



Raadsvergadering

Zaaknummer Z25153773

Onderwerp: Bestuurlijke integratie Stichting Opspoor met Stichting Kinderopvang Purmerend en Stichting Kinderen en Ouders

Portefeuillehouder: Wethouder Tuijp

Aan de raad.

Voorstel

1. Kennis te nemen van het voornemen om de Stichting Opspoor, de Stichting Kinderopvang Purmerend en de Stichting Kinderen en Ouders binnen een holdingstructuur bestuurlijk te integreren, waarbij de Raad van Toezicht wordt verschoven naar de holding (bijlage 1 en de brief aan uw raad van 1-12-2025).
2. Kennis te nemen van de concept-akte van oprichting van de “Stichting O2 voor Toekomstmakers” (bijlage 2), waarin in artikel 10, lid 2, sub a b en c, benoeming van het aantal leden van de Raad van Toezicht door de gemeenteraden is vastgelegd.
3. In te stemmen met de statutenwijziging van Stichting Opspoor (bijlage 3a), waaronder de bepaling inzake de stemverhouding (helft plus één), op grond van artikel 48, zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 51, zevende lid, van de Wet op de expertisecentra.

Kern van het voorstel, samenvatting

Stichting Opspoor, SKOP en SKO willen bestuurlijk integreren naar een holdingstructuur. Dit versterkt de samenwerking rond de ontwikkeling van kinderen van 0–13 jaar, maakt de organisatie toekomstbestendig en biedt fiscale voordelen. Uw raad heeft hierbij een wettelijke taak ten aanzien van onderwijsstichtingen, zoals het benoemen en schorsen van bestuursleden, het vaststellen van de begroting en het houden van toezicht op het openbaar onderwijs. Ook is instemming van uw raad vereist bij statutenwijzigingen. Voor het realiseren van de bestuurlijke integratie is de instemming van alle betrokken gemeenteraden nodig. Uw raad wordt daarom, net als de gemeenteraden van Purmerend, Landsmeer, Waterland, Oostzaan en Wormerland, gevraagd in te stemmen met de statutenwijzigingen van Stichting Opspoor. Hiermee wordt de juridische basis gelegd voor een samenwerking die voordelen biedt voor kinderen, ouders en medewerkers, met behoud van de publieke verantwoordelijkheid. Met het bijgevoegde blijft uw raad volledig invloed houden op het openbaar onderwijs.

Beleidsdoelstelling / Maatschappelijk effect

Op 1 december hebben de stichtingsbesturen uw raad een brief gestuurd over de ontwikkelen tot een bestuurlijke integratie. Door de integratie ontstaat een meer samenhangend en duidelijk aanbod, waardoor kinderen profiteren van een consistente ontwikkellijn en ouders minder overgangen ervaren. Dit besluit heeft als doel de duurzame samenwerking tussen opvang en onderwijs te borgen.

De organisaties kunnen personeel beter inzetten, kennis eenvoudiger delen en de continuïteit en kwaliteit van het aanbod versterken. Daarnaast vervallen btw-kosten die nu bij onderlinge samenwerking ontstaan, waardoor meer middelen direct beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van kinderen. Het voorstel sluit bovendien aan bij de lokale beleidsdoelen van de gemeente Edam-Volendam, zoals het bevorderen van kansengelijkheid, het ondersteunen van een doorlopende



ontwikkellijn voor alle kinderen en het versterken van samenwerking tussen onderwijs, opvang en gemeentelijke diensten.

Toelichting en argumenten

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.

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.

Een stabielere en rijkere fundamente 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 fundamente dat alle samenwerkingspartners ten goede komt.

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.

Het college 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 Edam-Volendam om integrale kindcentra te stimuleren (Integraal Huisvestingsplan Onderwijs).

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 statuutwijziging van Opspoor is op grond van artikel 48 lid 7 Wet op het



primair onderwijs /51 lid 7 Wet op de expertisecentra (en de statuten van Opspoor) instemming van de betrokken gemeenteraden vereist. Voor de statutenwijzigingen van SKOP en SKO hoeven de gemeenteraden niet in te stemmen.

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

Gemeentelijke rechten en plichten zijn geborgd

In de Wet op het primair onderwijs / Wet op de expertisecentra zijn de volgende rechten aan uw raad toegekend:

1. Uw raad moet instemming verlenen aan een statutenwijziging;
2. Er moet jaarlijks verslag worden uitgebracht aan uw raad;
3. Uw raad 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 uw raad.

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

Wat verandert er?

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 gemeenteraden 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 gemeenteraden 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 conceptakte van oprichting Stichting O2 voor Toekomstmakers). De collegebevoegdheden vanuit de wet kinderopvang blijven onveranderd binnen de kaders die wet, met toezicht door de GGD.

Kanttekeningen en alternatieven

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 sluitend juridisch advies verkregen op dit punt.

Eenzijds 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 gemeenteraden 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 ([OOadA](#)) en Stichting Archipel in Zutphen, Brummen, Voorst / Schiedam e.o ([Archipel Primair](#)). 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.

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 statutenwijziging 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 middelen en effecten begroting

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 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 en SKO. 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.

Uitvoering of vervolgproces

Na een positief besluit van uw raad kunnen de betrokken stichtingen de statuten formeel vaststellen en kan de holding worden opgericht. De organisaties voeren daarna de gezamenlijke governance uit zoals beschreven in de statuten.

De afgelopen periode heeft de focus gelegen op het onderzoeken van de juridische en praktische consequenties van de voorgenomen bestuurlijke integratie. Na de instemming van alle gemeenteraden gaat het college met Opspoor in gesprek om afspraken te maken over het monitoren van de (zo mogelijk kwantificeerbare) resultaten van de bestuurlijke integratie. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal Integrale Kindcentra met een doorlopende leerlijn van 0-13 jaar, het aantal combinatiefuncties onderwijs-opvang, de onderwijskwaliteit (inspectierapport) en metingen van de oudertevredenheid.

Participatie en communicatie

In de voorbereiding is intensief samengewerkt met betrokken gemeenten, onderwijs- en kinderopvangorganisaties en medewerkers. De belangrijkste inzichten uit deze gesprekken zijn verwerkt in dit voorstel.

De instemming van uw raad zal schriftelijk aan Opspoor worden verstrekt en de communicatie naar ouders, medewerkers en partners wordt gezamenlijk verzorgd door de betrokken organisaties.

Rapportage en evaluatie

Uw raad wordt jaarlijks geïnformeerd over de uitvoering van de statuten, de governance en de naleving van wettelijke verplichtingen.

Achterliggende documenten en eerder genomen besluiten

Brief van OPSPOOR aan uw raad (01-12-2025)

Bijlagen

1. Voorlegger gemeenten 05122025 - formeel verzoek Opspoor
2. Concept-akte van oprichting Stichting O2 voor Toekomstmakers
- 3a. Concept-akte van statutenwijziging Stichting Opspoor
- 3b. Concept-akte van statutenwijziging Stichting K_O
- 3c. Concept-akte van statutenwijziging SKOP

Edam-Volendam,

Het college van burgemeester en wethouders van Edam-Volendam,

de secretaris,
C. Rijnberg

de burgemeester,
R.J. Beukers.

Dit voorstel is elektronisch ondertekend. Dit is na besluitvorming zichtbaar op de volgende pagina.

Transactiebewijs iBabs digitale handtekening