

Portefeuillehouder

Broekhuizen |

Datum collegebesluit

8 maart 2016 |

Opsteller

Marion Mulder |

Registratie

GF16.20031 |

Agendapunt

9 |

Onderwerp

Aangaan holdingstichting schoolbesturen Primus en De Basis.

Voorstel

1. De statutenwijziging van Stichting Openbaar Scholennetwerk De Basis Heerenveen goed te keuren overeenkomstig bijgaand concept;
2. de statutenwijziging van Stichting Openbaar Primair Onderwijs Skarsterlân (Primus) goed te keuren overeenkomstig bijgaand concept;
3. in te stemmen met de oprichting van de holdingstichting AmbiOn en met de statuten van AmbiOn, overeenkomstig bijgaand concept, e.e.a. in lijn met de gewijzigde statuten van De Basis en Primus;
4. de Stichting AmbiOn te benoemen als bestuurder ('bestuursstichting') van Primus en De Basis, overeenkomstig de gewijzigde statuten van Primus en De Basis, zulks met aftreden van de zittende leden van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van Primus resp. van het bestuur en van de Raad van Toezicht van De Basis.

Aanleiding

De Basis en Primus houden de openbare basisscholen in stand in de gemeenten Heerenveen en De Fryske Marren. In de gemeente Heerenveen valt alleen de basisschool It Fiifde Sté te Haskerdijken onder het bestuur van Primus. Deze school sluit echter per 1 augustus 2016. Tot die tijd heeft ook de gemeente Heerenveen wettelijke verplichtingen ten aanzien van Primus en de onder haar ressorterende school. Dat is dan ook de reden dat nu ook nog ingestemd moet worden met de statutenwijziging van Primus, waarin hiervoor een overgangsregeling is opgenomen (artikel 15).

Beide stichtingen ervaren de laatste jaren krimp van de leerlingaantallen op hun scholen en daarmee krimp van hun organisaties. Hierdoor is het moeilijk om het kwaliteitsniveau van bestuur, staf en toezicht te borgen.

De Basis en Primus hebben de wenselijke inhoud en vorm van een mogelijke samenwerking in de afgelopen jaren (2014 en 2015) zorgvuldig onderzocht. Op basis daarvan hebben zij vastgesteld dat inhoudelijke samenwerking op de niveaus van toezicht, bestuur en staf wenselijk is, maar dat beide groepen scholen minder verwantschap vertonen. Men heeft om die reden gezamenlijk geconstateerd dat een integrale bestuurlijke fusie van beide stichtingen niet de meest passende vorm van samenwerking is.

Een goed alternatief is gevonden in de vorming van een 'holdingstructuur' waarin in feite wordt gefuseerd op het niveau van bestuur, toezicht en staf, terwijl daaronder de beide scholenorganisaties De Basis en Primus als dochters van deze holding in stand blijven. Hiermee blijft het eigen karakter en het inhoudelijke beleid van beide schoolorganisaties in tact. Bijvoorbeeld op gebied van het onderwijsbeleid of op gebied van het

personeelsbeleid (werkgelegenheidsbeleid vs ontslagbeleid).

Het bestuur van de Holding kan inhoud en tempo van de samenwerking kiezen passend bij de scholenorganisaties en hun fase van ontwikkeling.

Ook is het mogelijk dat in deze holdingstructuur nieuwe partners relatief eenvoudig een plek kunnen krijgen. Dit past in de behoefte om nauw samen te werken met andere organisaties in de keten van de doorlopende leerlijn van kinderen zoals bij de integrale kindcentra. De schoolbesturen vragen de gemeenten om de Statuten goed te keuren. De rol van de raad is om de statuten formeel goed te keuren. Het toetsingskader van uw raad wordt gevormd door wet- en regelgeving, met name de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). De statuten dienen niet in strijd te zijn met wet- en regelgeving; de bevoegdheden van uw raad moeten onaangetast blijven en de continuïteit van het openbaar onderwijs mag niet in gevaar komen.

Overwegingen

De voorgestelde holdingstructuur sluit maximaal aan bij de behoefte van De Basis en Primus om samen te werken. Het bundelt krachten op het niveau van staf, bestuur en (intern) toezicht en biedt tegelijkertijd ruimte voor ontwikkeling passend bij beide scholen.

Het is een vorm die het beste past bij het commitment van beide partijen ten aanzien van deze samenwerking; men kiest voor een relatief zware en duurzame vorm van bestuurlijke samenwerking. Er is een breed draagvlak voor deze structuur binnen beide organisaties; de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden hebben ingestemd met de keuze van de holding en in de nieuwe structuur is nadrukkelijk aandacht besteed aan een adequate medezeggenschapstructuur op het niveau van de holding.

De holdingstructuur komt in andere domeinen van de semi-publieke sector regelmatig voor, maar is voor het primair onderwijs relatief nieuw. In de bestaande formulering van de WPO is hier dan ook niet expliciet rekening mee gehouden; anderzijds lijkt de WPO aan de holdingstructuur ook niet in de weg te staan; de structuur is toekomstbestendig in de snel veranderende (onderwijs)omgeving.

De bevoegdheden van de raad ten aanzien van de dochterstichtingen blijven gelijk; in aanvulling op deze bevoegdheden krijgen de gemeenten in de holdingstructuur nog aanvullende bevoegdheden.

Het toetsingskader van de raad.

Bij de voorgestelde holding bestaat het toetsingskader voor de raad uit de volgende aspecten:

- a. Is de holding wettelijk toegestaan?
- b. Is de continuïteit van het openbaar onderwijs gewaarborgd?
- c. Is de toezichthoudende taak van de gemeenteraad gewaarborgd?

Deze aspecten worden hieronder stuk voor stuk belicht:

Ad a) Is een holding wettelijk toegestaan?

In de WPO is met dergelijke nieuwe organisatievormen niet expliciet rekening gehouden. Anderzijds lijkt de WPO de holdingstructuur ook niet in de weg te staan. Op verschillende plaatsen in Nederland zijn schoolbesturen bezig de mogelijkheden van deze organisatievorm te onderzoeken.

Om die reden wordt er in holding een zgn. terugval-optie mogelijk gemaakt: mocht op enig moment blijken dat de holding wettelijk niet is toegestaan, òf mocht door een toekomstige wetswijziging de holding niet meer wettig zijn, dan wordt teruggevallen op

de situatie zonder holding. Hierdoor lopen de schoolbesturen niet het risico dat ze terecht komen in een onwettige situatie waar ze niet meer uit kunnen.

Ad b) Is de continuïteit van het openbaar onderwijs gewaarborgd?

Het tweede aspect waarop de raad de holding moet toetsen is of de continuïteit van het openbaar onderwijs is gewaarborgd.

Dat is naar onze mening het geval. De continuïteit van de twee afzonderlijke stichtingen zou op den duur waarschijnlijk onder druk komen te staan vanwege de krimp, maar gezamenlijk kunnen ze dergelijke uitdagingen het hoofd bieden. Weliswaar biedt de holding geen oplossing voor de krimp zelf, maar de holding biedt wel voordelen op het gebied van efficiency en samenwerking. Overigens is dit voordeel niet voorbehouden aan de holding; andere samenwerkingsvormen zoals fusie of personele unie bieden ditzelfde voordeel.

Ad c) Is de toezichthoudende taak van de raad gewaarborgd?

Uiteraard kan de raad niet akkoord gaan met een organisatievorm van het openbaar onderwijs wanneer zij daardoor de toezichthoudende taak, die zij vanuit de wet heeft, niet meer (of maar gedeeltelijk) kan uitvoeren. De toezichthoudende taak van de raad moet zijn geborgd in de statuten. Dat is het geval; ook in de holding behoudt de raad de bevoegdheid om de begroting en jaarrekening van het eigen schoolbestuur (in ons geval De Basis) goed te keuren en in te stemmen met statutenwijziging en ontbinding. Daarnaast is in de statuten van de holding opgenomen (artikel 4, lid 3) dat de beide raden hun bevoegdheden niet gezamenlijk uitoefenen, maar elk afzonderlijk.

Wel is een enkele wijziging in de Statuten van De Basis aangebracht m.b.t. het moment van het aan de raad ter goedkeuring aanbieden van de begroting: in de huidige statuten van De Basis wordt de begroting aangeboden aan de raad uiterlijk 1 november (artikel 19, lid 2). In de nieuwe statuten staat 1 januari (artikel 6, lid 2). De reden daarvoor is dat het dan mogelijk is om de wijzingen die het Ministerie doorvoert in december, mee te nemen in de begroting. Het is dan echter niet meer mogelijk deze voor 1 februari door de raad te laten goedkeuren. De datum van 1 januari staat in de WPO vermeld (artikel 48) in die zin dat de raad 'de maatregelen neemt die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen' indien de begroting niet voor 1 februari is goedgekeurd. Dit is dan ook een termijn van orde. Het voorstel komt overeen met de huidige uitvoeringspraktijk waarin De Basis uitstel krijgt voor het indienen van de begroting tot 1 januari.

Effecten

In de nieuwe situatie blijven de 'dochterstichtingen', Primus en De Basis, bevoegde gezagsorganen volgens de WPO. De identiteit van hun bestuur wordt straks wel anders. Op dit moment hebben de beide organisaties eigen bestuurders en toezichthouders; dit zijn natuurlijke personen. In de nieuwe situatie hebben de beide organisaties dezelfde bestuurder, namelijk de holdingstichting. Dit is een rechtspersoon, geen natuurlijke persoon.

De holdingstichting heeft op haar beurt wel een bestuur en raad van toezicht die uit natuurlijke personen bestaan. De gewenste en ook wettelijk ingegeven governance zit dus 'verdisconteerd' in de holdingstichting.

Beleid en regelgeving

Het wettelijk kader voor bestuur en toezicht openbaar onderwijs (governance) wordt gevormd door de Grondwet en de WPO. Daarnaast is de Wet normering bezoldiging

topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) van toepassing.

Deze laatste gaat over de normering van de salarissen van deze topfunctionarissen. De beide schoolbesturen vallen uiteraard onder deze wet. Het is van belang in de statuten toe te voegen, dat ook de holdingstichting zelf gebonden is aan de WNT 'als ware zij zelve bevoegd gezag'. Zonder deze toevoeging zou de holdingstichting niet onder de WNT vallen.

Van belang is dat de in de statuten de vereisten uit de WPO zijn vertaald met betrekking tot de doorgevoerde scheiding tussen bestuur en toezicht.

Met ingang van 1 januari 2011 is bij de Basis al sprake van deze scheiding met een Raad van toezicht en een directeur-bestuurder. Deze directeur-bestuurder vormt het bevoegd gezag volgens de WPO en treedt in de bevoegdheden van het college. De Raad van Toezicht treedt in de bevoegdheden van de gemeenteraad.

De gemeenteraad houdt echter tegelijkertijd haar bevoegdheden; hierdoor is er sprake van dubbel toezicht, zij het dat het toetsingskader van de raad beperkt is.

De raad heeft en houdt de volgende bevoegdheden op basis van de WPO ten aanzien van de dochterstichting De Basis zoals die zijn verwoord in de (nieuwe) statuten van De Basis:

- goedkeuringsrecht op de begroting (artikel 6, lid 2) en jaarrekening (artikel 10, lid 3) van de Basis;
- informatierecht ten aanzien van de meerjarenbegroting (artikel 6, lid 2)
- instemmingsrecht met wijziging van de Statuten van De Basis (artikel 11, lid 1);
- goedkeuringsrecht bij ontbinding en vereffening (artikel 13, lid 1)

Daarnaast houdt de raad op grond van artikel 48, lid 11 WPO altijd de bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of het functioneren in strijd met de wet, zelf te voorzien in het bestuur van de scholen en zo nodig de stichting De Basis te ontbinden.

Daarnaast krijgen de raden de volgende aanvullende bevoegdheden:

- de bevoegdheid om de bestuurder (=holding) van (in ons geval) de Basis te benoemen, te schorsen en te ontslaan; zij het dat van deze bevoegdheid om te benoemen in de holdingstructuur in beginsel slechts eenmalig gebruik wordt gemaakt door het benoemen van de rechtspersoon holdingstichting als bestuurder (artikel 5, lid 2 statuten De Basis);
- de bevoegdheid om leden van de Raad van Toezicht van de holdingstichting te benoemen (artikel 9, lid 4 statuten holdingstichting);
- instemmingsrecht met wijziging van de statuten (artikel 15, lid 1 statuten holdingstichting);
- instemmingsrecht bij besluit tot juridische fusie en splitsing (artikel 12 statuten De Basis);
- de bevoegdheid om in bepaalde omstandigheden de holdingstichting te verlaten, geregeld in de 'terugval-optie' (artikel 9 statuten De Basis).

Van belang is verder dat in de statuten van de holdingstichting limitatief de stichtingen zijn genoemd waarover het holdingstichting het bestuur voert, n.l. Primus en De Basis (artikel 2, lid 2). Dit betekent dat indien de holdingstichting de wens heeft andere 'dochterstichtingen' toe te laten, daarvoor een Statutenwijziging nodig is. Voor elke Statutenwijziging is de voorafgaande instemming van de raad nodig, dus ook hiervoor.

Financiën, risico's en beheersmaatregelen

De risico's in de nieuwe situatie zijn grotendeels gelijk aan de risico's die er nu zijn. De gemeente is verantwoordelijk voor voldoende openbaar onderwijs; deze taak ligt verankerd in de Grondwet. Wanneer de continuïteit van het openbaar onderwijs in

gevaar komt, b.v. bij ernstige taakverwaarlozing of een faillissement van het schoolbestuur, dan heeft de raad de bevoegdheid om in te grijpen. Dit is onafhankelijk van de organisatievorm van het schoolbestuur en is nu ook al zo.

Er is geen sprake van een financieel risico voor de gemeente. In de holdingstructuur behouden de beide schoolbesturen hun zelfstandigheid. De boekhoudingen blijven strikt van elkaar gescheiden. De Basis en Primus maken elk net als voorheen een eigen jaarrekening op en dienen deze in bij het Ministerie van OCW. Er is geen sprake van (hoofdelijke) aansprakelijkheid voor elkaars verplichtingen. De bekostiging van de schoolbesturen blijft plaats vinden door het Ministerie. De dochterstichtingen bekostigen gezamenlijk de holdingstichting.

Een gezonde financiële positie van het schoolbestuur is wel een belangrijke voorwaarde voor het in stand kunnen houden van de openbare scholen. Vandaar de bevoegdheid van de raad om de begroting goed te keuren en in te stemmen met de jaarrekening en kennis te nemen van de meerjarenbegroting. Op deze manier kan de raad de financiële positie van het schoolbestuur, in casu de dochterstichting De Basis bewaken. Het toetsingskader van de raad ten aanzien van de financiën is beperkt. De raad kan zijn goedkeuring aan een begroting slechts onthouden vanwege:

- strijd met de wet;

- strijd met het algemeen belang (o.a. het financieel belang van de gemeente).

De Raad van Toezicht heeft een breder toetsingskader zoals de kwaliteit van het onderwijs en het doelmatig en rechtmatig inzetten van middelen.

Het is niet met 100% zekerheid te zeggen of een holding wettelijk is toegestaan. Het ministerie van OCW heeft desgevraagd aangegeven dat OCW hierin voorlopig ook geen duidelijkheid kan verschaffen. Wel staat OCW positief tegenover innovatieve samenwerkingsvormen van het onderwijs.

De statuten zijn getoetst door een externe notaris; deze geeft aan dat het construct goed is en heeft nog gewezen op het alternatief van de personele unie. De schoolbesturen kiezen echter bewust niet voor deze vorm. De holding past beter bij het commitment en leidt tot een bestuurlijke eenheid en biedt een meer duurzame oplossing; zeker als er nog meer dochters zouden aansluiten.

De holdingstructuur leidt voor de gemeenten Heerenveen en De Fryske Marren tot een vorm van samenwerking. Een mogelijk risico zou kunnen zijn verschil van inzicht tussen de beide gemeenten. Dit heeft echter geen (duurzame) gevolgen. De raden blijven immers als voorheen bij hun 'eigen' schoolbestuur betrokken en dus niet bij 'elkaars' schoolbestuur. Verder hebben de gemeenten elk voor zich de bevoegdheid om de holdingstichting door een andere bestuurder te vervangen (zij het dat dit dan een - andere- bestuurstichting moet zijn) en tenslotte ook de bevoegdheid om de terugvaloptie in te roepen.

Verder zou er sprake kunnen zijn van belangentegenstelling tussen de dochterstichting en holdingstichting. De holdingstichting handelt echter niet voor zichzelf maar altijd in functionele zin voor het bevoegd gezag. Dit betekent dat de holding handelt als bestuurder ingevolge de WPO en daarnaast is gebonden aan haar eigen statuten. De handelingsvrijheid van de holdingstichting is daarmee genormeerd en toetsbaar. Op deze wijze kan het zich niet voordoen dat de dochterstichting en de holdingstichting anders denken bijvoorbeeld over de opheffing van een school.

Bij een mogelijke belangentegenstelling tussen De Basis en Primus is het aan de holdingstichting om daarover, met inachtneming van de belangen van beide dochterstichtingen een besluit te nemen.

De holdingstructuur komt in andere domeinen van de semi-publieke sector regelmatig voor, maar is voor het primair onderwijs relatief nieuw. In de bestaande formulering van de WPO is hier dan ook niet expliciet rekening mee gehouden; anderzijds lijkt de WPO aan de holdingstructuur ook niet in de weg te staan.

In de statuten van de dochterstichtingen is om voorgaande redenen een bijzondere bepaling opgenomen (artikel 9). Deze bijzondere bepaling beoogt de gemeenten (ieder afzonderlijk) de bevoegdheid te geven te besluiten de holdingstructuur te verlaten ('terugval-optie'). De raad kan daartoe gemotiveerd besluiten, indien de holdingstructuur niet (langer) is te verenigen met de gemeentelijke verantwoordelijkheden met betrekking tot het primair onderwijs. Het college kan daartoe besluiten, indien blijkt dat de holdingstructuur niet is te verenigen met de huidige of toekomstige wetgeving, bijv. een wetwijziging waardoor de holding straks niet meer mogelijk is, of een uitspraak van het ministerie dat de holding toch niet conform de WPO blijkt te zijn. Het college zal een dergelijk besluit altijd voorleggen aan de raad gezien het zwaarwichtige karakter. Het gevolg van een dergelijk besluit van raad of college is dat automatisch wordt teruggevalLEN op een bestuursstructuur, in ons geval voor De Basis, die voldoet aan de eisen van de WPO. Een statutenwijziging is daarvoor niet nodig, omdat dit al in de bepalingen is verwerkt.

Vervolgaanpak

Na goedkeuring van de gemeenteraden van beide gemeenten zullen de akten van oprichting van de statuten van de holdingstichting en de akte van wijzigingen van de statuten van De Basis en Primus door de notaris worden gepasseerd.

Met de goedkeuring van de oprichtingsakte van de holdingstichting benoemt uw raad tevens de holdingstichting als bestuurder van de dochterstichtingen De Basis en Primus. Bij het in werking treden van de statuten van de holdingstichting wordt de Raad van Toezicht, zover nodig bij wege van overgangsregeling in afwijking van de statuten, gevormd door de zes personen die zijn genoemd in de statuten (artikel 20, lid 2); het bestuur wordt gevormd door één persoon die is genoemd in de statuten (artikel 20, lid 1).

Communicatie

Het besluit van uw gemeenteraad zal schriftelijk worden gecommuniceerd met de schoolbesturen De Basis en Primus.

Relevante informatie

- Akte van oprichting statuten Holdingstichting AmbiOn
- Akte van wijziging statuten Stichting Scholennetwerk De Basis Heerenveen
- Akte van wijziging statuten Stichting Openbaar Onderwijs Primus Skarsterlân.

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,
de secretaris,

de burgemeester,

de heer F.H. Perdok

de heer T.J. van der Zwan

Onderwerp

Aangaan holdingstichting schoolbesturen Primus en De Basis |

De raad van de gemeente Heerenveen;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 8 maart 2016;

gelet op,
artikel 48 lid 7 van de Wet op het Primair Onderwijs en op artikel 20, lid 1 van de
geldende statuten van de Basis zoals vastgesteld op 1 mei 2012;

overwegende dat, de besturen van de Stichting Openbaar Scholennetwerk De Basis
Heerenveen en Stichting Openbaar Primair Onderwijs Skarsterlân (Primus) verzocht
hebben de aangeboden oprichtingsstatuten van de Holdingstichting AmbiOn goed te
keuren en de gewijzigde statuten van beide stichtingen goed te keuren; |

Besluit

1. De statutenwijziging van Stichting Openbaar Scholennetwerk De Basis Heerenveen goed te keuren overeenkomstig bijgaand concept d.d. 26 februari 2016;
2. de statutenwijziging van Stichting Openbaar Primair Onderwijs Skarsterlân (Primus) goed te keuren overeenkomstig bijgaand concept d.d. 26 februari 2016;
3. in te stemmen met de oprichting van de holdingstichting AmbiOn en met de statuten van AmbiOn, overeenkomstig bijgaand concept d.d. 26 februari 2016, e.e.a. in lijn met de gewijzigde statuten van De Basis en Primus;
4. de Stichting AmbiOn te benoemen als bestuurder ('bestuursstichting') van Primus en De Basis, overeenkomstig de gewijzigde statuten van Primus en De Basis, zulks met aftreden van de zittende leden van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van Primus resp. van het bestuur en van de Raad van Toezicht van De Basis. |

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 18 april 2016.

de griffier,

de voorzitter,

mevrouw W.J.M.A. Jansen

de heer T.J. van der Zwan