Raadsvoorstel

Portefeuillehouder:	Wethouder B. ten Have
Datum B&W vergadering	6 januari 2026
Documentkenmerk:	D/2025/168854 behorende bij zaak: Z/2025/047658

Aan de raad,

Onderwerp:

Bestuurlijke integratie Stichting OPSPOOR met Stichting Kinderopvang Purmerend (SKOP) en Stichting Kinderen en Ouders (K&O)

Voorgesteld raadsbesluit/c.q. beslispunten

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. Bijgevoegde brief vast te stellen en deze ter kennisname te sturen aan Stichting Opspoor.

Wettelijke grondslag voor raadsbevoegdheid

Voor de statutenwijziging van Opspoor is op grond van artikel 48 lid 7 WPO/51 lid 7 WEC (en de statuten van Opspoor) instemming van de betrokken gemeenteraden vereist.

Samenvatting

Stichting Opspoor (openbaar onderwijs), Stichting Kinderopvang Purmerend (SKOP) en Stichting Kinderen en Ouders (SKO) willen bestuurlijk integreren via een holdingstructuur. Doel is één samenhangende omgeving voor kinderen van 0–13 jaar, versterking van samenwerking, toekomstbestendigheid en benutting van fiscale voordelen.

Aanleiding

- Opspoor beheert 37 openbare scholen, waarvan 3 in de gemeente Landsmeer.
- SKOP biedt BSO en kinderopvang in Landsmeer
- SKO biedt peuteropvang buiten de gemeente Landsmeer.
- Er bestaat al intensieve samenwerking tussen scholen en opvang.
- Beleidsmatig sluit dit aan bij de ambitie van de gemeente Landsmeer om integrale kindcentra te stimuleren.

Doelstelling

- Realisatie van de Rijke Dag: opvang, onderwijs, ondersteuning en vrije tijd als één geheel.
- Gedeelde visie en cultuur, één aanspreekpunt voor ouders.
- Flexibele inzet van personeel en betere benutting van expertise.
- Mogelijkheid tot fiscale eenheid voor btw → meer middelen voor maatschappelijke doelen.

Juridische structuur

- Nieuwe holdingstichting wordt bestuurder van Opspoor, SKOP en SKO.
- Gemeenteraden behouden hun wettelijke rechten (instemming statutenwijziging, toezicht, ingrijpen bij taakverwaarlozing).
- Gemeenteraden benoemen de helft plus één van de Raad van Toezicht → overheersende invloed op openbaar onderwijs blijft hierdoor geborgd.
- Opspoor blijft bevoegd gezag van de openbare scholen.

Gevolgen en risico's

- Financieel: btw-voordeel, risicoscheiding door aparte rechtspersonen en begrotingen.
- Juridisch: constructie is complex maar ondersteund door ministeriële handreiking (2024) en vergelijkbare casussen.

Inleiding

Aanleiding

Stichting Opspoor, SKOP en SKO willen bestuurlijk integreren via een holdingstructuur om de samenwerking rond de ontwikkeling van kinderen van 0–13 jaar te versterken, de organisatie toekomstbestendig te maken en fiscale voordelen te benutten. De gemeenteraad behoudt volledig zijn wettelijke invloed op het openbaar onderwijs. De raad wordt gevraagd in te stemmen met de statutenwijzigingen, waarmee de juridische basis wordt gelegd voor een samenwerking die voordelen biedt voor kinderen, ouders en medewerkers, terwijl de publieke verantwoordelijkheid gewaarborgd blijft.

Kader

Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC)

Doelstelling/beoogd resultaat

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 ontwikkelen, 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. 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.

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.

Daarnaast maakt een gezamenlijke en geïntegreerde bestuursstructuur een flexibelere inzet van personeel en een effectievere benutting van aanwezige expertise mogelijk: essentieel in een tijd van structurele personeelstekorten. De bestuurlijke integratie maakt het onder voorwaarden mogelijk een fiscale eenheid voor de btw te vormen. Dat zorgt voor het wegvallen van btw-kosten tussen afzonderlijke organisaties, waardoor meer middelen beschikbaar komen voor maatschappelijke doelen, zoals het vergroten van ontwikkelkansen en het verkleinen van kansenongelijkheid. 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 met SKOP en SKO biedt ook voor andere partners voordelen: doordat expertise, pedagogische uitgangspunten en ontwikkelaanbod binnen Opspoor sterker worden verbonden, ontstaat een stabieler en rijker fundament dat alle samenwerkingspartners ten goede komt.

Argumenten en afweging

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 ontwikkelen, 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.

2. 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 afzonderlijke organisaties, waardoor meer middelen beschikbaar komen voor maatschappelijke doelen, zoals het vergroten van ontwikkelkansen en het verkleinen van kansenongelijkheid.

3. 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 met SKOP en SKO biedt ook voor andere partners voordelen: doordat expertise, pedagogische uitgangspunten en ontwikkelaanbod binnen OPSPOOR sterker worden verbonden, ontstaat een stabieler en rijker fundament dat alle samenwerkingspartners ten goede komt.

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.

5. De bestuurlijke integratie krijgt vorm in een holdingstructuur.

Concreet betekent dit dat er een nieuwe holdingstichting wordt opgericht die bestuurder wordt van Opspoor, SKOP en SKO. De Raden van Toezicht verschuiven naar de holding. Hiervoor is een wijziging van de statuten nodig. Voor de statutenwijziging van Opspoor is op grond van artikel 48 lid 7 WPO en 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 onderwijshuisvesting 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 aspecten). Bovendien blijven gemeentelijke rechten geborgd en is er risicospreiding omdat de stichtingen als zelfstandige entiteiten blijven bestaan.

6. 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 in de statuten van de holding én de statuten van Opspoor geborgd.

<u>Wat verandert er wel?</u>

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 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 deze invloed zich tot de hierboven genoemde rechten. 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 WKO-kaders.

Risico's

Het vormen van een holdingstructuur tussen een openbaar schoolbestuur en kinderopvangorganisatie is juridisch complex en wordt niet expliciet geregeld in één specifieke wet. In het onderzoek ter voorbereiding op dit voorstel is er geen eensluidend juridisch advies verkregen op dit punt. Enerzijds wordt betoogd dat het onzeker is of het verplaatsen van de Raad van Toezicht van het niveau van Opspoor naar een holding wettelijk is toegestaan. En wordt er meer waarde gehecht aan het benoemen/schorsen van leden van de Raad van Toezicht om zo als gemeenten een "overheersende invloed" te kunnen uitoefenen op het openbaar onderwijs. Anderzijds wordt gerefereerd aan een handreiking van het Ministerie van SZW en OCW (maart 2024) over samenwerkingen tussen onderwijs en kinderopvang, waarin de holdingstructuur als oplossing wordt voorgesteld. Bovendien zijn er vergelijkbare casussen in het land aangedragen, zoals Openbaar Onderwijs A/d Amstel in Amsterdam (https://www.openbaaronderwijsaandeamstel.nl) en Stichting Archipel in Zutphen, Brummen, Voorst / Schiedam e.o. (https://archipelprimair.nl/).

En wordt er gesteld dat de invloed via het benoemen/schorsen van leden van de Raad van Toezicht van de holding feitelijk beperkt is omdat leden van de Raad van Toezicht 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 4 genoemde rechten (punt 6 bij argumenten en afweging).

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. Tevens 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.

Financiële aspecten

De bestuurlijke integratie heeft geen organisatorische of financiële consequenties voor de gemeente: de verantwoordelijkheden, wettelijke taken en toezichtstructuren blijven volledig intact. 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 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 uitgaande prestaties zijn vrijgesteld van btw waardoor de te verwachten btw afdracht nagenoeg nihil zal zijn. De hoofdelijke aansprakelijkheid binnen de fiscale eenheid wordt dan ook als verwaarloosbaar ingeschat, maar blijft juridisch wel aanwezig.

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 risico-scheiding 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 op grond van de wet niet aansprakelijk worden gesteld voor de 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 in 2025 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.

Duurzaamheid

Het voorstel kent geen duurzaamheidsaspecten.

Uitkomsten advies en inspraak:

De afgelopen periode heeft de focus gelegen op het onderzoeken van de juridische en praktische consequenties van de voorgenomen bestuurlijke integratie. Hiervoor hebben zowel de gemeenten als Opspoor/SKOP juridisch advies ingewonnen.

Na het akkoord van alle gemeenteraden worden er afspraken met Opspoor gemaakt over het monitoren van de (zo mogelijk kwantificeerbare) resultaten van de bestuurlijke integratie. Ook zal het gezamenlijke proces worden hervat om tot een nieuwe GR OPSPOOR te komen.

Communicatie
Het akkoord van College van B&W en de Raad van Landsmeer wordt schriftelijk aan Opspoor verstrekt.

Bijlagen

B1. Voorlegger gemeente (formeel verzoek Opspoor)
B2. Concept akte van oprichting Stichting O2 voor Toekomstmakers
B3. Concept akte van statutenwijziging Stichting Opspoor
B4. Concept akte van statutenwijziging SKOP
B5. Concept akte van statutenwijziging Stichting K_O
B6. Brief Opspoor

U wordt uitgenodigd tot besluitvorming over te gaan.

namens het college van burgemeester en wethouders van Landsmeer,

L.A. (Léon) de Lange	M. (Menno) de Haan
Burgemeester	gemeentesecretaris

Raadsbesluit

Portefeuillehouder:	Wethouder B. ten Have
Datum raadsvergadering	<wordt ingevuld door bestuurssecretariaat/griffie>
Documentkenmerk:	D/2025/168854 behorende bij zaak: Z/2025/047658

De raad van de gemeente Landsmeer

Gelezen het raadsvoorstel van het college, voorstelnummer: D/2025/168854 behorende bij zaak: Z/2025/047658

Gehoord de behandeling in de commissievergadering.

Raadsbesluit

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. Bijgevoegde brief vast te stellen en deze ter kennisname te sturen aan Stichting Opspoor.

De raad van de gemeente Landsmeer,

C.L. (Caroline) Hageman,
griffier

L.A. (Léon) de Lange
voorzitter