

Raadsvoorstel

Vergaderdatum	3 februari 2026
Portefeuillehouder	R. Ossendorp
Behandelend ambtenaar	L.L. Matthijssen
Afdeling/team	Samenleving/Beleid
Status	Openbaar

Onderwerp

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

Voorgesteld besluit

De raad besluit:

1. In te stemmen met de statutwijziging van Stichting Opspoor (B2b.) ten behoeve van de bestuurlijke integratie van Stichting Opspoor met Stichting Kinderopvang Purmerend en Stichting Kinderen & Ouders via een holdingstructuur;
2. In te stemmen met artikel 10 lid 2a, 2b, en 2c van de concept akte van oprichting Stichting O2 voor Toekomstmakers (B2a.) waarin de benoeming van het aantal leden van de Raad van Toezicht door de gemeenteraden is vastgelegd.

Kern van het voorstel

Stichting Opspoor, Stichting Kinderopvang Purmerend (SKOP) en Stichting Kinderen en Ouders (SKO) beogen een bestuurlijke integratie via een holdingstructuur. Dit versterkt de integrale samenwerking rond kindontwikkeling van 0–13 jaar, vergroot de toekomstbestendigheid en levert organisatie- en fiscale voordelen op. De wettelijke positie en invloed van de gemeenteraad op het openbaar onderwijs blijven ongewijzigd en zijn statutair dubbel verankerd.

Bijlagen

- B1. Voorlegger gemeenten 05122025 - formeel verzoek Opspoor
- B2a. Concept akte van oprichting Stichting O2 voor Toekomstmakers
- B2b. Concept akte van statutenwijziging Stichting Opspoor
- B2c. Concept akte van statutenwijziging Stichting K_O
- B2d. Concept akte van statutenwijziging SKOP

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 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.

1.2 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 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.

1.3 Een stabielere en rijkere 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 stabielere en rijkere fundament dat alle samenwerkingspartners ten goede komt.

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 Gemeentelijk perspectief

De gemeente staat positief tegenover deze ontwikkeling. Beleidsmatig sluit deze wens aan bij de maatschappelijke trend van kindcentra en biedt het kansen voor een doorgaande ontwikkellijn. Het past binnen de ambitie van Wormerland om integrale kindcentra te stimuleren (Integraal Huisvestingsplan Onderwijs).

1.6 De bestuurlijke integratie krijgt vorm in een holdingstructuur

Concreet betekent dit dat er een nieuwe holdingstichting wordt opgericht die statutair bestuurder wordt van Opspoor, SKOP en SKO. Ook de Raad van Toezicht wordt ingesteld (in een nieuwe gecombineerde samenstelling) bij de holding. Hiervoor is een wijziging van de statuten nodig:

- Voor de statuutwijziging 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.

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

In deze juridische structuur kunnen de genoemde operationele voordelen worden bereikt. Het scheidt ook de mogelijkheid om onder voorwaarden een fiscale eenheid voor de btw te vormen (zie financiële toelichting). 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, voor zover van toepassing, in de akte van oprichting van de holding én de statuten van Opspoor geborgd.

1.8 Wat verandert er wel?

Belangrijke wijziging is dat in de huidige statuten van Opspoor alle leden van de Raad van Toezicht door de gemeenteraden worden benoemd. In de akte van oprichting 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.

Kanttekeningen

1.1 Risico - Wettelijke basis

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, met betrokkenheid van onderwijsinstellingen voor primair openbaar onderwijs, in het land aangedragen, zoals:

- Stichting aan de Amstel, die het bestuur gaat vormen van Stichting Openbaar Onderwijs a/d Amstel in Amsterdam en Stichting Kinderopvang aan de Amstel ([OOadA](#));
- Stichting Archipel Bestuur in Zutphen, Brummen, Voorst / Schiedam e.o., die het bestuur vormt van Stichting Archipel Onderwijs (<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 van de eerder genoemde rechten.

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. 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 toelichting

De voorgenomen 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 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 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 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.

Vraag	Antwoord
1. Heeft dit voorstel financiële consequenties?	Nee

Vraag	Antwoord
2. Zijn de financiële consequenties incidenteel?	Niet van toepassing
3. Is er sprake van een investering?	Niet van toepassing
4. Dekking binnen hetzelfde budget?	Niet van toepassing
5a. Dekking exploitatie?	Niet van toepassing
5b. Dekking reserve?	Niet van toepassing
5c. Dekking voorziening?	Niet van toepassing
6. Volledige dekking binnen begroting?	Niet van toepassing

Communicatie en vervolg

Het akkoord van de Raad zal schriftelijk aan Opspoor worden verstrekt.

Het college van burgemeester en wethouders van Wormerland, 16 december 2025

de gemeentesecretaris,

E. van der Linden

de burgemeester,

A.J. Michel-de Jong

Raadsbesluit

Nr. 2026/01

De raad van de gemeente Wormerland;

Gelet op

Het besluit van burgemeester en wethouders van 16 december 2025
Het advies van de voorronde 27 januari 2026

Besluit

De raad besluit:

1. In te stemmen met de statuutwijziging van Stichting Opspoor (B2b.) ten behoeve van de bestuurlijke integratie van Stichting Opspoor met Stichting Kinderopvang Purmerend en Stichting Kinderen & Ouders via een holdingstructuur;
2. In te stemmen met artikel 10 lid 2a, 2b, en 2c van de concept akte van oprichting Stichting O2 voor Toekomstmakers (B2a.) waarin de benoeming van het aantal leden van de Raad van Toezicht door de gemeenteraden is vastgelegd.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de Raad van de gemeente Wormerland,
gehouden op 3 februari 2026

de griffier,

de voorzitter,

I.P. Vrolijk

A.J. Michel-de Jong