

## Samenwerking onderwijs en kinderopvang

# Benut het beste van twee werelden

Voor dit derde artikel over de samenwerking onderwijs en kinderopvang spreken we met Saskia Laseur en Anna Mars (Van Doorne Notarissen, Advocaten en Fiscalisten). Zij zijn betrokken bij de juridische kanten van samenwerking en de vormgeving daarvan op allerlei plaatsen in het land. In dit artikel delen ze hun ervaringen met verschillende juridische samenwerkingsvormen, de voors en tegens en de rol van de raad van toezicht.

Er bestaan verschillende juridische samenwerkingsvormen. Op dit moment is er nog géén wettelijke basis voor de inrichting van één rechtspersoon, waarvan zowel onderwijs als kinderopvang deel uitmaken. Wel zijn er verschillende varianten om samenwerking juridisch vast te leggen. Dat varieert van het gezamenlijk functioneren onder een koepelstichting (zoals bij Uniek onderwijs en opvang in Vlaardingen en omstreken) tot het samenwerken zonder samenwerkingsovereenkomst.

Ook zonder juridische overeenkomst kan er worden samengewerkt. De meest lichte vorm is samenwerking op één locatie, met een gezamenlijke visie en doorlopende lijnen ('samen onder één dak'). Dat kan uitstekend, een samenwerkingsovereenkomst is dan niet eens noodzakelijk. Je kunt gewoon praktische werkafspraken met elkaar maken voor de betreffende locatie. Die kunnen worden vastgelegd op verschillende manieren, zoals in de werkplannen van de betrokkenen.

### Werken met een

### samenwerkingsovereenkomst

Zaken moet je wel juridisch regelen zodra je gaat werken als integraal kindcentrum (ikc), met één persoon die zowel het onderwijs- als kinderopvangteam aanstuurt op de locatie. Want daar kan het snel fout gaan, als de persoon die de aansturing doet niet van beide organi-

saties de benodigde bevoegdheden en mandaten krijgt.

De leidinggevende op locatie is meestal arbeidsrechtelijk bij één partij in dienst (soms bij beide, maar daar moet de betrokkene wel medewerking aan verlenen). Het is van belang dat ook van de andere partij, waar de leidinggevende niet formeel in dienst is, de juiste bevoegdheden en mandaten worden verkregen. Anders kan zowel voor de organisaties als voor de leidinggevende een juridisch onveilige positie ontstaan. De vraag is hoe deze persoon leiding geeft aan de mensen op de locatie en hoe deze persoon weer wordt beoordeeld door de beide organisaties. Het is van belang dat deze leidinggevende een back up heeft naar de beide besturen. Niet alleen vanuit het oogpunt van de betreffende leidinggevende, maar ook om de besturen hun eindverantwoordelijkheid op goede wijze te laten nemen.

### Samen in één holdingstructuur

De holdingstructuur kan op twee manieren worden vormgegeven. Enerzijds door het vormen van een personele unie op het niveau van het bestuur en het intern toezicht. Anderzijds door het oprichten van een nieuwe stichting (holdingstichting) waarbinnen bestuur en intern toezicht worden samengebracht. Deze holdingstichting bestuurt vervolgens de betrokken onderwijs- en opvangrechtspersonen en oefent toezichthoudende bevoegdheden uit.

Het bestuur in een holdingstructuur is vaak een samenstelling uit de statutaire bestuurders van de onderwijs- en kinderopvangorganisaties die de samenwerking aangaan. Daardoor kun je de financiële en logistieke expertise van kinderopvang combineren met ervaring uit het onderwijs. In de holding kan dat goed tot stand komen, bijvoorbeeld in de vorm van een shared service centrum, dat voor beide partijen werkt. Op bestuurlijk niveau laten zien dat je samenwerkt met waardering voor elkaars expertise geeft ook een positieve bijdrage aan de gelijkwaardigheid van het samenwerken op de werkvloer.

### Eén rechtspersoon

Juridisch technisch is het wel mogelijk om beide organisaties samen te voegen (te fuseren) tot één rechtspersoon. In de praktijk blijkt het onderbrengen van onderwijs en opvang in één rechtspersoon nog niet goed gefaciliteerd, onder meer door de (verplichte) toepassing van twee cao's en door de verplichte aansluiting bij twee pensioenfondsen.

Voor het openbaar onderwijs geldt van oudsher de aanname dat een stichting voor openbaar onderwijs alleen openbaar onderwijs mag aanbieden. De vorige staatssecretaris heeft daar een alternatieve uitleg aan gegeven en inmiddels heeft ook de wetgever die interpretatie (deels) onderschreven. Hierdoor lijkt meer ruimte te ontstaan bij het openbaar onderwijs.



Saskia Laseur  
Anna Mars





## Voors en tegens

Samenwerking in een holdingstichting biedt vaak de meeste duurzaamheid en een duidelijke structuur. Het grote voordeel is dat de 'groep' van de holdingstichting met de verschillende dochters een fiscale eenheid kunnen zijn voor de btw, er is dus geen btw-heffing op de dienstverlening over en weer. Dat is inmiddels in de praktijk meerdere malen door de belastingdienst akkoord bevonden.

Bovendien kan in deze juridische vorm de gelijkwaardigheid goed tot uiting komen. Dat werkt positief uit voor het zelfvertrouwen van de medewerkers. Op deze manier realiseer je in de samenwerking het beste van twee werelden.

Het vormgeven van en samenwerking met een personele unie brengt vaak meer bestuurlijke en administratieve drukte met zich mee. Alhoewel het hiermee goed mogelijk is om vanuit een gezamenlijke aansturing te werken, dient specifieke afstemming met de belastingdienst plaats te vinden om te komen tot een fiscale eenheid voor de btw. In het verleden heeft de belastingdienst verzoeken voor een fiscale eenheid btw in een dergelijke vormgeving van samenwerking wel eens afgewezen.

## Top-down én van onderop

In de praktijk zien Saskia Laseur en Anna Mars dat samenwerking zowel op locaties begint en dit aanleiding is voor het bestuur om te verkennen hoe

(aanvullend) in deze samenwerking kan worden voorzien, dit te stroomlijnen en verder 'uit te rollen'. Andersom zien ze dat het bestuur zelf initiatief neemt om samenwerking vorm te geven, eerst bestuurlijk en vervolgens op de verschillende locaties.

Als de samenwerking echt op een locatie begint, dan wordt de uitwerking maatwerk die echt voor die ene locatie passend is. Als de samenwerking zich uitbreidt, is gewenst dat kaders worden opgesteld waarbinnen de samenwerking op een locatie vorm kan krijgen. Dit is van belang voor het nemen van de eindverantwoordelijkheid vanuit het bestuur. Het voorkomt dat iedere locatie de samenwerking op een andere wijze inricht, waardoor onoverzichtelijkheid ontstaat.

Voor de bestuurder moet ook duidelijk zijn wie welke bevoegdheden heeft en wie waar op af rekenen valt, de bestuurder moet 'in control' blijven. Het mag niet al te arbeidsintensief worden en de kosten moeten niet uit de hand lopen. Er moet een balans gezocht worden tussen kwalitatief ruimte bieden aan de locatie en stroomlijnen zodat samenwerking ook haalbaar is op grotere schaal. Ook voor het draagvlak op de werkvloer gaat samenwerken beter als het geformaliseerd wordt.

Het voorlopige eindplaatje kan zijn de holdingstructuur als groeimodel, daar kan je jaren mee vooruit.

Daarbinnen kan je zorgen voor gelijkwaardigheid van beide werksoorten. In de aansturing zijn voor bestuurders de volgende punten essentieel:

- strak op beide lijnen sturen: financieel-economische lijn en anderzijds kwaliteit
- veel tijd en aandacht besteden aan medezeggenschap
- intern toezichthouders begeleiden om elkaars wereld te leren kennen
- goede afstemming met de beide externe toezichthouders

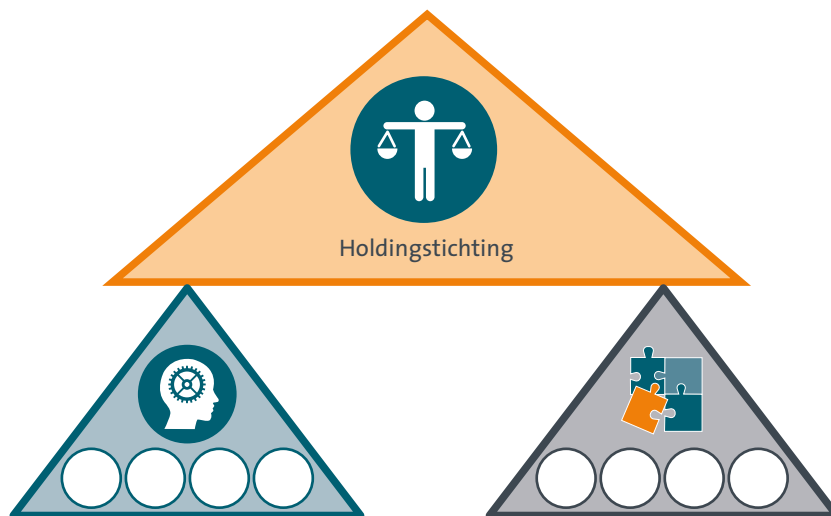
## Rol van de raad van toezicht

De RvT vroeg betrekken bij samenwerking is van belang. De rol van de RvT is in een dergelijk traject onder meer toezien op het bepalen van een gezamenlijke toekomstvisie en vastleggen wat nodig is om die goed in te richten. Daarbij moet je erop toezien dat de bestuurder zorgt voor een goed pedagogisch didactisch klimaat en (financiële) continuïteit, ook voor de langere termijn.

Permanente aandacht moet de RvT hebben voor de meerwaarde van de samenwerking en de verschillen die er zijn in cultuur. Als toezichthouders moet je laten merken dat een Afrikaans gezegde ook hier opgaat: het gaat sneller als je het alleen doet, maar je komt verder als je samen gaat. Dat moeten de medewerkers ook ervaren, ook zij raken gemotiveerder om moeilijkheden te overwinnen die je tegenkomt.



Samenwerkingsovereenkomst op locatie



Holdingstructuur met holdingstichting:

De RvT moet ook toezien op de verhouding intern en extern toezicht. Een beeld hebben bij hoe in de organisaties deze processen worden doorlopen. Zo is van belang hoe je de extern toezichthouders betreft bij het pedagogisch-didactisch toetsingskader. De bestuurders hebben het contact met de externe toezichthouders, de RvT moet toezien op de acties van de bestuurders in dezen.

### Medezeggenschap

Het delen van bestuurlijke zeggenschap roept de vraag op hoe je daar de medezeggenschap op laat aansluiten. Laat je bijvoorbeeld de verschillende medezeggenschapsorganen gezamenlijk vergaderen? Zorg als toezichthouder dat je zicht hebt op de organisatie daar aandacht voor heeft. Medezeggenschapsorganen worden betrokken bij totstandkoming van de samenwerking

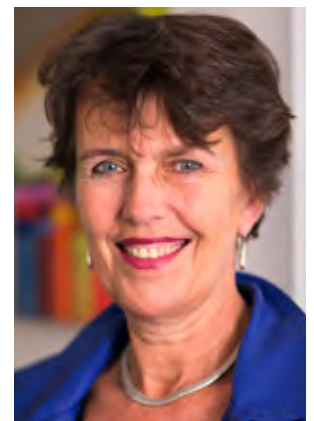
en moeten – in lijn met hun bevoegdheden – worden betrokken bij besluiten, en vervolgens bij de controlemomenten.

In de praktijk blijkt dat als de samenwerking een groot succes is, dat de medezeggenschapsorganen vaak zelf willen toewerken naar één centraal medezeggenschapsorgaan. Dat kan je regelen door het mandateren van de bevoegdheden aan dit centrale medezeggenschapsorgaan.

**Tip:** sluit aan bij wat de mensen zelf willen, geef de medezeggenschapsorganen de ruimte dat ze zelf concluderen dat ze samen verder willen gaan.

**Tip:** laat de vorm de inhoud volgen. Soms kan het op de werkvloer hard gaan en wordt daar steeds meer samengewerkt. Zorg dan dat de juridische

afspraken niet achterblijven en regel in elk geval de mandaten en volmachten voor leidinggevende functies binnen de beide organisaties.



Maria Jongsma

Maria Jongsma, directeur Vyvoj