

DE TRANSFORMATIE VAN EEN PUBLIEKE SECTOR: INSTITUTIONELE VERANDERING IN DE KINDEROPVANG

Institutionele veranderprocessen verlopen in het algemeen bijzonder lastig vanwege het bestaan van dominante normen en waarden. Deze normen en waarden leiden vaak tot weerstand tegen dit soort verandering bij de organisaties die de veranderingen ondergaan. Het proces van institutionele verandering zal met name in de beginstadia veel weerstand oproepen. In dit artikel zal juist hier aandacht voor zijn, waarbij de recente deregulering in de kinderopvang ter illustratie dient. De resultaten van ons onderzoek laten zien dat verwachte veranderingen op basis van wetgeving nog nauwelijks tot stand zijn gekomen. Weerstand vanuit verschillende organisaties heeft de overheid gedeeltelijk op haar eerdere besluiten doen terugkomen. Hierdoor is een ambigue situatie ontstaan. In een dergelijke situatie zijn actoren continu aan het zoeken hoe zij met de nieuwe situatie om moeten gaan.

Inleiding

De institutionele literatuur gaat er impliciet vanuit dat institutionele verandering, die geïnitieerd wordt vanuit de overheid, relatief eenvoudig is van

**Patrick Vermeulen,
Femke Stolker
en Shazad Ansari**

dr Patrick Vermeulen is werkzaam bij de Universiteit van Tilburg, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Departement Organisatiewetenschappen

Femke Stolker is werkzaam bij GGZ Delfland, Afdeling Preventie

Shazad Ansari werkt bij Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam School of Management

wege het directe effect van het overheidsbeleid op organisaties. Institutionele veranderprocessen verlopen in het algemeen bijzonder lastig vanwege het bestaan van dominante normen en waarden. In dit artikel zal juist hier aandacht voor zijn, waarbij de recente deregulering in de kinderopvang als illustratie dient. De resultaten van een onderzoek naar institutionele veran-

dering op dit terrein tonen aan dat de gewenste veranderingen slechts gedeeltelijk tot stand komen. In de praktijk is een ambigue situatie ontstaan, waarin actoren continu aan het zoeken zijn hoe zij met de nieuwe situatie om moeten gaan.

Centraal in de (neo-sociologische) institutionele theorie staat de opvatting dat de keuzes en acties van organisaties worden gestuurd door hun omgeving (Meyer & Rowan, 1977; Meyer & Scott, 1983; Scott, 2001). Deze omgeving heeft ook een grote invloed op het ontstaan van gedeelde normen en waarden; aangeduid als institutionele logica. Hoewel de institutionele theorie vaak wordt gezien als een theorie van stabiliteit, homogeniteit en inertia (Greenwood & Hinings, 1996), is er een groeiend aantal studies dat zich richt op institutionele verandering (Dorado, 2005; Goodrick & Salancik, 1996; Goodstein, 1994; Oliver, 1992). Het proces van institutionele verandering, waarbij een verschuiving van de ene naar de andere logica plaatsvindt, wordt veelal in gang gezet door externe prikkels, zoals veranderde wetgeving, technologische ontwikkelingen of maatschappelijke onrust (Oliver, 1992). Tijdens dit proces verdwijnen bestaande instituties en worden nieuwe regels, waarden en normen ontwikkeld. Het is aannemelijk dat institutionele transformaties niet van de ene op de andere dag plaatsvinden, maar dat verschillende logica's voor een bepaalde periode naast elkaar blijven bestaan. Institutionele veranderprocessen roepen met name in de beginfase veel weerstand op, omdat de nieuwe logica in deze fase nog niet als legitiem ervaren wordt.

Om de implicaties van weerstand tijdens institutionele verandering beter te begrijpen, is onderzoek gedaan in de

kinderopvang. De kinderopvangsector is vooral interessant omdat het sterke associaties heeft met de publieke sector en de rol van de overheid daarin. Deregulering kan een belangrijke verschuiving veroorzaken in de heersende instituties (Greenwood & Hinings, 1993), niet alleen door het gebruik van regels en wetten, maar ook door normen en waarden (DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2001). Verschillende auteurs hebben laten zien dat interventies van de overheid vaak leiden tot radicale transformaties (Dobbin & Dowd, 1997; Roy, 1997). Het probleem van dit soort veranderingen is dat er een ambigue situatie kan ontstaan door het naast elkaar bestaan van meerdere logica's (Johnson, Smith & Codling, 2000). Dit kan leiden tot een verwarrende situatie waarin actoren continu aan het zoeken zijn hoe hier mee om te gaan. In dit artikel staat de volgende vraag centraal: hoe gaan actoren om met ambigue situaties tijdens institutionele verandering?

Dit artikel levert twee bijdragen aan de bestaande literatuur en heeft een aantal implicaties voor de praktijk. Ten eerste geven wij meer inzicht in het proces van institutionele verandering en de weerstand die dit oproept. In onze casus zien we deze weerstand duidelijk naar voren komt. Ten tweede laten we in dit artikel zien hoe lastig het is om bestaande instituties te vervangen. Dit alles heeft echter belangrijke consequenties voor de praktijk. We eindigen dit artikel dan ook met enkele suggesties voor beleidsmakers die betrokken zijn bij het ontwerpen en implementeren van deregulering. De structuur van het artikel is als volgt: eerst gaan we dieper in op de theoretische achtergronden van institutionele verandering; vervolgens bespreken we de methode die we gebruiken voor

het onderzoek en volgt een beschrijving van de onderzoekscontext; daarna presenteren we onze bevindingen en eindigen met een conclusie.

Theoretisch kader

Organisatievelden, bestaande uit leveranciers, afnemers, consumenten, overheidsinstanties, brancheorganisaties, kennisinstellingen en organisaties die soortgelijke diensten of producten leveren (DiMaggio & Powell, 1983), worden in het algemeen als zeer stabiel aangeduid. Zij kunnen echter aan aanzienlijke veranderingen onderhevig zijn (Brint & Karabel, 1991; Hoffman, 1999; Scott, 2001; Greenwood, Suddaby & Hinings, 2002). De overheid speelt een belangrijke rol in het tot stand brengen van radicale transformaties van markten en sectoren. Met haar sterk regulerende functie in het organisatieveld kan de overheid institutionele veranderingen in gang zetten. Hiervoor is het van cruciaal belang dat het beleid van de overheid eenduidig is, dat er effectieve monitoring plaatsvindt en dat er sancties ingesteld kunnen worden in het geval van overtredingen (North, 1990). De institutionele literatuur gaat er impliciet vanuit dat institutionele verandering die geïnitieerd wordt vanuit de overheid relatief eenvoudig is vanwege het directe effect van het overheidsbeleid op organisaties (DiMaggio & Powell, 1983; Dobbin & Dowd, 1997). In dit artikel gaan we er echter vanuit dat andere krachten in het veld de impact van overheidsbeleid beperken. Dat betekent dat overheidsinstanties slechts in beperkte mate in staat zijn om institutionele veranderingen tot stand te brengen.

Instituties zijn onderhevig aan drie krachten: regulatieve, normatieve en cognitieve krachten (Scott, 2001). Bij de regulatieve krachten worden institu-

ties geconfronteerd met wet- en regelgeving waaraan zij gebonden zijn. De leidster-kindratio (verhouding van het aantal kinderen op een leidster) die bij wet geregeld is, is hier een voorbeeld van. Normatieve krachten zijn vrijwillig en worden gevormd door normen en waarden die gelden in het veld. Zo hebben kinderopvangorganisaties ideeën over wat wel én niet kan en mag in de kinderopvang, zonder dat deze regels verankerd zijn in een wet. Cognitieve krachten ten slotte, zijn ideeën, gevoelens en gedrag die bestaan bij individuen. Deze komen voort uit een combinatie van persoonlijke ideeën en de realiteit. Onderzoekers die institutionele fenomenen bestuderen, hebben in steeds grotere mate aandacht voor het proces van het ontstaan en verdwijnen van instituties (Oliver, 1992; Reay & Hinings, 2005) in relatie tot deze drie krachten.

Regulatieve, normatieve en cognitieve krachten

Externe prikkels (zoals veranderde wetgeving, technologische ontwikkelingen of maatschappelijke onrust) hebben steeds meer aandacht gekregen dankzij hun rol als aanjager van institutionele verandering (Hoffman, 1999; Hoffman & Ocasio, 2001). Voor het bestuderen van institutionele veranderingen is de toenemende golf van deregulering en privatisering van publieke sectoren uitermate geschikt. In veel gevallen zijn deze veranderingen geïnitieerd om de aanwezigheid van marktkrachten in het publieke domein te verhogen (Kirkpatrick & Martinez Lucio, 1995).

Maar privatisering leidt soms tot ambigue situaties waarbij privaat en publiek denken en handelen door elkaar heen lopen. De op de markt gebaseerde logica van de private sector zal niet automatisch tot de gewenste veranderingen bij publieke organisaties leiden. De verschillen tussen publieke en private sectoren zijn daarvoor te groot (Ring & Perry, 1985). Wanneer organisaties worden geconfronteerd met een radicale verandering, die een verschuiving van publieke naar private manier van werken met zich meebrengt, is het aanmerkelijk dat deze organisaties in eerste instantie de oude logica blijven volgen, terwijl ze zich proberen te verenigen met de nieuwe logica.

Onderzoeksmethoden

De data voor dit onderzoek zijn verzameld in twee fasen. Ten eerste zijn rapporten en publicaties met betrekking tot nieuwe wetgeving in de Nederlandse kinderopvang verzameld en geanalyseerd. Deze documenten waren afkomstig van de overheid, brancheverenigingen, kinderopvangorganisaties en kranten. Nadat deze documenten zorgvuldig waren bestudeerd, waren we in staat om (a) inzicht te verkrijgen in de aard van de veranderingen, (b) te begrijpen hoe verschillende actoren zijn beïnvloed door deze veranderingen en (c) de meest belangrijke organisaties uit het veld te identificeren. De informatie uit deze eerste onderzoeksstap werd gebruikt als input voor de volgende fase.

In de tweede fase zijn geschikte respondenten voor de dataverzameling geselecteerd. De steekproef van het onderzoek is gebaseerd op de rol die organisaties spelen in de sector en is tot stand gekomen middels 'judgemental sampling' (Hussey & Hussey, 1997). Dit type van steekproeftrekking staat

toe om mensen met ervaring en kennis van de onderwerpen die worden bestudeerd te selecteren. Een lijst met mogelijke organisaties en participanten is in samenwerking met het Waarborgfonds Kinderopvang tot stand gekomen. Dit resulteerde in een lijst van respondenten die óf betrokken waren in het proces van beleid maken en de implementatie van nieuwe wetgeving, óf die er direct door werden beïnvloed. In totaal hebben 32 verschillende organisaties en 42 verschillende respondenten deelgenomen aan dit onderzoek. Er is bewust gekozen voor een brede spreiding. Zo zijn niet alleen kinderopvangorganisaties bezocht, maar ook financiële instellingen, het waarborgfonds, de brancheorganisaties, overheidsinstanties (inclusief het netwerk- en implementatiebureau), intermediaire organisaties en belangengroeperingen. Deze brede steekproef zorgde voor een breed perspectief met betrekking tot radicale veranderingen in de kinderopvang en de effecten van nieuwe wetgeving op delen van het veld.

In totaal zijn 46 semigestructureerde interviews (enkele respondenten zijn meerdere malen geïnterviewd) gehouden in twee rondes van dataverzameling. De eerste ronde met 23 interviews vond plaats tussen mei en juli 2004, voorafgaand aan de start van de nieuwe wetgeving. De tweede serie met 23 interviews werd gehouden in april en mei 2005, toen de nieuwe wetgeving in werking was. Alle interviews werden opgenomen met toestemming van de geïnterviewden. De op schrift gezette interviews werden teruggezonden naar de respondenten voor eventueel commentaar. De transcripten werden ingevoerd in Nud-Ist 4, een softwareprogramma voor het analyseren en categoriseren van kwalitatieve data.

Om de data te analyseren is verder gebruikgemaakt van coderingsprocedures zoals beschreven door Miles en Huberman (1994).

Onderzoekscontext

In de laatste twee decennia zijn er veel publieke sectoren in Europa sterk veranderd. Deze lopen uiteen van de gezondheidszorg tot openbaar vervoer, energiebedrijven, onderwijsinstellingen en postdiensten. Regeringsambtenaren claimen regelmatig dat de redenen voor transformaties van de publieke sectoren kostenreducties, kwaliteitsverbeteringen en algehele effectiviteit inhouden. Deze omslag dient vooral te leiden tot verhoogde concurrentie binnen de publieke sector. Gebruikers van publieke diensten worden voortaan 'klanten' genoemd. De kinderopvang in Nederland is ook een voorbeeld van een poging tot institutionele verandering in de publieke sector. De kinderopvang verschaft kinderopvangplaatsen voor kinderen tussen de 0 en 4 jaar oud (dagelijkse opvang) en voor kinderen tussen de 4 en 12 jaar oud (naschoolse opvang). De eerste professionele kinderopvangorganisaties zijn begonnen in de jaren zestig van de vorige eeuw. Vanaf toen heeft de sector te maken gehad met een constante groei in de vraag van kinderopvangplaatsen veroorzaakt door externe factoren zoals economische groei en vrouwenemancipatie. In 1999 waren er 71.000 plaatsen in de dagelijkse kinderdagopvang beschikbaar. In 2003 groeide dit aantal naar 114.000 plaatsen. Een soortgelijk patroon kan gevonden worden in de naschoolse opvang, die groeide van 32.000 plaatsen in 1999 naar 61.500 plaatsen in 2003 (Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang, 2003).

De kinderopvang in Nederland kent een relatief korte historie. Vanaf de

jaren zestig ontstaan informele initiatieven van ouders om kinderen met elkaar te laten spelen. Dat gebeurt vanuit een sociaal-pedagogisch uitgangspunt. Als door de emancipatie en gunstige economische ontwikkelingen meer vrouwen gaan werken, wordt de roep om formele kinderopvang groter. Het aantal kinderopvangplaatsen groeit gestaag, maar ook de vraag blijft

gebruikers worden voortaan klanten genoemd

stijgen waardoor een tekort aan kinderopvangplaatsen blijft bestaan. De kinderopvang wordt gezien als welzijnsvoorziening en wordt gefinancierd door de gemeente en ouders (Hillen et al., 2001). Geconfronteerd met een enorm tekort aan kinderopvang neemt in het midden van de jaren tachtig het bedrijfsleven het initiatief om het aantal kinderopvangplaatsen uit te breiden. Het bedrijfsleven gaat daarvoor kinderopvangplaatsen bij instellingen inkopen. Zo kunnen zij hun personeel kinderopvang garanderen. Daarmee worden kinderopvangorganisaties geconfronteerd met twee soorten kinderopvangplaatsen: plaatsen die gesubsidieerd worden door de gemeenten, gesubsidieerde plaatsen en 'bedrijfsplaatsen' die betaald worden door het bedrijfsleven. Deze ontwikkeling heeft ook effect op de brancheorganisatie. Een aantal kinderopvangondernemers, met vooral bedrijfsplaatsen, kan zich niet meer vinden in het beleid van de bestaande branchevereniging, de Maatschappelijke Ondernemersgroep (die de belangen van meerdere wel-

zijnsorganisaties vertegenwoordigt). Zij beginnen een eigen brancheorganisatie: de 'Brancheorganisatie Ondernemers in de Kinderopvang'.

De uitvoering van de kinderopvang is tot dan toe geregeld in de welzijnswet en valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De lokale overheid beschikt over het geld en bepaalt via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) de regels waaraan de kinderopvang moet voldoen. Daardoor worden grote kinderopvangorganisaties met locaties in verschillende gemeenten soms geconfronteerd met verschillen in regelgeving tussen gemeenten.

In de jaren negentig gaat het Nederland economisch voor de wind waarmee de vraag naar kinderopvang blijft toenemen. De kinderopvang komt steeds meer los te staan van andere welzijnsvoorzieningen. Zo valt de kinderopvang niet langer onder de Collectieve Arbeidsovereenkomst van de welzijnssector, maar krijgt de kinderopvang in 1995 een eigen CAO. In 1999 treedt de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang in werking (Rkb). Deze tijdelijke regeling is bedoeld om lokale overheden te stimuleren het aantal opvangplaatsen te vergroten. De gemeenten zijn echter vrij om te bepalen waaraan zij het geld willen besteden waardoor uiteindelijk niet al het geld ingezet wordt in de kinderopvang. Door deze regeling blijft het aantal opvangplaatsen groeien, maar wachtlijsten blijven bestaan omdat de sector door haar structuur onvoldoende in staat is om sneller te groeien. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag (Hillen et al, 2001; De Kreij, 1999):

- *Ten eerste* lukt het de sector door bureaucratie, gebrek aan personeel en geschikte locaties niet om verder te groeien.

- *Ten tweede* functioneert de sector onvoldoende als markt, wat leidt tot oneerlijkheid. Gesubsidieerde instellingen worden soms bevooroordeeld ten opzichte van particuliere instellingen met vooral bedrijfsopvangplaatsen.
- *Ten derde* gaat de kinderopvang gebukt onder een gebrek aan transparantie. Voor ouders is het onduidelijk waar plaatsen beschikbaar zijn, hoe het gesteld is met de kwaliteit en wat de kosten zijn voor opvang. Ook hebben de ouders in het oude systeem geen mogelijkheid om hun kinderopvang zelf te kiezen.

Deze problemen zijn voor de politiek aanleiding om te komen tot een nieuwe wet. Deze nieuwe wetgeving moet voorzien in een nieuwe financiële basis en uniforme kwaliteitsregels en moet uiteindelijk leiden tot een verdere groei van het aantal kinderopvangplaatsen.

De nieuwe Wet kinderopvang heeft twee uitgangspunten:

1. Driedelige financieringsstructuur waarbij de overheid, ouders en werkgever bijdragen aan de kinderopvang.
2. Uniforme kwaliteitsregels waarin de toegankelijkheid, kwaliteit en beschikbaarheid van kinderopvang gewaarborgd zijn.

Ook moet de nieuwe kinderopvangwet de keuzevrijheid van ouders om hun eigen kinderopvang te kiezen vergroten. Door de wet komt een eind aan de subsidierelatie tussen gemeenten en kinderopvang. Sommige gemeenten waren al eerder overgestapt op een inkooprelatie door kinderopvang bij organisaties in te kopen in plaats van te subsidiëren. In de nieuwe situatie verliest de gemeente haar regulerende en financieringsfunctie. De gemeente

houdt wel een rol voor doelgroepen- en vestigingsbeleid van kinderopvang.

Onderzoekresultaten

Twee hoofdthema's komen uit onze data sterk naar voren. Het eerste thema betreft de twee naast elkaar bestaande logica's; publiek en privaat. Na bijna vijf jaar van voorbereiding werden kinderopvangorganisaties met ingang van 1 januari 2005 geacht marktgericht te werken en een private sector-logica te volgen. Voor de organisaties die gebruikmaakten van bedrijfsplaatsen was dit al mogelijk, echter voor hen betekende de nieuwe wet een omschakeling van zakendoen met de overheid naar zakendoen met ouders. Voor de eerste keer was het wettelijk toegestaan dat kinderopvangorganisaties konden differentiëren in termen van prijs en werden ze zelf verantwoordelijk voor kwaliteitscontrole. Voorheen bepaalde de nationale overheid de prijs van kinderopvang en lokale overheden waren verantwoordelijk voor kwaliteitscontrole. De verwachting was dat kinderopvangorganisaties sterker marktgeoriënteerd zouden worden wanneer de verantwoordelijkheid voor prijs en kwaliteit gedelegeerd zou worden. Enkele kinderopvangcentra zijn inderdaad in staat gebleken snel op de veranderingen in te spelen. Zij zijn direct actief begonnen met de ontwikkeling van nieuwe diensten waarbij ouders en zelfs kinderen werden betrokken. Hun besef was dat door sterker marktgeoriënteerd te worden, zij meer mogelijkheden zouden krijgen voor betere prestaties en een groter marktaandeel. Dit is precies wat de overheid wil bereiken met de nieuwe wetgeving. Een private sector-logica is gericht op ondernemende kinderopvangorganisaties die proactief zijn in het ontwikkelen van hun diensten. Echter, dit vereist een

radicale verandering van de ene logica (publiek) naar de andere (privaat), die problematisch is voor veel organisaties (cf. Greenwood & Hinings, 1996). De meeste kinderopvangorganisaties zijn nog niet in staat gebleken de transformatie naar een marktgeoriënteerde organisatie te maken. Zij worstelen

Naast elkaar bestaande logica's

met hun zojuist gekregen vrijheid om een 'zaak te runnen'. Ze hadden weinig financiële verplichtingen en hoefden niet te denken in termen van 'klanten'. Precies deze twee kwesties zijn cruciaal om marktgeoriënteerd te worden.

Ook al vinden deze organisaties het moeilijk zich aan te passen aan marktgericht werken, soms hebben ze wel initiatieven genomen om hun marktoriëntatie te verhogen. Zoals gebruikelijk in veel marktsectoren is het belangrijk dat organisaties duidelijke en heldere leveringsvoorwaarden afspreken met leveranciers. Verschillende kinderopvangorganisaties in ons onderzoek benadrukten de behoefte aan het versterken van relaties met welzijnsprojecten en andere overheidsinitiatieven. Ook zien we dat de relaties met onderwijsinstellingen worden aangehaald. Twee kinderopvangorganisaties motiveerden hun samenwerking met onderwijsinstellingen door aan te geven dat dit zou leiden tot een betere toegang tot het leerplan en aanpassing van leermateriaal dat noodzakelijk is in het veld. Deze organisaties beweerden dat ze personeel nodig hadden met meer ondernemende kwaliteiten. Door de relaties met deze instellingen te versterken, kunnen betere afspraken

gemaakt worden over het curriculum van opleidingen en de aansluiting bij de markt.

Het naast elkaar bestaan van publiek- en privaatergericht werken komt verder tot uitdrukking in het beleid van de overheid dat gekenmerkt wordt door een hoge mate van ambiguïteit. De overheid heeft enerzijds aangegeven dat kinderopvangorganisaties hun eigen prijzen zouden mogen bepalen, anderzijds heeft de overheid een prijsmarge ingesteld (weliswaar ter advies, maar er

‘Gevangen tussen twee werelden’

zijn feitelijk geen organisaties die hier van afwijken). Dit heeft verschillende consequenties gehad voor de marktgerichtheid van kinderopvangorganisaties. Ten eerste, door de restricties aangaande de prijsdifferentiatie is het moeilijk voor ondernemers een sterke financiële positie op te bouwen. Wanneer de prijzen zouden stijgen en de kosten laag zouden blijven, zouden kinderopvangorganisaties snel hun financiële positie kunnen versterken. De overheid gaat er echter vanuit dat het niet aantrekkelijk meer is voor ouders (en vooral voor vrouwen) om hun kinderen naar de kinderopvang te sturen wanneer het te duur is. Ten tweede, de prijsmarge die door de overheid is gesteld, is relatief gezien beperkt. Een gezin in een grote stad in Nederland heeft te maken met prijsverschillen van maximaal veertig eurocent per uur. Wanneer de bijdragen van de overheid en de werkgevers meegerekend worden, dan komt dit ongeveer neer op een verschil van tien euro per maand (voor één kind, twee dagen per week). Daarnaast lijkt

het erop dat de meeste ouders helemaal niet zo geïnteresseerd zijn in dit beperkte prijsverschil. Zij gebruiken voornamelijk de geografische afstand als bepalende factor bij het kiezen van een kinderdagverblijf. Bovendien is er in de kleinere dorpen vaak maar één kinderdagverblijf wat de keuzevrijheid van ouders verder beperkt.

De respondenten in ons onderzoek gaven vrijwel zonder uitzondering aan dat er een bijzonder lastige situatie ontstaan was door de nieuwe wetgeving. Voor veel kinderopvangorganisaties was het op dit moment niet duidelijk hoe te handelen. Een van de respondenten gaf letterlijk aan dat hij zich gevangen voelde tussen twee werelden; die van het denken in termen van klanten en die van het denken in subsidies.

Het tweede hoofdthema in onze data onderstreept de problemen die vaak optreden in het licht van institutionele verandering. De oude normen en waarden (die bij een publieke sector horen) verhinderen de succesvolle transformatie naar een marktgeoriënteerde kinderopvangsector. Verrassend genoeg komen deze reacties niet alleen vanuit de kinderopvangorganisaties, maar de overheid zelf is ook ambigu in de uitvoering van haar beleid.

Als gevolg van de nieuwe wetgeving verminderde de overheid haar rol in de kinderopvang. De nieuwe financieringsstructuur had voornamelijk effect op lokale overheden die gewend waren om verantwoordelijk te zijn over de financiële positie van de kinderopvangorganisaties. De lokale overheid werd alleen verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid en de inspectie van de kinderopvang. De financiële banden tussen kinderopvangorganisaties en de lokale overheid waren compleet

verdwenen. Maar dit betekende niet dat de overheid de verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk van zich kon afschuiven. Voor de nieuwe wetgeving was de overheid verantwoordelijk voor de financiële positie van kinderdagverblijven en kwaliteitscontrole, wat inhield dat de overheid een dominante rol vervulde in het functioneren van de kinderopvangindustrie. Een van onze respondenten beweerde dat de overheid een grote invloed had op hoe de samenleving de kinderopvang zag. Meer dan de helft van onze respondenten is van mening dat de overheid nog steeds gezien wordt als dé instantie die verantwoordelijk is voor kinderopvang. De resultaten uit de interviews laten verder zien dat de rol van de kinderopvang weliswaar veranderd is vanuit het oogpunt van de overheid, maar dat belangengroeperingen en de samenleving dit niet automatisch ook zo zien. De samenleving beschouwt de overheid nog steeds als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het aanbieden van hoogwaardige en toegankelijke kinderopvang voor alle burgers. De kinderopvangorganisaties in ons onderzoek gaven dan ook aan dat in geval van grote problemen de overheid toch zal zorgen voor oplossingen, hetgeen niet ten goede komt aan de marktgerichtheid van de sector.

De overheid heeft echter duidelijk te kennen gegeven dat de nieuwe wet voor de kinderopvang onomkeerbaar is. De ouders zijn verantwoordelijk voor de financiering van de sector en van de kinderopvangorganisaties wordt verwacht dat zij concurreren op basis van kwaliteit en prijs. Dit zou moeten leiden tot hogere standaarden van de kinderopvang, terwijl op hetzelfde moment de prijzen zouden dalen. Tijdens de eerste maanden na de implementatie van de nieuwe regelgeving was de over-

heid duidelijk in de communicatie naar de sector toe. Echter, er kwamen veelvuldig berichten in de media over kinderdagverblijven die gesloten werden door verminderde vraag en niet-betalende ouders. De brancheorganisaties, belangengroeperingen en de kinderopvangorganisaties zelf gaven door deze berichtgeving sterke signalen af. Zij probeerden duidelijk te maken dat het een sociale plicht was van de overheid om te reageren. Nog binnen het eerste jaar reageerde de overheid precies zoals de kinderopvangorganisaties verwachtten. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een jaarlijkse financiële injectie van 200 miljoen euro aangekondigd. Een groot deel van dit geld gaat terug naar de ouders, wat de vraag naar kinderopvang moet verhogen. Door ouders te compenseren, zullen hun kosten voor kinderopvang

De ambigue rol van de overheid

dalen, wat betekent dat de vraag zal groeien. Bovendien wordt verwacht dat het ook een positief effect zal hebben op de arbeidsmarkt. Voornamelijk vrouwen zullen geneigd zijn om weer te gaan werken door de lagere kosten.

Conclusie

Onze studie laat zien dat radicale transformaties om meer marktgericht te worden in de beginfase zeer onrustig kunnen verlopen en veel weerstand oproepen. Terwijl de overheid zich deels heeft teruggetrokken en getracht heeft de verantwoordelijkheid voor de kinderopvang bij de markt te leggen, hebben marktpartijen duidelijke verwachtingen omtrent de uiteindelijke

verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang. Deze ligt volgens de respondenten van dit onderzoek overduidelijk bij de overheid. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door het gezamenlijk bestaan van twee verschillende opvattingen over hoe kinderopvang georganiseerd dient te worden: middels een privaat model of middels een publiek model.

Het gewenste effect van de nieuwe wet is daarmee tot op heden nog niet bereikt. De sector is nog niet volledig overgegaan tot snel marktgericht te denken en te handelen. De verwachtingen met betrekking tot de eindverantwoordelijkheid wijzen duidelijk in de richting van de overheid. De reactie van de overheid bij de eerste tekenen van problemen in de sector heeft hieraan bijgedragen. Het lijkt

Het gewenste effect is nog niet bereikt

dan ook niet waarschijnlijk dat onder de huidige omstandigheden op korte termijn een sterkere marktgerichtheid zal plaatsvinden. Dit zal met name afhangen van de acceptatie van de voorgestelde veranderingen door de belangrijkste actoren. Publieke diensten zoals gezondheidszorg, energievoorziening en kinderopvang hebben sterke symbolische associaties met de publieke sector en de verschuiving naar de private sector lijkt weerstand op te roepen bij die mensen die deze sectoren beschouwen als te belangrijk om aan de open marktkrachten over te laten. Het meest waarschijnlijke scenario voor de kinderopvang is een hybride situatie waarin zowel publieke als private normen en waarden naast

elkaar bestaan. De vraag voor beleidsmakers blijft dan hoe daarmee om te gaan.

Deregulering kan mislukken als door een marktgerichte manier van werken niet de centrale rol van de overheid overgenomen kan worden. Voor beleidsmakers roept dit de vraag op hoe processen van privatisering in sterk geïnstitutionaliseerde sectoren in goede banen te leiden. Welke mechanismen kunnen zij ontwikkelen om dereguleringsmaatregelen tot succesvolle interventies te laten uitgroeien? En hoe dienen ze om te gaan met de implementatie van hun visie? Het is duidelijk dat pogingen tot privatisering moeizame processen zijn. De sector waarin de privatisering tot stand dient te komen, zou in elk geval beter voorbereid kunnen worden door het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden bij de betrokken organisaties en actoren. Dit zou voor de privatisering plaats dienen te vinden. Op deze manier kunnen organisaties alvast bekend raken met een nieuwe manier van werken. De beleidsmakers zouden ook meer rekening moeten houden met de bredere sociaaleconomische context. In een marktgerichte omgeving is het niet ongebruikelijk dat klanten hun rekeningen te laat of niet betalen. Omdat hier door de beleidsmakers geen aandacht aan was besteed, was de sector nauwelijks voorbereid op wanbetalers en hoe hiermee om te gaan. Het gevolg was dat enkele tientallen kinderdagverblijven hun deuren moesten sluiten. Daarnaast zouden beleidsmakers beter voorbereid moeten zijn op mogelijke problemen in de beginfase van de deregulering. Een consistent beleid is van groot belang voor het afgeven van de juiste signalen aan betrokkenen in het veld die aan het begin staan van een veranderproces. Ambigue signalen

kunnen de succesvolle implementatie van nieuwe marktgerichte manieren van werken ondermijnen.

Referenties

- Brint, S., & Karabel, J., 'Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges'. In Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (Eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 337-360). Chicago: University of Chicago Press, 1991
- DiMaggio, P.J., & Powell, W.W., The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review*, 1983, 48, 147-160
- Dobbin, F., & Dowd, T., How Policy Shapes Competition: Early Railroad Foundings in Massachusetts. In: *Administrative Science Quarterly*, 1997, 42, 3, 501-529
- Dorado, S., Institutional entrepreneurship, Partaking and Convening. *Organisation studies*, 2005, 26, 3, 385-414
- Goodrick, E., & Salancik, G.R., **Organizational Discretion** in Responding to Institutional Practices: Hospitals and Cesarean Births. In: *Administrative Science Quarterly*, 1996, 41, 1, 1-28
- Goodstein, J.D., Institutional pressures and strategic responsiveness: employer involvement in work-family issues. In: *Academy of management journal*, 1994, 37, 2, 350-382
- Greenwood, R., & Hinings, C.R., Understanding strategic change: The contribution of archetypes. *Academy of Management Journal*, 1993, 36, 5, 1052-1081
- Greenwood, R., & Hinings, C. R., Understanding radical organisational change: bringing together the old and new institutionalism. In: *Academy of Management Review*, 1996, 21, 4, 1022-1054
- Greenwood, R., Suddaby, R., & Hinings, C. R., Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. In: *Academy of Management Journal*, 2002, 45, 1, 58-80
- Hillen, M., Golder, T., & Westerkamp, V., *Kleine mensen grote zorgen. De moeizame weg naar vraaggestuurde kinderopvang*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO), 2001
- Hoffman, A. J., Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. chemical industry. In: *Academy of Management Journal*, 1999, 42, 4, 351-371
- Hoffman, A.J., & Ocasio, W., Not all events are attended equally: toward a middle-range theory of industry attention to external events. In: *Organization science*, 2001, 12, 414-434
- Hussey, J., & Hussey, R., *Business Research. A practical guide for undergraduate and postgraduate students*. Basingstoke: MacMillan Business, 1997
- Johnson, G., Smith, S., & Codling, B., Microprocesses of Institutional Change in the context of Privatization. In: *Academy of Management Review*, 2000, 25, 3, 572-580.
- Kirkpatrick, I., & Martinez Lucio, M., *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge, 1995
- Kreij, de, R., *Stichting Uitvoering Kinderopvangregelingen. Een kwestie van partners*. Utrecht: Plantijn Casparie, 1999
- Meyer, J.W., & Rowan, B., Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: *American Journal of Sociology*, 1977, 83, 2, 340-363
- Meyer, J.W., & Scott, W.R., *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills: Sage, 1983
- Miles, M. B., & Huberman, A. M., *Qualitative Data Analysis*. London: Sage, 1994.
- Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang, *Monitor uitbreiding kinderopvang 2003*.
- Vierde meting naar de status van de uitbreiding van de kinderopvang in Nederland. VdMA en Deloitte & Touche/ICS adviseurs, 2003
- North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990
- Oliver, C., The Antecedents of Deinstitutionalization. In: *Organization Studies*, 1992, 13, 4, 563-588
- Reay, T., & Hinings, C. R. B., The Recomposition of an Organizational Field: Health Care in Alberta. In: *Organization Studies*, 2005, 26, 3, 351-384
- Ring, P.S., & Perry, J.L., Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. In: *Academy of Management Review*, 1985, 10, 2, 276-286
- Roy, W., *Socializing Capital. The Rise of the Large Industrial Corporation in America*. Princeton: Princeton University Press, 1997
- Scott, W. R., *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, Sage, 2001