

**Voorstel aan de gemeenteraad****Portefeuillehouder**

Jelle Zoetendal

Datum**collegebesluit**

7 april 2020

OpstellerAnna C. Teuben-
Bokma**Registratie****GF20.20039****Agendapunt****14****Onderwerp**

Fusie primair openbaar onderwijs en oprichting en statuten van (fusie)stichting Ambion

Voorgesteld besluit

1. goedkeuring te verlenen aan de juridische fusie binnen het openbaar primair onderwijs. Daarbij treedt de Stichting Openbaar Primair Onderwijs De Basis als 'verkrijgende stichting' op en verkrijgt zij onder algemene titel de respectievelijke vermogens van Stichting Onderwijsgroep Primus en de holdingstichting Ambion als 'verdwijnde stichtingen'; Stichting Onderwijsgroep Primus en holdingstichting Ambion houden van rechtswege op te bestaan;

2. in te stemmen met de statutenwijziging van De Basis in verband met deze fusie, omvattende wijziging van haar naam naar Stichting Ambion en voorts in te stemmen met het vormen van het College van Bestuur bestaande uit 1 lid en van de Raad van Toezicht bestaande uit 5 leden (en deze leden van de Raad van Toezicht aldus te benoemen), overeenkomstig bijgaande concept statuten d.d. 31 januari 2020.

Inleiding

In 2016 zijn de beide schoolbesturen De Basis en Primus een holdingstructuur aangegaan met Stichting Ambion. De Stichting Ambion treedt op als bestuurder van de beide stichtingen voor openbaar primair onderwijs in de gemeente Heerenveen respectievelijk in de gemeente De Fryske Marren¹ (De Basis en Primus). De 3 stichtingen hebben het voornemen om juridisch in elkaar op te gaan. De raad is in een gezamenlijke bijeenkomst met de raad van De Fryske Marren op 3 februari 2020 geïnformeerd hierover. Het college heeft in het kader van de Fusie Effect Rapportage (FER) op 11 februari 2020 een positief advies afgegeven over de fusie. De raad is hierover met een brief op 11 februari 2020 geïnformeerd. Hetzelfde is gebeurd in de gemeente De Fryske Marren. De minister heeft vervolgens op grond van de FER op 18 maart 2020 goedkeuring verleend aan de fusie. Het is nu aan de raad van de gemeenten Heerenveen en De Fryske Marren om in te stemmen met de fusie en (voor de gemeente Heerenveen) met de gewijzigde statuten van De Basis, die als (fusie)Stichting de naam Ambion aanneemt en zetelt in Heerenveen; het bestuur en de Raad van Toezicht van de holdingstichting vormen het bestuur en de Raad van Toezicht van de (fusie)stichting Ambion. De inhoud van dit raadvoorstel is afgestemd met de gemeente De Fryske Marren. Besluitvorming over een raadsvoorstel van dezelfde strekking is voorzien in de raadsvergadering van De Fryske Marren op 27 mei 2020.

¹ (hierna: het bestuur)

Motivering

Beoogd effect

Continuïteit van voldoende(e) openbaar primair onderwijs.

Argumenten

1.1 het bestuur wordt gevolgd in de motieven en doelen van de fusie

De belangrijkste motieven zijn dat de fusie (zie ook bijgaande FER pagina's 7 en 8, onder 1.3):

- tot efficiency en synergie tussen de beide schoolbesturen leidt; de huidige verschillen binnen de bestaande holdingstichting zijn nu al minimaal;
- tot een betere borging en versterking van de positie van het openbaar onderwijs in de beide gemeenten leidt;
- het beter mogelijk maakt professioneel in te spelen op de veelheid aan ontwikkelingen die op het onderwijs af komen, met name ook in relatie tot de voortdurende leerlingenkrimp de komende jaren.

De belangrijkste (gekwantificeerde) doelen zijn (zie ook bijgaande FER pagina 8, onder 1.5):

- versterken slag- en daadkracht
- vergroten en vergemakkelijken samenwerking tussen de scholen van Ambion
- versterken van de profilering van het openbaar basisonderwijs in de regio
- versterken imago als aantrekkelijke werkgever door vergroten schaalgrootte
- vergroten van de efficiëntie van het servicebureau
- versterken van de bekendheid van Ambion als organisatie met ambitie in onderwijs

1.2 alle betrokkenen stemmen in met de fusie

Voorafgaande aan het starten van het fusieproces is een intentieverklaring opgesteld door het bestuur en deze is ondertekend door de GMR zowel van De Basis als van Primus. Daarnaast zijn de ouders digitaal geraadpleegd: 211 ouders hebben gereageerd, waarvan er 87,7% positief is over de fusie. Alle ouders zijn daarna geïnformeerd over de uitkomsten van deze ouderraadpleging en wat er is gedaan met de genoemde bezwaren van 12,3% van de ouders die negatief waren over de fusie (zie bijgaande FER pagina 9, onder 2.3). Verder hebben beide GMR-en ingestemd met de concept FER (zie bijgaande FER, pagina 6, voorbereidingsfase²).

² De onderdelen genoemd in de voorbereidingsfase zijn uitgevoerd volgens schema t/m 9 december 2019; daarna aangepaste planning.

Tot slot heeft de Minister voorafgaande aan de goedkeuring geoordeeld dat het fusieproces zorgvuldig is doorlopen en dat de medezeggenschapsraden het eens zijn met de fusie.

1.3 de continuïteit van het openbaar onderwijs in de gemeente Heerenveen is niet in gevaar

De gemeente(raad) is verantwoordelijk voor voldoende(e) openbaar onderwijs, maar het bevoegd gezag over het openbaar onderwijs ligt bij de beide schoolbesturen, nu het openbaar onderwijs is verzelfstandigd (en dat is in beide gemeenten het geval). De bestuurskracht (en daarmee de continuïteit van het openbaar onderwijs) van de nieuwe stichting waarin de beide schoolbesturen opgaan, wordt juist versterkt door de fusie. Dat is ook de reden waarom deze intergemeentelijke fusies van schoolbesturen voor primair openbaar onderwijs steeds meer plaats vinden, ook in Fryslân (b.v. Stichting Comprix, in 2017 ontstaan uit Stichting Comperio Weststellingwerf en Stichting Primo Ooststellingwerf en Opsterland, wat zelf dus ook al een intergemeentelijke stichting was).

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 308 van boek 2 Burgerlijk Wetboek (2:308 B.W.). Zo'n juridische fusie is, zoals de wet (in de artikelen 2:309 en 311 B.W. nader) bepaalt en enigszins geparafraseerd naar deze fusie, *'de rechtshandeling van twee of meer stichtingen waarbij één van deze stichtingen ('de verkrijgende stichting') het vermogen van de andere stichtingen ('de verdwijnende stichtingen') onder algemene titel verkrijgt en die andere stichtingen door het van kracht worden van de juridische fusie ophouden te bestaan.'*

Er is gekozen voor deze variant van juridische fusie om praktische redenen:

- Het bestuursnummer (BRIN) van één van de stichtingen (De Basis) kan gebruikt blijven worden en dat is voor de communicatie met het ministerie gemakkelijker.
- De stichting met de meeste personeelsleden (De Basis) blijft bestaan, maar krijgt een andere naam. De personeelsadministratie wordt daardoor eenvoudiger: niet alle personeelsleden komen onder een nieuw werkgeversnummer te vallen. Dit is efficiënter en er is minder kans op het maken van fouten.

In dit geval treedt dochterstichting De Basis ('verkrijgende stichting') op als de stichting die de respectievelijke vermogens van de andere stichtingen, holdingstichting Ambion en dochterstichting Primus ('verdwijnende stichtingen'), onder algemene titel verkrijgt en houden holdingstichting Ambion en Primus 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 is de fusie (vermogensovergangen naar verkrijgende stichting en ophouden van bestaan van verdwijnende stichtingen) geëffectueerd. 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.

Bij effectuering van de fusie worden de statuten van De Basis (de verkrijgende stichting) integraal gewijzigd, met een naamswijziging naar 'Stichting Ambion'.

2.1 in de statuten van de nieuwe (fusie)stichting Ambion worden de wettelijke rol en bevoegdheden van de raad zonder ingrijpende wijzigingen t.o.v. de huidige situatie geborgd

De rol en bevoegdheden van de raad zijn gerelateerd aan de wettelijke zorgplicht voor de continuïteit van het openbaar onderwijs. Deze rol en bevoegdheden zijn verankerd in de Wet op het Primair onderwijs en moeten (bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs zoals in onze gemeente) nader worden/zijn vastgelegd in de statuten van de onderwijsinstelling. Dit is het geval in de respectievelijke statuten van de Holdingstichting Ambion en in de huidige dochterstichting De Basis. In de Statuten van de nieuwe (fusie)stichting Ambion zijn deze bevoegdheden opnieuw gelijklopend dan wel met dezelfde uitwerking vastgelegd:

- goedkeuren van de begroting en instemmen met jaarrekening;
- benoemen van de leden van de Raad van Toezicht;
- kennisnemen van jaarverslag;
- instemmen met/goedkeuring verlenen aan statutenwijziging, fusie en splitsing.

Wettelijk (artikel 48 WPO) is het overigens zo dat de raad maatregelen kan 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 bevoegdheden hoeven voor hun werking niet in de statuten te worden opgenomen en in de nieuwe statuten van fusiëstichting Ambion is dat ook niet gebeurd.

Een belangrijke verbetering in de nieuwe statuten (van fusiëstichting Ambion) ten opzichte van de huidige statuten is dat indien er geen voordracht voor een nieuw lid van de Raad van Toezicht plaats vindt binnen 6 maanden na het ontstaan van de vacature, de gemeenteraad zonder voordracht zelf bepaalt wie er benoemd wordt.

2.2 door de fusie houden holdingstichting Ambion en Primus op te bestaan en krijgt fusiëstichting Ambion (v/h De Basis) een College van Bestuur en Raad van Toezicht waarvan de leden moeten worden benoemd.

Tegelijk met de instemming met de wijziging van de statuten van De Basis c.q. het ontstaan van de nieuwe (fusie)stichting Ambion, is het College van Bestuur gevormd, door 1 lid. Dit is de dezelfde persoon die nu het College van Bestuur vormt van de holdingstichting Ambion.

Tevens wordt de Raad van Toezicht (voor zover nodig bij wege van overgangsregeling in afwijking van de alsdan vastgestelde nieuwe statuten) gevormd door 5 leden, allen eerder bij akte van oprichting van de holdingstichting Ambion of later benoemd door de gemeenteraad als lid van de Raad van Toezicht van de holdingstichting Ambion (conform de huidige statuten).

Risico's of kanttekeningen

1.1 de voordelen van de holdingstichting Ambion verdwijnen

Het belangrijkste voordeel van de oprichting van de holdingstichting was dat het verdergaande inhoudelijke samenwerking mogelijk maakte met andere organisaties, zoals schoolbesturen of kinderopvangorganisaties; deze konden als dochterstichting worden ondergebracht bij de holding. Echter, in de praktijk is dit niet gelukt, voornamelijk omdat aansluiting bij Ambion zou betekenen dat de partijen o.a. bij hun naam niet meer direct herkenbaar zouden zijn binnen Ambion³.

De andere voordelen destijds in 2016 voor de oprichting van een holdingstichting boven een fusie, zijn 'uitgewerkt': de verdergaande samenwerking binnen de holdingstructuur, mede gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen, heeft nu geleid tot het voornemen om toch tot fusie over te gaan.

³ Wat overigens niet wil zeggen dat er niet samengewerkt wordt nu.

1.2 er zijn financiële belemmeringen om te fuseren

De beide besturen denken gezamenlijk hun financiële positie te kunnen versterken, met name op het gebied van administratie en processen; daarnaast wordt de onderhandelingspositie versterkt. In de FER is rekening gehouden met de meerjarenbegroting 2019-2022. In de actuele meerjarenbegroting 2020-2023 zijn de exploitatieresultaten positiever. Daarom zijn deze als bijlage 3 en 4 bij de FER opgenomen (zie bijgaande FER, pagina 14, kosten en baten van de fusie).

De financiële kengetallen met betrekking tot liquiditeit, solvabiliteit en weerstandsvermogen liggen (ruim) boven de signaleringsgrenzen. Dit betekent dat de nieuwe organisatie op de korte en lange termijn aan de verplichtingen kan voldoen. De rentabiliteit is iets minder dan 0 (exploitatie resultaat in een percentage van de totale baten). Deze tekorten worden gedekt uit de doelbestemmingsreserves en algemene reserve voor zover het eenmalige lasten betreft (kosten i.v.m. fusie).⁴ De ontwikkeling van de algemene reserves is stabiel.

Zie verder bijlage 2 van de FER 'financieel onderzoek van onderwijsbureau Meppel', waarin ook wordt geconcludeerd dat er geen financiële belemmeringen zijn om de organisaties samen te voegen.

1.3. er is geen overstemming tussen de gemeenteraad van Heerenveen en van De Fryske Marren en het bestuur van de (fusie)stichting Ambion met betrekking tot het uitvoeren van het externe toezicht

De gemeenteraden van Heerenveen en De Fryske Marren oefenen hun externe toezichthoudende bevoegdheden ieder voor zich uit; dat is in de huidige situatie (sinds 2016) ook het geval. In de afgelopen 4 jaar is er geen sprake geweest van onenigheid over de te nemen besluiten van de raden (goedkeuring begroting en instemmen met jaarrekening en benoemen leden van de Raad van Toezicht). Opdracht in de nieuwe situatie blijft om in de voorbereidende fase van de besluitvorming door de gemeenteraden tot een eensluidend oordeel te komen.

Het belangrijkste toezichtinstrument is het goedkeuren van de begroting. De wetgever beperkt het toetsingskader van de raad bij het goedkeuren van de begroting wel. De raad kan zijn goedkeuring aan een begroting slechts onthouden vanwege:

- strijd met de wet
- strijd met het algemeen belang (waarin begrepen het financiële belang van de gemeente).

Dit toetsingskader betekent dat de gemeentelijke toezichttaak niet gericht is op de kwaliteit van het onderwijs, of het doelmatig en rechtmatig inzetten van de middelen. Dit is voorbehouden aan de Raad van Toezicht (intern toezicht). Het kader verwijst naar de specifieke gemeentelijke taak om zorg te dragen voor voldoende openbaar onderwijs. En in dat kader moet het mogelijk zijn tot een gelijklopend oordeel te komen.

De raad mag optreden indien er sprake is van ernstige taakverwaarlozing. Dat is een algemeen begrip. Het kan zijn dat één of beide gemeenteraden op die grond een besluit neemt/nemen door b.v. de begroting niet goed te keuren en het bestuur van Ambion van mening is dat de raad/raden te lichtvaardig naar dit instrument heeft/hebben gegrepen. Dit kan leiden tot een bestuursrechtelijke procedure om via de rechter duidelijkheid te krijgen of de genomen beslissing/beslissingen over ernstige taakverwaarlozing juist was/waren.

2.1 de bevoegdheid om als gemeente te besluiten de holding te verlaten, verdwijnt

⁴ Al jaren wordt er heel voorzichtig (=met negatief resultaat) begroot; bij de jaarrekeningen blijkt dan steeds dat het resultaat positief is.

In de statuten van de dochterstichtingen is een bepaling opgenomen die beoogt de gemeenten (ieder afzonderlijk) de bevoegdheid te geven te besluiten de holdingstructuur te verlaten en terug te vallen op de bestuursstructuur van De Basis (Primus in De Fryske Marren). In verband met de aard van een juridische fusie, verdwijnt ook deze bevoegdheid. Wel geldt opnieuw dat de raad mag optreden indien zij van mening is dat er sprake is van ernstige taakverwaarlozing en dan elke beslissing kan nemen dat zij nodig acht, bijvoorbeeld het bestuur zelf overnemen en zo nodig de stichting te ontbinden en opnieuw het bestuur te verzelfstandigen door oprichting van een nieuwe 'De Basis' (maar dan moet ook de gemeente De Fryske Marren hetzelfde willen doen!). Tegen een dergelijke beslissing kan de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure gevolgd kan worden.

Communicatie en participatie

Boodschap	Doelgroep	Via welk middel	Door wie	Wanneer
Instemming met fusie, instemming met oprichting (fusie)stichting Ambion en instemmen met Statuten van deze (fusie)stichting	Stichting Ambion	Brief	College	na raadsbesluit van 25 mei 2020

Financiën

De fusie heeft geen financiële gevolgen voor de gemeente.

Bijlagen

- verzoek om goedkeuring fusie van Ambion d.d. 26 maart 2020;
- goedkeuring fusie door Minister d.d. 18 maart 2020;
- concept-statuten nieuwe stichting d.d. 31 januari 2020;
- advies notaris Groenewegen d.d. 9 januari 2020 inzake concept-statuten;
- fusie Effect Rapportage (FER) met 4 bijlagen:
 - (Concept-statuten nieuwe stichting, zijn separaat bijgevoegd bij dit raadsvoorstel);
 - Financieel onderzoek Onderwijsbureau Meppel;
 - Meerjarenbegroting Primus 2019-2023;
 - Meerjarenbegroting De Basis 2019-2023.

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,

de secretaris,

de burgemeester,

de heer J. van Leeuwestijn

de heer T.J. van der Zwan

Fusie primair openbaar onderwijs en oprichting en statuten van (fusie)stichting Ambion

De raad van de gemeente Heerenveen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 7 april 2020

gelet op

- artikel 48, lid 7 van de Wet op het Primair Onderwijs;
- artikel 11, lid 1 van de Statuten van De Basis zoals vastgesteld op 10 juni 2016;

overwegende dat de besturen van de Stichting Ambion, de Stichting Openbaar Primair Onderwijs De Basis en de Stichting Openbaar Primair Onderwijs Skarsterlân (Primus) verzocht hebben goedkeuring te verlenen aan de door hen voorgenomen juridische fusie en in te stemmen met de nieuwe statuten van De Basis, die optreedt als fusiestichting en verder gaat onder de naam Stichting Ambion en voorts met de samenstelling van College van Bestuur en Raad van Toezicht van de fusiestichting;

Besluit

1. goedkeuring te verlenen aan de juridische fusie binnen het openbaar primair onderwijs. Daarbij treedt de Stichting Openbaar Primair Onderwijs De Basis als 'verkrijgende stichting' op en verkrijgt zij onder algemene titel de respectievelijke vermogens van Stichting Onderwijsgroep Primus en de holdingstichting Ambion als 'verdwijnde stichtingen'; Stichting Onderwijsgroep Primus en holdingstichting Ambion houden van rechtswege op te bestaan;
2. in te stemmen met de statutenwijziging van De Basis, omvattende de wijziging van haar naam naar Stichting Ambion, en voorts in te stemmen met het vormen van het College van Bestuur bestaande uit 1 lid en van de Raad van Toezicht bestaande uit 5 leden (en deze leden van de Raad van Toezicht aldus te benoemen), overeenkomstig bijgaande concept statuten d.d. 31 januari 2020.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 25 mei 2020.

de griffier,

de voorzitter,

mevrouw L. Roest-Jonkers

de heer T.J. van der Zwan