

Meer kwaliteit voor minder geld in de kinderopvang

De kwaliteit van kinderopvang is een voortdurend punt van zorg. Uit onderzoek van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) blijkt nu dat de kwaliteit in crèches met ouderparticipatie ruim hoger scoort dan gemiddeld in de professionele opvang. Een belangrijk verschil in deze crèches is het zogenaamde governance-model. We zien dat de disciplinerende werking van ‘voice’ en ‘loyalty’ hier wellicht een heilzaam effect heeft.

MARK SANDERS
 Universitair
 hoofddocent
 Internationale
 macro-economie
 aan de Universiteit
 Utrecht

De kwaliteit in de kinderopvang staat onder druk. In mei 2016 sloot minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wederom een akkoord met de sector om de kwaliteit te verbeteren. In dat akkoord is overeengekomen dat er vooral voor de jongste kinderen intensievere begeleiding zal komen en dat alle medewerkers in de toekomst het recht op coaching krijgen door pedagogisch medewerkers met hbo-opleiding. In ruil voor deze toezeggingen heeft minister Asscher beloofd de vaste voet, de toeslagpercentages en het toeslagplafond te verhogen. Er komt zo aanzienlijk meer publiek geld beschikbaar.

Ondertussen vechten ouderparticipatiecrèches (OPC's) al meer dan vijf jaar voor behoud van hun recht op toeslag. In OPC's organiseren de ouders zelf, met en voor elkaar, de opvang voor hun kinderen. Dat garandeert volledige transparantie en inspraak van ouders in alle aspecten van de kinderopvang.

Lange tijd was het beleid van het ministerie dat deze vorm van kinderopvang mocht blijven bestaan, maar zonder recht op toeslag. Minister Asscher heeft in 2015 een onderzoek gelast naar de kwaliteit in deze atypische crèches. De veronderstelling was dat dit onderzoek zou bewijzen dat de kwaliteit in deze vorm van kinderopvang niet

kan voldoen aan de standaard die in de professionele opvang geboden wordt (Kamerbrief van 25 november 2015). Immers, de OPC's voldoen niet aan wat het ministerie als de belangrijkste kwaliteitsborgingseisen uit de Wet Kwaliteit Kinderopvang beschouwt, namelijk het *vaste-gezichten-criterium* en de opleidingseisen voor medewerkers.

Uit recent onderzoek (Fukkink *et al.*, 2016) blijkt nu dat de kwaliteit van OPC's op alle punten hoger is dan van de professionele kinderopvang. Ik beargumenteer dat dat komt doordat in OPC's inspraak en transparantie volledig zijn, terwijl de belangen van ouder en kinderopvang samenvallen. Daardoor maken OPC's andere keuzes en borgen ze een hogere kwaliteit.

GEEN NORMALE MARKT

Markten functioneren prima en selecteren aanbieders op de beste prijs-kwaliteit-verhouding, mits de consumenten beschikken over alle relevante informatie en steeds rationeel op zoek gaan naar betere en goedkopere alternatieven. Ouders in de kinderopvang hebben echter niet alle relevante informatie. Ze kunnen de kwaliteit van de aangeboden opvang niet zelf beoordelen en ook hun kinderen zijn daarvoor te jong. En zelfs al vangen ze wel signalen op, dan is de menselijke psyche niet geneigd om die onwelgevallige signalen serieus te nemen. Erkennen dat je je jonge, kwetsbare kind hebt achtergelaten op een crèche die niet deugt, is een enorme psychische horde (SZW, 2002). De neiging je keuze voor jezelf goed te praten is niet rationeel, maar heel menselijk.

De mobiliteit tussen kinderdagverblijven is dan ook beperkt, met als gevolg dat concurrentie en marktwerking in de kinderopvang niet goed functioneren (Plantenga en Sanders, 2012). Dat wordt nu opgelost met gedetailleerde regels en streng toezicht. Maar wanneer de kwaliteit slecht is – zoals recent bij kinderdagopvangorganisatie 24/7 in Amsterdam – blijkt in veel gevallen dat het met incidentele inspecties lastig is en vaak lang duurt voordat daadwerkelijk kan worden ingegrepen. De theorie van Hirschman (1970)

De auteur heeft als ouder gewerkt in een kinderopvang met ouderparticipatie.

wijst ons op een alternatief mechanisme dat mogelijk ook in de OPC's werkzaam is.

DE THEORIE VAN HIRSCHMAN

Hirschman (1970) noemde het mechanisme van zoeken naar betere aanbieders voor een lagere prijs 'exit'. Als 'exit' echter geen reële optie is, zoals in de kinderopvang het geval lijkt, is er ook een ander mechanisme dat de kwaliteit van kinderopvang kan borgen. Hirschman noemde dat mechanisme 'voice' (inspraak) en beargumenteerde dat deze het meest effectief is wanneer er sprake is van grote 'loyalty' (loyaliteit) aan de gekozen aanbieder. Ouders zijn natuurlijk gecommiteerd aan hun kind, en wettelijk en moreel verantwoordelijk voor het welzijn van hun kinderen. En ze zijn dus loyaal aan een eenmaal gekozen crèche, want er wordt weinig overgestapt. Het probleem is echter dat bij die loyaliteit een effectieve inspraak ontbreekt.

Ook met de wettelijk verplichte oudercommissies en vertegenwoordiging door de ouderbelangenvereniging BOiNK op landelijk niveau worden ouders zelf niet gehoord in de voor de kwaliteit belangrijke dagelijkse gang van zaken op de individuele crèches. Daar bepaalt de ondernemer, die bovenal op winst gericht is, wie voor welk kind zorgt onder welke voorwaarden en met welke middelen. Dat geldt temeer daar financiële overwegingen dominante sturingsmechanismen zijn in de steeds grotere commerciële bedrijven die de sector beheersen.

Daarom is het belangrijk te onderzoeken of het organiseren van inspraak een positief effect heeft op de kwaliteit van opvang. Er zijn in de professionele opvang wel ontwikkelingen in die richting. Zo is per 1 januari 2016 de Wet versterking positie ouders in kinderopvang en peuterspeelzalen van kracht. Die schrijft onder andere één gesprek met de oudercommissie over het pedagogische beleid voor (BOiNK, 2016a), maar daarbij zijn ouders echter nog steeds afhankelijk van de informatie die hun wordt aangereikt. Een effectieve inspraak wordt daarmee ernstig bemoeilijkt. Empirisch onderzoek naar het effect van meer ouderinspraak op de kwaliteit in de kinderopvang is dan ook lastig.

DE KWALITEIT VAN OUDERPARTICIPATIECRÈCHES

Een vorm van kinderopvang waarbij ouders volledige inspraak hebben zijn de OPC's. In een OPC vallen de principaal-agent- en asymmetrische informatieproblemen tussen ouder en opvangaanbieder weg, omdat ouders in verenigingsverband de opvang met elkaar organiseren. Dat garandeert volledige transparantie en een krachtige inspraak van ouders in alle aspecten van de opvang. Recent onderzoek naar de kwaliteit van OPC's, van hoogleraar Kinderopvang Ruben Fukkink, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, laat zien dat de kwaliteit van kinderopvang in de OPC's hoog is (Fukkink *et al.*, 2016).

In het onderzoek zijn alle OPC's in Nederland (het betreft er vijf in Utrecht en twee in Amsterdam) meegenomen. De onderzoekers hebben ruim veertig procent van de zogenaamde draaiouders (een OPC heeft geen betaalde medewerkers) gefilmd en hun pedagogisch handelen beoordeeld op een zevenpuntsschaal van laag tot hoog op gevalideerde schalen (NCKO-observatie) die ook gebruikt worden voor professionals in de reguliere opvang. De OPC's opereerden ten tijde van het onderzoek onder praktisch hetzelfde toezichtkader als de reguliere commerciële opvang en ze zijn derhalve gehouden aan dezelfde minimum-kwaliteitseisen die ook in de professionele opvang gehanteerd worden. Zodoende is het mogelijk de bevindingen over professionele opvang uit 2012, de laatste keer dat die schalen in de reguliere opvang zijn gemeten, te vergelijken met die over participatiecrèches uit 2016 (figuur 1). Uit de resultaten blijkt een significant hogere score van de OPC's op alle gemeten kwaliteitscriteria als we de gemiddelde scores voor de professionele opvang in 2008 en 2012 (Fukkink *et al.*, 2013) vergelijken met de scores voor OPC's in het onderzoek uit 2016 (Fukkink *et al.*, 2016).

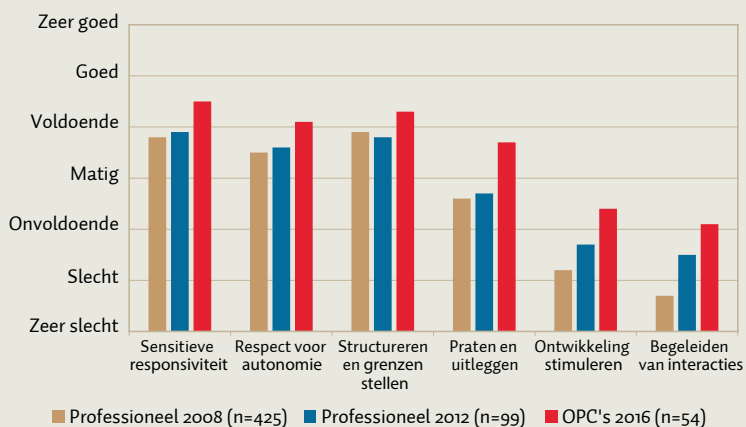
Als we de resultaten van de OPC's vergelijken met die in de reguliere opvang is meteen duidelijk dat de volledige transparantie gekoppeld aan volledige inspraak van ouders in OPC's in ieder geval positief correleert met een significant hogere gemeten kwaliteit. Dit resultaat wordt door de onderzoekers ook met zoveel woorden toegeschreven aan de andere keuzes die de ouders in OPC's maken. Zo hebben OPC's gemiddeld kleinere groepen met minder jonge kinderen en zitten ze ook wat betreft bijvoorbeeld binnen- en buitenruimte ruim in hun jas. Dergelijke keuzes kosten natuurlijk geld, maar de ouders maken in OPC's zelf deze afwegingen en vinden dat blijkbaar optimaal.

KANTTEKENINGEN

Er zijn uiteraard wel een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de bovenstaande vergelijking tussen professionele opvang in 2012 en de OPC's in 2016. Het onderzoek uit 2016 betreft een populatieonderzoek waarbij zelfselectie geen rol kan spelen. Zelfselectie op kwaliteit maakt de steekproef in de professionele opvang uit 2012 mogelijk minder representatief. Het is immers waarschijnlijk dat vooral goede professionele crèches hebben meegewerkt aan het kwaliteitsonderzoek. De zelfselectie op kwaliteit in 2012 en de effecten van forse bezuinigingen op de kinderopvang in de periode 2012–2015 (Akgündüz *et al.*, 2015) maken het nog onwaarschijnlijker dat de significant hogere scores

Score kinderopvang op kwaliteitscriteria

FIGUUR 1



Het verschil tussen Professioneel 2012 en OPC's 2016 is significant op een procentniveau.

Bron: Fukkink *et al.* 2013; Fukkink *et al.* 2016

van de OPC's op alle gemeten kwaliteitscriteria niet daadwerkelijk een hogere kwaliteit bewijzen. Daarnaast geven diverse betrokkenen uit de sector zelf aan dat de kwaliteit in de jaren van bezuiniging eerder is gedaald dan gestegen (AD, 2013; Kassa, 2013; Kinderopvangtotaal, 2015; 2016; BOiNK, 2016b; SP, 2016).

Als verklaring voor het gemeten kwaliteitsverschil wijzen Fukkink *et al.* (2016) ook op structuurkenmerken die sterk verschillen tussen de professionele opvang en de OPC's. De groepen in OPC's zijn kleiner, de binnen- en buitenruimtes zijn groter, er is meer en beter speelmateriaal, het aantal baby's is kleiner en het aandeel van negentig procent hoogopgeleiden (hbo+) en dertig procent mannen in de OPC's is veel hoger dan in de professionele opvang. Voor een deel zijn dat de beleidskeuzes die de participerende ouders voor hun eigen kinderen maken. Het aandeel hoogopgeleiden en mannen zijn echter (zelf)selectie-effecten. Alleen mensen met voldoende zelfvertrouwen en flexibel werk kiezen voor een OPC, en vaders dragen graag hun steentje bij. Omdat *alle* OPC's zijn onderzocht, geeft dit echter geen selectieprobleem in de zin dat alleen OPC's met veel hogeropgeleiden of mannen zijn onderzocht.

IMPLICATIES

De inspraak en loyaliteit van de ouders in OPC's speelt mogelijk een grote rol in het bereiken en bewaken van de hogere kwaliteit. Het belang van ouders valt immers gelijk met dat van de crèche, en continuïteit en kwaliteit zijn voor de betrokken ouders belangrijker dan winstgevendheid en kostenefficiëntie. Toch zijn de kosten voor ouders, maar vooral ook die voor de overheid, lager dan vijftig procent van het maximum toegestane uurtarief in de reguliere opvang. Ouders moeten daar wel zelf iets van hun kostbare vrije tijd aan opofferen. Maar die tijd brengen ze door met hun jonge kind en die betrokkenheid betaalt zich ook nog eens uit in goedkope, maar goede opvang.

De implicatie is een paradigmawisseling in de kinderopvang. In de professionele opvang gelden strenge opleidings- en structuureisen en wordt stevig toezicht gehouden op naleving van die regels. Toch laat ook een recent onderzoek van PWC (2016) zien dat in 2015 nog bij dertig procent van de onderzochte kinderdagverblijven overtredingen worden geconstateerd. Ouders in OPC's kiezen ervoor om aangaande belangrijke kenmerken voor de kwaliteit juist strenger te zijn dan de wetgeving hun voorschrijft, al passen twee belangrijk geachte regels voor de professionele opvang niet in de praktijk van een OPC. Het niet kunnen voldoen aan de zogenaamde *vaste-gezichtenregel* en aan de opleidingseisen voor medewerkers leidt echter niet tot een lagere kwaliteit. De

veronderstelling dat structuurregels en opleidingseisen per definitie beter werken dan inspraak en loyaliteit is daarmee gelogenstraft. Dit onderzoek laat zien dat met transparantie en inspraak mogelijk grote kwaliteitswinst te boeken is. Dat daarbij de kosten van de kinderopvang ook nog kunnen dalen is natuurlijk mooi meegenomen.

LITERATUUR

- AD (2013) *Bezuiniging opvang bedreigt veiligheid kinderen*. AD, 21 mei 2013. Artikel te vinden op <http://www.ad.nl/binnenland/bezuiniging-opvang-bedreigt-veiligheid-kinderen~a3497b51/>.
- Akgündüz, E., E. Jongen, P. Leseman en J. Plantenga (2015) Quasi-experimental evidence on the relation between child care subsidies and child care quality. *CPB Discussion Paper*, 310. Den Haag: CPB. Paper te vinden op <https://www.cpb.nl/publicatie/quasi-experimenteel-bewijs-voor-de-relatie-tussen-subsidies-voor-kinderopvang-en-de-kwaliteit-van-kinderopvang>.
- BOiNK (2016a) *Wet versterking positie ouders*. Utrecht: BOiNK. Tekst te vinden op <http://boink.info/media/2c72fec8/Lees meer... Wet Versterking positie ouders.docx.pdf>.
- BOiNK (2016b) *Pedagogische kwaliteit van kinderopvang*. Utrecht: BOiNK. Brochure te vinden op <http://boink.info/media/9b80a6ab/Brochure pedagogische kwaliteit - nov. 2016.pdf>.
- Fukkink, R.G., M.J. Gevers Deynoot-Schaub, K.O. Helmerhorst, et al. (2013) *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*. Amsterdam: NCKO.
- Fukkink, R.G., R.M.V. Sluiter, M.J. Gevers Deynoot-Schaub en K.O. Helmerhorst (2016) *De pedagogische kwaliteit van de ouderparticipatiecrèche in 2016; draaiers en hun relaties met kinderen in beeld*. Amsterdam: NCKO.
- Hirschman, A. (1970) *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kassa (2013) *Kwaliteit holt achteruit in de kinderopvang*. 12 oktober 2013. Artikel te vinden op <http://kassa.vara.nl/gemist/nieuws/kwaliteit-holt-achteruit-in-de-kinderopvang>.
- Kinderopvangtotaal (2015) *Bezuinigingen kinderopvangtoeslag slechte invloed op kwaliteit*. 25 juni 2015. Artikel te vinden op <https://www.kinderopvangtotaal.nl/management/actueel/2015/6/bezuinigingen-kinderopvangtoeslag-slechte-invloed-op-kwaliteit-1782299w/>.
- Kinderopvangtotaal (2016) *Kwaliteit juist in niet-rendabele wijken belangrijk*. 22 november 2016. Artikel te vinden op <https://www.kinderopvangtotaal.nl/management/actueel/2016/11/kwaliteit-juist-in-niet-rendabele-wijken-belangrijk/>.
- Plantenga, J. en M. Sanders (2012) *Kwaliteitszorg en de markt voor kinderdagopvang*. ESB, 97(4635), 301–302.
- PWC (2016) *Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning*. Den Haag: PWC.
- SP (2016) *Kwaliteit kinderopvang staat onder druk*. 30 mei 2016. Artikel te vinden op <https://www.sp.nl/nieuws/2016/05/onderzoek-sp-kwaliteit-kinderopvang-staat-onder-druk>.
- SZW (2002) *Trendonderzoek kinderopvang*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Document te vinden op http://docs.szw.nl/pdf/35/2003/35_2003_3-3763.pdf.

In het kort

- ▶ De kinderopvang is geen normale markt, bijvoorbeeld omdat het zoeken naar andere aanbieders niet gebruikelijk is.
- ▶ Gemiddeld is de kwaliteit in crèches met ouderparticipatie flink hoger dan in de professionele opvang.
- ▶ De inspraak en loyaliteit van de ouders in ouderparticipatiecrèches kan de hogere kwaliteit mogelijk verklaren.