

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Tijdelijk besluit peuter-kleutergroepen

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Kindercentra en scholen die peuter- kleutergroepen aanbieden of voornemens zijn om dat te doen. De medewerkers die ingezet worden op die peuter-kleutergroepen, de kinderen die de groepen bezoeken en hun ouders. Branchepartijen in de kinderopvang en het onderwijs. Gemeenten en toezichthouders betrokken bij de peuter-kleutergroep. Het Rijk dat onderzoek uit wil zetten naar peuter-kleutergroepen.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Betrokken actoren bij de bestaande peuter-kleutergroepen (o.a. houders van kindercentra, bevoegde gezagen van scholen, toezichthouders die bestaande groepen hebben bezocht, medewerkers die een rol spelen in of rondom de groepen, kinderen en hun ouders die dergelijke groepen hebben bezocht) en diezelfde actoren die voornemens zijn een dergelijke groep te starten of dit in het verleden al gedaan hebben. Wetenschappers met kennis over de ontwikkeling van het jonge kind.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

In verschillende bijeenkomsten en/of overlegverbanden is met mensen uit de praktijk uit de kinderopvang en onderwijs gesproken, met branchepartijen en de VNG over het beleidstraject. Ook hebben de betrokken beleidsmedewerkers verschillende werkbezoeken afgelegd. Tevens zijn meerdere gesprekken gevoerd met toezichtspartijen uit onderwijs en kinderopvang. Daarnaast is aan wetenschappers input gevraagd omtrent de voorwaarden om op een verantwoorde manier peuter-kleutergroepen - in het kader van onderzoek - mogelijk te maken.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Kinderopvangorganisaties en scholen werken steeds meer en vaker samen. Tegen deze achtergrond zijn er ook initiatieven ontstaan waarin peuters en kleuters elkaar structureel treffen in een gezamenlijke groep, de zogenoemde peuter-kleutergroepen. De realisatie van zo'n peuter-kleutergroep is niet eenvoudig. Kinderopvang en onderwijs werken immers van oudsher in verschillende systemen met verschillen qua wet- en regelgeving, organisatiebelangen, uitgangspunten, financieringsstromen en werk- en openingstijden. Het combineren van beide systemen levert vaak strijd op met bepalingen van het Besluit kwaliteit kinderopvang en de Wet op het primair onderwijs (en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie).

Vanuit scholen, kinderopvangorganisaties en gemeenten klinkt de roep om deze nieuwe manier van werken wettelijk mogelijk te maken. Hierbij geven zij bijvoorbeeld aan dat de peuter-kleutergroep beter kan aansluiten op de ontwikkelingsbehoeften van (bepaalde) kinderen en meer maatwerk mogelijk maakt. Ook kan het de overgang van kinderdagopvang naar het onderwijs soepeler maken en in kleine kernen kan het vormen van één groep voorkomen dat zowel de peuteropvang als de kleuterklas verdwijnen.

Wetenschappelijke inzichten over de gevolgen van peuter-kleutergroepen op kinderen zijn (in de Nederlandse context) echter nog weinig beschikbaar. Ook weten we niet welke randvoorwaarden belangrijk zijn voor de kwaliteit en toegankelijkheid van onderwijs en kinderopvang ten aanzien van deze groepen. Dit gebrek aan inzicht vertaalt zich in een behoefte aan onderzoek alvorens een besluit genomen kan worden over het structureel wettelijk verankeren van deze groepen.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

- Verschillende en soms ook conflicterende eisen vanuit het onderwijs- en kinderopvangsysteem vormen een barrière voor het opstarten en continueren van peuter-kleutergroepen.
- Tevens is weinig onderzoek gedaan naar peuter-kleutergroepen in Nederland. Internationaal onderzoek is vaak moeilijk te generaliseren. Dit komt omdat kinderopvang- en schoolstelsels sterk variëren tussen landen. Denk hierbij aan verschillen in regelgeving, de leeftijd waarop kinderen leerplichtig worden en waarop ze starten in het primair onderwijs. Dat betekent dat we van internationale onderzoeken maar beperkt iets kunnen leren over Nederlandse peuter-kleutergroepen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

- De exacte omvang van het probleem is niet bekend. Schattingen variëren van tientallen tot enkele honderden bestaande peuter-kleutergroepen in ons land.
- Daarbij weten we dat er meer interesse is naast de reeds bestaande initiatieven, maar dat verschillende scholen, kindercentra, toezichthouders en gemeenten terughoudend zijn, omdat het strijdig is met de huidige wettelijke kaders. Ook stoppen er geregeld bestaande initiatieven door gebrek aan bestaanszekerheid. Overigens verschillen de huidige initiatieven in de vorm (aard, frequentie en duur van het aanbod) waarin aan de peuters en kleuters een structureel en gezamenlijk aanbod wordt gedaan. Deze verscheidenheid en fluctuaties in het aanbod belemmeren een goed beeld van de omvang.
- Er bestaat een duidelijke roep om peuter-kleutergroepen mogelijk te maken. Die klinkt vanuit zowel de kinderopvang als het onderwijs. Ook diverse gemeenten vragen om meer mogelijkheden. Het idee achter veel initiatieven is dat een peuter-kleutergroep de ontwikkeling en het welbevinden van kinderen ten goede komt (op zowel sociaal-emotioneel als cognitief vlak), een manier vormt om een doorgaande leer- en ontwikkeling te creëren en het de overgang naar het basisonderwijs voor sommige kinderen kan versoepelen. Ook lijken er kansen te liggen voor interprofessionele samenwerking, het opbouwen van een goede relatie met ouders, en een warme overdracht.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

- Het ontbreekt aan huidig beleid rondom de peuter-kleutergroep. Kindercentra, scholen en gemeenten zijn zoekende naar manieren om peuter-kleutergroepen aan te bieden maar stuiten daarbij op grenzen binnen en tussen de bestaande wettelijke kaders. Sommige gemeenten gedogen de bestaande initiatieven omdat zij geloven in de mogelijkheden van deze groepen. Er zijn ook gemeenten die wachten op ruimte binnen de wettelijke kaders.
- Wetenschappelijke inzichten over de effecten van Nederlandse peuter-kleutergroepen op kinderen zijn nog weinig beschikbaar (zie onderdelen a en b). De onder c) genoemde kansen worden zodoende nog niet breed gestaafd met onderzoek. De peuter-kleutergroep kent daarnaast ook uitdagingen. Critici wijzen bijvoorbeeld op het risico van 'verschoolsing' en pleiten om goed te kijken naar de pedagogische invulling. Ook worden er zorgen geuit over bijvoorbeeld het leeftijdsverschil in een peuter-kleutergroep en de emotionele veiligheid, omdat de basisbehoeften van peuters en kleuters verschillen. Dit beperkte zicht op de kansen en uitdagingen vraagt om wetenschappelijk onderzoek. Dat kan mogelijk gemaakt worden met een experimenteerbesluit.
- Tegelijkertijd geldt dat voor een deel van de kinderen (ca. 10 – 20%) de overgang naar het primair onderwijs een probleem vormt, bijvoorbeeld als kinderen geen voorschoolse voorziening hebben bezocht. Dit kan zorgen voor een minder goede start in het basisonderwijs (Sardes, 2021).¹ Het niveau van de werkhouding van deze kinderen sluit nog niet aan bij wat van hen wordt gevraagd op school en ook het niveau van het educatieve aanbod sluit niet goed aan op wat deze kinderen nodig hebben.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

¹ Jepma, IJ., Vander Heyden, K. (2022). Verbeteren start in het basisonderwijs – Een wetenschappelijk kader

- Onduidelijkheid over de gevolgen en de positie van peuter-kleutergroepen in het veld blijft bestaan. Er is geen wetenschappelijke basis om een beleidsbeslissing te maken over het al dan niet wettelijk mogelijk maken van peuter-kleutergroepen en onder welke randvoorwaarden. Dan zijn er twee consequenties, die beiden nadelen hebben:
1) de huidige situatie blijft bestaan waarin in sommige gemeenten peuter-kleutergroepen ontstaan, ondanks de grenzen binnen en tussen de wettelijke kaders hiervoor. Dit is een situatie die niet op langere termijn houdbaar is, ook omwille van de verschillen tussen gemeenten en het ontbreken van uniforme kaders voor de bestaande peuter-kleutergroepen.
2) de Inspectie van het Onderwijs gaat erop toezien dat bestaande peuter-kleutergroepen moeten stoppen en weer gescheiden ofwel kinderopvang ofwel onderwijs zijn. Dit betekent het einde van mogelijk kansrijke initiatieven en wordt daarom beleidsmatig onwenselijk gevonden.
- Het gebrek aan wetenschappelijk inzicht benadrukt het belang van een onderzoek naar peuter-kleutergroepen. Een belangrijke vraag in het onderzoek is of de verwachte kansen voor kinderen, ouders en professionals (zie onderdelen a en c) inderdaad optreden en zo ja, onder welke voorwaarden het mengen van peuters en kleuters in één groep waardevol en verantwoord is. Deze inzichten zijn nodig om een besluit te kunnen nemen over het al dan niet structureel mogelijk maken van peuter-kleutergroepen. Daarom hebben de Ministers van OCW en SZW besloten om binnen een experiment af te wijken van bestaande regelgeving. Dit maakt peuter-kleutergroepen tijdelijk mogelijk voor een afgebakende groep peuter-kleutergroepen. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zal door de regering worden besloten of peuter-kleutergroepen structureel wettelijk mogelijk moeten worden gemaakt.

2. Wat is het beoogde doel?

Toelichting

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het experimenteerbesluit neemt tijdelijk knelpunten weg in de wet- en regelgeving. Hiermee ontstaat ruimte om binnen dit experiment, gedurende enkele jaren en op beperkte schaal, peuter-kleutergroepen aan te bieden en die gelijktijdig te onderzoeken. Daarmee wordt beoogd inzicht te krijgen in de gevolgen van peuter-kleutergroepen, in het bijzonder voor het welbevinden, de betrokkenheid en ontwikkeling van zowel peuters als kleuters. Tevens wordt inzicht verkregen in de randvoorwaarden die bepalend zijn voor de kwaliteit op deze groepen.

Het uiteindelijke doel is daarmee het verkrijgen van wetenschappelijk inzicht in de gevolgen van peuter-kleutergroepen en de voorwaarden die van belang zijn voor de kwaliteit en toegankelijkheid op deze groepen. De verwachting is dat antwoord komt op de vraag of de verwachte kansen voor kinderen, ouders en professionals inderdaad optreden, en zo ja, onder welke voorwaarden peuter-kleutergroepen structureel wettelijk mogelijk zouden moeten worden gemaakt.

- b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

Wanneer peuter-kleutergroepen de beoogde gevolgen laten zien en deze groepen structureel mogelijk worden gemaakt dan zullen peuter-kleutergroepen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het vergroten van de kansengelijkheid.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het doel is het kunnen onderzoeken van de gevolgen van peuter-kleutergroepen (zie hierboven). Daarvoor is het nodig om tijdelijke ruimte in wet- en regelgeving te bieden, waarbinnen peuter-kleutergroepen kunnen opereren. Als de wettelijke ruimte er niet of beperkt is, kunnen deze groepen immers niet in volle breedte van de grond komen en dus niet worden onderzocht. Daarbij komt dat een experimenteerbesluit ook bedoeld is om te leren over de wijze waarop deze innovatieve vormen mogelijk in wetgeving opgenomen kunnen worden.

Een kansrijk aangrijpingspunt om het doel te realiseren is daarom gelegen in de experimenteergrondslagen in de Wet kinderopvang (Wko) en Wet op het primair onderwijs (Wpo). Deze bieden namelijk een mogelijkheid om tijdelijk van wet- en regelgeving af te wijken, ten behoeve van het introduceren van en doen van onderzoek naar innovatieve vormen en verbeteringen van kinderopvang en/of onderwijs. Op grond van deze bepalingen kunnen ook regels worden gesteld over onder meer de kwaliteit, het toezicht en de duur van de aan te wijzen innovatieve vormen zodat op een verantwoorde manier tijdelijk regelruimte wordt geboden.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Peuter-kleutergroepen vormen een innovatieve vorm van samenwerking tussen de kinderopvang en het onderwijs. Het betreft immers een mengvorm van kinderopvang en onderwijs die een nieuwe pedagogisch-didactische manier van werken mogelijk maakt, waarbij peuters en kleuters samen spelen en leren en worden begeleid door een pedagogische professional en een leerkracht.

Op dit moment ligt er nog onvoldoende wetenschappelijke basis om peuter-kleuter groepen structureel mogelijk te maken. We weten te weinig over wat werkt, voor wie en waarom. Het kabinet ziet echter wel mogelijke kansen van deze groepen.

Het creëren van regelruimte voor deze innovatieve vorm van samenwerking, voor een beperkte duur en een beperkte groep vooraf geselecteerde deelnemers, wordt gezien als kansrijke beleidsoptie. Het stelt het kabinet in staat om doelgericht en verantwoord onderzoek uit te zetten naar deze groepen. Zo kan geleerd worden over de kansen en uitdagingen van deze groepen in de praktijk, de gevolgen voor de betrokkenen, en de randvoorwaarden die bepalend zijn voor de kwaliteit en toegankelijkheid van deze groepen. Deze onderbouwing is nodig voordat het kabinet een beslissing kan nemen over de vraag of en op welke manier peuter-kleutergroepen structureel mogelijk gemaakt moeten worden.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Een peuter-kleutergroep biedt de mogelijkheid om gezamenlijk (vanuit onderwijs en kinderopvang) een nieuw pedagogisch-didactisch aanbod neer te zetten voor de oudere peuter en (jonge) kleuter. Dit kan hun welbevinden en ontwikkeling ten goede komen, de doorgaande leer- en ontwikkelingsbevorderen en een soepele overgang naar het basisonderwijs bewerkstelligen. Jongere kinderen leren namelijk op een meer holistische manier waarbij een integratie plaatsvindt van verschillende ontwikkelingsdomeinen.

In het creëren van regelruimte voor deze groepen is getracht een balans te vinden tussen twee doelen: enerzijds het bieden van regelruimte en het mogelijk maken van voldoende variatie (in de vormgeving van deze groepen) ten behoeve van onderzoek. Anderzijds het stellen van voorwaarden zodat de kwaliteit op deze groepen, en daarmee het welbevinden en de ontwikkeling van zowel de peuters als kleuters, voldoende kan worden geborgd. Dit heeft geleid tot een tweetal vormen van peuter-kleutergroepen in het experimenteerbesluit die gedeeltelijk een andere set aan voorwaarden kennen (bijvoorbeeld ten aanzien van de maximale groepsgrootte en leeftijdsrange in de groep).

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

De kansen van peuter-kleutergroepen zijn beschreven in de probleembeschrijving (onderdeel 1.c): het idee achter veel initiatieven is dat een peuter-kleutergroep de ontwikkeling en het welbevinden van kinderen ten goede komt. Het geven van een gezamenlijk aanbod aan peuters en kleuters in één groep is een redelijk nieuwe ontwikkeling en kent ook uitdagingen of mogelijke nadelen. (Deze zijn genoemd bij onderdeel 1.d).

Van het experimenteerbesluit is het verwachte gevolg dat zich bestaande en nieuwe peuter-kleutergroepen aanmelden om deel te nemen aan het onderzoek. Aan maximaal 200 peuter-kleutergroepen geeft de Minister van OCW de mogelijkheid om deel te nemen aan het experiment. De deelnemende peuter-kleutergroepen zijn gebonden aan de reguliere wet- en regelgeving voor primair onderwijs en kinderopvang, voor zover daarvan in het experimenteerbesluit niet wordt afgeweken. Daarnaast zijn ze gebonden aan de eisen die zijn opgenomen in het experimenteerbesluit. Via het experimenteerbesluit wordt dus een wettelijke grondslag geboden voor bestaande of nog op te richten peuter-kleutergroepen. Het is niet de bedoeling dat er nog peuter-kleutergroepen kunnen blijven bestaan of worden opgezet buiten dit experiment.

Het verwachte gevolg van het begeleidende onderzoek is dat dit inzicht biedt in de gevolgen van peuter-kleutergroepen, in het bijzonder voor het welbevinden, de betrokkenheid en ontwikkeling van zowel peuters als kleuters. Tevens wordt inzicht verkregen in de randvoorwaarden die bepalend zijn voor de kwaliteit en toegankelijkheid op deze groepen. Dit vormt belangrijke beleidsinput op basis waarvan het kabinet kan besluiten of peuter-kleutergroepen structureel wettelijk mogelijk worden (en hoe die regelgeving er dan uit kan komen te zien).

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets, regeldruktoets, Data Protection Impact Assessment (DPIA)

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

De enige reële optie om de wetenschappelijke inzichten op te halen, die nodig zijn om een besluit te kunnen nemen over het al dan niet structureel mogelijk maken van peuter-kleutergroepen, is een experimenteerbesluit. Daarom wordt met dit besluit geregeld dat, bij wijze van experiment, tijdelijk afgeweken mag worden van een aantal bepalingen van het Besluit kwaliteit kinderopvang, de Wet op het primair onderwijs (Wpo), het Besluit basisvoorwaarden voorschoolse educatie en het Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenlandse kinderopvang en personenregister kinderopvang. Dit maakt peuter-kleutergroepen tijdelijk mogelijk voor een afgebakende en vooraf geselecteerde groep van peuter-kleutergroepen. De Ministers van OCW en SZW zetten onderzoek uit naar de gevolgen van peuter-kleutergroepen in Nederland. Dat onderzoek biedt ook inzicht in de randvoorwaarden die bepalend zijn voor de kwaliteit van deze groepen.

Na de onderzoeksperiode volgt besluitvorming over de vraag of peuter-kleutergroepen structureel mogelijk moeten worden gemaakt door middel van wijziging van de wet- en regelgeving. Deze besluitvorming vindt plaats op basis van de uitkomsten van het onderzoek.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Het betreft een experiment met regelgeving. Hiermee krijgt een relatief beperkte groep deelnemers (maximaal 200) tijdelijk de mogelijkheid een peuter-kleutergroep in te richten. Deelnemers ontvangen geen financiële vergoeding van de Rijksoverheid voor hun deelname aan het experiment en onderzoek. Kosten voor de overheid bestaan grotendeels uit de kosten van het onderzoek. De gerichte onderzoeksfocus en een beperkte groep deelnemers die zich vrijwillig aanmelden, maakt dit voorstel doeltreffend en doelmatig.

Bij stellen van de voorwaarden in dit besluit is gekeken naar voldoende waarborgen ten aanzien van de kwaliteit. Het gaat immers om een kwetsbare groep van jonge kinderen. Bovendien kan enkel met toestemming van ouders een kind geplaatst worden in een peuter-kleutergroep.

Met de betrokken branchepartijen en toezichtspartijen heeft meermaals uitwisseling plaatsgevonden over de uitvoerbaarheid van de eisen uit dit besluit. Samen met toezichtspartijen, zijn de hoofdlijnen van het toezicht en de handhaving gedurende de looptijd van het experiment vormgegeven. Dit is gebeurd op een manier die past bij de doelstelling van een experiment met regelgeving (bijv. een groter accent op dialooggestuurd - in plaats van nalevingstoezicht) en de kosten voor uitvoerders beperkt.

Het onderhavige besluit heeft beperkte eenmalige gevolgen voor de regeldruk van bevoegde gezagen en houders van kindercentra die gezamenlijk een peuter-kleutergroep willen aanbieden. Zij zullen een plan van aanpak en samenwerkingsovereenkomst moeten opstellen en een aanvraagformulier moeten indienen. Andere administratieve handelingen zijn gerelateerd aan eisen om (bij deelname) de kwaliteit te borgen, zoals bijvoorbeeld het aanvragen van een VOG kinderopvang en inschrijving in het personenregister kinderopvang voor onderwijspersoneel. Uitgangspunt is dat de administratieve lasten voor de deelnemende kindercentra en scholen zo beperkt mogelijk worden gehouden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door een standaardaanvraagformulier en zoveel mogelijk vrijheid in hoe deelnemende instellingen het plan van aanpak en de samenwerkingsovereenkomst vormgeven.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Doordat het een tijdelijk experimenteelbesluit betreft zijn de risico's beperkt. Er is aan de voorkant getracht een balans te vinden tussen enerzijds het bieden van regelruimte en voldoende variatie ten behoeve van onderzoek en anderzijds het stellen van eisen die de kwaliteit op deze groepen borgen (zie onderdeel 3.c). De verwachting is dat het overgrote deel van de deelnemers een peuter-kleutergroep start vanuit de overtuiging dat deze nieuwe manier van werken in het belang is van de kinderen in die groep. Mocht gedurende de looptijd uit het onderzoek of uit het toezicht blijken dat de kwaliteit van de groepen onvoldoende is (en/of de eisen uit het experimenteelbesluit of uit de reguliere regelgeving niet worden nageleefd), dan heeft de minister de mogelijkheid om de deelname aan het experiment in te trekken.

Een ander risico kan zijn dat het begeleidende onderzoek niet alle onderzoeksvragen kan beantwoorden. Dit risico wordt zo goed mogelijk ondervangen, door een goed uitgewerkte nadere offerteaanvraag te maken die wordt uitgezet onder onderzoeksbureaus, en door na aanbesteding, regelmatig contact te hebben met het onderzoeksbureau dat het onderzoek uiteindelijk gaat uitvoeren.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Gedurende de looptijd van het experiment vindt een onderzoek plaats naar de vormgeving en uitvoering van de peuter-kleutergroepen, en naar de gevolgen van de groepen op de ontwikkeling, het welbevinden en de betrokkenheid van deelnemende kinderen. Ook wordt gekeken naar de betekenis van deze groepen voor professionals in het onderwijs en de kinderopvang en de ervaringen van ouders. Ook wordt onderzocht welke randvoorwaarden belangrijk zijn voor de kwaliteit en toegankelijkheid van deze groepen.

Het onderzoek resulteert in een onderzoeksrapport met de resultaten. Op basis hiervan kunnen de ministeries OCW en SZW een keuze maken in het al dan niet wettelijk verankeren van de groepen. Mocht wettelijke verankering gewenst zijn, dan zal een wetsvoorstel worden ingediend bij de Tweede Kamer.