gezien een grotere rol voor uw raad neergelegd dan in artikel 17 van de Wpo. Daar waar artikel 48 van de Wpo voorschrijft dat uw raad de leden van de Raad van Toezicht (RvT) benoemt, geldt dat niet voor een samenwerkingsstichting. Artikel 17 van de Wpo spreekt wel van 'een overheersende invloed van de overheid in het bestuur voor zover het openbaar onderwijs betreft'. Deze overheersende invloed van uw raad komt via vermeld artikel in de Wpo en de statuten van de Stichting Edu-Ley tot uitdrukking door de volgende activiteiten:

- a. De bevoegdheid om overleg te voeren met het CvB van Edu-Ley alvorens dit orgaan tot de vaststelling van de begroting, de jaarrekening en het bestuursverslag kan besluiten;
- b. De bevoegdheid om in te stemmen met de wijziging van de statuten, dit onder de voorwaarde dat de instemming slechts kan worden onthouden indien de overheersende invloed van de overheid als gevolg van de statutenwijziging niet is verzekerd;
- c. De bevoegdheid om een besluit tot ontbinding van de stichting goed te keuren;
- d. De bevoegdheid om vanuit uw wettelijke verantwoordelijkheid toe te zien op de gang van zaken in het openbaar onderwijs;
- e. De bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur de maatregelen te nemen die nodig worden geacht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen.

Met vermelde wettelijke bevoegdheden, die waar nodig op onderdelen adequaat zijn vertaald in de conceptstatuten van de Stichting Edu-Ley, wordt op juiste en in voldoende mate voldaan aan uw wettelijke verplichtingen ten aanzien van het openbaar onderwijs. Voorts is het CvB bereid afspraken met het gemeentebestuur te maken over de benoeming van de leden van de RvT. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een nog nader vast te stellen reglement. De concept statuten van de Stichting Edu-Ley treft u als bijlage 3 bij dit voorstel aan.

2.3 De stakeholders worden bij het fusieproces betrokken

Het verwachte succes van de bestuurlijke fusie hangt zeer sterk samen met de mate waarin de fusie draagvlak heeft onder in- en externe stakeholders. Onder intern draagvlak wordt verstaan: het draagvlak voor de fusie onder het personeel en de ouders. Bij extern draagvlak speelt het draagvlak onder de betrokken gemeente, de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSr) en de maatschappelijke partners (zoals het samenwerkingsverband Plein 013, de andere lokale schoolbesturen primair onderwijs, de woonstichting Leystromen en het voortgezet onderwijs) een rol.

De gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (GMR'en) van SBOOG en SKBG hebben een formele rol in het fusieproces. Zij hebben namelijk het instemmingsrecht ten aanzien van een besluit tot fusie van de schoolbesturen én de FER die ten behoeve daarvan wordt opgesteld. Inmiddels hebben de GMR'en van de beide schoolbesturen met het fusievoornemen ingestemd. Ook de NKSr is inmiddels akkoord met het fusievoornemen.

Agendapunt:

De formele rol van het gemeentebestuur in het fusieproces is tweeledig. Eerst dient ons college ter uitvoering van de Wpo een advies te geven over de wenselijkheid van de voorgenomen fusie. Dit advies maakt onderdeel uit van de FER. In onze vergadering van 15 mei 2018 hebben we een positief advies verstrekt, waarover wij het bestuur SBOOG bij brief d.d. 23 mei 2018 hebben bericht. Thans dient uw raad een standpunt over de fusie in te nemen. Enerzijds omdat uw goedkeuring op basis van artikel 17 van de Wpo is vereist. Anderzijds omdat artikel 22 van de geldende statuten van SBOOG voorschrijft dat een besluit tot ontbinding van de huidige stichting en de juridische fusie van de stichting met SKBG niet in werking treedt dat nadat daarop goedkeuring van uw raad is verkregen.

De overige externe stakeholders worden door het CvB van de personele unie Edu-Ley periodiek op de hoogte gehouden over de stand van zaken van het fusietraject.

2.4 Het advies past in het ingezette beleid betreffende bestuurlijke schaalvergroting

Resumerend kan op basis van het voorgaande worden vastgesteld, dat het huidige fusievoornemen van het bestuur SBOOG geheel past in de lijn en het gemeentelijk besluit dat daarover al in maart 2014 door uw raad is genomen. Het benodigde voorwerk tot omvorming naar de Stichting Edu-Ley vindt accuraat en zorgvuldig plaats. Voorts is er geen sprake van wettelijke belemmeringen. Wij stellen uw raad dan ook voor goedkeuring te verlenen aan de voorgenomen bestuurlijke fusie tussen de besturen SBOOG en SKBG.

3.1 Het bestuurs- en managementmodel SBOOG is niet langer van toepassing

In augustus 2010 is de Wpo gewijzigd, met als doel het toezicht op en het afleggen van verantwoording over de financiën binnen het openbaar onderwijs te versterken. Ter uitvoering van deze wetwijziging heeft uw raad in de vergadering van 20 december 2011 ingestemd met een nieuwe bestuurs- en managementstructuur voor SBOOG. Daarbij is een scheiding aangebracht tussen bestuur en toezicht, waarbij de bestuurdersrol wordt ingevuld door het CvB en de toezichthoudende rol door de RvT. Als gevolg van de voorgenomen bestuurlijke fusie komt het specifiek voor SBOOG vastgestelde bestuurs- en managementmodel te vervallen. Dit model wordt op basis van de conceptstatuten van de Stichting Edu-Ley per 1 januari 2019 vervangen door een soortgelijke bestuurs- en managementstructuur die van toepassing is op het samenwerkingsbestuur. Opgemerkt wordt dat de setting van het CvB en de RvT als gevolg van de juridische fusie niet wordt gewijzigd. Deze gremia blijven met dezelfde personele bezetting bestaan als thans het geval is in de personele unie Edu-Ley.

Kanttekeningen

2.2 De positie van het gemeentebestuur t.a.v. de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag Ter uitvoering van artikel 17 van de Wpo is de positie van het gemeentebestuur ten aanzien van de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag van het openbaar onderwijs in de conceptstatuten van de Stichting Edu-Ley gemarkeerd. In dit artikel is namelijk bepaald dat het CvB eerst na overleg met uw raad tot vaststelling van de begroting, de jaarrekening en het bestuursverslag kan besluiten. Van belang is dat er na de fusie niet langer aparte begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen voor onderscheidenlijk het openbaar en het katholiek onderwijs worden opgesteld. Conform Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs dienen vermelde financiële bescheiden en het jaarverslag te worden opgesteld op het niveau van de rechtspersoon. Dit betekent, dat na de fusie tussen SBOOG en SKBG er nog maar één begroting, één jaarrekening en één jaarverslag hoeven te worden vastgesteld.

Een en ander heeft tot gevolg dat de financiële bescheiden - anders dan nu - voortaan vanuit de gefuseerde situatie moeten worden beoordeeld. Dit vergt een andere denk- en werkwijze, maar is

Agendapunt:

niet per definitie onmogelijk. Naar huidig inzicht zullen deze bescheiden in beginsel op dezelfde wijze worden opgebouwd als nu het geval is voor SBOOG en SKBG.

Financiën

Aan dit advies zijn voor de gemeente geen financiële consequenties verbonden. De kosten die verband houden met de totstandkoming van de samenwerkingsstichting (advieskosten, notariële kosten c.a.) komen voor rekening van de Stichting Edu-Ley. Dit geldt ook voor voortgaande harmonisatiekosten die het gevolg zijn van de fusie. Ook deze kosten komen voor rekening van de gefuseerde partners.

Samenwerking

De schoolbesturen SBOOG en SKBG hebben in lijn met het in 2014 gestarte traject tot bestuurlijke samenwerking gekozen voor de 'Goirlese oplossing'. Er is in dit kader thans dan ook geen sprake van een vorm van samenwerking met Hilvarenbeek, Oisterwijk en/of een ander gemeente in de samenwerkingsregio Hart van Brabant.

Communicatie

Over de manier/de wijze waarop de in- en externe stakeholders bij het fusieproces zijn betrokken, is paragraaf 2.3 van dit advies verhaald. Zoals vermeld, is er draagvlak vanuit alle geledingen.

Vervolg

Na de goedkeuring van uw raad met de voorgenomen fusie krijgt het traject een vervolg via het afronden van de conceptstatuten, het vaststellen van de jaarrekeningen van de respectievelijke besturen SBOOG en SKBG, het deponeren van de benodigde stukken bij de Kamer van Koophandel en het notarieel doen passeren van de fusieakte. Al deze stappen geschieden op initiatief en onder verantwoordelijkheid van vermelde schoolbesturen.

Bijlagen

- a. Bijlage 1: verzoek voorzitter CvB personele unie Edu-Ley d.d. 04-06-2018 (paragraaf 1.1 - pagina 1).
- b. Bijlage 2: fusie-effectrapportage van BOOG en SKBG naar Stichting Edu-Ley per 31-12-2018 (paragraaf 2.1 - pagina 3).
- c. Bijlage 3: Conceptstatuten Stichting Edu-Ley (paragraaf 2.2 - pagina 4).

burgemeester en wethouders van Goirle

Mark van Stappershoef, burgemeester
Jolie Hasselman, secretaris

Agendapunt:

De raad van de gemeente Goirle;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 19 juni 2018;

gezien het verzoek d.d. 4 juni 2018 van de voorzitter van het college van bestuur (CvB) van de personele unie Edu-Ley om goedkeuring van uw raad ex artikel 17, 1^e lid van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) ten behoeve van de vorming van de Stichting Edu-Ley;

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet, de Wpo en de statuten van de Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Goirle;

besluit:

1. kennis te nemen van het voornemen van de besturen van de Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Goirle (SBOOG) en de Stichting Katholiek Basisonderwijs Goirle (SKBG) om per 1 januari 2019 een samenwerkingsstichting te vormen, genaamd Stichting Edu-Ley;
2. goedkeuring te verlenen aan het bestuur SBOOG tot het aangaan van de bestuurlijke fusie met SKBG als bedoeld onder ad 1;
3. kennis te nemen van de vervanging per 1 januari 2019 van het door uw raad op 20 december 2011 geaccordeerde bestuurs- en managementmodel voor de Stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Goirle door een soortgelijke bestuurs- en managementstructuur voor de Stichting Edu-Ley, nader uitgewerkt in de conceptstatuten van de Stichting Edu-Ley.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Goirle in zijn vergadering van 3 juli 2018

, de voorzitter

, de griffier