



**Landelijke
Kwaliteitsmonitor
Kinderopvang**

Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning



Paul Leseman

Willeke van der Werf

Ijsbrand Jepma

Frank Studulski

Suzanne Nelemans

Pauline Slot

Maart 2021



Universiteit Utrecht

Sardes

Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning

Vooraf

De kinderopvang, maar ook het onderwijs en de jeugdzorg staan op een kruispunt. Er zijn optimistische vergezichten, maar ook grote uitdagingen. De manier waarop in Nederland thans vorm wordt gegeven aan de pedagogisch-educatieve infrastructuur voor kinderen en jeugdigen sluit steeds minder aan bij de behoeften van deze tijd. Er zijn vele initiatieven om tot vernieuwing van deze infrastructuur te komen, maar deze vragen om bezinning op de inrichting en besturing van het stelsel in relatie tot de financiering, toegankelijkheid, stabiliteit en kwaliteit van het stelsel. Welke kant moet het op om tot een toekomstbestendige pedagogisch-educatieve infrastructuur te komen die de uitdagingen van de nabije toekomst aan kan?

De voorliggende verkenning is uitgevoerd als *vervangende opdracht* binnen de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, omdat de geplande kwaliteitsmeting in 2020 niet plaats kon vinden vanwege de Covid-19 crisis. De verkenning is gebaseerd op gesprekken in de zomer en het najaar van 2020 met deskundigen uit kinderopvang, onderwijs, jeugdzorg, gemeentelijk en nationaal beleid, en wetenschap. Daarnaast is er literatuuronderzoek gedaan, zijn praktijkbeschrijving-en gemaakt en zijn er secundaire analyses uitgevoerd van bestaande data over de kwaliteit van de kinderopvang. De open gesprekken met de informanten waren inzichtvol en constructief, en hebben het begrip van de kinderopvang als deel van een omvattend pedagogisch-educatief ecosysteem verdiept. Een eerste verslag van de gesprekken en andere onderzoeksactiviteiten is als discussiestuk voorgelegd aan panels van deskundigen tijdens online discussiesessies op 27 oktober 2020. De kritische commentaren zijn verwerkt en hebben, naar wij hopen, tot meer aanscherping en duiding geleid.

De gastouderopvang maakt geen deel uit van deze verkenning. Om reden van beperking hebben we ons gericht op de opvang in kindercentra: kinderdagopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang. Het betreft de grootste deelsector en de samenwerking met andere sectoren zoals het onderwijs is hier nadrukkelijker aan de orde. Bij vervolgstappen zal ook de gastouderopvang meegenomen moeten worden.

Met het oog op de toekomst van de kinderopvang zijn er verschillende keuzen te maken. Is de kinderopvangsector gebaat bij invoering van een algemeen toelatingsrecht? Moet de kinderopvang binnen het publieke domein worden geplaatst? Er zijn argumenten en tegenargumenten geleverd voor bepaalde keuzen en de hoop is dat de discussie verder gevoerd zal worden op dezelfde open en constructieve wijze. Belangrijk is dat er een *logische route* wordt gekozen die past bij de uitdagingen van nu en de nabije toekomst.

Wij danken onze gesprekspartners voor hun waardevolle bijdragen en hopen recht gedaan te hebben aan alle perspectieven.

Paul Leseman, Willeke van der Werf, IJsbrand Jepma, Frank Studulski, Suzanne Nelemans en Pauline Slot

Inhoud

Vooraf.....	5
Samenvatting.....	9
1 Inleiding.....	13
1.1 De functie van de kinderopvang.....	13
1.2 Vertrekpunten voor een waardenkader.....	14
1.3 IJkpunten bij stelselvernieuwing.....	16
1.4 Het pedagogisch-educatieve ecosysteem: een nuttig idee?.....	17
1.5 Methodische verantwoording.....	17
2 Wenselijke herzieningen op stelselniveau.....	19
2.1 Naar een basisvoorziening en basistoegangsrecht.....	19
2.2 Naar een algemene voorziening: gevarieerd, integraal of uniform.....	22
2.3 Een publiek, semipubliek of publiek-aangestuurd hybride stelsel?.....	24
2.4 Hybriditeit: meer efficiëntie, afstemming op de vraag en vernieuwing?.....	27
2.5 Nabeschuiving.....	29
3 Ondernemerschap en kinderopvang als markt.....	31
3.1 Ondernemerschap en vraagsturing.....	31
3.2 Naar een sociale economie.....	32
3.3 Kinderopvang en Private Equity.....	34
3.4 Maatschappelijk-verantwoord (commercieel) ondernemen.....	36
3.5 Maatschappelijke ondernemingen.....	37
3.6 Coöperatieve ondernemingen.....	39
3.7 Nabeschuiving.....	40
4 Samenwerking kinderopvang en onderwijs.....	43
4.1 Publiek-private samenwerking.....	43
4.2 De vorming van IKC's.....	44
4.3 Integreren van de kinderopvang in het onderwijs.....	46
4.4 Nabeschuiving.....	48
5 Governance en kwaliteitsbevordering.....	51
5.1 Sturen op basiskwaliteit door gedetailleerde regelgeving.....	51
5.2 Voorbij basiskwaliteit: sturen op professionaliteit.....	52
5.3 Sturen op professionaliteit: professionals als deel van het regelsysteem.....	54
5.4 Sturen op vertrouwen binnen een waardenkader.....	57
5.5 Nabeschuiving.....	58
6 Wijknetwerken en lokale governance.....	61

6.1 Afstemmen op complexe lokale problematiek	61
6.2 De rol van de gemeente	62
6.3 De gemeente als marktmeester	64
6.4 Nabeschuiving	65
7 De stem van ouders.....	67
7.1 Werk en zorg voor kinderen combineren	67
7.2 Samenwerking en afstemming tussen kinderopvang en basisschool	69
7.3 Behoeftte aan flexibiliteit en maatwerk.....	69
7.4 De complexiteit van de kinderopvangtoeslag.....	70
7.5 Nabeschuiving: wensen voor het toekomstige kinderopvangstelsel	73
8 Sociaal engagement en kwaliteit: gegevens uit Nederlands onderzoek.....	75
8.1 Organisatiekenmerken en kwaliteit in pre-COOL 2012.....	75
8.2 Organisatiekenmerken, kwaliteit en inclusie in LKK 2017-2018	80
8.3 Organisatielogica's, kwaliteit en inclusie in LKK 2017-2019	82
8.4 Nabeschuiving	85
9 Samen werken aan de toekomst.....	87
9.1 Lessen van twee decennia kinderopvang	87
9.2 Naar een sociale markt met een richtinggevende overheid	89
9.3 Directe en voorwaardelijke financiering	91
9.4 Gelijkwaardige kwaliteit en sociale cohesie.....	92
Literatuur	95
Bijlage 1: Vergelijking kwaliteit kinderopvang in verschillende landen	103
Bijlage 2: Governance Code Kinderopvang	109
Bijlage 3: Goodstart Early Learning –maatschappelijk ondernemer in Australië.....	111
Bijlage 4: De Kasteeltuin - coöperatieve kinderopvang in Spangen.....	113
Bijlage 5: De Wijde Wereld - integraal kindcentrum in Uden	115
Bijlage 6: Maatschappelijk innovatief ondernemen in Rotterdam: de Jonge Moeders Klas	117
Bijlage 7: Zonnekinderen UniverCity: leven lang ontwikkelen in praktijk.....	119
Bijlage 8: Netwerken en IKC's in Leeuwarden.....	121
Bijlage 9: Integrale kindcentra in Den Bosch.....	125
Bijlage 10: Geraadpleegde deskundigen	127
Colofon	129

Samenvatting

De maatschappelijke functie van de kinderopvang is veranderd. Het besef is gegroeid dat de kinderopvang naast zijn economische functie - het ondersteunen van werkende ouders bij het combineren van zorg en arbeid – ook een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van kinderen en aan het creëren van gelijke ontwikkelingskansen voor *alle* kinderen. In dit licht is het de vraag is of het huidige stelsel klaar is voor de toekomst en of er hervormingen wenselijk zijn. Deze vragen zijn voorgelegd aan deskundigen uit de kinderopvang, het onderwijs, het beleid en de wetenschap. Ook zijn ervaringen van ouders opgetekend. Daarnaast is er literatuuronderzoek verricht en zijn er secundaire analyses uitgevoerd van bestaande onderzoeksgegevens. Dit rapport doet hiervan verslag.

Het inleidende hoofdstuk gaat in op de maatschappelijke functie van de kinderopvang tegen de achtergrond van demografische ontwikkelingen. **Helderheid over de maatschappelijke doelen van de kinderopvang en het achterliggende waardenkader ervan, in het licht van deze demografische ontwikkelingen, is volgens het overgrote deel van de informanten belangrijk bij hervormingen van het stelsel.** Als voorschot hierop is een aantal uitgangspunten beschreven, waaruit vijf voorlopige ijkpunten zijn afgeleid waaraan hervormingen van de kinderopvang zouden kunnen worden getoetst: (1) **kinderopvang zou toegankelijk moeten zijn voor alle kinderen** ongeacht hun sociaaleconomische en culturele achtergrond of bijzondere ondersteuningsbehoeften; (2) **de basiskwaliteit van deze voorzieningen zou voor alle kinderen op een hoog niveau moeten liggen**, zodanig dat kinderen in de kinderopvang welbevinden ervaren en hun potentieel in brede zin kunnen ontwikkelen; (3) **er zou een gedeeld 'curriculum' van kennis, vaardigheden, waarden en normen moeten zijn** dat past bij de sociaal-culturele en economische functie van de kinderopvang; (4) naast het gedeelde curriculum zou er de mogelijkheid moeten zijn om, in harmonie met het gedeelde curriculum, **vorm en inhoud te geven aan cultuur- of levensbeschouwing-specifieke socialisatie**; en (5) er zou **compenserende, op de ontwikkelings- en ondersteuningsbehoeften afgestemde kwaliteit** geboden moeten kunnen worden voor kinderen in achterstandssituaties of met speciale zorgbehoeften.

Hoofdstuk 2 beschrijft de opvattingen van onze informanten over het functioneren van het huidige stelsel en wat wenselijke herzieningen op stelselniveau zijn. **Er is consensus dat de toegankelijkheid van de kinderopvang moet worden vergroot door de invoering van een basisrecht op gratis of inkomensafhankelijk, maar in elk geval betaalbaar gebruik van kinderopvang voor twee dagen (respectievelijk 8 à 10 uur buitenschoolse opvang) per week.** De beginleeftijd waarop het basistoegangsrecht van kracht zal zijn moet in samenhang met de regeling van ouderschapsverlof worden bepaald. **Het financieringsmodel moet transparant en administratief eenvoudig zijn, en geen belemmeringen opwerpen voor deelname door kinderen uit gezinnen met een lager gezinsinkomen, lager opgeleide ouders of anderstalige ouders.** Het stelsel kinderopvang moet een aanbod kunnen doen dat past bij de variërende behoeften, voorkeuren en sociale, economische en persoonlijke omstandigheden van ouders en gezinnen. Het aanbod moet daarom een zekere flexibiliteit kennen en maatwerk mogelijk maken. **Dit pleit tegen uniformering van het aanbod, maar vraagt tegelijkertijd om garanties in het stelsel dat de verschillende vormen van kinderopvang van gelijkwaardige kwaliteit zijn in ontwikkelings- en socialisatieperspectief.** Er zijn in dit licht inhoudelijke en principiële

argumenten voor een geleidelijke transitie van de kinderopvang naar een **sterker op publieke waarden aangestuurd stelsel en de uitvoering daarvan te beleggen bij organisaties die passen bij de publieke waarden en doelen van de kinderopvang** als deel van een meer omvattend pedagogisch-educatief ecosysteem voor kinderen en jeugdigen.

In Hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de kinderopvang als een markt. Er is brede overeenstemming onder de informanten over de gebleken waarde van ondernemerschap in de kinderopvang, maar niet zonder kanttekeningen die vragen om herziening van het ‘eenvoudige’ marktdenken dat de grondslag was van de stelselwijziging in 2005. **De kinderopvang is geen gewone markt, maar een markt waarin transacties tussen aanbod en vraag gebaseerd zijn op vertrouwen en professionele verantwoordelijkheid.** Een stelsel inrichten op basis van eenvoudige modellen van vraagsturing en commercieel-gedreven ondernemerschap draagt het risico in zich dat niet aan belangrijke ijkpunten als toegankelijkheid en hoge kwaliteit voor alle kinderen kan worden voldaan. **Ondernemers hebben behoefte aan duidelijke kaders wat betreft de publieke taken waar zij aan moeten bijdragen.** Hier ligt een rol voor de overheid die een duidelijke maatschappelijke opdracht formuleert en de uitvoering ervan constructief ondersteunt met financiële prikkels en een kennisinfrastructuur. **Het vraagt ook van ondernemers zich te conformeren aan de spelregels van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de maatschappelijke doelen in evenwicht te brengen met de commerciële doelen.** Private investeringen kunnen nodig zijn om de sector verder te professionaliseren en op investeringen die bijdragen aan vergroting van de maatschappelijke opbrengst (waardencreatie voor de samenleving), moet een redelijk rendement kunnen worden behaald. Buiten dit ‘redelijke rendement’ zouden er regels moeten gelden voor winst- en dividenduitkeringen.

De maatschappelijke uitdagingen van de toekomst vragen om samenwerking van kinderopvang en onderwijs. Dergelijke samenwerking is er al langer en er zijn voorbeelden van succesvolle aanpakken, maar er zijn ook fricties. Een aanzet tot begrip daarvan staat centraal in Hoofdstuk 4. **Publiek-private samenwerking stuit in de praktijk op ideologische en bureaucratische barrières.** De wet- en regelgeving voor de betrokken sectoren zou moeten worden versoepeld of zou nieuwe bestuurlijke entiteiten moeten toestaan. Dit kan bevorderd worden door een verschuiving naar maatschappelijk (verantwoord) ondernemerschap in de kinderopvangsector. Een belangrijke vraag is welke vorm van samenwerking en geïntegreerd aanbod het beste past bij de mogelijkheden van verschillende groepen ouders. **Bij publiek-private samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs kan de toegankelijkheid onder druk komen te staan als er geen basistoegangsrecht is of als de kosten voor ouders te hoog zijn.** De kinderopvang inweven in het onderwijsbestel lijkt niet de meest voor de hand liggende oplossing. **Integratie van de kinderopvang in het onderwijs zou een verlies kunnen betekenen van de positieve dynamiek van het huidige hybride kinderopvangstelsel.** Er is bovendien een **risico dat de expertise van de kinderopvang verloren gaat.** Onderdelen van de kinderopvang waar het onderwijs minder affiniteit mee heeft, zoals de baby- en dreumesopvang, zouden in het gedrang kunnen komen.

In Hoofdstuk 5 beschrijven we de ervaringen van onze informanten met de bestaande besturingsinstrumenten en wat wenselijke ontwikkelingen zijn in de *governance* van de kinderopvang. **Sturen op waarden, vertrouwen en professionaliteit lijkt de aangewezen weg voor het toekomstige stelsel van kinderopvang als er een basistoegangsrecht wordt ingevoerd** en ijkpunten centraal staan zoals voorgesteld in het inleidende hoofdstuk. Dit veronderstelt wel

verdere professionalisering van de kinderopvangmarkt en eisen aan het sociaal-verantwoord ondernemen. Het vraagt ook om een andere rol van de Inspectie (meer samenwerkend en constructief) en ondersteuning van de sector vanuit een uit te bouwen kennisinfrastructuur die door de overheid wordt gefaciliteerd. **In wet- en regelgeving zou meer ruimte gegeven moeten worden aan kinderopvangorganisaties en hun partners om binnen randvoorwaarden een kwalitatief hoogwaardige praktijk te creëren.** Randvoorwaarden betreffen de gangbare structurele kenmerken, maar deze zouden minder in detail geregeld moeten zijn. Ook zijn er ontwikkelingspsychologische, pedagogische en educatieve uitgangspunten nodig die voldoende basiskwaliteit garanderen en zowel in economisch als pedagogisch opzicht een gelijk speelveld creëren. **Sturen op vertrouwen en professionaliteit zou in moeten houden dat er voorwaarden zijn voor toelating van organisaties tot de kinderopvangmarkt.** Naast eisen aan de bedrijfsvoering, zouden er ook **eisen aan het waarden-gedreven, sociaal-verantwoord ondernemerschap en de professionele cultuur van de organisatie moeten worden gesteld.** Indicatoren van een professionele cultuur zijn de maatschappelijke missie van de organisatie, de medezeggenschap van professionals en het beleid ten aanzien van continue professionalisering. **Passend bij de sturing op waarden en vertrouwen, is het raadzaam ook investeerders aan voorwaarden te binden in lijn met de publieke waarden en doelen van de kinderopvang.**

Hoofdstuk 6 gaat in op de visies van de informanten over de plaats van de kinderopvang in lokale netwerken en de rol van de gemeentelijke overheid. **Samenwerking in netwerken van verschillende typen organisaties uit de sectoren kinderopvang, onderwijs, jeugdhulp en jeugdzorg, welzijn en kind- en jeugdwerk op lokaal – wijk, gemeente of regio – niveau is een wenselijke weg** die al in veel gemeenten is ingeslagen. Zo kan stap voor stap vorm worden gegeven aan een geïntegreerd pedagogisch-educatief ecosysteem dat is afgestemd op de behoeften van ouders en de maatschappelijke vraagstukken in de lokale context. Netwerksamenwerking rond urgente vraagstukken onder gemeenschappelijke, waarden-gedreven doelstellingen zal de toegankelijkheid, kwaliteit en effectiviteit van het aanbod bevorderen. **Hybriditeit, complementariteit, inter-professionaliteit en gelijkwaardigheid van partners zijn belangrijke voorwaarden voor het effectief functioneren van netwerken.** Netwerksamenwerking vraagt om een nieuwe bestuurlijke rol van de gemeenten. Vanuit de wettelijke zorgplicht dienen gemeenten netwerken te initiëren, hun doelstelling te definiëren en de coördinatie ervan te faciliteren.

Hoofdstuk 7 gaat in op het perspectief van ouders aan de hand van interviews met vijf ouders met diverse gezinssituaties en sociaaleconomische omstandigheden. Uit de interviews en andere bronnen komt een aantal concrete wensen van de ouders naar voren: (1) **Langer zwangerschapsverlof:** alle ouders geven aan dat de relatief korte periode van zwangerschapsverlof de combinatie van werk en zorg voor de kinderen onder druk zet. Zij pleiten daarom voor meer verlofuren voor beide ouders waarbij zij zelf kunnen bepalen hoe en wanneer dit wordt opgenomen. (2) **Meer samenwerking tussen kinderopvang en basisschool:** de mogelijkheden tot samenwerking tussen kinderopvang en basisschool worden volgens de ouders nog niet voldoende benut. Er is geen structureel overleg tussen professionals, terwijl sommige ouders denken dat hun kinderen hier wel baat bij zouden kunnen hebben. (3) **Meer flexibiliteit en maatwerk:** de ouders hebben behoefte aan flexibele kinderopvang die afgestemd is op hun persoonlijke behoeften en aansluit bij de thuissituatie. Dit betekent snelle en makkelijke communicatie, ruime openingstijden, flexibele haal- en brengmomenten en extra maatwerk (zoals

het regelen van tolken) bij anderstalige ouders. (4) **De kinderopvangtoeslag moet eenvoudiger en alle ouders moeten er recht op krijgen:** de ouders vinden het toeslagenstelsel te ingewikkeld en omslachtig. Bovendien vinden zij het niet goed dat het recht op kinderopvangtoeslag alleen geldt als beide ouders werken. Juist in moeilijke thuissituaties, waarbij ouders soms niet kunnen werken vanwege psychische problemen, is kinderopvang nodig om ouders te ontlasten en zijn ouders niet altijd in staat dit zelf te bekostigen.

In hoofdstuk 8 vatten we de resultaten samen van drie recente onderzoeken naar de relaties tussen kenmerken van organisatiestructuur en cultuur van kinderopvangorganisaties en de kwaliteit van de geboden opvang. De onderzoeken zijn gebaseerd op data die in 2012 zijn verzameld in het kader van het landelijke pre-COOL onderzoek en in de periode 2017-2019 in het kader van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. Uit de drie onderzoeken doemt een consistent beeld op. **Kinderopvangorganisaties met een maatschappelijke missie, betrokkenheid bij de lokale gemeenschap, gerichtheid op professionele ontwikkeling van medewerkers en democratische verhoudingen binnen de organisatie, bieden over de hele linie hogere kwaliteit, zijn meer cultureel-inclusief en hebben een groter bereik onder groepen in maatschappelijke achterstandssituaties.** Een eenvoudige indeling naar commercieel of non-profit maatschappelijk ondernemerschap is echter niet allesbepalend. Er zijn ondernemingen met een commerciële doelstelling en bijbehorende rechtsvorm die maatschappelijk geëngageerd zijn en er zijn organisaties of ondernemingen zonder winstdoel met een stichtingsvorm die dat niet zijn. **Het type sociaal-geëngageerde professionele organisaties dat consistent uit de drie onderzoeken opdoemt, vertegenwoordigt een nieuw type professionaliteit waarin marktdenken en klantgerichtheid, gemeenschapsoriëntatie en professionele waarden evenwichtig zijn verenigd.**

In Hoofdstuk 9, het slothoofdstuk, kijken we terug op de vraagstukken die in deze verkenning aan de orde zijn gekomen. **Bij maatschappelijke vernieuwing kan de relatie overheid-markt het beste gezien worden in een *samenwerkingsperspectief*.** Het samenwerkingsmodel lijkt een goed vertrekpunt voor de kinderopvang van de toekomst, waarbij de overheid de grote lijnen uit zet en verschillende uitgangspunten in een samenhangend stelsel van waarden en doelen verenigt, en samen met de sector deze waarden en doelen probeert te realiseren. **Bij een samenwerkingsmodel past sturen op vertrouwen in de maatschappelijke verantwoordelijkheid en professionaliteit van de sector, maar het vraagt ook om verandering van het ondernemerschap in de kinderopvang naar ondernemerschap dat door maatschappelijke waarden wordt gedreven.** Over de vraag of de kinderopvang omgevormd zou moeten worden tot een publiek- of semipubliek stelsel, bestaat twijfel. Een mogelijk alternatief is de omvorming van de sector volgens de principes van de *ondernemende staat* in een *sociale economie*. **Vergroten van de toegankelijkheid van de kinderopvang voor alle kinderen betekent dat er een andere financieringssysteem zal moeten komen, bijvoorbeeld in de vorm van kindgebonden *vouchers*.** Bij een gevarieerd aanbod dat recht doet aan verschillende voorkeuren en de levensbeschouwelijke socialisatiedoelen van ouders, is het belangrijk gelijkwaardige kwaliteit van het aanbod en een gedeelde kern van waarden, normen en kennis van de wereld te garanderen. **Er zou daarom een pedagogisch kerncurriculum nodig kunnen zijn waarin doelen en standaards van emotionele veiligheid en welbevinden, te verwerven persoonlijke en sociale competenties, en over te dragen waarden en normen worden gespecificeerd.**

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk gaan we in op de maatschappelijke functie van de kinderopvang tegen de achtergrond van demografische ontwikkelingen. Ook de relatie van de kinderopvang met andere voorzieningen voor kinderen en jeugdigen komt aan de orde. We schetsen uitgangspunten van een waardenkader voor de kinderopvang en definiëren als voorstel vijf ijkpunten waaraan hervormingen van het stelsel zouden kunnen worden getoetst.

1.1 De functie van de kinderopvang

De maatschappelijke functie van de kinderopvang is veranderd. Het besef is gegroeid dat de kinderopvang naast zijn economische functie - het ondersteunen van werkende ouders bij het combineren van zorg en arbeid – ook een wezenlijke bijdrage levert aan de ontwikkeling van kinderen.¹ Gebruik van kinderopvang wordt daarom in toenemende mate gezien als een *recht*, als een *recht op ontwikkeling* in de bijzondere context die de kinderopvang biedt. Met de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is ook de bijdrage van de kinderopvang aan de maatschappelijke opdracht gelijke ontwikkelingskansen voor alle kinderen te creëren op de voorgrond komen te staan. Inmiddels is voorschoolse educatie voor kinderen in achterstandssituaties voor veel kinderopvangorganisaties een belangrijke taak geworden, terwijl de buitenschoolse opvang meer en meer in beeld komt als een werksoort die kan bijdragen aan de bredere ontwikkeling van *alle* kinderen.² Samenwerking met andere sectoren, met name onderwijs en jeugdzorg, is aan de orde. Vooral in situaties met complexe maatschappelijke vraagstukken of gezinsproblematiek biedt integraal werken over de traditionele grenzen van sectoren heen nieuwe kansen.

Met al deze ontwikkelingen wordt het steeds belangrijker dat alle kinderen toegang hebben tot de kinderopvang. In het licht van de verbreding van de rol van de kinderopvang en het belang van toegankelijkheid voor alle kinderen, is door verschillende maatschappelijke partijen gepleit voor het invoeren van een basistoegangsrecht. De vraag is of het huidige stelsel met een mix van commerciële en niet-commerciële aanbieders³, van heel kleine tot heel grote organisaties, en met een nationaal wettelijk kwaliteitskader maar lokale kwaliteitsbewaking, klaar is voor de toekomst. De verschillende doelen die de kinderopvang in samenwerking met maatschappelijke partners moet dienen, leiden tot complexiteit in wet- en regelgeving en de wijze van financiering. Helderheid over die doelen, het achterliggende waardenkader ervan, en over de strategie die het beste gevolgd kan worden, zouden leidend moeten zijn bij hervorming van het stelsel.

Er zijn nieuwe uitdagingen op komst. Prognoses van de demografische ontwikkeling volgens verschillende scenario's maken aannemelijk dat Nederland cultureel meer divers zal worden.⁴

¹ Hol & Vaes (2012); SER (2016); Slot & Leseman (2018); Vandenbroeck (2012).

² Manifest Kinderopvang (2019): Veranker de unieke expertise van de kinderopvang (BK, BMK en BOInK); Leseman (2018), position paper voor de Tweede Kamer; Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang (2017).

³ Sommige informanten associëren het begrip commercieel met 'ongebreideld winstbejag' en herkennen zich daar niet in. In deze tekst wordt het woord commercieel, en ook 'for profit' als synoniem hiervan, op een neutrale manier gebruikt als verwijzend naar het winst oogmerk van een organisatie ten behoeve van eigenaren, investeringsmaatschappijen of aandeelhouders. Het is geen zwart-wit beeld. Kinderopvangorganisaties kunnen meer of minder sterk georiënteerd zijn op commercieel rendement, net zoals zij meer of minder op maatschappelijk rendement gericht kunnen zijn.

⁴ NIDI (2020); De Beer (2020).

De bevolking zal groeien, maar de omvang van de actieve beroepsbevolking zal relatief en absoluut dalen. De krapte op de arbeidsmarkt die hierdoor ontstaat, zal deels door immigratie vanuit landen van de Europese Unie en ook buiten de Unie, en deels door verschuiving van parttime naar fulltime werken moeten worden opgevangen. Volgens verschillende scenario's zal het aandeel individuen met een eerste of tweede generatie immigratieachtergrond oplopen van nu 24% tot 30 à 40% in 2050. Het beroep op de kinderopvang en het onderwijs om kinderen van immigranten te ondersteunen bij hun integratie en werkende ouders bij het combineren van werk en zorg zal toenemen. De bijdrage van kind- en jeugdvoorzieningen aan de overdracht van een gedeelde taal en cultuur, en een gedeeld wereldbeeld zal met groeiende culturele diversiteit belangrijker worden.

Deze maatschappelijke opdracht kan niet bij één sector worden belegd. Samenwerking tussen sectoren, allereerst tussen kinderopvang en onderwijs, maar ook samenwerking van deze sectoren met jeugdzorg, kind- en jeugdwerk, welzijnswerk en organisaties op het gebied van sport en cultuur, is nodig om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen van de nabije toekomst. Kortgeleden zijn er met het oog op deze toekomstige ontwikkelingen verschillende voorstellen gedaan die in de richting gaan van een herontwerp van onze kind- en jeugdvoorzieningen. Sommige van deze voorstellen houden een herverdeling van taken in tussen onderwijs en kinderopvang in geïntegreerde voorzieningen en een verschuiving van curatieve naar preventieve jeugdzorg binnen deze geïntegreerde voorzieningen.⁵

1.2 Vertrekpunten voor een waardenkader

Breed wordt onderschreven dat herziening van het stelsel van kinderopvang moet beginnen met een waardenkader voor de kinderopvang in het bijzonder en voor de kind- en jeugdvoorzieningen in bredere zin, zoals later in deze verkenning herhaaldelijk aan de orde komt. Daarbij moeten drie typen belangen zorgvuldig in balans worden gebracht: de belangen van het kind, de belangen van de ouders en de belangen van de samenleving.

Een eerste vertrekpunt kan ontleend worden aan internationale ook door Nederland onderschreven verdragen over universele kinderrechten.⁶ Deze verdragen stipuleren het recht van kinderen op brede ontwikkeling van hun potentieel, benadrukken de eigen actieve rol van kinderen in hun ontwikkeling, en definiëren kinderen als leden van de gemeenschap met recht op zeggenschap over hun omgeving. In internationale verdragen staat vaak het begrip *welbeing*, welbevinden, centraal. Naast *welbeing* wordt ook *wellbecoming* genoemd, verwijzend naar het toekomstige welbevinden.⁷ Toekomstig welbevinden staat voor de mogelijkheden om volwaardig, naar beste vermogen, als democratisch burger deel te nemen aan de samenleving en te delen in de collectieve welvaart. Idealiter liggen de twee vormen van welbevinden in elkaars verlengde en draagt het huidige welbevinden bij aan het toekomstige welbevinden.

In het denken over welbevinden is de aandacht verschoven van negatief geformuleerde objectieve indicatoren, zoals de *afwezigheid* van risico's voor de fysieke gezondheid en veiligheid, en de *afwezigheid* van psychologische stress, sociaal isolement en discriminatie, naar positief geformuleerde indicatoren waarin de subjectieve beleving van kinderen belangrijk is:

⁵ Platform Toekomst van de Arbeid, Kalfshoven e.a. (2020); overeenkomstige adviezen zijn opgesteld door de SER, het SCP, de WRR en de Onderwijsraad.

⁶ Zie bijvoorbeeld UNCRC (1989).

⁷ Ben-Arieh (2010); Moser et al. (2014).

het kind is gelukkig, ervaart liefde en ondersteuning, heeft positieve sociale relaties en voelt zich deel van de gemeenschap, neemt actief en betrokken deel aan activiteiten, kan mede door deze activiteiten en de ervaren ondersteuning daarbij vaardigheden ontwikkelen die recht doen aan zijn of haar potentieel, en wordt zodoende optimaal voorbereid op volwaardige deelname aan de samenleving.⁸

Een tweede vertrekpunt betreft de belangen van ouders en in het bijzonder moeders. Ouders moeten ondersteund worden bij het combineren van hun studie of werk met de opvoeding van hun kinderen. Het krijgen van kinderen mag de opleiding en beroepsloopbaan van vrouwen, en ook mannen, die een loopbaan ambiëren niet in de weg staan. Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de opvoeding, ontwikkeling en (normatieve, religieuze, levensbeschouwelijke) socialisatie van hun kinderen in de kinderopvang in goede handen is, want dit raakt aan grondrechten als de vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst en levensbeschouwing en bescherming van de privésfeer van het gezin.⁹ Dit vertrouwen is ook belangrijk om culturele en religieuze drempels voor deelname aan kinderopvang te verlagen, omdat culturele factoren grote invloed hebben op de keuze aan kinderopvang deel te nemen.¹⁰ Het stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de kinderopvang en aan de wijze waarop wordt omgegaan met verschillende culturele en levensbeschouwelijke perspectieven. Dit kan spanningen en dilemma's opleveren. Er kunnen ogenschijnlijk moeilijk overbrugbare verschillen in visie en aanpak bestaan, maar er is een groot belang mee gemoeid om deze verschillen in respectvolle dialoog te overbruggen en een gezamenlijk opvoedingskader te creëren.¹¹

Een derde vertrekpunt raakt aan de maatschappelijke rol van de kinderopvang in sociaal-cultureel en economisch perspectief. Investeren in kinderen is investeren in de toekomst van de economie, maar ook in maatschappelijke cohesie en verbinding tussen bevolkingsgroepen. De huidige samenleving vraagt om vaardigheden op een breed terrein: schoolse vaardigheden, vaardigheden om te blijven leren en ontwikkelen, vaardigheden om gedrag te reguleren en verstandige beslissingen te nemen, vermogen tot communiceren en samenwerken, meertaligheid, creativiteit en flexibiliteit.¹² De ontwikkeling van deze vaardigheden begint al vroeg en zowel het gezin als de kinderopvang dragen hieraan bij. In de voor- en vroegschoolse periode wordt een fundament gelegd waarop in het vervolgonderwijs wordt voortgebouwd. Een steviger fundament in de vroege kindertijd leidt tot een groter maatschappelijk rendement van latere investeringen in onderwijs en levenslang leren.¹³ Verwant hieraan, ook in relatie tot het tweede vertrekpunt, is het maatschappelijke belang om het gedeelde begrip van de wereld, de *common ground* van taal, ideeën, waarden en normen van de samenleving te versterken. Dit belang wordt groter naarmate de culturele, levensbeschouwelijke en linguïstische diversiteit toeneemt.

Het vierde vertrekpunt sluit hierop aan. De ongelijkheid in de samenleving naar sociaaleconomische en etnisch-culturele achtergrond neemt toe. Die ongelijkheid is meer dan in het verle-

⁸ Voor een uitwerking hiervan in concrete indicatoren van kwaliteit en welbevinden voor de kinderopvang op micro-, meso- en macroniveau, gebaseerd op integratie van diverse perspectieven, zie Moser e.a. (2016).

⁹ https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vggse082tlvh/titel_ii_vrijheden

¹⁰ Broekhuizen e.a. (2020); Kok e.a. (2020).

¹¹ De Winter (2012).

¹² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013).

¹³ Heckman (2020).

den gebaseerd op ongelijkheid tussen maatschappelijke groepen in verworven kennis, vaardigheden en attitudes. In negatieve zin zijn daarbij stressfactoren in het gezin en in positieve zin de aanwezigheid van educatief en cultureel kapitaal, het gezinsinkomen en de emotionele, educatieve en financiële investeringen die ouders op grond daarvan kunnen doen om de ontwikkeling van hun kinderen vóór en buiten de school te bevorderen, een steeds belangrijkere factor geworden.¹⁴ Voor een inclusieve samenleving met gelijke kansen is meer nodig dan ieder kind gelijke toegang te geven tot educatieve en culturele voorzieningen van gelijke kwaliteit (*equal opportunities* en *equal treatment*). Het moet ook mogelijk zijn te compenseren voor ongelijkheid in de leefsituatie van kinderen, opdat alle kinderen welbevinden ervaren en hun potentieel optimaal kunnen ontwikkelen (*equal outcomes* bij gelijk potentieel, *equitable treatment*).¹⁵ Voor *equitable treatment* moet het mogelijk zijn extra maatregelen te nemen om de toegankelijkheid voor kinderen in maatschappelijke achterstandssituaties daadwerkelijk te vergroten en extra kwaliteit te bieden die is afgestemd op hun ondersteuningsbehoeften. Dit vertrekpunt geldt ook voor kinderen en jeugdigen met speciale zorg- en ondersteuningsbehoeften op andere dan sociaaleconomische of etnisch-culturele gronden. Het sluit aan bij de breed gedragen wens om een inclusieve samenleving te ontwikkelen.

Het begrip *potentieel van het kind* in bovenstaande overwegingen is gemakkelijker opgeschreven dan verklaard. Het vraagt om een wetenschappelijk onderbouwde definitie die rekening houdt met de wisselwerking van aanleg en omgeving. Het vraagt ook om directe of indirecte indicatoren die beleidsmatig hanteerbaar en doelmatig zijn. Een uitwerking daarvan voert echter buiten het bestek van deze verkenning.¹⁶

1.3 IJkpunten bij stelselvernieuwing

Gelet op deze uitgangspunten, zijn er ijkpunten te definiëren waaraan het huidige stelsel en toekomstige veranderingen daarin met betrekking tot inrichting, financiering, toegankelijkheid en besturing, getoetst zouden kunnen worden. Mede gebaseerd op de gesprekken en discussies die in het kader van onderhavige verkenning zijn gevoerd, kunnen als voorlopige voorzet de volgende ijkpunten worden geformuleerd:

(1) Kinderopvang (en kind- en jeugdvoorzieningen in bredere zin) zouden onvoorwaardelijk toegankelijk moeten zijn voor alle kinderen, ongeacht hun sociaaleconomische en culturele achtergrond of bijzondere ondersteuningsbehoeften.

(2) De basiskwaliteit van deze voorzieningen zou voor alle kinderen op een hoog niveau moeten liggen naar gangbare maatstaven, zodanig dat kinderen in de kinderopvang welbevinden ervaren en hun potentieel in brede zin kunnen ontwikkelen.

¹⁴ Volgens Autor (2014), Heckman (2020) en Reardon (2011) zijn de hogere sociale klasse in de VS rijker geworden ten opzichte van de lagere sociale klasse, terwijl ouders uit de hogere klasse tegelijkertijd een groeiend aandeel van het relatief en absoluut toegenomen gezinsinkomen zijn gaan besteden aan kwalitatief hoogwaardige kinderopvang, privéonderwijs, buitenschools 'schaduw' onderwijs, en buitenschoolse culturele, creatieve en sportieve vorming. Deze ontwikkelingen tezamen vergroten de *skills gap*.

¹⁵ Dit is een van de conclusies van Heckman (2020) op basis van een vergelijking van het Deense en Amerikaanse onderwijsstelsel. Heckman constateert dat in een toegankelijk, publiek uitgevoerd vroeg beginnend onderwijsstelsel zoals in Denemarken de verschillen tussen bevolkingsgroepen in vaardigheden en daarmee samenhangende maatschappelijke positie niet wezenlijk kleiner zijn dan in de VS. Door verschillen in nationaal inkomensbeleid is de ongelijkheid naar inkomen in Denemarken overigens wel kleiner dan in de VS.

¹⁶ De discussie is onder andere gevoerd in het kader van de nieuwe onderwijsachterstandenindicator van het CBS, zie bijv. Posthumus e.a. (2019); Leseman (2019) heeft ten behoeve van het NRO programma Onderwijsachterstanden een literatuurreview uitgevoerd rond dit vraagstuk.

(3) Er zou een gedeeld ‘curriculum’ – een pedagogisch-didactisch raamwerk - van kennis, vaardigheden, waarden, normen en attitudes moeten worden voorgeleefd en overgedragen dat inclusief is, dus geen bevolkingsgroepen op voorhand uitsluit of vervreemdt, en dat past bij de sociaal-culturele en economische functie van de kinderopvang in het bijzonder en van de pedagogisch-educatieve kind- en jeugdvoorzieningen in het algemeen.

(4) Naast het gedeelde curriculum zou er de mogelijkheid moeten zijn om, *in harmonie met het gedeelde curriculum*, vorm en inhoud te geven aan eigen cultuur- of levensbeschouwing-specifieke socialisatie in de kinderopvang.

(5) Er zou compenserende, op de ontwikkelings- en ondersteuningsbehoeften afgestemde (extra) tijd en kwaliteit geboden moeten kunnen worden voor kinderen in achterstandssituaties of met speciale zorg- en ondersteuningsbehoeften.

1.4 Het pedagogisch-educatieve ecosysteem: een nuttig idee?

In het licht van deze uitgangspunten en ijkpunten moeten kinderopvangvoorzieningen worden gezien als deel van omvattende netwerken van voorzieningen die tezamen lokale of regionale *pedagogisch-educatieve ecosystemen* vormen. In een ideale situatie *leren* deze systemen en adapteren zij zich optimaal aan de lokale situatie. In een ideale situatie zijn deze systemen goed georganiseerd, toegankelijk en van hoge kwaliteit voor kinderen met verschillende achtergronden en vertrekpunten. Het begrip ecosysteem wordt gebruikt in technische sectoren waar verschillende typen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid in een regio intensief samenwerken ten behoeve van innovatie. Kinderopvang, onderwijs, jeugdzorg en jeugdwerk zijn te zien als deel van lokale en regionale ecosystemen die zorg dragen voor kinderen en kinderen ondersteunen in de ontwikkeling, en waarin professionalisering, innovatie en organisatieontwikkeling kunnen worden gewaarborgd ten dienste van publieke waarden.

1.5 Methodische verantwoording

Deze verkenning omvat verschillende componenten. Er heeft een deskundigenraadpleging plaatsgevonden, ook zijn er ouders geïnterviewd over hun ervaringen met kinderopvang, er is literatuuronderzoek verricht en er is mede op basis van dit literatuuronderzoek een vergelijking gemaakt van de kwaliteit van de kinderopvang in verschillende landen met verschillende stelsels, er zijn beschrijvingen van exemplarische goede praktijken gemaakt en er is op basis van bestaande data kwantitatief-empirisch onderzoek verricht.

Deskundigenraadpleging en validering

In de navolgende hoofdstukken worden de ervaringen, inzichten en toekomstvisies van 42 geraadpleegde experts weergegeven. De Hoofdstukken 2 tot en met 6 weerspiegelen de belangrijkste thema’s die uit de gesprekken naar voren kwamen. De gesprekken duurden ongeveer een uur per expert en werden gestructureerd door een zestal open vragen. Bij de gesprekken waren steeds twee onderzoekers betrokken. Beide onderzoekers hebben de gesprekken apart samengevat en de overeenstemming van de verslagen is gecontroleerd. De beschreven ervaringen, inzichten en visies van de experts zijn vervolgens thematisch geordend. Een eerste rapportage van deze verkennende studie is bediscussieerd tijdens twee online sessies met een deel van de experts en daarnaast 15 andere experts. De notulen van deze sessies en aanvullend nagezonden commentaar zijn verwerkt in de definitieve versie van deze verkenning. We hebben geprobeerd de ervaringen, meningen en visies van de geraadpleegde deskundigen en ouders zo goed mogelijk recht te doen, maar de verslaglegging en interpretaties zijn onze verantwoordelijkheid.

Bij de selectie van experts is gestreefd naar vertegenwoordiging van de verschillende belangengroepen in de kinderopvang: ondernemers met een maatschappelijke of meer commerciële oriëntatie, bestuurders van het publiek-private samenwerkingsverbanden van onderwijs en kinderopvang, belangengroepen van ouders en vertegenwoordigers van professionals. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met beleidsmakers op gemeentelijk, nationaal en Europees niveau, deskundigen op het gebied van ondernemingsrecht, en onderzoekers met een bestuurskundige, economische, onderwijskundige, pedagogische of sociologische achtergrond. Een overzicht van de geraadpleegde experts is te vinden in Bijlage 10.

Ouderinterviews

Er zijn gesprekken gevoerd met een gevarieerde groep van vijf ouders met verschillende achtergronden over hun ervaringen met ouderschapsverlof, kinderopvang en de afstemming kinderopvang-onderwijs. De gesprekken zijn thematisch geanalyseerd, samengevat en met kenmerkende citaten geïllustreerd in Hoofdstuk 7. Waar mogelijk zijn de ervaringen en visies van ouders in verband gebracht met gegevens uit onderzoek met grote representatieve steekproeven ouders. We hebben geprobeerd de ervaringen van de ouders recht te doen, maar de verslaglegging en interpretaties zijn opnieuw onze verantwoordelijkheid.

Literatuuronderzoek, landenvergelijking en praktijkbeschrijvingen

Gelijktijdig met de expertraadpleging is er ook literatuuronderzoek verricht dat mede werd gestuurd door thema's die in de gesprekken opkwamen. Het literatuuronderzoek heeft zich enerzijds gericht op recente beleidsstukken, adviezen en pleitnota's, anderzijds op de wetenschappelijke literatuur over internationaal vergelijkend kinderopvangonderzoek en onderwerpen als sociaal ondernemerschap, de sociale economie en modellen van governance. De literatuur is verwerkt in de Hoofdstukken 1 tot en met 6. Ter onderbouwing van de discussie over de relaties tussen stelselkenmerken en pedagogische kwaliteit, is een aparte landenvergelijking uitgevoerd op basis van beschikbaar internationaal onderzoek waarin dezelfde kwaliteitsinstrumenten zijn gebruikt als in Nederlands onderzoek, met name de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. Een verkorte versie van de bevindingen is opgenomen in Hoofdstuk 2. Een uitgebreide versie is te vinden in Bijlage 1. Verder zijn er beschrijvingen gemaakt van een aantal praktijkvoorbeelden ter illustratie van een thema. Korte versies zijn opgenomen als kaders in de hoofdtekst. Uitgebreidere versies van de praktijkbeschrijvingen zijn toegevoegd als bijlagen bij deze verkenning.

Secundaire analyses

Ten slotte zijn, ten dele als onderdeel van de verkenningsopdracht en ten dele in het kader van afgerond en lopend promotieonderzoek, secundaire analyses uitgevoerd van bestaande data met als leidende vraag hoe de kenmerken van het Nederlandse kinderopvangstelsel samenhangen met kenmerken van kinderopvangorganisaties, hun structuur, cultuur en beleid, en hoe deze organisatiekenmerken samenhangen met de toegankelijkheid en kwaliteit van de geboden kinderopvang. Gebruik is gemaakt van data die verzameld zijn in 2012 in het kader van het pre-COOL cohortonderzoek naar de kwaliteit en effecten van voor- en vroegschoolse opvang en educatie en van data die verzameld zijn in het kader van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) in de periode 2017-2019. Een samenvatting van de hoofdbevindingen van deze onderzoeken en een beschouwing daarover is opgenomen in Hoofdstuk 8.

2 Wenselijke herzieningen op stelselniveau

Dit hoofdstuk gaat in op het functioneren van het huidige stelsel en op wenselijke herzieningen op stelselniveau in het licht van de ijkpunten toegankelijkheid en kwaliteit. We vatten de visies van de geraadpleegde deskundigen samen, geven de belangrijkste discussiepunten weer en brengen die in verband met bevindingen in onderzoek.

2.1 Naar een basisvoorziening en basistoegangsrecht

De meningen over het huidige stelsel van kinderopvang dat sinds 2005 in deze vorm bestaat zijn verdeeld. Sommige informanten spreken hun tevredenheid uit en pleiten ervoor het huidige stelsel in grote lijnen te handhaven, met enkele noodzakelijke verbeteringen, waaronder met name vereenvoudiging van het systeem van toeslagen en vergroting van de toegankelijkheid voor groepen die nu vanwege de werk- of studiegebondenheid van de toeslag aangewezen zijn op subsidie van de gemeente of tussen wal en schip vallen. Zij wijzen erop dat in het huidige stelsel, met al zijn variëteit, ook kinderen die tot de doelgroep van voorschoolse educatie behoren, goed bereikt worden.

Anderen wijzen op een aantal kernproblemen van het huidige stelsel. Het stelsel is een lappendeken van verschillende typen opvang en verschillende typen aanbieders, het is een sector waarin veel kleine spelers actief zijn, het financieringsstelsel (kinderopvangtoeslag) beïnvloedt de keuzen van ouders en bevordert gebruik van informele opvang in laaginkomensgroepen, het maakt onderscheid tussen werkende en niet-werkende ouders dat niet meer past bij de brede ontwikkelfunctie die kinderopvang inmiddels heeft gekregen. Zorgen maakt men zich ook over de tarieven. Inmiddels hanteren veel aanbieders uurtarieven die boven, soms ver boven, de wettelijke normprijs liggen, terwijl het niet altijd duidelijk is waarom een hogere uurtarief wordt gevraagd. Dit gebeurt volgens recente analyses van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) met name in de buitenschoolse opvang en het werkt sociaal-selectief gebruik in de hand.¹⁷ Het stelsel voldoet op dit moment niet aan het ijkpunt van de toegankelijkheid voor alle kinderen.

Het huidige systeem van werk- of studiegebonden, inkomensafhankelijke toeslagen staat sinds de toeslagenaffaire onder druk. Het toeslagensysteem is ingewikkeld voor ouders, gevoelig voor fouten en voor fraude, het past niet bij de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt, en het past niet bij ontwikkelfunctie van de kinderopvang die maakt dat alle kinderen recht op kinderopvang zouden moeten hebben. Vereenvoudiging van het systeem (bijv. minder inkomensklassen) kan helpen om het makkelijker te maken voor ouders, maar biedt geen oplossing voor de problemen die met de flexibilisering van de arbeidsmarkt samenhangen. Directe financiering (via het kindcentrum of via de ouders), of gratis publiek gefinancierde kinderopvang zijn denkbaar als alternatieven, maar vraagt misschien wel om aanpassing van het huidige marktmodel om te voorkomen dat er publiek geld wegvloeit als winst naar aandeelhouders en private financieringsmaatschappijen.

¹⁷ Slot e.a. (2020); Kok e.a. (2020).

Gratis kinderopvang voor twee of meer dagen per week (respectievelijk voor twee of meer dagdelen per week in de buitenschoolse opvang) wordt echter om verschillende redenen een gevoelige kwestie genoemd waarvoor niet meteen breed draagvlak zal bestaan, bijvoorbeeld vanwege de kosten voor de overheid en de principiële visie dat ouders als belanghebbenden ook moeten bijdragen. Er zijn fiscale tussenvormen denkbaar, maar het voert buiten het bestek van deze verkenning om deze alternatieven uit te werken. Om redenen van politieke en financiële haalbaarheid zijn sommige informanten van mening dat het toegangsrecht beter in een inkomensafhankelijk en vereenvoudigd toeslagensysteem kan worden geregeld om snelheid in het gewenste veranderingsproces te houden.

De kinderopvangtoeslag

Het toeslagensysteem is de basis van *vraagfinanciering*. Het financieren van de vraag was het antwoord van de overheid op het systeem van aanbodfinanciering. Aanbodfinanciering door de overheid was gestrand in trage bureaucratie, terwijl vraagfinanciering de belofte inhield van een flexibele, gedifferentieerde markt als gevolg van het feit dat ouders zelf de middelen kregen om via de markt opvang naar eigen voorkeur te kiezen. Ouders krijgen sindsdien via de Belastingdienst een toeslag naar inkomen om hen van overheidswege alsnog te voorzien van kinderopvang naar behoefte, mits beide ouders werken of studeren en zelf ook financieel bijdragen (met aparte regelingen voor alleenstaande ouders). Zo is tripartite financiering ontstaan op basis van de vraag naar kinderopvang in plaats van gesubsidieerd aanbod. Marktwerking, vraagsturing en concurrentie bestond al in de kinderopvang, meer werd met de Wet Kinderopvang en de introductie van het toeslagensysteem in 2005 bekrachtigd. De kinderopvang kon zich daarna snel uitbreiden. Het toeslagensysteem ligt echter al zo'n tien jaar onder vuur.¹⁸ Er zijn verschillende nadelen gebleken. Ten eerste is sinds de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen in 2018 niet goed te verantwoorden waarom er onderscheid wordt gemaakt tussen voorzieningen voor kinderen van werkende en niet-werkende ouders. Ten tweede leidt de administratieve complexiteit van het systeem tot fouten. Het aanvragen van de toeslag is vooral foutgevoelig bij ouders die geen vast inkomen hebben, zoals zzp'ers en ouders met flexibele, tijdelijke of 0-uren contracten. Het toeslagensysteem lijkt vooral geschikt voor hoogopgeleide ouders met vaste banen en een stabiele gezinssituatie.

Veel informanten ondersteunen het idee van een basisontwikkelrecht, waaraan een *basistoegangsrecht* verbonden zou moeten worden. Het zou meer stabiliteit in de sector kunnen brengen en de durf om in kwaliteitsverbetering, professionalisering en innovatie te investeren kunnen vergroten, en het zou goed zijn voor kinderen en ouders. De brancheorganisaties Sociaal Werk Nederland, BK, BMK, ouderbelangenvereniging BOinK, Regiegroep Kindcentra 2020, de PO-Raad en VNG hebben recent gepleit voor een basistoegangsrecht van twee dagen onder verwijzing naar de pedagogische functie van de kinderopvang en de rol van kinderopvang bij het creëren van gelijke ontwikkelingskansen.¹⁹ Verschillende politieke partijen pleiten in hun partijprogramma's voor een universeel toegangsrecht vanaf tweeënehalf jaar of eerder, voor twee tot vier dagen per week.²⁰

Over de vraag voor hoeveel uur per week dit toegangsrecht zou moeten gelden (waarbij onderscheid wordt gemaakt naar voorschoolse en buitenschoolse opvang), lopen de meningen

¹⁸ <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2020/02/13/overzicht-15-jaar-bevindingen-werking-toeslagenstelsel>; <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/advies-luidt-einde-van-kinderopvangtoeslag-in~b477a225/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>; zie ook Hoofdstuk 7 van dit rapport, voor de ervaringen van ouders.

¹⁹ Pleitnotitie voor 16 uur toegangsrecht voor kinderen van 0 tot 4 jaar opgesteld door Sociaal Werk Nederland, BK, BMK, BOinK, PO-Raad, VNG, Regiegroep Kindcentra 2020 (2020); het pleidooi sluit aan bij het eerdere advies van de SER (2016).

²⁰ CDA, D66, Groenlinks, PvdA, SP.

uiteen en ook over de vraag of er niet toch een vorm van inkomensafhankelijkheid ingebouwd zou moeten worden. Gratis kinderopvang voor twee of meer dagen per week is kostbaar op maatschappelijke schaal en het kan tot gevolg hebben dat er een uitruil ontstaat tussen toegankelijkheid en kwaliteit als er geen aanvullende middelen beschikbaar komen. Gratis kinderopvang voor meer dan twee dagen per week kan ongewenste herverdelingseffecten hebben. Groepen met een laag inkomen of onregelmatig werk en eenverdienersgezinnen zullen voorsnog niet massaal van een ruim toegangsrecht gebruik maken, zoals door het Sociaal Cultureel Planbureau is gedocumenteerd.²¹ Er zullen groepen blijven die om principiële redenen geen gebruik van kinderopvang maken. De hogere inkomensgroepen zullen bij een ruim toegangsrecht een groter deel van de opvang die zij nu zelf betalen door de overheid vergoed krijgen. Ongewenste herverdelingseffecten als gevolg van het introduceren van een gratis of inkomensafhankelijk toegangsrecht blijken ook uit onderzoek in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.²² Er is ook een strategische overweging. Gratis kinderopvang voor twee of meer dagen per week zou op dit moment volgens sommige informanten onvoldoende draagvlak vinden in de politiek en daarom een obstakel kunnen zijn voor geleidelijke stelselverandering. Buiten een algemeen toegangsrecht met gratis of inkomensafhankelijke directe financiering, zou voor de behoefte aan aanvullende opvang een vereenvoudigd toeslagensysteem in stand gehouden kunnen worden, menen verschillende informanten.

Opgemerkt wordt dat als er een toegangsrecht komt voor meer dan twee dagen voorschools en meer dan twee dagdelen naschools, er eigenlijk een *gebruiksplicht* nodig zou zijn om ongewenste herverdelingseffecten tegen te gaan, maar betwijfeld wordt of zo'n plicht politiek en maatschappelijk haalbaar is. Anderzijds wordt opgemerkt dat vrijwel alle kinderen vanaf 4 jaar vijf dagen naar het basisonderwijs gaan zonder dat er al een leerplicht geldt. Gebruik van basisonderwijs berust echter op een traditie van vele decennia. Basisonderwijs geldt bovendien voor kinderen vanaf 4 jaar en ouders maken wellicht andere afwegingen wanneer het gaat om jongere kinderen.²³

Een vraag is ook wat vanuit het perspectief van het kind optimaal is, waarbij betwijfeld kan worden of op heel jonge leeftijd, vanaf kort na de geboorte, vier dagen aanbieden optimaal is.²⁴ In dit verband bepleiten verschillende informanten om naar Scandinavisch model het ouderschapsverlof in het eerste levensjaar van het kind te verruimen en pas vanaf 1 jaar toegangsrecht tot kinderopvang te realiseren. Sommige informanten pleiten voor een toegangsrecht vanaf 6 maanden als stip op de horizon, met verruiming van het ouderschapsverlof voor de periode van 0 tot 6 maanden. Ook ouders zijn voor verruiming van het ouderschapsverlof.²⁵

²¹ Volgens Roeters & Bucx (2018: p. 101) is gebruik van twee dagen kinderopvang, respectievelijk 8 à 10 uur buitenschoolse opvang per week, op dit moment de modale voorkeur van ouders; zie ook Hoofdstuk 7; ook het onderzoek van Kok e.a. (2020) bevestigt dit beeld.

²² Voor het Verenigd Koninkrijk: Blanden e.a. (2016); voor Duitsland: Cornelissen et al. (2018); voor een discussie over herverdelingseffecten in het Vlaamse en Zweedse kinderopvangstelsel, zie Pavolini & Van Lancker (2018) en Van Lancker & Ghysels (2012); Van Huizen & Plantenga (2016) onderzochten de effecten van naoorlogse investeringen in de capaciteit en kwaliteit van kinderopvang in een aantal OECD landen op de PISA-scores van 15-jarigen en concluderen dat de opbrengsten van deze investeringen vooral terecht zijn gekomen bij kinderen van hoger-opgeleiden omdat deze het meest gebruik hebben gemaakt voor uitbreiding van de kinderopvang.

²³ Zie bijvoorbeeld de Emancipatiemonitor (2018): een meerderheid van de moeders van jonge kinderen vindt meer dan drie dagen werken niet ideaal.

²⁴ Vandell e.a. (2010); Datta Gupta & Simonsen (2010).

²⁵ Zie Hoofdstuk 7 van dit rapport.

Bedacht moet worden dat ouderschapsverlof voor sommige ouders lastig te realiseren is, bijvoorbeeld als zij nog studeren of zelfstandige zijn. Voor hen zou dan een aparte regeling getroffen moeten worden.

2.2 Naar een algemene voorziening: gevarieerd, integraal of uniform

Verschillende informanten pleiten voor een algemeen toegankelijke *universele* en *integrale* voorziening, een stelsel van bijvoorbeeld Integrale Kindcentra (IKC's) voor 0 tot 13 of 2 tot 13 jaar, dat in samenwerking met of binnen het onderwijs zou moeten worden ontwikkeld. Het zou een heel nieuw type voorziening kunnen worden met onderwijs en opvang bestuurlijk geïntegreerd als een nieuwe entiteit.²⁶ Verwant hieraan is het pleidooi om te komen tot een basisvoorziening die voor ongeveer 80% van de kinderen geldt (met twee tot vier dagen toegangsrecht) met daarnaast wijkgebonden extra voorzieningen voor specifieke doelgroepen. Een vergelijking wordt gemaakt met de integratie van kleuteronderwijs en lager onderwijs in 1985 in één nieuwe voorziening, de basisschool. Hoewel deze integratie destijds veel stof deed opwaaien en er nog steeds twijfel is of het speelse leren van de kleuterschool niet te veel onder druk is komen te staan door de samenvoeging, heeft deze integratie volgens sommige informanten rust en helderheid gebracht voor de kinderen en ouders.

Anderen plaatsen kanttekeningen bij het idee van een basisvoorziening zoals het IKC, en zien een dergelijke invulling van een basisvoorziening als een te sterk geïnstitutionaliseerd *uniform* aanbod. Een gevarieerd stelsel geeft meer keuzevrijheid, kan beter differentiëren naar vraag en maatwerk bieden.²⁷ In dit verband wordt ook gewezen op de toegenomen diversiteit van de samenleving naar cultuur en religie en de verschillende voorkeuren van ouders. Betere afstemming op deze diversiteit zal de deelname van groepen in achterstandssituaties bevorderen, want er zijn ook culturele en levensbeschouwelijke barrières als ouders niet het aanbod kunnen vinden dat past bij hun voorkeuren en levensbeschouwelijke socialisatiedoelen.²⁸ Ook wordt opgemerkt dat in een IKC van 0 tot 13 of 2 tot 13 jaar kinderen wel een erg groot deel van hun jonge leven in hetzelfde instituut verblijven met steeds dezelfde groep kinderen. De basisgedachte van het IKC-concept, namelijk betere afstemming en integratie van opvang, onderwijs en zorg, zou ook in lokale netwerken kunnen worden gerealiseerd. Niet de organisatiestructuur, maar de samenwerking staat dan centraal. Toch is er ook twijfel aan het diversiteitsargument. Volgens sommige informanten zijn er geen duidelijke verschillen tussen ouders in wat ze verwachten van de kinderopvang, althans onderzoek in Vlaanderen suggereert dit.²⁹ Een gevarieerd stelsel is bovendien een complex en gefragmenteerd stelsel waar ouders misschien moeilijk hun weg in vinden. Er is bovendien een risico van segregatie als steeds vanuit het idee van bijzondere doelgroepen wordt gewerkt.

De term *uniform* wordt verschillend geïnterpreteerd. Er kan uniformiteit zijn wat betreft de toegankelijkheid van de voorzieningen, de publieke opdracht, het wettelijk kwaliteitskader, het aanbod, de financieringswijze of de uitvoering. Sommige informanten pleiten voor een *volledig uniform* stelsel, met volledige toegankelijkheid voor alle kinderen, uniforme kwaliteit, een overeenkomstig aanbod en curriculum, één type financiering met volledige bekostiging

²⁶ Zie bijvoorbeeld Van Rozendaal e.a. (2015).

²⁷ De behoefte aan flexibiliteit en maatwerk in de kinderopvang is een belangrijk thema in de interviews met ouders, zie Hoofdstuk 7 van dit rapport.

²⁸ Zie bijv. Broekhuizen e.a. (2020).

²⁹ Michel Vandenbroeck (Universiteit Gent), persoonlijke mededeling, oktober 2020

uit publieke middelen en uitvoering door één type organisaties, zoals het geval is in het onderwijs, de verschillende pedagogische concepten in het onderwijs daargelaten. Anderen pleiten voor een beperktere invulling en pleiten voor uniforme toegankelijkheid en kwaliteit, maar met zowel publieke als private financiering, uitvoering door een mix van verschillende typen organisaties, en variatie in het aanbod. Een verbindend nationaal waardenkader is dan nodig om gelijke toegankelijkheid en gelijkwaardige kwaliteit te realiseren.

Er is brede consensus dat de toegankelijkheid van kinderopvang voor kinderen uit maatschappelijke achterstandssituaties een belangrijk ijkpunt is bij stelselwijziging. Volgens sommigen wordt dit doel gerealiseerd als er een algemeen toegankelijke integrale kindvoorziening komt met een universeel toegangsrecht. Anderen wijzen erop dat de recente verruiming van de toeslagregeling en de harmonisatie van kinderopvang en peuteropvang niet tot grotere deelname van deze groepen aan kinderopvang heeft geleid, en mogelijk zelfs afhaken van ouders in de hand heeft gewerkt vanwege de ingewikkeldheid van de toeslagregeling, terwijl de wijkgebonden doelgroepgerichte peuteropvang met gemeentelijke subsidies wel relatief succesvol is in het bereiken van deze groepen. Volgens informanten is niet het verschil in kosten voor ouders dat hierbij de doorslag geeft, want ook in de kinderopvang betalen de laagste inkomensgroepen nu al bijna niets zelf, maar zou het wijzen op een voorkeur voor halve dag peuteropvang in de wijk die ook kan samenhangen met het imago dat peuteropvang beter voorbereidt op school. Ook zijn er aanwijzingen dat strategieën van actief werven van ouders vanuit een maatschappelijke missie het relatieve succes van de wijkgebonden kinder- en peuteropvang kan verklaren.³⁰

Het basisontwikkelrecht voor alle kinderen en het daarmee verbonden universele basistoegangsrecht van welke omvang ook, brengt met zich mee dat het aandeel publieke financiering van de kinderopvang verder zal toenemen (nu 60 à 70%). Dit zou ook in moeten houden dat de aanbieders van kinderopvang een grotere verantwoordelijkheid krijgen om toegankelijk te zijn voor alle kinderen. Sommige informanten stellen dat commerciële kinderopvangorganisaties met winstoogmerk door hogere uurtarieven te vragen en zich te vestigen in bepaalde wijken en regio's gunstigere marktsegmenten selecteren, waar niet-commerciële aanbieders zonder winstoogmerk verantwoordelijkheid (moeten) nemen voor wijken en regio's met minder koopkracht. Informanten uit de meer commercieel-georiënteerde sector bestrijden dat dit een algemene trend zou zijn en wijzen erop dat zowel kleine als grote commerciële aanbieders ook gevestigd zijn in minder welvarende wijken en regio's, en uitdrukkelijk hun verantwoordelijkheid nemen om toegankelijk te zijn voor kinderen uit alle lagen van de bevolking. Zo bieden deze organisaties ook voorschoolse educatie (VE) aan. Uit analyses van de LKK-gegevens kan afgeleid worden dat een commerciële oriëntatie kan samengaan met maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen zoals hierboven bedoeld, maar dat dit niet bij alle commercieel georiënteerde kinderopvangaanbieders het geval is.³¹

Sommige informanten pleiten ervoor om bij invoering van een basistoegangsrecht de wettelijke uurprijs een sterkere normerende werking te geven. Die wettelijke uurprijs moet dan wel realistisch zijn en recht doen aan de werkelijke kosten die gemaakt moeten worden om de verlangde kwaliteit te kunnen bieden. Er zou, bijvoorbeeld, meer ruimte ingebouwd moeten worden voor overleg over kinderen, professionalisering en het onderhouden van contacten

³⁰ Van der Werf e.a. (2020, 2021); zie Hoofdstuk 8 van dit rapport.

³¹ Zie Hoofdstuk 8.

met ouders en ketenpartners. In dit verband wordt door sommige informanten ook gepleit voor een *gedifferentieerde uurprijs* die recht doet aan het feit dat kinderen met speciale zorgbehoeften of met ontwikkelingsachterstanden meer kosten. In de gemeentelijke VE-subsidie-regelingen is hiervan in feite al sprake. Daar zou tegenover moeten staan dat aanbieders zich verbinden aan de verantwoordelijkheid om alle kinderen op een passende manier op te vangen en een plaatsingsgarantie te geven. Op deze manier kan beter recht gedaan worden aan de keuzevrijheid van ouders, zoals die ook in het onderwijs bestaat.

2.3 Een publiek, semipubliek of publiek-aangestuurd hybride stelsel?

De kinderopvang in Nederland is anno 2020 te karakteriseren als een *hybride stelsel onder publieke verantwoordelijkheid*. Er is publieke financiering maar ook een groot aandeel private financiering (bedrijfsleven en vooral ouders). De uitvoering gebeurt door private aanbieders met een variërende balans tussen een commerciële en maatschappelijke missie. Vanwege het grote aandeel publieke financiering dat met de invoering van een basistoegangsrecht nog groter zal worden, komt de vraag op of het huidige stelsel met een groot aandeel meer commercieel georiënteerde uitvoerders gehandhaafd kan worden. Informanten maken onderscheid tussen publiek *gefinancierd* en publiek *uitgevoerd*. Het een impliceert niet noodzakelijkerwijs het ander. Het onderwijs in Nederland, bijvoorbeeld, wordt publiek gefinancierd en publiek aangestuurd door nationale wet- en regelgeving, maar door private partijen zonder winstoogmerk uitgevoerd (de schoolbesturen voor bijzonder en openbaar onderwijs). Dit zou als een *semipubliek* stelsel kunnen worden gezien. Bij publieke of semipublieke uitvoering van kinderopvang en vroege educatie kan het gaan om een nationaal stelsel (zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, met een toegangsrecht vanaf twee jaar tot de *école maternelle*) of een decentraal stelsel waarbij de verantwoordelijkheid op gemeentelijk niveau ligt (bijvoorbeeld Denemarken en Zweden, met een toegangsrecht vanaf 1 jaar).

De termen *publiek* en *privaat* zijn minder eenduidig als zij lijken en het onderscheid tussen kinderopvang en onderwijs is in dit opzicht evenmin eenduidig. Kinderopvang en onderwijs worden beide substantieel vanuit publieke middelen gefinancierd en beide zijn aan publieke verantwoording onderhevig. Kinderopvang en onderwijs worden in Nederland beide door private organisaties uitgevoerd. Een belangrijk verschil tussen beide sectoren betreft de typen organisaties die met de uitvoering zijn belast. In de kinderopvang zijn het ondernemers met een variërende balans tussen commerciële en maatschappelijke doelen die werken in een competitieve markt met minder zekere financiering. In het onderwijs gaat het om scholen en schoolbesturen die weliswaar concurreren om leerlingen, maar relatief stabiele lump sum financiering kennen en geen winstoogmerk hebben. Een ander belangrijk verschil betreft de wet- en regelgeving en de kwaliteitsbewaking. In de kinderopvang wordt een basisniveau van (structurele) kwaliteit wettelijk geregeld, maar is er veel vrijheid voor organisaties om invulling te geven aan de dagelijkse pedagogische praktijk. In het onderwijs garandeert de grondwet de vrijheid van onderwijs en wordt het onderwijsstelsel als gevolg daarvan gekenmerkt door een grote mate van autonomie van de schoolbesturen, maar tegelijkertijd is er centrale sturing via gedetailleerde wet- en regelgeving van de leerstofdomeinen en kerndoelen, het aantal onderwijsuren, het schoolplan, de schoolgids, en andere kenmerken. In het onderwijs gelden ook regelingen ten aanzien van de structurele basiskwaliteit zoals klasgrootte, leerkracht-leerlingratio, veiligheid en gezondheid, maar deze regelingen zijn minder gedetailleerd en geven veel meer beleidsruimte aan schoolleiders om binnen de globale richtlijnen naar eigen inzicht bijvoorbeeld het aantal leerlingen per klas te bepalen.

De meningen over de vraag of de kinderopvang bij een toenemend aandeel publieke financiering niet beter volledig publiek of op zijn minst alleen door non-profit partijen kan worden uitgevoerd, lopen uiteen. Informanten wijzen op slechte ervaringen met diepgaande privatisering en vermarkting van voorheen publieke of semipublieke kinderopvang in landen als Australië, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, waar de kwaliteit en toegankelijkheid door liberale hervormingen aanvankelijk daalde en stevige correcties nodig maakte, zoals uitvoerig in de onderzoeksliteratuur is beschreven.³² Die correcties betreffen onder andere sterkere wettelijke regulering van de structurele basiskwaliteit, de introductie van nationale curriculum richtlijnen, en systemen om de kwaliteit van aanbieders voor ouders inzichtelijk te maken. Ook in Nederland daalde de kwaliteit van de kinderopvang in de periode 2000-2008 rond de wettelijke bekrachtiging van vraagsturing en marktwerking, maar deze kwaliteitsdaling wordt vooral geweten aan de expansie van het stelsel en tekorten aan gekwalificeerd personeel. Sinds 2008 toont de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland echter een stijgende lijn.³³

In internationaal onderzoek wordt op basis van een landenvergelijking een overeenkomstige conclusie getrokken.³⁴ In systemen die meer geïntegreerd zijn (opvang en educatie van 0 tot en met 6 of 1 tot en met 6 jaar in één stelsel), publiek of semipubliek uitgevoerd en ondergebracht in de onderwijssector, is de toegankelijkheid in het algemeen groter vanwege een universeel gebruiksrecht, zijn de voorzieningen betaalbaarder, is het gebruik van de voorzieningen door groepen in achterstandssituaties groter, zijn de arbeidsvoorwaarden voor medewerkers beter, is het opleidingsniveau van medewerkers hoger en is er meer nadruk op ontwikkeling en leren zonder dat er sprake is van verschooling. Een kanttekening is dat de pedagogische kwaliteit niet is meegenomen in deze vergelijking. Een andere kanttekening is dat de genoemde voordelen misschien minder met stelselkenmerken als wel met de publieke uitgaven aan vroege opvang en educatie te maken hebben.

Alles wegend, is de conclusie van verschillende informanten dat publieke stelsels met publiek of door private non-profit partijen uitgevoerde diensten uiteindelijk betere garanties bieden voor het realiseren van belangrijke maatschappelijke doelen zoals kansengelijkheid, emancipatie, inclusie en sociaal-culturele cohesie. Toegroeien naar een publiek stelsel met hoofdzakelijk publieke of semipublieke uitvoering (als in het onderwijs) wordt door verschillende informanten gezien als een stip op de horizon. In een eerder stadium was privatisering en marktwerking goed verdedigbaar, maar met de veranderende functie van de kinderopvang zou ook het stelsel moeten veranderen in de richting van een meer volledig publiek stelsel. Op de weg daar naartoe vanuit het huidige stelsel, moet de overheid volgens informanten een sterkere, meer op maatschappelijke waarden sturende rol op zich nemen.

Andere informanten wijzen erop dat een publiek stelsel met hoofdzakelijke publieke of private non-profit uitvoering misschien wel grotere toegankelijkheid, maar niet vanzelfsprekend betere kwaliteit en grotere kansengelijkheid oplevert. Dit beeld wordt ondersteund door een

³² Voor Australië: Brennan (2016); voor Duitsland: Mierendorff e.a. (2018); voor het Verenigd Koninkrijk: Lloyd & Penn (2012); voor Nederland: Akgündüz & Plantenga (2014); Noailly & Visser (2009); zie echter Van Lancker (2018) voor een meer genuanceerd beeld: op basis van een analyse van EU-SILC data over een groot aantal Europese landen, concludeert Van Lancker dat er geen eenduidige relatie is tussen marktwerking en vraagsturing enerzijds en de toegankelijkheid en het gebruik van de kinderopvang door achterstandsgroepen anderzijds; bijkomende overheidsregulering zoals inkomensafhankelijke subsidiëring van het gebruik en doelgroepgerichte maatregelen kunnen sociale ongelijkheid in gebruik terugdringen.

³³ Slot e.a. (2019).

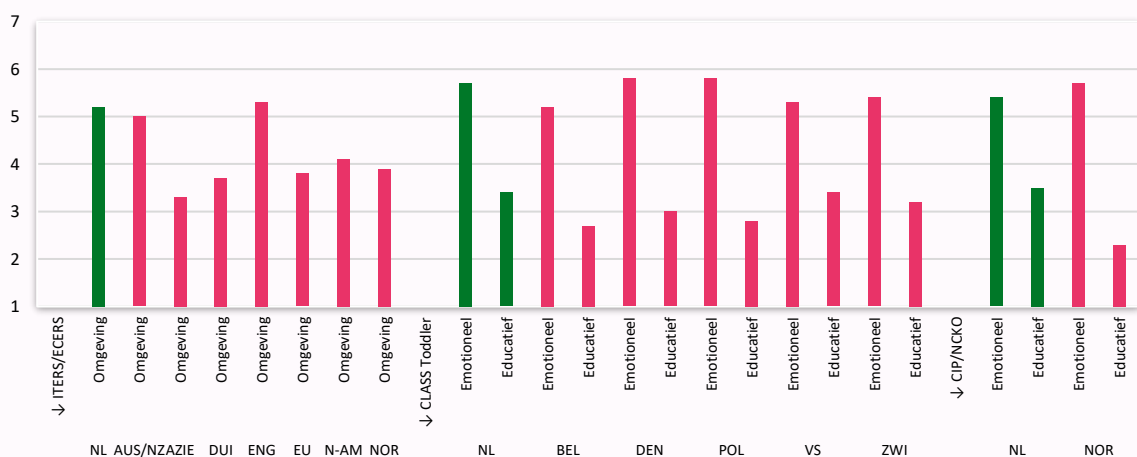
³⁴ Zie Kaga e.a. (2010); OECD (2006); zie voor een soortgelijke discussie in het Verenigd Koninkrijk, Lloyd (2020).

vergelijking van de kinderopvangkwaliteit in landen met stelsels die variëren naar de mate van publieke sturing en uitvoering. Ook de nog schaarse onderzoeksgegevens uit landen met overwegend (semi)publieke stelsels, zoals Denemarken en Noorwegen, over de mate waarin gebruik van kinderopvang vroege ontwikkelingsachterstanden naar herkomst kan verkleinen, laten geen overwegend voordeel zien van publieke of semipublieke (door non-profit partijen uitgevoerde) stelsels boven geprivatiseerde hybride stelsels (zie inzet *Landenvergelijking*).³⁵

Landenvergelijking

De kwaliteit van de kinderopvang en voorschoolse educatie wordt in verschillende landen met deels dezelfde instrumenten gevolgd als in de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang.³⁶ Dit maakt vergelijking tussen landen mogelijk met verschillende stelsels, variërend van meer publiek aangestuurd en uitgevoerd (Denemarken, Noorwegen, Polen), publiek aangestuurd maar overwegend non-profit uitgevoerd (België, Portugal) tot vergaand geprivatiseerd en geliberaliseerd (Australië, Engeland/Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten). In onderstaande grafiek zijn de gemiddelde scores op de verschillende observatie-instrumenten weergegeven naar land of cluster van landen.

Figuur 1: Geobserveerde kwaliteit van de kinderopvang en voorschoolse educatie in verschillende landen op basis van de ITERS/ECERS (links), de CLASS (midden) en CIP (rechts).



NL=Nederland (LKK-onderzoek); AUS/NZ=Australië (verschillende onderzoeken) en Nieuw-Zeeland (één onderzoek); BEL=België/Vlaanderen; DEN=Denemarken; DUI=Duitsland; EU=cluster van Europese landen, waaronder Duitsland, Nederland (NCKO-onderzoeken uit het verleden), Zweden; N-AM=Verenigde Staten (verschillende onderzoeken), Canada; NOR=Noorwegen (verschillende onderzoeken); POL=Polen; ZWI=Zwitserland.

De internationale vergelijking laat zien dat de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland (groene staafjes) in internationaal perspectief goed is. De vergelijking laat ook zien dat de verschillen in stelsels niet systematisch met hogere of lagere kwaliteit samenhangen. De overwegend publieke of semipublieke stelsels van Denemarken en Noorwegen zijn niet over de hele linie beter dan de geprivatiseerde stelsels in andere landen volgens de verschillende kwaliteitsinstrumenten. Een uitgebreidere beschrijving van landenverschillen, met informatie over de steekproeven waarop de gegevens zijn gebaseerd, is te vinden in Bijlage 1.

³⁵ Voor Denemarken: Bleses et al. (2018); voor Noorwegen: Zachrisson & Ribeira (2018); voor een analyse van compenserende effecten van het hybride Britse systeem van vroege opvang en educatie, zie Passaretta & Skopek (2018); voor een overzicht en kritische bespreking van deze onderzoeken, zie Leseman & Slot (2020).

³⁶ Dit betreft de ITERS/ECERS (omgevingskwaliteit), de CLASS (emotionele en educatieve proceskwaliteit) en de CIP/NCKO - schalen (emotionele en educatieve interactievaardigheden; alleen Nederland en Noorwegen).

2.4 Hybriditeit: meer efficiëntie, afstemming op de vraag en vernieuwing?

Publieke stelsels zijn minder kostenefficiënt, volgens verschillende informanten. De stabiele financiering maakt dat prikkels voor productverbetering en de ontwikkeling van nieuwe, voor de samenleving nuttige producten ontbreken. Een publiek stelsel wordt gezien als minder flexibel. Het aanbod is vaak uniform, bijvoorbeeld vroeg beginnend kleuteronderwijs naar het model van de basisschool (Frankrijk, Vlaanderen, en ook Nederland voor kinderen vanaf 4 jaar) of meerdaagse hele dagopvang in gemeentelijke centra (bijvoorbeeld Denemarken, Noord-Italië, Zweden). In het onderwijs bestaan weliswaar verschillende pedagogische concepten, maar door nationale wet- en regelgeving, en nationaal vastgestelde kerndoelen, leerlijnen en eindtermen is het aanbod van buitenaf beschouwd toch tamelijk uniform in het overgrote deel van de scholen. Grondige vernieuwing binnen een publiek stelsel, zoals in het Nederlandse onderwijs bijvoorbeeld de vernieuwing van het curriculum³⁷ of het toewerken naar hele dagarrangementen, verloopt soms traag en stuit vaak op bureaucratische barrières die samenhangen met de centrale publieke aansturing enerzijds, maar ook met gebrek aan ondernemerschap bij scholen en schoolbesturen anderzijds. Dit beeld wordt bevestigd in recent onderzoek.³⁸ Vernieuwing binnen het onderwijs is na de rapportage van de Commissie Dijsselbloem in 2008 over de mislukte invoering van het Studiehuis in het voortgezet onderwijs, ingewikkelder geworden.

Een publiek stelsel kan dus leiden tot geringere innovatie, beperking van de keuzemogelijkheden voor ouders en minder optimale afstemming op de variërende vraag. Een stelsel waarin andere investeerders naast de overheid worden toegelaten, geeft meer ruimte voor vernieuwing volgens informanten, bijvoorbeeld voor het opzetten van Integrale Kindcentra wat soms om forse investeringen vraagt. Er zouden volgens informanten dan wel eisen aan de investeerders moeten worden gesteld. Maatschappelijk verantwoord of non-profit maatschappelijk ondernemerschap zou moeten worden gestimuleerd en publiek-private samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang in wet- en regelgeving gefaciliteerd.

Verschillende informanten beschouwen het huidige hybride stelsel als één geheel, als één complex systeem, en zien dat de huidige hybriditeit gepaard gaat met een positieve dynamiek juist doordat er verschillende typen organisaties binnen het stelsel opereren. Informanten trekken dit door naar het hele pedagogisch-educatieve ecosysteem van opvang, onderwijs en zorg voor kinderen en jeugdigen, en stellen dat hybriditeit binnen dit omvattende systeem het mogelijk maakt om met regels, gerichte subsidies en andere prikkels, en het faciliteren van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap, de werking van het systeem als geheel te verbeteren. Hybriditeit geeft ruimte voor de toetreding van innovatieve organisaties tot de markt, bevordert netwerkvorming van verschillende typen organisaties die elkaar vanuit hun eigen expertise kunnen versterken en maakt het ook mogelijk dat nieuwe vormen van ondernemerschap zoals burgercoöperatieven de markt kunnen betreden.³⁹ Er zijn ook kanttekenin-

³⁷ Zie bijvoorbeeld: www.curriculum.nu

³⁸ Zie Bisschop & Imandt (2015). Overigens constateert de Inspectie van het Onderwijs (2019) in de jaarlijkse Staat van het Onderwijs dat het aandeel scholen met bijzondere onderwijsconcepten groeit, al betreft dit vooral het voortgezet onderwijs. Veel scholen experimenteren met extra aanbod en maatwerk voor bijzondere groepen leerlingen (bijv. hoogbegaafden). Over de kwaliteit en effectiviteit van deze vernieuwingen is weinig bekend.

³⁹ Voor een kritisch-constructieve beschouwing over het hybride onderwijsstelsel, de risico's maar ook de positieve dynamiek daarin in het Verenigd Koninkrijk, zie Ball (2009, 2010); voor een soortgelijke beschrijving van het kinderopvangstelsel in Australië, zie Robinson (2016).

gen: hybriditeit in de sectoren woningcorporaties en gezondheidszorg is geen onverdeeld succes gebleken volgens informanten. Een waardenkader en wet- en regelgeving zijn in een hybride stelsel nodig om ontsporing te voorkomen. Veel hangt af van hoe de overheid de hybriditeit binnen een stelsel regisseert.

Veel van de kritiek op het huidige hybride stelsel komt op dezelfde punten neer: het leidt tot een versnipperd stelsel, een lappendeken waarin de vorming van een meer universeel, integraal en uniform aanbod lastig te realiseren is, het trekt kleine aanbieders en aanbieders die niet de gewenste kwaliteit kunnen leveren, niet in pedagogisch opzicht en ook niet wat betreft bedrijfsvoering, volgens sommige informanten. Anderen brengen daar tegenin dat het aanbod van kleinschalige organisaties in de kinderopvang door ouders wordt gewaardeerd. Erkend wordt dat kleinschaligheid belemmerend kan zijn voor kwaliteitsverbetering en professionalisering vanwege de hoge overheadkosten, maar dit probleem zou door onderlinge samenwerking en netwerkvorming kunnen worden ondervangen. In Amsterdam hebben de kleinere ondernemers in de kinderopvang een netwerk gevormd om de krachten ten behoeve van innovatie en professionalisering te bundelen en een sterkere positie tegenover de lokale overheid in te kunnen nemen. In Den Haag is er een platform van alle kinderopvangorganisaties om gezamenlijk dergelijke problemen aan te pakken. Gemeenten zouden netwerkvorming van kleinere aanbieders kunnen stimuleren en ook de brancheorganisaties zouden die rol kunnen vervullen.

Er wordt ook gesproken van oneerlijke concurrentie binnen het hybride stelsel tussen de meer commerciële en de meer maatschappelijke ondernemers in relatie tot eerdergenoemde punten als het selecteren van profijtelijke marktsegmenten tegenover het verantwoordelijkheid nemen voor lokale problemen en achterstandsgroepen. Ook wordt gewezen op kinderen met extra zorgbehoeften die moeilijkheden ondervinden om een plaats naar keuze te vinden in de kinderopvang.⁴⁰ Andere informanten bestrijden dat dit een algemene tendens zou zijn en wijzen erop dat de meer commercieel gerichte aanbieders van kinderopvang wel degelijk hun verantwoordelijkheid nemen, ook vestigingen hebben in minder welvarende wijken en regio's, en volop meedoen met de voorschoolse educatie. Recente onderzoeksgegevens bevestigen dit beeld.⁴¹

Daarnaast zijn er principiële overwegingen. Mag er in een stelsel waarin veel publiek geld omgaat en grote maatschappelijke belangen op het spel staan, wel winst wegvloeien naar aandeelhouders? Informanten die dit punt inbrengen, pleiten voor een generieke winstklem of voor de eis dat bedrijfsresultaten binnen het bedrijf blijven. Deze principiële opstelling wordt uiteraard niet door alle informanten gedeeld. Opgemerkt wordt dat de winstmarges van commerciële bedrijven over het algemeen beperkt zijn en dat ook bij commerciële ondernemers de maatschappelijke doelen, het leveren van kwaliteit en het versterken van het vertrouwen in de sector hoog op de agenda staan.

⁴⁰ In juli 2020 kondigde een for-profit kinderopvangorganisatie in Utrecht aan de aparte groepen met kinderen met extra zorgbehoeften die na overname van een kleine aanbieder onder deze organisatie vielen, om bedrijfseconomische redenen op te zullen heffen, tot onvrede van de ouders; zie Houtekamer (2020).

⁴¹ Zie Hoofdstuk 8 van dit rapport.

2.5 Nabeschuiving

Hoewel er verschillende meningen en perspectieven zijn, tekent zich consensus af over een aantal kernaspecten van het toekomstige stelsel. De toegankelijkheid van de kinderopvang moet worden vergroot door de invoering van een basisrecht op gratis of inkomensafhankelijk maar betaalbaar gebruik van kinderopvang voor twee dagen (respectievelijk 8 à 10 uur buitenschoolse opvang) per week. De netto-prijs die ouders betalen mag geen belemmering vormen voor deelname van kinderen uit maatschappelijke achterstandsgroepen of met bijzondere gezinssituaties. De beginleeftijd waarop het basistoegangsrecht van kracht zal zijn moet in samenhang met de regeling van ouderschapsverlof worden bepaald, waarbij een voorkeur bestaat voor uitbreiding van ouderschapsverlof tot 6 maanden à 1 jaar, waarna het basistoegangsrecht begint. Het financieringsmodel moet transparant en administratief eenvoudig zijn, niet tot forse naheffingen over voorgaande jaren leiden, en geen belemmeringen opwerpen voor deelname door kinderen uit gezinnen met een lager gezinsinkomen, lager opgeleide ouders of anderstalige ouders. Het financieringsmodel moet niet van ouders vragen de kosten van kinderopvang geheel of grotendeels voor te financieren.

Het stelsel kinderopvang moet een aanbod kunnen doen dat past bij de variërende behoeften, voorkeuren en sociale, economische en persoonlijke omstandigheden van ouders en gezinnen. Dit aanbod moet daarom een zekere flexibiliteit kennen en maatwerk mogelijk maken. Dit pleit tegen sterke uniformering van het aanbod, maar vraagt tegelijkertijd om garanties in het stelsel dat de verschillende vormen van kinderopvang op een hoger abstractieniveau in ontwikkelings- en socialisatieperspectief gelijkwaardig zijn. Het is daarom belangrijk op stelselniveau veelvormigheid en dynamiek te behouden. Dat maakt op stelselniveau maatwerk en differentiatie naar vraag en context mogelijk en bevordert innovatie en kwaliteitsverbetering vanuit zowel intrinsieke drijfveren als lokale competitie. In de wettelijke tariefstelling (de 'normatieve' maximum uurprijs die de basis is voor de kinderopvangtoeslag) zou meer dan nu het geval is de veranderde functie en verruimde maatschappelijke doelstelling van de kinderopvang moeten worden meegewogen. Dit kan ook inhouden dat gedifferentieerd wordt naar maatschappelijke achterstand of zorgbehoeften van kinderen. Om onwenselijke selectie van marktsegmenten te voorkomen, moet de wettelijke uurprijs sterker normerend zijn dan nu het geval is. Dit zou kunnen inhouden dat er een plafond wordt ingesteld aan de uurprijs die door aanbieders in rekening wordt gebracht.

Er zijn inhoudelijke en principiële argumenten voor een (geleidelijke) transitie van de kinderopvang naar een sterker op publieke waarden aangestuurd stelsel en de uitvoering daarvan te beleggen bij publieke of private organisaties die wat betreft organisatievorm en organisatiecultuur goed passen bij de publieke waarden en doelen van de kinderopvang als deel van een meer omvattend pedagogisch-educatief ecosysteem voor kinderen en jeugdigen. Dit geldt temeer naarmate het aandeel publieke financiering van de kinderopvang groter wordt. Dit sluit private organisaties met commerciële naast maatschappelijke doelen nadrukkelijk niet uit, maar vraagt wel om maatschappelijk verantwoord ondernemerschap waarbij publieke waarden, maatschappelijke doelen en commerciële belangen aantoonbaar in balans zijn. In het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

3 Ondernemerschap en kinderopvang als markt

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de kinderopvang als markt en op de dynamiek van deze markt. Het hoofdstuk schetst een beeld van de verschillende typen ondernemerschap in de kinderopvang. Een belangrijke vraag betreft de rol van publieke waarden en maatschappelijke doelen bij ondernemerschap. We identificeren de belangrijkste discussiepunten en bespreken in aanvulling daarop trends in de internationale wetenschappelijke literatuur over de relatie overheid en markt.

3.1 Ondernemerschap en vraagsturing

Marktwerking in de Nederlandse kinderopvang, wettelijk bekrachtigd in 2005 en bevorderd met het instellen van het toeslagensysteem, markeert een fundamentele verschuiving van aanbod- naar vraagsturing. Deze ontwikkeling werd door economische motieven ingegeven en paste bij de dominante governance theorie (bestuurstheorie) van die tijd, in de wetenschappelijke literatuur aangeduid als *New Public Management*, waarin het ideaal van een kleine overheid centraal staat die zich beperkt tot enkele kerntaken.⁴² Een belangrijke drijfveer was ook het nijpende tekort aan kindplaatsen. In terugblik wordt de waarde van – commercieel en maatschappelijk – ondernemerschap in de kinderopvang in het algemeen onderschreven door de informanten, al zijn er nuances en pleiten verschillende informanten voor nieuwe typen ondernemerschap mede in lijn met veranderende visies op governance.⁴³ De kinderopvang is in relatief korte tijd uitgegroeid tot een grote en volwaardige sector die beantwoordt aan de maatschappelijke vraag naar hoogwaardige kinderopvang en die in toenemende mate bijdraagt aan het bieden van gelijke ontwikkelingskansen voor alle kinderen. Hoewel de vermarkting en expansie van de sector aanvankelijk gepaard ging met dalende kwaliteit, is er sinds 2008 een stijgende lijn ingezet en is de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland, blijkens het onderzoek Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK), op dit moment ook in internationaal perspectief goed te noemen (zie Inzet Landenvergelijking).⁴⁴

Binnen het model van vraagsturing, is naast een systeem van bekostiging dat ouders keuzevrijheid geeft, gedreven ondernemerschap essentieel voor afstemming op de wensen en mogelijkheden van klanten en vlotte aanpassing aan veranderingen in de vraag en maatschappelijke omstandigheden. Ondernemerschap, zo wordt gesteld, bevordert de ontwikkeling van producten die nodig en nuttig zijn, daar waar de overheid dit aanbod bewust laat liggen of heeft afgestoten. Ondernemerschap al of niet met een overwegend commercieel doel bevordert zowel differentiatie van aanbod naar behoeften en voorkeuren als bedrijfseconomische efficiëntie. Een voorwaarde is dat er voldoende concurrentie is *en* dat duidelijk is aan welke kwaliteitseisen het product kinderopvang moet voldoen. Op dit punt is er een centrale rol voor de overheid gebleven, die zich heeft vertaald in opeenvolgende wet- en regelgeving, een nationaal wettelijk kwaliteitskader en een toezichtkader.

⁴² Stellinga (2012); Sicilia e.a. (2015); Bryson e.a. (2014).

⁴³ Provan & Kenis (2008).

⁴⁴ Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, Slot e.a. (2019); op het vlak van de educatieve kwaliteit is overigens verbetering wenselijk, al is ook deze in internationaal opzicht nog aan de maat.

Ondernemerschap, ook als er commerciële belangen in het geding zijn, hoeft niet strijdig te zijn met publieke doelen, mits de maatschappelijke opdracht duidelijk is gedefinieerd, wettelijk ingekaderd, en financieel wordt bevorderd. Het is dan duidelijk waar ondernemers zich naar moeten richten. Dit wordt door vrijwel alle informanten bevestigd. Het vraagt in een hybride stelsel om een andere rol van de overheid, in lijn met een nieuwe visie in de bestuurswetenschappen op lokale en nationale governance, aangeduid als *New Public Governance*: sturing op publieke waarden en doelen, en stimulering van lokale samenwerking rond concrete problemen.⁴⁵ In dit opzicht is er geen binaire keuze tussen overheid of markt, maar ligt er nog een hele wereld tussen deze polen die ruimte biedt aan een nieuwe rol van de overheid en aan nieuwe vormen van ondernemerschap, zo merkt een informant op.

Maatschappelijk relevant zijn, publieke taken vervullen en een kwalitatief hoogwaardig product bieden is, volgens informanten, een intrinsieke drijfveer van (startende) ondernemers. In de kinderopvang denken ondernemers ook, en vooral, aan het belang van het kind en is kwaliteit leveren een centraal doel, omdat zij *denken* dat ouders kwaliteit wegen bij hun keuze in een competitieve markt, zo laat onderzoek zien.⁴⁶ Dit streven naar hoge kwaliteit draagt bij aan de bredere maatschappelijke functie van de kinderopvang om de ontwikkeling van alle kinderen te ondersteunen en kansenongelijkheid in de samenleving tegen te gaan. Volgens informanten van zowel maatschappelijke als commerciële kindercentra staan *maatschappelijke doelen* in de kinderopvang en in de organisatie-overstijgende netwerken waaraan zij op lokaal niveau deelnemen, steeds meer centraal.

3.2 Naar een sociale economie

Er zijn nuances en er is kritiek op het klassieke, 'eenvoudige' marktdenken. Kinderopvang is geen normaal product, maar een vertrouwensgoed. Klanten vergelijken niet simpelweg kwaliteit en prijs, zoals van groenten en fruit op de markt of van smartphones, maar baseren hun keuzen op vertrouwen in de verkoper. De verkoper in de kinderopvang is in beginsel een professionele organisatie die vanuit de eigen standaards dit vertrouwen verdient en dit uit welbegrepen eigenbelang niet zal willen beschamen. Het product kinderopvang is voor ouders te complex om het simpel op kwaliteit te kunnen beoordelen en er spelen allerlei drempels mee voordat ouders besluiten van opvangaanbieder te veranderen, waardoor competitieve marktmechanismen niet werken om de kwaliteit te reguleren en de prijs-kwaliteitsverhouding te optimaliseren. Het achterliggende theoretische model van de rationele keuze is niet geldig, omdat er sprake is van informatie-asymmetrie is: als het bij keuzeprocessen gaat om kwaliteit van het product kinderopvang af te wegen tegen de kosten, beschikken ouders niet over dezelfde informatie als de professionals en hun organisaties.⁴⁷ Volgens sommige informanten is er geen bewijs dat marktwerking op zichzelf de kwaliteit van de kinderopvang verhoogt. Er zijn daarentegen wel aanwijzingen in onderzoek dat marktwerking leidt tot kwaliteitsdaling als er geen effectieve governance is dat via wet- en regelgeving een minimumniveau van basiskwaliteit garandeert.⁴⁸ Ook het argument dat innovatie bij uitstek wordt gedreven door commercieel ondernemerschap, wordt door verschillende informanten betwijfeld. In de context van complexe maatschappelijke problemen die niet meteen commercieel aantrekkelijk

⁴⁵ Bryson e.a. (2014); Moore (2014); Sicilia e.a. (2015).

⁴⁶ Akgündüz & Plantenga (2014); of ouders daadwerkelijk doen wordt betwijfeld; nabijheid, gewoonte, weerstand tegen al te gemakkelijke veranderingen van aanbieder (in het belang van het kind), en de moeite om de kwaliteit van een complex product als kinderopvang te beoordelen spelen een belangrijke rol bij keuzeprocessen.

⁴⁷ Mocan (2007); zie ook De Ruijter e.a. (2003).

⁴⁸ Brennan (2016); Naumann (2011).

werk inhouden, brengt volgens informanten vooral non-profit sociaal ondernemerschap en sturing door de overheid innovatie (zie inzet *Naar een sociale economie*).

Naar een sociale economie

In een sociale economie wordt onderkend dat niet bedrijven, maar juist de overheid de grootste stappen maakt op het gebied van innovatie en dat de overheid bij marktvormende initiatieven ook de grootste risico's draagt. Een historische analyse van maatschappelijke en technologische innovaties laat zien dat vooral publiek-private investeringen en overheidsbeleid dat ruimte bood aan experimenten de publieke zaak hebben gediend, terwijl innovatiebudgetten voor het bedrijfsleven slechts matig maatschappelijk rendement hadden⁴⁹. Volgens Mariana Mazzucato, hoogleraar Economics of Innovation and Public Value aan het University College London en invloedrijk adviseur van de Europese Commissie, klopt daarom het narratief van de trage bureaucratische staat versus de dynamische innovatieve private sector niet langer als het gaat om innovatie. Innovatie, bijvoorbeeld rond verduurzaming van de economie, vraagt om een actieve, kader-stellende overheid die een duidelijke maatschappelijke toekomstvisie uitdraagt waar ondernemers die deze visie onderschrijven zich naar kunnen richten. Sociale ondernemingen zijn in veel landen in opkomst, met name voor het oplossen van complexe maatschappelijke problemen.⁵⁰ In deze ondernemingen domineren maatschappelijke waarden en verantwoord ondernemerschap. Op deze manier wordt waarde aan de samenleving toegevoegd.⁵¹ Sociale ondernemers starten een bedrijf om een sociaal probleem aan te pakken en presteren vaak beter dan andere ondernemers en ook dan publieke of semipublieke organisaties in de sociale sector als het gaat om het creëren van maatschappelijke en economische waarde. Ook in de Nederlandse kinderopvang lijken sociaal-geëngageerde (non-profit en for-profit) ondernemers beter te presteren dan andere ondernemers en (voormalige) gemeentelijke welzijnsinstellingen met minder uitgesproken sociaal engagement op aspecten die er in de kinderopvang toe doen, zoals toegankelijkheid voor achterstandsgroepen en kinderen met speciale zorgbehoeften, professionalisering van medewerkers, pedagogische kwaliteit en een cultureel-inclusief organisatieklimaat.⁵²

Vraagsturing is niet altijd een goed principe, stellen verschillende informanten. Het kan ertoe leiden dat gebieden waar weinig vraag is, niet goed bediend worden of dat bepaalde groepen niet goed bediend worden omdat er minder aan te verdienen valt. Hier faalt de markt als het doel is een toegankelijk stelsel voor iedereen te creëren, zoals ook in onderzoek in Nederland kort na de privatisering van de kinderopvang werd geconstateerd.⁵³ Overigens laat recent onderzoek in het kader van de LKK geen aanmerkelijke verschillen in kwaliteit zien naar regio en verstedelijkingsgraad, al sluit dit niet uit dat er binnen regio's of stedelijke gebieden toch sprake is van groepen die minder goed bediend worden.⁵⁴ Vraaggerichtheid, binnen een governance model gebaseerd op vraagsturing, kan ook leiden tot "u vraagt, wij draaien" en "uur-tje factuurtje", en dat is niet altijd in het belang van het kind. Behalve gebruik van opvangvoorzieningen door ouders met onregelmatige diensten en nachtdiensten, lijkt vergaand flexibel gebruik van kinderopvang in Nederland echter geen omvattend fenomeen te zijn.⁵⁵ Dit

⁴⁹ Mazzucato (2015, 2016); Grohs e.a. (2015).

⁵⁰ In 5 jaar tijd groeide in Nederland het aantal sociale ondernemers met 80%, zie <https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/innovatie/duurzaam-ondernemen/sociaal-ondernemen-werken-met-een-missie/>

⁵¹ Lawrence & Weber (2020); Moore (2000).

⁵² Romijn e.a. (2021); Van der Werf e.a. (2020); Van der Werf e.a. (2021); zie Hoofdstuk 8.

⁵³ Noailly & Visser (2009).

⁵⁴ Slot e.a. (2020).

⁵⁵ Ed Buitenhek, persoonlijke communicatie augustus 2020.

neemt niet weg dat er bij ouders een reële behoefte kan bestaan aan maatwerk wanneer er sprake is van bijzondere gezinsomstandigheden of werksituaties.⁵⁶

Vraaggerichtheid is volgens informanten geen goed mechanisme om doelgroepen in achterstandssituaties te bereiken, nog afgezien van het feit dat het recht op de kinderopvangtoeslag in het huidige stelsel afhankelijk is van werk of studie van beide ouders. In deze groepen moet de vraag vaak nog worden ontwikkeld en het vertrouwen in het aanbod worden opgebouwd. Ouders moeten een keuze voor informele opvang afwegen tegen (duurdere) formele opvang. Vraagsturing en marktwerking bieden hier geen oplossing. Er is, in lijn met bevindingen in onderzoek onder ouders in achterstandsgroepen, actieve *outreach* nodig en er moet een aanbod worden gedaan dat waar nodig bredere ondersteuning biedt aan kinderen en ouders, en dat investeert in partnerschappen met ouders. De belangrijkste drijfveer hiervoor komt voort uit maatschappelijke doelen zoals kansengelijkheid, integratie en inclusie.⁵⁷ In het Nederlandse stelsel wordt actieve *outreach* bevorderd in het kader van het beleid inzake voorschoolse educatie.

Verskillende informanten vinden principieel dat winst die behaald wordt in een stelsel met 60 à 70% publieke financiering en mogelijk meer in de nabije toekomst, in de sector moet blijven voor kwaliteitsverbetering, verbetering van de positie van werknemers en om een buffer te hebben voor als er een slechtere conjunctuur is. Andere informanten vinden het onderscheid tussen commerciële en niet-commerciële kinderopvangorganisaties kunstmatig en te eenvoudig. Binnen elke groep zijn er goede en minder goede organisaties, wat ook door onderzoek op basis van onder andere de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang wordt bevestigd: de professionaliteit en maatschappelijke missie zijn bepalender.⁵⁸ Ook not-for-profit organisaties kunnen investeren en extern kapitaal aantrekken om te groeien. Informanten pleiten ervoor de professionele kwaliteit van de organisaties en van het geleverde product centraal te stellen, ongeacht de rechtsvorm, en na te gaan onder welke voorwaarden en met welke governance-strategieën de kwaliteit van het product ten opzichte van het wettelijke kwaliteitskader en de publieke doelstellingen van de kinderopvang kan worden bevorderd. In dezelfde lijn van redeneren, stellen informanten dat het al te schematische onderscheid tussen commercieel en niet-commercieel ook belemmerend werkt, of in elk geval als belemmerend wordt ervaren, voor de samenwerking tussen kinderopvang, onderwijs en jeugdzorg door verschillen in wet- en regelgeving die met dit onderscheid samenhangen.

3.3 Kinderopvang en Private Equity

De rol van Private Equity (PE) in de kinderopvang (aandeel naar schatting 10%, niet veel meer dan 10 jaar geleden⁵⁹) roept geregeld vragen op en ligt politiek gevoelig. Kinderopvang is net als de gezondheidszorg de laatste jaren interessant geworden voor PE. Niet omdat de winstmarges zo lucratief zijn, wel omdat er sprake is van een relatief stabiele vraag, stabiele publieke financiering en geringe risico's, ondanks conjuncturele schommelingen.⁶⁰ Veel informanten vinden de doelen van PE en kinderopvang niet verenigbaar. Het verdienmodel van PE

⁵⁶ Zie Hoofdstuk 7 van dit rapport.

⁵⁷ Cadima e.a. (2017); zie ook Broekhuizen e.a. (2020) en Francot e.a. (2019).

⁵⁸ Romijn e.a. (in voorbereiding); Van der Werf e.a. (2021); zie Hoofdstuk 8.

⁵⁹ J. Ligterink, position paper voor rondetafelgesprek Tweede Kamer (10 mei 2019).

⁶⁰ De vraag naar kinderopvang is misschien relatief stabiel, maar schommelingen in de economie, zoals ten tijde van de bankencrisis en de daaruit voortvloeiende overheidsbezuinigingen in 2011-2012, kunnen leiden tot verschuiving van gebruik van formele naar informele kinderopvang, met grote gevolgen voor de sector; zie Akgündüz e.a. (2015).

is gebaseerd op het opkopen van bedrijven (kleine commerciële aanbieders, oude ‘ingeslapen’ stichtingen, gemeentelijke welzijnsstichtingen), schaalvergroting, efficiency- en kwaliteitsverbetering, en doorverkopen. Het doorverkopen is de belangrijkste bron van winst en de winst komt voort uit de gecreëerde meerwaarde. PE heeft vaak een kortetermijndoelstelling. De periode waarbinnen de winst moet worden gerealiseerd is meestal niet veel langer dan vijf jaar. PE kan zich heel activistisch gedragen en zich direct bemoeien met de bedrijfsvoering (vaak wordt hierbij verwezen naar het Angelsaksische model van PE).

Informanten wijzen op verschillende risico's die samenhangen met het verdienmodel. Winst halen uit schaalvergroting kan tot de vorming van heel grote organisaties leiden, die zich een monopoliepositie verwerven met te grote marktmacht. Het kan ook *niche-picking* in de hand werken: kinderopvang daar aanbieden waar het meeste verdiend kan worden, maar of dit in de huidige praktijk van de kinderopvang in Nederland als algemene trend zo werkt, wordt betwijfeld. Er zijn grote kinderopvangorganisaties met PE-kapitaal die ook in achterstandswijken en arme regio's vestigingen hebben en daar VE aanbieden. Het verdienmodel van PE staat of valt met het doorverkopen en dat kan instabiliteit met zich meebrengen, zo luidt een andere bedenking. Een pervers mechanisme is dat de kopende PE-partij schuld onderbrengt bij het bedrijf boven op een gangbare aflossingsconstructie⁶¹, maar dit zou uitzonderlijk zijn.⁶² Het verdienmodel veronderstelt, ten slotte, een keten van kopen-verkopen, met steeds nieuwe PE-investeerders. De vraag is of er een *eindstadium* is in deze keten, wie dan de investeerder zou moeten zijn en hoe dan het rendement kan worden gerealiseerd.

Er worden ook voordelen van PE genoemd. Allereerst is er een onderscheid tussen PE als investeerder en de organisatie waarin geïnvesteerd wordt: de onderneming die met een bepaalde strategie opereert binnen een nationaal systeem met regels, prikkels, publieke doelen en concurrerende ondernemingen. Informanten wijzen erop dat het bestuur van de organisatie invloed heeft op de keuze voor een investeerder en daarbij maatschappelijke doelen op gelijke hoogte als commerciële doelen kan stellen. Als de strategie van de organisatie overtuigend is als routekaart naar zowel maatschappelijke als commerciële waarde-creatie, zal de investeerder zich hieraan verbinden. Een tweede onderscheid betreft verschillen tussen PE-investeerders. Volgens sommige informanten zijn er PE-fondsen die zich bewust zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, die “fatsoenlijk zijn”, een investeringshorizon van 10 jaar hanteren, en een governance code volgen waarin de maatschappelijke verantwoordelijkheid is opgetekend. Volgens zowel kritische informanten als voorstanders van PE, zijn er positieve effecten van PE. Met PE kan er in korte tijd veel geld beschikbaar komen om de capaciteit uit te breiden of een grote innovatie door te voeren. PE kan ordenend en consoliderend werken in een versnipperd veld, en door schaalvergroting en efficiencywinst de professionaliteit en kwaliteit van de sector versterken.

Kan, en moet, PE gereguleerd worden in het licht van de maatschappelijke functie van kinderopvang? Sommige informanten beantwoorden deze vraag positief. Kinderopvangorganisaties kunnen kiezen tussen PE-fondsen. Er kunnen criteria worden opgesteld om dit keuzeproses te stroomlijnen. Het PE-fonds kan in dit proces gebonden worden aan de (maatschappelijke)

⁶¹ De Estro-affaire is een voorbeeld hiervan. De ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam heeft eind 2019 een onderzoek gelast naar het vermoeden van onbehoorlijk bestuur; zie: Schaeffer (2019) en Kooiman (2019).

⁶² J. Ligterink, P. Roosenboom, persoonlijke communicatie augustus 2020; J. Lemmens (Kids Foundation/Small Steps), position paper voor rondetafelgesprek Tweede Kamer (mei 2019).

doelstellingen en strategie van het bedrijf (“take it all or nothing”, zoals een informant het verwoordde). Een belangrijk aspect hierbij is de positie van het bestuur van de kinderopvangorganisatie ten opzichte van het PE-fonds. Die positie zou wettelijk versterkt kunnen worden, net als de positie van medewerkers en ouders. Er kunnen wettelijke voorwaarden worden gesteld aan de investeerders, bijvoorbeeld dat er een lange termijn maatschappelijke doelstelling is, en de Mededingingswet biedt mogelijkheden om onevenwichtige marktmacht tegen te gaan. De sector heeft er in het algemeen met het oog op waarde-creatie groot belang bij dat er vertrouwen is in de sector, en dat bevordert zelfregulatie. Voorts is denkbaar dat publiek-private samenwerking met het onderwijs en lokale netwerksamenwerking met non-profit partijen regulerend werkt omdat extreem winstbejag binnen deze samenwerking door de publieke partners niet zal worden geaccepteerd. Ten slotte zijn er wellicht alternatieven voor PE, met name in een *eindstadium*, door pensioenfondsen of infrastructuurfondsen als investeerders aan te trekken.

3.4 Maatschappelijk-verantwoord (commercieel) ondernemen

Er is een bredere, internationale beweging om te komen tot sociaal-verantwoord ondernemen en in de economie mechanismen in te bouwen die doelen als duurzaamheid, sociale verantwoordelijkheid voor mensen, kansengelijkheid en inclusie kunnen bevorderen. Er wordt gepleit voor het dichter bij elkaar brengen van de bestaande traditionele en de sociale economie: meer ondernemerschap en marktwerking in de sociale economie, meer sociale doelen en minder brute marktwerking in de traditionele economie. Het huidige hybride kinderopvangstelsel in Nederland is hiervan goedbeschouwd al een voorbeeld, waarin naast commerciële doelen ook waarden als toegankelijkheid en kwaliteit belangrijk zijn.⁶³ Het pleidooi past binnen een bredere internationale trend naar duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid in de traditionele economie.⁶⁴ De Europese Unie heeft het concept van de sociale economie omarmd en stimuleert de vorming van verschillende typen sociale ondernemingen.⁶⁵ Er zijn concepten van *sociaal-verantwoord ondernemen* ontwikkeld die zijn opgetekend in governance codes en ook in het ondernemingsrecht zijn verwoord (“deugdelijk ondernemerschap”). Er wordt gepleit voor uitbreiding van de verantwoordingsplicht van ondernemingen waarbij niet alleen de traditionele bedrijfsresultaten maar ook de maatschappelijke opbrengsten gecontroleerd worden.⁶⁶ De sector kinderopvang heeft recent in dit licht een vernieuwde governance code opgesteld voor ondernemingen in deze sector. Hoe breed deze code inmiddels wordt onderschreven in de sector is niet exact bekend.

⁶³ Zie Hoofdstuk 8 van dit rapport.

⁶⁴ Er zijn wereldwijd verschillende initiatieven gericht op ecologische en sociale duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord PE, zoals het B-Corp Network (<https://www.sprout.nl/artikel/impact/zo-word-je-een-b-corp-4-nederlandse-ondernemers-delen-hun-lessen>) en het Social Venture Network (<https://svcimpact.org/>).

⁶⁵ Zie: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en; naar schatting zijn 10% van de ondernemingen in de EU sociale of sociaal-verantwoord werkende ondernemingen.

⁶⁶ Ebrahim e.a. (2014); Winter e.a. (2020) betreft een pleidooi van hoogleraren ondernemingsrecht voor het steviger wettelijk verankeren van de maatschappelijke zorgplicht van bestuurders en commissarissen.

Governance Code Kinderopvang

De Governance Code Kinderopvang is erop gericht om iedereen in de kinderopvang te ondersteunen bij het werken op basis van vertrouwen. Bestuurders en toezichthouders waarborgen goede kwaliteit en continuïteit tegenover medewerkers, zij zijn zich bewust van de principes van deugdelijk bestuur: degelijk, solide en voldoende aan alle eisen. Goede governance geeft kinderopvangorganisaties zelfvertrouwen, stabiliteit en rust, en inspireert tot dialoog, samenwerking en handelen naar gedeelde normen en waarden. Het gaat om integer, maatschappelijk verantwoord en efficiënt toezicht en bestuur. Hiermee wordt bijgedragen aan de legitimiteit van de organisaties die de bepalingen van de Code volgen. In het jaarverslag vermelden zij hoe aan de bepalingen van de Code is voldaan.

De Code is vooral bedoeld om te inspireren en is niet wettelijk afdwingbaar. De Code is echter niet vrijblijvend omdat organisaties die de Code onderschrijven, erop kunnen worden aangesproken. Deze waarden omvatten het streven naar legitimiteit door de geldende wetten te respecteren en beslissingen te nemen die te rechtvaardigen zijn. Korte en lange termijn doelstellingen worden bewust kenbaar gemaakt om de doelgerichtheid en doelmatigheid te vergroten, waarbij voor een passend organisatiemodel wordt gekozen. Gestreefd wordt naar openheid en integriteit, het vermijden van belangenverstremming en als voorbeeld dienen voor integriteit en geloofwaardigheid. Dat betekent ook dat het bestuur open is over procedures en besluitvorming, ontvankelijk is voor signalen uit de organisatie en zijn context, en hierbij gewetensvol handelt. Bestuur en toezicht hebben een goed begrip van wat er leeft in de samenleving en in hun doelgroep. Een participatieve instelling is hierbij belangrijk voor het vormen en bijstellen van het eigen beleid in het kader van inclusie en toegankelijkheid en het luisteren naar betrokkenen.⁶⁷ Voor een uitgebreidere beschrijving, zie Bijlage 2.

Sceptici wijzen erop dat governance codes geen harde normen bevatten, dat het concept 'sociaal verantwoordelijk ondernemen' vaag is, dat principes en normen ruim geïnterpreteerd kunnen worden en dat de afdwingbaarheid beperkt is. Het tegenargument is dat afwijken van de code misschien niet vervolgbaar is, maar wel om uitleg vraagt, reacties oproept van concurrenten en het vertrouwen in de organisatie kan schenden. Er gaat daarom een zelfregulerende werking van uit. Informanten zien vooralsnog geen noodzaak het ondernemingsrecht op dit punt aan te scherpen of meer specifiek uit te werken voor sectoren die algemene publieke belangen dienen en waarin veel publiek geld omgaat zoals de kinderopvang. Specifieke aspecten kunnen beter in sectorspecifieke wet- en regelgeving rond verantwoordelijk gedrag en kwaliteit worden geregeld. Wel wordt gesteld dat er een grotere rol zou kunnen worden gegeven aan oudercommissies, ondernemingsraden en medezeggenschapsraden. Ook de Raden van Toezicht kunnen een belangrijke rol vervullen, maar sceptici brengen in dat de samenstelling van deze raden door co-optatie niet garandeert dat de maatschappelijke verantwoordelijkheid voldoende wordt gecontroleerd.

3.5 Maatschappelijke ondernemingen

Het brede concept *sociaal-ondernemerschap* verschilt van het concept sociaal-verantwoordelijk ondernemerschap en staat voor andere typen ondernemingen waarin de maatschappelijke doelstelling tenminste even belangrijk is als de bedrijfseconomische, en beide doelstellingen binnen één coherent verdienmodel zijn verenigd. Winst uit de onderneming wordt geïnvesteerd in de onderneming of beperkt (met een klem) uitgekeerd aan aandeelhouders of investeringsmaatschappijen die de maatschappelijke doelstelling onderschrijven. Winst

⁶⁷ Governance Code Kinderopvang (2019).

maken geeft ruimte om het product te verbeteren, een goed werkklimaat met professionaliseringsmogelijkheden te realiseren, en te voldoen aan de maatschappelijke opdracht om ook een goed product te bieden op locaties waar minder verdiend kan worden. De *legitimiteit* van maatschappelijke ondernemers is primair betekenisvol te kunnen zijn in een context waarin verschillende sociale vraagstukken om een oplossing vragen. Deze legitimiteit is beschreven in de missie van de maatschappelijke ondernemer (zie inzet *Goodstart Early Learning*).

Goodstart Early Learning

Goodstart Early Learning is een sociale onderneming in de geliberaliseerde hybride kinderopvangmarkt in Australië, opgericht om de failliete boedel van ABC Learning (destijds de grootste commerciële kinderopvangorganisatie ter wereld) over te nemen en de continuïteit van kinderopvang in Australië te garanderen. Het initiatief is genomen door Michael Traill, een handelsbankier met private equity ervaring en een filantropische inslag. Goodstart is een *non-profit social entrepreneur* met een bedrijfsmatige opzet en cultuur, een relatief grote schaal (ruim 700 centra over heel Australië, ca. 10% van de markt), maar zonder winstdoel en met een uitdrukkelijke maatschappelijke doelstelling. De financiering kent vier pijlers: geld van liefdadigheidsfondsen, een lening van de National Bank of Australia, een lening van de Commonwealth, en investeringen via zogenaamde social capital notes, een soort aandelen maar met restricties in het licht van de maatschappelijke doelstelling. Voor de leningen en de social capital notes worden normale rente en dividendtarieven gehanteerd. Na aftrek van de aflossingen, rente en dividenden, wordt de resterende winst binnen het bedrijf geherinvesteerd voor kwaliteitsverhoging, professionalisering en innovatie. De ‘syndicate partners’, de investeerders, vormen het bestuur van Good Start Early Learning. Het bestuur benoemt de directeur en beoordeelt jaarlijks de bedrijfsplannen en realisatie daarvan in het licht van de doelstellingen.⁶⁸ Een uitgebreidere beschrijving van Good Start binnen het Australische kinderopvangsysteem is te vinden in Bijlage 3.

In de Nederlandse kinderopvang hebben maatschappelijke ondernemers meestal de juridische vorm van een stichting, maar in theorie – en ook in praktijk – zouden maatschappelijke ondernemingen ook BV’s met aandeelhouders kunnen zijn of coöperaties met leden als aandeelhouders.⁶⁹ Volgens informanten zijn maatschappelijke ondernemers het beste te zien als MKB-bedrijven met een lokale of regionale binding, zonder drijfveer tot verdere expansie om de bedrijfswaarde te vergroten. Zij hebben een professionele oriëntatie op het leveren van een goed product. Schaalgrootte is geen doel op zich, maar een middel om efficiënt hoogwaardige producten te kunnen leveren.⁷⁰ Volgens sommige informanten is vernieuwing binnen de kinderopvangsector gebaat bij dit type ondernemingen, vanwege de slagvaardigheid, nauwe binding met de lokale context en interne drijfveer om vooral op het nut en de kwaliteit van het product te willen concurreren.

In het sociale domein zijn maatschappelijke ondernemers volgens veel informanten zowel meer vraag- en klantgericht, adaptief en vernieuwend als bedrijfseconomisch efficiënter dan traditionele publieke of semipublieke organisaties. Maatschappelijke ondernemingen, met

⁶⁸ Bron: Myra Geddes (Good Start Early Learning); <https://www.afr.com/work-and-careers/management/michael-traills-struggle-to-pull-off-a-daring-philanthropy-revolution-20160818-ggvnh8>

⁶⁹ Het Kabinet heeft in 2020 aangekondigd dat er in Nederland juridische erkenning komt van maatschappelijke ondernemers, waarschijnlijk in de vorm van een maatschappelijke BV, de BVM; zie: <https://www.ornet.nl/blog/2020/07/13/maatschappelijke-bv-op-komst-voor-maatschappelijk-georiënteerde-ondernemingen/?vakmedianet-approve-cookies=1>

⁷⁰ Het voorbeeld van Good Start in Australië laat overigens zien dat maatschappelijke ondernemers ook op nationale schaal kunnen werken, maar in dit geval is de historische reden daarvan de overname van de failliete boedel van het expansionistische ABC Learning.

alle onderlinge verschillen, worden bestuurd als een onderneming binnen een sector met concurrenten en niet automatisch gegarandeerde financiering. De belangrijkste prikkels waarop maatschappelijke ondernemers reageren is de maatschappelijke vraag en het doel een nuttig en efficiënt product te leveren. Bevorderen van maatschappelijk ondernemerschap zou, volgens informanten, een oplossing kunnen zijn voor een kinderopvangstelsel waarin het aandeel publieke financiering toeneemt en belangrijke maatschappelijke doelen en waarden op de voorgrond staan. Voorstanders pleiten voor betere wettelijke verankering van sociaal-ondernemerschap.⁷¹ Zij bepleiten ook differentiatie in de wettelijke normatieve uurprijs om rekening te houden met de regionaal variërende huisvestingskosten en de reële extra kosten die het werken met bepaalde doelgroepen met zich meebrengt (nu ten dele ondervangen door VVE-subsidies). Er is dan een gelijk speelveld voor ondernemingen op het vlak van het product dat zij worden geacht te leveren. De concurrentie gaat dan om waar zij om zou moeten gaan: de kwaliteit en het maatschappelijk nut van het product, maar dan moet wel inzichtelijk zijn en gecontroleerd kunnen worden wat goede kwaliteit is en waaraan het maatschappelijk nut moet worden afgemeten. Dit komt in Hoofdstuk 5 nog terug.

3.6 Coöperatieve ondernemingen

Van oudsher zijn er in de sector kinderopvang, zoals in andere sectoren (gezondheidszorg, ouderenzorg, landbouw), burgerinitiatieven die in coöperatieve vormen van ondernemerschap uitmondten. In Nederland, als ook in andere landen (o.a. België, Frankrijk, het VK, de VS)⁷², bestaan er ouderparticipatiecrèches (OPC's) en voorscholen die als coöperaties van ouders zijn opgezet en goed aansluiten bij de behoeften van ouders, maar niet altijd door nationale regelgeving worden gefaciliteerd (bijv. Frankrijk). Coöperaties kunnen verschillende rechtsvormen krijgen naar aansprakelijkheid: vof, vereniging, stichting, coöperatie WA, BA of UA (respectievelijk: 'wettelijke', 'beperkte' en 'uitgesloten aansprakelijkheid') met kenmerken van een BV of NV. Onderscheidend is dat coöperaties leden hebben die via contributie of investeringen eigenaarschap en zeggenschap verwerven, en winst uitgekeerd kunnen krijgen.

De coöperatie is een vorm van ondernemerschap die teruggaat tot de periode van de gilden vanaf de late Middeleeuwen tot in de 18^e eeuw.⁷³ Vanaf het einde van de 19^e eeuw zijn er coöperaties gevormd in de landbouwsector die nog altijd bestaan en door samenwerking van lokale coöperaties zijn uitgegroeid tot grote coöperatieve bedrijven (Campina Friesland en de Rabobank zijn coöperaties). Meer recent zijn er nieuwe coöperaties van burgers gesticht rond gezamenlijk energie-inkoop, investeringen in groene energie en ouderenzorg. Coöperaties zijn gebouwd op drie pijlers: de leden die contributie betalen of investeren, de diensten die aan de leden worden geleverd, en de institutionalisering van de coöperatie in de vorm van een bedrijf en een bestuur dat gevormd wordt door de leden. De leden hebben belang bij een goed rendement van hun investeringen en een lage prijs van de geleverde diensten, maar ook bij hoge kwaliteit van de diensten. De coöperatie is daarmee bij uitstek een vorm waarin kostprijs, efficiëntie en kwaliteit optimaal in balans kunnen worden gebracht, terwijl er directe democratische controle is. In OPC's zijn de ouders vaak degenen die het werk uitvoeren, maar

⁷¹ In verschillende landen zijn er al aparte juridische vormen en belastingenregiems voor sociale ondernemingen, bijv. in de VS de entiteit Certified B Corporation, voor 'social benefit' ondernemingen, en in Duitsland sociale BV's, waar kinderopvang vooral door sociale BV's wordt geboden met bijbehorende modellen voor accountability. Zie ook Ebrahim e.a. (2014).

⁷² <https://www.theguardian.com/social-enterprise-network/2012/jun/07/cooperative-childcare-private-equity-nurseries>

⁷³ De Moor (2008).

dat kan ook anders. Er kan een professionele staf worden aangetrokken voor de uitvoering van het werk (zie inzet *De Kasteeltuin*).

De Kasteeltuin in Rotterdam-Spangen

De Kasteeltuin is een coöperatieve kinderopvang van ouders in Rotterdam-Spangen met 160 kindplaatsen en 30 à 35 medewerkers. In 2014 zou de locatie worden overgenomen door een commerciële partij, maar dat wilden ouders en personeel niet en ze sloegen de handen ineen om het kinderdagverblijf over te nemen. Vier ouders vormen het bestuur. Beroepskrachten vervullen de noodzakelijke functies, vrijwilligers en betrokken ouders vormen een enthousiaste en loyale schil rond het kinderdagverblijf.

De Kasteeltuin is een stichting en de winst wordt geherinvesteerd in kwaliteitsverbetering en arbeidsvoorwaarden. Er is meer personeel met een vaste aanstelling dan gemiddeld in de kinderopvang, er zijn meer roosteruren voor professionalisering dan voorgeschreven, er wordt geïnvesteerd in een speeltuin en in tuinonderwijs, en er is een yogadocent en een tuinman aangetrokken. Bij het aanstellen van vrijwilligers wordt gelet op de *social return*. Veel vrijwilligers zijn de Nederlandse taal niet machtig, maar door bijvoorbeeld de kok te helpen, leren zij de taal in een veilige omgeving. De Kasteeltuin is trots op de doorstroom van vrijwilligers naar een opleiding op MBO2- of MBO3-niveau.

De Kasteeltuin trekt voornamelijk bewuste, kritische, niet-rijke hoogopgeleide ouders uit de wijk. Dat is ten dele een gevolg van het feit dat deze ouders zich al vroegtijdig opgeven voor een plaats. De Kasteeltuin wil echter dat ook kinderen uit de wijk met diverse achtergronden zich thuis voelen in het centrum en ze bieden daarom een multicultureel programma. Er is sprake van samenwerking met diverse basisscholen. Recent hebben ze de (moes)tuin beschikbaar gesteld voor de kleutergroepen van een school voor een natuurproject.⁷⁴ Een uitgebreidere beschrijving van De Kasteeltuin is te vinden in Bijlage 4.

Goed bestuur op basis van gelijkwaardigheid van de leden is belangrijk voor het succes van de coöperatie. Een uitgebreider dienstenpakket kan de periode waarin de diensten relevant zijn voor ouders verlengen en verloop van ouders-leden terugdringen, bijvoorbeeld door naast voorschoolse kinderopvang ook buitenschoolse opvang te bieden. Een risico voor coöperaties als ondernemingsvorm in de kinderopvang is het levensloopegeven dat ouders met jonge kinderen vergeleken met oudere generaties het minst kapitaalkrachtig zijn. Critici wijzen erop dat burgerinitiatieven zoals OPC's en andere vormen van coöperatieve ondernemingen een sociaal selectief karakter kunnen hebben, omdat ze visie en vaardigheden vragen van de initiatiefnemers die niet gelijk verdeeld zijn in de samenleving en omdat niet iedere coöperatie bij voorbaat een inclusief karakter heeft. Het coöperatiemodel zou dan geen oplossing kunnen bieden voor het creëren van toegankelijk aanbod in armere wijken en plattelandsgebieden. Het coöperatiemodel zou ook segregatie op grond van pedagogische en normatieve visies in de hand kunnen werken.

3.7 Nabeschuiving

Er is ondanks verschillende vertrekpunten en visies, brede overeenstemming onder de informanten over de gebleken waarde van ondernemerschap in de kinderopvang, maar niet zonder belangrijke kanttekeningen en nieuwe inzichten die vragen om herziening van het marktdenken dat de grondslag was van de stelselwijziging in 2005. Dit marktdenken ging overigens van begin af aan gepaard met wettelijke kwaliteitseisen en een streng inspectieregime. Een volledig vrije markt is de kinderopvang in Nederland nooit geweest.

⁷⁴ Bron: Marlies de Jong en Bonne Asbjørnsen; <http://www.dekasteeltuin.nl>

De kinderopvang is geen gewone markt, maar een markt waarin transacties tussen aanbod en vraag gebaseerd zijn op vertrouwen en professionele verantwoordelijkheid. Kinderopvang is geen gewone markt met een eenvoudige en transparante competitie om de prijs, waarbij de kwaliteit van een product gemakkelijk is te beoordelen door de klant. Eenvoudige marktwerking leidt niet vanzelfsprekend tot hogere kwaliteit en ondernemerschap leidt niet automatisch tot nuttige innovatie. Een stelsel inrichten op basis van eenvoudige modellen van vraagsturing en commercieel-gedreven ondernemerschap draagt het risico in zich dat niet aan belangrijke ijkpunten voor het kinderopvangstelsel kan worden voldaan, zoals toegankelijkheid en hoge kwaliteit voor alle kinderen, en extra ondersteuning voor kinderen in achterstandssituaties of met bijzondere zorgbehoeften.

De kinderopvangmarkt is ingewikkelder. Gelet op de maatschappelijke functie, tegen de achtergrond van de vijf ijkpunten die in het inleidende hoofdstuk zijn beschreven, moet vraagsturing breder opgevat worden: niet alleen bieden wat de klant vraagt, maar ook inspelen op en ontginnen van verborgen maatschappelijke vragen door nieuwe oplossingen te bedenken met de samenleving als klant. Er zijn verschillende typen organisaties actief in de kinderopvangmarkt. Deze organisaties kunnen samen, vanuit complementaire rollen en professionele competenties, het stelsel laten functioneren zoals gewenst gelet op de ijkpunten, met een gevarieerd aanbod afgestemd op een gevarieerde vraag en met lokale competitie. Daarbij leidt het stelsel als geheel tot de gewenste maatschappelijke opbrengsten. De sector is gebaat bij een evenwichtige mix van meer commercieel-gedreven en meer maatschappelijke gedreven organisaties en burgerinitiatieven. Belangrijk is te garanderen dat niet één type organisatie of enkele grote (commerciële) aanbieders de markt gaan domineren. Hier is een rol voor de lokale en nationale overheid weggelegd: zorgen voor een evenwichtige hybride markt in het licht van de maatschappelijke doelstellingen van de kinderopvang door sterker te sturen op maatschappelijke verantwoordelijkheid, kartelvorming en overwichtige marktmacht tegen te gaan, en een gelijk speelveld te creëren voor alle typen ondernemers. Belangrijk hierbij is de wettelijke normprijs af te stemmen op en waar nodig te differentiëren naar de reële kosten die het werken in bepaalde wijken of gebieden ten behoeve van bepaalde doelgroepen met zich meebrengen.

Ondernemerschap in een competitieve markt leidt niet automatisch tot innovatie en afstemming op de maatschappelijke vraag. Ondernemers hebben behoefte aan duidelijke kaders wat betreft de publieke taken en ijkpunten. Bijdragen aan publieke doelen en innovatie in het sociale domein vraagt om een duidelijke maatschappelijke missie, scherp gedefinieerde taken en samenwerking. Hier ligt een rol voor de overheid die een duidelijke maatschappelijke opdracht formuleert en de uitvoering ervan constructief ondersteunt met financiële prikkels en een kennisinfrastructuur. Maar het vraagt ook van ondernemers zich te conformeren aan de spelregels van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de maatschappelijke doelen in evenwicht te brengen met de commerciële doelen. Het roept ook de vraag op of de expansiedrang, leidend tot de vorming van heel grote kinderopvangorganisaties, in het kader van de Mededingingswet begrensd zou moeten worden.

Ondernemerschap in het hybride kinderopvangstelsel brengt in principe een positieve dynamiek met zich mee. Competitie in deze markt kan bevorderen dat er producten worden gecreëerd die relevant en van hoge kwaliteit zijn en die met inachtneming van deze standaards

efficiënt worden geproduceerd. Om ongewenste mechanismen te voorkomen die de kwaliteit van het aanbod en professionele standaards onder druk kunnen zetten, zou er een gelijk speelveld moeten worden gecreëerd op twee vlakken: de structurele basiskwaliteit en de pedagogische kwaliteit. Dit vraagt om meer, maar vooral een *andere sturing* en ondersteuning vanuit de overheid dan nu het geval is. Dit is het onderwerp van Hoofdstuk 5 van deze verkenning.

Investerders en Private Equity kunnen een positieve rol spelen in de kinderopvangsector door schaalvergroting in een gefragmenteerd veld en verbetering van de bedrijfsmatige en professionele kwaliteit van organisaties, maar er zijn ook risico's en principiële bezwaren waarover uiteindelijk de politiek moet oordelen. Dit geldt overigens voor het idee van marktwerking in de kinderopvang in het algemeen, zoals in Hoofdstuk 2 van deze verkenning aan de orde is gesteld. Private investeringen kunnen nuttig of nodig zijn om de sector verder te professionaliseren, en op investeringen die bijdragen aan vergroting van de maatschappelijke opbrengst (waardencreatie voor de samenleving), moet een redelijk rendement kunnen worden behaald. De professionele cultuur, opvangkwaliteit en maatschappelijke bijdrage van organisaties met privékapitaal moeten als onderdeel van gebruikelijke verantwoordings- en toezichtprocedures worden getoetst. Buiten dit 'redelijke rendement' zouden er strikte regels moeten gelden voor rentebetalingen, winst- en dividenduitkeringen om te voorkomen dat publieke middelen onjuist worden besteed. Hoe dit vormgegeven zou kunnen worden, valt buiten het bestek van deze verkenning. Ook kan beleid gevoerd worden om maatschappelijke investeerders aan te trekken die in hun governance code de maatschappelijke doelstelling vooropstellen.

4 Samenwerking kinderopvang en onderwijs

Een van de uitgangspunten zoals beschreven in het inleidende hoofdstuk, is dat de maatschappelijke uitdagingen van de toekomst om een reactie vragen van de samenleving die niet bij één sector kan worden belegd. Samenwerking tussen sectoren, kinderopvang en onderwijs in de eerste plaats, biedt kansen. Samenwerking is er al en bouwt voort op lange tradities. Er zijn voorbeelden van succesvolle modellen, maar er zijn ook fricties. Een aanzet tot analyse daarvan staat centraal in dit hoofdstuk.

4.1 Publiek-private samenwerking

Al langere tijd is er een toenaderingsproces gaande tussen het onderwijs en andere maatschappelijke voorzieningen, een proces dat al begon in 1985 met de samenvoeging van de kleuterschool en de lagere school. Rond 1995 kreeg de samenwerking een nieuwe impuls in de vorm van de *brede school* en de *community school* naar Amerikaans voorbeeld, waarbij welzijnsorganisaties partners van het onderwijs werden. De brede school ontstond aanvankelijk in kansarme wijken, maar verspreidde zich ook naar andere wijken waarbij de oorspronkelijke maatschappelijke doelstelling naar de achtergrond verdween. Soms groeide de samenwerking uit tot een *multifunctionele voorziening* met uiteenlopende functies op het gebied van peuteropvang, sport, buurtwerk en cultureel werk (bibliotheek). Vanuit het voor- en vroegschoolse onderwijsachterstandenbeleid werd vanaf 2000 samenwerking gestimuleerd tussen peuterspeelzalen en basisscholen om één doorlopend educatief programma aan te kunnen bieden. Een doorslaand succes zijn deze pogingen tot samenwerking tussen sectoren niet gebleken.⁷⁵ Concepten zijn verwaterd, hebben geen navolging gekregen of zijn mede door bestuurlijke ingrepen zoals de gescheiden budgettering van voor- en vroegschoolse educatie sinds 2006, niet voldoende tot ontwikkeling gekomen. Sinds 2010 wordt het integraal kindcentrum (IKC) gezien als een model waarin onderwijs, kinderopvang en jeugdzorg intensief kunnen samenwerken.⁷⁶ Ook in de ontwikkeling van IKC's doen zich echter obstakels voor.

Besturen van kinderopvang en onderwijs zoeken publiek-private samenwerking om het aanbod voor kinderen te kunnen verbreden en de doorgaande lijnen in de ontwikkeling van kinderen te kunnen versterken. Daarbij worden steeds vaker ook partners uit (jeugd)zorg, welzijn, sport, kunst en cultuur betrokken, onder andere om door brede culturele socialisatie bij te dragen aan kansgelijkheid en sociale cohesie. In de samenwerking ontstaat volgens de informanten toegevoegde waarde voor de kinderen, hun ouders en de professionals. De clustering van voorzieningen sluit aan bij nieuwe maatschappelijke en pedagogische behoeften: versterking van de arbeidsmarktfunctie voor de hele leeftijdsperiode tot 13 jaar, vergroting van het bereik onder jonge kinderen in achterstandssituaties of met speciale zorgbehoeften, bundeling van verschillende professionele expertises, en het ondersteunen van doorgaande ontwikkelingslijnen.

⁷⁵ Diverse onderzoeken laten zien dat de maatschappelijke ambities om meer integratie en betere ontwikkelingskansen tot stand te brengen, slechts ten dele zijn gerealiseerd: bijv. Claassen e.a. (2008); Doolaard & Leseman (2008); Veen e.a. (2017).

⁷⁶ De Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang (2017) spreekt in zijn advies van een Leer- en ontwikkelcentrum gebaseerd op vergaande samenwerking tussen beide sectoren.

Onderwijs en kinderopvang hebben te maken met verschillende inrichtingseisen en wet- en regelgeving, en dat staat intensieve samenwerking en integratie soms in de weg. Vanwege het ontbreken van toegesneden wet- en regelgeving, zoeken besturen zelf naar nieuwe juridische samenwerkingsvormen, waarbij verschillende oplossingen worden gevonden. Zo zijn er samenwerkingsverbanden ontstaan onder een stichting tussen scholen en (soms meerdere) kinderopvangorganisaties, en er zijn ook schoolbesturen die kinderopvang in eigen beheer aanbieden via een nevenstichting binnen de kaders van de Wet Kinderopvang. Ook wordt er soms gekozen voor een bestuurlijke fusie tussen kinderopvang en onderwijs. In dit verband wordt gepleit voor een nieuwe juridische entiteit die in de Wet op het Primair Onderwijs opgenomen zou kunnen worden.⁷⁷ De samenwerking met de jeugdhulp is eveneens een belangrijk agendapunt geworden. Met de invoering van Passend Onderwijs in 2014, de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 en het toenemende belang dat aan *inclusieve* pedagogisch-educatieve voorzieningen wordt gehecht, ontstaan er combinaties van speciaal (basis)onderwijs, jeugdzorg, regulier onderwijs en opvang.⁷⁸

4.2 De vorming van IKC's

De bundeling van aanbod, voorzieningen, expertise en diensten van kinderopvang, onderwijs en aanpalende sectoren wordt volgens de informanten op dit moment voornamelijk vormgegeven in Integrale Kindcentra (IKC's). Een IKC biedt, volgens betrokkenen, in vergelijking met los van elkaar opererende voorzieningen gunstige voorwaarden voor het creëren van een rijke speel-leeromgeving in volledige dagprogramma's die ouders in staat stellen werk, opvoeding en zorg te combineren. Daarnaast vormt een IKC, volgens betrokkenen, vaak ook een interessantere werkomgeving, met betere loopbaanperspectieven voor de professionals. Daar komt bij dat in een IKC doorgaans expertise aanwezig is uit verscheidene disciplines. Hierdoor zijn er gunstige condities voor het aanleren van nieuwe interprofessionele competenties. Deze voordelen kunnen overigens ook ontstaan wanneer verschillende voorzieningen nauw samenwerking zonder een IKC op één locatie te vormen. Bovendien bestaat er geen eensluidende definitie van het IKC en het IKC heeft op dit moment geen eigen wettelijke status. Bestaande IKC's verschillen onderling aanmerkelijk in toegankelijkheid, professionaliseringsbeleid, intercollegiale samenwerking, participatie in lokale netwerken en pedagogische kwaliteit, zoals recent onderzoek op basis van LKK-data laat zien.⁷⁹

Binnen IKC's is publiek-private samenwerking aan de orde. Meerdere gesprekspartners maken duidelijk dat dit type samenwerking in de praktijk wordt bemoeilijkt door de wijze waarop de voorzieningen voor kinderen van 0 tot 13 jaar in Nederland zijn ingericht en wettelijk geregeld. Kinderopvang en onderwijs hebben elk een eigen stelsel van wet- en regelgeving, beleid, organisatievormen, eisen aan kwalificaties van personeel en opleiding, toezicht, financiering en aansturing. Het onderwijs heeft een sterkere maatschappelijke positie dan de kinderopvang, mede vanwege de leerplicht en de volledig publieke en relatief stabiele lump sum financiering. Dit heeft een scheve machtsbalans tot gevolg. Een deel van de schoolbesturen wil, volgens de informanten, liever niet met meer commercieel georiënteerde kinderopvangorganisaties samenwerken. De markt van de kinderopvang is gevoelig voor conjuncturele schommelingen en

⁷⁷ Van Roozendaal e.a. (2015); Taskforce Samenwerking Kinderopvang en Onderwijs (2017).

⁷⁸ Een voorbeeld hiervan is het Prisma in Kampen, met een geïntegreerd aanbod van speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs cluster 3 en 4, jeugdzorg en BSO+ (<https://prismakampen.nl/>). Een ander voorbeeld is Kindercentrum Borgele in Deventer, een IKC met kinderopvang, speciaal onderwijs cluster 3, reguliere basisschool en orthopedagogische kinderdagopvang (<https://www.kindcentrumborgele.nl/>).

⁷⁹ Slot & Leseman (2020); Veen e.a. (2019).

ook dat maakt dat schoolbesturen terughoudend zijn. Sommige informanten zijn van mening dat samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs zou worden vergemakkelijkt door kinderopvang volledig in het publieke domein (bij het onderwijs) onder te brengen. Fusie op bestuurlijk niveau tussen kinderopvang en onderwijs, waarbij een nieuwe entiteit ontstaat, is een andere oplossing om coördinatieproblemen op te lossen. Daarvoor zou in de Wet Primair Onderwijs een aparte voorziening opgenomen moeten worden.

Op praktisch niveau bestaan er diverse knelpunten bij de gewenste samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs, zo melden de informanten.⁸⁰ Zo is het over en weer inzetten van personeel lastig vanwege verschillen in scholingseisen. Gezamenlijke teamscholing van leraren uit het onderwijs en pedagogische professionals uit de kinderopvang wordt bemoeilijkt door het verschil in scholingsuren dat is vastgelegd in de cao's. Verschillen in BTW-tarieven en hoe de regionale belastingdienst daar mee omgaat, worden ook genoemd, en het ontbreken van BTW-vrijstelling bij uitwisseling van personeel als gevolg van Europese wetgeving speelt ook een belemmerende rol. Daarnaast zijn de gescheiden toezichtkaders van kinderopvang en onderwijs verschillende informanten een doorn in het oog. Vooral het verschil in de wettelijke maximale groeps grootte en het aantal professionals per kind knelt in de praktijk, zeker daar waar vernieuwende concepten worden beproefd, zoals peuter-kleutergroepen en geïntegreerde dagprogrammering van opvang en onderwijs. Voorts zijn er "weeffouten" in het gemeentelijk huisvestingsbeleid. Het vorderingsrecht houdt in dat als een school ruimten verhuurt aan de kinderopvang en de school groeit, de gemeente de ruimten terug kan vorderen. Er is een verschil tussen het beschikbaar stellen van ruimten voor 'medegebruik' tegen kostendeckende tarieven en 'verhuur' van ruimten tegen marktconforme tarieven. Voor organisaties met ten dele commerciële doelen is verhuur aan de orde. De praktijk leert dat er soms stevige huurprijzen aan kinderopvangaanbieders worden gevraagd, zo zeggen informanten. Scholen kunnen, volgens informanten, eenzijdig de overeenkomst met de kinderopvang opzeggen als er moverende redenen zijn.

Een ander knelpunt is de toegankelijkheid van kinderopvang die in het huidige toeslagensysteem is verbonden met het werken of studeren van beide ouders. Sommige IKC's bieden gedurende de dag een afwisseling van kinderopvang en onderwijs (zie inzet *IKC De Wijde Wereld*). Bij het door de dag heen verweven van kinderopvang en onderwijs in een sluitend dagprogramma kan de algemene toegankelijkheid van het IKC onder druk staan.⁸¹ Kinderen van ouders die geen toeslagrecht hebben, kunnen eigenlijk niet deelnemen. Daarmee is er een risico dat dergelijke IKC's kinderen uit eenverdienergezinnen, maatschappelijke achterstandsgroepen of uit gezinnen waar de ouders andere keuzen maken met betrekking tot kinderopvang, uitsluiten. Het pleit voor verschillende, op lokale behoeften afgestemde vormen van samenwerking en integratie. Een andere lastige kwestie bij het vormgeven van een geïntegreerd dagprogramma is dat voor onderwijsuren volgens de Wet Primair Onderwijs geen eigen bijdrage van ouders mag worden gevraagd, terwijl voor kinderopvang ouders juist geacht worden een deel van de kosten voor eigen rekening te nemen.

⁸⁰ Zie ook Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang (2017).

⁸¹ Dit is ook een belangrijk punt in het advies van de Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang (2017).

IKC De Wijde Wereld

Op het moment dat Jos van Zutphen, directeur van Speelleercentrum De Wijde Wereld, een integraal kindcentrum in Uden, de mogelijkheid kreeg een nieuw gebouw te maken voor een derde school in de wijk, begon hij te broeden op een nieuw inhoudelijk en organisatorisch model. Jos zag dat kinderen het behoorlijk druk hebben in de tijd na school. Kinderen moeten al vroeg op zwemles, ze komen in aanraking met verschillende diverse culturele activiteiten en ze beoefenen vaak minstens één sport. De vraag is: kun je dat beter organiseren? Een nieuw concept werd geboren. Naast regulier basisonderwijs worden er in De Wijde Wereld allerlei andere activiteiten in afwisseling met onderwijs aangeboden, waardoor er een balans is tussen in- en ontspanning. Kinderen kunnen vanaf 6 weken tot 4 jaar opgevangen worden in vaste, verticale groepen binnen het centrum. Voor de jongste kinderen zijn er rustige slaapplekken buiten het rumoer van de groep. Voor kinderen vanaf drie jaar wordt de mogelijkheid geboden samen te spelen met kinderen van groep 1-2 om de overgang naar het basisonderwijs zo natuurlijk mogelijk te laten verlopen.

Er zijn in de dagindeling voor de oudere kinderen vijf verschillende vormen van 'tijd': onderwijstijd, sporttijd, wereldtijd, eigen tijd en etenstijd. In de Wereldtijd kunnen kinderen met tal van activiteiten aan de slag. Het thema dat binnen de Onderwijstijd aan de orde is vormt daarbij het uitgangspunt. Praktisch ziet het er zo uit: op maandag, dinsdag en donderdag is er een dag-arrangement van 8.30 – 17.00 uur. Dan is er ook sport in de opvang: sporttijd. Op woensdag en vrijdag is de dag van 8.30-12.30 uur. Daarna kunnen de kinderen vanaf 12.30 uur gebruik maken van de naschoolse opvang. In de vakantie is ook vakantieopvang mogelijk. Op de Wijde Wereld nemen de kinderen dus onderwijs én opvang af. Omdat de vijf soorten tijd zo verspringen door de dag, is het niet handig om alleen onderwijs af te nemen en daarom moeten de ouders in principe ook kinderopvang afnemen.⁸² (Een uitgebreidere beschrijving van De Wijde Wereld is te vinden in Bijlage 5).

De IKC's die de voorhoede vormen bij de integratie van kinderopvang en onderwijs vrezen dat hen hetzelfde lot is beschoren als de brede scholen die rond 1995 opkwamen en in veel opzichten een vergelijkbare doelstelling en vormgeving hadden als de huidige IKC's. De brede school is mede ten onder gegaan aan de tijd en energie die nodig was voor de coördinatie van het geïntegreerde aanbod. De voorhoede van IKC's wenst spoedige duidelijkheid vanuit politiek en beleid: worden de stelsels van kinderopvang en onderwijs geharmoniseerd? Meerdere informanten hebben hun voorkeur uitgesproken voor het opnemen van het IKC als een nieuwe juridische entiteit in de wet en er zijn al diverse voorbeelden van bestuurlijke fusies tussen kinderopvang en onderwijs die hierop vooruitlopen.

4.3 Integreren van de kinderopvang in het onderwijs

Over de vraag of kinderopvang vanwege de maatschappelijke doelen niet beter bij het onderwijs zou kunnen worden ondergebracht, lopen de meningen uiteen. Zoals hierboven is vermeld, spreken verschillende informanten na het wegen van voor- en nadelen een voorkeur uit voor het volledig publiek maken van kinderopvang. Kinderopvang geheel of gedeeltelijk (bijvoorbeeld vanaf de peuterleeftijd) onderbrengen bij onderwijs is dan een reële optie. Ook de Onderwijsraad, het belangrijkste adviesorgaan van de nationale overheid op het gebied van onderwijs, bepleit al langer om de voorschoolse educatieve kinderopvang onder regie van het onderwijs te brengen.⁸³ De vraag die dan opkomt is hoe het moet met de opvang van kinderen onder de beginleeftijd van voorschoolse educatie en hoe aan de behoefte van hele dag opvang kan worden voldaan. De discussie raakt aan het thema van 'gespleten' tegenover 'geïntegreerde' stelsels (universeel toegankelijk, gelijkwaardige kwaliteit, één verantwoordelijk overheidsorgaan) en als nog een stap verder 'uniforme' nationale stelsels (geïntegreerd, maar met

⁸² Interview met Jos van Zutphen, augustus 2020.

⁸³ Onderwijsraad (2002); Onderwijsraad (2010).

één type voorziening), waarop in Hoofdstuk 2 al is ingegaan. Landenvergelijkingen lijken erop te wijzen dat geïntegreerde-uniforme systemen succesvoller zijn als het gaat om toegankelijkheid voor alle kinderen, het bereiken van kinderen in achterstandssituaties en de algehele kwaliteit.⁸⁴ Recente gegevens op basis van geobserveerde kwaliteit tonen echter geen onverdeeld voordeel van publieke geïntegreerde systemen (zie Inzet Landenvergelijking). Geïntegreerde systemen in andere landen zijn trouwens niet per definitie deel van het basisschoolsysteem, ook al vallen ze vaak wel onder het ministerie van onderwijs. Geïntegreerde systemen worden bovendien vaak ruimer publiek gefinancierd dan gespleten systemen en stellen hogere eisen aan het kwalificatieniveau van de medewerkers. Ook dat kan invloed zijn op de toegankelijkheid en kwaliteit, nog los van de aard van het systeem.

Ten aanzien van de Nederlandse situatie is er gedeelde twijfel, ook onder degenen die voor een publiek stelsel zijn, of de zorg voor jonge kinderen wel aan het onderwijs kan worden toevertrouwd. Er is unieke expertise gemoeid met de opvang van jonge kinderen en de werkvormen dienen speels te zijn, anders dan in traditioneel onderwijs. Er wordt gewezen op het gevaar van verschooling ('schoolification'). In dit verband worden de (gespleten) stelsels van Vlaanderen en Frankrijk als negatieve voorbeelden genoemd, waar vroege opvang en educatie vanaf tweeënehalf jaar in de kleuterschool, respectievelijk vanaf twee jaar in de *école maternelle*, onder onderwijs valt. De dagelijkse praktijk is vaak gemodelleerd naar de basisschool, met relatief grote groepen, een schoolse inrichting van lokalen en een dagprogramma van gestructureerde activiteiten tot halverwege de middag. Soms biedt de kleuterschool aanvullende naschoolse opvang, die volgens informanten echter van lage kwaliteit is. Zulke stelsels sluiten niet optimaal aan op de behoeften van werkende ouders aan opvang, waardoor er vóór en naast de kleuterschool aanvullende opvang nodig is, die vaak informeel is of bij gastouders wordt gezocht.⁸⁵ Een gevolg van deze systemen is ook dat kinderopvang voor vóór- en naschoolse opvang minder kans heeft zich tot een professionele sector te ontwikkelen. De markt is kleiner omdat een groot deel van de kinderen naar de kleuterschool gaat. De resterende marktsegmenten, met name de baby- en dreumesopvang en ook de buitenschoolse opvang, zijn bedrijfseconomisch minder lucratief.⁸⁶

In Nederland zijn de ervaringen met de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs niet onverdeeld positief, de goede voorbeelden niet te na gesproken.⁸⁷ Het onderwijs kent weliswaar grote autonomie en wordt door private partijen uitgevoerd, maar functioneert door nationale wet- en regelgeving en traditie toch als een hiërarchisch-bureaucratisch systeem met een relatief uniform aanbod en dagprogramma in het overgrote deel van de scholen. Er is in het onderwijs wel concurrentie om leerlingen, waarbij speciale pedagogische concepten afstemming op de variërende behoeften en voorkeuren van leerlingen en ouders mogelijk ma-

⁸⁴ OECD (2006), *Starting Strong*; Kaga et al. (2010); Ünver & Nicaise (2015); zie ook Hoofdstuk 2 van dit rapport.

⁸⁵ Voor een kritische beschouwing over het Vlaamse kleuteronderwijs in het perspectief van kansengelijkheid en culturele inclusie, zie Peleman (2019); volgens Kaga e.a. (2010) is het risico van verschooling in kinderopvangstelsels die onder onderwijs vallen in het algemeen, uitzonderingen daargelaten, niet groot.

⁸⁶ Jan Peeters (VBJK Gent), persoonlijke mededeling.

⁸⁷ De samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang tijdens de coronacrisis verliep (en verloopt) in de meeste gevallen 'voorbeeldig' en maakte duidelijk hoezeer beide sectoren met elkaar te maken hebben en alleen tezamen de uitdagingen van de crisis het hoofd konden (kunnen) bieden.

ken, maar dit werkt volgens verschillende onderzoeken als versterker van segregatietenden-
sen (in de grote steden) en leidt niet automatisch tot hogere kwaliteit.⁸⁸ Informanten wijzen
op de grote stabiliteit van het onderwijs (scholen worden zelden gesloten), de maatschappe-
lijke statuus van het onderwijs (onderwijs staat niet ter discussie) en op de lump sum finan-
ciering en grote baanzekerheid binnen het onderwijs die niet zouden prikkelen tot klantge-
richtheid en innovatie van het aanbod. De laatste jaren heeft de overheid via beurzen, profes-
sionaliseringsmiddelen en ontwikkelingsgelden via de zogeheten Prestatiebox scholen aange-
moedigd tot vernieuwing.⁸⁹ Ook het nieuwe plan Schoolkracht richt zich op verbetering en
vernieuwing van de school. Het blijkt echter dat subsidies voor onderwijsvernieuwing niet
worden uitgeput. Aanvragen voor vernieuwingsprojecten zijn soms niet echt vernieuwend
zijn, maar komen neer op hergebruik van de pedagogisch-didactische ideeën van de traditio-
nele vernieuwingsscholen, zoals in een kleinschalige studie werd geconstateerd.⁹⁰

Er zijn in dit licht ook positieve argumenten vóór het gescheiden houden van de onderwijs en
kinderopvang. In de voorgaande hoofdstukken is beschreven en aan praktijkbeschrijvingen
geïllustreerd dat de positieve dynamiek van het hybride Nederlandse kinderopvangstelsel
voordelen biedt, zoals klantgerichtheid, flexibiliteit en maatschappelijke vernieuwing, die nog
versterkt kunnen worden als maatschappelijke waarden centraler komen te staan in de toe-
komst. Ten aanzien van het onderwijs bestaat hierover meer twijfel.

4.4 Nabeschuiving

Vernieuwing van het pedagogisch-educatieve ecosysteem voor kinderen en jeugdigen vraagt
in een hybride stelsel om publiek-private samenwerking tussen kinderopvang, onderwijs,
jeugdhulp, jeugdzorg, en andere partijen. Daarover bestaat brede overeenstemming tussen
de informanten van deze verkenning. Ook diverse maatschappelijke partijen bepleiten ver-
gaande samenwerking. Er liggen duidelijke kansen om het pedagogisch-educatieve ecosys-
teem voor kinderen en jeugdigen, afgemeten aan de ijkpunten in het inleidende hoofdstuk
van deze verkenning, door samenwerking te verbeteren. De ontwikkeling van IKC's is hiervan
een illustratie, maar er zijn meer opties.

Publiek-private samenwerking stuit in de huidige praktijk op ideologische (imago-gerela-
teerde) en bureaucratische barrières die zouden moeten worden opgeheven. Wet- en regel-
geving voor de betrokken sectoren zou moeten worden versoepeld en nieuwe bestuurlijke
entiteiten zouden moeten worden toestaan. Dit kan samengaan met en verder bevorderd
worden door een verschuiving naar maatschappelijk (verantwoord) ondernemerschap in de
kinderopvangsector.

Een belangrijke vraag is ook welke vorm van samenwerking en afgestemd of geïntegreerd
aanbod het beste past bij de mogelijkheden van verschillende groepen ouders. Afstemming

⁸⁸ Onderwijsraad (2017); Inspectie van het Onderwijs (2018); Inspectie van het Onderwijs (2019); Boterman (2013); ook in
de kinderopvang wordt segregatie op grond van speciale pedagogische concepten door onze informanten gesignaleerd; zie
ook Hoofdstuk 5.

⁸⁹ Regeling Prestatiebox Primair Onderwijs 2015–2021.

⁹⁰ Bisschop & Imandt (2015) over de (on)mogelijkheden om nieuwe scholen te stichten in Nederland; Van der Weij (2020);
zie ook: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) en Onderwijsraad (2019) over het beperkte innovatiever-
mogen van het Nederlandse onderwijs. De nieuwe wet Meer Ruimte voor Scholen (per 1 juni 2021) zou meer innovatie
kunnen brengen; <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijheid-van-onderwijs/oprichten-nieuwe-school>.

op lokale behoeften is een belangrijk uitgangspunt. Bij vernieuwing op grond van publiek-private samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs kan de toegankelijkheid van het vernieuwde aanbod onder druk komen te staan als er geen basistoegangsrecht is of als de kosten voor ouders ten opzichte van het gezinsinkomen te hoog zijn.

Het alternatief om kinderopvang in te weven in het onderwijsbestel lijkt niet de meest voor de hand liggende weg, niet op korte tot middellange termijn. Lokale uitzonderingen daargelaten, zou integratie van de kinderopvang in het onderwijs een verlies kunnen betekenen van de positieve dynamiek van het hybride kinderopvangstelsel met verschillende typen organisaties (zie Hoofdstukken 2 en 3). Er is bovendien een risico dat de expertise van de kinderopvang verloren gaat. Met name onderdelen van de kinderopvang waar het onderwijs minder affiniteit mee heeft, zoals de baby- en dreumesopvang, kunnen in het gedrang komen. Afstemming op de behoeften en voorkeuren van ouders, maar ook het ontginnen van maatschappelijke vraagstukken en vernieuwing van het aanbod in het licht van bredere maatschappelijke doelen, is gebaat bij maatschappelijk verantwoordelijk ondernemerschap en de sector onderwijs is op dit punt nog niet zover.

5 Governance en kwaliteitsbevordering

Het kinderopvangstelsel moet bestuurd worden, aangeduid met het begrip governance. De overheid gebruikt daarvoor verschillende instrumenten. In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van onze informanten met de bestaande besturingsinstrumenten en hun visie op wenselijke ontwikkelingen in de governance van de kinderopvang. Centraal staat de vraag wat de onderliggende benadering zou moeten zijn: sturen op wantrouwen en het voorkomen van risico's of sturen op vertrouwen, professionaliteit en waarden.

5.1 Sturen op basiskwaliteit door gedetailleerde regelgeving

In een hybride markt met private commerciële en niet-commerciële partijen is regulering, sterke regulering volgens sommige informanten, nodig om een gelijk speelveld te creëren en een basisoniveau van kwaliteit te garanderen. Gedetailleerde regelgeving rond kostenfactoren zoals de groepsgrootte, de beroepskracht-kindratio, de vereiste kwalificaties van pedagogisch medewerkers, het aantal vierkante meters per kind, gezondheids- en veiligheidsmaatregelen en nog meer, zijn daarbij belangrijke elementen. Daarnaast geven de pedagogische basisdoelen die direct met de proceskwaliteit te maken hebben, verwijzend naar de dagelijkse interacties op de groep, sturing, al zijn er geen makkelijk toetsbare criteria gespecificeerd in het wettelijk kader voor de kinderopvang. Ook het beoordelingsinstrument van de Inspectie Kinderopvang, is vooral gericht op het bewaken van een minimum niveau van proceskwaliteit en uiteraard het identificeren van “rotte appels”.⁹¹ Door verschillende informanten wordt opgemerkt dat het huidige instrumentarium vertrekt vanuit wantrouwen en risico-denken (kinderopvang als risico voor de ontwikkeling van het kind), een analyse die door veel informanten met diverse achtergronden wordt onderschreven, en een benadering die als onterecht wordt gezien.

Volgens sommige informanten is het complete instrumentarium – wettelijke kader en inspectieregimeel – desondanks voldoende effectief en hoeft hierin niets te veranderen. Het instrumentarium garandeert voldoende kwaliteit, gemiddeld genomen. Er is geen governance probleem dat een andere nationale aanpak nodig zou maken, stellen deze informanten, want de meeste kinderopvangorganisaties volgen een Governance Code en hebben Raden van Toezicht die de maatschappelijke opdracht bewaken. Anderen benadrukken dat het wettelijk kader slechts één aspect van sturing is, maar de manier waarop organisaties daarmee omgaan een ander, want “kwaliteit ontstaat in de transactie” tussen het kader en de organisaties die uitvoering geven aan de kinderopvang, zoals een informant het stelt. Deze informanten voegen toe dat ook de ouders en de pedagogische staf een belangrijke rol spelen in een verantwoorde transactie van wettelijk kader naar praktijk, via formele vertegenwoordiging in de oudercommissies of medezeggenschapsraden en ook in het dagelijkse persoonlijke contact en professionele overleg.

Er is ook kritiek. Verschillende informanten geven aan dat het huidige instrumentarium om de toegankelijkheid en kwaliteit te bewaken geen intrinsieke prikkels bevat om tot hogere dan basiskwaliteit te komen of om aan maatschappelijke opdrachten als kansengelijkheid te voldoen, omdat het te zeer gericht is op kostenfactoren en het creëren van een economisch gelijk

⁹¹ GGD GHOR (2014). *Veldinstrument observatie pedagogische praktijk*. Utrecht: GGD GHOR (herzien 2019).

speelveld.⁹² Gedetailleerd regelen van de basiskwaliteit beperkt de speelruimte voor professioneel gedreven ondernemerschap. Anderen voegen toe dat de inspectie op de kinderopvang niet stimulerend is, maar gericht op veiligheid en het voorkomen van risico's, en te rigide en geprotocolleerd werkt. Deze informanten pleiten daarom voor een andere manier van sturing, gericht op transparantie en organisatiecultuur. Andere informanten erkennen het gebrek aan intrinsieke prikkels en stellen dat maatschappelijke opdrachten als bijdragen aan kansengelijkheid en inclusie in de wet opgenomen moeten worden, zodat het werkveld zich daar vervolgens naar kan richten. De opdracht moet duidelijk zijn, maar niet dichtgeremd.

De beroepskracht-kindratio (BKR) is een kernelement van het wettelijke kwaliteitskader, omdat het in theorie zowel het meest direct raakt aan de proceskwaliteit als aan de kosten van de opvang. De discussie over het governance-instrumentarium spitst zich in de gesprekken vaak toe op de BKR. De gedetailleerde, leeftijdsgebonden specificatie van de BKR wordt door verschillende informanten als inadequaat beschouwd. Het beperkt de professionele autonomie van kinderopvangorganisaties, het zet in op een relatief dure component waarvan de relatie met de kwaliteit van de interactieprocessen en de effecten op het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen, waar het uiteindelijk om te doen is, niet sterk of eenduidig is, en het leidt tot minder efficiënte bedrijfsvoering. Wat een acceptabele ondergrens is, is wetenschappelijk niet makkelijk te onderbouwen, zo laat onderzoek zien, en is mede afhankelijk van de professionele kwaliteit van de opvangorganisaties. De huidige naar leeftijd gespecificeerde ondergrenzen berusten in wezen op een compromis.⁹³

5.2 Voorbij basiskwaliteit: sturen op professionaliteit

De prikkel om tot hogere kwaliteit te komen voorbij een basisniveau is volgens sommige informanten niet te regelen in een nationaal wettelijk kader, althans niet op de manier zoals de structurele basiskwaliteit wordt geregeld en bewaakt. Beter is het te vertrouwen op de professionaliteit en de missie van kinderopvangorganisaties. De prikkel tot kwaliteit komt namelijk vooral voort uit de eigen professionele logica en waarden van een organisatie. Omgekeerd is stabiele financiering via lump sum subsidie, zoals in het onderwijs, geen goed alternatief, want dat stimuleert volgens verschillende informanten niet tot klantgerichtheid en differentiatie naar vraag. De afschaffing van de lump sum financiering in de jeugdzorg wordt als succesvol voorbeeld genoemd door een van de informanten. De concurrentie die in de jeugdzorg is geïntroduceerd, stimuleert kwaliteit, productinnovatie, differentiatie naar vraag en efficiëntie. Het heeft de interne professionele logica van jeugdzorgorganisaties diepgaand beïnvloed, van professioneel-bureaucratisch-aanbodgericht naar professioneel-dienstverlenend-vraaggericht, met oog voor efficiëntie.

Ook andere informanten, uit de kinderopvangwereld, noemen als belangrijkste prikkel de concurrentie op kwaliteit, (maatschappelijk) nuttige innovatie en efficiëntie, op “wenselijke producten” en “vraagsturing”, waarbij vraagsturing ruim wordt opgevat en ook inhoudt het inspelen op bepaalde maatschappelijke problemen. Een voorbeeld is de samenwerking tussen de Rotterdamse kinderopvangorganisatie *KindeRdam* en het Zadkine College. Er is een wijkgericht aanbod ontwikkeld voor jonge moeders, bestaande uit een combinatie van opvang van de kinderen en opleiding van de moeders (zie inzet *KindeRdam*). De gemeente subsidieert

⁹² In sommige gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam, hebben de GGD's een ruimere opdracht om de kwaliteit van de kinderopvang te versterken.

⁹³ Slot e.a. (2015); Slot (2018).

het initiatief omdat het een innovatief antwoord is op een urgent vraagstuk. Een ander voorbeeld van bredere innovatie is de publiek-private samenwerking van het IKC PIT Kinderopvang & Onderwijs in Zwijndrecht met de scholen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs DaVinci en Inholland. Deze samenwerking heeft geleid tot een IKC dat tevens een leeromgeving is voor studenten in het mbo en hbo. De koppeling van theorie en praktijk vindt binnen het kindcentrum plaats.⁹⁴

KindeRdam Jonge Moeders Klas

Sinds 2015 werken in Rotterdam kinderopvangorganisatie KindeRdam, locatie Vreewijk, en het Zadkine Startcollege intensief samen om (aanstaande) jonge moeders betere kansen te geven op werk en een stabiele gezinssituatie. Het idee is ontstaan naar aanleiding van een vraag van de gemeente of er nog doelgroepen in de stad waren die extra ondersteuning nodig hadden. Aanvankelijk startte het project vanuit het Zadkine Startcollege, maar al snel bleek hoe belangrijk de kinderopvang is voor studerende jonge moeders. Zo is de samenwerking met KindeRdam tot stand gekomen. Verder wordt er volop samengewerkt met onder meer het CJG, de reclassering, de schuldhulpverlening, opvoedingsondersteuning, maatschappelijk werk, en verschillende werkleerbedrijven.

De JMK is bedoeld voor jonge vrouwen in de leeftijd van 15 tot 25 jaar die zwanger zijn dan wel jong moeder zijn geworden. De groep is divers, bestaat uit meerdere nationaliteiten. Ze hebben geen afgerond middelbare-schoolopleiding en er is sprake van een combinatie van problemen in meerdere leefgebieden (o.m. wonen, werken, financiën en sociaal netwerk). Ze krijgen vanuit de opleiding individuele studie- en stagebegeleiding. Ook is er eventueel kleding, speelgoed en eerste levensbehoeften beschikbaar. De meeste spullen zijn gedoneerd door bedrijven of particulieren. De JMK biedt een entree-opleiding Dienstverlening & Horeca voor 1 tot hooguit 1,5 jaar. In principe vallen de jonge moeders onder de reguliere bekostiging van met mbo. Gedurende de entree-opleiding volgen ze vijf dagen in de week lessen. De kinderen van de jonge moeders gaan in de tussentijd naar het naastgelegen kinderdagverblijf. Daar wordt de brede ontwikkeling van de kinderen gestimuleerd met een VVE-programma. De JMK is succesvol. Zo'n 95% van de jonge moeders haalt de entree-opleiding en stroomt door naar mbo-niveau 2.⁹⁵ (Een uitgebreidere beschrijving van het Jonge Moeders Project is te vinden in Bijlage 6)

Sturen op vertrouwen is een breed gedeelde wens onder de informanten. Sturen op vertrouwen staat tegenover geïnstitutionaliseerd wantrouwen en risico-denken. Het stelt stimuleren, ondersteunen en samenwerken tegenover het afvinken van de minimumvoorwaarden. Minimumvoorwaarden die de basiskwaliteit moeten garanderen blijven belangrijk, maar als deel van een overkoepelende aanpak die gebaseerd is op vertrouwen. Sturen op vertrouwen staat voor *ont*juridiseren van het toezicht. In dit verband wordt gewezen op de verschillende werkwijzen van de inspecties voor de kinderopvang, het onderwijs en de jeugdzorg. In het onderwijs is de inspectie een coöperatieve, ondersteunende partner, die adviseert over verbeteringen en pas in laatste instantie waarschuwingen uitvaardigt of scholen sluit.⁹⁶ Veel genoemde criteria voor sturing op vertrouwen zijn: transparantie, openheid naar andere organisaties, deugdelijk ondernemerschap, maatschappelijk (verantwoord) ondernemerschap, gerichtheid op duurzame waarde-creatie. Daarbij maakt de precieze juridische entiteit en bedrijfsdoelstelling (commercieel of non-profit) minder uit dan de missie, visie, interne waarden en ge-

⁹⁴ https://www.pit-ko.nl/pg-26447-7-59394/pagina/pit_kinderopvang__onderwijs.html

⁹⁵ Bron: Interview met Esther Sjerp-de Vries (Zadkine Startcollege) en Karin Ringelberg (KindeRdam).

⁹⁶ Sluiten van scholen op grond van onvoldoende kwaliteit is zeldzaam en gebeurt pas nadat uitgebreide verbetertrajecten niet hebben geholpen. Opheffen van scholen is meestal het gevolg van een te klein leerlingenaantal.

drevenheid, de professionele cultuur en de stabiliteit van de organisatie. Aanwijzingen hiervoor zijn ook in recent onderzoek gevonden.⁹⁷ Verschillende informanten voegen hieraan toe dat dit ook vraagt om een selectiever beleid van toelating van organisaties tot de kinderopvangmarkt, waarbij bovengenoemde criteria en ook criteria als transparantie en kwaliteit van de bedrijfsvoering, toetsstenen zouden kunnen zijn. Er is ook twijfel. Sturen op waarden en vertrouwen kan alleen als dat vertrouwen gerechtvaardigd is. Vertrouwen moet een sector verdienen op grond van bewezen professionaliteit en legitimiteit (doen wat is beloofd). Volgens sommige informanten is de sector als geheel nog niet op dit punt aangekomen. Er is nog te veel variatie in de kwaliteit en het verantwoord ondernemerschap van kinderopvangorganisaties.

In dit verband wordt door sommige informanten gepleit voor een nationaal pedagogisch raamwerk, een *curriculum* zoals dat in veel landen bestaat⁹⁸, om ook ten aanzien van de pedagogische en maatschappelijke doelen boven op structurele basiskwaliteit een gelijk speelveld te creëren. In de kinderopvangsector wordt er al aan gewerkt, maar nog los van het onderwijs en zonder wettelijke status.⁹⁹ Met het oog op versterking van de samenwerking kinderopvang-onderwijs zou een vorm van een gezamenlijk curriculum de afstemming van het pedagogisch-educatieve beleid tussen beide sectoren kunnen bevorderen, de complementaire rollen van opvang en onderwijs kunnen verduidelijken en de synergie kunnen versterken.¹⁰⁰ Andere informanten pleiten voor versterking van de kennisinfrastructuur voor de kinderopvang ter ondersteuning van het professionele handelen en ook om de samenwerking van kinderopvang, onderwijs en zorg wetenschappelijk te onderbouwen. Die kennisinfrastructuur zou een gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten zijn van de marktpartijen en de lokale en nationale overheid, en vraagt om betrokkenheid van opleidings- en onderzoeksinstituten.¹⁰¹ Bij sturen op vertrouwen hoort ondersteunen met opleiding en kennis. Verschillende informanten geven aan dat er in het veld behoefte is aan meer duidelijkheid en consensus, gebaseerd op wetenschappelijke kennis, over wat goed is voor kinderen en wat belangrijke randvoorwaarden zijn voor (spelend) leren en ontwikkelen, hoe dit varieert naar leeftijd van het kind, en hoe wat in de kinderopvang gebeurt, voorbereidt op wat er op school moet gebeuren (doorgaande ontwikkelingslijnen).

5.3 Sturen op professionaliteit: professionals als deel van het regelsysteem

Sturen op professionele kwaliteit vraagt volgens informanten om een professionele cultuur binnen kinderopvangorganisaties, gekenmerkt door een heldere visie in lijn met de maatschappelijke doelen van kinderopvang en een intrinsieke drijfveer om een hoogwaardig product te creëren in afstemming op de vraag in de omgeving van de organisatie. Deze intrinsieke professionele motivatie komt beter tot zijn recht in een organisatieomgeving waarin de financiering niet bij voorbaat is gegarandeerd en er competitie is om kwaliteit en relevantie. Er

⁹⁷ Zie Hoofdstuk 8.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld Sylva e.a. (2015), voor een analyse van Europese nationale curricula; een curriculum zoals dat gebruikt wordt in andere landen is geen educatief programma, maar een samenhangend stelsel van pedagogische uitgangspunten en te bevorderen competenties in een breed ontwikkelingsperspectief.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld Fukkink e.a. (2017), Singer & Kleerekoper (2009), Schreuder e.a. (2011), Van Keulen & Singer (2012). Dit zijn echter geen curricula in de vorm van uitgangspunten en doelen met wettelijke status zoals die in andere landen bestaan.

¹⁰⁰ Zie ook Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang (2017).

¹⁰¹ Het recent ingestelde Expertisecentrum Kinderopvang, als vervolg op het Bureau Kwaliteit Kinderopvang, is in dit opzicht al een belangrijke stap; het wordt gefinancierd door de branche.

moet wel voldoende financiële ruimte voor zijn, bijvoorbeeld door de kosten van professionalisering te verwerken in het wettelijke normatieve uurtarief, zoals eerder gesteld. Baanzekerheid en lump sum financiering maken lui, zo stellen verschillende informanten. Professionals zijn samen met ouders de primaire behartigers van de belangen van de kinderen en kunnen op grond daarvan, vanuit professionele overwegingen, grenzen stellen aan de commerciële belangen en klantgerichte dienstverlening van de organisatie, bijvoorbeeld als het gaat om het belang van stabiele groepen dat strijdig kan zijn met flexibele afname van opvangdagen.

Professionals zijn daarmee ook een factor in de kwaliteitsbewaking van de kinderopvang. Versterking van hun positie is een aanvullende strategie bij sturen op vertrouwen. Recent onderzoek mede op basis van LKK-data bevestigt dit beeld.¹⁰² Dit betreft zowel de formele positie, in de vorm wettelijk geregelde betrokkenheid bij beleid en bestuur van de organisatie (via de medezeggenschapsraad of de ondernemingsraad), als de inhoudelijke positie, in de vorm van voortgaande professionalisering binnen de organisatie die ondersteund wordt door een kennisinfrastructuur voor de kinderopvang. Deze strategie kan verder versterkt worden door financiële ruimte te creëren voor professionalisering en voor de professionele cyclus van ontwerpen, documenteren, reflecteren en herontwerpen¹⁰³, bijvoorbeeld als component van een herziene wettelijke uurprijs of in de cao Kinderopvang. Uitbreiding van de loopbaanmogelijkheden heeft hetzelfde effect. Informanten wijzen verder op het belang van een sterke beroepsorganisatie van jonge kind professionals en noemen als voorbeeld de Deense vakbond van kinderopvangprofessionals die niet alleen over de arbeidsvoorwaarden onderhandelt met de lokale en nationale overheid maar ook over het waardenkader, en het nationale curriculum en pedagogische beleid.¹⁰⁴ Samenwerking in netwerken met andere professionele organisaties en deelnemen aan interprofessionele leergemeenschappen kan ook bijdragen aan voortgaande professionalisering en vernieuwing van de professionele identiteit.

Verantwoordelijkheid nemen voor het belang van kinderen is de kern van de professionele identiteit van medewerkers in de kinderopvang, zo stellen informanten, maar gelet op de brede maatschappelijke doelen van de kinderopvang dienen professionals in de kinderopvang ook te zoeken naar een optimale balans tussen de belangen van het kind, de belangen van ouders, de belangen van de samenleving, en de efficiencybelangen van de organisatie. Dit vraagt om een nieuw type professional en een nieuwe professionele logica, zoals die ook in de jeugdzorg zijn ontstaan volgens een informant. Ook de samenwerking met onderwijs en jeugdzorg vraagt om een nieuw type professionals die de traditionele grenzen van vakgebieden kunnen overstijgen. Tussen de verschillende typen professionals in deze sectoren moeten interprofessionele bruggen worden geslagen (zie inzet *Een leven lang leren*).

¹⁰² Een beleid van continue professionele ontwikkeling, betrokkenheid van het team van medewerkers bij beslissingen ten aanzien van het pedagogisch beleid, een gedeelde visie en missie, het gezamenlijk ontwikkelen en verbeteren van het aanbod, is kenmerkend voor organisaties die vergelijkenderwijs hoge kwaliteit en een inclusief pedagogisch klimaat bieden; zie Romijn e.a. (onder review); Van der Werf e.a. (2020, 2021); zie ook Hoofdstuk 8.

¹⁰³ Zie ook de aanbevelingen van de CORE (2011) t.a.v. de kenmerken van een 'competent kinderopvang systeem'.

¹⁰⁴ In 2017 is PPINK opgericht als organisatie van en voor pedagogische professionals in de kinderopvang die mogelijk zo'n rol zou kunnen gaan spelen; zie: <https://www.ppink.nl/>

'Een leven lang leren en ontwikkelen' in de kinderopvang

Een leven lang ontwikkelen van de beroepsbevolking staat in Nederland al een tijdje hoog op de (politieke) agenda.¹⁰⁵ Evenals in andere sectoren vraagt dit thema binnen de kinderopvang nog veel aandacht. Er dienen zich voortdurend nieuwe maatschappelijke vraagstukken aan waar personeel adequaat op in moet kunnen spelen: digitalisering, klimaatverandering, polarisatie, ontleding, laaggeletterdheid, armoede, kansenongelijkheid, nieuwkomers, en inclusie en diversiteit. Dergelijke vraagstukken vergen nieuwe (interprofessionele) kennis, vaardigheden en attitudes van (aankomend en zittend) personeel.

Binnen het scholingsveld wordt onderscheid gemaakt in de initiële opleiding (formeel leren en ontwikkelen) en post-initiële opleiding (non-formeel en informeel leren en ontwikkelen). De overheid is verantwoordelijk voor het initiële onderwijs. Werkgevers en werknemers zijn samen verantwoordelijk voor het post-initiële 'in-service' onderwijs. De mbo- en hbo-opleidingen gericht op het werken met (jonge) kinderen voorzien in de initiële opleidingen die studenten *startbekwaam* maken voor het werken in de kinderopvang. In de post-initiële beroepsvorming worden medewerkers *vakbekwaam* gemaakt. Ook de introductie van de Pedagogisch Beleidsmedewerker met de Wet IKK in 2018 vraagt om een goed post-initieel opleidingstraject met effectieve coaching-technieken in 'training on the job' om een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan kwaliteitsverbetering.

Uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang 2017-2019 blijkt dat er aanmerkelijke verschillen zijn tussen kinderopvangorganisaties in de structuur en cultuur van continue professionalisering.¹⁰⁶ Gezien de maatschappelijke opgaven waarvoor de kinderopvang zich ziet gesteld, zou het initiële en post-initiële onderwijs voor de kinderopvang moeten worden herzien. De doorstroom van vmbo-mbo-hbo (de beroepskolom) zou verder kunnen worden versoepeld. Het aanbod van de mbo- en hbo-opleidingen zou flexibeler kunnen worden ingericht (maatwerktrajecten), zodat ook zij-instromers uit andere beroepen en deeltijders zich verder kunnen bekwamen in de kinderopvang. In lokale netwerken en professionele leergemeenschappen van kinderopvangorganisaties, in samenwerking met de opleidingen en universiteiten, kan de beroepspraktijk verder tot ontwikkeling worden gebracht. In dit verband kan ook gedacht worden aan een persoonlijk ontwikkelbudget, niet-groepsbonden uren, en het faciliteren van leren en ontwikkelen onder werktijd.

Ten slotte wijzen verschillende informanten op het belang van sterk pedagogisch leiderschap in kinderopvangorganisaties en pleiten zij voor versterking van het pedagogisch leiderschap ten opzichte van het zakelijk leiderschap.¹⁰⁷ Het pedagogisch leiderschap is verantwoordelijk voor een professionele organisatiecultuur (zie inzet *Zonnekinderen UniverCity*). Visie, missie en waardenkader dienen door inspirerend leiderschap te worden overgedragen op medewerkers. De continue professionalisering van medewerkers via coaching en mentoring is een kerntaak van het pedagogisch leiderschap. In dit verband wordt er door informanten op gewezen dat de mogelijkheden voor opleiding en voortgaande professionalisering van pedagogisch leiders beperkt zijn. De huidige hbo- en post-hbo opleidingen richten zich vooral op zakelijk management en niet op pedagogisch leiderschap.

¹⁰⁵ Zie bijv: Regeerakkoord (2017), *Vertrouwen in de toekomst*. Sociaal-Economische Raad (2017), *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Sociaal Cultureel Planbureau (2019), *Grenzen aan een leven lang leren*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020), *Voortgangsrapportage leven lang ontwikkelen*.

¹⁰⁶ Slot et al. (2019); zie ook Hoofdstuk 8 van dit rapport.

¹⁰⁷ De per 1 januari 2022 verplichte inzet van de functie Pedagogisch Beleidsmedewerker komt hier al ten dele aan tegemoet. De kwaliteitseis met betrekking tot de pedagogisch beleidsmedewerker is ingegaan op 1 januari 2019.

Zonnekinderen UniverCity

Kinderopvang Zonnekinderen biedt een compleet pakket aan dienstverlening van kinderdagopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar, buitenschoolse opvang voor kinderen van 4 tot 13 jaar, peuteropvang en gesubsidieerde peuteropvang (voorheen peuterspeelzaal) voor kinderen van 2 tot 4 jaar en gastouderopvang voor kinderen van 0 tot 13 jaar in het oosten van het land. Ze hebben 47 locaties en zijn betrokken bij 18 IKC's. Niet alleen de ontwikkeling van kinderen staat centraal, de ontwikkeling van medewerkers vindt men minstens zo belangrijk. Daarom is de Zonnekinderen UniverCity opgericht: één overzichtelijke plek waarin al het scholingsaanbod is ondergebracht. In de UniverCity zitten zowel de verplichte bijscholingen voor medewerkers (zoals kinder EHBO, BHV en de taaleis 3F) als scholingen die medewerkers zelf belangrijk vinden, bijvoorbeeld de VVE-training Startblokken, de Zonnekinderen Interactievaardigheden training, en Babyspecialist. Voor de BBL-opleiding Gespecialiseerd Pedagogisch Medewerker niveau 4 is er nauwe samenwerking met ROC Rijn IJssel. Medewerkers doorlopen wanneer zij in dienst treden van de organisatie een vaste route. Deze start bij werving en selectie en loopt tot uitdiensttreding of pensioen ('een leven lang ontwikkelen'). Er zijn opleidingen voor bijzondere functies zoals coach bij de pijlers Sport, Cultuur, Natuur, Multimedia en Wereldwijs, een Bolle Buiken & Babycoach en combinatiefuncties met het onderwijs.¹⁰⁸ (Een uitgebreidere beschrijving van Zonnekinderen UniverCity is te vinden in Bijlage 7)

5.4 Sturen op vertrouwen binnen een waardenkader

Er zijn ook in de onderzoeksliteratuur aanwijzingen dat sturen op vertrouwen, professionaliteit en samenwerking nieuwe kansen biedt voor verbetering van diensten in de sociale sector. Herontwerp van het kinderopvangstelsel volgens de bestuursvisie *New Public Governance* dient in lijn met deze literatuur belangrijke maatschappelijke waarden centraal te stellen en de governance-strategieën daarmee in lijn te brengen, zowel binnen organisaties als in netwerken van samenwerkende organisaties.¹⁰⁹ De geraadpleegde organisatie- en bestuurswetenschappers onder onze informanten ondersteunen dit. Niet zozeer het strikt naleven van kwaliteitsregels, maar *kwaliteit tot stand brengen in functie van de publieke doelen van het stelsel* staat dan centraal. Het bijbehorende normen- en waardenkader moet waarborgen dat zowel publieke als private for-profit en not-for-profit partijen zich conformeren aan de maatschappelijke doelen. *New Public Governance* doet een beroep op het *relationele kapitaal*, van organisaties, het vermogen om samen te werken en het eigenbelang ondergeschikt te maken aan het belang van een groter geheel, bijvoorbeeld in een lokaal netwerk.¹¹⁰ Sturen op vertrouwen kan alleen als het vertrouwen gerechtvaardigd is dat maatschappelijke doelen daadwerkelijk centraal staan. Het zou ook moeten betekenen dat organisaties die niet in maatschappelijke doelen investeren en niet samenwerken in netwerken, kunnen worden uitgesloten van de kinderopvangmarkt, aldus de informanten.

Als sturingsinstrument bij toenemende of zelfs volledig publieke financiering van de kinderopvang, zou het afzien van klassieke lump sum financiering (zoals in het onderwijs bestaat), een optie kunnen zijn die in andere sectoren al wordt toegepast. Te denken valt aan financiering onder maatschappelijke voorwaarden die afgeleid zijn uit een nog uit te werken algemeen waardenkader voor de kinderopvang. Daar zou ook een winstbeperking onder kunnen vallen om de publieke middelen gericht te houden op publieke doelen. Een jaarlijkse afrekening van middelen beschikbaar gesteld aan private organisaties op basis van de behaalde maatschappelijke doelen is in lijn met de begrotingscyclus van de overheid en kan tevens voorkomen dat

¹⁰⁸ Bron Judith Kuiten, projectmanager Zonnekinderen UniverCity; diverse beleidstukken; zie ook www.zonnekinderen.nl

¹⁰⁹ Bryson, Crosby & Bloomberg (2014); Moore (2014); Kenis & Cambré (2019).

¹¹⁰ Kenis en Cambré (2019)

de kwaliteit onder de maat is. Voor de toekenning van middelen voor voorschoolse educatie bestaat er op gemeentelijk niveau in feite al een dergelijk systeem.¹¹¹

Sturen op vertrouwen, selectieve toelating tot de markt en wellicht ook financiering onder voorwaarden, vraagt volgens informanten om een coherent systeem van waarden, mogelijk ook sectorspecifieke aanpassingen in het ondernemingsrecht, eisen aan corporate governance codes, criteria voor toelating van investeerders en borging van structurele randvoorwaarden voor een gelijk speelveld. Een nationaal curriculum kan helpen om ook in pedagogisch opzicht een gelijk speelveld te creëren. Een coherent systeem vraagt ook om afstemming tussen wettelijke kaders als de Wet Kinderopvang, de Wet Primair Onderwijs, het ondernemingsrecht en fiscaal recht, de Wet Bestuur en Toezicht, de Mededingingswet en de cao's. Relevant in dit verband is dat ook de Kamer van Koophandel het sturen op waarden steeds meer centraal stelt en zoekt naar passende vormen van sociaal ondernemerschap.¹¹²

5.5 Nabeschuiving

Sturen op waarden, vertrouwen en professionaliteit lijkt de aangewezen weg voor het toekomstige (hybride) stelsel van kinderopvang als er een basistoegangsrecht wordt ingevoerd en ijkpunten centraal staan zoals voorgesteld in het inleidende hoofdstuk van deze verkenning. Het merendeel van de informanten zou zo'n verschuiving toejuichen. Dit veronderstelt wel verdere professionalisering van de kinderopvangmarkt en scherpere eisen aan het sociaal-verantwoord ondernemen. Het vraagt ook om een andere rol van de Inspectie (meer samenwerkend en constructief) en ondersteuning van de sector vanuit een uit te bouwen kennisinfrastructuur – lokaal en nationaal - die door de sector en overheid samen wordt gefaciliteerd.

In wet- en regelgeving moet meer eigen professionele beleidsruimte worden gegeven aan kinderopvangorganisaties en hun partners om binnen bepaalde randvoorwaarden een kwalitatief hoogwaardige praktijk te creëren die tegemoetkomt aan de ijkpunten zoals voorgesteld in het inleidende hoofdstuk van deze verkenning. Dat zou passen bij sturen op vertrouwen. Randvoorwaarden betreffen de gangbare structurele kenmerken maar wellicht minder in detail geregeld, en wetenschappelijk onderbouwde ontwikkelingspsychologische, pedagogische en educatieve uitgangspunten (bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal 'curriculum') die voldoende basiskwaliteit garanderen en zowel in economisch als pedagogisch opzicht een gelijk speelveld creëren voor verschillende typen organisaties. Randvoorwaarden betreffen ook de bereidheid samen te werken met lokale partners.

Sturen op vertrouwen en professionaliteit impliceert geen naïeve opstelling of blindheid voor risico's en onwelwillend gedrag van organisaties. Sturen op vertrouwen en professionaliteit zou in kunnen houden in dat er aan de *voorkant* een strikter beleid ten aanzien van toelating van organisaties tot de kinderopvangmarkt wordt gehanteerd, waarbij naast eisen aan de bedrijfsvoering, ook eisen aan waarden-gedreven sociaal-verantwoord ondernemerschap en aan de professionele cultuur van de organisatie worden gesteld. Belangrijke indicatoren van

¹¹¹ Gemeenten stellen voorwaarden in de subsidieregeling voor VE; daarin bestaan overigens aanmerkelijke verschillen tussen gemeenten die tot een 'veelheid aan VE-stelsels' hebben geleid; zie Jepma (2018).

¹¹² <https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/innovatie/duurzaam-ondernemen/sociaal-ondernemen-werken-met-een-missie/>

een professionele cultuur zijn de maatschappelijke missie van de organisatie, de medezeggenschap van professionals en het beleid ten aanzien van continue professionalisering.¹¹³ Op dit moment is toetreding tot de kinderopvangmarkt aan weinig voorwaarden gebonden en is sturen op wantrouwen, met gedetailleerde regelgeving een onvermijdelijke reactie.

Als het stelsel inderdaad hybride blijft (wat om verschillende redenen wenselijk lijkt; zie Hoofdstukken 3 en 4), zou er ook een rol voor private investeerders en Private Equity kunnen blijven. Passend bij de bepleite vermaatschappelijking en sturing op waarden en vertrouwen, is het raadzaam ook investeerders aan voorwaarden te binden die in lijn zijn met de publieke waarden en doelen, die maatschappelijk verantwoord ondernemen bevorderen, en de duurzaamheid en stabiliteit van het stelsel ondersteunen. Versterking van de positie van het bestuur van de kinderopvangorganisatie en van de medewerkers en ouders is hier onderdeel van. Het is belangrijk de verschillende wettelijke kaders die relevant zijn voor de sector kinderopvang op coherentie te toetsen en waar nodig aan te passen. Leidende principes hierbij kunnen afgeleid worden uit het concept van de sociale economie.¹¹⁴

¹¹³ Zie Hoofdstuk 8.

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld <https://www.eesc.europa.eu/nl/members-groups/categories/social-economy-category>

6 Wijknetwerken en lokale governance

De governance van het kinderopvangstelsel heeft onmiskenbaar ook, en misschien wel vooral, een lokale invalshoek. Een educatief-pedagogisch ecosysteem van kinderopvang, onderwijs, zorg en kind- en jeugdwerk is gesitueerd in en idealiter afgestemd op een lokale of regionale demografische, sociaaleconomische, sociaal-culturele en politieke context. In dit hoofdstuk geven we de visies weer van de informanten over de plaats van de kinderopvang in lokale netwerken en verbinden we deze visies met gegevens uit onderzoek en andere bronnen.

6.1 Afstemmen op complexe lokale problematiek

Een kritische vraag is hoe in een diverse samenleving het stelsel kinderopvang zo bestuurd kan worden dat kinderen die er het meeste baat bij hebben, de opvang krijgen die zij nodig hebben, in lijn met het vijfde ijkpunt van het inleidende hoofdstuk dat kinderopvang ook moet kunnen compenseren voor ongelijkheid in de leefsituatie van kinderen. Hier is volgens verschillende informanten een belangrijke rol weggelegd voor het lokale beleid en voor wijkgericht werken. Achterstanden concentreren zich vaak in wijken of in van oudsher arme plattelandsregio's. Op de achtergrond spelen huisvestingbeleid, veranderingen in de werkgelegenheid en selectieve migratie een rol.¹¹⁵ In die wijken en regio's speelt zich vaak een complexe problematiek af van armoede, sociaal isolement, gezondheidsproblemen, psychische problemen, eenzaamheid onder ouderen, slechte huisvesting, vervuiling, drugsproblematiek en onveiligheid op straat. De complexe problematiek vraagt om integraal werken, gestuurd door de behoeften, mogelijkheden en voorkeuren van de kinderen en hun ouders in de wijk of regio. Hybriditeit en een voldoende breedte van het lokale stelsel kan hierbij, volgens informanten, stimulerend werken en een soort "collectieve intelligentie" opleveren en "expertise-uitwisseling" en "kruisbestuiving" bevorderen.

Het omgaan met complexe problematiek op lokaal niveau kan worden ondersteund door kennis en ervaringen te delen via professionele netwerken. Tot op zekere hoogte gebeurt dit al, al dan niet onder regie van gemeenten, bijvoorbeeld in de sociale wijkteams, de Lokale Educatieve Agenda (LEA) en lokale netwerken van ondernemers. Het delen op wijk- of regioniveau van informatie over de sociaaleconomische positie van gezinnen, het aandeel flexwerkers, het gebruik van sociale voorzieningen en jeugdzorg en andere aspecten, kan nuttig zijn voor de kinderopvang om beter in te spelen op de bredere behoeften van kinderen en ouders. Een bredere sociale infrastructuur kan worden versterkt door in organisatienetwerken slimmer gebruik te maken van informatie.¹¹⁶

In de gesprekken is door verschillende informanten aandacht gevraagd voor de dynamiek in de oude volkswijken in de steden. Deze wijken hebben door stadsvernieuwing en *gentrificatie* in toenemende mate een gemengde bevolking, maar er is vaak sterk gesegregeerd gebruik van de kindvoorzieningen binnen de wijk. Informanten wijzen op subtiele selectiemechanismen. Het pedagogisch concept van de instelling en de cultuur van de middenklasse die een

¹¹⁵ Boterman (2013); Poolman e.a. (2018).

¹¹⁶ In andere domeinen is het stroomlijnen van digitale informatie uit verschillende bronnen al ver gevorderd. In zogenaamde *Smart Cities* en *Smart Regions* draagt het integreren van verschillende digitale informatiestromen bij aan andere beheersing van vervoerstromen.

instelling uitstraalt, kunnen werken als een uitsluitingsmechanisme voor andere groepen, zoals ook in onderzoek onder centrummanagers werd vastgesteld.¹¹⁷ Een uurtarief boven de wettelijke kostprijs verlaagt de toegankelijkheid voor laaginkomensgroepen. Omgekeerd draagt ook specifiek doelgroepenbeleid met alleen kortdurende peuteropvang bij aan de segregatie. Een aantal informanten pleit voor een wijkgerichte aanpak om tot meer verbinding tussen bevolkingsgroepen te komen, om een “nieuw sociaal contract” aan te gaan op wijkniveau.¹¹⁸ Het gezamenlijke belang is een leefbare en inclusieve wijk. Dit betekent niet dat er één soort kinderopvangvoorziening moet komen. Voorkeuren van ouders en ook de behoeften van kinderen kunnen verschillen, maar de verbinding tussen de voorzieningen en tussen de gebruikers van die voorzieningen kan versterkt worden door, bijvoorbeeld, een gedeeltelijk gezamenlijk aanbod en momenten van ontmoeting te organiseren. Sommige kindercentra doen mee aan activiteiten van lokale religieuze organisaties, culturele initiatieven, straat- of buurtfeesten of ondernemersinitiatieven.

Naast een basistoegangsrecht, stelt een aantal informanten voor wijkgebonden subsidies in te stellen voor een breder wijkgericht geïntegreerd aanbod van opvang, onderwijs, zorg en welzijnswerk, waarbij verschillende subsidiestromen (naast VVE bijvoorbeeld ook jeugdzorg) gebundeld kunnen worden.¹¹⁹ Deze subsidies koppelen aan netwerksamenwerking ligt voor de hand. Om voor extra subsidie in aanmerking te komen, is deelname aan een buurtnetwerk een voorwaarde en dit kan ook voor de meer commercieel gedreven kinderopvang een positieve prikkel zijn mee te doen. Volgens experts op het gebied van netwerkvorming begint netwerk governance met het goed en breed in beeld brengen van wat er nodig is in een wijk en welke partners in een wijk een netwerk zouden moeten vormen. Zij adviseren te streven naar variatie in type organisaties, er nieuwe partijen en ook private commerciële partijen bij te betrekken. De doelstelling van het netwerk is bij voorkeur positief geformuleerd in termen van het toewerken naar een oplossing. Organisaties moeten kunnen herkennen dat zij deel van de oplossing kunnen zijn en voordeel voor de eigen organisatie kunnen zien, in dienst van bredere maatschappelijke doelstellingen. Netwerk governance is volgens de wetenschappelijke literatuur een noodzakelijke vernieuwing in het openbaar bestuur omdat bestaande sturingsinstrumenten door de toenemende complexiteit van de samenleving steeds vaker hun doel voorbij schieten.¹²⁰

6.2 De rol van de gemeente

Over de rol van de lokale overheid hierbij wordt verschillend gedacht. De lokale overheid, de gemeente, kan vanuit haar zorgplicht (vastgelegd in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning) de vorming van lokale wijknetwerken initiëren, een netwerkcoördinator benoemen en financieel faciliteren, en zelf aanvullende subsidie verdelen over partners, zoals met betrekking tot voorschoolse educatie gebeurt. Er kunnen echter risico's zitten aan een te grote rol van de gemeente, zoals institutionalisering en het ontstaan van een nieuwe hiërarchische structuur, met onvoldoende mogelijkheden voor nieuwe partijen om toe te treden. Algemeen zien informanten mogelijkheden voor netwerkvorming en wijk- of regiogericht werken, en noemen zij interessante bestaande lokale initiatieven in de samenwerking kinderopvang-onderwijs-

¹¹⁷ Van der Werf e.a. (2018).

¹¹⁸ Zie ook Putters (2018).

¹¹⁹ Zie ook Kok e.a. (2020).

¹²⁰ Bryson e.a. (2014); Ferlie & Ongaro (2015); Moore (2014); Kenis & Cambré (2019).

zorg, maar ze wijzen er ook op dat de ruimte voor lokaal maatwerk en ondernemerschap door wet- en regelgeving wordt beperkt.

De afgelopen twintig jaar is een groot aantal beleidsonderwerpen gedecentraliseerd naar gemeentelijk niveau. Deze ontwikkelingen tezamen vragen steeds meer afstemming, planvorming en regie op gemeentelijk niveau. Om de afstemming tussen gemeenten en schoolbesturen rond het onderwijs en onderwijsachterstandenbeleid beter vorm te geven werd in 2006 de Lokaal Educatieve Agenda (LEA) gelanceerd: een gespreksplatform dat gemeenten en schoolbesturen (en in een latere fase ook de kinderopvang) helpt taken en verantwoordelijkheden te verdelen.¹²¹ Dit platform werkt maar ten dele omdat niet alle gemeenten de LEA actief hanteren, maar ook omdat sommige schoolbesturen en ook kinderopvangorganisaties een veel groter regionaal (of zelfs landelijk) bereik hebben dan de gemeente.¹²² In de gemeente komen veel partijen samen om een sluitende lokale praktijk vorm te geven: het samenwerkingsverband passend onderwijs, schoolbesturen, kinderopvang, preventieve jeugdzorg en jeugdzorginstellingen, enzovoort. Om samenwerking tussen al deze partijen te bevorderen moet de gemeente de flexibiliteit en het overzicht hebben om met private en publieke partijen af te stemmen, als opdrachtgever en als gesprekspartner.

De kinderopvang zit steeds vaker aan de gemeentelijke overlegtafel in het kader van de LEA. De verbreding van voorschoolse educatie naar de kinderopvang in het kader van de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is daar de oorzaak van. De LEA is volgens sommige informanten echter een te log instrument, heeft een te grote agenda (alles op het gebied van onderwijs), is niet specifiek wijkgericht, heeft geen afgebakend doel, en heeft vooral bestuurders aan tafel. Samenwerking op organisatieniveau in wijken, tussen locatiemanagers, schoolleiders en jeugdzorgteams lukt beter, volgens informanten. De ervaringen van verschillende informanten uit gemeenten zijn positief. Volgens de gesprekspartners zijn er echter ook gemeenten die hun contacten beperken tot de kinderopvangorganisaties die voorschoolse educatie aanbieden. Deze gemeenten nemen geen bredere initiatieven en nemen geen regie bij complexe vraagstukken waar meerdere ministeries, en verschillende wet- en regelgeving en toezichtkaders bij betrokken zijn. Gemeenten die zich onderscheiden door het creëren van actieve netwerken, creëren ook ondersteuningsfuncties en trajecten binnen de netwerken, zoals bijvoorbeeld in de gemeenten Amsterdam, Den Bosch en Leeuwarden (zie inzet *Gemeente Leeuwarden*).

¹²¹ In de artikelen 167 en 167a van de Wet op het Primair Onderwijs staat dat er een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) zou moeten zijn tussen gemeente, onderwijs en kinderopvang inzake onderwijsachterstandenbeleid, integratie (bestrijding van segregatie) en voor- en voegschoolse educatie. De LEA kan die rol vervullen, maar andere vormen van overleg zijn niet uitgesloten.

¹²² Inspectie van het Onderwijs (2019), Themaonderzoek doelbereik Lokale Educatieve Agenda; zie ook Studulski (2017).

Netwerken en IKC's in de gemeente Leeuwarden

In 2010 telde Leeuwarden tien brede scholen, maar de financiële crisis dwong gemeente, schoolbesturen en kernpartners tot heldere keuzes in het brede-schoolconcept. In 2007 was het Integraal Kindcentrum (IKC) al genoemd als ideaalmodel voor de toekomstige brede school, met een verregaande integrale benadering van onderwijs, opvang en vrije tijd. In 2011 werd een aanjager aangesteld om de inhoudelijke ontwikkeling van IKC's te stimuleren. De aanjager kreeg als taak nieuwe ontwikkelingen in het kader van IKC's te initiëren en het veld te faciliteren zodat er een 'bottom-up' gedragen beweging zou ontstaan om door te groeien naar IKC's vanuit eigenaarschap en ondernemerschap. De schoolbesturen en de betrokken kinderopvanginstellingen stelden samen een kader op, waarin ook de huisvesting van de kinderopvang werd geregeld (huur van tien jaar).

Sinds 2016 kunnen IKC's binnen dit kader op basis van een plan extra budget aanvragen via een subsidieregeling. De middelen die hiervoor nodig zijn, zijn bijeengebracht door samenvoeging van de gemeentelijke middelen voor verschillende beleidsterreinen: onderwijs, kinderopvang, gezondheid en armoedebestrijding. Een IKC-commissie beoordeelt de aanvragen.

Uit de aanvraag moet inhoudelijke samenwerking blijken tussen onderwijs, kinderopvang en het Sociaal Wijkteam. De gemeente legt geen blauwdruk op, maar faciliteert de professionals in kinderopvang en onderwijs door procesbegeleiding, masterclasses en andere vormen van professionalisering aan te bieden. De gemeente zet hiermee in op een zachte, op samenwerking berustende regie vanuit de visie dat wat van bovenaf wordt opgelegd geen ondernemerschap, eigenaarschap en bezieling binnen een IKC oplevert. Een van de succesfactoren van het 'Leeuwarder Model' is het sterke maatschappelijke draagvlak bij politiek, bestuur, de ambtelijke organisatie en in het veld dat al jarenlang bestaat. Het beleidsplan kindcentra van de gemeente Leeuwarden (collegeprogramma 2014-2018) is 'flinterdun' en beschrijft alleen een visie en richting, en stelt een aantal randvoorwaarden, o.a. dat er moet sprake zijn van één team, één visie en één profiel dat gebaseerd is op een analyse van de behoeften en voorkeuren van ouders in de buurt. Er is bewust gekozen voor een verschuiving van aanbodgerichte subsidie naar een vraaggerichte ondersteuning. Met deze aanpak stuurt de gemeente op de intrinsieke, waarden-gedreven motivatie van de betrokken partijen.¹²³ (Een uitgebreidere beschrijving van Leeuwarden is te vinden in Bijlage 8; in Bijlage 9 is een beschrijving van de aanpak in Den Bosch opgenomen)

6.3 De gemeente als marktmeester

Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat zij een behoefte signaleren aan een lokale *marktmeester* in de kinderopvang die duidelijke lokale beleidsdoelen stelt. Dit zou bijvoorbeeld de gemeente kunnen zijn. Deze marktmeester zou kunnen waken over een gelijk lokaal speelveld in economisch en pedagogisch opzicht, eisen stellen aan nieuwe toetreders en het toezicht afstemmen op de lokale beleidsdoelen. Geopperd wordt dat gemeenten meer regievoering zouden kunnen krijgen (bijvoorbeeld met betrekking tot de planning van integrale huisvesting van scholen en kinderopvang), of onderwijsachterstandenmiddelen en zorgmiddelen richter en meer gebundeld zouden kunnen inzetten. Aan de andere kant geven de gesprekspartners ook aan dat de rol van de gemeenten niet te groot moet worden in het toekomstige stelsel van kinder- en jeugdvoorzieningen. Die rol is namelijk kwetsbaar door wisselingen in de politiek, verloop onder ambtenaren, het wisselende kennisniveau bij gemeenten, en de slagkracht van het gemeentelijk bestuur. Er zijn grote verschillen tussen de 355 gemeenten in slagkracht. Een te sterke rol van de gemeente via klassieke instrumenten als subsidieverlening en toezicht gaat bovendien in tegen het idee van netwerkvorming met een gelijkwaardige rol van de netwerkpartners.

¹²³ Bronnen: herzien interview Hanny Voskuylen (gemeente Leeuwarden), oktober 2020; Gemeente Leeuwarden (2018), Regeling subsidie Kansen voor kinderen; Studulski & Kruiter (2017); www.ikc-leeuwarden.nl

Veel gemeenten treden in praktijk al op als marktmeester waar het gaat om de uitvoering van het VVE-beleid. Sommige gemeenten hebben deze rol gedelegeerd naar een lokale organisatie voor peuteropvang (voorheen deel van de gemeentelijk welzijnsorganisatie) die zelf belanghebbende is. Volgens informanten komt de verbreding van netwerk voor de uitvoering van het VVE-beleid met andere kinderopvangorganisaties op gelijkwaardige voet in die gevallen slechts moeizaam op gang.

6.4 Nabeschuiving

Gelet op de ijkpunten in het inleidende hoofdstuk, is samenwerking in netwerken van verschillende typen organisaties uit de sectoren kinderopvang, onderwijs, jeugdhulp en jeugdzorg, welzijn en kind- en jeugdwerk (en mogelijk meer) op lokaal – wijk, gemeente of regio – niveau volgens bijna alle informanten een wenselijke weg die al in veel gemeenten is ingeslagen. Zo kan stap voor stap vorm worden gegeven aan een geïntegreerd pedagogisch-educatief ecosysteem dat goed is afgestemd op de behoeften van ouders en op de bredere maatschappelijke vraagstukken in de lokale context. Netwerksamenwerking rond urgente vraagstukken onder gemeenschappelijke, waarden-gedreven doelstellingen (op basis van een lokaal sociaal contract) zal de toegankelijkheid, kwaliteit en effectiviteit van het aanbod bevorderen. Hybriditeit (verschillende typen organisaties), complementariteit (verschillende typen professionele competenties), inter-professionaliteit (samenwerking en interprofessioneel leren op het niveau van medewerkers) en gelijkwaardigheid van partners zijn belangrijke voorwaarden voor het effectief functioneren van netwerken.

Netwerksamenwerking vraagt om een nieuwe bestuurlijke rol van de gemeenten (en van regionale bestuurlijke samenwerkingsverbanden). Vanuit de wettelijke zorgplicht zouden gemeenten netwerken waar deze nog niet bestaan dienen te initiëren, de (globale) doelstelling ervan in samenwerking met de netwerk partners te definiëren en de coördinatie van het netwerk te faciliteren (bijvoorbeeld door een organisatie de taak van *Network Administrator* te geven) en met een informatie- en kennisinfrastructuur te ondersteunen, zonder zelf in een hiërarchische relatie tot de netwerk partners te staan. Binnen het nationale stelsel moet er ruimte zijn voor lokaal beleid dat tot verschillende vormen van lokale pedagogisch-educatieve ecosystemen kan leiden al naar gelang de context, maar nationale wetgeving en sturing moet ook garanderen dat deze systemen gelijkwaardig zijn tussen gemeenten.

7 De stem van ouders

Het perspectief van de ouders op de kinderopvang is in kaart gebracht aan de hand van interviews met vijf ouders met diverse gezinssituaties en sociaaleconomische omstandigheden: Marije, Evelien, Karin, Zahra en Johan.¹²⁴ Uit deze gesprekken zijn vijf thema's gedistilleerd die in dit hoofdstuk worden uitgewerkt: werk en zorg voor kinderen combineren, samenwerking en afstemming tussen kinderopvang en basisschool, behoefte aan flexibiliteit en maatwerk, de complexiteit van de kinderopvangtoeslag en wensen ten aanzien de toekomst van de kinderopvang. De interviews illustreren meningen en ervaringen van ouders, maar zijn niet representatief voor alle ouders. Daarom worden de bevindingen waar mogelijk ook in verband gebracht met onderzoek waarin de mening van ouders over kinderopvang op grote schaal, in representatieve steekproeven is onderzocht.

7.1 Werk en zorg voor kinderen combineren

De geïnterviewde ouders kiezen vaak voor een combinatie van formele opvang bij de kinderopvang en informele opvang door bijvoorbeeld opa en oma. Ook uit onderzoek blijkt dit de meest gebruikelijke manier van opvang regelen.¹²⁵ De ouders ervaren het combineren van hun werk met de zorg voor hun kinderen als een lastige puzzel. De opvang is strak georganiseerd en verloopt meestal goed, maar tijdens schoolvakanties, als een kind ziek is of bij een crisissituatie op het werk, komen ouders in de knel. Ook dit zien we terug in onderzoek: vier op de tien ouders ervaart de combinatie van werk en zorg als zwaar en bijna de helft voelt zich regelmatig of vaker opgejaagd.

Aanpassen van werktijden. Om werk te kunnen combineren met de zorg voor kinderen, voelen de ouders zich gedwongen om hun werktijden aan te passen aan de school- en opvangtijden. Karin: *“Ik plan mijn diensten in de ouderenzorg zoveel mogelijk als de kinderen op school of bij de opvang zijn. Ik draai vaak 's ochtends en 's avonds een dienst, zodat ik 's middags thuis kan zijn met de kinderen.”* Ook Marije en haar man passen hun werktijden aan: *“Gelukkig hebben wij geen 9-tot-5-baan en kunnen we ook 's avonds werken. Maar dat is natuurlijk niet met elke baan mogelijk.”* Dit geldt bijvoorbeeld voor Johan, die een eigen boerenbedrijf heeft: *“Door mijn werk is het halen en brengen moeilijk te plannen. Soms kan ik door mijn werk niet weg, en zit ik met een probleem.”* Uit onderzoek blijkt dat de aansluiting tussen opvang- en werktijden soms een barrière is om gebruik te maken van kinderopvang. Rond de 40 % van de ouders geeft aan bij een betere aansluiting tussen werk- en opvangtijden zeker of waarschijnlijk gebruik te gaan maken van kinderopvang.¹²⁶

Werk komt later. De geïnterviewde ouders zien kinderopvang vooral als een oplossing voor twee dagen in de week. Dit komt overeen met cijfers uit onderzoek: ouders maken ongeveer twee dagen per week gebruik van dagopvang en ongeveer 9 tot 10 uur per week van buitenschoolse opvang¹²⁷. Twee à drie dagen opvang zien veel ouders dan ook als de meest ideale situatie. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de culturele norm en traditie van parttime werken in Nederland. Nederlanders zien moeders van met name jonge kinderen liever niet meer

¹²⁴ De namen van de ouders zijn om privacy redenen gefingeerd.

¹²⁵ Roeters & Bucx (2018: p. 69).

¹²⁶ Idem, p. 101.

¹²⁷ Idem, p. 72; Ouders & Onderwijs (2020: p. 13)

dan drie dagen per week werken.¹²⁸ Soms wordt door de geïnterviewde ouders verondersteld dat het voor kinderen beter is om bij ouders of bij opa en oma te zijn dan op de kinderopvang. Kinderopvang wordt nog altijd eerder gezien als een ‘noodzakelijk kwaad’ dan een plek waar kinderen zich kunnen ontwikkelen. Deze mening zien we terug in onderzoek: vooral als het gaat om baby’s (0 tot 1 jaar) en in mindere mate bij schoolgaande kinderen, zijn veel ouders er niet van overtuigd dat kinderopvang goed is voor het kind.

Ruim 40% van de moeders gaat daarom minder werken of stopt met werken na de geboorte van het eerste kind.¹²⁹ Ruim negen op de tien moeders is een dag per week thuis als de partner werkt en ongeveer driekwart is zelfs twee dagen of meer per week thuis.¹³⁰ Soms betekent dit dat moeders carrièrestappen uitstellen. Marije: *“Ik heb een grote ambitie, die ik in mijn huidige baan nog niet helemaal kwijt kan. Als ook de jongste naar school gaat, hoop ik te kunnen doorgroeien naar een andere functie waarbij ik meer uitgedaagd word en misschien meer zal moeten werken. Met kleine kinderen vind ik dat nog niet zo handig.”* Ook Evelien heeft bewust gekozen om minder te gaan werken toen ze kinderen kreeg: *“Mijn vriend en ik hebben altijd tegen elkaar gezegd: als we kinderen krijgen, willen we ze maximaal drie dagen naar de opvang brengen. We vinden het belangrijk om onze kinderen zelf te zien opgroeien, en niet alleen in het weekend.”* De Syrische Zahra vindt dat je jonge kinderen eigenlijk helemaal niet naar kinderopvang zou moeten brengen: *“Nederlandse kinderen gaan veel meer naar de kinderopvang dan Syrische kinderen. Ik vind dat niet goed. Het verstoort de hechte band tussen moeder en kind. In Syrië past de familie meestal op, dat is beter dan kinderopvang.”* Op dit moment werkt Zahra dan ook niet: *“Als de kinderen op de basisschool zitten, wil ik misschien gaan werken, maar alleen onder schooltijd.”* Marije denkt dat er nog altijd sprake is van een taboe als het gaat om kinderopvang, met name in de minder verstedelijkte gebieden: *“Sinds ik ben verhuisd van de stad naar een dorp, krijg ik regelmatig van andere ouders het signaal dat het niet goed is om als moeder veel te werken en je kinderen naar de opvang te brengen. Ik voel me hierdoor soms schuldig dat ik vier dagen per week werk.”*

Langer zwangerschapsverlof. Alle geïnterviewde ouders geven aan dat de relatief korte periode van zwangerschapsverlof de combinatie van werk en zorg voor de kinderen onder druk zet. Zij pleiten voor meer verlofuren voor beide ouders waarbij ouders zelf kunnen bepalen hoe en wanneer dit wordt opgenomen. Dit stemt overeen met bevindingen in onderzoek waaruit blijkt dat minder dan de helft van de ouders het goed vindt als baby’s een aantal dagen per week naar de opvang gaan.¹³¹ Marije: *“Ik had twaalf weken na de geboorte van de jongste vrij. Bij 2,5 maand begon hij al met wennen op de kinderopvang, dat vond ik erg snel. Ik zou het fijn vinden als ouders een potje met uren zouden krijgen waarbij zij zelf mogen bepalen hoe en wanneer ze dat gebruiken. Of je nou als moeder een jaar verlof wilt, of ervoor kiest de uren over beide ouders te verdelen en allebei een periode minder dagen te gaan werken.”* Ook Evelien had graag langer verlof gehad: *“Ik voelde me de eerste maanden na de geboorte van mijn dochters een zombie op mijn werk. Ik moest enorm schakelen. Het is logisch dat veel moeders in die periode uitvallen.”* Ze vindt het bovendien belangrijk dat ook partners langer verlof kunnen opnemen: *“Mijn vriend was bij beide kinderen drie weken vrij, maar heeft hiervoor zijn*

¹²⁸ Emancipatiemonitor (2018).

¹²⁹ Van der Put e.a. (2019).

¹³⁰ Roeters & Bucx (2018).

¹³¹ Idem: p. 87.

vakantiedagen moeten gebruiken. En na die drie weken vond ik het nog erg pittig om er alleen voor te staan.”

7.2 Samenwerking en afstemming tussen kinderopvang en basisschool

De geïnterviewde ouders hebben bewust gekozen voor kinderopvang in de buurt van of zelfs in de basisschool. Marije: *“Het is handig dat de openingstijden van de school, kinderopvang en buitenschoolse opvang (BSO) op elkaar aansluiten. Daardoor hoef je minder vaak heen en weer voor halen en brengen.”* Johan denkt bovendien dat het de overstap naar de basisschool makkelijker maakt: *“Mijn zoontje van drie speelt nu al buiten met de kinderen van groep 1/2 en kent de juf die hij daar zal krijgen.”*

Echter, de mogelijkheden tot samenwerking tussen de kinderopvang en de school worden volgens sommige ouders nog niet voldoende benut. Onderzoek laat zien dat deze mening breed wordt gedeeld: meer dan de helft van de ouders geeft aan dat zij zich ontzorgd zouden voelen als er een betere samenwerking zou zijn tussen kinderopvang en onderwijs.¹³² Behalve dat de openingstijden zijn afgestemd en er een overdracht is als kinderen van de kinderopvang naar de basisschool gaan, is er geen verder overleg tussen professionals. Marije: *“Gelukkig zijn ze er wel mee bezig om in de toekomst meer te gaan samenwerken. Dat vind ik positief. Het lijkt me fijn als de mentor van mijn dochter op de BSO contact heeft met haar leerkrachten op school. Als zij op school ergens tegenaan loopt, is het goed als de BSO hiervan ook op de hoogte is.”*

Wanneer ouders voor een andere basisschool kiezen dan de basisschool bij de peuterspeelzaal of kinderopvang, is er niet altijd een overdracht als kinderen naar de basisschool gaan. Zahra: *“Er was alleen een overdracht als je kind naar de basisschool naast de peuterspeelzaal ging. Omdat wij voor een andere basisschool hadden gekozen, moesten we de overdracht zelf regelen. Een pedagogisch medewerker gaf me een verslag en vertelde hoe mijn zoon het deed op verschillende onderdelen. Ik moest het verslag zelf aan de juf van de basisschool geven en toelichten. Ik vond het best moeilijk, omdat ik nog niet zo goed Nederlands spreek.”*

7.3 Behoefte aan flexibiliteit en maatwerk

Ouders hebben behoefte aan flexibele kinderopvang die afgestemd is op hun persoonlijke behoeften en aansluit bij de thuissituatie. Hoe meer er thuis aan de hand is, hoe belangrijker het is dat kinderopvangorganisaties voldoende flexibiliteit en maatwerk kunnen bieden. Onderzoek laat zien dat juist bij gezinnen in een kwetsbare positie, deze flexibiliteit niet altijd kan worden geboden door de formele opvang.¹³³

Een voorbeeld waarbij deze flexibiliteit wel werd geboden, is de situatie van Johans gezin: *“Mijn vrouw kreeg een aantal jaar geleden ernstige psychische problemen en was plotseling niet meer in staat te werken en voor de kinderen te zorgen. Het was enorm heftig. Toen ik de locatiemanager hiervan op de hoogte bracht, heeft zij meteen haar mobiele nummer gegeven en gezegd dat ik haar altijd mocht bellen als er iets was. Ik heb haar een keer om half elf ‘s avonds nog geappt toen ik de volgende ochtend opeens ergens naar toe moest met mijn vrouw, en niet wist hoe ik het met de kinderen moest doen. Ik kon de kinderen in dit soort situaties gewoon brengen, ook als het maar voor een uurtje was.”*

¹³² Ouders & Onderwijs (2020: p. 8).

¹³³ Roeters & Bucx (2018: p. 135).

Volgens Johan verschilt de mate van flexibiliteit sterk per kinderopvanglocatie: *“Volgens het beleid van de kinderopvangorganisatie had de locatiemanager haar mobiele nummer niet aan ons mogen geven. Ik weet vrij zeker dat andere locatiemanagers dit ook niet hadden gedaan. Terwijl flexibiliteit in deze tijd, en zeker in onze situatie, echt nodig is. Snelle en makkelijke communicatie hoort daarbij.”* Ook voor Karin zijn flexibiliteit en maatwerk belangrijk: *“Mijn man heeft autisme en raakt snel overprikkeld. Het is voor hem lastig om alleen met de kinderen te zijn. Hij zou het liefst willen dat er een aan- en uitknop op de kinderen zit, maar zo werkt dat niet.”* Dankzij de kinderopvang blijft haar man niet altijd alleen met de kinderen achter als Karin aan het werk is: *“Deze kinderopvangorganisatie is bereid om mee te denken als er iets speelt thuis en dat hebben we als gezin hard nodig.”*

Vaste blokken. Karin vindt het fijn dat de kinderopvangorganisatie niet werkt met ‘vaste blokken’ zoals veel andere kinderopvangorganisaties: *“Ik kan de kinderen ook alleen een ochtend brengen, of zelfs een uurtje als het nodig is. Dat is in onze situatie, waarin nog wel eens een crisissituatie ontstaat, erg prettig.”* Het werken in vaste blokken wordt ook door andere ouders als een nadeel ervaren. Evelien: *“Als je een dag wil afnemen, is dat bij onze kinderopvang standaard tien uur: van 8.00 uur ’s ochtends tot 18.00 uur ’s avonds. Maar wij hebben die tien uur niet nodig omdat wij onze dochter eerder ophalen.”* Ook Johan herkent dit probleem: *“De tijden van de kinderopvang zijn strak. Dat is een bewuste keuze van de organisatie om rust op de groepen te bewaren. Maar voor ouders is het niet praktisch, zeker niet als je er als ouder alleen voor staat.”*

Anderstalige ouders. Volgens Zahra moeten kinderopvangorganisaties ook extra maatwerk bieden als zij te maken krijgen met anderstalige ouders. Onderzoek wijst inderdaad uit dat culturele verschillen barrières kunnen zijn voor het gebruik van kinderopvang.¹³⁴ Zahra: *“Deze ouders kunnen als ze hun kind ophalen van de kinderopvang niet vragen hoe het is gegaan die dag. En kinderen kunnen op die leeftijd ook nog niet echt iets vertellen. Ik vind dat kinderopvangorganisaties zouden moeten zorgen voor een netwerk van ouders die kunnen tolken voor anderstalige ouders tijdens gesprekken, of die belangrijke documenten of brieven voor hen kunnen vertalen.”* Bovendien had Zahra graag meer hulp gehad bij het kiezen van kinderopvang voor haar zoontje: *“Als je nieuw in Nederland bent, de taal niet goed spreekt en het kinderopvangsysteem niet kent, is het moeilijk om een goede kinderopvangorganisatie te kiezen. Ik miste een website of app met een overzicht van alle locaties in de buurt met scores op verschillende onderdelen.”*

7.4 De complexiteit van de kinderopvangtoeslag

Ondanks de kinderopvangtoeslag, vinden ouders de kinderopvang duur.¹³⁵ De geïnterviewde ouders vinden het toeslagenstelsel bovendien ingewikkeld en niet voldoende transparant. Ouders hebben problemen met het aanvragen van de toeslag, vinden het onduidelijk hoe de toeslag wordt berekend en welke maximale tarieven de overheid hanteert en ervaren het toeslagenstelsel als omslachtig. Deze administratieve barrières komen ook terug in onderzoek van het SCP.¹³⁶ Bovendien vinden ouders het problematisch dat het recht op kinderopvangtoeslag alleen geldt als beide ouders werken.

¹³⁴ Roeters & Bucx (2018: p. 136).

¹³⁵ Idem: p. 81, p. 139.

¹³⁶ Idem: p. 82.

Hoge kosten. De geïnterviewde ouders vinden de kinderopvang duur, ook als zij kinderopvangtoeslag ontvangen. Vanwege onder andere de hoge kosten van de kinderopvang kiezen ouders voor een combinatie van formele en informele kinderopvang. Evelien: *“Wij houden door de hoge kinderopvangkosten maar weinig over om te sparen. Dan is het wel fijn als opa en oma ook een dagje kunnen oppassen.”* De kinderopvangkosten beïnvloeden soms ook keuzen op het gebied van werk. Marije: *“Een BSO-dag is goedkoper dan een dag dagopvang. Dat speelt een rol in mijn beslissing om nog even te wachten met mijn volgende carrièrestap waarbij ik meer zou moeten gaan werken tot beide kinderen op de basisschool zitten.”*

Ouders met een laag inkomen zijn iets positiever over de betaalbaarheid. Dat is te verklaren doordat deze ouders meer kinderopvangtoeslag ontvangen. Ouders die geen gebruik maken van kinderopvang, zijn nog negatiever over de betaalbaarheid. Uit onderzoek van Ouders & Onderwijs blijkt dat ruim de helft van de ouders vindt dat kinderen twee dagen of meer gratis naar de kinderopvang zouden moeten kunnen gaan.¹³⁷

Complex. Het aanvragen van de kinderopvangtoeslag vinden veel ouders ingewikkeld. Marije: *“Er worden moeilijke vraagstellingen gebruikt.”* Met name bij ouders van kwetsbare gezinnen is deze complexiteit een probleem.¹³⁸ Zahra, die uit Syrië komt en ook veel andere ouders met een migratieachtergrond kent, vertelt: *“Ik weet dat veel ouders problemen hebben met het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Het is al ingewikkeld, maar als je de taal niet zo goed spreekt, is het nog moeilijker om alles te begrijpen.”* Geen van de ouders kreeg hulp aangeboden bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag van bijvoorbeeld de gemeente of de kinderopvangorganisatie.

Daarnaast weten de ouders niet hoe de kinderopvangtoeslag berekend wordt. Marije: *“Ik mis een schema waaruit duidelijk wordt op basis van welke factoren de toeslag is berekend. Ook zou het helpen als er een rekentool zou zijn waarmee je de kinderopvangtoeslag kan berekenen door verschillende variabelen in te vullen. Dan zou je kunnen zien hoe de kinderopvangtoeslag verandert als je een tweede kind krijgt, als je inkomen verandert of als je je kind een extra dag naar de opvang brengt. Inzicht hierin kan het maken van bepaalde keuzen, zoals meer of minder gaan werken, makkelijker maken. Nu is het voor mij steeds een verrassing wat er met de kinderopvangtoeslag gebeurt als er iets verandert.”*

Verder leidt het maximale uurtarief dat de overheid hanteert tot onduidelijkheid. Evelien: *“Wij moeten een ander uurtarief aan de belasting doorgeven dan het tarief dat we aan de kinderopvang betalen. Ik ben er pas achter gekomen dat de overheid een maximum uurtarief hanteert waar sommige kinderopvangorganisaties boven gaan zitten. Voor ouders is dat heel verwarrend. Waarom kan niet elke kinderopvang hetzelfde tarief aanhouden?”* Bovendien vinden ouders het omslachtig dat zij eerst het volledige bedrag aan de kinderopvang moeten betalen, en pas later in de maand de toeslag van de belastingdienst krijgen. Evelien: *“Het zou fijner zijn als dit al achter de schermen wordt berekend, en je dus direct alleen het deel betaalt dat je niet van de belastingdienst terugkrijgt.”*

Ook de terugvorderingen worden als een vervelende omslachtigheid ervaren. Marije: *“Omdat onze salarissen door de inflatie elk jaar omhooggaan, klopt ons werkelijke salaris niet met het*

¹³⁷ Ouders & Onderwijs (2020: p. 8)

¹³⁸ Roeters & Bucx (2018: p. 134)

salaris dat we aan het begin van het jaar hebben opgegeven. In juni zorgt dit altijd voor een stressmoment. Dan krijgen we een brief dat we geld moeten terugbetalen omdat we meer kinderopvangtoeslag hebben gekregen dan waar we recht op hadden. De belastingdienst weet precies wat ons inkomen is, waarom kan dit niet automatisch worden meegenomen in het toekennen van de kinderopvangtoeslag?”

Geen werk, geen kinderopvangtoeslag. Verschillende ouders ondervonden hoe lastig het is dat er alleen een recht op kinderopvangtoeslag is als beide ouders werken. Marije: “Een paar jaar geleden raakte mijn man zijn baan kwijt. Omdat de kinderopvangtoeslag stopte, haalden we onze dochter, die toen zes maanden oud was, van de kinderopvang. Het was voor mijn man pittig om opeens de hele week met een baby thuis te zitten. Bovendien kwam hij nauwelijks toe aan solliciteren.” Toen haar man weer een baan vond, was het probleem niet meteen opgelost: “Mijn man kon de volgende maand aan de slag, maar er was nog geen plekje op de kinderopvang voor onze dochter.” Bovendien kon hun dochter na een jaar thuis maar moeilijk wennen op de opvang. Marije: “Ik bracht haar met een schuldgevoel weg.”

Twee andere ouders krijgen op dit moment geen kinderopvangtoeslag omdat hun partner niet in staat is te werken. Karin: “Mijn man kan door zijn autisme niet werken. We krijgen dus geen kinderopvangtoeslag.” Maar kinderopvang is wel nodig. Het is een te grote belasting voor de man van Karin om op alle momenten waarop Karin werkt voor de kinderen te zorgen. Daarom is een sociaal medische indicatie (SMI) gegeven.¹³⁹ De SMI is voor een jaar afgegeven en is een tijdelijke regeling. Karin: “Daar maak ik me wel eens zorgen over. Als het wegvalt, hebben we een groot probleem. Dan redden we het niet.” Bovendien is de tegemoetkoming volgens Karin niet voldoende: “In crisissituaties of tijdens schoolvakanties is er extra opvang nodig. Dan redden we het niet met de huidige tegemoetkoming.”

Ook Johan heeft geen recht op kinderopvangtoeslag: “Toen mijn vrouw ernstige psychische problemen kreeg, was zij niet meer in staat om te werken en voor de kinderen te zorgen. Daarom stopte de kinderopvangtoeslag. Ik betaal nu alles zelf: een flinke kostenpost. Voor een SMI komen we volgens de gemeente niet in aanmerking, maar ik ben het niet eens met die beslissing. Het zou goed zijn als een onafhankelijke partij beoordeelt wanneer een gezin hier recht op heeft. Eigenlijk net zoals de jeugdarts dit doet bij een VVE-indicatie.”

Onderzoekers spreken over een gemiste kans als het gaat om ouders die geen recht hebben op de toeslag omdat zijzelf en/of hun partner niet werken. Veel van deze gezinnen bevinden zich namelijk in een kwetsbare situatie en zouden juist veel profijt kunnen hebben van kinderopvang. Ontwikkelingsachterstanden zouden hiermee kunnen worden bestreden. Bovendien zou het voor ouders een prikkel kunnen zijn om werk te zoeken als hun kind een deel van de week naar betaalbare opvang gaat en zij daarom meer tijd hebben om zich op werk te oriënteren.¹⁴⁰

¹³⁹ Deze regeling biedt een financiële tegemoetkoming voor kinderopvangkosten, bedoeld om ouders te ontlasten die om sociale en/of medische redenen niet in staat zijn voor hun kinderen te zorgen en niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Bron: <https://vng.nl/publicaties/sociaal-medische-indicatie>

¹⁴⁰ Roeters & Bucx (2018: p. 22)

7.5 Nabeschuiving: wensen voor het toekomstige kinderopvangstelsel

Concluderend komen er uit de interviews een aantal concrete wensen van de ouders naar voren voor het toekomstig kinderopvangstelsel:

Langer zwangerschapsverlof. Alle ouders geven aan dat de relatief korte periode van zwangerschapsverlof de combinatie van werk en zorg voor de kinderen onder druk zet. Zij pleiten daarom voor meer verlofuren voor beide ouders waarbij zij zelf kunnen bepalen hoe en wanneer dit wordt opgenomen.

Meer samenwerking tussen kinderopvang en basisschool. De mogelijkheden tot samenwerking worden tussen kinderopvang en basisschool worden volgens de ouders nog niet voldoende benut. Er is geen structureel overleg tussen professionals, terwijl sommige ouders denken dat hun kinderen hier wel baat bij zouden kunnen hebben.

Meer flexibiliteit en maatwerk. De ouders hebben behoefte aan flexibele kinderopvang die afgestemd is op hun persoonlijke behoeften en aansluit bij de thuissituatie. Dit betekent snelle en makkelijke communicatie, ruime openingstijden, flexibele haal- en brengmomenten en extra maatwerk (zoals het regelen van tolken) bij anderstalige ouders.

De kinderopvangtoeslag moet eenvoudiger en alle ouders moeten er recht op krijgen. De ouders vinden het toeslagenstelsel te ingewikkeld. Bovendien vinden zij het niet goed dat het recht op kinderopvangtoeslag alleen geldt als beide ouders werken. Juist in moeilijke thuissituaties, waarbij ouders soms niet kunnen werken vanwege psychische problemen, is kinderopvang nodig om ouders te ontlasten en zijn ouders niet altijd in staat dit zelf te bekostigen.

8 Sociaal engagement en kwaliteit: gegevens uit Nederlands onderzoek

De verkenning onder experts en ouders over de toekomst van de kinderopvang roept vragen op over hoe het huidige stelsel functioneert. In dit hoofdstuk vatten we de resultaten samen van drie recente Nederlandse onderzoeken naar de relaties tussen organisatiekenmerken en verschillende aspecten van de kwaliteit van de kinderopvang. De onderzoeken zijn gebaseerd op data die in 2012 zijn verzameld in het kader van het landelijke pre-COOL onderzoek en op data die in de periode 2017-2019 zijn verzameld in het kader van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang.¹⁴¹ Gemeenschappelijk aan de drie onderzoeken is de configurationele benadering. Er is niet onderzocht of *afzonderlijke kenmerken* verschil maken, bijvoorbeeld de doelstelling van de organisatie (commercieel of maatschappelijk), de rechtsvorm (VoF, BV, NV of Stichting), of de aandacht voor professionalisering van medewerkers (weinig of veel), maar hoe bepaalde combinaties oftewel *configuraties* van kenmerken als deze samenhangen met de kwaliteit van de geboden opvang. Deze benadering kan helpen om binaire tegenstellingen, patstellingen soms, in het denken over kinderopvang te overstijgen en levert ook meer verklarende kracht op. Bijvoorbeeld, het verschil tussen for-profit en not-for-profit maakt als zodanig misschien weinig uit voor de kwaliteit van de opvang, maar in combinatie met andere kenmerken, zoals de maatschappelijke missie van de organisatie en aandacht voor professionalisering, kan een ander beeld ontstaan. Voor een methodologische verantwoording, verwijzen we naar de onderliggende wetenschappelijke publicaties.

8.1 Organisatiekenmerken en kwaliteit in pre-COOL 2012

In het onderzoek van Van der Werf e.a. (2020) is de organisatietynologie van Mintzberg¹⁴² als uitgangspunt genomen om kinder- en peuteropvang aanbieders in te delen naar typen organisaties. De theorie van Mintzberg past binnen de sociologische contingentietheorie die stelt dat organisaties om te 'overleven' zich wat betreft structuur en cultuur aanpassen aan hun omgeving, dat wil zeggen de buurt waarin zij werken maar ook de nationale beleidscontext. In een omgeving met verschillende krachten, ontstaat differentiatie naar de strategieën van organisaties als reactie op die krachten. De Nederlandse kinderopvang is een hybride stelsel, waarin zowel commerciële als maatschappelijke doelen centraal staan, marktwerking en vraagsturing bestaan, maar tegelijk ook regulering van de basiskwaliteit aan de orde is, waarin ouders als klanten een deel van de kosten voor hun rekening nemen maar er ook gemeentelijke subsidies zijn voor specifieke doelgroepen. De vraag is hoe kinderopvangorganisaties zich in dit stelsel met verschillende, soms tegenstrijdige krachten hebben ontwikkeld, welke differentiatie naar organisatiestrategie is ontstaan en hoe deze samenhangt met de kwaliteit.

Mintzberg onderscheidt verschillende *ideaaltypische* organisatievormen, waarvan er vier het meest van toepassing zijn voor de Nederlandse kinderopvang. De *eenvoudige structuur organisatie* is een kleine organisatie met een leidinggevende die vaak zelf meewerkt en vaak de eigenaar is van de organisatie. Er is een commercieel doel, maar geen sterke drijfveer tot ex-

¹⁴¹ www.pre-cool.nl; www.monitorlkk.nl

¹⁴² Mintzberg (1983, 2015); Quinn e.a. (1988).

pansie en winstmaximalisatie, en er is weinig aandacht voor professionalisering van medewerkers. De *professionele bureaucratistische organisatie* is een organisatie zonder commercieel doel en vaak met stabiele overheidsfinanciering, met enerzijds veel aandacht voor de (permanente) ontwikkeling van professionele vaardigheden en anderzijds gestandaardiseerde interne procedures en hiërarchisch inhoudelijk-professioneel leiderschap om een complex product van hoge kwaliteit te kunnen leveren. De *marktgerichte divisieorganisatie* is een relatief grote organisatie die uit meerdere min of meer onafhankelijke divisies bestaat, waarvan de leidinggevenden allround verantwoordelijkheid dragen voor het financiële en organisatorische management maar minder nadrukkelijk de taak van inhoudelijk-professioneel leiderschap vervullen. De organisaties zijn klantgericht (bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in flexibiliteit ten behoeve van klanten) en er is een intrinsieke drijfveer tot marktexpansie en winstmaximalisatie. Er is minder aandacht voor professionalisering van medewerkers die bovendien vaker op tijdelijke contracten werken. De *missionaire organisatie*, ten slotte, is een organisatie die rond een bepaald maatschappelijk vraagstuk is opgericht. De missionaire organisatie heeft geen commerciële doelstelling, kent weinig hiërarchie en wordt gekenmerkt door een sterke waarden-gedreven visie en missie die onder leidinggevenden en medewerkers wordt gedeeld. Er is een relatief sterke teamoriëntatie en medewerkers worden betrokken bij beleidsbeslissingen. Mintzberg stelt verder dat organisaties die met verschillende krachten te maken hebben, zoals in het hybride Nederlandse kinderopvangstelsel, zelf een *hybride* vorm kunnen aannemen om tot nieuw evenwicht te komen met hun omgeving, waarbij kenmerken van verschillende ideaaltypen op een nieuwe manier worden gecombineerd.

Gebruik makend van data van het pre-COOL onderzoek is nagegaan hoe kindercentra in 2012 onderling verschilden in organisatiestrategie. In een steekproef van 127 kindercentra voor kinderopvang, peuteropvang en voorschoolse educatie werden de leidinggevenden gevraagd te rapporteren over structuurkenmerken van het centrum, zoals de grootte, het type leiderschap (inhoudelijk-hiërarchisch als indicator van een professionele oriëntatie of all-round management als indicator van een commerciële, bedrijfsmatige oriëntatie), of er een winstdoel was ten behoeve van aandeelhouders, hoe flexibel, klantgericht en dienstverlenend de organisatie was, de aandacht die de organisatie had voor professionalisering van de staf en de mate waarin professionalisering op het team was gericht, het beleid naar ouders toe, en de pedagogische en maatschappelijke missie van de organisatie. Wat betreft het laatste was een van de vragen aan de managers of de organisatie zichzelf als (veel) meer of juist (veel) minder zag als gericht op het ondersteunen van de educatie en emancipatie van kinderen in achterstandssituaties. Met deze organisatiekenmerken, afgeleid uit Mintzberg's theorie is een zogenaamde clusteranalyse uitgevoerd om typen organisaties te onderscheiden. Clusteranalyse zoekt in de data naar combinaties van kenmerken vanuit het idee dat één of enkele kenmerken afzonderlijk weinig zeggen over het functioneren van een complex systeem als een organisatie, maar dat het gaat om de specifieke configuratie van kenmerken.

Clusteranalyse is een beschrijvende techniek die geen harde criteria geeft voor het kiezen tussen oplossingen met twee, drie, vier of meer clusters. Bij de keuze voor een oplossing worden verschillende criteria tegen elkaar afgewogen: dragen alle theoretisch relevante organisatiekenmerken statistisch significant bij aan het onderscheiden van verschillende clusters, is de verdeling van eenheden (kinderopvangcentra) over de clusters evenwichtig (als er bijvoorbeeld een heel groot cluster is en een heel klein, dan is de verdeling niet optimaal) en is de clusteroplossing theoretisch goed te interpreteren? Aan de hand van deze criteria werden in

de pre-COOL data vier typen organisaties gevonden. Tabel 8.1 geeft een overzicht van de structurele en culturele kenmerken van de organisatiestrategie waarop de clusteranalyse is uitgevoerd. De proporties in de Tabel geven aan wat het aandeel kinderopvangcentra is binnen een gevonden cluster dat voldoet aan een bepaald kenmerk. De vier typen vertonen overeenkomsten met de ideaaltypen van Mintzberg, maar tonen ook hybride mengvormen. De naamgeving van de clusters doet zo goed mogelijk recht aan het profiel van kenmerken dat uit de clusteranalyse volgt. We beschrijven de typen kort.

De *sociaal-geëngageerde not-for-profit professionele organisaties* kenmerkten zich door een lijnorganisatiemodel met protocollen gericht op het bewaken van de pedagogische kwaliteit, door nadruk op professionalisering in teamverband, het actief betrekken van moeilijk bereikbare ouders bij de opvang en het uitdragen van een sociale-inclusieve missie met nadruk op de educatie en brede sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen, in het bijzonder kinderen in achterstandssituaties. Opvallend was ook dat organisaties van dit type relatief vaak als dienstverlenend en klantgericht konden worden gekwalificeerd. Dit type organisaties betrof zowel peuterspeelzalen, kinderdagverblijven als combinaties van beide. In termen van Mintzberg vertoonden deze organisaties zowel kenmerken van de professionele bureaucratie (geen allround zakelijk management, wel pedagogisch hiërarchisch leiderschap, veel aandacht voor professionalisering) als de missionaire organisatie (teamgerichtheid, bereiken van ouders, educatieve-emanipatoire missie) en de marktgerichte organisatie (enige mate van een dienstverlenende oriëntatie missie). Ze vormden daarmee een hybride type dat past bij de hybride kenmerken en meervoudige doelen van het hybride kinderopvangstelsel. Het aandeel kinderen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status of een migratie-achtergrond was in deze organisaties relatief groot.

De *traditionele not-for-profit professionele organisaties* hadden, net als de sociaal-geëngageerde kinderopvangcentra, vaak een non-profit doelstelling en besteedden ook aandacht aan professionele ontwikkeling binnen een lijnorganisatie gericht op het bewaken van de pedagogische kwaliteit, maar zij hadden minder aandacht voor teamgerichte professionalisering, voor het bereiken van moeilijk bereikbare ouders en droegen geen duidelijke sociale missie uit gericht op de sociaal-emotionele ontwikkeling en educatie van kinderen in achterstandssituaties. Tegelijk waren ook dienstverlening, flexibiliteit en klantgerichtheid niet duidelijk kenmerkend voor deze organisaties. Het aandeel kinderen met een migratieachtergrond of een lage sociaaleconomische status was in deze organisaties net als bij de sociaal-geëngageerde organisaties relatief groot. Dit type organisaties betrof merendeels peuterspeelzalen en kinderdagverblijven van voormalige welzijnsstichtingen, die soms zelfstandig waren gebleven, soms met behoud van de stichtingsvorm bij een commerciële organisatie waren ondergebracht.

Twee organisatietypen waren vooral op de markt georiënteerd. Deze organisaties hadden locatiemanagers die als eigenaar, divisiehoofd of manager allround verantwoordelijk waren voor alle voorkomende managementtaken, met relatief veel autonomie. Er werd in deze organisaties relatief weinig nadruk gelegd op professionalisering en teamgerichtheid. De organisaties profileerden zich naar klanten toe *niet* met een sociale of educatieve missie en ze waren niet specifiek gericht op het bereiken van kinderen en ouders in achterstandssituaties. Wel waren ze flexibel wat betreft de contracten met ouders of hadden zij een sterke dienstverlenende missie met hoge klantgerichtheid. Eén van deze typen, de *kleinschalige klantgerichte gemengd for-profit/not-for-profit organisaties*, betrof merendeels kleinschalige tot middelgrote kinderopvangcentra voor kinderdagopvang, die zich het meest profileerden op dienstverlening. In hun profilering waren deze centra verder vooral gericht op de sociaal-emotionele ontwikkeling en het

spel van kinderen in kleinschalige opvangsituaties, niet op educatie. De meeste van deze kleinere organisaties bestempelden zichzelf als for-profit (winstdoel), sommigen als not-for-profit. Vermoedelijk betreft dit laatste kleinere bedrijven waarbij de eigenaar tevens leidinggevende en pedagogisch medewerker is, het salaris samenvalt met de bedrijfswinst en dienstverlening aan de lokale markt voorop staat. Het andere type, de *grootschalige for-profit divisieorganisatie*, betrof vooral grote markgeoriënteerde organisaties met allround zakelijk management en een relatief hoge flexibiliteit wat betreft de urencontracten, met zowel kinderdagopvang als peuteropvang. Niet alle instellingen binnen dit type zouden volgens de managers een winstdoel hebben. Vermoedelijk heeft dit te maken met de interpretatie van de vraag door de informanten als verwijzend naar een winstdoel ten behoeve van investeerders. Dat laatste was niet in alle ondernemingen van dit type het geval. In beide typen organisaties was de aandacht voor professionalisering van medewerkers en teamgerichtheid beperkter dan in de andere twee typen, maar onder de grotere markgerichte organisatie was die aandacht groter dan onder de kleine organisaties. In beide typen marktgerichte organisaties was het aandeel kinderen met een migratieachtergrond of lage sociaaleconomische status relatief laag.

Tabel 8.1: Organisatietypen naar structurele en culturele organisatiekenmerken, gebaseerd op clusteranalyse van pre-COOL data uit 2012 (naar: Van der Werf e.a., 2020).

Organisatietypen	Geëngageerde non-profit professionele organisaties (N = 45)	Kleinschalige client-gerichte organisaties (N = 20)	Grote, meestal for-profit divisie organisaties (N = 31)	Traditionele non-profit professionele organisaties (N = 31)
Vestiging groot (≥ 9 fte)	.28	.29	1.0	.18
Rechtsvorm stichting	1.0	.50	.24	.96
Flexibiliteit contracten	.07	.10	.48	.13
Allround management	.11	.85	.88	.19
Professionalisering	1.0	.15	.45	.77
Teamgerichtheid	.84	.05	.27	.20
Profiel: dienstverlenend	.35	.88	.27	.00
Profiel: educatief	.88	.26	.03	.19
Profiel: spel en sociaal	.86	.89	.15	.04
Ouderbetrokkenheid	.64	.25	.03	.37

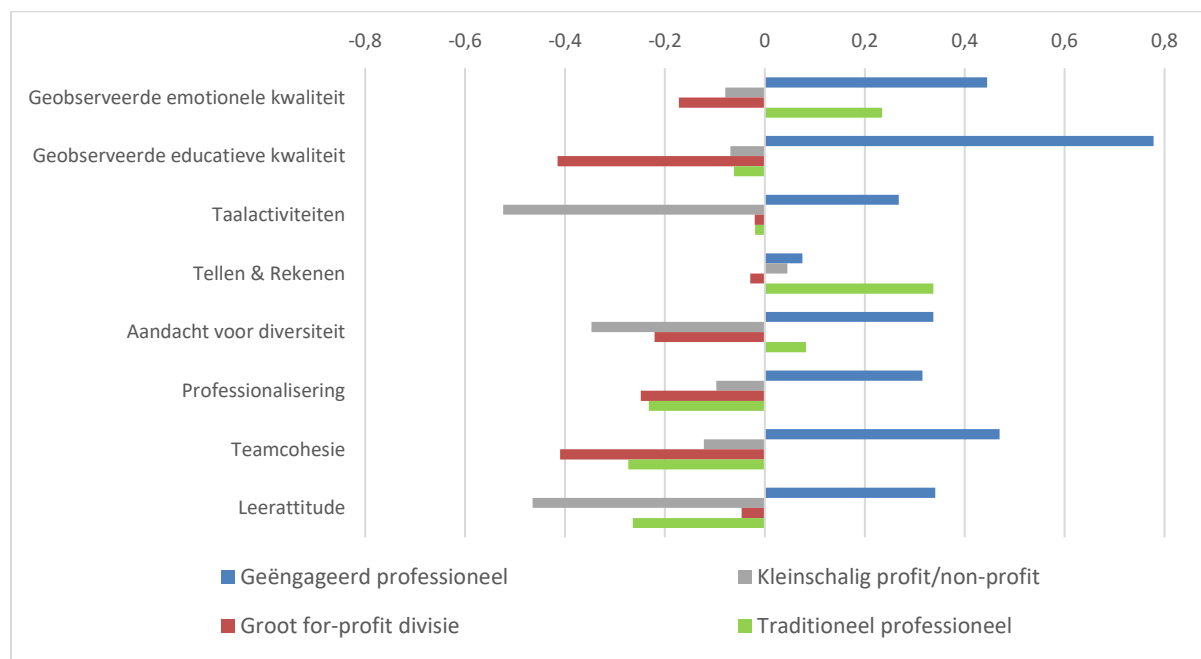
Noot. De cijfers in de tabel staan voor proporties: het aandeel (de proportie) organisaties binnen een bepaald type organisatie dat aan het betreffende kenmerk (bijv. de rechtsvorm is Stichting) voldoet. Vetgedrukt zijn de proporties die sterk onderscheidend voor een bepaald type; cursief gedrukt zijn de proporties die opvallen in vergelijking met een van de andere typen organisaties.

De vier typen kinderopvangorganisaties bleken (sterk te verschillen naar kwaliteit, gebaseerd op een survey onder pedagogisch medewerkers en op observaties van de groepsprocessen met behulp van het observatie-instrument CLASS¹⁴³. Figuur 8.1 geeft een overzicht. De gegevens in Figuur 8.1 zijn *gestandaardiseerd*. Vergelijking van de hoogste en laagste scores geeft een directe indicatie van de grootte van het verschil in termen van Cohen's *d*, waarbij een standaardverschil van .50 als een middelmatig en een standaardverschil van .80 of groter als

¹⁴³ La Paro e.a. (2011); voor meer informatie over de CLASS, zie Bijlage 1.

een groot verschil geldt. Het gestandaardiseerde verschil zegt niet direct iets over de absolute kwaliteit: die kan voldoende of zelfs goed zijn ondanks grote gestandaardiseerde verschillen (verschillen kunnen verwijzen naar “goede kwaliteit” tegenover “topkwaliteit”). Organisaties van het geëngageerde professionele type kenden gemiddeld hogere geobserveerde proceskwaliteit dan de andere organisaties. Bijvoorbeeld voor de geobserveerde emotionele proceskwaliteit was de gemiddelde score 5.4 op een schaal van 1 tot 7, wat geldt als “hoog” naar gangbare maatstaven. Voor de educatieve proceskwaliteit was de gemiddelde score lager, wat in het meeste kinderopvangonderzoek zo is, namelijk 3.6, “matig-voldoende”. De kleine en grote marktgeoriënteerde organisaties hadden de laagste proceskwaliteit, maar de gemiddelde score voor emotionele proceskwaliteit was voor beide typen rond de 5, “voldoende tot goed”. Voor de educatieve proceskwaliteit, echter, was het gemiddelde onder de 3, “laag”. De traditionele non-profit professionele organisaties namen een middenpositie in. Ook waren er verschillen in het aangeboden curriculum van activiteiten op het gebied van taal en omgaan met diversiteit in het voordeel van het geëngageerde type. Bij tel- en rekenactiviteiten scoorden organisaties van het traditionele professionele type het hoogst. De ervaren kwaliteit van de werkomgeving op basis van verschillende indicatoren was eveneens het hoogst in de centra die tot het sociaal-geëngageerde professionele type behoorden en laag in zowel de for-profit kleinschalige organisaties als de not-for-profit traditionele professionele organisaties. Medewerkers in de sociaal-geëngageerde centra vonden dat zij meer mogelijkheden voor professionele ontwikkeling kregen, ervoeren betere samenwerking binnen het team en waren meer bereid tot leren.

Figuur 8.1: Organisatietypen naar kwaliteitskenmerken, gebaseerd op clusteranalyse van pre-COOL data uit 2012 (naar: Van der Werf e.a., 2020).



Noot. De scores in deze grafiek zijn gestandaardiseerd. Vergelijking van de staafjes geeft een directe schatting van de standaard-effectgrootte.

Er waren geen duidelijke verschillen tussen de typen organisaties naar structurele kenmerken als groepsgrootte, beroepskracht-kind ratio, opleidingsniveau van de medewerkers en gebruik van een VVE-programma (in alle typen was dit gebruik hoog). Wel waren er verschillen naar de achtergrond van de kinderen die werden opgevangen. Hoewel de verdeling naar kinderopvang en peuteropvang niet gelijk was over de vier typen organisaties, was er geen een-op-een

relatie: in alle typen kwamen zowel organisaties voor kinderopvang, peuteropvang of combinaties van beide opvangvormen voor.

8.2 Organisatiekenmerken, kwaliteit en inclusie in LKK 2017-2018

In het onderzoek van Van der Werf e.a. (2021) is de theorie van Mintzberg toegepast op recente data uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang 2017-2018. Dit onderzoek was deels een replicatie van het eerdere onderzoek met pre-COOL data uit 2012, maar legde tevens andere accenten. De meetinstrumenten waren ten opzichte van het eerdere onderzoek op een aantal punten gewijzigd om tot een betere operationalisering van de Mintzberg-theorie te komen. Daarnaast werden er wat betreft de kwaliteitsmetingen nieuwe aspecten meegenomen om na te gaan of de organisatietypen ook verschilden in het inclusieve klimaat dat zij kinderen en ouders boden. In totaal waren er complete gegevens beschikbaar van 117 centra voor kinderopvang, peuteropvang en voorschoolse educatie.

Tabel 8.2: Organisatietypen naar structurele en culturele organisatiekenmerken, gebaseerd op clusteranalyse van LKK 2017-2018 data (Van der Werf e.a., 2021).

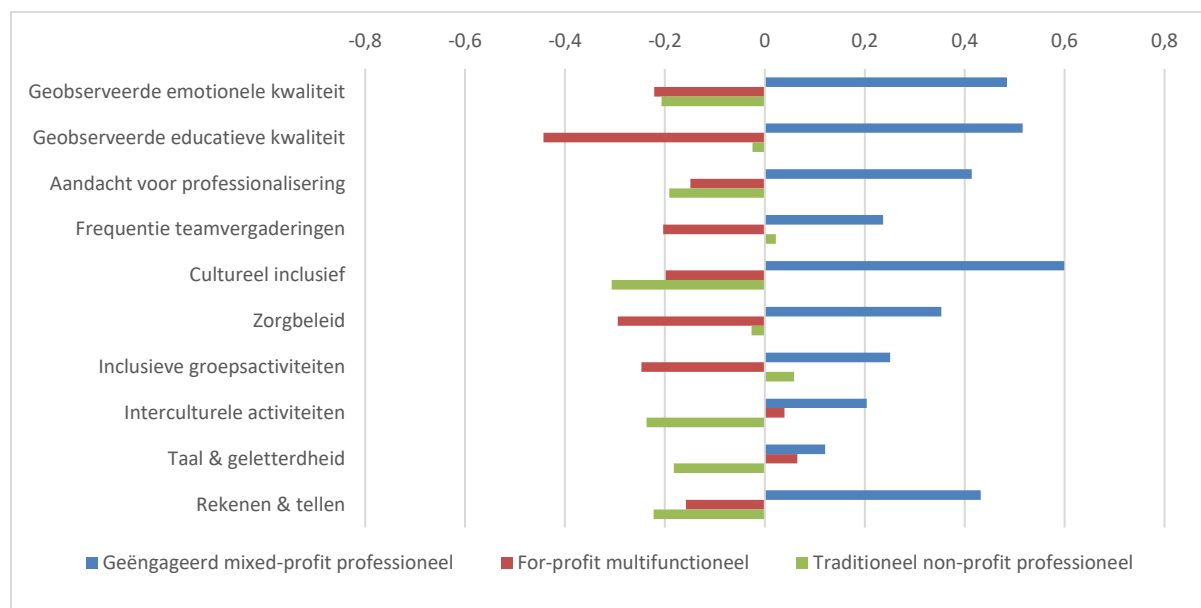
Organisatietypen	Geëngageerd for-profit & non-profit professioneel (N=35)	For-profit grootschalig dienstverlenend (N=44)	Traditioneel non-profit professioneel (N=38)
Juridische vorm = stichting	0,79	0,32	0,97
Winstuitkering aandeelhouders = ja	0,19	0,54	0,00
Aantal opvangsoorten (≥ 2)	0,73	0,71	0,32
Allround manager vs. pedagogisch leider	0,23	0,77	0,37
Autonomie allround manager	0,36	0,63	0,69
Omvang kindcentrum (≥ 9 fte)	0,09	0,63	0,16
Staf op vast contract ($\geq 80\%$)	0,65	0,30	0,61
Flexibele klantcontracten	0,21	0,59	0,20
Positief diversiteitsklimaat	0,65	0,26	0,16
Aanbod professionalisering	0,83	0,53	0,43
Teamgerichte professionalisering	0,69	0,60	0,14
Profiel dienstverlenend	0,41	0,75	0,26
Profiel inclusief-emancipatorisch	0,90	0,18	0,29
Oudercontact: thema-avonden	0,72	0,55	0,23
Oudercontact: actieve outreach	0,59	0,08	0,14
Contact met scholen	0,79	0,25	0,46
Contact met wijkinstellingen	0,90	0,34	0,43

Nota. De cijfers in de tabel staan voor proporties: het aandeel (de proportie) organisaties binnen een bepaald type organisatie dat aan het betreffende kenmerk (bijv. de rechtsvorm is Stichting) voldoet.

Ten opzichte van de eerdere studie waren er meer gegevens beschikbaar over de structuur en cultuur van het management, de positie van de medewerkers en de relaties tussen management en staf. Ook was er in de vragenlijst voor leidinggevenden meer aandacht voor het diversiteits- en inclusiebeleid van de organisatie, verschillende vormen van contact met ouders, de

samenwerking met lokale netwerkpartners en het zorgbeleid met betrekking tot kinderen met speciale zorgbehoeften. Met behulp van cluster-analyse werden in dit onderzoek drie in plaats van vier organisatietypen gevonden (zie Tabel 8.2). Deze drie typen organisaties kwamen nauw overeen met drie van de vier typen in het eerdere onderzoek, te weten de *sociaal-geëngageerde professionele organisaties*, de *multifunctionele commerciële divisieorganisaties* en de *traditionele professioneel-bureaucratische organisaties*. Kleine commerciële organisaties werden niet als apart type teruggevonden (en zijn hier deel van het cluster commerciële organisaties), omdat het aandeel in de LKK-steekproef kleiner was dan in pre-COOL.

Figuur 8.2: Relatie organisatietypen en indicatoren van kwaliteit op basis van LKK 2017-2018 (naar: Van der Werf e.a., 2021).



Noot. De scores in deze grafiek zijn gestandaardiseerd.

Opnieuw bleken de gevonden organisatietypen statistisch significant en matig-sterk tot sterk te verschillen op de meeste kwaliteitsindicatoren, zoals afgeleid uit interviews met pedagogisch medewerkers en observaties met de CLASS (zie Figuur 8.2). Bedacht moet worden dat deze verschillen met name wat betreft de geobserveerde emotionele proceskwaliteit samengaan met een relatief hoog gemiddeld niveau: alle typen organisaties scoren gemiddeld ruim boven de 5, wat geldt als “hoog”. Voor de geobserveerde educatieve proceskwaliteit waren de verschillen groter, maar was de laagste score rond de 3, “matig-voldoende”. Centra van het sociaal-geëngageerde type hadden, vergeleken met de andere typen, een relatief groot bereik onder kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus, kinderen met een niet-Nederlandse migratieachtergrond en, deels overlappend met de voorgaande categorieën, kinderen met behoefte aan ondersteuning bij de taalontwikkeling. Het pedagogisch beleid op het niveau van de groep en in contacten van de organisatie met ouders was aanmerkelijk inclusiever. Kinderen mochten volgens de pedagogisch medewerkers hun eigen taal gebruiken, met ouders werd waar mogelijk in de eigen taal gecommuniceerd, en er werd zo goed mogelijk rekening gehouden met culturele en religieuze voorkeuren. Er was een sterkere oriëntatie van de medewerkers op het stimuleren van deelname van alle kinderen aan groepsactiviteiten. Er werd ook meer aandacht aan taal- en rekenactiviteiten besteed. Ten slotte was ook de geobserveerde emotionele en educatieve proceskwaliteit in de centra die tot het sociaal-geëngageerde type werden gerekend aanmerkelijk hoger dan in de andere centra.

Opnieuw bleken er geen belangrijke verschillen tussen de drie typen organisaties naar structurele kwaliteitskenmerken en het gebruik van een VVE-programma. Ook was er wederom geen een-op-een verband tussen type organisatie en opvangvorm (kinderopvang vs. peuteropvang). Een belangrijke bevinding was verder dat ca. 20% van de organisaties die tot het geëngageerde type werden gerekend, organisaties waren met een commerciële naast maatschappelijke doelstelling. Omgekeerd was de overgrote meerderheid van de traditionele professioneel-bureaucratische organisaties een non-profit organisatie, maar zonder duidelijke maatschappelijke doelstelling. Opvallend was ook dat de organisaties met een BV of NV rechtsvorm niet altijd aangaven een winstdoel (in termen van dividend voor aandeelhouders) te hebben. Mogelijk komt dit door rapportagefouten, maar het kan ook zijn dat, ondanks de commerciële doelstelling, winstmaximalisatie geen overheersend doel is. Opvallend was verder dat organisaties van het type multifunctionele commerciële divisieorganisaties meer dan het vergelijkbare type in 2012 kenmerken van de professionele organisatie vertoonde, blijkend uit grotere nadruk op professionalisering volgens het management. In dit opzicht zou er ook bij dit type organisatie sprake kunnen zijn van toegenomen organisatie-hybriditeit in termen van Mintzberg: kenmerken van het ideaaltype marktgerichte divisie organisatie werden gecombineerd met kenmerken van het ideaaltype professionele bureaucratische organisatie. De gegevens suggereren dat tussen 2012 en 2017-2018 binnen dit type organisaties meer nadruk op professionalisering is komen te liggen. Een kanttekening is dat de nadruk op professionalisering niet werd teruggevonden in de beleving van de medewerkers (zie Figuur 8.2).

8.3 Organisatielogica's, kwaliteit en inclusie in LKK 2017-2019

In het onderzoek van Romijn e.a. (2021) zijn dezelfde LKK-data gebruikt als in het onderzoek van Van der Werf e.a. (2021) en daarnaast nieuwe LKK-data uit 2019. De totale steekproef bestond uit 145 centra voor kinderopvang, peuteropvang en voorschoolse educatie waarvoor complete data beschikbaar waren. Het belangrijkste verschil met het eerdere onderzoek betrof de theoretische invalshoek en statistische analysemethode. In het onderzoek van Romijn e.a. zijn de theorie van de institutionele logica's (*Institutional Logics Approach*; ILA)¹⁴⁴ en de verwante theorie van het *hybride professionalisme* centraal gesteld.¹⁴⁵ Een institutionele rationale of *logica* wordt gedefinieerd als een samenhangend stelsel van sociaal-geconstrueerde praktijken, ideeën, waarden, normen, regels en symbolen op grond waarvan individuen en organisaties betekenis geven aan hun dagelijkse activiteiten, bepaalde organisatie- en werkvormen instellen, besluitvorming regelen en hun voortbestaan proberen te verzekeren.¹⁴⁶ ILA specificeert zeven typen institutionele logica's passend bij de zeven hoofdvormen waarin maatschappelijke processen in de samenleving van nu zijn georganiseerd (*societal orders*). Naast gezin, kerk en staat zijn dat: de markt, de onderneming (in een brede zin van het woord; *corporate logic*), de gemeenschap en de professie. De laatste vier zijn hier het meest relevant. De theorie van de hybride professional verdiept het aspect van de professie en tematiseert de relatie tussen management en professionals binnen verschillende typen organisaties, met als belangrijkste kenmerken de wijze waarop werkzaamheden worden gecoördineerd, hoe de gezagsrelaties zijn vormgegeven en welke waarden dominant zijn.

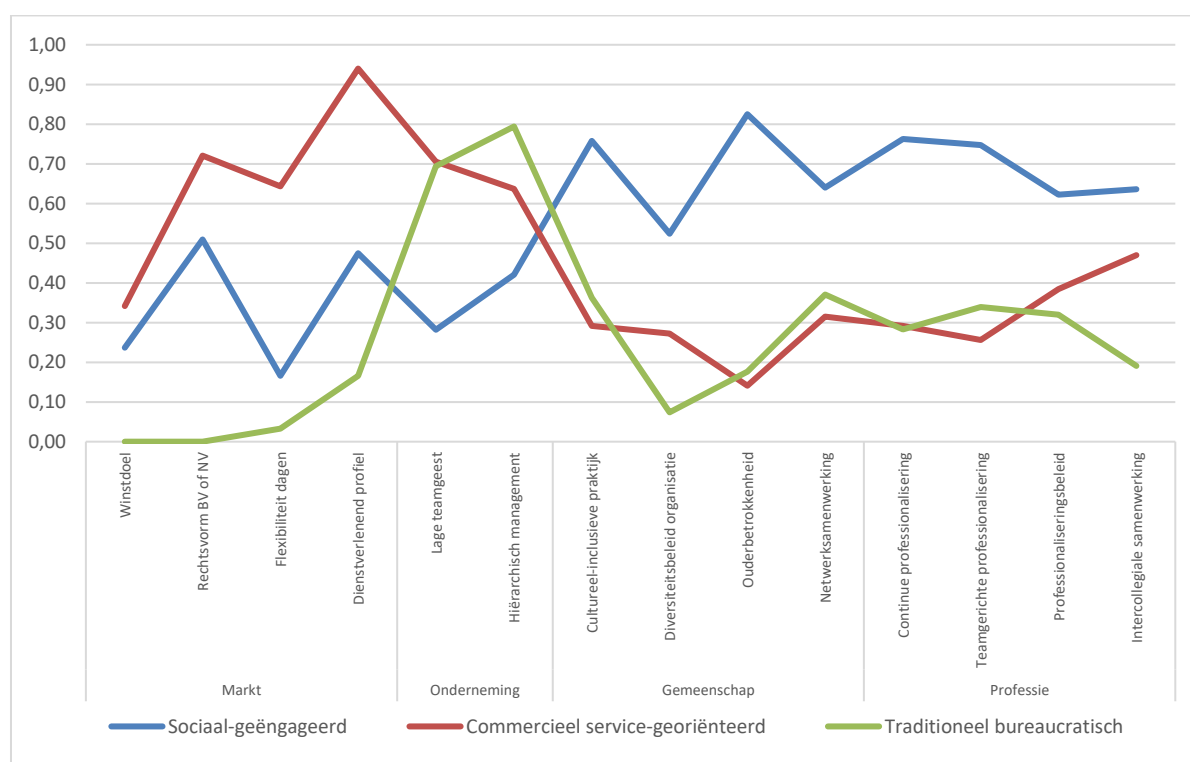
¹⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: Skelcher en Smith (2015); Thornton e.a. (2012).

¹⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: Noordegraaf (2015).

¹⁴⁶ Institutionele logica staat voor "(...) socially constructed, historical patterns of cultural symbols and material practices, including assumptions, values, and beliefs, by which individuals and organizations provide meaning to their daily activity, organize time and space, and reproduce their lives and experiences." (Thornton e.a., 2012: 2).

In de context van het hybride Nederlandse kinderopvangstelsel was de centrale vraag hoe kinderopvangorganisaties zich verhouden tot de vier institutionele logica's, in welke mate logica's zich hebben vermengd tot nieuwe hybride logica's en in hoeverre hieruit een nieuw type hybride professionaliteit is voortgekomen. Uit de genoemde theorieën is een raamwerk van kenmerken afgeleid om organisaties op basis van informatie van zowel leidinggevendenden als professionals nader te typeren in termen van institutionele logica's. Voor het laatste is gewerkt met de statistische techniek latente klassenanalyse. Deze techniek komt overeen met clusteranalyse, maar schat de *kansen* dat organisaties op grond van bepaalde organisatiekenmerken ook in de populatie tot de onderscheiden klassen behoren. Omdat latente klassenanalyse kansen schat, zijn er statistische criteria en vuistregels om te beslissen hoeveel klassen onderscheiden moeten worden. In dit onderzoek kwamen uit de analyse drie typen organisaties naar voren die, ondanks de verschillende theoretische invalshoeken en daaruit afgeleide kenmerken, goed overeenkwamen met de typen die in de eerdere onderzoeken werden gevonden: *geëngageerde professionele organisaties*, *commerciële service-georiënteerde ondernemingen* en *traditionele non-profit bureaucratische organisaties*.

Figuur 8.3: Organatieprofielen naar institutionele logica's, gebaseerd op latente klassenanalyse van LKK-data 2017-2019 (naar: Romijn e.a., 2021).



Noot. De verticale as geeft de *kans* per type organisatie dat organisaties met een bepaald kenmerk (bijv. winstdoel) ook in de populatie van alle kinderopvanginstellingen tot dit type organisatie behoren.

In Figuur 8.3 is in een lijndiagram een overzicht gegeven van de profielen van organisatiekenmerken die als operationalisering van de vier logica's zijn gebruikt en hoe de drie typen organisaties op deze kenmerken en logica's verschilden. Onder de *marktlogica* vallen indicatoren als: er is een winstdoelstelling, de rechtsvorm is BV of NV anders dan Stichting, er is flexibiliteit met betrekking tot het afnemen of het wisselen van opvangdagen, de organisatie profileert zich primair op dienstverlening aan ouders. De *ondernemingslogica* is in dit onderzoek gerepresenteerd door twee indicatoren: de mate waarin er een hiërarchische scheiding

is tussen het management en de professionals op de werkvloer, en een lage teamgeest en geringe betrokkenheid van medewerkers bij de besluitvorming. Indicatoren van de *gemeenschapslogica* zijn het uitdragen van een sociale, inclusieve missie, actief opzoeken en betrekken van ouders, het voeren van een cultureel inclusief beleid en samenwerking met lokale netwerkpartners. Voor de *professionele logica*, ten slotte, zijn als indicatoren gebruikt de mate waarin aan professionalisering wordt gedaan, of de organisatie een teamgericht professionaliseringsbeleid voert en hoe medewerkers de collegiale samenwerking ervaren.

De drie typen organisaties kwamen, zoals gesteld, overeen met de typen die in de eerdere onderzoeken met een ander theoretisch raamwerk en andere data zijn gevonden. *Sociaal-geëngageerde professionele organisaties*, de grootste groep (44% van de organisaties in deze steekproef), onderscheidde zich van de andere twee typen vooral op het gebied van de gemeenschapslogica en de professionele logica, zoals de grafiek laat zien. Ook de ondernemingslogica was anders: het personeelsbeleid was inclusiever, teamgericht en de hiërarchische afstand tussen management en professionals kleiner. Er was een duidelijke waarden-gedreven missie en verbinding met de lokale gemeenschap, en organisaties van dit type werkten vaker samen in lokale netwerken met andere organisaties zoals basisscholen, bibliotheken en het welzijnswerk. Deze organisaties investeerden meer in systematische professionalisering met een teamfocus dan de andere typen. Opvallend was dat wat betreft de marktlogica bijna 25% van de sociaal-geëngageerde organisaties aangaven een winstdoel te hebben, dat bijna 50% van deze organisaties een BV of NV anders dan een Stichting was en dat bijna 50% een klantgericht profiel uitdroeg.¹⁴⁷ De flexibiliteit ten aanzien van het opnemen of wisselen van opvangdagen was echter gering, wat kan wijzen op invloed van de professionele logica (belang van stabiele groepen).

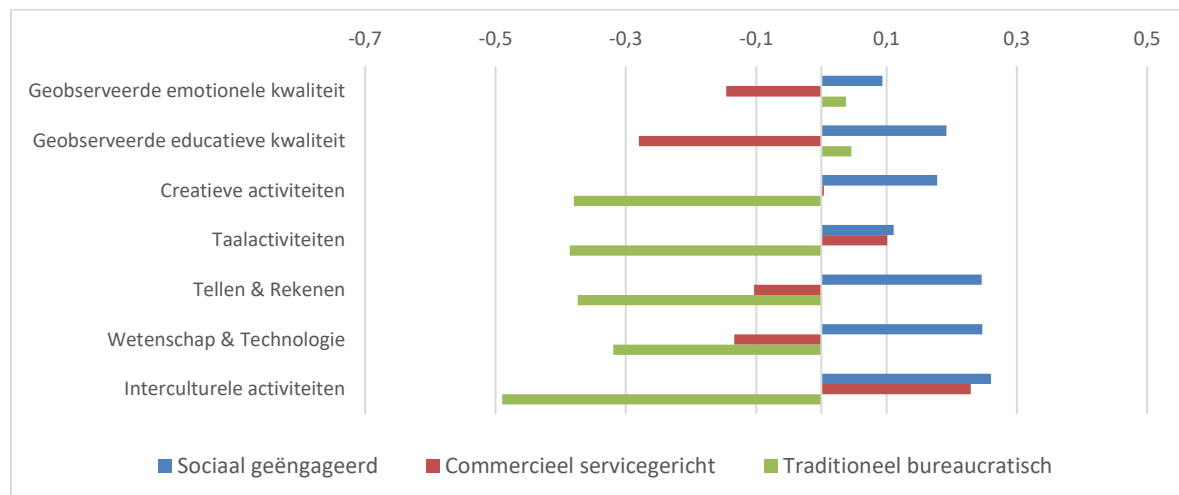
Het tweede type organisaties, de *commerciële service-gerichte organisaties* (35% van de steekproef), onderscheidde zich van de andere typen door een sterke marktlogica, gecombineerd met, wat betreft de ondernemingslogica, een accent op allround management (anders dan pedagogisch-inhoudelijk leiderschap) en geringe betrokkenheid van de medewerkers bij de besluitvorming van de organisatie, een weinig prominente gemeenschapslogica en een verhoudingsgewijs zwakke professionele logica. Het derde type organisaties (21% van de steekproef) kwam overeen met de eerder gevonden *traditionele professionele bureaucratie* vanwege de zwakke marktlogica (geen commerciële doelen, geringe flexibiliteit en klantgerichtheid) en hiërarchisch allround management, maar was niet gericht op de gemeenschap en werd minder gekenmerkt door een professionele logica dan in eerder onderzoek voor dit type organisaties werd gevonden.

Opnieuw bleken de drie typen organisaties te verschillen op diverse aspecten van kwaliteit en inclusie (zie Figuur 8.3). De meeste verschillen waren statistisch significant, maar minder sterk dan in de eerdere analyses. Desondanks waren de meeste verschillen volgens een statistische vuistregel als middelmatig-sterk tot sterk te karakteriseren. Mogelijk was de operationalisering van de institutionele logica's nog niet optimaal. Wat betreft de geobserveerde emotionele proceskwaliteit was er geen significant verschil en het gemiddelde voor alle typen organisaties was ruim boven de 5, dus "hoog" naar gangbare normen. De sociaal-geëngageerde organisaties hadden wel een significant hogere educatieve proceskwaliteit zoals geobserveerd met de CLASS en zij boden over de hele linie een breder ontwikkelingsstimulerend curriculum

¹⁴⁷ Strikt genomen, vanwege de gebruikte statistische techniek, gaat het hier om kansuitspraken: bijvoorbeeld, de kans is ongeveer 25% dat organisaties van het geëngageerde type in de populatie van kinderopvangorganisaties een commerciële marktlogica volgt en 50% dat de rechtsvorm BV of NV is.

aan van activiteiten op creatief gebied, taal- en geletterdheid, rekenen, wetenschap en interculturele vorming. Ze werkten ook actiever aan ouderbetrokkenheid dan de andere typen (niet weergegeven in de grafiek; zie Romijn e.a., 2021).

Figuur 8.4: Relatie organisatieprofielen en indicatoren van kwaliteit op basis van LKK 2017-2019 (gestandaardiseerde scores; zie Romijn e.a., 2021).



Noot. De scores in deze grafiek zijn gestandaardiseerd.

Er waren net als in de eerdere analyses geen duidelijke verschillen tussen de drie typen organisaties naar structurele kwaliteitskenmerken. Sociaal-geëngageerde organisaties vingen meer kinderen op met een lage sociaaleconomische of migratieachtergrond en, overlappend hiermee, kinderen met behoefte aan ondersteuning bij de taalontwikkeling. Concluderend, de sociaal-geëngageerde organisaties bleken in de context van het hybride kinderopvangstelsel de meest evenwichtige integratie van verschillende concurrerende institutionele logica's te vertonen, wat over de hele linie samenging met betere professionele prestaties.

8.4 Nabeschuiving

De hier samengevatte onderzoeken kennen verschillende beperkingen. De data die zijn gebruikt om vanuit verschillende theoretische invalshoeken organisatietypen te identificeren, waren niet speciaal voor dit doel verzameld. Hierdoor was de operationalisering van de theoretische constructen niet optimaal. De toegepaste technieken om typen te identificeren zijn gevoelig voor de precieze selectie van kenmerken, en andere keuzen waren denkbaar. De steekproeven waren niet groot en hoewel met name de LKK-steekproeven als landelijk representatief kunnen worden gezien, was er sprake van non-response die mogelijk tot vertekeningen heeft geleid.¹⁴⁸ Ook waren de relaties tussen organisatietypen en kwaliteitskenmerken niet altijd consistent tussen de onderzoeken. Ondanks deze beperkingen, geven de resultaten een beeld van de dynamiek van het hybride kinderopvangstelsel in Nederland..

Kinderopvangorganisaties verschillen naar doelstelling, strategie, structuur en cultuur. Uit de drie onderzoeken met verschillende datasets en theoretische benaderingen, doemt een consistent beeld op. Organisaties met een duidelijke maatschappelijke missie, betrokkenheid bij de lokale gemeenschap, gerichtheid op professionele ontwikkeling van medewerkers en de-

¹⁴⁸ Zie voor een bespreking van de non-respons, Slot e.a. (2019).

mocratische verhoudingen binnen de organisatie, waarbij medewerkers een inclusief en collegiaal-samenwerkend en lerend klimaat ervaren en het gevoel hebben betrokken te worden bij beleids- en besluitvorming, bieden over de hele linie hogere kwaliteit, zijn meer cultureel-inclusief dan andere organisaties en hebben een groter bereik onder groepen in maatschappelijke achterstandssituaties.

In het licht van de ijkpunten opgetekend in het inleidende hoofdstuk van deze verkenning, voldoen sociaal-geëngageerde kinderopvangorganisaties, als hybride organisaties, al in veel opzichten aan de eisen die aan kinderopvangorganisaties in een toekomstig stelsel gesteld zouden kunnen worden, gelet op het maatschappelijk belang van kinderopvang van hoge kwaliteit. De onderzoeken laten zien dat een eenvoudige indeling naar commerciële of non-profit maatschappelijk ondernemerschap, of naar rechtsvorm en opvangvorm, niet allesbepalend is. Er zijn ondernemingen met een commerciële doelstelling en bijbehorende rechtsvorm die maatschappelijk geëngageerd zijn en er zijn organisaties of ondernemingen zonder winstdoel met een stichtingsvorm die dat niet zijn. Het type sociaal-geëngageerde professionele organisaties dat consistent uit de drie onderzoeken opdoemde, vertegenwoordigt een nieuw type professionaliteit waarin marktdenken en klantgerichtheid, gemeenschapsoriëntatie en professionele waarden evenwichtig zijn verenigd in een organisatorische context waarin het management en de professionals als inclusief team samenwerken.

De resultaten van de drie onderzoeken zijn informatief voor de thema's die eerder in dit rapport naar aanleiding van de gesprekken met deskundigen en ouders naar voren kwamen. Er lijkt in het hybride Nederlandse kinderopvangstelsel inderdaad een positieve dynamiek te zijn die tot hoge gemiddelde kwaliteit leidt voor het stelsel als geheel¹⁴⁹ en daarbinnen tot extra kwaliteit voor kinderen die daar het meeste baat bij hebben. De configurationele benadering onderstreept de *logische* samenhang van de strategische keuzen van kinderopvangorganisaties en de organisatiekenmerken die hiermee in lijn zijn gebracht, waarbij de missie van de organisatie en de nadruk op professionaliteit kernaspecten zijn. De resultaten ondersteunen daarmee de veronderstelling dat sturen op waarden en professionaliteit mogelijk is en tot hogere kwaliteit en een meer inclusieve praktijk kan leiden. Een verdere verdieping en validering van deze benadering kan richting geven aan het sturen op vertrouwen en professionaliteit en in verifieerbare criteria uitmonden waaraan kinderopvangorganisaties in de toekomst zouden moeten voldoen. Verdere verdieping van het organisatie-denken kan kinderopvangorganisaties ondersteunen in hun eigen profilering en bij de vormgeving van het interne kwaliteits- en professionaliseringsbeleid. Het kan ook gemeenten ondersteunen bij het kiezen van kinderopvangorganisaties voor netwerksamenwerking rond lokale maatschappelijke doelen.

¹⁴⁹ Slot e.a. (2019).

9 Samen werken aan de toekomst

In dit slothoofdstuk geven we onze samenvatting van de vraagstukken die in deze verkenning aan de orde zijn gesteld. We hopen daarbij recht te doen aan de overeenstemming onder onze informanten, maar ook aan de verschillen in inzichten en belangen. We vatten samen wat in onze ogen belangrijke lessen zijn van een kleine twintig jaar kinderopvang in een geprivatiseerde markt. We pleiten voor een nieuwe bestuurlijke visie op de kinderopvang en doen suggesties voor veranderingen in de systemen van besturing en financiering.

9.1 Lessen van twee decennia kinderopvang

De kinderopvang in Nederland is in de afgelopen decennia in verschillende opzichten een interessante experimenteerruimte gebleken met belangrijke lessen voor de toekomstige inrichting van het stelsel. Een van die lessen is dat het ‘eenvoudige’ marktdenken dat in 2005 met de Wet Kinderopvang werd geïntroduceerd, met weinig andere ambities dan ouders zo goed mogelijk te ondersteunen bij het combineren van werk en zorg, niet meer past bij de functie die de kinderopvang inmiddels heeft in de samenleving. De toegenomen erkenning van de kinderopvang als een waardevolle pedagogische voorziening voor alle kinderen, met de potentie en ambitie om bij te dragen aan grote maatschappelijke agenda's zoals kansengelijkheid, inclusie en sociale cohesie vraagt om een vernieuwde bestuurlijke visie.

De privatisering en vermarkting van de kinderopvang en de verschuiving van aanbodgericht naar vraaggericht werken heeft ruimte geboden aan verschillende typen ondernemerschap en differentiatie van het aanbod bevorderd naar de variërende behoeften, mogelijkheden en voorkeuren van kinderen en ouders. De introductie van voorschoolse educatie voor kinderen in achterstandssituaties, aanvankelijk alleen in het peuterspeelzaalwerk, de harmonisatie van de kinder- en peuteropvang, en de Wet IKK uit 2018 heeft sturing op waarden en professionaliteit in het stelsel ingebracht. Het resultaat is een *hybride stelsel*. In dit stelsel zijn verschillende typen organisaties actief. Ze verschillen in de balans die zij zoeken tussen commerciële en maatschappelijke doelen. Sommige organisaties oriënteren zich in hun aanbod en dienstverlening vooral op werkende en studerende ouders, andere juist op specifieke doelgroepen in kansarme wijken en regio's, en weer andere combineren beide oriëntaties. Sommige organisaties werken zelfstandig, andere nemen volop deel aan lokale netwerken met partners uit onderwijs en jeugdzorg of vormen samen met onderwijsinstellingen brede scholen en IKC's.

Een andere les is dat hybriditeit onder bepaalde voorwaarden een positieve dynamiek met zich mee kan brengen die in (semi)publieke, hiërarchisch aangestuurde instituties vaak ontbreekt, met belangrijke opbrengsten: klantgerichtheid, flexibiliteit en maatwerk, afstemming op de bredere en veranderende problematiek van lokale doelgroepen, samenwerking in lokale netwerken, en product vernieuwing. Die voorwaarden betreffen enerzijds transparant en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap en anderzijds duidelijke doelen en opdrachten vanuit de lokale en nationale overheid. Het hybride stelsel van de kinderopvang in Nederland *als geheel* is momenteel van goede kwaliteit volgens gangbare standaards, ook in internationaal opzicht. Het stelsel biedt verschillende vormen van opvang, vroege ontwikkelingsstimulering en educatie, en past goed bij de variërende behoeften van kinderen en ouders, al blijft er behoefte bestaan aan meer en andere vormen van maatwerk. Binnen het stelsel zijn er organisaties die een breder ondersteunend aanbod doen in wijken of regio's waar dat nodig

is, meestal in samenwerking met partners uit andere sectoren. Die organisaties bieden vaak relatief hoge ‘compenserende’ kwaliteit en een cultureel-inclusief klimaat voor kinderen in achterstandssituaties, uit culturele minderheidsgroepen of met speciale zorgbehoeften.

Tegelijkertijd zijn er fricties. Het oorspronkelijke marktmodel, met een beperkte rol voor de overheid die als marktmeester opereert en de basiskwaliteit garandeert, past niet goed bij de ontwikkeling die de kinderopvangsector heeft doorgemaakt en de potentie die de kinderopvang heeft als pedagogische voorziening voor alle kinderen. De kinderopvang heeft een nieuwe identiteit en statuus gekregen en zal daar de komende jaren verder inhoud en vorm aan kunnen geven. Er zijn verschillende knelpunten genoemd:

- Het grote aantal zeer kleine zelfstandige ondernemingen in de sector verhoudt zich niet goed tot het toegenomen belang van permanent investeren in kwaliteitsverbetering, professionalisering en product vernieuwing (vanwege de overheadkosten die moeilijker te dragen zijn door kleine organisaties); schaalvergroting kan hier helpen maar ook lokale of regionale samenwerking anders dan marktcompetitie kan oplossingen bieden.
- Er is soms sprake van als oneerlijk ervaren concurrentie doordat sommige kinderopvangorganisaties via een hogere uurprijs al of niet bewust gunstige marktsegmenten selecteren voor zichzelf en geen verantwoordelijkheid nemen voor minder gunstige marktsegmenten. Dit past niet bij een sector die als geheel verantwoordelijkheid neemt voor publieke taken en maatschappelijke vraagstukken op basis van samenwerking en onderlinge solidariteit.
- In samenhang met de rol van commercieel-georiënteerde kinderopvangorganisaties in het hybride stelsel zijn er ideologische, wettelijke en fiscale obstakels die publiek-private samenwerking met onderwijs, jeugdzorg, kind- en jeugdwerk, en andere sectoren in het lokale pedagogisch-educatieve ecosysteem bemoeilijken.
- De rol van private investeerders in de kinderopvang, met name Private Equity-fondsen, ligt gevoelig, roept ideologische en politieke weerstand op en vraagt om regulering in lijn met de maatschappelijke doelen en een nadere bepaling van wat als redelijk rendement kan gelden in het licht van de risico's die investeerders lopen.
- De besturing van het stelsel vanuit ‘wantrouwen’ zoals het werd genoemd, met gedetailleerde wettelijke voorschriften ten aanzien van structurele kwaliteitskenmerken en andere randvoorwaarden verhoudt zich niet goed tot gedreven professioneel ondernemerschap dat tegenwoordig veel kinderopvangaanbieders kenmerkt en geeft onvoldoende impulsen aan kwaliteitsverbetering, voortgaande professionalisering en product vernieuwing.
- Hoewel de pedagogische professionals in toenemende mate in beeld zijn in wet- en regelgeving (bijvoorbeeld de introductie van pedagogische coaches in de Wet IKK en de functie pedagogisch beleidsmedewerker in het kader van het VE-beleid), is het beleid op andere vlakken strijdig met de sleutelrol van de pedagogische professional; dit geldt bijvoorbeeld voor de cao-bepalingen, maar ook voor het norm-uurtarief waarin onvoldoende tijd voor professionalisering is verrekend.
- Hoewel de structurele kwaliteit (groeps grootte, beroepskracht-kindratio, opleidingsniveau pedagogisch medewerkers) door wet- en regelgeving geen grote verschillen laat zien tussen kinderopvangorganisaties en aanvaardbare basiskwaliteit garanderen, is er nog altijd variatie in andere aspecten van kwaliteit, zoals de emotionele en educatieve proceskwaliteit, het curriculum van speel-leeractiviteiten, het omgaan met diversiteit en inclusie, de professionalisering en medezeggenschap van de staf.

- De huidige wet- en regelgeving, gericht op regulering van randvoorwaarden die sterk samenhangen met de kosten van opvang, creëert vooral een gelijk economisch speelveld voor de verschillende typen ondernemingen en voorkomt dat competitie op kostprijs tot kwaliteitsdaling leidt, maar er zou ook een gelijk speelveld moeten zijn wat betreft de pedagogische en maatschappelijke doelen om competitie te bevorderen die tot hogere kwaliteit en groter maatschappelijk nut leidt.
- De financieringssystematiek van het huidige stelsel, enerzijds werk- of studiegebonden, anderzijds doelgroepgebonden, belemmert de toegankelijkheid van het stelsel en draagt het risico in zich dat er groepen tussen wal en schip vallen.

9.2 Naar een sociale markt met een richtinggevende overheid

De kinderopvang verdient een nieuwe overkoepelende visie op de rol van de overheid, markt, ondernemerschap, samenwerking en besturing. Een simpele dichotomie van staat en markt wringt en het geloof dat grote maatschappelijke vraagstukken het beste door de markt kunnen worden opgelost met slechts een kleine regulerende rol voor de overheid als marktmeester en waakhond is in meer sectoren dan alleen de kinderopvang tanende. Volgens alternatieve interpretaties van de rol van de overheid bij maatschappelijke vernieuwing en de bestuursvormen die daar het beste bij passen, kan de relatie overheid-sector beter vormgegeven worden in een *samenwerkingsperspectief*. Overheid en sector streven in deze optiek op lokaal, regionaal en nationaal niveau naar nauwe samenwerking als gelijkwaardige partners bij de aanpak van grote maatschappelijke vraagstukken, maar ieder vanuit de eigen taak en deskundigheid. Samenwerking en netwerkvorming kan ook een oplossing zijn voor de nadelen van een stelsel met relatief veel kleine aanbieders.

Het samenwerkingsmodel lijkt een goed vertrekpunt voor de kinderopvang van de toekomst. De overheid - lokaal, regionaal en nationaal - zet de grote lijnen uit, identificeert maatschappelijke behoeften, verenigt verschillende uitgangspunten en beleidsagenda's in een samenhangend stelsel van waarden en maatschappelijke doelen ten behoeve van een kwalitatief hoogwaardige, inclusieve en duurzame kinderopvang, en brengt de onderliggende wettelijke kaders daarmee in overeenstemming. De overheid investeert in de kinderopvang als onderdeel van een bredere pedagogisch-educatieve infrastructuur, bevordert samenwerking tussen kinderopvang en andere sectoren, en stimuleert verbetering en vernieuwing van het gezamenlijke aanbod. Samen met de sector werkt de overheid aan het realiseren van de maatschappelijke doelen. Bij een samenwerkingsmodel past sturen op vertrouwen in de professionaliteit van de sector, maar het vraagt tegelijkertijd om verandering van het ondernemerschap in de kinderopvang naar een ondernemerschap dat primair door maatschappelijke waarden wordt gedreven, met evenwicht tussen maatschappelijke en commerciële doelen. Binnen de samenwerking van overheid en sector wordt een nieuwe markt gecreëerd in lijn met het waardenkader en de maatschappelijke doelen.¹⁵⁰ Het vraagt ook om versterking van de rol van lerende professionals binnen kinderopvangorganisaties en bereidheid tot interprofessionele samenwerking in lokale netwerken. Overheid en sector dragen samen zorg voor een opleidings- en kennisinfrastructuur om het professionele handelen en de voortgaande professionele ontwikkeling van medewerkers te ondersteunen.

Kinderopvang volledig publiek maken en de uitvoering ervan *uitsluitend* beleggen bij publieke, semipublieke (zoals in het onderwijs) of private not-for-profit organisaties zou een oplossing

¹⁵⁰ Zie voor het idee van het 'creëren van een markt', Mazzucato (2016).

kunnen zijn bij een groeiend aandeel publieke financiering, maar houdt een ingrijpende wijziging van het stelsel in, heeft als risico dat de positieve dynamiek van stelselhybriditeit verdwijnt en vraagt forse publieke investeringen om private partijen uit te kopen. Begrijpelijkerwijs verschillen de meningen op dit punt. Wel is het overgrote deel van de informanten het erover eens dat ingrijpende wijzigingen van het stelsel op korte termijn onverstandig zouden zijn. De kinderopvang is al een publiek aangestuurd stelsel met de overheid als stelselverantwoordelijke. In het licht van het toegenomen maatschappelijke belang van de kinderopvang zou de rol van de overheid wel groter moeten worden, niet als aanbieder-uitvoerder (dat gaat te ver) of als strenge maar neutrale marktmeester (dat is te beperkt), maar daar ergens tussenin of eigenlijk vooral een stap verder ten opzichte van de huidige situatie, met een inhoudelijke rol voor de overheid als vertegenwoordiger van belangrijke maatschappelijke waarden en hoeder van belangrijke maatschappelijke agenda's.

Een kritische beschouwing van het functioneren van andere sectoren, met name het onderwijs, kan de discussie over dit onderwerp verder verhelderen. Een eerste aanzet daartoe in deze verkenning schetst het beeld van een matig innovatieve en matig adaptieve sector die zijn kerntaken niet zonder moeite weet te vervullen en op het vlak van gelijke kansen en inclusie minder levert dan gewenst, alle goede voorbeelden die er ook zijn niet te na gesproken. Het leidt tot de conclusie dat de kinderopvang niet omgevormd moet worden tot, of ondergebracht moet worden in, een *publiek- of semipubliek uitgevoerd* stelsel zoals het onderwijs, waarin beperkte marktwerking bestaat en intrinsieke prikkels tot efficiëntie, dienstverlening, kwaliteitsverbetering en innovatie lijken te ontbreken. Een beter alternatief is de geleidelijke omvorming van de sector volgens de principes van de *ondernemende staat* in een *sociale economie*. Centraal moeten staan: (1) sociaal verantwoord professioneel ondernemen en competitie op kwaliteit, innovatie en maatschappelijke relevantie; en (2) samenwerking met de overheid en andere partners om gezamenlijk maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Er is brede overeenstemming onder onze informanten in lijn met recente pleidooien en adviezen van branchepartijen en adviesorganen dat er een toegangsrecht van minstens twee dagen opvang per week (8 à 10 uur buitenschoolse opvang) moet komen, gratis of inkomensafhankelijk met lage (inkomensafhankelijke) netto-kosten voor ouders. Invoering van een toegangsrecht voor alle kinderen heeft als te verwachten gevolg dat het aandeel publieke financiering in de kinderopvang verder zal toenemen en roept de vraag op hoe gegarandeerd kan worden dat publieke investeringen doelmatig worden gebruikt. Omvorming van het ondernemerschap tot sociaal verantwoord ondernemerschap met evenwicht tussen maatschappelijke en commerciële doelen is de eerste stap. Voorwaardelijke financiering van de kinderopvang onder professionele en maatschappelijke voorwaarden binnen een systeem van *directe financiering* voor ouders is een logische vervolgstap. Dit vraagt om een wettelijk normatief uurtarief dat recht doet aan de reële kosten die gemaakt moeten worden om aan de kwaliteitseisen en maatschappelijke opdracht te kunnen voldoen. De prijs die aan ouders in rekening wordt gebracht door kinderopvangorganisaties zou daar niet ver van mogen afwijken om oneigenlijke selectie van klantengroepen te voorkomen (als er een breder pakket van diensten wordt aangeboden zal er uiteraard voor de extra diensten betaald moeten worden). Het tarief zou gedifferentieerd kunnen worden naar gebied als de kosten van huisvesting sterk variëren tussen gebieden. Ook zou het tarief gedifferentieerd kunnen worden naar ondersteuningsbehoeften van kinderen en ouders.

Investeerders en Private Equity-fondsen zouden niet per definitie moeten worden uitgesloten van de kinderopvang als sociale markt, maar zouden zich wel moeten verbinden aan het waardenkader en de maatschappelijke doelen van de sector. Investerings kunnen nodig zijn om de sector uit te bouwen, te ordenen en te professionaliseren, onder andere door schaalvergroting in een sector die nog altijd een groot aantal kleine organisaties kent. Op investeringen die bijdragen aan vergroting van de maatschappelijke opbrengst van de kinderopvang, moet een *redelijk rendement* kunnen worden behaald, afgemeten aan de risico's die investeerders lopen en de maatschappelijke meerwaarde die met de investeringen wordt gecreëerd. Buiten dit redelijke rendement zou er een beperking moeten gelden van rentebetalingen en winst- en dividenduitkeringen om te voorkomen dat er publieke middelen wegvloeien uit de sector. Wat een redelijk rendement is, moet nader worden bepaald.

9.3 Directe en voorwaardelijke financiering

Vergroten van de toegankelijkheid van de kinderopvang voor alle kinderen is een belangrijk, door velen gedeeld uitgangspunt. Het lijkt onvermijdelijk dat er om die reden een andere financieringssysteem zal moeten komen, in elk geval voor het deel opvang waarvoor een basistoegangsrecht zou gaan gelden. De koppeling van de kinderopvangtoeslag aan het werken of studeren van de ouders, de administratieve complexiteit ervan, het risico van nabetaling en het feit dat opvangkosten soms ten dele moeten worden voorgefinancierd, zijn strijdig met het uitgangspunt van toegankelijkheid. Transparantie van de netto-kosten voor ouders en betaalbaarheid zijn in dit opzicht belangrijk principes. In overeenstemming met het idee van een *sociale markt* waar vraagsturing een leidend principe blijft, ligt een systeem van directe, volledige of ten dele inkomensafhankelijke subsidie aan ouders voor het gebruik van kinderopvang voor de hand.¹⁵¹ Het gaat dan om een kindgebonden recht op kinderopvang als een soort tegoedbon (*voucher*). De waarde van de 'bon' wordt bepaald door de reële kosten van kinderopvang, het aantal uren waarvoor het basistoegangsrecht geldt en de wenselijk gemaakte bijdrage van ouders in de kosten. De waarde van de bon kan afhankelijk gemaakt worden van het gezinsinkomen, met een groter aandeel eigen bijdrage in de opvangkosten voor de hogere inkomensgroepen en een kleiner aandeel voor de laagste inkomensgroepen.¹⁵²

Dit kindgebonden recht op subsidie is niet verhandelbaar en zou alleen gebruikt mogen worden voor kinderopvang bij erkende kinderopvangaanbieders die voldoen aan de kwaliteitstandaarden en maatschappelijke doelen van de kinderopvang. De legitimatie hiervoor is dat de publieke investering die met het algemene recht op kinderopvang is gemoeid, gemotiveerd wordt door de pedagogisch-educatieve ontwikkelingsfunctie van kinderopvang in de context van het maatschappelijke belang van kansengelijkheid en inclusie. Deze functie vraagt om opvang van hoge kwaliteit en een hoge professionele standaard van de aanbieders. Een dergelijk systeem blijft recht doen aan de keuzevrijheid van ouders waardoor de dynamiek van vraagsturing en marktcompetitie blijft bestaan, terwijl er garanties zijn ingebouwd dat de besteding van publieke middelen doelmatig is in het licht van de kwaliteitseisen en maatschappelijke opdracht. Het zou aan de kinderopvangorganisaties kunnen zijn om de administratieve rompslomp op zich te nemen en de 'ingeleverde bon' bij de overheid te verzilveren. Aan ouders wordt de (eventuele) eigen bijdrage als netto-kosten in rekening gebracht.

¹⁵¹ Zie ook Kok e.a. (2020); SER (2016).

¹⁵² Gebaseerd op een voorstel dat Brennan & Adamson (2014) hebben gedaan aan de nationale overheid in Australië.

De financiering van voorschoolse educatie voor kinderen uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid en de subsidie voor kinderen met aanvullende zorgbehoeften in het kader van de jeugdzorg kunnen geheel of gedeeltelijk aan de kindgebonden subsidie worden toegevoegd ter dekking van de reële meerkosten die met adequate opvang en educatie van deze kinderen gepaard gaan. De overheid specificiert de voorwaarden waaraan voldaan moet worden en over de besteding van de extra middelen wordt verantwoording afgelegd, zoals ook nu al gebeurt in het kader van gemeentelijke afspraken over voorschoolse educatie. Denkbaar is ook dat aanvullende subsidie vanuit het onderwijsachterstandenbeleid gedeeltelijk of geheel juist direct aan aanbieders in geselecteerde achterstandswijken of regio's ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van de extra activiteiten die voor effectieve bestrijding van achterstanden in samenwerking met lokale netwerkpartners nodig zijn.¹⁵³

Voor gebruik van kinderopvang boven op het basisrecht zou een aanvullende werk- of studiegebonden subsidieregeling kunnen gelden waarbij aan een toeslagensysteem of aan verruimde mogelijkheden voor fiscale aftrek van de opvangkosten gedacht kan worden. Bij combinatie van een gedeeltelijk gratis toegangsrecht van bijvoorbeeld twee dagen en aanvullende opvang voor een of meer dagen voor eigen rekening (met een gedeeltelijke vergoeding via een toeslag of fiscale maatregel), moet rekening gehouden worden met mogelijke effecten op de arbeidsmarktdeelname van ouders. De kosten van de aanvullende opvang kunnen als hoog worden ervaren vergeleken met de gratis opvangdagen en niet motiveren om de arbeidsmarktdeelname te vergroten. Het zou pleiten voor een inkomensafhankelijke financiering van het toegangsrecht. De financiële ruimte die daarmee ontstaat kan benut worden voor een ruimere vergoeding van de kosten van de aanvullende opvang. Het verschil in netto-kosten tussen opvangdagen vanuit het basistoegangsrecht en de slechts ten dele vergoede aanvullende opvangdagen wordt daarmee kleiner.

9.4 Gelijwaardige kwaliteit en sociale cohesie

Differentiatie van het aanbod naar de behoeften, mogelijkheden en voorkeuren van kinderen en ouders, met de mogelijkheid van maatwerk, draagt bij aan de toegankelijkheid van de kinderopvang en bevordert binnen het stelsel als geheel compenserende afstemming op bijzondere behoeften. De veelvormigheid van de kinderopvang die hieruit resulteert vraagt om kwaliteitsregulering vanuit het billijkheidsbeginsel (*equity*) zoals voorgesteld in het inleidende hoofdstuk van deze verkenning: gelijke uitkomsten bij gelijk potentieel. Gelijwaardige kwaliteit betekent in dit verband dat bij gelijk potentieel dezelfde kinduitkomsten worden gerealiseerd (*equal outcomes*) met betrekking tot het huidige en toekomstige welbevinden, zoals beschreven in het inleidende hoofdstuk van deze verkenning.

Vergroten van de toegankelijkheid van de kinderopvang houdt ook in dat culturele en levensbeschouwelijke belemmeringen zo goed mogelijk moeten worden weggenomen. Die belemmeringen kunnen tweërlei zijn. De opvattingen van ouders over hoe het beste vorm gegeven kan worden aan de vroege opvoeding kunnen niet stroken met arbeidsmarktparticipatie van moeders en het gebruik van hele-dag kinderopvang. Halve dagopvang met een pedagogisch-educatief doel zou in dit geval beter kunnen passen. Veelvormigheid van de kinderopvang blijft daarmee een belangrijk voor de toegankelijkheid. Ouders kunnen ook specifieke voorkeuren voor de culturele en levensbeschouwelijke socialisatie van hun kinderen hebben en die onvoldoende terugvinden in de dagelijkse praktijk van de kinderopvang. Versterking van

¹⁵³ Zie bijv. Kok e.a. (2020).

een culturele, religieuze en levensbeschouwelijke inclusieve pedagogiek in de kinderopvang is één oplossing, het aanbieden van kinderopvang op cultureel-religieuze of levensbeschouwelijke grondslag een andere. In het onderwijs is de vrijheid om scholen te stichten op levensbeschouwelijke grondslag grondwettelijk gegarandeerd, maar gelden er algemene kerndoelen en is er een gedeeld kerncurriculum van kennis, vaardigheden, waarden en normen. Ook in de kinderopvang bestaan er al centra op bijvoorbeeld antroposofische, protestants-christelijke en islamitische grondslag, maar ontbreekt een vergelijkbaar kerncurriculum.

Bij een gevarieerd aanbod dat recht doet aan verschillende voorkeuren voor het type opvang en aan de levensbeschouwelijke socialisatiedoelen van ouders, is het niet alleen belangrijk gelijkwaardige kwaliteit van het aanbod te garanderen. De samenleving heeft er ook belang bij te bewaken dat er een gedeelde kern van waarden, normen en kennis van de wereld wordt voorgeleefd en overgedragen. Er zou daarom een pedagogisch kerncurriculum nodig kunnen zijn waarin, gespecificeerd naar leeftijdsfase, doelen en indicatoren worden gespecificeerd van emotionele veiligheid en welbevinden, te verwerven persoonlijke en sociale competenties en over te dragen waarden en normen. De uitgangspunten van dit curriculum wijken niet af van de huidige basisdoelen van de Wet Kinderopvang, maar zouden specifiek, concreter en op een meer verifieerbare manier geformuleerd kunnen worden om het dagelijks handelen houvast te geven, verantwoording transparanter te maken en valide metingen mogelijk te maken ten behoeve van kwaliteitszorg en kwaliteitsbewaking, zonder de ruimte voor een eigen professionele invulling sterk te beperken.

Het kader kan voortbouwen op eerder werk in de kinderopvangsector, maar zou minder vrijblijvend moeten zijn. Het zou verbonden kunnen worden met een waardenkader voor de kinderopvang en onderdeel kunnen zijn van de wettelijke kwaliteitsrichtlijnen. In verschillende landen hebben nationale curricula of curriculumrichtlijnen voor de kinderopvang een wettelijke status. Het kader wordt bij voorkeur afgestemd met de kerndoelen van het onderwijs om doorgaande leer- en ontwikkelingslijnen te ondersteunen, de complementariteit te verhelderen en de synergie van onderwijs en opvang te versterken. Het kader weerspiegelt de professionele, door wetenschappelijk onderzoek en praktijkervaring ondersteunde consensus over goede praktijken, en is in overeenstemming met de maatschappelijke waarden en doelstellingen van de kinderopvang.

Literatuur

- Akgündüz, Y., & Plantenga, J. (2014). Childcare in the Netherlands: Lessons in privatization. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 379-385.
- Akgündüz, Y. E., Jongen. E. L. W., Leseman, P. P. M., & Plantenga, J. (2015). Quasi-experimental evidence on the relation between child care subsidies and child care quality. CPB Discussion Paper 310. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Algemene Rekenkamer (2020, 13 februari). *Overzicht 15 jaar bevindingen werking toeslagensysteem*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2020/02/13/overzicht-15-jaar-bevindingen-werking-toeslagensysteem>
- Autor, D. H. (2014). Skills, education, and the rise of earnings inequality among the "other 99 percent". *Science* 344 (6186), 843-851.
- Ball, S. J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the 'competition state'. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83-99.
- Ball, S. J. (2010). Global education, heterarchies, and hybrid organizations. In K.-H. Mok (Ed.), *The Search for New Governance of Higher Education in Asia* (pp.13-28). New York: Palgrave MacMillan.
- Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang, Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, Kindcentra 2020, PO-Raad, Sociaal Werk Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020). *Pleitnotitie 16 uur toegangsrecht voor kinderen van 0 tot 4 jaar*.
- Ben-Arieh, A. (2010). Developing indicators for child well-being in a changing context. In C. MacAuley & W. Rose (Eds.), *Child well-being. Understanding children's lives* (pp. 129-142). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Bennett, J., & Tayler, C. P. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. Parijs: OECD.
- Bisschop, P., & Imandt, M. (2015). *De (on) mogelijkheden voor nieuwe scholen in Nederland: een verkenning naar de effecten van 'richtingvrije planning'*. Amsterdam: SEO.
- Blanden, J., Del Bono, E., McNally, S., & Rabe, B. (2016). Universal preschool education: the case of public funding with private provision. *The Economic Journal*, 126, 682-723.
- Bleses, D., Højen, A., Justice, L. M., Dale, P. S., Dybdal, L., Piasta, S. B., ... & Haghish, E. F. (2018). The effectiveness of a large-scale language and preliteracy intervention: The SPELL randomized controlled trial in Denmark. *Child Development*, 89(4), e342-e363.
- Blokker, H. (2020, 1 september). *Sociaal ondernemen: werken met een missie*. Geraadpleegd van: <https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/innovatie/duurzaamondernemen/sociaal-ondernemen-werken-met-een-missie/>
- Boterman, W. R. (2013). Dealing with diversity: middle-class family households and the issue of 'Black' and 'White' schools in Amsterdam. *Urban Studies*, 50(6), 1130-1147.
- Brennan, D. (2016). The business of care: Australia's experiment with the marketization of childcare. In C. Miller & L. Orchard (Eds.), *Australian Public Policy progressive Ideas in the Neoliberal Ascendancy* (pp. 151-167). Bristol: Policy Press.
- Brennan, D., & Adamson, E. (2014). *Financing the future: An equitable and sustainable approach to early childhood education and care. SPRC Report 01/14*. Sydney: Social Policy Research Centre, University of New South Wales

- Broekhuizen, M. L., Wolf, K., Francot, R., Moser, T., Pastori, G., Nurse, L., Melhuish, E., & Leseman, P. P. M. (2019). *Resources, experiences, and support needs of families in disadvantaged communities. ISOTIS-report D2.5*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- 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*, 74(4), 445-456.
- Cadima, J., Nata, G., Evangelou, M., & Anders, Y. (2017). *Inventory and analysis of promising parent- and family-focused support programs. ISOTIS-report D3.2*. Porto, Portugal: University of Porto.
- CDA (2020). *Zorg voor elkaar. Concept-verkiezingsprogramma 2021 – 2025*. Geraadpleegd van: https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/user_upload/CDAverkiezingsprogramma2021.pdf
- Claassen, A., Knipping, C., Koopmans, A., & Vierke, H. (2008). *Variatie in brede scholen en hun effecten*. Nijmegen: ITS.
- Compas (2017). *Stadsfoto Kindcentra 0-13 's-Hertogenbosch, resultaten 2017*. 's Hertogenbosch: CompasNul13.
- Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., & Schönberg, U. (2018). Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Political Economy*, 126(6), 2356-2409.
- D66 (2020). *Verkiezingsprogramma 2021-2025*. Geraadpleegd van: https://d66.nl/wp-content/uploads/2020/12/D66_VKP2021_Een_nieuwbegint_2021_DEF.pdf
- Datta Gupta, N. D., & Simonsen, M. (2010). Non-cognitive outcomes and universal high quality child care. *Journal of Public Economics*, 94, 30-43.
- De Beer, J. (2020). De demografische toekomst van Nederland: wat weten we, en wat is nog onzeker? *Demos*, 36, 1-4
- De Moor, T. (2008). The silent revolution: A new perspective on the emergence of commons, guilds, and other forms of corporate collective action in Western Europe. *International review of social history*, 53(S16), 179-212.
- De Ruijter, E., Van der Lippe, T., & Raub, W. (2003). Trust problems in household outsourcing. *Rationality and Society*, 15(4), 473-507.
- De Winter, M. (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding: Van achter de voordeur naar democratie en verbinding*. Utrecht: SWP.
- Doolaard, S., & Leseman, P. (2008). *Versterking van het fundament*. Groningen: GION Rijksuniversiteit Groningen.
- Ebrahim, A., Battilana, J., & Mair, J. (2014). The governance of social enterprises: Mission drift and accountability challenges in hybrid organizations. *Research in Organizational Behavior*, 34, 81–100.
- Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic management in public services organizations: Concepts, schools and contemporary issues*. Londen/New York: Routledge.
- Francot, R.J.R.M., Broekhuizen, M.L., & Leseman, P.P.M. (2019). The Utrecht Virtual Learning Environment Project: Improving educational partnerships in multicultural preschools. *Orbis Scholae*, 13(3), 59-83.
- Fukkink, R. (red.) (2017). *Pedagogisch curriculum voor het jonge kind in de kinderopvang*. Utrecht: BKK.
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2016). *De toekomst begint vandaag! Verder bouwen aan de kindcentra 0-13 's-Hertogenbosch*. 's Hertogenbosch: Gemeente 's Hertogenbosch.

- Gemeente 's-Hertogenbosch (2017). *De Bossche educatieve agenda 2017-2021. Notitie in opdracht van DOVO, SSPOH, Kinderopvang en gemeente.* 's Hertogenbosch: OOG Onderwijs en Jeugd.
- Gemeente Leeuwarden (2018). *Regeling subsidie Kansen voor kinderen.* Leeuwarden: Gemeente Leeuwarden.
- GGD GHOR (2014). *Veldinstrument observatie pedagogische praktijk* (herzien 2019). Utrecht: GGD GHOR.
- GroenLinks (2020). *Concept verkiezingsprogramma GroenLinks 2021.* Geraadpleegd van: <https://groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/202010/Concept%20Verkiezingsprogramma%20GoenLinks.pdf>
- Grohs, S., Schneiders, K., & Heinze, R. G. (2015). Social entrepreneurship versus intrapreneurship in the German social welfare state: A study of old-age care and youth welfare services. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 44(1), 163-180.
- Heckman, J. J. (2020). *Promoting skills.* The Archbridge Institute. <https://www.archbridgeinstitute.org/author/james/>
- Hofs, Y. (2020, 30 april). Advies luidt einde van kinderopvangtoeslag in. *Volkskrant*. Geraadpleegd van: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/advies-luidt-einde-van-kinderopvangtoeslag-in~b477a225/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>
- Houtekamer, C. (2020, 15 juli). Private equity koopt de crèche, de zorgkinderen moeten weg. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/07/15/private-equity-koopt-de-creche-de-zorgkinderen-moeten-weg-a4006028>
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *De staat van het onderwijs 2016-2017.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *De staat van het onderwijs 2018.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jepma, IJ. (2018). *380 mini-peuterstelsels in Nederland, (on)gunstig voor doelgroeppeuters?* Utrecht: Sardes.
- Kaga, Y., Bennett, J., & Moss, P. (2010). *Caring and learning together. A cross national study of integration of early childhood education and care within education.* Parijs: UNESCO.
- Kalshoven, F., Kossen, J., & Zonderland, S. (2020). *Nederland kan beter werken. De uitdagingen op en rond de Nederlandse arbeidsmarkt.* Platform Toekomst van de Arbeid.
- Kenis, P., & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken: de organisatievorm van de toekomst.* Antwerpen: Pelckmans Pro.
- Kibbler, E., Salmivaara, V., Stenholm, P., & Terjesen, S. (2018). The evaluative legitimacy of social entrepreneurship in capitalist welfare systems. *Journal of World Business*, 53(6), 944-957.
- Klankbordgroep IKC, & Studulski, F. (2010). *Praktijkkader – 's Hertogenbosch. In: Op weg naar het integraal kindcentrum, een verkenning.* Amsterdam: SWP
- Kok, L., Plantenga, J., Schwartz, T., & Ter Weel, B. (2020). *Naar een stabiel stelsel van kinderopvang. SEO-rapport nr. 2020-13.* Amsterdam: SEO.
- Kooiman, J. (2019, 16 december). Nader onderzoek naar overname kinderopvang Estro. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/17/private-equity-onderzoek-naar-mogelijk-wanbeleid-bij-verkoop-kinderopvangbedrijf-estro-a3984058>
- Lawrence, A. T., & Weber, J. (2014). *Business and society: Stakeholders, ethics, public policy.* Tata McGraw-Hill Education.

- Lemmens, J. (2019). *Position paper van Kidsfoundation/Small Steps: Kwaliteit kinderopvang staat altijd centraal, ongeacht eigenaarschap*. Vianen: Kidsfoundation/Small Steps.
- Leseman, P. (2019). *Ongelijke kansen in het onderwijs: een literatuuroverzicht*. Utrecht/Den Haag: Universiteit Utrecht / Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.
- Leseman, P. P. M., & Slot, P. L. (2020). Universal versus targeted approaches to prevent early education gaps: The Netherlands as case in point. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 23(3), 485-507.
- Leseman, P.P.M. (2018, 22 november). Samenwerking kinderopvang en onderwijs [position paper voor de Tweede Kamer]. Geraadpleegd van: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z21655&did=2018D5553>
- Ligterink, J. (2019) Private equity in de kinderopvang [position paper]. Geraadpleegd van: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z09308&did=2019D1906>
- Lloyd, E. (2020). Towards a public ECEC system. In C. Cameron & P. Moss (Eds.), *Transforming early childhood in England* (pp. 83-99). Londen: UCL Press.
- Lloyd, E., & Penn, H. (2012). *Childcare markets, can they deliver an equitable service?* Bristol: Policy Press.
- Mazzucato, M. (2015). *De ondernemende staat: waarom de markt niet zonder overheid kan*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Mazzucato, M. (2016). From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2), 140-156.
- Mierendorff, J., Ernst, T., & Mader, M. (2018). Embedded Internationalisation and Privilege in German Early Years Provision. In C. Maxwell et al. (Ed.), *Elite Education and Internationalisation* (pp. 121–137).
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020). *Voortgangsrapportage Leven Lang Ontwikkelen*.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International Editions.
- Mintzberg, H. (2015). *Rebalancing society: Radical renewal beyond left, right, and center*. Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- Mocan, N. (2007). Consumers detect lemons? An empirical analysis of information asymmetry in the market for childcare. *Journal of Population Economics*, 20, 743-780.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review* 74(4): 465–77
- Moser, T., Leseman, P., Melhuish, E. C., Broekhuizen, E., & Slot, P. (2017). *European framework of quality and wellbeing indicators*. CARE-project D6.3. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Moser, T., Melhuish, E. C., Petrogiannis, K., Pastori, G., Slot, P., & Leseman, P. (2014). *Initial framework for evaluating and monitoring ECEC quality and wellbeing*. CARE-project D6.1. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Naumann, I. (2011). Towards the marketization of early childhood education and care? Recent developments in Sweden and the United Kingdom. *Nordic Journal of Social Research*, 37–53.
- NIDI & CBS (2020). *Bevolking 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs. Deelrapport Verkenning Bevolking 2050*. Den Haag: NIDI, CBS.
- Nijboer, H. (2018, 31 oktober). De top van het bedrijfsleven moet niet klagen, maar iets doen aan zijn houding. *Trouw*. Geraadpleegd van: <https://www.trouw.nl/nieuws/de-top-van-het-bedrijfsleven-moet-niet-klagen-maar-iets-doen-aan-zijn-houding~be42b836/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

- Noailly, J., & Visser, S. (2009). The impact of market forces on child care provision: Insights from the 2005 Child Care Act in the Netherlands. *Journal of Social Policy*, 38(03), 477-498.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2, 187-206.
- Onderwijsraad (2017). *De leerling centraal? Een verkenning naar het centraal stellen van de leerling vanuit het perspectief van het publieke belang van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2019). *Samen ten dienste van de school. Educatieve dienstverlening ten behoeve van duurzame kwaliteit en innovatie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ouders & Onderwijs (2020). *School & Kinderopvang. Hoe staan ouders (inhoudelijk) tegenover kinderopvang en onderwijs?*
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2006). *Starting Strong II*. Paris: OECD.
- Pavolini, E., & Van Lancker, W. (2018). The Matthew effect in child care use: A matter of policies or preferences? *Journal of European Public Policy*, 25(6), 878-893.
- Peleman, B. (2019). *Early learning opportunities for children at risk of social exclusion. Inside the black box of preschool education*. Gent: Universiteit Gent (master's thesis).
- Poolman, B. G., Doornenbal, J. M., Leseman, P. P. M., & Minnaert, A. E. M. G. (2018). Opvattingen en verwachtingen van moeders op het Groninger platteland. *Pedagogische Studiën*, 95(2), 57-85.
- Posterijen, W., & Van den Brakel, M. (2018). *Emancipatiemonitor*. Den Haag: SCP en CBS.
- Posthumus, H., Joosten, M., & Rouw, B. (2019). *Bijstelling onderwijsachterstandenindicator: Een verkenning naar de noodzaak van een intelligentiemeting*. Den Haag: CBS.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Putters, K. (2018). *Een lokaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- PvdA (2020). *Concept-verkiezingsprogramma PvdA 2021-2025*. Geraadpleegd van: <https://indd.adobe.com/view/87585d61-b714-4b4b-99ab-46fcdbd2158b>
- Quinn, J. B., Mintzberg, H., & James, R. M. (1988). *The strategy process, concepts, contexts and cases*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall International Editions.
- Reardon, S. F. (2011). The widening academic achievement gap between the rich and the poor: New evidence and possible explanations. *Whither Opportunity*, 1(1), 91-116.
- Regeerakkoord (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Den Haag.
- Robinson, R. (2016). Hybridity: A theory of agency in early childhood governance. *Social Sciences*, 5(1), 9, 1-13.
- Roeters, A., & Bucx, F. (2018). *Kijk op kinderopvang*. Den Haag: SCP.
- Romijn, B. R., Slot, P. L., & Leseman, P. P. M. (2021). *Organization hybridity in the Dutch early childhood education and care system: Organization logic in relation to quality and inclusion*. Utrecht: Universiteit Utrecht. (manuscript ingestuurd ter publicatie)
- Schaeffer, S. (2019, 14 mei). Curator faillissement Estro wil onderzoek naar beleid voorganger. *Kinderopvang Totaal*. Geraadpleegd van: <https://www.kinderopvangtotaal.nl/curator-faillissement-estro-wil-onderzoek-naar-beleid-voorganger/>
- Schreuder, L., Boogaard, M., Fukkink, R., & Hoex, J. (2011). *Pedagogisch kader kindercentra 4-13*. Amsterdam: Reed Business.

- Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Andreani, M., & Ruffini, R. (2016). Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 8-27.
- Singer, E., & Kleerekoper, L. (2009). *Pedagogisch kader kindercentra 0-4*. Deventer: Bohn Stafleu van Loghum.
- Skelcher, C., & Smith, S. R. (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration*, 93, 433-448.
- Skopek, J., & Passaretta, G. (2018). The evolution of socioeconomic and ethnic inequalities in cognitive achievement from preschool to secondary schooling in the UK. In G. Passaretta & J. Skopek (Eds.), *Roots and development of early achievement gaps: a longitudinal assessment in selected European countries* (ISOTIS Report D1.3., pp. 08–157). Dublin: Trinity College Dublin
- Slot, P. L., & Leseman, P. (2020). *De kwaliteit van Integrale Kindcentra. Een eerste verkenning van onderscheidende factoren*. Utrecht: Universiteit Utrecht / Pact voor Kindcentra.
- Slot, P. L., Jepma, IJ., Muller, P., Romijn, B., Bekkering, C., & Leseman, P. (2019). *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Gecombineerde metingen 2017-2019. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang*. Utrecht: Universiteit Utrecht / Sardes.
- Slot, P. L., Lerkkanen, M.-J., & Leseman, P. P. M. (2015). *The relations between structural quality and process quality in European early childhood education and care provisions: Secondary analyses of large scale studies in five countries*. CARE-report D2.2. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Slot, P. L., Leseman, P. P. M., Verhagen, J., & Mulder, H. (2015). Associations between structural quality aspects and process quality in Dutch early childhood education and care settings. *Early Childhood Research Quarterly*, 33, 64-76.
- Slot, P. L., Muller, P., Bekkering, C., Jepma, IJ., Romijn, B., & Leseman, P.P.M. (2020). *Verschillen in kwaliteit naar regio, stedelijkheidsgraad, uurprijs en de opvang van doelgroepkinderen. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang*. Utrecht: Universiteit Utrecht / Sardes.
- Slot, P. L. (2018). *Literature review. Early childhood education and care quality: Relations between structural characteristics at different levels and process quality*. Parijs: OECD.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: SCP.
- Sociaal-Economische Raad (2016). *Gelijk goed van start*. Den Haag: SER. Geraadpleegd van: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/gelijk-goed-van-start>
- Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Den Haag: SER.
- Social Enterprise NL (2019). *De Social Enterprise Monitor 2019. Het onderzoek naar de ontwikkelingen van sociale ondernemingen in Nederland*.
- SP (2020). *Stel een daad. Conceptprogramma van de SP voor de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021*. Geraadpleegd van : https://www.sp.nl/sites/default/files/1e_conceptverkprogr_2020.pdf
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Studulski, F. (2019). *De gemeente 's-Hertogenbosch: aanjager van de doorgaande lijn van peuter naar kleuter*. Sardes Special 24. Utrecht: Sardes

- Studulski, F., & Kruijter, J. (2017). Portret Hanny Voskuylen. *Handboek kindcentra*. Utrecht: Sardes.
- Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang (2017). *Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/27/advies-taskforce-samenwerking-onderwijs-en-kinderopvang>
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure and process*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- United Nations (1989). *United Nations convention on the rights of the child (UNCRC)*.
- Ünver, Ö., Bircan, T., & Nicaise, I. (2016). *Inclusiveness of early childhood education and care: Seven case studies across Europe. CARE-report D5.2.1*. Leuven: KU Leuven.
- Urban, M., Vandenbroeck, M., Peeters, J., Lazzari, A., & Van Laere, K. (2011). *Competence requirements in early childhood education and care (CoRe)*. Brussel: European Commission DG Education and Culture.
- Van der Put, A. C., Chkalova, K., & van Gaalen, R. (2019). *Jonge moeders dragen steeds meer bij aan gezinsinkomen: Cohortanalyse van de inkomensverhouding bij paren voor en na geboorte van het eerste kind*. Statistische Trends.
- Van der Weij, E. (2020). 'Old wine new bottles'. *Een kwalitatieve studie naar innovatie in het Nederlandse primair onderwijs*. Utrecht: Universiteit Utrecht (master's thesis).
- Van der Werf, W. M., Slot, P. L., Kenis, P. N., & Leseman, P. P. M. (2020). Hybrid organizations in the Dutch privatized and harmonized ECEC system: relations with quality of education and care. *Early Childhood Research Quarterly*, 53C, 136-150.
- Van der Werf, W. M., Slot, P. L., Kenis, P. N., & Leseman, P. P. M. (2021). Inclusive practice and quality of education and care in the hybrid Dutch early childhood education and care system. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 15(1), 1-29.
- Van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222.
- Van Keulen, A., & Singer, E. (2012). *Samen verschillend: pedagogisch kader diversiteit in kindcentra 0-13*. Amsterdam: Reed Business.
- Van Lancker, W. (2018). Reducing inequality in childcare service use: What (if any) is the role of social spending? *Social Policy & Administration*, 52(1), 271-292.
- Van Lancker, W., & Ghysels, J. (2012). Who benefits? The social distribution of subsidized child care in Sweden and Flanders. *Acta Sociologica*, 55(2), 125-142.
- Van Rozendaal, G., & Vaes, M. (red.) (2015). *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*. Den Haag: Kindcentra2020/Kinderopvangfonds.
- Vandell, D. L., Belsky, J., Burchinal, M., Steinberg, L., Vandergrift, N., & NICHD Early Child Care Research Network (2010). Do effects of early child care extend to age 15 years? Results from the NICHD study of early child care and youth development. *Child Development*, 81(3), 737-756.
- Veen, A., Ledoux, G., Emmelot, Y. E., Gevers Deynoot-Schaub, M. J. J. M. (2019). *Integrale kindcentra over wat hen kenmerkt*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Veen, A., Van der Veen, I., Van Schaik, S., & Leseman, P. (2017). *Kwaliteit in de kleutergroepen en de relatie met ontwikkeling van kinderen. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek. Rapport 973*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag: WRR.

- Winter, J. W., De Jongh, J. M., Hijink, J. B. S., Timmerman, L., & Solinge, G. V. (2020). *Naar een zorgplicht voor bestuurders en commissarissen tot verantwoordelijke deelname aan het maatschappelijk verkeer*.
- Zachrisson, H. D., & Ribeiro, L. (2018). Socioeconomic and migration-related inequality in early language development in Norway. In G. Passaretta & J. Skopek (Eds.), *Roots and development of early achievement gaps: A longitudinal assessment in selected European countries. ISOTIS-report D1.3* (pp. 88–107). Dublin: Trinity College Dublin.

Bijlage 1: Vergelijking kwaliteit kinderopvang in verschillende landen

In de onderstaande tabellen zijn (globale) vergelijkingen gemaakt van de kwaliteit van de kinderopvang tussen diverse landen waarvan informatie beschikbaar is. We pretenderen hierbij geen volledig beeld te schetsen, maar slechts een indicatief beeld van hoe de kwaliteit van de kinderopvang verdeeld is. De landenvergelijking wordt in meerdere opzichten bemoeilijkt. Zo hebben de gerapporteerde studies betrekking op uiteenlopende jaren. Ook zijn de steekproeven uit de diverse landen zijn van wisselende omvang en kwaliteit. De steekproeven in Nederland zijn overigens van goede kwaliteit en landelijk representatief.

Voor de vergelijking is gekeken naar onderzoeken die gangbare internationale instrumenten gebruiken voor het meten van (aspecten van) de kwaliteit van de kinderopvang. Dit zijn de observatieschalen van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO; in het buitenland CIP genoemd: Caregiver Interaction Profile), de ITERS (Infant/Toddlers Environment Rating Schale), de ECERS (Early Childhood Environment Rating Scale), de CLASS (Classroom Assessment Scoring System) Infant en de CLASS Toddler.

De NCKO-schalen (CIP) meten zes verschillende interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers. Sensitieve responsiviteit, respect voor autonomie en structureren en grenzen stellen vallen onder de emotionele kwaliteit. Tot de educatieve kwaliteit worden gerekend praten en uitleggen, ontwikkelingsstimulering en begeleiding van interacties tussen kinderen. De ITERS en ECERS zijn speciale leeftijdsversies voor respectievelijk baby's/dreumesen en peuters, en meten op globale wijze verschillende aspecten van de kwaliteit van de omgeving, waaronder de inrichting van de ruimte en aanwezige meubilering, de interacties die taal en redeneren bij kinderen aanmoedigen, een breed aanbod van activiteiten en materialen en omvat het een globale schaal voor de kwaliteit van interacties.

Het CLASS-instrumentarium is gericht op het meten van twee brede kwaliteitsdomeinen. Emotionele kwaliteit omvat aspecten als de positieve sfeer in de groep en het ontbreken van negativiteit met een medewerker die sensitief en responsief reageert op kinderen, hen volgt in hun ideeën en initiatieven en aandacht heeft voor het ondersteunen van het vertonen van gewenst gedrag in de groep. Educatieve kwaliteit representeert de mate waarin de pedagogisch medewerker kinderen kan ondersteunen in hun brede cognitieve en taalontwikkeling, de mate waarin zij kinderen kan helpen om zich te ontwikkelen binnen de zone van naaste ontwikkeling door gerichte en specifieke feedback te geven.

We richten ons in de landenvergelijking op (aspecten van) de kwaliteit van de kinderdagopvang (met onderscheid naar 0 tot 2 en 2 tot 4 jaar waar mogelijk). Voor de buitenschoolse opvang is geen landenvergelijkingen mogelijk.

Kwaliteit voor baby's, dreumesen en peuters (0 tot 4 jaar): NCKO-schalen (CIP)

Hieronder wordt inzicht geboden in de kwaliteit van educatieve en emotionele interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers voor kinderen van 0-4 jaar in Noorwegen en Nederland. Noorwegen scoort op de emotionele interactievaardigheden een fractie hoger dan Nederland. Op de meer educatieve interactievaardigheden wordt in Nederland aanzienlijk hoger gescoord. Van de meer educatieve interactievaardigheden kan worden gezegd dat ze complexer en moeilijker te verwerven zijn. Als pedagogisch medewerkers na hun initiële beroepsopleiding werkzaam zijn in de beroepspraktijk is verdere training en coaching nodig om de educatieve vaardigheden te verbreden, verdiepen en verfijnen. Hierbij moet vermeld worden dat de Noorse studie vrij klein is en geen representatief beeld schetst van het gehele land, in tegenstelling tot de meerjarige Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang in Nederland.

Land	Studie	Aantal pm'ers	Type steekproef	Domein	Gemiddelde
Noorwegen	Baustad & Bjørnstad (2020)	19 pm'ers van 2 kinderdagverblijven (kinderen 1-5 jaar)	Selecte groep binnen longitudinale studie Better Provisions for Norway's children in ECEC (Be-Pro) waaraan 93 kinderdagverblijven (11 groepen) meedoen	Educatieve kwaliteit	2.3
				Emotionele kwaliteit	5.7
Nederland	Slot e.a. (2019)	161 pm'ers (kinderen zijn 0-4 jaar)	Gestratificeerd random	Educatieve kwaliteit	3.5
				Emotionele kwaliteit	5.4

Educatieve kwaliteit bestaat uit 1) praten en uitleggen, 2) ontwikkelingsstimulering en 3) begeleiding van interacties tussen kinderen. Emotionele kwaliteit bestaat uit 1) sensitieve responsiviteit, 2) respect voor autonomie en 3) structureren en grenzen stellen.

Scores: 1 = heel laag t/m 7 = erg hoog

Kwaliteit van opvang voor kinderen (0 tot 4 jaar) volgens de ITERS/ECERS

Onderstaande tabel rapporteert de scores op de omgevingskwaliteit van diverse landen. In vergelijking met andere landen en continenten is de kwaliteit van de omgeving voor kinderen in de Nederlandse dagopvang goed te noemen. Alleen Engeland rapporteert hogere scores op de kwaliteit van de omgeving. In Australië/Nieuw-Zeeland is de omgevingskwaliteit eveneens hoog te noemen.

Land	Studie	Aantal groepen	Type steekproef	Domein	Gemiddelde
Duitsland	Anders e.a. (2012)	97	Landelijke steekproef	Omgevingskwaliteit	3.7
Noorwegen	Bjørnstad & Os (2018)	206	Combinatie van gestratificeerd random en zelfselectie (4 van de 11 provincies)	Omgevingskwaliteit	3.9
Spanje	Sandstrom (2012)	25	Random uit grote stad uit Zuid-Spanje	Omgevingskwaliteit	3.3
Portugal	Abreu-Lima e.a. (2013)	60	Alleen Porto, stedelijk gebied	Omgevingskwaliteit	3.5
Engeland	Melhuish & Gardiner (2017)	402	Landelijke steekproef	Omgevingskwaliteit	5.3
Nederland	Slot e.a. (2019)	93	Gestratificeerd random	Omgevingskwaliteit	5.2
Europa (Nederland, Portugal, Spanje, Zweden, Engeland, Italië, Ierland, Griekenland, Duitsland, Oostenrijk)	Vermeer e.a. (2016)	1.297	Divers	Omgevingskwaliteit	3.8
Noord-Amerika (Canada, VS)	Vermeer e.a. (2016)	5.521	Divers	Omgevingskwaliteit	4.1
Zuid-Amerika (Brazilië, Chili)	Vermeer e.a. (2016)	480	Divers	Omgevingskwaliteit	3.6
Australië/Nieuw-Zeeland	Vermeer e.a. (2016)	230	Divers	Omgevingskwaliteit	5.0
Azië (Bangladesh, China, Jordanië, Singapore, Zuid-Korea)	Vermeer e.a. (2016)	209	Divers	Omgevingskwaliteit	3.3

Omgevingskwaliteit is opgebouwd uit 1) ruimte/meubilering, 2) taal, 3) activiteiten, 4) interactie en 5) programma.

Scores: < 3 = laag; > 3 en < 5 = matig-voldoende; > 5 = hoog; 7 = maximale score.

Kwaliteit van opvang voor baby's-dreumesen (0 tot 2 jaar) volgens de CLASS Infant

De volgende tabel geeft een beeld van de verschillen tussen landen in de educatieve en emotionele kwaliteit voor kinderen van 0 tot 2 jaar.

Land	Studie	Aantal groepen	Type steekproef	Domein	Gemiddelde
België/Vlaanderen	Hulpia e.a. (2016)		Gestratificeerd random	Educatieve kwaliteit	3.2
				Emotionele kwaliteit	5.0
Portugal	Barros e.a. (2016)	90	Stedelijk gebied (Porto)	Educatieve kwaliteit	2.6
				Emotionele kwaliteit	4.4
Nederland	Slot e.a. (2019)	62	Gestratificeerd random	Educatieve kwaliteit	3.5
				Emotionele kwaliteit	5.6
Verenigde Staten	Jamison e.a. (2014)	30	Eén staat	Educatieve kwaliteit	4.0
				Emotionele kwaliteit	5.1

Educatieve kwaliteit is opgebouwd uit 1) faciliteren van ontwikkeling, 2) kwaliteit van feedback en 3) taalstimulering. Emotionele kwaliteit wordt gevormd door 1) positieve sfeer, 2) negatieve sfeer, 3) sensitiviteit, 4) kindperspectief en 5) gedragsregulering.

Scores: < 3 = laag; > 3 en < 5 = matig-voldoende; > 5 = hoog; 7 = maximale score.

Uit de tabel valt af te leiden dat de educatieve kwaliteit van de opvang voor baby's en dreumesen in alle landen, zo ook in Nederland, meer matig dan voldoende is. In de studie van de VS (niet representatief voor het land) wordt de hoogste educatieve kwaliteit gemeten. De emotionele kwaliteit is in Nederland hoog, de hoogste score van alle aangehaalde landen.

Kwaliteit van opvang voor peuters (2 tot 4 jaar) volgens de CLASS Toddler

De navolgende tabel laat zien hoe het in verschillende landen gesteld is met de educatieve en emotionele kwaliteit voor peuters. Te zien is dat ook hier behoorlijke verschillen zijn tussen landen in de educatieve kwaliteit van de opvang voor peuters. De educatieve kwaliteit in de opvang voor peuters houdt in Nederland niet over (kan als 'matig' worden getypeerd), maar dat geldt voor vrijwel alle landen (met uitzondering van een niet-representatieve studie uit de VS). De emotionele kwaliteit is over de gehele linie hoger dan de educatieve kwaliteit.

Land	Studie	Aantal groepen	Type steekproef	Domein	Gemiddelde
België/Vlaanderen	Hulpia e.a. (2016)	233	Gestratificeerd random	Educatieve kwaliteit	2.7
				Emotionele kwaliteit	5.2
Denemarken	Bleses e.a. (2019)	97	Nationaal random	Educatieve kwaliteit	3.0
				Emotionele kwaliteit	5.8
Polen	Wyslowska & Slot (2018)	30	Gelegenheidssteekproef	Educatieve kwaliteit	2.8
				Emotionele kwaliteit	5.8
Nederland	Slot e.a. (2019)	166	Gestratificeerd random	Educatieve kwaliteit	3.4
				Emotionele kwaliteit	5.7
Zwitserland	Perren e.a. (2016)	35	Diverse voorzieningen	Educatieve kwaliteit	3.2
				Emotionele kwaliteit	5.4
Verenigde Staten	Bandel e.a. (2014)	455	Early Head Start (nationaal)	Educatieve kwaliteit	3.5
				Emotionele kwaliteit	5.3
	Castle e.a. (2016)	60	Early Head Start (één staat)	Educatieve kwaliteit	4.0
				Emotionele kwaliteit	5.7
La Paro e.a. (2014)	101	Eén staat	Educatieve kwaliteit	2.8	
			Emotionele kwaliteit	4.8	

Educatieve kwaliteit gaat over 1) faciliteren van ontwikkeling, 2) kwaliteit van feedback en 3) taalstimulering. Emotionele kwaliteit bestaat uit 1) positieve sfeer, 2) negatieve sfeer, 3) sensitiviteit, 4) kindperspectief en 5) gedragsregulering. Scores: < 3 = laag; > 3 en < 5 = matig-voldoende; > 5 = hoog; 7 = maximale score.

Bronnen

- Abreu-Lima, I. M. P., Leal, T. B., Cadima, J., & Gamelas, A. M. (2013). Predicting child outcomes from preschool quality in Portugal. *European Journal of Psychology of Education, 28*, 399-420.
- Anders, Y., Rossbach, H.-G., Weinert, S., Ebert, S., Kuger, S., Lehrl, S., & Von Maurice, J. (2012). Home and preschool learning environments and their relations to the development of early numeracy skills. *Early Childhood Research Quarterly, 27*, 231-244.
- Bandel, E., Aikens, N., Vogel, C. A., Boller, K., & Murphy, L. (2014). *Observed quality and psychometric properties of the CLASS-T in the Early Head Start Family and Child Experiences Survey (OPRE Technical Brief No. 2014-23)*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Planning, Research and Evaluation.

- Barros, S., Cadima, J., Bryant, D. M., Coelho, V., Pinto, A.I., Pessanha, M., & Peixoto, C. (2016). Infant child care in Portugal: Associations with structural characteristics. *Early Childhood Research Quarterly*, 37, 118-130.
- Baustad, A. G., & Bjørnstad, E. (2020): Everyday interactions between staff and children aged 1-5 in Norwegian ECEC. *Early Years*. DOI: 10.1080/09575146.2020.1819207.
- Bjørnstad, E., & Os, E. (2018). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. *European Early Childhood Education Research Journal*, 26, 111-127.
- Bleses, D., Jensen, P., Slot, P. L., & Justice, L. M. (2019). Low-cost teacher-implemented intervention improves toddlers' language and math skills. *Early Childhood Research Quarterly*.
- Castle, S., Williamson, A. C., Young, E., Stubblefield, J., Laurin, D., & Pearce, N. (2016). Teacher-child interactions in early Head Start classrooms: Associations with teacher characteristics. *Early Education and Development*, 27, 259-274.
- Hulpia, H., Vandenbroeck, M., Daems, M., Declercq, B., Janssen, J., Cleynenbreugel, C. van, & Laevers, F. (2016). *MeMoQ Deelrapport 10: Emotionele en educatieve ondersteuning in de nulmeting*. Brussel: Kind en Gezin, Universiteit Gent, KU Leuven.
- Jamison, K. R., Cabell, S. Q., LoCasalel-Crouch, J., Hamre, B. K., & Pianta, R. C. (2014). CLASS-Infant: An observational measure for assessing teacher-infant interactions in center-based child care. *Early Education and Development*, 25, 553-572.
- La Paro, K., Williamson, A., & Hatfield, B. (2014). Accessing quality in toddler classrooms using the CLASS-toddler and the ITERS-R. *Early Education and Development*, 25, 875-893.
- Melhuish, E., & Gardiner, J. (2017). *Study of Early Education and Development (SEED): Study of Quality of Early Years Provision in England*. London: Department for Education.
- Perren, S., Frei, D., & Herrmann, S. (2016). Pädagogische Qualität in frühkindlichen Bildung und Betreuungseinrichtungen in der Schweiz [Pedagogical quality in early childhood education and care institutions in Switzerland]. *Frühe Bildung*, 5, 3-12.
- Sandstrom, H. (2012). The characteristics and quality of pre-school education in Spain. *International Journal of Early Years Education*, 20, 130-158.
- Slot, P.L., Jepma, I.J., Muller, P., Romijn, B.R., Bekkering, C. & Leseman, P.P.M. (2019). *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang - Gecombineerde metingen 2017-2019*. Utrecht: Universiteit Utrecht en Sardes.
- Vermeer, H. J., IJzendoorn, M. H. van, Cárcamo, R. A., & Harrison, L. J. (2016). Quality of child care using the environment rating scales: A meta-analysis of international studies. *International Journal of Early Childhood*, 48, 33-60.
- Wyśłowska, O., & Slot, P.L. (2018). Structural and process quality in Poland and the Netherlands: A cross-national study using cluster analysis. *Manuscript under review*.

Bijlage 2: Governance Code Kinderopvang

De Governance Code Kinderopvang is erop gericht om iedereen in de kinderopvang te ondersteunen bij het werken op basis van vertrouwen. Bestuurders en toezichthouders waarborgen goede kwaliteit en continuïteit tegenover medewerkers, zij zijn zich bewust van de principes van deugdelijk bestuur: degelijk, solide en voldoende aan alle eisen. Goede governance geeft kinderopvangorganisaties (zelf-)vertrouwen, stabiliteit en rust, en inspireert tot dialoog, samenwerking en handelen naar normen en waarden. Dit gaat om het bijdragen aan integer, maatschappelijk verantwoord en efficiënt toezicht en bestuur. Hiermee wordt bijgedragen aan de legitimiteit van de organisaties die de bepalingen in de Code volgen. In het jaarverslag vermelden zij elk jaar hoe zij de bepalingen van de Code hebben toegepast.

De Code is vooral bedoeld om te inspireren en kent geen wettelijk afdwingbare normen. Het gaat om het in praktijk brengen van de waarden die aan de Code ten grondslag liggen. De Code is niet vrijblijvend omdat organisaties hierop kunnen worden aangesproken. Deze waarden omvatten het streven naar legitimiteit door de geldende wetten te respecteren en beslissingen te nemen die te rechtvaardigen zijn. Korte en lange termijn doelstellingen worden bewust kenbaar gemaakt om doelgerichtheid en doelmatigheid te vergroten, waarbij voor een passend organisatiemodel wordt gekozen. Gestreefd wordt naar openheid en integriteit, het vermijden van belangenverstrengeling en als voorbeeld dienen voor integriteit en geloofwaardigheid. Dat betekent ook dat het bestuur open is over procedures en besluitvorming en een ontvankelijke houding aanneemt voor signalen uit de organisatie en zijn context en hierin gewetensvol te handelen.

Bestuur en toezicht hebben een goed begrip van wat er leeft in de samenleving en onder hun doelgroep. Een participatieve instelling is hierbij belangrijk voor het vormen en bijstellen van het eigen beleid in het kader van inclusie en toegankelijkheid en het luisteren naar betrokkenen. Bestuur en toezicht reflecteren op hun handelen en staan open voor verbetering, waarmee het zelfreinigend en lerend vermogen wordt vergroot. Zij evalueren of hun beleid nog past bij de opgaven waar de kinderopvang voor staat. Tenslotte verantwoorden zij zich regelmatig en ruimhartig naar de omgeving met een financiële verantwoording en in de gehele beheersingsstructuur.

Bron

Governance Code Kinderopvang 2019

Bijlage 3: Goodstart Early Learning – maatschappelijk ondernemer in Australië

“Main thing: in a market with commercial parties, you should create incentives for good behavior away from commercial incentives.”

Goodstart Early Learning is opgericht om de failliete boedel van ABC Learning (destijds de grootste commerciële kinderopvangorganisatie ter wereld) over te nemen en de continuïteit van kinderopvang in Australië te garanderen. Het initiatief is genomen door Michael Traill, een handelsbankier met private equity ervaring en een filantropische inslag. Hij bracht individuele investeerders, charitatieve instellingen, de National Bank of Australia, en de regering van de Commonwealth bij elkaar om kapitaal te verzamelen voor de overname van de boedel. Goodstart is een non-profit social entrepreneur – nog steeds een echte entrepreneur, met bedrijfsmatige opzet en cultuur, een relatief grote schaal (ruim 700 centra over heel Australië), maar zonder winstdoel en met een uitdrukkelijke maatschappelijke doelstelling. De financiering kent vier lagen: geld van liefdadigheidsorganisaties, een lening van de National Bank of Australia, een lening van de Commonwealth en zogenaamde *social capital notes* – een soort aandelen maar met bepaalde restricties. Voor de leningen en de social capital notes worden normale rente en dividend tarieven gehanteerd, ook in het besef dat Goodstart nog steeds risicodragend is. Na aftrek van de aflossingen en rente, wordt de resterende winst binnen het bedrijf geïnvesteerd voor kwaliteitsverhoging, professionalisering en innovatie.

De *syndicate partners* vormen een bestuur van eigenaren dat een board of directors en een directeur benoemt, en de bedrijfsplannen en realisatie daarvan in het licht van de doelstellingen beoordeelt. Jaarlijkse verantwoording geeft inzicht in opbrengst, winst en investeringen. Goodstart is een onderneming maar met een charitatieve doelstelling. Dat levert bepaalde voordelen op met betrekking tot de loonbelasting, maar voor het overige gelden de wetten van de markt. Goodstart is gedeeltelijk eigenaar van de gebouwen die zij gebruikt, maar moet ten dele ook huren. Het probleem van de huur van accommodatie kwam een paar keer ter sprake. De ‘landlords’ (vastgoedmagnaten) zijn degenen die het meest profiteren van het commerciële Australische kinderopvang systeem, en huurprijzen zijn het moeilijkst onder controle te krijgen.

De Australische hybride markt heeft een relatief groot aandeel van kleine stand-alone aanbieders (for profit), enkele charitatieve of vanuit scholen opererende aanbieders en typische commerciële aanbieders met private equity. Het probleem van te kleine schaal bij de eenpitters speelt hier ook, waar de commerciëlen het mede dankzij het strikte regulatiesysteem gemiddeld redelijke tot goede kwaliteit leveren en meer marktaandeel naar zich toe trekken. Goodstart heeft met ruim 700 centra ongeveer 10% van de markt en ondervindt competitie van grote en kleine commerciëlen.

De kinderopvang in Australië kent een uitgebreid kwaliteitskader en een nationaal curriculum, met sancties als de minimum criteria volgens de inspectie niet worden gehaald (“blaming and

shaming”). Er is een 10-jarig kwaliteitsverbeteringsprogramma van waaruit subsidie voor innovatie wordt verschaft. Er zijn speciale maatregelen voor outreach naar bepaalde groepen en gebieden en subsidie voor gebruikers (vouchersysteem voor opvang en voor achterstandsbestrijding). Er is een soort kwaliteitsaanduiding (excellent, beyond expected, expected, working on it), waaraan ouders de kwaliteit kunnen zien: “Parents can know”. Dit alles stimuleert competitie op de lokale markt en geeft impulsen aan kwaliteitsverbetering en vernieuwing van de praktijk (maar vooral in kapitaalkrachtige gebieden).

Goodstart moet veel moeite doen om in deze competitie de sociale doelstellingen en visie op gewenste professionele niveau en salariëring te handhaven. Er zijn veel aanbieders die “shiny centers” creëren en zo klanten lokken. Zwak in het Australische systeem is dat reële sancties vaak uitblijven omdat er geen koppeling is tussen de subsidie voor ouders en de kwaliteit van het centrum. Als ouders voor een slecht centrum kiezen wordt dit niet gesloten, tenzij de fysieke veiligheid van kinderen in gevaar is. De vastgestelde prijs is eigenlijk te laag voor goede kwaliteit zoals Goodstart die voor ogen staat. Voor kinderen met specifieke behoeften kan er een beroep gedaan worden op aanvullende subsidie aan het centrum vanuit een nationaal fonds. Dit is kindgericht en heeft als risico dat er onvoldoende kritische massa is om daadwerkelijk hogere kwaliteit naar behoefte te bieden. Er is geen aanbodsturing vanuit de overheid en de vastgoedmagnaten bepalen waar kinderopvang komt: “landlords build the centers”.

Bronnen

Interview met Myra Geddes (Good Start Early Learning).

<https://www.afr.com/work-and-careers/management/michael-trails-struggle-to-pull-off-a-daring-philanthropy-revolution-20160818-gqvnh8>

Bijlage 4: De Kasteeltuin - coöperatieve kinderopvang in Spangen

“In de Kasteeltuin willen we laten zien dat je ook geld kunt ophalen uit de markt om toch gewoon je idealen uit te voeren.”

In 2014 zou een locatie van een kinderopvang in Rotterdam-Spangen (onderdeel van een Rotterdamse stichting) worden overgenomen door een commerciële partij, maar dat wilden ouders en personeel niet en ze sloegen de handen ineen om het kinderdagverblijf over te nemen: vier ouders vormen het bestuur, beroepskrachten vervullen de noodzakelijke functies, vrijwilligers en betrokken ouders vormen een enthousiaste en loyale schil om het kinderdagverblijf. De Kasteeltuin is een stichting, waarbij de winst terug wordt geïnvesteerd in de kwaliteit. Bijvoorbeeld in bovengemiddeld veel vaste aanstellingen, meer roosteruren dan voorgeschreven vanuit de wettelijke normen, in onderhoud, speeltuin, yogadocent, tuinman en tuinonderwijs. Er zijn vrijwilligers en ouders, maar niet voor de kern van het werk. Ze kunnen ook zonder de vrijwilligers. Echt werk is goed werkgeverschap, geen vrijwilligerswerk. Bij het aanstellen van vrijwilligers wordt gelet op de *social return*. Veel vrijwilligers zijn de taal niet machtig, maar door bijvoorbeeld het helpen van de kok leren zij de taal in een veilige omgeving. Ze zijn trots op de doorstroom van vrijwilligers naar een opleiding op MBO2- of MBO3-niveau.

Zij vinden zich geen kinderdagverblijf, maar een centrum voor kinderdagverzorging, met aandacht voor de natuur, een stabiele omgeving, een huiselijke sfeer met spelend leren en niet schools. Er is geen VE, het dwingend stramien staat hen tegen, maar kinderen worden wel voorbereid op school. Kinderopvang puur als verdienmodel vinden zij niet zuiver. Kinderopvang is een maatschappelijke taak waar geen buitensporige winst gemaakt dient te worden ten koste van de ouders en overheid die hiervoor betalen. Ze willen in de Kasteeltuin laten zien dat je geld kunt ophalen uit de markt en ook gewoon je idealen kunt uit voeren. Het uurtarief van de belastingdienst wordt aangehouden. Met geld uit een fonds en een particuliere lening zijn ze klein gestart, de lening is afbetaald en zonder het fonds hadden ze het achteraf gezien ook gered. De Kasteeltuin vindt zichzelf een goed voorbeeld hoe je met normale tarieven financieel gezond kunt zijn.

Hun kracht is kleinschaligheid en loyale ouders, ze geloven niet in groei. Er is genoeg vraag van zowel ouders als pedagogisch medewerkers om dit te doen, merken ze. Gemeenten kunnen dit soort initiatieven helpen. Ze hebben nu 30 tot 35 mensen vast in dienst, met 160 kindplaatsen, als het groter wordt werkt het niet meer. Winst komt uit lage overheadkosten, naar hun stellige overtuiging.

Voor het pand wordt huur betaald. Sinds kort heeft de gemeente het pand aangewezen als commercieel vastgoed in plaats van maatschappelijk vastgoed. Eerder was niemand in het pand geïnteresseerd. Het pand is o.a. met hulp van ouders flink opgeknapt en samen met de tuin heel bijzonder geworden. Maar nu de wijk *gentrificeert* door klushuizen met jonge hoogopgeleide niet-kapitaalkrachtige kunstenaars en andere zzp'ers, veelal uit de cultuursector, kan de aanwijzing als 'commercieel vastgoed' een bedreiging worden en gaat het in de oudercommissie ineens over de vraag of ze de winst nu in de stenen moeten steken met aankoop

van het pand om opnieuw te vluchten voor winstbejag. De gemeente kan dit sociaal initiatief helpen, maar doen ze het ook?

De Kasteeltuin trekt bewuste, kritische en niet-rijke hoogopgeleide creatieve ouders, vooral uit de wijk. Het zijn overwegend zzp'ers. Ze zijn er groot voorstander van dat er allerlei kinderen uit de wijk kunnen komen en ze zijn multicultureel. Voor kinderen van laagopgeleiden moeten ze wel hun best doen: hoogopgeleide ouders schrijven zich met 3 maanden zwangerschap in en laagopgeleiden met 8 maanden. Dat laatste kan eigenlijk niet, maar er wordt dan wel een plek voor gemaakt. Per aanmelding kijken ze naar wat op hun pad komt proberen dat in te passen. Actief werven past niet bij het concept en ze hebben een grote wachtlijst.

Er is sprake van samenwerking met diverse basisscholen. Recent hebben ze de (moes)tuin beschikbaar gesteld voor de kleutergroepen van een school voor een natuurproject. Veel partijen willen samenwerking, maar ze ervaren veel eenrichtingsverkeer. Ze hebben ook angst om opgeslokt te worden in andermans belangen. Vertrouwen in samenwerking moet groeien. Ze willen geen plek worden waar wordt geshopt en kinderen van de ene naar de andere plek slepen. Het concept is investeren in de plek zelf, met rust en veiligheid.

Bronnen

Interview met Marlies de Jong en Bonne Asbjørnsen

<http://www.dekasteeltuin.nl>

Bijlage 5: De Wijde Wereld - integraal kindcentrum in Uden

“Eigenlijk zou je de wet- en regelgeving voor een integraal centrum wat meer moeten kunnen loslaten.”

Op het moment dat Jos van Zutphen (directeur) de mogelijkheid kreeg een nieuw gebouw te maken, de derde school in de wijk, begon hij te broeden op een nieuw inhoudelijk en organisatorisch model. Hij constateerde dat onderwijs en opvang veel te versnipperd georganiseerd worden. Daarnaast stonden de schooltijden ter discussie. Hij stelde zich de vraag: is het continuooster wel de beste oplossing, het lijkt alleen handig voor de kinderopvang zelf. Hij constateerde ook dat de ruimten voor kinderen om buiten te spelen zijn op de meeste scholen te beperkt zijn. Kan dat beter?

Jos zag dat kinderen het behoorlijk druk hebben in de tijd na school. Kinderen moeten al vroeg op zwemles, ze komen in aanraking met verschillende diverse culturele activiteiten en ze beoefenen vaak minstens één sport. De vraag is: kun je dat beter organiseren? Een nieuw concept werd geboren. Naast regulier basisonderwijs worden er in De Wijde Wereld allerlei andere activiteiten in afwisseling met onderwijs aangeboden, waardoor er een balans is tussen in- en ontspanning. Kinderen kunnen vanaf 6 weken tot 4 jaar opgevangen worden in vaste, verticale groepen binnen het centrum. Voor de jongste kinderen zijn er rustige slaappleaatsen buiten het rumoer van de groep. Voor kinderen vanaf drie jaar wordt de mogelijkheid geboden samen te spelen met kinderen van groep 1-2 om de overgang zo natuurlijk mogelijk te laten verlopen. Er zijn in de dagindeling voor de oudere kinderen vijf verschillende vormen van ‘tijd’: onderwijstijd, sporttijd, wereldtijd, eigen tijd en etenstijd.

In de Wereldtijd kunnen kinderen met tal van activiteiten aan de slag. Het thema dat binnen de Onderwijstijd aan de orde is vormt daarbij het uitgangspunt. De vrije keuze van de kinderen is van belang. Hier wordt de vraag gesteld: wat gaan we doen? Met de pedagogisch medewerker gaan de kinderen dan aan de slag. Het kan zijn: een boek lezen, buiten spelen, knutselen, een spelletje doen of even lekker op de bank liggen. Praktisch ziet het er zo uit: op maandag, dinsdag en donderdag is er een dag-arrangement van 8.30 – 17.00 uur. Dan is er ook sport in de opvang: sporttijd. Op woensdag en vrijdag is de dag van 8.30-12.30 uur. Daarna kunnen de kinderen vanaf 12.30 uur gebruik maken van de naschoolse opvang. In de vakantie is ook vakantieopvang mogelijk.

De Wijde Wereld biedt drie dagen in de week tussen de middag een maaltijd aan voor alle kinderen. Voor iedere maaltijd, inclusief een stuk fruit in de ochtend en middag, betalen de ouders € 3,-. Tussen 12.00 en 13.00 uur wordt er in twee ploegen gezamenlijk gegeten. Op de Wijde Wereld nemen de kinderen dus onderwijs én opvang af. Omdat de vijf soorten tijd zo verspringen door de dag, is het niet handig om alleen onderwijs af te nemen en daarom moeten de ouders in principe ook kinderopvang afnemen.

De Wijde Wereld is vanaf augustus 2012 operationeel. In deze periode is De Wijde Wereld van 23 naar inmiddels ruim 200 kinderen gegroeid. In deze periode is er natuurlijk veel gebeurd.

Zo heeft de aansluiting van de kinderdagopvang naar het dag-arrangement (basisschool periode) verder vorm gekregen. Op de drie 'lange' dagen is er een stamgroep binnen het kinderdagverblijf van kinderen die drie jaar zijn (de pré-school 0-groep). Samen met hun pedagogisch medewerker werken ze met het programma Peuterplein en komen ze al veelvuldig in de kleuter groep waar met Kleuterplein wordt gewerkt. Hiermee is de doorgaande lijn gewaarborgd en is de overgang van kinderopvang naar onderwijs letterlijk en figuurlijk drempelloos.

Bij de personele invulling wordt gestuurd op talenten. Zo zijn er medewerkers werkzaam binnen de kinderopvang met een PABO-opleiding, HBO-V, CIOS, opleiding docent dramatische expressie en alle overige medewerkers met een MBO-4 kinderopvang. De uitwisseling van ideeën, expertise van de diverse medewerkers vindt op een natuurlijke manier plaats omdat mensen elkaar de hele dag door ontmoeten in hun werk. Daarmee zijn leerkrachten en pedagogisch medewerkers ook echt directe collega's! Ze kunnen letterlijk niet zonder elkaar!

Om een kindcentrum als De Wijde Wereld tot stand te brengen is niet meer geld nodig, maar wel meer ruimte in wet- en regelgeving. Een bekend voorbeeld is het voorgeschreven verschil in bezetting tijdens het buitenspelen. Daarbij zijn belangrijke verschillen tussen opvang en onderwijs, verankerd in regelgeving. Eigenlijk zou je de regelgeving voor een integraal centrum wat meer moeten kunnen loslaten, vindt Jos van Zutphen. Je zou je eigenlijk de vraag moeten stellen: wat draagt bij tot de veiligheid en kwaliteit en wat niet meer? Waar ligt eigenlijk de grens?

Bron

Interview met Jos van Zutphen.

Bijlage 6: Maatschappelijk innovatief ondernemen in Rotterdam: de Jonge Moeders Klas

“Ook als jonge moeders nog geen recht hebben op kindertoeslag, kunnen ze onder voorbehoud tijdelijk worden toegelaten tot de entree-opleiding en mogen de kinderen naar het kinderdagverblijf.”

Sinds 2015 werken in Rotterdam kinderopvangorganisatie KindeRdam, locatie Vreewijk, en het Zadkine Startcollege intensief samen om (aanstaande) jonge moeders betere kansen te geven op werk en een stabiele gezinssituatie. Het idee is ontstaan naar aanleiding van een vraag van de gemeente, die destijds vroeg of er nog doelgroepen in de stad waren die extra ondersteuning nodig hadden. Aanvankelijk startte het project vanuit het Zadkine Startcollege, maar al snel bleek hoe belangrijk de kinderopvang is voor studerende jonge moeders. Zo is de samenwerking tot stand gekomen met KindeRdam. Verder wordt er volop samengewerkt met onder meer het CJG, de reclassering, de schuldhulpverlening, opvoedingsondersteuning, maatschappelijk werk, en verschillende werkleerbedrijven. Want er zijn meerdere partijen nodig om de vicieuze cirkel in het leven van deze jonge moeders te doorbreken.

De JMK is bedoeld voor jonge vrouwen in de leeftijd van 15 tot 25 jaar die zwanger zijn dan wel jong moeder zijn geworden. De groep is divers, bestaat uit meerdere nationaliteiten. Ze hebben soms een houding van ‘ik heb een kind, dus ik hoef niets meer’. Idealiter wordt dat omgebogen in ‘ik heb een kind, en ik moet dus iets’. Ze hebben geen afgerond middelbare-schoolopleiding. Er is sprake van (een combinatie van) problemen in meerdere leefgebieden (o.m. wonen, werken, financiën en sociaal netwerk). Ze krijgen vanuit de opleiding veel individuele studie- en stagebegeleiding. Het Zadkine Startcollege heeft eventueel kleding, speelgoed en eerste levensbehoeften beschikbaar. De meeste spullen zijn gedoneerd door bedrijven of particulieren. Indien nodig mogen de moeders de spullen gratis meenemen.

De JMK biedt een entree-opleiding Dienstverlening & Horeca voor 1 tot hooguit 1,5 jaar. In principe vallen de jonge moeders onder de reguliere bekostiging van met mbo. Gedurende de entree-opleiding volgen ze vijf dagen in de week lessen. Ze volgen een programma dat is toegesneden op hun specifieke situatie, waarbij privé en opleiding zo veel mogelijk met elkaar worden verweven. Zo leren ze bijvoorbeeld over ehbo voor kinderen, hygiëne en koken met verse ingrediënten. De maaltijden gaan vervolgens mee naar huis, zodat de kinderen thuis een gezonde maaltijd krijgen. Er worden ook gastlessen gegeven over bijvoorbeeld het bijhouden van een kasboekje, netwerken en taalontwikkeling bij kinderen. Voor deze groep gelden andere regels ten aanzien van schoolverzuim. Als hun kind ziek is, valt dat bijvoorbeeld onder geoorloofd verzuim. Ook het telefoongebruik tijdens de lessen is anders geregeld. Het belgeluid mag aan staan en het is verplicht om het telefoonnummer van het kinderdagverblijf van hun kind in de telefoon op te slaan. Want als er iets met hun kind aan de hand is en het kin-

derdagverblijf belt, dan weet de docent dat het een belangrijk telefoontje is en mag de telefoon worden opgenomen. In andere entree-klassen is telefoongebruik tijdens de les verboden.

De kinderen van de jonge moeders gaan in de tussentijd naar het naastgelegen kinderdagverblijf. Daar wordt de brede ontwikkeling van de kinderen gestimuleerd met een vve-programma. De kinderen draaien in principe mee in de interne zorgstructuur van het kinderdagverblijf, mocht er extra ondersteuning nodig zijn. Er is intensief contact tussen professionals van het Zadkine Startcollege en KindeRdam om opleiding, opvang en extra ondersteuning en zorg goed op elkaar te laten aansluiten.

Het is afhankelijk van de persoonlijke situatie of de jonge moeders recht hebben op kinderopvangtoeslag. Ook als jonge moeders nog geen recht hebben op kindertoeslag, kunnen ze onder voorbehoud tijdelijk worden toegelaten tot de entree-opleiding en mogen de kinderen naar het kinderdagverblijf. Voorwaarde is wel dat de jonge moeders gemotiveerd zijn en er een reële kans is op het behalen van de entree-opleiding. Dit is een financieel risico voor KindeRdam, maar de organisatie neemt dit in principe graag voor haar rekening. Het komt wel eens voor dat jonge moeders (vroegtijdig) afhaken bij de opleiding en de rekening niet wordt betaald. Toch vindt KindeRdam van groot belang dat deze specifieke groep hun leven weer orde krijgt en toekomst wordt geboden. Vooralsnog ontvangt KindeRdam geen middelen van de gemeente om de toegang tot de kinderopvang voor de kinderen van jonge moeders te waarborgen. Hierover worden momenteel gesprekken gevoerd.

De JMK is succesvol. Zo'n 95% van de jonge moeders haalt de entree-opleiding en stroomt door naar mbo-niveau 2 (startkwalificatie). Toch dreigt het jammer genoeg ook wel eens mis te gaan. Een tijdje geleden is een jonge moeder (zwanger) ingestroomd in de JMK. Op de andere opleiding ging het niet meer, ze wilde een nieuwe start. Tot aan de laatste dag van de zwangerschap toe heeft ze zich ingespannen en zich van haar goede kant laten zien. Drie weken na de bevalling stond ze weer voor de deur om de resterende drie maanden van de opleiding te volgen. Probleem is echter dat ze in het verleden (voor een ander kind) te veel kinderopvangtoeslag heeft ontvangen. Dat moet eerst worden terugbetaald. Daardoor krijgt ze tijdelijk geen kinderopvangtoeslag, al heeft ze er wel recht op. Bovendien wordt het hierdoor voor haar heel lastig, zo niet onmogelijk, om op een later moment weer te beginnen aan een entree-opleiding. Deze jonge moeder heeft dan immers twee opleidingen vroegtijdig beëindigd. Welke opleiding durft haar dan nog aan te nemen?

Een kosten-batenanalyse maakt duidelijk dat het in deze situatie beter is om deze jonge moeder drie maanden recht op kinderopvangtoeslag te geven, zodat ze de entree-opleiding kan afronden. Want met een opleiding op zak zijn de kansen op de arbeidsmarkt voor haar veel beter. Nu dreigt de vicieuze cirkel niet doorbroken te worden, en belandt ze mogelijk in een uitkeringssituatie. Als er bij het toekennen van kinderopvangtoeslag maatwerk zou worden geboden of de kinderopvang een basisvoorziening zou zijn, had ze haar opleiding probleemloos kunnen afronden.

Bron

Interview met Esther Sjerp-de Vries (studieloopbaanbegeleider en ontwikkelaar Entree plus jonge moeders Zadkine Startcollege) en Karin Ringelberg (manager KindeRdam).

Bijlage 7: Zonnekinderen UniverCity: leven lang ontwikkelen in praktijk

Kinderopvang Zonnekinderen biedt een compleet pakket aan dienstverlening van kinderdagopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar, buitenschoolse opvang voor kinderen van 4 tot 13 jaar, peuteropvang en gesubsidieerde peuteropvang (voorheen peuterspeelzaal) voor kinderen van 2 tot 4 jaar en gastouderopvang voor kinderen van 0 tot 13 jaar in het oosten van het land. Ze werken intensief samen met het onderwijs. Dit krijgt onder andere gestalte in de oprichting van integrale kindcentra (IKC) waarin opvang en onderwijs binnen een gezamenlijke en gedeelde visie samenkomen. Ze hebben 47 locaties, en zijn betrokken bij 18 IKC's.

Kinderopvang Zonnekinderen heeft 'Ieder kind als stralend middelpunt!' als motto. In 2018 zijn volgens een *bottom-up* procedure met de medewerkers vijf kernwaarden geformuleerd: samenwerking, passie, deskundigheid, talent en plezier. Het pedagogisch beleid is in 2019 volledig herzien in nauwe samenwerking met een afvaardiging van ouders met specifieke expertise in het beroepsveld.

Niet alleen de ontwikkeling van kinderen staat centraal, de ontwikkeling van medewerkers vindt men minstens zo belangrijk. Daarom is de Zonnekinderen UniverCity opgericht: één overzichtelijke plek waarin al het scholingsaanbod is ondergebracht. In de UniverCity zitten zowel de verplichte bijscholingen (zoals kinder EHBO, BHV, veiligheid en gezondheid en de taaleis 3F) die aan medewerkers worden gesteld als scholingen die zij zelf belangrijk vinden. Waaronder bijvoorbeeld de VVE-training Startblokken, de ZIN (Zonnekinderen INteractievaardigheden) training, KIIK Ontwikkel Volg Systeem / Planmatig & opbrengstgericht werken, Babyspecialist, Gezonde kinderopvang en een BBL opleiding Gespecialiseerd Pedagogisch Medewerker niveau 4 (voor zowel externe instroom als voor zittend personeel). Daarnaast bestaan er meerdere individuele scholingstrajecten als pedagogisch coach, teambuilding, managementtraining en omgaan met zorg. Door een werkgroep (voorzien van input vanuit de werkvloer) is vastgesteld welke scholingsbehoeften er zijn. De trainingen worden zowel door eigen trainers als externe trainers verzorgd. Voor de GPM4 opleiding is een nauwe samenwerking aangegaan met ROC Rijn IJssel. Scholing buiten de UniverCity blijft mogelijk in geval gemeenten een scholingstraject aanbieden (bijv. in de sfeer van VVE) en in individuele gevallen. Uitgangspunt bij dat laatste is dat er eerst wordt gekeken wat intern mogelijk is. Bewaakt wordt dat het scholingsaanbod past bij Kinderopvang Zonnekinderen. Indien nodig wordt vanuit de UniverCity verbinding aanbracht.

Zonnekinderen UniverCity heeft onder meer een volledige opleiding tot babyspecialist ontworpen (volledig *in-sourced*). Deze bestaat uit:

- Video Interactie Begeleiding (VIB): een programma door interne pedagogisch coach (Bolle buiken- en babyspecialist).
- Praktijkboek 'Kijk op baby's' (verplichte literatuur voor babyspecialisten) is ook toegankelijk gemaakt (via intranet) voor alle medewerkers en pedagogisch coaches om 'leven lang ontwikkelen te stimuleren'. Het boek bestaat uit allemaal losse elementen die als zogenaamde 'kenniskaarten' op intranet (in de kennisbibliotheek) zijn terug te

vinden. Hierdoor is het voor iedere medewerker eenvoudig om heel gericht informatie over een bepaald onderwerp te vinden.

Daarnaast is er het een en ander in ontwikkeling. Denk aan medewerkers met behulp van coaching de kans te geven zelf kennis over te dragen door middel van bijvoorbeeld een workshop, masterclass, webinar en/of opdrachten en inspiratie voor de directe praktijk.

Medewerkers lopen wanneer zij in dienst treden van de organisatie een redelijk vaste route. Deze start bij werving & selectie en loopt tot uitdiensttreding of pensioen ('een leven lang ontwikkelen'). Er zijn bijzondere functies zoals coaches (bij de pijlers Sport, Cultuur, Natuur, Multimedia en Wereldwijs) een bolle buiken & babycoach (babyspecialist) en combinatiefuncties met het onderwijs. De vaste gezichten van Tijn, Anne, Tim en Eva vormen samen één gezin, het gezicht van Zonnekinderen. Ze komen voor in de ontwikkelende voorleesboeken en spel- en ontwikkelmateriaal (praatplaten, dagritme kaarten, handpoppen, routinekaarten) van Zonnekinderen.

Bij Zonnekinderen UniverCity realiseert men zich dat niet iedereen op dezelfde manier leert. De één leert graag door naar collega's te kijken. De ander spart graag over situaties uit de dagelijkse praktijk. Daarom wordt uitgegaan van de vijf leervoorkeuren van Ruijters (2016): a) kunst afkijken, b) participeren, c) kennis verwerven, d) oefenen en e) ontdekken. De trainingen en leermiddelen die binnen de Zonnekinderen UniverCity zijn ontwikkeld en worden aangeboden bestaan uit verschillende werkvormen (waardoor iedere leervoorkeur bediend wordt). Trainers besteden per groep aandacht aan de verschillende leervoorkeuren, wat (meer) maatwerk mogelijk maakt.

Vanuit de Zonnekinderen UniverCity is SLIM-subsidie (subsidieregeling leren en ontwikkelen in het mkb) aangevraagd en toegekend. Naast een forse investering op basis van visie wordt daarmee een toegankelijke en krachtige leeromgeving ontwikkeld met een breed en divers aanbod om passend bij de individuele behoefte en leervoorkeur van medewerkers zijn/haar talenten te ontwikkelen, kennis/ervaring te verbreden of verdiepen (specialisme). Zonnekinderen verwacht dat het voor medewerkers die in het verleden opgeleid zijn op niveau 3 niet altijd vanzelfsprekend is dat zij aan de toenemende eisen (kunnen) blijven voldoen. Er ontstaat een groeiende groep (oudere) medewerkers die extra stimulans en/of een andere aanpak nodig heeft om plezier te behouden in hun werk en vertrouwen in hun professionele toekomst. De UniverCity draagt eraan bij dat alle medewerkers binnen de veranderende werkomgeving kunnen blijven functioneren en de vanzelfsprekendheid ontwikkelen om 'een leven lang ontwikkelen' vorm te geven.

Bronnen

Interview met Judith Kuiten, projectmanager Zonnekinderen UniverCity

Projectplan Zonnekinderen UniverCity

Zonnekinderen UniverCity, *Activiteitenplan SLIM, 2020*

www.zonnekinderen.nl

Bijlage 8: Netwerken en IKC's in Leeuwarden

“De gemeente legt geen blauwdruk op, maar faciliteert de professionals en biedt hen de ruimte om te doen wat nodig is voor het kind in zijn/haar omgeving.”

De samenwerking tussen gemeente en onderwijs heeft al een langere geschiedenis in Leeuwarden. In 2010 telde Leeuwarden bijvoorbeeld al tien brede scholen. Na de financiële crisis is het budget hiervoor met 90% gekort. Dit dwong gemeente, schoolbesturen en kernpartners tot heldere keuzes in het brede-schoolconcept. Daarbij werden nieuwe ambities vastgesteld, ook voor de rol van de gemeente. Dit vroeg creativiteit, lef, ondernemerschap en slimme verbindingen (zie ‘Hoe breed wordt de buurtschool in Leeuwarden’, 2011). De harmonisatie vond in Leeuwarden veel eerder plaats dan de landelijke termijn van 2018.

In 2007 was het Integraal Kindcentrum (IKC) al genoemd als ideaalbeeld voor de toekomstige brede school, met een vergaande integrale benadering van onderwijs, opvang en vrije tijd. De schoolbesturen en de betrokken instellingen stelden samen een kader op: de nota ‘Brede scholen onder dak’ (2014). Onderdeel van de kadernota is het Vlekkenplan. Hierin zijn achttien scholen aangewezen die in de periode tot 2018 fysiek de mogelijkheid krijgen om de locatie door ver- of nieuwbouw, aan te passen naar een IKC. Tussen 2015 en 2018 zijn verschillende IKC's gerealiseerd. Voor de kinderopvang werden duidelijke huisvestingskaders geboden.

In 2011 werd een aanjager aangesteld om de inhoudelijke ontwikkeling van IKC's te stimuleren. De aanjager kreeg als taak nieuwe ontwikkelingen in het kader van IKC's te initiëren en het veld te faciliteren zodat er ‘bottom-up’ een gedragen beweging zou ontstaan om door te groeien naar een IKC, vanuit eigenaarschap en ondernemerschap van de school. De betrokkenheid richt zich zowel op bestuurlijk en politiek niveau als in het veld. De IKC-ontwikkeling is als speerpunt opgenomen in het Collegeprogramma 2014-2018. Dankzij het aanjagen en ondersteunen met inhoudelijke en fysieke mogelijkheden waren er in 23 scholen die zich ten doel hebben gesteld IKC te worden (maart 2016). Na de samenvoeging met Littenseradeel en Leeuwarderadeel in 2018 kan dit aantal nog hoger worden.

Sinds 2016 kunnen IKC's kunnen op basis van een plan extra budget aanvragen middels de subsidieregeling van de gemeente Leeuwarden. Deze subsidie is tot stand gekomen door het samenvoegen van gemeentelijk beleid voor onderwijs, kinderopvang, gezondheid en armoede. Een IKC-commissie beoordeelt de aanvragen. Uit de aanvraag moet inhoudelijke samenwerking blijken, tussen onderwijs, opvang, maar ook met het Sociaal wijkteam. De aanvraag voor een extra aanbod dient gebaseerd te zijn data-analyse van de populatie van het IKC en de directe omgeving. De gemeente legt geen blauwdruk op, maar faciliteert de professionals binnen het IKC en biedt hen de ruimte om te doen wat nodig is voor het kind in zijn/haar omgeving. Een vorm van faciliteren is het bieden van masterclasses (professionalisering), studiereizen, procesbegeleiding voor onderwijs en kinderopvang. Daarnaast biedt de gemeente ook een aantal instrumenten, die bijvoorbeeld op een gemeenschappelijke website staan. De gemeente legt om dit te realiseren intern en extern verbindingen en beweegt zich tussen de verschillende domeinen.

De gemeente zet hiermee in op een vorm van zachte regie vanuit de visie dat wat van bovenaf wordt opgelegd geen ondernemerschap, eigenaarschap en bezieling binnen een IKC oplevert. Er wordt ingezet om mensen 'van onderop' in beweging te krijgen. De gemeente zet in op randvoorwaarden, waarbinnen een kindcentrum kan worden gevormd. Zo sluit men aan bij de plek waar 100% bereik is: onderwijs en opvang. De professionals staan met aanbod en ondersteuning dichtbij kind en ouder, die dat ook zo ervaart. Voorts wordt er voortgeborduurd op dat wat werkt: het eigenaarschap en ondernemerschap op de IKC's.

Een van de succesfactoren van het 'Leeuwarder Model' is het sterke maatschappelijke draagvlak bij politiek, bestuur, de ambtelijke organisatie en in het veld dat al jarenlang bestaat. Politiek draagvlak van buurt, naar brede scholen en nu naar IKC-ontwikkeling dateert vanaf 1998. Het beleidsplan kindcentra van de gemeente Leeuwarden (collegeprogramma 2014-2018) is 'flinterdun' en beschrijft alleen de richting naar kindcentra. De randvoorwaarden zijn o.a.: er moet sprake zijn van één team, één visie, één profiel (voortkomend uit de data-analyse) en er moet van ieder afzonderlijk IKC een meerjarige overeenkomst zijn tussen de kinderopvang en het onderwijs.

Nieuw is dat de gemeente Leeuwarden, het primair onderwijs en de kinderopvang gezamenlijk, een nieuwe functie van Jeugdondersteuner Kindcentrum (JOK) hebben geïntroduceerd. De JOK signaleert vroegtijdig mogelijke problemen en kan daardoor veelal sneller, eenvoudiger en goedkoper een oplossing voorstellen en (laten) uitvoeren. De JOK-er acteert in de kinderopvang en onderwijs; met expertise en meer tijd voor kind en ouder. (dus over de domeinen heen). Tevens richt hij/zij zich op; normaliseren van gedrag en professionaliseren van de medewerkers. De JOK-er is dan ook géén jeugdhulp in onderwijs en kinderopvang. Hier wordt kritisch over nagedacht: ook als je jeugdhulp toevoegt dan neem je een aparte organisatie op in het IKC en vindt de ontschotting en het kritisch met elkaar kijken naar handelen van de IKC-medewerkers nog niet plaats. Voor het beste resultaat werkt de JOK samen met een interprofessioneel team binnen het IKC. Dit team bestaat naast de medewerkers van de kinderopvang en primair onderwijs uit een vaste pedagoog van de GGD en een sociaal werker. Deze laatste twee zijn voor enkele uren per week verbonden aan een IKC.

Er wordt voor de periode 2020-2028 een nieuwe beleidsnota opgesteld. Een doorontwikkeling van voorgaande traject; er wordt in deze nota een groter accent gelegd op IKC's in aandachtsgebieden. Zo komt er ook meer aandacht voor het leiderschap in het IKC. De IKC's krijgen gezien de successen van de afgelopen jaren o.a. meer ruimte en budget om te doen wat nodig is. De gemeente zal personele ondersteuning aan deze locatie gaan bieden; zo werken we samen in het bieden van kansen voor kinderen! De komende periode wil de gemeente budgetten meer gaan samenvoegen. Dat betekent ook dat opvang en onderwijs financieel gaan participeren; daarvoor werkt men aan de ontwikkeling van een nieuwe juridische entiteit. Met deze aanpak voor de IKC-ontwikkeling sluit de gemeente veel meer aan bij een intrinsieke motivatie van de betrokkenen. Een dergelijk proces vraagt ook een paar ambtenaren met een duidelijke visie. Er is bewust gekozen voor een verandering van een 'aanbod gedreven subsidie', naar een 'vraaggerichte ondersteuning'. Daarnaast is de gemeente duidelijk geweest over de ambities op het gebied van huisvesting (Vlekkenplan, 2017). In veel gemeenten ontbreekt het aan die duidelijkheid. De gemeente legt verbindingen met beleidsterreinen zoals

onderwijshuisvesting en jeugd(zorg). De IKC-ontwikkeling is in de visie van de gemeente het vertrekpunt in de transformatie Jeugdzorg voor wat betreft het preventieve deel.

Bronnen

Bijgewerkt interview met Hanny Voskuylen, oktober 2020

Gemeente Leeuwarden (2018). *Regeling subsidie Kansen voor kinderen*.

Portret Hanny Voskuylen – in: Studulski, F., & Kruiter, J. (2017). *Handboek kindcentra*. Utrecht: Sardes

Website www.ikc-leeuwarden.nl

Bijlage 9: Integrale kindcentra in Den Bosch

“De toekomst begint vandaag!”

De gemeente Den Bosch heeft een traditie als het gaat om het ontwikkelen van een kwalitatief goed aanbod van pedagogische voorzieningen. De ontwikkeling van de integrale kindcentra is wat dat betreft een continuering van het Brede Bossche scholenbeleid, dat stamt uit de tijd van het Grote Steden Beleid (jaren 90).

Eind jaren negentig ging het peuterspeelzaalwerk in Den Bosch failliet. Het nieuwe bestuur werd samengesteld uit bovenschoolse directeurs primair onderwijs. Op die manier zijn peuterspeelzaal en onderwijs bestuurlijk al naar elkaar gegroeid. Verder is het een uitgangspunt van beleid dat er binnen of dicht bij de school ook een peuterspeelzaal is. Omdat een aantal scholen lage resultaten had, werd het voorschoolse aanbod actief betrokken bij het basisonderwijs. Door deze samenwerking was de introductie van VVE een vanzelfsprekende zaak. In eerste instantie werden de peuterspeelzalen ondergebracht bij de schoolbesturen, maar door de harmonisatie zijn de peuterspeelzalen nu weer kinderopvang geworden. Den Bosch liep hierbij in 2010 ver vooruit op veel andere gemeenten (de harmonisatie is landelijk per 1 januari 2018 ingegaan).

In termen van visie was de ontwikkeling van de IKC's eigenlijk een voortzetting van de Brede Bossche Scholen. Dit is ingebed in verschillende kaders: de Bossche Educatieve agenda, maar ook separate nota's zoals *'De toekomst begint vandaag! Verder bouwen aan de kindcentra 0-13'* (2016) en *'Ontwikkelagenda kindcentra 0-13'* (2016). Dat getuigt van een duidelijke visie, maar daarnaast is er ook politiek en bestuurlijk draagvlak. De bestuurders kunnen het goed met elkaar vinden. Bijzonder in Den Bosch is dat er ook een gezamenlijke operationele ondersteuningsfunctie is (Compas013). Deze functioneert als een schakel tussen werkveld, besturen en gemeente: ze hebben goede voelsprietten voor de praktijk.

Sinds de *'Ontwikkelagenda kindcentra 0-13'* (2016) zijn alle locaties in Den Bosch kindcentra (waarvan er zeven Brede Bossche scholen). De uitgangspunten voor de huisvesting zijn hier ook op ingericht en zijn ook een belangrijke randvoorwaarde. Omdat het eenvoudiger is om met minder partners een kindcentrum te vormen, ruilen (of wisselen) kinderopvangorganisaties soms bestaande locaties uit.

In de ondersteuning zijn er verschillende instrumenten ontwikkeld: er is een model samenwerkingsovereenkomst, er is een gemeenschappelijk overdrachtsformulier en gestandaardiseerde scholing. Verder zijn er ontwikkelingsfasen benoemd en is een meetinstrument ontwikkeld om de voortgang van de IKC's in beeld te brengen en met elkaar te vergelijken. Om de twee jaar wordt hiervoor een 'stadsfoto' gemaakt. Dat meetinstrument geeft ook weer beleidsinformatie. De stadsfoto wordt nadrukkelijk niet gebruikt als verantwoordingsinstrument of om organisaties 'af te rekenen'. Het is bedoeld als basis voor een gesprek en het biedt

mogelijkheden voor aanvullende beleidsmaatregelen. Waar nodig wordt het gemeentelijk beleid aangescherpt. Een specifieke maatregel is het bekostigen van de overleg uren van de IB-er bij de opvang: dit bevordert de samenwerking onderwijs- opvang, zonder weglek van uren.

De ontwikkeling van volwaardige kindvoorzieningen in Den Bosch is ontstaan door een aantal factoren: een geschiedenis van samenwerking, bestuurders die het goed kunnen vinden met elkaar, organisatorische uitwisseling en personele unies, een duidelijke bestuurlijke visie, een duidelijk huisvestingsbeleid, goede ondersteuning.

Bronnen

Compas (2017). *Stadsfoto Kindcentra 0-13 's-Hertogenbosch, resultaten 2017*. 's Hertogenbosch: CompasNul13.

Gemeente 's-Hertogenbosch (2017). *De Bossche educatieve agenda 2017-2021*. Notitie in opdracht van DOVO, SSPOH, Kinderopvang en gemeente. 's Hertogenbosch: OOG onderwijs en jeugd.

Gemeente 's-Hertogenbosch (2016). *De toekomst begint vandaag! Verder bouwen aan de kindcentra 0-13 's-Hertogenbosch*. Gemeente 's Hertogenbosch.

Praktijkkader – 's- Hertogenbosch, in: Klankbordgroep IKC en Studulski, F. (2010). *Op weg naar het integraal kindcentrum, een verkenning*, Amsterdam: SWP

Studulski, F. (2019). *De gemeente 's-Hertogenbosch: aanjager van de doorgaande lijn: Van Peuter naar kleuter, Sardes Special 24*, Utrecht: Sardes

Bijlage 10: Geraadpleegde deskundigen

Gesprekspartners voor de interviews

Patrick Banis (CAOP)
Hetty Belgers (St. Alfonsus, Synergieschool SBO De Balans)
Eric Boerhout (UN1EK onderwijs en opvang)
Ed Buitenhok (adviseur)
Carla Bienemann (ZAAK!)
Emmeline Bijlsma (Brancheorganisatie Kinderopvang)
Huub de Haan (Kindcentrum Borgele)
Gjalt Jellesma & Nienke Willering (BOInK)
Wouter Jongepier (advocaat ondernemingsrecht)
Patrick Kenis (Universiteit van Tilburg)
Jeanine Lemmens (KidsFoundation)
Jeroen Ligterink (Universiteit van Amsterdam)
Els Maasdam (HefGroep-KindeRdam)
Nora Milotay (Europese Commissie)
Cor van Montfort (Onderwijsraad, Vrije Universiteit, Universiteit van Tilburg)
Tine de Moor (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Peter Notten (adviseur)
Martin van Osch (Waarborgfonds, Kenniscentrum Ruimte-OK)
Janneke Plantenga (Universiteit Utrecht)
Hanske Plenge (Platform voor Innovatie in Toezicht)
Piet van den Reijen (SER)
Janny Reitsma (PACT voor Kindcentra)
Anne Roeters (SCP)
Peter Roosenboom (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Gijs van Rozendaal (Kinderopvangfonds, Kindcentra 2020)
Robert Sanger (Sinne Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang)
René Segers-Hogendoorn (De Rotterdamse Peuterschool)
Jan-Willem Sluiskes (gemeente Amsterdam)
Jan Spanjer (Accrete)
Karen Strengers & Maaikje Vaes (DAK kindercentra)
Marjan Terpstra (SCIO Groep voor opvang en onderwijs)
Michel Vandenbroeck (Universiteit Gent)
Serv Vinders (adviseur)
Ewald van Vliet (Lucas Onderwijs)
Ad Vos (PIT kinderopvang & onderwijs, Vereniging Netwerk Kindcentra)
Geert de Wit (Kinderopvanggroep, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang)
Annet van Zon (Spring kinderopvang)
Maaikje Zunderdorp (adviseur)
Jos van Zutphen (Speelleercentrum De Wijde Wereld)

Deelnemers discussiebijeenkomst 27 oktober 2020

Patrick Banis (CAOP)
Emmeline Bijlsma (Brancheorganisatie Kinderopvang)
Ottavia van den Broek (Nysa)
Elja van Diemen (VNG)
Lonneke van Dijk (PPINK)
Harm Faber (Onderwijsinspectie)
Els Geeris (Nji)
Mireille Gemmeke (landelijk centrum toezicht kinderopvang, GGD GHOR Nederland)
Mylan de Groot (Branche Vereniging Ondernemers Kinderopvang)
Maartje Jacobs (Onderwijsinspectie)
Wouter Jongepier (advocaat)
Reina Kloosterman (Ministerie SZW, toehoorder)
Jorien Kuipers (Ministerie OCW)
Jeanine Lemmens (KidsFoundation)
Jeroen Ligterink (Universiteit van Amsterdam)
Cor van Montfort (Onderwijsraad, Vrije Universiteit, Universiteit van Tilburg)
Tine de Moor (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Peter Notten (adviseur)
Martin van Osch (Waarborgfonds, Kenniscentrum Ruimte-OK)
Janneke Plantenga (Universiteit Utrecht)
René Peeters (Ambassadeur samenwerking kinderopvang, onderwijs, zorg en jeugd)
Hanske Plenge (Platform voor Innovatie in Toezicht)
Piet van den Reijen (SER)
Anne Roeters (SCP)
Gijs van Rozendaal (Kinderopvangfonds, Kindcentra 2020)
Robert Sanger (Sinnel kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang)
Frank Schalekamp (Ministerie SZW, toehoorder)
René Segers-Hogendoorn (De Rotterdamse Peuterschool)
Maaike Vaes (Dak kindercentra)
Michel Vandenbroeck (Universiteit Gent)
Serv Vinders (adviseur)
Ad Vos (PIT kinderopvang & onderwijs, Vereniging Netwerk Kindcentra)
Karin Westerbeek (Onderwijsraad)
Geert de Wit (Kinderopvanggroep, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang)
Inge de Wolf (Onderwijsinspectie, Universiteit van Maastricht)
Anneke de Wolff (Ministerie OCW)
Annet van Zon (Spring kinderopvang)

Colofon

Titel	Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen:een verkenning
Auteurs	Paul Leseman, Willeke van der Werf, IJsbrand Jepma, Frank Studulski, Suzanne Nelemans & Pauline Slot
Datum	22-3-2021
Project	LKK2021

Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang

 (030) 232 62 00

 info@monitorlkk.nl

 www.monitorlkk.nl



@



Universiteit Utrecht

Sardes 