



## COMMERCIALISERING IN DE KINDEROPVANG

### Verslag regiobijeenkomsten voorjaar 2011

**Bureau NVTK**  
Koraalrood 25  
2718 SB Zoetermeer  
Telefoon:  
079-3638105  
Email: [bureau@nvtk.nl](mailto:bureau@nvtk.nl)  
[www.nvtk.nl](http://www.nvtk.nl)

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Commercialisering in de kinderopvang	3
1. Financieel en maatschappelijk rendement in balans	3
Ontwikkelingen	4
2. Prof. Plantenga: Kinderopvang overheids- of marktgestuurd	5
3. Hoe borgen we de publieke belangen?	5
4. De SER-analyse als hulpmiddel	6
Casussen	6
5. Andere onderwerpen	7

# Commercialisering in de kinderopvang

## Verslag regiobijeenkomsten voorjaar 2011

In het voorjaar van 2011 stond commercialisering tijdens de NVTK regiobijeenkomsten centraal. Er hebben twee bijeenkomsten plaatsgevonden: in Den Haag en Amersfoort. Aanleiding is het dilemma waar de kinderopvang zich sinds de commercialisering mee geconfronteerd ziet: Het nastreven van maatschappelijke doelen in een commerciële context.

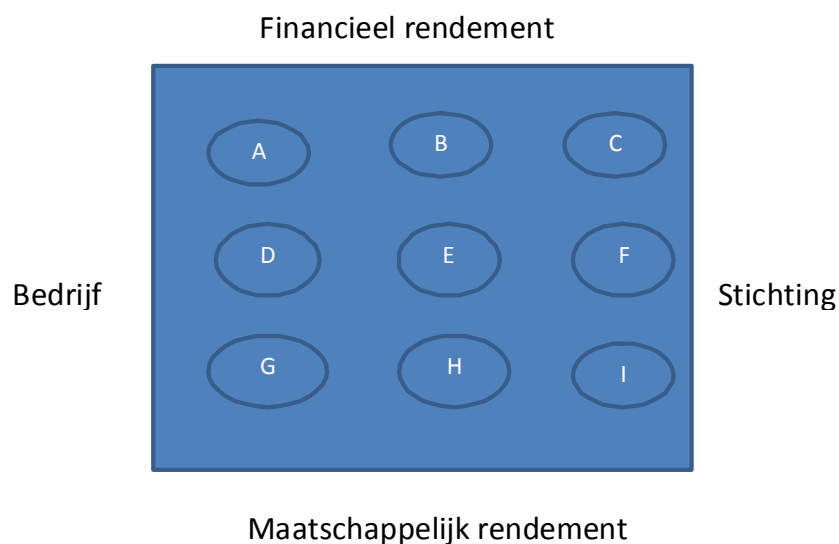
Tijdens rondetafelgesprekken afgelopen najaar werd duidelijk dat binnen de sector momenteel (te) sterk vertrouwd wordt op de integriteit van individuen om te zorgen dat maatschappelijk kapitaal (bijvoorbeeld onroerend goed dat door de gemeente is gefinancierd) voor maatschappelijke doelen gebruikt blijft worden. Haar maatschappelijke functie is voor de kinderopvang van groot belang, uit moreel oogpunt, maar ook uit economisch oogpunt. Maatschappelijke doelstellingen zijn een voorwaarde is voor het verkrijgen van overheids subsidies. Wanneer zij haar maatschappelijk kapitaal niet weet te behouden komt overheidssteun al snel op losse schroeven te staan. Hier tekent zich een spanningsveld af dat tijdens de regiobijeenkomsten uitvoerig aan bod is gekomen.

### 1. Financieel en maatschappelijk rendement in balans

Tijdens de bijeenkomsten onderzoeken de aanwezigen, onder leiding van de voorzitter Anke van Kampen, de eigen situatie door in te gaan op de vragen:

- Wat is je centrale doelstelling? Welke prioriteiten worden gesteld?
  - Voldoen aan de vraag naar kinderopvang op de manier waarop uw klanten dat wensen
  - Een financieel-economisch gezonde onderneming draaiende houden
  - Aandeelhouderswinst realiseren
  - Groeien door overname van concurrentie
  - Bestrijden van achterstanden
  - Bevorderen arbeidsmarktparticipatie van vrouwen
  - Bevorderen van de ontwikkeling van kinderen
  
- Hoe kenmerkt uw organisatie zich? Wat is de organisatievorm?
  
- Hoe positioneert uw organisatie zich op rendement en organisatievorm?  
Hierbij konden organisaties zich op onderstaand kwadrant positioneren waarbij het ene continuüm gevormd wordt door organisatievorm (lopend van bedrijf tot stichting) en het andere op rendement (lopend van financieel tot maatschappelijk rendement).

Aanwezigen raakten al snel met elkaar in gesprek over hun eigen positionering. Opvallend was dat in beide bijeenkomsten de meeste aanwezigen aangaven een tussenposities in te nemen tussen: financieel rendement, dat nodig is om een goed te functioneren als organisatie en maatschappelijk rendement, het nastreven van publieke, ideële doelstellingen. Sommigen waren ook werkelijk teruggekomen van de nadruk op maatschappelijk rendement omdat de continuïteit van de organisatie hierbij onder druk kwam te staan. De wens voor en noodzaak van maatschappelijke doelen wordt door veel organisaties gevoeld; dan wordt er met name gerefereerd aan de (indirecte) financiering van overheidswege.



## Ontwikkelingen

Ontwikkelingen in de kinderopvang gaan vaak over het spanningsveld tussen financieel en maatschappelijk rendement. De ontwikkelingen die gezien worden en die ook op de agenda's van de RvT staan ter bespreking:

- Bedrijfsvoering is van toenemend belang. Door de gewijzigde overheidsfinanciering voelen organisaties zich genoodzaakt meer conservatief te handelen en het financieel rendement centraal te stellen. Soms zelfs ten koste van het maatschappelijk rendement.
- Er is een spanning tussen bedrijfsvoering en kwaliteit (bv leidster kind ratio)
- Gemeenten hinken vaak op twee gedachten: Organisaties worden als maatschappelijke partner benaderd als ze op een ideëel doel aan te spreken zijn, anderzijds worden organisaties als marktpartijen beschouwd en vragen gemeentes commerciële huren
- Diversiteit in gemeentelijk beleid. Zowel peuterspeelzalen als de GGD-inspecties zijn op gemeentelijk niveau georganiseerd. Dit heeft consequenties voor de kwaliteitsbewaking, alsmede voor het voortbestaan van peuterspeelzalen. De financiering van peuterspeelzalen staat bij veel kinderopvangorganisaties onder druk.
- Spreiding van locaties. Vooral bij afnemende wachtlijsten staan locaties in achterstandswijken onder druk. Onrendabele vestigingen zijn soms gevestigd in gebieden waar de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen het hardst nodig zijn.
- Het aantal kinderopvangorganisaties is ten opzichte van 2005 toegenomen. Het gemiddeld aantal kindplaatsen per organisatie is gedaald, terwijl er enerzijds schaalvergroting plaatsvond, zijn er ook erg veel kleine spelers toegetreden tot deze markt.

## 2. Prof. Plantenga: Kinderopvang overheids- of marktgestuurd

Nadat inzichtelijk werd gemaakt waar de eigen organisatie zich bevindt en hoe de branche zich ontwikkelt, gaf professor Janneke Plantenga een inleiding over de overheids- en marktsturing in de kinderopvang. Dit is één van de branches waarin marktwerking en privatisering gestimuleerd is. De overheid heeft marktwerking in de kinderopvang geïntroduceerd omdat de verwachting was:

- Dat hiermee de benodigde uitbreiding sneller gerealiseerd kon worden. Private organisaties zullen sneller reageren op prikkels vanuit klanten, zodat de omvang van de branche en de aangeboden kwaliteit aansluit bij de vraag. Ondernemende burgers handelen actief naar prikkels (vraag) om een bedrijf op te zetten waardoor de sector snel een grote groei kan bereiken.
- er meer efficiëntie zou zijn. Klanten kiezen op basis van de beste prijs-kwaliteit verhouding. Het keuze- en verandergedrag van klanten zorgt ervoor dat ondernemers acceptabele kwaliteit aanbieden.
- dat de transparantie zou toenemen vanwege de directe verantwoording naar stakeholders. Financiering is immers gekoppeld aan het aantal kindplaatsen dat beschikbaar is. Echter het overheidsbeleid is grillig en de markt veel minder transparant dan gedacht; het beschikbaar stellen van jaarcijfers- beloning bestuurders en honorering toezichhouders is nog niet overal doorgevoerd.

Zijn deze beloften ingelost, of kunnen we niet spreken van een 'echte' markt? Kijkend naar de prestaties sinds de invoering van de marktwerking valt met name de enorme groei van de branche op. Het aantal kindplaatsen en de omzetten zijn sterk toegenomen. De overheid financierde een aanzienlijk deel vanwege de publieke belangen die de kinderopvang nastreeft (met name stimulering van arbeidsmarktparticipatie). Hierdoor is de vraag kunstmatig gestimuleerd. De publieke belangen van de kinderopvang zijn:

- Het welzijn van de kinderen
- Het ontwikkelen van burgerschap
- Arbeidsparticipatie van vrouwen
- Continuïteit van de branche zelf, waar 3 miljard in omgaat

## 3. Hoe borgen we de publieke belangen?

Doordat de vraag kunstmatig hoog wordt gehouden is er geen sprake van een volledige markt in de kinderopvang. Bedrijven hebben wel veel vrijheidsgraden: er kunnen keuzes gemaakt worden ten aanzien van de beloning van de bestuurder, de honorering van het toezicht, de gastouderopvang, en het wel of niet aanwenden van kruissubsidies binnen de organisatie. De kwaliteit wordt bewaakt door de wettelijke regels en de inspectie op de naleving hiervan door de GGD. Daarnaast is de toezichthouder een belangrijke waakhond.

De discussie gaat al gauw over de beperkte borging van de kwaliteit van de kinderopvang en de publieke belangen. Het gedeelde gevoel is dat de overheid de belangen van kind en de overige publieke belangen onvoldoende borgt. Daarnaast reageren de klanten anders dan voorondersteld werd. Ouders hebben in veel gevallen amper keuze vanwege wachtlijsten. Daarnaast is de markt nog niet dermate transparant en baseren ouders hun keuze, mede daardoor, voornamelijk op bereikbaarheid en uiterlijke kenmerken en niet zozeer op de pedagogische kwaliteit die geleverd wordt. En zelfs als ouders weinig tevreden zijn, besluiten ze niet snel om over te stappen naar een andere organisatie.

Er rust dus een grote verantwoordelijkheid op de schouders van de toezichhouders. Er wordt een continu appèl gedaan op de integriteit van de toezichthouder. De toezichthouder dient de visie van de organisatie voor ogen te houden in discussies en besluitvorming. Deze komt niet per sé overeen met de belangen van ouders of de zakelijke belangen. Er zijn verschillende indicatoren die toezichthouders een goed beeld kunnen geven van de kwaliteit van de eigen organisatie. Klant- en medewerkerstevredenheidsonderzoek (verplicht voor een HKZ-certificering) worden veel gebruikt. In opkomst is het gebruik van (zelf)evaluatie-instrumenten van Nederlands Jeugd Instituut (NJI) en het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO).

## 4. De SER-analyse als hulpmiddel

De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft stappen geformuleerd die toezichthouders als leidraad kunnen gebruiken voor strategische beslissingen. Janneke Plantenga introduceert de stappen voor de macro-analyse uit de SER MarkteffectRapportage. Deze kunnen worden gebruikt bij de besluitvorming over strategische vragen door de RvT. Het gehele advies over markwerking en publieke belangen is te vinden op <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2010/b28477.aspx>

1. Analyse van de uitgangspunten en identificatie van publieke belangen
2. Definiëren van de doeleinden  
Formuleer de doelstellingen in relatie tot het probleem en de oorzaken. Treedt er verandering op met betrekking tot het publieke belang?
3. Ontwikkelen van beleidsvarianten, gewenste eindsituatie en transitie  
Welke beleidsvarianten zijn mogelijk binnen een veranderende context. Hoe worden bij de varianten/instrumenten de publieke belangen geborgd?
4. Analyse van de effecten van de beleidsvarianten  
Hoe werken de varianten uit op de publieke belangen? Wat zijn de overige effecten van de varianten (economisch, sociaal, positie klanten, positie werknemers)? Wat zijn de effecten voor regelgeving, handhaving en toezicht?
5. Vergelijken van de beleidsvarianten  
Orden de verschillende varianten op basis van de effecten op de doelstellingen c.q. maatschappelijke welvaart of andere criteria. Hou de eigen doelstellingen voor ogen.
6. Ontwikkelen van monitoring en evaluatie  
Opstellen van indicatoren zodat publieke belangen gewaarborgd blijven. Volg het proces van beleidsontwikkeling en zorg dat meetbare doelen gesteld zijn.

### Casussen

Onder leiding van Maria Jongsma is geïnventariseerd welke specifieke vragen leven bij de aanwezigen en is een aantal casussen besproken aan de hand van de stappen uit de SER analyse.

- Casus waarin een goedlopende stichting, met een directeur die in afzienbare tijd met pensioen gaat, een goed overnameaanbod krijgt.

Stap 1: Deelnemers doorlopen de 6 stappen van de SER-analyse door de situatie en mogelijke problemen voor verschillende stakeholders te inventariseren. Het waarborgen van de continuïteit kan een reden zijn om het aanbod serieus te overwegen, in het belang van ouders en kinderen.

Stap 2: De doeleinden die de organisatie in brede zin nastreeft worden gedefinieerd. De organisatie weegt af of verandering van de huidige situatie de eigen doeleinden (waaronder publieke belangen) dichterbij brengt.

Stap 3: De aanwezigen stellen verschillende beleidsvarianten voor waarvan zij verwachten dat die de gewenste eindsituatie dichterbij brengen. In dit voorbeeld wordt voorgesteld: het zoeken van een nieuwe directeur; status quo behouden; continuïteit behouden door bod te accepteren; politieke verstandhouding verbeteren zodat gemeente in toekomst goed will toont.

Stap 4: Elk van de beleidsvarianten heeft positieve en negatieve gevolgen. Zo draagt de acceptatie van een overnamebod het nadeel in zich dat er geen controle meer is op het behoud van de door de eerder geformuleerde doelstellingen van de organisatie. Door de effecten van de beleidsvarianten uit te werken is de analyse rijker en worden er weloverwogen keuzes gemaakt.

Stap 5: Vergelijking van de varianten op basis van de eigen doelstellingen is een logische vervolgstap.

Stap 6: Tot slot is het raadzaam om tussentijdse evaluatiemomenten in te plannen in het proces van verandering.

Naar aanleiding van deze casus leidde de discussie tot de consequenties van de beleidsvariant verkoop van de stichting. De gelden uit verkoop van de stichting mogen niet naar privé personen gaan zoals de bestuurder of de toezichthouders. Eigenlijk zou er een clause in de governance code moeten worden opgenomen met gedragsregels over wat te doen bij overnames. NVTK zou er iets over kunnen opnemen in de statuten.

- Casus waarin een onderwijsaanbieder de activiteiten van de BSO wil aanbieden, waarmee de medewerkers en gebouwen.

Stap 1: De aanwezigen bij de eerste regiobijeenkomst kwamen met de volgende analyse. Het uitgangspunt is de continuïteit van het aanbod van buitenschoolse opvang en het behoud van de expertise van de huidige werknemers.

Stap 2: Mogelijke doelstellingen die de aanbieder kan nastreven zijn: Handhaving van de kwaliteit van de opvang; handhaving van de liquiditeit van de organisaties; de organisatie toegankelijk houden; werkgelegenheid behouden.

Stap 3: Er zijn verschillende beleidsvarianten opgesteld die in meer of mindere mate tegemoet komen aan de doelstellingen, waaronder: niets doen; samenwerking aangaan; overdragen; onderwijs overnemen; verkopen.

Stap 4, 5, 6: Vervolgens is druk gediscussieerd over de effecten van de varianten op het behalen van de eigen doelstellingen (waaronder het publiek belang), de vergelijking tussen de varianten en de monitoring van het veranderproces.

## 5. Andere onderwerpen

Tijdens de regiobijeenkomsten kwamen verschillende onderwerpen uitvoerig aan de orde.

- Wat is de rol van de RvT ter voorkoming van misbruik?

Voorop staat dat je nooit met zekerheid kan garanderen dat er geen misbruik kan plaatsvinden. Wel kan je proberen om zoveel mogelijk te doen om het te voorkomen

- Vaststellen van en toezien op invoering en naleving van protocollen bij werving
- Vaststellen van en toezien op invoering van protocollen met betrekking tot signaleren van misbruik
- Zorgen voor een cultuur waarin medewerkers elkaar durven aan te spreken
- Rapportages van meldingen van overtredingen
- Bestuurder/directeur moet de RvT overtuigen dat het niet weer voor kan komen

Mochten er signalen van misbruik voorkomen:

- Kom direct bijeen met bestuurders en raad van toezicht
  - Ontken niet dat er mogelijk een misbruik
  - Communiceer het misbruik naar het personeel
  - Stel een actieplan op
- Toekomst van de sector  
Er is de afgelopen jaren een duidelijke ontwikkeling zichtbaar van vergaande samenwerking tussen kinderopvangorganisaties en scholen. Hierbij worden sluitende dagarrangementen aangeboden in verschillende samenstellingen. Soms zelfs vanuit een gezamenlijk team waar hetzelfde pedagogisch beleid wordt gehanteerd. Maar in toenemende mate zien we dat scholen hierbij een leidende rol innemen en zelf ook kinderopvang en buitenschoolse opvang aanbiedt. De minister OC&W legt de verantwoordelijkheid voor 'peutereducatie' dan ook niet bij de kinderopvang, maar bij de scholen neer.

- Hoe onderscheid je je als organisatie die winst niet als primair doel heeft?  
Met de afnemende wachtlijsten neemt de concurrentie toe. Grote commerciële organisaties kunnen soms betere tarieven bieden, waardoor organisaties die geld reserveren voor het maatschappelijk rendement het risico lopen het onderspit te delven. Een uitdaging waarover de NVTK met haar leden in gesprek wilt gaan en agendeert voor bijeenkomsten.

De toezichthouders hebben het een zinnige bijeenkomst gevonden waarin vooral de dialoog met andere toezichthouders als waardevol is ervaren. De NVTK wilt haar leden en gastspreker Prof. dr. J. Plantenga hartelijk danken voor de inspirerende bijdragen tijdens de bijeenkomsten.