

Lessen uit de vermarkting van de kinderopvang

JAN PEETERS

'Internationale rapporten en wetenschappelijke studies waarschuwen voor een commerciële vermarkting van de kinderopvang.'

In de pluralistische visie op sociaal ondernemen die gepresenteerd werd op het VSO-congres (Edito, 2009/5) stelt Ludo Fret: 'Als de angst voor vermaatschappelijking en verstaatsing in de goede oude tijd opgeklopt was, dan geldt dat nu misschien ook voor de angst voor vermarkting'. Verzet tegen vermarkting zou dan een defensieve reflex kunnen zijn van inrichtende machten, sociale partners en directies. Terwijl marktwerking ook de vraag kan emanciperen en de actieve burger meer verantwoordelijkheid geven. In deze bijdrage trachten we deze uitspraken te toetsen in de kinderopvang. Het staat buiten kijf dat de welzijnssector meer moet inspelen op de behoefte van de gebruiker en we hebben niets tegen een 'democratische markt van sociale diensten. Maar we mogen ook niet naïef zijn: want waar ligt de grens tussen democratische marktwerking en commerciële vraagsturing? Internationale studies en rapporten wijzen er al jaren op dat commerciële marktsturing gevaren inhoudt. Op basis daarvan kunnen we criteria afbakenen die de toegankelijkheid en professionaliteit van het aanbod kunnen garanderen bij een meer marktgerichte organisatie van de zorgsector. We focussen hier op kinderopvang en laten ruimere conclusies over aan de lezer.

DE WETTEN VAN DE MARKT

Voorstanders van een commerciële marktgerichte werking halen de traditionele voordelen aan van een marktwerking. Ze gaan ervan uit dat deze voordelen ook in de social profit gelden. Marktgerichte werking zou efficiënter zijn omdat private aanbieders sneller zouden inspelen op de behoeften van de consumenten, in dit geval de ouders en de kinderen. Op die manier zou via een geprivatiseerde sector sneller het tekort aan plaatsen kunnen opgevuld worden. Commerciële kinderopvang zou de zorgsector een stuk goedkoper maken en het zou de kwaliteit doen toenemen, omdat voorzieningen elkaar beconcurreren. Ook de keuzemogelijkheid van de ouders zou vergroot worden in een marktgericht systeem. De voorstanders gaan ervan uit dat deze marktmechanismen, die zonder twijfel in andere sectoren werken, ook in de zorgsector dezelfde positieve effecten zouden hebben.

De discussie wordt in Vlaanderen vaak gevoerd als een dovemansgesprek tussen believers en non-believers. Bij de non-believers vinden we – zoals Ludo Fret het stelt – uiteraard enkele behoudsgezinde vertegenwoordigers van inrichtende machten van gesubsidieerde instellingen. Deze welles-nietesdiscussie tussen beide groepen is merkwaardig, omdat de effecten van vermarkting van de zorgsector al geruime tijd zijn geanalyseerd, zowel door weten-

schappelijk onderzoek als door rapporten van internationale organisaties. In deze bijdrage houden we dan ook een pleidooi om de discussie met kennis van zaken te voeren en ons te baseren op wat studies en rapporten ons kunnen leren.

GLUREN BIJ DE BUREN

In Angelsaksische landen (UK, USA, Australië, Canada en Nieuw-Zeeland) was de kinderopvang traditioneel een sector die op de markt opereerde en grotendeels uit commerciële kinderopvangvoorzieningen bestond. In het Verenigd Koninkrijk is 80% van de kinderopvang in handen van profitorganisaties, maar de helft zijn kleine ondernemers of zelfstandigen. Verschillende Britse auteurs hebben gewezen op de gevaren van de versplintering van de sector door het grote aantal onafhankelijke, kleinschalige profitvoorzieningen. De lokale besturen hebben slechts een regierol. Volgens een recente richtlijn van de Britse overheid (2009) moeten ze vooral voorkomen dat de marktwerking faalt.

Australië is het land waar de commerciële vermarkting in zijn meest extreme vorm voorkomt. Het kinderopvangbedrijf ABC was in 2001 het eerste beursgenoteerde kinderopvangbedrijf. Tot voor de crisis bezat ABC 2300 voorzieningen in Australië, Nieuw-Zeeland, de VS, Canada en het VK. Het had een omzet van 1,54 miljard euro. De impact op deze landen was enorm: ABC kocht Busy Bees op, een Brits bedrijf met 4000 kindplaatsen. Vorig jaar raakte ABC in problemen door de expansieve kooppolitiek en in november ging het bedrijf over de kop. De Australische overheid hield er een financiële kater aan over en zag zich genoodzaakt om voor ongeveer 100.000 kinderen die in de vestigingen van ABC werden opgevangen, een nieuwe plaats te bieden.

In Nieuw-Zeeland zijn de commerciële en de community-based sector (te vergelijken met onze gesubsidieerde kinderdagverblijven) ongeveer even groot. Een studie door Linda Mitchel (2002) con-

stateerde dat de kwaliteit in de commerciële sector aanzienlijk lager was dan in de community-based sector. De overheid nam daarom maatregelen om commerciële en community-based initiatieven gelijk te behandelen. Een privaat, commercieel ge-

rund centrum kan beroep doen op nagenoeg dezelfde subsidie. Voor de non-profit en de profit worden dezelfde opleidingsvereisten gesteld. Maar ondanks dit ambitieuze beleid en de grote financiële inspanning die de subsidiëring van de

commerciële voorzieningen met zich meebrengt, ontstaan er een aantal problemen. Door de financiële ondersteuning werd de Nieuw-Zeelandse kinderopvangmarkt interessant voor grote buitenlandse commerciële kinderdagverblijven. Zo kocht o.m. ABC, voor het op de fles ging, er tal van kleine commerciële bedrijven op. Vele auteurs stellen zich ethische vragen bij het feit dat met belastinggeld op de beurs winst gemaakt kan worden. Het ABC-verhaal is een typisch voorbeeld van het privatiseren van de winsten en het collectiviseren van de verliezen, waarbij de belastingbetaler twee keer opdraait voor de kosten. Daarnaast blijft zelfs in een systeem zoals in Nieuw-Zeeland, waar de overheid commerciële initiatieven subsidieert, de toegankelijkheid van de voorzieningen door kansengroepen een netelig punt. Commerciële bedrijven hebben de neiging om zich naar de hoogste verdiemers te richten en vinden de tegemoetkoming van de overheid vaak onvoldoende. Ze willen extra kosten aanrekenen, wat kansengroepen afschrikt.

DE LAGE LANDEN

De laatste jaren stellen we vast dat deze commerciële vermarkting ook ingang vindt in continentaal Europa. Zo worden in Nederland sinds de Wet Kinderopvang van 2005 alle opvangvoorzieningen vraaggestuurd gefinancierd. En ook hier in Vlaanderen groeide op twintig jaar tijd het aantal kindplaatsen in de zelfstandige sector tot 40%. De groei van de zelfstandige kinderdagverblijven was vier maal groter dan die van de gesubsidieerde erkende kinderdagverblijven. Nederland heeft een uniek

Australië is het land waar de commerciële vermarkting in zijn meest extreme vorm voorkomt.



© Lisa Van Damme

systeem van vraagsturing uitgewerkt. Sinds de Wet Kinderopvang van 2005 krijgen ouders via de fiscus een som geld waarmee ze op de markt kinderopvang kunnen kopen. Het is een zogenaamde tripartiete financiering: ouders, overheid en bedrijfs wereld betalen elk een derde van de kosten. De vrije keuze van de ouders en het geloof dat de marktwerking de kwaliteit zal verhogen en de kostprijs laag zal houden, staat in Nederland centraal. Positief in dit Nederlandse verhaal (in tegenstelling tot wat bij ons is gebeurd) is dat de opleidingsvereisten, loonbarema's en omkadering (kind-volwasseneratio) door de overheid geregeld is op het niveau van vóór de privatisering. Dit is bijzonder belangrijk, want er bestaat een brede consensus binnen de wetenschappelijke wereld en internationale organisaties (OECD, 2006) dat deze drie randvoorwaarden

(aantal kinderen per volwassene, kwalificaties pedagogisch personeel en continuïteit van dit personeel, samengaand met de arbeidsvoorwaarden) sterk correleren met de pedagogische kwaliteit van de opvang.

Vier jaar na het invoeren van de Wet Kinderopvang komen echter de nadelen van de extreme vermarkting en vraagsturing boven drijven. Er heeft zich op enkele jaren een commercialisering van de sector voorgedaan: 60% van de Nederlandse kinderopvangvoorzieningen zijn profitorganisaties. Maar dit heeft niet geleid tot meer keuzemogelijkheden voor de ouders of een goedkopere dienstverlening van hogere kwaliteit, zoals men van een commerciële marktwerking zou verwachten. In de praktijk blijkt er weinig keuzemogelijkheid te zijn voor de ouders

en de concurrentie op de markt heeft niet geleid tot een prijsverlaging. Een kindplaats in Nederland (15.000 euro) kost namelijk meer dan een plaats in een gesubsidieerd kinderdagverblijf in Vlaanderen (12.000 euro). Maar wat nog meer tot nadenken stemt, is dat een recente kwaliteitsmeting door de Nationale Studie Pedagogische Kwaliteit aantoonde dat de kwaliteit sinds de invoering van de vraagsturing voortdurend daalt op essentiële punten, zoals kind-leidsterinteractie. Nederland wordt de laatste jaren ook geconfronteerd met de minder aangename kanten van commercialisering: het beursgenoteerde kinderopvangbedrijf Catalpa ging overkop en de gemeentebesturen konden de ouders niet helpen door de kinderdagverblijven zelf op te kopen en open te houden. De Wet Kinderopvang verbiedt gemeentes immers om zelf kinderopvang te organiseren. Het afgelopen jaar werd Nederland ook geplaagd door schandalen in de gastoudersector. Malafide ondernemers maakten misbruik van hiaten in de wet en haalden veel geld binnen voor fictieve onthaalouders. Sommige overheden, zoals in Toronto, opteren er daarom voor dat de zelfstandige voorziening die overheidssubsidie krijgt een non-profit statuut moet hebben, om overnames door beursgenoteerde bedrijven en malafide praktijken te vermijden.

ouders zijn geen consumenten

Maar het is niet alleen in Nederland dat de wetten van de markt niet goed functioneren in de kinderopvang. De kinderopvangmarkt blijkt niet te werken zoals een commerciële markt hoort te werken (Moss, 2009). Allerlei onderzoeken wijzen erop dat ouders, als het over hun kinderen gaat, niet herleid kunnen en willen worden tot consumenten die op economische gronden beslissingen nemen over het soort opvang. Bij de keuze die ouders maken, spelen emoties een belangrijkere rol dan economische motieven. Ouders blijken ook over onvoldoende informatie te beschikken om een juist oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van de opvang, omdat ze niet aanwezig zijn op het moment dat de

dienst verleend wordt (Marangos, Plantenga, 2006). Het zijn namelijk de kinderen die de eerste consumenten zijn en door hun jonge leeftijd is het niet mogelijk om hen te betrekken bij de keuze.

Profitorganisaties zijn ook weinig geneigd om hun positieve ervaringen met concurrenten te delen of over belangrijke thema's in discussie te gaan. Er bestaat een gevaar dat de maatschappelijke discussie over belangrijke thema's binnen de sector opdroogt.

Dit hebben we de laatste jaren al verscheidene keren ervaren op bijeenkomsten met de Nederlandse collega's. Door het invoeren van de vraagsturing is de open debatacultuur, die typisch was voor de Nederlandse kinderopvang in de jaren negentig, verdwenen.

De discussies worden binnenskamers gevoerd en naar buiten wordt vooral benadrukt hoe prima alles draait in het eigen opvangbedrijf. Maar ook tussen de ondersteuningsorganisaties is er weinig debat: zij zijn afhankelijk van contracten met grote kinderopvangorganisaties en zijn daardoor zuinig met kritiek op hun potentiële klanten.

Onderzoeken wijzen tevens uit dat profitorganisaties een lagere kwaliteit aanbieden dan non-profitorganisaties (Mitchel, 2002, Cleveland, 2007). De profitsector betaalt lagere lonen uit dan de non-profit en gaat lager geschoolde mensen aanwerven. De loonkost is namelijk de grootste uitgavepost voor een kinderopvangorganisatie. Het is dus logisch dat men hierop gaat bezuinigen. Maar de grootste problemen bij een commerciële vermarkting van de zorg stellen zich op het vlak van de toegankelijkheid. Vraaggestuurde zorgverstrekking zoals in Nederland zou via een systeem van vouchers aan de ouders de toegankelijkheid voor de laagste inkomens garanderen. Een onderzoek van het Nederlandse Planbureau spreekt dit echter tegen. De privatisering heeft het aantal plaatsen enkel doen toenemen in dichtbevolkte gebieden met inkomens die boven het gemiddelde liggen. In meer landelijke en armere buurten heeft de uitbreiding

Er bestaat een gevaar dat de maatschappelijke discussie over belangrijke thema's binnen de sector opdroogt.

zich niet doorgezet. De onderzoekers besluiten daarom dat de voorzieningen meer responsief geworden zijn naar inkomen en urbanisatie (Noailly et al, 2007). Maar ook in landen als Nieuw-Zeeland waar de overheid de subsidies aan de aanbodzijde geeft, zijn er problemen met de toegankelijkheid van commerciële initiatieven. Zo is er een sterke oppositie vanuit de commerciële initiatieven tegen maatregelen van de overheid om een aantal uren per week gratis Early Childhood Education aan te bieden, om zo de toegankelijkheid voor kansengroepen te vergroten. Commerciële initiatieven beweren niet rond te komen met het forfait dat de overheid betaalt en willen meer aanrekenen aan de ouders, wat maakt dat kansengroepen afhaken. In Vlaanderen reageerde recent een deel van de zelfstandige initiatieven met dezelfde argumenten op de invoering van de Inkomensgerelateerde Ouderbijdrage. Volgens de tegenstanders van het IKG-systeem zou het forfait dat door de overheid wordt aangeboden te laag zijn. Daarom weigeren ze in het systeem te stappen dat de toegankelijkheid van de zelfstandige initiatieven moet vergroten.

ONGEPLANDE PRIVATISERING

De snelle opgang van de zelfstandige sector heeft de Vlaamse kinderopvang de laatste jaren grondig veranderd. Begin jaren negentig leek het erop dat de zelfstandige opvang de eenentwintigste eeuw niet zou halen. Het aantal particuliere opvanginstellingen was in de jaren tachtig gedaald, terwijl het aantal onthaalouders aangesloten bij een dienst in de lift zat. Maar daar kwam verandering in toen eind jaren negentig het aantal onthaalouders stagneerde en de overheid via een mediacampagne de zelfstandige opvang ging promoten, waardoor die de sterkste groeier werd in het Vlaamse opvanglandschap. De zelfstandige groepsopvang is nu dubbel zo groot als de opvang van erkende gesubsidieerde kinderdagverblijven. De zelfstandige opvang is dus een volwassen en grote speler geworden in het Vlaamse kinderopvanglandschap.

Merkwaardig genoeg is deze privatisering van de groepsopvang niet het gevolg van een doelbewust beleid van de politieke overheid.

Merkwaardig genoeg is deze privatisering van de groepsopvang niet het gevolg van een doelbewust beleid van de politieke overheid zoals in Nederland. Onze noorderburen hebben de privatisering, die door de Wet Kinderopvang van 2005 werd ingezet, jarenlang voorbereid. In Vlaanderen kunnen we echter niet één beleidstekst vinden die verwijst naar de intentie van de Vlaamse regering om de kinderopvang te privatiseren. De motivatie van de Vlaamse politieke overheid om in 2001 de minicrèches te promoten, is eerder te zoeken is in het feit dat deze

nieuwe opvangvorm in de eerste plaats goedkoop is. Hiermee werd de traditie van het creëren van goedkope opvangplaatsen verdergezet, die eind jaren tachtig was gestart. Toen promoveerden onthaalouders aangesloten bij een dienst. Vanaf de jaren

negentig lag het accent op de instroom van kortgeschoolde werklozen in de nieuwe initiatieven voor buitenschoolse kinderopvang. Kenmerkend voor deze Vlaamse keuze voor goedkope opvang is ook dat de kwalificatievereisten worden losgelaten.

Een HIVA-onderzoek over de leefbaarheid van de minicrèches uit 2004 heeft aangetoond dat de geringe bijdrage van de overheid en het loslaten van kwalificatievereisten en arbeidsvoorwaarden tot tal van problemen geleid hebben. De ondernemers presteren tot 50 uur per week voor minder dan 1000 euro, een groot deel van de medewerkers werkt in 'onbetaalde' statuten of is schijnzelfstandige. Het is dan ook niet te verwonderen dat de helft van de minicrèches zegt te kampen met een groot personeelsverloop. In de wetenschappelijke wereld en in internationale organisaties is er een grote consensus dat de slechte werkomstandigheden, het loslaten van kwalificatievereisten en een groot personeelsverloop de belangrijkste risicofactoren zijn voor geringe kwaliteit. Er bestaan uiteraard tal van zelfstandige kinderdagverblijven die wel een hoge kwaliteit halen. Maar een systeem dat ervan uitgaat dat alle kosten van kinderopvang door de ouders moeten gedragen worden, geeft onvoldoende

garanties voor een algemene basiskwaliteit en voor een toegankelijke en leefbare zelfstandige sector. Daar komt nog bij dat de opvang bij zelfstandige initiatieven duur is voor de ouders. De vorige Vlaamse regering heeft dit begin 2009 willen verhelpen door de zelfstandige initiatieven te laten instappen in een systeem van inkomensgerelateerde ouderbijdragen. Tot op vandaag heeft slechts een beperkt aantal zelfstandige kinderdagverblijven ingetekend op dit IKG-systeem, maar het is alvast een stap in de goede richting. De rapporten over de zelfstandige sector in verschillende landen komen allemaal tot dezelfde conclusie als het HIVA-rapport: een grotere ondersteuning door de overheid van de zelfstandige sector is broodnodig. Zo kan die sector overleven, een goede basiskwaliteit voorzien en een zekere toegankelijkheid realiseren.

KWALIFICATIEVEREISTEN

Wereldwijd is er een grote eensgezindheid over het feit dat je voor het opvangen van kinderen een basisopleiding nodig hebt. In mijn onderzoek over professionaliteit van zorg voor jonge kinderen heb

ik aangetoond dat daar tot voor kort alleen in de Vlaamse politiek en publieke opinie aan getwijfeld werd. In alle omringende landen werden ernstige inspanningen gedaan om de kwalificatievereisten in de kinderopvang te verhogen, ook in de zelfstandige sector. De situatie in Vlaanderen is merkwaardig omdat er aan de ene kant geen kwalificatievereisten gesteld worden, maar er aan de andere kant wel veel ondernemers van zelfstandige initiatieven zijn die over diploma's beschikken. Tot nu toe zijn er echter geen betrouwbare cijfers over het aantal medewerkers van zelfstandige kinderdagverblijven dat relevante kwalificaties heeft. Daarom is het nodig om die kwalificaties in kaart te brengen. Dat moet ons toelaten om, naar buitenlands voorbeeld, een competentieverhogend beleid uit te tekenen. Want het spreekt voor zich dat een competentiebeleid er voor de vele bachelors met een pedagogische opleiding anders zal uitzien dan een competentieverhogend programma voor degenen zonder opleiding.

Wereldwijd is er een grote eensgezindheid over het feit dat je voor het opvangen van kinderen een basisopleiding nodig hebt.

In dit verband is het positief dat de vertegenwoordigers van de zelfstandige sector zich in het Platform Vernieuwde Kinderopvang, dat adviezen formuleert i.v.m. het Decreet Kinderopvang dat de nieuwe Vlaamse regering wil uitwerken, hebben uitgesproken voor het stellen van competentievereisten in de zelfstandige sector. Ook het onderwijs zou in deze zijn verantwoordelijkheid moeten opnemen. Een ander effect van de ongeplande privatisering is de fragmentarisering van de sector. Net als in het Verenigd Koninkrijk is de zelfstandige sector versnipperd in kleine entiteiten die geïsoleerd werken. Deze kleine instellingen met in vele gevallen één of twee medewerkers zouden meer kansen moeten krijgen om met elkaar en met andere voorzieningen samen te werken en van elkaars ervaringen te leren. In dit verband is het Italiaanse systeem

van de pedagoga's of pedagogische begeleiders interessant. Die nemen de begeleiding van een aantal instellingen op zich nemen en gaan samen met de crèches op zoek naar nieuwe pedagogische methodes die de kwaliteit moeten verhogen.

NAAR EEN DEMOCRATISCHE MARKTWERKING

Uit dit overzicht van de internationale literatuur blijkt dat commerciële vermarkting ten eerste niet echt werkt en ten tweede tal van nadelen heeft. Om een democratische marktwerking te garanderen die zich kan wapenen tegen een commercialisering van de sector zou de overheid vanuit zijn regiefunctie een aantal spelregels moeten opleggen. Zo moet ze garanderen dat de toegankelijkheid en de professionaliteit van de zelfstandige voorzieningen vergroot. Het Platform Vernieuwde Kinderopvang is daarom van mening dat de kwaliteitsnorm dezelfde moet zijn voor alle kinderen. De loonbarena's, kwalificatievereisten en vergunningsvoorwaarden (zoals de leidster-kindratio) moeten gelijk zijn voor alle voorzieningen die jonge kinderen opvangen. Het opleggen van kwalificatievereisten moet gefaseerd gebeuren en ondersteund worden door maatregelen waarbij niet-gekwalificeerde praktijkmedewer-

kers leerpaden aangeboden krijgen die hen naar een hogere kwalificatie leiden. Klassieke vorming moet samen met nieuwe methodieken zoals werkpleklers en e-learning, waarbij het analyseren van praktijksituaties centraal staat, verder ontwikkeld worden in samenwerking met het volwassenenonderwijs. Daarnaast moet subsidiëring gekoppeld worden aan eisen met betrekking tot toegankelijkheid voor kansengroepen.

In de toekomst is een gerichte ondersteuning vanuit de overheid nodig, zodat de zelfstandige sector in staat is om een antwoord te bieden op het gebrek aan duurzaamheid en de nodige middelen en gekwalificeerde mensen kan aantrekken om de kwaliteit van de dienstverlening

te vergroten. Kleine voorzieningen zouden een beroep moeten kunnen doen op ondersteuning en pedagogische begeleiding. Zo kunnen ze kritisch reflecteren over hun eigen pedagogisch handelen en hun dagelijkse praktijk voortdurend bijsturen en verbeteren. Bij financiering van de zelfstandige sec-

Bij financiering van de zelfstandige sector door de overheid moeten we mechanismen inbouwen die verhinderen dat kinderopvang in de sector van het grote geld terecht komt.

tor door de overheid moeten we mechanismen inbouwen die verhinderen dat kinderopvang in de sector van het grote geld terecht komt. Inspirerend op dit vlak is het voorbeeld van Toronto, waar subsidies gekoppeld worden aan een non-profitstatuut en waar zelfstandige ondernemers de winsten opnieuw in de voorzieningen pompen. Internationale rapporten en wetenschappelijke studies duiden aan dat een verdere commerciële vermarkting van de kinderopvang in Vlaanderen niet wenselijk is. Naast private voorzieningen moeten er voldoende voorzieningen blijven bestaan die door lokale overheden en socialprofit-NGO's worden ingericht. We hopen dat uit dit overzicht van de internationale literatuur gebleken is dat deze voorzieningen meer kansen bieden op innovatie en actief burgerschap.

Jan Peeters is coördinator van het Expertisecentrum voor opvoeding en kinderopvang. Hij is bereikbaar via jan.peeters@vbjk.be.

Verwijzingen

- Marangos, A., Plantenga, J. (2006), *Introducing market forces, Children in Europe* 11, 18-19.
- Misplon, S. et al. (2004), *De financiële leefbaarheid van de mini-crèches, Leuven, Hoger Instituut voor de arbeid.*
- Moss, P. (2009), *There are alternatives! Markets and democratic experimentalism in early childhood education and care, The Hague Bernard van Leer Foundation.*
- Peeters, J. (2008), *De warme Professional. Begeleid(st)ers kinderopvang construeren professionaliteit, Gent, Academia Press.*