Monnickendam, 27 januari 2026

Raadsnummer:	235-56
Zaaknummer:	129532
Portefeuillehouder:	Astrid van de Weijenberg
Contact via:	Team Samenleving beleid
Wettelijke grondslag voor raadsbevoegdheid:	Artikel 48, lid 7 Wet op het primair onderwijs en artikel 51, lid7 Wet op de expertisecentra

Aan de Raad

Onderwerp: Bestuurlijke integratie schoolbestuur Opspoor en kinderopvang SKOP en SKO

Voorstel

1. In te stemmen met de statutenwijziging van Stichting Opspoor (bijlage 2b) ten behoeve van de bestuurlijke integratie tussen Stichting Opspoor, Stichting Kinderopvang Purmerend en Stichting Kinderen en Ouders.
2. In te stemmen met artikel 10 lid 2a, 2b, en 2c van de concept akte van oprichting Stichting O2 voor Toekomstmakers (bijlage 2a) waarin de benoeming van het aantal leden van de Raad van Toezicht door de gemeenteraden is vastgelegd.
3. Kennis te nemen van de statuutwijziging van Stichting Kinderen en Ouders (bijlage 2c) en de statuut-wijziging van Stichting Kinderopvang Purmerend (bijlage 2d) ten behoeve van de bestuurlijke integratie.

Inleiding

In 2021 is SPOOR (Stichting Primair Openbaar Onderwijs in de Regio Waterland & Oostzaan) gefuseerd met OPSO (Openbaar Primair en Speciaal Onderwijs) tot Stichting Opspoor. Opspoor heeft 37 openbare scholen, waarvan 5 in de gemeente Waterland. De andere locaties bevinden zich in de gemeenten Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend en Wormerland.

SKOP (Stichting Kinderopvang Purmernd) en SKO (Stichting Kinderen en Ouders) houden locaties voor kinderopvang als bedoeld in de wet kinderopvang (WKO) in stand. Voor SKOP gaat het om locaties voor buitenschoolse opvang en kinderdagverblijven in Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend en Wormerland. Voor SKO gaat het met name om peuteropvang/peuterspeelzalen in Purmerend. Het bestuur en de raad van toezicht van SKOP en SKO vormen een personele unie (zijn dezelfde personen).

Opspoor en SKOP/SKO hebben al een aantal jaren de wens om op een meer geformaliseerde manier met elkaar samen te werken. Zij willen dat kinderen zich binnen één vertrouwde omgeving kunnen ontwik-kelen, vanuit één gedeelde visie, cultuur en werkwijze en met één aanspreekpunt voor ouders.

Deze ambitie krijgt concreet vorm in de ontwikkeling van de Rijke Dag: een samenhangend aanbod waarin opvang, onderwijs, ondersteuning en vrije tijd één geheel vormen. Dat vraagt om gedeelde pedagogische opvattingen en om organisatorische samenhang, waarbij materieel gezamenlijk werkgeverschap mogelijk is.

Deze formele samenwerking is alleen mogelijk met een statutenwijziging. Vanwege de wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten voor het openbaar onderwijs moeten de gemeenteraden binnen het werkterrein van het schoolbestuur instemmen met deze wijzigingen (artikel 48, lid 7 Wpo en artikel 51, lid 7 Wec). Met dit voorstel worden de wijzigingen en de consequenties voor de scholen en kinderopvang in Waterland toegelicht.

Argumenten

1.1. Een sterkere en meer consistente structuur voor kinderen, ouders en professionals

Opspoor en SKOP/SKO hebben al een aantal jaren de wens om op een meer geformaliseerde manier met elkaar samen te werken. Zij willen dat kinderen zich binnen één vertrouwde omgeving kunnen ontwik-kelen, vanuit één gedeelde visie, cultuur en werkwijze en met één aanspreekpunt voor ouders. Deze ambitie krijgt concreet vorm in de ontwikkeling van de Rijke Dag: een samenhangend aanbod waarin opvang, onderwijs, ondersteuning en vrije tijd één geheel vormen. Dat vraagt om gedeelde pedagogische opvattingen en om organisatorische samenhang. De bestuurlijke integratie zal een positieve impuls geven aan de verdere ontwikkeling van de Rijke Dag op alle locaties binnen de regio. Door opvang, onderwijs, ondersteuning en vrije tijd integraal te benaderen, ontstaat een sterkere en meer consistente structuur voor kinderen, ouders en professionals.

1.2. Een stabieler en rijker fundament dat alle samenwerkingspartners ten goede komt

Met de bestuurlijke integratie willen de stichtingen de bestaande samenwerking formeel vormgeven, terwijl er tegelijkertijd ruimte blijft om, vanuit hun visie om een Rijke Dag voor kinderen te creëren, in de toekomst samen te blijven werken met andere kinderopvangorganisaties in de regio. Zij leveren een essentiële bijdrage aan de lokale pedagogische infrastructuur, aan continuïteit voor kinderen en ouders en aan een breed toegankelijk ontwikkelaanbod. De integratie biedt ook voor andere partners voordelen: doordat expertise, pedagogische uitgangspunten en ontwikkelaanbod binnen de holding sterker worden verbonden, ontstaat een stabieler en rijker fundament dat alle samenwerkingspartners ten goede komt.

In Waterland zijn SKOP en SKO niet actief. Bij drie van de vijf openbare scholen in Waterland heeft SKW (Stichting Kinderopvang Waterland) een kinderopvang- en/of een buitenschoolse opvang in het schoolgebouw. Dit zijn: OBS De Fuut in Monnickendam, OBS De Havenrakkers in Broek in Waterland en OBS De Overhaal in Zuiderwoude. Kinderen die naar OBS De Gouwzee gaan, kunnen naar verschillende opvang-locaties in Monnickendam. In de Brede School Ilpendam heeft kinderopvangorganisatie Tinteltuin een locatie waar de leerlingen van OBS Van Randwijk gebruik van kunnen maken.
Stichting Kinderopvang Waterland onderschrijft de ontwikkeling van de Rijke Dag en wil op eenzelfde manier samenwerken in de basisscholen waar zij een opvanglocatie hebben. SKW zal geen deel uitmaken van de Holding, maar er wel nauw mee samenwerken binnen de gemeente Waterland.

De holdingstructuur heeft als voordeel dat ook andere kinderopvangorganisaties op termijn ‘eenvoudig’ toegevoegd kunnen worden aan de holding

1.3. Een flexibelere inzet van personeel en effectievere benutting van expertise

Een gezamenlijke en geïntegreerde bestuursstructuur maakt een flexibelere inzet van personeel en een effectievere benutting van aanwezige expertise mogelijk: essentieel in een tijd van structurele personeelstekorten. De bestuurlijke integratie zorgt bovendien voor het wegvallen van btw-kosten tussen de afzonderlijke organisaties, waardoor meer middelen beschikbaar komen voor maatschappelijke doelen,

zoals het vergroten van ontwikkelkansen en het verkleinen van kansenongelijkheid. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan functies waarbij onderwijsondersteuning en buitenschoolse opvang wordt gecombineerd. Binnen de buitenschoolse opvang kan maar een beperkt aantal uren per week gewerkt worden. Dit is niet voor iedereen aantrekkelijk. Gecombineerd met uren op school kunnen functies gecreëerd worden die inhoudelijk interessant zijn en genoeg uren per week bieden voor een volwaardige functie.

1.4. Een bestuurlijke integratie is geen fusie

Het is van belang te benadrukken dat er géén sprake is van een fusie: OPSPOOR, SKOP en SKO blijven afzonderlijke stichtingen met een eigen rechtspersoonlijkheid, boekhouding en risicodragerschap. Vanuit het oogpunt van gelijkwaardigheid is gekozen voor een holdingstructuur met één gezamenlijk Raad van Bestuur en één Raad van Toezicht.

1.5. De Rijke Dag sluit aan bij de doorlopende leer- en ontwikkellijn

In het Beleidsplan Sociaal Domein (concept) is de doorlopende leer- en ontwikkellijn als doel opgenomen om ieder kind de kans te geven om zijn of haar talenten optimaal te ontwikkelen. Passend Onderwijs is belangrijk voor iemands kansen in de maatschappij. Een doorlopende leer-en ontwikkellijn begint bij de geboorte en loopt door tot aan de volwassenheid. De Rijke dag sluit hier goed bij aan.

1.6. De bestuurlijke integratie krijgt vorm in een holdingstructuur

Concreet betekent dit dat er een nieuwe holdingstichting wordt opgericht, die het bestuur vormt van Opspoor, SKOP en SKO. De Raden van Toezicht verschuiven naar de holding. Hiervoor is een wijziging van de statuten nodig:

- Voor de statuutwijziging van Opspoor is op grond van artikel 48, lid 7 Wpo / artikel 51, lid 7 Wec (en de statuten van Opspoor) instemming van de betrokken gemeenteraden vereist.

Opspoor, SKOP en SKO blijven afzonderlijke stichtingen. Opspoor blijft het bevoegd gezag van de openbare scholen. De juridische positie van de gemeente ten aanzien van het openbaar onderwijs wijzigt hierdoor niet.

In deze juridische constructie kunnen de genoemde operationele voordelen worden bereikt. Het schept ook de mogelijkheid een fiscale eenheid te vormen (zie financiële consequenties). Bovendien blijven gemeentelijke rechten geborgd en is er risicospreiding omdat de stichtingen als zelfstandige entiteiten blijven bestaan.

1.7. Gemeentelijke rechten en plichten zijn geborgd

In de Wpo/Wec zijn de volgende rechten aan de gemeenteraad toegekend:

1. De gemeenteraad moet instemming verlenen aan een statutenwijziging.
2. Er moet jaarlijks verslag worden uitgebracht aan de gemeenteraad.
3. De gemeenteraad kan maatregelen nemen als de begroting niet tijdig is goedgekeurd.
4. Bij ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet mag de gemeente zelf in het bestuur voorzien of de stichting ontbinden.
5. De leden van de raad van toezicht worden conform statutaire bepalingen benoemd door de gemeenteraad.

Deze rechten zijn en blijven in de wet en in de statuten van Opspoor én in de statuten van de holding geborgd.

Belangrijke wijziging is dat in de huidige statuten van Opspoor *alle* leden van de Raad van Toezicht door de gemeenteraden worden benoemd. In de nieuwe situatie wordt het toezicht een stap hoger gelegd, binnen de holdingstructuur. In de statuten voor de holding is ervoor gekozen, *de helft plus 1* van het aantal leden te benoemen door de gemeenteraden. In de holding zit zowel openbaar onderwijs als kinderopvang.

De gemeenten hebben als wettelijke plicht een ‘overheersende invloed’ op het openbaar onderwijs te hebben. Daarentegen is kinderopvang geen wettelijke taak. Met het aantal ‘de helft plus 1’ geven de gemeenten invulling aan hun wettelijke plicht en is de indirecte invloed op de kinderopvang beperkt. Overigens beperkt de invloed van de gemeente/gemeenteraden zich tot de hierboven genoemde rechten. De gekozen leden van de Raad van Toezicht werken vanuit een onafhankelijke positie (artikel 10 en 12 concept akte van oprichting Stichting O2 voor Toekomstmakers). De collegebevoegdheden vanuit de Wet kinderopvang (toezicht door GGD) blijven onveranderd binnen kaders van de Wet op de Kinderopvang.

Kanttekeningen

1.1. De invloed van de gemeente in de holding is beperkt;

Het vormen van een holdingstructuur tussen een openbaar schoolbestuur en kinderopvangorganisatie is juridisch complex en wordt niet expliciet geregeld in één specifieke wet.
Daardoor is het nog niet duidelijk of het verplaatsen van de Raad van Toezicht van het niveau van Opspoor/schoolbestuur naar een holding wettelijk is toegestaan.
Tegelijkertijd is er door het Ministerie van SZW en OCW een handreiking van over samenwerkingen tussen onderwijs en kinderopvang gepubliceerd (maart 2024) , waarin de holdingstructuur als oplossing wordt voorgesteld.
Het risico voor gemeenten, dat de holdingconstructie toch geen wettelijke basis blijkt te hebben, is klein. Stichting Opspoor blijft het bevoegd gezag voor de openbare scholen zoals bedoeld in de WPO/WEC (artikel 3 concept statuutswijziging Opspoor). De gemeentelijke rechten zijn dubbel verankerd in de statuten en oprichtingsakte. Ook is met Opspoor afgesproken dat zij zorgen voor een bevestiging vanuit de huidige Minister of staatssecretaris van OCW dat het Ministerie van OCW de handreiking onderschrijft. Opspoor verwacht deze bevestiging te krijgen.

Ook is de invloed van de gemeenteraad op de Raad van Toezicht met eerdere wetswijzigingen al ingeperkt. In eerste instantie werden de taken van de Raad van Toezicht door gemeenten zelf uitgevoerd. Dat is na een wetswijziging belegd bij een onafhankelijke Raad van Toezicht. De invloed van de gemeenteraad beperkt zich tot het benoemen/schorsen van leden van de Raad van Toezicht.
In de praktijk voeren de leden hun functie op persoonlijke titel en onafhankelijk uitoefenen, zonder last en ruggespraak van/met de gemeenteraden. De invloed van de gemeenteraden zit veel meer in de eerste vier van de eerdergenoemde rechten (argument 1.7).

Financiële toelichting

De bestuurlijke integratie heeft voor de gemeente geen financiële consequenties.

Belangrijk financieel voordeel voor Opspoor en SKOP/SKO is dat door het vormen van een fiscale eenheid er geen btw meer berekend hoeft te worden over de prestaties tussen de deelnemende stichtingen in de holding. Na aanpassing van de statuten kan deze fiscale eenheid voor de btw onder voorwaarden bij de Belastingdienst worden aangevraagd. Opspoor heeft aangegeven dat het op dit moment nog niet mogelijk is een inschatting te maken van de hoogte van dit voordeel. Dit komt vooral doordat dit afhankelijk is van de mate waarin personeel tussen de stichtingen wordt uitgeleend.
Vrijwel alle prestaties met partijen buiten de holding zijn vrijgesteld van btw waardoor de te verwachten btw-afdracht nagenoeg nihil zal zijn. De hoofdelijke aansprakelijkheid binnen de fiscale eenheid voor de btw wordt dan ook als verwaarloosbaar ingeschat, maar blijft juridisch wel aanwezig.

Daarnaast draagt deze wijze van samenwerken bij aan materieel gezamenlijk werkgeverschap, ook al blijven de dienstverbanden van de werknemers ongewijzigd.

Het risico op verwevenheid van publieke en private middelen is uiterst klein. In de Holdingstructuur blijven Opspoor, SKOP en SKO aparte rechtspersonen met hun eigen financiering en geldstromen, zodat risicoscheiding in de structuur wordt ingebed. Hierdoor raakt een eventueel faillissement van de ene stichting de andere stichting niet. Risicoscheiding geldt ook voor de bancaire hoofdelijke aansprakelijkheid: Opspoor kan en mag op grond van de wet zich niet hoofdelijk aansprakelijk stellen voor schulden van SKOP. Ook geldt dat er voor elke stichting in de holdingstructuur een eigen begroting en jaarverslag wordt opgemaakt, naast een geaggregeerde jaarrekening en -verslag op het niveau van de holding.

De Inspectie van het Onderwijs heeft recent een herstelonderzoek bij Opspoor uitgevoerd. Na een aantal jaren in financieel zwaar weer te hebben gezeten, is Opspoor met een voldoende beoordeeld. De genomen maatregelen zijn effectief gebleken. Enkele aandachtspunten ter verdere ontwikkeling zijn ter harte genomen. De balansposities van SKOP en SKO zijn goed en vormen geen bedreiging voor het openbaar onderwijs.

Communicatie
Na besluitvorming wordt Opspoor schriftelijk op de hoogte gesteld.

Burgemeester en wethouders,





drs. E.G.H. Dijk MPM
gemeentesecretaris/algemeen directeur

drs. M.C. van der Weele
burgemeester

Bijlage(n):
1. 235-57 Conceptraadsbesluit
2a. 235-58 Concept akte van oprichting Stichting O2 voor Toekomstmakers
2b. 235-58 Concept akte van statutenwijziging Stichting Opspoor
2c. 235-58 Concept akte van statutenwijziging Stichting K_O
2d. 235-58 Concept akte van statutenwijziging SKOP
2e. 235-58/235-55 Raadsinformatiebrief OPSPOOR op 2 december naar de raad gestuurd