

**Kinderopvang en onderwijs:
modellen van samenwerking en pedagogische innovatie belicht**

Kinderopvang en onderwijs: modellen van samenwerking en pedagogische innovatie belicht

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

Willeke van der Werf
Paul Leseman
Pauline Slot



Universiteit
Utrecht

Utrecht, december 2025

© Universiteit Utrecht, Afdeling Pedagogiek in Diverse Samenlevingen

Uitgegeven door Uitgeverij SWP

ISBN: 9789085604457 (print)

Thema: JNL - Bisac EDU023000

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

Layout: Renate Siebes | Proefschrift.nu

Voorwoord

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

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

Willeke van der Werf
Paul Leseman
Pauline Slot

Inhoud

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

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

Inleiding

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

KINDEROPVANG EN ONDERWIJS SAMEN: MOTIEVEN EN VERWACHTINGEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

met als doel te komen tot diepere samenwerking en integratie van kinderopvang en onderwijs, waarbij de bestaande organisaties zijn omgevormd tot zogenaamde Kind Ontwikkel Organisaties (KOOR; Van Rozendaal, 2025). Op meer plaatsen in het land wordt nagedacht over versterking van de samenwerking van kinderopvang en onderwijs. Er worden verschillende modellen overwogen. Op andere plaatsen bestaan al voorbeelden van succesvolle integratie. Het is een goed moment voor bezinning. Hoe verlopen dergelijke processen, hoe wordt omgegaan met de verschillende structuren en culturen van de voorloper-organisaties, en leiden de veranderingsprocessen inderdaad tot de gewenste vernieuwing? In dit onderzoek richten we ons allereerst op de ontwikkelingen in Tilburg en De Kempen. We brengen deze beknopt in kaart en vergelijken de ontwikkelingen daar met voorbeelden van al langer gerealiseerde succesvolle integratie elders in het land. We maken gebruik van theorieën uit de organisatiesociologie en bestuurskunde om de ontwikkelingen te duiden. Omdat de bestuurlijke en juridische fusie van kinderopvang en onderwijs in Tilburg en omstreken nog maar kortgeleden is voltrokken, kan hierbij hooguit van een tussenstand sprake zijn.

VOORGESCHIEDENIS KINDEROPVANG EN ONDERWIJS IN TILBURG EN DE KEMPEN

In Tilburg en De Kempen was tot einde 2022 een grote, maatschappelijk-ondernemende organisatie voor kinderopvang, voorschoolse educatie en buitenschoolse opvang actief, de Kinderopvanggroep. De Kinderopvanggroep had via de peuteropvang en voorschoolse educatie een belangrijke rol in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, met name in de stad Tilburg, en ontwikkelde vandaaruit een visie op geïntegreerde kinderopvang en onderwijs om niet alleen vroege onderwijsachterstanden via voorschoolse educatie, maar ook de bredere sociale ongelijkheid in ontwikkelingskansen aan te pakken via nieuwe pedagogische werkvormen, dag-

arrangementen en buitenschools aanbod. Binnen de Kinderopvanggroep waren de lijntjes kort en was de doortastendheid groot. Zo werd er bijvoorbeeld al een voorinvestering gedaan in vastgoed ten behoeve van een nieuw bso-aanbod dat in samenwerking met scholen vormgegeven zou kunnen worden.

Bij de onderwijsorganisaties in Tilburg en omstreken leefde het idee van versterkte samenwerking met de Kinderopvanggroep niet of in elk geval niet heel sterk. Er was al lang bestaande lokale samenwerking in de vorm van inpandige of nabij gelegen kinderopvang, voorschoolse educatie en buitenschoolse opvang op veel scholen, gebaseerd op samenwerkingsovereenkomsten. Er waren zelfs al integrale kindcentra, maar meer ambitieuze plannen in de richting van verdere integratie waren er niet. De gemeente Tilburg was aanvankelijk geïnteresseerd in de plannen van de Kinderopvanggroep, maar had geen uitgesproken visie op de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs of ambitie om hier een sturende rol bij te spelen, en stelde zich in dezen naar de schoolbesturen toe terughoudend op. Wel was er volgens informanten in 2014 een IKC bevorderend beleid vanuit de gemeente, waar een aantal locaties gebruik van heeft gemaakt. Volgens informanten werd in de gemeentelijke beleidsplannen opgenomen dat het onderwijs leidend zou moeten zijn bij een verdere verdieping van de samenwerking tussen primair onderwijs en kinderopvang in Tilburg. In 2024 verstrekke de gemeente subsidie voor acht nieuwe IKC-locaties. Er tekenden zich 16 locaties in en er werden daarom acht tandems gevormd. Dit stond echter los van de plannen van de Kinderopvanggroep.

De Kinderopvanggroep deed de vier belangrijkste scholenkoepels in Tilburg en De Kempen het voorstel tot bestuurlijke en juridische fusie. Daartoe zou de Kinderopvanggroep eerst gesplitst worden in vier delen volgens de lijnen van werkgebieden en al bestaande samenwerkingsverbanden met scholen onder

de koepels. Vervolgens zou elk schoolbestuur met een van de vier delen van de Kinderopvanggroep fuseren. Bij de vier besturen bestond vooraf aarzeling om het fusieproces aan te gaan. Er was weerstand binnen de besturen, bleek uit zowel gesprekken als documenten. De schoolbesturen hadden genoeg aan hun hoofd en soms ook problemen binnen de eigen organisatie op te lossen. Schoolbesturen realiseerden zich dat kinderopvang een geheel andere economische activiteit was, die om een andere besturing vroeg dan vanuit onderwijs gebruikelijk was. Ook onder medewerkers van de Kinderopvanggroep was er sprake van weerstand. Medewerkers waren gehecht aan de mensen en de dynamiek van de Kinderopvanggroep en vonden het lastig dit allemaal los te laten. Er waren ook vooroordelen over en weer.

Het aanbod van de Kinderopvanggroep aan de schoolbesturen hield een grote schenking in van gebouwen en andere activa. Toch was er onzekerheid over de financiële haalbaarheid. Bij de fusie was niet steeds duidelijk of alle onderdelen van de gesplitste Kinderopvanggroep financieel gezond en als smaldeel rendabel zouden kunnen zijn, volgens informanten. De splitsing van het centrale servicekantoor bracht onvoorziene kosten op het gebied van ICT met zich mee. Er waren aarzelingen bij de snelheid van het proces. Tegelijkertijd was er vanuit de Kinderopvanggroep snelheid gewenst om medewerkers duidelijkheid te geven en onrust binnen de eigen organisaties te vermijden. Het onderwijs had liever een proces van 10 jaar gezien, zo werd gezegd, omdat er enerzijds onzekerheden waren over de nieuwe taken en over het rendement van het kinderopvangdeel, terwijl anderzijds de situatie als een unieke kans werd gezien, die niet moest worden gemist. Niet meedoen was op enig moment geen optie meer.

Nadat medio 2022 een positief principebesluit volgde van de schoolbesturen, werd een externe procesbegeleider aan het werk gezet. In stappen werd de splitsing en fusie voorbereid en voltrokken, in een behoorlijk tempo en in groot onderling vertrouwen (Van Rozendaal, 2025). Er kwam een concept-samenwerkingsovereenkomst eind 2022. Daarbij werden voorwaarden bedongen. In de Raden van Toezicht van de nieuwe organisaties zou minstens één van de leden kennis van en affiniteit met de kinderopvang moeten hebben. Geschonken vastgoed zou de eerste vijf jaren niet verkocht mogen worden. De voormalige bestuurders van de Kinderopvanggroep konden geen bestuursfuncties in de nieuwe organisaties vervullen. Om toch bij te kunnen dragen aan het welslagen van het fusieproces, richtten zij een stichting op die hand en spandiensten aan de nieuwe organisaties kon leveren en tevens toezicht kon houden op naleving van de voorwaarden. De ideeën van de Kinderopvanggroep voor vergaande integratie met het onderwijs dateren van lang geleden. In de loop der jaren zijn de ideeën regelmatig gedeeld en binnen de verschillende organisaties besproken. Het duurde tot 1 januari 2023 voordat de fusies een feit waren.

Onderzoeksmethode: meervoudige vergelijkende casestudy

Het overkoepelende doel van het onderzoek is bij te dragen aan inzichten in de samenwerking kinderopvang en basisonderwijs en in de werkzame en belemmerende factoren daarbij. Daartoe is een *meervoudige vergelijkende casestudy* uitgevoerd naar recente ontwikkelingen in de samenwerking, coördinatie en integratie van kinderopvang en basisonderwijs in Nederland. Een casestudy is geschikt om een integraal inzicht te krijgen in de dynamiek van een complex verschijnsel, zoals de samenwerking tussen organisaties in kinderopvang en basisonderwijs. In een kwalitatieve vergelijkende casestudy worden meerdere cases systematisch met elkaar vergeleken op relevante aspecten (Verschuren, 2003). Alle cases in dit onderzoek vallen onder de noemer 'samenwerkingsverbanden tussen kinderopvang en primair onderwijs', waardoor zo'n vergelijking mogelijk is (Bleijenbergh, 2015). De deelnemende cases verschillen van elkaar door hun ontstaansgeschiedenis en aanpak of organisatiemodel, terwijl de doelen van samenwerking op hoofdlijnen gelijk zijn. Vanwege de aanleiding van het onderzoek, namelijk de recente fusie van onderwijs en kinderopvang in Tilburg en omstreken, gaat deze meervoudige casestudy ook, en vooral, in op de *veranderingen* die zich hebben voltrokken in de samenwerking van onderwijs

en kinderopvang en proberen we de strategie, aansturing, inhoudelijke overwegingen, visies en opgedane ervaringen tot zover (tezamen de 'veranderlogica's') te beschrijven en te interpreteren.

SELECTIE VAN DE CASES EN INFORMANTEN

Het onderzoek richt zich primair op de vier organisaties voor kinderopvang en onderwijs in Tilburg en De Kempen die zijn voortgekomen uit de fusie per 1 januari 2023 van vier schoolbesturen voor primair onderwijs met delen van de voormalige Kinderopvanggroep: Atalanta, Kinderstad, Mondiaen en Xpect013. We bestuderen de vier organisaties relatief diepgaand door middel van documenten-analyse en aan de hand van interviews en groepsgesprekken met bestuurders, regiobestuurders, locatieleidinggevenden en uitvoerenden. Om vanuit verschillende gezichtspunten informatie te verkrijgen is tevens gesproken met de twee voormalige bestuurders van de Kinderopvanggroep en, in aparte gesprekken, met voormalige staffunctionarissen van de Kinderopvanggroep die het fusieproces in verschillende organisaties van nabij hebben meegemaakt. Tijdens enkele locatiebezoeken zijn observaties verricht en foto's genomen van de ruimte en inrichting. Een masters onderzoek van de Universiteit Utrecht dat in

dezelfde tijd werd uitgevoerd onder begeleiding van een van de onderzoekers, geeft aanvullende informatie van pedagogisch medewerkers en zorgprofessionals over het zorgbeleid van twee van de vier organisaties (Provoost, 2025).

Naast de vier cases in Tilburg en De Kempen, zijn er vier voorbeelden van al langer bestaande samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs elders in het land geselecteerd voor de vergelijkende analyse. Deze selectie is tot stand gekomen na raadpleging van de begeleidingscommissie van het onderzoek. De organisaties variëren in grootte, komen uit verschillende regio's en verschillen naar de relaties met het lokale bestuur. Het betreft de organisaties Blosse in Heerhugowaard, SCIOO in Hoorn, Kiem in Uden en Kibeo in Goes. In dit deel van het onderzoek zijn op dezelfde manier informanten bevestigd en documenten geanalyseerd, zij het minder intensief. Ook zijn er, als onderdeel van een werkbezoek, gesprekken gevoerd met leidinggevend van drie integrale kindcentra voor onderwijs en opvang in Leeuwarden-Oost, en met de gemeentelijke coördinator van het IKC netwerk aldaar. Tevens is gebruik gemaakt van informatie uit een eerder interview over de IKC-vorming in Leeuwarden (Leseman et al., 2021). In totaal zijn er 9 organisaties en, verdeeld over deze organisaties, 7 kindcentra onderzocht die met name om reden van pedagogische vernieuwing interessant waren. Per organisatie is met verschillende mensen gesproken, redelijk evenwichtig verdeeld over bestuurlijke lagen. Op bestuursniveau zijn er met 19 respondenten van 9 organisaties (inclusief het netwerk Leeuwarden-Oost) individuele of groepsgesprekken gevoerd. Op middenmanagement- of regiodirectieniveau ging het om 18 respondenten. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met 14 leidinggevend en staffunctionarissen op locatieniveau. Samen met de overige interviews is er in totaal met 55 personen gesproken. De geanalyseerde documenten hebben vooral betrek-

king op de voorgeschiedenis van de fusie en zijn deels juridisch van aard. Daarnaast zijn er webteksten, presentaties, position papers en opiniestukken, lokale beleids- en onderzoeksrapporten en andere documenten over de organisaties bestudeerd en gebruikt voor triangulatie van de gespreksgegevens.

INTERVIEWPROCEDURE

Het onderzoeksplan is getoetst door de Ethische Toetsingscommissie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Aanwijzingen van de commissie zijn opgevolgd. De beoogde informanten zijn telefonisch of per email uitgenodigd en via email, na het eerste contact, geïnformeerd over het doel en de opzet van het onderzoek, de maatregelen om de privacy van de informanten te beschermen en zij zijn gewezen op hun rechten. In elk gesprek werd aan het begin nog eens expliciet gewezen op deze rechten en werd duidelijk gemaakt dat het gespreksverslag ter verificatie aan de informanten zou worden voorgelegd, dat de informatie vertrouwelijk zou worden verwerkt, dat in de rapportage geen letterlijke citaten of anderszins tot personen of locaties herleidbare informatie zou worden verstrekt.

Elk gesprek werd gevoerd aan de hand van een topiclijst, meestal van te voren toegestuurd aan de informanten. De topiclijst was een uitwerking van de onderzoeksvragen en afgestemd op de theoretische invalshoeken van het onderzoek. In de gesprekken met de bestuurders lag het accent op de organisatievormen en bestuurlijke modellen, de financiering en verantwoording, de missie en visie, en de begeleiding van het veranderingsproces na de fusie. In de gesprekken met vertegenwoordigers van de andere geledingen lag het accent op de beleving van de fusie en het daaropvolgende veranderingsproces, de mogelijkheden voor organisatorische, pedagogische en sociale innovatie binnen de nieuwe organisatie en de ervaren meerwaarde van de fusie.



De interviews duurden tussen één (individueel gesprek) tot anderhalf uur (groepsgebesprek) en werden zowel op locatie als online afgenomen, bijna altijd door twee onderzoekers. De onderzoekers maakten tijdens het gesprek uitvoerige aantekeningen die na het gesprek werden uitgewerkt en geïntegreerd tot één gespreksverslag. Eventuele discrepanties werden in overleg tussen de onderzoekers opgelost. De gespreksverslagen werden ter controle teruggekoppeld naar de informanten en wijzigingsvoorstellen van hun kant werden vrijwel altijd overgenomen. Uit oogpunt van privacy bescherming werden er geen audio-opnamen gemaakt. De gespreksverslagen zijn zoveel mogelijk gepseudonimiseerd en daarna op een beveiligde data server opgeslagen, gebruikt voor de analyse maar niet verder gedeeld en niet zonder autorisatie toegankelijk voor derden. In overeenstemming met het dataprotocol van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht, worden de gepseudonimiseerde gespreksverslagen tot 10 jaar na afronding van het onderzoek bewaard voor eventuele verificatie.

INTERVIEW TOPICS

In de gesprekken kwamen onder andere de volgende onderwerpen en thema's aan de orde (de volledige interviewleidraden zijn opgenomen in de Bijlage):

- De gemeenschappelijke visie en missie van de samenwerking kinderopvang-onderwijs en hoe de visie en missie zijn uitgewerkt in pedagogische beleidsplannen, school-beleidsplannen, samenwerkingsafspraken en welke praktijkervaringen betrokkenen hiermee hebben.
- De bestuurlijke, juridische, fiscale en organisatorische vormgeving van de samenwerking en hoe de interne coördinatie is geregeld wat betreft organisatiestructuur, medezeggenschap en in de alledaagse praktijk.
- De manier waarop de werksoorten kinderopvang en onderwijs elkaar aanvullen en hoe synergie kan worden versterkt door de samenwerking of integratie van kinderopvang en onderwijs.
- De inzet van personeel in opvang en onderwijs over en weer, of er combinatiefuncties zijn, hoe vorm gegeven wordt aan interprofessionele samenwerking en interprofessioneel leren.

- Het versoepelen van overgangen tussen voorschoolse opvang en basisonderwijs en tussen basisonderwijs en buitenschoolse opvang, de continuïteit van curriculum en pedagogiek en andere pedagogische innovaties en combinatie-arrangementen.
- Ervaringen van betrokkenen, pedagogisch medewerkers, leerkrachten, coaches en leidinggevenden met samenwerking en welke knelpunten of verbeterpunten daarbij spelen.

ANALYSE EN POSITIONALITEIT

Op basis van de gesprekken en geanalyseerde documenten wordt in het navolgende geprobeerd de onderzochte organisaties en met name de ingezette veranderingsprocessen theoretisch te typeren. We analyseren de cases en hun veranderingsstrategieën aan de hand van zogenaamde ideaaltypen die zijn afgeleid uit twee theoretische invalshoeken: enerzijds de theorie van de organisatie-configuraties van Mintzberg (bijv. Mintzberg et al., 2005) en anderzijds de institutionele logica benadering van o.a. Lounsbury et al. (2021), Thornton et al. (2012) en andere auteurs. Ideaaltypen komen in werkelijkheid zelden in pure vorm voor. De meeste organisaties kennen een vorm van hybriditeit, dat wil zeggen dat ze mengvormen zijn van verschillende ideaaltypen, waarbij de onderlinge balans van de ideaaltypen tussen organisaties kan verschillen. De ideaaltypen fungeren in onze analyses als een soort meetschalen waarmee de meervoudige afstanden van bestaande organisaties tot de ideaaltypen bepaald en tussen organisaties onderling vergeleken kunnen worden (Breiger & Mohr, 2004). De verwachting is dat organisaties verschillende profielen zullen tonen in termen van afstand tot de ideaaltypen.

In het eerste deel van de Resultatensectie wordt de wijze van coördinatie van de onderzochte organisaties en de veranderingsprocessen daarin afgezet tegen Mintzberg's ideaaltypen. In het tweede deel proberen we met name het denken en handelen binnen de organisaties

en de veranderingen daarin na de fusie te typeren aan de hand van de ideaaltypische institutionele logica's. Vervolgens, in het derde deel, inventariseren we welke pedagogische, didactische, organisatorische en sociale innovaties zijn aangetroffen in alle cases tezamen en reflecteren we op de vraag of de geconstateerde veranderlogica's als bevorderlijk dan wel als belemmerend moeten worden gezien voor dergelijke innovaties. We proberen antwoord te geven op de vraag hoe het innovatiepotentieel van versterkte samenwerking en integratie van kinderopvang en onderwijs het beste gerealiseerd zou kunnen worden.

De onderzoekers hebben eerder onderzoek gedaan naar integrale kindcentra op basis van data uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) en concludeerden dat het concept (integraal) kindcentrum niet altijd even helder of principieel is uitgewerkt en dat daar waar de vorm niet samengaat met een maatschappelijke missie, er geen meerwaarde blijkt in de vorm van hogere kwaliteit, een cultureel meer inclusief klimaat, grotere toegankelijkheid voor kinderen in achterstandssituaties en een meer uitgewerkt zorgbeleid ten behoeve van inclusie van kinderen met speciale ondersteuningsbehoeften (Slot & Leseman, 2020). De onderzoekers hebben voorts een raadpleging van stakeholders uitgevoerd naar wenselijke hervormingen van het kinderopvangstelsel in de nabije toekomst (Leseman et al., 2021). In deze toekomstverkenning wordt aandacht gevraagd voor samenwerking en integratie van opvang en onderwijs, maar ook gewezen op de juridische, fiscale en organisatorische obstakels. De onderzoekers hebben, ten slotte, verschillende onderzoeken gedaan naar het gedrag van organisaties in de kinderopvang vanuit de Mintzberg theorie (Van der Werf et al., 2020, 2021) en de Institutionele Logica's benadering (Romijn et al., 2023) en hebben op grond van deze onderzoeken versterking van het maatschappelijk ondernemerschap in de kinderopvang bepleit (Leseman et al., 2021).

Theoretisch kader

DE THEORIE VAN DE ORGANISATIECONFIGURATIES VAN MINTZBERG

De configuratietheorie van Mintzberg (1983; Mintzberg et al., 2005) gaat er vanuit dat organisaties zich organisch vormen naar hun omgeving en zich voegen naar een veelheid aan eisen en uitdagingen in die omgeving om te kunnen overleven. Iedere organisatie bestaat uit een geheel van menselijke activiteiten die op twee uitdagingen een antwoord moet vinden: de werkverdeling en de afstemming hierover, de coördinatie. Een organisatie is daarom voor Mintzberg primair een samenwerkingsverband met, ten behoeve van het overleven, een innerlijke 'logica' van waarden, normen, rituelen en praktijken die het handelen van individuen binnen de organisatie stuurt en daarmee ook het gedrag van de organisatie als geheel. De structuur van een organisatie kan volgens Mintzberg worden bepaald aan de hand van de manieren waarop het werk wordt verdeeld in taken en de uitvoering van de taken wordt gecoördineerd (Mintzberg, 1983). Hoe de taken worden verdeeld en gecoördineerd hangt samen met een veelheid aan factoren, waaronder de aard van het product en verdienmodel van de organisatie, de sturing door de overheid, de aanwezigheid van concurrerende organisaties, de bestaande behoeften in de lokale context, en meer. Hierdoor is geen organisatie exact hetzelfde. Tegelijkertijd zijn er tussen organisaties overeenkomsten als ze onder min of meer vergelijkbare omstandigheden opereren. De verschillende prikkels (regelgeving, financiering)

leiden tot verschillende typen organisaties met daaruit voorkomende veranderingsstrategieën (logica's) die meer of minder adequaat zijn voor verschillende publieke en andere doelen (Mintzberg et al., 2005; Mintzberg, 2017).

Ideaaltypen en veranderlogica's

Op basis van verschillen in logica's en coördinatiemechanismen, heeft Mintzberg ideaaltypen van organisaties beschreven, die een bruikbaar raamwerk vormen voor het typeren van bestaande organisaties en voor het analyseren van veranderingsprocessen binnen organisaties. Ideaaltypen komen zelden in pure vorm voor. De meeste organisaties hebben kenmerken van meerdere ideaaltypen en zijn daarom te typeren als hybride organisaties. Organisaties kunnen een ander evenwicht zoeken tussen de ideaaltypische kenmerken of een nieuwe synthese tot stand brengen. Hybriditeit is de sleutel tot succesvolle aanpassing aan veranderingen in de omgeving en draagt bij aan de overlevingskansen van organisaties (Besharov & Smith, 2014; Robinson, 2016). Hieronder volgen een aantal relevante ideaaltypen:

De *professioneel-bureaucratische organisatie*. Professioneel-bureaucratische organisaties hebben doorgaans de taak complexe publieke diensten aan te bieden met overheidsfinanciering, waarbij de kwaliteit van het aanbod cruciaal is. Het professionele perspectief is daarom leidend en professionals hebben veel

autonomie om te handelen op basis van hun, in expertise gewortelde, autoriteit. Afgezien van de professionele autonomie wordt de organisatie centraal bestuurd, gericht op kwaliteitsbewaking, controle en verantwoording van de financiering, via standaardisering.

De marktgeoriënteerde ondernemende organisatie. Marktgeoriënteerde organisaties zijn voor hun overleving afhankelijk van concurrentie, competitief voordeel en strategische samenwerking. Het zijn vaak, maar niet per definitie, organisaties die winst maken en waarde-creatie ten behoeve van eigenaren tot doel hebben. De strategie draait om efficiency: het verkopen van een product of dienst aan zoveel mogelijk klanten tegen zo laag mogelijke kosten. Het product is in het geval van kinderopvang dienstverlening. De organisatie wordt top-down bestuurd, op basis van een eenduidige strategie.

De waarden-gedreven missionaire organisatie. In missionaire organisaties wordt gewerkt aan een gezamenlijk publiek doel, op basis van sociaal-ethische waarden. Niet wetgeving en niet de markt, maar de gemeenschapsoriëntatie is de drijvende kracht achter het handelen in missionaire organisaties. Het doel van missionaire organisaties is aanbod te creëren dat kan bijdragen het oplossen van een complex maatschappelijk vraagstuk, waarbij de creativiteit van alle medewerkers welkom is. De organisatie wordt niet centraal aangestuurd, kent een platte leiderschapsstructuur.

De gediversifieerde divisieorganisatie. Een gediversifieerde divisieorganisatie is een complexe marktonderneming die bestaat uit een verzameling relatief onafhankelijke onderdelen onder een losse bestuursstructuur. De organisatie is dus niet als geheel geïntegreerd, maar is ingericht om vanuit een kleine centrale top, op afstand, de prestaties van de afzonderlijke eenheden (efficiency op financieel gebied) te bewaken, terwijl de onafhankelijke onderdelen grotendeels zelf verantwoordelijk zijn voor

hun eigen divisie. Dit kan zelfs zover gaan dat verschillende divisies met elkaar kunnen concurreren. Er autonoom allround leiderschap op divisieniveau, maar hiërarchisch leiderschap als het gaat om verantwoording van de financiële prestaties.

De adhocratische organisatie. Deze organisatie is volledig ingericht om snel te kunnen innoveren. Experts uit verschillende disciplines komen samen om flexibel en doeltreffend, vaak in een matrixstructuur, te komen tot innovatie, doorgaans via projecten met diepe onderlinge samenwerking. De leiderschapsstructuur is plat of matig hiërarchisch, met korte lijnen tussen management en staf. Het leiderschap is vaak ook participatief en distributief. Start-ups in de technologiesector zijn voorbeelden van adhocratische organisaties.

Toepassing in dit onderzoek

Organisaties voegen zich organisch naar hun omgeving om te kunnen overleven. Vanzelfsprekend ziet 'overleven' er heel anders uit voor een organisatie als een school die kan rekenen op stabiele overheidsfinanciering dan voor een kinderopvangorganisatie die in een onzekere markt opereert (Bryson et al., 2014; Donaldson, 2001; Mintzberg, 2015; voor een concrete typering naar organisatiekenmerken van onderwijs- en kinderopvangorganisaties in Nederland, zie ook Van Rozendaal, 2025). De organisatie logica in het onderwijs wordt mede bepaald door wetgeving en financiering vanuit de staat, terwijl de organisatie logica in de kinderopvang mede wordt bepaald door het functioneren van de markt. De coördinatiemechanismen, dat wil zeggen de processen en procedures van afstemming die nodig zijn om de organisatie te laten functioneren en overleven, verschillen per organisatie. Hybriditeit – het omgaan met tegenstrijdige eisen – luistert nauw, want een coördinatiemechanisme dat niet langer past bij de veranderende context, leidt tot een suboptimaal functionerende organisatie (Mintzberg, 2017).

In het onderwijs is de coördinatie van oudsher beïnvloed door de overheid, ook via de financiering. In de kinderopvang is de coördinatie van organisaties voor een groot deel afgestemd op de onzekerheid van de markt. Beide organisaties kunnen maatschappelijke ambities hebben, die ze (misschien verschillend) kunnen waarmaken. Er zijn ook overeenkomsten. Beide werksoorten zijn belast met de uitvoering van publieke taken vanuit enerzijds de Wet Primair Onderwijs en vanuit anderzijds de Wet Kinderopvang. De 'producten' van beide werksoorten zijn complex, liggen inhoudelijk in elkaars verlengde, dienen van hoge kwaliteit te zijn, en vragen om professionele expertise. Beide werksoorten hebben te maken met een maatschappelijke context waarin zich complexe vraagstukken voordoen die om nieuwe oplossingen vragen. De vraag is hoe samenwerking, en met name een bestuurlijke en juridische fusie, van organisaties in de kinderopvang en het onderwijs leidt tot organisatieverandering, hoe de balans tussen organisatielogica's als gevolg daarvan verandert en of er nieuwe logica's ontstaan die tot innovatie leiden.

In dit onderzoek passen we de theorie van Mintzberg toe om de veranderingsprocessen te beschrijven die het gevolg zijn van de fusie tussen een kinderopvang- en onderwijsorganisatie, zoals recent in Tilburg en De Kempen is gebeurd en eerder al in de vergelijkingscases die voor dit onderzoek zijn geselecteerd. Organisaties zijn om te overleven permanent bezig zich te veranderen, waarbij volgens Mintzberg het organisatietype (het dominante coördinatiemechanisme hierin) de aard van de *veranderlogica* (strategie) bepaalt. De veranderlogica is te zien als de *infrastructuur* (in termen van cultuur, structuur en strategie) die de organisatie voortbrengt en die het handelen van de organisatie stuurt om te komen tot voor de organisatie relevante producten of diensten. We gebruiken de ideaaltypen om de veranderingsprocessen theoretisch te duiden aan de hand van de volgende vragen:

1. Hoe geeft het bestuur leiding aan het veranderingsproces, welke visie en strategie wordt gehanteerd om het veranderingsproces vorm te geven, hoe positioneert de organisatie zich in zijn context, hoe wordt hierover intern en extern gecommuniceerd?
2. Hoe worden beide werksoorten in de interne werkprocessen georganiseerd en hoe worden de werkprocessen afgestemd tijdens het veranderingsproces, met name met betrekking tot financiering en de verantwoording daarvan, hoe worden medewerkers betrokken?
3. Wat heeft de organisatie ingericht om de primaire processen en de professionals te ondersteunen bij het vormgeven van het veranderingsproces, is er een bedrijfsbureau ingericht, zijn er investeringen in het veranderingsproces en benodigde professionalisering?
4. Hoe lopen de managementlijnen in de organisatie rond de veranderingsprocessen, welke vormen van hiërarchie en autonomie zijn er, hoe is de interactie en samenwerking tussen het bestuur en de werkvloer in het veranderingsproces?
5. Hoe vindt de uitvoering van de verschillende werksoorten voor onderwijs en kinderopvang in het gekozen veranderingsproces plaats, hoe verloopt de uitvoering van de taken, welke ruimte is er voor professionals om nieuwe werkwijzen en diensten te ontwikkelen?

In **Tabel 1** zijn voor de drie belangrijkste ideaaltypen op basis van de literatuur onze veronderstellingen weergegeven over de vraag hoe de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs vorm zal krijgen. Dit is het theoretische model. In praktijk verwachten we mengvormen (hybride organisaties) te vinden en is de vraag aan de orde of de ene mengvorm kansrijker is dan de andere.

Tabel 1: Aspecten van de veranderlogica in relatie tot de belangrijkste organisatietypen van Mintzberg

Aspecten veranderlogica	Professioneel bureaucratische organisatietype	Marktgeoriënteerde ondernemende organisatietype	Missionair (waarden-gedreven) organisatietype
1. Vormgeven samenwerking	Coördinatie gebeurt bij voorkeur in één entiteit met autoriteit voor centrale aansturing van het werk	Coördinatie vindt bij voorkeur plaats via strategische samenwerking om concurrentievoordeel te behalen in een markt	Coördinatie verloopt via gemeenschapsgeoriënteerde samenwerkingsverbanden om aan maatschappelijke doelen te werken
2. Doel van samenwerking	Het creëren van publieke diensten vanuit een publieke taak of opdracht (wetgeving)	Het bevorderen van efficiency in dienstverlening om consumenten (klanten) te bedienen	Het behalen van effectiviteit in publieke doelen om de gemeenschap te helpen, relatiegericht
3. Visie op samenwerking	De professionele expertise en autonomie is leidend en gebaseerd op standaards en beroepsethiek	Dienstverlening aan klanten (in brede zin) is leidend, innovatie en expansie dragen bij aan de dienstverlening	Publieke waarden zijn leidend en worden holistisch in samenwerking met betrokkenen verder vormgegeven
4. Rol van de burger	Burgers zijn cliënten voor wie de professional zijn unieke expertise inzet. Er is een ongelijkwaardige relatie tussen organisatie en cliënt.	Burgers zijn consumenten en worden bediend via opties met keuzevrijheid. De consument staat centraal en is een zakelijke partners	Burgers zijn co-creators, die bijdragen aan de publieke meerwaarde, waarbij de gemeenschap centraal staat. Er is fundamentele gelijkwaardigheid
5. Type sturing	Professioneel gedreven, top-down controle en verantwoording naast professionele autonomie	Markt-gedreven, financieel top down. Divisies met allround management hebben lokale autonomie maar staan onder centrale financiële controle	Door gemeenschapswaarden gedreven, vaak bottom-up en inclusief. De organisatie komt voort uit de gemeenschap rond maatschappelijke vragen

DE THEORIE VAN DE INSTITUTIONELE LOGICA'S IN ORGANISATIEGEDRAG

De *Institutional Logics Approach*, kortweg ILA, is het tweede theoretische raamwerk van dit onderzoek. De wortels van deze benadering, het onderliggende onderzoek, de verschillen en overeenkomsten met andere benaderingen, waaronder die van Mintzberg, zijn uitvoerig beschreven door o.a. Lounsbury et al. (2021), Thornton and Ocasio (2008) en Thornton et al. (2012, 2015). Een beknopte samenvatting moet hier volstaan. Vertrekpunt van ILA is de stelling dat elke samenleving bestaat uit zeven hoofdsectoren, 'institutionele ordes', en hun onderlinge, inter-institutionele afstemming: familie, religie, gemeenschap, staat, markt, bedrijf, en de professies. Elke sector of 'orde' functioneert als een normatief kader en reguleert daarmee op een eigen, sectorspecifieke manier het gedrag van individuen, organisaties, 'velden van organisaties' en hele 'indus-

trieën'. Elke sector heeft een eigen inhoud, of *logica*, in de vorm van *wet- en regelgeving*, *impliciete regels*, *sanctiemechanismen*, *materiële praktijken*, *herkenbare symbolen* en *psychologische structuren als waarden, normen, opvattingen en begrippen*. De zeven hoofdsectoren van de samenleving functioneren ten dele parallel aan elkaar, versterken elkaar soms maar kunnen elkaar ook tegenwerken en tegenstrijdige sturing geven aan het gedrag van mensen en organisaties die daarmee aan autonomie winnen en ruimte vinden voor verandering (Skelcher & Smith, 2015). Afhankelijk van tijd en context hebben de zeven sectoren verschillende dominantieverhoudingen ten opzichte van elkaar. Dit dynamische evenwicht resulteert bijvoorbeeld in perioden waarin een specifieke sturingsfilosofie dominanter is dan een andere.

De rol van de staat ten opzichte van religies, lokale gemeenschappen of markten in een land komt tot uitdrukking in de mate waarin er hiërarchische sturing wordt gegeven aan het dagelijks leven van individuen en organisaties door wet- en regelgeving, bureaucratische procedures en de controle op de naleving ervan. De rol van de staat komt ook tot uitdrukking in de mate waarin publieke diensten, zoals onderwijs en gezondheidszorg, door de staat worden uitgevoerd (Skelcher & Smith, 2015). De verschuiving in de balans tussen staat en markt als wereldwijde trend vanaf de jaren tachtig staat bekend als de opkomst van het *New Public Management* (NPM). NPM toonde zich onder andere in de privatisering van publieke diensten in sectoren als volkshuisvesting, gezondheidszorg, ouderenzorg en kinderopvang. Het leidde tot de opkomst van private, meestal commerciële bedrijven om deze diensten te leveren. De staat was daarbij trouwens nooit volledig afwezig. Via algemene en doel(groep)specifieke subsidies, wet- en regelgeving rond kwaliteit en toegankelijkheid, inspectieregimes, opleidingsaanbod e.d., bleef de staat sturen. Een nieuwe verschuiving in de balans tussen de institutionele logica's sinds de millenniumwisseling, betiteld als *New Public Governance*, wordt gezien als een correctie op het volgens sommigen te ver doorgeschoten marktde-

ken in de publieke sector. De verschuiving wordt gekenmerkt door een groter gewicht van lokale of regionale gemeenschappen in de aansturing van individuen en organisaties ten behoeve van publieke taken en publieke waarden (Ostrom, 2010; Mintzberg, 2015), samenwerking in netwerken van publieke en private organisaties (Kenis & Cambré, 2019), en governance op grond van waarden en collectieve publieke doelen, dus een groter gewicht van de gemeenschapslogica en van normatieve kaders (Bryson et al., 2014; Moore, 2014).

Veranderingen in organisatiegedrag

Ook de Institutional Logics Approach, net als Mintzberg's benadering, is een variant van de organisatiesociologische contingentietheorie (Donaldson, 2001). Om te overleven en om het verdienmodel, de identiteit, legitimiteit en het gezag te behouden of te vernieuwen, passen organisaties zich voortdurend aan hun omgeving en aan de complexe vraagstukken en uitdagingen ('contingenties') die zich daarin voordoen, aan. De dominante sturingsfilosofie van een land is één van de omgevingsfactoren, maar ook veranderingen in de populatie, de structuur van de economie of ingrijpende gebeurtenissen vragen om een reactie van organisaties (Thornton & Ocasio, 2008; Lounsbury et al., 2021). Volgens de Instituti-



onal Logics Approach veranderen organisaties van gedrag door een nieuwe balans te zoeken tussen de institutionele logica's waarbinnen zij opereren en door nieuwe logica's te incorporeren in de bestaande logica's van de organisatie. Zo was bijvoorbeeld een uitkomst van de NPM periode dat veel traditionele publieke organisaties nieuwe bronnen van inkomsten moesten vinden en daarom de marktlogica adopteerden. Ze vormden zich om tot hybride organisaties met winst- en efficiencydoelen (marktlogica) naast maatschappelijke doelen (gemeenschapslogica), met behoud van professionele kwaliteitstandaarden (professionele logica) – een veranderingsproces dat hybridisering wordt genoemd (Skelcher & Smith, 2015). Dergelijke veranderingen komen op gang als er (a) nieuwe of tegenstrijdige eisen aan organisaties worden gesteld die een bedreiging kunnen vormen voor de levenskansen van de organisatie, (b) als er overlap is met de diensten van andere organisaties of (c) als er juist een behoefte is ontstaan aan aanvullende of nieuwe diensten (Thornton & Ocasio, 2008; Thornton et al., 2012). Veranderingen komen ook op gang als, in samenhang met externe factoren, (d) individuen binnen organisaties zich persoonlijk identificeren met nieuwe logica's en daarmee tegenstrijdigheden binnen de organisatie introduceren. Individen kunnen bijvoorbeeld lid zijn van een beroepsorganisatie en op grond daarvan de professionele logica van de eigen organisatie kritisch tegen het licht houden en bevorderen dat er een nieuw evenwicht wordt gevonden tussen de professionele kwaliteit en het commerciële functioneren van de organisatie. Omgekeerd kan de benoeming van een CEO met een commerciële achtergrond een sterkere invloed van de marktlogica met zich meebrengen (bijv. meer nadruk op efficiëntie of op groei) die botst met de professionele logica van een organisatie. Hoewel veranderingen van organisatiegedrag in principe adaptief zijn en de overlevingskansen van organisaties vergroten, kunnen er, net als bij Mintzberg, historische pad-

afhankelijke patronen in hybride organisaties blijven bestaan die minder functioneel zijn. Bijvoorbeeld, binnen een veranderende organisatie kan een deel van de werknemers blijven vasthouden aan de oude professionele identiteit en daardoor in conflict komen met het management (Barros, 2011).

Skelcher en Smith (2015) onderscheiden verschillende vormen van hybriditeit in organisaties met publieke taken: (1) gesegmenteerde of gesegregeerde hybriditeit, waarbij de tegenstrijdige logica's in verschillende compartimenten of organisatieonderdelen zijn ondergebracht die verder weinig met elkaar te maken hebben; (2) geassimileerde hybriditeit, waarbij een dominante logica de concurrerende logica deels opneemt zonder wezenlijk te veranderen en aan dominantie te verliezen; (3) vermengde of geïntegreerde hybriditeit, waarbij een nieuwe balans is ontstaan tussen logica's die tot een nieuwe synergie of synthese heeft geleid en logica's elkaar wederzijds hebben beïnvloed; (4) geblokkeerde hybriditeit, wanneer de verschillende logica's concurreren en niet verenigd, geabsorbeerd of opgedeeld kunnen worden. Dat kan de organisatie vervolgens verlammen. Arena et al. (2018) beschrijven hoe grote commerciële bedrijven in de VS zich aanpassen aan de nieuwe eisen die gesteld worden aan de sociale verantwoordelijkheid en het duurzaamheidsbeleid van bedrijven, en vinden drie modellen: (1) de oorspronkelijke commerciële logica blijft dominant, aanpassing aan de nieuwe eisen is hooguit oppervlakkig (vgl. assimilatie); (2) bedrijven voldoen aan de nieuwe eisen in bepaalde bedrijfsonderdelen, in andere blijft de oorspronkelijke logica dominant zodat er verschillende parallelle logica's zijn (vgl. gesegmenteerd/gesegregeerd); (3) er vindt in de hele organisatie een fundamentele herschikking en hybridisering van logica's plaats (vgl. geïntegreerde hybriditeit).

Toepassing in dit onderzoek

We hanteren de ILA als een aanvullend raamwerk om de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs te typeren en de veranderingsprocessen die binnen deze samenwerking op gang komen te duiden. Waar het raamwerk gebaseerd op de theorie van Mintzberg vooral aandacht vraagt voor leiderschapsstructuren, coördinatiemechanismen en missie, kan het ILA raamwerk het inzicht vergroten in de culturele, professionele en psychologische mechanismen van organisatieverandering, met name in de wijzen waarop individuen binnen organisaties bij de veranderingsprocessen worden betrokken. De gesprekken aan de hand van de algemene interviewleidraad en de informatie die daarnaast uit diverse documenten is afgeleid, vormen net als bij de analyse met het Mintzberg raamwerk de data waarop ILA wordt toegepast. We zijn in het bijzonder geïnteresseerd in de volgende vragen:

1. Hoe worden de verschillende, soms tegenstrijdige logica's van de nieuwe organisaties voor kinderopvang en onderwijs bij elkaar gebracht? Welke typen hybride organisaties kunnen er worden geïdentificeerd? Zijn er weerstanden bij personeel en middenmanagement?
2. Is er binnen de nieuwe organisaties sprake van parallelle, gesegregeerde logica's waarbij, bijvoorbeeld, de logica's van het publiek gesubsidieerde onderwijs in het ene en de marktlogica van de kinderopvang in het andere bedrijfsonderdeel zijn ondergebracht?
3. Is er sprake van blijvende dominantie van de logica's van het onderwijs ten opzichte van die van de kinderopvang en worden de logica's van de kinderopvang als het ware geassimileerd in de structuur en cultuur van het onderwijs?
4. Zijn er aanwijzingen dat een synthese van de logica's van de oorspronkelijke organisaties in de nieuwe organisatie waarin zij zijn opgegaan tot nieuwe inspiratie,

betrokkenheid van medewerkers en creativiteit op pedagogische vlak heeft geleid?

5. Zijn er organisaties waarin een patstelling is ontstaan en de verschillende concurrerende logica's conflict oproepen of tot verminderde betrokkenheid van het personeel leiden en de organisatie verlammen?
6. Kunnen we uit de manier waarop de fusie van kinderopvang en onderwijs is vormgegeven en hoe het veranderingsproces is aangestuurd, bevorderende en belemmerende factoren afleiden?

In **Tabel 2** staat een beknopt overzicht van de vier institutionele logica's die het meest relevant zijn voor de sectoren onderwijs en kinderopvang, tezamen met enkele indicatoren waarop de beide werksoorten kunnen verschillen en waarvoor idealiter nieuwe syntheses gevormd zouden moeten worden.

Tabel 2: Institutionele logica's en enkele geselecteerde indicatoren, toegepast op het onderzoeksdomein kinderopvang-onderwijs (Leseman & Slot, 2025; Romijn et al., 2023)

Institutionele logica	Indicatoren
Staatslogica	De organisatie is afhankelijk van publieke (directe) subsidies en voegt zich daarom naar bureaucratische systemen van verantwoording De organisatie schikt zich naar hiërarchische overheidssturing en leeft de wettelijke kaders getrouw na (m.b.t. kwaliteit, leerdoelen enz.) De organisatie is, in het kader van bestuurlijke decentralisatie, belast met de (decentrale) uitvoering van (nationale) publieke taken De organisatie voegt zich naar of werkt samen met de lokale overheid, die belast is met de lokale uitvoering van (nationale) publieke taken
Marktlogica	De organisatie heeft een winstoogmerk, efficiency van bedrijfsprocessen en prijsstelling dienen tot winstmaximalisatie De inkomsten van de organisatie zijn (groten)deels afkomstig van klanten (ouders, gemeenten, ander organisaties) De organisatie begeeft zich op de markt met concurrerende producten e/o prijs, er is expansiedrang tbv commercieel of maatschappelijk doel De organisatie heeft (flexibele) dienstverlening aan klanten (in brede zin) en het inspelen op lokale behoeften hoog in het vaandel staan
Bedrijfslogica	De organisatie heeft centraal, hiërarchisch-professioneel lijnmanagement, er is sterke top-down sturing De organisatie heeft de structuur van een divisieorganisatie met centrale leiding maar lokale autonomie en allround management (R) De organisatie wordt democratisch-inclusief aangestuurd en kent gedistribueerd leiderschap, de leider is <i>primus inter pares</i> De organisatie stuurt op KPI's, niet via jaarbegroting met voorspelbare inkomsten-uitgaven, er is performance monitoring i.p.v. rekenschap
Professionele logica's	De organisatie stelt de autonomie en deskundigheid van professionals centraal, faciliteert intercollegiale samenwerking binnen teams De organisatie hecht veel belang aan professionalisering, faciliteert coaching en leernetwerken, optimaliseert de collectieve intelligentie De professionele identiteit is sterk gekleurd door de normen, waarden, kindbeelden, tradities en verworvenheden van het primair onderwijs. De professionele identiteit van de organisatie is sterk gekleurd door de (jonge kind) opvang- en zorglogica van de kinderopvang.
Gemeenschapslogica	De organisatie heeft een duidelijke oriëntatie op (veel aandacht voor) vraagstukken in de buurt of regio, heeft een gevoel van urgentie De organisatie draagt een emancipatiemissie uit, stelt kansengelijkheid, inclusie en duurzaamheid centraal De organisatie staat open voor en is nauw betrokken bij samenwerking in netwerken met lokale partijen ten behoeve van de gemeenschap De organisatie heeft een verbindende gemeenschapsfunctie in de buurt of regio, met open inloopactiviteiten voor verschillende groepen burgers

Intermezzo: governance van onderwijs en kinderopvang in Nederland

DECENTRALISATIE VAN HET ONDERWIJS

Onderwijs als publieke voorziening is in Nederland op een unieke manier geïnstitutionaliseerd. Onderwijs is nog steeds ten dele een activiteit van de religieuze institutionele orde in samenhang met de familieorde. Het laatste blijkt o.a. uit de positie en verantwoordelijkheid van ouders in het bestel. Sinds 1917, met de herziening van de Grondwet, kunnen ouders een publiek gefinancierde school stichten vanuit hun religieuze of levensbeschouwelijke achtergrond. Nog altijd zijn er veel scholen in het primair onderwijs waarvan het bestuur door ouders wordt gevormd. Onderwijs is echter ook al lang een activiteit van de staat via de grondwettelijk vastgelegde subsidiëring van het onderwijs, de gedetailleerde wet- en regelgeving rond financiering, verantwoording, professionele kwaliteit en leerdoelen (voortkomend uit het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel), en de kwaliteitsbewaking door het nationale inspectieapparaat (Noorlander, 2012; Stevenson et al., 2021). Daarnaast was de staat voorheen, via lokale overheden, verantwoordelijk voor de uitvoering van het openbare onderwijs. Met de hervorming van het onderwijsbestuur in de periode 1980-2008 is die rol veranderd (Hooge & Honingh, 2014).

Onderwijs ontleent zijn identiteit en legitimiteit van oudsher aan de verbinding met een van de religieuze of levensbeschouwelijke stromingen en daarmee aan het feit dat onderwijs het recht waarborgt van ouders op de eigen levensbeschouwelijke socialisatie van hun kinderen. Onderwijs ontleent zijn identiteit, legitimatie en gezag ook aan de onderwijsprofessionals, die op grond van hun expertise sleuteltaken vervullen in het proces van kwalificatie en vorming van de nieuwe generaties. Onderwijsprofessionals hebben een bepalende rol in de toegang tot vervolgonderwijs. Zij beslissen over de verwijzing en plaatsing van kinderen met bijzondere ondersteuningsbehoeften.

De markt speelt van oudsher geen grote rol in het (funderende) onderwijs in Nederland. Privaat-bekostigd primair onderwijs is zeldzaam. De privatiseringsgolf in de publieke sector vanaf de jaren tachtig heeft vooral voor de diensten rond het onderwijs gevolgen gehad. Zo zijn gemeentelijke en regionale schoolbegeleidingsdiensten geprivatiseerd en (ten dele) commerciële organisaties geworden. Hetzelfde geldt voor de uitgevers van leermiddelen. Daarnaast is er een groeiende markt van schaduwonderwijs en informele vorming die een deel van de taken van het onderwijs

heeft overgenomen, maar strikt genomen buiten het onderwijsbestel valt. De bekostiging van onderwijs is stabiel maar wel afhankelijk van het aantal leerlingen van een school en scholen kunnen daarin elkaars concurrent zijn. Op dit punt is een vorm van marktdenken aan de orde. Door scholen worden vaak speciale onderwijsconcepten of andere identitaire formules in stelling gebracht om specifieke groepen leerlingen en ouders aan te trekken. Het is een vermenging van elementen uit de familielogica, marktlogica en professionele logica.

Noorlander (2012) beschrijft de tendens tot decentralisatie (en in bepaalde perioden ook recentralisatie) van het Nederlandse onderwijsbestel en onderscheidt daarin vijf fasen. De vierde fase, vanaf de jaren tachtig, wordt gekenmerkt door de tendens tot decentralisatie van het onderwijsbestuur die samenvalt met de bredere beweging om de rol van de overheid te beperken en meer aan de markt en het maatschappelijk middenveld over te laten. In de vijfde fase, vanaf het begin van deze eeuw, wordt decentralisatie ook gelegitimeerd door concepten uit de New Public Governance beweging, zoals netwerksamenwerking en integraal lokaal beleid. Het beleggen van een groot deel van de bestuurlijke, fiscale en professionele verantwoordelijkheid bij schoolbesturen en het streven naar de vorming van besturen als coördinatiepunten van netwerken van meerdere scholen, kan gezien worden als het resultaat van de beleidsontwikkelingen in deze vierde en vijfde fase (Stevenson et al., 2021; Waslander et al., 2016). De staat is in deze periode verder op afstand gekomen en de logica van de professie lijkt, omgekeerd, aan invloed te hebben gewonnen (Hooge, 2016). Professionals – leerkrachten, schoolleiders, bestuurders – dragen meer allround verantwoordelijkheid en zijn voor steeds meer pedagogische en administratieve taken verantwoordelijk, zo is veel gehoord in de onderwijssector. Ook het openbaar onderwijs is in Nederland ondergebracht bij schoolbesturen,

met slechts beperkte resterende zeggenschap van de gemeenten. Een vraag is wel, of de constellatie van scholen onder besturen functioneert als een echt netwerk zoals bedoeld in de New Public Governance beweging (met weinig hiërarchie, veel interactie rond gezamenlijke doelen) of dat de vorm in de praktijk meer wegheeft van een gediversifieerde divisieorganisatie (Mintzberg), met een centraal bestuur en voornamelijk (financiële) verantwoordingslijnen naar scholen die verder als relatief zelfstandige organisaties binnen het bestuur opereren.

De OECD (2018) becijferde dat in Nederland 90% van de kernbeslissingen in het onderwijs door schoolbesturen worden genomen. Internationaal is dat, ondanks de wereldwijde tendens tot decentralisatie in het onderwijs (Wilkoszewski & Sundby, 2014), slechts 34%. Opvallend is ook dat de rol van de lokale overheid eerder verkleind dan vergroot is, anders dan in bijvoorbeeld Finland waar de decentralisatie van de onderwijs governance juist tot een sterkere positie van de lokale overheid als hoeder van de belangen van de lokale gemeenschappen heeft geleid (Haapaniemi et al., 2020; Morgan, 2014). Beperking van de rol van de lokale overheid betreft ook het onderwijskansenbeleid, één van de terreinen waarop er een officiële gemeenschapslogica bestaat in het onderwijs, waarbij groepen zijn geïdentificeerd die voor extra ondersteuning in aanmerking komen. In 2006 is in de financiering van, wat toen het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid heette, een bestuurlijke knip aangebracht. Gemeenten gaan alleen nog over het voorschoolse deel van dit beleid en hebben weinig greep op wat de scholen met de onderwijsachterstandsmiddelen doen die scholen via de block grant die de schoolbesturen ontvangen (Van de Kuilen et al., 2024). Er is bij dit alles een maatschappelijk discours ontstaan ten faveure van deze autonomie met als thema's de 'leerkracht centraal' en 'sterk schoolleiderschap'.

De overheid stuurt op schaalvergroting en versterking van de professionaliteit van de schoolbesturen, omdat de professionaliteit van kleine besturen (één of enkele scholen) vaak als onvoldoende wordt gezien (Roelofs, 2024). Wetgeving in 2009 bevestigt dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en onderwijspersoneel. Besturen worden aangespoord *learning communities* te vormen van meerdere scholen. Een relatief groot deel van de schoolbesturen in het primair onderwijs in Nederland, meer dan de helft, is in 2023 echter als klein te karakteriseren en bestuurt één (37.5%) of twee tot vijf scholen (18.5%). Ongeveer 10% van de schoolbesturen geldt als groot met een omvang van 20 of meer scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2024). Kleine schoolbesturen worden nog vaak geheel of gedeeltelijk gevormd door ouders en functioneren vooral als klankbordgroep met een ondersteunende rol ten opzichte van leerkrachten en schoolleiders. De meest voorkomende bestuursvorm, met name bij grotere schoolbesturen, is het twee-lagen bestuursmodel, met een superviserende Raad van Toezicht en een uitvoerend College van Bestuur (Stevenson et al., 2021).

In 2006 werd de motie Bos/Van Aartsen aangenomen in de Tweede Kamer en sindsdien is in de Wet op het Primair Onderwijs in Artikel 45 opgenomen dat scholen en schoolbesturen verplicht zijn ervoor te zorgen dat er op scholen een aanbod voor buitenschoolse kinderopvang is voor werkende ouders. Van Rozendaal (2025) ziet dit als een potentiële aanjager van versterkte samenwerking van kinderopvang en onderwijs, maar constateert ook dat veel schoolbesturen in de loop der jaren, uitzonderingen daargelaten, niet veel meer hebben gedaan dan kinderopvang-aanbieders contracteren, maar verder weinig werk hebben gemaakt van de samenwerking.

PRIVATISERING VAN DE KINDEROPVANG

Het huidige stelsel van kinderopvang in Nederland is een product van de New Public

Management periode in de overheidssturing (Van der Werf et al., 2020). Deze periode wordt gekenmerkt door een dominante positie van de marktlogica, een kritische en soms ambivalente verhouding tot de staat, een aanvankelijk beperkte rol van de professies, en een wisselende binding met de (lokale) gemeenschap. Het laatste is mede afhankelijk van de voorgeschiedenis en daarmee samenhangende ideologische oriëntatie van de kinderopvangorganisatie.

Kinderopvang is in Nederland lange tijd overgelaten aan ouders, gemeenten, de sociale partners en de markt. Hoewel het feitelijke publieke belang van kinderopvang om ouders te ondersteunen bij het combineren van werk en gezin al lang duidelijk was, nam de nationale overheid pas in 2005 wettelijke verantwoordelijkheid voor het stelsel en werd daarmee het publieke belang ook formeel bekrachtigd. Sinds 2005 kent Nederland, net als veel andere landen, een kinderopvangstelsel dat 'onder voorwaarden' wordt uitgevoerd door de markt. Die voorwaarden hangen samen met de financiering van de kinderopvang via inkomensafhankelijke toeslagen, waarbij thans ca. 70% van de macrokosten door de overheid worden bekostigd, de rest door ouders en werkgevers. De kinderopvangtoeslag is een zogenaamde indirecte subsidie die niet rechtstreeks naar het aanbod gaat, maar die omgekeerd ouders tot klanten maakt die een product afnemen. Daardoor fungeert het stelsel volgens het principe van de vraagsturing, waarbij de staat tracht de markt met wet- en regelgeving te reguleren (*level playing field*) en gezondheidsrisico's en onmaatse kwaliteit te voorkomen. In de Wet op de Kinderopvang zijn daartoe pedagogische basisdoelen geformuleerd en tal van gedetailleerde structurele randvoorwaarden en veiligheidseisen. Dit gecontroleerde marktstelsel wordt in de kern nog steeds beschouwd als een arbeidsmarktinstrument dat alleen toegankelijk is als ouders beiden werken of studeren.

Van oudsher was er in de kinderopvangsector verbinding met de gemeenschapslogica. Vóór de jaren negentig werd de groeiende vraag naar kinderopvang mede, en vooral, bediend door lokale (gemeentelijke) welzijnsorganisaties en charitatieve organisaties (bijv. Humanitas, Kruisverenigingen), die kinderopvang en peuterspeelzaalwerk als gemeenschapsvoorziening aanboden. In de periode 1989–2005 werd in verschillende sectoren het recht op kinderopvang in de CAO opgenomen, waardoor de vraag naar kinderopvang sterk toenam. Stimuleringsmaatregelen van de nationale overheid in de jaren negentig, met onder andere subsidies voor bedrijfsplaatsen, versterkten de vraag naar kinderopvang verder. De wachtlijsten bij de bestaande organisaties voor kinderopvang namen dramatisch toe. Dit leidde tot een groei van het aanbod door vooral kleine, for-profit kinderopvangorganisaties en gastouders, die als eenvoudige structuur ondernemingen (Mintzberg) een alternatief vormden voor de overvolle reguliere kinderdagverblijven.

De professionele logica van de aanvang en belang winnende kinderopvang was aanvankelijk zwak ontwikkeld. Centraal stond het parttime opvangen en verzorgen van kinderen, waarvoor naar veler mening geen uitgebreide professionele expertise nodig zou zijn. Referentiepunt waren de peuterspeelzalen, waar in die tijd vaak met vrijwilligers werd gewerkt. Vandaar, en vanwege de hoge kosten van geschoold personeel, dat de sector, vergeleken met bijvoorbeeld het onderwijs, nog altijd wordt gekenmerkt door een relatief laag vereist kwalificatieniveau van de medewerkers, weinig differentiatie naar functieniveau, een laag salaris en weinig taakuren voor professionele ontwikkeling. Vaak wordt met name door kleine ondernemers verwezen naar de familielogica: opvang in een kleinschalige gezinsachtige situatie, persoonlijk contact met ouders en, binnen de professionele logica, nadruk op veilige hechtingsrelaties en emotioneel welbevinden van de kinderen (Van der Werf et al., 2020).



Tussen 2005 en heden zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die de balans van de logica's in de kinderopvang geleidelijk hebben veranderd. Er is meer aandacht gekomen voor de kwaliteit van de opvang en de potentiële effecten op de ontwikkeling van kinderen. De professionele logica van de kinderopvang heeft zich inhoudelijk verdiept en verbreed, en is dominantier geworden in de mix van logica's die de sector kenmerkt. Periodiek onderzoek naar de kwaliteit heeft bijgedragen aan opeenvolgende wet- en regelgeving rond de beroepskracht-kind ratio, de opleidings- en kwalificatie-eisen, er is meer nadruk gekomen op educatieve kwaliteit, in-service professionalisering, inzet van hbo-gechoolde coaches en pedagogisch beleidsmedewerkers. Onder invloed van inzichten in het belang van vroege opvang en educatie voor gelijke ontwikkelingskansen en economisch rendement op lange-termijn, is de invloed van de gemeenschapslogica sterker geworden, met name bij de non-profit organisaties (Romijn et al., 2023; Van der Werf et al., 2020, 2021).

Tegelijkertijd heeft ook de marktlogica aan dominantie gewonnen, bevorderd door een financieringssysteem dat tot op heden indirect en vraaggestuurd is gebleven. Sinds 2005 is het aandeel for-profit kinderopvang ten opzichte van non-profit kinderopvang sterk gegroeid. Daarnaast is er schaalvergroting opgetreden: veel standalone aanbieders zijn opgekocht, organisaties zijn gefuseerd en de stabiele markt met forse indirecte overheids-subsidie heeft investeerders aangetrokken. Met schaalvergroting wordt de efficiency, winstgevendheid en professionaliteit groter, zo is het idee. Het gevolg is een groeiende invloed van de bedrijfslogica in de kinderopvang om de grotere organisaties adequaat te kunnen besturen. Schaalvergroting en bedrijfsmatig werken in een competitieve markt kenmerkt ook non-profit (charitatieve) organisaties waarvan er in de laatste jaren verscheidene door uitbreiding, overname en fusie tot grote lokale, regionale en zelfs nationale spelers zijn uitgegroeid.

Resultaten

BEGINSITUATIE

De schoolbesturen in Tilburg en De Kempen

Twee van de vier schoolbesturen zijn in de periode voorafgaande aan de fusie als middelgroot te kenschetsen met 15-17 scholen onder hun hoede. Twee besturen zijn relatief groot met 28 à 29 scholen. Inmiddels is bij twee besturen het aantal scholen toegenomen. Sommige schoolbesturen bestaan uit scholen van (merendeels) dezelfde denominatie binnen een afgebakend werkgebied. Andere besturen vertegenwoordigden scholen van uiteenlopende signatuur die verspreid zijn over verschillende grote en kleine gemeenten. De bestuursstructuur van alle schoolbesturen volgt het twee-lagen model met een College van Bestuur (CvB) als uitvoerend orgaan, bestaande uit een of meer leden en een executieve voorzitter of CEO, en een Raad van Toezicht voor controle op het CvB, met daarin leden die kennis hebben van het onderwijs en, sinds de fusie, ook leden met kennis van de kinderopvang (het laatste gold als een van de fusievoorwaarden). Onder verantwoordelijkheid van het CvB en gedelegeerde managers is er een servicebureau met afdelingen voor financiën, human resource (HR) management, kwaliteitszorg, huisvesting, ICT en dergelijke.

Alle schoolbesturen zijn verbanden van scholen waarbinnen schoolleiders (en leerkrachten) veel autonomie kennen en de hoofdverantwoordelijkheid dragen voor het

algeheel functioneren van hun school, in lijn met het bestuursmodel van het Nederlandse onderwijs dat hiervoor is beschreven. Binnen sommige besturen lijkt de autonomie van de schoolleiders zwaarder te wegen dan binnen andere en ligt er verhoudingsgewijs veel all-round verantwoordelijkheid (onderwijskundig, HR, financieel) en macht bij de schoolleiders, bijvoorbeeld als het gaat om het wel of niet instemmen met de beslissing van het bestuur om te fuseren met de kinderopvang. Er kan een spanningsveld zijn tussen de lokale autonomie en de noodzaak tot centrale sturing vanwege de wettelijke taken van het bestuur, waarvoor we grofweg twee oplossingen zagen: (1) een procedureel-bureaucratische oplossing (een combinatie van staatslogica en bedrijfslogica), waarbij het CvB onder andere via een periodieke verantwoordingssystematiek en controle daarop gezag uitoefent; (2) een visie- en missie-gedreven ideologische oplossing (gebaseerd op een combinatie van gemeenschapslogica en professionele logica), waarbij het CvB samenhang, samenwerking en betrokkenheid binnen het scholennetwerk creëert rond een pedagogische vernieuwingsagenda die gestuurd wordt door centrale waarden als kansengelijkheid en inclusie. Hoewel *alle* schoolbesturen dergelijke waarden onderschrijven, vonden we verschillen tussen besturen in de mate waarin ideologische gedrevenheid en pedagogische vernieuwing op de voorgrond stonden.

Geen van de schoolbesturen had voorafgaand aan de fusie een sterke marktlogica ontwikkeld of ervaring met ondernemerschap opgedaan. Hoewel de marktlogica tot op zekere hoogte aan de orde is binnen het onderwijs als het gaat om behoud of uitbreiding van de instroom van leerlingen, wordt de oplossing voor competitie om leerlingen meestal gezocht in het articuleren van een onderscheidende identiteit en bijbehorende pedagogische aanpak waar ook een marketingstrategie op wordt gericht, maar niet zozeer in aanvullende dienstverlening aan ouders of andere partijen. Overigens werd door sommige gesprekspartners als voordeel van de fusie met de kinderopvang genoemd dat scholen dan meer greep krijgen op de instroom van nieuwe leerlingen.

Kinderopvanggroep Tilburg en De Kempen

De geschiedenis van de Kinderopvanggroep in Tilburg past goed in de eerder geschetste ontwikkeling van de kinderopvang in Nederland, en is exemplarisch voor de ontwikkeling van de maatschappelijke branche binnen de kinderopvang. De Kinderopvanggroep is, in verschillende stappen en in de context van nationale stimuleringsmaatregelen en de Wet op de Kinderopvang van 2005, ontstaan uit de fusie van een kleine, lokaal opererende commerciële aanbieder van kinderopvang en het zelfstandigde voormalige gemeentelijke peuterspeelzaalwerk, dat zelf eerder al gefuseerd was met een andere kinderopvangorganisatie. Er is een gedeelde gemeenschapsoriëntatie en professionele logica, terwijl de marktlogica en de ondernemende bedrijfscultuur door de kinderopvangorganisatie wordt ingebracht. Het missiedocument uit die tijd benadrukt het belang van kwaliteit en professionaliteit van de opvang en de bijdrage vandaaruit aan de ontwikkelingsmogelijkheden en brede talentontwikkeling van kinderen. Vanuit die missie investeert de organisatie in samenwerking met lokale partners, waaronder het onderwijs. De commerciële insteek van de kinderopvang wordt vervangen door een non-profit insteek (van BV naar Stichting), maar met behoud van

de dienstverlenende, klantgerichte cultuur en met expansiedrang binnen de maatschappelijke doelstelling.

De organisatie groeide in de afgelopen decennia grotendeels autonoom, maar deed ook aan strategische overnames en ging een fusie aan met Kinderopvang Midden-Brabant. De nieuwe organisatie, onder de naam Kinderstad, werd door efficiëntiewinst een stabiele, financieel deugdelijke organisatie die de bezuinigingen op de kinderopvang van 2011 goed kon doorstaan. De groei van de organisatie vroeg om een *corporate governance* structuur die enerzijds voldoende greep kon houden op de bedrijfsprocessen, anderzijds betrokkenheid en lokale autonomie van locatiemanagers en medewerkers kon bevorderen. Gekozen werd voor een drie-lagen hiërarchische structuur, met middenmanagement (locatieleiders), relatief korte lijnen tussen top en middenmanagement, en autonomie en zelfsturing op de werkvloer, waarbij de verantwoordelijkheid voor inkoop, werkrooster, bezettingsgraad en beroepskracht-kind ratio werd belegd bij locatiemanagers, later directeuren genoemd. Er werd niet met jaarbegrotingen gewerkt maar met *key performance indicators* (kpi's). Verdere decentralisatie, met meer ruimte voor ondernemerschap op locatieniveau, volgde in 2015, waarbij directeuren meer grip op de processen kregen onder een lean-and-mean centraal servicebureau dat de continuïteit waarborgde.

Huisvesting, inrichting en omvang van de ruimte bleven op centraal niveau geregeld. Er werd een interieurpedagoog aangetrokken die werk maakte van het idee dat de ruimte de 'derde pedagoog' is, naast ouders en pedagogisch medewerkers. Kenmerkend voor de Kinderopvanggroep waren de investeringen in kwaliteit door slim gebruik van het vastgoed, voortkomend uit het idee dat huisvesting – de ruimte om het werk te doen – naast personeel een van de belangrijkste productmiddelen is van de kinderopvang. Hoewel het de Kin-

deropvanggroep niet te doen was om groot- worden-om-het-groot-zijn, want alleen het maatschappelijk belang stond voorop, groeide de organisatie uit tot de grootste aanbieder van kinderopvang en peuterwerk in Tilburg stad en een grote aanbieder in de regio de Kempen. Daarbij werden verliezen van het financieel minder lucratieve peuterwerk in arme wijken gecompenseerd door winsten in de kinderopvang in meer welvarende wijken. Om meer keuzemogelijkheden voor ouders te creëren, werd een andere naam gekozen en werden nieuwe labels met een speciale identiteit toegevoegd.

De relatie van de Kinderopvanggroep met de schoolbesturen in de periode voor de fusie was complex. Hoewel de Kinderopvanggroep in de stad Tilburg het leeuwendeel van de kinderopvang, voorschoolse educatie en buitenschoolse opvang verzorgde op de scholen van de betrokken besturen, werkten de scholen in de regio buiten de stad ook vaak samen met andere aanbieders. Die samenwerkingsrelaties met andere partijen zijn merendeels gebleven. Eén van de nieuwe fusieorganisaties heeft na de fusie slechts een klein deel van de kinderopvang op zijn scholen echt in eigen beheer, en moet voor het overige samenwerken met externe aanbieders.

VERANDERINGSSTRATEGIEËN GEBASEERD OP MINTZBERG

Er zijn acht organisaties onderzocht op hun veranderingsstrategieën, waaronder de vier nieuwe KOOR-organisaties in Tilburg en De Kempen die uit de fusie met de voormalige KINDEROPVANGGROEP zijn ontstaan. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie over de IKC-vorming in Leeuwarden-Oost. Bij de meeste cases zijn verschillende locaties in het onderzoek meegenomen. Uit de gesprekken en documenten hebben we drie hoofdstrategieën afgeleid, met enkele varianten binnen deze hoofdindeling. Deze hoofdstrategieën zijn niet een-op-een tot de onderzochte cases te herleiden, maar representeren theorie-gestuurde

reconstructies van de veranderingsstrategieën en in gang gezette veranderingsprocessen die in de gesprekken en documenten naar voren kwamen – soms meerdere per case. De theorie-gestuurde reconstructie houdt in dat is gezocht naar een duiding van de strategieën en processen aan de hand van het Mintzberg raamwerk. We gebruiken de term *veranderlogica* om deze reconstructies aan te duiden. We geven eerst een overzicht van de veranderlogica's die we hebben geïdentificeerd: de autonomiegerichte professioneel-bureaucratische veranderlogica, de maatschappelijk-ondernemende veranderlogica en de systeem-gerichte missionaire veranderlogica. Daarna volgt een beschouwing.

De autonomiegerichte professioneel-bureaucratische veranderlogica

In deze logica wordt sterk geleund op de autonomie van professionals. Er is relatief weinig lijn- (midden-) management, maar er is wel centrale ondersteuning en controle van de professionals door het bedrijfsbureau bij de taken die de bestaansgrond van de organisatie vormen. Daartoe zijn relatief veel bedrijfsprocessen gestandaardiseerd (begroting, ict, kwaliteitszorg, communicatie, periodiek overleg, enzovoort). De kenmerken van een professioneel bureaucratische organisatie zijn het meest opvallend, zoals het vanuit een publieke opdracht creëren van één entiteit voor diensten waarbij de professionals en hun expertise centraal staan (Mintzberg et al., 2005). Er tekenen zich hierbij twee varianten af: een nog zoekende en een al sterker sturende professioneel-bureaucratische veranderlogica, beide met autonomie van professionals en locatieleiders als belangrijkste organisatie-principe. Beide typen organisaties zijn na de fusie tussen kinderopvang en onderwijs zogenaamde Kind Ontwikkel Organisaties (KOOR) in de terminologie van Van Rozendaal (2025).

Variant 1: De zoekende veranderlogica: weinig bestuurlijke sturing, veel autonomie voor schoolleiders

Bestuurlijke structuur, visie en sturing. De ambitie is om op termijn te komen tot integrale voorzieningen voor kinderen met één doorgaande leerlijn, zo wordt in documenten en gesprekken uitgesproken, één team en één pedagogische visie, maar deze ambitie is nog relatief onuitgewerkt, open geformuleerd en er wordt geen termijn genoemd. Vanuit de overtuiging dat de professionele autonomie van locatieleiders centraal moet staan, is er in deze variant weinig sturing vanuit het bestuur om de samenwerking van kinderopvang en onderwijs, en de potentiële innovaties die daaruit voort kunnen komen, te bevorderen en te prioriteren. Initiatieven hiertoe moeten met name van de schoolleiders en de locatieleidinggevendenden van de kinderopvang komen. In gesprekken en uit doorgenomen stukken blijkt dat men wacht op visie, wet- en regelgeving vanuit de landelijke overheid. Vooralsnog wordt het tempo van het veranderingsproces vooral bepaald door de individuele schoolleiders. Daardoor verkeren locaties in verschillende fasen van integratie van kinderopvang en onderwijs. Op sommige locaties is er vooralsnog geen integratie.

Er is sprake van een zoekende werkwijze. Men zoekt nog naar de toegevoegde waarde van integratie van kinderopvang en onderwijs, met aandacht voor het stapsgewijs creëren van een gezamenlijke professionele cultuur, een proces dat best 10 jaar mag duren, zo werd in een van de gesprekken gesteld. In andere gesprekken werd erop gewezen dat in het onderwijs de leerkracht centraal staat en in kinderopvang het kind. Om dit samen te brengen zou een zoektocht moeten plaatsvinden waarbij “met alle zorgvuldigheid” aan beide visies of perspectieven recht wordt gedaan. In praktijk zou dit een langdurig proces vergen van wederzijds aftasten van (cultuur) verschillen en weerstanden die in deze visie eerst moeten worden overbrugd voordat er beslissingen

over integratie kunnen worden genomen. De bestaande hiërarchie tussen onderwijs en opvang lijkt hierdoor, ook in combinatie met het getalsmatige overwicht van het onderwijs wat betreft de omzet en het personeelsbestand (vooralsnog) in stand te blijven.

Organisatie en management van het veranderingsproces. Vanuit het bestuur worden kennismakings- en cultuurveranderingstrajecten ingezet om te komen tot één organisatie voor kinderen van 0 tot 13 jaar, met – zo wordt het benoemd – één gezamenlijk gedragen verhaal, en wordt er op toegezien dat daarbij de medezeggenschap goed wordt gewaarborgd. Ook worden de bestaande structuren en procedures voor intern overleg en medezeggenschap genoemd als instrumenten om de samenwerking van kinderopvang en onderwijs op te pakken. Er zijn of worden vanuit de overlegstructuren werkgroepen ingesteld om plannen te maken voor versterking van de doorgaande lijn van opvang naar school, warme overdracht, gezamenlijke gedragsregels, passend onderwijs. Door de overtuiging dat cultuurverandering en missie- en visieontwikkeling van onderop moeten komen en tijd nodig hebben, ontstaat vrijheid die kan grenzen aan vrijblijvendheid. Het formuleren van de gezamenlijke doelen van de integratie komt bij deze lichte sturing relatief langzaam van de grond. Zo werd in een van de documenten gesteld dat het geen nut heeft om een tijdspad te bepalen om tot meer integratie te komen, als nog niet duidelijk is wat die integratie moet inhouden.

De zoekende, afwachtende houding is ook terug te zien in de relatief trage of minder diepgaande integratie van de centrale ondersteunende diensten, zo blijkt in gesprekken. Hoewel de nieuwe organisatie na de fusie één fiscale en juridische eenheid vormt, zijn er volgens informanten nog altijd twee duidelijk onderscheiden divisies, twee entiteiten, één voor de kinderopvang en één voor het onderwijs in de organisatie, met eigen directeurs

bedrijfsvoering. Ondersteunende diensten als HR management, kwaliteitszorg, marketing en communicatie worden weliswaar geleidelijk geïntegreerd binnen één servicebureau, maar de uitvoering is nog vaak apart voor onderwijs en kinderopvang. De financiële stromen zijn en blijven onder deze zoekende veranderlogica vooralsnog (strikt) gescheiden. De systematiek van begroting en financiële verantwoording van het onderwijsdeel is vooralsnog maatgevend voor de organisatie als geheel. De beheercyclus en ict-beleid van het onderwijs worden ook op de kinderopvang toegepast.

De mogelijkheden van ondernemerschap en marktgedrag die door de fusie met de kinderopvang aan de orde zijn, althans in theorie, worden vooralsnog niet actief verkend binnen de professioneel-bureaucratische veranderlogica. Hoewel er ook in het onderwijsonderdeel voorafgaand aan de fusie een traditie is van marketing en 'branding' via website, folders en logo's, past het bij de veranderlogica om dit aan de locaties te laten, waarbij er aan locaties ruimte wordt gelaten om recht te doen aan de eigen locatie-identiteit, bijvoorbeeld in de vorm van een speciaal onderwijsconcept. In de gesprekken komt naar voren dat de leidinggevenden van de kinderopvang binnen de nieuwe organisaties minder ruimte ervaren voor ondernemerschap en marktgedrag, bijvoorbeeld klantenwerving door nieuwe producten te ontwikkelen en aan te bieden, dan zij voorheen hadden.

Organisatorische innovatie op de werkvloer. Op locatieniveau zijn er, zo voorbeelden van samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs in verschillende stadia, gericht op het stapsgewijs realiseren van de potentiële pedagogische meerwaarde, zoals het versterken van een doorgaande leerlijn, vormgeven aan een warme overdracht, peuters en kleuters af en toe bij elkaar brengen rond gedeelde thema's, vroegsignalering van zorgbehoeften en passend onderwijs. Hiervoor ingestelde

centrale werkgroepen schrijven plannen die organisatie-breed kunnen worden geïmplementeerd, maar doen dat niet in de vorm van een blauwdruk en laten veel vrijheid aan de locaties om er invulling aan te geven, zo werd gezegd.

Samenwerking wordt gezien als kansloos wanneer deze niet oprecht is. Daarom worden er activiteiten ondernomen om elkaars werksorten beter te leren kennen, met de nadruk op gelijkwaardigheid. Voorbeelden hiervan die in gesprekken werden genoemd, zijn themavonden voor alle medewerkers rond een gezamenlijke gedragscode of elkaars' visies op leren en ontwikkelen, en gezamenlijke vieringen. Het "wij samen" gevoel wordt door de locatieleidinggevenden daarbij actief uitgedragen in het besef dat er nog steeds weerstand kan bestaan tegen de fusie. Er wordt soms personeel uitgewisseld voor kruisbestuiving.

De werkvloer ervaart volgens de gesprekspartners de integratie als een langdurig proces. Sommige, maar niet alle, respondenten geven aan zich prettig te voelen bij de overlegcultuur en dat alles niet heel snel gaat. Op enkele locaties wordt gesteld, dat er in deze werkwijze een risico besloten ligt dat initiatieven verzanden in processen die nuttig kunnen zijn, maar ook eindeloos als er geen doelen worden gesteld. Voor sommigen heeft soms 'gewoon uitproberen' de voorkeur boven 'eerst alles uitdenken en dichttimmeren'.

Variant 2: De decentrale professioneel-bureaucratische veranderlogica: centrale sturing op de organisatiestructuur, decentrale sturing op het veranderingsproces
Bestuurlijke structuur, visie en sturing. De decentrale veranderlogica is een variant van de autonomie-gerichte professioneel-bureaucratische veranderlogica. Het belangrijkste verschil met de zoekende variant is dat organisaties met deze veranderlogica relatief groot en stabiel zijn en mede daardoor

bedrijfsmatiger werken volgens een *corporate governance* model, met een relatief sterke centrale controle op formele, administratieve en financiële processen maar met principiële autonomie voor locaties en locatieleiders als het gaat om visieontwikkeling, vormgeving van de samenwerking van kinderopvang en onderwijs, HR-management, kwaliteitszorg, innovatie en het dagelijkse reilen en zeilen. Locatieleiders zijn allround verantwoordelijk voor hun locatie, ook blijkens de functieprofielen die de organisatie hanteert bij werving. De veranderende organisatie heeft hierdoor, naast kenmerken van Mintzberg's professionele bureaucratie, ook trekken van een grote gediversifieerde divisieorganisatie maar dan zonder commercieel doel. Het bestuur, blijkt in gesprekken, draagt zelf geen sterke (duidelijke, concrete, missie-gedreven) inhoudelijke visie uit op samenwerking, integratie en innovatie, maar wacht op initiatieven van de locaties. De filosofie, zo kwam in een gesprek naar voren, is om alles decentraal te doen wat decentraal kan. Er is hierbij echter minder vrijblijvendheid dan in de afwachtende variant: één van de sturingsstrategieën van het centrale bestuur, zo werd als voorbeeld genoemd, is de 'opdracht' aan de locaties om jaarplannen te maken voor de uitvoering van kinderopvang en onderwijs op hun locatie.

De visie van het bestuur op de integratie van kinderopvang en onderwijs is als doelmatig of zelfs instrumenteel te kenschetsen. Via de kinderopvang is er instroom van kinderen die vervolgens doorstromen naar het onderwijs. Het plaatsingsbeleid van de kinderopvang komt in dienst te staan van de doorstroom en het realiseren van een soepele overgang. Er is meer zekerheid over de instroom in het onderwijs door op jongere leeftijd kinderen en ouders aan locaties te binden. Daarnaast wordt de zorgstructuur versterkt door de mogelijkheden om al vroeg problemen en zorgbehoeften bij kinderen te signaleren en er op te handelen. Dit instrumentele doel kan overigens een onbedoelde perverse uitwer-

king hebben als dit er toe leidt dat kinderen al direct vanuit de kinderopvang instromen in het speciaal (basis)onderwijs en daarom niet onder de zorgplicht van de school vallen.

De relatief sterke centrale coördinatie van de organisatie als geheel berust mede op een voortvarend gereorganiseerd en geïntegreerd centraal bedrijfsbureau voor communicatie, marketing, monitoring, financiële verantwoording en ondersteuning van de locaties, waaronder het gebruik van een centraal managementinformatiesysteem. Ook wordt er gezamenlijke scholing aangeboden voor locatieleidinggevenden van kinderopvang en onderwijs of is er, zoals in een gesprek naar voren kwam, een centrale pool van experts die door locaties kunnen worden ingehuurd voor ondersteuning van innovatie-activiteiten. Verdergaande samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs op de locaties staat, behoudens enkele al voor de fusie bestaande integrale kindcentra, echter nog aan het begin of is geen organisatie-breed beleid. Ook in deze variant van de autonomiegerichte professioneel-bureaucratische veranderlogica verwacht men dat het veranderingsproces tijd kost.

Organisatie en management van het veranderingsproces. Er is allereerst voortvarend gewerkt aan een nieuwe, integrale bestuurs- en ondersteuningsstructuur. De centrale diensten van kinderopvang en onderwijs zijn meteen samengevoegd en ook op bestuurlijk niveau is er sprake van bestuurders die integraal verantwoordelijk zijn voor beide werksoorten. Op locatieniveau zijn duo-directies ingesteld, waarbij kinderopvangmanagers net als de schoolleiders directeurstaken hebben gekregen, in beginsel samen integraal verantwoordelijk zijn voor de locatie en de taak hebben om een sluitende integrale begroting realiseren. Op centraal niveau zijn de geldstromen voor kinderopvang en onderwijs echter nog strikt gescheiden. Voor gezamenlijke zaken, personeelsinzet over en weer en

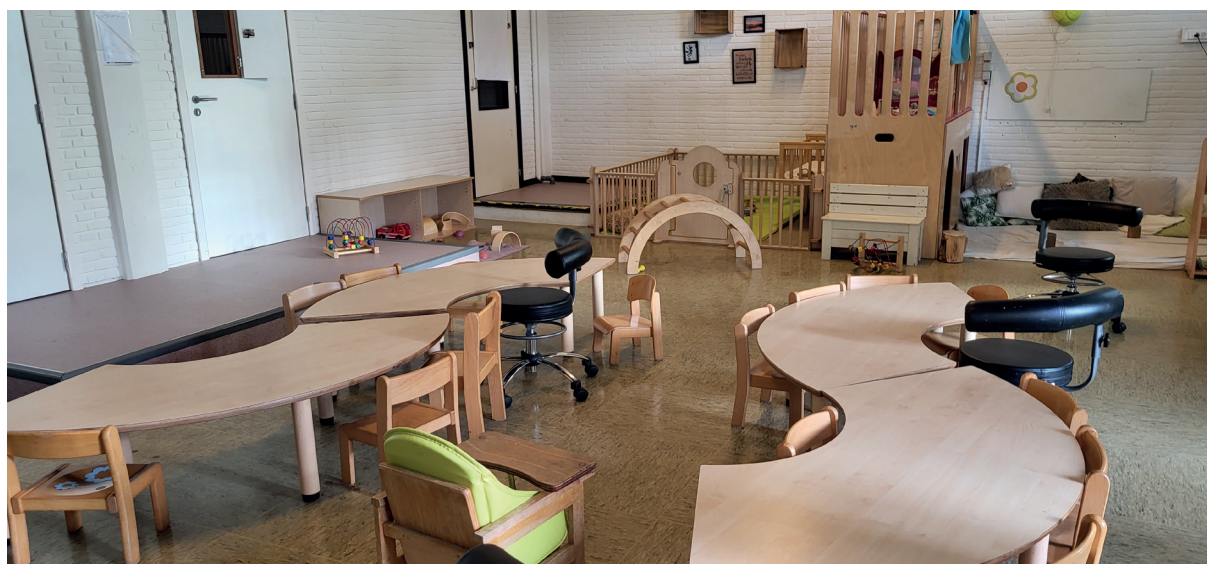
activiteiten is er een verdeelsleutel naar beide stromen.

Als tweede lijn van het veranderingsproces is ingezet op het stimuleren van initiatieven uit de locaties. In een van de organisaties kreeg elke locatie na de fusie de opdracht om een nieuw gezamenlijke beeldmerk voor de locatie te creëren. Naast de opdracht aan locaties om jaarplannen te maken voor de uitvoering van opvang en onderwijs, wordt door het bestuur bevorderd dat locatieleidinggevenden in hetzelfde werkgebied – zoals een stadswijk – ervaringen met goede praktijken delen en zijn er de standaard overlegstructuren van locatie-directeuren en de (bilaterale) intervisiebezoeken van het bestuur aan de locaties. In een van de gesprekken kwam overigens naar voren dat de uitwisseling over goede praktijken, niet heel frequent volgens de informanten, vooral berust op het initiatief van de locaties. Er is geen duidelijke inhoudelijke sturing vanuit het bestuur vanuit een maatschappelijke missie of pedagogische en onderwijskundige visie. Het veranderingsproces wordt vooral procedureel aangestuurd.

Er is besef dat er van oudsher vooroordelen over en weer bestaan tussen professionals in de kinderopvang en professionals in het onderwijs. Ook het cultuurverschil rond de

autonomie van professionals in het onderwijs tegenover de meer vanuit de centrale organisatie gestuurde professionals in de kinderopvang werd herhaaldelijk benoemd. In de gesprekken kwam vaak het Calimero-complex aan de orde dat bij de kinderopvang-medewerkers zou bestaan. Ook de verschillen in de collectieve arbeidsvoorwaarden werden benoemd. Binnen deze veranderlogica, met nadruk op lokale autonomie en professioneel-bureaucratische sturing, is het vooral aan de locaties om die verschillen te overbruggen. Er is bijvoorbeeld geen beleid, zoals dat bij andere veranderlogica's wel aan de orde is, om de verschillen in arbeidsvoorwaarden structureel te verkleinen.

De mogelijkheden van ondernemerschap en marktgedrag staan ook in deze variant van de professioneel-bureaucratische veranderlogica niet op de voorgrond. Er is centraal beleid op het gebied van marketing en branding, maar ook hier is veel ruimte gegeven aan de locaties om de eigen identiteit zichtbaar te maken. Er is geen duidelijke expansiedrang (via investeringen in productontwikkeling) of uitgesproken wens om het marktaandeel te vergroten, mede vanuit het oogpunt dat er grenzen zijn aan de *span of control*. Wel zijn er soms gedachten om – in het kader van bestaande taken zoals passend onderwijs – speciaal



onderwijs te integreren in de organisatie. Voor de kinderopvang binnen de locaties is een voldoende bezettingsgraad uiteraard belangrijk, maar werving staat ook of vooral ten dienste van een beheersbare instroom van kinderen in de kinderopvang ten behoeve van het latere onderwijs.

Organisatorische innovatie op de werkvloer. Op locatieniveau ervaren leidinggevenden en medewerkers, naar eigen zeggen, na de fusie meer eigenaarschap bij de verdere uitwerking en concrete vormgeving van de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Medewerkers van de kinderopvang kunnen (tijdelijk) extra uren krijgen om bij te dragen aan onderwijsontwikkeling en andere innovaties van de school. Er ontstaan combinatiefuncties en medewerkers van de kinderopvang voelen zich gewaardeerd als ze kunnen bijdragen aan het onderwijs. Op punten als de warme overdracht en gezamenlijke vieringen komt de samenwerking al goed op gang, maar behalve locaties waar al vóór de fusie sprake was van een integraal kindcentrum of ander innovatief aanbod die op samenwerking berust, is er maar beperkte vernieuwing of komt de samenwerking vooral neer op dienstbaarheid van de kinderopvang aan het onderwijs.

De veranderlogica van het maatschappelijk-ondernemerschap

In deze logica staat vooral het ondernemen centraal. Een belangrijk kenmerk van ondernemen, winst maken en waarde-creatie door groei voor eigenaren, ontbreekt hier maar wordt vervangen door het streven naar efficiënte bedrijfsprocessen en winst ten behoeve van kwaliteitsverbetering in het belang van kinderen, ouders, personeel en gemeenschap en de wens tot groei om grotere maatschappelijke meerwaarde te realiseren. De fusie-organisatie heeft wortels in het onderwijs en respecteert tot op grote hoogte de lokale autonomie en expertise van professionals zoals in het professioneel-bureaucratische model. Tegelijkertijd is er een bedrijfsmodel uit de

kinderopvang dat gekenmerkt wordt door top-down sturing naast bottom-up inbreng, korte lijnen en efficiënte besluitvormingsprocessen, investeringen in productontwikkeling, en het begroten en monitoren van de organisatie in termen van prestatie-indicatoren, zoals in een commerciële onderneming. Daarnaast zijn er centrale doelen met een missionair-ideologisch karakter in relatie tot de lokale gemeenschappen in het werkgebied, waardoor de organisatie ook kenmerken heeft van de missionaire organisatie (Mintzberg et al., 2005). Er wordt geïnvesteerd in productvernieuwing die soms als risicovol wordt gezien, ook buiten de kerntaken van de organisatie. Dit gebeurt vaak in ‘platte’ multidisciplinaire-interprofessionele teams, zoals in een adhocistische organisatie. We beschrijven ook hier twee varianten. De eerste variant is een maatschappelijk-ondernemende KOOR-organisatie (Van Rozendaal, 2025) met (geïntegreerde) voor- en buitenschoolse kinderopvang en primair onderwijs als hoofdtaken. De tweede variant is een grote maatschappelijke onderneming met divisies voor verschillende taken, waaronder kinderopvang, die samenwerking met het onderwijs maar geen fusie nastreeft.

Variant 1. De maatschappelijk ondernemende logica in een geïntegreerde KOOR-organisatie: zoeken naar kansen via verbindingen met de gemeenschap

Bestuurlijke structuur, visie en sturing. Het bestuursmodel van dit type organisatie is hiërarchisch, met een centraal bestuur, een groot servicebureau en middelmanagementlagen, maar bestaat sinds de fusie op alle lagen uit gemengde teams van kinderopvang en onderwijs. Vanuit het bestuur, zo blijkt uit gesprekken, wordt ruimte gecreëerd voor gelijkwaardige samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs en daarmee ook voor innovatie van het onderwijs vanuit de kinderopvang. Binnen de organisaties, krijgen de locaties vrijheid en genieten ze vertrouwen, maar stuurt de organisatie ook top-down, zet zij in op herken-

baarheid van de organisatie als één organisatie en doet zij aan centrale *branding* vanuit de identiteit en maatschappelijke waarden van de organisatie. Het centrale bestuur heeft sterke controle op de processen binnen de organisatie, zowel procedureel (verantwoording, ondersteuning) als inhoudelijk (visie- en missieontwikkeling, sturing op innovatie), maar bevordert een gelijkwaardige wisselwerking tussen bestuur en werkvloer en geeft ruimte aan de werkvloer en het middelmanagement om mee te denken.

De organisatie is marktgericht en actief op zoek naar nieuwe mogelijkheden om vanuit de samenwerking van kinderopvang en onderwijs de dienstverlening te verbeteren en de bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken te vergroten. De organisatie zoekt naar nieuwe samenwerkingsvormen met ouders en lokale partners, zoals gemeenten, rond thema's die breder zijn dan 'spelen en leren' in opvang en school. In gesprekken werden onder andere de problematiek van thuiszitters, passend onderwijs, kansengelijkheid en het creëren van inclusief aanbod nabij thuis. Daartoe gaat de organisatie actief met allerlei partijen in gesprek of doet zij klantenonderzoek, zoals in een van de organisaties binnen type was gebeurd, of worden beleidsadviseurs van de gemeente bij het innovatieproces betrokken. De organisatie geeft aan expliciet te focussen op doen wat nodig is voor ouders en kinderen in een dienstverlenend arrangement dat per locatie kan verschillen naar behoefte. De organisatie vindt het belangrijk de keuzevrijheid van ouders te respecteren.

De organisatie heeft, zo blijkt uit documenten en gesprekken, geen commercieel doel maar wel een groeiambitie om de maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Groei is nodig om te kunnen investeren in bijvoorbeeld het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang (meer pedagogen aanstellen), in de ontwikkeling van nieuwe producten, om de

toegankelijkheid van het aanbod in dunbevolkte of sociaaleconomisch arme gebieden te kunnen bekostigen (via interne verrekening) of andere initiatieven met maatschappelijke meerwaarde.

Organisatie en management van het veranderingsproces. Het bestuur heeft een heldere visie, missie en strategie voor organisatieverandering, gekenmerkt door inhoud, tempo en het benutten van de collectieve-interprofessionele intelligentie in de organisatie. Medezeggenschap en inhoudelijke input vanuit de locaties om te komen tot vernieuwing van het – geïntegreerde – aanbod, worden vanaf het begin, vanaf de fusie, bevorderd. Dit proces is echter niet vrijblijvend en moet in samenwerking tussen professionals van de kinderopvang en het onderwijs binnen een afgesproken tijdpad tot uitvoerbare resultaten leiden. Voorbeelden van stappen naar samenwerking of integratie worden binnen de organisatie gedeeld. Het veranderingsproces wordt vooral langs de lijnen van pedagogische en sociale innovatie vanuit gemengde interprofessionele teams gestuurd. De organisatie faciliteert het inhoudelijke veranderingsproces door werkgroepen, themagroepen of ontwikkelafdelingen in te stellen en door inspiratiesessies en 'droomsessies' te organiseren.

Het financiële beheer van de nieuwe fusieorganisatie is binnen deze veranderlogica vaker en sterker geïntegreerd in één begroting, ondanks de verschillende bronnen van inkomsten van kinderopvang en onderwijs. Op locatieniveau is er één integrale begroting. Deze aanpak maakt het makkelijker om personeel van de ene in de andere werksoort te detacheren of combinatiefuncties te creëren. Ook is het makkelijker de verschillen in de cao's voor kinderopvang en onderwijs te overbruggen. In een van de organisaties van dit verandertype is een groot deel van het (nieuwe) onderwijspersoneel bij de kinderopvang aangesteld om meer gelijkwaardigheid te creëren. De financiering van het onderwijs naar leerlingen per

locatie is, volgens verschillende gesprekspartners, een belemmerende (machts-) factor bij scholen, in vergelijking met de ruimere investerings- en innovatiemogelijkheden van de kinderopvang, maar deze besturen hebben daar een antwoord op.

Organisatorische innovatie op de werkvloer. Via werkgroepen en inspiratiesessies wordt er hard gewerkt om barrières tussen kinderopvang en onderwijs te slechten, soms met inzet van deskundigen. Er zijn studiedagen en andere initiatieven waarbij bewust bottom-up de opties tot samenwerking op een open manier worden verkend. Successen worden samen gevierd. Innovatie heeft een centrale plek in deze maatschappelijk-ondernemende organisaties. Zo wordt er uitvoering gegeven aan ideeën als de rijke ontwikkeldag en het volledige dag-arrangement. Er zijn initiatieven die minder goed uitpakken, volgens de gesprekspartners, maar ze zien het als 'leren in een veilige omgeving'. Risicovolle innovaties mogen mislukken om van te leren.

Variant 2. De logica van maatschappelijke meerwaarde via kinderopvang en andere diensten

Bestuurlijke structuur, visie en sturing. De logica van de maatschappelijke meerwaarde is een variant op de eerste variant binnen de veranderlogica van het maatschappelijk ondernemerschap. Een belangrijk verschil is, dat organisaties binnen deze variant meestal geen fusie zijn aangegaan met schoolbesturen en alleen op basis van een zakelijk contract samenwerken met onderwijs als de doelen en meerwaarde van kinderopvang ook door de onderwijspartner worden erkend. De organisatie is daarmee geen KOOR-organisatie zoals beschreven door Van Rozendaal (2025). Er liggen ervaringen aan ten grondslag, zo stellen gesprekspartners, dat dit de beste garantie is voor een gelijkwaardige relatie tussen kinderopvang en onderwijs. Een ander belangrijk verschil is dat organisaties binnen deze variant heel sterk sturen op *brede* maatschappelijke

meerwaarde, waarbij naast kinderopvang ook andere producten worden aangeboden en het werkgebied niet langer lokaal of regionaal is. Organisaties binnen deze variant zijn relatief groot en hebben de bestuurlijke vorm van een gediversifieerde divisie-organisatie, met een centraal bestuur, een centraal servicebureau voor productontwikkeling en relatief autonome divisies met allround leidinggevend. Het ondernemerschap wordt laag in de organisatie belegd. Op lokaal niveau, in de vorm van een van de divisies, kan er sprake zijn van fusie met primair onderwijs maar dan meer als een overname van het onderwijsdeel door de kinderopvangorganisatie. Fusie met onderwijs is in deze variant geen doel als dit zou leiden tot autonomieverlies of tot verlies van de meerwaarde van de kinderopvang.

De organisatie is een maatschappelijke ondernemer. Er wordt naar efficiëntie gestreefd, er is verantwoord beheer van het vastgoed en er wordt winst gemaakt om brede toegankelijkheid van kinderopvang en voorschoolse educatie te realiseren ook op plekken waar dit minder rendabel is, zo wordt in verschillende gesprekken gesteld, en er wordt *structureel* geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe, maatschappelijke relevante producten uit het oogpunt van dienstverlening aan partners als scholen, schoolbesturen en gemeenten. Ook wordt er geïnvesteerd in vastgoed om ruimte te creëren voor multifunctioneel aanbod. In een van deze organisaties is een aantal kleine regioscholen van de ondergang gered door de fusie met de kinderopvangdivisie, een fusie die neerkomt op een overname. Organisaties binnen deze variant zijn voortdurend in gesprek met scholenkoepels en gemeenten om te bezien waar, welke dienstverlening in welke vorm van samenwerking wenselijk is. Professioneel maatwerk van hoge kwaliteit is een belangrijk kenmerk van het verdienmodel. Alle divisies en locaties binnen divisies, ongeacht werksoort, kunnen rekenen op maatwerk en investeringen in kwaliteit en professionalisering.

Organisatie en management van het veranderingsproces. Het veranderingsproces van organisaties binnen deze variant is anders dan bij de andere varianten en modellen van samenwerking en integratie met het onderwijs. Organisaties binnen deze variant zijn zelf geleidelijk uitgegroeid tot relatief grote maatschappelijke ondernemers, waarbij de werksoort kinderopvang dominant is gebleven en zich sterk op kwaliteit en innovatie heeft kunnen profileren. Er zijn geen fusies of samenwerkingscontracten waarbij het onderwijs structureel of cultureel dominant is en om een intensief proces van cultuurverandering vragen. Samenwerking met het onderwijs is, door de strategie van organisaties binnen deze variant, eigenlijk altijd op voet van gelijkwaardigheid rond concrete pedagogische of sociale (innovatie) doelen met maatschappelijke meerwaarde. De dominantieverhoudingen zijn eerder andersom door de structurele investeringen in expertise-opbouw en productinnovatie van de organisatie. Vanuit de organisatie worden schoolbesturen geholpen bij hun beleids- en visieontwikkeling, *branding* van identiteit en merk, desgewenst tot op het niveau van een geïntegreerd curriculum. Maatwerk is mogelijk via opties voor de intensiteit van de samenwerking. Schoolbesturen kunnen een label kiezen dat aansluit bij hun identiteit of denominatie. Onderdeel van het maatwerkaanbod is begeleiding en coaching op de werkvloer en een aanbod van inspiratiedagen waarbij de werkvloer bepaalt welke thema's aan de orde komen.

Organisatorische innovatie op de werkvloer. De innovatie op de werkvloer verschilt naar gelang van de maatwerkopties die zijn gekozen. Het is aan locaties om met een maatwerkpakket aan de slag te gaan en te kijken wat per locatie interessant is, hoe dit op te pakken en hoe de medewerkers daarin mee te nemen. Er zijn binnen de organisaties van dit type verschillende voorbeelden van pedagogische innovatie en kruisbestuiving die voortkomen uit de samenwerking van kinderopvang en

onderwijs. Een van de organisaties heeft een proeftuin ingericht om nieuwe werkvormen en producten in co-creatie te ontwikkelen en uit te proberen. Er is in deze organisatie een centrale afdeling voor pedagogiek die ook de ontwikkelingen in het vakgebied bijhoudt, durft te experimenteren en daar ook academische partners bij betreft. Deze pedagogische afdeling voor begeleiding en ondersteuning van locaties komt weliswaar voort uit de kinderopvang, maar bedient in de samenwerking ook het onderwijs.

De missionaire, op systeeminnovatie gerichte veranderlogica

In deze logica gaat niet alleen om de maatschappelijke missie van een ondernemende non-profit organisatie. Wat er bij komt is de drijfveer om vanuit een sterke gemeenschapsgerichtheid en innovatiedrang het lokale ecosysteem van kinderopvang, onderwijs, speciaal onderwijs, wijkwelzijn en jeugdwelzijn om te vormen. Dit blijkt uit het structureel inrichten van processen die de wendbaarheid en flexibiliteit van de organisatie vergroten en de interprofessionele logica binnen de eigen organisatie versterken. Dit blijkt ook uit de relatiegerichtheid van de organisatie en de intensieve samenwerking met partners in de lokale context. De organisatie heeft kenmerken van de missionaire organisatie die door Mintzberg wordt onderscheiden, met elementen van de professionele bureaucratie als het gaat om het belang van kwaliteit en de adhocratie als gaat om innovatie, maar op onderdelen fungeert de organisatie ook als een netwerkorganisatie in de lokale context, als een actief-initiërend onderdeel van het lokale ecosysteem, vooral wanneer in co-creatie met partners innovatie tot stand wordt gebracht die effectief is ten aanzien van gezamenlijk gestelde maatschappelijke doelen (Kenis & Cambré, 2019).

Bestuurlijke structuur, visie en sturing. Aanvullend op de ondernemende veranderlogica koersen organisaties binnen de systeemge-



richte veranderlogica nog bewuster op een bredere impact van de samenwerking van kinderopvang en onderwijs bij maatschappelijke vraagstukken met grote lokale relevantie, maar vooral via een andere aanpak. De structuur van deze organisaties lijkt daarbij ondergeschikt aan de veranderdoelen. Een kindcentrum wordt gezien als een *middel* om te komen tot brede kindontwikkeling, waaraan ook andere lokale partijen hun steentje moeten bijdragen. Een kindcentrum drukt uit dat kinderopvang en primair onderwijs, maar ook andere maatschappelijke organisaties, gezamenlijk tot taak hebben kansengelijkheid te bevorderen voor alle kinderen. Gesprekspartners op bestuurlijk niveau verwijzen binnen deze logica vaak naar de maatschappelijke noodzaak tot systeemtransformatie. Er zijn ideeën over de vraag hoe kindcentra in de toekomst beter aan de grote maatschappelijke uitdagingen tegemoet kunnen komen. Kindcentra, zo verwachten gesprekspartners, ontwikkelen zich binnen deze organisaties verder door tot gemeenschapscentra met een bredere buurt- of regiofunctie.

Hoewel de organisaties binnen deze veranderlogica ook marktorganisaties zijn die voor het kinderopvangdeel geld uit de markt moeten halen, staat het marktgedrag minder op de

voorgond dan bij de maatschappelijke ondernemers. Er is minder top-down sturing maar er is ook geen vrijblijvendheid ten aanzien van de innovatiedoelen van de organisatie. Het bestuur is toegankelijk, er zijn korte lijnen en het bestuur staat dicht bij de locatieleiders en medewerkers, die zich ondersteund en gemotiveerd voelen. De organisaties binnen deze veranderlogica sturen vooral op, en via, de motivatie en creativiteit van hun medewerkers en ze proberen de collectieve intelligentie van de organisatie maximaal te benutten.

Organisatie en management van het veranderingsproces. De werkfilosofie van organisaties onder de systeemgerichte veranderlogica is om niet alleen te geloven in integratie van kinderopvang en onderwijs, maar deze integratie zelf als bestuur van begin af aan op alle niveaus van de organisatie uit te dragen en concreet vorm te geven in gemengde interprofessionele teams, zo werd in gesprekken gesteld. De veranderingsprocessen zijn en worden vooral inhoudelijk aangestuurd, volgens verschillende informanten, door middel van niet-vrijblijvende opdrachten aan gemengde teams om ideeën voor vernieuwing uit te werken en ook door middel van diverse “droomsessies”, expedities, kampvuursessies, discussieavonden en andere reflectie-

momenten. Hierbij worden deelnemers er toe aangezet *out of the box* na te denken over hoe de ideale samenwerking van kinderopvang en onderwijs eruit zou kunnen zien en wat daarvan de maatschappelijke meerwaarde zou kunnen zijn. Vervolgens is en wordt een aantal ideeën omgezet in experimenten, in pilots, waarvan de ervaringen breed binnen de organisatie worden gedeeld. Er mogen ook fouten mogen worden gemaakt, want daarvan kan geleerd worden. Deze veranderlogica leidt tot creativiteit die uitmondt in concrete plannen, acties en transformaties en door het relatiegerichte proces worden weerstanden weggenomen.

Organisatorische innovatie op de werkvloer. Op de onderzochte locaties geven respondenten aan dat het gezamenlijk belang al snel wordt gevoeld zonder dat het is opgelegd. Door het veranderingsproces inhoudelijk aan te sturen en via kleine stappen te realiseren, door laaghangend fruit te oogsten en het met zijn allen de successen van de samenwerking te vieren is er geen wij-zij gevoel meer en is ook er geen Calimero-effect, zelfs als er verschillen in expertise blijven. Als het gaat om het samenstellen van een werkgroep of een 'ontwikkellab', wordt aan medewerkers zelf gevraagd hoe een integrale inbreng kan worden geregeld, minder vanuit posities of functies en meer vanuit de inhoudelijke vraag "welke bijdrage is waar nodig?" Medewerkers zijn trots op hun organisatie en enthousiast over de dynamiek en zij waarderen de combinatie van integrale sturing van bovenaf met het bieden van veel ruimte voor inbreng vanuit medewerkers en locaties, voor *couleur locale* in de vormgeving en uitvoering.

Beschouwing vanuit de theorie van Mintzberg

Versterkte samenwerking en, als verdere stap, fusie van kinderopvang en primair onderwijs kan verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de voorgeschiedenis, grootte van de betrokken organisaties en getalsmatige verhoudingen, keuzen van bestuurders en aard

van de betrokken organisaties. Aan de hand van Mintzberg's theorie van de organisatie-configuraties en daaruit afgeleide ideaaltypen, konden we de transformatieprocessen die zich in de onderzochte cases in Tilburg en De Kempen en eerder al in de vergelijkingscases hebben voltrokken, goed typeren, met de kanttekening dat de veranderingsprocessen in Tilburg en De Kempen nog gaande zijn. We vonden drie hoofdlogica's, met enkele varianten daarbinnen, die in meer of mindere mate hybriditeit vertoonden: de autonomiegerichte of autonomiebevestigende professioneel-bureaucratische veranderlogica, de veranderlogica van het maatschappelijk ondernemerschap en de waarden-gedreven missionaire, op systeeminnovatie gerichte veranderlogica.

De *autonomiegerichte of autonomiebevestigende professioneel-bureaucratische veranderlogica* lijkt van de drie veranderlogica's de *minst hybride* vorm te zijn. Hoewel door de fusie met de kinderopvang er geen puur op onderwijs-gerichte organisatie meer is, viel op dat in deze veranderlogica de structuur en cultuur van de professionele bureaucratie met een zwaar accent op de decentrale autonomie van schoolleiders en onderwijsprofessionals, sterk bepalend was of is voor de interne processen. Dit ging en gaat gepaard met een relatief langdurig tijdpad voor het fusieproces, weinig inhoudelijke en visionaire sturing anders dan processturing door het centrale bestuur, het ontbreken van een sterke sociale missie en een organisatie-brede agenda voor innovatie, en een onduidelijke of hooguit instrumentele ambitie voor de kinderopvangdivisie van de nieuwe organisatie. Vanuit het gezichtspunt van de potentiële pedagogische, didactische en sociale meerwaarde van vérgaande en duurzame samenwerking van kinderopvang en onderwijs, zou hier sprake kunnen zijn van een gemiste kans. Vanuit het gezichtspunt van de kinderopvang is er een potentieel risico voor overleving als het marktgedrag van de kinderopvang in de vorm van dienstverlening aan ouders en andere klanten, productontwik-

keling en uitbreiding van het marktaandeel (binnen de maatschappelijke doelstelling) in de context van een competitieve markt onvoldoende gesteund of zelfs ingeperkt wordt. Binnen deze veranderlogica was de weerstand tegen het fusieproces van de medewerkers in het onderwijs en ook die in de kinderopvang relatief groot.

De *veranderlogica van het maatschappelijk ondernemerschap* lijkt een interessante hybride vorm te zijn, waarin kinderopvang en onderwijs op voet van gelijkwaardigheid, ondanks getalsmatige verschillen, tot een samenhangende synthese komen, tot een hybride vorm, die kansrijk lijkt te zijn en maatschappelijk nuttig. De spanning tussen de autonomiegerichte professioneel-bureaucratische oriëntatie van de voorloper-onderwijsorganisatie en de marktgerichtheid van de voorloper-kinderopvangorganisatie wordt opgelost door professionele dienstverlening en nieuwe producten centraal te stellen, te investeren in de ontwikkeling daarvan en daarmee de markt op te gaan en het marktaandeel te vergroten. Omdat winst voor eigenaren geen doel is, ligt de bijdrage van de nieuwe organisatie vooral in het verder ontzorgen van ouders, afstemming van het aanbod op hun behoeften, ook van ouders met kinderen die speciale zorg behoeven door inclusie van deze kinderen in het aanbod, in bijdragen aan de lokale gemeenschap en samenwerking met gemeenten, en in de afstemming van het geïntegreerde aanbod op lokaal variërende vraag. Zowel het onderwijs binnen de nieuwe organisatie, bijvoorbeeld door inclusieve werkvormen of dag-arrangementen aan te bieden, als de kinderopvang, bijvoorbeeld door verbeterde dienstverlening, kunnen onder deze veranderlogica gedijen en concurrerend zijn, en bijdragen aan maatschappelijke waarde-creatie. Het viel op dat de inhoudelijke, innovatiegerichte sturing van het veranderingsproces met minder weerstand en meer betrokkenheid van medewerkers in zowel kinderopvang als onderwijs gepaard ging en dat gebruik

gemaakt werd van de interprofessionele collectieve intelligentie.

De *missionaire, op systeem-innovatiegerichte veranderlogica* is de meeste hybride vorm, waarin de spanning die bestaat tussen de traditionele professioneel-bureaucratische, marktgerichte en gemeenschapsgerichte missionaire dynamieken binnen een samenwerkings- of fusieorganisatie, wordt overstegen door vanuit de werksoorten kinderopvang en onderwijs naar nieuwe taken en rollen te zoeken in de lokale of regionale gemeenschap, als antwoord op grotere maatschappelijke vragen, en in samenwerking met partners te werken aan systeemverandering, aan een toegankelijk en rechtvaardig lokaal ecosysteem voor de ontwikkeling en vorming van kinderen en jongeren en het algemeen welzijn van buurtbewoners. Dit doen organisaties die onder deze veranderlogica vallen mede door actief-initiërend in netwerken met lokale partners en de gemeente te participeren. De vernieuwingsagenda stelt niet alleen de pedagogiek en didactiek van geïntegreerde opvang en onderwijs centraal, maar ook en vooral de bredere maatschappelijke functie van kind-centra als ontmoetingsplaats voor verschillende groepen buurtbewoners en context voor ondersteuning bij diverse behoeften, zoals ouderenzorg. Ook in deze veranderlogica wordt optimaal gebruik gemaakt van de kennis, ervaring en inzichten van alle medewerkers uit beide werksoorten in gemengde werkgroepen, droomsessies en ontwikkelabs en is er weinig weerstand tegen de fusie. Integendeel, er is juist grotere betrokkenheid en enthousiasme onder de medewerkers.

ORGANISATIEVERANDERINGEN VOLGENS HET ILA RAAMWERK

De analyse van de documenten en gespreksverslagen vanuit het Institutionele Logica's (ILA) raamwerk geeft een vergelijkbare indeling van veranderingsstrategieën en resulterende organisatievormen op. De onderzochte organisaties laten verschillen zien in de

aanloop naar de fusie en integratie, de wijze waarop het besluit tot fusie is genomen en hoe daarna de – nieuwe – organisatie is hervormd. De gesprekken wijzen op verschillende veranderingsstrategieën die zijn toegepast nadat het besluit tot fusie en integratie was genomen. In andere gesprekken kwam naar voren dat fusie niet aan de orde was en dat de integratiedoelen ook, of beter, door intensieve samenwerking gerealiseerd konden worden. We geven eerst, vanuit het ILA raamwerk, een beknopt overzicht van de overkoepelende strategieën die we tegenkwamen en hoe daarin de verschillende institutionele logica's zich tot elkaar verhouden en worden vermengd, daarna een integrerende beschouwing.

Dominantie van de professioneel-bureaucratische onderwijslogica na de fusie

De professioneel-bureaucratische onderwijslogica blijft in de nieuwe geïntegreerde organisatie (vooralsnog) dominant. De fusie heeft geleid tot een organisatie waarin het onderwijsdeel in termen van personeel en omzet van publieke middelen relatief groot is (staatslogica) en mede om die reden dominant blijft. De schoolorganisatie is relatief groot en wordt gekenmerkt door een sterk uitvoerend bestuur en een goed georganiseerd centraal servicebureau, dat integraal werkt voor onderwijs en kinderopvang (sterke bedrijfslogica). Ondanks de fusie met de kinderopvang, blijft de nieuwe organisatie een professioneel-bureaucratische onderwijsorganisatie, dat wil zeggen, gedecentraliseerd en met grote lokale autonomie voor onderwijsprofessionals (dominante professionele logica) en is de kinderopvang een bijkomende poot, waarvoor de ambitie nog niet duidelijk is of die vooral als functioneel en zelfs instrumenteel voor het onderwijs wordt gezien, door de greep die kinderopvang geeft op de instroom van kinderen (ingeperkte marktlogica). Hoewel van oudsher uitvoering wordt gegeven aan het onderwijskansenbeleid op scholen en voorscholen die in arme wijken of regio's zijn gevestigd, blijkt in visiedocumenten en gesprekken geen sterke oriëntatie

van de organisatie als geheel op gemeenschapsdoelen als kansengelijkheid, inclusie en emancipatie (weinig prominente gemeenschapslogica). De volgende kenmerken definiëren dit veranderingsproces:

Er is aanvankelijk een afwachterende houding ingenomen, meestal voorafgegaan door twijfel en soms interne onenigheid over nut en noodzaak van de versterkte samenwerking of fusie met de kinderopvang. De besturen hebben de knoop doorgehakt. Er is vervolgens tijd genomen om een zorgvuldig veranderingsproces op touw te zetten met vooral procesdoelen: elkaar leren kennen, overeenkomsten en verschillen tussen professies bespreken, een globale missie formuleren ('optimale ontwikkeling van het kind') en de koers toelichten, meer procedureel dan met inhoudelijke richtpunten of maatschappelijke waarden. Integratie heeft zich vooral gericht op het reorganiseren en integreren van het centrale servicebureau, dat integraal werkt voor opvang en onderwijs en de organisatie als een stabiel bedrijf laat functioneren.

De autonomie (en hiërarchische positie) van schoolleiders wordt tijdens het proces bevestigd (zeggen over de beslissing) en zelfs versterkt, want schoolleiders zijn nu ook vaak de (duo) baas van de kinderopvang, de *primus inter pares* van het directie-duo, met complexere allround managementtaken. Zelfs bij gemengde duo-directies blijkt er vaak een haast vanzelfsprekende dominantie van de onderwijssector, heeft de schoolleider vaak de regie en is, volgens verschillende gesprekspartners, het Calimero-effect onder de representanten van de kinderopvangsector nog volop aanwezig. De filosofie is "*alles decentraal, tenzij...*". Typische aspecten van de professionele logica van het onderwijs, vastgelegd in de CAO, zoals het recht op zes vakantieweken in de zomer, de parttime werkdag, de uren voor professionele ontwikkeling enz. bevestigen de hiërarchie en staan als zodanig niet ter discussie. Tegelijkertijd

is er tijdens het proces een centraal bestuur dat de procedureel-bureaucratische touwtjes stevig in handen lijkt te hebben en gezag heeft over de locaties via de formele verantwoordingsplicht van de locaties aan de centrale organisatie en de opdracht om jaarplannen in te dienen, maar zonder zelf een inhoudelijke (bijvoorbeeld op pedagogisch-didactische vernieuwing gerichte) koers uit te dragen. Ook het servicebureau dat opvang en onderwijs integraal ondersteunt, draagt bij aan de samenhang van de organisatie. Het bestuur streeft naar een, van buitenaf, herkenbare *corporate identity* van de organisatie via branding, website en externe communicatie, en treedt naar buiten toe – in lokale overleggen, LEA en netwerken – op als één (grote, strak-geleide) organisatie. Lokale vernieuwingsprojecten binnen de organisatie zijn ‘eilanden van vernieuwing’, relatief geïsoleerd, maar worden wel als showcases gebruikt in de externe communicatie. Intern is er minder aandacht voor identiteit en uitstraling.

Er zijn, desgevraagd, tijdens het proces vooralsnog geen substantiële investeringen gedaan in vernieuwingsprojecten of in aanzetten daartoe. Er zijn, voor zover was na te gaan, weinig locatie-overstijgende inhoudelijke netwerkbijeenkomsten, projectgroepen of pilots geweest. Er zijn geïsoleerde, soms

heel interessante vernieuwingen op lokaal niveau vanuit de samenwerking opvang-onderwijs, maar die bestonden vaak al voor de fusie, worden niet organisatie-breed gedeeld en zijn afhankelijk van individuele bevoegden leiders. Ondernemingszin en marktdenken in de zin van dienstverlening aan ouders, lokale partners of gemeenten, staan niet op de voorgrond. Er zijn stabiele subsidierelaties met de nationale en lokale overheid. Er is geen expansiedrang want de omvang van de organisatie past nu nog goed in de span of control, misschien in de toekomst uitbreiding met speciaal (basis) onderwijs.

Matige integratie in afwachtende professioneel-bureaucratische onderwijsorganisatie

De kinderopvang is vooralsnog matig geïntegreerd in een kleine tot middelgrote, afwachtende of voorzichtige onderwijsorganisatie. Als variant op de eerste veranderingsstrategie, heeft de fusie ook bij deze organisaties geleid tot een organisatievorm waarin het onderwijsdeel in termen van subsidie-gerelateerde omzet en personeel groot is en de logica's van het onderwijs dominant zijn gebleven. De schoolorganisaties zijn middelgroot. Het idee van professionele autonomie op locatieniveau wordt onderschreven, er wordt gewacht op initiatieven vanuit de locaties (dominante professionele logica) en op wet- en regel-



geving en subsidie van de overheid (groot gewicht van de staatslogica). Er is geen traditie van een centraal bestuur dat sterk stuurt op gezamenlijk doelen of procedures (zwakere bedrijfslogica, vergeleken met het eerste type organisaties). De kinderopvang is als een aparte poot toegevoegd aan de organisatie en in veel opzichten nog een eigenstandig onderdeel dat geld uit de markt moet halen (maar met een ingeperkte marktlogica want bestuurlijk en in de uitvoering ondergeschikt aan de professioneel-bureaucratische onderwijsorganisatie). De organisatie profileert zich niet duidelijk op wat zij kan bijdragen aan het oplossen van actuele maatschappelijke vraagstukken, zoals kansenongelijkheid (weinig prominente gemeenschapslogica). Kenmerken van dit veranderingsproces zijn:

Er is aanvankelijk, en relatief langdurig, een afwachtende houding ingenomen, waaraan twijfel over nut en noodzaak van het fuseren met kinderopvang en met name twijfel of men het allemaal wel zou aan kunnen, is voorafgegaan. Relatief laat in het proces is (top-down) een positief besluit genomen, waarna vervolgens weerstand ontstond vanuit de betrokken scholen (en ook vanuit de kinderopvang). Er lijkt vooralsnog geen duidelijke corporate identity te zijn, soms omdat de organisaties scholen omvatten die geografisch verspreid en wat betreft signatuur of concept heel verschillend zijn. De kinderopvang op de scholen wordt vooralsnog ten dele ook door andere organisaties dan de eigen kinderopvang verzorgd.

Er is gewacht met het betrekken van de 'werkvloer' bij het veranderingsproces. Vervolgens zijn er enkele centrale bijeenkomsten georganiseerd 'om elkaar te leren kennen' en zijn er enkele projectgroepen gestart om ideeën te genereren rond thema's als inclusie (passende opvang, passend onderwijs), die in de gesprekken meteen als 'niet bindend maar ter inspiratie' zijn bestempeld. 'De tijd nemen' en 'zorgvuldigheid' zijn woorden

die regelmatig in de gesprekken naar voren kwamen. Er is geen centrale vernieuwingsstrategie en er zijn vooralsnog geen duidelijke of concrete leidende ideeën over de vraag waar de organisatie in de nabije toekomst naar toe zou moeten bewegen ('meer integratie van opvang en onderwijs is een stip op de horizon'). Kinderopvang en onderwijs blijven op locatie samenwerken zoals ze al deden. Er kunnen geïsoleerde interessante vernieuwingen zijn, maar deze worden niet als onderdeel van het organisatiebeleid gestimuleerd of gefaciliteerd. Uit doorgenomen stukken komt naar voren dat er wordt gewacht op initiatief vanuit de overheid tot IKC vorming. Visie en missie zijn als globaal en vanzelfsprekend te kenschetsen ('kindontwikkeling centraal', 'kwaliteit in kinderopvang en primair onderwijs in de toekomst hetzelfde'), er wordt niet direct een relatie gelegd met urgente maatschappelijke vraagstukken, misschien omdat dit soort vraagstukken niet prominent spelen in de doelpopulatie. Het gaat wel vaak over zorgkinderen en de mogelijkheid om in de kinderopvang al vroeg te kunnen signaleren.

Onderwijs als de kwantitatief dominante partij bepaalt de interne processen, bedrijfscultuur en corporate identity mede via het centrale servicebureau. Dit betreft de begrotingssystematiek en financiële verantwoording (strikt gescheiden tussen onderwijs en opvang), kwaliteitszorg, HR, ICT en het management informatiesysteem. In een van de gesprekken werd in dit verband de term 'micromanagement' genoemd en werd de werkwijze van de organisatie gezien als belemmerend voor innovatie en kansrijk marktgedrag. Er is geen ondernemingszin en marktdenken, ook geen streven naar uitbreiding en versterking van de eigen positie op het lokale speelveld of in relatie tot gemeenten. De relaties met gemeenten en maatschappelijke partijen zijn functioneel, maar de organisaties zijn niet deel van een lokaal probleemgericht actienetwerk.

Waarden-gedreven maatschappelijk ondernemerschap in een gefuseerde organisatie

De organisatie ontwikkelt zich tot maatschappelijke, waarden-gedreven ondernemende organisatie voor kinderopvang en onderwijs. Hoewel het binnen de geldende wettelijke kaders en bijbehorende verantwoordingssystematiek, en ook vanwege dominante organisatielogica's van de voorloper-organisaties, heel moeilijk is een nieuw type organisatie te vormen vanuit de fusie van kinderopvang en onderwijs, is dit bij enkele organisaties toch min of meer gebeurd, waarbij met name de logica's van de markt, professie en gemeenschap tot een nieuwe synthese zijn gebracht, de traditionele logica van de onderwijsprofessie is opengemaakt en de organisatie als een bedrijf wordt bestuurd (sterke bedrijfslogica). Onderwijs en kinderopvang zijn meer in balans, relatief diep geïntegreerd, ook qua beheer. Marktdenken, investeren in nieuwe producten voor klanten zoals ouders en gemeenten (marktlogica), willen bijdragen aan de lokale gemeenschappen (gemeenschapslogica), en gebruik maken van de collectieve interprofessionele intelligentie van medewerkers creëren tezamen een krachtige dynamiek binnen de organisatie (sterke interprofessionele logica). Kenmerken van dit veranderingsproces zijn:

De organisatie is als geheel ondernemender en marktgerichter geworden waarbij de markt bestaat uit ouders, andere lokale of regionale partijen (ouderenzorg), gemeenten en andere eenheden (een stadsregio, een religieuze gemeenschap). Dit uit zich in (beheerste) expansie- en innovatiedrang met het oog op nieuwe producten (bijv. een aanbod van hele-dag arrangementen, meertalige opvang en onderwijs). Er is sprake van een productieve combinatie van marktlogica, gemeenschapslogica en professionele logica. De organisatie is een maatschappelijke onderneming, soms met ANBI status, er zijn geen externe aandeelhouders of eigenaren, de bedrijfswinst wordt geherinvesteerd of gebruikt om te compenseren voor verlieslijdende locaties die

vanwege het maatschappelijke belang worden open gehouden. Hoewel er gescheiden financieringsstromen zijn, is het financiële beheer zoveel mogelijk integraal en wordt er centraal geïnvesteerd in productontwikkeling (soms ook in vastgoed).

Het veranderingsproces is niet louter procedureel ('elkaar leren kennen') maar vooral inhoudelijk gestuurd door investeringen in soms risicovolle projecten ten behoeve van pedagogische vernieuwing ("die mogen mislukken"), waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van het menselijke professionele en creatieve kapitaal van de organisatie, met *boundary crossing*, interprofessionele samenwerking, inspiratiesessies, kampvuursessies en 'droomsessies'. Voorbeelden van innovatieve integratie worden breed in de organisatie gedeeld. Weerstand was er soms ook, maar is weggenomen door nadruk te leggen op het "grotere geheel, de gezamenlijke opdracht". In dit proces is de professionele autonomie van de schoolleiders "even opengemaakt", zo werd in een gesprek gesteld, en is de traditionele professionele hiërarchie tussen onderwijs en kinderopvang buiten haakjes gesteld. In een van de organisaties wordt personeel met onderwijstaken zoveel mogelijk op de begroting van de kinderopvang aangesteld om verworvenheden als zes weken zomervakantie die tot de traditionele professionele logica van het onderwijs behoren, te kunnen omzeilen. In een andere organisatie wordt gewerkt met een integrale begroting waardoor CAO-gerelateerde verschillen in salariering tussen onderwijs en kinderopvang meer gelijkgetrokken kunnen worden. Er wordt strategisch HR-beleid gevoerd: de profielen van bestuurders en directeuren zijn geherdefinieerd, men streeft naar het aantrekken van mensen van buiten (met name van buiten de onderwijssector) met 'avontuurzin', zoals werd gesteld.

De organisatie, met name de verantwoordelijke CEO, durft het aan de staatslogica (wet- en regelgeving, systematiek van financiële

verantwoording van publieke middelen) op de achtergrond te plaatsen en buiten de lijntjes te kleuren, de organisatie wacht nieuwe wet- en regelgeving niet af maar creëert een nieuwe praktijk (flexibiliteit ten aanzien van de staatslogica). Het fusie- en integratieproces wordt bevorderd als de CEO integraal verantwoordelijk is voor opvang en onderwijs.

Er is centraal leiderschap vanuit een visie, missie en ambitie. De organisatieverandering en het vernieuwingsbeleid zijn niet vrijblijvend en mag niet eindeloos duren, tegelijkertijd is het leiderschap professioneel-inhoudelijk gedistribueerd en in hoge mate wederkerig, gebaseerd op wisselwerking tussen bottom-up en top-down sturing binnen een kader van gedeelde waarden en professionele standaards. Waarden, visie en missie kunnen op details of in verwoording variëren, maar kansengelijkheid en inclusie – gemeenschapslogica – maken er, naast duurzaamheid, gezond leven, respect voor de natuur, eigenlijk in alle organisaties van dit type deel van uit. De organisatie streeft naar een sterke externe en interne corporate identity, via beeldmerk, externe en interne communicatie, branding, enz.. In de corporate identity van de organisatie (bijv. webteksten), ook bij kindcentra die een meer eigen koers varen, wordt nadruk gelegd op organisatiebreed gedeelde waarden.

Waarden-gedreven samenwerking kinderopvang-onderwijs zonder fusie

De organisaties voor onderwijs en kinderopvang worden niet gefuseerd maar werken op basis van gelijkwaardigheid samen in waarden-gedreven wijk- of regionetwerken. In dit type organisatie is er geen bestuurlijke en juridische fusie van kinderopvang en onderwijs, zijn er geen nieuwe bedrijven ontstaan, maar is er binnen IKCs stabiele (netwerk) samenwerking (als alternatief voor een bedrijfslogica dan wel professionele bureaucratie) ontstaan tussen scholen en aan de scholen verbonden kinderopvang (onder lokaal of regionaal werkende

kinderopvangaanbieders) op basis van gelijkwaardigheid en onder een gedeelde maatschappelijke missie (gemeenschapslogica) die zich inhoudelijk verder heeft ontwikkeld en her en der tot interessante pedagogisch-didactische vernieuwingen van het aanbod heeft geleid over de grenzen van de beide professies heen. De scholen in het netwerk stellen hun professionele logica open voor die van de kinderopvang en er wordt gezamenlijk aanbod gecreëerd (interprofessionele logica). De kinderopvang deelt mee in de subsidiestroom, verschuift de marktlogica naar de achtergrond en voert lokaal en nationaal overheidsbeleid uit (staatslogica). Effectief aanjagen door een visionaire gemeente, in het belang van de lokale gemeenschap (sterke gemeenschapslogica), speelt een belangrijke rol in dit veranderingsproces. Kenmerken van dit veranderingsproces zijn:

De scholen kunnen relatief autonoom opereren binnen hun besturen en staan in een traditie van buurtgericht, emancipatiegericht, maatschappelijk betrokken werken. Er is van oudsher een sterke gemeenschapslogica bij de scholen. Er is tegelijkertijd een langdurige subsidierelatie met de gemeente (staatslogica) via verschillende opeenvolgende lokale en nationale beleidsprogramma's (bijvoorbeeld voorschoolse educatie/onderwijsachterstandenbeleid, school en omgeving, nationaal programma leefbaarheid en veiligheid). Er is in het werkgebied sprake van grote problemen als armoede, schooluitval, overlast van jongeren, ongezonde leefstijl en vroege onderwijsachterstand, er is een gedeeld gevoel van urgentie (gemeenschapslogica). De betrokken kinderopvangorganisaties zijn maatschappelijke non-profit organisaties met een compleet aanbod van kinderopvang, voorschoolse educatie en buitenschoolse opvang, en de taak om geld uit de markt te halen. Via deze organisaties kunnen ook andere typen professionals worden ingezet in de IKC's en kan flexibel worden omgegaan met bestaande wet- en regelgeving (flexibiliteit ten aanzien

van de staatslogica). Het financiële beheer van kinderopvang en onderwijs zijn geheel gescheiden.

De gemeente heeft een coördinerend en ondersteunend orgaan, een netwerkbegeleider, ingesteld en faciliteert dit orgaan ten behoeve van procesbegeleiding en inhoudelijke ondersteuning van de IKCs. De lijnen in het netwerk zijn kort en de mensen – schoolleiders, leidinggevendenden kinderopvang, bestuurders en beleidsambtenaren – kennen elkaar en komen elkaar geregeld persoonlijk tegen op inhoudelijke bijeenkomsten. Het netwerk heeft een vorm van ‘corporate identity’ ontwikkeld, gebaseerd op het gezamenlijke werkgebied, die ondersteund wordt door een beeldmerk, en door interne (nieuwsbrief) en externe communicatie (website, media presentie). De aansturende netwerkcoördinator is hiervoor verantwoordelijk. De inhoudelijke bijeenkomsten versterken de persoonlijke relaties tussen de vertegenwoordigers van de partner-organisaties, de missie en de gezamenlijke identiteit.

Er is een (bescheiden) vernieuwingsagenda die enerzijds gedreven wordt door de subsidievoorwaarden (zoals het creëren van een verrijkend naschools programma), anderzijds door inhoudelijke processen (leren van ervaringen, uitwisseling met andere organisaties, inhuren van externe deskundigen), verdere innovatie heeft externe impulsen nodig en het urgentiegevoel hierbij kan gestimuleerd worden door periodieke terugkoppeling van de resultaten van het netwerk. Er is in het netwerk zelf geen ondernemingszin of expansiedrang, er is slechts beperkt marktdenken (kinderopvangdeel) en de subsidieafhankelijkheid is groot, er is geen neiging nieuwe producten te ontwikkelen om nieuwe markten aan te boren of om bijvoorbeeld de IKC-aanpak uit te breiden naar andere wijken. Visie en missie worden sterk gekleurd door de wijkssituatie, de officiële beleidsdoelen van de gemeente (bijv. IKC-vorming) en de doelen van de subsidieprogramma's.

Veelzijdig maatschappelijk ondernemerschap vanuit de kinderopvang

De kinderopvangorganisatie groeit uit tot een veelzijdige professioneel-maatschappelijke ondernemer op het gebied van kinderopvang en onderwijs. Een variant van het type ondernemende organisatie voor kinderopvang en onderwijs, is de organisatie die, beredeneerd, juist *geen* fusie aangaat met het onderwijs maar zich vanuit de kinderopvang ontwikkelt tot een grote, veelzijdige organisatie die, naast kinderopvang, verschillende nieuwe producten en diensten aanbiedt en veel investeert in productontwikkeling (sterke professionele logica) aan het onderwijs, gemeenten of geloofsgemeenschappen als ‘klanten’ (marktlogica) en bestuurd wordt als een bedrijf met divisies (sterke bedrijfslogica). Aan de productontwikkeling worden hoge kwaliteitseisen gesteld om concurrerend te zijn (sterke professionele logica). De missie van de organisatie is maatschappelijk en de marktstrategie is gericht op het creëren van maatschappelijke meerwaarde ten behoeve van achterstandsgroepen maar ook religieuze gemeenschappen (sterke gemeenschapslogica). De samenwerking met onderwijs wordt contractueel vastgelegd en is principieel geschoeid op gelijkwaardigheid als zakenpartners, waarbij de kinderopvang op de markt blijft opereren (marktlogica). De diepte of mate van integratie kan variëren. Bij diepere samenwerking is er vermenging van professionele logica's (interprofessionele logica). Kenmerken van dit veranderingsproces zijn:

De organisatie ontwikkelt zich tot een marktgerichte maatschappelijke ondernemer, brengt producten op de markt waar vraag naar is of vraag naar ontstaat, zoekt uitbreiding van het marktaandeel om zowel de maatschappelijke als bedrijfseconomische doelen van de organisatie beter te kunnen dienen en is niet grotendeels afhankelijk van structurele overheidssubsidies. Er is interne compensatie van bedrijfseconomisch niet-renderende maar maatschappelijk belangrijke producten en

diensten. Er zijn geen externe aandeelhouders of eigenaren, de bedrijfswinst wordt geheel geïnvesteerd. De organisatie wordt hiërarchisch geleid op hoofdlijnen (doelstellingen, bezettingsgraad) en kpi's, en heeft een relatief grote centrale servicedienst. Tegelijkertijd is er een open professionele cultuur, veel aandacht voor professionalisering en het betrekken van medewerkers bij co-creatieprocessen, en ligt het ondernemerschap laag in de organisatie, als in een divisie-organisatie. De organisatie als geheel kan groot zijn, divers, geografisch gespreid, heeft een divisiestructuur met hiërarchisch (divisie, label, regio) management. Er lijkt niet echt van één corporate identity sprake te zijn vanwege de verschillende divisies en merken, al is er naast branding per label wel enige uniforme branding. Het HR-beleid is divers, passend bij de diversiteit van de organisatie. Centraal wordt er veel geïnvesteerd in hoogwaardige professionals uit verschillende disciplines voor product-ontwerpactiviteiten.

De organisatie kiest er voor een zelfstandige en gelijkwaardige partner te zijn in lokale samenwerkingsverbanden met scholen om zo tot integrale kindcentra te komen. Door als gelijkwaardige partner in een formeel bekrachtigde samenwerking rond een IKC deel te nemen, en niet te fuseren met een schoolbestuur of door de school ingehuurd te worden als onderaannemer, kunnen problemen die verbonden zijn aan de dominantie van het onderwijs en de onderwijscultuur worden vermeden. De visie en missie van de organisatie is 'maatschappelijk' en gekenmerkt door een waardenkader waarin principes als de toegankelijkheid en betaalbaarheid van opvangvoorzieningen voor alle kinderen, eerlijke-gelijke kansen en inclusie, respect voor culturele en religieuze diversiteit centraal staan. Een leidend thema binnen de hele organisatie is duurzaamheid. De organisatie is gevoelig voor lokale vraagstukken (bijvoorbeeld wegwijnende kleine scholen onder een niet-functionerend schoolbestuur, behoefte

aan religieuze kinderopvang) en biedt oplossingen aan.

De organisatie investeert bovengemiddeld in productontwikkeling en innovatie (in een van de gesprekken werd gesteld dat 5% van de inkomsten voor innovatie is bestemd). Innovatieve product- en dienstontwikkeling, het opzetten van proeftuinen en vandaaruit maatwerk-oplossingen aanbieden is het centrale business model van de onderneming. De organisatie heeft hiertoe een relatief zware afdeling voor pedagogisch-didactische productontwikkeling, met pedagogisch-didactische experts op het gebied van opvang en onderwijs, die veel ruimte krijgen om – co-creatief – producten te ontwikkelen en in samenwerking met locaties uit te proberen en aan te passen.

Beschouwing vanuit het ILA raamwerk

In de gesprekken en ook op basis van aanvullende literatuur zijn we, kijkend door de lens van de Institutionele Logica's benadering, op verschillende veranderingsstrategieën gestuit die vooralsnog, want het zijn doorlopende processen, tot verschillende typen organisaties lijken te leiden. Bij het vormgeven van een bepaalde strategie, bij de keuzemomenten die zich binnen ieder veranderingsproces voordoen, speelt de voorgeschiedenis van de betrokken organisaties een belangrijke rol. Deze pad-afhankelijkheid, de structuur en cultuur van de voorloper-organisaties, de getalsmatige verhouding tussen de voorloper-organisaties, hun functioneren, de personen van de bestuurders en hun achtergrond en ervaring, de directe maatschappelijke context (werkgebied, populatie) – al deze factoren zijn van belang. Ook de gemeenten en lokale partners, de overheidssubsidies en de wet en regelgeving zijn vaak deel van het complexe proces. En uiteraard is de missie van de betrokken organisaties van grote invloed en hun gevoel van urgentie bij maatschappelijke vraagstukken. Vooroordelen over en weer, traditionele hiërarchieën en eerdere, minder

positieve ervaringen met samenwerking, kunnen de gewenste veranderingsprocessen bemoeilijken.

We doen een aantal constatering. Meer integratie van onderwijs, opvang en zorg kan ook tot stand komen op basis van gewone, formeel vastgelegde samenwerking en vraagt niet per se om bestuurlijke en juridische fusie. Belangrijk lijkt het om een traject van samenwerking en fusie alleen te starten als er inhoudelijke ideeën zijn over de potentiële meerwaarde ervan in het licht van de primaire taken, visie en missie van de betrokken organisaties, als er onmiddellijk uitvoering wordt gegeven aan een bindend en verbindend vernieuwings-traject om de potentiële pedagogische en maatschappelijke meerwaarde van integratie van opvang en onderwijs te concretiseren, als er gestreefd wordt naar maximale betrokkenheid van zoveel mogelijk medewerkers met verschillende functies en achtergronden, en als er gekapitaliseerd wordt op de collectieve creativiteit en intelligentie. De vorm van de samenwerking voegt zich dan organisch naar wat nodig is en hoe dat wat nodig is duurzaam geborgd kan worden. Dat kan vanuit het oogpunt van duurzaamheid van de samenwerking heel goed, misschien wel als beste optie, uitmonden in een bestuurlijke en juridische fusie van de betrokken organisaties (Van Rozendaal, 2025).

Nieuwe hybride, integratieve logica's

Per 1 januari 2023 was de bestuurlijke en juridische fusie tussen de schoolbesturen en de in vier delen gesplitste Kinderopvanggroep een feit. Tweeëneenhalf jaar later kan een tussenstand worden opgemaakt en kan deze tussenstand worden vergeleken met bestaande voorbeelden van samenwerking en integratie van kinderopvang en onderwijs elders. Uit het voorgaande kan opgemaakt worden dat een bestuurlijke en juridische fusie tussen onderwijs en kinderopvang de nieuwe organisaties voor de grote uitdaging plaatst om een nieuw, productief evenwicht te vinden

tussen heel verschillende, soms tegenstrijdige logica's. Daarin slagen organisaties met meer of minder succes. In onderstaande bespreking integreren we onze bevindingen in Tilburg en De Kempen en met die van de vergelijkingscases. We richten ons op de algemenere mechanismen en processen, de typen profielen die we kunnen onderscheiden, echter zonder in detail in te gaan op de afzonderlijke organisaties. Meer inhoudelijke details over de vernieuwende benaderingen komen aan de orde in de volgende paragraaf, bij het onderdeel pedagogisch innovatiepotentieel.

In de gesprekken, ondersteund door documenten, kwamen verschillende voorbeelden naar voren van een nieuwe, productieve synthese van logica's als kern van de nieuwe koers van de *organisatie als geheel*. In dat geval leidde het in enkele jaren tot organisatie-brede en systemische innovatie (een nieuw concept doortrekt de hele organisatie, inspireert ook andere organisaties tot vernieuwing, kan een lokale systeemverandering inluiden). Hoewel soms nog pril, zagen we een interessante nieuwe vermenging van de markt- en professionele logica in organisaties die nadrukkelijk wilden inspelen op de vragen en behoeften in het eigen werkgebied die meer dan alleen onderwijs en opvang omvatten (bijv. de vorming van gemeenschapscentra, bijdragen aan de opvang in kinderen in opvangcentra voor asielzoekers). Andere maatschappelijke organisaties en lokale overheden waren in die gevallen de beoogde klanten van de nieuwe producten. In sommige organisaties werd gestuurd op basis van een synthese van de maatschappelijke ideologische waarden van de organisatie (toegankelijkheid voor alle kinderen, kansengelijkheid, inclusie), de bedrijfsmatige en marktgerichte aansturing van de organisatie, de oriëntatie op lokale gemeenschappen en de professionele logica van 'learning communities', 'co-creatie van producten' en 'collectieve intelligentie', waarbij de traditionele grenzen tussen professies werden doorbroken. In die context

vond innovatie plaats van de dagelijkse praktijk (bijvoorbeeld hele-dag arrangementen, interessevolgend onderwijsaanbod in bso-tijd), werden nieuwe producten ontwikkeld (bijvoorbeeld een integraal duurzaamheidscurriculum) en groeide het marktaandeel van de organisatie. Ook andere organisaties gaven aan (enige) expansie na te streven via de markt om het maatschappelijk nut van hun werk te vergroten, wat resulteerde in (investeringen in) nieuwe, potentieel innovatieve producten en diensten.

Binnen alle organisaties, waaronder de vier fusieorganisaties in Tilburg en De Kempen, kwamen in pedagogisch-didactisch opzicht interessante *lokale* vernieuwingen naar voren (in het Tilburgse meestal al begonnen vóór de fusie), waarbij de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang als faciliterende factor werd genoemd. In het overzicht van pedagogisch innovatiepotentieel gaan we op een aantal voorbeelden dieper in. Vaak, echter, stonden deze lokale pedagogische vernieuwingen niet model voor de rest van de organisatie, werden de vernieuwingen zelf of de wijze waarop zij in teamverband, in de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs waren gecreëerd, niet breed overgenomen door de organisaties en, voor zover vast te stellen, geen onderwerp voor organi-

satie-brede professionalisering en innovatie. Wel vond hier en daar centraal gecoördineerde kruisbestuiving en informatievoorziening over lokale voorbeeldprojecten naar andere locaties plaats via reguliere bijeenkomsten, zoals het maandelijkse directeurenoverleg. Gesprekspartners wezen soms op bureaucratische weerstand binnen het schoolbestuur, soms op onzekerheid aan de kant van het onderwijs of de innovatieve plannen wel zouden worden overgenomen. Anderen benoemden dat externe impulsen, bijvoorbeeld vanuit de gemeente rondom nieuwbouw in samenwerking met meerdere partijen en belangen, nodig waren om een lokale innovatie tot stand te brengen.

Parallele, betwiste en geblokkeerde logica's

In de gesprekken, ondersteund door documenten, kwam ook naar voren dat op locatie- en centraal bestuursniveau nog vaak *parallelle logica's* bestaan. Opvang en onderwijs zijn nabij, vaak in hetzelfde gebouw, er is goed contact, men overlegt over zaken die beide werksoorten aangaan, stemt af, organiseert gezamenlijke festiviteiten en verleent elkaar hand- en spandiensten, maar de dagelijkse activiteiten en het dagelijks management ervan staan verder los van elkaar en lopen volledig parallel. De schoolleider runt de school volgens de logica's van het onderwijs,



is allround verantwoordelijk voor financiën, personeel, onderwijskundige kwaliteit en professionalisering, werkt volgens een jaar-begrotingssystematiek en moet zich daarbij houden aan de onderwijswet- en regelgeving. De schoolleider articuleert de identiteit van de school en doet, in samenwerking met het schoolbestuur, aan marketing en branding om de instroom van leerlingen te waarborgen. De manager van de kinderopvang is verantwoordelijk voor de bezettingsgraad en de inroostering van medewerkers in lijn met de wet- en regelgeving voor de kinderopvang en werkt met *key performance indicators* (kpi's). De bezettingsgraad, als kpi, is een hoofdpunt, want die vertaalt zich direct in het bedrijfsresultaat. Personeelstekort en ziekteverzuim, de noodzaak om externe krachten in te huren, zijn andere hoofdpunten van de dagelijkse verantwoordelijkheid van de locatiemanager. Klantgerichtheid en continuïteit van de dienstverlening tijdens schoolvakanties zijn, vooral met het oog op de bezettingsgraad, essentiële aspecten van het werk. Marketing en *branding* zijn hierbij belangrijke activiteiten die ondergebracht zijn bij het servicebureau. Soms bleek het servicebureau zelf ook nog verdeeld in een onderwijs- en opvangpoot. Ook op bestuursniveau is er bij sommige organisaties nog sprake van een scheiding tussen de onderwijspoot en de kinderopvangpoot, waar bij andere organisatie de integrale verantwoordelijkheid bij alle leden van het CvB is belegd en is gedecentraliseerd naar locatieniveau.

In de gesprekken kwam aan de orde dat er ook *betwiste logica's* zijn. In Tilburg en De Kempen, in de aanloop naar de fusie en in de periode daarna, was er met name onder de scholen twijfel en soms uitgesproken weerstand tegen de fusie. Er was grote twijfel of kinderopvang er wel bij genomen moest worden. Niet alle schoolleiders binnen de nieuwe organisaties, die daarover veel te zeggen hebben, zijn er van overtuigd dat verdere integratie met de kinderopvang meerwaarde kan hebben. Ook

de gesprekspartners van de vergelijkingscases benoemden de (aanvankelijke) weerstand vanuit het onderwijs. Weerstand was er ook in de kinderopvang voorafgaande aan versterkte samenwerking en fusie, zo bleek in gesprekken met informanten uit Tilburg en De Kempen en uit de vergelijkingscases. Er werd openlijk getwijfeld of het wel goed was deel te worden van de “bureaucratische, in zichzelf gekeerde” onderwijssector, zoals meerdere respondenten aangaven. In het Tilburgse werd regelmatig verwezen naar het spanningsveld tussen de (vermeende) top-down bedrijfscultuur van de voormalige Kinderopvanggroep en de cultuur van professionele autonomie en democratie van leerkrachten en schoolleiders, en omgekeerd naar het spanningsveld tussen de innovatiegerichtheid en het ondernemerschap van de kinderopvang en de (vermeende) stroperige bureaucratie van het onderwijs. Op professioneel vlak waren er tekenen van het traditionele hiërarchische denken. Binnen de tweekoppige directies op locatieniveau was de schoolleider toch vaak de *primus inter pares*. Verschillende gesprekspartners benoemden het Calimero-effect: kinderopvang ziet zich in professioneel opzicht als ondergeschikt aan het onderwijs, dat zou nog steeds zo zijn.

De ontwikkeling van (integrale) kindcentra is nog relatief recent. Zeker in het Tilburgse is de periode na de fusie nog te kort om vast te kunnen stellen dat er *geblokkeerde logica's* zijn. Toch zijn er aanwijzingen dat het verenigen en tot een nieuwe synthese brengen van de verschillende markt-, bedrijfs- en professionele logica's van onderwijs en kinderopvang soms moeizaam verloopt en niet altijd van harte wordt gewenst of daadkrachtig wordt nagestreefd. In die gevallen is men er nog niet uit wat de gezamenlijke missie en visie zouden moeten zijn, lopen er nog procedures om tot een gezamenlijke missie en nieuwe professionele logica te komen, neemt men er meer tijd voor of is het denken erover nog relatief oppervlakkig. Soms zijn de logica's van het onderwijs maatgevend gebleven

binnen de nieuwe organisatie, wordt geprobeerd de kinderopvang daar in te voegen en wacht men voor vernieuwing op wet- en regelgeving van de landelijke overheid ten aanzien van integrale voorzieningen. In de gesprekken kwamen enkele voorbeelden naar voren van initiatieven tot vernieuwing op locatieniveau door samenwerking tussen het kinderopvangdeel en het schooldeel in een officieel geïntegreerd kindcentrum, die echter weerstand ontmoetten binnen het bestuur.

PEDAGOGISCHE EN SOCIALE INNOVATIE

Samenwerking en integratie van kinderopvang en onderwijs biedt kansen om tot een vernieuwd aanbod te komen met de potentie om de waarden van brede ontwikkeling, kansengelijkheid en inclusie beter te dienen dan in deze systemen afzonderlijk mogelijk is (Van Rozendaal, 2025). Het streven naar vernieuwing is vaak een belangrijke drijfveer achter verdieping van de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. In de gesprekken is hier uitgebreid op ingegaan. Verschillende meer of minder diepgaande vernieuwingen, deels al gerealiseerd, soms in een beginstadium en soms alleen nog maar een stip op de horizon, kwamen aan de orde. Soms bleken de ideeën nog vaag en open. We bespreken eerst de ideeën, daarna geven we een analyse van bevorderende en belemmerende factoren. We bespreken de ideeën zonder uitspraken te doen over hun potentiële effectiviteit. Het gaat hier puur om de vraag hoe de samenwerking van kinderopvang en onderwijs creativiteit op pedagogisch en sociaal vlak kan bevorderen.

Sociaal en emotioneel leren, anders leren en het volgen van interesses

Volgens sommigen wordt het onderwijsveld ten diepste verscheurd door twee (ogenschijnlijk volstrekt) tegenstrijdige opdrachten: kwalificatie van leerlingen in termen van kennis en vaardigheden en *subjectivering* (Biesta, 2020) oftewel persoonsvorming en sociaal-emotionele ontwikkeling. Voor de ene opdracht wordt meer en meer teruggegrepen op het gebruik

van kennisrijke curricula, directe instructiemethoden, frequente toetsing en uitbreiding van de effectieve leertijd. Voor het andere doel wordt een kindvolgende, gepersonaliseerde en vrijere aanpak bepleit, met meer ruimte voor initiatief van leerlingen, sociale activiteiten, bredere vorming, en gebruik van spelactiviteiten in allerlei soorten en maten (Angerer, 2022). De subjectiveringsagenda valt grotendeels samen met het concept sociaal en emotioneel leren (CASEL, 2005), waarin naast academische vaardigheden, eigenschappen en competenties als zelfbewustzijn, empathie en sociaal-verantwoordelijkheidsgevoel centraal staan (Jilink et al., 2025).

In de gesprekken kwamen verschillende voorbeelden naar voren waarin het ‘duivelse dilemma’ van leren *versus* vormen door samenwerking van onderwijs en kinderopvang (bso) min of meer lijkt te zijn opgelost. Er zijn voorbeelden waarin de meer participatieve en kindvolgende pedagogiek van de kinderopvang van invloed is op praktijken in het onderwijs (keuze voor interessevolgend extra aanbod). Er zijn ook voorbeelden van meer complementaire en afwisselende vormen van leren die door combinatie van schooltijd en bso-tijd (en vaak ook extra tijd vanwege het programma School en Omgeving) mogelijk worden gemaakt, met evenwicht tussen leerkracht- of leerstof-gestuurd individueel leren en kind- of probleemgestuurd coöperatief leren. Ook burgerschapsvorming kan gedijen bij samenwerking van onderwijs en kinderopvang door theorie (instructie in het onderwijs) te verbinden met praktijk (uitvoering van een project in bso-tijd), zoals betoogd door Eijkholt (2022). In de gesprekken kwam een voorbeeld naar voren van van *enacted* burgerschapsonderwijs via een op ouderen in de wijk gericht bso-project.

Een uitwerking hiervan is onderwijs dat de interesses van kinderen volgt en (leer)activiteiten, projecten of probleemgestuurd onderwijs aanbiedt binnen verschillende

thematische domeinen, waarbij het ‘andere onderwijs’ als het ware haaks staat op het traditionele onderwijs dat per vak in verticale leerlijnen van groep 3 t/m 8 wordt aangeboden. Zulk ‘haaks leren’ kan in potentie vakgebonden leerlijnen horizontaal integreren binnen complexe, verdiepende activiteiten. In een van de kindcentra worden wekelijks ‘talentdagen’ aangeboden. Op die dagen kunnen de leerlingen op basis van hun interesse kiezen voor deelname aan een workshop, vaak met een expert van buiten, rond een thema zoals natuur en cultuur, wetenschap en technologie, gezond leven enz. De bso binnen het kindcentrum faciliteert, stelt geschikte ruimten beschikbaar en is het platform om externe experts aan te trekken.

In een ander kindcentrum was door de interim-directeur een dagarrangement bedacht met ’s ochtends onderwijs in de basisvaardigheden volgens het curriculum en ’s middags diepere verwerking van de leerstof via thematische activiteiten (bijv. door een creatief project te initiëren als activiteit binnen het thema land en water) met gebruik van andere onderwijsvormen als ontdekkend en onderzoekend leren. Deze vernieuwing verkeert nog in de startfase. Het plan kan gerealiseerd worden door extra tijd uit het subsidieprogramma School en Omgeving samen te voegen met bso-tijd. Binnen een andere organisatie is een concept bedacht voor de combinatie van opvang en onderwijs met ‘groen’ en ‘duurzaam leven’, maar ook ‘kunst en cultuur’ en ‘mijn omgeving’ als overkoeplende thema’s. Er is een compleet inhoudelijk curriculum met pedagogisch-didactisch kader (ervaringsgerichte werkvormen, ‘doen-lessen’ in een buitenomgeving, workshops, kinderopparticipatie) ontwikkeld voor de hele periode van 0-13, bedoeld voor gemengde (verticale) leeftijdsgroepen in de (buitenschoolse) opvang en het onderwijs.

Kinderparticipatie en ruimtegebruik

De participatie van kinderen in de activiteitenplanning is in de kinderopvang (bso) beter

verankerd dan in het onderwijs. Dat geldt ook voor de vormgeving van ‘anders leren’ door de interesses van kinderen centraal te stellen en op een kindvolgende manier te bevorderen. Ook het inrichten en gebruiken van de binnen- en buitenruimte en het inzetten (in de bso) van vakspecialisten uit het jongerenbuurtwerk, de kunst, muziek, sport, techniek, wetenschap enz. maakt deel uit van het culturele en educatieve kapitaal dat de kinderopvang kan inbrengen (Van Liempd et al., 2018), ook in het gemeentelijke overleg over huisvesting (Van Rozendaal, 2025). Interessante voorbeelden zijn te vinden in IKC’s waar verschillende subsidiestromen en bso-middelen samen worden gevoegd om een ‘rijke ontwikkeldag’ te realiseren. De activiteiten variëren en roepen vanuit een educatief standpunt soms vragen op (bijvoorbeeld vechtsport), maar blijken bij nader inzien èn goed aan te sluiten bij de interesses van de kinderen (kinderparticipatie) èn bij te dragen aan de persoonsvorming en het zelfbewustzijn van kwetsbare kinderen (competentie ervaren, het gevoel gezien te worden).

Vaak aan de orde is wederzijds ruimtegebruik en als vervolgstap (gezamenlijke) vernieuwing of nieuwbouw van de binnen- en buitenruimte opdat verschillende vormen van leren en ontwikkelen kunnen worden gefaciliteerd. Een vergaand voorbeeld is een nieuw kindcentrumgebouw in Tilburg, waarin te midden van kleine instructielokalen een groot leerplein is voorzien dat voor ‘haaks leren’ en bso-activiteiten kan worden benut, met thematische hoeken voor leeftijd-heterogene groepen. Het ontwerp is mede vormgegeven in de samenwerking tussen school en de kinderopvang-aanbieder met expertise op het gebied van de inrichting van de bso-ruimte. Op een ander kindcentrum wordt gebruik gemaakt van een gebouw met grote ateliers voor diverse technische en artistieke activiteiten onder begeleiding van kunst- en techniek specialisten. Met subsidie vanuit het programma School en Omgeving en reguliere bso deelname is er

voor alle kinderen extra tijd beschikbaar om hiervan gebruik te maken. Voortbouwend op het thema ruimte kwam in veel gesprekken de rol van de ruimte, de inrichting en decoratie als ‘derde pedagoog’ naar voren. In Tilburg en omstreken was dit aspect van vernieuwing – de kennis, voorbeelden en traditie van fraai inrichten – deel van de erfenis van de Kinderopvanggroep die door alle nieuwe fusieorganisaties graag werd voortgezet.

Doorbreken van het leerstofjaarklassensysteem en dag-arrangementen

Eén van de meer fundamentele vernieuwingen is het doorbreken van het leerstofjaarklassensysteem, een vernieuwing die in verschillende organisaties lokaal al is ingevoerd of in het stadium verkeert van een concreet voornemen. Doorbreken van het leerstofjaarklassen systeem gaat gepaard met meer gepersonaliseerde begeleiding en instructie. Hoewel het werken met bredere, leeftijd-heterogene groepen als zodanig geen nieuw idee is (bijvoorbeeld deel van de Montessoripedagogiek en andere hervormingsbewegingen in het onderwijs), lijkt samenwerking met de kinderopvang (met name bso) hierbij een bevorderende factor. Kinderopvang heeft van oudsher ervaring met leeftijd-heterogene (verticale) groepen en meer gepersonaliseerde begeleiding van kinderen, individueel of in kleine groepjes of clubs. Het gemeenschappelijk gebruik van ruimten over en weer en van de gedeelde buitenruimte faciliteert dit alles.

Sommige kindcentra hebben een sluitend dag-arrangement gecreëerd voor een lange of hele dag, waarbij onderwijstijd, lunchtijd, verlengde schooltijd en bso-tijd door de dag heen worden afgewisseld en afgestemd op de spanningsboog en behoeften van kinderen, bijvoorbeeld om te bewegen. In deze dag-arrangementen wordt ook gestreefd naar synergie tussen onderwijstijd en bso-tijd door in bso-tijd voort te bouwen op de thema's (en bijbehorende kennis en vaardigheden) van de onderwijstijd, maar dan in een meer verdie-

pende projectvorm en met andere werkvormen dan les met directe instructie. In andere centra is op een vergelijkbare wijze een dagrooster ontwikkeld met van uur tot uur afwisseling van onderwijstijd en bso-tijd. Gezocht wordt naar meer pedagogisch-didactische samenhang tussen onderwijs en bso-activiteiten. Nadrukkelijk wordt gestimuleerd dat leerkrachten uit het onderwijs met speciale talenten of interesses ook bso-werk gaan doen.

De kinderopvang biedt van oudsher opvang gedurende de zomervakantie (en ook tijdens de andere schoolvakanties), waar scholen meestal gesloten zijn. In enkele gesprekken kwam naar voren dat de samenwerking kinderopvang-onderwijs tot educatieve versterking van het zomeraanbod van de kinderopvang zou kunnen leiden, maar dan in de sfeer van extra-curriculair ‘anders leren’ met een goede balans tussen spel, sport en bewegen, expressie en verdieping van interesses.

Doorgaande lijnen, passende opvang en inclusief onderwijs

Versterken van de ‘doorgaande lijn’ tussen voorschoolse opvang en onderwijs is een veel gehoord pedagogisch doel van de samenwerking. Op veel plaatsen wordt geëxperimenteerd met peuter-kleutergroepen om de overgang naar het basisonderwijs te versoepelen of zijn deze gemengde groepen al min of meer gevestigd. Dit houdt ook in dat de abrupte overgang op vierjarige leeftijd van een relatief kleine opvanggroep naar een relatief grote kleuterklas met minder professionals per kind, meer en meer een geleidelijke overgang wordt. Een goede, ‘warme’ overdracht bij de overgang naar de basisschool wordt vaak genoemd, gefaciliteerd door nabijheid en bekendheid met elkaar. In een van de onderzochte kindcentra wordt overwogen het vve-programma vanuit de peuteropvang door te trekken naar de kleutergroepen. Daar hoort ook het werken in kleine groepen binnen de grotere groep bij. Voor dit doel kan personeel van opvang en onderwijs uitgewisseld worden.

Er is een algemene wens om meer samenhang tussen onderwijs en buitenschoolse opvang te creëren (en tussen de taken van het onderwijs in relatie tot de kerndoelen en het activiteitenaanbod van de bso). In sommige organisaties is de bso educatiever geworden door de samenwerking tussen opvang en onderwijs, aldus de informanten. Aan de interne 'leer-teams' van docenten ten behoeve van curriculum- en pedagogiekontwikkeling zijn ook medewerkers van de bso toegevoegd.

Versterkte samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs heeft op veel plaatsen geleid tot initiatieven op het gebied van het vroegsignaleren van en omgaan met zorgkinderen met speciale ondersteuningsbehoeften. Vaak genoemd is de inzet van de intern-begeleiders vanuit het onderwijs in de voorschoolse en buitenschoolse kinderopvang, met als taken vroeg-signalering, advisering van de pedagogisch medewerkers over hoe om te gaan met zorgkinderen in de groep en eventueel verwijzing naar externe hulp, "versterking van de zorgplicht door aan de voorkant te beginnen". Omgekeerd zijn er centra waar medewerkers van de buitenschoolse opvang werken als onderwijsassistenten in het onderwijs om leerkrachten de ruimte te geven in kleine tutoringgroepen te werken met tweedetaal-leerders en zorgkinderen.

Een van de organisaties heeft een externe expert de opdracht gegeven om een doorgaand inclusief model van passende opvang en passend onderwijs van 0-13 tot stand te brengen, waarbij de pedagogische vernieuwing met name wordt gezocht in het afwisselend in de grote groep of kleine (tutoring) groep werken. Volgens de auteur van het plan is deze aanpak gestimuleerd door de fusie van kinderopvang en onderwijs. Binnen de voormalige Kinderopvanggroep in Tilburg was de functie pedagogisch-didactisch specialist in het leven geroepen, bedoeld om met name in peutergroepen met een groot aandeel zorgkinderen in de armste wijken – de 'zwaar

belaste groepen' zoals ze worden genoemd – pedagogisch medewerkers te adviseren, praktisch te ondersteunen binnen de groep, en de communicatie met ouders en zorgcontacten te doen. Het model lijkt op het model dat vaak in Scandinavische landen wordt aangetroffen, met drie niveaus van ondersteuning binnen de reguliere setting die opklimmen in intensiteit en daar aantoonbaar bijdraagt aan inclusie.

Er waren verschillende ideeën en soms al gevorderde initiatieven om medische kinderdagopvang, speciaal onderwijs, regulier onderwijs en reguliere kinderopvang te integreren en op locatie in één gebouw onder te brengen. Naast leidende waarden als inclusie, speelt het idee dat de gemeenschap verantwoordelijk blijft voor kinderen met speciale behoeften en dat deze kinderen niet elke dag met busjes naar een gesegregeerde speciale voorziening moeten worden gebracht, het 'huis-nabij' principe. Een andere organisatie heeft een voorziening gecreëerd voor passende opvang van thuiszitters. Via de bso kan een kunst- of moestuinactiviteit worden aangeboden voor kinderen die anders thuis zouden komen te zitten. Ook andere organisaties hebben op verschillende locaties een eigen sbo-school geïntegreerd binnen de reguliere school. Er is één aanspreekpunt, overgangen tussen speciaal en regulier zijn soepel en terugkeren naar regulier is veel makkelijker. Er zijn samenwerkingsovereenkomsten met andere s(b)o scholen. Op een van de onderzochte kindcentra is er een aparte so-kleuterklas binnen de school. Het streven is leerlingen van deze klas zoveel mogelijk binnen de eigen school te houden, met waar nodig gepersonaliseerde ondersteuning, en voor hen ook passende kinderopvang en bso te bieden.

Van kindcentrum naar gemeenschapscentrum

Verschillende informanten spreken de ambitie uit dat hun kindcentrum een centrum wordt voor de hele buurt, waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, ouderen sociale contacten kunnen

hebben, jongeren niet op straat hoeven rond te hangen. Een van de onderzochte kindcentra heeft een koffiekamer waar ouders van peuters (kinderopvang), kleuters en oudere leerlingen (onderwijs) elkaar kunnen ontmoeten. Het kindcentrum is een spil in de wijk, zo vindt de directie, en de kinderopvang op de school heeft een regiefunctie als het gaat om het organiseren van aanvullende ondersteuning van kinderen en ouders. Vanuit een van de subsidiestromen is een brugfunctionaris aangesteld om verbreding van het aanbod naar gemeenschapscentrum verder vorm te geven. Het streven is meer maatschappelijke functies en diensten aan te trekken en bij voorkeur in pandig aan te bieden, en het voorschoolse aanbod uit te breiden naar opvang vanaf 0 jaar.

Ook andere organisaties streven naar bredere functie van het kindcentrum als gemeenschapscentrum. Een voorbeeld is de kerstviering van een van de IKCs die plaatsvond in de naastgelegen zorginstelling. Het is een voorbeeld van 'burgerschap doen'. Andere kindcentra bieden onderdak aan jongerenwerk. Kindercentra zijn in deze visie passé, het gaat om het kind in de gemeenschap. Gezamenlijk ontbijten of de maaltijd nuttigen – kinderen en ouders – is een ander voorbeeld van een gemeenschapsactiviteit die in verschillende

organisaties wordt aangeboden. De faciliteiten van de kinderopvang en de inzet van personeel uit de kinderopvang blijken daarbij heel nuttig.

Aantrekkelijker werk in onderwijs en opvang

Uit de verschillende gesprekken komen aanwijzingen voort dat sterkere samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs leidt tot aantrekkelijkere werkomgevingen, mits medewerkers en directies de kansen krijgen, zien en grijpen. De vorming van multidisciplinaire teams, de inzet van personeel over en weer en het faciliteren bij kinderen van verschillende vormen van leren en persoonsvorming geeft voldoening en opent nieuwe loopbaanmogelijkheden. Medewerkers van de kinderopvang kunnen doorgroeien naar functies binnen het onderwijs en met name in de bso betere (meer uren omvattende) arbeidscontracten krijgen. Leerkrachten binnen het onderwijs kunnen naar gelang van hun interesses en bijzondere talenten speciale functies gaan vervullen in de kinderopvang, als inhoudelijk specialist, zorgspecialist of didactisch specialist bij leerdomein-overstijgende activiteiten in bso-tijd. In een van de bezochte IKC's was een leerkracht met een bijzondere interesse voor kunstonderwijs een deel van de werktijd vrijgesteld om als 'cultuurcoördinator' in de extra uren na schooltijd



vanwege het programma School en Omgeving in combinatie met bso tijd, een mooi 'haaks' aanbod *hands-on* kunstactiviteiten van hoog artistiek niveau aan te bieden. De leerkracht genoot zichtbaar van de nieuwe rol en was tegelijkertijd voortdurend aan het nadenken over pedagogisch-didactische versterking van de inhoudelijke verbinding (in termen van kennis en vaardigheden) tussen het curriculaire (taal en cultuur) en extra-curriculaire (creativiteits- en kunst) onderwijs.

Er kunnen andere typen professionals aange trokken worden, inhoudelijk-specialisten voor kunst en cultuur, muziek, sport, techniek of ICT, waarvoor de bso een organisatorisch platform biedt. Dit kan een belangrijk voordeel zijn in de context van personeelstekorten. Ook wat betreft bedrijfsvoering melden verschillende informanten voordelen: door vroege inschrijving in de kinderopvang van het kindcentrum, is er een grotere en langer van te voren te voorspellen instroom in het onderwijs, des te meer naarmate het kindcentrum zich meer als eenheid presenteert. Door samenwerking met het onderwijs en vernieuwing van het aanbod, stijgt de bezettingsgraad van de bso. Een op oudere leeftijden afgestemd, interessevolgend bso-activiteitenaanbod 'op niveau' kan voortijdig verlaten van de bso terugdringen. Vaak houden de interesses van oudere kinderen verband met academische maar buiten het curriculum van het basisonderwijs vallende onderwerpen (e.g., wetenschap, technologie, biologie, engineering, archeologie, literatuur en poëzie, toneel, muziek; Jilink et al., 2025) en uiteraard sport en dans. Leerkrachten en bso-medewerkers die zelf interesse hebben in dergelijke onderwerpen, kunnen zich daarin verder verdiepen en opgaan voor een gespecialiseerde functie binnen het samenwerkingsverband, zoals in een kindcentrum werd geobserveerd.

Beschouwing pedagogische en sociale innovatie
Samenwerking, al of niet gebaseerd op een bestuurlijke en juridische fusie, van kinder-

opvang en onderwijs kan op locatieniveau tot interessante pedagogische vernieuwing leiden. Het delen en anders inzetten van ruimten en personeel, en een ander type personeel aantrekken, is een belangrijke bevorderende factor en wordt al ruim toegepast. Samenwerking faciliteert ook het werken in kleine groepen binnen de grote groep en individuele begeleiding om inclusie van kinderen met speciale ondersteuningsbehoeften mogelijk te maken. Diepere pedagogische en didactische vernieuwing door het bijeenbrengen van kennis uit beide werkvelden (bijvoorbeeld rond anders leren, leren door doen, kinderparticipatie en implementatie van een interesse-volgende pedagogiek), staat nog in de kinderschoenen. Inbreng van kennis van het jonge kind vanuit de kinderopvang in de basisschool wordt genoemd als voordeel van versterkte samenwerking, maar veel concrete voorbeelden van hoe dit tot vernieuwing van het basisonderwijs leidt, zijn er niet echt. Her en der is er inzet van een gezamenlijk educatief programma dat, ontwikkelingsgerichte voor- en vroegschoolse educatie omvat, maar dit is vooralsnog sporadisch het geval.² Ook zijn er pilots met peuter-kleutergroepen, en zijn er meer handvatten voor warme overdracht bij de overgang van voorschoolse kinderopvang naar de basisschool. Her en der zijn er experimenten met het doorbreken van het jaarklassensysteem of met het bieden van een hele-dag-arrangement.

Vernieuwingen, zoals hier beschreven, komen in alle bestudeerde organisaties voor. In sommige organisaties lijken vernieuwingen direct voort te komen uit de missie van de organisatie en de wijze waarop de organisatie vernieuwingsprocessen op een niet-vrijblijvende manier, met urgentie, organisatie-

² Het VVE beleid dat rond 2000 gestalte kreeg, ging uit van samenhangende implementatie van één educatief programma van 3-6 in samenwerkende speelzalen en basisscholen, met aanvankelijk succes maar met verwatering vanaf 2006 vanwege de 'bestuurlijke knip' (Doolaard & Leseman, 2008).

breed aanstuurt en de collectieve intelligentie van de medewerkers benut. Daardoor zijn de vernieuwingen vaak organisatie-breed en hebben ze een systemisch karakter. Dit betreft vooral de maatschappelijk ondernemende organisaties die handelen volgens een marktlogica en een sterke gemeenschapslogica, zoals ze eerder werden benoemd. Vanuit de marktlogica zijn deze organisaties gevoelig voor (nieuwe) vragen en behoeften in hun omgeving en willen zij investeren in product-vernieuwing. De gemeenschapslogica stuurt daarbij de aandacht van de organisaties in de richting van maatschappelijke vragen in de lokale gemeenschap. Vanuit de professionele logica willen zij hoogwaardige producten. In andere organisaties zijn lokale vernieuwingen meer te zien als geïsoleerde eilanden binnen het grotere verband, niet profiel-bepalend voor de organisatie als geheel, niet een maatstaf of toekomstig model voor andere locaties binnen de organisatie, en al met al sterk afhankelijk van de personen op de locatie en hun persoonlijke bevoegdheid en creativiteit, een fenomeen dat ook door Van Rozendaal (2025) wordt benoemd. Dit betreft vooral de professioneel-bureaucratische organisaties waar de professionele logica van het onderwijs vooralsnog dominant is gebleven. Er zijn voorbeelden in de gesprekken naar voren gekomen waarin lokale vernieuwing eerder werd tegengewerkt dan bevorderd. Belemmerende factoren zijn hierbij het vasthouden aan de autonomie van schoolleiders (en leerkrachten), het voortbestaan van traditionele hiërarchieën tussen onderwijs- en opvangprofessionals, onvoldoende gevoeligheid en interesse vanuit de organisatie voor de vragen en behoeften die in de omgeving spelen, en het ontbreken van een missie met bijbehorend gevoel van urgentie.

De lokale bestuurlijke context kan van belang zijn. In een aantal gesprekken kwam naar voren dat een actieve opstelling van de gemeente niet een noodzakelijke voorwaarde is maar wel bevorderend kan werken, als de

gemeente meedenkt, inhoudelijk concepten als IKC of 'rijke schooldag' ondersteunt met subsidie of een ondersteunend projectbureau, of als een gemeente 'pedagogische producten' afneemt. Er zijn echter ook voorbeelden van succesvolle integratie waar de gemeente geen enkele rol bij heeft gespeeld. Gemeenten hebben verschillende sturingsinstrumenten, bijvoorbeeld via het huisvestingsbeleid en het verlenen van exploitatievergunningen voor kinderopvang, of door subsidiestromen van verschillende beleidsdomeinen creatief (op inhoudelijke gronden) te bundelen. Omgekeerd kan afwezigheid of een weinig prikkelende opstelling van de gemeente vernieuwing in de weg staan. Er is dan geen gedeeld gevoel van urgentie en er ontbreken gemeentelijke beleidsaanwijzingen die nopen tot actie. Er zijn 'koplopers', organisaties die ondanks een afwezige gemeente een sterke drang hebben tot innoveren en dit ook gewoon doen. Voor 'trendvolgende' organisaties geldt dit vaak niet. Vernieuwing wordt dan met name gezocht in wat vertrouwd is, zoals kwaliteitsverbetering en professionalisering die met (bekende) procedures omgeven zijn. Wanneer er op locaties vernieuwing plaatsvindt, is dit doorgaans gebaseerd op de bevoegdheid van de individuele schoolleider en kinderopvangmanager op locatie. Bestaande praktijken, voorkeurspartnerschappen en (ketenachtige) netwerken van de gebruikelijke partners blijven in stand, de onderlinge interacties tussen netwerkpartners zijn weinig frequent, vrijblijvend en niet inhoudelijk, en er is slechts beperkte resultaatgerichtheid (Van de Kuilen et al., 2024).

Voor de maatschappelijk ondernemende organisaties lijkt de aanwezigheid of afwezigheid van een sturende gemeente minder effect te hebben op het creatief potentieel om tot (experimenten met) vernieuwende werkvormen te komen, die als regel vaker verbonden zijn met de bredere maatschappelijke opgaven (klimaat). In deze organisaties durft men vaker innovatief te dromen over de synergie

tussen kinderopvang en onderwijs. De route naar verandering is er anders. De wegen naar teamcohesie tussen kinderopvang en onderwijs kennen er meer *trial and error* in onconventionele settings (kampvuur, samen op pad, droomsessies). Wanneer er op een bepaalde locatie vernieuwing plaatsvindt, wordt dit breed gedeeld zodat er op meerdere niveaus in de organisatie een goed beeld bestaat van de vernieuwingsactiviteiten. Waar gemeenten minder sturen, is de richtinggevende aansturing voor innovatie (met vrijheid en eigenaarschap voor de lokale uitvoering) in deze organisaties sterker aanwezig.

De Lokale Educatieve Agenda is een wettelijk verplicht platform om organisaties die het onderwijskansenbeleid uitvoeren in de voor- en vroegschoolse periode te stimuleren hun activiteiten af te stemmen en tot betere resultaten te brengen. In veel gemeenten werkt dit

platform niet goed omdat er geen inhoudelijke (wettelijke) doelen zijn geformuleerd behalve de formele doelen 'dat er overleg is' en 'dat er resultaatafspraken worden gemaakt' (Van der Kuilen et al., 2024). Gemeenten hebben bovendien alleen een sterke subsidierelatie met organisaties in de voorschoolse periode, vanwege het beleid op voorschoolse educatie, en niet of nauwelijks met de basisscholen. Een algemene bevinding is dat gemeenten vooral (te) weinig instrumenten hebben om sturing te geven aan het beleid van de schoolbesturen. Gemeenten kunnen alleen strategieën van *soft governance* inzetten: het creëren van urgentiebesef bij de lokale partners, het tot stand brengen van een gezamenlijke missie, het gezamenlijk uitwerken van een visie op aanpak en oplossing, het bevorderen van onderlinge communicatie en samenwerking, het faciliteren van kennisdeling en professionalisering, en het monitoren van de resultaten.

Samenvatting en conclusies

Er is een onmiskenbare en waarschijnlijk onomkeerbare trend naar toenemende samenwerking van kinderopvang en primair onderwijs. Er zijn kansen voor pedagogische en sociale innovatie van het lokale 'pedagogisch-educatieve ecosysteem' door deze samenwerking binnen (integrale) kindcentra. De kinderopvang, zowel voorschools als buitenschools, kan bij goede afstemming complementair zijn aan het onderwijs en vanuit de eigen unieke positie bijdragen aan de brede ontwikkeling en persoonsvorming van kinderen op gebieden, door middel van activiteiten, waarvoor het onderwijs capaciteiten tekort komt. Er mogen synergievoordelen worden verwacht als de pedagogische werkvormen van kinderopvang en onderwijs worden gecombineerd. Met een wijziging van het kinderopvangstelsel in aantocht en tegen de achtergrond van het opgelaaide debat over de publieke waarde van kinderopvang binnen het huidige marktsysteem, is de tijd rijp voor bezinning. Dit onderzoek hoopt aan deze bezinning bij te dragen.

SAMENVATTING VAN DE RESULTATEN OP HOOFDLIJNEN

De aanleiding voor dit onderzoek was de bestuurlijke en juridische fusie van een grote maatschappelijke kinderopvangaanbieder met vier organisaties voor primair onderwijs in Tilburg en De Kempen per 1 januari 2023. Door middel van een meervoudige vergelijkende casestudie hebben we geprobeerd de

veranderingsprocessen die met deze fusie in gang zijn gezet, en die uiteraard nog niet zijn voltooid, te typeren en te vergelijken met de veranderingsprocessen die zich in een aantal al langer bestaande, succesvol geïntegreerde organisaties voor kinderopvang en onderwijs in eerder stadium hebben voltrokken. In totaal analyseerden we 9 cases en, verdeeld over de cases, 7 kindcentra. We spraken met 19 personen op bestuursniveau, 18 op middelmanagementniveau en 14 op locatieniveau en daarnaast met 4 betrokkenen bij de voormalige Kinderopvanggroep in Tilburg. De documenten en gespreksverslagen hebben we vanuit twee complementaire, deels overlappende theoretische benaderingen geanalyseerd. We vatten de resultaten kort samen.

De analyse volgens de theorie van Mintzberg

De theorie van de organisatieconfiguraties van Mintzberg definieert een vijftal organisatorische ideaaltypen met elk hun eigen kenmerkende leiderschapsstructuren, verdienmodellen, professionaliseringsbeleid, prestatiestandaards en missie. De eerste analyse van de onderzochte cases was aan de hand van deze ideaaltypen en we identificeerden drie hoofdveranderingsstrategieën, ook wel *veranderlogica's* genoemd: de autonomiegerichte, of autonomiebevestigende, professioneel-bureaucratische veranderlogica, de veranderlogica van het maatschappelijk ondernemerschap en de waarden-gedreven, op systeeminnovatiegerichte veranderlogica.

Binnen de professioneel-bureaucratische en de maatschappelijk-ondernemende veranderlogica vonden we steeds twee varianten, samenhangend met o.a. de grootte van de organisatie en het bedrijfsbesturingsmodel dat daaruit voortvloeide. In **Tabel 3** is een samenvattend overzicht van de drie veranderlogica's en hun belangrijkste kenmerken weergegeven.

Wat betreft de *autonomiegerichte, of autonomiebevestigende, professioneel-bureaucratische veranderlogica* viel op dat de structuur en cultuur van de professionele bureaucratie van het onderwijs met nadruk op de decentrale autonomie van schoolleiders en onderwijsprofessionals, sterk bepalend was voor de veranderingsprocessen en dat dit gepaard ging met een relatief langdurig tijdpad voor het fusieproces, weinig inhoudelijke sturing, het ontbreken van een sterke sociale missie en een onduidelijke ambitie voor de kinderopvang. Met het oog op de potentiële meerwaarde van duurzame samenwerking van kinderopvang en onderwijs, zou hier sprake kunnen zijn van een gemiste kans, concludeerden we. Voor de kinderopvang was er misschien zelfs een potentieel risico als het marktgedrag onvoldoende gesteund of zelfs ingeperkt zou worden.

We concludeerden dat binnen de *veranderlogica van het maatschappelijk ondernemerschap* kinderopvang en onderwijs meer op voet van gelijkwaardigheid samenwerken en tot een samenhangende synthese komen, die kansrijk en maatschappelijk nuttig lijkt te zijn doordat professionele dienstverlening en de ontwikkeling van nieuwe producten ten behoeve van klanten in de brede zin van het woord centraal staat. Zowel het onderwijs binnen de nieuwe organisatie, als de kinderopvang kunnen onder deze veranderlogica floreren en bijdragen aan maatschappelijke waarde-creatie, concludeerden we. Het viel op dat de inhoudelijke, innovatiegerichte sturing van het veranderingsproces optimaal gebruik maakt van de

interprofessionele collectieve intelligentie van de medewerkers van de nieuwe organisatie.

De *missionaire, op systeem-innovatiegerichte veranderlogica* was de meeste hybride vorm die we identificeerden, gekenmerkt door een dynamisch samenspel van professioneel-bureaucratische, marktgerichte en gemeenschapsgerichte missionaire tendensen. De aandacht voor productvernieuwing en het flexibel inspelen op maatschappelijke vragen, resulteerde in een wendbare organisatie met kenmerken van het adhocratische ideaaltype van Mintzberg. Door vanuit het kindcentrum actief naar nieuwe taken te zoeken in de lokale gemeenschap en in samenwerking te werken aan een systeemverandering ten behoeve van verschillende groepen in de lokale gemeenschap, werd een nieuwe, hybride synthese tot stand gebracht. Ook in deze veranderlogica wordt optimaal gebruik gemaakt van de kennis, ervaring en inzichten van alle medewerkers uit beide werksoorten.

De analyse volgens de theorie van de institutionele logica's

De Institutionele Logica's benadering, ILA, was het tweede theoretische raamwerk. Dit raamwerk gaat uit van zeven institutionele ordes in een samenleving die tezamen het gedrag van individuen en organisaties bepalen, iedere orde met een eigen kenmerkende logica: het geheel van wet- en regelgeving, sanctiemechanismen, materiële praktijken, symbolen, en waarden en normen. In de analyse van het gespreksmateriaal en de documenten hebben we ons vooral gericht op de onderlinge verhouding van vijf van de zeven logica's: de staatslogica, de marktlogica, de bedrijfslogica, de professionele logica en de gemeenschap-logica. **Tabel 4** geeft een samenvatting van de analyses volgens het ILA-raamwerk.

Aan de hand van dit raamwerk identificeerden we vijf modellen of strategieën van organisatieverandering, gekenmerkt door verschillende hybride evenwichten tussen de

Tabel 3: Overzicht van de veranderlogica's vanuit het Mintzberg-raamwerk

Veranderlogica's	Autonomiegerichte professionele veranderlogica	Veranderlogica van het maatschappelijk ondernemerschap	Waarden-gedreven, op systeeminnovatie gerichte veranderlogica
Passend bij Mintzberg's ideaaltypen	Professioneel bureaucratische organisatietype	Hybride ondernemende, missionaire en soms divisie-organisatietype	Hybride ondernemende, missionaire, adhocratische organisatietype
Visie op samenwerking	Er is hooguit een globale visie op wat de meerwaarde van de integratie van kinderopvang en onderwijs zou kunnen zijn, verdere visieontwikkeling wordt overgelaten aan professionals op locatie vanwege hun autonomie	Er zijn duidelijke ideeën over de meerwaarde van samenwerking en integratie van kinderopvang en onderwijs vanuit de optiek van dienstverlening aan ouders en vernieuwing van aanbod rond vraagstukken als ongelijkheid	Zet in op wendbaarheid als basis om uitdagingen in de samenleving aan te kunnen en stappen te maken naar nieuwe en andere vormen van het organiseren van de functies 'school' en 'opvang' binnen de lokale gemeenschap
Doelen van samenwerking	Via een zorgvuldig bottom-up proces van medezeggenschap komen tot één duurzame pedagogische visie met één doorlopende leerlijn en warme overdracht, daarnaast vroege signalering van zorgbehoeften	Marktgedrag wordt bepaald door wat de organisatie kan bijdragen aan de samenleving, om te komen tot nieuwe oplossingen en dienstverlenende arrangementen in het belang van ouders en lokale gemeenschappen.	Publieke waarden en de gemeenschap staan voorop. Uitdagingen in de samenleving worden opgepakt door voortdurende reflectie op functie en meerwaarde van de organisatie voor de samenleving.
Rol van de professionals	De locaties, en daarmee in de praktijk vaak de schoolleiders, hebben het initiatief en bepalen de vorm en diepte van de samenwerking van kinderopvang en onderwijs, er is geen centrale sturing op een gedeelde vernieuwingsagenda	De collectieve interprofessionele kennis en vaardigheden van professionals worden benut om tot nieuwe dienstverlening en maatschappelijk relevante producten te komen, gestuurd door opdrachten vanuit de centrale organisatie	De collectieve interprofessionele kennis wordt gebruikt om innovatie te stimuleren, externe expertise wordt aangetrokken, er is voortdurende reflectie op de functie en meerwaarde van de organisatie voor de lokale samenleving
Effect op verhoudingen kinderopvang-onderwijs	Kinderopvang komt in dienst te staan van het onderwijs. De meerwaarde van kinderopvang wordt (nog) niet structureel en ten volle benut door het onderwijs. In de kinderopvang resteert een Calimero-gevoel.	Kinderopvang en onderwijs staan op gelijke voet. Op weerstanden en tegenstellingen tussen beide werksoorten wordt gereageerd door gedeelde maatschappelijke doelen en de marktstrategie centraal te stellen.	Er is in deze organisaties wederzijds respect, trots en gelijkwaardigheid. Collectieve kennis wordt benut om opvang en onderwijs-overstijgende innovatie tot stand te brengen met gelijkwaardig bijdragen.
Type sturing	Vooraf bottom-up. Gebruik van bestaande (bureaucratische) procedures en overlegstructuren voor het veranderingsproces. Behoeft aan een lang tijdspad voor verandering, waarbij het eerste doel is een plan te maken alvorens te veranderen. Er is een risico van vrijblijvendheid.	Wisselwerking van top-down en bottom-up. De dynamiek in de organisatie is snel en efficiënt, maar niet vrijblijvend. Er is ruimte om te experimenteren, fouten te maken en te leren. Dit draagt bij aan de marktpositie van deze organisaties in een markt waarin de concurrentie ook niet stilzit.	Wisselwerking van top-down en bottom-up. Er is een efficiënte en vooral creatieve dynamiek via droomsessies, kampvuursessies, experimenteelabs die worden gedragen door gemengde teams. Eventuele weerstanden worden door doelgerichte samenwerking overwonnen.

vijf logica's, waarvan drie gebaseerd op een bestuurlijke en juridische fusie van kinderopvang en onderwijs en twee op samenwerking maar onder fusie: (1) de logica van de professioneel-bureaucratische onderwijsorganisatie blijft dominant na de fusie, (2) de kinderopvang is matig geïntegreerd in een afwachtende professioneel-bureaucratische fusieorganisatie, (3) de fusie heeft geleid tot een waarden-gedreven maatschappelijke onderneming, (4) er is een waarden-gedreven stabiele en intensieve lokale samenwerking ontstaan tussen kinderopvang en onderwijs maar zonder fusie en, ten slotte, (5) de organisatie is niet gefuseerd maar vanuit de kinderopvang uitgegroeid tot een veelzijdige maatschappelijke onderneming die nauw samenwerkt met scholen en schoolbesturen.

In de nabeschouwing concludeerden we dat integratie van onderwijs, opvang en zorg ook tot stand kan komen door formeel vastgelegde samenwerking en niet alleen door bestuurlijke en juridische fusie, al kan fusie voor de duurzaamheid van de samenwerking uiteindelijk de beste optie zijn. Belangrijker, echter, dan de organisatorische en juridische vorm zijn de inhoudelijke ideeën over de potentiële meerwaarde van de integratie van opvang en onderwijs. Belangrijker is ook een snel begin te maken met een bindend en verbindend inhoudelijk vernieuwingstraject om de potentiële pedagogische en maatschappelijke meerwaarde te concretiseren.

In de analyse kwamen voorbeelden naar voren van nieuwe, productieve syntheses van logica's als kern van de koers van de nieuwe organisatie, met name nieuwe vermengingen van de markt-, bedrijfs- en professionele logica in organisaties die, vanuit hun gemeenschap-slogica, nadrukkelijk wilden inspelen op de vragen en behoeften in het eigen werkgebied. In sommige organisaties werd gestuurd op basis van een synthese van de maatschappelijke ideologische waarden van de organisatie, de bedrijfsmatige en marktgerichte aanstu-

ring van de organisatie, de oriëntatie op lokale gemeenschappen en een professionele logica van 'learning communities' en 'collectieve intelligentie', waarbij de traditionele grenzen tussen professies werden doorbroken.

We concludeerden dat er op locatie- en centraal bestuursniveau soms *parallelle logica's* bestaan. Opvang en onderwijs zijn nabij, vaak in hetzelfde gebouw, er is goed contact, men overlegt over zaken die beide werksoorten aangaan, organiseert gezamenlijke festiviteiten en verleent elkaar hand- en spandiensten, maar de dagelijkse activiteiten en het dagelijks management ervan staan verder los van elkaar en lopen volledig parallel. Ook zijn er *betwiste logica's*. Niet alle schoolleiders binnen de nieuwe organisaties waren er van overtuigd dat integratie met de kinderopvang meerwaarde kan hebben. Weerstand was er ook in de kinderopvang voorafgaande aan versterkte samenwerking en fusie. Op professioneel vlak waren er tekenen van het traditionele hiërarchische denken, waarbij onderwijs boven kinderopvang staat. Er waren aanwijzingen dat het verenigen van de tegenstrijdige logica's van kinderopvang en onderwijs soms moeilijk verloopt. Er is een risico dat logica's blokkeren als men er niet uitkomt wat de gezamenlijke missie en visie zouden moeten zijn of als de logica's van het onderwijs maatgevend blijven binnen de nieuwe organisatie en geprobeerd wordt de kinderopvang daar in te voegen zonder nieuwe synthese.

Inzichten in de pedagogische en sociale vernieuwing

Intensieve samenwerking van kinderopvang en onderwijs kan op locatieniveau tot interessante pedagogische vernieuwingen leiden. We vonden in alle onderzochte organisaties voorbeelden van vernieuwing die door samenwerking van kinderopvang en onderwijs worden gefaciliteerd zoals het werken in kleine groepen binnen de grote groep om inclusie van kinderen met speciale ondersteuningsbehoeften mogelijk te maken of het

Tabel 4: Overzicht van de resultaten van de analyse met het ILA-raamwerk

Veranderingsstrategie	Institutionele logica's			
	Staatslogica	Marktlogica	Bedrijfslogica	Professionele logica's
Dominantie van de professioneel-bureaucratische logica van het onderwijs	Sterk subsidie-afhankelijk Volgt strikt wet- en regelgeving en systematiek van verantwoording	Beperkte marktlogica Kinderopvang haalt geld uit de markt maar staat ten dienste van het onderwijs Geen duidelijke ambitie voor kinderopvang	Sterk centraal bestuur efficiënt servicebureau met bureaucratische procedures Gescheiden financiële stromen	Sterke nadruk op professionele autonomie onderwijsprofessionals Weinig interprofessionele overbrugging met kinderopvang
Matige integratie in afwachtinge onderwijsorganisatie	Sterk subsidie-afhankelijk Wachtend op overheidssturing Volgt strikt wet- en regelgeving en systematiek van verantwoording	Beperkte marktlogica Kinderopvang haalt geld halen uit de markt maar staat ten dienste van het onderwijs Geen duidelijke ambitie voor kinderopvang	Zwak centraal bestuur Servicebureau (nog) niet geïntegreerd Gescheiden financiële stromen	Sterke nadruk op de professionele autonomie onderwijsprofessionals Weinig interprofessionele overbrugging met kinderopvang
Waarden-gedreven maatschappelijk ondernemerschap	Matig subsidie-afhankelijk Geld uit de markt Volgt niet strikt wet- en regelgeving, kleurt buiten de lijntjes	Sterke marktlogica marktgedrag is gericht op dienstverlening en productontwikkeling voor klanten in brede zin	Sterke centrale bedrijfsvoering Sturing op kpi's Geïntegreerde financiën Integraal servicebureau	Sterke gemeenschapslogica Oriëntatie op behoeften van ouders en lokale gemeenschappen t.b.v. productontwikkeling
Waarden-gedreven netwerk samenwerking, geen fusie	Sterk subsidie-afhankelijk Verschillende beleidsdomeinen Integraal lokaal beleid	Beperkte marktlogica Marktlogica afwezig op de netwerk locaties Marktgedrag in de ruimere organisatie van de kinderopvangaanbieder	Netwerksamenwerking onder auspiciën van lokale overheid De organisaties behouden hun eigen bestuur en bedrijfsvoering	Sterke gemeenschapslogica Doel is emancipatie van achtergestelde groepen Alle locaties voeren achterstandenbeleid uit
Veelzijdig maatschappelijk ondernemerschap vanuit kinderopvang	Matig, niet-structureel subsidie-afhankelijk Verschillende projecten en beleidsprogramma's Ook geld uit de markt	Sterke marktlogica marktgedrag is gericht op veelzijdige dienstverlening en productontwikkeling voor verschillende klantgroepen	Sterke bedrijfsvoering en ondersteuning Divisie-organisatie met relatieve autonomie van divisies en merken Samenwerking met scholen en anderen	Sterke gemeenschapslogica Marktgedrag staat ten dienste van maatschappelijke relevantie Voert voorschoolse educatie en andere beleidsprogramma's uit

experimenteren met hele-dag arrangementen. Vernieuwingen, zoals deze, komen in alle bestudeerde organisaties voor, maar meer en breder binnen de organisatie als zij voort te komen uit de missie van de organisatie en de wijze waarop vernieuwingsprocessen op een niet-vrijblijvende manier, organisatie-breed zijn aangestuurd. Dit betreft vooral de maatschappelijk ondernemende organisaties die handelen volgens een marktlogica en sterke gemeenschapslogica en die door deze combinatie gevoelig zijn voor (nieuwe) vragen en behoeften in hun omgeving. In andere organisaties zijn lokale vernieuwingen vaker geïsoleerd, niet profiel-bepalend voor de organisatie als geheel, en geen toekomstig model voor andere locaties. Dit betreft vooral de professioneel-bureaucratische organisaties waar de professionele logica van het onderwijs vooralsnog dominant is gebleven.

De lokale bestuurlijke context kan van belang zijn. Een actieve opstelling van de gemeente kan bevorderend werken, als de gemeente inhoudelijk concepten als IKC of 'rijke schooldag' ondersteunt. Gemeenten hebben verschillende sturingsinstrumenten, bijvoorbeeld via het huisvestingsbeleid of door subsidiestromen creatief te bundelen. Omgekeerd kan afwezigheid of een weinig prikkelende opstelling van de gemeente vernieuwing in de weg staan. Er is dan geen gedeeld gevoel van urgentie en er ontbreken gemeentelijke beleidsaanwijzingen die nopen tot actie. Wanneer er op locaties vernieuwing plaatsvindt, is dit doorgaans gebaseerd op de bevoegdheid van de individuele schoolleider en kinderopvangmanager op locatie.

Voor de maatschappelijk ondernemende organisaties lijkt de aan- of afwezigheid van een sturende gemeente minder effect te hebben op het creatief potentieel om tot vernieuwende werkvormen te komen. In deze organisaties durft men vaker innovatief te dromen over de synergie tussen kinderopvang en onderwijs en buiten de lijntjes van wet- en regelgeving te

kleuren. Wanneer er op een bepaalde locatie vernieuwing plaatsvindt, wordt dit breed gedeeld zodat er op meerdere niveaus in de organisatie een goed beeld bestaat van de vernieuwingsactiviteiten.

Integratief beeld

De eerste twee strategieën van organisatieverandering volgens de ILA-benadering komen nauw overeen met de twee varianten van de autonomiegerichte professioneel-bureaucratische veranderlogica volgens het Mintzberg-raamwerk. De derde en vijfde veranderingsstrategie volgens de ILA-benadering komt nauw overeen met de twee varianten van de veranderlogica van de maatschappelijke onderneming vanuit het Mintzberg-raamwerk. De vierde veranderingsstrategie past wat betreft het netwerkkarakter en de sturing op basis van gemeenschapswaarden ten dele bij de vijfde veranderlogica op basis van het Mintzberg-raamwerk. Al met al leiden de twee theoretische invalshoeken tot convergerende uitkomsten al zijn er verschillen in detail en duiding van de veranderingsprocessen.

Uit de analyse van de pedagogische en sociale vernieuwing in de onderzochte organisaties, vooral rond de vraag of deze vernieuwing onderdeel is van de strategie van de organisatie als geheel (en niet afhankelijk van individuele bevoegde leiders), leiden we af dat fusieorganisaties die toegroeien naar maatschappelijke, op de lokale gemeenschap en het lokale ecosysteem georiënteerde ondernemingen, met een evenwichtige synthese van markt- en gemeenschapslogica, de beste optie zijn voor realisatie van het vernieuwingspotentieel. Ondernemerschap in een kader van gemeenschapswaarden stimuleert tot dienstverlening aan ouders en afstemming op lokale behoeften en tot vernieuwing en groei om de maatschappelijke meerwaarde beter te kunnen realiseren. Organisaties met maatschappelijk ondernemerschap die samenwerken met andere organisaties binnen een lokaal netwerk voor breder sociaal beleid,

dragen bij aan systeeminnovatie, waarbij de eigen kindcentra zich kunnen door ontwikkelen tot gemeenschapscentra. Organisaties waarin de logica van het onderwijs dominant blijft en de autonomie van schoolleiders en onderwijsprofessionals voorop staat, lijken minder voortvarend te zijn op deze vlakken.

Uit de analyses komt naar voren dat organisaties bij een versterkte samenwerking of na een bestuurlijke en juridische fusie van kinderopvang en onderwijs verschillende strategieën hanteren om het veranderingsproces binnen de organisatie aan te sturen. We vonden twee hoofdstrategieën: een procedurele en een inhoudelijke. Bij een procedurele veranderingsstrategie wordt ruim de tijd genomen om medewerkers kennis te laten maken met elkaar, van elkaars werksoorten te leren en weerstanden tegen de samenwerking of fusie geleidelijk weg te laten ebben. Er wordt ruim baan gegeven aan bottom-up processen vanuit de locaties om tot visie en ideeën voor samenwerking te komen, maar er is geen sturing vanuit het bestuur op inhoudelijke doelen en er zijn geen deadlines. Daardoor dreigen de bottom-up processen een vrijblijvend karakter te krijgen. Bij een inhoudelijke veranderingsstrategie wordt begonnen met visie en ideeën voor samenwerking en krijgt het veranderingsproces het karakter van verdieping, uitwerking en concretisering door gemengde teams. In dit proces is er een wisselwerking tussen top-down sturing (er zijn doelen en deadlines die gehaald moeten worden) en bottom-up creatie (de innovatieve invulling en concretisering van de doelen). Weerstanden tegen de samenwerking of fusie verdwijnen vanzelf in het proces van inhoudelijke samenwerking om nieuwe praktijken en producten te creëren.

BEVORDERENDE EN BELEMMERENDE FACTOREN

Versterking van de samenwerking en diepere integratie van kinderopvang en onderwijs is een complex proces, waarbij de bestuurlijke

en juridische fusie van organisaties misschien het minst lastige aspect is (Van Rozendaal, 2025). Afgeleid uit het voorgaande, zetten we de onzes inziens belangrijkste bevorderende en belemmerende factoren nog eens op een rij.

Bevorderende factoren

- Het is bevorderlijk voor het proces van samenwerking, integratie en innovatie om vanaf dag één te beginnen met een zo duidelijk mogelijk, uitgewerkt en onderbouwd antwoord op de vraag wat de potentiële pedagogische, didactische en sociale meerwaarde is van versterkte samenwerking en integratie van kinderopvang en onderwijs.
- Er zijn prikkels nodig om het veranderingsproces en wenselijke vernieuwing richting en tijdspad te geven. Prikkels komen voort uit sociaal-ethische waarden en maatschappelijke betrokkenheid én uit de noodzaak, vanwege het verdienmodel van de organisatie, om concurrerend te zijn op een markt waar andere organisaties, zowel for-profit als not-for-profit, actief zijn en niet stil zitten. Deze prikkels versterken de positie van de organisatie in de concurrentie op kwaliteit, welbevinden van kinderen, dienstverlening aan ouders en dienstbaarheid aan de lokale samenleving.
- Ondernemingszin die tegelijkertijd zowel gestimuleerd als begrensd wordt door een sociaal-ethisch waardenkader en vertrekt vanuit een doorvoelde verantwoordelijkheid voor de gemeenschap, bevordert creatief omgaan met wet- en regelgeving en bureaucratische verantwoordingsplicht, sterkt het denken in mogelijkheden en stimuleert vernieuwing. De waarden-oriëntatie en het sociale engagement legitimeren dat er buiten de lijntjes wordt gekleurd. Dit geldt ook voor creatieve strategieën om binnen een fusieorganisatie gelijke beloning en gelijke arbeidsvoorwaarden te realiseren voor gelijk werk.
- Sturing van de nieuwe fusieorganisatie als een marktgericht bedrijf met doelen, prestatieverwachtingen en flexibiliteit, met

zoveel of zo diep mogelijk geïntegreerde financiële stromen, met feitelijk één budget voor beide werksoorten en met een investeringsbeleid en bijbehorend budget, waarbij op prestaties en niet op sluitende gedetailleerde begroting wordt afgerekend, bevordert het marktgedrag, de dienstverlening, maatschappelijke betekenis en vernieuwingskracht van de organisatie.

- Het betrekken van zoveel mogelijk medewerkers uit beide werksoorten in gemengde teams op voet van gelijkwaardigheid bij het veranderingsproces is niet alleen verstandig om weerstand te overwinnen en een positieve werkbeleving te bevorderen, maar vooral bevorderlijk voor de uitbreiding en vernieuwing van de dienstverlening aan ouders en maatschappelijke partners en voor de ontwikkeling van nieuwe producten die de marktpositie van de organisatie versterken.
- De wisselwerking tussen top-down sturing op inhoudelijke doelen, dienstverlening en maatschappelijke missie – op basis van een visie over de legitimiteit en professionele autoriteit van de organisatie – en bottom-up processen van participatie en co-creatie, experimenteren en leren in een veilige ‘lerende cultuur’ over de grenzen van de professies heen, optimaliseert de collectieve intelligentie van de organisatie.
- Voorbeeldgedrag van bestuurders en het systematisch uitdragen van gelijkwaardigheid van kinderopvang en onderwijs, integrale verantwoordelijkheid dragen voor beide werksoorten op alle niveaus van de organisatie, en het aantrekken van bestuurders met een profiel dat past bij de beoogde samenwerking en vernieuwing, bevorderen de integratie van kinderopvang en onderwijs.

Belemmerende factoren

- Een grote mate van subsidieafhankelijkheid en vaste, relatief stabiele financiering uit publieke middelen met alleen formele verantwoording van de besteding van de

middelen en de wijze waarop voldaan is aan andere wettelijke eisen, zonder afrekening op prestaties, dienstverlening en maatschappelijk impact, is belemmerend voor de samenwerking en diepere integratie van kinderopvang en onderwijs en ook voor andere vormen van wenselijke vernieuwing.

- Het ontbreken van intrinsieke ideologische prikkels om maatschappelijk betekenisvol te zijn en in samenwerking met lokale partners bij te dragen aan het oplossen van klemmende maatschappelijke vraagstukken zoals ongelijkheid en exclusie, belemmert de samenwerking en integratie van kinderopvang en onderwijs en ook andere vormen van vernieuwing.
- De autonomie van de onderwijsprofessionals in het sterk gedecentraliseerde Nederlandse onderwijsbestel, als daar te sterk op geleund wordt, vertraagt of belemmert het veranderingsproces na fusie van kinderopvang en onderwijs en kan resulteren in parallelle of geblokkeerde organisatieloga's met mogelijke risico's voor de kinderopvang die voor verdiensten afhankelijk is van de markt.
- De statusverschillen tussen onderwijsprofessionals en kinderopvangprofessionals die tot uitdrukking komen in de cao's, versterken het (impliciete) hiërarchische denken van de onderwijsprofessionals en het Calimero-gevoel van de kinderopvangprofessionals en belemmeren daarmee diepere samenwerking, leren van elkaar en co-creatie van vernieuwend aanbod.
- De wijze waarop het Nederlandse onderwijsbestel bestuurlijk is georganiseerd en de grote mate van autonomie van onderwijsprofessionals, scholen en schoolbesturen in een context van relatief stabiele publieke financiering, draagt het risico in zich dat het onderwijs naar binnen gekeerd raakt en geen prikkel voelt om de eigen processen te verbeteren, o.a. door dieper en inhoudelijker samen te werken met de kinderopvang.

- De publieke waarde en legitimiteit van de kinderopvang als gecontroleerde marktsector is nog altijd dubbelzinnig – is het primair een arbeidsmarktinstrument of juist een pedagogisch-educatief systeem voor kindontwikkeling? Van oudsher heeft dit tot gevolg dat de professionals in deze sector, vergeleken met het onderwijs, lager gekwalificeerd zijn en dat ook in de toekomst misschien zullen blijven.
- De marktgerichte bedrijfsvoering in de kinderopvangsector met top-down management heeft als risico dat medewerkers en leidinggevendenden niet makkelijk meekomen in de fusieorganisatie als deze autonomiegericht professioneel-bureaucratisch is.
- Het aantrekken van locatieleidinggevendenden en andere bestuurders op lokaal, middelmanagement en bestuursniveau met een eenzijdig onderwijs(bestuurs)profiel, kan de integratie van de kinderopvang in de onderwijsorganisatie belemmeren.

SLOTCONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Samenwerking en integratie van de voor- en buitenschoolse kinderopvang en het primaire onderwijs heeft de potentie om vernieuwingen tot stand te brengen in de lokale pedagogisch-educatieve ecosystemen waar al lang naar uitgekeken wordt en waardoor het werken in deze sectoren aantrekkelijker wordt. Toch is het geen gelopen race. De wet- en regelgeving zit in de weg. Het verdienmodel en de bestuursstructuur van de ene sector past niet bij die van de andere sector. Er zijn ideologische weerstanden te overwinnen. Dit onderzoek heeft laten zien dat organisaties na de fusie van kinderopvang en onderwijs soms lang worstelen, interne weerstanden blijven ervaren en moeite hebben nieuwe bindende en verbindende organisatielogica's te definiëren. Tegelijkertijd zijn er ook organisaties die vanuit een vergelijkbare startpositie het veranderingsproces voortvarend hebben opgepakt en relatief snel tot nieuwe productieve syntheses zijn gekomen.

Het roept de vraag op of er een *magic bullet* is? Vermoedelijk niet, maar als die er zou zijn dan is dat waarschijnlijk een organisatie(veranderings)strategie waarbij, binnen een gedeeld maatschappelijk waardenkader, marktgerichte werkinhoudelijke innovatieprocessen worden geïnitieerd in de vorm van open, maar niet-vrijblijvende opdrachten aan gemengde groepen van verschillende professionals en waarbij maximaal op de collectieve pedagogisch-onderwijskundige intelligentie van de professionals wordt ingezet. In dit verband werd geregeld verwezen naar 'droomsessies', het virtueel loslaten van beperkende overheidsregels, buiten de lijntjes kleuren, gelijkwaardigheid van professionals en creatief omgaan met geldstromen. Organisaties met een nieuwe evenwichtige synthese van institutionele organisatielogica's na de fusie van kinderopvang en onderwijs hebben van begin af aan open, creatieve maar niet vrijblijvende 'productgerichte' professioneel-inhoudelijk veranderingsprocessen geïnitieerd voorbij de traditionele grenzen tussen professies, met een gevoelig oog voor bredere maatschappelijke vraagstukken.

We doen de volgende aanbevelingen:

- Begin met het doordenken van wat de pedagogische, didactische en sociale meerwaarde zou kunnen zijn van versterkte en verdiepte samenwerking van kinderopvang en onderwijs in de eigen situatie, probeer een voorlopige vernieuwingsagenda op te stellen die door samenwerking kan worden gefaciliteerd.
- Durf de professioneel-bureaucratische onderwijsorganisatie om te vormen tot een ondernemende organisatie met marktgedrag en de bedrijfsmatige aansturing van een maatschappelijke ondernemer.



- Wees gevoelig voor de behoeften van ouders en lokale gemeenschappen, peil deze behoeften en ga in gesprek met vertegenwoordigers van de lokale gemeenschappen en gemeenten, werk de vernieuwingsagenda uit in het licht van de gebleken behoeften.
- Maak optimaal gebruik van de verzamelde expertise, vaardigheden en creativiteit binnen de organisatie, kapitaliseer op de collectieve intelligentie, stimuleer een cultuur van experimenteren, leren en dromen, en zet gevarieerde werkvormen in om alle medewerkers zoveel mogelijk te activeren en betrokken te houden bij de organisatieveranderingen en uitvoering van de vernieuwingsagenda.
- Respecteer de professionaliteit van de medewerkers van kinderopvang en onderwijs, maar geef een groter gewicht aan de gezamenlijke taken, gedeelde doelen en samenwerking in co-creatieve vernieuwingsprocessen dan aan individuele autonomie.
- Probeer structurele belemmeringen vanuit wet- en regelgeving, maar ook vanuit vooroordelen over en weer, statusverschillen en collectieve arbeidsvoorwaarden creatief te omzeilen en streef naar gelijke behandeling van kinderopvang- en onderwijsprofessionals voor gelijk werk. Trek waar wenselijk en mogelijk andere typen professionals aan die bij kunnen dragen aan de realisatie van de vernieuwingsagenda.

Literatuur

- Angerer, E. (2022). *Play with(in) boundaries: Lessons from a school where students learn to play*. Master's thesis. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Ansari, A., & Pianta, R. C. (2018). Variation in the long-term benefits of childcare: The role of classroom quality in elementary school. *Developmental Psychology*, 54(10), 1854–1867.
- Arena, M., Azzone, G., & Mapelli, F. (2018). What drives evolution of Corporate Social Responsibility? An institutional logics perspective. *Journal of Cleaner Production*, 171, 345–355. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.245>
- Barros, M. (2011). *The institutionalization of Quebec community daycare centers: Sustaining values through innovative resistance*. Montréal, Quebec: HEC Montreal. Retrieved from google scholar.
- Besharov, M., & Smith, W. (2014). Multiple Institutional Logics in organizations: Explaining their varied nature and implications. *The Academy of Management Review*, 39(3), 364–381. <https://doi.org/10.5465/amr.2011.0431>
- Biesta, G. (2020). Risking ourselves in education: Qualification, socialization, and subjectification revisited. *Educational Theory*, 70(1), 89–104. <https://doi-org.utrechtuniversity.idm.oclc.org/10.1111/edth.12411>
- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (2e druk). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 24(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>.
- CASEL. (2005). *Safe and sound: An educational leader's guide to evidence-based social and emotional learning programs—Illinois edition*. Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning. <https://www.thechangeforum.com/readings/safeandsound.pdf>
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Doolaard, S., & Leseman, P. (2008). *Versterking van het fundament*. Groningen: GION.
- Eijkholt, C. (2022). *Children's rights and citizenship: A perspective for inclusive and democratic education and care for young children*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Haapaniemi, J., Venäläinen, S., Malin, A., & Palojoiki, P. (2021). Teacher autonomy and collaboration as part of integrative teaching – Reflections on the curriculum approach in Finland. *Journal of Curriculum Studies*, 53(4), 546–562.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. doi:10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x
- Hooge, E. (2016). Governance dynamics in complex decentralised education systems. *European Journal of Education*, 51(4), 425–430.
- Hooge, E., & Honingh, M. (2014). Are school boards aware of the educational process quality of their schools? *Educational Management Administration & Leadership*, 42(4_suppl), 139–154.
- Inspectie van het Onderwijs. (2024). *De Staat van het Onderwijs 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

- Jilink, L., Leseman, P., Slot, P., & Gevers, M. (2025). The role of after-school programs in supporting social and emotional learning: A synthesis of systematic reviews. *International Journal of Educational Research Open*, 9, 10056. <https://doi.org/10.1016/j.ijedro.2025.100546>
- Kenis, P., & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken, de organisatievorm van de toekomst*. Kalmthout, België: Pelckmans Pro.
- Leseman, P., & Veen, A. (2022). *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8: Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode (Rapport 1080)*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Leseman, P., Van der Werf, W., Jepma, IJ., Stuldski, F., Nelemans, S., & Slot, P. (2021). *Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem voor kinderen en jeugdigen*. Utrecht: Sardes/Universiteit Utrecht.
- Leseman, P., & Slot, P. (2025). *Strong early childhood education and care systems for the future: A conceptual framework for thematic analyses*. OECD Education Working Papers 329. Paris: OECD Publishing. <https://ideas.repec.org/p/oec/eduab/329-en>
- List, J., & Uchida, H. (2024). *Here today, gone tomorrow? Toward an understanding of fade-out in early childhood education programs*. NBER Working Paper No. 33027. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. doi:10.3386/w33027
- Lounsbury, M., Steele, C., Wang, M., & Toubiana, M. (2021). New directions in the study of Institutional Logics: from tools to phenomena. *Annual Review of Sociology*, 47, 261–280. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-111734>
- Mashburn, A. J., LoCasale-Crouch, J., & Pear, K. C. (2018). *Kindergarten transition and readiness*. Cham, Switzerland: Springer.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall International Editions.
- Mintzberg, H. (2015). *Rebalancing society: Radical renewal beyond left, right, and center*. Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- Mintzberg, H. (2017). *Managing the myths of health care: Bridging the separations between care, cure, control and community*. Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2005). *Op strategie-safari. Een rondleiding door de wildernis van strategisch management* (4e druk). Schiedam: Scriptum Management.
- Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 183–204.
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465–477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- Morgan, H. (2014). Review of research: The education system in Finland: A success story other countries can emulate. *Childhood Education*, 90(6), 453–457. <https://doi.org/10.1080/00094056.2014.983013>
- Noorlander, C. W. (2011). Tussen centralisatie en decentralisatie in het onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 23(3), 195–219.
- OECD (2018). Indicator D6: Who makes key decisions in education systems? In: *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100, 641–672. doi:10.1257/aer.100.3.641
- Provoost, Y. (2025). *De rol van Pedagogisch Didactisch Specialisten in zwaarbelaste peuteropvang: Hoe dragen pedagogisch didactisch specialisten bij aan het tegemoetkomen van de complexe ondersteuningsbehoeften van kinderen?* Master's thesis. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Rijksoverheid/Wet OKE (2010). *Wet Kinderopvang en Kwaliteitseisen Peuterspeelzalen (Childcare Act)*. Geraadpleegd 18 oktober 2025 op Wetgeving/Childcare Act website: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/2010-08-01/1>
- Robinson, R. (2016). Hybridity: a theory of agency in early childhood governance. *Social Sciences*, 5(9), 1–13. <https://doi.org/10.3390/socsci5010009>
- Roelofs, T. (2024). *Meer zicht op de bestuurlijke kwaliteit in het primair onderwijs. Een verkenning op basis van 62 inspectierapporten uit 2022 in opdracht van de PO Raad*. Utrecht: PO Raad.
- Romijn, B., Slot, P., & Leseman, P. (2023). Organization hybridity in the Dutch early childhood education and care system: Organization logic in relation to quality and inclusion. *International Journal of Educational Research*, 119(102180). <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2023.102180>

- Romijn, B., Slot, P., Jepma, IJ., Muller, P., Bree-develd, M., Tiliopoulou, V., & Leseman, P. (2025). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang: De kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang in beeld: Gecombineerde metingen 2017-2024*. Utrecht: Sardes en Universiteit Utrecht.
- SER (2021). *Een kansrijke start voor alle kinderen. Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar. Advies 21/07*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Shuey, E., Kim, N., Cortazar, A., Poblete, X., Rivera, L., Lagos, M., ... Engel, A. (2019). *Curriculum alignment and progression between early childhood education and care and primary school: A brief review and case studies*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19939019>
- Slot, P., & Leseman, P. (2020). *Kwaliteit van integrale kindcentra: Een eerste verkenning van onderscheidende factoren*. Den Haag: Kinderopvangfonds, PACT voor Kindcentra.
- Skelcher, C., & Smith, S. (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration*, 93, 433-448. <https://doi.org/10.1111/padm.12105>
- Stevenson, L., Honingh, M., & Neeleman, A. (2021). Dutch boards governing multiple schools: Navigating between autonomy and expectations. *School Leadership & Management*, 41(4-5), 370-386.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99-129). Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781849200387>
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2015). The Institutional Logics Perspective. In R. Scott & S. Kosslyn (Eds.), *Emerging trends in the social and behavioral sciences* (pp. 1-22). Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- Van de Kuilen, L., Leseman, P. P. M., & De Wolf, I. M. (2024). *Collaborative governance and ECEC quality*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs (manuscript onder review).
- Van der Grinten, M., Kieft, M., Kooij, D., Bomhof, M., & Van den Berg, E. (2019). *Samenwerking in beeld 2. Basisscholen, kinderopvang en kindcentra: De stand van het land 2019*. Utrecht: Oberon.
- Van der Werf, W., Slot, P., Kenis, P., & Leseman, P. (2020). Hybrid organizations in the privatized and harmonized Dutch ECEC system: Relations with quality of education and care. *Early Childhood Research Quarterly*, 53, 136-150. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2020.03.006>
- Van der Werf, W., Slot, P., Kenis, P., & Leseman, P. (2021). Inclusive practice and quality of education and care in the Dutch hybrid early childhood education and care system. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 15, 1-29. <https://doi.org/10.1186/s40723-020-00079-x>
- Van Liempd, H. I., Oudgenoeg-Paz, O., Fukkink, R. G., & Leseman, P. P. M. (2018). Young children's exploration of the indoor playroom space in center-based childcare. *Early Childhood Research Quarterly*, 43, 33-41. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2017.11.005>
- Van Rozendaal, G., & Vaes, M. (Red.) (2015). *Kindcentra 2020. Een realistisch perspectief*. Regiegroep Kindcentra 2020. <https://www.kindcentra2020.nl>
- Van Rozendaal, G. (2025). *Kindcentra: fundamentele innovatie in opvang en onderwijs*. Amsterdam: SWP.
- Verheijen-Tiemstra, R., Ros, A., Vermeulen, M., & Poell, R. F. (2024). Barriers to collaboration between school teachers and childcare workers: implications for HRM and school leadership. *International Journal of Educational Management*, 38(1), 96-114. <https://doi.org/10.1108/IJEM-04-2023-0169>
- Verheijen-Tiemstra, R. (2024). *Bridging worlds: Developing inclusive leadership for interprofessional collaboration in child centres*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Verheijen-Tiemstra, M. R. E., Ros, A. A., & Vermeulen, M. J. M. (2020). Werelden van verschil: aard en intensiteit van interprofessionele samenwerking tussen basisonderwijs en kinderopvang. *Pedagogische Studiën*, 97(1), 59-75.
- VNK (2024). *Handreiking kindcentrumontwikkeling*. Vereniging Netwerk Kindercentra. https://netwerkkindcentra.nl/wp-content/uploads/2024/09/240829-VNK_Handreiking_kindcentrumontwikkeling_Los.pdf
- Verschuren, P. J. M. (2003). Case study as a research strategy: some ambiguities and opportunities. *International Journal of Social Research Methodology*, 6(2), 121-139. doi:10.180/13645570110106154

- Waslander, S., Hooge, E., & Drewes, T. (2016). Steering dynamics in the Dutch education system. *European Journal of Education*, 51(4), 478-494.
- Wilkoszewski, H., & Sundby, E. (2014). *Steering from the centre: New modes of governance in multi-level education systems*. Paris: OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/5jxswcfs4s5g-en>

Bijlage

Gebruikte gespreksleidraad

SAMENWERKING KINDEROPVANG EN PRIMAIR ONDERWIJS

1. *Wat is de geschiedenis van de samenwerking tussen KO en PO?*
 - a. Hoe kwam de samenwerking tot stand?
 - i. Hoe lang kennen jullie elkaar?
 - ii. Hoe kwamen jullie op dit idee?
 - iii. Wie nam het initiatief voor de samenwerking en met welke motivatie/doelen?
 - iv. Wanneer zijn de gesprekken begonnen en was iedereen meteen enthousiast? Welke perspectieven en valkuilen zagen betrokkenen?
 - v. Is de groep erna uitgebreid en zo ja, wat was hiervoor de motivatie?
 - vi. Was het initiatief vooral bestuurlijk? Werden andere (alle) lagen in de organisatie bij dit proces betrokken? Zo ja, welke, hoe dan en wat gaf dit voor inzichten?
 - vii. Wat was volgens betrokkenen de beoogde meerwaarde van samenwerking en welke beoogde offers vroeg dit? Zagen betrokkenen obstakels vooraf of vooral kansen?
2. *Hoe vindt samenwerking tussen KO en PO in uw organisatie plaats?*
 - a. Hoe is dit bestuurlijk geregeld?
 - i. In welke bestuursvorm is de samenwerking tussen KO en PO vastgelegd? Hoe kwam de keuze hiervoor tot stand (belangrijkste redenen?)
 - b. Hoe is dit juridisch geregeld?
 - i. Is er een juridisch model of contract dat de samenwerking ondersteunt? Zo ja, wat zijn de belangrijkste punten hierin?
 - c. Hoe is dit organisatorisch geregeld (intern, coördinatie, integratie, overlegvormen, horizontaliteit, ook tussen bestuurders, schoolleiders, coördinatoren, centrum/locatiemanagers?)
 - i. Wat zijn de belangrijkste organisatorische veranderingen die hebben plaatsgevonden of gaan plaatsvinden?
 - ii. In hoeverre is er sprake van onderling vertrouwen? Waaruit blijkt dit?
 - iii. Als er overleggen zijn, wie initieert die en welke onderwerpen die de samenwerking aangaan worden er dan besproken?
 - d. Hoe is de inbedding van de organisatie (extern netwerk)
 - i. Is het netwerk van KO/PO organisaties nu één netwerk als gevolg van de samenwerking? Zo ja, hoe, zo nee, waarom niet?

- ii. Is het netwerk uitgebreid sinds de samenwerking? Zo ja, in welke zin?
 - iii. Zijn er aspecten in de lokale situatie die (mede) van invloed geweest op de huidige samenwerking?
 - iv. Heeft het samenwerkingsverband invloed gehad op de relatie met lokale partners?
 - v. Is er een meerwaarde van de samenwerking voor de lokale gemeenschap? Zo ja waaruit bestaat die dan?
 - e. Welke fysieke aanpassingen ondersteunen de samenwerking KO/PO?
 - i. Hoe is het intern overleg geregeld in de samenwerking? (bestuurders, schoolleiders, coördinatoren, managers).
 - ii. Welke aanpassingen zijn er merkbaar voor kinderen, ouders en personeel?
3. *Waarin zijn de effecten van synergietussen KO en PO voelbaar als het gaat om:*
- a. Werken aan een missie en visie (duidelijkheid en betrokkenheid in de relaties binnen de bestuurlijke gemeenschap)
 - i. Ervaren betrokkenen ruimte om ideeën in te brengen met betrekking tot het maken van beleid? Wordt iedereen meegenomen en uitgenodigd?
 - ii. Ervaart iedereen vrijheid om eigen keuzes te maken?
 - b. Welbevinden van personeel (organisatorisch, combibanen)
 - i. Hoe ervaart het personeel de nieuwe samenwerking?
 - ii. Welke meerwaarde en welke knelpunten ervaart het personeel?
 - iii. Is er (al) sprake van robuuste relaties, teamcohesie, veiligheid, erkenning en gevoelens van gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid tussen PO en KO? Zo ja welke voorbeelden zijn er? Zo nee, waar liggen knelpunten?
 - iv. Worden er momenten van gezamenlijke participatie en kennisdeling georganiseerd? Kunnen er voorbeelden worden genoemd?
 - v. Is er sprake van voorbeeldgedrag door leidinggevenden als het gaat om het tot stand brengen van verbindingen? Waaruit blijkt dit?
 - vi. Is er sprake van voorbeeldgedrag als het gaat om respect voor ieders bijdrage en eigenheid in de samenwerking tussen PO en KO?
 - c. Betrokkenheid en tevredenheid van ouders
 - i. Hoe ervaren ouders de samenwerking tussen KO en PO?
 - ii. Welke meerwaarde en welke knelpunten zijn er voor hen?
 - d. Het komen tot een professionaliseringsstrategie
 - i. Hoe vindt professionalisering plaats? (centraal, in -gescheiden- PO of KO teams, individueel en/of via collegiale toets?)
4. *Wat is de pedagogische meerwaarde van samenwerking tussen KO en PO?*
- a. Hoe is de pedagogische infrastructuur geregeld (doorgaande leerlijn, combibanen)?
 - i. Wat is de pedagogische meerwaarde van samenwerking en/of combinatiefuncties? Kunnen er voorbeelden worden genoemd?
 - ii. Wat is de pedagogische meerwaarde van interprofessionele samenwerking? Kunnen er voorbeelden worden genoemd?
 - b. Hoe vindt pedagogische coördinatie plaats? (waarden-gedreven missie en uitrol in de organisatie)?
 - i. Wat is de rol van bestuur en schoolleiders bij de pedagogische missie? Hoe wordt de vertaalslag hiervan naar KO/PO dagelijkse praktijk gemaakt?
 - ii. Wordt er gestuurd op doelen die de samenwerking aangaan in pedagogische zint?

c. Pedagogische meerwaarde van Integratie KO/PO

- i. Zijn er verbeterpunten die medewerkers, leerkrachten, coaches en leidinggeven-
den ervaren m.b.t. de pedagogische infrastructuur?
- ii. Wat is de ervaren meerwaarde van continuïteit doorgaande leerlijnen, curricu-
lum en soepele overgangen (PO, KO, buitenschools, voorschools, vroegschool-
s)?
Kunnen er voorbeelden worden genoemd?

Wat is de situatie voor kinderen, met name met risico op achterstand?