



Handreiking btw in de samenwerking tussen Onderwijs en Kinderopvang

Handreiking is doorbraak

De “Handreiking btw in de samenwerking tussen Onderwijs en Kinderopvang” (Ministerie SZW, 10 oktober 2018) is een belangrijke doorbraak in de mogelijkheden om primair onderwijs en kinderopvang vanuit één organisatie aan te kunnen bieden. Een onderwijsinstelling en een kinderopvangorganisatie kunnen in de samenwerkingsvormen die in deze Handreiking worden geschetst, onder voorwaarden een fiscale eenheid voor de btw vormen. In deze Nieuwsbrief Special staat de regiegroep Kindcentra 2020 stil bij de betekenis van deze Handreiking.

Allereerst reflecteert de regiegroep Kindcentra 2020 op de inhoudelijke betekenis van deze Handreiking voor de vorming van kindcentra. Kindcentra kunnen langs deze weg (fiscaal) als één organisatie functioneren. Vervolgens gaan Daniëlle Westerhoff en Jochem Streefkerk, werkzaam bij Van Doorne, in op de fiscaal juridische betekenis van de Handreiking. Tenslotte staat de regiegroep stil bij de vraag hoe deze Handreiking te beoordelen in het licht van het streven naar een wettelijke verankering van kindcentra. Lees hier de “Handreiking btw in de samenwerking tussen Onderwijs en Kinderopvang”.

Gijs van Rozendaal
voorzitter regiegroep Kindcentra 2020



Impact Handreiking op samenwerking in de praktijk

De Handreiking biedt helderheid, onduidelijkheden over de interpretatie van de regelgeving rondom btw-vraagstukken in de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs zijn weggenomen. Met een bestuurlijke fusie kunnen organisaties van kinderopvang en onderwijs de stap zetten naar structurele en duurzame samenwerking. Dat biedt perspectief.

De ministeries van OCW en SZW benaderden, bij de formulering begin 2018 van de kabinetsreactie op de adviezen van de taskforce, partijen uit het veld met de vraag mee te denken over het vraagstuk van de btw bij de vorming van kindcentra. De regiegroep Kindcentra 2020 heeft zich hiervoor actief ingezet, samen met de PO-Raad, de Brancheorganisatie Kinderopvang, de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang en de VNG. Medewerkers van Van Doorne hebben hun expertise aangeboden. Dit leidde tot een constructief overleg tussen betrokkenen, de ministeries van Financiën, SZW, OCW en de Belastingdienst. Het resultaat is een goed leesbare en bruikbare handreiking. Het resultaat is tevens een belangrijke stap vooruit in de mogelijkheden om kindcentra te vormen. De betekenis van de Handreiking zit niet in het feit dat er nieuwe wet- of regelgeving tot stand is gekomen. De betekenis zit vooral in de helderheid die geboden wordt. Er was in de praktijk namelijk onduidelijkheid ontstaan over de interpretatie van de regelgeving rondom btw-vraagstukken in de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Het ministerie van Financiën geeft daarover nu helderheid. Dat is op zichzelf al winst. Bovendien is het verheugend dat die interpretatie helder maakt dat onderwijs- en kinderopvangorganisaties onder voorwaarden zo samen kunnen gaan dat de onderlinge uitwisseling van diensten niet btw-plichtig is. Een aantal samenwerkingsverbanden werkte al op die wijze, maar de vraag was of dat gecontinueerd kon worden. De interpretatie biedt, volgens Kindcentra 2020, een prachtig perspectief voor organisaties die van plan zijn verdergaand te gaan samenwerken.

De Handreiking benoemt concrete samenwerkingsvormen die, binnen de geschetste voorwaarden, in aanmerking komen voor btw-vrijstelling. De juridische implicaties van de Handreiking worden in het artikel van Westerhoff en Streefkerk uitgewerkt, dat u verderop in deze nieuwsbrief aantreft. Hier gaan we in op de vraag wat deze Handreiking voor de praktijk kan betekenen.

Het boek Kindcentra 2020, een realistisch perspectief (2015) beschrijft een kindcentrum als volgt:

“... integrale voorzieningen voor alle kinderen (en hun ouders) van nul tot en met twaalf jaar. In dit kindcentrum wordt gewerkt volgens één pedagogisch educatieve visie. Kinderen worden in staat gesteld om hun talenten optimaal te ontwikkelen: doorlopende ontwikkelingslijnen, dagarrangementen en kind nabij zorg zijn inherent aan deze voorziening. Organisaties uit kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs kunnen op gelijkwaardige basis opgaan in deze Kindcentra 2020 en één nieuwe organisatie vormen.”



Impact Handreiking reikt verder dan fiscaal aspect

De Handreiking gaat niet zo ver dat het mogelijk wordt om organisaties van kinderopvang en onderwijs te laten fuseren tot één rechtspersoon (zijnde een juridische fusie in de zin van het Burgerlijk Wetboek). Dat vereist een wettelijk kader en wegneming van belemmeringen in de cao- en pensioenwet- en regelgeving. Wel is het mogelijk tot een 'bestuurlijke fusie' te komen. Dat wil zeggen dat (ook vanuit fiscale optiek) geacteerd kan worden als ware er met de bestuurlijke fusie sprake van één organisatie voor onderwijs en kinderopvang. De onderwijsinstelling en kinderopvangorganisatie blijven als twee separate rechtspersonen voortbestaan (deze 'bestuurlijke fusie' is niet te verwarren met een (bestuurlijke) fusie als bedoeld in de onderwijswet). Dit model komt erop neer dat het bestuur alsmede de raden van toezicht van de onderwijsinstelling en de kinderopvangorganisatie een personele unie vormen. Een inmiddels bekende variant hiervan is de zogenaamde 'koepelstichting': de onderwijsinstelling en de kinderopvangorganisatie richten een nieuwe 'koepelstichting' op waar vervolgens de onderwijsinstelling en kinderopvangorganisatie onder komen te hangen. Deze eenheid kan een fiscale eenheid voor de btw vormen. De Handreiking biedt hier duidelijkheid over.

Impact op operationeel en strategisch handelen als eenheid

Met deze constructie kunnen organisaties van kinderopvang en onderwijs de stap zetten naar structurele en duurzame samenwerking. Deze samenwerking heeft een groot aantal voordelen zowel op strategisch als op operationeel niveau. Op strategisch niveau wordt - middels de in de Handreiking uitgewerkte modellen - een situatie gerealiseerd waarbij er eenheid is in de bestuurlijke aansturing, zowel op het niveau van de raad van toezicht als op het niveau van het bestuur van de kinderopvang en het primair onderwijs. Dat impliceert tevens dat er vanuit één visie op ontwikkeling en educatie van kinderen gewerkt kan worden aan de kwaliteit van de gezamenlijke voorziening. Op operationeel niveau betekent dit dat het in de praktijk (vanuit fiscale optiek) eenvoudig mogelijk wordt om op locatie teams met elkaar samen te laten werken, de tijd te nemen om vanuit die samenwerking cultuurverschillen te overwinnen en productief te maken, professionals gezamenlijk de verantwoordelijkheid te laten nemen voor de ontwikkeling van de kinderen en er vanuit één locatieleiding gewerkt kan worden aan de te behalen doelstellingen (zowel ten aanzien van de ontwikkeling van kinderen als ten aanzien van het, vanuit één servicepunt, ontzorgen van ouders of het inrichten van één ondersteuningsorganisatie voor verschillende kindcentra).

Impact op verduurzaming van samenwerking PO-KO

Op dit moment werken veel organisaties van onderwijs en kinderopvang samen. De meeste van deze initiatieven doen dit vanuit de wens een kindcentrum voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar te realiseren. In de praktijk gaat de samenwerking vaak niet verder dan 'losse samenwerkingsvormen', al dan niet in de vorm van convenanten. In de 'losse samenwerkingsvormen' zijn er minder (robuuste) oplossingen voor handen voor de btw-vraagstukken. Dat kan 'losse samenwerking' een stuk duurder maken en werkt belemmerend op verdergaande stappen. Bij het werken in interprofessionele teams komen immers btw-vraagstukken om de hoek kijken.



(vervolg Impact Handreiking op samenwerking in de praktijk)

Bijvoorbeeld als één leidinggevende zowel de leerkrachten als de pedagogisch medewerkers aanstuurt. In dat geval moeten die kosten onderling doorbelast worden mét btw-heffing. Of als je samen een stafafdeling inricht om de kindcentra administratief te ondersteunen, moet je dit onderling mét btw doorbelasten. Doordat er in de 'losse samenwerkingsvormen' minder robuuste oplossingen zijn voor de btw-vraagstukken, ontstaat het risico op een mogelijke btw-naheffing, omdat bijvoorbeeld die leidinggevende dan feitelijk een dienst verleent aan hetzij het onderwijs hetzij de kinderopvang. De modellen uit de Handreiking bieden mogelijkheden om zonder btw-heffing mensen over en weer in te zetten.

Daarmee is de grootste winst van de Handreiking dat een belangrijke barrière om tot structurele samenwerking te komen wordt opgeheven. Op veel plekken, waar onderwijs en kindopvang samenwerken doet men dit voor de lange termijn. De samenwerking moet leiden tot een nieuwe kwaliteit van integraal werken, doorgaande leer- en ontwikkellijnen en nieuwe arrangementen. Deze transitie is geen sinecure. Het is een inhoudelijke transformatie van de pedagogisch-didactische praktijk waarbij (meestal) vanuit een bestaande praktijk een nieuwe praktijk moet worden gebouwd. Om de gewenste inhoudelijke transformatie daadwerkelijk te realiseren willen organisaties steviger inzetten op de mogelijkheid vanuit één organisatie, één visie en één leiding te werken. Dat is een complexe bedrijfskundige, procesmatige transformatie die extra investeringen vraagt in mensen, geld en tijd. Investerings die materieel (bijvoorbeeld in gebouwen) maar vooral ook immaterieel van aard zijn (het opbouwen van nieuwe samenwerkingspraktijken). Die transformatie verhoogt de behoefte om de samenwerking te verdiepen en duurzaam te verankeren. Samenwerking in een personele unie maakt de samenwerking duurzaam. De onduidelijkheid over het kostenverhogende btw-effect was daarbij een van de belangrijkste belemmeringen. Deze belemmering is nu weggenomen. Een fusie is niet het doel van samenwerking. Het doel is de realisatie van een voorziening waar middels interprofessionele co-creatie kinderopvang en onderwijs samen, ook met zorg en welzijn, de beste voorzieningen voor kinderen realiseren. De mogelijkheid van een fusie kan een vliegwiel zijn om deze samenwerking te verdiepen en te bestendigen. De Handreiking biedt helderheid en neemt een belangrijke belemmering weg om een dergelijke structurele samenwerking te realiseren.



De Handreiking in juridisch perspectief

Juristen Daniëlle Westerhoff en Jochem Streefkerk (Van Doorne) nemen de Handreiking met u door en schetsen mogelijkheden en randvoorwaarden. De betrokken ministeries bevestigen in de Handreiking dat een publiek gefinancierde onderwijsinstelling en een privaat gefinancierde kinderopvangorganisatie onder voorwaarden wel degelijk een fiscale eenheid voor de btw kunnen vormen. Een heldere en lezenswaardige uitleg van Westerhoff en Streefkerk.

Achtergrond

In onze praktijk begeleiden wij vaak onderwijsinstellingen en kinderopvangorganisaties die een inhoudelijke, en bestuurlijke en structurele samenwerking zoeken. Indien partijen kiezen voor een bestuurlijke fusie zoals bedoeld in Deel 2 van de Handreiking (niet te verwarren met een bestuurlijke fusie zoals bedoeld in de onderwijswet) menen we dat zij een fiscale eenheid voor de btw kunnen vormen. Het doel en voordeel van het vormen van een fiscale eenheid btw is dat de prestaties binnen de fiscale eenheid (en dus: tussen de verschillende rechtspersonen) niet onderworpen zijn aan btw-heffing, waardoor btw-druk binnen de samenwerking wordt voorkomen. De afgelopen jaren hebben wij daarom verschillende organisaties (die onderwijs en kinderopvang combineren) begeleid in een afstemmingstraject met de Belastingdienst, met als doel bevestigd te krijgen dat partijen een fiscale eenheid voor de btw vormen.

Een van de eisen voor een fiscale eenheid btw is de “financiële verwevenheidseis”. Sinds begin dit jaar zagen wij ons steeds vaker geconfronteerd met een Belastingdienst die het standpunt inneemt dat een onderwijsinstelling en een kinderopvangorganisatie in het geheel nooit financieel verweven zouden kunnen zijn. Het argument daarvoor was dat een onderwijsinstelling publiek gefinancierd is en een kinderopvangorganisatie privaat gefinancierd. Het gevolg zou zijn dat zij geen fiscale eenheid voor de btw kunnen vormen, omdat publieke (onderwijs)middelen niet aan private (opvang)activiteiten mogen worden besteed. Ook zorgde het vereiste btw-ondernemerschap aan de zijde van een onderwijsinstelling steeds voor discussie met de Belastingdienst.

In de Handreiking is een aantal samenwerkingsvormen geschetst waarin een onderwijsinstelling en een kinderopvangorganisatie (onder voorwaarden) een fiscale eenheid btw kunnen vormen, zonder dat publieke middelen aan private activiteiten besteed worden. Hiermee bevestigen de betrokken ministeries¹ dat een publiek gefinancierde onderwijsinstelling en een privaat gefinancierde kinderopvangorganisatie onder voorwaarden wel degelijk een fiscale eenheid voor de btw kunnen vormen. De verschillende wijze van bekostiging staat daar niet aan in de weg. Ook wordt bevestigd dat het – al dan niet gedeeltelijke – btw-ondernemerschap van een onderwijsinstelling voldoende is voor het vormen van een fiscale eenheid btw.

¹ De Handreiking is gepubliceerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar wordt ook onderschreven door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst).



Voorwaarden fiscale eenheid btw

Voor het vormen van een fiscale eenheid btw gelden de volgende verwevenheidsvereisten:

(i) Organisatorische verwevenheid

Van organisatorische verwevenheid is sprake als de onderwijsinstelling en de kinderopvangorganisatie (en een eventuele bestuursstichting) onder één leiding staan. Dit is het geval als partijen onder een gezamenlijke, althans als eenheid functionerende leiding staan, dan wel de leiding van de ene partij in een feitelijk ondergeschikte positie verkeert ten opzichte van de leiding van andere partij.

Doordat in alle samenwerkingsvormen zoals geschetst in Deel 2 van de Handreiking het bestuur van alle partijen steeds door dezelfde personen wordt gevormd én de raad van toezicht van alle partijen door dezelfde personen wordt gevormd, is ons inziens in die samenwerkingsvormen sprake van organisatorische verwevenheid. In de praktijk worden deze samenwerkingsvormen bestuurlijke fusies genoemd; niet te verwarren met een bestuurlijke fusie zoals bedoeld in de onderwijswet. Een bestuurlijke fusie als hier bedoeld ziet op samenwerkingsvormen waarbij het bestuur van alle partijen steeds door dezelfde personen wordt gevormd én de raad van toezicht van alle partijen door dezelfde personen wordt gevormd, terwijl de onderwijsinstelling en kinderopvangorganisatie als twee separate rechtspersonen blijven voortbestaan. Een bestuurlijke fusie als bedoeld in de onderwijswet ziet op een fusie waarbij partijen juridisch fuseren tot één rechtspersoon.

(ii) Financiële verwevenheid

Voor aandelenvennootschappen (zoals een BV) geldt dat ten minste de meerderheid van de aandelen – daaronder begrepen de zeggenschap – (on)middelmatig in dezelfde handen moet zijn. Doordat een stichting geen in aandelen verdeeld kapitaal heeft, kan de financiële verwevenheid tussen stichtingen niet op deze wijze worden beoordeeld. Van financiële verwevenheid tussen stichtingen is sprake indien de ene stichting een mate van zeggenschap heeft in de andere stichting die niet onderdoet voor de mate van zeggenschap van een meerderheidsaandeelhouder in een aandelenvennootschap, en de financiële relatie tussen de betrokken stichtingen van dien aard is dat door gebruikmaking van die zeggenschap de financiële posities van deze stichtingen in een gewenste onderlinge verhouding kunnen worden gebracht.

In de Handreiking is opgenomen dat de financiële verwevenheid tussen stichtingen een individuele toetsing is en per geval aan de hand van concrete feiten en omstandigheden dient te worden getoetst. Wij onderschrijven dit, waarbij we ons realiseren dat de Belastingdienst in dit kader nog steeds stevige eisen zal stellen. Hoewel hiermee nog niet zeker is gesteld dat partijen in de samenwerkingsvormen zoals geschetst in Deel 2 van de Handreiking steeds voldoende financieel verweven zijn, ligt wat ons betreft hier wel de winst. De betrokken ministeries zijn immers van mening dat partijen in voornoemde samenwerkingsvormen – onder voorwaarden – een fiscale eenheid btw kunnen vormen. Het feit dat een onderwijsinstelling publiek wordt gefinancierd en een kinderopvangorganisatie privaat, staat daar niet per definitie aan in de weg.



(vervolg De Handreiking in juridisch perspectief)

Overigens menen wij dat in samenwerkingsvorm 3 van Deel 2 van de Handreiking, waarbij de kinderopvangorganisatie wordt voortgezet in de rechtsvorm van een BV, in ieder geval sprake is van financiële verwevenheid, omdat de onderwijsinstelling 100% van de aandelen (zowel stem- als winstrecht) in de kinderopvangorganisatie houdt. Hier zou geen onduidelijkheid (meer) over moeten bestaan.

(iii) Economische verwevenheid

In de Handreiking is opgenomen dat van verwevenheid in economisch opzicht sprake is indien de activiteiten van partijen in hoofdzaak (lees: voor min. 50%) strekken tot verwezenlijking van eenzelfde economisch doel, zoals de bediening van een gemeenschappelijke klantenkring, dan wel de activiteiten van de ene partij in hoofdzaak (lees: voor min. 50%) ten behoeve van de andere partij worden uitgeoefend².

² Hoewel wij de tekstuele toelichting kunnen plaatsen, kunnen we de genoemde percentages niet plaatsen. De term 'in hoofdzaak' wordt in de fiscaliteit namelijk altijd uitgelegd als 70%. Uit de jurisprudentie volgt weliswaar dat ook andere factoren mogelijk een rol spelen bij de vaststelling of sprake is van voldoende economische verwevenheid (criterium van 'onderling niet verwaarloosbare economische betrekkingen'), maar ons is niet bekend dat hierdoor de term 'in hoofdzaak' (lees: 70%) zou moeten worden uitgelegd als de term 'grotendeels' (lees: 50%).

Btw-ondernemerschap

Naast de hiervoor toegelichte verwevenheidsvereisten dienen alle partijen voor het vormen van een fiscale eenheid btw ook btw-ondernemer te zijn. Er bestond tot nu toe geen twijfel over het btw-ondernemerschap van een kinderopvangorganisatie. Het btw-ondernemerschap van een onderwijsinstelling wordt echter in afstemmingstrajecten met de Belastingdienst wel ter discussie gesteld. De Handreiking scheidt ook op dit punt helderheid: een onderwijsinstelling is in ieder geval btw-ondernemer voor prestaties die zij – naast het verzorgen van publiek gefinancierd onderwijs – tegen vergoeding verricht, zoals het uitlenen van personeel en het ter beschikking stellen van ruimtes. Dit – al dan niet gedeeltelijke – btw-ondernemerschap is voldoende voor het kunnen vormen van een fiscale eenheid btw. Ook op dit punt zou dus geen discussie meer mogen ontstaan met de Belastingdienst.

Ook wordt in de Handreiking bevestigd dat een bestuursstichting – in geval deze betrokken is bij de samenwerking (zie samenwerkingsvorm 2 van Deel 2 van de Handreiking) – in de gegeven omstandigheden btw-ondernemer kan zijn. Hiertoe zal de bestuursstichting prestaties tegen vergoeding moeten verrichten, zoals het tegen vergoeding verrichten van bestuursdiensten voor de onderwijsinstelling en de kinderopvangorganisatie.

Geschetste samenwerkingsvormen juridisch toelaatbaar en werkbaar

Hoewel wij al langere tijd menen dat de in de Handreiking geschetste samenwerkingsvormen juridisch toelaatbaar en werkbaar zijn, merkten wij dat daar in de praktijk door Belastinginspecteurs soms aan wordt getwijfeld, met name met betrekking tot samenwerkingsvorm 2 zoals geschetst in Deel 2 van de Handreiking. Doordat deze samenwerkingsvorm zowel tekstueel als visueel wordt toegelicht in de Handreiking onderschrijven de betrokken ministeries in ieder geval dat deze samenwerkingsvorm juridisch toelaatbaar en werkbaar is.



Juridische fusie praktisch en financieel onmogelijk

Tenslotte staan we ook nog kort stil bij een juridische fusie. Een juridische fusie is een fusie waarbij twee (of meerdere) rechtspersonen fuseren tot één (nieuwe) rechtspersoon. De reden dat de vorming van een fiscale eenheid btw in de geschetste samenwerkingsvormen zo gewenst is, hangt samen met het feit dat een juridische fusie tussen een onderwijsinstelling en een kinderopvangorganisatie (lees: onderwijs en kinderopvang fuseren tot één rechtspersoon van waaruit beide activiteiten worden ontplooid) vooralsnog praktisch en financieel onmogelijk is. Als partijen tot één rechtspersoon zouden fuseren, zou er namelijk per definitie geen btw-probleem meer zijn, omdat alle dienstverlening/samenwerking dan binnen één rechtspersoon plaatsvindt.

De praktische en financiële onmogelijkheid om te komen tot één rechtspersoon komt mede voort uit de definities in cao's en pensioenwetgeving. Zo moeten werkgevers (rechtspersonen) voor basisonderwijs de cao PO toepassen en moeten werkgevers voor kinderopvang de cao KO toepassen. Bij een juridische fusie tot één rechtspersoon zouden werkgevers (rechtspersonen) die beide activiteiten in één rechtspersoon ontplooiën op al hun personeel beide cao's moeten toepassen. Een soortgelijke samenloop zou aan de orde zijn waar het de verplichte pensioenaansluitingen betreft: al het personeel zou zowel bij het ABP als bij PFZW aangesloten moeten worden. Dit leidt uiteraard tot een forse kostenstijging. Hierover is overleg gaande met de sociale partners en pensioenfondsen en pensioenuitvoerders, maar dat zal niet op korte termijn tot een doorbraak leiden. Tot die tijd is de praktijk aangewezen op samenwerking vanuit verschillende rechtspersonen, waarmee btw-vraagstukken een gegeven zijn. De geschetste samenwerkingsvormen geven onder voorwaarden (in de praktijk beproefde) oplossingen om de aan de btw-vraagstukken op te lossen.

Slot

Concluderend kunnen we constateren dat met deze Handreiking vaststaat dat een onderwijsinstelling en een kinderopvangorganisatie in alle samenwerkingsvormen zoals geschetst in Deel 2 van de Handreiking onder voorwaarden een fiscale eenheid btw kunnen vormen. Als ervoor wordt gekozen om de structuur alleen uit stichtingen te laten bestaan (lees: samenwerkingsvorm 1, 2 en 4 als bedoeld in Deel 2 van de Handreiking), zal de Belastingdienst naar verwachting nog steeds stevige eisen stellen ten behoeve van de financiële verwevenheid. Het is dus geen gegeven dat in al die samenwerkingsvormen steeds sprake zal zijn van voldoende financiële verwevenheid, maar we weten in ieder geval dat het mogelijk moet zijn. In samenwerkingsvorm 3 is de financiële verwevenheid (evenals de organisatorische en economische verwevenheid) wel een gegeven. Dit geeft helderheid en zekerheid aan het veld.

Daniëlle Westerhoff (*advocaat-fiscalist bij Van Doorne N.V.*) en
Jochem Streefkerk (*onderwijsjurist bij Van Doorne N.V.*)



De Handreiking versus kindcentra 2020 als wettelijk kader

De Handreiking biedt duidelijkheid. Niet alle problemen bij de vorming van kindcentra zijn hiermee opgelost. Het kabinet heeft geen visie op kindcentra. Door het ontbreken van een stip op de horizon – kindcentra komen immers niet voor in het regeerakkoord - komen betrokken partijen niet te spreken over de voorwaarden waaronder de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang zich kan ontwikkelen. Dit kan tot onwenselijke situaties leiden. Er is een transitiestrategie nodig.

Het boek Kindcentra 2020, een realistisch perspectief (2015) schetst het perspectief hoe te komen tot een juridische verankering van kindcentra. Het derde hoofdstuk werkt daartoe een juridisch kader uit en laat zien hoe die verankering vorm zou kunnen krijgen. Door enkele (relatief eenvoudige) wijzigingen in de Wet op het primair onderwijs is het mogelijk het kindcentrum in de wet te definiëren. Simpel gezegd komt het erop neer dat dit een organisatie is die in het kader van de Wet op het primair onderwijs bevoegd is onderwijs te verzorgen en in het kader van de Wet kinderopvang bevoegd is kinderopvang te verzorgen. De taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang heeft in zijn advies aan de bewindspersonen van OCW en SZW deze gedachte overgenomen en daar een aanbeveling voor gedaan.

De bestuurlijke fusie

De Handreiking zoals die nu voorligt is een mooie stap op weg naar het beoogde doel van integrale voorzieningen. Bijlage 3.3, behorend bij het juridisch kader uit hoofdstuk 3 somt alle belemmeringen op die er vanuit fiscale en juridische optiek liggen om tot een integrale aanpak te komen. Deze knelpunten worden opgelost met een juridische verankering van kindcentra, zoals beschreven in het boek. De btw-handreiking neemt deze knelpunten niet weg, er blijft immers sprake van twee (onderliggende) organisaties. Ook blijft er sprake van verschillende geldstromen en ontkomen samenwerkingsverbanden, als gevolg daarvan, niet aan ingewikkelde administratieve lasten en overhead. De weg om op een eenvoudige manier tot kindcentra te komen is dus nog een lange weg om te gaan. De btw-vraagstukken worden met deze Handreiking op hoofdlijnen echter wél verhelderd en/of opgelost. Dat is winst.

De mogelijkheid van een fiscale eenheid voor de btw, maakt structurele samenwerking in de vorm van een bestuurlijke fusie, waarbij de onderwijsinstelling en kinderopvangorganisatie als twee separate rechtspersonen blijven voortbestaan, aantrekkelijker. Weliswaar blijven de onderwijsorganisatie en kinderopvangorganisatie nog als twee juridische entiteiten bestaan, maar dat zal voorlopig niet op grote bezwaren stuiten. Dit geldt temeer



(vervolg De Handreiking versus kindcentra 2020 als wettelijk kader)

omdat een daadwerkelijke integratie ook tijd kost en zowel de schoolorganisatie als de kinderopvangorganisatie zeker in een eerste fase vaak nog de behoefte heeft om als zelfstandige entiteit zichtbaar te blijven voor de ouders en de medewerkers. Terwijl men op de werkvloer met deze Handreiking wel meters kan maken in het ontwikkelen van de samenwerking.

Kanttekening bij de vorming van kindcentra

Maar toch ‘Elk nadeel heb zijn voordeel’, aldus een van onze volksfilosofen. Daar staat tegenover dat evenzeer geldt ‘Elk voordeel heeft zijn nadeel.’ In dat kader willen wij hier een kanttekening maken. Dit betreft de vereiste visie op de transitiestrategie die nodig is om op een verantwoorde manier te komen tot de vorming van kindcentra. Hetzelfde derde hoofdstuk van het boek gaat in op deze transitiestrategie. De kern van die strategie is gebaseerd op het belang van de ontwikkeling van kinderen. Vervolgens omschrijft het boek de uitgangspunten voor het juridisch kader en de vereiste randvoorwaarden bij de vorming van kindcentra; dat alles voortkomend uit een inhoudelijke visie op kindcentra. Het is goed om deze aspecten in hun samenhang nog eens samen te vatten.

Inhoudelijke randvoorwaarden

Vanuit het belang van de ontwikkeling van kinderen doet Kindcentra 2020 de essentiële aanname dat kindcentra enkel succesvol tot stand kunnen komen op basis van de inbreng van zowel het onderwijs (de didactische invalshoek) als van de kinderopvang (de pedagogische invalshoek). Onderwijs en kinderopvang hebben beide verschillende kernwaarden en brengen verschillende competenties en expertises in. Alleen vanuit die gelijkwaardigheid kunnen nieuwe praktijken in co-creatie tot stand komen. Zonder een dergelijke gelijkwaardigheid dreigt het gevaar van een verschoolsing van de kinderopvang of wellicht het teloorgaan van het resultaatgerichte dat onderwijs kenmerkt. Kindcentra moeten niet tot stand komen doordat “onderwijs de kinderopvang er even bij gaat doen” of andersom³.

³ Een tweede kernpunt dat het boek *Kindcentra 2020*, een realistisch perspectief uitwerkt is het recht voor elk kind op toegang tot kinderopvang van 16 uur per week (1-4 jaar) en 6 uur per week (4-12 jaar). Dit punt valt echter buiten het bestek van deze nieuwsbrief.

Uitgangspunten juridisch kader

Het juridisch kader, zoals beschreven in het boek, is gebouwd op deze uitgangspunten:

- Nieuwe wetgeving moet zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande wetgeving.
- Keuzevrijheid van ouders is het uitgangspunt, zowel waar het gaat om de keuze voor een kinderopvang- of onderwijsorganisatie als waar het gaat om de keuze voor wel of geen kinderopvang.
- Elk blauwdrukdenken dient voorkomen te worden. Welke vorm van samenwerking wordt gekozen, wordt vooral lokaal bepaald.
- Er is keuzevrijheid voor kinderopvang- en onderwijsorganisaties om al dan niet kindcentra te vormen.
- Behoud het ondernemerschap en stimuleer het innovatieve vermogen van de nieuwe entiteit.



Randvoorwaarden voor vorming kindcentra

Vervolgens formuleert het boek Kindcentra 2020, een realistisch perspectief randvoorwaarden bij de vorming van kindcentra. Daarbij zijn aan de orde:

- Een kindcentrum kan alleen gevormd worden op basis van de samenwerking van een bestaande organisatie voor primair onderwijs en een bestaande organisatie voor kinderopvang (omwille van de kennis en expertise die van beide werksoorten nodig is en omwille van het tegengaan de vernietiging van maatschappelijk kapitaal).
- Een kindcentrum kan alleen gevormd worden op basis van een pedagogisch meerjarenplan.
- Er wordt op een goede manier invulling gegeven aan de betrokkenheid van ouders en medewerkers bij de totstandkoming van kindcentra.
- De inrichting van een proces dat borgt dat de totstandkoming van kindcentra op lokaal niveau op een evenwichtige manier geschiedt. Daarbij wordt in gegaan op met name de rol die gemeenten in deze transitie zouden kunnen vervullen.

Belang van een transitiestrategie

Terug nu dan naar de stelling dat elk voordeel ook zijn nadeel heeft. Met de opening die de Handreiking geeft is de verwachting dat organisaties sneller zullen overwegen om kindcentra te vormen. Daarin kan echter ook een onevenwichtigheid ontstaan. Gelijkwaardigheid betekent niet automatisch dat partijen ook een gelijke machtspositie hebben. In de praktijk zien we dat het vaker scholen zijn waar kinderopvangorganisaties bij aansluiten dan andersom. Soms zien we zelfs dat scholen zelf kinderopvang beginnen in een aparte stichting terwijl ook hier de beweging andersom minder voorkomt (tenslotte is de kinderopvangsector een marktsector met vrije vestiging terwijl het onderwijs, gelukkig, veel meer is gereguleerd). Dat er geen gelijkwaardigheid is qua machtspositie hoeft niet erg te zijn, mits er op landelijk en lokaal niveau wel beleid is dat de randvoorwaarden, zoals hierboven verwoord, borgt. Het huidige kabinet besteedt in het regeerakkoord geen aandacht aan de ontwikkeling van kindcentra. In de praktijk gaat de vorming van kindcentra echter gewoon door. Dat is mooi! Maar aangezien er landelijk geen stip op de horizon is gezet – kindcentra komen immers niet voor in het regeerakkoord - komen betrokken partijen ook niet te spreken over de voorwaarden waaronder de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang zich kan ontwikkelen. In die zin is het van belang dat het kabinet zich beraadt en alsnog zorgvuldig beleid formuleert als het gaat om de vorming van kindcentra. Het zou nog beter zijn als het kabinet zijn standpunt heroverweegt en het twaalfde advies van de taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang, om tot één organisatie te komen voor onderwijs en kinderopvang, alsnog overneemt en nader uitwerkt.

Colofon

Dit is een uitgave van PACT voor Kindcentra onder verantwoordelijkheid van de regiegroep Kindcentra 2020 (www.kindcentra2020.nl).

PACT voor Kindcentra is een project van

HETKINDEROPVANGFONDS

November 2018