Andersson Elffers Felix

Samen werken aan een stevige basis

Eindrapport onderzoek naar samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs

Datum

12 mei 2025

Opdrachtgevers

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Onderzoeksteam

Andersson Elffers Felix: Robin Groen, Irene van de Hoef, Sander Geurts, Jolien van der Vegt, Aris van Veldhuisen
DUO Onderwijsonderzoek & Advies: Aart van Grootheest, Sofie Hoving, Vera van Rossum, Marjolein Nadorp
Externe expert: Jasper Sluijs (Universiteit Utrecht)

Referentie

Eindrapport

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website www.aef.nl

Managementsamenvatting

Aanleiding en onderzoeksaanpak

Kinderopvangorganisaties en basisscholen spelen samen een grote rol in de ontwikkeling van kinderen. Uit eerdere onderzoeken (2016 en 2019) bleek al dat deze samenwerking op veel plekken plaatsvindt, variërend van gedeelde huisvesting tot intensieve samenwerkingsvormen zoals integrale kindcentra.

De laatste jaren zijn er signalen dat intensievere samenwerkingsvormen vaker voorkomen, en dat er een trend is waarbij onderwijsorganisaties (onder hun vlag) een kinderopvangvoorziening starten. In hoeverre is dit het geval? En wat betekent dit voor de sector? Tot nu toe was er nog weinig inzicht in de gevolgen van deze ontwikkelingen. Vooral binnen de kinderopvang leven zorgen over de impact op een gelijk speelveld tussen aanbieders. Daarnaast ervaren sommige kinderopvangorganisaties ongelijkwaardigheid in de samenwerking met scholen.

Om beter te begrijpen hoe deze samenwerkingen eruitzien en wat de effecten zijn, hebben Andersson Elffers Felix (AEF) en DUO Onderwijsonderzoek & Advies in opdracht van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een uitgebreid onderzoek uitgevoerd. Dit bestond uit:

- Een analyse van de achtergronden en ontwikkelingen rondom samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs.
- Interviews met experts en diepte-interviews met scholen en kinderopvangorganisaties.
- Een enquête onder ruim 1200 locatieleiders, bestuurders van kinderopvangorganisaties, schoolleiders en bestuurders van basisscholen. Deze grote respons zorgt voor een betrouwbaar beeld van hoe organisaties samenwerken en welke processen daarbij komen kijken.
- Focusgroepen met de vier groepen respondenten om de feitelijke beelden te duiden.
- Een peiling onder 400 ouders met kinderen tot 7 jaar om inzicht te krijgen in wat zij belangrijk vinden bij de keuze voor kinderopvang.[1]

Tijdens het onderzoek fungeerde een klankbordgroep van vertegenwoordigers uit het veld als sparringpartner. Zij gaven inhoudelijke reflectie en advies om het onderzoek zo goed mogelijk af te stemmen op de praktijk.

Beantwoording onderzoeksvragen

Aan het onderzoek lagen drie hoofdvragen ten grondslag. Deze samenvatting bevat een beknopt antwoord op deze vragen. Een uitgebreidere beantwoording is te vinden in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Hoofdvraag 1:
Welke samenwerkingsvormen tussen kinderopvang en basisscholen zijn er en in welke mate komen ze voor?

- In dit onderzoek zien we dat bijna 9 op de 10 basisscholen op dit moment een samenwerking met één of meerdere kinderopvangorganisaties heeft. Dit ligt op dezelfde hoogte als in 2019.

[1] We kozen voor ouders met kinderen tot 7 jaar omdat deze doelgroep naar verwachting ervaring heeft met zowel dagopvang als buitenschoolse opvang. Beweegredenen zitten naar verwachting dus vers in het geheugen van deze ouders. Een deel van deze ouders heeft ook een schoolgaand kind.

- Kinderopvangorganisaties werken iets minder vaak samen met scholen (circa 75%). Dit percentage ligt iets hoger dan in 2019.
- De meeste organisaties met een samenwerking (81% van basisscholen, 60% van kinderopvanglocaties) delen als onderdeel van de samenwerking een locatie. Een klein deel van alle organisaties (8-11%) is een integrale samenwerking onder de vlag van één organisatie. Dit wil zeggen dat de school en kinderopvang als één organisatie naar buiten toetreden. 3,4% van de scholen is zelf een kinderopvang gestart.
- Behalve huisvesting en de organisatievorm verschillen samenwerkingen op meerdere aspecten. De samenwerking kan daarbij op het ene vlak intensiever zijn dan op het andere vlak. Ten opzichte van de 2019 zien we op verschillende vlakken een voorzichtige groei richting intensievere samenwerking.
- Samenwerkingen tussen kinderopvangorganisaties en basisscholen blijken stabiel, met weinig wisselingen van partners. In de kwalitatieve gesprekken geven partijen aan graag samen te blijven werken wanneer deze goed verloopt.
- De meerderheid van scholen en ko-organisaties zonder huidige samenwerking (circa 60%) heeft de wens om in de toekomst samen te werken.

Hoofdvraag 2:
In hoeverre dragen de verschillende vormen van samenwerking tussen kinderopvang en basisscholen (of aspecten van deze samenwerking), inclusief wanneer basisscholen zelf kinderopvang aanbieden, bij aan een ongelijk speelveld op de kinderopvangmarkt of kunnen ze daartoe bijdragen?

We onderzochten naast de vormen van samenwerking en de mate waarin deze voorkomen ook of samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs risico geeft op een *ongelijk speelveld* op de kinderopvang-markt. Het Centraal Planbureau spreekt van een gelijk speelveld in de volgende termen: *'alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Met 'regels' worden alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, zoals wetgeving en subsidies. Een speelveld is gelijk in termen van regels wanneer de regels symmetrisch zijn: dezelfde niet-discriminerende regels zijn van toepassing voor alle (verschillende) bedrijven in een markt.'*[2]

In dit onderzoek houden we deze definitie aan en onderzoeken we of de regels symmetrisch en niet-discriminerend zijn voor alle markt-deelnemers (kinderopvangaanbieders), ongeacht of (i) ze een samenwerking met onderwijsorganisaties hebben, (ii) integraal met een onderwijsorganisatie samenwerken onder de vlag van één organisatie (bijvoorbeeld de school) of (iii) eigenstandige kinderopvangorganisaties zonder samenwerking met basisscholen zijn. Kortom we onderzoeken of regels hetzelfde zijn voor kinderopvangorganisaties met samenwerking t.o.v. kinderopvangorganisaties zonder samenwerking.

We beoordeelden dit aan de hand van drie factoren die kunnen duiden op een ongelijk speelveld; in welke mate (i) samenwerkingspartners (kinderopvangvoorzieningen en basisscholen) kosten met elkaar verrekenen (en een risico op kruissubsidiering bestaat), (ii) of ze een gescheiden boekhouding hanteren, en (iii) of ze zorgvuldige procedures doorlopen (in het geval bij samenwerking op huisvesting).

[2] CPB (2003), Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field

- Kinderopvangorganisaties die samenwerken met basisscholen kunnen soms voordelen hebben ten opzichte van organisaties zonder samenwerking. Dit komt met name doordat kosten voor personeel, huisvesting en materialen niet altijd volledig worden verrekend, wat kan wijzen op kruissubsidiering. Dit zou kunnen leiden tot een financieel voordeel voor samenwerkende kinderopvangorganisaties ten opzichte van niet-samenwerkende partijen. Andersom worden ook de kosten door kinderopvangorganisaties bij uitwisseling van personeel of faciliteiten niet altijd aan basisscholen doorberekend. De verhouding tussen de kosten en baten van samenwerking is in dit onderzoek niet in kaart gebracht. Hierdoor is het niet vast te stellen of en hoe groot de financiële impact is van het niet doorberekenen voor kinderopvangorganisaties zonder samenwerking. Dit wijst echter wel op een risico van een ongelijk speelveld.
- Samenwerkingspartners zijn zich ervan bewust dat zij een gescheiden boekhouding dienen te hanteren, en doen dit ook. Dit draagt bij aan het waarborgen van een gelijk speelveld.
- Het selectieproces voor samenwerkingspartners verloopt niet altijd transparant. Slechts 5% van de samenwerkingen kwam tot stand via een openbare aanbesteding, terwijl dit in ongeveer 20% van de gevallen wel vereist zou kunnen zijn, namelijk als de gemeente verhurende partij is. Hierdoor kan toetreding tot de markt voor nieuwe aanbieders bemoeilijkt worden en geeft daarom een risico voor het gelijke speelveld op de kinderopvangmarkt.
- Hoewel bovenstaande factoren kunnen wijzen op ongelijkheid binnen de kinderopvangmarkt, bieden de bevindingen uit dit onderzoek geen onderbouwing dat specifiek de integrale samenwerkingen onder één vlag (eerder *eigen beheer genoemd*[3]) voor een ongelijk speelveld zorgen. Er is geen duidelijke indicatie dat scholen die kinderopvang onder hun vlag aanbieden significant meer financiële voordelen hebben of dat ouders hierdoor vaker voor een dergelijke opvangvorm kiezen.

Hoofdvraag 3:
Hoe ervaren de verschillende partijen de gelijkwaardigheid tussen onderwijs en kinderopvang in de samenwerking?

Naast de vraag of er sprake is van een risico op een ongelijk speelveld op de kinderopvangmarkt, hebben we aandacht voor *ervaren* ongelijkwaardigheid tussen onderwijs en kinderopvang.

Onderwijs en kinderopvang zijn twee verschillende sectoren. Onderwijs is een publieke voorziening met publieke financiering[4]. Kinderopvang is een private voorziening waarvoor een deel van de financiering publiek is (KOT, VE, etc.), maar in de regel altijd sprake is van een private bijdrage. De uitgangspositie tussen onderwijs en kinderopvang is daarmee verschillend. De ervaren ongelijkwaardigheid heeft zodoende niets te maken met een (in juridische zin) ongelijk speelveld tussen kinderopvangaanbieders, maar met ongelijke posities in een samenwerking tussen onderwijs- en kinderopvangorganisaties.

- Circa 60% van scholen en kinderopvangorganisaties is tevreden over de samenwerking. Circa 10% van scholen en kinderopvangorganisaties is ontevreden met de samenwerking.
- Hoewel samenwerking tussen basisscholen en kinderopvangorganisaties over het algemeen positief wordt beoordeeld, betekent dit niet dat partijen samenwerking automatisch als gelijkwaardig ervaren. Kinderopvangorganisaties geven vaker dan scholen aan dat zij de

[3] Kamerstuk 31 135, nr. 54, 2010. *Kamerbrief over voor- en vroegschoolse educatie*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31135-54.html
[4] Er bestaan ook private onderwijsaanbieders. Privaat onderwijs valt buiten de scope van dit onderzoek.

samenwerking ongelijkwaardig vinden. Zowel kinderopvangorganisaties als scholen geven daarbij aan dat scholen in dat geval de bovenliggende partij zijn.
- Circa een derde van de kinderopvangorganisaties en scholen heeft geen voorwaarden afgesproken op basis waarvan de samenwerking beëindigd kan worden. Dit is niet wettelijk verplicht, maar gelijke voorwaarden voor beide partijen dragen bij aan het waarborgen van een gelijkwaardige positie ten opzichte van elkaar. Ook gaf circa 20% aan geen tijdsduur in het huurcontract te hebben opgenomen.
- Onderwijsorganisaties zijn vaak de juridische eigenaar van schoollocaties en mogen leegstaande ruimten verhuren aan bijvoorbeeld kinderopvangorganisaties, mits de gemeente hier toestemming voor geeft. Als een school de verhuurde ruimte weer nodig heeft voor eigen onderwijs, eindigt de huurovereenkomst van rechtswege (automatisch). Daarnaast kunnen gemeenten op basis van het economisch claimrecht ruimte, die niet nodig is voor de daar gevestigde school opeisen, bijvoorbeeld voor uitbreiding van een nabijgelegen school. Uit het onderzoek komt naar voren dat kinderopvangorganisaties zich hierdoor kwetsbaar voelen.

Aanbevelingen

Op grond van de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we de volgende aanbevelingen geformuleerd. Zie hoofdstuk 4 voor een nadere toelichting van de aanbevelingen.

Aanbevelingen over samenwerkingen

- **Stimuleer en faciliteer vanuit de ministeries van OCW en SZW bredere samenwerking tussen sectoren en bevorder synergie in wet- en regelgeving.** De samenwerking tussen de kinderopvangsector en het basisonderwijs is in de afgelopen jaren verder verdiept en zal naar verwachting alleen maar toenemen. Een deel van niet-samenwerkende partijen zou eveneens willen samenwerken, maar wordt hierin belemmerd door organisatorische knelpunten. Ook scholen en kinderopvangorganisaties die al wel (intensief) samenwerken lopen aan tegen knelpunten doordat ze in twee verschillende stelsels functioneren. Betrokken ministers kunnen gezamenlijk zorgen voor meer synergie in wet- en regelgeving, de bijbehorende toezichtkaders en onderliggend beleid.
- **Benut een eventuele aankomende stelselwijziging om samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te versterken en knelpunten aan te pakken.** Mogelijk vindt binnen afzienbare tijd een majeure financieringswijziging plaats in de kinderopvang. Dit biedt kansen om bovenstaande aandachtspunten aan te pakken. Daarnaast biedt het herzien van de financiering van de kinderopvang het ministerie van SZW (in samenwerking met OCW) gelegenheid om nieuwe eisen aan de markt te stellen. Dit creëert ruimte om de randvoorwaarden voor samenwerking en professionalisering te verbeteren, en ook om heldere en uniforme richtlijnen op te stellen voor financiële verrekeningen.

Aanbevelingen over het waarborgen van een gelijk speelveld

- **Zorg als stelselverantwoordelijken voor verduidelijking van verrekeningspraktijken door heldere richtlijnen op te stellen.** Uit dit onderzoek blijkt da een deel van organisaties verrekeningen van verschillende gedeelde zaken zoals personeel, ruimten, en materialen als een grijs gebied ziet. Dit leidt in de praktijk niet alleen tot verschillen in werkwijzen van verrekeningen, maar ook in de mate waarin partijen verschillende kosten verrekenen en daarmee potentieel tot financiële voordelen ten opzichte van partijen zonder samenwerking. Verduidelijk daarom de verrekeningspraktijken, bijvoorbeeld naar voorbeeld van de notities Helderheid in het middelbaar

beroeps[5] - en hoger onderwijs[6], zodat eenduidige richtlijnen bestaan over wat acceptabel is bij het scheiden van publieke en private middelen (en dus ook het verreken hiervan) voor onderwijsinstellingen binnen het primair onderwijs.

- **Benut de verplichte openbare selectieprocedures voor het stimuleren van inhoudelijk sterke samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs.** Met het Didam-arrest zijn gemeenten, in het geval ze directe verhuurder zijn aan kinderopvangorganisaties, verplicht om bij de keuze voor een nieuwe kinderopvangpartij in een gebouw een openbare aanbestedingsprocedure te starten. We adviseren gemeenten om in afstemming met scholen en kinderopvangorganisaties na te denken over hoe ze de procedure zo kunnen inrichten dat er een inhoudelijk goed uitlegbare, succesvolle samenwerking uit kan ontstaan.
- **Scholen streef naar transparante en deugdelijke selectieprocedures bij het kiezen van een samenwerkingspartner**. Wanneer scholen en kinderopvang huisvesting delen is de school regelmatig verhurende partij. In deze situatie zijn scholen niet verplicht om enige procedures te volgen bij het kiezen van een samenwerkingspartner op locatie. Desalniettemin bevelen we scholen aan om dit wel te doen. Een transparante en deugdelijk selectieprocedures draagt bij aan gelijkwaardigere samenwerking en speelveld, doordat de selectie transparanter en toegankelijker wordt voor potentiële partners.
- **Zorg als organisatie, zowel basisschool als kinderopvang, dat de verrekenpraktijken op orde zijn.** Hoewel een verduidelijking rondom verrekeningen wenselijk is vanuit de stelselpartijen, hebben kinderopvangorganisaties en scholen allebei een rol in het op een nette manier verrekenen van gedeelde kosten of inzet van elkaars middelen. Op dit moment gebeurt dat te weinig.

Aanbevelingen over het waarborgen van gelijkwaardigheid

- **Versterk wederzijds begrip en samenwerking door het verankeren van kennis over de rollen en verantwoordelijkheden van de andere sector in de opleidingen**. Veranker de samenwerking tussen beide sectoren, met de daarvoor benodigde vaardigheden (bijvoorbeeld het deelnemen aan een interdisciplinair overleg) structureel in zowel de opleiding tot pedagogische medewerkers, als van onderwijsondersteunend personeel en docenten. Toekomstige professionals worden zo meer bewust van de functies, competenties en meerwaarde van de andere sector. Hierdoor kan al vroeg in de opleiding een basis worden gelegd voor effectieve samenwerking in de praktijk.
- **Heb ook als gemeente aandacht voor een gelijkwaardige positie voor de kinderopvang.** Gemeenten kunnen vanuit hun verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting en het bevorderen van kansengelijkheid een cruciale rol spelen in de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs en de gelijkwaardigheid daarbinnen. Ontwikkel als gemeente een integrale visie op de rol van kinderopvang in de ontwikkeling van kinderen. En betrek kinderopvangorganisaties structureel bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, bijvoorbeeld binnen de Lokale Educatieve Agenda (LEA), samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs, het opstellen van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en andere strategische beleidsontwikkelingen
- **Maak het opstellen van 'huwelijkse voorwaarden' standaardpraktijk bij nieuwe samenwerkingen.** Dit zijn concrete afspraken over wat er gebeurt bij een eventuele beëindiging van de samenwerking. Denk daarbij aan afspraken over investeringen in activa, contracten met

[5] Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, bijlage bij Kamerstukken 2004/05, 28 248, nr. 72
[6] Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs bijlage bij Kamerstukken II 2003-2004, 28 817, nr. 5

ouders en personeel. Het geeft beide partijen duidelijkheid, beschermt belangen en vergroot de gelijkwaardigheid binnen de samenwerking.

- **Zorg als scholen voor een meer gelijkwaardige relatie met kinderopvang**. Plan gezamenlijke overlegmomenten, organiseer informele (kennismakings)bijeenkomsten en creëer als directie een cultuur waarin je met waardering over elkaars professie spreekt. Ook gezamenlijke scholing of intervisie kan bijdragen aan wederzijds begrip en samenwerking. Zo kunnen medewerkers van beide organisaties elkaar leren kennen, inzicht krijgen in elkaars werkwijze en elkaars expertise beter benutten. Dit draagt bij aan een hechtere samenwerking tussen scholen en kinderopvang, wat uiteindelijk ten goede komt aan de ontwikkeling van kinderen.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Inleiding	10
1.1	Context en vraagstelling	10
1.2	Scope en afbakening	12
1.3	Methode en aanpak	14
1.4	Leeswijzer	17
/ 2	Achtergrond	18
2.1	Ontwikkelingen in beleid en visie op de kinderopvang	18
2.2	Inrichting van de markt voor kinderopvang en de verhouding met het onderwijs	20
2.3	Wanneer is er sprake van een (on)gelijk speelveld?	23
/ 3	Feitelijk beeld en duiding	27
3.1	Invulling van en ontwikkeling in samenwerking	27
3.2	Voor- en nadelen van samenwerking	35
3.3	Factoren voor een ongelijk speelveld	44
3.4	Factoren voor ervaren (on)gelijkwaardigheid	60
3.5	Externe factoren	64
/ 4	Conclusies en aanbevelingen	68
4.1	Stabiele samenwerking op grote schaal	68
4.2	Nut en noodzaak van samenwerking wordt breed onderkend	69
4.3	Samenwerking is vaak positief, maar niet altijd gelijkwaardig	70
4.4	In welke mate is er een ongelijk speelveld?	71
4.5	Aanbevelingen	74
/ A	Onderzoeksverantwoording	78
A.1	Respons en nauwkeurigheidsmarges	78
A.2	Achtergrond kenmerken scholen en kinderopvangorganisaties	79
A.3	Representativiteit steekproef	83
/ B	Samenwerking in de praktijk	85
B.1	Samenwerking in de praktijk	86
/ C	Begrippenlijst	97
/ D	Juridisch kader	99

/ 1 Inleiding

1.1 Context en vraagstelling

Er is behoefte aan een feitelijk beeld van de samenwerking tussen scholen en kinderopvang
Vanuit verschillende expertises zetten onderwijs en kinderopvang zich elke dag in om kinderen zo veel als mogelijk te stimuleren in hun ontwikkeling. Scholen en kinderopvangorganisaties zijn de afgelopen jaren op verschillende manieren gestimuleerd om elkaar op te zoeken en hun expertises te verbinden, bijvoorbeeld op het gebied van het verzorgen van voorschoolse educatie[7] en vroegschoolse educatie[8] (vve). Eerdere onderzoeken laten al zien dat tussen 2016[9] en 2019[10] de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang is toegenomen.

Recenter zijn er signalen dat ook intensievere vormen van samenwerking, zoals onderwijsorganisaties die onder hun vlag kinderopvang aanbieden de afgelopen jaren in aantal zijn toegenomen. Dit is tot op heden echter nog niet onderzocht, waardoor onduidelijk is *of* en in welke mate er daadwerkelijk een toename in intensievere samenwerkingsvormen bestaat. Ook vraagt men zich af in hoeverre een intensieve(re) samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang (negatieve) risico's met zich meebrengt op het gebied van het gelijke speelveld van kinderopvangaanbieders. Hierdoor heerst er onrust in het kinderopvangveld.

Naar aanleiding van deze onrust is er vanuit betrokken partijen behoefte aan een feitelijk beeld van de ontwikkelingen in samenwerking, vormen van samenwerking en de effecten van samenwerking, met name gericht op het gelijke speelveld tussen kinderopvangorganisaties. Die zorgen en behoeften vormen de aanleiding voor dit onderzoek.

Daarnaast speelt de vraag in hoeverre de samenwerking door de samenwerkingspartners als gelijkwaardig wordt ervaren.

AEF en DUO Onderwijsonderzoek & Advies brengen dit feitelijk beeld in kaart
In opdracht van de ministeries van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hebben Anderson Elffers Felix (AEF) en DUO Onderwijsonderzoek & Advies dit onderzoek uitgevoerd om tot dit feitelijke beeld te komen.

- Een eerste doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken welke **samenwerkingsvormen** tussen kinderopvang en basisscholen er zijn en **in welke mate** deze voorkomen.
- Een tweede doel van het onderzoek is vervolgens om in kaart te brengen in hoeverre de verschillende vormen van samenwerking tussen kinderopvang en basisscholen (of aspecten van deze samenwerking), inclusief wanneer onderwijsorganisaties onder hun vlag kinderopvang

[7] Voorschoolse educatie is gericht op peuters en wordt uitgevoerd door kinderopvangorganisaties. Middelen hiervoor gaan vanuit het ministerie van OCW naar gemeenten. Ouders betalen hier in sommige gevallen een ouderbijdrage voor.
[8] Vroegschoolse educatie is gericht op kleuters en wordt uitgevoerd door scholen. Middelen hiervoor gaan vanuit het ministerie van OCW via de lumpsum naar schoolbesturen.
[9] Oberon (2016). Samenwerking in beeld.
[10] Oberon (2019). Samenwerking in beeld 2.

aanbieden, een risico vormen voor het **ongelijk speelveld** op de kinderopvangmarkt. Specifiek gaat het daarbij om aspecten van de samenwerking die bijvoorbeeld tot financiële voordelen leiden.

- Tot slot gaat het onderzoek in op de mate waarin partijen een **gelijkwaardigheid** in de samenwerking ervaren, bijvoorbeeld in gevallen waarin scholen onderwijs huisvesting verhuurt aan kinderopvangorganisaties.
- Daarnaast is toegezegd om ook een aantal vragen rondom de informatieoverdracht tussen onderwijs en kinderopvang bij dit onderzoek te betrekken[11]. Deze vragen zijn meegenomen in dit onderzoek (zie punt 6 van tabel 1).

De hoofdvragen voor het onderzoek zijn als volgt geformuleerd:

1. Welke samenwerkingsvormen tussen kinderopvang en basisscholen zijn er en in welke mate komen ze voor?
2. In hoeverre dragen de verschillende vormen van samenwerking tussen kinderopvang en basisscholen (of aspecten van deze samenwerking), inclusief wanneer basisscholen en kinderopvang integraal onder één vlag samenwerken, bij aan een ongelijk speelveld op de kinderopvangmarkt of kunnen ze daartoe bijdragen?
3. En hoe ervaren de verschillende partijen de gelijkwaardigheid van samenwerking?

Bij deze hoofdvragen zijn verschillende deelvragen meegegeven:

Deelvragen
1. Samenwerking en vormen
A. Op welke gebieden zien we samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang en hoe vaak komen deze vormen voor?
B. Hoe intensief is de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang, op deze gebieden?
C. Hoe zag deze samenwerking eruit in de afgelopen vijf jaar?
D. In welke mate wordt er ongelijkwaardigheid *ervaren* in de samenwerking tussen een kinderopvang of school? Hoe uit zich dit en in hoeverre wordt de keuze voor samenwerking hierdoor beperkt?
2. Onderwijsorganisaties die onder één vlag kinderopvang aanbieden[12]
A. Hoeveel (%) scholen bieden onder één vlag kinderopvang aan op dit moment? En in de afgelopen vijf jaar?
B. Hoeveel (%) scholen zijn *van plan* om onder één vlag kinderopvang aan te bieden?
C. Waarom bieden scholen kinderopvang onder één vlag aan en welke voordelen en nadelen hebben ze ten opzichte van kinderopvangorganisaties (niet verbonden aan publieke onderwijsinstelling)? *Welke voor- en nadelen ervaren onderwijs, kinderopvangorganisaties, maar ook ouders als gevolg van de samenwerking?*
3. Partnerkeuze
Hoe is de samenwerking tot stand gekomen en is een school tot de keuze voor een bepaalde aanbieder van kinderopvang gekomen en andersom? Zijn er criteria toegepast? Zijn de MR, OC en OR betrokken?
Voor huisvestingspartners: welke (aanbestedings-)procedure is door de gemeente en/of school doorlopen? Welke criteria zijn daarbij toegepast en in hoeverre was dit proces transparant?

[11] Zie Beantwoording schriftelijk overleg kinderopvang, d.d. 7 november 2023, https://open.overheid.nl/documenten/a3571fd2-5776-4808-b1f6-f3ca50a3eeb0/file

[12] In eerdere stukken zoals de *Kamerbrief over voor- en vroegschoolse educatie* van staatsecretaris Dekker, zie kamerstuk 31 135, nr. 54, 2010 werd de term in *eigen beheer* gebruikt.

	Hoeveel scholen zijn in de afgelopen vijf jaar van samenwerkingspartner(s) gewisseld, wat is de reden hierachter en hoe verloopt die verandering?
	Hoeveel samenwerkingen zouden uit elkaar willen gaan, maar hebben dit (nog) niet gedaan? Indien van toepassing: om welke redenen niet?
4. Financiering	
A.	Worden de gemaakte kosten (huisvesting, personeel, exploitatie, materiaal, etc.) doorberekend aan de kinderopvang? Zo ja: hoe vindt de berekening van de doorrekening plaats?
B.	In hoeverre is er sprake van kruissubsidiering? (Onderwijsinstellingen gebruiken publieke middelen voor onderwijs voor kostenposten kinderopvang, bv: huisvesting, exploitatie, onderhouden personeel).
5. Voorrangsbeleid	
A.	Hoe vaak komt het voor dat een school voorrangscriteria opstelt voor een bepaalde kinderopvangorganisatie? Welke motivatie gebruiken scholen bij het inrichten van een voorrangsbeleid?
B.	In hoeverre en in welke gevallen heeft dit effect op de keuze(vrijheid) van ouders bij het kiezen van een opvangorganisatie?
C.	Indien er sprake is van een voorrangsbeleid leidt dit dan tot ervaren ongelijkwaardigheid tussen school en kinderopvangorganisatie?
6. Informatieoverdracht	
A.	Hoe wordt de (eenmalige) overdracht geregeld als een kind van de kinderdagopvang bij 4 jaar naar de basisschool overgaat?
B.	Hoe is de informatieoverdracht geregeld op dagelijkse basis bij overgang van school naar BSO in de middag?
C.	Zijn er verschillen in de overdracht van informatie over kinderen bij scholen en kinderopvangorganisaties met en zonder samenwerking? En bij verschillende samenwerkingsvormen?

1.2 Scope en afbakening

Het onderzoek richt zich op het schetsen van een feitelijk beeld omtrent ontwikkelingen in samenwerking

Het doel van dit onderzoek is om een feitelijk en objectief beeld te schetsen van de ontwikkelingen in de samenwerking tussen basisscholen en kinderopvangorganisaties. Hierbij wordt onderzocht welke vormen van samenwerking er bestaan, hoe vaak deze voorkomen en hoe deze zich mogelijk in de toekomst zullen ontwikkelen. Ook brengen we kansen en knelpunten rondom samenwerkingen in kaart.

Risico's op een ongelijk speelveld onder kinderopvangaanbieders brengen we in kaart

Daarnaast richt het onderzoek zich op de risico's die bepaalde samenwerkingsvormen met zich mee kunnen brengen op een ongelijk speelveld op de kinderopvangmarkt. De term 'ongelijk speelveld' verwijst naar een situatie waarin bedrijven niet aan dezelfde regels (in dit geval overheidsregels, zoals wet- en regelgeving en subsidies) worden gehouden[3]. In het bijzonder wordt gekeken naar situaties waarin basisscholen zelf kinderopvang aanbieden, waardoor zij als kinderopvangaanbieder mogelijk kunnen profiteren van onderwijshuisvesting of andere middelen van scholen. Onderzoek naar eventuele risico's op een ongelijk speelveld van kinderopvangaanbieders, faciliteert het gesprek tussen partijen om over eventuele oplossingsrichtingen in gesprek te gaan.

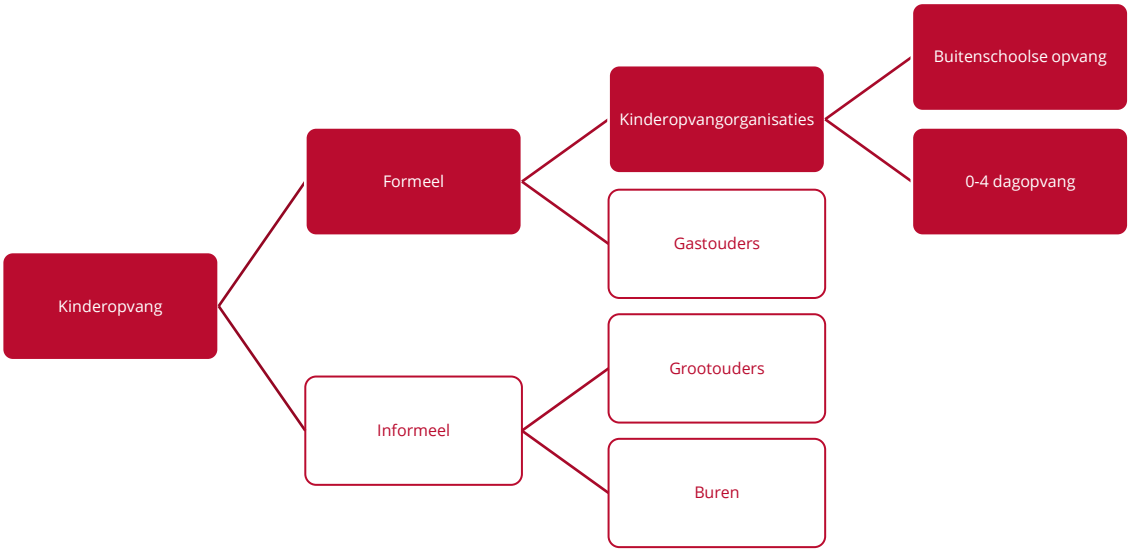
We onderzoeken ook factoren die samenhang met ervaren ongelijkwaardigheid

Een aantal van de zorgen die mede aanleiding zijn geweest voor dit onderzoek, gaan niet direct over een ongelijk speelveld of ongelijke concurrentie, maar over ervaren ongelijkwaardigheid in positie tussen onderwijs en kinderopvang. We onderzoeken om die reden naast het feitelijke beeld van samenwerking en de risico's op een ongelijk speelveld (aan de hand van een set indicatoren), ook de mate waarin ervaren ongelijkwaardigheid zich voordoet.

We richten ons op *centerbased* vormen van kinderopvang, exclusief gastouderopvang

Kinderopvang is een verzamelterm voor diverse mogelijkheden van opvang, anders dan onderwijs, die kinderen in een georganiseerde setting een ontwikkelingsgericht aanbod bieden op momenten dat ouders werken of studeren, of situaties waarin kinderen een taal- of ontwikkelingsachterstand hebben. Dit onderzoek richt zich op de *centerbased* kinderopvang. Dit zijn de formele vormen van kinderopvang. Formele kinderopvang kan worden aangeboden door verschillende typen organisaties, zoals kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en voorzieningen voor gastouderopvang. Voorzieningen voor gastouderopvang en de gastouderbureaus waar ze bij zijn aangesloten, zijn uitgesloten van dit onderzoek, omdat ze niet in dezelfde mate samenwerken met het onderwijs en dit onderzoek zich richt op samenwerkingsvormen tussen onderwijs en kinderopvangaanbieders. Informele vormen van opvang, zoals gratis opvang door grootouders of buren, vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

Sommige kinderdagverblijven bieden ook voorschoolse educatie (hierna: ve) aan. We nemen deze aanbieders ook mee in het onderzoek. Dit onderzoek richt zich echter niet op het ve-aanbod noch op de procedures rondom ve certificering, ve subsidies of andere aspecten van het bieden van ve.



Figuur 1. Scope van dit onderzoek

Zowel dagopvang als BSO vallen binnen de scope van dit onderzoek

De kinderopvangvormen die in dit onderzoek worden behandeld, zijn onder te verdelen in twee categorieën: dagopvang en buitenschoolse opvang. Dagopvang is bedoeld voor kinderen die nog niet naar school gaan (0-4 jaar). Dit onderzoek omvat ook varianten hierop, bijvoorbeeld dagopvang van 2-4 jaar. Buitenschoolse opvang (BSO) richt zich op schoolgaande kinderen. Beide vormen van kinderopvang vallen binnen de scope van dit onderzoek.

We richten ons op reguliere, publiek bekostigde scholen in het primair onderwijs

Dit onderzoek kijkt naar reguliere, publiek bekostigde basisscholen. Die kunnen in meer of mindere mate of helemaal niet samenwerken met kinderopvangorganisaties. Ook kunnen ze integraal met kinderopvang onder de vlag van één organisatie samenwerken. Scholen die integraal met kinderopvang samenwerken, en op die manier kinderopvang onder hun vlag aanbieden moeten zich inschrijven in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en opereren voor de aangeboden kinderopvang onder de Wet kinderopvang (Wko). Scholen voor speciaal (basis)onderwijs vallen buiten de scope van dit onderzoek.

1.3 Methode en aanpak

Om bovenstaande hoofd- en deelvragen te beantwoorden zetten we een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden in.

We startten met een bureaustudie

We zijn het onderzoek gestart met een bureaustudie om de centrale begrippen te definiëren en zoveel mogelijk feitelijke informatie voor de deelvragen in kaart te brengen. Op basis van deze bureaustudie hebben we leidraden opgesteld voor de diepte-interviews die onderdeel uitmaken van het casusonderzoek. Daarnaast hebben deze inzichten benut bij het opstellen van de vragenlijst voor het enquêteonderzoek onder betrokkenen uit het onderwijs, de kinderopvang en onder ouders die hiervan gebruikmaken.

De bestudeerde documenten waren onder te verdelen in drie categorieën: (i) eerdere rapporten en publicaties over samenwerkingen tussen kinderopvang en primair onderwijs, (ii) handreikingen over samenwerkingen tussen onderwijs en kinderopvang en (iii) relevante wet- en regelgeving en daaraan gerelateerde publicaties. Hier beschrijven we kort per deel om wat voor type documenten dit gaat.

Categorie document		Specificatie
i.	Eerdere rapporten en publicaties over aspecten van samenwerkingen tussen kinderopvang en primair onderwijs	Rapporten Samenwerking in beeld 1 en 2 (2016, 2019; Oberon); Tijd om door te pakken (2017; Advies taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang); Evaluatie Integrale Kindcentra (2019; afdeling onderzoek, Gemeente Utrecht). Primair onderwijs - kinderopvang – peuterspeelzaal (2010; Berenschot); Factsheet Juridische vormen (2024; Vereniging Netwerk Kindcentra); Integrale Kindcentra over wat hen kenmerkt (2019; Kohnstamm Instituut); Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (2021; SZW)
ii.	Handreikingen en notities over aspecten van samenwerkingen tussen onderwijs en kinderopvang.	Organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs (2022[13]), Ontwikkelinstrument IKC: 'Waar staan we en waar willen we naar toe?' (2017, Sardes); Handreiking btw in de samenwerking tussen Onderwijs en Kinderopvang (2018; OCW en SZW); Lokaal samenwerken aan kindvoorzieningen: Regie pakken, waarom en hoe? (2020; Pact

[13] Samengesteld door de VNG, BMK, BK, PO-Raad, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, Kenniscentrum Ruimte-OK, min OCW en min SZW

		voor kindcentra); Kindcentra en de positie van de gemeente (2015; VNG)
iii.	Relevante wet- en regelgeving en daaraan gerelateerde publicaties	De Wet Primair Onderwijs, Wet Kinderopvang, Wet Markt & Overheid; het "Didam-arrest" en de gevolgen voor de ontwikkeling van kindcentra (2025; Waarborgfonds & Kenniscentrum; Kinderopvang, Kennsicentrum Ruimte-OK); De markt voor kinderopvang (2023; SEO).

Tabel 1. Documenten bestudeerd in bureaustudie

We hebben representatief kwantitatief onderzoek uitgevoerd op basis waarvan we nauwkeurige schattingen doen

Waar de casusonderzoeken diepgaand inzicht bieden in enkele specifieke samenwerkingen, geven vragenlijsten kwantitatieve inzichten op landelijk niveau. We hebben vragenlijsten uitgezet bij vijf verschillende doelgroepen: schoolleiders PO, locatieleiders van kinderopvang, bestuurders PO, bestuurders van kinderopvangorganisaties met meerdere locaties en ouders/verzorgers met een kind van 0 - 7 jaar. De tabel hieronder toont de netto respons per vragenlijst en eventuele bijzonderheden. Door de grootte van de steekproef van schoolleiders PO en locatieleiders KO en de verdeling van kenmerken binnen deze steekproeven kunnen we een nauwkeurige inschatting geven van de resultaten op landelijk niveau. Een uitgebreide beschrijving van de nauwkeurigheidsmarges en kenmerken van de steekproeven zijn terug te vinden in Bijlage A: Onderzoeksverantwoording.

Type respondenten	Aantal respondenten	Bijzonderheden
Schoolleiders PO	435	
Locatieleiders KO	582	Onder andere door SZW via een nieuwsbrief verder onder de aandacht gebracht
Bestuurders PO	95	
Bestuurders KO	97	Via nieuwsbrieven van de brancheorganisaties breder onder de aandacht gebracht
Ouders/verzorgers met een kind van 0 - 7 jaar	400	

Tabel 2. Informatie over respondenten vragenlijsten

Aan de hand van het enquêteonderzoek hebben we vastgesteld hoe vaak en op welke manieren scholen en kinderopvangorganisaties samenwerken, in hoeverre scholen van plan zijn om in de toekomst integraal onder de vlag van één organisatie samen te werken, en welke effecten van samenwerking zichtbaar zijn, zoals voorrangsbeleid bij wachtlijsten. Daarnaast hebben we middels het enquêteonderzoek de ervaringen van verschillende doelgroepen in kaart gebracht, waaronder bestuurders, schoolleiders, locatiemanagers en ouders/verzorgers met kinderen van de leeftijd 0-7 jaar[14].

[14] De keuze voor de leeftijd van 0 – 7 jaar is als volgt gemotiveerd. Een willekeurige set ouders krijgt de vragenlijst, we willen ervoor zorgen dat er genoeg ouders zijn met kinderen in de leeftijd van 0 – 4 jaar, zodat we vragen kunnen stellen over overwegingen rondom de keuze voor dagopvang en/of peuteropvang. Daarnaast willen we ook dat er genoeg ouders aangeschreven worden met kinderen die van de bso gebruik maken. Om te zorgen dat we niet alleen ouders aanschrijven die kinderen hebben die van de bso gebruik maken, laten we ouders met kinderen in de leeftijdsgroepen 8 – 12 jaar buiten beschouwing.

De resultaten zijn descriptief en vergelijkend geanalyseerd. De descriptieve analyses hebben inzicht gegeven in gemiddelden en percentages, bijvoorbeeld hoe vaak organisaties samenwerken en welke voordelen het meest worden genoemd. De vergelijkende analyses brachten significante verschillen aan het licht tussen subgroepen, zoals verschillende typen organisaties en verschillen in omvang. Ook kijken we naar eventuele verschillen tussen de verscheidene samenwerkingsvormen.

We duidden en verdiepten het feitelijke beeld door middel van focusgroepen

Na het uitzetten van de vragenlijst hebben we focusgroepen gehouden met de groepen professionals van scholen en kinderopvang: bestuurders en de schoolleiders/directeuren/locatiemanagers. Het doel van de focusgroepen was om de reeds opgehaalde uitkomsten uit het enquêteonderzoek te valideren en te duiden. De uitkomsten van het enquêteonderzoek zijn grotendeels kwantitatief van aard. Door deze te bespreken in focusgroepen, kregen we inhoudelijk en kwalitatief inzicht in overwegingen bij keuzes die scholen en kinderopvangorganisaties maken in hun samenwerking (of wanneer ze juist niet samenwerken) en welke voor- en/of nadelen ze zien. Via de laatste vraag van de vragenlijst vroegen we respondenten of zij wilden deelnemen aan een focusgroep. Zo wierven deelnemers voor de groepsgesprekken. We hebben bij het uitnodigen rekening gehouden met de locatie in het land, het type samenwerkingsverband en kenmerken van de organisatie zoals de grootte, het zijn van een organisatie met een bijzondere oriëntatie en het zijn van een profit / non-profit organisatie. Voor elke focusgroep nodigden we organisaties uit totdat we minimaal tien deelnemers hadden die hun aanwezigheid bevestigden. Uiteindelijk spraken we in totaal met zeven schooldirecteuren, zeven locatieleiders, dertien bestuurders kinderopvang en elf bestuurders van onderwijsorganisaties.

We voerden gesprekken met belangrijke stakeholders en verschillende experts

Gesprekken met stakeholders en verschillende experts vormden een belangrijke bron van informatie voor het duiden van het vraagstuk en het definiëren van de kernbegrippen. We spraken met personen van:

- Brancheorganisatie Kinderopvang
- Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang
- PO-Raad
- Inspectie van het Onderwijs
- Wetenschapper bij de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen /Universiteit Leiden
- Wetenschapper bij de Universiteit Utrecht
- Kenniscentrum Ruimte-OK
- Gemeente
- Administratiekantoor onderwijs
- Vereniging Netwerk Kindcentra
- Ministeries van OCW en SZW

We hielden in totaal dertien semigestructureerde diepte-interviews met zestien personen. We stelden de gesprekspartners zowel specifieke als generieke vragen. Voor de generieke vragen maakten we gebruik van een interviewleidraad. We hebben gebruik gemaakt van verschillende leidraden om aan te sluiten bij de kennis van de verschillende betrokkenen. We spraken respondenten doorgaans individueel, zodat ze vrij waren om openlijk te spreken.

We spraken binnen het casusonderzoek met acht kinderopvangorganisaties, zeven scholen en vier integraal samenwerkende organisaties

We gebruikten casusonderzoek om de praktijk van verschillende vormen van samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs te observeren. Doel van het casusonderzoek was om aan de hand van diepte-interviews een eerste, diepgaander beeld op het vraagstuk te formuleren en op basis daarvan

de vragenlijst te kunnen opstellen. We spraken in totaal met negentien organisaties, waarvan acht kinderopvangorganisaties, zeven scholen en vier integrale kindcentra. De casussen waren verspreid over het land en kenden ook een spreiding in kenmerken.

We spraken binnen deze organisaties met bestuurders, personen op het niveau van directeuren en locatiemanagers. Bij sommige organisaties spraken we meerdere personen (zowel bestuurder als directeur). We bestudeerden aanvullend waar mogelijk documenten die ze aan ons beschikbaar stelden, zoals achtergrondinformatie, jaarverslagen of samenwerkingsovereenkomsten.

1.4 Leeswijzer

Dit eindrapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 schetsen we de achtergrond van het vraagstuk.
- In hoofdstuk 3 bespreken we het feitelijke beeld en de duiding rondom samenwerkingsvormen, inclusief de risico's op een ongelijkspeelveld in de kinderopvang en ervaren (on)gelijkwaardigheid tussen onderwijs en kinderopvang.
- In hoofdstuk 4 trekken we conclusies en sluiten we af met aanbevelingen.

/ 2 Achtergrond

Dit onderzoek gaat in op de mate waarin zich ontwikkelingen voordoen in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang, welke vormen de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang heeft en in welke mate deze samenwerking invloed heeft op het (gelijke) speelveld tussen kinderopvangorganisaties. In dit hoofdstuk schetsen we de feitelijke context rondom deze thema's. We gaan hiertoe eerst in op verschillende ontwikkelingen in het beleid en het maatschappelijk denken over de kinderopvang die van invloed zijn op toenadering tussen de sectoren. Vervolgens gaan we in op karakteristieken van de markt kinderopvang en de verhouding van het onderwijs tot deze markt. Tot slot bespreken we in dit hoofdstuk wat een 'gelijk speelveld' is en welke factoren een gelijk speelveld zouden kunnen bedreigen.

2.1 Ontwikkelingen in beleid en visie op de kinderopvang

Samenwerking tussen onderwijsinstellingen en kinderopvang bestaat al geruime tijd. Scholen en kinderopvangorganisaties (zowel dagopvang als BSO) kiezen er al jarenlang voor om zich samen sterker te maken voor de ontwikkeling van kinderen. Hieronder beschrijven we een aantal van de maatschappelijke en beleidsontwikkelingen die bijdragen aan de beweging richt meer (en volgens signalen steeds intensievere) samenwerking.

Samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang middels beleid gestimuleerd
Sinds het begin van deze eeuw is er een duidelijke trend zichtbaar in beleid dat meer samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs stimuleert. De motie Van Aartsen Bos (2005) gaf hier bijvoorbeeld een impuls aan door basisscholen een verantwoordelijkheid te geven om – indien ouders daarom vragen – kinderopvang tussen 07.30 en 18.30 uur te organiseren (opgenomen in de Wet Primair Onderwijs, art. 45, lid 2).[15] Een geregistreerde kinderopvangorganisatie die opvang conform de Wet kinderopvang aanbiedt en voldoet aan de kwaliteitseisen die deze wet stelt diende deze voor- en/of naschoolse opvang aan te bieden. De meeste basisscholen kozen na invoering van de motie van Aartsen Bos om de opvang niet zelf aan te gaan bieden (in *eigen beheer*), maar een samenwerking aan te gaan met één of meer bestaande kinderopvangorganisaties. De vraag was echter hoger dan het aanbod waardoor al snel lange wachtlijsten ontstonden. Op basis van adviezen van de ingestelde taskforce wachtlijsten buitenschoolse opvang (commissie Bruins), worden onder andere verschillende stimuleringsregelingen voor samenwerkingsverbanden en een kenniscentrum voor capaciteitsuitbreiding opgezet. Ook de gemeenten worden aangespoord om in samenwerking met onderwijs en opvangpartners te werken aan extra capaciteit[16]

Ook de introductie van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) in 2006, die als doel had om onder andere het onderwijsachterstandbeleid vorm te geven, droeg bij aan verdere samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Met de Wet Ontwikkelingskansen door Educatie is hier in 2010 nog

[15] Motie Van Aartsen en Bos (2005) via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-14.html
[16] Terugdringen wachtlijsten buitenschoolse opvang, Ministerie van SZW, 2007

aanscherping in aangebracht door de gemeente de wettelijke verantwoordelijkheid te geven om voor een goed voorschools aanbod te zorgen voor alle jonge kinderen met een taalachterstand.

Tot slot, deze beweging naar meer samenwerking is ook zichtbaar in de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving voor de kinderopvang. Zo verplichte de Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), die van kracht ging op 1 januari 2018 kinderopvangorganisaties om in hun pedagogisch beleidsplan ook beleid met betrekking tot de doorlopende/doorgaande ontwikkellijn op te nemen. Hoewel dit niet tot organisatorische samenwerking verplicht, zien we dat kinderopvangorganisaties in de betreffende paragrafen van het pedagogisch beleidsplan regelmatig nauwe inhoudelijke samenwerking met scholen benoemen als onderdeel van hun beleid.[17]

Kinderopvang als instrument om ontwikkeling van kinderen te stimuleren en kansengelijkheid te bevorderen

Parallel aan de beleidswijzigingen zijn ook de doelen van kinderopvang geëvolueerd. Waar de focus aanvankelijk vooral lag op het economische aspect – het mogelijk maken voor ouders om werk en zorg te combineren – is daar in de loop der tijd een tweede doel aan toegevoegd: de ontwikkeling van het kind. Uit onderzoek blijkt steeds meer hoe belangrijk de eerste duizend dagen van kinderen zijn. Ook ziet men kinderopvang vaker als oplossing voor verschillende maatschappelijke opgaven zoals het tegengaan van leerachterstanden, sociale cohesie, ondersteuning van het gezin en het bevorderen van kansengelijkheid[18]. In het licht van die maatschappelijke opgaven is middels verschillende Taskforces en adviezen het belang onderstreept van een doorlopende ontwikkellijn en het concentreren van opvang en onderwijs in één integraal kindcentrum[19]. Hoewel, de precieze effecten hiervan nader onderzocht dienen te worden[20], is het heersende idee dat het voorkomen van gaten en overgangen in het ontwikkelproces van leerlingen een positief effect heeft op hun ontwikkeling en leerprestaties. Ook het verbinden van verschillende omgevingen zoals onderwijs en bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang heeft pedagogische meerwaarde voor kinderen[21].

Tussen 2016 en 2019 zijn organisaties in toenemende mate gaan samenwerken

De samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang is tweemaal (in 2016 en 2019) onderzocht. Uit het onderzoek van 2019 bleek dat bijna alle basisscholen een samenwerking met één of meer kinderopvangorganisaties kennen[22]. De vlakken waarop ze samenwerken waren verschillend, variërend van het creëren van een doorlopende ontwikkelingslijn voor kinderen van 0-12 jaar tot gezamenlijke huisvesting. In vergelijking met 2016 bleek dat zowel het aantal samenwerkingspartners als de intensiteit van samenwerking gegroeid was. Het onderzoek liet zien dat professionals meer onderling contact hadden, organisaties beter op elkaar afstemden op het gebied van pedagogische-didactische visie en ook dat organisaties vaker meer formele en structurele vormen van samenwerking met elkaar verkenden[23].

[17] https://www.impulskinderopvang.nl/app/uploads/2021/06/Algemeen-pedagogisch-beleid-2.pdf ; Pedagogisch-beleid-zonnekinderen-2019-2020.pdf (ikcjoannes.nl)
[18] SER (2021). Een kansrijke start voor alle kinderen.; Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang (2017). Tijd om door te pakken.
[19] SER (2021). Een kansrijke start voor alle kinderen.; Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang (2017). Tijd om door te pakken.
[20] https://www.nji.nl/uploads/2021-06/Onderzoeksvragen-doorgaande-lijn-kinderopvang-vve-ECO3.pdf
[21] Doornenbal, J., & Fukkink, R. (2014). Samenwerking aan de randen van het onderwijs.
[22] Oberon (2019). Samenwerking in beeld 2.
[23] Oberon (2019). Samenwerking in beeld 2.

De coronacrisis heeft mogelijk positief aan toenadering in samenwerking bijgedragen
De vraag is nu in welke mate de ontwikkeling van de toenemende samenwerking ook na 2019 heeft doorgezet. Het onderzoek uit 2019 lichtte een tipje van de sluier op over mogelijke verwachtingen voor de toekomst. De onderzoekers vonden bijvoorbeeld dat ruim de helft van de basisscholen en kinderopvangorganisaties op de langere termijn wil toewerken naar intensievere samenwerking, maar daarbij wel hun autonomie als organisatie wil behouden. De coronacrisis heeft deze beweging mogelijk versneld. Tijdens de coronacrisis en de daaruit volgende schoolsluiting verzorgden basisscholen naast afstandsonderwijs ook de noodopvang voor leerlingen in kwetsbare posities en voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep. Al snel bleek de noodopvang onder druk te staan en sprongen op sommige plekken kinderopvangorganisaties bij om scholen te ondersteunen. Gezamenlijk stelden de Brancheorganisaties Kinderopvang (BK), Brancheverenigingen Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) en PO-Raad een handreiking op om de spelregels hiervoor duidelijk te maken[24]. Daarnaast hebben verschillende organisaties de Nationaal Programma Onderwijs (NPO) gelden aangewend om samenwerkingen verder te verdiepen[25].

2.2 Inrichting van de markt voor kinderopvang en de verhouding met het onderwijs

Dit onderzoek gaat in op de mate waarin samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang invloed heeft op het gelijke speelveld tussen kinderopvang onderling. Deze paragraaf gaat in op de inrichting van de markt voor kinderopvang en de verhouding van het onderwijs tot deze markt.

2.2.1 Hoe zit de markt kinderopvang in elkaar?

Kinderopvang wordt in Artikel 1.1 van de Wet op Kinderopvang[26] beschreven als het bedrijfsmatig verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarin ze naar het voortgezet onderwijs gaan.

De markt kinderopvang is tegenwoordig geprivatiseerd
De huidige inrichting van voor- en buitenschoolse kinderopvang in Nederland is in gang gezet vanaf de jaren 1990-2000, en geformaliseerd toen in 2005 de Wet Kinderopvang in werking trad. Het belangrijkste doel van dit kinderopvangstelsel was arbeidsmarktparticipatie: hoogwaardig, uniform aanbod van kinderopvang geeft ouders meer keuzevrijheid om te werken naast of in plaats van hun zorgtaken.[27] De inrichting van het stelsel volgt de toenmalige tijdgeest van liberalisering en privatisering: concurrentie tussen private aanbieders in combinatie met vraagfinanciering voor ouders zou moeten leiden tot de juiste kwaliteit en kwantiteit van aanbod, zonder tussenkomst van de overheid.[28]

Anno 2024 is de markt voor kinderopvang privaat, met nagenoeg een gelijke verdeling van for-profit en not-for-profit aanbieders.[29] Binnen deze private markt is sprake van een trend van

[24] Funderend onderwijs tijdens en na de coronacrisis - een Nationaal Programma.pdf
[25] "Geld uit NP Onderwijs is smeerolie voor betere samenwerking" | Nieuwsbericht | Nationaal Programma Onderwijs
[26] Dit is vastgelegd in artikel 1.1 van de Wet kinderopvang.
[27] Kamerstukken II, 1999-2000, 26587 nr. 9 (Nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang), p. 9
[28] Janneke Plantenga, *De wet, het kind en de rekening* (Universiteit Utrecht, 2023), 18.
[29] Berenschot, Kennisdossier Kinderopvang , 2022.

schaalvergroting: ondanks dat de capaciteit van sector als geheel groeit, neemt het aantal aanbieders af.[30]

De markt voor kinderopvang heeft kenmerken van een "quasi-markt"

De kinderopvangmarkt kan lijken op een 'vrije' markt waar vraag en aanbod naar evenwicht zoeken. In de praktijk zijn er echter verschillende factoren die dit evenwicht beïnvloeden. Kinderopvang vindt plaats in een markt, waarin publieke belangen een grote rol spelen, er in mindere mate sprake is van winstmaximalisatie, en vraag gesubsidieerd kan worden.[31] De Nederlandse markt voor kinderopvang wordt in de literatuur dan ook als "quasi-markt" omschreven[32]. De belangrijkste reden daarvoor is de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag die ouders subsidieert. Hierdoor zijn consumenten (ouders) mogelijk minder prijs-sensitief dan op een 'reguliere' markt waar ze zelf de volledige prijs van een dienst zouden betalen. De recente politiek-bestuurlijke discussie over (bijna) gratis kinderopvang en dat dit inkomensonafhankelijk zal zijn, bevestigt dit. In deze discussie is namelijk een veelgehoorde vrees dat bij het vrijwel ontbreken van prijsprikkels ouders meer kinderopvang gaan afnemen.[33] Of dit daadwerkelijk zal gebeuren is nog niet uitgebreid onderzocht. Echter, in het geval dit plaatsvindt illustreert dit dat vraagontwikkeling, en daarmee ook groei in de sector, dus gedeeltelijk kunstmatig tot stand komt.

Er kunnen lokale verschillen zijn tussen de markttypes van kinderopvang

Uit onderzoek van NMa (thans de ACM) naar de marktwerking in de kinderopvang bleek dat het aantal aanbieders (en daarmee de mogelijke onderlinge concurrentie) niet overal gelijk is. [34] Op sommige plekken in het land is er meer aanbod dan op andere plekken. Echter, in 2020 konden Nederlandse ouders gemiddeld binnen een straal van 3 kilometer kiezen uit 22 kinderdagverblijven.[35] Dit impliceert dat ouders wel degelijk een keuze hebben tussen verschillende kinderopvanglocaties. Deze verschillen in nabijheid en beschikbaarheid van kinderopvang beïnvloedt het markttype dat van toepassing is. Zo kan in gebieden met veel aanbieders sprake zijn van een concurrerende markt, waarbij ouders kunnen kiezen op basis van kwaliteit, locatie en prijs. In gebieden waar het aanbod schaars is, kunnen aanbieders meer marktmacht hebben, wat kan leiden tot minder keuzevrijheid voor ouders.

Er is vrije toetreding op deze markt maar er gelden verschillende toetredingsbarrières, als gevolg van onder andere regulering

De kinderopvangsector in Nederland is gereguleerd om de kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid van de zorg voor kinderen te waarborgen. Aanbieders die willen toetreden tot de markt zijn gebonden aan deze landelijke kwaliteitseisen. Dit brengt (initiële) kosten met zich mee. Ook het vinden van geschikte locaties, de relatief hoge investeringen met een relatief lange terugverdienperiode en het vinden van geschikt personeel zorgen voor barrières voor toetreding.

[30] Remco van Eijkel et al., "De Markt voor Kinderopvang: de rol van private equity binnen de kinderopvangsector" (Amsterdam: SEO economisch onderzoek, 2023), 6.
[31] Gemma Carey et al., "Quasi-Market Shaping, Stewarding and Steering in Personalization: The Need for Practice-Orientated Empirical Evidence," *Policy Design and Practice* 3, no. 1 (January 2, 2020): 30–31, https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1704985.
[32] Trudie Knijn and Jane Lewis, "ECEC: Childcare Markets in the Netherlands and England," in *Public or Private Goods? Redefining Res Publica*, ed. Brigitte Unger, Daan Van der Linde, and Michael Getzner (Edward Elgar, 2017), 150–72, https://doi.org/10.4337/9781785369551.00016.
[33] Ed Buitenhek, "Het kabinetsplan voor de kinderopvang rammelt aan alle kanten," *ESB* 108, no. 4827S (May 4, 2023): 7–11.
[34] Onderzoek naar de marktwerking in de kinderopvang, Nederlandse Mededingingsautoriteit, 2009
[35] Berenschot, Prijsvorming in de markt van kinderopvang, 2023

2.2.2 De positie van het onderwijs in relatie tot de kinderopvang

De wettelijke taak van primair onderwijsinstellingen in Nederland is om kwalitatief goed onderwijs te verzorgen voor kinderen van 4 tot 12 jaar. Wat dit omvat is vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Basisscholen hebben geen wettelijke verplichting om kinderopvang aan te bieden. Artikel 45 WPO verplicht scholen echter wel om te zorgen voor tussenschoolse en buitenschoolse opvang (TSO en BSO). Tussenschoolse opvang wordt echter niet tot kinderopvang gerekend. Gelden hiervoor komen vanuit de lumpsum die scholen ontvangen vanuit de Rijksoverheid. Wanneer de school TSO en/of BSO op basis van de wettelijke bepaling uit de WPO zelf organiseert, moet dit zonder winstoogmerk. De kosten moeten worden doorberekend aan de ouders.

In hoeverre mogen basisscholen zelf kinderopvangactiviteiten ondernemen?
In een brief uit 2015 stelde staatssecretaris Dekker dat artikel 48 WPO, lid 4 niet verhindert dat openbare scholen (en samenwerkingsscholen) kinderopvang aanbieden zolang dit nauw verbonden is met het onderwijs. De huidige lezing van de wetgever is dat aanbieden van kinderopvang door onderwijsorganisaties mogelijk is, via een aparte rechtspersoon, mits de scholen zich strikt houden aan de relevante wet- en regelgeving, vooral op het gebied van financiële transparantie, concurrentie en kwaliteit.[36]

Scholen mogen geen onderwijsmiddelen gebruiken voor kinderopvang. Wanneer onderwijsorganisaties integraal met kinderopvang samenwerken onder de vlag van één organisatie, moeten de kosten voor kinderopvang volledig worden doorberekend aan de ouders, en moeten de geldstromen voor onderwijs en kinderopvang strikt gescheiden worden.[37] De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving hiervan. Vanuit de kinderopvangbranche bestaan zorgen over de mogelijke oneerlijke concurrentie die ontstaat wanneer onderwijsmiddelen zouden worden ingezet voor kinderopvangactiviteiten; zorgen die mede aanleiding hebben gegeven voor het uitvoeren van dit onderzoek.

In hoeverre mogen basisscholen samenwerken met kinderopvangorganisaties?
Een aanbeveling die in 2021 is aangenomen door de OESO-Raad, adviseert lidstaten om een wettelijk kader in te richten om mededingingsneutraliteit te borgen in gemengde markten.[38] In Nederland is al sinds 2014 voor dit doel de Wet Markt en Overheid (WM&O) van kracht, als onderdeel van de Mededingswet (Mw). De WM&O ziet op een gelijk speelveld tussen publieke en private concurrenten op gemengde markten door middel van vier gedragsregels voor bestuursorganen die economische activiteit verrichten:

- Verplichte doorberekening van integrale kostprijs (art. 25i Mw)
- Een verbod op exclusief gegevensgebruik (art. 25k Mw)
- Verplichte functiescheiding tussen ondernemende en publieke taken (art. 25l Mw)
- Een verbod op het bevoordelen van overheidsbedrijven (art. 25j Mw)

Onder art. 25(h)(1) Mw zijn echter onderwijsinstellingen, waaronder het basisonderwijs, uitgezonderd van de gedragsregels van de WM&O. Het staat basisscholen op grond van de WM&O dan ook vrij om samenwerkingsverbanden aan te gaan met kinderopvangorganisaties.

[36] Brief van het ministerie van OCW aan prof. mr. T Barkhuysen en mr. M. Claessens van advocatenbureau Stibbe, 15 november 2019
[37] Zoals ook valt of te leiden uit de memorie van toelichting bij de aanpassingen van artikel 45 WPO, zie Kamerstuk 30676 p. 9 en Kamerstuk 30406 nr. 3.
[38] Recommendation of the Council on Competitive Neutrality (2021) OECD/LEGAL/0462, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462

In dit verband geldt verder dat aanbestedingsregelgeving niet van toepassing is, tenzij er een samenwerkingsverband is waarbij de basisschool diensten inkoopt. Dit is echter niet de gangbare praktijk in de huidige samenwerkingen: de school koopt niets in bij de kinderopvangorganisatie, maar werkt samen op basis van gezamenlijke doelen of activiteiten. Er is daarmee geen sprake van een inkooprelatie, zoals bijvoorbeeld bij de aanschaf van schoolboeken het geval is.

2.2.3 Positie van gemeenten in het speelveld

Naast de kinderopvang- en onderwijsorganisaties hebben gemeenten ook een rol in dit speelveld. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het terugdringen van leer- en onderwijsachterstanden, onder meer door beleid vorm te geven op het gebied van vroegschoolse en voorschoolse educatie (vve) en hier uitvoering aan te geven. Gemeenten zijn onder andere verplicht om hierover jaarlijks overleg te voeren met kinderopvangorganisaties en scholen[39].

Daarnaast zijn gemeenten wettelijk verantwoordelijk voor de huisvesting van bekostigde scholen en maken ze hierover afspraken met alle schoolbesturen. Hoewel de huisvesting van kinderopvangorganisaties geen gemeentelijke taak is, stimuleren gemeenten in toenemende mate de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang door gezamenlijke huisvesting te faciliteren. Dit kan bijvoorbeeld door de ontwikkeling van Integrale Kindcentra (IKC's), waar onderwijs en opvang onder één dak worden georganiseerd.

In het geval dat schoolbesturen, bij leegstand van een gebouw, een deel van het gebouw of terrein aan derden (zoals kinderopvangorganisaties) willen verhuren, dient het college van burgemeesters en wethouders hier toestemming voor te verlenen. Deze toestemming geldt voor maximaal drie jaar en kan daarna telkens met drie jaar worden verlengd[40]. Wanneer er sprake is van medegebruik: een andere organisatie maakt gebruik van schoollokalen maar buiten schooltijd, hoeft de gemeente geen toestemming te geven. Medegebruik is daarbij beperkt tot:

- Een andere door het rijk bekostigde school of onderwijsinstelling.
- Instellingen met een ideëel doel (bijvoorbeeld een cultuurorganisatie of een wijkteam) die met overheidsmiddelen wordt bekostigd.

2.3 Wanneer is er sprake van een (on)gelijk speelveld?

2.3.1 Definitie van een (on)gelijk speelveld

Verschillende instanties definieerden het begrip 'gelijk speelveld'

Dit onderzoek gaat in op de vraag in hoeverre samenwerkingen (of aspecten hiervan) mogelijk tot een ongelijk speelveld kunnen leiden voor kinderopvangorganisaties onderling. Om te onderzoeken of er sprake is van een (on)gelijk speelveld, gebruiken wij het begrip *competitive neutrality* van de OESO. Dit principe richt zich op het creëren van een **gelijk speelveld** in termen van regels op een markt en benadrukt de rol en **verantwoordelijkheid van overheden** als zowel marktmeester als deelnemer. De OESO definieert het begrip als volgt (vertaald vanuit het Engels): "*een principe volgens*

[39] O.a. artikel 161 in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 118a in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)
[40] art. 108 Wet op het primair onderwijs (WPO)

welk alle organisaties, publiek of privaat, binnenlands of buitenlands, dezelfde set regels moeten volgen, en waarbij contact, eigendom of betrokkenheid van de overheid in de markt, in feite of in de wet, geen oneerlijk concurrentievoordeel geeft aan enige feitelijke of potentiële marktdeelnemer" [41]

Het Centraal Planbureau heeft dit voor Nederland verder uitgewerkt en spreekt **van een gelijk speelveld in termen van regels,** dat wil zeggen: *'alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Met 'regels' worden alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, zoals wetgeving en subsidies. Een speelveld is gelijk in termen van regels wanneer de regels symmetrisch zijn: dezelfde niet-discriminerende regels zijn van toepassing voor alle (verschillende) bedrijven in een markt.'*[42]

Wanneer kan er sprake zijn van een (on)gelijk speelveld?

In het licht van de uitwerking van het CPB ontstaat een ongelijk speelveld in een markt, wanneer wetgeving en subsidiemogelijkheden niet op dezelfde manier gelden voor alle bedrijven in de markt. Dat kan leiden tot oneerlijke concurrentie. Door de samenwerkingen tussen kinderopvang-organisaties en onderwijsinstellingen, en doordat integrale samenwerkingen tussen onderwijsorganisaties en kinderopvang onder de vlag van één organisatie ontstaan, ontstaat op de kinderopvangmarkt een **gemengde markt**. Dat wil zeggen, een markt waar publieke en private partijen samenkomen. Streven naar een gelijk speelveld is op een gemengde markt cruciaal. Zonder dit streven kunnen sommige partijen concurrentievoordelen behalen, bijvoorbeeld door kruissubsidies, betere toegang tot infrastructuur en informatie, lagere kapitaallasten, betere financieringsvoorwaarden en/of bescherming tegen faillissement.[43]

Dit onderzoek richt zich op de vraag of er sprake is van een ongelijk speelveld op de kinderopvang-markt. Hiertoe onderzoeken we of de regels symmetrisch en niet-discriminerend zijn voor alle markt-deelnemers (kinderopvangaanbieders), ongeacht of (i) ze samenwerken met onderwijsorganisaties, (ii) integraal samenwerken onder de vlag van één organisatie (eerder *eigen beheer* genoemd[44]) of (iii) eigenstandige kinderopvangorganisaties zonder samenwerking met basisscholen zijn.

We onderzoeken hierbij in welke mate (i) samenwerkingspartners (kinderopvangvoorzieningen en basisscholen) kosten met elkaar verrekenen (en een risico op kruissubsidiering bestaat), (ii) of ze gescheiden boekhouding hanteren, en (iii) of ze zorgvuldige procedures doorlopen (in het geval bij samenwerking op huisvesting). We lichten deze elementen nader toe in paragraaf 2.3.2.

We hebben ook oog voor ervaren ongelijkwaardigheid

Naast de vraag of er sprake is van een gelijk speelveld en de verschillende marktpartijen dus aan dezelfde regels gebonden zijn, hebben we ook aandacht voor ervaren ongelijkwaardigheid tussen onderwijs en kinderopvang. Onderwijs en kinderopvang zijn twee verschillende sectoren. Onderwijs is een publieke voorziening met publieke financiering, kinderopvang is een private voorziening waarvoor een deel van de financiering publiek is (KOT, VE, etc.), maar in de regel altijd sprake is van een private bijdrage.[45]

---

[41] Recommendation of the Council on Competitive Neutrality (2021) OECD/LEGAL/0462, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462
[42] CPB (2003), Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field
[43] De Fraja, Gianni. 2009. "Mixed Oligopoly: Old and New." In The Pros and Cons of Competition in/by the Public Sector, 11–42. Stockholm: Swedish Competition Authority.
[44] Kamerstuk 31 135, nr. 54, 2010. *Kamerbrief over voor- en vroegschoolse educatie*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31135-54.html
[45] In bepaalde gevallen mag de gemeente de ouderbijdrage vergoeden (art. 1.13 Wko), of hoeft geen ouderbijdrage gevraagd te worden (bijvoorbeeld bij ve, SMI en gemeentelijke peuteropvang).

De uitgangspositie tussen onderwijs en kinderopvang is daarmee feitelijk verschillend. Er zijn geluiden uit de praktijk dat de verhouding tussen onderwijs en kinderopvang als ongelijkwaardig wordt ervaren bij samenwerking tussen beide. Hierbij geldt dus dat er *geen* sprake is van oneigenlijke concurrentie (wettelijk niet toegestane praktijken die concurrentie nadelig beïnvloeden), maar dat er toegestane vormen van samenwerking zijn die leiden tot ervaren ongelijkheden. In dit verband hebben we onder andere aandacht voor voorrangsbeleid van de school en ervaren ongelijkwaardigheid tussen scholen en kinderopvangorganisaties.

2.3.2 Elementen die wijzen op een ongelijk speelveld

Kruissubsidiëring

Van kruissubsidiëring is sprake als publieke financiering wordt gebruikt voor private activiteiten. Kruissubsidiëring in het geval van een school en kinderopvangorganisatie betekent dat een onderwijsinstelling publieke middelen aanwendt om de kosten van private kinderopvangactiviteiten te ondersteunen. Dit kan verschillende vormen aannemen, zoals het gebruik van schoolfaciliteiten voor kinderopvangdoeleinden zonder dat daar een **integrale kostprijs**[46] voor wordt doorberekend.

Het niet hanteren van een gescheiden boekhouding

Wanneer onderwijs- en kinderopvangorganisaties in verregaande mate samenwerken, kan er sprake zijn van één overkoepelende organisatie. De wet op het primair onderwijs schrijft voor dat deze organisaties voor de publieke (onderwijs) en private (kinderopvang) activiteiten een strikt **gescheiden boekhouding** voeren. Dit betekent dat alle geldstromen op papier gescheiden moeten zijn, bijvoorbeeld als er over en weer gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld personeel, huisvesting of materieel. Het risico op kruissubsidiering wordt hoger op het moment dat er geen gescheiden boekhouding is.

Het niet doorlopen van een zorgvuldige selectieprocedure

Wanneer een gemeente een directe rol speelt bij de keuze van een kinderopvangorganisatie als samenwerkingspartner voor een school – bijvoorbeeld omdat de gemeente als verhuurder of verkoper van het gebouw een rechtstreekse relatie met de kinderopvangorganisatie heeft – dient zij rekening te houden met en te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is in lijn met het Didam-arrest (zie ook het juridisch kader in de bijlage). Dat wil zeggen dat de gemeente een **zorgvuldige selectieprocedure** moet hanteren, waarin selectiecriteria helder zijn en transparant voor alle (potentiële) samenwerkingspartners. De keuze moet vervolgens goed gemotiveerd zijn.

De algemene beginselen voor behoorlijk bestuur moeten worden gerespecteerd in het proces, ongeacht of dit een aanbestedingsprocedure is of een andere vorm van selectieproces. Het gelijkheidsbeginsel, dat wil zeggen dat de gemeente dient te zorgen voor een procedure die gelijke kansen biedt voor potentiële gegadigden (Didam-arrest[47]) geldt niet als de school verhuurder is.

[46] ACM, Factsheet integrale kosten (acm.nl)
[47] Het Didam-arrest en de gevolgen voor de ontwikkeling van kindcentra, Ruimte-Ok en Waarborgfonds & kenniscentrum Kinderopvang, 2025. Link

2.3.3 Andere relevante begrippen in de samenwerking

Voorrangsbeleid van de school

Scholen hebben wettelijk gezien de mogelijkheid om een voorrangsbeleid voor hun leerlingen te hanteren. Sommige scholen geven leerlingen voorrang die naar een bepaalde kinderopvang zijn geweest. Dit kan van invloed zijn op de keuzes die ouders maken voor kinderopvang. Het aangaan van een nauwe samenwerkingsrelatie met één kinderopvangaanbieder is wettelijk toegestaan zonder aanbestedingsplicht (het is immers geen dienst), maar andere kinderopvangorganisaties kunnen zich mogelijk benadeeld voelen door deze nauwe samenwerking.

/ 3 Feitelijk beeld en duiding

In dit hoofdstuk presenteren we een feitelijk beeld van de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs op dit moment en de ontwikkeling hiervan in de afgelopen jaren. De kwantitatieve inzichten uit het enquêteonderzoek vormen hiervoor de basis. Deze hebben we aangevuld met kwalitatieve inzichten uit diepte-interviews en focusgroepen, die waardevolle context en verdieping bieden om de onderliggende oorzaken van de gevonden resultaten beter te begrijpen.

In paragraaf 3.1 gaan we in op de **vorm en de mate** waarin wordt samengewerkt, de **intensiteit** en hoe dit zich de afgelopen jaren **heeft ontwikkeld**. Ook gaan we in op integrale samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs onder de vlag van één organisatie (eerder *eigen beheer* genoemd[48]). In paragraaf 3.2 gaan we in op de **totstandkoming en uitvoering** van die samenwerking. Dat wil zeggen: de procedures om te komen tot samenwerking, en de werkwijze als het gaat om financiering, informatie-uitwisseling over kinderen en voorrangsbeleid. Tot slot beschrijven we in paragraaf 3.2 3.2 welke **voor- en nadelen** scholen en kinderopvangorganisaties zien omtrent samenwerkingen.

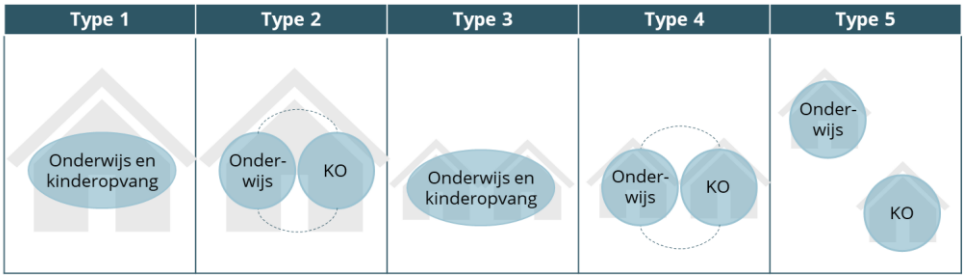
3.1 Invulling van en ontwikkeling in samenwerking

3.1.1 Vormen en frequentie van samenwerking

In dit onderzoek onderscheiden we twee bepalende kenmerken van de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs: huisvesting en organisatievorm. Bij huisvesting onderscheiden we basaal twee vormen: kinderopvang en onderwijs zitten samen op één locatie of niet. Bij de organisatievorm onderscheiden we scholen en kinderopvangorganisaties die integraal onder de vlag van één organisatie opereren (hierna: integrale samenwerking onder één vlag)[49] en scholen en kinderopvangorganisaties die als twee eigenstandige organisaties opereren (hierna genoemd: samenwerking tussen losstaande organisaties). Op basis van deze kenmerken definiëren we verschillende samenwerkingsvormen en onderscheiden we vijf samenwerkingstypen:

- Type 1: Samenwerking op één locatie als één overkoepelende organisatie (integrale samenwerking onder één vlag)
- Type 2: Samenwerking op één locatie met losstaande organisaties
- Type 3: Samenwerking op afstand als één overkoepelende organisatie (integrale samenwerking onder één vlag)
- Type 4: Samenwerking op afstand met losstaande organisaties
- Type 5: Geen samenwerking

[48] Kamerstuk 31 135, nr. 54, 2010. *Kamerbrief over voor- en vroegschoolse educatie*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31135-54.html
[49] Het kan zijn dat twee organisaties extern onder de vlag van een en dezelfde organisatie opereren, maar intern twee gescheiden organisaties zijn. Dit type organisaties rekenen we mee 'als één overkoepelende organisatie'



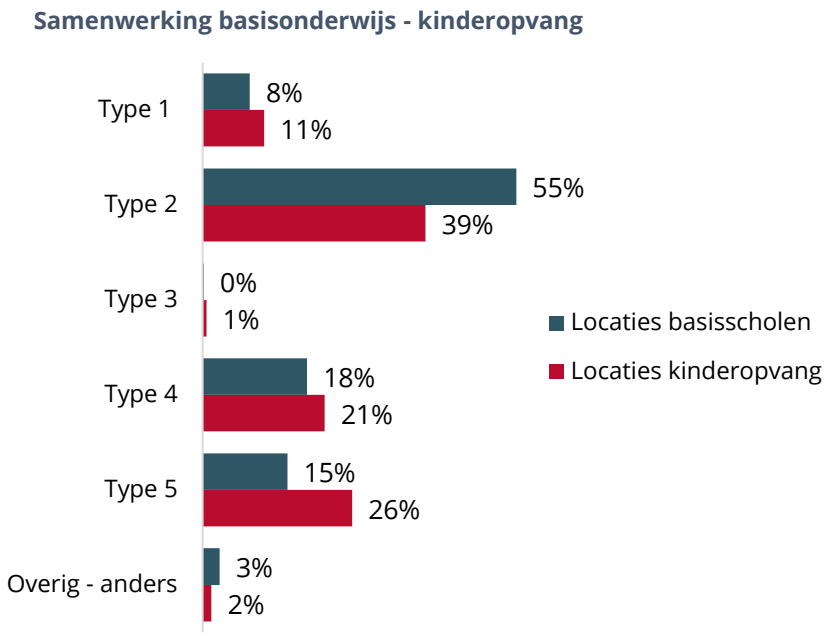
Figuur 2. Typen samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang (zie figuur 26 in B1.1. Overzicht type samenwerkingen voor de percentages)

Het aandeel kinderopvangorganisaties dat samenwerkt is sinds 2019 licht gegroeid

Figuur 3 geeft de verdeling over de verschillende vormen van samenwerking weer. 85% van de basisscholen heeft op dit moment een samenwerking met één of meerdere kinderopvang partners (typen 1 t/m 4). Dit is vergelijkbaar met het aantal basisscholen dat in 2019 aangaf een samenwerking te hebben (91% werkte destijds samen)[50]. Kinderopvang werkt iets minder vaak samen met scholen. Circa driekwart van kinderopvang locaties werkt samen met een basisschool. Dit aandeel ligt hoger dan in 2019 (66% werkte destijds samen)[51]. We zien dat de kleine kinderopvangvoorzieningen (minder dan 50 kindplaatsen) minder vaak samenwerken met scholen (32% werkt niet samen) dan grotere kinderopvangvoorzieningen (meer dan 50 kindplaatsen; 24% werkt niet samen).

Figuur 3 toont daarnaast ook de verdeling van scholen en kinderopvangorganisaties over de verschillende samenwerkingstypen. Binnen de scholen en kinderopvangorganisaties die samenwerken, zien we dat samenwerkingstype 2 het meeste voorkomt: meer dan de helft van alle basisscholen en 39% van de kinderopvangorganisaties zitten samen op één locatie als losstaande organisaties. Hierna is samenwerkingstype 4 het meest voorkomend: samenwerking op afstand met losstaande organisaties. Dit type komt in ongeveer één vijfde van alle organisaties voor. Samenwerkingstype 1, samenwerking op één locatie als één overkoepelende organisatie, komt in 8% van de basisscholen en 11% van de kinderopvangorganisaties voor. Samenwerkingstype 3, samenwerking op afstand als één overkoepelende organisatie komt nauwelijks voor. In het rapport noemen we samenwerkingen waarbij de school en kinderopvang integraal samenwerken onder de vlag van één organisatie (typen 1 en 3): integrale samenwerking onder één vlag.

[50] Het verschil van 6% valt binnen de gecombineerde foutmarges van de onderzoeken.
[51] Oberon (2016). Samenwerking in beeld.

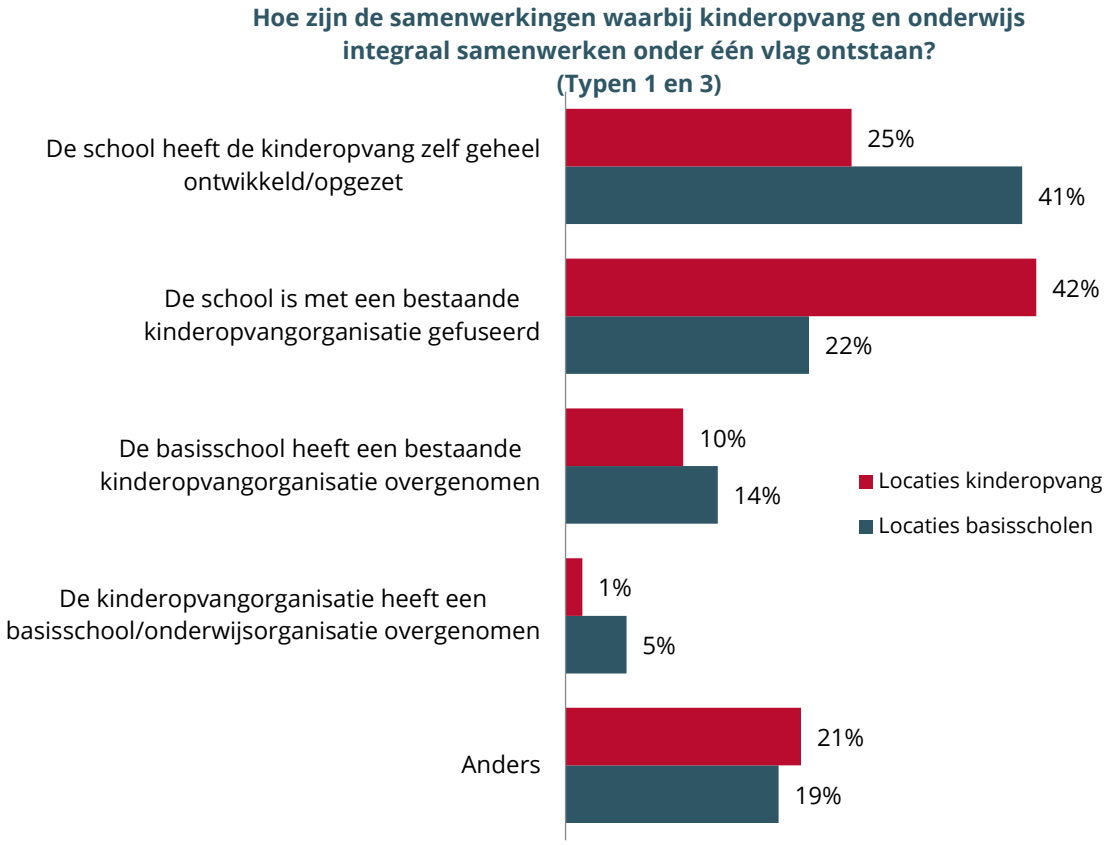


Figuur 3. Typen samenwerkingen basisonderwijs en kinderopvang

Conclusie
In dit onderzoek zien we dat 85% van de basisscholen op dit moment een samenwerking heeft met één of meerdere kinderopvang partners. Dit ligt op dezelfde hoogte als in 2019. Kinderopvangorganisaties werken iets minder vaak samen met scholen (circa 75%). Dit percentage ligt iets hoger dan in 2019.

Scholen die zelf een kinderopvang starten komt relatief weinig voor

Van alle samenwerkingen, heeft 8-11% van de scholen en kinderopvangorganisaties een integrale samenwerking onder één vlag (typen 1 en 3). Figuur 4 toont hoe deze samenwerking tot stand is gekomen. Van de 36 scholen in de steekproef hebben 15 scholen (41% van de scholen integrale samenwerking onder één vlag; 3,4% van alle scholen) zelf een kinderopvang gestart. Dit is het geval voor 25% van de kinderopvangorganisaties die tot de categorie integrale samenwerking onder één vlag horen. Bij de andere integrale samenwerking onder één vlag zijn organisaties gefuseerd (22%; 1,8% van alle scholen) of hebben scholen een kinderopvangorganisatie overgenomen (14%; 1,6% van alle scholen). Bij de kinderopvang met integrale samenwerking onder één vlag zijn komt fusie het meest voor (42%; 4,6% van alle kinderopvangorganisaties).



Figuur 4. Ontstaanswijzen integrale samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs onder de vlag van één organisatie

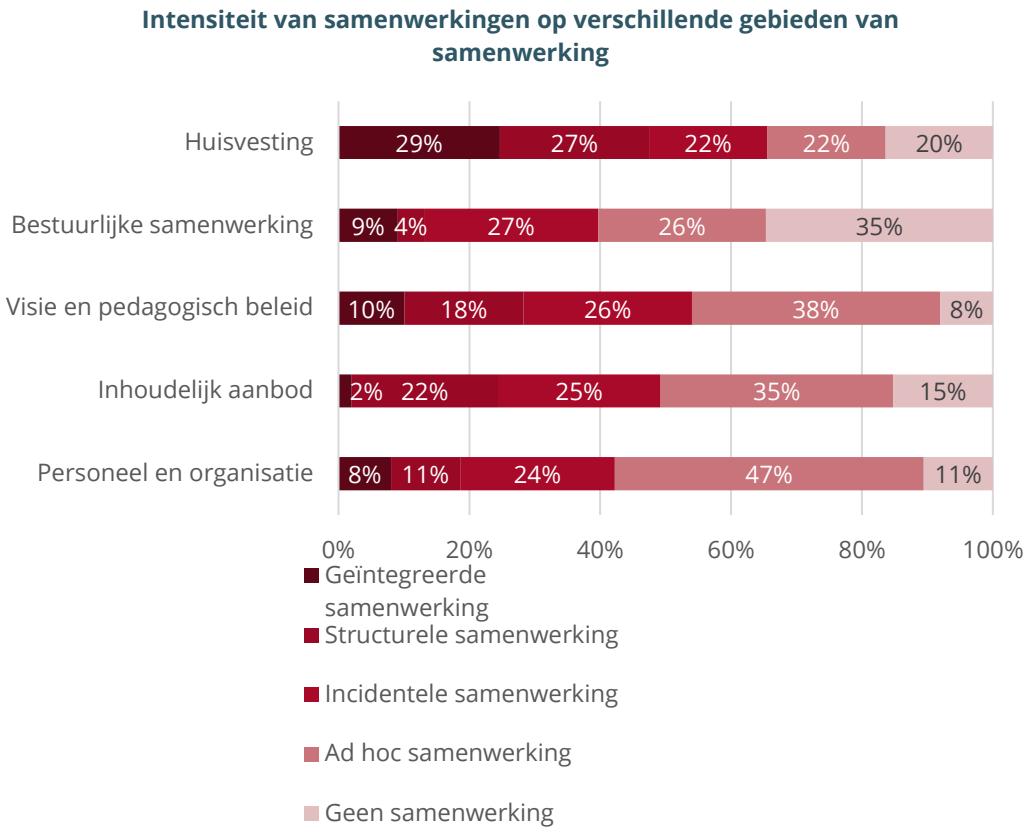
Conclusie
In Nederland werken tussen de 8-11% (+/-2,5%[52]) van alle scholen en kinderopvangorganisaties integraal samen onder één vlag. Dit type samenwerkingen start voornamelijk vanuit een zelf ontwikkelde of opgezette organisatie of vanuit een fusie. Op dit moment kent 3,4% (41% van 8%) van scholen in Nederland de constructie waarbij zij zelf een kinderopvangorganisatie gestart zijn.

Naast samenwerking op huisvesting, zien we ook samenwerking op bestuurlijk niveau, pedagogische visie en beleid, inhoudelijk aanbod en op personeel en organisatie
Behalve huisvesting en de organisatievorm verschillen samenwerkingen op meerdere aspecten. Dit onderzoek richt zich daarbij op samenwerking op bestuurlijk niveau, pedagogische visie en beleid, inhoudelijk aanbod en op personeel en organisatie. Samenwerking kan op het ene vlak intensiever zijn dan op het andere vlak, en dit kan ook binnen dezelfde samenwerking verschillen[53]. We categoriseren scholen in dit onderzoek dan ook niet op deze manier. Figuur 5 toont een samenvatting van de intensiteit van samenwerking op deze gebieden volgens scholen zoals ingevuld door scholen. De vertaling van intensiteit naar specifieke antwoordopties voor elk samenwerkingsgebied zijn opgenomen in Bijlage A Samenwerking in de praktijk.

[52] Zie bijlage A onderzoeksverantwoording voor een toelichting op de nauwkeurigheidsmarges en representativiteit van de steekproef.
[53] Oberon (2019). Samenwerking in beeld 2.

In Figuur 5 valt op dat veel organisaties op vrijwel alle gebieden samenwerken op ad hoc niveau (face-to-face). Op dit niveau zijn de kinderopvangorganisatie en de school op bestuurlijk vlak twee aparte organisaties die basaal samenwerken, maar geen formele samenwerking hebben. Partners kennen elkaars visie, maar stemmen dit niet onderling af. Er is geen afstemming over het aanbod, maar wel incidentele samenwerking als het gaat om gezamenlijke activiteiten. En medewerkers van kinderopvang en onderwijs kennen elkaar, en stemmen ad hoc af.

De samenwerking kan op het ene vlak intensiever zijn dan op het andere vlak. In Figuur 5 valt verder op dat samenwerking op visie en pedagogisch beleid intensiever is dan op het gebied van bestuurlijke samenwerking en personeel en organisatie. 54% van alle scholen heeft een gezamenlijke visie met een kinderopvangorganisatie. Dit is meer dan in 2019, toen 46% van alle schoolbesturen een gezamenlijke visie hadden geformuleerd.[54] Slechts 8% van alle scholen werkt helemaal niet samen met kinderopvangorganisaties op het gebied van visie en pedagogisch beleid. Op bestuurlijk niveau heeft 35% van de organisaties geen formele samenwerking tegenover 39% in 2019. Andersom werkt 9% van de scholen volledig onder één organisatie samen met kinderopvangorganisaties tegenover 0% in 2019. Dit aandeel is dus gegroeid. 26% heeft bestuurlijke afspraken tegenover 29% in 2019 en 27% heeft een samenwerkingsovereenkomst tegenover 22% in 2019.



Figuur 5. Intensiteit van samenwerkingen op verschillende gebieden van samenwerking

[54] Oberon (2019). Samenwerking in beeld 2.

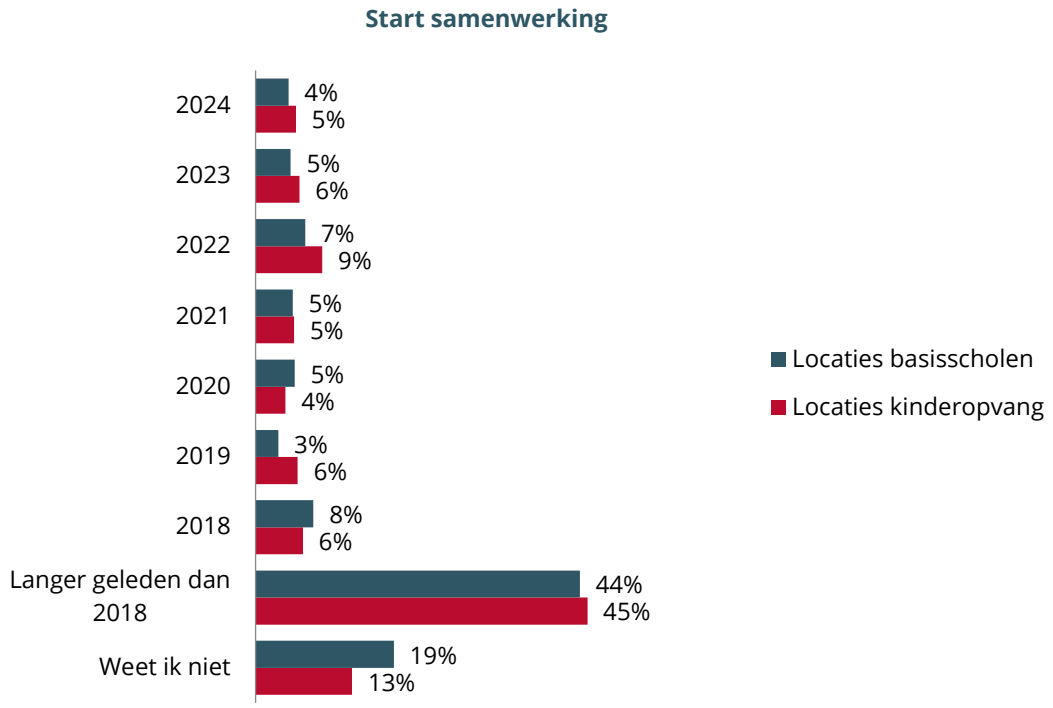
Naast samenwerking op deze gebieden, delen organisaties informatie bij de dagelijkse overdracht van BSO naar school en van school naar BSO, en de overdracht naar groep 1. Bij de dagelijkse informatieoverdracht dragen basisscholen vaker incidenteel informatie over (61% van de scholen tegenover 31% van de kinderopvanglocaties), terwijl kinderopvangorganisaties aangeven meer structureel informatie over te dragen richting school (59% van de kinderopvanglocaties tegenover 28% van de scholen). Bij de informatieoverdracht bij de overgang van kinderdagopvang naar groep 1 vindt in de meeste gevallen een gesprek plaats tussen de medewerker van de kinderopvang, de leerkracht en eventueel met ouders erbij (71% van de basisscholen, 57% van de kinderopvanglocaties). In iets minder dan de helft van de gevallen vindt (ook) overdracht van een digitaal dossier plaats en/of een schriftelijk formulier. In het merendeel van de organisaties worden ouders om schriftelijke toestemming gevraagd voor deze informatieoverdracht. Zowel ouders als samenwerkende organisaties noemen een soepele overdracht en afstemming als voordeel van samenwerking tussen scholen en kinderopvangorganisaties (zie paragraaf 3.2).

Bijlage B gaat verder in op de samenwerking op al deze gebieden.

Conclusie
Partijen werken op verschillende gebieden in verschillende intensiteiten samen. In de intensiteit hiervan zien we een voorzichtige groei ten opzichte van 2019.

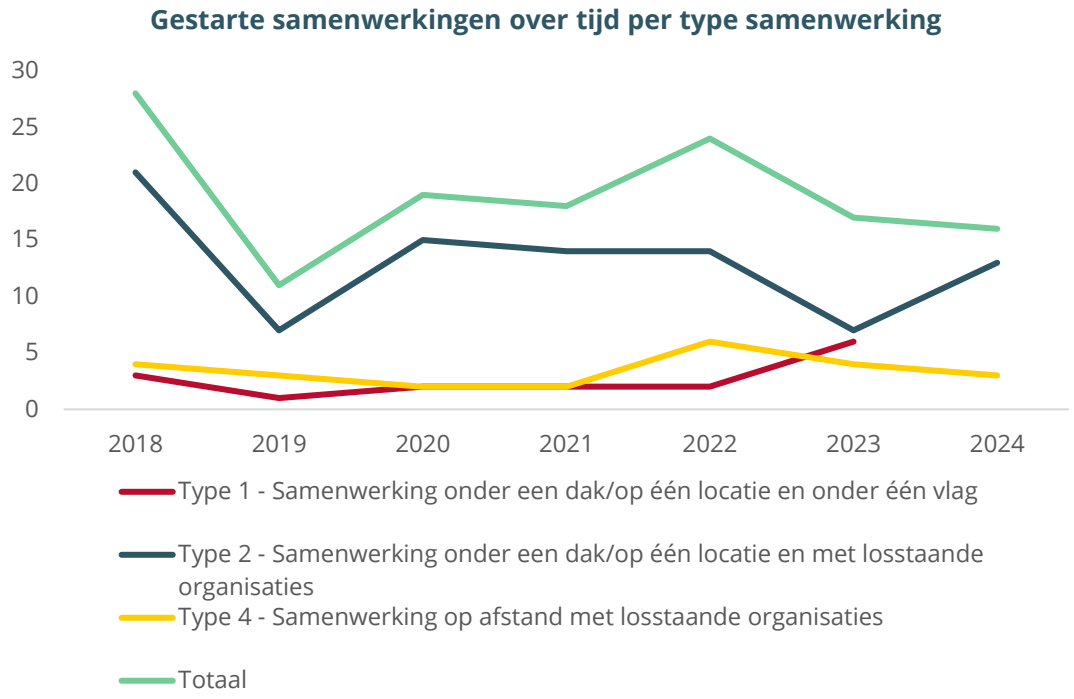
3.1.2 Ontwikkelingen in samenwerking

We zien geen signalen van veelvuldige wisselingen in partners.
Figuur 6 toont in welk jaar scholen en kinderopvangorganisaties met hun huidige samenwerkingspartner een samenwerking zijn aangegaan. Bijna de helft (44-45%) van de samenwerkingen is voor 2018 gestart. Meer dan de helft (55-57%) van de organisaties werkt al minimaal 5 jaar samen met dezelfde partner. De afgelopen 5 jaar startten elk jaar gemiddeld zo'n 5% (basisonderwijs) tot 6% (kinderopvang) aan nieuwe samenwerkingen. We zien op basis van deze cijfers geen signalen dat zich veelvuldige wisselingen van partners voordoen. Het aantal wisselingen is niet expliciet uitgevraagd in het enquêteonderzoek. Deelnemers uit de focusgroepen noemden dat wanneer de samenwerking goed loopt, ze er veel belang aan hechten om daaraan vast te houden.



Figuur 6. Startjaar van de huidige samenwerking

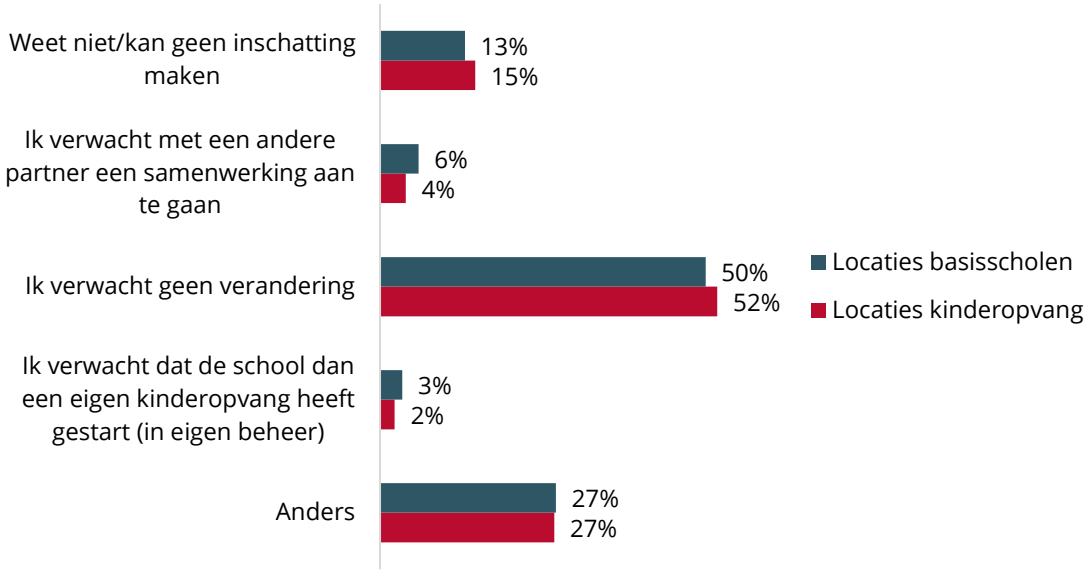
Wanneer we kijken naar de verschillende typen samenwerking, zien we over de afgelopen vijf jaar geen duidelijke trend, zie Figuur 7. Het aantal scholen integraal met kinderopvang samenwerkt onder de vlag van één organisatie (type 1 of 3) blijft stabiel. In 2023 was er een lichte toename van dit type samenwerkingen, maar in 2024 zijn er geen nieuwe samenwerkingen van dit type gestart.



Figuur 7. Aantal gestarte samenwerkingen over tijd per type samenwerking

We hebben ook gevraagd aan organisaties met een samenwerking wat hun plannen voor de nabije toekomst (tot 2 jaar) zijn. Van de organisaties met integrale samenwerking onder één vlag (typen 1 en 3) geeft 14% aan een verandering te verwachten in de manier waarop ze kinderopvang aanbieden of met de kinderopvang samenwerken. Van de samenwerkende organisaties die met losstaande organisaties samenwerken (typen 2 en 4) geeft 9% aan een verandering te verwachten (6% verwacht een andere samenwerking, 3% verwacht integraal onder de vlag van één organisatie te gaan samenwerken), zie Figuur 8. Ook hieruit zien we geen signalen dat er in de komende 2 jaar grootschalige veranderingen in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang zullen plaatsvinden.

Verwachtingen voor over twee jaar voor samenwerkingen tussen losstaande organisaties (typen 2 en 4)

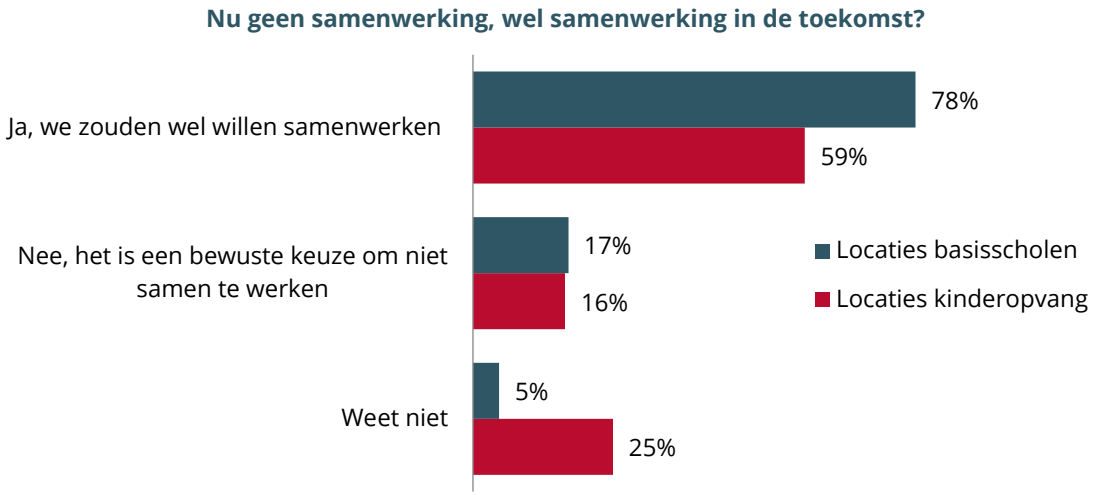


Figuur 8. Verwachtingen voor over twee jaar voor samenwerkingen tussen losstaande organisaties (typen 2 en 4)

Veel respondenten kozen bij deze vraag voor de categorie 'anders'. De open antwoorden op deze vraag gaan vrijwel uitsluitend over de intensivering van de huidige samenwerking. Hierbij worden onder andere IKC-vorming, nieuwbouw en fysieke integratie, fusies, betere afstemming van gezamenlijke visie en uitbreiding van samenwerking naar nieuwe gebieden genoemd. Ook de impact van personeelswisselingen op de samenwerking wordt enkele keren genoemd in zowel positieve als negatieve zin.

De meerderheid van scholen en ko-organisaties zonder huidige samenwerking hebben de wens om in de toekomst samen te werken

Een kwart van de kinderopvangorganisaties en 15% van de scholen heeft geen samenwerking, zie Figuur 3. Van deze groep zou het merendeel (78% van de scholen en 59% van de kinderopvanglocaties, zie Figuur 9) wel een samenwerking willen hebben. Op het totaal gaat het dus om 12% van alle scholen en 15% van alle kinderopvangorganisaties die op dit moment geen samenwerking heeft, maar dat wel zou willen. Voor een klein deel van de scholen en kinderopvanglocaties die nu niet samenwerken is het een bewuste keuze om niet samen te werken (16-17% van de scholen die niet samenwerken, zie Figuur 9). Dit gaat in totaal om 3% van alle scholen en 4% van alle kinderopvangorganisaties.



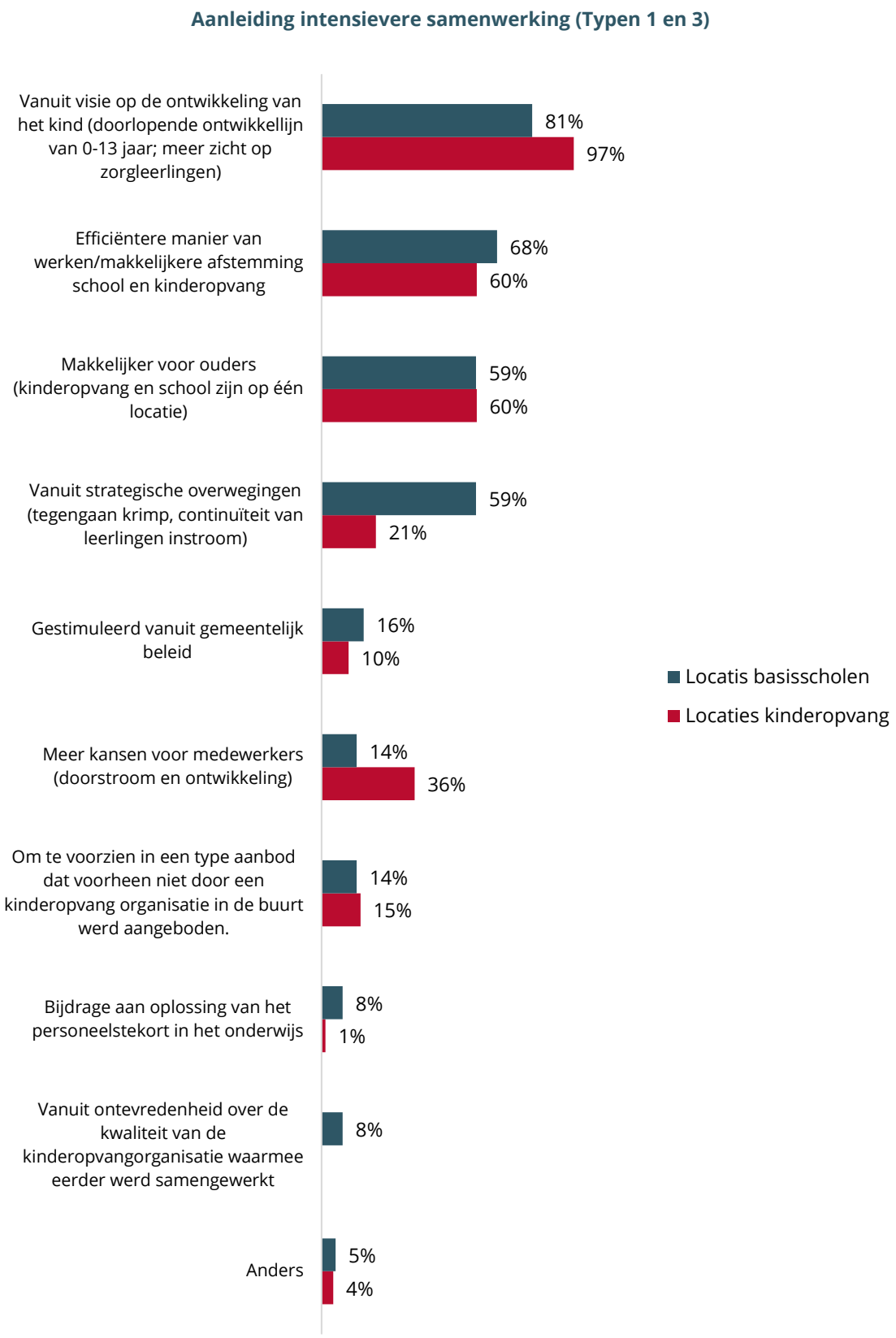
Figuur 9. Nu geen samenwerking, wel samenwerken in de toekomst?

Conclusie
Samenwerkingen tussen kinderopvangorganisaties en basisscholen blijken stabiel, met weinig wisselingen van partners, vooral wanneer deze goed verlopen. De meerderheid van scholen en ko-organisaties zonder huidige samenwerking heeft wel de wens om in de toekomst samen te werken.

3.2 Voor- en nadelen van samenwerking

Samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang brengt verschillende voordelen en nadelen met zich mee. In deze paragraaf bespreken we welke kansen en knelpunten uit de diepte-interviews en enquêtes naar voren kwamen.

Visie, afstemming, gemak en strategische overwegingen zijn de grootste aanleiding voor het opzetten van een integrale samenwerking onder één vlag
In Figuur 10 tonen we de meest genoemde redenen voor samenwerking door organisaties met een integrale samenwerking onder één vlag (typen 1 en 3). De meest genoemde reden voor het starten van een integrale samenwerking onder één vlag is visie op de ontwikkeling van het kind (81% van de basisscholen en 97% van de kinderopvangorganisaties). De meerderheid van de organisaties benoemt daarna ook de efficiëntere manier van samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang (68%; 60%) en het gemak voor ouders (59%; 60%). 59% van de scholen benoemt strategische overwegingen zoals het tegengaan van krimp en de continuïteit van de leerlingenstroom. Bij kinderopvangorganisaties ligt dit een stuk lager (21%). Ze noemen juist vaker de kansen die samenwerking biedt voor medewerkers (36% tegenover 14% van de scholen). Daarnaast geeft 16% van de scholen en 10% van de kinderopvangorganisaties aan dat een stimulans vanuit gemeentelijk beleid een aanleiding was voor intensieve samenwerking. Uit de diepte-interviews kwam een vergelijkbaar beeld naar voren.

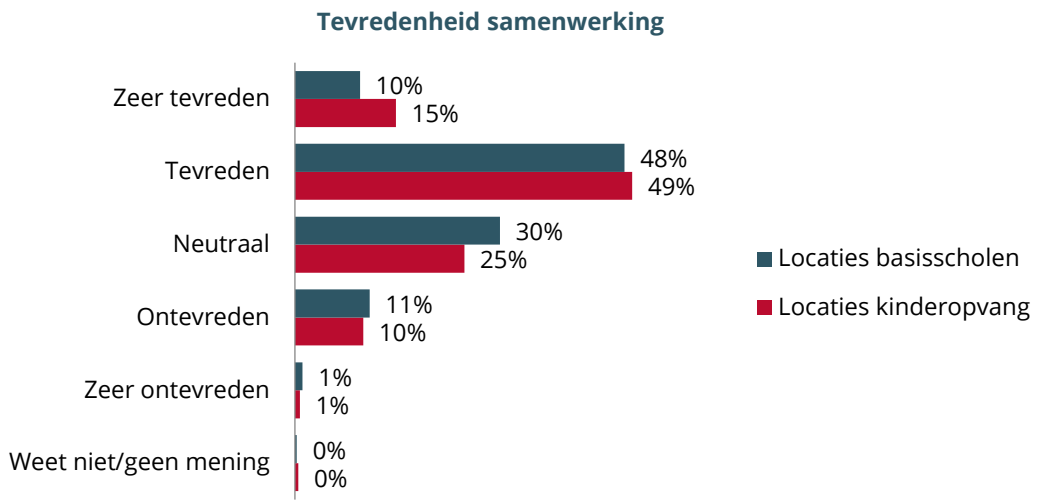


Figuur 10. Aanleiding voor intensieve samenwerkingen

Tevredenheid en kansen

De meeste samenwerkingspartners zijn tevreden met de samenwerking

Het overgrote deel van organisaties die samenwerken is tevreden tot zeer tevreden over de samenwerking met hun partner, zie Figuur 11. Partijen die samen op één locatie zitten (of dit nu om integrale samenwerking onder één vlag gaat of niet) zijn meer tevreden dan samenwerkingen die niet op één locatie zitten.



Figuur 11. Tevredenheid samenwerking

Kinderopvang en onderwijs zien voor een groot deel dezelfde kansen van samenwerking.

Figuur 12 toont welke voordelen scholen en kinderopvangorganisaties zien als het gaat om samenwerking. Opvallend is dat scholen en kinderopvangorganisaties veelal dezelfde kansen zien als het gaat om samenwerking. Veruit het vaakst benoemen de scholen (80%) en kinderopvangorganisaties (88%) dat samenwerking bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind. Ook meer gemak voor ouders en een efficiëntere manier van werken worden door zowel onderwijs als kinderopvang als voordelen van samenwerking gezien. Ruim twee vijfde (44%) van de scholen benoemt daarnaast dat samenwerking met de kinderopvang strategische voordelen voor de school oplevert. Kinderopvangorganisaties benoemen vaker dat samenwerking met een school meer kansen oplevert voor medewerkers (36%).

Figuur 12. Voordelen van samenwerking

Samenwerking bevordert de ontwikkeling van het kind

Zowel in de diepte-interviews als in het enquêteonderzoek worden voordelen voor de ontwikkeling van het kind het vaakst genoemd als voordeel van samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Hierbij worden verschillende voorbeelden genoemd. Meerdere geïnterviewden benadrukken dat een nauwe samenwerking de overgang voor kinderen tussen opvang en school aanzienlijk versoepelt. Een van de respondenten verwoordt dit als volgt: “Elke knip kost ontwikkelenergie van een kind.” Zonder (nauwe) samenwerking hebben kinderen te maken met verschillende begeleiders, locaties en pedagogische aanpakken. Dit leidt vaak tot verwarring of een extra belasting voor het kind. Door samenwerking kunnen deze overgangen beter op elkaar worden afgestemd, wat bijdraagt aan een soepelere ontwikkeling van het kind. Leerkrachten en pedagogisch medewerkers volgen bijvoorbeeld dezelfde trainingen en hanteren dezelfde pedagogische aanpak, waardoor voor kinderen duidelijker is wat wel en niet mag.

Ook de mogelijkheid om zorg voor kinderen gezamenlijk op te pakken wordt door de geïnterviewden als een belangrijke meerwaarde gezien van samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Een specifiek voorbeeld hiervan is het inzetten van een intern begeleider voor de gehele groep van 0-12 jaar, wat de zorgstructuur versterkt en een betere continuïteit in de zorgverlening mogelijk maakt. Ontwikkelachterstanden, bijvoorbeeld op het gebied van taalontwikkeling of zindelijkheid, kunnen – vanuit het perspectief van de school – eerder worden gesignaleerd. Door gezamenlijk op deze

gebieden te werken, kunnen kinderopvang en onderwijs ervoor zorgen dat kinderen met een zorgbehoefte een betere start maken wanneer ze aan de basisschool beginnen.

Samenwerking brengt ook gemak mee voor ouders

Ook gemak voor de ouders is een veelgenoemd voordeel van samenwerking, zowel in de diepte-interviews als in het enquêteonderzoek. Door samenwerking op één locatie kunnen ouders vaak al hun kinderen op één locatie afzetten, wat hen tijd en moeite bespaart. Volgens geïnterviewden maakt een geïntegreerde aanpak, vooral in integrale kindcentra (IKC's), het gemakkelijker om eenduidig te communiceren met ouders en hen te betrekken bij beleidsbeslissingen. Dit punt is vooral door kinderopvangpartijen benoemd.

Ook op organisatorisch vlak biedt samenwerking kansen

Meerdere organisatorische voordelen worden genoemd in het enquêteonderzoek en in de diepte-interviews. Circa twee derde van de scholen (65%) en kinderopvangorganisaties (66%) geeft aan dat samenwerking zorgt voor een efficiëntere manier van werken en afstemmen. In de diepte-interviews geven geïnterviewden aan dat ze door samenwerking veel van elkaar kunnen leren en elkaars expertise kunnen benutten. Scholen leren van kinderopvangorganisaties als het gaat om de pedagogische ontwikkeling van leerlingen, en wat betreft bijvoorbeeld het spelend leren. Kinderopvangorganisaties leren andersom van scholen op het didactische vlak. Ook de eerdergenoemde samenwerking op het gebied van zorg en vroegsignalering is een voorbeeld van een efficiëntere manier van werken.

In de diepte-interviews brengen meerdere gesprekspartners op dat een nauwe samenwerking voor financiële continuïteit kan zorgen, zowel voor onderwijs als voor kinderopvang. Respondenten op de enquêtes benoemen strategische overwegingen (schoolleiders 44%, locatieleiders kinderopvang 30%, zie Figuur 12) en in mindere mate financiële voordelen (schoolleiders 17%, locatieleiders kinderopvang 21%, zie Figuur 12). Door intensieve samenwerking kunnen scholen rekenen op een stabielere instroom van leerlingen, omdat ouders vaak de voorkeur geven aan kinderopvangorganisaties die gekoppeld zijn aan de school van hun kinderen. Ook voor kinder-opvangorganisaties kan dit een reden zijn voor de samenwerking. Zeker in krimpgebieden kan dit een belangrijke reden zijn voor samenwerking.

Daarnaast biedt de samenwerking meer mogelijkheden voor personeel op het gebied van doorstroom en ontwikkeling. Dit voordeel wordt meer door locatieleiders van kinderopvangorganisaties benoemd (36%) dan door schoolleiders (15%). In de casusinterviews benoemen meerdere geïnterviewden dat een organisatie medewerkers potentieel een aantrekkelijker aanbod kan doen, door bijvoorbeeld meer uren aan te bieden wanneer personeel zowel in de kinderopvang als in het onderwijs kan worden ingezet. Sommigen benoemden in de diepte-interviews ook dat medewerkers meer variëteit of uitdaging geboden kan worden in hun functie. Zo kunnen pedagogisch medewerkers soms onder de koepel van dezelfde organisatie zich laten omscholen naar het onderwijs, bijvoorbeeld in een combinatiebaan. Uit de diepte-interviews bleek dat dit niet zozeer aantrekkelijk is voor leerkrachten, maar wel meer voor onderwijsassistenten en pedagogisch medewerkers.

Tot slot wordt ook efficiëntie op het gebied van huisvesting als voordeel van samenwerking genoemd. Gezamenlijke ruimtes worden voor meerdere doelen benut, wat zorgt dat er netto minder ruimte nodig is.

Organisaties die integraal samenwerken onder één vlag zien meer voordelen dan samenwerkingen tussen losstaande organisaties

Schoolleiders van scholen met een integrale samenwerking onder één vlag (typen 1 en 3), benoemen meer voordelen dan schoolleiders die samenwerken met een losstaande organisatie (typen 2 en 4). De grootste verschillen zijn zichtbaar bij drie stellingen. Ten eerste wordt efficiëntere samenwerking en afstemming tussen school en kinderopvang vaker als voordeel genoemd bij integrale samenwerkingen onder één vlag (89% tegenover 63%). Daarnaast zien respondenten van integrale samenwerkingen onder één vlag meer kansen voor medewerkers op doorstroom en ontwikkeling (38% tegenover 13%). Ook spelen strategische overwegingen, zoals het tegengaan van leerlingenkrimp en het waarborgen van de instroom een grotere rol bij integrale samenwerkingen onder één vlag (68% versus 42%). Voor locatieleiders van kinderopvangorganisaties zien we vergelijkbare verschillen. Hierbij valt op dat locatieleiders van kinderopvangorganisaties met integrale samenwerking onder één vlag financiële voordelen benoemen, zoals gedeelde kosten of subsidies voor gezamenlijke projecten (45% tegenover 17%). Ook zien ze meer kansen voor medewerkers (58% tegenover 31%) en benoemen ze vaker de voordelen rondom huisvesting (43% tegenover 23%).

Conclusie

Partijen zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking. Kinderopvang en onderwijs zien voor een groot deel dezelfde voordelen van samenwerking. Zo zien beide partijen dat samenwerking de ontwikkeling van het kind bevordert en herkennen ze het gemak dat het ouders brengt. Ook op organisatorisch vlak zien beide partijen voordelen, waarbij met name de kinderopvang mogelijkheden voor het personeel als belangrijk voordeel benoemt. De partijen die integraal samenwerken onder één vlag zien meer voordelen dan samenwerkingen tussen losstaande organisaties.

Nadelen

Figuur 13 toont de nadelen die partijen ervaren als gevolg van de samenwerkingen met kinderopvang en onderwijs.

Figuur 13. Nadelen van samenwerking

De meest genoemde nadelen van samenwerking zijn organisatorisch van aard

Een van de voornaamste uitdagingen is dat voor kinderopvang en onderwijs verschillende eisen gelden vanuit de verschillen in wet- en regelgeving (en bijbehorend toezicht). Uit het enquêteonderzoek komt het werken in twee verschillende stelsels als grootste nadeel naar voren, omdat het voor veel tijd, kennis en administratielast zorgt (schoolleiders 41%, locatieleiders kinderopvang 38%), Figuur 13. Zo zijn de eisen voor de ruimtes die gebruikt worden voor kinderopvang veel strenger dan de eisen voor onderwijs. Als gevolg moet de kinderopvangorganisatie vaak investeren om aan strengere eisen te voldoen. Ook kunnen hierdoor de onderwijsruimtes vaak niet, zonder aanpassingen, voor bepaalde kinderopvangactiviteiten gebruikt worden. Deze reden worden door een deel van de enquêterespondenten genoemd (schoolleiders: 12%, locatieleiders kinderopvang 21%), zie Figuur 13. Leiders van kinderopvanglocaties zien dit dus als een groter nadeel dan schoolleiders.

Ook het gescheiden houden van administratieve systemen en processen tussen de twee organisaties brengt extra administratieve lasten met zich mee. Dit omvat de administratie van de twee gescheiden boekhoudingen, het al dan niet opzetten van een overkoepelende organisatie, het integreren van medezeggenschapsraden (MR) en ondernemingsraden (OR). Uit het enquêteonderzoek blijkt dat een deel van de respondenten dit als nadeel ervaart (17% van de schoolleiders en 13% van de locatieleiders kinderopvang).

Verschillende geïnterviewden die nauwer samenwerkten benadrukten dat het aanzienlijke organisatorische uitdagingen met zich mee kan brengen om op een verregaande manier samen te werken tussen onderwijs en kinderopvang. Het vraagt een lange adem om twee organisaties aan elkaar te binden die onder twee verschillende ministeries vallen. Kinderopvang en onderwijs werken heel verschillend. Dus het kost veel tijd en energie om de samenwerking te willen en kunnen volhouden.

Uit het enquêteonderzoek blijkt dat voor bijna de helft van de organisaties die op dit moment niet samenwerken organisatorische redenen hier aan ten grondslag liggen (48% van de schoolleiders en 44% van de locatieleiders kinderopvang), zie Figuur 14Figuur 13. Ook in gesprekken met partijen die nu nog niet integraal samenwerken bleek dat ze dat soms wel zouden willen, maar dat ze dit niet zagen zitten of daar niet in slagen vanwege deze uitdagingen. Sommige geïnterviewden benoemden dat het met name voor kleine organisaties en éénpitters lastig kan zijn om de benodigde capaciteit op te brengen. Dit maakt het voor kleinere organisaties lastiger om de benodigde integratie en afstemming te realiseren. In de enquête zagen we geen significant verschil in de (intensiteit van) samenwerking tussen kleinere (< 50 kindplaatsen) en grotere kinderopvangorganisaties (>50 kindplaatsen).

Daarnaast zijn er culturele verschillen en praktische bezwaren in de samenwerking

Een verschil in organisatieculturen wordt als tweede grootste nadeel benoemd bij samenwerking (36% van de schoolleiders en 38% van de locatieleiders kinderopvang), zie Figuur 13. Deelnemers aan de focusgroep noemden bijvoorbeeld het verschil in kerntaak van de beide organisaties maar ook in opleidingsniveau en in heel praktische zaken zoals de zomervakantie of wanneer er onderhoud wordt gepleegd (na half 4 ’s middags). Vooral door de verschillen in kerntaken en opleidingsniveau geven ook de vergaande samenwerkingspartners aan dat het investeringen vraagt om te zorgen dat de meerwaarde van beide type professionals onderkend wordt. Ook in de casusinterviews kwam het onderwerp van cultuurverschillen naar voren.

Het derde meest genoemde nadeel (ook van praktische aard) is dat inhoudelijke afstemming lastig is (36% van de schoolleiders en 27% van de locatieleiders kinderopvang). Uit de focusgroepen kwam naar voren dat dit te maken heeft met andere werktijden: wanneer de leraren klaar zijn, zijn de BSO medewerkers nog aan het werk. In gesprek met bestuurders van kinderopvangorganisaties noemde zij daarnaast ook dat waar leraren vanuit de CAO PO ruimte hebben voor uren overleg, dit voor medewerkers kinderopvang niet het geval is en overleg in die zin ook direct kostenverhogend is. Tot slot, noemen gesprekspartners het verschil in organisatiestructuur, waardoor op scholen in de regel dagelijks een locatiedirecteur/schoolleider aanwezig is, maar de regiomanager bij grotere kinderopvangorganisaties niet elke dag of zelfs elke week op locaties aanwezig zijn. Dit maakt het niet altijd mogelijk om makkelijk met elkaar te overleggen.

Pedagogische visie is ook een reden om niet samen te werken

Partijen zonder samenwerking vroegen we welke redenen ze zien om niet samen te werken. Hieruit kwam naar voren dat een verschil in (pedagogische) visie voor hen een belangrijke reden is om niet

samen te werken (20% van de schoolleiders, 24% van de locatieleiders kinderopvang), zie Figuur 14. Enkele kinderopvangpartijen die niet (nauw) samenwerkten met onderwijspartijen gaven in de diepte-interviews aan dat intensieve samenwerking ook nadelen kan hebben voor de ontwikkeling van het kind. Zij hebben bijvoorbeeld kritiek op "schooltje spelen" met peuters. Zij maken zich zorgen dat te veel nadruk op schoolse structuren in de kinderopvang de ontwikkeling van jonge kinderen kan belemmeren. Ook gaven kinderopvangorganisaties in de diepte-interviews en focusgroep aan dat ze bewust geen intensievere samenwerking nastreven, omdat ze hun eigen identiteit willen behouden.

Figuur 14. Reden om niet samen te werken

Organisaties die integraal samenwerken onder één vlag ervaren ook meer nadelen dan partners die dit niet doen, vooral op stelselniveau

Basisschoolleiders en locatieleiders van organisaties die integraal samenwerken onder één vlag ervaren niet alleen meer voordelen, maar ook meer nadelen, vooral op stelselniveau. Schoolleiders in deze situatie benoemen vaker de complexiteit van werken in twee stelsels (76% tegenover 37%) en de uitdaging om publiek en privaat geld te scheiden (41% tegenover 14%). Tegelijkertijd ervaren scholen die een samenwerking hebben op één locatie maar met een losstaande

kinderopvangorganisatie minder nadelen (22% tegenover 14%). Bij locatieleiders van kinderopvangorganisaties zien we een vergelijkbaar patroon, met als opvallend verschil dat kinderopvangorganisaties die op één locatie met een losstaande basisschoolpartner samenwerken vaker afstemming als nadeel ervaren (29% tegenover 15%).

Conclusie
Organisatorische factoren worden als de grootste nadelen en/of knelpunten van samenwerking ervaren. Daarnaast zijn er culturele verschillen en praktische bezwaren in de samenwerking. Afhankelijk van de vormgeving van de samenwerking worden ook mogelijke nadelen van samenwerking gezien voor de ontwikkeling van het kind. Ook zagen we dat een aantal nadelen die betrekking hadden op ondernemerschap, zoals minder vrijheid om te ondernemen of financieel lastig, alleen door kinderopvangorganisaties genoemd werden. Tot slot, zagen we net als bij de voordelen dat locaties met een integrale samenwerking onder één vlag ook meer nadelen ervaren dan partners die dit niet doen, vooral op stelselniveau / nadelen van organisatorische aard. Een kwart van de samenwerkingspartners ervaart geen nadelen en/of knelpunten van samenwerking.

3.3 Factoren voor een ongelijk speelveld

We onderzoeken aan de hand van een aantal factoren of regels gelijk en niet-discriminerend zijn voor alle deelnemers in de markt kinderopvang, onafhankelijk van of ze samenwerken met onderwijsorganisaties of niet. In deze paragraaf bespreken we (i) de mate waarin partijen kosten met elkaar verrekenen (en daardoor een risico op kruissubsidiering bestaat), (ii) of ze gescheiden boekhouding hanteren, en (iii) of ze zorgvuldige procedures doorlopen (in het geval bij samenwerking op huisvesting). Tot slot staan we ook stil bij de mate waarin partijen een voorrangsbeleid hebben vormgegeven ten faveure van hun samenwerkingspartner. We combineren de inzichten uit de diepte-interviews met de uitkomsten uit het enquêteonderzoek en de focusgroepen. In het enquêteonderzoek hebben we kinderopvangorganisaties en scholen gevraagd naar de mate waarop ze structureel gebruik maken van elkaars personeel, ruimten en materialen en of ze deze kosten vervolgens verrekenen. In de diepte-interviews bespraken we de financiële afspraken die partijen maken en hoorden we voorbeelden die beelden uit het enquêteonderzoek ondersteunen. In de focusgroepen zijn de bevindingen gevalideerd en geduid.

3.3.1 Verrekeningen en boekhouding

Organisaties zijn zich ervan bewust dat publieke middelen niet voor private activiteiten mogen worden ingezet, maar in de uitwerking zien we ook grijs gebied
Kruissubsidiering houdt in dat publieke middelen ingezet worden voor private doeleinden. De integraal samenwerkende organisaties gaven in de gesprekken duidelijk aan zich bewust te zijn dat dit niet mag. Uit de gesprekken komt ook naar voren dat organisaties de doorberekening van kosten van gezamenlijk gebruik van diensten (bijvoorbeeld sprekers op trainingsdagen), faciliteiten (bijvoorbeeld koffiezetapparaat) of materialen (bijvoorbeeld speeltoestellen) verschillend aanpakken. Sommige organisaties gebruiken vaste rekenregels, op basis van de verhouding in vierkante meters gebruik en de openingstijden, zodat de juiste kosten op de juiste plaats vallen. Andere organisaties gaan hier losser mee om en schaffen om de beurt materialen aan, waarbij ze om en nabij de balans tussen de kosten en baten bijhouden. Sommige organisaties geven aan de rekenregels jaarlijks

opnieuw vast te stellen op basis van gebruik van vierkante meters, andere organisaties noemen dit niet. Verschillen in deze werkwijze geven mogelijk een verschillend risico in de mate waarop kruissubsidiering plaatsvindt. Daarbij dient de notie geplaatst te worden dat sommige gebruikskosten zoals hoeveel koffie men drinkt, papier men print, of gebruik van een wasmachine door twee organisaties lastig op de komma nauwkeurig te berekenen zijn.

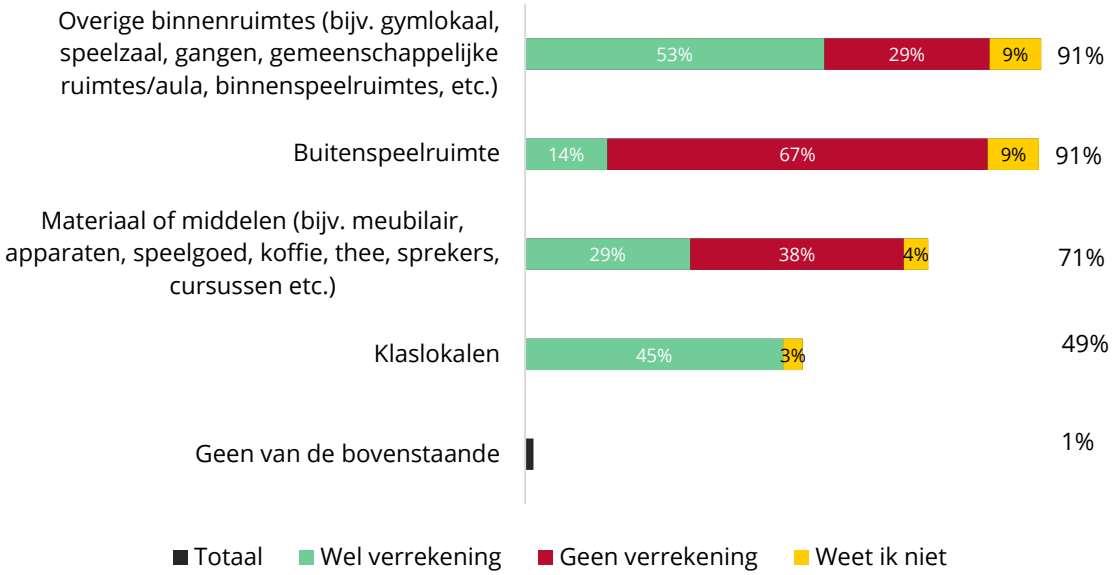
Huisvesting, faciliteiten en materialen

Respondenten in het enquêteonderzoek geven aan dat structureel gebruik van ruimten en middelen veel voorkomt, maar dat verrekening niet altijd gebeurt

Scholen die op één locatie samenwerken met kinderopvang delen veel ruimten en materialen structureel met de kinderopvang. Klaslokalen worden in 49% van de gevallen gedeeld. Overige binnenruimtes en de buitenspeelruimtes worden in 91% van de gevallen gedeeld. Materialen of middelen worden in 71% van de gevallen gedeeld. Slechts in 1% van de gevallen wordt geen van deze dingen gedeeld.

Deze resultaten hebben we in Figuur 14 onderverdeeld naar of de gedeelde ruimten en materialen wel of niet verrekend zijn, of dat de respondent dat niet weet. We zien voor alle aspecten die organisaties kunnen delen dat een deel van organisaties de kosten hiervan niet verrekent. Wanneer organisaties klaslokalen delen, verrekenen zij de kosten hiervoor wel in het grootste deel van de gevallen. Als we kijken naar de overige binnenruimtes, materialen en zeker de buitenruimtes zien we dat verrekening veel minder vaak plaatsvindt. Dit kan erop duiden dat sommige kinderopvangorganisaties met een samenwerking financiële voordelen hebben ten opzichte van kinderopvangorganisaties zonder samenwerkingen; immers maken ze gebruik van ruimtes en materialen zonder dat dit altijd verrekend wordt. Dit onderzoek ging niet in op de kosten die partijen maken als gevolg van de samenwerking. Het is daarom niet duidelijk of organisaties met samenwerking daadwerkelijk hiervan financieel profiteren. De ondervraagde locatieleiders van kinderopvangorganisaties geven een vergelijkbaar beeld.

Welk van onderstaande onderdelen deelt de school structureel met de kinderopvang? En vindt hier verrekening voor plaats?



Figuur 15. Structurele gedeelde ruimtes en materialen en verrekening daarvan

Scholen met een samenwerking met een losstaande kinderopvangorganisatie op dezelfde locatie gaven vaker aan niet te verrekenen

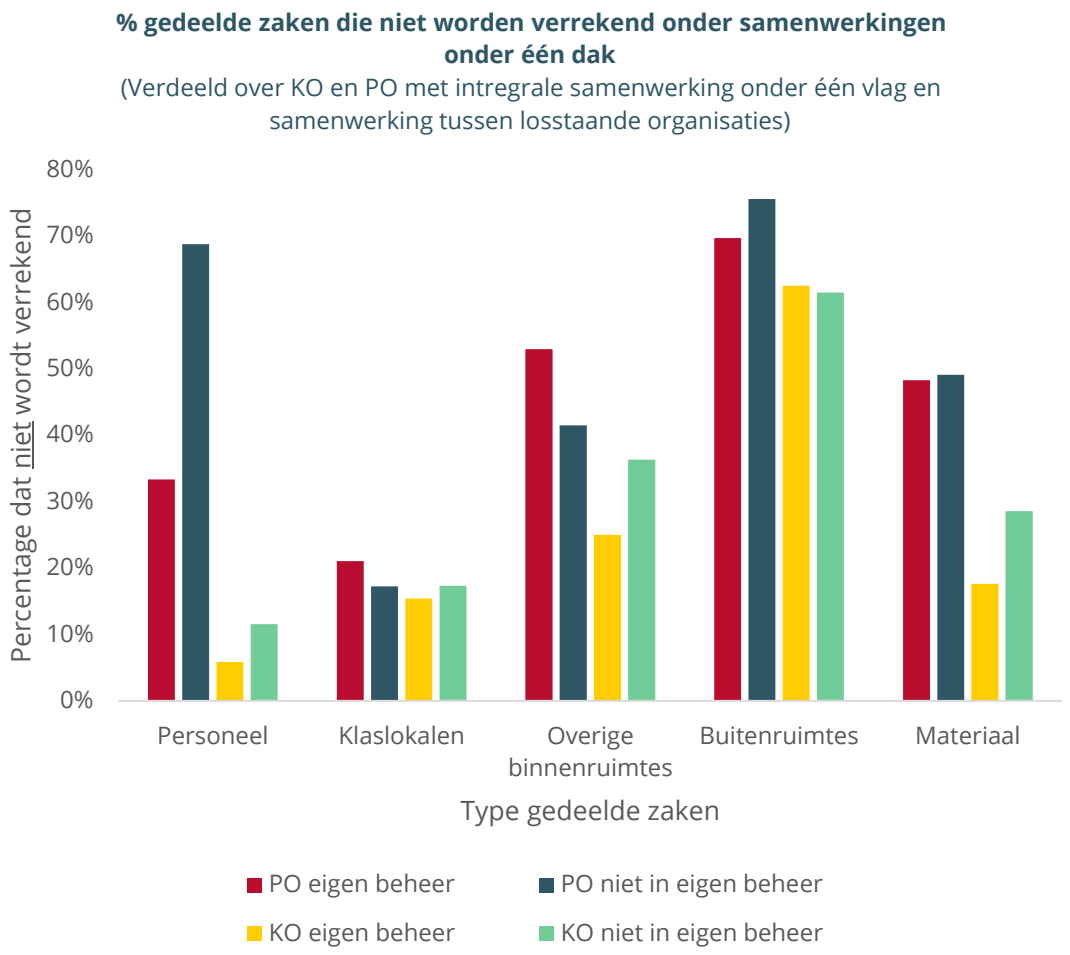
We vonden geen grote verschillen in de mate waarin scholen verrekenen tussen scholen met integrale samenwerking onder één vlag en scholen met een samenwerking met een losstaande partner onder hetzelfde dak.

Alleen bij personele inzet zagen we dat scholen met integrale samenwerking onder één vlag vaker personele inzet verrekenen dan bij samenwerkingen onder één dak met een losstaande organisatie. Bij integrale samenwerkingen onder één vlag verrekenen 33% van de scholen niet. Bij samenwerkingen met een losstaande kinderopvangorganisatie is dat 69%. Bij integrale samenwerking onder één vlag is het aannemelijk dat onderwijs en kinderopvang een fiscale eenheid vormen en daarom geen btw hoeven te betalen bij personele inzet over en weer. Meerdere integrale organisaties onder één vlag noemde tijdens de diepte-interviews noemde dat zij deze constructie hanteren. Wanneer er geen sprake is van een fiscale eenheid, vormt de btw mogelijk een prikkel om personele inzet over en weer niet te verrekenen. Deze hypothese hebben we in dit onderzoek niet kwantitatief kunnen toetsen.

Verklaringen die in interviews en focusgroepen worden gegeven voor het niet zijn onduidelijke regels over wat wel en niet verrekend dient te worden en ook de administratieve lasten om hier een systeem voor op te tuigen zodat alles verrekend wordt.

Locatiemanagers kinderopvang die samenwerken met een losstaande onderwijsorganisatie op dezelfde locatie geven vaker aan niet te verrekenen

In de antwoorden van locatiemanagers kinderopvang zagen we dezelfde verschillen die samenhingen met het type samenwerking. Locatiemanagers van kinderopvangorganisaties met een samenwerking op locatie met een losstaande onderwijsorganisatie gaven vaker aan kosten niet te verreken aan de basisscholen waarmee ze samenwerken ten opzichte van locatiemanagers van kinderopvangorganisaties met integrale samenwerking onder één vlag. Dit gold voor personeel (12% tegenover 6%), overige binnenruimtes (36 % tegenover 25%) en materiaal (29% tegenover 18%).



Figuur 16. Percentage gedeelde zaken die niet worden verrekend bij samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs onder één dak

Mogelijk gaan er ook extra kosten gepaard met integrale samenwerkingen onder één. Het enquêteonderzoek ging hier niet expliciet op in. In de focusgroepen kwam dit aan bod en noemden organisaties o.a. kosten voor overleg tussen onderwijs en kinderopvangmedewerkers ter sprake, maar ook de tijd en inspanningen die het kost om naar integrale vormen van organisaties toe te werken.

Wanneer organisaties verrekenen doen ze dat op verschillende manieren

Afhankelijk van de aard van de gedeelde ruimtes hanteren organisaties verschillende benaderingen om kosten te verdelen, zie Tabel 3. Bij gedeelde klaslokalen zien we dat de kosten in de meeste gevallen worden verrekend op basis van de oppervlakte van de ruimten. Binnenruimtes en buitenruimtes worden, wanneer die worden verrekend, ook het vaakst op basis van oppervlakte verrekend, of op basis van de tijd waarin deze ruimtes worden gebruikt.

Tabel 3. Wijze van verrekenen per ruimte

	Klaslokalen		Binnenruimtes		Buitenruimte	
	PO	KO	PO	KO	PO	KO

Ja, op basis van de gebruikte oppervlakte	60%	50%	38%	29%	8%	12%
Ja, op basis van de tijd dat de ruimte gebruikt wordt	26%	21%	16%	15%	5%	4%
Ja, op een andere manier	7%	8%	3%	9%	3%	5%
Nee, er vindt geen verrekening plaats	19%	19%	43%	37%	75%	63%
Weet niet	7%	17%	11%	18%	11%	18%

Bij materialen zien we dat de meeste partijen die verrekenen aangeven om-en-om aanschaf te doen, gevolgd door op basis van een vast percentage, en op basis van een schatting, zie Tabel 4. De schattingen van kinderopvang en onderwijs voor elk type verrekening komen grotendeels overeen (vb. zie bijvoorbeeld de schattingen van beide partijen bij het doen van verrekeningen bij structureel gebruik van klaslokalen). Dit maakt het aannemelijk dat de schattingen correct zijn. We zien geen verschillen in de mate van wel/niet verrekenen tussen integrale samenwerkingen onder één vlag of samenwerkingen tussen losstaande organisaties.

Tabel 4. Wijze van verrekening bij materialen

	Materiaal	
	PO	KO
Ja, de ene keer schaft school iets aan en de andere keer de kinderopvang	17%	30%
Ja, op basis van een schatting	13%	6%
Ja, op basis van een vast percentage	13%	14%
Ja, op basis van werkelijk gebruikt materiaal	4%	4%
Ja, op een andere manier	4%	5%
Nee, er vindt geen verrekening plaats	49%	35%

Geïnterviewden geven aan dat ze huisvestings- en materiaalkosten grotendeels in rekening brengen; maar dat de methoden hiervoor verschillen

Ook in de verdiepende gesprekken kwam naar voren dat er verschillende constructies gebruikt worden voor het delen van andere faciliteiten/diensten en materialen. Voorbeelden zijn organisaties die speelmaterialen separaat aanschaffen en gescheiden houden en organisaties waar soms de ene partij dan de andere partij iets aanschaft en zaken onderling gedeeld worden. Gesprekspartners gaven aan dat ze niet alle kosten verrekenen, zoals het gebruik van een koffiezetapparaat of printkosten. Sommigen beschouwden het verrekenen van bepaalde kosten als een grijs gebied. Anderen gaven aan dat het verrekenen van kosten (vooral bij inzet van personeel) veel administratie met zich meebrengt, waardoor ze dit niet altijd doen.

Scholen dienen een marktconform huurtarief te rekenen aan de kinderopvangorganisatie. Uit de gesprekken met scholen kwam naar voren dat zij zich hier duidelijk van bewust zijn. De rol van gemeenten, die de verhuur goed dienen te keuren en daarbij ook dienen te toetsen of de huur marktconform is, kwam niet ter sprake.

In gesprekken met experts kwam terug dat huurtarieven bij oudere afspraken niet altijd meer marktconform zijn, en dat organisaties ook wel eens worstelen met de verschillen tussen tarieven bij nieuwbouw (investeringskosten zitten hier in de marktconforme prijs) ten opzichte van tarieven in reeds bestaande gebouwen (investeringskosten zitten hier niet in de marktconforme prijs).

Veel schooldirecteuren denken dat samenwerking voordelig uitpakt voor kinderopvang

Op de vraag of men denkt dat de huidige verrekeningen financieel voordelig zijn voor de kinderopvang t.o.v. de kosten die kinderopvangorganisaties zouden maken als eigen ruimte huren of kopen, geeft een kleine meerderheid van de schooldirecteuren aan dat de huidige constructie voordeliger is voor de kinderopvangorganisatie. Ook geeft een groot deel aan dat ze het niet weten. Een klein deel geeft aan dat deze kosten niet voordelig zijn. Uit de resultaten blijkt dat samenwerkingspartners met integrale samenwerking onder één vlag vaker aangeven dat er sprake is van een financieel voordeel voor de kinderopvang. Dit komt minder vaak voor bij partijen die samenwerken op één locatie, maar waarbij de kinderopvang en school losstaande organisaties zijn, zie Tabel 5.

	Integrale samenwerking onder één vlag (type 1)	Samenwerking op één locatie, maar tussen losstaande organisaties (type 2)	Totaal
Ja	57%	39%	42%
Nee	12%	10%	10%
Weet ik niet	31%	51%	48%

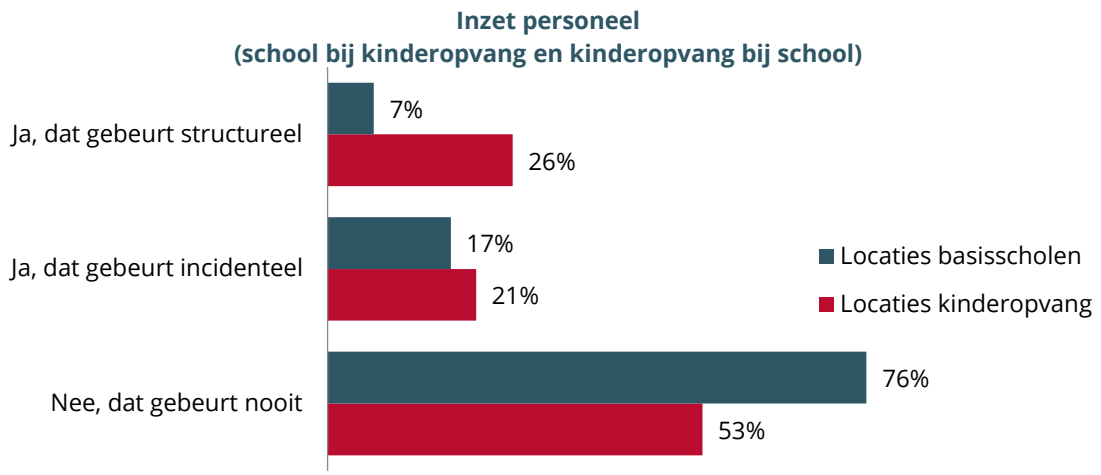
Tabel 5. Voordelen van samenwerking verdeeld over type 1 en type 2 (integrale samenwerking onder één vlag versus samenwerking tussen twee losstaande organisaties)

Personeel

Ook wat betreft uitwisselen van personeel dienen samenwerkende organisaties er zorg voor te dragen dat er geen publiek bekostigde arbeid (medewerkers in dienst van de onderwijsorganisatie) naar de private organisatie vloeien.

Structureel uitlenen van personeel komt relatief weinig voor, maar wordt niet altijd verrekend

Figuur 16 toont de inzet van personeel bij de partnerorganisatie. Bij de basisscholen gaat het om de inzet van personeel van de school in de kinderopvang. Bij de kinderopvangorganisaties gaat het om de inzet van kinderopvangpersoneel bij de school. We zien dat circa 26% van de kinderopvangorganisaties structureel personeel inzet in het onderwijs, tegenover 7% van de basisscholen bij de kinderopvang. Incidenteel gebeurt dit bij 21% van de kinderopvanglocaties en 17% van de basisscholen. In het algemeen wordt kinderopvangpersoneel dus vaker ingezet in het onderwijs dan andersom. Bij samenwerkingen op één locatie zien we dat integrale samenwerkingen onder één vlag vaker personeel inzetten dan samenwerkingen tussen losstaande organisaties. Bij integrale samenwerkingen onder één vlag wordt 50% van het onderwijspersoneel en 65% van het kinderopvangpersoneel onderling ingezet. Bij samenwerkingen op één locatie maar tussen losstaande organisaties gaat dit om 20% van het onderwijspersoneel en 42% van het kinderopvangpersoneel.

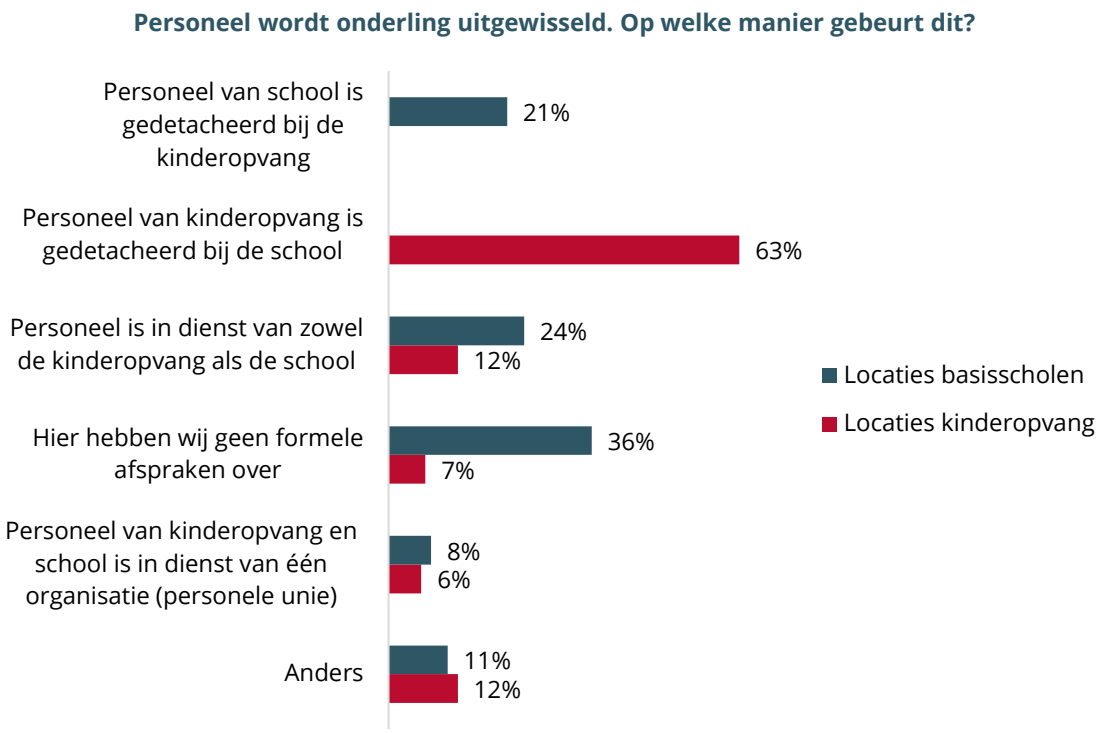


Figuur 17. Inzet personeel

Wanneer kinderopvangpersoneel wordt ingezet in het onderwijs gaat dit grotendeels om pedagogisch medewerker (95% van de kinderopvanglocaties die personeel inzet in het onderwijs). Voor overige functiegroepen zoals locatiemanagers, stagiairs, coaches of specialistisch personeel gebeurt dit een stuk minder (<20% van de kinderopvanglocaties die personeel inzet in het onderwijs). Bij onderwijspersoneel zien we dat onderwijsassistenten het meest worden ingezet in de kinderopvang (83% van de basisscholen die personeel inzet in de kinderopvang). Intern begeleiders (44%), conciërges (35%), leerkrachten (30%) en schoolleiders (29%) worden ook regelmatig ingezet wanneer onderwijspersoneel wordt ingezet in de kinderopvang.

Verrekeningen van personeeluitwisselingen gebeuren grotendeels via detachering

Wanneer onderwijs en kinderopvang personeel uitwisselen, moet de inzet volgens de wet doorberekend worden. De meeste samenwerkingspartners hebben hier een formele afspraak voor door indiensttreding bij beide werkgevers, detachering of een personele unie (waarbij medewerkers van zowel de kinderopvang als het onderwijs in dienst van één organisatie). Onderlinge detachering komt het meeste voor. Een nadeel hiervan voor de organisaties is dat er over deze werkzaamheden btw betaald moet worden. Een andere mogelijkheid is om als medewerker bij de twee verschillende organisaties in dienst te treden. Dit komt in 24% van de scholen en 12% van de kinderopvangorganisaties die personeel uitwisselen voor. Volgens de diepte-interviews is deze vorm op het eerste oog nadelig voor werknemers in verband met de loonheffingskorting en vraagt meer uitleg aan de werknemer. 36% van de basisscholen heeft geen formele afspraken. Bij de kinderopvang ligt dit aandeel een stuk lager, namelijk 7%.



Figuur 18. Manieren onderlinge uitwisseling personeel

De structurele inzet van KO-personeel in het onderwijs wordt vaker verrekend dan die van onderwijspersoneel in de KO

Tabel 6 toont de mate waarin kosten voor personeel niet wordt verrekend, bij incidentele en structurele inzet. Wanneer onderwijspersoneel wordt ingezet in de kinderopvang, wordt in 59% van de gevallen geen verrekening toegepast. Dit komt neer op 14,2% van alle scholen. Het merendeel van de scholen (76%) zet namelijk helemaal geen personeel in voor de kinderopvang. Wanneer het gaat om incidentele inzet, wordt 56% (9,5% van alle scholen) niet verrekend. Voor structurele inzet wordt 67% (4,7% van alle scholen) niet verrekend, zie Tabel 6.

Omgekeerd wordt kinderopvangpersoneel vaker ingezet in het onderwijs. In totaal zet 47% van de kinderopvangorganisaties personeel in voor het onderwijs, waarvan in 10% van de gevallen geen verrekening plaatsvindt. Dit betekent dat 4,5% van alle kinderopvangorganisaties personeel inzet in het onderwijs en dit niet verrekent. Bij structurele inzet wordt 8% (2,1% van alle kinderopvangorganisaties) niet verrekend en bij incidentele inzet 13% (3,4 van alle kinderopvangorganisaties).

Samengevat zien we dat dat kinderopvangpersoneel vaker wordt ingezet in het onderwijs dan andersom (zie Figuur 1816), maar ook dat deze inzet vaker wordt verrekend dan andersom.

	Niet verrekend bij incidentele inzet	Niet verrekend bij structurele inzet	Niet verrekend totaal
Schoolpersoneel bij kinderopvang	56% (9,5% van alle scholen)	67% (4,7% van alle scholen)	59% (14,2% van alle scholen)
Kinderopvangpersoneel bij school	13% (3,4% van alle kinderopvang-organisaties)	8% (2,1% van alle kinderopvang-organisaties)	10% (4,5% van alle

	kinderopvang-organisaties)

Tabel 6. Aandeel niet verrekende inzet van personeel

Integrale samenwerkingen onder één vlag verrekenen personeel vaker dan samenwerkingen tussen losstaande organisaties

We onderzochten vervolgens of de mate waarin organisaties verrekenen mogelijk samenhangt met hoe ze samenwerken. Bij 44% van de integrale samenwerkingen onder één vlag wordt personele inzet financieel verrekend. Bij samenwerkingen tussen losstaande organisaties gebeurt dit slechts in 21% van de gevallen. Omgekeerd vindt bij samenwerkingen tussen losstaande organisaties in 69% van de gevallen geen verrekening plaats, tegenover 33% bij integrale samenwerkingen onder één vlag. In de focusgroepen noemden verschillende deelnemers dat verrekeningen complex zijn. Hoewel niet direct ter sprake kwam wat maakt dat bij integrale samenwerkingen onder één vlag vaker wordt verrekend dan bij samenwerkingen tussen losstaande organisaties, zou mee kunnen spelen dat de complexiteit voor losstaande organisaties groter is vanwege andere systemen, btw-verplichtingen en mogelijk relatief minder afstemming. Ook noemden organisaties dat het opzetten en onderhouden van een systeem om alle verrekeningen nauwkeurig in te registreren en verwerken veel werk is. Deze en andere verklaringen zou echter nader onderzocht dienen te worden.

Organisaties lijken voornamelijk strikt gescheiden boekhoudingen te hanteren in plaats van gezamenlijke werkbudgetten

In de diepte-interviews van het casusonderzoek bespraken we met organisaties hoe ze financieel samenwerkten. Conform de regelgeving gaven alle samenwerkingspartners aan met gescheiden boekhoudingen te werken, maar dit soms wel door dezelfde externe organisatie (bijvoorbeeld onderwijs administratie kantoor) te laten uitvoeren. We hoorden in het casusonderzoek geen voorbeelden van organisaties die een gezamenlijk werkbudget hebben. Ook de onderwijsinspectie geeft aan geen signalen te hebben ontvangen van een niet-gescheiden boekhouding of kruissubsidiëring.

Conclusie

- Zowel vanuit het enquête-onderzoek als vanuit diepte-interviews blijkt dat het verrekenen van kosten niet altijd plaatsvindt. Verklaringen die in interviews en focusgroepen worden gegeven voor het niet zijn onduidelijke regels over wat wel en niet verrekend dient te worden en ook de administratieve lasten om hier een systeem voor op te tuigen zodat alles verrekend wordt.
- Vanuit kinderopvang en onderwijs noemt een kleine meerderheid van respondenten deze verrekeningen, of eigenlijk de afwezigheid daarvan als financieel voordelig voor de kinderopvang. Dit vormt een risico op kruissubsidiëring (middelen die van publiek naar privaat vloeien), wat het speelveld ongelijker kan maken.
- We zien dat dit risico breder voor samenwerkingen op één locatie geldt.
- Personeel van de school wordt relatief weinig ingezet bij de kinderopvangorganisatie. Als dit gebeurt, wordt de inzet van onderwijspersoneel in het merendeel van de gevallen niet verrekend. Kinderopvangorganisaties met (intensieve) samenwerkingen met basisscholen kunnen dus mogelijk profiteren van deze samenwerkingen, ten opzichte van kinderopvangorganisaties zonder samenwerking met scholen. Omdat structurele inzet van onderwijspersoneel weinig voorkomt, blijft de impact beperkt. De huur voor buitenruimtes

en overige binnenruimtes en kosten voor materialen, worden vaker niet verrekend, maar vormen een relatief klein aandeel van de kosten.
- Integrale samenwerking onder één vlag verrekenen op onderdelen vaker dan samenwerkingen op één locatie tussen losstaande organisaties. Het hebben van een integrale samenwerking onder één vlag vergroot in die zin dus niet specifiek een risico op een ongelijk speelveld.
- We concluderen vanwege dit patroon dat samenwerking (onafhankelijk van het type) een risico op een ongelijk speelveld vormen ten opzichte van partijen die niet samenwerken. Hierbij dient wel gezegd te worden dat kosten van samenwerking niet zijn mee genomen in het onderzoek. We kunnen daarom niet stellen dat samenwerking daadwerkelijk tot financiële voordelen leidt.

3.3.2 Doorlopen van zorgvuldige procedure

Voor het waarborgen van een gelijk speelveld is het van belang dat voor alle bedrijven (in dit geval kinderopvang) in het speelveld dezelfde 'regels', zoals wetgeving en subsidies, gelden. In de context van samenwerking tussen kinderopvang en basisscholen gaat dit bijvoorbeeld ook op voor de procedures die gevolgd worden bij het verhuren van ruimten aan kinderopvangorganisaties. Dit is een belangrijk onderwerp omdat we zien dat de meerderheid van scholen (63%) en de helft van de kinderopvanglocaties (50%) een locatie met elkaar deelt. In deze paragraaf schetsen we het feitelijk beeld van de procedures die partijen volgen bij de keuze voor een samenwerkingspartner en bij het maken van afspraken over de samenwerking. We gaan eerst in op de verschillende eigendomsvarianten die zich voordoen bij verhuur van ruimte aan kinderopvangorganisaties en de impact die dat heeft voor de formele procedures die gevolgd dienen te worden (en dus gelijk dienen te zijn) . Vervolgens gaan we in op de mate waarin het niet volgen van deze procedures risico geven op een ongelijk speelveld.

Eigendomsvarianten en de gevolgen van het Didam-arrest

Het wel of niet volgen van aanbestedingsprocedures bij de keuze van een huurder (en daarmee vaak een samenwerkingspartner), is een belangrijker onderwerp geworden als gevolg van het Didam arrest. Daarbij wordt gekeken naar de eigendomsstructuur van het gebouw waar partners gaan samenwerken. We benoemen hieronder de verschillende manieren waarop de afspraken over huisvesting zijn georganiseerd, afhankelijk van de eigendomsstructuur en contractuele afspraken. Deze opties zijn gebaseerd op eerder geschreven teksten van RuimteOK en het Waarborgfonds.[55]

- Optie 1: De gemeente investeert in zowel het onderwijs als de kinderopvang. De onderwijsorganisatie is juridisch eigenaar van het hele gebouw, de gemeente heeft het economische claimrecht[56]. De onderwijsorganisatie verhuurt de ruimte aan de kinderopvang.
- Optie 2: De gemeente investeert in het hele gebouw (onderwijs en kinderopvang deel). De gemeente blijft juridisch eigenaar en de onderwijsorganisatie krijgt een gebruikersovereenkomst. De gemeente verhuurt de ruimte aan de kinderopvang.
- Optie 3: Het gebouw wordt kadastraal gesplitst. De gemeente blijft eigenaar van de kinderopvangruimte en de onderwijsorganisatie wordt eigenaar van de onderwijsruimte. De

[55] Het "Didam-arrest" en de gevolgen van de ontwikkeling voor kindcentra, RuimteOK en Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, 2025: Link.
[56] Zie Bijlage C. Begrippenlijst

gemeente heeft een economisch claimrecht voor het onderwijsdeel en verhuurt de kinderopvangruimte.
- Optie 4: De gemeente investeert alleen in de onderwijsorganisatie. De kinderopvang moet zelf een gebouw bouwen. Dit kan via een kadastrale splitsing of een campusmodel. De kinderopvang wordt eigenaar van het gebouw, vaak via erfpacht.
- Optie 5: De gebouwen komen in handen van de onderwijsorganisatie, een stichting of een coöperatie. Deze organisatie realiseert de locatie en verhuurt de ruimte aan de kinderopvang.

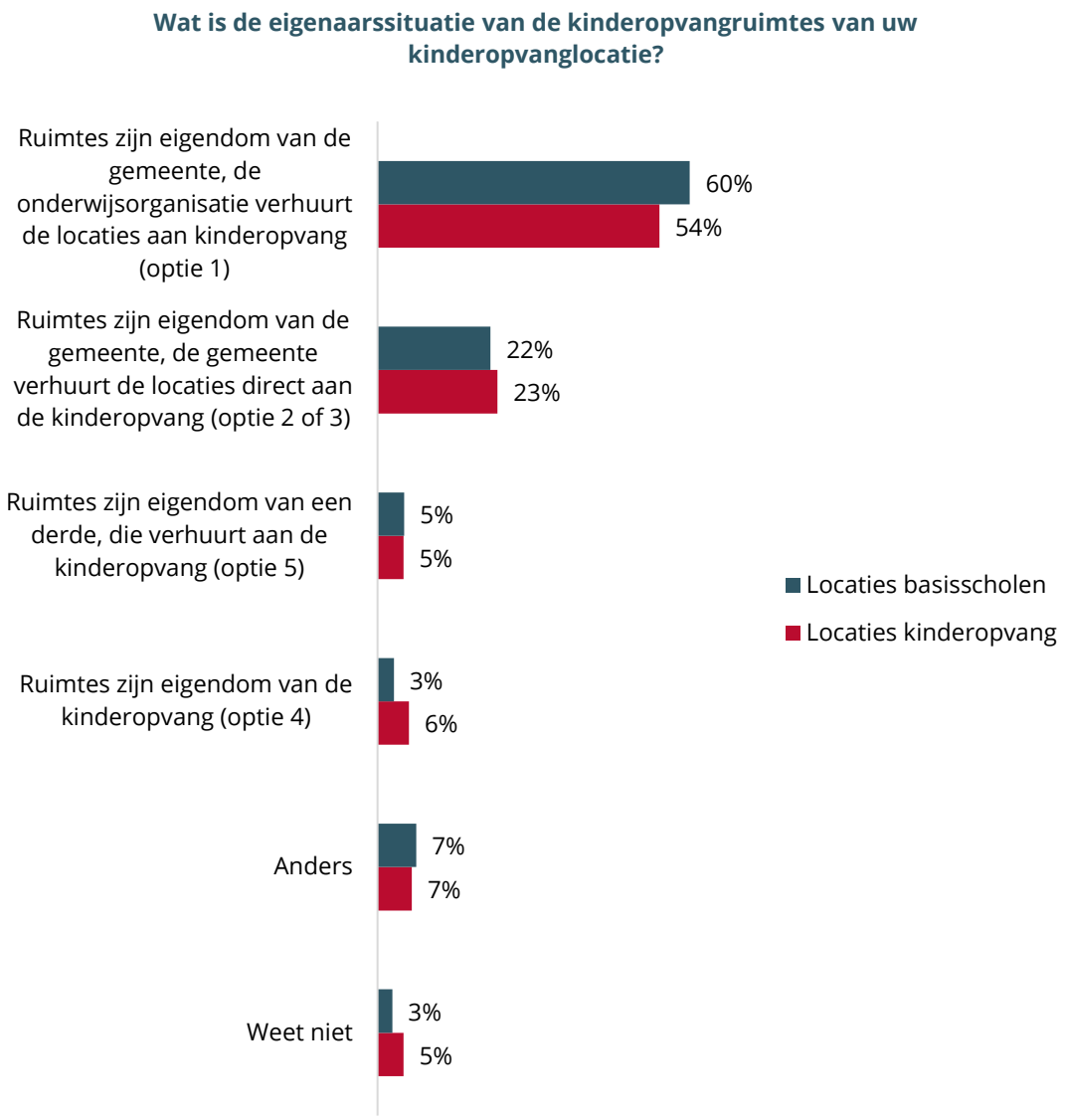
Bij de opties 2, 3 en 4 dient vanuit het Didam-arrest in ieder geval de regels omtrent aanbesteding gevolgd te worden. Steeds meer juristen en ook Ruimte-OK en het Waarborgfonds adviseren om deze regels ook toe te passen bij de opties 1 en 5. Dit vanuit zorgvuldigheid. Immers, de gemeente bekostigt de huisvesting en moet toestemming geven voor verhuur. Tevens valt het pand terug in eigendom van de gemeente bij einde van het gebruik door scholen. Voor de duidelijkheid: op basis van de huidige jurisprudentie is dit echter nu formeel nog niet het geval.

Bij de meeste locaties is de school verhuurder (opties 1 en 5), waardoor het doorlopen van een zorgvuldige procedure op dit moment geen wettelijke verplichting is

Op het moment dat onderwijs en kinderopvang een locatie gaan delen dient de gemeente, in het geval ze de directe verhuurder aan de kinderopvang is (opties 2, 3 en 4), een transparante, zorgvuldige procedure te volgen die uitwijst welke kinderopvangorganisatie in het gebouw mag huizen. Deze procedure dient objectieve, toetsbare en redelijke criteria te kennen die potentiële andere gegadigden (kinderopvangorganisaties) de mogelijkheid geven om mee te dingen. Dit is het gevolg van het Didam-arrest (uitgebreider toegelicht in het juridisch kader, bijlage B). Voor scholen is dit op moment nog geen wettelijke verplichting, echter vanuit het expertisecentrum Ruimte-OK en Waarborgfonds wordt dit ook aan scholen aanbevolen.

We vroegen de samenwerkingspartners welke situatie voor hen van toepassing was, zie Figuur 19. Hieruit blijkt dat bij het merendeel (54%-60%) van gedeelde locaties de onderwijsorganisatie de locatie verhuurt aan de KO-organisatie en de gemeente economisch claimrecht heeft (optie 1). Op basis van huidige jurisprudentie is in deze situatie een openbare procedure geen vereiste en mogen de basisscholen zelf besluiten aan wie zij verhuren (en wie dus daarmee vaak de samenwerkingspartner wordt).

In een kleiner deel van de gevallen (22%-23%) verhuurt de gemeente direct aan de KO-organisatie (optie 2 of 3). In dit geval is de gemeente sinds *Didam* verplicht een transparante en zorgvuldige procedure in te richten voor (potentiële) huurders. Ruimtes zijn niet vaak eigendom van de kinderopvangorganisatie zelf (3-6%) of van derden (5%). Afhankelijk van welke optie geldt, verschillen de implicaties voor zowel de school en de gemeente als voor de kinderopvangorganisatie.



Figuur 19. Eigenaarssituatie kinderopvangruimtes

(Formele) procedures voor partnerkeuze zijn zeldzaam, ook wanneer dit verplicht is

Sinds het Didam-arrest in 2021, is een openbare selectieprocedure een vereiste geworden op het moment dat de gemeente verhuurt aan de kinderopvang[57]. Omdat er nog geen rechtszaken zijn geweest in de situatie waarin een onderwijsorganisatie aan kinderopvang verhuurt, is het echter nog niet zeker of Didam ook in deze situatie geldt. Op basis van de resultaten in de vragenlijst zien we dat slechts 5% van de locaties waar KO van de gemeente huurt een openbare procedure gevolgd is om tot een keuze te komen voor de partner op die locatie, zie Tabel 7. Bij 37% van de locaties die van de gemeente worden gehuurd, is geen enkele selectieprocedure gevolgd. We zagen daarbij geen tussen scholen met een integrale samenwerking met de kinderopvang onder de vlag van één organisatie ten opzichte van samenwerkingen op locatie tussen losstaande organisaties. Wanneer we deze cijfers vergelijken met gevallen waarbij de onderwijsorganisatie verhuurt aan de kinderopvang zien we geen

[57] Het "Didam-arrest" en de gevolgen van de ontwikkeling voor kindcentra, RuimteOK en Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, 2025: Link.

grote verschillen. Uit de verdiepende gesprekken over dit onderwerp kwam naar voren dat lange tijd veel samenwerkingen op informele wijze tot stand kwamen. Recentelijk neemt men een professionalisering waar rondom partner keuze en de procedures die men hierbij volgt.

	Gemeente verhuurt aan kinderopvang (optie 1)	Onderwijs-organisatie verhuurt aan de kinderopvang (optie 2 of 3)	Overige situatie (4[58] en 5)	Totaal
Openbare selectieprocedure	5%	4%	2%	4%
Niet-openbare selectieprocedure	4%	8%	7%	5%
Geen selectieprocedure	37%	40%	18%	35%
Anders	9%	9%	15%	10%
Weet ik niet	46%	39%	58%	46%

Tabel 7. Selectieprocedure per huisvestingssituatie kinderopvang

Conclusie
We zien dat er tot heden opvallend weinig formele procedures gevolgd zijn, ook in de situaties waarin dit verplicht is. We zien daarin geen verschil tussen integrale samenwerking onder één vlag en samenwerkingen op locatie tussen losstaande organisaties. Het hebben van een integrale samenwerking onder één vlag vormt in die zin niet een vergroot risico op een ongelijk speelveld. Echter, dat gemeenten niet in alle gevallen, ondanks dat dit verplicht is, een openbare procedure volgen kan toetreding tot de markt voor nieuwe aanbieders bemoeilijken. Dit geeft een risico voor het gelijke speelveld op de kinderopvangmarkt. Of de huidige professionaliseringsslag op dit onderwerp er voor zorgt dat naar de toekomst de regels meer uniform worden toegepast is nog onbekend.

3.3.3 Voorrangsbeleid

De meeste scholen hanteren geen voorrangsbeleid
Scholen hebben onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om een voorrangsbeleid voor hun leerlingen te hanteren.[59] In het enquêteonderzoek zien we dat twee derde (64%) van de scholen met een vorm van samenwerking geen voorrangsbeleid heeft, zie Figuur 20. Van de scholen die wel een voorrangsbeleid hebben, geeft circa 27% voorrang wanneer de leerling naar de aangesloten kinderopvangorganisatie gaat/is gegaan. In totaal gaat dit om circa 10%[60] van het totaal aantal scholen met een vorm van samenwerking.

We zien daarbij een licht verschil tussen organisaties met integrale samenwerking onder één vlag (type 1) en organisaties die vanuit twee losstaande organisaties die samenwerken in hetzelfde gebouw (type 2). Bij organisaties met integrale samenwerking onder één vlag hanteert 42% een

[58] In de enquête hebben organisaties zonder samenwerking op locatie mogelijk ook optie 4 gekozen, we kunnen daarom niet veronderstellen dat de gemeente altijd eigenaar is geweest van het pand en daarom een openbare selectie procedure had moeten volgen.
[59] Ook sommige gemeenten hanteren voorrangsbeleid, zie link. Dit viel buiten de scope van dit onderzoek.
[60] 35 van de 357 scholen met een vorm van samenwerking in dit onderzoek.

voorrangsbeleid waarbij er voorrang is wanneer kinderen naar de aangesloten kinderopvangorganisatie gaan, bij een samenwerking op dezelfde locatie tussen twee eigenstandige organisaties is dit 35%.

Is er op uw schoollocatie sprake van een voorrangsbeleid bij de aanname van nieuwe leerlingen? Meerdere antwoorden mogelijk

Figuur 20. Voorrangbeleid school

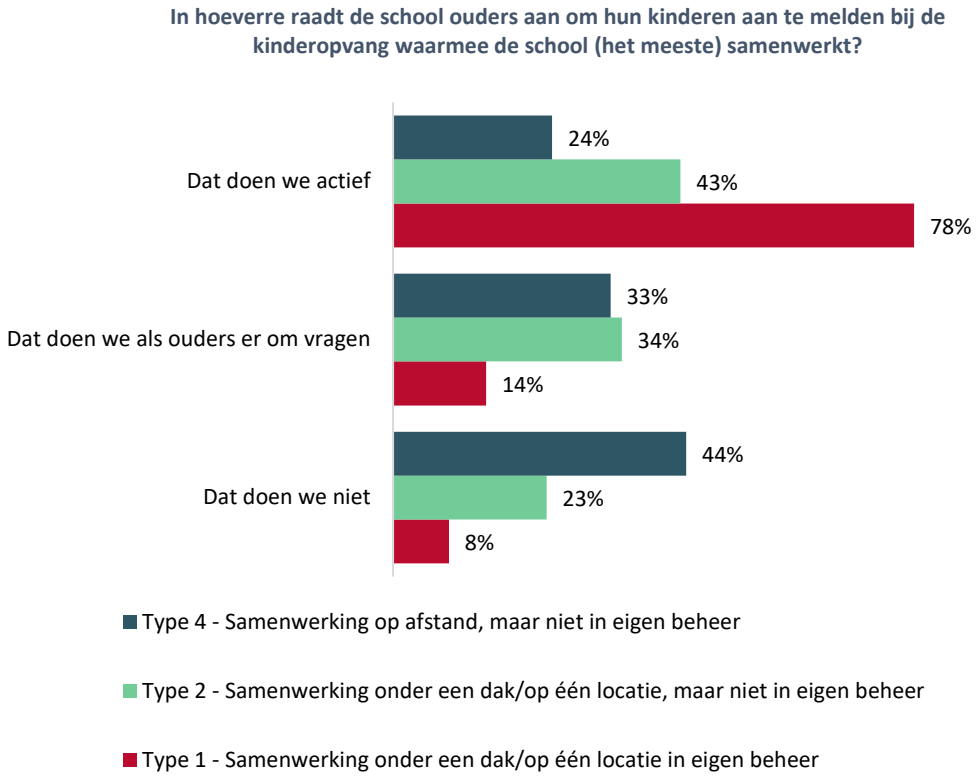
Uit het kwalitatieve onderzoek kwam naar voren dat sommige kinderopvangorganisaties zich zorgen maken over voorrangsbeleid van partijen met intensieve samenwerkingen, omdat het beeld bestaat dat dit invloed heeft op de keuzes die ouders maken voor kinderopvang. Uit het onderzoek onder ouders van kinderen die op dit moment al van BSO (incl. VSO) of dagopvang gebruik maken, blijkt dat circa 2% van ouders voorrang bij de basisschool als één van de twee belangrijkste redenen noemt voor de keuze voor de huidige kinderopvang (zie Figuur 21). Kwaliteit van de kinderopvang en de bereikbaarheid van de kinderopvang waren beiden voor respectievelijk 24% en 21% van ouders belangrijk. Onder de bredere groep ouders, waarvan niet allemaal gebruikmaken van formele kinderopvang, stond ‘de kinderopvang zorgt voor voorrang bij de inschrijving voor de basisschool' op de achtste plaats van negen belangrijke factoren bij het maken van keuzes.

Wat zijn voor u de twee belangrijkste redenen geweest om voor de huidige kinderopvang te kiezen? Maximaal twee antwoorden mogelijk
- indien gebruik van VSO, BSO of dagopvang/ kinderopvang -

Figuur 21. Belangrijkste redenen voor ouders om te kiezen voor een kinderopvangorganisatie

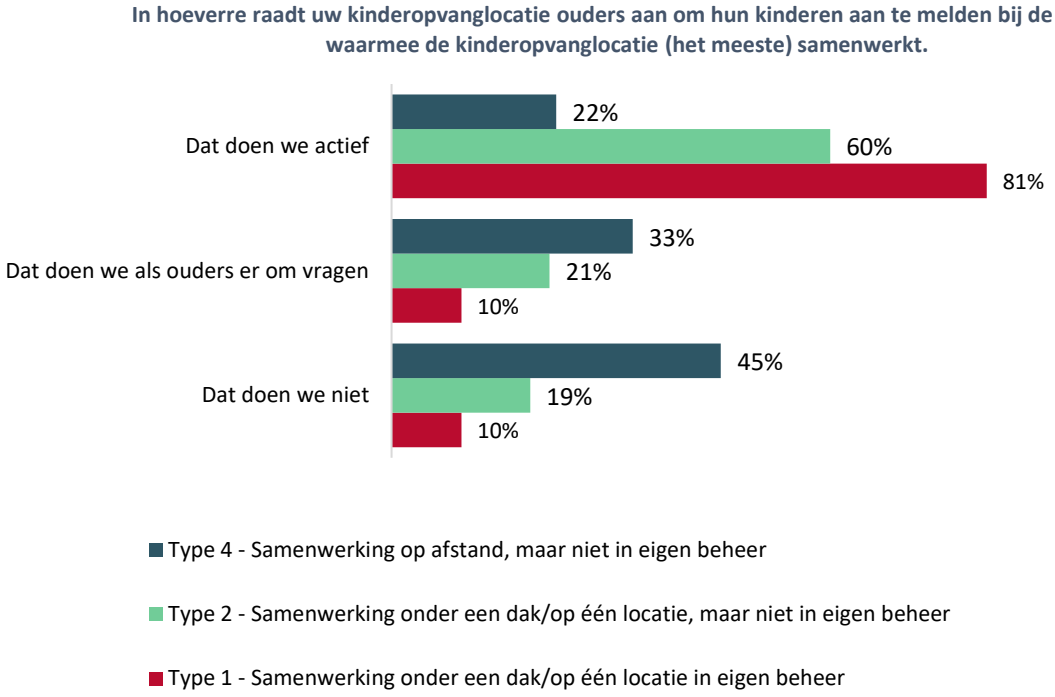
Partners raden ouders hun samenwerkingspartner actief aan

Figuur 22 en Figuur 23 tonen de mate waarin samenwerkingspartners de andere partnerorganisatie aanbevelen aan ouders. We zien dat scholen ouders actief aanraden om naar de kinderopvang van de samenwerkingspartner te gaan. Organisaties met integrale samenwerking onder één vlag doen dit het meest: 78% van deze organisaties zegt de ouder aan te raden om hun kind aan te melden bij de eigen kinderopvang. Voor andere samenwerkingen op locatie is dit 43%, en voor partijen die op afstand met elkaar samenwerken is dit 24%. Deze verschillen zijn statistisch significant.



Figuur 22. Aanraden van kinderopvangpartner door scholen

Andersom zien we dat kinderopvangorganisaties die onder één dak samenwerken met het onderwijs, of dit nu een organisatie met integrale samenwerking onder één vlag is of niet, ouders actief aanraden om naar de samenwerkende school te gaan. Bij samenwerkingen op afstand komt dit ook voor, maar duidelijk minder.



Figuur 23. Aanraden van partnerschool door kinderopvangorganisatie

Conclusie
Het voeren van voorrangsbeleid is onder bepaalde voorwaarden mogelijk. De meeste scholen hanteren geen voorrangsbeleid, en wanneer dit wel gebeurt, geldt dit slechts voor een beperkte groep. Structurele bevoordeling komt dus voor, maar slechts bij een klein aantal scholen met een samenwerking. Daarnaast blijkt uit ouderonderzoek dat voorrang bij inschrijving zelden een doorslaggevende factor is voor ouders in hun keuze. Dit suggereert dat de impact van dit type beleid op kinderopvangorganisaties beperkt is. Tegelijkertijd zien we dat zowel scholen als kinderopvangorganisaties hun samenwerkingspartners actief aanbevelen aan ouders, wat indirecte beïnvloeding binnen samenwerkingen zichtbaar maakt.

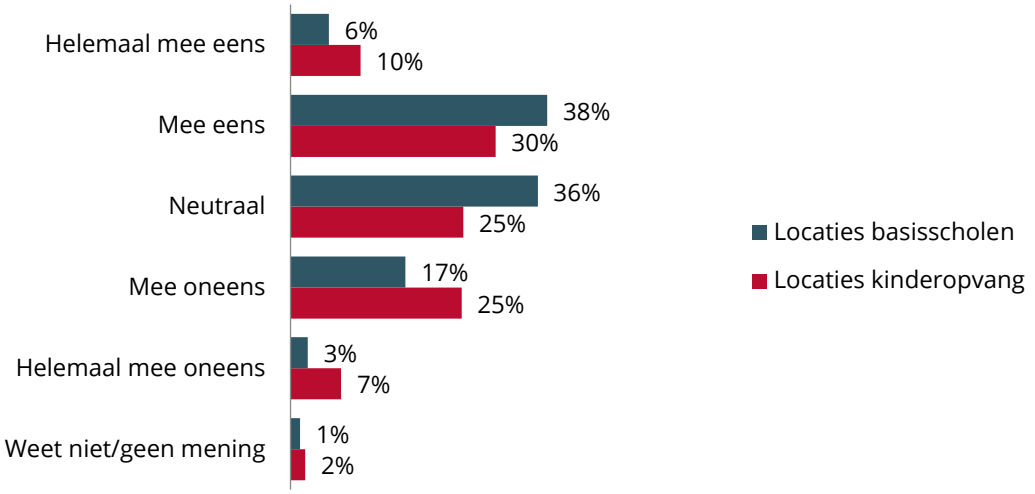
3.4 Factoren voor ervaren (on)gelijkwaardigheid

3.4.1 Ervaren (on)gelijkwaardigheid

Deze sectie beschrijft ervaren ongelijkwaardigheid tussen partijen. Dit heeft geen betrekking op een daadwerkelijk ongelijk speelveld maar wel op aspecten van ongelijkwaardigheid in de samenwerking die als onwenselijk worden beschouwd door respondenten.

Het merendeel vindt de samenwerking gelijkwaardig, maar een deel niet
De meeste respondenten uit zowel het onderwijs als de kinderopvang geven aan dat ze de samenwerking als gelijkwaardig ervaren, of neutraal, zie Figuur 24. Circa een kwart van de organisaties die samenwerkt vindt de samenwerking *niet* gelijkwaardig. Hierbij valt op dat kinderopvangorganisaties de samenwerking met het onderwijs minder vaak als gelijkwaardig ervaren dan basisscholen. Van de organisaties die de samenwerking *niet* gelijkwaardig vinden, geeft het merendeel van zowel scholen als kinderopvangorganisaties aan dat het onderwijs het overwicht heeft. Deze vraag is niet gesteld aan organisaties die niet samenwerken.

In hoeverre bent u het eens met de onderstaande stelling?
School en kinderopvang werken op een gelijkwaardige manier samen.



Figuur 24. Gelijkwaardigheid van samenwerking

In het geval van integrale samenwerking lijkt de onderwijspartner vaker de leidende rol op zich te nemen

De meeste samenwerkingspartners waarmee we spraken in de diepte-interviews geven aan dat de schooldirecteur vaak de leiding heeft over zowel het onderwijs als de kinderopvang wanneer beiden integraal samenwerken. Ook in het initiëren van de samenwerking kwam vaker naar voren dat de school de partij is die bijvoorbeeld één of meerdere kinderopvangorganisaties benaderde om een intensief samenwerkingsproces aan te gaan. Men ervaart de samenwerking soms als ongelijkwaardig, waarbij de visie van de kinderopvang minder gehoord wordt en hun inbreng beperkt blijft. Er werden in de gesprekken verschillende oorzaken genoemd. Eén kinderopvangorganisatie noemde bijvoorbeeld dat scholen vaak de grotere organisatie zijn, in de zin dat scholen vaak meer leerlingen hebben dan een kinderdagverblijf, peutergroep of buitenschoolse opvang. Een andere factor die gesprekspartners in verband brachten met de leidende rol van onderwijs, is dat de onderwijssector meer financiële stabiliteit kent ten opzichte van de kinderopvangsector. De lumpsum die scholen vanuit het rijk krijgen wordt jaarlijks bepaald, terwijl de inkomsten van kinderopvangorganisaties door het jaar heen kunnen verschillen. Daarnaast is kinderopvang conjunctuurgevoeliger dan onderwijs.[61] De stabielere financiële positie van scholen kan leiden tot een grotere zeggenschap in de besluitvorming rondom kindcentra. Ook werd in gesprekken en focusgroepen regelmatig genoemd dat er verschillen zijn tussen onderwijs- en kinderopvangpersoneel. Die verschillen komen voort uit de CAO's en regelgeving, maar ook uit het opleidingsniveau, de taken en bevoegdheden van het personeel en de cultuur. Kinderopvangmedewerkers voelen zich soms minder gewaardeerd. Tot slot kwam naar voren dat in de praktijk schooldirecteuren vaker de leiding hebben over het personeel van de kinderopvang, dan andersom.

Conclusie

Scholen en kinderopvangorganisaties kijken verschillend naar de onderlinge gelijkwaardigheid. Kinderopvang geven vaker dan scholen aan dat zij de samenwerking ongelijkwaardig vinden. Zowel kinderopvang en scholen geven daarbij aan dat scholen in dat geval de bovenliggende partij is.

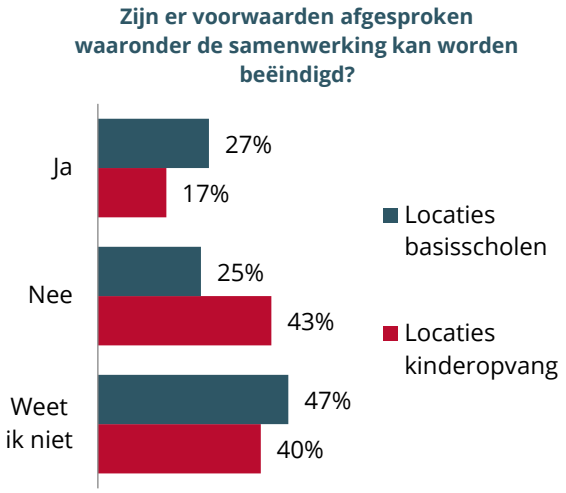
3.4.2 Invloed van huisvestingsprocedures op ervaren ongelijkwaardigheid

Eerder beschreven we dat huisvesting regelmatig een onderdeel is van de huidige samenwerkingen tussen scholen en kinderopvangorganisaties. Wanneer samenwerkingen eindigen kan dit ook impact hebben op de huisvestingsituatie van de kinderopvangorganisatie. Hieronder gaan we eerst in op de mate waarin partijen voorwaarden afspreken voor het beëindiging van samenwerking en wat voor voorwaarden dit zijn. Hoewel hierover geen wettelijke verplichtingen bestaan, kan dit invloed hebben op de ervaren (on)gelijkwaardigheid van een samenwerking. Welke invloed dit heeft bespreken we ook in deze paragraaf.

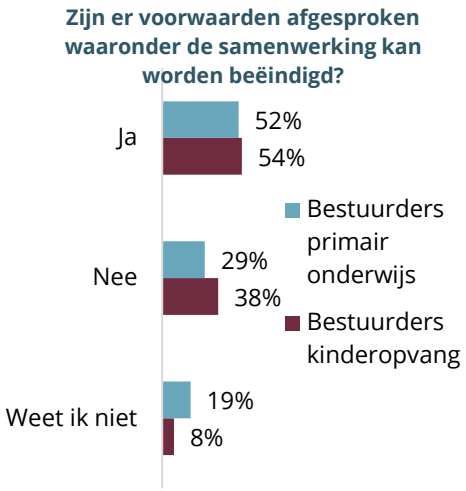
[61] Een kansrijke start voor alle kinderen : Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar, de Sociaal Economische Raad (2021).

Bij ongeveer de helft van de samenwerkingen zijn voorwaarden afgesproken voor beëindiging

We vroegen samenwerkingspartners in zowel het onderwijs als de kinderopvang naar de afspraken die ze hebben gemaakt over de voorwaarden waaronder de samenwerking kan worden beëindigd. Een groot deel van de locatieleiders van basisscholen (47%) en kinderopvanglocaties (40%) wist dit niet, zie Figuur 25. De bestuurders hadden hier een beter beeld bij. Ongeveer de helft van de bestuurders gaf aan dat ze hier afspraken over hebben gemaakt (52%-54%), terwijl ongeveer één derde geen afspraken heeft gemaakt (29%-38%), zie Figuur 25

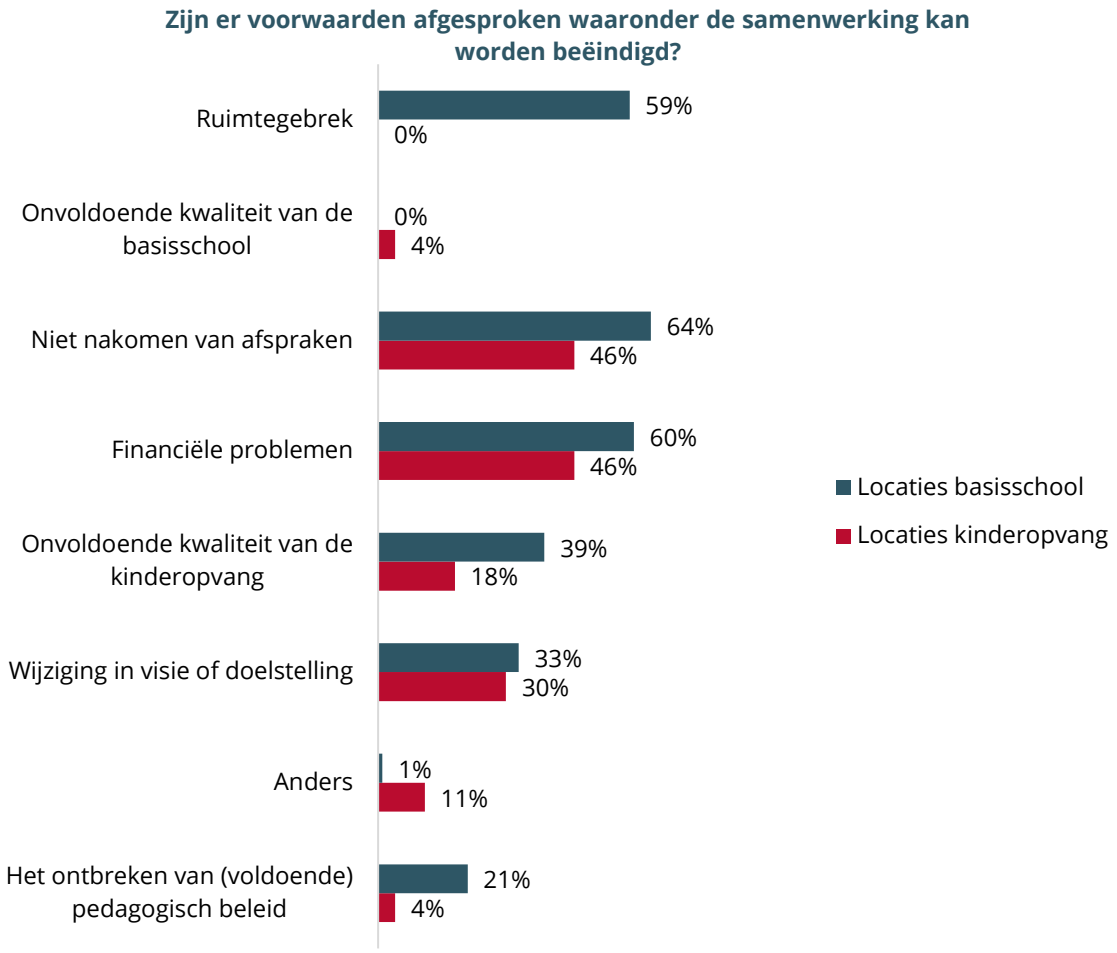


Figuur 25. Voorwaarden locatieleiders



Figuur 26. Voorwaarden bestuurders

Voor bestuurders uit zowel het onderwijs als de kinderopvang waren voorwaarden over financiële problemen en het niet nakomen van afspraken het meest voorkomend. Bij locatieleiders van basisscholen valt op dat ruimtegebrek ook een belangrijke voorwaarde kan zijn om de samenwerking te beëindigen (59%), zie Figuur 27. Voorwaarden voor beëindiging samenwerking.



Figuur 27. Voorwaarden voor beëindiging samenwerking

Bij verhuur door de school voelen sommige kinderopvangorganisaties zich wat betreft huisvesting kwetsbaar

Wanneer de kinderopvangorganisatie ruimtes huurt met een onderwijsbestemming, heeft zij wettelijk gezien beperkte bescherming tegen uitzetting[62]. Schoolbesturen zijn vaak juridisch eigenaar van schoolgebouwen en mogen, met toestemming van de gemeente, leegstaande ruimten verhuren aan bijvoorbeeld kinderopvangorganisaties. Indien de ruimten weer nodig zijn voor het onderwijs, mogen zij de huur, zonder opgave van redenen, met een minimale opzegtermijn van 1 maand beëindigen[63]. Daarnaast is het college van burgermeester en wethouders op grond van artikel 107 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) bevoegd om huisvesting te vorderen ten behoeve van een andere school, voor educatieve doeleinden, of voor culturele, maatschappelijke of recreatieve functies. Dit vorderingsrecht van de gemeente geldt ook als er sprake is van een langdurig huurcontract. In de gevallen dat er geen onderwijsbestemming voor de ruimte is, maar een maatschappelijke bestemming, gelden deze regels niet en gelden de reguliere regels uit het huurrecht.

[62] Voor de verhuur van gedeelten van gebouwen die voor onderwijs is bestemd geldt de onderwijswetgeving en de ontruimingsbescherming is in de onderwijswetgeving uitgesloten ingevolge het eerste lid van artikel 108 WPO is bij verhuur van een schoolgebouw artikel 7:230a BW immers buiten toepassing verklaard.
[63] artikel 7:230a BW

Ons onderzoek kan geen uitspraak doen over de mate waarin gemeenten lokalen terugvorderen van kinderopvang om de ruimte voor onderwijs te benutten t.o.v. de mate waarin samenwerkingen eindigen vanwege een aflopende contractduur. Vanuit gesprekken met experts op het gebied van huisvesting komt echter naar voren dat ze weinig voorbeelden kennen waarbij dit vorderingsrecht is ingezet op het moment dat de contractduur nog niet verstreken is. Op basis van het enquêteonderzoek zien we dat de afgelopen vijf jaar per jaar gemiddeld 5% van partijen gestart is met de huidige samenwerking. Dit geeft aan dat wisselingen van partnerschappen in de afgelopen vijf jaar niet hoger dan 5% is.
Desalniettemin kan deze situatie terecht als een voortdurende afhankelijkheid of kwetsbaarheid ervaren worden door kinderopvangorganisaties. Dit komt de ervaren gelijkwaardigheid van kinderopvangorganisaties ten opzichte van scholen niet ten goede.

Opvallend is dat circa 20% van organisaties aangaf dat er geen tijdsduur van het contract is opgenomen in het huurcontract (zie Figuur 39 in Bijlage B.1.9). In principe kan een contract daarmee op elk moment worden beëindigd. Dat geldt overigens ook voor tijdelijke overeenkomsten. Gedurende het casusonderzoek spraken we meerdere kinderopvangorganisaties waarbij een beëindiging van het contract heeft plaatsgevonden, onder meer door veranderend ruimtegebruik in combinatie met de afwezigheid van een afgesproken tijdsduur in het contract.

Conclusie
Gemeenten hebben, wanneer de aan kinderopvangorganisaties verhuurde ruimten een onderwijsbestemming heeft, bij wet de mogelijkheid om deze ruimten terug te vorderen. Gemeenten kunnen op ieder moment gebruikmaken van het vorderingsrecht. Ook onderwijsorganisaties die ruimte verhuren aan kinderopvangorganisaties kunnen deze ruimte terugvragen als zij deze nodig hebben voor eigen onderwijsactiviteiten met toestemming van de gemeente — mits de ruimte een onderwijsbestemming heeft. Uit dit onderzoek komt naar voren dat kinderopvangorganisaties zich hierdoor kwetsbaar voelen.

3.5 Externe factoren

Specifieke kenmerken van de lokale markt en de betrokken organisaties hebben invloed op de mate waarin de eerder besproken effecten zich voordoen. Hieronder beschrijven we een aantal van deze kenmerken die in het casusonderzoek aan bod zijn gekomen en tot verschillende hypotheses leidden. We bevestigen of ontkrachten deze hypotheses waar mogelijk aan de hand van de uitkomsten van het enquêteonderzoek.

Het is onduidelijk in welke mate de omvang van de lokale markt invloed heeft op de mate waarop effecten negatief uitpakken
In het casusonderzoek spraken we met een aantal organisaties die zich in regio's bevonden met een lage dichtheid van voorzieningen. Eén schoolbestuur gaf aan dat door het starten van een intensieve samenwerking met een kinderopvangorganisatie op meerdere locaties, het daardoor ook mogelijk was om kinderopvang te bieden in een dorpskern waar dat niet rendeert en voorheen ook geen kinderopvang was. Aan de andere kant hoorden we ook voorbeelden van organisaties die zich in nieuwbouwwijken bevinden die nog verder zullen groeien. Hier was de vraag naar kinderopvang zeer groot, waardoor eventuele negatieve effecten van samenwerking niet direct leiden tot een krimp in het marktaandeel van andere organisaties. Aangezien we in het enquêteonderzoek geen informatie

op hebben kunnen halen over het marktaandeel van concurrerende kinderopvangorganisaties, hebben we deze hypothese niet kunnen toetsen.

We vonden geen aanwijzingen dat schoolbesturen van (of met) bijzondere scholen vaker een integrale samenwerking onder één vlag aangaan

Het aangaan of zelfs het onderzoeken van een verregaande samenwerking met kinderopvangorganisaties vraagt investeringen. Publieke middelen mogen niet voor private doeleinden ingezet worden. Bijzondere scholen zijn in principe ook publiek bekostigd, maar ontvangen daarnaast vaak meer private giften dan openbare scholen. Deze private giften mogen scholen wél toewenden voor private activiteiten en kunnen ze dus gebruiken om te investeren in het opzetten van kinderopvangorganisaties of bij het onderzoeken van intensievere samenwerkingen. Uit het enquêteonderzoek bleken geen significante verschillen tussen scholen met bijzonder onderwijs en openbare scholen in de mate waarin een integrale samenwerking onder één vlag hebben.

Geen eenduidig beeld over de mate waarin de grootte van kinderopvangorganisaties samenhangt met de mogelijkheid om samen te werken

Uit de diepte-interviews met kinderopvangorganisaties kwam naar voren dat het aangaan of zelfs het onderzoeken van een verregaande samenwerking met scholen de nodige tijd en energie kost. Vanuit het casusonderzoek ontstond de hypothese daarom dat kleine kinderopvangorganisaties die minder kapitaalkrachtig zijn, en doorgaans minder in staat zijn om te investeren in of garant te staan voor huisvesting, beperkt worden in de mogelijkheden voor integrale samenwerking met grote onderwijsbesturen. Ook organisatorisch is een groot project zoals de integratie van kinderopvang en onderwijs te leiden/uit te voeren als kleine organisatie mogelijk minder goed op te brengen. Grotere kinderopvangorganisaties, die meerdere locaties en een uitgebreide staf hebben, hebben hierin een aanzienlijk voordeel. Ook blijkt uit de diepte-interviews dat grotere organisaties beter op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen op het gebied van gemeentelijk beleid. Tegelijkertijd hoorden we ook het geluid dat het voor grotere, landelijke kinderopvangorganisaties mogelijk juist lastiger is om tot intensieve samenwerking te komen omdat ze landelijk één beleid willen voeren, en soms met regiomanagers relatief ver afstaan van individuele locaties. Hierdoor ontstond de tweede hypothese dat de grotere organisaties minder samenwerken. Voor beide hypotheses zien we in het enquêteonderzoek echter geen aanwijzingen: er wordt geen verband gevonden tussen de grootte van organisaties en de mate waarin ze samenwerken met scholen.

De mate waarin organisaties for-profit of not-for-profit werken speelt mogelijk mee in de mate van samenwerking

Uit de diepte-interviews blijkt dat scholen mogelijk vaker de voorkeur geven aan kinderopvangorganisaties die een maatschappelijk profiel hebben boven meer commerciële organisaties, omdat de visie van beide organisaties dan meer op elkaar aansluit. Hoewel alle kinderopvangorganisaties zowel maatschappelijke als commerciële componenten hebben, zijn sommige nadrukkelijker maatschappelijk (not-for-profit) terwijl anderen zich meer commercieel opstellen (for-profit). In hoeverre not-for-profit organisaties vaker een samenwerking met scholen hebben dan for-profit organisaties hebben we niet onderzocht in het enquêteonderzoek.

Kinderopvangorganisaties met private equity aandelen werken mogelijk minder vaak samen met scholen

Een specifieke vorm van commerciële opvang is kinderopvang waar private equity-organisaties aandelen hebben in de organisatie. Uit de vragenlijst blijkt dat kinderopvangorganisaties met private

equity aandelen in de organisatie[64] op een aantal vlakken minder vaak samenwerken met basisscholen dan partijen zonder private equity aandelen. Zo deelt 21% van kinderopvangorganisaties met private equity een locatie met scholen waarbij ze ook intensief met de school samenwerken, ten opzichte van 50% van kinderopvangorganisaties zonder private equity. Organisaties met private equity aandelen zitten vaker (40%) op locaties waar ze het pand niet delen met een school ten opzichte van kinderopvangorganisaties zonder private equity (20%). Slechts 5% van de respondenten met private equity-aandelen in hun organisatie werkt samen met onderwijs onder één organisatie, zowel intern als extern, tegenover 13% bij organisaties zonder private equity aandelen.

Ook op het gebied van inhoudelijke samenwerking zien we verschillen. Private equity-organisaties werken minder vaak inhoudelijk samen met scholen; 38% heeft alleen contact als dat noodzakelijk is, tegenover 16% bij kinderopvangorganisaties zonder private equity. Daarnaast stemmen private equity-organisaties minder vaak structureel af over het aanbod en hebben minder vaak doorlopende ontwikkellijnen (14%) dan kinderopvangorganisaties zonder private equity (28%).

Bovenstaande cijfers laten zien dat de aanwezigheid van private equity aandelen dus verband houdt met de mate van samenwerking met het onderwijs. Of de private equity aandelen daarvoor de reden zijn, of dat deze organisaties er bewust voor kiezen niet samen te werken met het onderwijs, kunnen we niet stellen op basis van dit onderzoek. Voor bredere conclusies over verschillen in de mate van samenwerking tussen for-profit en not-for-profit organisaties, mogelijke uitsluiting van partijen en de rechtmatigheid hiervan is nader onderzoek nodig.

De manier waarop de gemeente zich opstelt kan invloed hebben op de lokale markt

Sommige gemeenten stimuleren de vorming van integrale kindcentra (IKC) actief en spelen een belangrijke rol in voorschoolse educatie (ve). Dit stimuleert de intensieve samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Daarnaast voeren sommige gemeenten een actief huisvestingsbeleid waarbij in elke nieuwe wijk een IKC wordt gerealiseerd, m.a.w. waar onderwijs en kinderopvang samen in één gebouw zijn gehuisvest. Gemeenten verschillen ook in hun bereidheid om risico's te nemen, bijvoorbeeld in de manier waarop ze de afschrijvingsperiode voor gebouwen bepalen. Een kortere afschrijvingsperiode van 20 jaar kan aanzienlijk duurder uitpakken voor de gemeente dan een langere periode van 50 jaar. Deze effecten hebben we op basis van het enquête-onderzoek niet kunnen toetsen.

Conclusie

We hebben in dit onderzoek verschillende externe factoren geïdentificeerd die van invloed kunnen zijn op de effecten van samenwerking tussen onderwijs en de kinderopvang, zoals de omvang van de lokale markt, de denominatie van schoolbesturen, de grootte en de organisatie achtergrond van kinderopvangorganisaties, en de rol van gemeenten. Een aantal van deze factoren hebben we in dit onderzoek kunnen toetsen. We vonden geen relatie tussen de denominatie van schoolbesturen en het hebben van een integrale samenwerking onder één vlag. Ook vonden we geen relatie tussen de grootte van kinderopvangorganisaties en de mate waarin ze intensieve samenwerkingen met scholen aangaan. Over eventuele verschillen in de mate van samenwerking met scholen tussen for-profit en not-for-profit organisaties kan dit onderzoek

[64] We vroegen kinderopvanglocaties of de locatie deel was van een private equity-onderneming

geen conclusies trekken. Wel zagen we dat kinderopvangorganisaties met private equity aandelen minder vaak samenwerken dan organisaties zonder private equity achtergrond.

/ 4 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is te lezen in welke vorm en mate basisscholen en kinderopvangaanbieders samenwerken, hoe deze samenwerking tot stand komt en uitgevoerd wordt. Daarbij beschrijven we welke voor- en nadelen scholen en kinderopvangaanbieders zien in de samenwerking. De resultaten uit de enquêtes, diepte-interviews en focusgroepen beantwoorden zo de deelvragen en geven op die manier een breed inzicht in de ontwikkeling en invulling van samenwerking tussen basisscholen en kinderopvang.

In de conclusie komen we terug op de drie centrale onderzoeksvragen:

- Welke **samenwerkingsvormen** tussen kinderopvang en basisscholen zijn er en **in welke mate** komen ze voor?
- Hoe **ervaren** partijen de **gelijkwaardigheid** van samenwerking?
- En in hoeverre dragen de verschillende vormen van samenwerking tussen kinderopvang en basisscholen (of aspecten van deze samenwerking), inclusief wanneer basisscholen zelf kinderopvang aanbieden, bij aan een **ongelijk speelveld** op de kinderopvangmarkt of kunnen ze daartoe bijdragen?

Op basis van de antwoorden op deze vragen en de bredere inzichten uit de voorgaande hoofdstukken doen we tot slot een aantal aanbevelingen voor het verduidelijken en verstevigen van de samenwerking tussen beide sectoren.

4.1 Stabiele samenwerking op grote schaal

De grote meerderheid van scholen en kinderopvangorganisaties werkt samen
Van alle scholen in Nederland werkt 81% samen met een kinderopvangorganisatie. Hoewel er veel meer kinderopvangorganisaties in Nederland zijn dan scholen, zien we in dit onderzoek dat ook de ruime meerderheid van kinderopvangorganisaties (75%) met één of meerdere scholen samenwerkt. De meest voorkomende vorm is daarbij samenwerking op één locatie, waarbij de school en de kinderopvanglocatie twee gescheiden entiteiten blijven. Dit is relevant, omdat veel van de vraagstukken over ongelijkwaardigheid en het ongelijk speelveld (zie verderop) juist gerelateerd zijn aan de samenwerking op één locatie.

Een klein deel van scholen is zelf een kinderopvangorganisatie gestart
Sommige integrale samenwerkingen onder één vlag zijn gestart doordat de onderwijsorganisatie gefuseerd is met een kinderopvangorganisatie (of andersom), deze overgenomen heeft (of andersom) of een eigen kinderopvang is gestart. Het aantal scholen dat een integrale samenwerking onder één vlag heeft is circa 8%. Een klein deel hiervan heeft zelf de kinderopvangorganisatie opgestart. In totaal zijn dat op dit moment 3,4% van alle scholen in Nederland.

Veelal wordt er met dezelfde partner lange tijd samengewerkt
Daarnaast kunnen we concluderen dat de meeste organisaties langere tijd met dezelfde partner samenwerken. Als er zich wisselingen in de samenwerkingspartner voordoen, is dat met name als de omstandigheden veranderen (krimp of groei in de regio) of wanneer de samenwerking niet goed bevalt. In het kwalitatieve onderzoek gaven organisaties aan dat wanneer de samenwerking goed

loopt, ze er baat bij hebben deze zo lang mogelijk te behouden. Circa 60% organisaties in het enquête onderzoek gaf aan tevreden te zijn, tegenover circa 10% die ontevreden was. Ook gaven zowel scholen als kinderopvangorganisaties in het kwalitatieve deel van het onderzoek aan bij voorkeur met een vaste partner samen te werken.

Hoewel het aantal samenwerkingen niet is toegenomen, is dat wel de verwachting
Organisaties die op dit moment geen samenwerking hebben (26% van kinderopvang en 15% van basisscholen), geven aan op termijn te willen samenwerken (59% van de kinderopvang zonder samenwerking en 78% van basisscholen zonder samenwerking). Inhoudelijke redenen is daarbij de voornaamste motivatie, maar ook het gemak voor ouders, efficiëntere manieren van werken en strategische voordelen noemden beide type organisaties het vaakst. Het is daarmee te verwachten dat de mate waarin wordt samengewerkt tussen onderwijs en kinderopvang de komende jaren verder zal toenemen. En hoewel we in dit onderzoek zien dat elk jaar nieuwe samenwerkingen starten, blijkt er in de afgelopen jaren (nog) geen structurele groei van het totaal aantal samenwerkingen.

Een klein deel van organisaties heeft geen wens om samen te werken
Circa 40% van kinderopvangorganisaties zonder samenwerking (circa 10% van alle kinderopvangorganisaties) en 22% procent van scholen zonder samenwerking (circa 3% van alle scholen) heeft geen wens om in de toekomst samen te werken. Naast verscheidene organisatorische redenen, waardoor de organisatie niet op gang komt, noemen respondenten in de enquête verschillen in (pedagogische) visie als belangrijkste inhoudelijke reden om niet samen te werken. Uit de kwalitatieve gesprekken kwam daarnaast naar voren dat partijen, zeker wanneer intensieve samenwerkingskansen zich voordoen, daar van af te zien zodat zij hun eigen identiteit behouden. Ook gaven sommige gesprekspartners aan dat samenwerken ook investeringen van tijd en middelen vraagt en dat niet altijd kosteneffectief is.

4.2 Nut en noodzaak van samenwerking wordt breed onderkend

Uit het onderzoek blijkt dat zowel basisscholen als kinderopvangorganisaties de samenwerking als wenselijk en waardevol beschouwen. De belangrijkste drijfveren voor samenwerking zijn inhoudelijke meerwaarde, de voordelen voor kinderen en ouders, en de efficiëntere afstemming tussen organisaties.

Samenwerking heeft meerwaarde voor het kind
Op basis van de enquêteresultaten en diepte-interviews komt nadrukkelijk naar voren dat samenwerking bijdraagt aan de kwaliteit van onderwijs en opvang. Organisaties ervaren dat structurele samenwerking hen helpt bij doorgaande ontwikkellijnen en het begeleiden van leerlingen.

Samenwerking heeft meerwaarde voor de ouder
Naast de voordelen voor kinderen en organisaties zelf, ervaren ook ouders positieve effecten van samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Wanneer beide voorzieningen op één locatie gehuisvest zijn, levert dit een praktisch voordeel op: de haal- en brengmomenten worden eenvoudiger en de reistijd wordt verkort. Door nauwe samenwerking kunnen scholen en kinderopvangorganisaties daarnaast een eenduidige en consistente communicatie richting ouders hanteren.

Samenwerking heeft meerwaarde voor de organisaties
Een ander belangrijk argument voor samenwerking is de structurele noodzaak om afstemming te realiseren. Kinderen maken nu eenmaal de overstap van het kinderdagverblijf (KDV) naar de basisschool en vervolgens naar de buitenschoolse opvang (BSO). Door samen te werken kunnen organisaties deze processen stroomlijnen en de continuïteit voor kinderen verbeteren. Daarnaast biedt samenwerking kansen voor efficiënter ruimtegebruik, zoals het gedeeld benutten van gebouwen.

4.3 Samenwerking is vaak positief, maar niet altijd gelijkwaardig

Het merendeel van de organisaties zijn tevreden over hun samenwerking
Dit onderzoek laat zien dat de meerderheid van alle basisscholen en kinderopvangorganisaties, zo'n 60%, tevreden is over hun samenwerking. In zulke gevallen draagt de samenwerking volgens de organisaties bij aan de uitvoering van hun visie op de ontwikkeling van het kind. Slechts een klein deel (11-12%) van de samenwerkingspartners is ontevreden. Bij samenwerkende partijen relevante informatie over kinderen vaak en op een correcte manier wordt gedeeld, zowel bij de overdracht van kinderdagopvang naar groep 1 als bij dagelijkse overdrachten. Partijen zonder samenwerking gaven vaker dan partijen met samenwerking aan dat zij nooit informatie overdragen. Dit gold zowel voor overdracht van BSO naar school (en andersom) en bij de overdracht van kinderopvang naar groep 1. Zij gaven ook vaker dan organisaties met een samenwerking aan (zeer) ontevreden zijn over de informatieoverdracht.

Vooral kinderopvangorganisaties ervaren een ongelijkwaardige positie in de samenwerking
Hoewel samenwerking tussen basisscholen en kinderopvangorganisaties over het algemeen positief wordt beoordeeld, betekent dit niet dat partijen dit automatisch als evenwichtig ervaren: de kinderopvangorganisaties die samenwerken met scholen[65] ervaren minder gelijkwaardigheid in hun samenwerking dan scholen die samenwerken met kinderopvangorganisaties. Dit wijst mogelijk op blinde vlekken bij scholen ten aanzien van de positie van hun samenwerkingspartner in de kinderopvang. Uit het onderzoek komen twee aandachtspunten rond de ervaren ongelijkwaardigheid naar voren; bij gedeelde huisvesting en verschillen tussen het personeel.

Basisscholen zijn vaak de bovenliggende partij door huisvesting en personeelsverschillen
De meerderheid van basisscholen en kinderopvangorganisaties delen een locatie. In de meeste gevallen verhuren basisscholen ruimten met een onderwijsbestemming aan de kinderopvang. In deze situatie geldt voor de kinderopvangorganisaties dat zij vroegtijdig uit de ruimtes kunnen worden gezet wanneer de ruimten voor onderwijs wordt teruggevorderd, ook wanneer het huurcontract nog niet is afgelopen. Dat creëert een ongelijke relatie. In combinatie met het gegeven dat er weinig formele afspraken worden gemaakt over (het stoppen van) de samenwerking, bevindt de kinderopvang zich vaker in een kwetsbare positie. Daarbij komt dat de onderwijsorganisatie per definitie in de positie is om het initiatief te nemen tot het kiezen van een samenwerkingspartner, als de onderwijsorganisatie optreedt als verhuurder. Waar de onderwijsorganisatie dan dus kan kiezen tussen verschillende kinderopvangorganisaties en huisvesting kan 'aanbieden', geldt dat andersom

[65] Organisaties die in de enquête aangaven *geen* samenwerking te hebben, hebben we niet gevraagd naar of ze deze als gelijkwaardig ervaren, aangezien zij geen samenwerking hadden.

niet. Daarnaast kan de gemeente, wanneer de onderwijsorganisatie juridisch eigenaar is van het pand, de aan de kinderopvangorganisatie verhuurde ruimte terugvorderen. Hierdoor voelen kinderopvangorganisaties zich kwetsbaar.

In het casusonderzoek en focusgroepen werd regelmatig een andere factor genoemd als reden voor de ervaren ongelijkwaardigheid: de verschillen tussen onderwijs- en kinderopvangpersoneel. Die verschillen komen voort uit de CAO's en regelgeving, maar ook uit het opleidingsniveau, de taken en bevoegdheden van het personeel en de cultuur. Kinderopvangmedewerkers voelen zich soms minder gewaardeerd. Ook kwam naar voren dat in de praktijk schooldirecteuren vaker de leiding hebben over het personeel van de kinderopvang, dan andersom.

4.4 In welke mate is er een ongelijk speelveld?

Naast een *ervaren* ongelijkwaardigheid in de samenwerking *tussen basisscholen en kinderopvangorganisaties*, kijkt dit onderzoek naar een ongelijk speelveld voor de kinderopvang. Om precies te zijn; of er sprake is van een ongelijk speelveld op de markt van de kinderopvangorganisaties doordat de één wel samenwerkt met een basisschool en de ander niet. Ook kijkt dit onderzoek of integrale samenwerkingen tussen onderwijs en kinderopvang onder de vlag van één organisatie voor een ongelijk speelveld zorgen. We beoordelen dit aan de hand van drie factoren die kunnen duiden op een ongelijk speelveld; in welke mate (i) samenwerkingspartners (kinderopvangvoorzieningen en basisscholen) kosten met elkaar verrekenen (en een risico op **kruissubsidiering** bestaat), (ii) of ze **gescheiden boekhouding** hanteren, en (iii) of ze **zorgvuldige procedures** doorlopen (in het geval bij samenwerking op huisvesting).

Niet alle kinderopvangorganisaties kunnen samenwerken met basisscholen, maar dat betekent niet direct dat zich een ongelijk speelveld voordoet

Hoewel in theorie elke kinderopvangorganisatie gelijke kansen heeft om een samenwerking aan te gaan met een basisschool, is de praktijk weerbarstig. Er spelen verschillende factoren een rol. Aan de ene kant spelen interne organisatorische factoren een rol; kleine organisaties beschikken bijvoorbeeld over minder uitvoeringskracht om mogelijkheden voor samenwerkingen te onderzoeken en vervolgens op te zetten. Voor grotere organisaties kan anderzijds meespelen dat zij minder flexibel zijn in het aangaan van lokale samenwerkingen. Daarnaast spelen factoren zoals een gedeelde denominatie of oriëntatie van lokale organisaties een rol, evenals bestaande langdurige samenwerkingen waar men tevreden over is en die daardoor lastig te doorbreken zijn. Tot slot, spelen ook de wensen van kinderopvangorganisaties zelf mee. Circa 40% van partijen die aangaf niet samen te werken, had hier ook geen wens toe. Zij noemden in het kwalitatieve deel van het onderzoek onder andere het willen behouden van de eigen identiteit en onoverbrugbare verschillen in pedagogische visie als redenen hiervoor.

Hieronder gaan we in op een aantal aspecten rondom verrekeningen die kinderopvangorganisaties met samenwerking in theorie meer competitief maken ten opzichte van organisaties zonder samenwerking. Ook gaan we in op de procedures die gevolgd worden bij de keuze voor de huurder bij gezamenlijke huisvesting en daarmee vaak ook de samenwerkingspartner. Bij deze aspecten is het goed om te beseffen dat de mate waarin dit voordeel geeft, afhangt van diverse factoren zoals de dynamiek in de lokale markt en andere kosten van de samenwerking (beide factoren zijn geen onderwerp van dit onderzoek).

Samenwerkende organisaties verrekenen onderling niet altijd alle kosten van samenwerking

Kinderopvangorganisaties met (intensieve) samenwerkingen op dezelfde locatie als het onderwijs, kunnen voordelen hebben ten opzichte van niet-samenwerkende kinderopvangorganisaties vanwege gedeelde kosten voor huisvesting en/of materialen. In het onderzoek keken we daarbij specifiek naar in hoeverre partijen dit soort zaken verrekenen.

Personeel vormt het grootste deel van de organisatiekosten. Van de scholen die structureel personeel uitlenen aan de kinderopvang (7% van alle scholen), geeft 67% aan dat zij deze personele inzet niet verrekenen. In totaal wordt bij 5% van de scholen in Nederland de inzet van personeel bij kinderopvang dus niet verrekend. Ook bij structureel gebruik van ruimte en materialen wordt lang niet altijd verrekend door scholen aan hun kinderopvang samenwerkingspartners. Deze cijfers geven aan dat in samenwerking tussen basisscholen en kinderopvangorganisaties kruissubsidiering kan optreden. Dat geeft een risico voor een ongelijk speelveld ten opzichte van kinderopvangorganisaties zonder samenwerking. We zagen bij de mate van verrekeningen overigens weinig verschillen tussen basisscholen met een integrale samenwerking onder één vlag t.o.v. basisscholen die een andere vorm van samenwerking hebben. Op sommige gebieden zagen we dat basisscholen met een samenwerking op locatie met een losstaande kinderopvangorganisatie minder vaak verrekenen dan basisscholen met een integrale samenwerking onder één vlag. Overigens worden de kosten door kinderopvangorganisaties aan scholen ook niet altijd doorberekend. Omdat dit onderzoek niet gericht was op de kosten van samenwerking is niet duidelijk of een financieel voordeel zich daadwerkelijk voordoet voor kinderopvangorganisaties die samenwerken met scholen.

Dat er mogelijk ook kosten voortkomen uit samenwerken met basisscholen, hoorden we uit de kwalitatieve interviews (diepte interviews en focusgroepen) en zagen we op basis van de enquêteresultaten van de locatiemanagers kinderopvang. Locatiemanagers kinderopvang gaven aan kosten regelmatig niet aan scholen door te rekenen. Hierbij was met name opvallend dat zij bij uitleen van personeel dit vaak niet verrekenen. De bevindingen lieten dus ook zien dat verrekenen een uitdaging is voor beide type organisaties.

Hoewel scholen daar niet toe verplicht zijn, zetten ze weinig transparante procedures in

Het delen van huisvesting (onder één dak) is een van de meest voorkomende onderdelen van samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs. Het is daarom des te belangrijker dat de keuze voor een verhuurder (en daarmee vaak ook samenwerkingspartner) zorgvuldig plaatsvindt. Wanneer de gemeente juridisch eigenaar is en het vastgoed direct aan de kinderopvangorganisatie verhuurt, is een openbare aanbesteding vereist op grond van het Didam-arrest. Dit moet zorgen voor een gelijk speelveld. Als de school juridisch eigenaar is (in circa 54–60% van de gevallen), geldt deze verplichting niet en is een openbare aanbesteding dus niet vereist.

Uit dit onderzoek blijkt dat slechts bij 5% van samenwerkende organisaties een openbare aanbesteding is toegepast, terwijl respondenten aangaven dat gemeenten in circa 20% van de gevallen juridisch eigenaar zijn en direct aan de kinderopvangorganisaties verhuren. Omdat gemeenten buiten scope van dit onderzoek vielen is niet duidelijk wat maakt dat er een verschil zit tussen de hoeveelheid openbare aanbestedingen die zijn toegepast, en het aantal dat mogelijk toegepast had moeten worden. Dit is een punt van aandacht voor het gelijke speelveld voor kinderopvangorganisaties.

Zoals eerder beschreven: in de meeste gevallen is het dus de school, zonder verplichting, die een samenwerkingspartner voor de gedeelde huisvesting selecteert. Juridisch gezien is in die situatie daarmee geen sprake van een ongelijk speelveld op het punt van de selectieprocedures. Wel valt op dat veel basisscholen (48%) geen (transparante) selectieprocedure hanteren bij het kiezen van een kinderopvangorganisatie. Zo kan het voor kinderopvangorganisaties lastig zijn om tussen de gevestigde orde te komen. Hoewel dit juridisch dus niet onjuist is, kan dit in de praktijk sommige kinderopvangorganisaties (bijvoorbeeld die reeds een samenwerking hebben) wel een structureel voordeel geven, terwijl andere partijen minder kans krijgen om samenwerkingen aan te gaan.

We zien op dit punt geen verschil tussen integrale samenwerkingen onder één vlag en samenwerkingen tussen losstaande organisaties. Dat wil zeggen; bij het ene type samenwerking wordt niet vaker een openbare procedure gevolgd dan bij het andere type samenwerking.

Op basis van dit onderzoek zien we geen structurele risico's van integrale samenwerking onder de vlag van één organisatie voor het gelijke speelveld van kinderopvangorganisaties

Aanleiding van dit onderzoek waren zorgen dat scholen die integraal met kinderopvang samenwerken onder de vlag van één organisatie risico geven voor een ongelijk speelveld met andere kinderopvangorganisaties (met en zonder samenwerkingen met school). Juridisch gezien mogen scholen het speelveld van kinderopvang betreden, zolang ze zich net als andere kinderopvangorganisaties aan de wet- en regelgeving[41] houden die de kwaliteit van de kinderopvang borgt. De vraag is vervolgens of er voor die integraal met kinderopvang samenwerken onder de vlag van één organisatie voordelen gelden die financieel gunstig uitpakken t.o.v. andere kinderopvangorganisaties.

Op basis van dit onderzoek concluderen we dat er geen aanwijzingen zijn dat scholen die kinderopvang starten in integrale samenwerkingen onder één vlag voor een ongelijk speelveld zorgen. We zien op de drie factoren (kruissubsidiëring, procedures en gescheiden boekhouding) namelijk geen noemenswaardige verschillen tussen integrale samenwerkingen onder één vlag en andere samenwerkende organisaties. Bovendien is dit (op dit moment) een beperkte groep scholen (3,4%). Vervolgens is de vraag of integrale samenwerkingen onder één vlag op een andere manier voordeel hebben. Hierbij keken we ook naar de mate waarin scholen voorrangsbeleid hanteren. Slechts een klein aantal van alle scholen hanteert een voorrangsbeleid, en daarvan geeft een nog kleiner aantal voorrang aan kinderen die gebruik hebben gemaakt van kinderopvang bij de samenwerkende organisatie. Ook voor ouders speelt een samenwerking met een basisschool geen doorslaggevende rol in de keuze voor de kinderopvangorganisatie. De effecten van integrale samenwerkingen onder één vlag op het marktaandeel lijken dus gering. Uit dit onderzoek blijkt er zodoende geen directe aanleiding te zijn om te veronderstellen dat de opkomst van scholen die integraal met kinderopvang samenwerken onder de vlag van één organisatie, leidt tot een ongelijk speelveld voor andere kinderopvangorganisaties.

4.5 Aanbevelingen

Dit onderzoek laat zien dat het merendeel van kinderopvangorganisaties en basisscholen met elkaar een vorm van samenwerking hebben en hier tevreden over zijn. Ook doen zich duidelijke voordelen voor deze partners voor, waarvan de belangrijkste betrekking hebben op de mate waarin ze hun visie op de ontwikkeling van het kind ten uitvoer kunnen brengen. Tegelijkertijd ervaren zowel samenwerkende partijen als niet-samenwerkende partijen ook knelpunten bij of zelfs nadelen van samenwerkingen tussen onderwijs en kinderopvang. We doen daarom aanbevelingen op basis van de bevindingen over: (i) de mate en vorm waarin scholen en kinderopvangorganisaties samenwerken, (ii) de risico's voor een ongelijk speelveld en (iii) de ervaren (on)gelijkwaardigheid in de samenwerking.

4.5.1 Aanbevelingen over samenwerkingen

Aanbeveling op stelselniveau

Stimuleer en faciliteer bredere samenwerking tussen sectoren en bevorder synergie in wet- en regelgeving

De samenwerking tussen de kinderopvangsector en het basisonderwijs is in de afgelopen jaren verder verdiept en de verwachting is dat dit alleen maar zal toenemen. Een deel van niet-samenwerkende partijen zou eveneens willen samenwerken, maar wordt hierin belemmerd door organisatorische knelpunten. Ook scholen en kinderopvangorganisaties die al wel (intensief) samenwerken lopen aan tegen knelpunten doordat ze in twee verschillende stelsels functioneren. Betrokken ministers kunnen gezamenlijk zorgen voor meer synergie in wet- en regelgeving, de bijbehorende toezichtkaders en onderliggend beleid. Dat advies is niet nieuw, maar des te urgenter om nu aan te pakken. De Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang uit 2017 onderstreepte in haar adviezen het potentieel voor verdere integratie en pleitte onder meer voor het mogelijke maken van ontwikkel- en leercentra in wetgeving en het uitvoeren van gezamenlijk toezicht bij geïntegreerde instellingen. Dat vormt een mooi startpunt voor de nodige synergie.

Benut een eventuele aankomende stelselwijziging om samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te versterken en knelpunten aan te pakken

Mogelijk vindt binnen afzienbare tijd een majeure financieringswijziging plaats in de kinderopvang. Dit biedt kansen om bovenstaande aandachtspunten aan te pakken. Daarnaast biedt het herzien van de financiering van de kinderopvang het ministerie van SZW (in samenwerking met OCW) gelegenheid om nieuwe eisen aan de markt te stellen. Dit creëert ruimte om de randvoorwaarden voor samenwerking en professionalisering te verbeteren, en ook om heldere en uniforme richtlijnen op te stellen voor financiële verrekeningen.

4.5.2 Aanbevelingen over het waarborgen van een gelijk speelveld

Aanbeveling op stelselniveau

Zorg voor verduidelijking van verrekeningspraktijken door heldere richtlijnen op te stellen

Ondanks de beschikbaarheid van verschillende handreikingen blijkt uit dit onderzoek dat een deel van organisaties verrekeningen van verschillende gedeelde zaken zoals personeel, ruimten, en materialen als een grijs gebied ziet. Dit leidt in de praktijk niet alleen tot verschillen in werkwijzen van verrekeningen, maar ook in de mate waarin partijen verschillende kosten verrekenen en daarmee

potentieel tot financiële voordelen ten opzichte van partijen zonder samenwerking. De ministeries kunnen dit verduidelijken naar voorbeeld van de notities Helderheid in het middelbaar beroeps[66] - en hoger onderwijs[67], met eenduidige richtlijnen over wat acceptabel is bij het scheiden van publieke en private middelen (en dus ook het verreken hiervan) voor onderwijsinstellingen binnen het primair onderwijs. In het onderzoek kwam ook naar voren dat fiscale knelpunten rondom de btw, mogelijk een rol spelen rondom het (beperkt) verrekenen van kosten. Het creëren van structurele, werkbare btw-regelingen en/of gunstige fiscale constructies (zoals ook aanbevolen door de Taskforce, 2017) kan een positieve bijdrage leveren aan de mate waarin partijen verrekenen.

Aanbevelingen op niveau van gemeenten

Benut de verplichte openbare selectieprocedures voor het stimuleren van inhoudelijk sterke samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs

Na de uitspraak van het Didam-arrest zijn gemeenten, in het geval ze directe verhuurder zijn aan kinderopvangorganisaties, verplicht om bij de keuze voor een nieuwe kinderopvangpartij in een gebouw een openbare aanbestedingsprocedure te starten. Uit dit onderzoek blijkt dat dit niet altijd gebeurt (zie hoofdstuk 3 pagina 55). Voorbeelden uit andere sectoren laten zien dat openbare aanbestedingen niet zondermeer positieve effecten hebben op samenwerkingen. We adviseren gemeenten daarom om in afstemming met scholen en kinderopvangorganisaties na te denken over hoe ze de procedure zo kunnen inrichten dat er een inhoudelijk gedreven samenwerking met een duidelijke meerwaarde voor kinderen, uit kan ontstaan. De bestaande, verplichte overlegstructuur van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) kan hiervoor worden benut. Ook adviseren we hen om na te denken over welke aanbestedingstermijnen het meest bijdragen aan de ontwikkeling van het kind. Wanneer een samenwerking goed loopt, zou het aflopen van de aanbesteding niet de voornaamste motivatie moeten zijn voor het opnieuw aanbesteden.

Aanbevelingen op organisatie en sectorniveau

Onderwijs

Scholen streef naar transparante en deugdelijke selectieprocedures bij het kiezen van een samenwerkingspartner

Wanneer scholen en kinderopvang huisvesting delen is de school regelmatig verhurende partij. In deze situatie zijn scholen niet verplicht om enige procedures te volgen bij het kiezen van een samenwerkingspartner op locatie. Desalniettemin bevelen we scholen aan om dit wel te doen. Een transparante en deugdelijk selectieprocedures draagt bij aan gelijkwaardigere samenwerking en speelveld, doordat de selectie transparanter en toegankelijker wordt voor potentiële partners. Dergelijke selectieprocedures kunnen ook uitdagingen met zich meebrengen. Transparante processen vergen vaak meer tijd en maken het moeilijker om subjectieve, maar cruciale factoren – zoals gedeelde visies, waarden en relationele aspecten die essentieel zijn voor een succesvolle samenwerking – goed mee te wegen. Maar, wanneer organisaties dit wel doen, creëren ze ook de mogelijkheden uit meer verschillende, kwalitatief hoogstaande partners te kiezen. Door expliciet te communiceren welke objectieve en subjectieve criteria meespelen in de beoordeling van partijen, vergemakkelijkt dit het contractmanagement en het afspreken van de voorwaarden van samenwerking.

[66] Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, bijlage bij Kamerstukken 2004/05, 28 248, nr. 72
[67] Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs bijlage bij Kamerstukken II 2003-2004, 28 817, nr. 5

Voor beide sectoren

Heb als organisatie je verrekenpraktijken op orde

Hoewel een verduidelijking rondom verrekeningen wenselijk is vanuit de stelselpartijen, hebben kinderopvangorganisaties en scholen allebei een rol in het op een nette manier verrekenen van gedeelde kosten of inzet van elkaars middelen. Op dit moment gebeurt dat te weinig. Er zijn verschillende handreikingen beschikbaar over diverse rekenmodellen om te verrekenen. De verschillende brancheorganisaties kinderopvang en de sectorraad primair onderwijs kunnen een voortrekkersrol innemen door deze opnieuw onder de aandacht te brengen.

4.5.3 Aanbevelingen over het versterken van de gelijkwaardigheid

Aanbeveling op stelselniveau

Versterk wederzijds begrip en samenwerking door het verankeren van kennis over de rollen en verantwoordelijkheden van de andere sector in de opleidingen

De organisaties waar samenwerking soepel en succesvol verloopt worden gekenmerkt door wederzijdse erkenning van elkaars professies. Dit onderstreept het belang van een beter begrip van elkaars rollen en verantwoordelijkheden. We adviseren om de samenwerking tussen beide sectoren, met de daarvoor benodigde vaardigheden (bijvoorbeeld het deelnemen aan een interdisciplinair overleg) structureel te verankeren in zowel de opleiding tot pedagogische medewerkers, als van onderwijsondersteunend personeel en docenten. Door toekomstige professionals bewust te maken van de functies, competenties en meerwaarde van de andere sector, kan al vroeg in de opleiding een basis worden gelegd voor effectieve samenwerking in de praktijk. Dit draagt niet alleen bij aan betere onderlinge afstemming en waardering, maar versterkt ook de kwaliteit van het werk in beide sectoren.

Aanbevelingen op niveau van gemeenten

Heb ook als gemeente aandacht voor een gelijkwaardige positie voor de kinderopvang

Gemeenten spelen vanuit hun huisvestingsverantwoordelijkheid tegenover scholen en hun rol in het bevorderen van kansengelijkheid een cruciale rol in de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Ze kunnen vanuit die rol bijdragen aan meer gelijkwaardige positie in die samenwerking voor kinderopvang. Dit begint bij een integrale visie op de rol van kinderopvang in de ontwikkeling van kinderen. Betrek kinderopvangorganisaties structureel bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, bijvoorbeeld binnen de Lokale Educatieve Agenda (LEA), samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs, het opstellen van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en andere strategische beleidsontwikkelingen. Dit betekent niet dat ze bij elk overleg aanwezig moeten zijn, maar wel dat hun inbreng consequent wordt meegenomen en serieus wordt gewogen. Een brede vertegenwoordiging van kinderopvangorganisaties binnen de gemeente helpt hierbij. Door de kinderopvang een vaste positie te geven in deze samenwerkingsverbanden en beleidsstructuren, ontstaat een meer gelijkwaardig verhouding tussen onderwijs en kinderopvang. Dit draagt bij aan meer samenhangend beleid en aan een sterkere samenwerking tussen beide sectoren, wat weer gunstig is voor de ontwikkeling van kinderen

Aanbevelingen op organisatie en sectorniveau

Voor beide sectoren

Maak het opstellen van 'huwelijkse voorwaarden' standaardpraktijk bij nieuwe samenwerkingen

Uit dit onderzoek blijkt dat samenwerkingspartners lang niet altijd expliciete afspraken maken over de duur van de samenwerking, huurtermijnen, en de voorwaarden die gelden bij beëindiging van de samenwerking. Het ontbreken van zulke afspraken kan bij het beëindigen van de samenwerking leiden tot onduidelijkheid, scheve verhoudingen of zelfs conflictsituaties, met name als het gaat om (investeringen in) huisvesting, personeel en gebruik van gedeelde voorzieningen.

Daarom bevelen we aan om het opstellen van zogeheten 'huwelijkse voorwaarden' standaard te maken bij het aangaan van nieuwe samenwerkingen. Dit zijn concrete afspraken over wat er gebeurt bij een eventuele beëindiging van de samenwerking. Denk daarbij aan afspraken over investeringen in activa, contracten met ouders en personeel. Het geeft beide partijen duidelijkheid, beschermt belangen en vergroot de gelijkwaardigheid binnen de samenwerking.
Momenteel ontwikkelen de brancheverenigingen voor kinderopvang, onderwijs en gemeenten gezamenlijk bouwstenen voor zulke voorwaarden. Gebruik deze als uitgangspunt om – bij voorkeur samen met de gemeente – vooraf de juiste randvoorwaarden vast te leggen. Zo wordt het einde van een samenwerking, als het zover komt, net zo zorgvuldig geregeld als het begin ervan, en wordt de gelijkwaardigheid binnen de samenwerking formeel geborgd.

Zorg als scholen voor een meer gelijkwaardige relatie met kinderopvang

Naast bovenstaande maatregelen die gaan over meer gelijkwaardigheid in formele zin, is er ook nog ruimte om gelijkwaardigheid in de relatie op de werkvloer te verbeteren. Plan gezamenlijke overlegmomenten, organiseer informele (kennismakings)bijeenkomsten en creëer als directie een cultuur waarin je met waardering over elkaars professie spreekt. Ook gezamenlijke scholing of intervisie kan bijdragen aan wederzijds begrip en samenwerking. Zo kunnen medewerkers van beide organisaties elkaar leren kennen, inzicht krijgen in elkaars werkwijze en elkaars expertise beter benutten. Dit draagt bij aan een hechtere samenwerking tussen scholen en kinderopvang, wat uiteindelijk ten goede komt aan de ontwikkeling van kinderen.

/ A Onderzoeksverantwoording

Deze bijlage geeft de respons en nauwkeurigheidsmarges weer, bevat de achtergrondkenmerken van de steekproef, en bespreekt de representativiteit van de steekproef voor de kenmerken waarvan de populatiewaarden bekend zijn.

A.1 Respons en nauwkeurigheidsmarges

Binnen dit onderzoek zijn vragenlijst uitgezet binnen vijf type respondentgroepen. De tabel hieronder geeft de respons per doelgroep weer. De response voor schoolleiders en locatieleiders is voldoende groot om nauwkeurige (zie tabel A2) landelijk geldende uitspraken te doen

Type respondenten	Aantal respondenten	Bijzonderheden
Schoolleiders PO	435	
Locatieleiders KO	582	Onder andere door SZW via een nieuwsbrief verder onder de aandacht gebracht
Bestuurders PO	95	
Centrale opvang KO	97	Via nieuwsbrieven van de brancheorganisaties breder onder de aandacht gebracht
Ouders/verzorgers met een kind van 0 - 7 jaar	400	

Tabel A1. Informatie over respondenten vragenlijsten

Met de respons is het, binnen bepaalde nauwkeurigheidsmarges, uitspraken te doen voor de gehele populatie.

Tabel A2 geeft als voorbeeld inzicht in nauwkeurigheidsmarges waarbij rekening gehouden moet worden bij de interpretatie. Als voorbeeld nemen we de schoolleiders in het basisonderwijs.

Als gevolg van non-respons heeft niet de gehele populatie aan het onderzoek deelgenomen. Hierdoor moet er bij de interpretatie van de resultaten rekening worden gehouden met nauwkeurigheidsmarges. De nauwkeurigheidsmarges worden bepaald door:

- Het totaal schoolleiders in het reguliere basisonderwijs (circa 6.500).
- De netto-respons (435 schoolleiders die de vragenlijst hebben ingevuld).
- Het gevonden percentage (de uitkomst).
- Het betrouwbaarheidsniveau (in dit geval wordt een betrouwbaarheidsniveau van 95% aangehouden, wat inhoudt dat er een kans van 95% is dat de schattingen correct zijn).

In de onderstaande tabel is weergegeven met welke marges rond de uitkomsten/resultaten rekening gehouden moet worden (uitgaande van de eerder genoemde uitgangspunten en dat de netto-respons representatief is voor de gehele populatie; zie A3. Representativiteit steekproef).

Netto-respons	Uitkomst 50%-50%	Uitkomst 75%-25%	Uitkomst 90%-10%
200	6,8%	5,9%	4,1%
300	5,5%	4,8%	3,3%
435 (de respons van het onderzoek)	4,5%	3,9%	2,7%
500	4,2%	3,6%	2,5%

Tabel A2. Overzicht van de nauwkeurigheidsmarges met daarin de steekproef met schoolleiders ter illustratie.

Toelichting op de tabel
Ter illustratie voor de vragenlijst onder schoolleiders. Voor de netto-respons van n = 435 schoolleiders dient er bij een uitkomst van bijvoorbeeld '90% van de respondenten vindt samenwerking belangrijk en 10% niet' rekening mee te worden gehouden dat de werkelijke percentages zullen liggen tussen:

- Vindt samenwerking belangrijk: 87,3% (90% -/- 2,7%) en 92,7% (90% + 2,7%);
- Vindt samenwerking niet belangrijk: 7,3 (10% -/- 2,7%) en 12,7% (10% + 2,7%).

A.2 Achtergrond kenmerken scholen en kinderopvangorganisaties

We tonen hieronder per doelgroep de belangrijkste achtergrondkenmerken. Waar bekend, zijn de populatie waarden opgenomen in de tabellen.

A.2.1 Schoolleiders

Aantal leerlingen	Respons		Populatie
	Aantal	*Percentage*	*Percentage*
200 leerlingen of minder	204	47%	56%
201 leerlingen of meer	231	53%	44%
Totaal	435	100%	100%

Vakantieregio	Respons		Populatie
	Aantal	*Percentage*	*Percentage*
Noord	175	40%	40%
Midden	132	30%	30%
Zuid	128	29%	30%
Totaal	435	100%	100%

Denominatie	Respons		Populatie
	Aantal	*Percentage*	*Percentage*
Openbaar	164	38%	35%
(Rooms) Katholiek	136	31%	28%

Protestants-christelijk	95	22%	24%
Overig	40	9%	13%
Totaal	435	100%	100%

Schoolleiders die de vragenlijst hebben ingevuld lijken iets vaker van scholen me meer dan 200 leerlingen afkomstig zijn in vergelijking met de gehele populatie, de afwijking is iets groter dan de %5 procent foutmarge. Voor vakantieregio en denominatie vallen afwijkingen binnen de 5% foutmarge, de steekproef is hierop representatief.

A.2.2 Schoolbesturen

Vakantieregio	Respons		Populatie
	Aantal	*Percentage*	*Percentage*
Noord	35	37%	40%
Midden	32	34%	30%
Zuid	28	29%	30%
Totaal	95	100%	100%

Aantal scholen onder bestuur	Respons	
	Aantal	*Percentage*
Eén schoollocatie	12	13%
Meerdere basisscholen/locaties	83	87%
Totaal	95	100%

Vanwege de relatief geringe omvang van deze steekproef (n=95) doen we op basis van de steekproef onder schoolbesturen geen uitspraken over de omvang van samenwerkingen of andere cijfers die naar een landelijk beeld vertalen. We zien dat schoolbesturen een goede afspiegeling vormen van de vakantieregio's.

A.2.3 Kinderopvanglocatiemanagers

Provincie	Respons		Populatie
	Aantal	*Percentage*	*Percentage*
Drenthe	24	4%	4%
Flevoland	12	2%	2%
Friesland	24	4%	5%
Gelderland	56	10%	12%
Groningen	19	3%	3%
Limburg	27	5%	5%
Noord-Brabant	105	18%	14%
Noord-Holland	87	15%	16%
Overijssel	37	6%	7%
Utrecht	43	7%	8%
Zuid-Holland	133	23%	21%

Zeeland	15	3%	3%
Totaal	582	100%	100%

Type kinderopvang	**Respons**	
(meerdere typen)	*Aantal*	*Percentage**
BSO (4-12 jaar)	408	70%
Kinderdagverblijf (0 tot 4 jaar, incl. alleen peuteropvang)	503	86%
Anders	21	4%

*Organisaties kunnen meerdere type kinderopvang aanbieden, percentages tellen daarom niet op naar 100%.

In de bovenstaande tabel zien we dat 70% van de organisaties uit de steekproef BSO aanbiedt, maar dat een nog groter deel van kinderopvangorganisaties kinderdagverblijf aanbiedt. Omdat organisaties meerdere vormen van kinderopvang kunnen aanbieden tellen de aantallen niet op tot 100% Beide type kinderopvang waren daarmee goed vertegenwoordigd in de steekproef.

Voorschoolse Educatie aangeboden?	**Respons**		**Populatie waarde uit 2019***
	Aantal	*Percentage*	*Percentage*
Ja	344	59%	33%
Nee	238	41%	67%
Totaal	582	100%	100%

*Binnen dit onderzoek waren geen landelijke percentages bekend van organisaties die in 2024 VE aanboden.

Van de steekproef biedt 59% van de organisaties Voorschoolse educatie aan. Dit lijkt lager ten opzichte van de populatie waarde in 2019. Binnen dit onderzoek waren geen landelijke percentages bekend van organisaties die in 2024 VE aanboden. Het is mogelijk dat de huidige populatiewaarden hoger of lager liggen dan in 2019. We kunnen de representativiteit hierdoor niet op beoordelen.

Aantal kindplaatsen	**Respons**	
	Aantal	*Percentage*
1-50	196	34%
51-100	231	40%
101 of meer	155	27%
Totaal	582	100%

We zien dat in de steekproef verschillende type grootte organisaties (op basis van kindplaatsen) vertegenwoordigd zijn. Binnen het huidige onderzoek waren geen cijfers beschikbaar over het landelijke percentage organisaties met verschillende grootten (op basis van kindplaatsen) in 2024.

Rechtsvorm	**Respons**	
	Aantal	*Percentage*
Besloten Vennootschap (BV)	185	32%
Stichting	223	38%
Eenmanszaak	29	5%

Vennootschap Onder Firma (VOF)	17	3%
Anders	6	1%
Weet niet	122	21%
Totaal	582	100%

We vroegen organisaties in de steekproef wat voor type rechtsvorm zij hebben. Binnen dit onderzoek waren geen cijfers beschikbaar over het landelijke percentage locaties met verschillende rechtsvormen in 2024. De tabel toont dat Besloten Vennootschappen (BV) en Stichtingen in vergelijkbare mate vertegenwoordigd waren in de steekproef. We vroegen daarnaast aan locaties of de kinderopvanglocatie deel was van een private equity onderneming. 7% van locatiemanagers (n=43) gaf aan dat dit het geval was, maar circa 37% gaf aan dit niet te weten. Binnen dit onderzoek waren geen cijfers beschikbaar over he landelijke percentage locaties die deel zijn van een private equity onderneming.

A.2.4 Kinderopvangbesturen

Aantal locaties onder bestuur	Respons	
	Aantal	*Percentage*
Eén locatie	5	5%
Meerdere locaties	92	95%
Totaal	97	100%

Provincie	Respons		Populatie
	Aantal	*Percentage*	*Percentage*
Drenthe	4	4%	4%
Flevoland	2	2%	2%
Friesland	5	5%	5%
Gelderland	10	10%	12%
Groningen	4	4%	3%
Limburg	4	4%	5%
Noord-Brabant	12	12%	14%
Noord-Holland	19	20%	16%
Overijssel	6	6%	7%
Utrecht	8	8%	8%
Zuid-Holland	20	21%	21%
Zeeland	3	3%	3%
Totaal	97	100%	100%

Rechtsvorm	Respons	
	Aantal	*Percentage*
Besloten Vennootschap (BV)	26	27%
Stichting	67	69%
Eenmanszaak	2	2%
Vennootschap Onder Firma (VOF)	1	1%

Anders	1	1%
Totaal	97	100%

Vanwege de relatief geringe omvang van deze steekproef (n=97) doen we op basis van de steekproef onder kinderopvangbesturen geen uitspraken over de omvang van samenwerkingen of andere cijfers die naar een landelijk beeld vertalen. We zien dat met name de grotere besturen met meerdere locaties en besturen van stichtingen op de enquête hebben gereageerd. Binnen dit onderzoek waren voor beide kenmerken geen populatie gegevens in najaar 2024 beschikbaar. De herkomst van bestuurders uit de verschillende provincies weerspiegelt wat op basis van de populatie verwacht zou mogen worden.

A.2.5 Ouders

Provincie	Respons		Populatie
	Aantal	*Percentage*	*Percentage*
Drenthe	15	4%	3%
Flevoland	12	3%	2%
Friesland	19	5%	4%
Gelderland	62	16%	12%
Groningen	14	4%	3%
Limburg	19	5%	6%
Noord-Brabant	52	13%	15%
Noord-Holland	67	17%	7%
Overijssel	19	5%	7%
Utrecht	31	8%	8%
Zuid-Holland	79	20%	21%
Zeeland	11	3%	2%
	400	100%	100%

Opleiding	Respons		Populatie
	Aantal	*Percentage*	*Percentage*
Laag	101	25%	23%
Midden	175	44%	48%
Hoog	124	31%	29%
	400	100%	100%

We zien dat de herkomst van ouders in de steekproef uit de verschillende provincies, afgezien van de provincie Noord-Holland, weerspiegelt wat op basis van de populatie verwacht zou mogen worden. Wat betreft opleidingsniveau zien we een afspiegeling die op basis van de populatie verwacht zou mogen worden.

A.3 Representativiteit steekproef

Scholen en schoolbesturen

Voor de toetsing van de representativiteit van de respons van de schoolleiders hebben we een vergelijking gemaakt tussen de respons en de populatie (alle scholen). De afwijkingen tussen de

respons en de populatie is op de kenmerken vakantieregio (noord, midden en zuid) en denominatie (openbaar, katholiek, etc) binnen een marge van 5%.

Voor het schoolbestuur hebben we de representativiteit beoordeeld op basis van de vakantieregio. Ook hier vallen de verschillen tussen de respons en de populatie binnen een grens van 5%. Omdat onder een schoolbestuur scholen met meerdere denominaties kunnen vallen kunnen we hiervoor geen directe vergelijking maken voor de representativiteit.

Kinderopvang en bestuur
Er waren binnen het huidige onderzoek geen recente populatie waarden beschikbaar over de grootte van organisaties en rechtsvormen. We hebben de respons van de locaties van de kinderopvang is getoetst op representativiteit op basis van de provincie. Het verschil tussen de respons en de populatie is maximaal 4%. Dit geldt ook voor het bestuur van de kinderopvang.

Ouders
De representativiteit van de ouders van kinderen is beoordeeld op provincie en hoogst afgeronde opleiding (3 niveaus: laag, midden, hoog). De verschillen tussen de respons en de populatie zijn op deze kenmerken 4% of minder.

/ B Samenwerking in de praktijk

Tabel 8. Intensiteiten van samenwerking op verschillende gebieden

	Huisvesting	***Bestuurlijke samenwerking***	***(Pedagogische) visie en beleid***	***Inhoudelijk aanbod***	***Personeel en organisatie***
Geen samen werking	Mijn schoollocatie deelt geen locatie met een kinderopvangorganisatie en werkt niet of nauwelijks samen met kinderopvang	De kinderopvangorganisatie en de school zijn twee aparte organisaties zonder bestuurlijke samenwerking.	Er is nooit samenwerking: iedere partner heeft een eigen visie	Er is geen inhoudelijke samenwerking, er is alleen contact als dit hoognodig is	Er is nooit samenwerking: medewerkers spreken elkaar nauwelijks
Ad hoc samen werking	Mijn schoollocatie deelt geen locatie met een kinderopvangorganisatie, maar werkt wel samen met een of meerdere kinderop	De kinderopvangorganisatie en de school zijn twee aparte organisaties die basaal samenwerken, maar geen formele samenwer	Er is af en toe samenwerking: partners kennen elkaars visie, maar stemmen niet af	Er is geen afstemming over het aanbod, maar er is wel incidentele samenwerking als het gaat om gezamenlijke activiteiten	Er is af en toe samenwerking: medewerkers kennen elkaar en stemmen met elkaar af
Inciden tele samen werking	Mijn schoollocatie deelt een locatie/gebouw met een kinderopvangorganisatie, maar werkt hier niet of nauwelijks mee same	De kinderopvangorganisatie en de school zijn twee aparte organisaties, maar hebben een samenwerkingsovereenkomst.	Er is geregeld samenwerking: er is een gezamenlijke visie opgesteld, die bij partners anders kan uitwerken	De school en kinderopvang hebben gedeeltelijk een gezamenlijk aanbod en gedeeltelijk een eigen aanbod	Er is geregeld samenwerking: medewerkers spreken elkaar structureel
Structu rele samen werking	Mijn schoollocatie deelt een locatie/gebouw met een kinderopvangorganisatie en werkt hier (redelijk) intensief mee samen	De kinderopvangorganisatie en de school opereren aan de buitenkant als één organisatie, maar zijn intern gescheiden (b	Redelijk intensief: er is een gezamenlijke visie met draagvalk op de werkvloer	Er is structurele afstemming over het aanbod en er zijn doorlopende ontwikkellijnen voor de kinderen (kinderopvang en school)	Redelijk intensief: medewerkers opereren als één team (maar hebben eigen werkgever)
Geïnteg reerde samen werking		Kinderopvang en onderwijs vallen volledig onder één organisatie, zowel extern als intern.	Zeer intensief: gezamenlijke visie en pedagogisch beleid is leidend voor de organisatie	Er is een integraal arrangement van onderwijs en opvang (voorbeeld: onderwijs en kinderopvangactiviteiten worden geduren	Zeer intensief: medewerkers zijn bij dezelfde organisatie in dienst

B.1 Samenwerking in de praktijk

In deze paragraaf schetsen we hoe samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs in de praktijk vorm krijgen. We gaan in op verschillende aspecten van samenwerking, te weten:

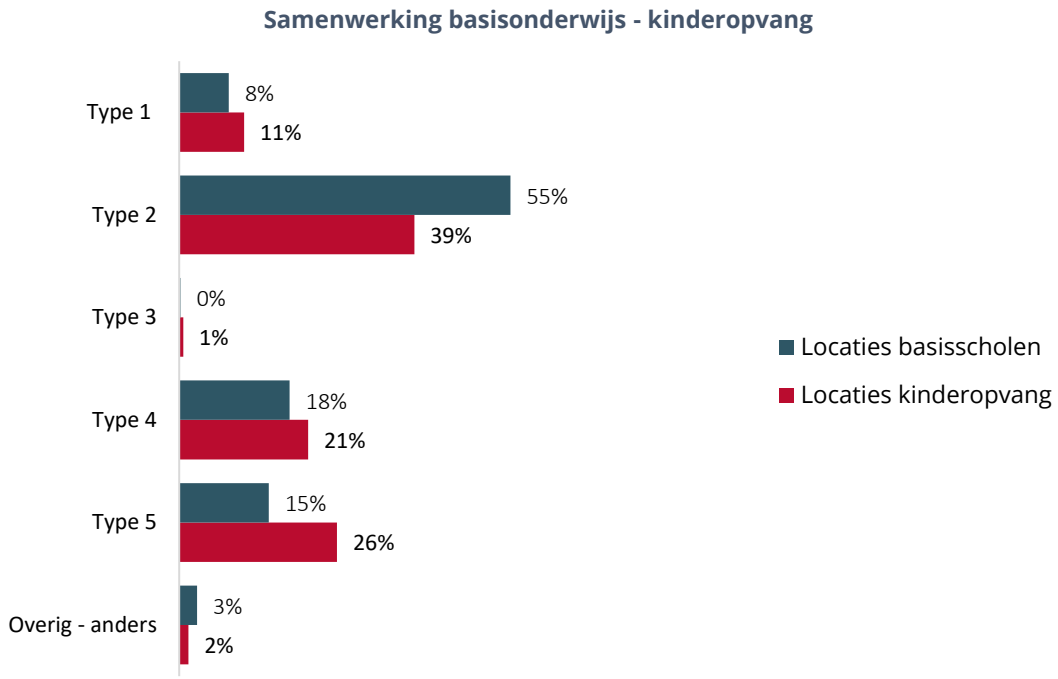
- Overzicht type samenwerkingen (B.1.2)
- Huisvesting en faciliteiten (B.1.2)
- Typen kinderopvang (B.1.3)
- Bestuur en organisatie (B.1.4)
- Pedagogische visie en beleid (B.1.5)
- Inhoudelijk aanbod (B.1.6)
- Personeel (B.1.7)
- Informatieoverdracht (B.1.8)

B.1.1 Overzicht type samenwerkingen

We onderscheiden vijf samenwerkingstypen:

- Type 1: Samenwerking op één locatie als één overkoepelende organisatie (integrale samenwerking onder één vlag)
- Type 2: Samenwerking op één locatie met losstaande organisaties
- Type 3: Samenwerking op afstand als één overkoepelende organisatie (integrale samenwerking onder één vlag)
- Type 4: Samenwerking op afstand met losstaande organisaties
- Type 5: Geen samenwerking

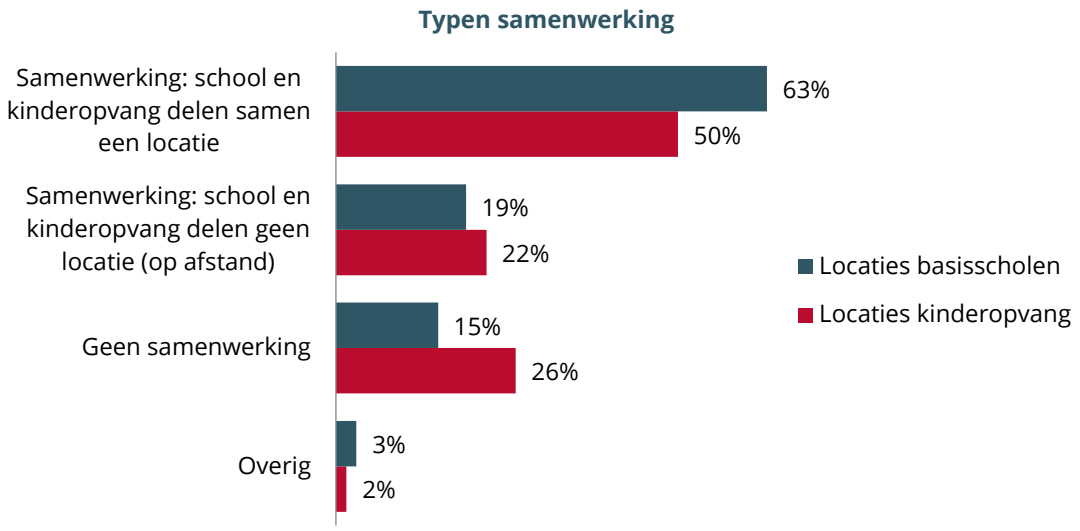
Figuur 28 toont de percentages van deze samenwerkingen.



Figuur 28. Type samenwerkingen tussen school en kinderopvangorganisaties naar type

B.1.2 Huisvesting en faciliteiten

De meeste schoollocaties delen huisvesting met kinderopvang (81%). Ook 60% van de kinderopvanglocaties deelt huisvesting met een basisschool. Het verschil in percentages tussen locaties van basisscholen en locaties kinderopvang is te verklaren doordat Nederland veel meer kinderopvanglocaties dan schoollocaties kent.



Figuur 29. Typen samenwerkingen tussen scholen en kinderopvangorganisaties

Samenwerking op het gebied van huisvesting varieert sterk, van organisaties die eigen ruimten hebben maar dicht bij elkaar gevestigd zijn, tot organisaties die op één locatie opereren en van dezelfde ruimtes gebruik maken. De intensiteit van deze samenwerking kan verschillen, variërend van incidenteel gebruik van elkaars faciliteiten tot geïntegreerd gebruik van dezelfde ruimtes. In paragraaf 3.3.1 gaan we hier nader op in.

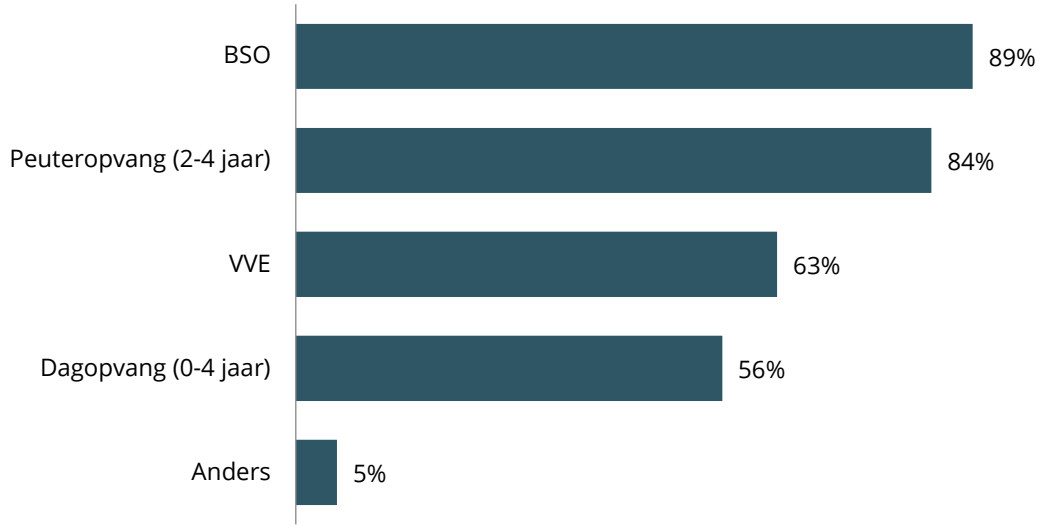
B.1.3 Typen kinderopvang

BSO en peuteropvang worden het vaakst op de schoollocatie aangeboden

Figuur 30 toont welke typen kinderopvang er worden aangeboden bij scholen die huisvesting delen met een kinderopvangorganisatie. Dit kan een integrale samenwerking onder één vlag zijn of een samenwerking met een aparte kinderopvangorganisatie op de schoollocatie. We zien dat bij samenwerkingen op locatie (integrale samenwerking onder één vlag *of* twee losstaande partijen), partijen het vaakst aangeven dat ze BSO en peuteropvang op locatie aanbieden. Dagopvang wordt het minst vaak aangeboden. Vanuit de kwalitatieve gesprekken komt naar voren dat dagopvang minder aantrekkelijk is om aan te bieden, omdat deze opvang vaak minder efficiënt geregeld kan worden. Zo is ruimtegebruik efficiënter bij buitenschoolse opvang omdat dezelfde ruimtes dan voor zowel onderwijs als kinderopvang kunnen worden gebruikt. Daarnaast gelden voor baby's strengere eisen, zoals de verplichting om aparte slaapruimtes in te richten, en is de personeelsnorm strikter, waardoor één pedagogisch medewerker minder baby's mag verzorgen dan oudere kinderen. We zien

hier geen significante verschillen tussen integrale samenwerkingen onder één vlag en samenwerking op locatie tussen losstaande organisaties.

Welk typen kinderopvang worden er via de kinderopvang die bij uw schoollocatie hoort aangeboden? Meerdere antwoorden mogelijk

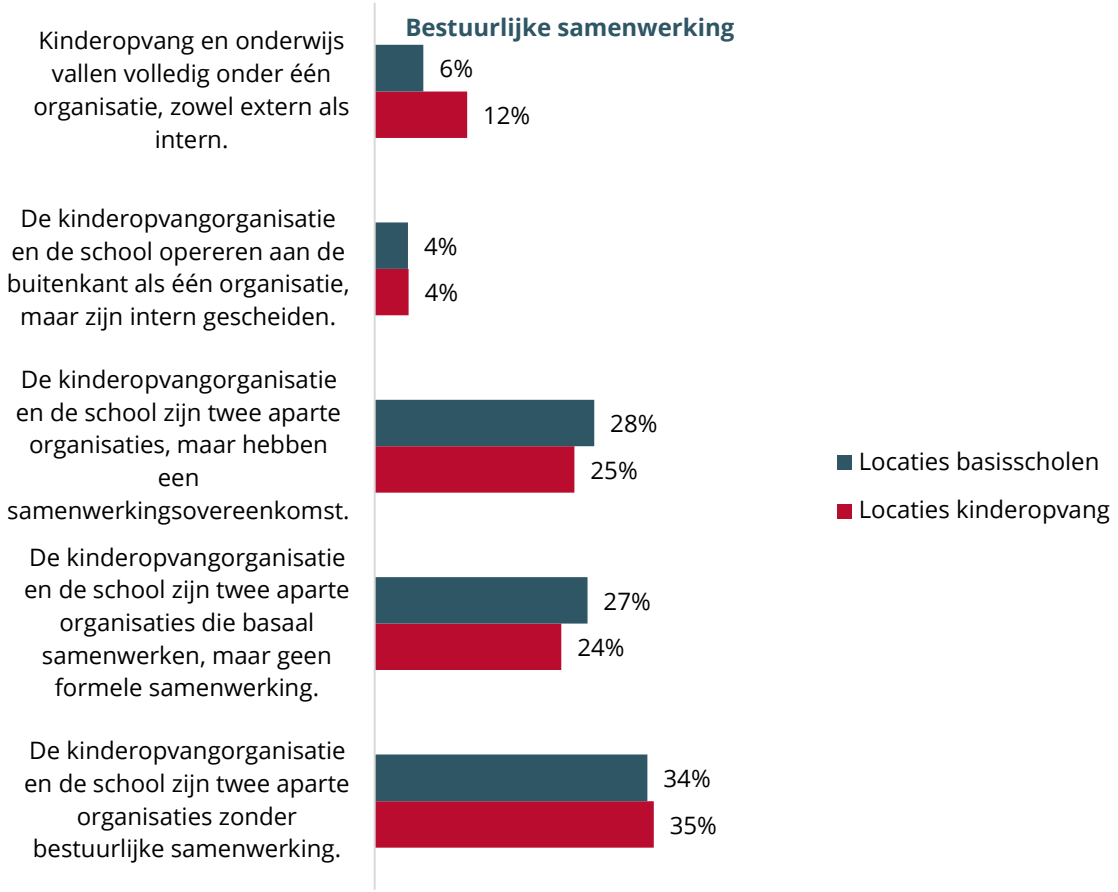


Figuur 30. Typen kinderopvang

B.1.4 Bestuur en organisatie

Samenwerking op bestuurlijk niveau gaat varieert van minimale afstemming tot formele samenwerkingsverbanden, zoals samenwerkingsovereenkomsten of het opgaan van twee organisaties in één.

Figuur 31 toont verschillende intensiteiten van bestuurlijke samenwerking en hoe vaak deze voorkomen De meeste organisaties werken op bestuurlijk niveau in minimale mate samen. Dus hoewel veel organisaties een locatie delen, is er maar een klein deel dat bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst heeft of een andere meer formelere vorm van samenwerking. Wel valt op dat de formele vormen van samenwerking zijn toegenomen ten opzichte van vijf jaar geleden. Uit eerder onderzoek bleek dat toen ongeveer één op de tien respondenten de samenwerking als structureel typeerde, waarbij ook sprake was van bestuurlijke afspraken.



Figuur 31. Bestuurlijke samenwerking

B.1.5 (Pedagogische) visie en beleid

Samenwerking op het gebied van pedagogische visie en beleid richten zich op de gedeelde opvattingen over de ontwikkeling en begeleiding van kinderen. Voorbeelden van samenwerking op dit gebied zijn het hanteren van een eenduidige aanpak in pedagogisch handelen, het gezamenlijk opstellen van gedragsregels en het opstellen van een gezamenlijk visiedocument of strategisch plan.

Figuur 32 toont verschillende maten van intensiteit van samenwerking op het gebied van pedagogische visie en beleid en hoe vaak deze voorkomen. Vanuit het enquêteonderzoek zien we dat een kleine meerderheid van partijen (tussen 52-56%[68]) een gezamenlijke visie heeft die ofwel bij partners anders kan uitwerken, ofwel draagvlak op de werkvloer heeft en zelfs leidend is voor de organisatie. In eerder onderzoek kwam naar voren dat ruim een derde aangaf te werken vanuit hun eigen afzonderlijke visie en doelen[69]. We maken hieruit op dat er de afgelopen jaren mogelijk een kleine toename is in het percentage organisaties die vanuit een afgestemde visie werken, maar dat het beeld redelijk vergelijkbaar is met zo'n 5 jaar geleden.

[68] Bandbreedte op basis van de po en ko vragenlijst
[69] Oberon (2019). Samenwerking in beeld 2.

Figuur 32. Samenwerking op het gebied van (pedagogische) visie en beleid

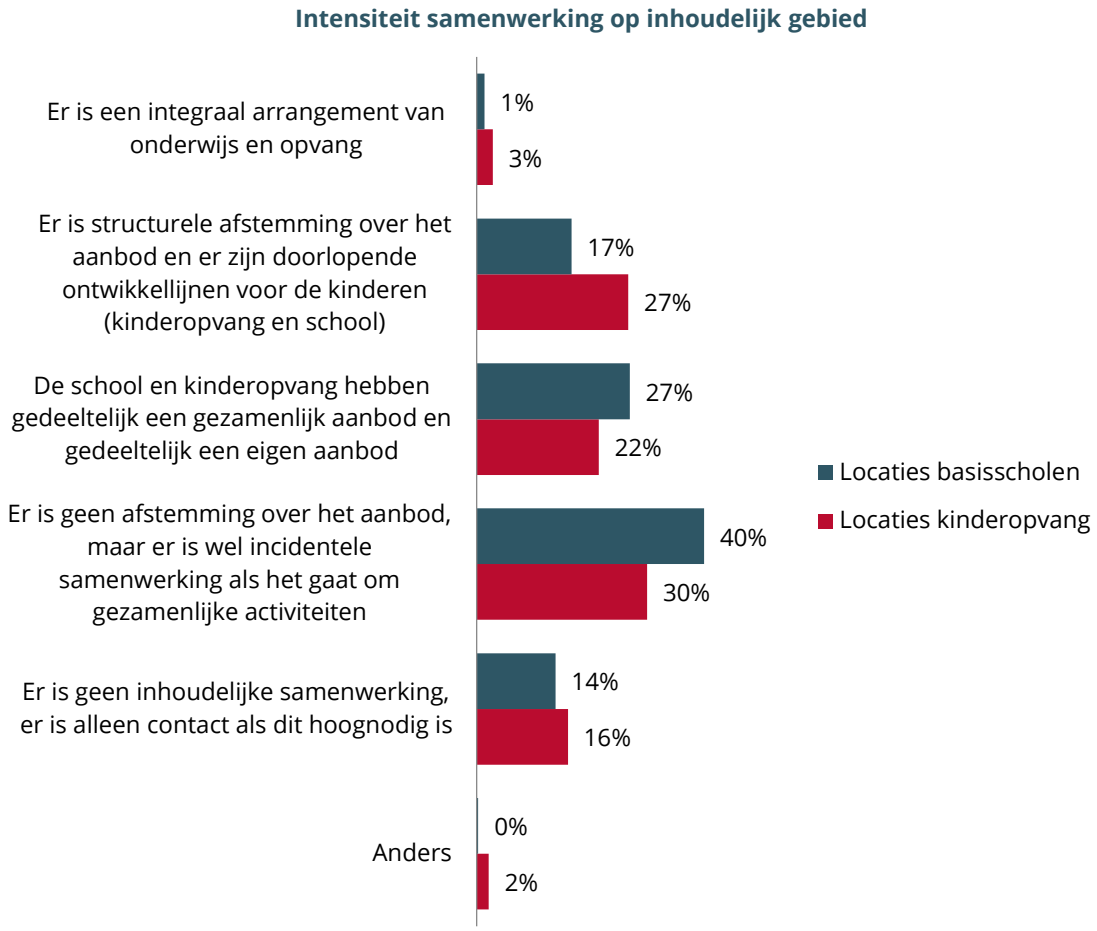
Scholen en kinderopvangorganisaties noemen een overeenkomende visie als één van de belangrijkste redenen om samenwerkingen te starten (zie Figuur 10 op pagina 36). Dit komt overeen met het beeld uit de kwalitatieve gesprekken. Kinderopvang- en onderwijsorganisaties kiezen vaak samenwerkingspartners uit op basis van een gedeelde pedagogische visie. Dit is voor veel organisaties dan ook een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Zo zien we dat organisaties met gedeelde geloofsovertuigingen elkaar vaker opzoeken, maar ook dat samenwerkingspartners vaak een gedeeld beeld hebben over de pedagogische meerwaarde van deze samenwerking, en hoe dit tot uiting kan komen in het pedagogisch beleid.

B.1.6 Inhoudelijk aanbod

Inhoudelijk aanbod betreft de afstemming van educatieve en pedagogische programma's tussen de instellingen. Voorbeelden van samenwerking zijn het gebruiken van een gezamenlijke doorlopende ontwikkellijn, het integreren van activiteiten (zoals rituelen rondom Sinterklaas of Pasen), of het oprichten van peuter-kleutergroepen. De intensiteit van samenwerking kan hierbij variëren van geen gedeeld inhoudelijk aanbod met losse afstemming tot een integraal arrangement van onderwijs en opvang. Figuur 33 toont dat bijna de helft van de organisaties met een samenwerking aangeeft geen samenwerken op inhoudelijk aanbod te hebben. Dit komt overeen met het beeld uit de diepte-interviews die we voerden als onderdeel van het casusonderzoek. Lang niet alle partijen met samenwerking die we spraken, gaven aan gebruik te maken van een gedeeld inhoudelijk aanbod. Wanneer dit wel het geval is, blijkt dat het inhoudelijk aanbod vaak wordt vormgegeven rondom de doorlopende ontwikkellijn tussen de peuter- en kleuterfases. Hiertoe zijn speciale ontwikkellijnen ontwikkeld door leveranciers, zoals Uk en Puk.

Vanuit het enquêteonderzoek valt daarnaast op dat kinderopvangorganisaties ervaren dat er meer structureel afstemming plaatsvindt dan schooldirecteuren dat zien. In de kwalitatieve duiding van de resultaten gaven scholen aan dat ze soms besluiten zaken zelf op te pakken bijvoorbeeld rondom het organiseren van feestelijkheden of aankleding, ook wanneer de KO-organisatie geen interesse heeft

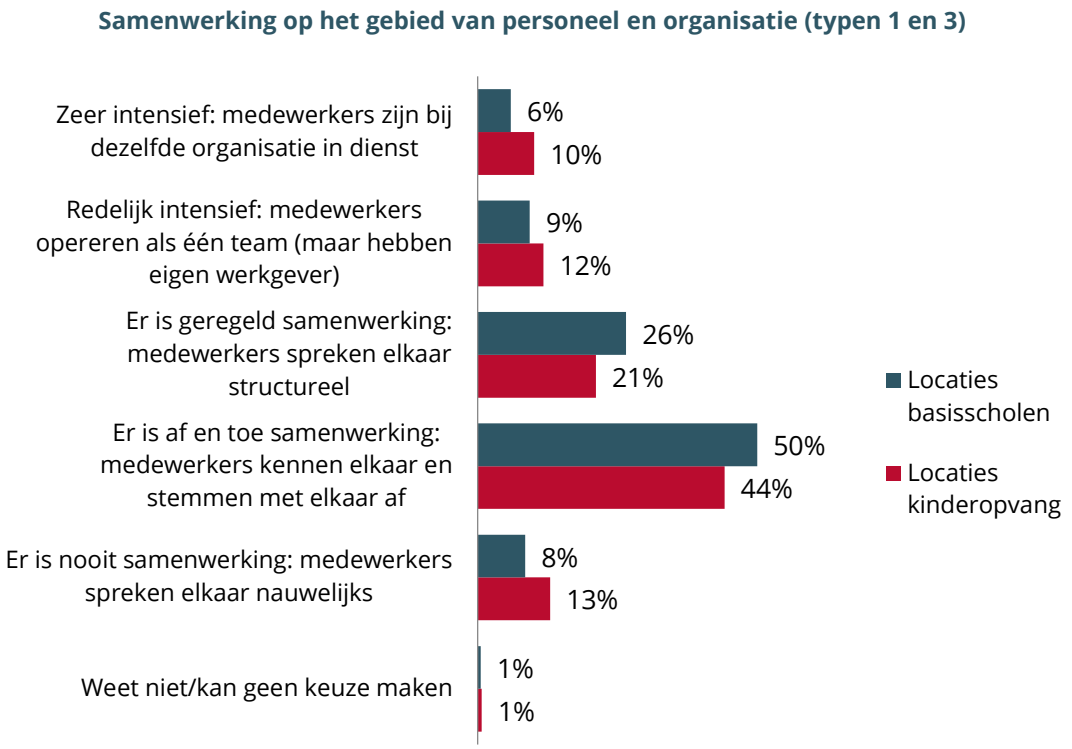
en/of daar niet de capaciteit voor heeft. Misschien leggen de directeuren de lat hoger voor structurele samenwerking.



Figuur 33. Samenwerking op inhoudelijk gebied

B.1.7 Personeel

Samenwerking op het gebied van personeel betreft de inzet en het delen van medewerkers tussen onderwijs en kinderopvang, als ook de mate waarin medewerkers elkaar onderling spreken (structureel of incidenteel), koffieruimtes delen of samen op training gaan. Figuur 34 toont de intensiviteit van samenwerking tussen onderwijs- en kinderopvangpersoneel en of het personeel in dienst is bij dezelfde organisatie of twee gescheiden organisaties. De meeste organisaties die samenwerken af en toe afstemmen. Circa een vijfde van organisaties werkt redelijk of zeer intensief met elkaar samen.



Figuur 34. Samenwerking op het gebied van personeel en organisatie

In het casusonderzoek benoemden minder intensief samenwerkende organisaties dat er variatie was in de mate waarin personeel elkaar spreekt. Organisaties die een gebouw delen maar verder nauwelijks samenwerken geven aan dat personeel elkaar nauwelijks kent en alleen afgestemd wordt over roostertechnische zaken. Bij andere minder intensieve samenwerkingen, gaven partijen aan dat ze gezamenlijke borrels of andere activiteiten organiseren om het contact te onderhouden.

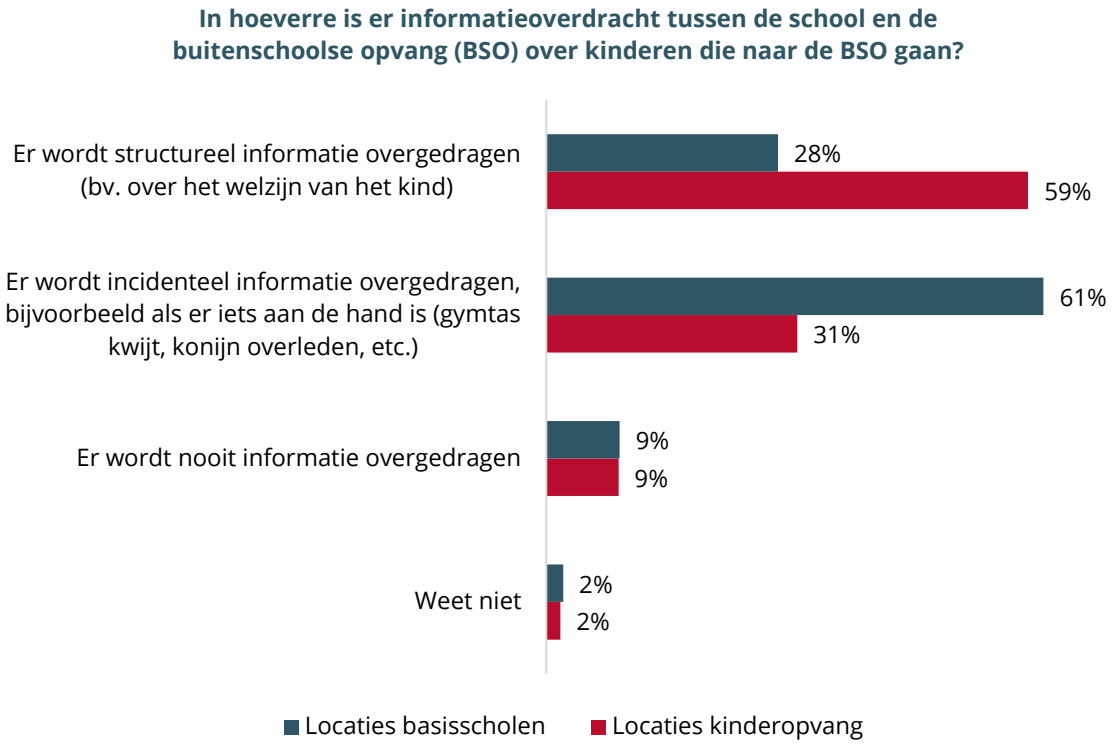
Zie paragraaf 3.3.1 op pagina 44 voor een feitelijk beeld van de incidentele en structurele inzet van personeel in elkaars organisatie.

B.1.8 Informatieoverdracht

Naast de bovengenoemde gebieden van samenwerking hebben we partijen ook gevraagd in welke mate ze informatie delen. Hierbij hebben we gevraagd naar het moment waarop het kind van de kinderopvang over gaat naar het onderwijs, en de momenten waarop het kind van onderwijs naar BSO gaat of van BSO naar het onderwijs.

Informatieoverdracht tussen onderwijs en BSO over dagelijkse dingen

Figuur 35 toont de mate waarin basisscholen en kinderopvangorganisaties informatie overdragen over kinderen die naar de BSO gaan. Opvallend is dat de organisaties verschillen in de mate waarin ze informatie overdragen. Basisscholen dragen vaker incidenteel informatie over bij de overdracht vanuit school naar de BSO, terwijl kinderopvangorganisaties aangeven meer structureel dagdagelijkse (BSO) informatie over te dragen richting school. Uit beide sectoren geeft 9% van locaties aan dat ze nooit informatie overdragen.



Figuur 35. Informatieoverdracht tussen onderwijs en BSO over dagelijkse dingen.

Aan de kinderopvangorganisaties hebben we gevraagd op welke manier ze met ouders afstemmen over de informatieoverdracht naar de school over kinderen die naar de BSO gaan. We tonen de resultaten in Figuur 35. We zien dat twee derde van kinderopvangorganisaties ouders schriftelijke toestemming vragen voor het overdragen van informatie. Een klein deel (5%) van de kinderopvangorganisaties geeft aan hier niet specifiek met ouders over af te stemmen, ze delen de informatie standaard met de school.

Kinderopvangorganisaties met integrale samenwerking onder één vlag, geven het vaakst aan (23%) dat ze informatie standaard delen met de basisschool en niet specifiek afstemmen met ouders. Bij samenwerkingen tussen losstaande organisaties op dezelfde locatie en locaties die niet samenwerken liggen deze percentages veel lager (respectievelijk 3% en 6%). Verder zien we dat organisaties die samenwerken met een basisschool op afstand (dus niet in hetzelfde gebouw zit) en organisaties zonder samenwerking, relatief vaker (beide 22% van organisaties) ouders van tevoren informeren voor ze informatie overdragen (bij samenwerkingen op dezelfde locatie tussen losstaande organisaties en integrale samenwerkingen onder één vlag is dit, 11% en 16% respectievelijk).

Figuur 36. Afstemming met ouders over informatieoverdracht

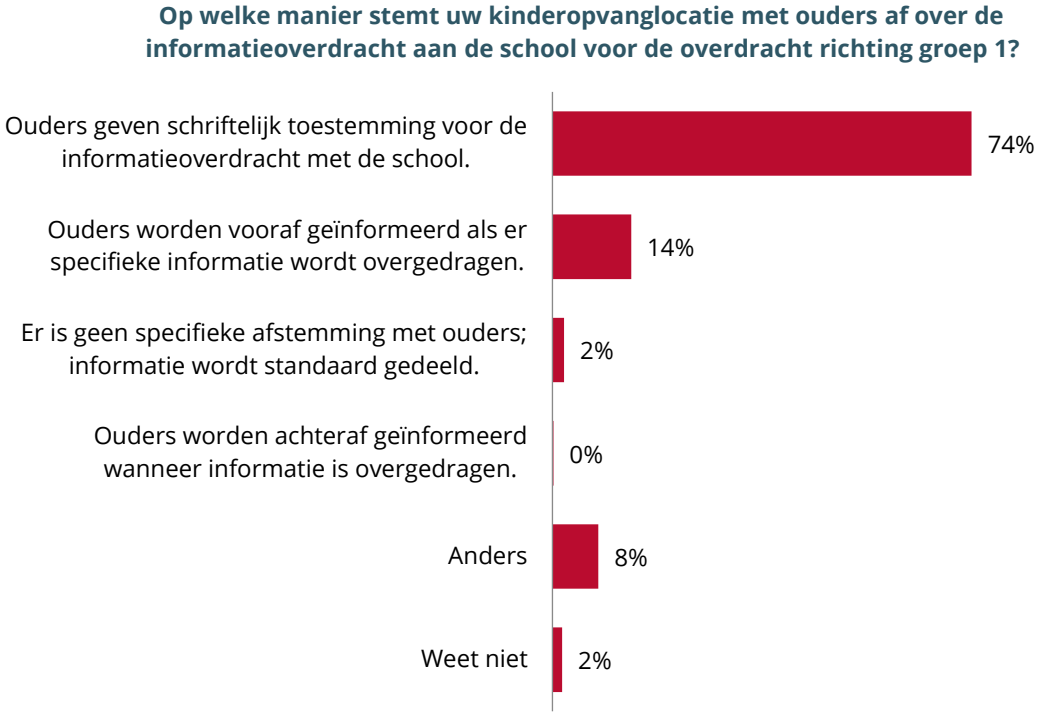
Informatieoverdracht bij overgang van kinderopvang naar groep 1 basisonderwijs

Figuur 37 toont de wijze waarop KO informatie aan scholen verstrekt tijdens de overgang van kinderen van de kinderopvang naar groep 1.[70] Zowel de meeste scholen als kinderopvangorganisaties geven aan dat informatie middels een gesprek met een medewerker van de kinderopvang overgedragen wordt. Opvallend is dat scholen relatief vaker aangeven dat ze informatie ontvangen via een gesprek met een medewerker KO, dan KO zelf aangeeft.

Figuur 37. Wijze van informatieoverdracht

[70] Respondenten konden meerdere antwoorden geven, waardoor de percentages niet optellen tot 100%.

Figuur 38 geeft de manier van afstemming weer bij de overdracht richting groep 1. Afstemming met ouders doen organisaties meestal aan de hand van schriftelijke toestemming. Een klein percentage organisaties geeft aan ouders alleen te informeren als er specifieke informatie wordt overgedragen. Twee procent van organisaties geeft aan dat ze niet met ouders afstemmen, en dat informatie standaard gedeeld wordt.



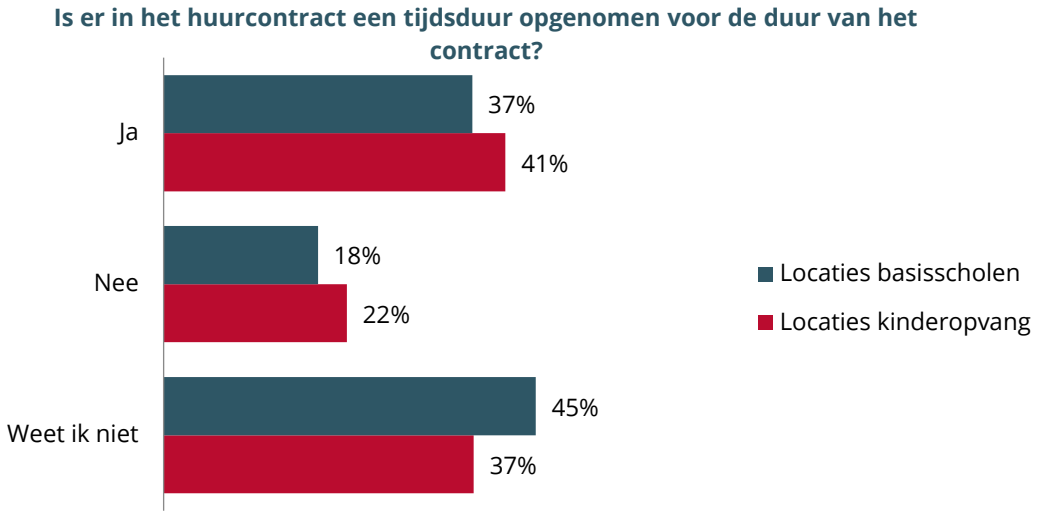
Figuur 38. Afstemming met ouders over informatieoverdracht richting groep 1

Organisaties met integrale samenwerking onder één vlag geven het vaakst aan (8% van locaties) niet af te stemmen met ouders, omdat informatie standaard gedeeld wordt. Uit gesprekken met deze organisaties kwam daarvoor de volgende verklaring: ouders melden hun kind aan voor één organisatie, waarmee volgens deze organisaties ouders ook niet het idee hebben dat hun kind overgaat van de ene naar de andere organisatie. Omdat informatie intern gedeeld wordt, ziet men het vragen van toestemming daarom als onnodig.

Onder organisaties zonder samenwerking kwam de anders categorie relatief vaak voor (18% van locaties). Daarin zagen we dat organisaties zonder samenwerking vaker dan organisaties met samenwerking aangaven dat ze ofwel geen informatie delen of dat ze ouders informatie meegeven en ouders zelf kunnen besluiten of ze die informatie willen overdragen.

B.1.9 Afgesproken tijdsduur in huurcontract

Figuur 39 toont de mate waarin partijen aangeven een tijdsduur opgenomen te hebben in het huurcontract.



Figuur 39. Afgesproken tijdsduur in huurcontract

/ C Begrippenlijst

Termen	Definities
Economisch claimrecht	Het economisch claimrecht vloeit voort uit artikelen 110 WPO, waarin wordt bepaald wat er gebeurt met een schoolgebouw zodra een schoolbestuur besluit het onderwijs op die locatie te beëindigen. Op dat moment wordt het schoolgebouw kosteloos overgedragen aan de gemeente. Simpel gezegd: het gebouw valt automatisch terug aan de gemeente, zonder verdere discussie.
Integrale kindcentra	Een Integraal Kind Centrum (IKC) is een organisatie voor kinderen van nul tot dertien jaar, waar onderwijs, opvang en welzijnsactiviteiten zijn samengevoegd.
Integrale samenwerking	Samenwerking met geïntegreerde, inclusieve voorzieningen op één locatie, met één leiding en één pedagogische visie.
Integrale samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang onder de vlag van één organisatie	(Bestuurlijk-organisatorische) samenwerkingen onder de vlag van één organisatie: de samenwerking is tot stand gekomen doordat de basisschool zelf kinderopvang is gestart of de kinderopvang een school, door een fusie tussen de school en de kinderopvangorganisatie of door een onderlinge overname. Eerder is dit voor dit type samenwerkin ook de term kinderopvang in *eigen beheer* gebruikt[71].
Kinderopvangaanbieders	De aanbieders van kinderopvang bij een kinderopvangvoorziening. Dit kunnen kinderopvangorganisaties zijn, maar ook scholen of andere aanbieders.
Kinderopvangmarkt	De markt waarop de vraag naar en het aanbod van kinderopvang samenkomen. De vragers naar kinderopvang zijn de gezinnen. Aanbieders van kinderopvang zijn kinderopvangorganisaties, scholen en eventuele andere organisaties.
Kinderopvangorganisaties	Met kinderopvangorganisaties refereren we aan organisaties die vanuit verschillende type rechtspersonen opvang en zorg bieden aan kinderen in de leeftijd 0 tot 12 jaar. Kinderopvangorganisaties kunnen verschillende vormen van opvang aanbieden, zoals: - Kinderdagverblijf (voor kinderen van 0 tot 4 jaar) - Buitenschoolse opvang (BSO) (voor schoolgaande kinderen van 4 tot 12 jaar) - Gastouderopvang (opvang bij een gastouder thuis) - Peuterspeelzaal (voor peuters van 2 tot 4 jaar) We rekenen scholen niet tot kinderopvangorganisaties. Er zijn wel onderwijsorganisaties die integraal met kinderopvang samenwerken onder de vlag van één organisatie.
Kinderopvanglocaties	Kinderopvanglocaties zijn de locaties waar kinderopvang plaatsvindt. In ons onderzoek richten we ons op locaties waar de bso en de dagopvang aangeboden wordt.
Ongelijk speelveld	De term 'ongelijk speelveld' verwijst naar een situatie waarin bedrijven niet aan dezelfde regels (in dit geval overheidsregels, zoals wet- en regelgeving en subsidies) worden gehouden.

[71] Kamerstuk 31 135, nr. 54, 2010. *Kamerbrief over voor- en vroegschoolse educatie*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31135-54.html

Samenwerking	In dit onderzoek definiëren we samenwerking tussen basisscholen en kinderopvang als samenwerking in meer of mindere mate op minimaal één van de volgende onderdelen: - Huisvesting - Inhoudelijk aanbod - Personeel en organisatie - Bestuurlijke samenwerking - Visie en pedagogisch beleid De mate waarin samengewerkt wordt is het onderwerp van dit onderzoek.
Voor- en vroegschoolse educatie (vve)	Voor- en vroegschoolse educatie (vve) is onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid. Het doel is om peuters met een mogelijke (taal)achterstand, ook wel ‘doelgroepkinderen’ genoemd, beter voor te bereiden op de basisschool en er voor te zorgen dat kleuters zonder achterstand naar groep 3 kunnen. Voorschoolse educatie is voor doelgroeppeuters op kinderdagverblijven; Vroegschoolse educatie is bedoeld voor doelgroepkleuters uit groep 1 en 2.
Voorschoolse educatie (ve)	Voorschoolse educatie is voor doelgroeppeuters op kinderdagverblijven. Het doel is om peuters met een mogelijke (taal)achterstand, ook wel 'doelgroepkinderen' genoemd, beter voor te bereiden op de basisschool en ervoor te zorgen dat kleuters zonder achterstand naar groep 3 kunnen.
Vorderingsrecht	Als economisch eigenaar heeft de gemeente het vorderingsrecht op leegstaande onderwijsruimten wanneer zij deze wil inzetten voor een andere school of voor maatschappelijke of recreatieve doeleinden (artikel 107 WPO). Dit recht speelt een belangrijke rol bij medegebruik en verhuur. Wanneer een school extra onderwijscapaciteit nodig heeft, kan de gemeente ruimtes die onder de WPO vallen opeisen. Dit kan betekenen dat een partij die de ruimte huurt of in medegebruik heeft, moet vertrekken om plaats te maken voor het onderwijs.

/ D Juridisch kader

Wet Markt en Overheid en mededingingsrecht

In een in 2021 door de OESO-Raad aangenomen aanbeveling, wordt aan lidstaten geadviseerd een wettelijk kader in te richten om mededingingsneutraliteit te borgen in gemengde markten.[72] In Nederland is al sinds 2014 voor dit doel de Wet Markt en Overheid (Wm&o) van kracht, als hoofdstuk 4b van de Mededingswet (Mw). De WM&O ziet op een gelijk speelveld tussen publieke en private concurrenten op gemengde markten door middel van 4 gedragsregels voor bestuursorganen die economische activiteit verrichten:

- Verplichte doorberekening van integrale kostprijs (art. 25i Mw)
- Een verbod op exclusief gegevensgebruik (art. 25k Mw)
- Verplichte functiescheiding tussen ondernemende en publieke taken (art. 25l Mw)
- Een verbod op het bevoordelen van overheidsbedrijven (art. 25j Mw)

Echter, onder art. 25(h)(1) Mw zijn onderwijsinstellingen, waaronder het basisonderwijs, uitgezonderd van de gedragsregels van de Wm&o. Daarbij dient vermeld te worden dat het mededingingsrecht te allen tijde van toepassing is op economische activiteiten, waarbij de rechtspersoonlijkheid of financiering van onderwijsinstellingen in principe geen verschil maakt. Weliswaar zijn sinds het arrest *Escuelas Pías Betania* publieke activiteiten van publieke onderwijsinstellingen uitgezonderd van het mededingingsrecht,[73] het is geldend Europees recht dat iedere organisatie voor zover ze economische activiteiten uitvoert, onder de verplichtingen van het mededingingsrecht valt.[74] Voor zover scholen zelf kinderopvang aanbieden, is het mededingingsrecht dus onverkort van toepassing, inclusief het verbod op mededingingsafspraken onder art. 6 Mw.

Wet op het primair onderwijs (WPO)

De Wet op het Primair Onderwijs (WPO) regelt de inrichting, financiering en kwaliteit van het basisonderwijs in Nederland. Belangrijke aspecten van de WPO zijn:

- Doelstelling: Waarborgen van kwalitatief hoogwaardig primair onderwijs dat toegankelijk is voor alle kinderen.
- Bekostiging: Bepalingen over de financiering van scholen, waaronder de lumpsumbekostiging waarmee scholen zelf hun budget kunnen beheren.
- Onderwijskwaliteit: Normen voor de kwaliteit van het onderwijs, inclusief toezicht door de Inspectie van het Onderwijs.
- Bestuur en Management: Regels voor het bestuur van scholen, inclusief de verantwoordelijkheid voor de onderwijsinhoud en bedrijfsvoering.
- Nevenactiviteiten: Scholen mogen nevenactiviteiten verrichten, zoals kinderopvang, mits deze bevorderlijk zijn voor het onderwijs en de financiering strikt gescheiden blijft (zoals gespecificeerd in artikel 48 WPO). Onderwijsorganisaties zijn verplicht kostendekkende huur te vragen aan commerciële partijen indien ze ruimtes verhuren.

Didam-arrest

[72] Recommendation of the Council on Competitive Neutrality (2021) OECD/LEGAL/0462, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462
[73] Arrest van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania tegen Ayuntamiento de Getafe, zaak C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496
[74] Zie, bijvoorbeeld arresten van 24 oktober 2002, Aéroports de Paris/Commissie, C-82/01 P, EU:C:2002:617, punt 75, en 1 juli 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, punt 25

In het Didam-arrest (uitspraak van de Hoge Raad op 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778) oordeelde de Hoge Raad dat een overheidsorgaan (in dit geval een gemeente) een vastgoedobject dat ze in eigendom heeft, niet een-op-een aan een projectontwikkelaar mag verkopen, als er (naar verwachting) voor dat vastgoed meerdere potentiële gegadigden zijn. De Hoge Raad oordeelde dat overheden moeten handelen op basis van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het gelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel. Algemeen wordt aangenomen dat de gevolgen van het arrest niet alleen gelden voor verkoop, maar ook voor verhuur.

Het Didam-arrest heeft ook gevolgen voor kindcentra, waar kinderopvang en scholen samen in deelnemen. Als de gemeente de verhuurder is, dan moeten de verhuur en selectie namelijk voldoen aan de criteria van het arrest. Het Didam-arrest, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, gelden namelijk niet voor onderwijsinstellingen. Als de onderwijsinstelling optreedt als verhuurder van kinderopvangorganisaties, geldt dit dus niet.[75]

Handreiking gezamenlijke huisvesting

In 2022 hebben de VNG, BMK, BK, PO-Raad, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang en het Kenniscentrum Ruimte-OK samen met de Ministeries van SZW en OCW een handreiking uitgebracht.[76] De handreiking heeft tot doel om gemeenten, scholen en kinderopvang inzicht te geven in het huidige wettelijk kader en oplossingen voor knelpunten die binnen de huidige wet- en regelgeving ervaren worden bij de realisatie van gezamenlijke huisvesting van scholen en kinderopvang.

Huurbescherming

Het ontbreken van ontruimingsbescherming voor kinderopvangorganisaties bij een onderwijsbestemming op verhuurde ruimten is van invloed op de onderlinge relatie tussen onderwijs- en kinderopvangorganisatie. De Handreiking Organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs zegt hierover (p.15):

"Een knelpunt bij schoolgebouwen voor de kinderopvang betreft het ontbreken van huurbescherming[77]. De reguliere huurbescherming, opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:230a BW), is voor onderwijsgebouwen uitgesloten (artikel 107 en 108 WPO). De gemeente heeft op grond van de onderwijswetgeving de bevoegdheid leegstaande ruimte te vorderen (art 107 WPO), waarmee lopende huurovereenkomsten komen te vervallen. Vorderen kan bijvoorbeeld bij groei van de betreffende school, als een andere school ruimte nodig heeft of als een uit openbare kas bekostigde instelling ruimte nodig heeft. Tevens kan de huurovereenkomst tussen de kinderopvangorganisatie en de onderwijsorganisatie in bepaalde gevallen van rechtswege eindigen (artikel 108 WPO), bijvoorbeeld na einde van de afgesproken huurtermijn. Deze wettelijke bevoegdheden van de gemeente vloeien voort uit het 'economisch claimrecht' van de gemeente op onderwijsgebouwen. De onderwijswetgeving wijst weliswaar de onderwijsorganisatie aan als juridisch eigenaar, maar de economische waarde van het schoolgebouw komt door wettelijke bevoegdheidsverdeling toe aan de gemeente. Dit is gerelateerd aan het feit dat de gemeente het gebouw bekostigd heeft."

[75] Meer info in: Het "Didam-arrest" en de gevolgen van de ontwikkeling voor kindcentra, RuimteOK en Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, 2025: Link.
[76] Volledige naam: Handreiking Organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs pdf (overheid.nl)
[77] Feitelijk gaat dit over de ontruimingsbescherming, maar de handreiking gebruikt hiervoor het woord huurbescherming.

Daarnaast geldt ook dat de gemeente wel een zorgplicht heeft ten aanzien van het voorzien in adequate ruimte voor het door de overheid bekostigd onderwijs, maar geen formele rol in het voorzien van ruimtes voor kinderopvang.

In de gevallen dat gemeente als verhuurder optreedt (op grond van artikel 110 WPO), of als de gebouwen kadastraal gesplitst worden, geldt dat er wel sprake is van huurbescherming.