



Onderwijsregio
Haaglanden



Handreiking combinatiefuncties

primair onderwijs en kinderopvang

Augustus 2024

Een project van de Onderwijsregio Haaglanden

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Introductie	3
“De” combinatiefunctionaris?	4
Wat is een combinatiefunctionaris?	5
De 4 varianten in dienst	
Variant 1 In dienst bij de onderwijsorganisatie	7
Variant 2 In dienst bij de kinderopvangorganisatie	8
Variant 3 In dienst bij beide rechtspersonen	9
Variant 4 Inhuur bij/van een derde of zzp	10
Bijlagen	
Fiscale aspecten: vuistregels	11
Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)	12
Waadi in de varianten	13
Actualiteiten rondom inhuur	14



Deze handreiking laat zien welke (juridische) varianten er zijn in het werken met combinatiefuncties tussen onderwijs en kinderopvang en beschrijft de uitwerking hiervan.

De samenwerking roept, naast juridische, regelmatig ook organisatorische vragen op. Ga vooral in overleg met de HR-adviseur van jouw bestuur om hierover van gedachten te wisselen. Ook Stichting Brede Buurtschool heeft een Helpdesk waar je terecht kunt via info@sbbdenhaag.nl of via **06-43454695**, als je na het lezen van deze handreiking nog vragen hebt.

Deze handreiking is in augustus 2024 opgesteld met medewerking van Streefkerk Onderwijsrecht, SVRK en het kernteam ‘versterken combi-functies onderwijs en kinderopvang’. Dit is een project van de Onderwijsregio Haaglanden. De projectleiding wordt vervuld door Stichting Brede Buurtschool Den Haag. Deze versie zal na de informatiebijeenkomsten naar verwachting eind 2024 worden aangevuld met de laatste ontwikkelingen en een Q&A.

Voorwoord

De cijfers over de tekorten in het onderwijs en de kinderopvang zijn bekend. Ook weten we dat deze cijfers in Nederland de komende jaren toenemen. Binnen de Onderwijsregio Haaglanden monitoren we met elkaar hoe de tekorten zich in onze regio ontwikkelen en welke oplossingen mogelijk zijn voor nu en in de nabije toekomst. Eén van die initiatieven is om het werken met combinatiefuncties in het onderwijs en de kinderopvang te versterken. Een combinatiefunctie is een combinatie van onderwijs- en kinderopvangactiviteiten en kan ook gaan om een combinatie met en tussen (jeugd)zorg- of sportactiviteiten. Deze handreiking richt zich in eerste instantie op onderwijs en kinderopvang met de wens dit in een latere fase uit te breiden.

Een toegewijd team van inhoudelijk deskundigen, HR-adviseurs en juristen heeft zich gebogen over de vraag: ‘Hoe maken we het scholen en kinderopvanglocaties zo gemakkelijk mogelijk om met combinatiefuncties aan de slag te gaan?’ En niet pas over een paar jaar, maar meteen. Met als resultaat dat er nu een handreiking ligt voor schoolleiders en locatiemanagers waarin staat beschreven welke (juridische) mogelijkheden er zijn om met combinatiefuncties te starten, maar ook waar je rekening mee moet houden als je hier daadwerkelijk mee aan de slag gaat.

We moedigen zoveel mogelijk scholen en kinderopvanglocaties aan dit te gaan verkennen, want alleen samen kunnen we deze uitdaging aan!

Met vriendelijke groet,

Ewald van Vliet
Voorzitter CvB Lucas Onderwijs en penvoerder Onderwijsregio Haaglanden

Zoë Kwint
Bestuurder Collectief Kindontwikkeling en vanuit de kinderopvang betrokken bij de Onderwijsregio Haaglanden

Introductie

Samenwerking tussen onderwijs- en kinderopvangorganisaties is aan de orde van de dag. Naast de inhoudelijke wens om kinderen een doorlopend ontwikkelprogramma te bieden, is er in beide sectoren ook sprake van personeelstekorten die vanuit samenwerking tussen organisaties en een andere manier van werken deels kunnen worden ondervangen. Medewerkers worden steeds vaker op een flexibele manier ingezet in een kinderopvang- en onderwijssetting, passend bij hun eigen kwaliteiten en ambities.

Er wordt nu al veel met combinatiefuncties gewerkt. Er zijn al scholen en kinderopvangorganisaties die de samenwerking verder willen intensiveren. Vanuit dit kader is binnen de Onderwijsregio Haaglanden een project opgezet dat inzet op de versterking van combinatiefuncties, onder andere door voorliggende handreiking op te stellen. De handreiking is tot stand gekomen met input van HR adviseurs van verschillende kinderopvang- en onderwijsorganisaties en met juridische input in deze - soms complexe - materie.

Deze handreiking is bedoeld voor verschillende typen en varianten van organisaties. Sommige kinderopvang- en onderwijsorganisaties werken samen als groep (onder één bestuur) of binnen één locatie en andere werken meer incidenteel samen. Tenzij expliciet anders is benoemd, is deze handreiking geschikt voor organisaties in alle varianten van samenwerking. Deze handreiking richt zich vooral op schoolleiders en locatiemanagers kinderopvang. In deze handreiking wordt ingezoomd op verschillende manieren om met een combinatiefunctie om te gaan, bekeken vanuit het perspectief waar de betreffende werknemer formeel in dienst is (bij het onderwijs, bij de kinderopvang, bij beide of elders). Daarmee komen de belangrijkste aandachtspunten voor een eigen afweging aan bod.

Naast deze varianten worden enkele thema’s uitgelicht waarover veel vragen zijn gesteld bij de totstandkoming van deze handreiking. Het gaat dan om specifieke arbeidsrechtelijke vragen (zoals de Waadi en de Wet Dba), de fiscale gevolgen op het gebied van btw-heffing en de mogelijkheid van groepsvorming tussen onderwijs en kinderopvang (de zogenaamde ‘holding’). Deze laatste thema’s zijn in eerste instantie bedoeld als aanvullende achtergrondinformatie voor stafmedewerkers die zich veel met deze thema’s bezighouden. De geïnteresseerde locatiemanager kan er natuurlijk ook zijn of haar voordeel mee doen.

“De” combinatiefunctionaris?

Om te duiden met welke vraagstukken onderwijs- en kinderopvangorganisaties te maken krijgen als zij functies willen combineren of een combinatiefunctionaris (willen) aanstellen, is de eerste vraag al snel wat een combinatiefunctionaris eigenlijk is? Het is geen vastomlijnd begrip en organisaties gaan er verschillend mee om.

In de kern zien wij twee typen combinatiefunctionarissen voorbijkomen:

- iemand met een combinatie van functies (samengesteld uit taken die zich nadrukkelijk of in onderwijstijd of in opvangtijd afspelen) of;
- iemand met een volledig nieuwe functie en taken die niet tot één hokje zijn te herleiden (zie figuur 1).

Ter illustratie: iemand met een combinatie van functies is bijvoorbeeld een onderwijsassistent die deels ook werkzaam is als pedagogisch medewerker. Iemand met een integrale functie is bijvoorbeeld de locatiedirecteur die verantwoordelijkheid draagt voor alle activiteiten op een locatie, of een zorgcoördinator die de ondersteuning van een kind integraal benadert.

Ongeacht het type combinatiefunctionaris, moet een combinatiefunctionaris uiteraard altijd ergens in dienst zijn. Vanuit juridisch perspectief levert dat in ieder geval vier verschillende varianten op, die in deze handreiking aan bod komen. Het gaat om vier varianten waarin een combinatiefunctionaris een plek binnen een organisatie of binnen samenwerkende organisaties krijgt. De mogelijkheden en aandachtspunten van die varianten werken we verderop uit. (zie figuur 2)

Een combinatiefunctionaris heeft net als iedere medewerker te maken met locatie- en ‘organisatie-eigen’ omstandigheden. Denk aan een eventuele gezamenlijke directie, al dan niet gezamenlijk HR-beleid of een gezamenlijke inhoudelijke visie. Die omstandigheden kunnen van invloed zijn op de mate waarin de hier geschetste aandachtspunten van belang zijn. Er zijn al voorbeelden in de praktijk waarin het functiehuis zo wordt ingericht dat het werken met combinatiefuncties wordt vereenvoudigd. Een voorbeeld hiervan is kinderopvangorganisatie 2Samen die het rollenmodel van PACT voor Kindcentra implementeert.



Wat is een combinatiefunctionaris?

Iemand met een **combinatie van functies...**

Werknemer

Onderwijs

Onderwijsassistent werkzaam als PM'er.

Leerkracht bewegingsonderwijs biedt naschoolse activiteiten.

Muziekleerkracht tevens werkzaam als PM'er

Opvang

PM'er werkzaam als onderwijsassistent.

PM'er assisteert als onderwijsinstructeur bij bewegingsonderwijs.

PM'er met financiële achtergrond verricht administratief werk voor de onderwijsorganisatie.

...of iemand met een **combinatiefunctie?**

Werknemer

Onderwijs & Opvang

Directiefunctie

Pedagogisch onderwijsassistent

Cultuur- of leescoach

Zorgcoördinator

Dit zijn slechts enkele voorbeelden, er zijn meerdere mogelijkheden.

Figuur 1: Typen combinatiefunctionarissen

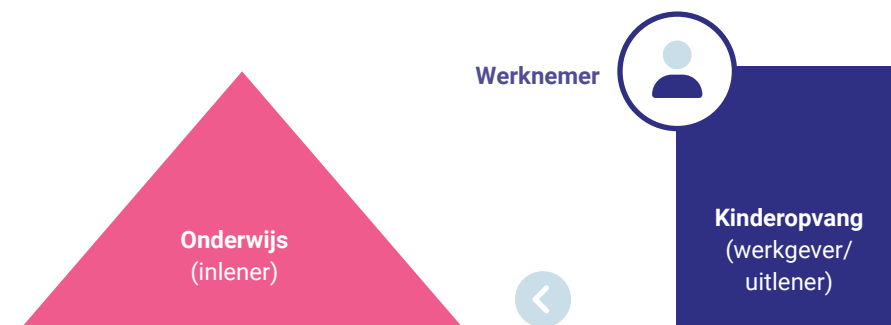
In de praktijk werken veel scholen en kinderopvanglocaties op dit moment met het linker plaatje. Het rechter plaatje laat een verdergaande vorm van samenwerking zien. Deze handreiking is geschikt voor beide vormen

De 4 varianten in dienstverbanden

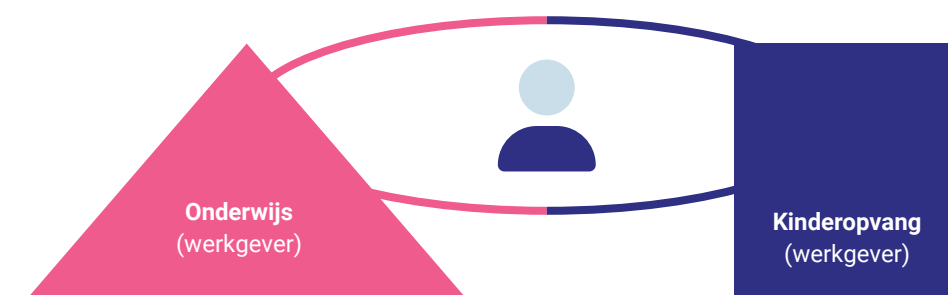
Variant 1. In dienst bij de onderwijsorganisatie.



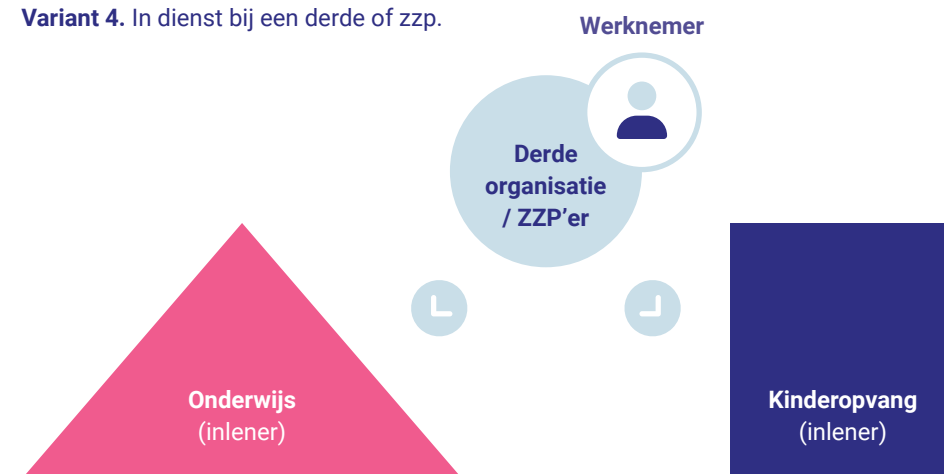
Variant 2. In dienst bij de kinderopvangorganisatie.



Variant 3. In dienst bij beide organisaties.



Variant 4. In dienst bij een derde of zzp.



Figuur 2: Varianten

Alle varianten kunnen van toepassing zijn als gebruik is gemaakt van een zogenaamde 'holding' (waarmee onderwijs en kinderopvang onder één bestuur zijn gebracht). Zie verdiepende bijlage 1 op p. 11 voor meer informatie.

Variant 1

In dienst bij de onderwijsorganisatie

- In deze variant is de werknemer in dienst bij de onderwijsorganisatie, maar verricht deze ook diensten bij de kinderopvangorganisatie.
- Als de werknemer werkzaamheden in de kinderopvang uitvoert, onder leiding of toezicht van de kinderopvang, dan is er sprake van uitlening van personeel. De onderwijsorganisatie is in dit geval de uitlener en de kinderopvangorganisatie de inlener.
- Omdat het onderwijs met publieke middelen wordt bekostigd, mogen de publieke middelen ook enkel aan het onderwijs worden uitgegeven. Om deze reden moeten de kosten voor de inzet worden doorbelast aan de kinderopvang. Dit om te voorkomen dat publieke middelen 'weglekken' naar activiteiten buiten het onderwijs.
- De loonkosten in het basisonderwijs zijn hoger dan in de kinderopvang, denk bijvoorbeeld aan (potentiële) kosten van aanvullingen op de WW (bovenwettelijke sociale zekerheid), of meer vakantie uren.
- De collectieve arbeidsovereenkomst voor het primair onderwijs ("cao PO") wil de werknemer meer bescherming bieden doordat alleen (voor de werknemer in positieve zin) van de cao PO kan worden afgeweken, als dit 'expliciet' in de cao is aangegeven. De PO-Raad heeft de wens geuit bij een nieuwe cao nog duidelijker aan te geven of het (positief) afwijken van bepalingen uit de cao is toegestaan.
- Het uitlenen van een medewerker is in de basis een btw-belaste prestatie. Hierdoor moet btw in rekening worden gebracht aan de kinderopvangorganisatie, tenzij sprake is van een vrijstelling. Zie voor meer informatie de Verdiepende bijlage 1 op pagina 11.
- Bij uitleen van een medewerker tegen vergoeding (meer dan doorbelasting van kosten) en/of voor langere periode(n) is de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs ("Waadi") van toepassing, waardoor de werkgever rekening moet houden met de criteria die uit deze wet (zie de Verdiepende bijlage 2 op pagina 12) voortvloeien.

Werknemerspositie

- De werknemer is in dienst bij de onderwijsorganisatie, waardoor de cao PO van toepassing is. Dat geldt alleen als er sprake is van een gebonden werkgever. Dit is het geval als de onderwijsorganisatie lid is van de PO-Raad. Binnen het primair onderwijs is de overgrote meerderheid van alle onderwijsorganisaties lid van de PO-Raad.
- Het is daarnaast ook mogelijk om de werknemer te detacheren om buiten het onderwijs werkzaamheden uit te voeren (3.17 cao PO). De cao PO noemt het woord combinatiefunctionaris wel (3.27 cao PO), maar doelt dan uitsluitend op een door de gemeente gesubsidieerde functie. Dat is dus een smallere definitie dan waar we in deze handreiking vanuit gaan.
- De cao PO bevat verschillende norm- en voorbeeldfuncties waarbij elke functie gewaardeerd wordt op basis van het functiewaarderingssysteem FUWA PO. De door werkgevers gestelde eisen aan een combinatiefunctie zijn echter nog aan grote verschillen onderhevig. Dit vraagt dus om goed overleg tussen werknemer en werkgever om de verwachtingen over en weer vooraf duidelijk te hebben.



Werkgeverspositie

- De onderwijsorganisatie is de werkgever en formeel leidinggevende van de werknemer. De onderwijsorganisatie is hierdoor in eerste instantie aanspreekpunt voor de werknemer. Het is mogelijk om hier andere afspraken over te maken met de kinderopvangorganisatie als inlener. Iedere organisatie blijft verantwoordelijk voor het eigen resultaat, de inhoud en kwaliteit van de werkzaamheden die worden uitgevoerd door de werknemer, ook als die in dienst is bij de ander. Als een medewerker (bijna volledig) meedraait in aan andere organisatie, is het wenselijk om de leidinggevende bevoegdheden ook daar, bij de inlenende organisatie, te beleggen.
- De cao PO bepaalt dat functies worden beschreven en gewaardeerd met FUWA PO. Het kan zijn dat de (gewenste) combinatiefunctie nog niet is beschreven en gewaardeerd door de onderwijsorganisatie of door sociale partners in een vergelijkbare functie. In dat geval moet de functie worden beschreven en worden gewaardeerd door een gecertificeerde adviseur bij het SPO (Stichting Personeelsinstrumenten Onderwijs).
- Vanwege het 'gelijke behandeling' beginsel uit de Waadi moet het ingeleende personeel gelijk behandeld worden met het personeel in dienst bij de kinderopvang, ten aanzien van de essentiële arbeidsvoorwaarden. Hierbij is het belangrijk om de arbeidsvoorwaarden van beide cao's te vergelijken en rekening te houden met verschillen bij de inhuur van een werknemer. Zie voor meer informatie Verdiepende bijlage 2 op pagina 12.

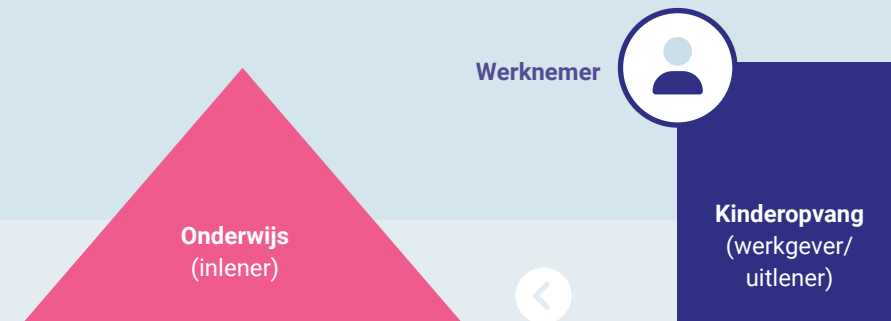
Variant 2

In dienst bij de kinderopvangorganisatie

- De werknemer is in dienst bij de kinderopvangorganisatie en verricht diensten bij de onderwijsorganisatie.
- Als de werknemer onder leiding of toezicht van de onderwijsorganisatie staat, is er sprake van uitleen. De kinderopvangorganisatie is in dit geval de uitlener en de onderwijsorganisatie de inlener.
- De kosten voor de inzet worden meestal doorbelast. Dat is hier niet verplicht vanuit bekostigingsvoorwaarden, zoals dit voor het onderwijs wel het geval is. De kinderopvangorganisatie wordt immers vanuit private gelden gefinancierd en mag zelf bepalen waaraan gelden worden besteed.
- Het uitlenen van een medewerker is in de basis een btw-belaste prestatie. Hierdoor dient btw in rekening te worden gebracht aan de onderwijsorganisatie. Dat geldt niet als er sprake is van een vrijstelling. Zie voor meer informatie Verdiepende bijlage 1 op pagina 12.
- Bij uitleen van een medewerker tegen vergoeding (meer dan doorbelasting van kosten) en/of voor langere periode(n) is de Waadi van toepassing, waardoor de werkgever rekening dient te houden met de criteria uit die wet. Kinderopvangmedewerkers krijgen over het algemeen gunstigere arbeidsvoorwaarden voor de werkzaamheden die zij verrichten bij de onderwijsinstelling, vanwege het recht op gelijke behandeling voor werknemers die worden uitgeleend. Zie voor meer informatie Verdiepende bijlage 2 op pagina 12.

Werknemerspositie

- Op de werkzaamheden van de werknemer is de **cao Kinderopvang** (“**cao KO**”) van toepassing. De cao KO heeft een looptijd tot 31 december 2024 en is algemeen verbindend verklaard. Dit betekent dat de cao KO automatisch geldt voor alle werkgevers in de kinderopvang tot in ieder geval 31 december 2024.
- De cao KO kent A- en B-bepalingen. De A-bepalingen zijn ‘verplichte’ bepalingen waardoor werkgevers hier niet van kunnen afwijken (positief, noch negatief). Van de B-bepalingen mag de werkgever wel afwijken.
- De cao KO bevat geen bijzondere bepalingen over combinatiefunctionarissen. De functies worden daarom volgens de functiematrix vastgesteld, beschreven en gewaardeerd. De door werkgevers gestelde eisen aan een combinatiefunctie zijn nog aan grote verschillen onderhevig. Dit vraagt dus om goed overleg tussen werknemer en werkgever om de verwachtingen over en weer vooraf duidelijk te hebben.



Werkgeverspositie

- De kinderopvangorganisatie is de werkgever en formeel leidinggevende van de werknemer. De kinderopvang is in eerste instantie aanspreekpunt voor de werknemer. Het is mogelijk om hier andere afspraken over te maken met de onderwijsorganisatie als inlener. Iedere organisatie blijft verantwoordelijk voor het eigen resultaat, de inhoud en kwaliteit van de werkzaamheden die worden uitgevoerd door de werknemer. Als een medewerker (bijna volledig) meedraait in aan andere organisatie, is het wenselijk om de leidinggevende bevoegdheden ook daar, bij de inlenende organisatie, te beleggen.
- De cao KO bevat geen bijzondere bepalingen omtrent combinatiefunctionarissen. De functies worden daarom volgens de functiematrix vastgesteld, beschreven en gewaardeerd.
- Vanwege het gelijke behandeling beginsel uit de Waadi moet het ingeleende personeel gelijk behandeld worden met het personeel in dienst bij het onderwijs, ten aanzien van de essentiële arbeidsvoorwaarden. Hierbij is het belangrijk om de arbeidsvoorwaarden van beide cao's te vergelijken en rekening te houden met verschillen bij de inhuur van een werknemer. Kinderopvangmedewerkers krijgen hierdoor over het algemeen gunstigere arbeidsvoorwaarden voor de werkzaamheden verricht bij de onderwijsinstelling. Zie voor meer informatie Verdiepende bijlage 2 op pagina 12.

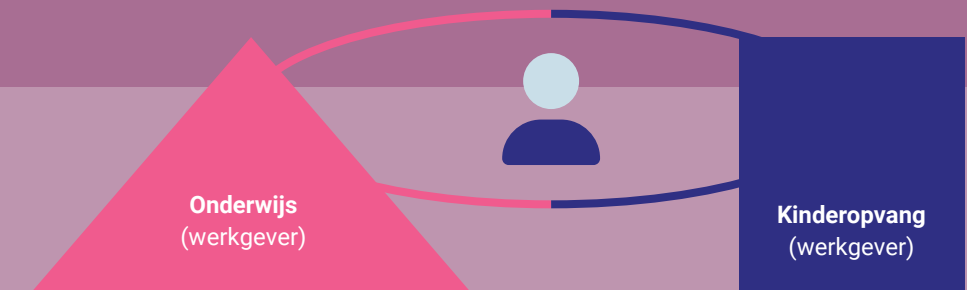
Variant 3

In dienst bij beide rechtspersonen

- De werknemer is zowel in dienst bij de onderwijsorganisatie als bij de kinderopvangorganisatie. Hiervoor is het nodig dat er twee arbeidsovereenkomsten worden gesloten.
- De werknemer verricht in beginsel de werkzaamheden binnen het onderwijs op basis van de arbeidsovereenkomst met de onderwijsorganisatie en de werkzaamheden binnen de kinderopvang op basis van de arbeidsovereenkomst met de kinderopvangorganisatie.
- Activiteiten die verricht worden binnen het onderwijs, worden publiek bekostigd. Activiteiten binnen de kinderopvang, worden privaat gefinancierd. Er hoeft geen verrekening plaats te vinden. Dat geldt alleen als de feitelijke activiteiten stroken met de omvang van de aanstelling bij de beide werkgevers.
- Aan de ene kant is dit een eenvoudige variant, die weinig tot geen geldstromen tussen kinderopvang en onderwijs meebrengt. Deze variant brengt dus ook geen btw met zich mee omdat er geen prestaties van de ene aan de andere organisatie worden verricht. Met andere woorden: er is geen sprake van inleen/uitleen van personeel.
- Aan de andere kant brengt deze variant wel meer administratie met zich mee. Vooral voor de werknemer. Op de werknemer zijn twee cao's van toepassing met ieder andere bepalingen. Pensioenaansluitingen verschillen voor de twee aanstellingen. En de werknemer moet aan het einde van een jaar de teveel betaalde loonbelasting terugvragen. Onderaan de streep betaalt de medewerker niet meer belasting, dan wanneer sprake was van één aanstelling.

Werknemerspositie

- Op de werkzaamheden in het onderwijs is in beginsel de cao PO van toepassing. Op de werkzaamheden in de kinderopvang is de cao KO van toepassing. Zie ook de opmerkingen hierover bij variant 1 (in dienst bij het onderwijs) en variant 2 (in dienst bij het onderwijs).
- De werknemer zal voor iedere aanstelling de nodige administratie ervaren (pensioenaansluiting, loonheffing, zoals hiervoor al aangegeven). Over het algemeen wordt dit als nadeel ervaren, ook al schaaft het werknemers financieel uiteindelijk niet. Extra informatievoorziening vooraf zou hierbij natuurlijk kunnen helpen om de werknemer duidelijk te informeren.
- De medewerker heeft dus als uitgangspunt twee leidinggegenden: één vanuit het onderwijs, één vanuit de kinderopvang. Als onderwijs en kinderopvang integraal samenwerken, kan het zijn dat de leidinggevende taken bij dezelfde persoon of personen zijn belegd op basis van gelijklopende opdrachten van beide werkgevers aan één leidinggevende.



Werkgeverspositie

- Iedere organisatie blijft verantwoordelijk voor het eigen resultaat, de inhoud en kwaliteit van de werkzaamheden. Er is geen sprake van inlenen of uitlenen over en weer.
- Beide rechtspersonen zijn formeel werkgever voor de werkzaamheden die dat gedeelte van de arbeidsovereenkomst beslaan. Beide organisaties zijn voor dat deel aanspreekpunt voor de werknemer en leveren ieder een formeel leidinggevende rol. Hier kunnen echter ook weer aanvullende afspraken over worden gemaakt, bijvoorbeeld dat de leidinggevende taken bij dezelfde persoon of personen zijn belegd.

Variant 4

Inhuur bij/van een derde of zzp

- De werknemer wordt ingehuurd bij een derde organisatie of werkt als zzp-er en verricht werkzaamheden bij zowel de onderwijsorganisatie als de kinderopvangorganisatie.
- Inhuur voor het onderwijs wordt vanuit onderwijsbekostiging betaald (en moet doelmatig zijn). Inhuur voor de kinderopvang wordt vanuit private middelen gefinancierd. Binnen het (primair) onderwijs is inhuur in principe alleen mogelijk bij:
 - 1. vervanging wegens ziekte of buitengewoon verlof,
 - 2. activiteiten van tijdelijke aard of
 - 3. onvoorziene omstandigheden (artikel 3.18 lid 2 cao PO).
- Er zijn verschillende mogelijkheden voor het inhuren van een derde:
 - Uitzenden (kortlopend), payroll of detachering (langer lopend): driehoeksrelatie tussen de werknemer, de instelling waar feitelijk wordt gewerkt en de uitzend-/payroll-/detacheringsorganisatie waar de werknemer formeel in dienst is.
 - ZZP'er: een ondernemer zonder personeel in dienst, die werkt voor eigen risico.
- Voor inhuur wordt meestal gebruik gemaakt van een overeenkomst van opdracht (art. 7:400 BW).
- De uitleen van een medewerker is in de basis een btw-belaste prestatie. Hierdoor moet btw in rekening worden gebracht aan de onderwijsorganisatie en aan de kinderopvangorganisatie, tenzij sprake is van een vrijstelling. Zie voor meer informatie Verdiepende bijlage 1 op pagina 11.
- Inhuur bij/van een derde is vaak duurder dan de oplossingen uit de vorige drie varianten. Dit komt door reserveringen voor doorbetaling in schoolvakanties, btw en de marge die externe bureau's vaak in rekening brengen.
- Inhuur bij/van een derde kan een (kortdurende) oplossing vormen voor ziekteverzuim of personeelstekort.
- Wanneer een onderwijs- of kinderopvangorganisatie een ingehuurde werknemer in loondienst wil overnemen, is er vaak een 'redelijke vergoeding' verschuldigd aan de derde organisatie (extern bureau dat personeel uitzendt of uitleent).

Werknemerspositie/positie zzp-er

- **Uitzendcontract:** Werknemer heeft een arbeidsverhouding met het uitzendbureau tot het verrichten van (tijdelijke, kortlopende) werkzaamheden voor de onderwijs-/kinderopvangorganisatie.
- **Payroll:** De onderwijs-/kinderopvangorganisatie waar de werknemer werkt, blijft zelf verantwoordelijk voor de werving, selectie en begeleiding van werknemers. De werknemer blijft formeel in dienst bij de payrollorganisatie en wordt uitgeleend naar de onderwijs- of kinderopvangorganisatie.
- **Detachering:** Detachering wordt relatief vaker ingezet voor weliswaar tijdelijke, maar relatief langer lopende werkzaamheden (bijvoorbeeld een heel schooljaar).
- **ZZP:** De inhuur van zzp'ers gaat rechtstreeks, via een opdrachtovereenkomst met de onderwijs-/kinderopvangorganisatie. Die opdracht kan tot stand komen na een 'bemiddeling'. De zzp'er heeft een juridisch en fiscale eigenstandig positie. Om schijnconstructies te voorkomen, dient de zzp'er meerdere opdrachtgevers te hebben en zijn werk zelfstandig te doen, zodat er geen sprake is van een gezagsrelatie met de opdrachtgever (zie ook de Verdiepende bijlage 3 op pagina 14 over actualiteiten rondom inhuur).



Werkgeverspositie

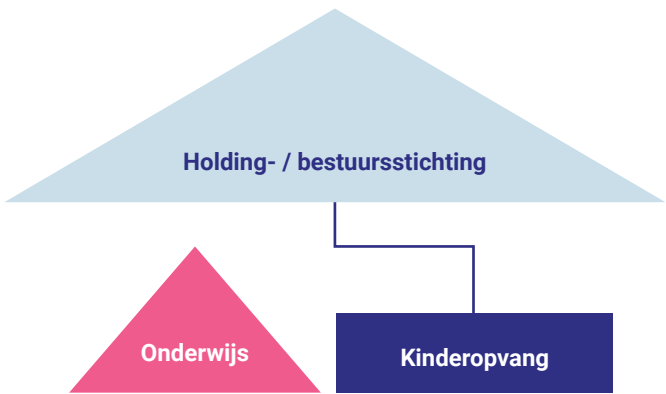
- Als opdrachtgever heeft een onderwijsorganisatie rekening te houden met de reguliere wettelijke aanbestedingsregels (indien aanbestedingsdrempels worden overschreden). Mogelijk moet ook rekening worden gehouden met het inkoopbeleid van de onderwijsorganisatie.
- De cao waaraan de uitlenende organisatie is gebonden, is van toepassing. Let op: in artikel 3.18 cao PO is het principe van gelijke arbeidsvoorwaarden opgenomen. Zie ook de Verdiepende bijlage 2 op pagina 12 voor toepassing van de Waadi.
- Een zzp-er is geen werknemer. De cao is op hem/haar niet van toepassing. Opdrachtvoorwaarden worden vastgelegd in een overeenkomst van opdracht.

Verdiepende bijlage 1

Fiscale aspecten: vuistregels

- Zowel onderwijs- als kinderopvangorganisaties verrichten btw-vrijgestelde prestaties, waardoor zij geen btw in rekening hoeven te brengen bij ouders. Dat betekent ook dat zij de btw op kosten en investeringen die zij voor hun btw-vrijgestelde prestaties maken of doen, niet in aftrek kunnen brengen.
- Als de onderwijs- en kinderopvangorganisaties diensten aan elkaar verlenen, is hun reguliere btw-vrijstelling in beginsel niet van toepassing en moeten zij btw aan elkaar in rekening te brengen voor die activiteiten.
- In de situaties die hiervoor zijn geschetst, zijn de volgende punten het meest van belang.
 - Primaire activiteiten binnen de eigen sector (onderwijs of kinderopvang) en binnen de eigen rechtspersoon, zijn niet btw-belast. De inhuur bij een externe partij zoals een uitzendbureau uiteraard wel.
 - Zo lang er geen dienstverlening over en weer is, is er ook geen sprake van btw-belaste prestaties.
 - In variant 3, waarin een medewerker bij beide organisaties in dienst is, worden daarom in beginsel ook geen btw-belaste prestaties verricht. Hierbij is het belangrijk dat zorgvuldig wordt vastgelegd wat de taken zijn die binnen de arbeidsovereenkomsten vallen. Als onderaan de streep feitelijk toch wordt uitgeleend, zijn die activiteiten namelijk wel btw-belast.
 - Een oplossing kan zijn 'de kosten voor gemene rekening'. In varianten 1 en 2 (en in theorie ook in variant 4) is het mogelijk een overeenkomst te sluiten waarin gezamenlijk te maken kosten volgens een vaste verdeelsleutel worden verdeeld ('kosten voor gemene rekening'). Deze verdeelsleutel wordt vooraf vastgesteld en kan niet worden gewijzigd (behalve bijvoorbeeld bij toetreding van een nieuwe partij). Als aan alle voorwaarden wordt voldaan, kan btw achterwege blijven. Vaak is deze optie te star voor de praktijk.
 - Sommige zeer specifieke activiteiten (per geval te beoordelen) kunnen zijn vrijgesteld. Denk bijvoorbeeld aan het geven van erkende cursussen (door staffunctionarissen van de ene organisatie, aan medewerkers van de andere organisatie).

- Btw-heffing is niet nodig als het gaat om dienstverlening binnen een zogenaamde fiscale eenheid voor de btw. Daarvoor is ten minste nodig dat sprake is van groepsvorming van de onderwijs- en kinderopvangrechtspersoon onder één bestuur (dit kan in verschillende technische varianten vorm krijgen). Een andere optie is om overwegende eigenaarschap (>50%) van de ene organisatie over de andere te organiseren (zie hieronder hoe dit er schematisch uit kan zien). In de praktijk komen deze varianten erop neer dat kinderopvang en onderwijs onder hetzelfde bestuur moeten zijn gebracht, om te kunnen kwalificeren als fiscale eenheid voor de btw. De handreiking btw van het Ministerie van SZW en het Ministerie van OCW van maart 2024 geeft hierover nadere [informatie](#). Voor specifieke situaties raden wij altijd aan om hierover fiscaal advies in te winnen.



Mogelijke vorming fiscale eenheid btw

Verdiepende bijlage 2

Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)

- De Waadi geldt wanneer een medewerker van de ene organisatie - tegen een vergoeding die hoger is dan uitsluitend de doorbelasting van kosten - ter beschikking wordt gesteld aan de andere organisatie.
- De Waadi bevat in artikel 8 een gelijke behandelingsnorm voor arbeidskrachten die worden uitgeleend. Dit betekent dat deze werknemers ten aanzien van de 'essentiële arbeidsvoorwaarden' ten minste gelijk behandeld moeten worden als de eigen werknemers van de inlenende organisatie in dezelfde of een vergelijkbare functie.
- Onder 'essentiële arbeidsvoorwaarden' wordt verstaan: het loon en overige vergoedingen, de duur van de vakantie en het al dan niet werken op feestdagen, arbeidstijden, pauzes, rusttijden, nachtarbeid en overuren. Deze lijst aan voorwaarden is limitatief (geldt dus alleen voor deze onderwerpen). Voor andere arbeidsvoorwaarden binnen de inlenende onderneming hoeft geen gelijke behandeling plaats te vinden.
- Ook voor payrollers geldt een gelijke behandelingsnorm, dit is opgenomen in artikel 8a van de Waadi. Dit ziet op de arbeidsvoorwaarden. Een geheel gelijke pensioenregeling is niet verplicht, maar er moet een adequate pensioenregeling worden aangeboden wanneer werknemers bij de inlener in een dezelfde of vergelijkbare functie recht hebben op pensioen. Een adequate pensioenregeling moet worden gelezen als dezelfde basispensioenregeling² als voor werknemers in dezelfde of een vergelijkbare functie. Het is ook mogelijk een andere adequate pensioenregeling aan te bieden, zolang is voldaan aan de vereisten van artikel 1a:1 van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Het strekt te ver om alle vereisten uit deze bepaling in deze handreiking te bespreken; als daar behoefte aan is, wordt aangeraden om in een specifiek geval advies in te winnen.
- Het is mogelijk om bij cao af te kijken van deze gelijke behandelingsnorm. In de cao PO is in artikel 3.18 lid 3 en 4 gewezen op gelijke behandeling wat betreft taakbeleid, arbeids- en rusttijdenregeling en salaris, inclusief toelagen en onkostenvergoedingen. De cao KO kent op dit moment geen afwijking van de gelijke behandelingsnorm uit de Waadi. Bekijk op de volgende pagina hoe de Waadi uitpakt in de verschillende varianten.

²Zie artikel 1 van de Pensioenwet: "Basispensioenregeling: de collectieve pensioenregeling of het deel van de pensioenregeling waaraan de werknemer op basis van de pensioenovereenkomst gehouden is om deel te nemen."



Variant 1 In dienst bij onderwijsorganisatie

- De beloningen en andere voorwaarden in het onderwijs zijn meestal gunstiger dan in de kinderopvang. Dit is voor de onderwijswerknemer die bij de kinderopvangorganisatie wordt uitgeleend niet per se nadelig, omdat de gelijke behandelingsnorm toeziet op ten minste gelijke behandeling. Hierdoor kan de beloning, ten opzichte van een werknemer die werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst met een kinderopvangorganisatie, ook hoger zijn.

Waadi in de varianten

Variant 2 In dienst bij kinderopvangorganisatie

- Omdat de beloningen en andere voorwaarden in het onderwijs meestal gunstiger zijn dan in de kinderopvang, zal dit voor de medewerker voordelig zijn. De kinderopvangmedewerker zal namelijk ten minste dezelfde beloning moeten ontvangen als een medewerker in het onderwijs in dezelfde of een vergelijkbare functie.
- De cao KO bevat niet, zoals in de cao PO wel het geval is, een bepaling over de arbeidsvoorwaarden van ingeleend personeel. Hierdoor is er geen sprake van de uitzondering op het gelijkheidsbeginsel. Wanneer een medewerker in dienst van de kinderopvangorganisatie wordt uitgeleend aan de onderwijsorganisatie, moet de medewerker dus ten minste dezelfde essentiële arbeidsvoorwaarden krijgen als een medewerker van de onderwijsorganisatie in een vergelijkbare functie.

Variant 3 In dienst bij beide rechtspersonen

- De Waadi is niet van toepassing op variant 3, omdat daar geen sprake is van inhuur of uitleen. De werkzaamheden worden verricht op basis van twee verschillende arbeidsovereenkomsten, één bij de onderwijsorganisatie en één bij de kinderopvangorganisatie.

Variant 4 Inhuur bij/van een derde of zzp

- Bij inhuur bij/van een derde is sprake van arbeidsbemiddeling, het ter beschikking stellen van arbeidskrachten of payrolling. In de meeste gevallen zal het hier gaan om een situatie waarbij een vergoeding wordt gerekend met winstoogmerk en niet uitsluitend het doorbelasten van de daadwerkelijke kosten, waardoor de Waadi van toepassing is.
- Bij zzp is de Waadi niet van toepassing.

Verdiepende bijlage 3

Actualiteiten rondom inhuur

- Er is veel politiek debat over de inzet van zzp-ers in onderwijs en kinderopvang. Onderwerpen die in het debat naar voren komen zijn onder andere de inhoudelijke continuïteit. Ingehuurde krachten zouden minder betrokken zijn bij het team, de ouders en de kinderen. Het uurtarief van zzp'ers is doorgaans hoger dan dat van personeel in loondienst. Voor leerkrachten en pedagogisch medewerkers komt dit het vaakst voor. Het gaat echter net zo goed op voor bijvoorbeeld ondersteunende medewerkers, pedagogisch coaches, directeuren of bestuurders.
- Als het gaat om de inhuur van zzp'ers is de [Wet Deregulering beoordeling arbeidsrelaties \("Dba"\)](#) van toepassing. Volgens deze wet dienen opdrachtgever en opdrachtnemer de aard van hun arbeidsrelatie zelf te beoordelen. Als er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, wordt de opdrachtgever vrijgesteld van de inhoudsplicht voor loonheffing. Als er wel sprake blijkt te zijn van een arbeidsovereenkomst moet er loonheffing betaald worden.
- Tot op heden werd de naleving van de wet niet gehandhaafd en wordt de wet in de praktijk soms beperkt toegepast, maar het voornemen is om per 1 januari 2025 te gaan handhaven. Vanaf 2025 dient daar bij de inzet van zzp'ers dus nauwkeuriger rekening mee te worden gehouden (brede toets op indicatoren: meerdere opdrachtgevers, functioneren naar eigen inzicht, realistisch uurtarief, verzekeringen, etc.). In het onderwijs en de kinderopvang is punt van discussie in welke mate sprake is van een gezagsverhouding. Voor een pedagogisch medewerker is dit mogelijk sneller aan de orde dan bij een leerkracht, omdat het beroep van leerkracht van oudsher in de onderwijswetgeving als een beroep met een zelfstandige professionele positie wordt aangemerkt. Toch heeft ook een leerkracht zich te houden aan vastgesteld beleid en vastgestelde curricula. Deze discussie is nog niet uitgekristalliseerd, ookal is handhaving van de Wet Dba wel aangekondigd.
- In mei 2023 is het wetsvoorstel Strategisch Personeelsbeleid voor internetconsultatie gepubliceerd. In het voorstel staat onder meer dat onderwijsinstellingen nog maar maximaal 5% van het bekostigd budget mogen besteden aan medewerkers zonder arbeidsovereenkomst. De Onderwijsraad heeft zich inmiddels zeer kritisch uitgelaten over de noodzaak en effectiviteit van het wetsvoorstel. Het is de vraag of dit wetsvoorstel ook de eindstreep gaat halen; dat is grotendeels afhankelijk van het nieuwe regeringsbeleid dat ten tijde van het schrijven van deze handreiking in de maak is.





Onderwijsregio
Haaglanden

Colofon

Deze handreiking is in augustus 2024 opgesteld met medewerking van Streefkerk Onderwijsrecht, SVRK en het kernteam 'versterken combi-functies onderwijs en kinderopvang'. Dit is een project van de Onderwijsregio Haaglanden. De projectleiding wordt vervuld door Stichting Brede Buurtschool Den Haag. Deze versie zal na de informatiebijeenkomsten naar verwachting in december 2024 worden aangevuld met laatste ontwikkelingen en een Q&A.

Voor vragen over deze handreiking of de uitwerking daarvan kan contact opgenomen worden met de Helpdesk bij Stichting Brede Buurtschool Den Haag via info@sbbdenhaag.nl / 06-43454695 of met projectleider Rebecca Gerritse via r.gerritse@sbbdenhaag.nl / 06-28518690. De meest actuele versie van de handreiking is te vinden op de website van de Onderwijsregio Haaglanden, www.onderwijsregiohaaglanden.nl.