GEMEENTE HEERENVEEN

Voorstel aan de gemeenteraad

Portefeuillehouder
Jelle Zoetendal
Datum collegebesluit
30 april 2021
Opsteller
Anna C. Teuben-Bokma
Registratie

Agendapunt

Onderwerp

Fusie openbaar en bijzonder voortgezet onderwijs en oprichting en statuten van de Stichting Onderwijsgroep Midden Friesland

Voorgesteld besluit

1. goedkeuring te verlenen aan de juridische fusie tussen de beide schoolbesturen voortgezet onderwijs, waarbij de Stichting Openbare Scholen Groep Sevenwolden (hierna: Sevenwolden) en de Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs in de regio Heerenveen en Joure (hierna: Bornego) optreden als 'verdwijnende stichtingen' en de nieuw door hen op te richten 'verkrijgende stichting' onder de naam Stichting Onderwijsgroep Midden-Friesland (hierna: OGMF) onder algemene titel de vermogens van de 'verdwijnende stichtingen' verkrijgt;
2. goedkeuring te verlenen aan de statuten van Stichting OGMF conform het finaal concept.

Inleiding

De schoolbesturen in het VO in de gemeente Heerenveen, Sevenwolden en Bornego, hebben het voornemen om een besturen-fusie aan te gaan om te komen tot een samenwerkingsbestuur zoals bedoeld in artikel 53c van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). De raad is hier in een bijeenkomst op 30 maart 2021 over geïnformeerd. Het college heeft in het kader van de fusie-effectrapportage (FER) op 6 april 2021 een positief advies afgegeven over de fusie. Beide schoolbesturen hebben ook vestigingen in de gemeenten De Fryske Marren en Leeuwarden. De twee colleges van deze gemeenten hebben ook een positief advies afgegeven[1]. De raad is over dit proces per brief geïnformeerd op 8 april 2021. De GMR van Sevenwolden en de MR van Bornego hebben formeel ingestemd met de fusie[1]. De minister heeft goedkeuring verleend aan de fusie[1]. Het is nu aan de raad van de gemeente Heerenveen om goedkeuring te verlenen aan de fusie c.q. de statuten van Stichting OGMF. Omdat de hoofdvestiging van de nieuwe stichting is gelegen in Heerenveen, hebben de raden van de gemeente Leeuwarden en van de gemeente De Fryske Marren geen wettelijke toezichthoudende taak op het bestuur van Stichting OGMF, evenmin als op haar voorlopers Sevenwolden en Bornego. Daarom hoeven die gemeenteraden ook niet in te stemmen met de statuten van Stichting OGMF.

[1] *niet alle processen waren afgerond bij het opstellen van dit voorstel: het college van de gemeente De Fryske Marren heeft positief geadviseerd; het positieve advies van het college van de gemeente Leeuwarden, de instemming van GMR/MR en de goedkeuring Minister zijn naar stellige verwachting. Deze voetnoot wordt verwijderd of aangepast zodra deze 3 genoemde besluiten genomen zijn.*

Motivering

Beoogd effect
Continuïteit van voldoend(e) (openbaar) voortgezet onderwijs

Argumenten
1.1 de schoolbesturen worden gevolgd in aanleiding/motief en doelen van de fusie
De belangrijkste aanleiding voor de fusie is de daling van het aantal leerlingen in de periode 2020 tot 2030 naar verwachting van tussen de 11% en 15%.
De doelen van de fusie tot een samenwerkingsbestuur zijn:

- borging van de diversiteit van aanbod aan voortgezet onderwijs, de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen en de werkgelegenheid voor het personeel in het werkgebied;
- borging van een gevarieerd en kwalitatief hoogwaardige thuisnabij onderwijsaanbod zowel op stichtingsniveau als op schoolniveau, met behoud van de levensbeschouwelijke identiteit van het bijzonder onderwijs en het openbare karakter van het openbaar onderwijs;
- het beter mogelijk maken in gezamenlijkheid, ook met andere partners, in de regio professioneel in te spelen op met name de gevolgen van de voortdurende demografische krimp;
- versterking van de beleidskracht en de bestuurskracht;
- versterking van het personeelsbeleid en -beheer;
- vergroten van de doelmatigheid;
- verevening en beperking van (financiële) risico's;
- stimuleren van het lerend vermogen tussen de scholen/vestigingen.

1.2 alle betrokkenen stemmen in met de fusie
Voorafgaande aan het starten van het fusieproces is een intentieverklaring opgesteld door de besturen, om onderzoek te doen naar de haalbaarheid en de gevolgen van een besturenfusie in de vorm van een samenwerkingsbestuur. Deze is vervolgens voorgelegd aan de GMR van Sevenwolden en de MR van Bornego. Met vertegenwoordigers van beide organen is vaak overleg gevoerd over de voortgang van het proces en de daarin te zetten stappen, onder meer over de wijze van uitvoering van de achterbanraadpleging bij de ouders en het personeel. De beide organen hebben wettelijk instemmingsrecht met de inhoud van het rapport waarin de haalbaarheid en de gevolgen van de beoogde besturenfusie zijn beschreven, waaronder ook de FER. Beide organen zijn (tegelijk met de adviesaanvraag aan het college) gevraagd formeel in te stemmen met de fusie, nadat op 24 maart 2021 de Raden van Toezicht de statutair vereiste goedkeuring hebben gegeven. *Verwacht wordt dat de GMR en de MR zullen instemmen met de fusie*.
Daarnaast zijn de ouders en het personeel geraadpleegd. Door middel van een brief is op hoofdlijnen aangegeven wat de aanleiding van de besturenfusie is, welke gevolgen dit heeft voor leerlingen, ouders en personeel en wat de rol is van de medezeggenschap. Aan ouders en personeel is de mogelijkheid geboden om binnen een redelijke termijn vragen te stellen of input te geven aan de beide medezeggenschapsorganen. De ingekomen reacties hebben de beide organen bij hun oordeelsvorming betrokken.

1.3 de continuïteit van het openbaar onderwijs in de gemeente Heerenveen is niet in gevaar
De gemeente(raad) is verantwoordelijk voor voldoend(e) openbaar onderwijs, maar het bevoegd gezag over het openbaar onderwijs ligt bij Sevenwolden. De bestuurskracht van de nieuwe stichting waarin de beide schoolbesturen opgaan, wordt juist versterkt door de

fusie. Het interne toezicht op de statutaire doelstelling van de nieuwe stichting blijft belegd bij een Raad van Toezicht. De wettelijke vastgelegde externe toezichtstaak van de raad op de continuïteit van het openbaar onderwijs blijft van kracht en wordt voor zover dit wettelijke verplicht is, in de nieuwe statuten geborgd (zie hierna onder 2.1).

1.4 overdrachtshandelingen en handelingen ten behoeve van ontbinding en vereffening zijn bij de juridische fusie niet nodig
In juridische zin is sprake van een fusie als bedoeld in artikel 309 van boek 2 Burgerlijk Wetboek (2:309 B.W.). Zo'n juridische fusie is, zoals de wet (in artikel 2:309 B.W. nader) bepaalt, '*de rechtshandeling van twee of meer rechtspersonen waarbij een van deze het vermogen van de andere onder algemene titel verkrijgt of waarbij een nieuwe rechtspersoon die bij deze rechtshandeling door hen samen wordt opgericht, hun vermogen onder algemene titel verkrijgt'*. Daarbij geldt (artikel 2:311 B.W.): '*Met uitzondering van de verkrijgende rechtspersoon houden de fuserende rechtspersonen door het van kracht worden van de fusie op te bestaan'* .

In dit geval treedt de nieuwe Stichting OGMF ('verkrijgende stichting') op als de stichting die de respectievelijke vermogens van de andere stichtingen, Sevenwolden en Bornego ('verdwijnende stichtingen'), onder algemene titel verkrijgt en houden Sevenwolden en Bornego van rechtswege op te bestaan. Overdrachtshandelingen met betrekking tot de overgaande vermogens en handelingen ten behoeve van de ontbinding en vereffening van de verdwijnende stichtingen zijn bij juridische fusie niet nodig. Door het passeren van de notariële fusieakte wordt de fusie (vermogensovergangen naar verkrijgende stichting en ophouden van bestaan van verdwijnende stichtingen) geëffectueerd, per 1 januari 2022. Dat de vermogensovergang plaatsheeft 'onder algemene titel' houdt in dat *alle* baten en lasten overgaan. Dit veronderstelt dat de fuserende stichtingen een deugdelijk en volledig beeld hebben van elkaars vermogen. Dat is het geval.

2.1 in de statuten van de nieuwe Stichting OGMF worden de wettelijke rol en bevoegdheden van de raad geborgd
In de huidige situatie is er op grond van artikel 42b van de WVO een wettelijke relatie tussen de raad en Sevenwolden. De rol en bevoegdheden van de raad hierin zijn gerelateerd aan de wettelijke zorgplicht voor de continuïteit van het openbaar onderwijs. Deze zorgplicht strekt zich niet uit tot het bijzonder onderwijs, in dit geval het christelijk onderwijs dat in stand wordt gehouden door Bornego. Het samenwerkingsbestuur van Stichting OGMF (ex artikel 53c WVO) is integraal verantwoordelijk voor de instandhouding van zowel scholen voor openbaar als van scholen voor christelijk onderwijs in het werkgebied. De rol en bevoegdheden van de raad gelden ook nu alleen ten aanzien van het openbare karakter en de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Deze zijn verankerd in de WVO en moeten (bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs zoals in onze gemeente het geval is ex artikel 42b WVO) nader worden/zijn vastgelegd in de statuten van de onderwijsinstelling. Dit is het geval in de statuten van Sevenwolden. In de statuten van Stichting OGMF zijn deze bevoegdheden grotendeels opnieuw dan wel met dezelfde strekking vastgelegd:
- besluiten tot opheffen van een openbare school;
- ontvangen van een jaarlijks verslag over de werkzaamheden van Stichting OGMF waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs;
- overleg over begroting vóór vaststelling door Stichting OGMF;
- overleg over jaarrekening vóór vaststelling door Stichting OGMF;
- goedkeuring verlenen aan statutenwijziging indien deze gemeentelijke bevoegdheden betreft;

- goedkeuring verlenen aan besluiten tot fusie en splitsing, indien gemeentelijke bevoegdheden worden beperkt.
Aanvullend hierop heeft de raad wettelijk (artikel 53c, lid 8 WVO) voor zover het openbaar onderwijs betreft, altijd de bevoegdheid om maatregelen te nemen ingeval van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet van het schoolbestuur (met name door zelf in het bestuur te voorzien) en dat de gemeente het bestuur van een school kan overnemen indien het schoolbestuur de school wil sluiten. Deze laatste bevoegdheden zijn in de statuten van Stichting OGMF verwoord, hoewel dit voor hun werking niet is vereist.

Risico's of kanttekeningen

1.1 het verzelfstandigde openbaar onderwijs komt verder op afstand te staan van de raad

Door de fusie bestaat er geen zelfstandige stichting meer die alleen de belangen behartigt van het openbaar onderwijs. De nieuwe stichting houdt afzonderlijke scholen voor openbaar en voor christelijk onderwijs in stand (*'alsmede, al dan niet informele, samenwerkingsscholen en al hetgeen daarmee verband houdt en daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimte zin'*). Door de fusie met het bijzonder onderwijs krijgt de raad minder bevoegdheden met betrekking tot de grondwettelijke zorgplicht voor het openbaar onderwijs. De wetgever heeft dit zo bepaald. Maar de aanleiding voor en de motieven van de fusie geven het belang aan voor het in stand kunnen houden van scholen voor openbaar onderwijs heeft. Dit betekent dat door het versterken van de bestuurskracht bij bundeling met het Bornego (het enige andere bevoegd gezag binnen het voortgezet onderwijs in Heerenveen e.o), het voorbestaan van het openbaar onderwijs beter wordt geborgd. Het interne toezicht op het bestuur van Stichting OGMF blijft bij de RvT, net als in de huidige situatie. Het externe toezicht blijft voorbehouden aan de raad, maar wel zonder de mogelijkheid zich te mengen in de benoeming ca van (een deel van) de RvT. De raad zou zich in het andere geval ook mengen in het toezicht op het bijzonder onderwijs en dat is wettelijke niet toegestaan en bovendien onwenselijk. Het is daarnaast belangrijk dat de RvT functioneel en collegiaal toezicht kan houden op de statutaire doelstellingen en op de werkzaamheden, verplichtingen en bevoegdheden van het CvB (zie verder hierna onder 1.2).
Het belangrijkste toezichtinstrument van de raad is dat het CvB de begroting en de jaarrekening pas kan goedkeuren als er overleg is geweest met de raad. De wetgever beperkt het toetsingskader van de raad bij het overleg over de begroting en jaarrekening wel, maar dat is niet anders dan in de huidige situatie met Sevenwolden. De gemeentelijke toezichttaak is niet gericht op de kwaliteit van het onderwijs, of het doelmatig en rechtmatig inzetten van de middelen. Dit toezicht is altijd voorbehouden aan de RvT. Het kader verwijst naar de specifieke gemeentelijke taak om zorg te dragen voor voldoende openbaar onderwijs. En in dat kader moet het mogelijk zijn in het overleg met het CvB consensus te bereiken over de begroting en jaarrekening. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan de raad maatregelen nemen die hij nodig acht indien hij van mening is dat er sprake is van ernstige taakverwaarlozing of strijd met de wet. Dit kan in het uiterste geval leiden tot een bestuursrechtelijke procedure om via de rechter duidelijkheid te krijgen of uit de begroting en/of jaarrekening blijkt dat er sprake is van ernstige taakverwaarlozing en/of strijd met de wet.

1.2 de raad heeft geen bevoegdheden meer ten aanzien van de Raad van Toezicht

Een bevoegdheid die in de statuten van Sevenwolden wel was opgenomen, maar niet meer in de statuten van Stichting OGMF, heeft betrekking op de bemoeienis van de raad met de Raad van Toezicht (hierna: RvT). De artikelen in de WVO die betrekking hebben op de besturenfusie ex artikel 53c, bevatten geen regeling (lees: verplichtingen)

hiervoor. Het bepalen van de omvang van de RvT en het benoemen van een deel van de leden van de RvT en eventueel schorsing of ontslaan van leden van de RvT is volgens de nieuwe statuten voorbehouden aan de RvT zelf. Belangrijke taak van de RvT is het benoemen (en schorsen en ontslaan) van de leden van het College van Bestuur (hierna: CvB). Dit CvB bestaat uit een door de RvT te bepalen aantal leden van ten hoogste twee. Bij wijze van overgangsregeling hebben de huidige twee Raden van Toezicht na overleg met de beide bestuurders, de MR van Bornego en de GMR van Sevenwolden, benoemingsprocedures vastgesteld voor de totstandkoming van de nieuwe RvT en het nieuwe CvB. Zij laten zich hierbij begeleiden en ondersteunen door onafhankelijk externe deskundigen. Beide procedures zijn gestart en worde naar verwachting half juni 2021 afgerond.

1.3 fuseren vereist een goede financiële basis
De beide besturen denken gezamenlijk hun financiële positie te kunnen versterken. In het fusierapport is een analyse gemaakt van de Balans en Staat van baten en lasten 2017, 2018 en 2019 en de meerjarenbegroting van 2020-2023 van beide stichtingen. Hieruit kan geconcludeerd worden, dat beide schoolbesturen een uitstekende financiële uitgangspositie hebben. De financiële kengetallen met betrekking tot liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit en weerstandsvermogen liggen (ruim) boven de signaleringsgrenzen. Dit betekent dat de nieuwe stichting op de korte en lange termijn aan de verplichtingen kan voldoen. Wel zal de nieuwe stichting beleidskeuzes moeten maken om tot een sluitende begroting te komen. Met een gezamenlijk vermogen van € 20 miljoen per 31 december 2020 is er een stevige financiële basis die geen belemmering vormt om te fuseren.

Communicatie en participatie

Boodschap	**Doelgroep**	**Via welk middel**	**Door wie**	**Wanneer**
Goedkeuring verleend aan de fusie tot het samenwerkingsbestuur van Stichting OGMF en aan de statuten van deze stichting	Sevenwolden en Bornego	Brief	College	Na raadsbesluit van 10 juni 2021

Financiën
De fusie heeft geen financiële gevolgen voor de gemeente.

Bijlagen

- verzoek om goedkeuring te verlenen aan de fusie en aan de statuten van Stichting OGMF d.d. 25 maart 2021;
- fusierapport 'Samen werken in een samenwerkingsbestuur' van maart 2021 met 4 bijlagen:
    - de schoolportretten;
    - de conceptstatuten van Stichting Onderwijsgroep Midden-Friesland finaal concept;
    - de harmonisatievoorstellen arbeidsvoorwaarden en personele regelingen;
    - de fusie-effectrapportage.

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,

de secretaris,	de burgemeester,
de heer J. van Leeuwestijn	de heer T.J. van der Zwan

Onderwerp

De raad van de gemeente Heerenveen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 30 april 2021

gelet op
- artikel 42b, lid 7 jº artikel 53c van de Wet op het Voortgezet Onderwijs;
- artikel 25, lid 2 van de statuten van Stichting OSG Sevenwolden d.d. 24 maart 2017;

Besluit

1. goedkeuring te verlenen aan de juridische fusie tussen de beide schoolbesturen voortgezet onderwijs, waarbij de Stichting Openbare Scholen Groep Sevenwolden en de Stichting voor Christelijk Voortgezet Onderwijs in de regio Heerenveen en Joure optreden als 'verdwijnende stichtingen' en de nieuw door hen op te richten 'verkrijgende stichting' onder de naam Stichting Onderwijsgroep Midden-Friesland (OGMF) onder algemene titel de vermogens van de 'verdwijnende stichtingen' verkrijgt;

2. goedkeuring te verlenen aan de statuten van Stichting OGMF conform het finaal concept.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 10 juni 2021.

de griffier,	de voorzitter,
mevrouw L. Roest-Jonkers	de heer T.J. van der Zwan