

Raadsvoorstel

Datum Raadsvergadering:

Agenda nr:

Onderwerp Fusie Leersaam en Markant

Van: Astrid Adriaansen

Telefoonnummer: 4294

Email: Astrid.Adriaansen@etten-leur.nl

Aan de leden van de raad.

Voorstel

1. Kennis te nemen van het positieve advies van het college van B&W op de fusie van LeerSaam (Etten-Leur) en Markant Onderwijs (Breda), middels bijgevoegde brief (Bijlage 6);
2. Instemming te geven op de voorgestelde statutenwijziging van Markant-Leersaam. (Bijlage 4)
3. Goedkeuring te geven aan de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht van Markant - Leersaam. (Bijlage 5)

Inleiding

Op 26 april 2022 ontving het college het verzoek van Leersaam en Markant om samen te fuseren met onderliggende stukken (Bijlagen 1 t/m 3). Zij verzoeken in hun brief aan het college om een positief advies te geven op de voorgenomen fusie en de hierbij behorende statutenwijziging (Bijlage 4) en benoeming van de leden Raad van Toezicht voor te leggen aan uw Raad (Bijlage 5).

Planning:

Ook de Raad van Breda besluit in september/ oktober over het fusie-traject.

Na goedkeuring van de conceptstatuten wordt de akte van statuutwijziging en de akte van overdracht bij de notaris gepasseerd. Ingangsdatum van de fusie is 1 januari 2023.

Tegelijkertijd zullen de zogenaamde BRIN-mutaties worden doorgegeven aan DUO.

Na de fusiedatum 1 januari 2023 zal sprake van een separate ontbinding van Stichting LeerSaam waarvan op dat moment alle middelen en het personeel zullen zijn overgedragen aan Stichting Markant Onderwijs.

Beoogd effect en evaluatie:

Continuïteit en voldoende openbaar onderwijs in Etten-Leur.

De reden dat Leersaam en Markant willen fuseren is dat zij de positie van het openbaar onderwijs in Etten-Leur en Breda willen versterken. Door krachtenbundeling kunnen ze effectiever werken aan het borgen en het uitbouwen van de kwaliteit van het onderwijs. Door schaalvoordelen kunnen de financiële middelen, de onderwijsmiddelen, de staf en het onderwijzend personeel efficiënter worden ingezet. Dit resulteert in een goed, bereikbaar en gevarieerd aanbod van openbaar onderwijs in beide gemeenten, een aantrekkelijk werkgeverschap en meer bestuurskracht en service tegen lagere kosten.

In de aanvraag voor de fusietoets verwoorden zij dit als volgt:

“De fusie is ingegeven vanuit de wens de positie van het openbaar onderwijs in Etten-Leur en Breda te verstevigen. Daarnaast is het de wens bestuurlijke continuïteit te realiseren en versterking van het gezamenlijke stafbureau. Dit zal de doelmatigheid ten goede komen. LeerSaam en Markant zien kansen de kwaliteit van onderwijs en goed werkgeverschap verder te versterken.”

Argumenten

1.1. Leersaam en Markant hebben voldoende aannemelijk gemaakt dat de fusie positief effect heeft.

Om tot een advies te komen aan uw college ten aanzien van de voorgenomen fusie is de richtlijn van de VNG voor fusietoetsen gevolgd in de brief met advies aan Leersaam. (Bijlage 6) Dit bestaat uit zeven onderdelen:

- Maatschappelijke impact
- Consequenties voor de voorgenomen fusie voor de keuzemogelijkheden voor onderwijs in de gemeente.
- Consequenties voor wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente om voldoende openbaar onderwijs in de gemeente te bieden.
- De effecten van de voorgenomen fusie op de werkgelegenheid.
- Consequenties voor de fusie op de bestuurlijke verhoudingen in de regio.
- Het externe draagvlak van de voorgenomen fusie. Is er naar oordeel van de gemeente voldoende gedaan om draagvlak te organiseren?
- De historische context waarbinnen het betreffende onderwijs tot stand kwam binnen de gemeente.

De antwoorden op deze vragen zijn gehaald uit overleggen met Leersaam en Markant, de fusie-effectrapportage en de aanvraag fusietoets.

Aanvullend zijn de fusiedocumenten voor een externe toets voorgelegd aan extern deskundige op dit gebied, Mr. Streefkerk (advocaat en toezichthouder in het onderwijs). Hij heeft specifiek gekeken naar/ of;

- De fusie-effectrapportage, de aanvraag fusietoets en andere positieve documenten.
- De verhouding tussen de Gemeenteraad en openbaar onderwijs correct is weergegeven;
- De statuten volgens gebruikelijke wijze zijn opgesteld;
- De verhoudingen tussen de gemeenteraden van Etten-Leur en Breda goed zijn weergegeven.

Ook het oordeel van de extern deskundige is positief.

Hieronder worden de onderwerpen vanuit de richtlijn fusietoets VNG inhoudelijk nader toegelicht:

1.1 Geen of positieve consequenties voor maatschappelijke impact (spreiding en bereikbaarheid voorzieningen, huisvesting, lokaal educatief beleid.

1.1.1 Spreiding en bereikbaarheid van de voorzieningen

Na de fusie zal de rechtspersoon (Markant) aanvankelijk bestaan uit 9 brinnummers en 11 locaties. Naar verwachting krijgt OBS De Leest in augustus 2023 een eigen brinnummer. Dan worden het in totaal 10 locaties, waarvan 3 in Etten-Leur. Op locatieniveau verandert er zo goed als niets. Iedere school blijft gewoon bestaan en behoudt binnen kaders zijn autonomie en pedagogische concept.

1.1.2 Huisvesting

Qua huisvesting zijn de panden in Breda ondergebracht in de Stichting Breedsaam. Breedsaam is de coöperatieve vereniging van 11 schoolbesturen in Breda die na de doordecentralisatie de huisvesting verzorgt voor 56 scholen en 70 gebouwen in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs in Breda. Ook de panden van PCPO in Breda vallen daar onder. In Etten-Leur wordt er nog onderzocht wat een passende juridische entiteit is met bijhorende beheersvorm voor de panden.

1.1.3 Consequenties voor huidige lokaal educatieve agenda en huidig beleid.

Er zijn geen consequenties. De lokaal educatieve agenda en het beleid wordt per gemeente opgesteld. Verder worden de NPO-agenda en de lokale onderwijsagenda voor de komende vier jaar vastgesteld voordat de fusie is geformaliseerd. Er is veel expertise aanwezig binnen de nieuwe stichting.

1.2 Geen of positieve consequenties voor de voorgenomen fusie voor de keuzemogelijkheden voor onderwijs in de gemeente.

De keuzevrijheid van ouders wordt in theorie binnen de stichting iets groter, maar blijft gelijk binnen de eigen woonplaats (Etten-Leur of Breda). Er verandert niets aan de concepten van de scholen. De fusie heeft hierop geen effect.

1.3. Geen of positieve consequenties voor wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente om voldoende openbaar onderwijs in de gemeente te bieden.

Het openbaar onderwijs blijft behouden in Etten-Leur, zoals ook in argument 1.1 wordt genoemd. Op locatieniveau verandert er zo goed als niets. Iedere locatie openbaar onderwijs blijft in Etten-Leur gewoon bestaan en behoudt binnen de gestelde kaders zijn autonomie en pedagogische concept.

1.4 De effecten van de voorgenomen fusie op de werkgelegenheid zijn positief.

De totale omvang zal 2800 leerlingen en 210 fte (330 personen) omvatten. Stichtingsbesturen hebben zich in de intentieovereenkomst uitgesproken dat de nieuwe stichting zal zorgdragen voor goed en aantrekkelijk werkgeverschap. Verder is een vergelijk gemaakt van de arbeidsvoorwaarden (zie verder onderdeel personeel in deze nota), waarbij er, waar nodig, is gekozen voor de meest gunstige regeling.

In de afgelopen periode is, onder begeleiding van een stuurgroep, in diverse werkgroepen onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om te fuseren. Er zijn werkgroepen gemaakt met ouders, teamleden en GMR op het gebied van o.a. personeel, kwaliteit en financiën.

1.5 Besturen verwachten positieve consequenties voor de fusie op de bestuurlijke verhoudingen in de regio.

Schaalvoordeel levert een sterkere positie op als bestuur in Etten-Leur en in de regio. Vanuit gezamenlijke kwaliteiten vindt kennisdeling plaats o.a. ten behoeve van kinderen met bijzondere ondersteuningsbehoeften. Dit levert een kwaliteitsverbetering op. Dit resulteert in een sterkere positie in en naar het Samenwerkingsverband (Passend Onderwijs Breda e.o.). Ook op andere onderdelen zoals bijvoorbeeld in het OOGO onderwijshuisvesting zal dit mogelijk tot een sterkere positie leiden.

De omvang van de onderwijskoepels SKPOEL, PCPO en Onderwijsgroep Leersaam-Markant is meer in evenwicht. Dit komt de bestuurlijke verhoudingen naar alle waarschijnlijkheid ten goede.

1.6 Er is voldoende extern draagvlak voor de fusie.

Ja, er is voldoende extern draagvlak. Bestuurder van Markant schuift al regelmatig aan bij bestuurlijke overleggen. De Raad zal in de Raad luistert nader worden geïnformeerd.

1.7 Historische context is voldoende helder.

Leersaam heeft al eerdere samenwerkingen onderzocht. Leersaam heeft in het verleden getracht samenwerking te zoeken met OBO-West Brabant en het bijzonder onderwijs in Etten-Leur. Dit leidde destijds niet tot het gewenste resultaat. De vraag om te komen tot een fusie met Markant is daarom geen verrassing. Het lag al in de lijn der verwachting.

2.1 De instemming van de Gemeenteraad met de statuten is wettelijk vereist.

Volgens artikel 48 lid 7 Wet op het primair onderwijs ('Wpo') kunnen statuten van de bij de fusie betrokken stichtingen slechts worden gewijzigd na instemming van de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, is gevestigd. Dit is de reden dat de statuten zowel aan uw gemeenteraad als die van Breda wordt voorgelegd. De nieuwe statuten vindt u in Bijlage 4.

In de juridische paragraaf wordt nader ingegaan op dit onderwerp.

3.1 De goedkeuring van de Gemeenteraad met de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht is wettelijk vereist.

Bij een fusie ontstaat feitelijk een nieuwe situatie waarbij ook de leden van de Raad van Toezicht opnieuw worden benoemd. Nu dus door beide gemeenteraden. Hiertoe zijn bindende voordrachten van toepassing.

- Volgens artikel 17a lid 2 WPO: De GMR mag bindende voordracht doen voor een (1) lid Raad van Toezicht.
- Volgens artikel WPO 48. 12b: de bindende voordracht van ouders (oudergeleding van ten minste 1/3 doch niet meer dan de helft van de RVT-leden.

Hiernaar is gehandeld. Wie de desbetreffende persoon heeft voorgedragen is te zien in de bijlage 'Beoogde leden RvT bij fusie', achter de namen. (Bijlage 5)

Alternatieven/varianten

Er zijn verschillende manieren van samenwerking. Fusie is daarvan de verste samenwerking. Al deze vormen zijn de afgelopen periode onderzocht.

LeerSaam heeft in het verleden getracht samenwerking te zoeken met OBO-West Brabant en het bijzonder onderwijs in Etten-Leur.

Als alternatief is tijdens het proces ook gekeken naar de volgende vormen van samenwerking:

- Samenwerkingsovereenkomst ex artikel 157 lid 3 WPO
- Samenwerkingsovereenkomst
- Personele unie
- Federatie
- Holding

De samenwerkingsovereenkomst biedt te weinig voordelen in deze situatie. Ex artikel 157 is niet relevant omdat er geen sprake is van krimp op dit moment. De federatie en de holding worden gezien als een te groot instrument voor de huidige situatie. Het betreft hier een beperkte fusie tussen twee besturen met op dit moment samen 9 scholen.

De personele unie is afgekeurd omdat Markant op dit moment al een personele unie heeft met Stichting De Vrije school Breda.

Kanttekeningen en risico's

Bij de voorbereiding van het (positief) advies van het college is door gemeenten Etten-Leur en Breda zelf, alsmede een extern deskundige, inhoudelijk alsook op risico's getoetst volgens het model van de fusietoets VNG zoals bij argument 1.1. en verder beschreven. Voorts is er uitdrukkelijk stilgestaan bij de financiële, juridische en personele consequenties. Deze staan in de paragraaf financiële, juridische en personele toelichting. Op dit moment zijn er geen kanttekeningen en risico's te vinden.

Toelichting

Financieel

Financiële gevolgen van de fusie voor de gemeente:

Voor de fusie is geen aanvullend budget vanuit de gemeente benodigd.

Financiële gevolgen van de fusie van de onderwijsstichtingen:

De fusie biedt nieuwe mogelijkheden om de financiële positie van de twee onderwijsstichtingen te versterken.

Er is onderzoek gedaan door een extern bureau naar de financiële positie van de stichtingen vóór en na de fusie. De bevindingen zijn vastgelegd in een (bij fusie verplichte) Fusie Effect Rapportage (FER).

- In het FER staat de volgende passage: *“Beide organisaties zijn financieel gezond. Dit zal ook na fusie zo zijn, waarbij schaalvoordelen benut kunnen worden”*.

- De schaalvoordelen kunnen benut worden. Op langere termijn wordt dan ook door de fusie structureel financieel bespaard. Enkele voorbeelden hiervan zijn: één bestuurder, één raad van toezicht, één contract met een administratie kantoor, één contract met een accountant.

Financiële risico's:

Wettelijke maatregelen ter beperking van eventuele risico's

Onder meer vanwege het beperken van risico's bij schaalvergroting in de onderwijssectoren is er een Commissie Fusietoets Onderwijs ingesteld. Ook is per januari 2011 de Wet fusietoets van kracht geworden.

Onderwijsinspectie:

De onderwijsinspectie voert vierjaarlijks een verificatieonderzoek uit. Dit is zowel bij Markant het geval als bij LeerSaam. De onderwijsinspectie concludeert uit de laatste inspecties voor beide stichtingen:

- dat het financieel beheer op orde is en dat op korte termijn geen financiële risico's worden gezien.

Deze situatie is een goede basis voor een fusie en leidt op korte termijn niet tot een toename van de financiële risico's.

Fusie Effect Rapportage:

Onder meer vanwege de Wet Fusietoets is los van de bevindingen van de onderwijsinspectie met de fusie Effect Rapportage vooronderzoek gedaan naar Financiën en Financieel beheer. Met name om belanghebbenden van beide onderwijsorganisaties, zoals de gemeenten, in de gelegenheid te stellen om vast te stellen of er sprake is van een voldoende niveau van financiële continuïteit en uitvoering van financieel beheer. Langs die lijn is het financiële onderzoek uitgevoerd. In het rapport wordt hierover aangegeven dat:

- bij een fusie eventuele risico's kunnen worden gespreid en opgevangen in combinatie met schaalvoordelen binnen de ondersteuning.

1. Statuten

Wettelijke grondslag

Volgens artikel 48 lid 7 Wet op het primair onderwijs ('Wpo') kunnen statuten van de bij de fusie betrokken stichtingen slechts worden gewijzigd na instemming van de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, is gevestigd.

In artikel 48 lid 12 Wpo worden de onderwerpen genoemd waarin de statuten in ieder geval dienen te voorzien:

- a. de samenstelling, werkwijze en inrichting van de raad van toezicht van de stichting,
- b. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de leden van de raad van toezicht, met dien verstande dat de leden van de raad van toezicht worden benoemd door de gemeenteraad of gemeenteraden en dat ten minste een derde gedeelte, doch geen meerderheid, van die leden wordt benoemd op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken school of scholen,
- c. de termijn waarvoor de leden van de raad van toezicht worden benoemd,
- d. de vaststelling van de begroting en de jaarrekening, en
- e. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt,
- f. de bevoegdheid de stichting te ontbinden, met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in de raad van toezicht is verzekerd.

Geschiedenis en rollen en verantwoordelijkheden

De Statuten Stichting LeerSaam zijn voor het laatst vastgesteld in december 2013. In deze statuten is geanticipeerd op de op 1 augustus 2010 in werking getreden "Wet goed onderwijs, goed bestuur". Deze wet regelt onder andere de verplichting voor de Stichting om een scheiding aan te brengen tussen de functies van bestuur en intern toezicht (artikelen 17 a tot en met 17c Wpo).

In de statuten van Stichting LeerSaam is hier uitvoering aan gegeven door het Raad van Toezichtmodel. Hierdoor ligt de functie van schoolbestuur bij de directeur bestuurder. Daarnaast vormt de Raad van Toezicht het intern toezichthoudend orgaan.

De rol van de gemeenteraad is die van extern toezichthouder. De rol van de gemeente is daarbij meer op afstand geworden, maar de wet biedt wel waarborgen om toe te zien op de grondwettelijke taak van de gemeente om toe te zien op voldoende openbaar onderwijs. Het externe toezicht van de gemeente richt zich daarbij primair op het bewaken dat er voldoende (en kwalitatief goed) openbaar onderwijs is.

In de Wpo is geregeld dat de rol van de gemeenteraad o.a. inhoudt het besluiten over een wijziging van de statuten en het benoemen van de leden van de Raad van Toezicht (artikel 48 Wpo).

Verder omvat het extern toezicht van de gemeenten:

- De bevoegdheid om te beslissen over de opheffing van de openbare school (artikel 148 lid 2 Wpo);
- De bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, zelf in het bestuur te voorzien en zo nodig de stichting te ontbinden (artikel 48 lid 11 Wpo);
- De controle van een jaarlijks verslag van de werkzaamheden van de stichting met in elk geval aandacht voor de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs (artikel 48 lid 8 Wpo).

Het is mogelijk om in een convenant nadere afspraken te maken over het goed laten verlopen van de afstemming tussen de stichting en het college van burgmeester en wethouders en/of de gemeenteraad, ieder voor wat betreft de eigen bevoegdheid. Hier wordt verder op in gegaan onder punt 2.

Sinds de vaststelling van de statuten van Stichting LeerSaam zijn er enkele wetswijzigingen geweest, onder andere de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen. De statuten van Stichting Markant zijn van recentere datum, namelijk van eind 2021. De statuten van de Stichting Markant zijn als uitgangspunt genomen voor het opstellen van de statuten van de nieuwe stichting.

Statuten Stichting Markant-LeerSaam

De statuten van Stichting LeerSaam en de nieuwe statuten zijn met elkaar vergeleken. De huidige en nieuwe statuten zijn respectievelijk aangehecht als Bijlage 4 en 7 van dit voorstel. Een groot deel van de verschillen laten zich verklaren door een andere tekstuele redactie, wetswijzigingen e.d. De belangrijkste resterende verschillen worden toegelicht in Bijlage 8.

2. Convenant

De nieuwe Stichting zal de instandhouding van openbare scholen in de gemeenten Breda en Etten-Leur verzorgen. Daarbij oefenen de gemeenteraden van die gemeenten elk voor zich de taak van extern toezichthouder uit.

Gemeenteraden kunnen besluiten samen te werken bij het uitoefenen van hun taak als extern toezichthouder. Voor het schoolbestuur is die gemeentelijke samenwerking een belangrijke ontwikkeling. Het kan dan zakendoen met één gesprekspartner en hoeft zich niet meer met een aantal afzonderlijke gemeenteraden te verstaan. Die samenwerking kan worden vormgegeven in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Een minder vergaande vorm betreft het sluiten van een convenant met afspraken hoe de samenwerking van de gemeenteraden en het schoolbestuur goed kan verlopen.

Voor de onderwerpen die in een convenant geregeld kunnen worden, kan gedacht worden aan afspraken over het delen van informatie over het proces en de inhoud van de begroting en jaarrekening passend bij ieders rol vanuit de wet en de statuten, gezamenlijk jaarlijkse gesprek met de accountant op basis van de managementletter.

Er wordt nog onderzocht of het sluiten van een convenant wenselijk is. Insteek daarbij zal zijn een convenant op procedurele aspecten (afstemming, planning e.d.) zonder daarbij te treden in de bevoegdheden van de gemeenteraad.

3. Benoeming leden Raad van Toezicht

Op grond van artikel 48 lid 12 sub b Wpo komt de bevoegdheid tot benoeming van de leden van de Raad van Toezicht toe aan de gemeenteraad.

Personeel

De arbeidsvoorwaarden blijven gelijk voor het personeel in de stichting. Al het personeel valt al onder de huidige CAO PO. Qua secundaire arbeidsvoorwaarden wordt gekozen voor de beste regeling. Het personeelsbeleid wordt na de fusie geharmoniseerd.

Duurzaamheid

People

Dit voorstel betreft een fusie van stichtingen openbaar onderwijs.

Planet

Niet van toepassing

Profit

De fusie draagt bij aan een solide organisatie van het openbaar onderwijs, ook financieel.

Planning

Ook de Raad van Breda besluit in september/ oktober over het fusie-traject.

Na goedkeuring van de conceptstatuten wordt de akte van statuutwijziging en de akte van overdracht bij de notaris gepasseerd. Ingangsdatum van de fusie is 1 januari 2023.

Tegelijkertijd zullen de zogenaamde BRIN-mutaties worden doorgegeven aan DUO.

Na de fusiedatum 1 januari 2023 zal sprake van een separate ontbinding van Stichting LeerSaam waarvan op dat moment alle middelen en het personeel zullen zijn overgedragen aan Stichting Markant Onderwijs.

Communicatie en participatie

Communicatie

Het college van bestuur wordt geïnformeerd over de besluiten die door de afzonderlijke gemeenten Etten-Leur en Breda zijn genomen en de gemeenteraden worden uniform geïnformeerd over de fusie van de twee onderwijsorganisatie.

Participatie

In de afgelopen periode is onder begeleiding van een stuurgroep in diverse werkgroepen onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om te fuseren. Er zijn werkgroepen gemaakt met ouders, teamleden en GMR op het gebied van o.a. personeel, kwaliteit en financiën.

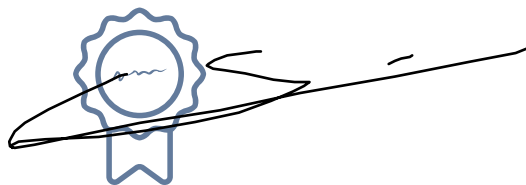
Verder hebben de beleidsadviseurs onderwijs en juristen van gemeente Etten-Leur en Breda samen opgetrokken om tot een eenduidig, integraal voorstel te komen.

Bijlagen

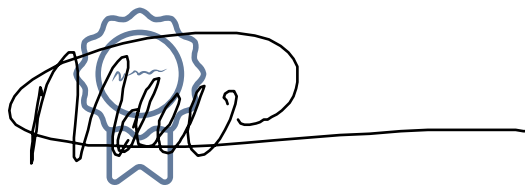
1. Aanbiedingsbrief colleges B&W fusie 26-4-22
2. Rapportage onderzoek samenwerking Leersaam - Markant 22-04-22
3. Formulier Model fusie-effectrapportage 8-4-22
4. Concept-statuten fusie Markant-Leersaam 13-07-2022
5. Beoogde leden Raad van Toezicht
6. Brief aan Leersaam positief advies fusie
7. Oude Statuten Leersaam uit 2013
8. Vergelijking statuten

Etten-Leur, 26 juli 2022

Burgemeester en wethouders,



Dhr. drs. C. Smits
gemeentesecretaris



Mw. dr. M.W.M. de Vries
burgemeester