



Aan de gemeenteraad

Zaaknummer

406558

Onderwerp: **voorgenomen fusie schoolbesturen De Basis en Fluvius**

Voorstel

1. in te stemmen met de voorgenomen fusie van De Basis, stichting voor openbaar primair onderwijs Arnhem en Stichting voor primair onderwijs Fluvius;
2. in te stemmen met de nieuwe statuten van de Stichting voor primair onderwijs DeBasisFluvius;
3. het periodiek overleg met de gemeenteraad over de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag van de stichting (artikel 11a van de concept statuten), te mandateren aan het college van burgemeester en wethouders.

Inleiding

De Basis, stichting voor openbaar primair onderwijs Arnhem (hierna: De Basis) en Stichting voor primair onderwijs Fluvius (hierna: Fluvius) bereiden een bestuurlijke fusie voor per 1 januari 2020. De gemeente Arnhem heeft bij deze voorgenomen fusie een formele rol, vanuit haar grondwettelijke zorgplicht voor het openbaar onderwijs in de gemeente.

De fusie krijgt gestalte door de overdracht van de scholen die momenteel vallen onder het bevoegd gezag van Fluvius aan De Basis. Laatstgenoemde is aangewezen als 'verkrijgende stichting'. Fluvius zal ophouden te bestaan. Deze overdracht van scholen vereist een wijziging van de statuten van De Basis. De Basis, momenteel een stichting voor openbaar onderwijs onder de werking van artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo), moet worden omgevormd tot een zogeheten samenwerkingsstichting onder de werking van artikel 17 Wpo: een stichting die tot doel heeft zowel openbare als bijzondere scholen in stand te houden. De statutenwijziging van De Basis behoeft de instemming van de gemeenteraad (artikel 48 lid 7 Wpo). Daartoe dient dit voorstel.

De colleges van bestuur van De Basis en Fluvius hebben in hun brief van 19 september jl. verzocht om instemming van uw Raad met de voorgenomen fusie en statutenwijziging.

Opmerking bij de aangeleverde stukken

De hiervoor bedoelde brief, met bijlagen, is op 19 september ook per mail toegezonden aan alle raadsleden. Bij de voorbereiding van de besluitvorming door college en Raad omtrent de voorgenomen fusie zijn ambtelijk opmerkingen gemaakt en vragen gesteld van juridische en financiële aard. In reactie daarop hebben de schoolbesturen de stukken aangevuld. De opmerkingen hebben tevens geleid tot een aangepast voorstel voor de nieuwe statuten. De gewijzigde tekst is gemarkeerd.



Beoogd effect

Bevorderen van goed onderwijs voor Arnhemse kinderen. Schoolbesturen De Basis en Fluvius zijn, door het bestuurlijk samengaan van de beide organisaties, beter in staat in Arnhem (en Renkum) een duurzaam en divers onderwijsaanbod van goede kwaliteit in stand te houden. De fusie maakt het mogelijk om onder één bestuurlijke verantwoordelijkheid en regie te zorgen voor een financieel daadkrachtige organisatie die beschikt over de omvang, middelen en het beleidsvoerend vermogen om te kunnen blijven investeren in kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Ook in de nieuwe situatie zijn er voldoende waarborgen voor de continuïteit van het openbaar onderwijs in de gemeente.

Argumenten

1.1 Behoud en borging van een goed en gevarieerd onderwijsaanbod voor Arnhemse kinderen, door een bestuurlijke fusie van De Basis en Fluvius

De gemeente Arnhem wil er samen met het onderwijs en andere maatschappelijke partners voor zorgen dat alle kinderen in de stad het onderwijs kunnen volgen dat past bij hun mogelijkheden en talenten. Zodat zij zich kunnen ontwikkelen tot volwassen burgers die volop meedoen in een samenleving die snel verandert. De aanwezigheid van een duurzaam en divers onderwijsaanbod van goede kwaliteit is daarvoor essentieel. Schoolbesturen De Basis en Fluvius nemen hun verantwoordelijkheid om daarvoor zorg te dragen.

De Basis houdt binnen de gemeente Arnhem 17 scholen voor openbaar basisonderwijs en één openbare school voor speciaal basisonderwijs in stand, met op 1 oktober 2018 in totaal 5.330 leerlingen. *Fluvius* is het bevoegd gezag van 10 in Arnhem gevestigde scholen voor basisonderwijs en één school voor speciaal basisonderwijs naar rooms-katholieke of protestants-christelijke richting, met op 1 oktober 2018 in totaal 3.128 leerlingen. Daarnaast telt Fluvius drie scholen in de gemeente Renkum met in totaal 661 leerlingen.

Al in 2016 stelden de besturen vast dat nauwe samenwerking vereist is om antwoord te geven op de groeiende eisen en verwachtingen vanuit de samenleving ten aanzien van de resultaten en de kwaliteit van het onderwijs. "Samenwerken heeft de voorkeur boven concurreren" en is nodig om een toekomstbestendig schoolbestand van kwalitatief hoogwaardige scholen te kunnen garanderen.¹ In november 2016 sloten De Basis en Fluvius een niet vrijblijvende samenwerkingsovereenkomst en spraken daarin het voornemen uit om op termijn bestuurlijk te fuseren. In de tussentijd werken de organisaties intensief samen op een wijze die het effect van een fusie zo dicht mogelijk benadert.

1.2 De Basis en Fluvius werken al geruime tijd intensief samen; een bestuurlijke fusie is hierop het logische vervolg

In de afgelopen jaren is de samenwerking tussen de beide stichtingen voortdurend versterkt. Sinds 2017 kennen de stichtingen een personele unie op het niveau van de Raden van Toezicht, de Colleges van Bestuur en de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad. Daarnaast is er een shared services center ingericht waarin gemeenschappelijke taken op het gebied van HRM, onderwijskwaliteit en bedrijfsvoering zijn belegd.

¹ "PO Arnhem slaat de handen ineen!" Koersnota Primair Onderwijs Arnhem e.o. 2014-2017 (sept. 2013)



Het Fusieplan beschrijft de volgende *motieven* voor de voorgenomen fusie : het maken van een effectiviteitsslag en een professionaliseringsslag, het versterken van de belangenbehartiging van het onderwijs, handhaving en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs; waarborging van de continuïteit; behoud van werkgelegenheid en realiseren van meer kansen voor het personeel (pag.11-12 van het Fusieplan).

Met de voorgenomen fusie wordt beoogd de samenwerking te formaliseren, zó dat er sprake is van één sterk schoolbestuur dat een breed en toegankelijk onderwijsaanbod in de regio in stand houdt en mogelijk versterkt. De organisaties zien de fusie ook als een kans om de kwaliteit te vergroten en een effectiviteitsslag te maken. Door fusie zijn de schoolbesturen beter in staat om duurzame en kwalitatief goede voorzieningen in de gemeenten Arnhem en Renkum te behouden. De bestaande keuzemogelijkheden voor ouders blijven gehandhaafd en alle scholen bieden kwalitatief goed onderwijs.

De besturen zijn ervan overtuigd dat de fusie positieve inhoudelijke effecten zal hebben voor het onderwijs in Arnhem en omgeving. Bestuurlijke fusie ziet men als de beste manier om tegemoet te komen aan zowel het belang van het behoud van de eigenheid en identiteit van de scholen en de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen.

1.3 Het samenwerkingsbestuur DeBasisFluvius zet zich in voor het beschikbaar zijn en blijven van voldoende openbaar primair onderwijs in de gemeente Arnhem.

De bestuurlijke fusie heeft niet tot doel scholen samen te voegen of het aanbod te beperken. Zoals in het Fusieplan staat aangegeven, zal de fusie geen effecten hebben op het aantal, de variëteit en de spreiding van het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen. Door de fusie kan juist een breed, divers en toegankelijk aanbod van thuisnabij onderwijs van goede kwaliteit beter in stand worden gehouden. Het huidige aanbod aan openbaar onderwijs blijft ongewijzigd.

2.1 De statutenwijziging van De Basis vereist de instemming van de gemeenteraad

Stichting De Basis houdt voor de gemeente Arnhem de openbare scholen in stand (statuten art. 2). Om er zeker van te zijn dat die instandhouding gewaarborgd blijft, oefent de gemeenteraad (beperkt) toezicht uit op het schoolbestuur. Deze bemoeienis vindt zijn legitimering in artikel 23 van de Grondwet. Ook in het geval dat het gemeentebestuur het openbaar onderwijs in de gemeente heeft verzelfstandigd, blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente om te voorzien in *voldoend* openbaar onderwijs van kracht. Deze 'zorgplicht' komt tot uitdrukking in de taken en bevoegdheden die de wetgever aan de gemeenteraad als extern toezichthouder voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs oplegt. Die taken en bevoegdheden richten zich op het waarborgen van de continuïteit en het handhaven van het specifieke karakter van het openbaar onderwijs. Zo is in de Wpo onder meer bepaald dat de statuten van een stichting voor openbaar onderwijs slechts kunnen worden gewijzigd na instemming van de gemeenteraad (artikel 48, lid 7 Wpo). Ook in de situatie van een samenwerkingsstichting voor openbaar en bijzonder onderwijs geldt een dergelijke bepaling (artikel 17, lid 6 Wpo). De gemeenteraad kan zijn instemming slechts onthouden indien de raad de overheersende invloed van de overheid voor zover het openbaar onderwijs betreft onvoldoende geborgd ziet.



2.2 *De concept statuten voor de samenwerkingsstichting bieden voldoende waarborgen voor de instandhouding van het openbaar onderwijs en het toezicht van de gemeente daarop.*

Met het oog op de gelijkwaardige positie van het openbaar en bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingsstichting, is de wetgeving met betrekking tot het toezicht vanuit de gemeente op een stichting samenwerkingsbestuur op onderdelen anders ingericht dan rond een stichting voor alleen openbaar onderwijs. Niettemin hebben de wettelijke voorschriften ook hier tot doel de continuïteit en de eigenheid van het openbaar onderwijs - en het toezicht vanuit de gemeente daarop - te garanderen.

Zoals hiervoor aangegeven hebben opmerkingen bij de concept statuten geleid tot een aangepast voorstel. Het oorspronkelijke artikel 12 lid 1 m.b.t. de samenstelling van de raad van toezicht liet ruimte voor een mogelijke ondervertegenwoordiging van het openbaar onderwijs in de raad van toezicht. Dit artikel is aangepast.

Waarborgen omtrent de invloed van de gemeente op het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsstichting (conform Wpo) zijn verder als volgt in de concept statuten van de stichting verwerkt:

- artikel 8 lid 5: besluiten tot het wijzigen van de statuten van de stichting, het aangaan van een juridische fusie of splitsing, evenals het ontbinden van de stichting behoeven de voorafgaande goedkeuring van de gemeenteraad van Arnhem (artikel 17 lid 6 Wpo);
- artikel 11a: het bestuur voert periodiek overleg met de gemeenteraad van Arnhem (of door de gemeenteraad aangewezen personen) over de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag;
- artikel 17 lid 7: de begroting en jaarrekening worden eerst vastgesteld na overleg met de gemeenteraad (artikel 17 lid 5 sub d Wpo);
- artikel 18 lid 2: het bestuur brengt jaarlijks aan de gemeenteraad verslag uit over zijn werkzaamheden en besteedt daarbij, in ieder geval met betrekking tot de openbare scholen, aandacht de 'wezenskenmerken' van het openbaar onderwijs (artikel 17 lid 7 Wpo)²;
- artikel 24: bij ernstige taakverwaarlozing van het bestuur of functioneren in strijd met de wet kan de gemeenteraad maatregelen treffen teneinde continuïteit van het onderwijsproces op de openbare scholen te waarborgen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de "overheersende invloed van de overheid in het bestuur voor zover het openbaar onderwijs betreft"³ voldoende gewaarborgd is.

² De 'wezenskenmerken' van het openbaar onderwijs, neergelegd in artikel 46 Wpo, laten zich kernachtig omschrijven als: algemene toegankelijkheid, algemene benoembaarheid en actieve pluriformiteit.

³ Artikel 17 lid 5 en 6 Wpo.



Kanttekeningen en risico's

1.1 Aanvankelijk bestonden er twijfels met betrekking tot de financiële waarborgen voor het openbaar onderwijs in de gemeente. Deze zijn voldoende weggenomen.

Het is van belang om voldoende zekerheid te verkrijgen dat de fusie - met het oog op de garantiefunctie van de gemeente - voor het openbaar onderwijs in de gemeente geen onaanvaardbare financiële risico's met zich mee zal brengen. De jaarstukken van de beide stichtingen, en met name de jaarrekening 2018 van Fluvius, stelden in dit opzicht niet meteen gerust. Daarom is een nadere toelichting gevraagd op de financiële positie in meerjarig perspectief van de nieuw te vormen stichting. Hiervoor zijn aanvullende stukken aangeleverd.

Hoewel De Basis de komende jaren tekorten begroot (beschikbare reserves worden ingezet voor een kwaliteitsimpuls in het onderwijs), blijft de stichting op middellange termijn over voldoende vermogen beschikken. De liquiditeit en solvabiliteit van De Basis zijn ruimschoots voldoende.

Bij Fluvius daarentegen zijn de financiële kengetallen zorgwekkend; deze bevinden zich onder de signaleringsniveaus die de Inspectie van het Onderwijs hanteert bij het toezicht op de financiële continuïteit van onderwijsinstellingen. De meerjarenbegroting van Fluvius laat wel een positief exploitatieresultaat zien.

Uit de aangeleverde extra informatie komt nu het beeld naar voren dat de fusie voor de organisaties tezamen in meerjarig perspectief een positief financieel effect zal hebben. Dit maakt dat wij vertrouwen hebben dat ook de belangen van het openbaar onderwijs in financieel opzicht binnen de samenwerkingsstichting voldoende geborgd zullen zijn.

Financiën

Aan de voorgenomen fusie zijn voor de gemeente Arnhem geen financiële consequenties verbonden.

Uitvoering

Na goedkeuring door uw Raad kunnen de statuten bij notariële akte worden vastgesteld en in werking treden.

Communicatie

De schoolbesturen worden geïnformeerd over uw besluit



Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- brief CvB's De Basis en Fluvius d.d. 19 september 2019
- Fusieplan DeBasisFluvius, bijgewerkte versie 4 oktober 2019 (met wijzigingen gemarkeerd)
- Bijlage IV - formulier FER, bijgewerkte versie 4 oktober 2019 (met wijzigingen gemarkeerd)
- Jaarstukken 2018 De Basis
- Jaarstukken 2018 Fluvius
- Huidige statuten De Basis
- Huidige statuten Fluvius
- Voorstel statuten samenwerkingsstichting na fusie, bijgewerkte versie 4 oktober 2019 (met wijzigingen gemarkeerd)
- Memo Penta Rho d.d. 4 oktober 2019 n.a.v. aanvullende vragen gemeente Arnhem
- Memo DeBasisFluvius d.d. 3 oktober toelichting financiële positie DeBasisFluvius meerjarig

Ter inzage stukken voor gemeenteraad

–



Besluit van 27 november 2019

Zaaknummer **406558**

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 29 oktober 2019, nummer: 406558;

gelet op artikel 48 lid 7 van de Wet op het primair onderwijs;

besluit:

1. in te stemmen met de voorgenomen fusie van De Basis, stichting voor openbaar primair onderwijs Arnhem en Stichting voor primair onderwijs Fluvius;
2. in te stemmen met de nieuwe statuten van de Stichting voor primair onderwijs DeBasisFluvius;
3. het periodiek overleg met de gemeenteraad over de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag van de stichting (artikel 11a van de concept statuten), te mandateren aan het college van burgemeester en wethouders.

De griffier,

De voorzitter,