

Kwaliteitszorg en de markt voor kinderdagopvang

Ouders kunnen de kwaliteit van kinderopvang niet direct waarnemen en zijn beperkt in hun exit-opties. Ook meer medezeggenschap in de kinderopvang biedt onvoldoende waarborg voor een goede prijs-kwaliteitverhouding. Dit probleem is inherent aan de structuur van de markt en de aard van het product.

JANNEKE PLANTENGA

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

MARK SANDERS

Universitair docent aan de Universiteit Utrecht

Sinds het midden van de jaren tachtig worden in Nederland steeds meer publieke diensten geprivatiseerd. Sprekende voorbeelden zijn de NS, de energiebedrijven en de zorgverzekering. Het expliciete doel van deze operaties is het verhogen van de doelmatigheid en efficiëntie. De markt biedt in theorie meer keus en betere kwaliteit tegen een lagere prijs. Deze theoretische uitkomsten van marktwerking treden echter zeker niet altijd, overal en vanzelfsprekend op. Veel hangt af van het product en de marktomstandigheden. Dit blijkt ook uit een nadere analyse van de markt voor kinderdagopvang. Met de introductie van de Wet kinderopvang in 2005 is de hele sector geprivatiseerd en bestaat er geen publiek gefinancierde kinderdagopvang meer. In plaats daarvan voorzien private for-profit- (60 procent) en non-profitorganisaties (40 procent) in de behoefte (Noailly en Visser, 2009). De gedachte was ook hier dat de markt zijn heilzame werk zou doen en voor een doelmatige, toegankelijke en kwalitatief goede kinderopvang zou zorgen.

MARKTWERKING

Goede marktwerking vereist dat klanten, indien ze ontevreden zijn over de prijs of kwaliteit van een product, gemakkelijk overstappen naar een andere aanbieder. De dreiging van 'exit' houdt zo de aanbieder scherp en zorgt voor een efficiënt en passend aanbod. Het product kinderdagopvang is echter een ervaringsgoed met als extra complicatie dat de kwaliteit niet door de klant zelf, maar door zijn of haar minderjarige peuter daadwerkelijk wordt ervaren. Ouders hebben dus maar beperkt zicht op de kwaliteit van de afgenomen dienst, en het reputatiemechanisme werkt gebrekkig omdat eventuele lage

kwaliteit zich pas laat openbaart (CPB, 2011). Bovendien zijn ouders, zelfs als de kwaliteit onder de maat gevonden wordt, sterk geneigd om te blijven bij een eenmaal gekozen crèche. Zij maken slechts beperkt gebruik van de exit-optie (Berden en Kok, 2009). Deels komt dit door wachtlijsten: als er geen alternatieve opties zijn, wordt de keuze voor ouders sterk beperkt. Maar ook als er wel alternatieven zijn, blijken ouders slechts zeer zelden van aanbieder te veranderen, ook niet wanneer er een beter of goedkoper product aangeboden wordt. Dit is een indicatie van hoge overstapkosten. Ouders blijven bij een eenmaal gekozen kinderdagverblijf omdat overstappen naar een ander kinderdagverblijf onpraktisch is en hoge emotionele kosten voor het kind met zich meebrengt (Plantenga, 2012). Ook is het psychologisch niet gemakkelijk om te erkennen dat er een foute keus is gemaakt, zeker als het om de eigen kinderen gaat. Om cognitieve dissonantie te voorkomen, praten ouders een matige kwaliteit voor zichzelf waarschijnlijk lang goed.

Via de 'exit-optie' worden de aanbieders dus niet scherp gehouden. In een dergelijke situatie is inspraak en medezeggenschap wellicht een alternatief: als de klant niet tevreden is, kan deze immers ook proberen om de problemen middels overleg en inspraak op te lossen (Hirschman, 1970). Voorwaarde voor een effectieve medezeggenschap is echter de aanwezigheid van een bepaalde loyaliteit (die de exit-optie verder frustreert). Alleen van een betrokken consument kan worden verwacht dat deze de moeite neemt om zich te laten gelden. In het concrete geval van de kinderopvang zet de overheid sterk in op medezeggenschap als aanvullend sturingsmechanisme. Zo geeft de minister aan dat de positie van ouders in de kinderopvang wordt versterkt om de publieke belangen in de kinderopvang toekomstbestendig te waarborgen (SZW, 2011). Het gaat hierbij onder meer om het aanscherpen van het klachtrecht, een goed toegankelijke geschillencommissie die bindende uitspraken doet en het verruimen van het adviesrecht over kwaliteit. Uit deze beleidsvoorstellen spreekt enerzijds een onderschatting van het belang van loyaliteit en anderzijds een over- of verkeerde inschatting van de macht van inspraak.

De onderschatting van het belang van loyaliteit uit zich in de voorstellen ten aanzien van de zogeheten ouderparticipatiecrèches. Deze crèches illustreren de kracht van mede-

zeggenschap in combinatie met een hoge loyaliteit. In een ouderparticipatiecrèche zijn ouders klant en eigenaar van de crèche. De verantwoordelijkheden voor kwaliteit en een gezonde bedrijfsvoering liggen beide bij de ouders zelf. Juist deze uiterste vorm van loyale medezeggenschap dreigt door de minister echter buiten het stelsel van erkende opvang en fiscale tegemoetkoming te worden geplaatst (Tweede Kamer,

Voor de Nederlandse praktijk betekent dit dat er zonder investeringen in kennis en loyaliteit niet te veel verwacht mag worden van de ouder als kwaliteitsbewaker

2012). De redenering hierbij is dat de betrokken ouders niet over de vereiste minimum beroepskwalificaties beschikken, zodat de pedagogische kwaliteit niet voldoende geborgd zou zijn. Het weinige onderzoek dat naar ouderparticipatiecrèches is gedaan, suggereert evenwel dat de combinatie van medezeggenschap en hoge loyaliteit resulteert in een relatief hoge kwaliteit van kinderopvang (Calis, 2011).

Anderzijds lijkt er echter ook sprake te zijn van een overschatting van de macht van medezeggenschap in de reguliere opvang. In een regulier kinderdagverblijf blijft de toezichthoudende rol van ouders, ook met de nieuwe voorstellen, per definitie beperkt door het gebrek aan informatie (Mocan, 2007). In Nederland meldt het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) een dalende lijn in de proceskwaliteit van de kinderopvang (NCKO, 2009) terwijl de kwaliteit van de kinderopvang door ouders systematisch als ruim voldoende wordt beoordeeld (Vyvoj, 2005; SEO, 2005, 2009). Deze discrepantie lijkt een rechtstreeks gevolg te zijn van het feit dat ouders in de reguliere opvang op grote afstand staan van het primaire proces. Ze zijn derhalve niet in staat om een gewogen oordeel te vormen over de kwaliteit van de geboden kinderopvang. Dit is een intrinsiek probleem van deze markt, dat niet wordt opgelost door het organiseren van meer medezeggenschap. Bij gebrek aan inzicht in de kwaliteit zullen ouders de kinderopvang primair beoordelen op die criteria die ook ten grondslag liggen aan overheidsbeleid, namelijk de mate waarin kinderopvang de arbeidsmarktparticipatie faciliteert. In de reguliere opvang zal een ouder zich dus vooral richten op de beschikbaarheid, de reistijd, de flexibiliteit en de prijs. Dat pedagogen twijfels uiten over de kwaliteit van de opvang, lijkt voor deze ouders minder een rol te spelen. Het is dan ook niet waarschijnlijk dat de discrepantie tussen tevreden ouders en ontevreden pedagogen kan worden opgelost door het versterken van de medezeggenschap van ouders.

CONCLUSIE

Voor de Nederlandse praktijk betekent dit dat er zonder investeringen in kennis en loyaliteit niet te veel verwacht mag worden van de ouder als kwaliteitsbewaker. De structuur van de markt en de aard van het product maken een dogmatische invulling van vraagsturing en marktwerking onwenselijk. De huidige kwaliteit wordt geleverd ondanks en niet dankzij de gebrekkige prijs-kwaliteitsbewaking door de consument. Deze constatering betekent ook dat het zeer onwaarschijnlijk is dat ouders een eventuele dalende kwaliteit in de reguliere kinderdagopvang als gevolg van de aanstaande bezuinigingen kunnen en willen pareren via meer medezeggenschap. In dat opzicht ligt er nog steeds een heel belangrijke verantwoordelijkheid bij de aanbieders in de kinderopvang. De afgelopen jaren zijn deze aanbieders ook vanuit verschillende kanten op deze verantwoordelijkheid geweest. De commissie-Gunning (2011) stelde bijvoorbeeld dat ouders alleen de keuze mogen hebben tussen goede en zeer goede kinderopvang. Voor de aanbieder is het probleem dat investeren in kwaliteit niet loont, omdat het niet wordt herkend en er dus niet voor wordt betaald. Temeer daar ook de politiek vooral geïnteresseerd lijkt in de effecten op de arbeidsmarktparticipatie.

Als de politiek het belang van het kind voorop wil stellen, zullen er maatregelen genomen moeten worden die verder gaan dan alleen het versterken van de medezeggenschap van ouders. Ouders zullen het beste voor hun kind willen, maar moeten dan wel kwaliteit kunnen herkennen. De minister zal dan op zijn minst moeten organiseren dat de ouder-raden hun inspraak niet alleen als gëmancipeerde werkende tweeverdieners, maar ook als betrokken opvoeders kunnen laten horen. Beter nog is pedagogen een nadrukkelijke rol te geven in het borgen van de kwaliteit van de kinderopvang.

LITERATUUR

- Berden, C. en L. Kok (2009) *Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Calis, R. (2011) *De sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen op een ouderparticipatiecrèche. Een onderzoek naar de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen en de kwaliteit van ouderparticipatiecrèches in vergelijking met reguliere kinderdagverblijven*. Masterscriptie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Commissie-Gunning (2011) *Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- CPB (2011) *Kinderopvang in kaart*. CPB notitie, 27 oktober.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mocan, H.N. (2007) Can consumers detect lemons? An empirical analysis of information asymmetry in the market for child care. *Journal of Population Economics*, 20(4), 743-780.
- NCKO (2009) *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Amsterdam/Nijmegen: Universiteit van Amsterdam/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Noailly, J. en S. Visser (2009) The impact of market forces on childcare provision: insights from the 2005 Child Care Act in the Netherlands. *Journal of Social Policy*, 38(3), 477-498.
- Plantenga, J. (2012) Local providers and loyal parents: competition and consumer choice in the Dutch childcare market. In: Lloyd, E. en H. Penn (red.) *Childcare markets: can they deliver an equitable service?* Bristol: The Policy Press, te verschijnen.
- SEO (2005) *De markt voor kinderopvang in 2004*. Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek.
- SEO (2009) *Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008*. Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek.
- SZW (2011) *Functioneren markt voor kinderopvang*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tweede Kamer (2012) *Verslag van een algemeen overleg*. 31322(164).
- Vyvoj (2005) *De klant in beeld. Wet kinderopvang en de gevolgen voor ouders*. Concept rapportage nul-meting gevolgen Wet kinderopvang voor de gebruikers. Paterswolde: Vyvoj.