

Kinderopvang en onderwijs: modellen van samenwerking en pedagogische innovatie belicht

Een meervoudige casestudie naar aanleiding van de fusie van
kinderopvang en onderwijs in Tilburg en De Kempen

Willeke van der Werf
Paul Leseman
Pauline Slot



**Universiteit
Utrecht**

Utrecht, december 2025

© Universiteit Utrecht, Afdeling Pedagogiek in Diverse Samenlevingen

Uitgegeven door Uitgeverij SWP

ISBN: 9789085604457 (print)

Thema: JNL - Bisac EDU023000

Foto's: Freepik.com (omslag, p. 24), Stockcake.com (p. 67), Paul Leseman (overige foto's)

Layout: Renate Siebes | Proefschrift.nu

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd met subsidie van het voormalige Kinderopvangfonds. Wij danken de bestuurders van het Kinderopvangfonds, met name Gijs van Rozendaal en Patrick Banis, voor het gestelde vertrouwen. Wij danken ook en vooral de bestuurders, stafmedewerkers, regiodirecteuren, locatiemanagers, schoolleiders, leerkrachten en pedagogisch medewerkers die ons de afgelopen maanden te woord hebben gestaan, die documenten met ons hebben gedeeld en onze gespreksverslagen waar nodig hebben gecorrigeerd. Wij danken voorts de leden van de begeleidingscommissie die ons van waardevolle adviezen hebben voorzien maar ook kritisch de uitvoering van het onderzoek hebben gevolgd en de rapportage tegen het licht gehouden. De begeleidingscommissie

van het onderzoek bestond uit: Patrick Banis (lid bestuur Kinderopvangfonds, voormalig directeur CAOP), Ruben Fukkink (bijzonder hoogleraar kinderopvang Universiteit van Amsterdam, lector Hogeschool van Amsterdam), Machiel van der Heijden (universitair docent bestuurs- en organisatiewetenschappen Universiteit Utrecht), Gijs van Rozendaal (voorzitter voormalig Kinderopvangfonds), Joke Tillemans (Voorzitter College van Bestuur Kiem Onderwijs & Opvang) en Rachel Verheijen (associate lector Fontys, adjunct-hoogleraar Tias Business School).

Willeke van der Werf

Paul Leseman

Pauline Slot

Inhoud

Inleiding	9
Kinderopvang en onderwijs samen: motieven en verwachtingen	9
Voorgeschiedenis kinderopvang en onderwijs in Tilburg en De Kempen	11
Onderzoeksmethode: meervoudige vergelijkende casestudy	13
Selectie van de cases en informanten	13
Interviewprocedure	14
Interview topics	15
Analyse en positionaliteit	16
Theoretisch kader	17
De theorie van de organisatieconfiguraties van Mintzberg	17
Ideaaltypen en veranderlogica's	17
Toepassing in dit onderzoek	18
De theorie van de Institutionele Logica's in organisatiegedrag	20
Veranderingen in organisatiegedrag	21
Toepassing in dit onderzoek	23
Intermezzo: governance van onderwijs en kinderopvang in Nederland	25
Decentralisatie van het onderwijs	25
Privatisering van de kinderopvang	27
Resultaten	30
Beginsituatie	30
De schoolbesturen in Tilburg en De Kempen	30
Kinderopvanggroep Tilburg en De Kempen	31

Veranderingsstrategieën gebaseerd op Mintzberg	32
De autonomiegerichte professioneel-bureaucratische veranderlogica	32
De veranderlogica van het maatschappelijk-ondernemerschap	37
De missionaire, op systeeminnovatie gerichte veranderlogica	40
Beschouwing vanuit de theorie van Mintzberg	42
Organisatieveranderingen volgens het ILA raamwerk	43
Dominantie van de professioneel-bureaucratische onderwijslogica na de fusie	44
Matige integratie in afwachtende onderwijsorganisatie	45
Waarden-gedreven maatschappelijk ondernemerschap na fusie	47
Waarden-gedreven samenwerking kinderopvang-onderwijs zonder fusie	48
Veelzijdig maatschappelijk ondernemerschap vanuit de kinderopvang	49
Beschouwing vanuit het ILA raamwerk	50
Pedagogische en sociale innovatie	54
Sociaal en emotioneel leren, anders leren en het volgen van interesses	54
Kinderparticipatie en ruimtegebruik	55
Doorbreken van het leerstofjaarklassensysteem en dag-arrangementen	56
Doorgaande lijnen, passende opvang en inclusief onderwijs	56
Van kindcentrum naar gemeenschapscentrum	57
Aantrekkelijker werk in onderwijs en opvang	58
Beschouwing pedagogische en sociale innovatie	59
Samenvatting en conclusies	62
Samenvatting van de resultaten op hoofdlijnen	62
De analyse volgens de theorie van Mintzberg	62
De analyse volgens de theorie van de institutionele logica's	63
Inzichten in de pedagogische en sociale vernieuwing	65
Integratief beeld	67
Bevorderende en belemmerende factoren	68
Bevorderende factoren	68
Belemmerende factoren	69
Slotconclusie en aanbevelingen	70
Literatuur	72
Bijlage	77
Gebruikte gespreksleidraad	78

Inleiding

De vorming van kindcentra, integrale kindcentra en andere vormen van versterkte en verdiepte samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs is een onmiskenbare en waarschijnlijk ook onomkeerbare trend (SER, 2021; Van Rozendaal, 2025). Volgens de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK), was in 2023–2024 ongeveer 31% van de kinderopvangorganisaties deel van een integraal kindcentrum en werkte nog eens 9% nauw samen met het basisonderwijs in een brede school, wat tezamen ten opzichte van 2017–2018 een forse stijging is (Romijn et al., 2025; persoonlijke communicatie). Ook ander onderzoek toont een gegroeid gevoel van urgentie om te komen tot verdere samenwerking en integratie van primair onderwijs met voorzieningen voor voorschoolse en buitenschoolse opvang (bso), evenals een stijgend aantal organisaties dat is betrokken bij zo'n proces (Van de Grinten et al., 2019; Verheijen-Tiemstra, 2024).

KINDEROPVANG EN ONDERWIJS SAMEN: MOTIEVEN EN VERWACHTINGEN

Er zijn verschillende redenen voor deze trend. Het huidige stelsel van opvang en educatie voor kinderen van 0 tot 13 is gefragmenteerd, met lastige verticale overgangen (van voorschools naar vroegschoolse) en soms even lastige horizontale overgangen (van school naar buitenschools). Die overgangen zijn lastig omdat ze gepaard kunnen gaan met breuken in de pedagogische werkvormen, het activiteitenaanbod,

de groepsgrootte en beroepskracht-kindratio, de omgang met ouders, de communicatie over kinderen enzovoort (Shuey et al., 2019). Overgangen als deze verstoren vaak de sociale relaties van kinderen, als kinderen vanuit de kinderopvang uitstromen naar verschillende basisscholen of als sommige kinderen vanuit school niet naar de bso gaan, op verschillende dagen naar de bso gaan of naar verschillende bso's gaan. Verstoring van de sociale netwerken van kinderen is in het algemeen niet gunstig voor hun ontwikkeling (Mashburn et al., 2018; Vitiello et al., 2022). Een gefragmenteerd stelsel is ook minder efficiënt. Educatieve impulsen in de voorschoolse periode worden in de vroegschoolse periode vaak niet gecontinueerd en omgekeerd is het voorschoolse aanbod soms onvoldoende afgestemd op wat het vroegschoolse onderwijs verwacht van kinderen (Ansari & Pianta, 2018; Leseman & Veen, 2022; List & Uchida, 2024).

Naast zorgen over het gefragmenteerde stelsel, zijn er ook hoopvolle verwachtingen, zoals opgetekend in het boek *Kindcentra 2020* (Van Rozendaal & Vaes, 2015) en in het recent verschenen boek van Gijs van Rozendaal, een van de belangrijkste voorvechters van kindcentra, waarin hij terugblikkt op zijn werk rond samenwerking, fusie en integratie van kinderopvang en onderwijs (Van Rozendaal, 2025). Samenwerking van kinderopvang en onderwijs biedt de mogelijkheid om sluitende dag-arrangementen te creëren zodat wer-

kende ouders verder kunnen worden ontzorgd en de communicatie met ouders verbeterd en eenduidiger kan worden, met één aanspreekpunt vanuit school en opvang. Samenwerking biedt de mogelijkheid om al in een vroeg stadium, in de voorschoolse periode, speciale zorgbehoeften van kinderen te signaleren en hen preventief extra ondersteuning te geven. Samenwerking tussen school en bso biedt kansen om een ‘rijke ontwikkeldag’ te creëren, waarbij ontwikkeling, leren en persoonsvorming vloeiend in elkaar overlopen en elkaar versterken. Kindcentra kunnen zich verder ontwikkelen tot buurtcentra en de spil zijn in het netwerk van voorzieningen in de buurt (Van Rozendaal & Vaes, 2015; VNK, 2024). Samenwerking van verschillende professionals in een kindcentrum leidt in principe tot expertiseontwikkeling, innovatie en een aantrekkelijkere werkomgeving waarbinnen meer gedifferentieerd kan worden naar de interesses en bijzondere talenten van medewerkers.

Kindercentra hebben potentiële meerwaarde, maar er zijn ook bedenkingen. Zo is de meerwaarde van versterkte samenwerking van onderwijs en kinderopvang voor de ontwikkeling van kinderen afhankelijk van de geboden kwaliteit. Er is een reëel risico dat de vorming van kindcentra een doel op zichzelf wordt en dat vooral de organisatievorm en de bestuurlijk-juridische aspecten centraal staan, terwijl de pedagogische en sociale vernieuwing naar de achtergrond verdwijnt. Een van de eerste onderzoeken naar (Integrale) Kindcentra, (I)KC's, in Nederland, een kleinschalig onderzoek op basis van data uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, vond dat (I)KC's het niet slechter maar ook niet beter deden dan andere kinderopvangcentra op belangrijke aspecten van pedagogische kwaliteit, culturele inclusie en zorg voor kinderen met speciale ondersteuningsbehoeften. De organisatorische vorm van het IKC als zodanig maakt kennelijk het verschil niet, zo luidde de conclusie (Slot & Leseman, 2020). Alleen als er een vernieuwende, ‘integrerende’, pedagogi-

sche visie was en maatschappelijk betekenisvol willen zijn op de voorgrond stond, bleek er meerwaarde.

Er zijn veel hobbels. De wet- en regelgeving voor kinderopvang en onderwijs verschilt fundamenteel, evenals de sturingsfilosofieën, fiscale regieën, CAO's en stelselverantwoordelijke ministeries van beide sectoren (voor uitvoerig overzicht, zie Van Rozendaal, 2025). Er is geen richtinggevende wetgeving om de samenwerking te regelen¹. De bestaande verschillen tussen beide werksoorten kunnen in integratieprocessen spanning geven en ertoe leiden dat de inhoudelijke doelen van de samenwerking en integratie ondergeschikt raken in onoverzichtelijke processen, waarbij wederzijdse vooroordelen inhoudelijke integratie in de weg staan (Verheijen-Tiemstra et al., 2020). Toch zetten veel organisaties voor kinderopvang en onderwijs de samenwerking al in gang en zijn er, inderdaad, al verschillende voorbeelden van geslaagde integratie. Wat kunnen we hiervan leren? Hoe kunnen institutionele en professionele barrières worden overwonnen? Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren in het integratieproces? Zijn er veranderingsstrategieën die kansrijker zijn dan andere, als verdere ontzorging van ouders en pedagogische, didactische en sociale innovatie belangrijke doelen zijn? Met dit onderzoek hopen we aan de discussie over deze vragen een bijdrage te kunnen leveren.

De aanleiding voor het onderzoek is de fusie per 1 januari 2023 van de voormalige Kinderopvanggroep met vier scholenkoepels voor primair onderwijs in Tilburg en De Kempen,

¹ Een uitzondering hierop is de bepaling voor gemeentelijke organisatie van de Lokale Educatie Agenda (LEA) voor doorlopende leerlijnen voor kinderen met een achterstand, dat er tenminste jaarlijks tussen Gemeente, kinderopvang en primair onderwijs moet worden afgestemd over soepele overgangen tussen voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE), indien deze organisaties subsidie ontvangen voor VVE (Wet OKE, 2010).