

# **Diversiteit, inclusie en kwaliteit in het hybride kinderopvangstelsel in Nederland**



**Organisaties als intermediair  
tussen beleid en praktijk**

**Willeke van der Werf**



# **Diversiteit, inclusie en kwaliteit in het hybride kinderopvangstelsel in Nederland**

Organisaties als intermediair  
tussen beleid en praktijk

**Willeke van der Werf**

**Omslagontwerp** Peterpaul Kloosterman  
**Omslagfoto** Marijn van der Werf  
**Layout** Renate Siebes | Proefschrift.nu  
**Drukker** Ridderprint, Alblasterdam  
**ISBN** 978-90-393-7245-6

**© 2020, Willeke van der Werf**

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

# **Diversiteit, inclusie en kwaliteit in het hybride kinderopvangstelsel in Nederland**

Organisaties als intermediair  
tussen beleid en praktijk

**Diversity, Inclusion and Quality of Early Childhood Education  
and Care in the Dutch Hybrid Child Care System**

The Intermediary Role of Organizations between Policy and Practice

(with a summary in English)

## **Proefschrift**

ter verkrijging van de graad van doctor aan de  
Universiteit Utrecht op gezag van de rector magnificus,  
prof. dr. H.R.B.M. Kummeling, ingevolge het besluit van het  
college voor promoties in het openbaar te verdedigen  
op vrijdag 21 februari 2020 des middags te 2.30 uur

door

**Wilhelmina Maria van der Werf**

geboren op 14 januari 1965  
te Heerenveen

**Promotoren:** Prof. dr. P.P.M. Leseman  
Prof. dr. P.N. Kenis

**Copromotor:** Dr. P.L. Slot

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>	Algemene introductie	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	Gevolgen van marktdifferentiatie voor diversiteit, inclusie en kansengelijkheid in kindercentra, een vergelijkende casestudy	<b>25</b>
<b>Hoofdstuk 3</b>	Diversiteit en inclusie in verschillende typen kindercentra: ervaringen van managers en medewerkers	<b>47</b>
<b>Hoofdstuk 4</b>	Hybrid organizations in the privatized and harmonized Dutch ECEC system: relations with quality of education and care	<b>69</b>
<b>Hoofdstuk 5</b>	Inclusive practice and quality of education and care in the hybrid Dutch early childhood education and care system	<b>97</b>
<b>Hoofdstuk 6</b>	Algemene discussie, conclusies en aanbevelingen	<b>129</b>
	Referenties	<b>149</b>
	Samenvatting in het Engels / Summary in English	<b>161</b>
	Samenvatting in het Nederlands	<b>165</b>
	Dankwoord	<b>175</b>
	Over de auteur	<b>181</b>





# 1

Inleiding: kinderopvang in  
een hybride stelsel



## KINDEROPVANG IN DE CONTEXT VAN MAATSCHAPPELIJKE VERANDERINGEN

De samenleving wordt steeds complexer. Globalisering en informatietechnologie leiden tot vergaande flexibilisering van kapitaal en arbeid (Castells, 2005). Ongelijke verdeling van werk, werkzekerheid en kapitaal leidt mondiaal tot grotere inkomensongelijkheid (Kremer, Bovens, Schrijvers, & Went, 2014), met toenemende migratie naar meer welvarende landen en daaruit voortvloeiende diversiteit tot gevolg (Crul, Schneider, & Lelie, 2013; Vertovec, 2007). Ook in Nederland neemt de sociale ongelijkheid toe (Kremer et al., 2014), is er sprake van toenemende flexibiliteit van de arbeidsmarkt (Bolhaar, Brouwers, & Scheer, 2016), en worden de scheidslijnen tussen verschillende sociaaleconomische en culturele groepen groter (Dronkers, Elfers, Karsten, Velden, & Werfhorst, 2016; Kremer et al., 2014). Sociale ongelijkheid in combinatie met etnische en culturele diversiteit is daarom een belangrijk sociaal vraagstuk geworden (Lareau, 2011; Putnam, 2015; Touraine, 2000). Er is een sterker wordende roep om meer rechtvaardigheid in de samenleving en om gelijke kansen en gelijkwaardigheid met behoud van identiteit, veelal met een verwijzing naar universele mensenrechten (Ahmed & Swan, 2006; Ferdman & Deane, 2014; Roberson, 2013), maar welke instrumenten de samenleving hiervoor het beste kan inzetten, is onderwerp van discussie.

Een deel van het probleem is dat de instituties die van oudsher in het publieke domein voor een zekere mate van stabiliteit, gelijkheid en billijkheid zorgden, steeds minder in staat blijken om een antwoord te vinden op de complexiteit die uit de huidige diversificatie voortvloeit (Moore, 2014; Scott, 2013; Touraine, 2000). Dat speelt bijvoorbeeld ten aanzien van het onderwijs. De traditionele functie van het onderwijs als grote 'gelijkmaker' wordt steeds minder waargemaakt als het gaat om de kansen voor kinderen in maatschappelijke achterstandssituaties (Dronkers et al., 2016; Inspectie voor het Onderwijs, 2018; Lareau, 2011; Leseman, 2019; Morabito, Vandenbroeck, & Roose, 2013; Van de Werfhorst, 2015). De vraag is of dit laatste ook geldt voor kindercentra die opvang en educatie verzorgen voor jonge kinderen vóór de start van het onderwijs.

### Introductie van marktwerking in de kinderopvang als maatschappelijke institutie

De kinderopvang<sup>1</sup> is net als het onderwijs te zien als een maatschappelijke institutie die niet los staat van bovengenoemde ontwikkelingen en die zich aan de nieuwe eisen die hieruit voortvloeien moet aanpassen. Ontwikkelingen zoals de groeiende arbeidsmarktflexibiliteit, toenemende culturele diversiteit en sterkere individualisering hebben

<sup>1</sup> Kinderopvang omvat, in lijn met wat onder de huidige wet- en regelgeving wordt verstaan, voorschoolse opvang in kinderdagverblijven, peuteropvang in (voormalige) peuterspeelzalen, voorschoolse educatie in voorscholen, naschoolse opvang en gastouderopvang. In dit proefschrift richten we ons op kinder- en peuteropvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar in kindercentra.

tot nieuwe behoeften geleid ten aanzien van de opvang, verzorging, ontwikkeling en educatie van jonge kinderen. Vrouwen zijn in Nederland, zoals in veel andere landen, nadrukkelijk meer gaan participeren op de arbeidsmarkt in de laatste decennia, met een sterk toenemende vraag naar kinderopvang tot gevolg (Portegijs, Boelens, & Keuzenkamp, 2002). Het inzicht is gegroeid dat kinderopvang niet slechts een noodzakelijk kwaad is, met als primaire functie ouders te ondersteunen bij het combineren van werk en zorg voor kinderen, maar belangrijke positieve effecten kan hebben op de ontwikkeling van kinderen, vooral van kinderen die opgroeien in achterstandssituaties of die thuis een andere taal leren dan het Nederlands (Heckman, 2011; Leseman, Mulder, Verhagen, Broekhuizen, Van Schaik, & Slot, 2017). De overheid probeert al sinds jaren op deze ontwikkelingen in te spelen met verschillende beleidsinstrumenten en de vraag is hoe succesvol het overheidsbeleid is geweest.

Een belangrijke ontwikkeling in het beleid ten aanzien van de kinderopvang betreft de privatisering, een proces waarin geleidelijk steeds meer private for-profit partijen kinderopvang zijn gaan aanbieden, dat in 2005 een voorlopige mijlpaal bereikte met het in werking treden van de nieuwe Wet op de Kinderopvang (Rijksoverheid/Wet Kinderopvang, 2018). Er waren twee belangrijke doelen mee gemoeid: snelle uitbreiding van de opvangcapaciteit om een einde te maken aan de groeiende wachtlijsten voor een plaats in de kinderopvang en een ruimer aanbod van diverse vormen van kinderopvang, met meer flexibiliteit ten aanzien van haal- en brengtijden, afname van dagen, gebruik van opvang tijdens schoolvakanties, enzovoort. Omdat de dominante 'one-size-fits-all' benadering in de dienstverlening van de overwegend semipublieke (vaak door gemeentelijke welzijnsorganisaties en maatschappelijke stichtingen opgezette) kindercentra tot dan toe niet langer volstond, kreeg de markt de ruimte om maatwerk te ontwikkelen om aan de veranderde behoeften en wisselende individuele wensen van ouders, en op de achtergrond ook van werkgevers, beter tegemoet te komen (Rijksoverheid/Wet Kinderopvang, 2018). Door de introductie van marktwerking werden ouders en kinderen benoemd tot 'klanten', waarbij de voordelen van keuzevrijheid werden benadrukt en het mechanisme van de vraagsturing werd geacht ook in kwantitatieve zin tot betere afstemming van het aanbod op de vraag te leiden (Rijksoverheid/Wet OKE, 2010).

Inderdaad is de capaciteit van de kinderopvang in relatief korte tijd sterk uitgebreid van naar schatting 59.000 kindplaatsen voor 0- tot 4-jarigen in 1990 tot 124.000 kindplaatsen eind 2004 en ruim 280.000 kindplaatsen eind 2018 (Gevers Deynoot-Schaub & Riksen-Walraven, 2005; Rijksoverheid/Dienst Uitvoering Onderwijs, 2019; Van der Kemp & Kloosterman, 2005). De laatste groeiperiode in kindplaatsen van de kinderopvang is overigens deels toe te schrijven aan de harmonisatie van de wetgeving voor kinderopvang en peuterspeelzalen en aan de overnames en fusies die daar mee samenhangen, een proces waarin veel voormalige peuterspeelzaalplaatsen zijn overgegaan naar de kinderopvang (Brancheorganisatie-Kinderopvang, 2015; Centraal Planbureau/CPB,

2011; Kruijer, Van der Heyden, Jepma, & Donkers, 2019; Rijksoverheid/Wet IKK, 2018; Rijksoverheid/Wet OKE, 2010; Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2010).

### Beleidsparadox

Een snelle uitbreiding van de capaciteit van het aanbod onder de prikkels van de markt brengt echter risico's met zich mee, vooral het risico dat het winststreven ten koste gaat van de kwaliteit van de opvang, zoals al vroeg in het privatiseringstraject, nog vóór 2005, in onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvang werd geconstateerd (Riksen-Walraven, 2004; Van IJzendoorn, Tavecchio, & Riksen-Walraven, 2004). Om negatieve uitwassen in kwaliteit tegen te gaan, en vooral om 'perverse' effecten op de kwaliteit van winststreven en competitie op kostprijs te voorkomen, is regulering van de markt noodzakelijk – een conclusie die ook in andere landen met geprivatiseerde stelsels is getrokken (Brennan, 2016; Naumann, 2011; Penn, 2011). Met de privatisering van de kinderopvang in 2005 is daarom tegelijkertijd een uniform kwaliteitskader ingesteld om een minimumniveau van kwaliteit te waarborgen met behulp van klassieke wet- en regelgevingsinstrumenten (Rijksoverheid/Wet Kinderopvang, 2018), met herzieningen in 2010 en recent in 2018.

Dit alles heeft geleid tot wat een *beleidsparadox* genoemd kan worden (Knijn & Lewis, 2017). Met de privatisering van de publieke taak om verantwoorde kinderopvang te bieden aan werkende ouders heeft de overheid zich enerzijds geheel teruggetrokken uit de aanbodkant (Duyvendak, 2017; Klarenbeek, 2018; Kremer, 2017), terwijl zij zich anderzijds, vanwege het belang om goede kwaliteit te waarborgen in kindercentra, juist een grotere regulerende rol heeft toegemeten (Knijn & Lewis, 2017; Naumann, 2011). De introductie van marktwerking heeft, met andere woorden, geleid tot een *hybride* stelsel voor voorschoolse kinderopvang. Publieke taken voor de opvang en ontwikkeling van jonge kinderen zijn bij zowel publieke als private, for-profit en not-for-profit organisaties neergelegd (Brandsen, Van de Donk, & Kenis, 2006), maar ondanks de privatisering is de overheid daarbij verantwoordelijk gebleven voor het stelsel als geheel.

### Kinderopvang en het onderwijsachterstandenbeleid

De hybriditeit van het Nederlandse stelsel van kinderopvang is verder vergroot door de sterk toegenomen belangstelling voor voorschoolse kinder- en peuteropvang als instrument van vroege ontwikkelingsstimulering van kinderen in maatschappelijke achterstandssituaties, met name kinderen van laagopgeleide ouders, kinderen met een niet-Westerse migratieachtergrond en kinderen die thuis een andere taal leren dan het Nederlands. In lijn met evidentie uit verschillende landen (Heckman, 2011; Leseman, 2009; Melhuish et al., 2015; Van Huizen & Plantenga, 2018), is het bewustzijn gegroeid dat kinderopvang een belangrijke bijdrage kan leveren aan het terugdringen

van maatschappelijke ongelijkheid en aan het versterken van de integratie van culturele minderheden. Sinds 2000 is in het kader van het nationale onderwijsachterstandenbeleid met verschillende regelingen het aanbod aan speciale programma's voor Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en het aantal kindplaatsen in de peuter- en kinderopvang met zulke programma's voor kinderen in achterstandssituaties sterk uitgebreid.

Hoewel VVE aanvankelijk hoofdzakelijk in semipublieke, door gemeentelijke welzijnsorganisaties opgezette peuterspeelzalen werd aangeboden, nam na de introductie van marktwerking in 2005 de druk toe VVE ook in kinderdagverblijven aan te bieden, voor zover daar kinderen met een risico op achterstand worden opgevangen. Dit is formeel mogelijk gemaakt met de harmonisering van het kwaliteitskader in 2010. Sindsdien is VVE een taak voor de hele sector kinderopvang geworden, en is het aandeel private, waaronder ook for-profit kindercentra dat VVE aanbiedt, groeiende (Rijksoverheid/Wet OKE, 2010). De gemeenten hebben de taak de VVE middelen te verdelen met als doel zoveel mogelijk doelgroepkinderen te bereiken. Vanaf 2018 moet elk kindercentrum in het pedagogisch plan beschrijven of en hoe aan voorschoolse educatie aandacht wordt besteed (Rijksoverheid/Wet IKK, 2018). Aanbieden van VVE is in zekere zin aantrekkelijk voor kindercentra omdat het per kind recht kan geven op extra VVE middelen bovenop de uurprijs per kind. Om voor aanvullende subsidiëring in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid in aanmerking te komen, moeten kindercentra echter wel aan aanvullende eisen voldoen met betrekking tot het bereik onder kinderen in achterstandssituaties, het educatieve programma dat wordt gebruikt (dat officieel geaccrediteerd moet zijn door het Nederlands Jeugd Instituut), de maximale groepsgrootte en de beroepskwalificaties, Nederlandse taalvaardigheid en behaalde programma-gebonden certificaten van de pedagogisch medewerkers. Nog meer kwaliteitseisen en dus nog grotere stelselhybriditeit (Rijksoverheid/Wet IKK, 2018).

## RESTERENDE VRAGEN

Een belangrijke vraag, waarop we in dit proefschrift een antwoord proberen te geven, is hoe kindercentra de uitdagingen van het hybride stelsel zijn aangepaan in de afgelopen jaren. Met name is de vraag hoe zij de publieke taak om kinderopvang van voldoende kwaliteit te bieden en de bijkomende taak om vroege ontwikkelingsgerichte educatie te verzorgen voor kinderen in achterstandssituaties, hebben weten te combineren met commerciële belangen en de vragen van de markt om flexibele dienstverlening. Een belangrijke vraag is ook wat de sturing is die uitgaat van het uniforme wettelijke kwaliteitskader en de aanvullende eisen en subsidies, 'incentives' in economisch jargon, in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Zijn deze instrumenten voldoende effectief om de publieke belangen die met kinderopvang en voorschools onderwijsachterstandenbeleid zijn gemoeid adequaat te dienen? Eerder onderzoek

naar de effecten van privatisering in landen als Australië, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (Brennan, 2016; Ernst, Mader, & Mierendorff, 2014; Mierendorff, Ernst, & Mader, 2018; Newberry & Brennan, 2013; Penn, 2011) heeft laten zien dat privatisering tot differentiatie van de dienstverlening kan leiden en tot regionale onevenwichtigheid in het aanbod, omdat regio's verschillen in koopkracht en daarmee in commerciële aantrekkelijkheid. Dit laatste werd ook al voor Nederland geconstateerd kort na de officiële intrede van marktwerking (Noailly & Visser, 2009).

### Differentiatie en het risico van ongelijke toegang

Differentiatie van de dienstverlening van kinderopvangorganisaties gaat vaak gepaard met specialisatie op specifieke doelgroepen met specifieke wensen en belangen, en brengt het risico van sociale segregatie en ongelijke toegang tot kwaliteit met zich mee, zoals bijvoorbeeld in Duitsland na privatisering van de kinderopvang werd gevonden (Ernst et al., 2014; Mierendorff et al., 2018). Dat laatste staat op gespannen voet met de publieke taak van de overheid om sociale ongelijkheid tegen te gaan en te zorgen voor gelijke kansen voor alle kinderen, een taak die alleen maar aan belang heeft gewonnen met de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste jaren. Segregatie tussen arm en rijk is overigens nog steeds structureel ingebakken in het Nederlandse kinderopvangstelsel door de financieringswijze<sup>2</sup>. Vooral ouders die werken hebben recht op en maken gebruik van de kinderopvangtoeslag als bijdrage in de kosten die zij moeten maken voor de opvang van hun kinderen. Dit bevoordeelt de keuzevrijheid van hoger opgeleide ouders die vaker allebei een baan hebben. Tot voor kort konden alleen toeslaggerechtigden die gebruik maakten van (hele-) dagopvang in kinderdagverblijven een beroep doen op de toeslagregeling. Sinds 2018 kan de kinderopvangtoeslag in alle vormen van voorschoolse opvang en educatie worden aangevraagd, maar de arbeidsmarktgebondenheid van het recht op kinderopvangtoeslag is onverkort van toepassing (Rijksoverheid/Wet IKK, 2018).

Kindercentra zijn instituties waarin waarden en normen worden overdragen, en waarin de ontwikkeling van kinderen op verschillende ontwikkelingsdomeinen kan worden bevorderd, mits de opvang van hoge kwaliteit is (Melhuish et al., 2015). Kinderopvang biedt een context waarin kinderen met diverse achtergronden en met verschillende vaardigheden, persoonlijkheden en ondersteuningsbehoeften elkaar

<sup>2</sup> Toeslaggerechtigden zijn ouders die beide betaald werken of studeren en alleenstaande werkende of studerende ouders, maar ook een aantal doelgroepen van mensen in de bijstand, zoals ouders met een sociaal-medische indicatie, mensen zonder werk in de eerste drie maanden van hun werkloosheid en vluchtelingen tijdens hun inburgeringscursus mits er een opleiding wordt gevolgd vanaf minimaal vmbo-niveau of wordt deelgenomen aan een re-integratie-traject. Andere bijstandsgerechtigden, maar ook twee ouders waarvan er één betaald werkt zijn aangewezen op gemeentelijk beleid voor voorschoolse voorzieningen. Volgens het CBS behoorde in 2017 62% van de huishoudens met kinderopvangtoeslag tot de 30% hoogste inkomens.

kunnen ontmoeten. Het belang van inclusieve opvang is tegenwoordig breed erkend en heeft in veel landen een hoge prioriteit in het beleid, zoals uit analyses van nationale kwaliteitskaders en curriculumrichtlijnen kan worden afgeleid (Europese Commissie, 2014; Sylva, Ereky-Stevens, & Aricescu, 2015). Sterke segregatie, en als mogelijk gevolg daarvan ongelijke toegang tot kwaliteit, heeft daarom het risico in zich dat de bestaande sociale ongelijkheid en culturele segregatie worden gereproduceerd (Dronkers et al., 2016; Lareau, 2011; Morabito et al., 2013; Putnam, 2015; Reay, 2017). Ondanks de breed onderschreven potentie om substantieel bij te dragen aan het vergroten van de kansengelijkheid en het versterken van de integratie in de samenleving van groepen in achterstandssituaties, is het risico reëel dat kinderopvang in een hybride stelsel, net als het onderwijs, niet goed functioneert als ‘gelijkmaker’ en ‘verbinder’. Voor het overheidsbeleid is daarom een belangrijke vraag hoe enerzijds tegemoet kan worden gekomen aan de uiteenlopende wensen van ouders, vanuit het principe van keuzevrijheid, zonder daarmee tegelijkertijd de segregatie en sociale ongelijkheid te vergroten.

Doel van dit proefschrift is inzichten te verschaffen die kunnen bijdragen aan herijking van het overheidsbeleid op het gebied van kinderopvang. Daartoe onderzoeken we hoe kindercentra zich als organisaties gedragen onder stelselhybriditeit. We onderzoeken met name of er verschillende typen organisaties ontstaan in reactie op de verschillende, soms tegenstrijdige eisen en incentives van het hybride stelsel, en we proberen te achterhalen of sommige typen organisaties effectiever zijn dan andere in relatie tot de centrale publieke taken van de kinderopvang: het bieden van een hoge kwaliteit van opvang en educatie ten behoeve van de ontwikkeling van alle kinderen en, in antwoord op de veranderende samenleving, bijdragen aan grotere kansengelijkheid en betere integratie van achterstandsgroepen.

### **Kwaliteitsregulering op basis van structurele vs. culturele kwaliteitsfactoren**

Het belang van goede kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen voor de ontwikkeling en het welbevinden van jonge kinderen die van deze voorzieningen gebruik maken, staat buiten kijf (Europese Commissie, 2018; Leseman & Slot, 2014; Melhuish et al., 2015; OECD, 2015). Om voldoende minimum kwaliteit te garanderen en perverse effecten van economische competitie te voorkomen, zet de overheid, als stelselverantwoordelijke, verschillende wettelijk verankerde beleidsinstrumenten in. We schetsen kort de twee belangrijkste. Ten eerste bestaan er wettelijke minimum kwaliteitseisen, zoals het aantal kinderen per beroepskracht (de beroepskracht/kind-ratio), het opleidingsniveau van de beroepskrachten en de groeps grootte. Ten tweede zijn er zijn via de gemeenten middelen beschikbaar in het kader van het landelijke onderwijsachterstandenbeleid die gekoppeld zijn aan extra kwaliteitseisen met betrekking tot de opleiding en de bij- en nascholing van beroepskrachten, de maximale groeps grootte en het aantal



uren per week dat educatieve voorschoolse programma's minimaal aan kinderen in achterstandssituaties beschikbaar moeten worden gesteld. Overheidsbeleid dat op deze manier de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen regelt, regelt vooral de zogenaamde *structurele kwaliteit* (Veen, Daalen, & Blok, 2014).

Een probleem van kwaliteitsregulatie op grond van structurele kenmerken is dat in praktijk niet zozeer de structurele kwaliteit van belang is voor de ontwikkeling en het welbevinden van kinderen, maar vooral de *proceskwaliteit* (Dennis & O'Connor, 2013; Howes et al., 2008; Slot, Leseman, Verhagen, & Mulder, 2015a; Slot, Lerkkanen, & Leseman, 2015b). Proceskwaliteit heeft betrekking op de dagelijkse interacties van kinderen met de pedagogisch medewerkers, andere kinderen in de groep en de speel- en ontdekmaterialen die de opvang biedt. De interactievaardigheden van de pedagogisch medewerkers zijn hierbij van belang, maar ook de context en 'cultuur' van de opvangorganisatie. Een veelheid aan onderzoek heeft laten zien dat gangbare structurele kenmerken zoals de groepsgrootte, de beroepskracht-kindratio en het opleidingsniveau van de beroepskrachten in het algemeen slechts zwak en vaak niet consistent met de feitelijk geobserveerde proceskwaliteit samenhangen (Dennis & O'Connor, 2013; Early et al., 2007; Howes et al., 2008; Slot et al., 2015a; Slot et al., 2015b). Andere kenmerken van de opvang, die onderdeel zijn van de cultuur van de opvangorganisatie, zoals bijvoorbeeld de aandacht voor (in-service) professionalisering, coaching en de mate van collegiale ondersteuning die pedagogisch medewerkers ervaren, zijn belangrijkere determinanten van proceskwaliteit (Dennis & O'Connor, 2013; Early et al., 2007; Slot et al., 2015a; Slot et al., 2015b). Deze organisatie-culturele kenmerken zijn dus weliswaar belangrijke kwaliteitsvoorwaarden, zoals onderzoek laat zien, maar veel 'zachter' dan de gangbare structurele kwaliteitskenmerken, want moeilijker te meten en daarmee ook minder goed om te zetten in precieze normen voor regelgeving en handhaving.

### Beleid ten aanzien van diversiteit en inclusie

Behalve de aanwezigheid van regelgeving is ook het *ontbreken* van regelgeving interessant voor het gedrag van kinderopvangorganisaties in de context van stelselhybriditeit en grote maatschappelijke vraagstukken. Zo zijn er, buiten de algemeen geldende bepalingen in Artikel 1 van de Grondwet, in de regelgeving rond kinderopvang in Nederland geen specifieke regels opgenomen voor het omgaan met verschillende vormen van diversiteit en zijn er geen richtlijnen gespecificeerd, met controleerbare normen, voor inclusieve opvang, terwijl de problematiek van diversiteit en inclusie mede vanwege de veranderde maatschappelijke context wel een steeds belangrijker aandachtspunt is in organisaties in het algemeen en in kinderopvangorganisaties in het bijzonder (Crul et al., 2013; Vandenbroeck, 2017; Vertovec, 2007). Er is wel regelgeving die als een soort omgekeerde richtlijn voor diversiteit en inclusie kan worden gezien.

Het wettelijk kader specificeert namelijk dat, met uitzondering van de Friese taal in de kinderopvang in Friesland, Nederlands de enige taal is die gebruikt mag worden in kindercentra. Recent zijn overigens experimenten gestart met meertalige kinderopvang, maar dit betreft vooral Engels als tweede taal en niet de eigen talen van de belangrijkste migrantengroepen.

Diversiteit betreft verschillen tussen individuen in kleur, culturele achtergrond, taal, religie, leeftijd of geslacht (Cox & Blake, 1991; Ferdman & Deane, 2014; Roberson, 2013), en ook verschillen in normen, waarden en overtuigingen die in de huidige samenleving steeds complexere patronen vormen (Castells, 2005; Hofstede, 2004; Touraine, 2000; Vertovec, 2007). Verantwoord omgaan met diversiteit is een belangrijke taak voor sociale instituties om uitsluiting van individuen, polarisatie van groepen en ondermijning van de maatschappelijke samenhang te voorkomen. Juist organisaties als kinderopvangcentra, maar ook scholen en bedrijven, zijn plekken waar mensen elkaar ontmoeten en verbindingen kunnen aangaan (Cox & Blake, 1991; Kremer, 2017; Putnam, 2015). Verantwoord omgaan met diversiteit vraagt om beleid dat gericht is op inclusie, waarbij het ‘gevoel erbij te horen’ centraal staat naast ervaren respect voor de eigen unieke identiteit (Ahmed, 2012; Ferdman, 2014; Winters, 2014). Inclusie gaat over eerlijkheid, rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid niet alleen bij uiterlijke verschillen, maar ook bij verschillen in normen, waarden en overtuigingen die om dialoog, respect en begrip vragen (Ahmed & Swan, 2006; Ferdman & Roberts, 2014; Findler, Wind, & Mor Barak, 2007; Harrison, Price, & Bell, 1998; Lambert & Bell, 2013). Een inclusief organisatieklimaat, als resultaat van een effectief diversiteits- en inclusiebeleid (D&I), is van belang opdat alle medewerkers, en ook, in het geval van de kinderopvang, de klanten – ouders en kinderen – het gevoel hebben erbij te horen en respect ondervinden voor de eigen identiteit, capaciteiten, waarden en normen (Ahmed, 2012; Ahmed & Swan, 2006; Ferdman, 2014; Winters, 2014).

Een goed D&I beleid is niet alleen vanuit moreel gezichtspunt van belang, ook de prestaties van organisaties hangen er van af. In de organisatiesociologische literatuur zijn tal van aanwijzingen te vinden dat een breed uitgedragen D&I beleid kan leiden tot een beter werkklimaat, hogere medewerkerstevredenheid, minder ziekteverzuim en hogere arbeidsproductiviteit (Findler et al., 2007; Mor Barak & Cherin, 1998; Richard & Miller, 2013; Roberson, 2006; Shore et al., 2010; Winters, 2014). Voor kinderopvangorganisaties gaat het dus niet alleen om D&I in het pedagogisch beleid gericht op kinderen en ouders, maar om D&I beleid in de hele organisatie, in zowel de strategie, structuur en cultuur van de organisatie, en raakt D&I beleid aan bijvoorbeeld het personeelsbeleid en de samenwerkingsrelaties met andere organisaties. D&I beleid betreft, anders gezegd, het *algehele organisatieklimaat*.

Een belangrijke vraag in het kader van dit proefschrift is hoe kindercentra in Nederland in de context van stelselhybriditeit en toenemende maatschappelijke diversificatie,

omgaan met diversiteit en in hoeverre zij op verschillende niveaus in de organisatie een inclusief organisatieklimaat bieden. De vraag is belangrijk omdat specifieke regelgeving op het gebied van D&I beleid ontbreekt, waardoor er meer ruimte is voor variatie en eigen initiatief van kindercentra. Het is denkbaar dat sommige kindercentra meer zijn ingesteld op maatschappelijke doelen en daarom aan een inclusief organisatieklimaat hogere prioriteit geven dan andere kindercentra. Een belangrijke vervolgvraag is dan of organisatie-culturele verschillen op dit punt samenhangen met de prestaties van de organisaties, zowel wat betreft de toegankelijkheid voor bepaalde groepen, het werkklimaat voor medewerkers als wat betreft de kwaliteit en het inclusieve klimaat van de pedagogische praktijk.

## HET ORGANISATIEPERSPECTIEF ALS UITGANGSPUNT

In dit proefschrift hanteren we een organisatiesociologische benadering om de invloed van het hybride kinderopvangstelsel in de context van bredere maatschappelijke veranderingen op de kinderopvang in Nederland te onderzoeken. Er zijn verschillende redenen om voor een organisatieperspectief te kiezen. Onderzoek naar de determinanten van kwaliteit, met name van de proceskwaliteit, wijst op een belangrijke rol van het organisatieklimaat, met 'zachte' kenmerken zoals de aandacht voor continue professionalisering, teamgeest, intercollegiale samenwerking en een gedeelde missie, zoals hierboven is beschreven (Dennis & O'Connor, 2013; Early et al., 2007; Slot et al., 2015a; Tsigilis et al., 2006). Het hybride stelsel in Nederland, met nadruk op het belang van keuzevrijheid en flexibiliteit van opvangvormen, creëert ruimte voor differentiatie tussen organisaties en specialisatie op specifieke doelgroepen. De verschillende, soms tegenstrijdige, krachten in het hybride stelsel confronteren kinderopvangorganisaties met de ingewikkelde puzzel om zich optimaal aan de variërende eisen aan te passen. De oplossingen die zich in organisaties uitkristalliseren in termen van strategie, structuur en cultuur, en de gevolgen die dat kan hebben voor het organisatieklimaat en de geleverde prestaties, kunnen verschillen en vragen om een analyse op organisatieniveau.

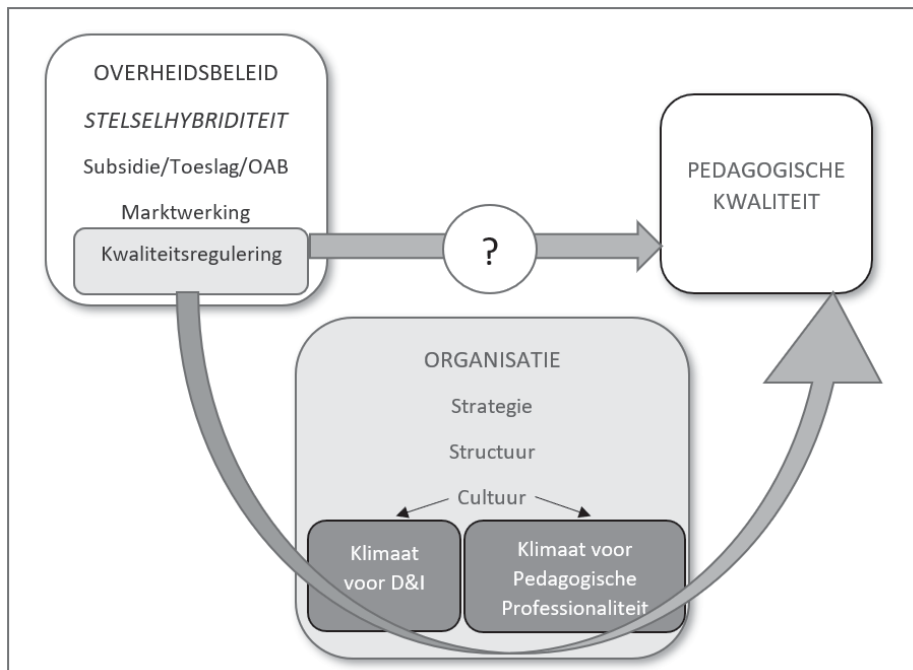
### Stelseldiscussies

Een belangrijke reden om voor een organisatieperspectief te kiezen wordt ook gevormd door de steeds terugkerende stelseldiscussie in de politiek over de functie van de kinderopvang in de samenleving en de rol van de markt in het licht van de publieke doelstellingen van de kinderopvang (Hamer, 2006; Tweede Kamer, 2019). Deze terugkerende discussies zijn te zien als signalen dat de institutionele vormgeving en overheidssturing van de kinderopvang als hybride stelsel onvoldoende mee-evolveert met de veranderende maatschappelijke context. Het beleid ten aanzien van kinderopvang

lijkt onvoldoende tegemoet te komen aan de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd, waardoor de inrichting van het kinderopvangstelsel een onderdeel van het probleem dreigt te worden in plaats van een oplossing hiervoor. In dit proefschrift onderzoeken we welke kenmerken van de organisatiestrategie, organisatiestructuur en organisatiestructuur van kindercentra het meest belovend zijn als het gaat om de toegankelijkheid, de kwaliteit van het werkklimaat en van de geboden opvang en educatie, en het omgaan met diversiteit. Uit deze analyse kunnen aanbevelingen afgeleid worden voor effectievere sturing van het stelsel van kinderopvang in het licht van de belangrijkste maatschappelijke taken van de kinderopvang.

### Organisaties als intermediair tussen beleid en praktijk

Een centrale veronderstelling van het onderzoek waarover in dit proefschrift wordt gerapporteerd is dat organisaties mediëren tussen beleid en praktijk. In het beleidsdenken wordt de intermediaire rol van organisaties vaak vergeten en is de impliciete veronderstelling dat beleid als het ware rechtstreeks, op een mechanistisch-causale manier, top-down de praktijk beïnvloedt (zie Figuur 1.1). Niet zelden wordt ervan uitgegaan dat het stellen van ‘evidence-based’ normen voor kwaliteit ook betekent dat



**Figuur 1.1** Rol van organisatie tussen overheidsbeleid en de kwaliteit van de pedagogische praktijk, hier afgekort als ‘pedagogische kwaliteit’.

deze normen op dezelfde gewenste manier zullen doorwerken in alle organisaties en op elk moment in de tijd. We zullen in dit proefschrift betogen dat deze opvattingen, die aan klassieke besturingsmodellen ten grondslag liggen, niet houdbaar zijn en dat een meer organische visie op de complexe wisselwerking tussen regelgeving, financieringssystemen, lokale contexten, en de eigen doelen van organisaties beter inzicht kan bieden en aanknopingspunten kan identificeren voor effectiever overheidsbeleid.

### Organisatiesociologische benaderingen

De organisatiesociologie biedt meerdere benaderingen om inzicht te krijgen in de manier waarop het handelen in kindercentra als organisaties samenhangt met de eisen die de *omgeving* aan deze organisaties stelt, de *strategie* die organisaties ontwikkelen als antwoord hierop en de *organisatiestructuur* die deels voortkomt uit de strategie, maar deze ook verder kan ondersteunen (Hatch, 1997; Jones, 2004). De *organisatiecultuur* en het *management* hangen vervolgens weer samen met de strategie en structuur van organisaties (Hatch, 1997; Jones, 2004; Quinn, Mintzberg, & James, 1988). Hoewel er meer organisatiebenaderingen zijn, beperken we ons hier tot de twee belangrijkste die we kort zullen beschrijven.

Allereerst is er de klassieke mechanistische organisatiebenadering, die onder andere is terug te vinden in het model van *strategisch management in een klassieke organisatie*. De hoofdgedachte van dit model is dat de organisatie bewust een eenduidige kernstrategie kan kiezen en deze als een gecontroleerd top-down proces in de hele organisatie kan implementeren. Organisaties kunnen daarbij worden gecontroleerd en beheerst door veelvuldig te meten in hoeverre de activiteiten die worden ontplooid binnen de organisatie in lijn zijn met de kernstrategie (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2005; Morgan, 1992). De klassieke mechanistische benadering gaat uit van eenduidige oorzaak-en-gevolg relaties en een instrumentele *planning en control* aanpak. Het standaardiseren van allerlei deelprocessen binnen een klassieke organisatiebenadering veroorzaakt doorgaans bureaucratie (Morgan, 1992). Onder ogenschijnlijk modern management kunnen er mechanistische managementsystemen worden geïntroduceerd, waarin *controle* centraal staat, zoals bijvoorbeeld bij lopende band-werk (Mintzberg et al., 2005). De gedachte dat organisaties hun omgeving kunnen analyseren en beheersen, om vervolgens met rationele besluitvorming een juiste organisatiestrategie en organisatiestructuur te ontwerpen voor optimale resultaten, is in praktijk echter vaak een illusie (Nutt, 2002).

In de klassieke mechanistische benadering is het D&I beleid van organisaties ondergeschikt aan de centrale strategie en dient D&I beleid bij te dragen aan het realiseren van de kerndoelen van de organisatie. D&I beleid wordt dan vaak gezien als een business case voor het optimaliseren van bedrijfsresultaten (Bleijenbergh, Peters, &

Poutsma, 2010; Richard & Miller, 2013). Dit kan naast of binnen het Human Resource Management om, bijvoorbeeld, de medewerkerstevredenheid te bevorderen (Ferdman & Deane, 2014; Mor Barak & Cherin, 1998; Özbilgin, Jonsen, Tatli, Vassilopoulou, & Surgevil, 2013; Richard & Miller, 2013; Shore et al., 2010).

In de alternatieve benadering van de *contingentiethorie* is het uitgangspunt dat organisatiegedrag een reactie is op de bredere, vaak complexe context waarin de organisatie functioneert en dat keuzen voor een bepaalde organisatiestructuur en organisatiestrategie een antwoord vormen op deze context dat geleidelijk ontstaat (Hatch, 1997; Jones, 2004). Kenmerken van de organisatiestructuur en organisatiestrategie, bijvoorbeeld de grootte van de organisatie, de wijze van coördinatie of de mate van standaardisatie, vormen samenhangende configuraties van ideaaltypen van organisaties die optimaal aan bepaalde omgevingen zijn aangepast, bijvoorbeeld aan de mate waarin de omgeving flexibiliteit (commerciële omgeving) of juist stabiliteit (hiërarchische omgeving) vraagt (Mintzberg, 1983; Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988). In praktijk zijn organisaties vaak een tussenvorm van verschillende ideaaltypen, en vormen zij zogenaamde hybride organisaties, temeer wanneer de context waarin zij functioneren complex is en zelf hybride eisen stelt (Denis, Ferlie, & Van Gestel, 2015; Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988). De context van organisaties is bovendien meestal *in een permanente staat van verandering*, waardoor het proces van organisatieaanpassing benadering nooit af is (Hatch, 1997; Jones, 2004; Quinn et al., 1988).

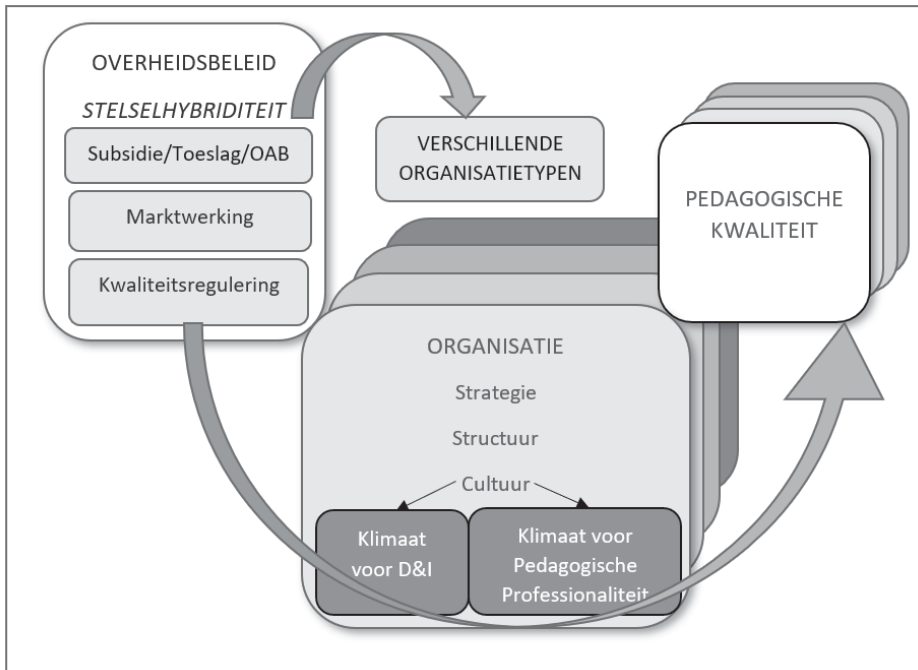
Dit alles geldt in het bijzonder ook voor de manier waarop D&I beleid vorm krijgt (Richard & Miller, 2013; Salas, Salazar, & Gelfand, 2013). Anders dan binnen de mechanistische benadering, is D&I beleid volgens de contingentiebenadering niet zozeer een doelbewust ingezet instrument voor optimalisering van de organisatieprestaties, maar een reactie op de (veranderende) diversiteit in de context van de organisatie, die er toe kan leiden dat, bijvoorbeeld, meer personeel wordt aangetrokken dat deze diversiteit vertegenwoordigt. In bredere zin biedt de contingentiebenadering een verklaringsmodel voor het feit dat allerlei omgevingsfactoren, waaronder wetgeving en maatschappelijke diversificatie, maar ook lokale factoren en relaties met andere organisaties, van invloed zijn op de organisatiestructuur en organisatiestrategie.

In onderzoek naar kindercentra als organisaties in een complexe, hybride en diverse context kunnen de geschetste theoretische invalshoeken worden gebruikt om het gedrag van organisaties nader te duiden. In dit proefschrift zullen we vooral de contingentietheorie toepassen om de algehele organisatiestrategie van kindercentra en daarbinnen hun D&I beleid te analyseren. In veel organisaties en ook in het overheidsbeleid is de klassieke mechanistische invalshoek nog altijd dominant in het denken over organisaties (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Moore, 2014). In het beleid wordt bijvoorbeeld wettelijke kwaliteitsregelgeving voorgesteld als *de oorzaak* van kwaliteit, onder de assumptie dat organisatie-omgeving er niet toe doet en het proces naar

kwaliteit gecontroleerd en deterministisch verloopt. In praktijk kan een *klassieke top-down managementstrategie* in kindercentra tot hogere kwaliteit leiden als gewenste uitkomst, maar volgens de *contingentiebenadering* wordt de effectiviteit van top-down sturing beperkt en gemodereerd door de complexiteit van de organisatie-omgeving.

## DIT PROEFSCHRIFT

Dit proefschrift rapporteert over vier onderzoeken, die samen één geheel vormen. De onderzoeken hebben gemeen dat in alle vier de relatie tussen de *context* en de *strategie* van kinderopvangorganisaties centraal staat, waarbij kindercentra worden gezien als organisaties die mediëren tussen de eisen en incentives van het hybride kinderopvangstelsel, enerzijds, en de kwaliteit van de geboden opvang en educatie, anderzijds, met speciale aandacht voor de wijze waarop kindercentra omgaan met diversiteit en inclusie (zie Figuur 1.2). De vier onderzoeken tezamen volgen een ‘mixed methods’ benadering met twee typen informanten: locatiemanagers en pedagogisch medewerkers. Er zijn twee kwalitatieve en twee kwantitatieve onderzoeken uitgevoerd. De kwalitatieve onderzoeken betreffen een kleinschalig onderzoek in 13



**Figuur 1.2** Veronderstelde gevolgen van marktdifferentiatie en de rol van organisaties voor de kwaliteit van de pedagogische praktijk ('pedagogische kwaliteit') in kindercentra.

kinderopvangorganisaties met diepte-interviews onder managers en medewerkers. Uit deze onderzoeken zijn onderscheidende kenmerken van de organisatiestructuur, organisatiecultuur en het D&I beleid afgeleid die vervolgens in de twee kwantitatieve studies zijn gebruikt om verschillende organisatietypen te identificeren. De eerste kwantitatieve studie is uitgevoerd met data die in 2012 zijn verzameld in het kader van het pre-COOL onderzoek (Leseman et al., 2017; Leseman & Slot, 2013). Voor de tweede kwantitatieve studie is gebruikt gemaakt van data die in 2017 en 2018 zijn verzameld in het kader van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (Slot, Jepma, Muller, Romijn, & Leseman, 2018).

In Hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van het interviewonderzoek onder de managers van de 13 geselecteerde kindercentra. Met behulp van Mintzberg's raamwerk van organisatietypen worden verschillen in de strategie van de organisaties in het licht van de markt en de diversiteit in de lokale context geanalyseerd (Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988). Het doel van het onderzoek is te verkennen of organisaties die verschillen in organisatiestrategie, ook verschillen in *D&I-strategie* en hoe dit alles zich verhoudt tot de etnisch-culturele en sociaaleconomische achtergrond van de kinderen die zij opvangen.

Het kwalitatieve onderzoek dat in Hoofdstuk 3 wordt beschreven, bouwt voort op dit kleinschalige onderzoek en analyseert de ervaringen van pedagogisch medewerkers in de verschillende typen kinderopvangorganisaties met *D&I-management*. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van het kader van Roberson (2006) dat aspecten beschrijft van de organisatiestrategie en organisatiecultuur die D&I beleid kunnen ondersteunen. Deze kwalitatieve studie onderzoekt de samenhang tussen de ervaringen van medewerkers met D&I beleid en de organisatiecultuur en organisatiestrategie, zoals verwoord door de managers.

In Hoofdstuk 4 worden de resultaten gerapporteerd van een kwantitatief onderzoek, uitgevoerd met data van het pre-COOL onderzoek uit 2012. Met behulp van het raamwerk van Mintzberg en gevoed door de bevindingen in de beide kwalitatieve onderzoeken wordt op basis van informatie van managers van kindercentra nagegaan of zich in de Nederlandse kinderopvang verschillende typen organisaties hebben uitgekristalliseerd in relatie tot de marktwerking en *stelselhybriditeit*. Ook wordt onderzocht of de verschillende typen organisaties die zich voordoen, verschillen laten zien naar de werkbeleving van pedagogisch medewerkers en de geboden pedagogische proceskwaliteit voor kinderen, gebaseerd op observaties.

Hoofdstuk 5 rapporteert de resultaten van een tweede kwantitatief onderzoek naar de effecten van stelselhybriditeit op kinderopvangorganisaties, gebaseerd op gegevens van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang uit 2017 en 2018. Behalve een gedeeltelijke replicatie van het eerdere onderzoek maar met recentere gegevens, is in dit tweede kwantitatieve onderzoek specifiek aandacht besteed aan het D&I



beleid van kindercentra. De vraag is of een overeenkomstige differentiatie naar organisatietypen wordt gevonden als in 2012 en of er soortgelijke verschillen zijn tussen de organisatietypen naar D&I beleid en pedagogische kwaliteit.

In Hoofdstuk 6, ten slotte, reflecteren we op de bevindingen in dit proefschrift en brengen we deze in verband met de bredere wetenschappelijke en maatschappelijke context. We eindigen met een aantal aanbevelingen voor kinderopvangorganisaties en suggesties voor heroverweging van het overheidsbeleid, in het perspectief van de potentiële bijdrage die de Nederlandse kinderopvang kan leveren aan het vergroten van kansengelijkheid, integratie en inclusie van groepen in maatschappelijke achterstandssituaties.





# 2

## Gevolgen van marktdifferentiatie voor diversiteit, inclusie en kansengelijkheid in kindercentra, een vergelijkende casestudy

Van der Werf, W., Slot, P., Kenis, P., & Leseman, P.  
(2019). Gevolgen van marktdifferentiatie voor  
diversiteit, inclusie en kansengelijkheid in kindercentra,  
een vergelijkende casestudy. *Sociologie*, *14*(1), 1-24.  
<https://doi.org/10.5117/SOC2018.1.001.WERF>

Auteursbijdragen: W.v.d.W., P.S., P.K. & P.L. ontwierpen  
het onderzoek. W.v.d.W. voerde de dataverzameling  
en data-analyse uit. W.v.d.W. schreef het artikel,  
P.S., P.K. & P.L. begeleidten het onderzoek en  
becommentarieerden het artikel.

## ABSTRACT

Is it possible to distinguish different organizational designs of childcare centers? If so, do different organizational designs differ in diversity and inclusion (D&I) strategy? This study explores in a qualitative case study amongst thirteen childcare centers on their design and strategy. More specifically, are attention for differences in ethnicity, color and social-economic backgrounds of staff, clients and children (diversity) and efforts to ensure sense of belonging and uniqueness (inclusion) of everyone involved part of the organizational strategy? By interviewing location managers, information on organizational strategies, design and D&I strategy was obtained. Analysis indicates the existence of different D&I strategies, which are related to different organizational designs, in accordance with characteristics from a configurational organization theory. D&I strategy in organizational strategy and design was found mainly as a 'multicultural-loving' strategy in most expensive market-oriented childcare centers, and mainly out of necessity embedded in cheapest public childcare centers. However, D&I strategy was also related to with client diversity, showing segregation and inequality. This exploration provides questions for further research on organizational designs and its relation to D&I strategy at different organizational levels.

## INLEIDING

In westerse landen ontstaat een diverse bevolkingssamenstelling met mensen van verschillende culturele achtergronden. Daarmee groeit ook de aandacht voor gelijkwaardig leven met verschillen (Touraine, 2000). In de grote steden leven ongeveer evenveel mensen met een niet-Nederlandse achtergrond als mensen met een Nederlandse achtergrond (CBS, 2017). Voor kinderen tot zestien jaar geldt, dat kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond een groter aandeel in de bevolking in grote steden vormen dan kinderen met een Nederlandse achtergrond (Crul, Schneider, & Lelie, 2013). Tegelijkertijd groeit sociale ongelijkheid in de Nederlandse samenleving tussen rijk en arm, wat resulteert in meer kansengelijkheid (Kremer et al., 2014). Deze ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat organisaties zich gaan richten op een specifieke doelgroep en dat zo de segregatie wordt versterkt. Putnam (2015) concludeert voor de Amerikaanse situatie dat de maatschappelijke segregatie tussen rijk en arm zichtbaar wordt in organisaties die steeds meer onderling gaan verschillen, bijvoorbeeld scholen. Omdat rijke en arme kinderen elkaar niet langer tegenkomen in scholen, kerken en sportverenigingen, gaat het aanbod van deze organisaties voor rijkere en armere kinderen steeds meer uiteen lopen. Zo dragen organisaties bij aan het in stand houden van sociale ongelijkheid (Putnam, 2015).

De groeiende diversiteit, in combinatie met sociale ongelijkheid, maakt het vraagstuk van gelijke kansen en sociale rechtvaardigheid urgent, niet alleen in de samenleving, maar ook binnen organisaties die daar deel van uitmaken. Dat leidt tot allerlei initiatieven om gelijke kansen te bevorderen en discriminatie tegen te gaan. Waar in het verleden activistisch gelijke rechten en emancipatie van achtergestelde groepen (vrouwenrechten, antiracisme) werden geagendeerd, is er een accentverschuiving waarneembaar naar aandacht voor diversiteit en inclusie (Ahmed & Swan, 2006). In organisaties worden de laatste decennia positieve effecten toegeschreven aan diversiteit en inclusie, afgekort als D&I (Ahmed & Swan, 2006; Ferdman & Deane, 2014; Roberson, 2013). Onder aandacht voor diversiteit wordt verstaan 'aandacht voor verschillen' met name als het gaat om cultuur die verbonden wordt met etniciteit, kleur of achtergrond (maar bijvoorbeeld ook naar geslacht, leeftijd, religie of sociaal-economische status), en onder inclusie het 'zorgdragen dat iedereen het gevoel heeft erbij te horen' (Ferdman & Deane, 2014). Daarbij is van belang dat iedereen ruimte voelt om zijn of haar unieke identiteit tot recht te laten komen (Shore et al., 2010). Dit betekent dat aandacht voor D&I geen eenzijdige aanpassing inhoudt vanuit een achtergestelde positie om 'erbij te horen', maar een tweezijdige, namelijk ook vanuit de dominante cultuur. Daarmee is een andere zienswijze op het omgaan met sociale rechtvaardigheid geïntroduceerd in organisaties, losgekoppeld van het oorspronkelijke politieke activisme (Ahmed & Swan, 2006).

In organisaties kan aandacht voor D&I worden gevonden in allerlei aspecten, bijvoorbeeld in personeelsbeleid, in klantbenaderingen, en bij educatieve instellingen in het pedagogisch beleid. De manier waarop in een organisatie aandacht wordt besteed aan D&I, kan worden gezien als een bewuste of onbewuste D&I-strategie. Verondersteld wordt dat deze strategie eraan bijdraagt dat er op allerlei aspecten meer kansengelijkheid ontstaat, en daarmee sociale ongelijkheid tegengaat. Onderzoek laat zien dat werknemers die in organisaties meer inclusie ervaren, zich veiliger voelen om vanuit hun eigen identiteit bij te dragen aan de organisatie en daardoor beter tot hun recht kunnen komen in het werk (Mor Barak & Cherin, 1998; Roberson, 2013; Shore et al., 2011). Inhoudelijk kan aandacht voor D&I meerwaarde hebben door toegenomen creativiteit en innovatie, maar ook door een beter begrip van diverse klanten van organisaties in een geliberaliseerde markt (Özbilgin et al., 2013). In een geliberaliseerde markt kunnen klanten hun individuele voorkeur laten meewegen in een specifieke keuze voor een organisatie.

Hoewel de achtergrond van D&I voortkomt uit het tegengaan van discriminatie en het streven naar rechtvaardigheid, kunnen bij de praktijk wel kanttekeningen worden geplaatst. Ahmed en Swan (2006) noemen een aantal voorbeelden van strategieën die belichten hoe scholen het begrip diversiteit gebruiken voor sociale doelstellingen, educatie en personeelsbeleid. Deze voorbeelden tonen aan dat diversiteitstrategieën soms schijnbewegingen zijn. D&I blijft dan bijvoorbeeld beperkt tot een visiedocument, administratieve protocollen of het etaleren van diversiteit in marketing en public relations, terwijl er in de praktijk nog steeds wordt gediscrimineerd. Ongelijkheid kan hierdoor blijven of zelfs worden gereproduceerd, terwijl het feitelijk aan het oog wordt onttrokken (Ahmed & Swan, 2006: 97).

## D&I-STRATEGIEËN IN KINDERCENTRA

In het huidige onderzoek staat de vraag centraal welke strategieën voor D&I er in kindercentra worden gehanteerd, en of de D&I-strategie samenhangt met organisatieverschillen die gerelateerd zijn aan sociale ongelijkheid in de organisatieomgeving. Sinds 2005 is een deel van de kindercentra, voornamelijk kinderopvang, geprivatiseerd, terwijl peuterspeelzalen publiek gefinancierd bleven. Hiermee is marktdifferentiatie geïntroduceerd (Rijksoverheid, 2010). Het Nederlandse stelsel wordt om die reden gekenmerkt door 'stelselhybriditeit', waarin publieke taken worden uitgevoerd door zowel publieke als private organisaties (Brandsen, Van de Donk, & Kenis, 2006). Volgens de wet Kinderopvang (Rijksoverheid, 2010) moeten alle kindercentra zich conformeren aan wettelijke eisen, maar de introductie van marktwerking staat tegelijkertijd differentiatie toe waardoor organisaties verschillende organisatiestrategieën ontwikkelen. Hierdoor ontstaan er organisaties die in verschillende mate zowel op de markt, als op

publieke doelen gericht zijn in hun primaire, voor overleving noodzakelijke, organisatiestrategie.

Een D&I-strategie kan worden gezien als een onderdeel van de primaire organisatiestrategie, maar dan specifiek erop gericht om in de bedrijfsvoering ruimte te maken voor diversiteit en te zorgen voor een inclusieve organisatie. Dat kan op verschillende organisatiegebieden, bijvoorbeeld in het dagelijks zorgen voor kinderen, waarin er aandacht is voor de manier waarop er wordt omgegaan met kinderen en hun ouders in een multiculturele omgeving (Leseman & Slot, 2014; Van Schaik, Leseman, & Huijbregts, 2014). Maar ook in het personeelsbeleid, door ruimte te bieden aan personeel van verschillende etniciteit, kleur en achtergrond, waarmee tegelijkertijd herkenbare rolmodellen voor bijvoorbeeld kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond worden gecreëerd. In hun klantoriëntatie kunnen kindercentra zich bijvoorbeeld richten op een brede klantengroep, om daarmee het risico op segregatie te verkleinen. Kindercentra met een D&I-strategie kunnen zo op verschillende wijze bijdragen aan integratie van sociaal en cultureel achtergestelde groepen.

Tegelijkertijd zit er spanning in een systeem waarin enerzijds wordt geprobeerd kinderen gelijke kansen te bieden, terwijl anderzijds verschillen in aanbod worden gecreëerd. De segregatie van kindercentra naar verschillende klantgroepen kan worden ingegeven of versterkt door overheidsbeleid voor bepaalde doelgroepen, zoals bijvoorbeeld kinderen met een risico op een taalachterstand, voornamelijk kinderen met een migratieachtergrond (Leseman, 2009). Ook de financiering van de kinderopvang, gekoppeld aan de eis dat beide ouders werken, maakt dat deze ouders meer te besteden hebben dan ouders die op gemeentelijk gefinancierd peuterspeelzaalwerk zijn aangewezen. Dit kan gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering. Als kindercentra klanten van verschillende etniciteit of sociaaleconomische achtergrond aantrekken, kunnen organisaties verschillen ervaren in het nut of de noodzaak om een D&I-strategie te ontwikkelen.

In de voorschoolse voorzieningen is nog weinig onderzoek gedaan naar in- en uitsluiting op organisatieniveau. In het onderwijs is hier meer onderzoek naar gedaan, en verschillende bronnen laten zien dat differentiatie van aanbod door verschillen in de institutionele omgeving kan leiden tot segregatie en kansengelijkheid. Volgens Dronkers et al. (2016) worden in het onderwijs de mogelijkheden voor inclusie beperkt, doordat er minder gelegenheid is om kinderen uit sociaaleconomisch zwakkere milieus in gedifferentieerde stelsels in aanraking te laten komen met kinderen uit sterkere milieus (Dronkers et al., 2016). In landen waarin de vrijheid van schoolkeuze groot is, zoals in Nederland, kan segregatie in het onderwijs sterker zijn dan de segregatie naar buurten, waardoor ook in relatief gemengde buurten sterke segregatieverschijnselen voor kunnen komen (Dronkers, 2008). Van de Werfhorst (2015) onderzocht de individualisering van het Nederlandse onderwijs, waarbij hij een trend ziet naar meer

autonomie, maatwerk en verschil in taken in plaats van centrale sturing en standaardisatie. Hierdoor worden de verschillen in kansen tussen kinderen in het onderwijs versterkt, omdat bijvoorbeeld hoogopgeleide ouders beter door het complexe onderwijssysteem kunnen navigeren (Van de Werfhorst, 2015: 287-290). In Nederland vindt onderwijsdifferentiatie plaats doordat leerlingen al op jonge leeftijd naar leerniveau worden gescheiden, waardoor ook de hulpbronnen en sociale netwerken van ouders, waar de school van kan profiteren, uiteen gaan lopen (Dronkers, 2008). Wanneer dergelijke trends het sociale kapitaal van scholen aantasten, kan worden verondersteld dat differentiatie en segregatie ook kunnen leiden tot verschillende D&I-strategieën.

Waar in het onderwijs sprake is van differentiatie in aanbod van organisaties binnen een nagenoeg volledig publieke sector, is in de kinderopvang sprake van markt-differentiatie in een gedeeltelijk private sector. Kindercentra benaderen ouders als klanten met keuzevrijheid, er zijn aanbodverschillen en er is een prijsbeleid. Hiermee samenhangend kunnen er verschillen in de sociaaleconomische samenstelling van de klantengroep van kindercentra optreden, waarbij ook de diversiteit van een kindercentrum een rol kan spelen in het keuzeprocess van ouders. Zowel de organisatieverschillen, als de ambities of ervaren urgentie om D&I serieus te nemen, kunnen ertoe leiden dat de vormgeving en inhoud van D&I-strategieën per kindercentrum verschillen.

Er is tot nu toe weinig bekend over de samenhang tussen organisatieverschillen door marktdifferentiatie en D&I-strategieën in kindercentra. Het is denkbaar dat D&I-strategieën in sommige organisaties tot subtiele discriminatie leiden, in andere recht doen aan gelijkwaardigheid, of in goede intenties blijven hangen. Sociale ongelijkheid, diversiteit en marktdifferentiatie in de context van kindercentra zijn daarom relevante factoren om mee te nemen in een verkenning van D&I-strategieën, zoals in dit onderzoek wordt beoogd.

## ONDERZOEKSOPZET

Als eerste stap om verschillen tussen kindercentra te verkennen is het nodig om kindercentra organisatorisch van elkaar te onderscheiden. Vanuit een organisatieperspectief is gekozen voor een contextuele benadering, met name de contingentietheorie, die ervan uitgaat dat organisaties zich aanpassen aan de normen en verwachtingen in hun omgeving (Clegg & Hardy, 1999; Hatch, 1997; Jones, 2004; Quinn, Mintzberg, & James, 1988). Zo ontwikkelen organisaties een primaire organisatiestrategie, die met de configuratietheorie van Mintzberg kan worden verkend (Quinn, Mintzberg, & James, 1988; Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2005). Een primaire organisatiestrategie is gericht op het overleven van de organisatie. Mintzberg gebruikt hiervoor 'designparameters', dit zijn organisatiekenmerken waarmee organisatiestrategieën kunnen worden vergeleken, bijvoorbeeld naar verschil in missie, grootte, hiërarchie, samenwerking, professional-



sering en standaardisatie. Hieruit volgen ideaaltypen, bijvoorbeeld organisaties die primair georiënteerd zijn op professionalisering (professionele organisaties), op de markt (divisie-organisaties) of op flexibel overleven (kleine ondernemende organisaties). Deze organisatietypen zijn voor kindercentra aannemelijk. De theorie is geschikt voor marktdifferentiatie in kindercentra omdat ook hybride organisaties, tussen ideaaltypen, inzichtelijk worden gemaakt. Hybride organisaties kunnen volgens Mintzberg minder effectief zijn als zij tegenstrijdige belangen verenigen, bijvoorbeeld door privatisering van publieke taken. Ook verzakelijking, door efficiëncystreven en kostenbesparing, zet volgens Mintzberg in zowel publieke als private organisaties gemeenschapsbelangen onder druk, leidend tot organisaties die nauwelijks meer van elkaar te onderscheiden zijn (Mintzberg, 2015, 2017).

Als tweede stap wordt gebruik gemaakt van het onderzoek van Roberson (2006) om D&I-strategieën te inventariseren. Het zwaartepunt van aandacht voor D&I ligt in de kindercentra over het algemeen bij de pedagogische praktijk. Een integrale D&I-strategie betreft alle betrokkenen op alle organisatiegebieden. Roberson kijkt net als Mintzberg naar organisatiekenmerken, maar dan specifiek naar eigenschappen die D&I in organisaties ondersteunen. Zij onderzocht ongeveer 25 eigenschappen, uit zowel diversiteits- als inclusieonderzoek. Haar conclusie is dat organisatie-eigenschappen behorend bij 'diversiteit' of 'inclusie', op organisatieniveau niet goed van elkaar te onderscheiden zijn (Roberson, 2006). Voor het huidige onderzoek zijn diversiteit en inclusie-eigenschappen daarom samengenomen in één 'D&I'-concept, als kader om te bepalen of en in hoeverre er kenmerken aanwezig zijn van een bewuste of onbewuste D&I-strategie. 'D&I-strategie' wordt in deze verkenning opgevat als een organisatie-infrastructuur om de achterliggende ideeën van D&I te realiseren, zoals gelijkwaardigheid, gelijke kansen en respect voor verschillende identiteiten. Dit gaat in de bedrijfsvoering bijvoorbeeld over: de aanwezigheid van een visie op D&I, commitment aan vertegenwoordiging van diversiteit op verschillende organisatiegebieden, het tot uitdrukking brengen van D&I in de samenwerkingsrelaties van de organisatie, en het realiseren dat het personeel een afspiegeling van de buurt of de ouders vormt (Roberson, 2006). Ook de aanwezigheid van teamwork, een gezamenlijke probleemoplossingsstrategie en aanwezigheid van medezeggenschap ziet Roberson (2006) als organisatie-eigenschappen die D&I ondersteunen.

De eerste stap is de organisatietypering met behulp van Mintzberg. De kenmerken van D&I-strategie van Roberson vormen stap twee van het theoretisch kader. Als derde stap wordt hiermee de samenhang tussen D&I-strategieën en verschillende typen kindercentra inhoudelijk verkend. Daarmee wordt ook de samenhang tussen D&I-strategieën en de organisatieomgeving inzichtelijk, omdat organisaties strategisch reageren op hun omgeving.

## METHODE VAN ONDERZOEK

Het onderzoek betreft een kwalitatieve vergelijkende casestudy. Gekozen is voor dertien kindercentra van verschillende organisaties die peuterspeelzaalwerk en/of kinderopvang aanbieden. Hier zijn open interviews met dertien locatiemanagers gehouden. Locatiemanagers worden gezien als de belangrijkste schakel tussen organisatietop en uitvoeringspraktijk. Zij kennen de beslissingen op organisatieniveau en de gevolgen voor de bedrijfsvoering, en kunnen het organisatiebeleid mede vormgeven.

Selectie van verschillende casussen die vallen onder dezelfde noemer ('kindercentra') maakt vergelijking mogelijk (Bleijenbergh, 2015). De deelnemende vestigingen verschillen op een aantal waarneembare en opgevraagde criteria, zoals grootte van de organisatie, rechtsvorm, opvangsoort, achtergrond directeur (ook met migratieachtergrond), stedelijke of landelijke ligging en de aanwezigheid van tweetalig beleid of een bepaalde pedagogische signatuur. Ook werd gekeken of er sprake was van Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE), een programma ter voorkoming van onderwijsachterstanden. Van 11 telefonisch benaderde organisaties voor kinderopvang deden er 7 mee. Van 26 benaderde organisaties voor peuterspeelzaalwerk deden er 6 mee, in totaal 13. Redenen voor het weigeren van onderzoekdeelname waren vakantiesluiting (peuterspeelzalen), tijdgebrek of reorganisatie. De interviews zijn afgenomen tussen 18 mei en 4 oktober 2016. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de geselecteerde kindercentra, naar algemene kenmerken.

### Selectie van de respondenten en interviewprocedure

De kindercentra ontvingen een flyer per e-mail waarin het onderzoek werd toegelicht. Per organisatie werd één interview gehouden met de locatiemanager, twee interviews met pedagogisch medewerkers en twee met ouders. Voor dit artikel zijn voornamelijk de gegevens van de locatiemanagers gebruikt. Zij zijn geïnterviewd op de locatie en de interviews duurden gemiddeld een uur. De respondenten hadden de mogelijkheid wel of niet te antwoorden, te bepalen of ze voorbeelden wilden geven of desgevraagd de antwoorden wilden toelichten.

Het interview startte met een korte inventarisatie van algemene organisatiekenmerken, persoonsgegevens en demografische kenmerken (zie Tabel 2.1), waarna een aantal open vragen werd gesteld. De vragenlijst bestond uit richtinggevende hoofdonderwerpen op basis van het theoretisch kader met eerdergenoemde designparameters van Mintzberg en van Robersons lijst van D&I-ondersteunende organisatie-eigenschappen.

**Tabel 2.1. Organisatiekenmerken per locatie naar prijs van laag naar hoog (gegevens locatiemanagers en websites)**

Locatie	Peuterspeelzalen							Kinderdagverblijven						
	08	03	05	12	13	07	11	06	09	02	01	10	04	
Peuterspeelzaal	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	
Kinderdagverblijf	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	
VVE	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	
Omvang = groot	+	+	+	+	+	-	+/-	-	+	+	+	+	+/-	
Stichting	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	
BV/VOF/éénmanszaak	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	
Signatuur	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	
Grootstedelijk	+	-	-	-	-	-	+	-	+	+	+	+	+	
Stedelijk	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	
Regionaal	-	-	-	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	
Hogere inkomens	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	
Diverse inkomens	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	+	+	
Lage inkomens	-	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-	
Klanten overwegend homogeen wit/NL achtergrond	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Klanten met een verschillende kleur en etniciteit	-	-	-	-	+	+	+	+	-	-	+	+	-	
Klanten overwegend van kleur/migratie achtergrond	-	-	+	+	-	-	-	-	+	-	-	-	+	
Prijs dagdeel/uur*	0	i.a.	i.a.	i.a.	i.a.	12,50	6,77	6,92	6,95	7,08	7,39	7,45	7,71	

\* Prijs peuterspeelzaal per dagdeel of i.a. (= inkomensafhankelijk), prijs kinderdagverblijf per uur (2016).

## Gegevensverwerking

De gesprekken zijn opgenomen. De interviewopnames zijn uitgetypt in een transcript dat is gebruikt om organisatieverschillen en verschil in aandacht voor D&I in organisaties te ordenen met behulp van een inhoudsanalyse. De antwoorden van locatiemanagers op de vragen over de primaire organisatiestrategie werden op inhoudelijke overeenkomsten geordend en vergeleken met de eerdergenoemde designparameters van de organisatie-ideaaltypen. Daarbij lag de focus op antwoorden die de meeste informatie gaven over D&I-strategie en de primaire organisatiestrategie.

De vraag naar autonomie in relatie tot de positie van de locatiemanager in de organisatie als geheel, is in de analyse leidend geweest bij de globale indeling van de kindercentra naar organisatietypen. De antwoorden geven bijvoorbeeld informatie over de positie van de locatiemanager als lijnmanager in het middenkader van een organisatie, als divisiehoofd in een concern of als directeur in een kleine onderneming. Ook zeggen de antwoorden iets over de missie (publiek of privaat), mate van specialisatie (professionalisering) en (structuur in) interne samenwerking. Met deze informatie komen kenmerken in beeld waarmee de primaire organisatiestrategie kan worden bepaald, die bijvoorbeeld overeenkomt met de kenmerken van ideaaltypische professionele organisaties (professionaliteit staat centraal), divisieorganisaties (dienstverlening staat centraal) en ondernemende organisaties (kleinschaligheid en flexibiliteit staat centraal). De gevonden organisatietypen zijn vervolgens vergeleken met enkele verzamelde algemene organisatiekenmerken (bijvoorbeeld grootte, stichting of BV), gerelateerd aan theorie (Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988). Door combinatie van de antwoorden op de autonomie-vraag met algemene kenmerken zoals organisatiegrootte en juridische status, werd de consistentie van een mogelijke typologie bekeken door deze te vergelijken met de organisatiekenmerken van de eerdergenoemde ideaaltypen. Er is gelet op tegenstrijdige organisatiekenmerken om hybride organisaties te kunnen identificeren.

De transcripten zijn daarnaast gebruikt voor analyse van D&I-strategieën, met behulp van organisatie-eigenschappen die D&I in organisaties ondersteunen (Roberson, 2006). De antwoorden op de vragen of locatiemanagers een D&I-visie of -missie hebben, of en hoe D&I in de samenwerking met andere organisaties een rol speelt, en of er sprake is van een afspiegeling van de ouders en buurt en in het personeelsbestand, zijn geanalyseerd. Deze gegevens zijn eerst geordend per organisatie-type en vervolgens is geanalyseerd of er patronen in de antwoorden zitten die identificeerbaar zijn als D&I-strategie binnen de primaire organisatiestrategie.

Een D&I-strategie waarin D&I op alle organisatiegebieden is vertegenwoordigd, kan ook worden gevonden in relaties met externe stakeholders (Roberson, 2006). Per locatie is aan de locatiemanager en twee pedagogisch medewerkers gevraagd met welke organisaties het kindercentrum samenwerkt. Ook is locatiemanagers gevraagd of D&I hierin een rol speelt, bijvoorbeeld of diversiteit bewust wordt opgezocht. Er is gekeken

of de activiteiten inclusie bevorderen. Ten slotte is aan de locatiemanagers gevraagd in hoeverre het personeel een afspiegeling vormt van de ouders en de buurt en of de ouders uit de buurt komen. Deze antwoorden zijn per kindercentrum geïnterviewd en meegenomen in de hierboven beschreven analysestrategie.

### Verantwoording bij de methode

Sociaal wenselijke antwoorden zijn bij dit onderwerp onvermijdelijk. Om de gevolgen te beperken is zoveel mogelijk doorgevraagd en is expliciet gevraagd aan locatiemanagers of zij hun beweringen met voorbeelden konden illustreren, maar de informatie blijft een subjectieve weergave van de werkelijkheid. Vertekening door de interpretatie van de onderzoeker is evenmin uit te sluiten. Om dit risico te reduceren is expliciet aandacht besteed aan het navolgbaar maken van het onderzoeksproces. Er is geprobeerd aan te geven hoe breed het geïllustreerde antwoord per organisatietype voorkwam (verzadiging). De verschillende analyses zijn gebruikt om via triangulatie een consistent beeld van D&I-strategie per organisatietype te geven (Mintzberg, Roberson en algemene kenmerken). Voor de illustraties is een selectie gemaakt uit de hoeveelheid informatie van zoveel mogelijk locatiemanagers. Hiermee is getracht een zo nauwkeurig mogelijke weergave van de gevonden patronen te geven.

## RESULTATEN

Uit de analyse van uitspraken van locatiemanagers blijkt dat er in de onderzochte kindercentra in grote lijnen vier verschillende D&I-strategieën kunnen worden onderscheiden. Deze strategieën hangen samen met de primaire organisatiestrategie in de onderzochte kindercentra, maar ook met de etnische achtergrond van klantgroepen. Opvallend was dat geen enkele locatiemanager uit haar hoofd wist of de organisatie een missie had voor D&I, anders dan dat er 'iets' is, terwijl alle locatiemanagers aangaven overtuigd te zijn van het belang van D&I of van de achterliggende principes. Dit kan op sociale wenselijkheid duiden en maakt ordening naar 'D&I uit overtuiging' lastig. Het is eveneens denkbaar dat D&I-visies van locatiemanagers privéopvattingen zijn en los staan van het organisatietype. Dat laatste bleek in het huidige onderzoek niet zo te zijn, want de D&I-visies van de onderzochte locatiemanagers pasten bij de primaire organisatiestrategie. Er werden in dertien kindercentra vier D&I-strategieën gevonden, in drie verschillende organisatietypen. Hieronder staan deze D&I-strategieën opgesomd, daarachter het organisatietype en een praktijkvoorbeeld:

- 'D&I uit noodzaak' in vijf kindercentra getypeerd door een professionele oriëntatie. De klantengroep is etnisch divers, heeft overwegend een migratieachtergrond, met

kinderen ‘van kleur’ en ‘witte’ migrantenkinderen evenals ‘witte’ kinderen met een Nederlandse achtergrond. Voorbeeld: ‘Ik denk dat D&I wel bij ons op de agenda staat want dat is gewoon ons werk, er zijn wel tussen 15 en 18 van de 32 kinderen van verschillende culturen die hier rondlopen’ (LM12).

- ‘D&I in theorie’ in drie kindercentra getypeerd door een marktoriëntatie. De klantengroep is overwegend ‘wit’ met een Nederlandse achtergrond. Voorbeeld: ‘Iedereen brengt hier z’n eigen inbreng mee, [...] altijd leuk om iets van een andere cultuur mee te nemen’ (LM02).
- ‘D&I als bewuste keuze’ in twee kindercentra getypeerd door een marktoriëntatie. De klantengroep is etnisch divers, zowel ‘van kleur’ als ‘wit’ met zowel een niet-Nederlandse als Nederlandse achtergrond. Voorbeeld: ‘Bewust [...] uitstralen dat je intercultureel bent’ (LM04).
- ‘D&I is geen item’ in drie kindercentra getypeerd door een kleinschalige oriëntatie. De klantengroep is overwegend ‘wit’ met een Nederlandse achtergrond. Voorbeeld: ‘Als het de kinderen ten goede komt [...] dan zou ik het [D&I] onmiddellijk op de agenda zetten’ (LM11).

### D&I uit noodzaak

In onderzochte kindercentra waarvan de locatiemanagers aangeven dat zij een D&I-strategie uit noodzaak ervaren, is de primaire organisatiestrategie vooral gericht op professionalisering. Wij duiden dit type daarom aan als ‘professionele organisaties’. Uit de gesprekken blijkt dat deze locatiemanagers focussen op inhoudelijke kwaliteit en daarbij kunnen leunen op het hoofdkantoor voor ondersteuning. Het middenkader bestaat daarom vaak maar uit één locatiemanager op meerdere vestigingen. Deze locatiemanagers vinden dat ze veel moeten schakelen tussen hoofdkantoor en medewerkers en ervaren dat als beperking van hun autonomie, net als weinig tijd per vestiging. De ruimte om zelf accenten te leggen in het werk zit vooral in het ondersteunen van pedagogisch medewerkers om kinderen te helpen. Uit de gesprekken blijkt dat deze locatiemanagers sterk gemotiveerd zijn om kinderen in een achterstandspositie te helpen, in lijn met de primaire oriëntatie in de gehele organisatiestrategie. Een voorbeeld:

*[I: Ervaar je autonomie?]: Betrekkelijk. Wij horen bij een grote organisatie, we ondersteunen daarbij de missie en visie van die organisatie... en ik voel me daar heel thuis bij... ik heb wel het gevoel dat ik heel erg mijn eigen gang kan gaan, maar het is ook wel tegelijk... het past heel erg bij mij, de organisatie, daardoor voelt dat goed. [Maar je zegt toch ‘betrekkelijke autonomie’?] Ja dat denk ik wel ja, je hebt wel voortdurend, nou, ja, dat je wel gebonden bent aan wat de organisatie wil en ook daar hebben we inspraak bij, maar dat is ook betrekkelijk (LM05).*

Wat D&I-strategie betreft, blijkt uit de gesprekken dat deze locatiemanagers vooral inclusie tot recht laten komen. Hun visie op D&I is in lijn met de sociale missie van de organisatie. Een voorbeeld van een locatiemanager over het belang van D&I in haar organisatie:

*Ja, omdat ik het noodzakelijk vind dat het personeel een afspiegeling vormt van de doelgroep. [...], ik vind dat ouders en kinderen zich thuis moeten voelen bij de medewerkers (LM03).*

Uit de gesprekken blijkt dat de uitvoering van de D&I-strategie in deze kindercentra vooral plaatsvindt in de pedagogische praktijk, gericht op achterstandsbestrijding. In één onderzochte peuterspeelzaal met uitsluitend kinderen 'van kleur' met een niet-westerse migratieachtergrond wordt gesproken over de aanwezige diversiteit in de oudercommissie (namelijk gedeeltelijk 'wit' personeel en ouders 'van kleur'). Daar werd ook pedagogische lesmateriaal getoond in de vorm van poppen en boekjes met niet-stereotype afbeeldingen.

In deze vijf kindercentra wordt voornamelijk peuterspeelzaalwerk aangeboden. Volgens de locatiemanagers is de samenstelling van kinderen 'multicultureel', hebben de kinderen vooral een migratieachtergrond (met uitzondering van één 'witte' peuterspeelzaal) en zijn ouders grotendeels laagopgeleid met een ondermodaal inkomen. Het aanbod is gratis of inkomensafhankelijk.

In enkele van deze kindercentra zijn hybride kenmerken gevonden. De koepelorganisatie biedt bijvoorbeeld naast peuterspeelzaalwerk ook kinderopvang aan, of de peuterspeelzaal transformeert naar kinderopvang. In deze lichthybride organisaties is de primaire organisatiestrategie en D&I-strategie op een vergelijkbare manier georiënteerd op achterstandsbestrijding en inclusie als in professionele organisaties gebruikelijk is. Wel is er meer aandacht voor kostenefficiëntie, ook als die ten koste gaat van professionaliteit en publieke (integratie)doelen. Ter illustratie:

*We hadden afgesproken in het verleden dat VVE werd aangeboden op vier dagdelen, maar een peuter moet tien uur VVE aangeboden krijgen. Maar omdat wij nu langer open zijn, volstaat drie dagdelen (LM13).*

De 'witte' (hybride) peuterspeelzaal is minder uitgesproken over etnische diversiteit, maar wel inclusief gericht op achterstandsbestrijding, en is daarom ingedeeld bij deze D&I 'inclusie uit noodzaak' strategie.

### D&I in theorie

Deze D&I-strategie wordt in de onderzochte kindercentra gevonden in organisaties met een marktgerichte primaire organisatiestrategie. Dit zijn organisaties die als divi-

sie onder een concern werken. Uit de gesprekken blijkt dat locatiemanagers in een divisieorganisatie vrijwel overal een-op-een een locatie aansturen en daarvoor vrijwel dagelijks aanwezig zijn als divisiehoofd. Zij geven aan veel autonomie te ervaren, met uitzondering van marktpositie-gerelateerde zaken en financiële prestaties, die door het concern worden bewaakt. Een voorbeeld:

*Ik heb veel autonomie in het werk, deze locatie is in persoonlijkheid wat ik ben. Dus dynamisch, vriendelijk, ook heel commercieel. Je hebt alle vrijheid om daarin zelf je team aan te nemen, de omgang met ouders... Je kwaliteitsnormen liggen wel vast en het geld, wat ik moet verdienen, ligt ook vast. Ik ben daar gewoon integraal voor verantwoordelijk, maar hoe ik het doe, dat is helemaal aan mij, dus ook hoe mijn team het doet, is aan hun (LM01).*

De D&I-strategie is als ad hoc te typeren en is niet structureel verweven in de bedrijfsvoering. Uit de gesprekken blijkt dat de locatiemanagers weliswaar veel autonomie ervaren, maar dat hun aandacht vooral uitgaat naar relatiebeheer en bedrijfsvoering. Uit de gesprekken blijkt dat deze locatiemanagers inhoudelijke zaken, zoals D&I en het pedagogisch beleid, meestal bewust overlaten aan de verantwoordelijkheid van hun medewerkers. Een uitzondering hierop vormt het aannemen van personeel. Incidenteel worden activiteiten georganiseerd met een multicultureel karakter, zoals een maaltijd of themafeest. Uit uitspraken over hun visie op D&I blijkt dat deze locatiemanagers soms gericht zijn op diversiteit, als dit in personeelsbeleid meerwaarde heeft voor hun organisatie. Een voorbeeld:

*De maatschappij bestaat uit allemaal verschillende..., hè? Diversiteit. En dan is het natuurlijk wel fijn als je ook een beetje een afspiegeling van de maatschappij..., ja, dat kan niet helemaal natuurlijk, maar anders zou het maar een saai team zijn denk ik zo (LM10).*

In deze kindercentra wordt kinderopvang aangeboden, in één geval met een peuter-speelgroep (zonder VVE). Volgens de locatiemanagers zijn de kinderen overwegend 'wit' en hun ouders overwegend hoogopgeleid met een bovenmodaal inkomen. De prijzen van deze kindercentra liggen boven het normbedrag voor de kinderopvangtoeslag aan ouders. De 'D&I in theorie' strategie is gevonden in drie van de vijf divisieorganisaties.

### **D&I als bewuste keuze**

D&I als bewuste keuze werd als strategie gevonden in een tweetal kindercentra die eveneens de zojuist beschreven primaire organisatiestrategie van een divisieorganisatie hebben, maar dan in een kleiner concern. Het verschil in D&I-strategie met de hiervoor beschreven strategie is, dat in deze kindercentra bewust is gekozen voor een diversiteits-



beleid. In beide organisaties geven de ‘witte’ locatiemanagers aan, dat zij een directrice hebben met een migratieachtergrond. Uit de gesprekken blijkt dat er een strategische visie is op het aantrekken van expatkinderen, respectievelijk het toegankelijk maken van de organisatie voor een bevolkingsgroep met een migratieachtergrond. Diversiteit speelt een rol in de profilering van het kindercentrum. Een (‘witte’) locatiemanager verwoordde het belang van D&I als volgt:

*Het maakt je toch bewuster, dat kan heel subtiel zijn, maar het maakt je wel bewuster, dat is, denk ik, als je alleen maar mensen met een Nederlandse of ongeveer dezelfde achtergrond hebt, dan zijn er zoveel dingen die je vanzelfsprekend vindt, dat je er niet bij stilstaat dat het heel erg Nederlands is (LM04).*

Eén kindercentrum met deze strategie biedt uitsluitend ‘interculturele’ kinderopvang voor kinderen (‘wit’ en ‘van kleur’) van hoogopgeleide ouders met bovenmodale inkomens (expats), tegen een hoog tarief. Dit kindercentrum is meertalig en organiseert activiteiten die bijdragen aan een thuis- en gemeenschapsgevoel. Het andere kindercentrum met deze strategie is hybride, marktgeoriënteerd met een peuterspeelarrangement voor VVE-kinderen. Er komen zowel kinderen ‘van kleur’ met een niet-westerse migratieachtergrond als ‘witte’ kinderen met een Nederlandse achtergrond van laag- tot gemiddeld opgeleide ouders met een laag tot modaal inkomen. Het uurtarief kinderopvang is rond de norm voor kinderopvangtoeslag (VVE-tarief onbekend). Dit kindercentrum biedt halal-maaltijden en hanteert beperkende kledingvoorschriften (geen oorhangers, niet te bloot) voor pedagogisch medewerkers. Dit wordt volgens de locatiemanager gedaan zodat iedere ouder zich comfortabel voelt. Dit kindercentrum profileert zich ook in activiteiten van de lokale migrantengemeenschap en is aangesloten op de gemeentelijke VVE-infrastructuur.

### **D&I is geen item**

D&I speelt nauwelijks een rol in de onderzochte kleine ondernemende kindercentra met een primaire organisatiestrategie die gericht is op flexibel overleven. Uit de gesprekken blijken de locatiemanagers in deze centra de meeste autonomie te ervaren. Wel doen zij administratieve en strategische taken zelf en ervaren dat als een beperking van hun autonomie. Bemoeienis vanuit gemeente of externe regelgeving ervaren zij als hinderlijk. Er is directe aansturing van pedagogisch medewerkers, zonder lijnmanagers en zonder organisatieregels vanuit een moederconcern. Dat betekent dat de locatiemanager-directeur soms ook ‘meewerkend voorman’ is. Uit de gesprekken blijkt dat eigen normen en een familiale sfeer belangrijk zijn. Ter illustratie een antwoord of de locatiemanager autonomie ervaart:

*Ja heerlijk, ik kan heel slecht gezag verdragen. Ik zal niet persoonlijk worden maar ik heb nog nooit een baas gehad, zeg maar, ik ben altijd zelf baas geweest (LM07).*

Uit de gesprekken blijkt dat het belang van D&I een kleine rol speelt of wordt ontkend. Er wordt scherp geselecteerd waar energie in wordt gestoken, ook met het oog op de reputatie van het kindercentrum. Een voorbeeld:

*Elk mens is gelijk. Ieder mens die hier werkt en hier aanwezig is maakt duidelijk waar zij of hij behoefte aan heeft en daar wordt gewoon rekening mee gehouden. Maar om daar dus extra aandacht aan te besteden en de nadruk op te leggen, dan zijn we zó in een hokje gestopt, van wat zijn we toch intercultureel bezig (LM11).*

In twee onderzochte ondernemende organisaties zitten overwegend 'witte' kinderen van vooral gemiddeld opgeleide ouders met een modaal inkomen. Hier wordt kinderopvang aangeboden tegen een tarief rond de norm voor kinderopvangtoeslag. Eén ondernemende organisatie voor peuterspeelzaalwerk lijkt hybride, omdat deze wordt geleid door een horizontaal aandoend vrijwilligerscollectief onder een stichting en daardoor kenmerken heeft van een 'missionaire organisatie' (Mintzberg et al., 2005). Op grond van de positie en permanente aanwezigheid van de coördinator en haar centrale rol in administratie en organisatie, ervaren andere medewerkers echter minder autonomie. Er is een sterk gemeenschapsgevoel, maar een beperkte maatschappelijke missie. Daarom heeft deze organisatie meer gelijkenis met een ondernemende organisatie. Er zitten overwegend 'witte' kinderen van hoogopgeleide ouders en expats met bovenmodale inkomens, bij deze (zelf gefinancierde) particuliere stichting voor peuterspeelzaalwerk zonder subsidie.

### **D&I-strategie in de samenwerking met andere organisaties**

Uit de gesprekken blijkt dat alle onderzochte kindercentra voornamelijk samenwerken met 'witte' hoger opgeleide mensen uit 'witte' organisaties. Een uitzondering vormen de professionals die de toeleiding naar VVE verzorgen, ouder- en kindadviseurs en gemeentelijke wijkmanagers voor jeugdzaken. Zij worden volgens sommige locatiemanagers door welzijnsdiensten juist vanwege hun niet-westerse achtergrond aangenomen en zijn bij drie professionele organisaties genoemd als voorbeelden van diversiteit in samenwerkingsrelaties. Verder hebben individuele kindercentra soms contacten met expatorganisaties, een moskee, een migrantenvrouwenvereniging of soms een multicultureel buurtproject.

Uit de gesprekken blijkt dat professionele organisaties minder relaties hebben met de omgeving dan marktgerichte divisiekindercentra. De relaties die er zijn, zijn echter

**Tabel 2.2 Samenwerkingsrelaties van beroeps- en divisieorganisaties**

Professionele organisaties (N = 5 locaties, N = 15 respondenten)	Marktgerichte divisieorganisaties (N = 5 locaties, N = 15 respondenten)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondersteuning en VVE</li> <li>• Traditionele partijen</li> <li>• Specialistische zorg</li> <li>• Vaker stabiel en langdurig</li> <li>• In het kindercentra (in huis)</li> <li>• Gericht op opvoeding en ontwikkeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwsgierigheid en ondernemen</li> <li>• Kunst en cultuur</li> <li>• Buurt- en commerciële partijen</li> <li>• Vaker ad hoc en kortdurend</li> <li>• Naar buiten</li> <li>• 'Fun' met commerciële 'exposure'</li> </ul>
<i>Lager/gemengd opgeleid, overwegend kinderen 'van kleur' met een (niet-westerse) migratieachtergrond</i>	<i>Hoger opgeleid, overwegend 'witte' kinderen met Nederlandse of expatachtergrond</i>

Bij ondernemende organisaties is het beeld wisselend, samenhangend met de leidinggevende persoon.

vaker langdurig en degelijk. Uit de gesprekken blijkt dat locatiemanagers van de onderzochte professionele organisaties zich richten op het coördineren van het zorgaanbod om de ontwikkeling van kinderen in de bredere, vaak problematische, opvoedingscontext te verbeteren. Gemeenten en welzijnsdiensten rond VVE behoren tot de vaste relaties van de locatiemanagers. Benodigde zorg, ondersteuning en eventuele culturele activiteiten worden voornamelijk naar het kindercentrum toegebracht. Contacten met organisaties die klantgroepen vertegenwoordigen zijn hier niet genoemd.

Uit de gesprekken blijkt dat divisieorganisaties over het algemeen meer incidentele relaties aangaan, vaker gericht op de buurt en culturele en commerciële activiteiten buiten de deur (zie Tabel 2.2). Locatiemanagers in de onderzochte marktgerichte divisieorganisaties hechten belang aan een goed netwerk voor informatie, belangenbehartiging en gezamenlijke (wijk)activiteiten voor kinderen: museumbezoek, kunstatelier, bezoek aan groentewinkel, voorleesdagen in de boekwinkel, buurttuin- en bejaardentehuisbezoek. De contacten zijn gericht op kunst, cultuur en ondernemerschap, wat de klanten volgens locatiemanagers waarderen. De activiteiten dienen tevens om de organisatie bij een breder publiek bekend te maken voor werving van toekomstige klanten. Contacten met organisaties die klantgroepen vertegenwoordigen zijn er als dit meerwaarde heeft voor klanten.

Bij locatiemanagers van onderzochte ondernemende organisaties valt op dat persoonlijke ideeën over omgangsvormen en opvoeding leidend zijn voor hun externe contacten. Het behouden van een goede reputatie speelt eveneens een grote rol.

Uit het verschil in aanbod blijkt ongelijkheid: bij hogere tarieven dienen de samenwerkingsrelaties van de kindercentra andere doelen dan bij lagere tarieven (zie Tabel 2.3).

**Tabel 2.3 Illustratie differentiatie: prijsbeleid in relatie tot het aanbod van kindercentra**

Gratis of inkomensafhankelijk	Uurtarief ± SZW 2016*: €6,89	Uurtarief > €0,18 boven €6,89
5 peuterspeelzalen met VVE	1 peuterspeelzaal, zonder VVE €12,50/dagdeel 1 kinderdagverblijf €6,77 1 kinderdagverblijf €6,92 1 kinderdagverblijf €6,95 met VVE	1 kinderdagverblijf €7,08 1 kinderdagverblijf €7,39 1 kinderdagverblijf €7,45 1 kinderdagverblijf €7,71

### Aandacht voor D&I in afspiegeling van het personeel naar ouders en buurt

Uit de gesprekken blijkt dat in alle gevallen de ouders meestal uit de buurt van het kindercentrum komen. Bij twee divisie- en twee ondernemende organisaties komen er daarnaast ouders uit de regio, hier is er sprake van een speciale opvoedkundige signatuur of een meertalig kindercentrum.

In geen van de onderzochte kindercentra vormt het personeel een afspiegeling van de buurt, volgens de locatiemanagers. In kindercentra met VVE is er sprake van de grootste diversiteit van het personeel (verhouding ‘van kleur’, niet-westerse migratieachtergrond en ‘wit’, westerse achtergrond), vergeleken met kindercentra zonder VVE. Desondanks geven de VVE-kindercentra aan dat het personeel te ‘wit’ is om een goede afspiegeling van ouders en kinderen te vormen. In ‘witte’ kindercentra met vooral ‘wit’ personeel is er wel een afspiegeling naar etniciteit, maar mede daardoor is er volgens de locatiemanagers geen gevoelde noodzaak tot diversiteit. Daartegenover is er in de onderzochte duurdere kindercentra met overwegend ‘witte’ kinderen van hoogopgeleide ouders en expats, relatief meer diversiteit onder personeel in de verhouding ‘van kleur’ en ‘wit’.

Diversiteit onder het personeel komt meestal voor bij pedagogisch medewerkers. In de onderzochte groep zit één locatiemanager ‘van kleur’ met een niet-westerse migratieachtergrond. Twee directrices van kindercentra zijn ‘van kleur’ en hebben een niet-westerse achtergrond, omdat daar in dit onderzoek bewust naar is gezocht. Meerdere locatiemanagers geven aan dat er weinig doorstroming is en het aanstellen van personeel met een migratieachtergrond soms wordt beperkt door de geldende taaleisen. Soms zien locatiemanagers in tweetalig personeel voordelen om kinderen en ouders beter te begrijpen.

## CONCLUSIES

### D&I-strategieën en primaire organisatiestrategieën

In de dertien kindercentra in dit onderzoek zijn vier verschillende D&I-strategieën gevonden. Ten eerste: *D&I als noodzaak*, zoals werd gevoeld door locatiemanagers, benadrukt door de overwegend etnisch diverse klanten en in de organisatie structureel verbonden met het tegengaan van achterstanden. Ten tweede: *D&I in theorie*, een tamelijk ad hoc en vrijblijvende toepassing van losstaande D&I-acties. Ten derde: *D&I als bewuste keuze*, om D&I strategisch in te zetten voor het werven van bepaalde klanten, vanuit een visie op de meerwaarde van diversiteit. Ten vierde: *geen D&I-strategie*, omdat het onderwerp voor de betreffende kindercentra volgens locatiemanagers niet relevant is voor hun organisatie.

Deze vier D&I-strategieën hangen in de onderzochte organisaties samen met drie primaire organisatiestrategieën, zowel in vormgeving als inhoud. Ten eerste, *professionele organisaties*, veelal peuterspeelzaalwerk, hebben vaak een stichtingsvorm en zijn vooral publiek gefinancierd, en kenmerken zich door een educatiegerichte en sociale missie. Ten tweede, de *divisieorganisaties*, veelal kinderopvang, hebben vaak in juridisch zin een BV, zijn vooral privaat gefinancierd en hebben een commerciële missie. Ten derde, de *kleinere ondernemende organisaties* van het type eenmanszaak, zij zijn vooral privaat gefinancierd en hebben een reputatiegerichte oriëntatie. Er zijn lichthybride tendensen gevonden, die in combinatie met kostenbesparing de professionaliteit en publieke missie onder druk zetten, maar de oorspronkelijke basis van de organisaties blijft merkbaar in de organisatiestrategie.

### D&I-strategie en achtergrond van klanten

De primaire organisatiestrategie hangt volgens de contingentietheorie samen met de omgeving. Dat lijkt in de onderzochte kindercentra eveneens het geval te zijn voor de D&I-strategie, waarin de etnische en sociaaleconomische achtergrond van klanten een belangrijke rol speelt. Uit de inventarisatie van algemene kenmerken van de dertien onderzochte organisaties blijkt dat kindercentra die peuterspeelzaalwerk met VVE aanbieden, volgens de locatiemanagers overwegend etnisch diverse laagopgeleide klantgroepen hebben, met de laagste inkomens. Het peuterspeelzaalwerk wordt gratis of inkomensafhankelijk aangeboden. Kindercentra die kinderopvang zonder VVE aanbieden, bestaan volgens locatiemanagers overwegend uit kinderen van 'witte' hoogopgeleide Nederlandse ouders of expats, uit de hoogste inkomenscategorieën. Deze kindercentra vragen de hoogste uurprijzen.

De onderzochte kindercentra vertonen vooral segregatie naar inkomen, gevolgd door segregatie naar etniciteit en kleur. Binnen de primaire organisatiestrategie, die

verschilt per inkomensgroep, wordt over D&I-strategieën in de onderzochte kindercentra het meest nagedacht als er veel diversiteit is, voornamelijk in multiprobleemkindercentra in het goedkoopste marktsegment (noodzaak) en in expat-kindercentra in het duurste marktsegment (bewust).

### **D&I-strategieën, differentiatie en segregatie**

Opvallend is dat in divisieorganisaties vaker argumenten werden genoemd die het belang van 'diversiteit' benadrukken, terwijl er in professionele organisaties vaker sprake was van argumenten die 'inclusie' benadrukken. Bij de rol van D&I in de samenwerking met andere organisaties valt op dat aandacht voor inclusie vooral beperkt blijft tot de kindercentra in het goedkoopste segment. De inventarisatie van de uurprijzen bevestigt dat differentiatie bij de onderzochte kindercentra niet alleen samenhangt met verschillen in D&I-strategie, maar ook segregatie toont, met het risico op reproductie van sociale ongelijkheid en ongelijke verdeling van sociaal kapitaal.

Er is verschil in de mate waarin het personeel naar etniciteit en kleur divers is, waaruit blijkt dat diversiteit in het personeelsbeleid samenhangt met diversiteit onder klanten. In de organisaties met een directrice met een migratieachtergrond, krijgt D&I meer aandacht. Dit is een indicatie dat rolvoorbeelden, binnen de marges van de primaire organisatiestrategie, ertoe doen.

### **Beperkingen**

De groep onderzochte kindercentra is klein en bovendien selectief samengesteld, zodat strategieën kunnen worden vergeleken. De resultaten van dit onderzoek zijn daarom niet representatief voor alle kindercentra en primair van toepassing op organisatiekenmerken van deze dertien casussen. Vervolgonderzoek is daarom nodig om de resultaten van de verkenning te toetsen.

## **DISCUSSIE**

De D&I-strategieën die op organisatieniveau zijn gevonden komen overeen met de bevindingen van Ahmed en Swan (2006). Bijvoorbeeld, bij de strategie 'D&I in theorie' gaat het vooral om sociaal-wenselijke schijnbewegingen zonder echt recht te doen aan gelijkwaardigheid, gelijke kansen of verschillende identiteiten. De strategie 'D&I als bewuste keuze' dient behalve diversiteit, ook een strategisch doel, terwijl 'D&I uit noodzaak' sterk leunt op de inclusietraditie van integratieondersteuning, met de nadruk op gelijke kansen voor kansarmen (erbij horen), en minder op het tot recht laten komen van (culturele) verschillen (uniciteit).

Met deze verkenning worden de verschillende D&I-strategieën beschouwd in de bredere context van marktdifferentiatie en organisatiestrategieën voor verschillende klantgroepen. Voor de onderzochte kindercentra geldt dat, ondanks gelijke wettelijke eisen, professioneel georiënteerde kindercentra vooral een integratieondersteunend inclusiegericht 'menu' aanbieden, terwijl marktgerichte kindercentra vooral een divers 'menu' aan activiteiten aanbieden, dat initiatief en nieuwsgierigheid aanmoedigt. Dit roept vragen op voor vervolgonderzoek naar de opbouw van sociaal (divers) kapitaal en interculturele competenties in kindercentra.

De resultaten van de verkenning van marktdifferentiatie in de kindercentra zijn in lijn met de bevindingen van Putnam (2015), Dronkers (2008) en Van de Werfhorst (2015), die sociale ongelijkheid en segregatie weerspiegeld zien in het aanbod van onderwijsorganisaties. Daar waar differentiatie ontstaat, lijkt het aanbod meer gericht te zijn op de sociaaleconomische status van de ouders en minder verbonden met publieke taken en gelijkheidsbeginsels om capaciteiten van alle kinderen tot recht te laten komen. Deze institutionele ongelijkheid door verschillende organisatiestrategieën kan ertoe leiden dat arme en rijke kinderen al van jongs af aan voor verschillende functies in de samenleving worden opgeleid (Reay, 2017). Sociale ongelijkheid begint zo vóór de basisschool.

Overheidsbeleid staat in relatie tot prijsbeleid in de kindercentra. Dit is waarneembaar in centra waar kinderopvang- en peuterspeelzaalkinderen op dezelfde locatie onder dezelfde organisatie in verschillende groepen zitten. De mogelijkheden om aandacht voor D&I vorm te geven in duurzame ontmoetingen in gemengde groepen zijn niet alleen ongelijk verdeeld over de onderzochte kindercentra, maar zelfs tussen groepen van eenzelfde kindercentrum op één locatie. Deze segregatie hangt samen met de eerdergenoemde stelselhybriditeit, waarbij kindercentra vanuit verschillende systemen worden gefinancierd, en keuzevrijheid vooral voor werkende ouders wordt gefaciliteerd.

In de onderzochte organisaties is de segregatie naar inkomen groter dan naar etniciteit en kleur. Dit is in lijn met bevindingen van Putnam (2015) in de Verenigde Staten en Crul, Schneider en Lelie (2013) in Nederland. Hierdoor hangt segregatie naar etniciteit en kleur in de praktijk, behalve met achterstandenbeleid, vooral samen met keuzes van mensen die iets te kiezen hebben. Dat zijn ouders die met kinderopvangtoeslag worden 'beloond' voor betaald werk. Zij kunnen kiezen uit een peuterpeelzaal of kinderdagverblijf, naar prijs, signatuur, activiteitenaanbod en diversiteit in etniciteit en kleur, vooral in grote steden waar veel aanbod is. Dat roept vervolgvragen op, bijvoorbeeld of het stelsel ongelijkheid institutionaliseert door voor rijke ouders 'witte' keuzes te faciliteren, ook in steden die overwegend divers zijn naar etniciteit en kleur.

De verkenning biedt inzicht in de samenhang tussen D&I-strategieën en marktdifferentiatie. Op stelselniveau is er aanleiding voor de veronderstelling dat D&I-strategieën de bestaande verschillen tussen kindercentra eerder representeren dan bijsturen, en daarmee kunnen bijdragen aan segregatie.





# 3

## Diversiteit en inclusie in verschillende typen kindercentra: ervaringen van managers en medewerkers

Van der Werf, W.M., Slot, P.L., Kenis, P.N., & Leseman, P.P.M.  
(in druk). Diversiteit en inclusie in verschillende typen  
kindercentra: ervaringen van managers en medewerkers.  
*Beleid en Maatschappij* (in druk).

Auteursbijdragen: W.v.d.W., P.S., P.K. & P.L. ontwierpen  
het onderzoek. W.v.d.W. voerde de dataverzameling en  
data-analyse uit. W.v.d.W. schreef het artikel, P.S., P.K.  
& P.L. gaven algehele begeleiding aan het onderzoek en  
becommentarieerden de verschillende versies van het artikel.

## ABSTRACT

Childcare centers are organizations that differ in structural and cultural characteristics. The present comparative case study examined how Dutch childcare centers match different organization types and related the identified organization types to the implementation of diversity and inclusion policy. Diversity and inclusion in organizations concerns climate-dimensions, such as providing equal opportunities, allowing influence on decision-making and stimulating professional development for all staff. Semi-structured interviews were conducted with 13 managers and 24 pedagogical practitioners in 13 childcare centers. Content-analysis of the interviews showed that employees in all centers experience equal opportunities, however the content and form of these opportunities differed according to the type of organization. Employees in childcare centers with a comparatively strong orientation on professional performance reported positive experiences with group-collaboration, team-professionalization and collective decision-making. Employees in childcare centers with a comparatively strong market orientation reported positive experiences with possibilities for individual development and autonomy in their daily work. The experiences of the employees match the differences in organizational climate as reported by the location managers, emphasizing either collaboration in teams or employees' individual responsibility, depending on the type of organization.

## INLEIDING

De samenstelling van de bevolking verandert en de culturele diversiteit in Nederland wordt groter (CBS, 2017; Crul, Schneider, & Lelie, 2013). Daarnaast nemen ook de verschillen tussen rijk en arm toe (Kremer et al., 2014). In de moderne verzorgingsstaat zijn organisaties en professionals, werkzaam in deze organisaties, nadrukkelijk in beeld om nieuwe verbindingen te leggen tussen sociaal-cultureel diverse groepen (Kremer, 2017). Organisaties besteden daarom in toenemende mate aandacht aan diversiteit en houden steeds meer rekening met verschillen in bijvoorbeeld culturele achtergrond, kleur, religie, sociaaleconomische status, geslacht of leeftijd (Ahmed, 2012; Bleijenbergh, Peters, & Poutsma, 2010; Ferdman & Deane, 2014; Roberson, 2013). Met de toenemende aandacht voor diversiteit komt ook de tegenhanger, inclusie, meer in beeld. Aandacht voor diversiteit vraagt om beleid waardoor iedereen, ongeacht verschillen, zich welkom kan voelen (Ferdman, 2014; Findler et al., 2007) en zijn of haar capaciteiten tot hun recht ziet komen (Roberson, 2006). Een samenhangend diversiteits- en inclusiebeleid, kortweg D&I, kan leiden tot hoger welbevinden en betere prestaties van medewerkers (Cox & Blake, 1991; Mor Barak & Cherin, 1998; Richard & Miller, 2013; Winters, 2014), omdat zij zich veiliger voelen om hun unieke identiteit uit te drukken (Cho & Mor Barak, 2008; Hicks-Clarke & Iles, 2000; Mor Barak & Cherin, 1998; Roberson, 2013; Shore et al., 2010).

Als het gaat om het bieden van gelijke kansen aan jonge kinderen in een inclusieve omgeving, is aandacht voor D&I in Nederland bij uitstek een taak voor de centra voor kinderopvang, peuteropvang en voorschoolse educatie (VVE). Daarbij is D&I bij voorkeur een integraal onderdeel van de organisatiecultuur, waarin een diverse samenstelling van het personeelsbestand en het recht doen aan verschillen een belangrijke voorbeeldfunctie heeft in het socialisatieproces van jonge kinderen. Omdat organisaties, zoals kindercentra, belangrijke mogelijkheden bieden om kinderen en ouders met een verschillende achtergrond te verbinden (Putnam, 2015), is de vraag relevant hoe D&I in Nederlandse kindercentra wordt vormgegeven. Hoe uit zich diversiteit en inclusie in de dagelijkse praktijk van kindercentra? Zijn er verschillen tussen kindercentra in de manier waarop ze vormgeven aan D&I? Deze vragen staan centraal in dit onderzoek.

Antwoord op deze vragen is relevant voor het overheidsbeleid omdat er op stelselniveau voor kindercentra al langere tijd een tweesporenbeleid wordt gevoerd: marktwerking vanaf 2005 en harmonisatie vanaf 2010. Met de introductie van *marktwerking* in de kinderopvang heeft de Nederlandse overheid publieke taken neergelegd bij private organisaties (Klarenbeek, 2018). Het effect hiervan is *stelselhybriditeit*. Bij stelselhybriditeit worden binnen één systeem publieke taken uitgevoerd door zowel publieke als private organisaties. Stelselhybriditeit kan leiden tot verschillende typen organisaties die in verschillende mate afgestemd zijn op enerzijds markteisen en anderzijds publieke eisen (Brandsen, Van de Donk, & Kenis, 2006; Van der Werf, Slot,

Kenis, & Leseman, 2019, zie ook Hoofdstuk 2 van dit proefschrift). In hybride stelsels voor kinderen van 0–4 jaar is *harmonisatie* van wet- en regelgeving een noodzakelijke vervolgstap om versnippering van het stelsel tegen te gaan, gelijke kwaliteit te garanderen voor alle kinderen en een gelijk speelveld te creëren voor verschillende typen organisaties (Rijksoverheid, 2010; Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2010). Een belangrijke vraag is hoe in een hybride en gedeeltelijk geharmoniseerd stelsel vorm wordt gegeven aan D&I en welke spanningen zich hierbij voordoen.

## MARKTDIFFERENTIATIE EN ORGANISATIEVERSCHILLEN

Volgens de contingentietheorie heeft de vorm die organisaties aannemen om zich aan hun omgeving aan te passen, gevolgen voor het organisatieklimaat, en dus voor de normen en waarden die het handelen in organisaties sturen (Hatch, 1997; Mintzberg, 2017; Morgan, 1992; Quinn, Mintzberg, & James, 1988). Voor kindercentra speelt allereerst het overheidsbeleid hierbij een rol, maar bijvoorbeeld ook de buurt waar het kindercentrum is gevestigd, de sociaaleconomische status of culturele achtergrond van de klanten, en de contacten met school, jeugdprofessionals of culturele organisaties in de buurt zijn van belang. Zowel de organisatiestructuur als organisatiecultuur worden door deze factoren gevormd, met gevolgen voor medewerkers, kinderen en ouders (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2005; Quinn et al., 1988). De context van organisaties is met name relevant voor de vraag hoe het D&I-beleid wordt vormgegeven (Mor Barak & Cherin, 1998; Richard & Miller, 2013). In dit onderzoek beschouwen we aandacht voor D&I als onderdeel van het organisatieklimaat. Het organisatieklimaat gaat over de normen en waarden die het dagelijkse handelen sturen (Denison, 1996; Hofstede, 2004). Het omvat maatregelen om de tevredenheid, betrokkenheid bij de organisatie en werkmotivatie van medewerkers te vergroten, maar kan ook gaan over wat de organisatie voortbrengt. In het geval van kindercentra betreft dit laatste vooral het klantenbeleid, het pedagogisch beleid, de missie en uiteindelijk de opvangkwaliteit.

In organisaties, zoals kindercentra, kunnen verschillende accenten worden gelegd om diversiteit en inclusie te faciliteren. Het benadrukken van zichtbare diversiteit, bijvoorbeeld wat betreft de samenstelling van het personeel, wordt *surface level diversity* genoemd. Deze onderscheidt zich van *deep-level diversity* die gaat over hoe daadwerkelijk recht wordt gedaan aan verschillen in normen, waarden en overtuigingen en hoe optimaal van verschillen in vaardigheden en talenten gebruik wordt gemaakt (Lambert & Bell, 2013). Organisaties kunnen verschillende keuzen maken in de balans tussen oppervlakkig en diepgaand D&I beleid. Dit kan bijvoorbeeld de normen betreffen over 'gelijkwaardigheid', een belangrijk aspect van het D&I beleid. Verschillen daarin kunnen tot uitdrukking komen in de mogelijkheden die organisaties bieden voor intercollegiale samenwerkingsrelaties en persoonlijke ontwikkeling en ook in hoe binnen organisaties

het belonings- en waarderingsbeleid is vormgegeven (Ahmed & Swan, 2006; Roberson, 2006). Inclusie gaat over 'erbij horen', respect en waardering ervaren, en gelijke toegang hebben tot informatie en besluitvorming (Ferdman & Deane, 2014; Mor Barak & Cherin, 1998; Roberson, 2013). Op al deze punten kunnen organisaties verschillen in de aandacht die zij besteden aan D&I in het organisatieklimaat.

Om het D&I organisatiebeleid in kindercentra te verkennen, maken we gebruik van het Roberson's overzicht (2006) van de aspecten van het organisatieklimaat die het D&I beleid in organisaties kunnen optimaliseren. De vraag waar human resource beleid (HRM) ophoudt en D&I beleid in het organisatieklimaat begint, is in dit verband onderwerp van discussie. Aspecten die D&I beleid faciliteren, bijvoorbeeld het bevorderen van professionele groei, het hanteren van een eerlijk beloningssysteem met gelijke waardering en het toepassen van collectieve besluitvorming, passen ook bij een kwaliteitsgericht HRM beleid (Bloom, Hentschel, & Bella, 2010, in: Dennis & O'Connor, 2013, Roberson, 2006). Roberson benadrukt echter dat voor effectief D&I beleid niet alleen inclusie-benadrukkende HRM maatregelen nodig zijn zoals teamactiviteiten en collectieve besluitvorming, maar ook samenhangende maatregelen die diversiteit expliciet mogelijk maken, bijvoorbeeld in het aannamebeleid en de representatie van diversiteit op alle organisatieniveaus (Roberson, 2006). Op dit punt blijft er vaak nog veel te wensen over. Zo concluderen Bleijenbergh et al. (2010) dat maatregelen in het kader van D&I beleid vaak als los zand aan elkaar hangen en zonder verbinding met HRM tot stand komen. Ahmed en Swan (2006) beschrijven situaties waarin (opgelegd) D&I beleid in organisaties formeel wordt verwerkt in een brochure of jaarrapport, terwijl discriminatie binnen de organisatie onverminderd doorgaat.

Dit onderzoek verkent het D&I beleid van een aantal Nederlandse kindercentra voor de opvang en educatie van kinderen van 0–4 jaar in de context van stelselhybriditeit en voortschrijdende diversificatie van de samenleving. De theorie van Mintzberg wordt gebruikt als kader om binnen het hybride Nederlandse stelsel organisatieverschillen te typeren (Mintzberg, 1983; Quinn et al., 1988). Aan de hand van zogenaamde *design-parameters* kunnen organisatiekenmerken worden gewogen naar de mate waarin ze bijdragen aan de primaire strategie van een organisatie. Voor een *eenmanszaak met eenvoudige structuur* geldt bijvoorbeeld dat de organisatie flexibel en klein is en optimaal aangepast is aan een flexibele lokale markt, te herkennen aan een ontbrekend middenmanagement en een manager die soms ook meewerkt in de praktijk. Een *professionele organisatie* ontleent haar bestaansrecht aan het streven naar standaardisering van kwaliteit en wordt om die reden inhoudelijk centraal aangestuurd. Dit is te herkennen aan de inzet van lijnmanagers die meerdere locaties bedienen, gericht zijn op kwaliteitszorg en daarbij worden ondersteund door andere professionals, bijvoorbeeld voor training en opleiding. Een *divisie-organisatie* is primair gericht op optimaal functioneren in een commerciële markt en te herkennen aan zelfstandig opererende

locaties (divisies) die relatief groot zijn, decentraal door een allround manager worden bestuurd en soms in onderlinge concurrentie werken.

Om het D&I beleid in de onderzochte kindercentra te typeren, gebruiken we het eerder besproken overzicht van Roberson (2006). Uit dit overzicht zijn voor dit onderzoek vooral die aspecten geselecteerd die betrekking hebben op de relatie tussen managers en medewerkers in de onderzochte kindercentra, namelijk *eerlijke behandeling, gelijkwaardige waardering* en gelijke kansen in de organisatie (samengevat als *gelijke kansen*), het kunnen *uitoefenen van invloed* op de gang van zaken in de organisatie, mogelijkheden voor *professionele ontwikkeling*, en *commitment aan diversiteit* (Roberson, 2006).

## ONDERZOEKSOPZET

Het begrip 'kindercentra' wordt in dit artikel gebruikt om organisaties aan te duiden die kinderdagopvang, peuterspeelzaalwerk, voorschoolse educatie (VVE) of combinaties van deze opvangvormen aanbieden. Binnen het hybride Nederlandse stelsel, na opeenvolgende wettelijke hervormingen en vergaande harmonisatie van wet- en regelgeving, kunnen kindercentra als hier bedoeld in principe alle vormen van opvang aanbieden, waarbij het traditionele onderscheid naar aanbod (kinderdagopvang vs. peuterspeelzaal) grotendeels is komen te vervallen. In dit onderzoek zullen we daarom verschillen tussen kinderopvangorganisaties onderzoeken op basis van andere organisatiekenmerken, zoals hierna verder uitgewerkt wordt.

Om het D&I beleid in verschillende typen kindercentra in kaart te brengen is gekozen voor een kwalitatieve vergelijkende casestudy. Casus die zoveel mogelijk van elkaar verschillen in organisatiekenmerken, maar opvang en educatie van jonge kinderen als gedeelde taak hebben en binnen hetzelfde hybride systeem functioneren, maakt vergelijking van organisatiestrategieën mogelijk (Bleijenbergh, 2015). Op grond van informatie uit verschillende bronnen, is een systematisch gevarieerde steekproef kindercentra samengesteld en benaderd voor deelname aan het onderzoek. Deelname van de organisaties en respondenten was vrijwillig. Dertien kindercentra met kinderdagopvang of peuterspeelzaalwerk, al of niet met een aanbod voorschoolse educatie (VVE), waren bereid mee te doen. De deelnemende locaties zijn bewust gekozen om zoveel mogelijk variatie te verkrijgen op organisatiekenmerken als grootte, rechtsvorm en geboden opvangvormen, maar ook samenstelling van het personeel en de klantengroep. Ook zijn bewust centra geselecteerd met leidinggevendenden van een niet-Westerse culturele achtergrond en centra waar mannelijke pedagogisch medewerkers worden ingezet.

Er werden semigestructureerde interviews afgenomen met de locatiemanagers ( $N = 13$ ) en twee pedagogisch medewerkers van elke locatie ( $N = 26$ ). De interviews met locatiemanagers duurden ongeveer een uur en de interviews met pedagogisch medewerkers ongeveer een half uur. De interviews werden afgenomen tussen 18 mei

en 4 oktober 2016. De 13 geïnterviewde locatiemanagers zijn allen vrouw, waarvan één met een niet-Westerse achtergrond. In totaal zijn er 26 pedagogisch medewerkers geïnterviewd, waaronder twee in een dubbelinterview. Dit laatste bleek de enige mogelijkheid in het betreffende centrum om pedagogisch medewerkers te kunnen spreken. Omdat deze antwoorden niet als onafhankelijk kunnen worden beschouwd, zijn deze interviews niet meegenomen in de uiteindelijke analyse. Van de 24 overblijvende respondenten zijn 22 vrouw en twee man. Vier medewerksters hebben een niet-Westerse achtergrond. Een overzicht van de achtergrondkenmerken van de geïnterviewde medewerkers is weergegeven in Tabel 3.1. Wat de samenstelling van de groepen kinderen betreft, is er veel variatie tussen de centra. Zeven kindercentra bieden volgens de locatiemanagers opvang aan overwegend witte kinderen met een Nederlandse achtergrond, vier centra kennen gemengde groepen van kinderen met een Nederlandse en kinderen met een niet-Westerse achtergrond, en twee centra vangen overwegend kinderen op van kleur met een niet-Westerse achtergrond.

**Tabel 3.1** Overzicht van de kenmerken van de 26 geïnterviewde pedagogisch medewerkers naar organisatietype

Type organisatie (aantal centra / aantal medewerkers)	Marktgeoriënteerde divisie-organisaties (N = 5 / N = 10)	Publiekgeoriënteerde professionele organisaties (N = 5 / N = 10)	Kleine eigen zaak organisaties (N = 3 / N = 6*)
HBO of hoger	3	6	1
MBO-3, -4 of -plus	7	4	5
NL of Westerse achtergrond	8	8	6
Niet-Westerse achtergrond	2	2	0
Vrouw	8	10	6
Man	2	0	0
Moedertaal NL/Fries	7	7	6
Moedertaal anders	3	3	0
Leeftijd < 35	3	3	2
Leeftijd > 35	7	7	4
Vast dienstverband	7	7	3
0-uren of tijdelijk	3	3	3

\* Twee respondenten van het dubbelinterview zijn in de uiteindelijke analyse weggelaten.

### Methoden van dataverzameling

De interviews hadden zoveel mogelijk het karakter van een open gesprek en kunnen als semigestructureerd worden gekenschetst. Er is gebruik gemaakt van een zogenaamde topiclijst van centrale begrippen die in interviews aan de orde moesten komen (Wester & Peters, 2009). De deelnemers waren vrij om te antwoorden en ook om antwoorden wel of niet van voorbeelden te voorzien. Deze aanpak past bij de intentie om de rol van D&I in het organisatieklimaat te verkennen vanuit de ervaringen van betrokkenen.

Vooraf is aan elke deelnemer toestemming gevraagd voor opname van het gesprek en het gebruik van de geanonimiseerde gegevens voor analyse en rapportage.

Om de kindercentra in te delen naar organisatietypen is gebruik gemaakt van Mintzberg's organisatiebenadering (Mintzberg, 1983; Mintzberg et al., 2005). Organisationsiekenmerken zoals het *primaire doel* van de organisatie, de *grootte*, de mate van *professionalisering*, *hiërarchie*, *standaardisatie* en *functionele samenwerking* geven aan in hoeverre de centra passen bij de ideaaltypen van Mintzberg (Quinn et al., 1988). In de interviews met de managers is gevraagd naar de organisatiegrootte, rechtsvorm, primaire doelstelling (met name of de organisatie als for-profit of not-for-profit is te karakteriseren), het professionaliseringsbeleid en de rol van de locatiemanager in de organisatie. Met name vraag in hoeverre locatiemanagers autonomie ervaren, bleek een belangrijke vraag om verschillende organisatietypen te kunnen onderscheiden in lijn met Mintzberg's theorie. De antwoorden van de managers geven informatie over de organisatiedoelstelling (profit, non-profit), hiërarchie (aanwezigheid en lijn- of allround-taken en aansturing), de mate van standaardisatie (regeldruk), samenwerking tussen organisatieonderdelen (afstemming), de organisatiegrootte (span of control) en ondersteuning vanuit de organisatie (professionalisering). Om een beeld te krijgen van de diversiteit van de kindercentra op verschillende organisatieniveaus zijn de locatiemanagers gevraagd naar de sociale en etnisch-culturele samenstelling van het personeel en de klantengroep en naar de rol van diversiteit in het aannamebeleid.

Vervolgens is in de interviews aan de hand van het overzicht van Roberson (2006) geïnventariseerd welke ervaringen managers en medewerkers hebben met D&I, met als belangrijkste gespreksonderwerpen: 'gelijke kansen' (eerlijke behandeling, gelijke waardering), 'invloed uitoefenen', 'professionalisering' en 'commitment aan diversiteit'. Een voorbeeld van een vraag aan de managers is "Worden alle medewerkers hier volgens jou gelijkwaardig gewaardeerd?". Voorbeelden van vragen aan de medewerkers zijn: "Ervaar je dat je voor je werk wordt gewaardeerd?" en "Ervaar je dat je gelijkwaardig aan andere collega's wordt gewaardeerd?". Bij alle aspecten werd gevraagd om voorbeelden te geven van situaties waarin het betreffende aspect aan de orde was.

Vanwege het verkennende karakter van deze studie is niet gewerkt met op voorhand vastomlijnde definities van diversiteit en inclusie, maar met verschillende (bovengenoemde) begrippen en organisatiekenmerken die met deze concepten samenhangen om zo het open karakter van de interviews beter te kunnen garanderen (Wester & Peters, 2009).

### Analysestrategie

De opgenomen interviews zijn getranscribeerd en aan een inhoudsanalyse onderworpen. Vanwege het relatief kleine aantal geïnterviewden is de vergelijkende inhoudsanalyse



handmatig gebeurd. Allereerst zijn de organisatieverschillen in kaart gebracht om tot een globale typering in lijn met Mintzberg's theorie te komen (Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988). De antwoorden op de vraag naar de mate van autonomie die locatiemanagers ervaren, waren hierbij leidend. Algemene organisatiekenmerken, zoals grootte, juridische vorm en doelstelling, zijn gebruikt om de typering te verifiëren en na te gaan in hoeverre er sprake is van hybriditeit van Mintzberg's ideaaltypen (Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988).

Vervolgens is per organisatietype nagegaan in hoeverre de antwoorden van managers en medewerkers binnen een organisatietype overeenkomen. Per organisatietype zijn daartoe alle uitspraken die betrekking hebben op hetzelfde D&I-aspect gegroepeerd en vergeleken. Uitspraken die juist de verschillen tussen de onderscheiden organisatietypen representeren, zijn opgenomen als illustratie. Hierbij zijn voorbeelden uit zoveel mogelijk onderzochte kindercentra gebruikt om de verschillen tussen de organisatietypen breed te onderbouwen. Daarnaast is op basis van informatie van de locatiemanagers onderzocht hoe de samenstelling van personeel en klantengroep samenhangt met het type kindercentrum, als indicator van de afstemming van het centrum op de maatschappelijke context. Als vorm van triangulatie, ten slotte, is geanalyseerd of de ervaringen van de managers en de medewerkers, de samenstelling van personeel en klantengroep, en het organisatietype tezamen een consistent beeld vormen.

De transcripten zijn thematisch uitgewerkt (Wester & Peters, 2009). In de antwoorden van de respondenten per topic en per organisatietype trad verzadiging op (toevoegen van meer respondenten leverde geen nieuwe informatie meer op). Een methodologische beperking van dit onderzoek is dat de thematiek van diversiteit en inclusie raakt aan universele mensenrechten, wat makkelijk kan leiden tot sociaal wenselijke antwoorden. Door accent te leggen op concrete eigen ervaringen en door te vragen naar voorbeelden uit de eigen praktijk, is geprobeerd dit probleem te ondervangen. Eveneens kan bias van de onderzoeker niet worden uitgesloten. Dit is zoveel mogelijk ondervangen door triangulatie, het navolgbaar maken van het onderzoeksproces en door uitspraken uit zoveel mogelijk verschillende organisaties in de resultaten per organisatietype te presenteren.

## RESULTATEN

### Verschillende organisatietypen

Allereerst zijn de 13 kindercentra ingedeeld naar verschillende organisatietypen (zie Tabel 3.1). Met de theorie van Mintzberg (Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988) is een groep kindercentra onderscheiden ( $N = 5$ ) die te typeren zijn als marktgerichte 'divisie-organisaties'. Het betreft grotendeels zelfstandige locaties onder een moeder-

concern (meestal een BV), met locatiemanagers die rapporteren vrijwel fulltime op de vestiging aanwezig te zijn, verantwoordelijk te zijn voor de algehele bedrijfsvoering en daarbij relatief veel autonomie te ervaren. Een andere groep kindercentra ( $N = 5$ ) voldoet het meest aan de kenmerken van 'professionele organisaties' in Mintzberg's theorie. Dit betreft vooral grotere stichtingen met centra die via locatiemanagers worden aangestuurd, daarbij ondersteund door de centrale organisatie. Deze locatiemanagers geven aan doorgaans een dag per week op een bepaalde locatie aanwezig te zijn. Hun taken zijn vooral gericht op kwaliteitsbewaking en professionalisering van het personeel. Zij melden dat zij veel schakelen met collega's binnen de organisatie en met professionals daarbuiten, en zij zeggen weinig autonomie te ervaren. Een derde groep kindercentra ( $N = 3$ ) wordt gevormd door kleine organisaties, zoals een particuliere peuterspeelzaal of een klein kinderdagverblijf van zelfstandige ondernemers. Zij passen bij het organisatietype 'kleine ondernemende organisaties, met een eenvoudige structuur'. Dit organisatietype wordt gekenmerkt door een kleine schaalgrootte, het ontbreken van een middenkader en een grote mate van flexibiliteit naar klanten toe. De managers van deze centra ervaren zeer veel autonomie, want zij zijn (vaak) hun eigen baas en vrijwel fulltime aanwezig voor alle voorkomende werkzaamheden.

In enkele van de onderzochte kindercentra zijn zowel kenmerken van een marktgerichte divisie-organisatie als van een professionele organisatie gevonden. Een voorbeeld hiervan is een peuterspeelzaal die midden in een reorganisatie zit van non-profit publieke naar publiek-private dienstverlening, vooruitlopend op nieuwe harmonisatiewetgeving. De locatiemanager rapporteert weinig autonomie te ervaren doordat er veel overlegd en afgestemd moet worden, zoals in een professionele organisatie. Tegelijkertijd is de centrale professionele ondersteuning van medewerkers grotendeels weggefallen en vergelijkbaar met die in divisie-organisaties. Een ander voorbeeld is een kindercentrum dat onderdeel is van een grotere organisatie met de juridische vorm van een BV. Deze organisatie verkeert in een omgekeerd proces van reorganisatie naar (opnieuw) de juridische vorm van een non-profit stichting. De aanwezigheid van de locatiemanager op het kindercentrum past bij het model van een divisie-organisatie, maar de noodzaak tot intern overleg en afstemming met de moederorganisatie en de geringe autonomie die wordt ervaren, is kenmerkend voor een professionele organisatie. Verder is één kinderdagverblijf met een voorschools educatief programma (VVE) en peuteropvang getypeerd als divisie-organisatie en dat geldt ook voor een kinderdagverblijf met een peuter-speelarrangement zonder VVE, omdat in beide gevallen de locatiemanagers de algehele bedrijfsvoering deden en aangaven meer autonomie te ervaren dan doorgaans het geval is in professionele organisaties.

Naast verschillen in organisatiekenmerken, zijn er duidelijke verschillen tussen de drie organisatietypen in de klantengroepen die zij bedienen. Kinderen met een niet-Westerse achtergrond zijn in dit onderzoek vooral te vinden in de professionele

organisaties, deels voortvloeiend uit het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid dat toeleiding van deze kinderen naar dit type organisatie bevordert. Omgekeerd zijn de klanten van de divisie-organisaties in dit onderzoek overwegend kinderen van witte ouders of expat ouders, die tot de hogere inkomensgroepen behoren. De kleine ondernemingen bedienen een overwegend Nederlandse klantengroep uit lagere en middeninkomensgroepen.

### D&I in het organisatieklimaat

Een centrale vraag van het onderzoek was hoe D&I beleid in verschillende typen kindercentra wordt vormgegeven en welke spanningen er zijn rond D&I. De resultaten van de inhoudsanalyse worden per D&I aspect gepresenteerd: de ervaringen met gelijke kansen (eerlijke behandeling, gelijke waardering en gelijke kansen op ontplooiing) voor interne medewerkers en bij het aannemen van personeel, het kunnen uitoefenen van invloed, mogelijkheden voor professionalisering en spanningen rond organisatiecommitment aan D&I. De resultaten van de kleine ondernemende organisaties zijn in het navolgende weggelaten. De verschillen tussen de drie onderling bleken groot vanwege de persoonlijke invloed van de manager/eigenaar. In één van deze centra kon alleen een dubbelinterview met de pedagogisch medewerkers worden uitgevoerd. De gegevens uit dit interview waren niet onafhankelijk en konden om die reden niet worden meegenomen.

## GELIJKE KANSEN OM MEDEWERKERS TOT HUN RECHT TE LATEN KOMEN

Alle *locatiemanagers* van zowel professionele als divisie-organisaties vinden dat medewerkers gelijke kansen hebben en eerlijk worden behandeld. Zij vinden of hopen dat medewerkers zich gewaardeerd voelen. Kanttekeningen zijn dat niet-vaste krachten minder rechten hebben (LM10) en dat het afspiegelingsprincipe bij reorganisaties ongunstig kan uitpakken voor diversiteit (LM03). Een aantal managers in beide organisatietypen is van mening dat medewerkers zelf hun kansen moeten nemen (LM02, LM05, LM09) en dat zij ongelijke capaciteiten hebben (LM08). Verschillen tussen organisatietypen zijn er niet op dit aspect. Uit de voorbeelden blijkt dat kansenongelijkheid wel indirect kan spelen, bijvoorbeeld bij reorganisaties of bij strengere wettelijke eisen aan de taalvaardigheid van de medewerkers:

*“Als voorbeeld van wat hier nu speelt, is dat twee autochtone leidsters moeite hebben met de taalvaardigheid van de Turkse leidster. Ik observeer dat in haar omgang met de kinderen. (...) En ik ben blij dat als de kinderen hier weggaan, dat ze spreken in haar zinnen. (...) Zij heeft vaardigheden die heel*

*sterk zijn en die minstens zo belangrijk zijn, dus ik leg het graag naast elkaar in de weegschaal en kijk ik graag naar het 'overall- plaatje' en blijkbaar kan dit heel goed. Zij verdient de kans om de ziektevervanging te doen, zodat ze zich verder kan ontwikkelen.” (Professionele organisatie, LM03)*

In de vormgeving van gelijke kansen zijn er wel verschillen tussen organisatietypen. Er zijn verschillen tussen professionele- en divisie-organisaties in de manier waarop de locatiemanagers recht doen aan de persoonlijke ontwikkeling, interesses en talenten van hun medewerkers. In professionele organisaties rapporteren managers dat zij gericht zijn op scholing:

*“Dat ze altijd de mogelijkheid hebben om zichzelf te ontwikkelen en trainingen te volgen.” (LM08)*

Een van de licht hybride professionele organisaties heeft ook aandacht voor scholing, maar benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers hiervoor. In de divisie-organisaties gaat het tot hun recht laten komen van medewerkers vooral over het geven van verantwoordelijkheden voor het werk:

*“Ik vind het belangrijk dat iedereen gewoon zijn eigen dingen kan doen. Wat ik net al zei, het team doet eigenlijk gewoon zijn werk en ik bemoei me daar eigenlijk niet erg veel mee, want iedereen is heel ervaren en doet genoeg om goed met de kinderen om te gaan en om leuke activiteiten te bedenken.” (LM02)*

In één divisie-organisatie wordt het aanbieden van cursussen in overleg met de medewerkers genoemd, maar ook dat hier niet altijd budget voor is.

In lijn met wat managers vinden, rapporteren vrijwel alle *medewerkers* dat zij doorgaans gelijke kansen krijgen en dat zij zich over het algemeen gewaardeerd voelen. Wat eerlijke behandeling betreft spreken de meeste geïnterviewde medewerkers in de professionele organisaties over een eerlijke behandeling, enkele medewerkers verwijzen naar een conflict uit het verleden. In de divisie-organisaties rapporteren de meeste medewerkers dat zij eerlijk worden behandeld, enkele medewerkers vertellen dat ze er anders zelf iets van zeggen en één medewerker is van mening, dat hij ongelijk wordt behandeld omdat hij als man in een vrouwenrol meer aandacht krijgt, maar ziet dit, begrijpelijk, als een voordeel.

Medewerkers is eveneens gevraagd of zij het gevoel hebben dat zij tot hun recht komen in de organisatie. Waardering voor hun bijdragen, vertrouwen en enige zelfstandigheid genieten, en collegiale steun noemen zij als belangrijk om tot hun recht te komen, maar ook hier laat de vormgeving verschillen zien. Medewerkers in de professionele organisaties verbinden gevoelens van waardering en tot hun recht komen vooral aan gezamenlijke besluitvorming, respect, luisteren en collectief welbevinden:

*“De organisatie doet er ook veel aan om je een stem te geven. We zijn nu bezig met intervisie groepjes, waar je ook over bepaalde dingen kunt praten.” (LO8 PM15)*

Medewerkers in divisie-organisaties verbinden gevoelens van waardering en tot hun recht komen vooral aan als persoon gezien worden, vertrouwen ondervinden en de vrijheid krijgen om het werk op hun eigen manier te doen:

*“Ik kan eigenlijk gewoon doen wat ik zie liggen waarvan ik denk, hé, leuk om te doen, of (...) dat vind ik leuk om aan te pakken. Die vrijheid heb ik om dat te gaan doen en dat is voor alle collega’s weer iets anders en zo kunnen we allemaal onze kwaliteiten zeg maar inzetten, we vullen elkaar aan.” (LO10 PM19)*

Twee medewerkers uit een divisie-organisatie maken uit zichzelf een vergelijking met een vorige werkgever, een organisatie met vermoedelijk kenmerken van het professionele type. Hieruit blijkt dat zij zich bewust zijn van verschillen in organisatiecultuur, terwijl ze ook laten zien waarom ze vinden dat ze tot hun recht komen:

*“Ik heb indertijd heel bewust de stap naar deze organisatie gemaakt niet vanwege slechte kwaliteit maar omdat deze organisatie beter bij mij past. (...) Dat je meer vanuit jezelf als leidster werkt (...) en dat dat niet allemaal voorgedrukt wordt, maar dat je je eigen programma maakt. (...) Ze hebben de verantwoordelijkheden bij ons neergelegd.” (LO04 PM07)*

### **D&I in het aannamebeleid**

Locatiemanagers in de onderzochte professionele organisaties rapporteren actief te zoeken naar etnisch-culturele diversiteit bij het aannemen van personeel. Dit gebeurt in alle kindercentra met kinderen met een niet-Westerse achtergrond. In één professionele organisatie met een overwegend witte klantengroep, speelt alleen aandacht voor leeftijdsdiversiteit een rol. Positieve discriminatie (selectie van medewerkers uit bepaalde groepen) komt in de onderzochte organisaties nauwelijks voor. Eén locatiemanager vertelt dat dit formeel niet mag in advertentieteksten en bovendien minder nodig is dan voorheen door de toegenomen diversiteit onder sollicitanten, maar dat voorkeursbeleid achter de schermen wel meeweegt.

Een aantal keren wordt genoemd dat de mogelijkheden voor een divers aannamebeleid beperkt zijn, omdat het verloop onder medewerkers klein is en dat bij nieuwe kandidaten sommigen van hen het Nederlands onvoldoende beheersen. Het personeelsbestand is daarom minder een afspiegeling van de doelgroep dan men aangeeft te willen. Onderstaand voorbeeld komt uit een professionele organisatie met hybride kenmerken:

*“Ik vind het ook wel voor de kinderen heel erg belangrijk dat kinderen zien dat er niet alleen maar blanke medewerkers zijn, maar dat er ook verschillen tussen medewerkers kunnen zijn. Net zo goed als dat er ook mannen zouden moeten zijn in de kinderopvang. Die zijn er heel weinig, veel te weinig.” [Zijn er hier mannen?] “Nee, maar dat is geen bewuste keuze, dat is gewoon omdat ze er niet zijn.” [Is het personeelsbestand hier nu een afspiegeling van de ouders?] “Nee, op het kinderdagverblijf heb ik geen pedagogisch medewerkster met een andere culturele achtergrond, alleen stagiaires. Bij de peuterspeelzalen is één van de vijf medewerkers Marokkaans.” [Hoeveel zouden dat er moeten zijn om de ouders te vertegenwoordigen?] “Ik denk wel de helft.” (LM05)*

In de divisie-organisaties rapporteren locatiemanagers dat zij vooral kijken naar kwaliteit, opleiding en passen in het team. In één divisie-organisatie met overwegend etnisch-cultureel diverse kinderen (voornamelijk met een expat achtergrond) wordt wel bewust gekeken naar diversiteit:

*“Wat we bij sollicitaties wel hebben is dat je..., het niet de bedoeling is dat je voor de makkelijkste weg kiest. Mensen zijn geneigd om die dicht bij henzelf staan aan te nemen. En je moet juist bewust verschillen hebben en daar ook moeite voor doen.” (LM04)*

Locatiemanagers geven enkele voorbeelden van uitsluiting van kandidaten die niet in het team passen. In een van de divisie-organisaties werd een sollicitant geweerd op basis van uiterlijke kenmerken die uitdrukking gaven aan een religieuze achtergrond:

*“Nou moet ik wel eerlijk zeggen, ik heb één keer een sollicitant gehad en die was ook Moslim en we hebben hier twee Moslim meisjes, maar die was echt helemaal in een heel lang gewaad. En toen heb ik gedacht ‘dat vind ik eigenlijk niet passend’, dus dat is dan toch eigenlijk ook wel een beetje discriminatie, maar ja. Ik denk dat het dan ook nog wat anders zou zijn als je ook nog een aantal van dat soort ouders hebt, maar dat is hier niet het geval.” (LM10)*

In één kindercentrum met voornamelijk peuterspeelzaalaanbod werd een voorbeeld genoemd van uitsluiting van mannen:

*“En we discrimineren mannen natuurlijk, die nemen we gewoon niet aan, ook als ze wel solliciteren, nee..., dat heeft deels te maken met de zedenzaak<sup>3</sup>. (...) Toen was er ook een moeder naar me toekwam en die zei ‘ik vind het niet*

---

<sup>3</sup> De ‘Amsterdamse zedenzaak’ (2012) betreft een mannelijk pedagogisch medewerker die ernstige zedenmisdrivingen beging in een kindercentrum.

*fijn'. Dus dat is wel, ja, ik vind het eigenlijk ongelooflijk jammer, dat dat in deze tijd, na alles wat er is gebeurd, de commotie die dat heeft veroorzaakt. Ja, wat kun je voor kinderen nou tegen hebben op mannelijke opvoeders? Daar hebben we ook echt als organisatie nog geen antwoord op.” (LM08)*

### Invloed uitoefenen

Alle *locatiemanagers* in de onderzochte organisaties vinden dat medewerkers mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen. In de professionele organisaties ervaren locatiemanagers als beperking dat er kaders vastliggen (bijvoorbeeld door bezuinigingen of door het onderwijsachterstandenbeleid):

*“De hooflijnen, visie, uitgangspunten liggen vast maar ze mogen er een draai aan geven.” (LM12).*

In de divisie-organisaties ligt voor alle locatiemedewerkers het accent op het nemen van eigen verantwoordelijkheid. De beperkende kaders die zij zien, worden gerelativeerd:

*“Kijk, dat we in de basis dezelfde kwaliteitseisen hebben, dat is gewoon zo. En iedereen moet vooral tevreden ouders hebben en iedereen moet goed omgaan met de kinderen. Voor de kinderen moet het goed zijn. Maar hoe zij dat doen, ik denk dat het superbelangrijk is dat zij daar zelf vrijheid in voelen.” (LM01).*

Onder de geïnterviewde *pedagogisch medewerkers* zijn er twee lid van de ondernemingsraad. Omdat van hen mag worden verwacht dat zij invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de locatie, zijn hun antwoorden in dit onderdeel niet meegenomen. De meeste overige medewerkers ervaren invloed op zowel praktische als pedagogische zaken. Bij medewerkers van de professionele organisaties valt de sterke teamgerichtheid op:

*“Ja, dingen binnen het werken op de groepen, over het algemeen kunnen leidsters dat wel allemaal zelf beslissen, als we dingen verder anders zouden willen op een ander niveau, dan zouden we met [de locatiemanager] kunnen overleggen en ik denk dat zij sowieso zou zeggen van wat is er nu en overleg maar met je andere collega's over wat die ervan vinden.” (LO05 PM10)*

Medewerkers van de divisie-organisaties vertellen dat zij ook invloed kunnen uitoefenen op de organisatie van het werk en de pedagogiek. In hun rapportage wordt vaker een concrete individuele actie genoemd:

*“Bijvoorbeeld de leeftijd van de groepen, waar ik een mening over heb. (...) Op dat moment ben ik wel samen gaan kijken, hoe plan ik dat ik in, hoe gaan we dat doen. Dus ja daar heb ik wel invloed op gehad.” (LO02 PM03)*

### Professionele ontwikkelingsmogelijkheden

In de onderzochte professionele organisaties is volgens de *locatiemanagers* de professionalisering goed ontwikkeld:

*“Er is heel veel belangstelling voor, zowel bij mij als bij de medewerkers die ik aanstuur, maar we hoeven weinig op zoek. We krijgen heel erg veel aangeboden uit het onderwijsachterstandenbeleid en op dit moment krijgen we zoveel aanbod, dat we zelf niet op zoek hoeven te gaan.” (LM03)*

In de onderzochte divisie-organisaties maken de locatiemanagers vaker een voorbehoud bij professionalisering:

*“Het is in de kinderopvang wat minder vanzelfsprekend dat je een vast contract krijgt, maar jezelf blijven ontwikkelen is ook daar belangrijk voor. Niet alleen voor het werk maar ook voor je toekomst.” (LM09)*

De meeste *medewerkers* ervaren mogelijkheden om professioneel verder te groeien en vinden dat deze mogelijkheden eerlijk over medewerkers worden verdeeld.

Medewerkers van de professionele organisaties ervaren veel mogelijkheden om door training de pedagogische kwaliteit van hun werk te versterken, ook binnen de veilige context van het team:

*“Dat er met elkaar gesproken kan worden op het werk over het pedagogisch handelen zonder dat iemand zich afgevalen door voelt, of bezwaard door voelt, dus dat er gewoon ook open gesproken kan worden over de kwaliteit van het werken. Daarbij hoort ook wel dat je feedback van elkaar mag vragen en mag krijgen. (...) Bijscholing krijg ik, we hebben teamvergaderingen waarbij iedereen wel zijn eigen inbreng mag geven en ik vind het fijn dat er korte lijntjes zijn naar de leidinggevende.” (LO13 PM25)*

Alle medewerkers van de divisie-organisaties tonen belangstelling voor scholing, die in dit organisatietype meestal individueel per medewerker wordt ingevuld. Een deel van de medewerkers geeft aan dat zij de scholingsmogelijkheden als beperkt ervaren, maar de kansen om het werk interessant te maken ervaren zij juist als groot:

*“Voor mij is belangrijk dat ik de ruimte heb om de dingen te doen die ik heb bedacht en op mijn pad komen. (...) Er zijn niet zoveel mogelijkheden voor bijscholing. Dat is wel beperkt, er is gewoon eigenlijk geen echt budget voor, alleen het strikt noodzakelijke zoals EHBO en BHV, daar zijn voorschriften voor.” (LO02 PM04)*



### Spanningen bij commitment aan D&I

De meeste *medewerkers* zeggen dat ze het gevoel hebben erbij te horen in de organisatie. Enkele medewerkers geven voorbeelden van situaties over spanningen rond seksuele geaardheid of religie. Deze medewerkers rapporteren dat de reactie van de locatiemanager voor hen belangrijk is in zo'n situatie. Eén medewerker (man) geeft een voorbeeld van hoe de locatiemanager spanning vermindert (divisie-organisatie):

*“Wat zo nu en dan speelt is, (...) dat als er nieuwe ouders komen, die dan een rondleiding krijgen en ik ben daar dan eigenlijk best gevoelig voor, ik heb dan gelijk in de gaten van ‘oké, die vinden het wel leuk dat er een man staat... of niet!’. Dat heel veel ouders dan toch eerst een soort schrikreactie krijgen! [De locatiemanager] benoemt ons altijd en zorgt er zeker voor dat ze ons ook voorstelt, omdat er toch een soort..., ja, je ziet dat ouders dan schrikken, of ja, schrikken, maar dat ouders toch zoiets hebben van: ‘Hé, een man!’ (LO01 PM01)*

Een andere medewerker (niet-Westerse-achtergrond) vertelt hoe de locatiemanager spanning vermindert (professionele organisatie). In het kader van een samenwerkingspilot tussen kindercentrum en basisschool was er een mogelijkheid om zes maanden samen te werken met een basisschooldocent, maar de docent was een man. Hoewel de medewerkster vertelt dat ze de man erg aardig vindt, hij haar niets heeft aangedaan en ze persoonlijk niets tegen hem heeft, wil ze om religieuze redenen niet alleen met hem in één klaslokaal werken:

*“Ik zei, ‘nee, maar dat ik zit in een ruimte met hem alleen, dat kan ik niet. (...) En toen zei ze [locatiemanager] ‘dan gaan we hier het gesprek aan om te kijken hoe we dat kunnen oplossen’. (...) Toen kwam ook die leerkracht. We hebben de hand geschud en hij zei ‘ik begrijp je, we hebben respect naar je’, toen ben ik gewisseld van dag zodat ik met een vrouw kon werken. En toen zei hij, ‘mocht ik je een keer nodig hebben als tolk of om iets te bespreken, mag dat wel?’ ‘Ja, tuurlijk zei ik.’ (...) Dat vond ik heel mooi, dat hij respect naar je terug toont en dat het was opgelost. (...) Ik ben twee jaar daar gebleven en ik heb ook samen met hem gewerkt maar niet in één lokaal.” (LO08 PM16, professionele organisatie)*

Uit de voorbeelden blijkt dat eventuele spanningen rond diversiteit door commitment van de manager aan het D&I beleid van de organisatie kunnen worden gereduceerd.

## DISCUSSIE

De toenemende diversificatie en ongelijkheid in de moderne welvaartstaat geeft organisaties en professionals een bijzondere verantwoordelijkheid om groepen dichter bij elkaar te brengen en de verbanden tussen deze groepen te versterken (Kremer, 2017). Dit geldt nog sterker voor organisaties die publieke taken vervullen voor jonge kinderen en hun ouders en een belangrijke bijdrage leveren aan de socialisatie van de nieuwe generatie burgers, zoals de centra voor kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie in Nederland. De groeiende aandacht voor een effectief diversiteits- en inclusiebeleid (D&I) in deze organisaties getuigt ervan dat deze verantwoordelijkheid serieus wordt genomen. Tegelijkertijd is het de vraag of het overheidsbeleid, gekenmerkt door het dubbele spoor van privatisering en harmonisering, voldoende houvast biedt aan kinderopvangorganisaties om effectief vorm te geven aan D&I.

Het beleggen van publieke taken bij een geprivatiseerde sector leidt tot stelselhybriditeit en creëert een voedingsbodemp voor (verdere) differentiatie van organisaties (Brandsen et al., 2006). In een hybride stelsel voor kinderopvang, peuteropvang en voorschoolse educatie bestaat er door de combinatie van marktwerking en vervulling van publieke taken met publieke subsidies ruimte voor organisaties die onderling verschillen in hun hoofdoriëntatie: de markt of de publieke taak. Daarnaast is de onmiddellijke context van invloed. Afhankelijk van de verankering in de buurt, het aanname- en prijsbeleid en, in samenhang hiermee, de klantengroep die zij bedienen, weerspiegelen kindercentra de sociaaleconomische en culturele verschillen in de samenleving (Putnam, 2015). Een centrale vraag van dit onderzoek was hoe verschillen in oriëntatie, context en klantengroep verband houden met het beleid van de kindercentra op het gebied van diversiteit en inclusie.

Voor dit case-vergelijkende onderzoek zochten we doelbewust naar verschillende typen kindercentra. Aan de hand van de organisatietheorie van Mintzberg identificeerden we in de kleine selectieve steekproef drie hoofdtypen: professionele organisaties met lijnmanagement, aandacht voor professionele ontwikkeling en standaardisering van de werkwijzen ( $N = 5$ ), commerciële divisie-organisaties met een fulltime aanwezige, allround manager en ruimte voor individueel initiatief en ontplooiing ( $N = 5$ ), en kleine, flexibele, ondernemende organisaties ( $N = 3$ ) met een simpele structuur (Mintzberg, 1983; Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988). De kleine ondernemende organisaties zijn overigens in de vervolganalyse niet meegenomen, omdat de drie centra onderling nogal sterk verschilden. Hoewel enkele onderzochte kindercentra licht hybride tendensen lieten zien, was er geen reden om een andere indeling te maken. De verdeling van opvangsoorten (kinder- vs. peuteropvang) en functies (opvang vs. educatie) over de organisatietypen was redelijk evenwichtig.

De kindercentra van beide hoofdtypen besteden, naar eigen zeggen, ruim aandacht aan D&I en gaan daarin verder dan louter oppervlakkig diversiteitsbeleid. Zij

investeren dieper in maatregelen die inclusie bevorderen, zoals gelijke beloning en waardering, en gelijke kansen op persoonlijke-professionele ontwikkeling en zij proberen de variatie aan (culturele) achtergronden, perspectieven, persoonlijkheden, en talenten, naar eigen zeggen, optimaal te benutten. De medewerkers bevestigen het beeld dat de managers schetsen. Zij voelen zich overwegend opgenomen, betrokken en gewaardeerd, en ervaren gelijke behandeling en invloed op het beleid, ongeacht het organisatietype.

Er zijn een paar verschillen en die betreffen vooral de precieze betekenis en uitvoeringswijze van D&I. Een kernverschil lijkt te zijn een collectieve vs. individuele oriëntatie in het D&I beleid. In de professionele organisaties in dit onderzoek spreken locatiemanagers vaker over samenwerking, collectieve besluitvorming en teamgerichte professionalisering, terwijl locatiemanagers van de divisie-organisaties vaker de vrijheid om het werk in te richten zoals je het zelf zou willen, de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers en hun persoonlijke ontwikkelingskansen benadrukken. Medewerkers van de professionele organisaties geven aan veelvuldig afstemming te zoeken, ook omdat de beleidskaders vastliggen, onder andere in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Medewerkers van de divisie-organisaties ervaren veel vrijheid om het eigen werk in te richten en activiteiten uit te proberen.

Er zijn ook verschillen in de balans tussen *surface* en *deep-level diversity* tussen de organisatietypen. De managers van de professionele organisaties benoemen vaker het belang van het aantrekken van een cultureel-diverse staf en slagen daar ook beter in dan de managers van de divisie-organisaties in dit onderzoek. Ook zijn er, in samenhang hiermee, grote verschillen tussen de klantengroepen van beide typen organisaties. De professionele organisaties hebben vaker een gemengde of zelfs voornamelijk uit etnisch-culturele minderheden bestaande klantengroep dan de divisie-organisaties, wat het belang van het aantrekken van staf uit minderheidsgroepen in de professionele organisaties verder versterkt. De manager van de divisie-organisatie met relatief veel kinderen van expats vindt structurele diversiteit net als de managers van de professionele organisaties belangrijk, wat de invloed van de klantengroep als contextfactor onderstreept.

Een D&I faciliterend organisatieklimaat gaat in de onderzochte kindercentra vaak samen met de implementatie van voorschoolse educatie (VVE) voor kinderen in maatschappelijke achterstandssituaties en dit is het geval bij beide typen organisaties. In lijn met de theorie van Mintzberg verbinden waarden-gedreven missionaire organisaties zich sterker met belangrijke maatschappelijke en morele doelen dan organisaties zonder missionaire aspecten (Mintzberg, 2015; Mintzberg et al., 2005). Daarbij zijn, volgens de geïnterviewde medewerkers, de onderzochte professionele organisaties met een VVE aanbod meer gericht op teamcohesie en samenwerking dan de divisie-organisaties met een VVE aanbod of met peuterspeelzaalarrangement.

De professionele organisaties hebben meer dan de divisie-organisaties al een op samenwerking- en teamworkgerichte cultuur van professionele ontwikkeling, waarin diversiteitsbeleid gemakkelijk kan worden geïntegreerd. In de divisie-organisaties vraagt D&I om explicieter beleid, bijvoorbeeld om meer structurele diversiteit wat betreft staf en klanten tot stand te brengen in combinatie met het stimuleren van een inclusieve organisatiecultuur. Ook in de divisie-organisaties met een relatief groot aandeel etnisch-cultureel diverse klanten (vooral expats) is er weliswaar aandacht voor D&I, maar biedt de dominante organisatiestructuur en organisatiecultuur vervolgens geen duidelijk kader om D&I in teamverband met collectieve besluitvorming te integreren. Dit is in lijn met Bleijenbergh et al. (2010) die stellen dat diversiteitsbeleid vaak los van ander beleid, met name HRM-beleid, tot stand komt en daarom niet verankerd raakt in de organisatie.

Naast de collectieve kaders van de professionele organisaties, blijkt commitment aan diversiteit in beide typen organisaties vooral uit niet-structurele acties van individuele locatiemanagers bij incidentele spanningen rond diversiteit. Die acties zijn in het algemeen adequaat, respecteren D&I principes en nemen spanningen weg bij de medewerkers en passen in algemene zin bij goed HRM-beleid. Enkele medewerkers rapporteerden dat commitment van de locatiemanager aan D&I voor hen belangrijk is als erkenning van hun (van de groepsnorm afwijkende) identiteit en leidt tot meer ervaren inclusie.

Het bewustzijn van de complexiteit van D&I lijkt groter in de kindercentra met veel diversiteit, zowel professionele als divisie-organisaties. Voor zowel de onderzochte professionele als divisie-organisaties geldt dat een etnisch-cultureel divers team vooral voorkomt als er diversiteit is onder de klanten. Vrijwel alle locatiemanagers vinden dat zij bij het aannemen van nieuw personeel naar andere dingen kijken dan de achtergrond van de sollicitanten. Echter, uit voorbeelden blijkt dat de achtergrond van sollicitanten er wel degelijk toe doet en dat sollicitanten niet in alle onderzochte kindercentra gelijke kansen hebben. De geconstateerde problemen bij het aanstellen van sollicitanten met een niet-Westerse achtergrond verdienen meer aandacht. Indirecte effecten van wetgeving, zoals rond de eisen aan de taalvaardigheid, zijn voor sommige locatiemanagers in dit onderzoek aanleiding deze wettelijke bepalingen te bekritisieren, omdat ze het realiseren van een effectief D&I beleid belemmeren.

Wat betekenen deze onderzoeksresultaten voor het overheidsbeleid? Wettelijke structurele kwaliteitseisen en anti-discriminatiebepalingen zijn voor alle organisaties hetzelfde, maar binnen het hybride stelsel voor kinderopvang is er sprake organisatiedifferentiatie met verschillen in organisatieklimaat tussen kindercentra tot gevolg (Brandsen et al., 2006; Van der Werf et al., 2019, zie ook Hoofdstuk 2 van dit proefschrift). Hoewel alle onderzochte kindercentra rapporteren D&I beleid te faciliteren, zijn er verschillen in inhoud en vorm naar type organisatie. Hiermee kan deze kleinschalige

verkenning misschien een eerste antwoord geven op de vraag die Duyvendak (2017; p. 165) stelt in het kader van veranderingen in de verzorgingsstaat, waarom er soms meer en soms minder solidaire burgers ontstaan (Duyvendak, 2017). Wanneer we de term burgers vervangen door professionals, zou het antwoord kunnen zijn: dat hangt samen met de typen organisaties als sociale structuren die, bedoeld of onbedoeld, als gevolg van hybride overheidsbeleid ontstaan. Organisatietypen reageren verschillend in het oppakken van waarden-geladen publieke taken, zoals de bevordering van inclusie en sociale samenhang.

Dit onderzoek heeft een aantal beperkingen. De antwoorden van de geïnterviewden zijn wellicht door sociale wenselijkheid beïnvloed. Bij alle vragen is bovendien het beeld van de informanten opgetekend en niet de situatie zelf. Gezien het kleine aantal kindercentra en informanten, kunnen de bevindingen van dit onderzoek niet zondermeer naar de hele sector worden gegeneraliseerd. Het huidige onderzoek is een eerste verkenning.

De groeiende diversiteit en ongelijkheid is een punt van zorg voor de samenleving en vraagt om beleid dat groepen verbindt. Het vraagt om overheidsbeleid dat het ontstaan bevordert van organisaties met een geëngageerde sociale missie, nadruk op professionaliteit en geïntegreerd D&I beleid. Hybride organisaties met een publieke basis die hun sociale missie weten te behouden of zelfs te versterken en marktgeoriënteerde private organisaties die er expliciet voor kiezen om een sociale missie centraal te stellen, kunnen een ankerpunt vormen voor toekomstig beleid. Beleidsmatig prioriteren van organisaties met een integrale sociale en inclusieve missie zou effectiever kunnen zijn dan regelgeving voor D&I die misschien beperkt blijft tot administratieve procedures (Ahmed & Swan, 2006).



## Hybrid organizations in the privatized and harmonized Dutch ECEC system: relations with quality of education and care

Van der Werf, W.M., Slot, P.L., Kenis, P.N., & Leseman, P.P.M. (accepted). Hybrid organizations in the Dutch ECEC privatized and harmonized system: relations with quality of education and care (2019). *Early Childhood Research Quarterly* (Manuscript accepted for publication pending minor revisions).

Auteursbijdragen: W.v.d.W., P.S., P.K. & P.L. ontwierpen het onderzoek. De dataverzameling werd uitgevoerd door het pre-COOL consortium. W.v.d.W. voerde de data-analyse uit en schreef het artikel. P.S., P.K. & P.L. gaven algehele begeleiding aan het onderzoek en beoordeelden verschillende versies van het artikel.

## ABSTRACT

Marketization has been introduced in early childhood education and care (ECEC) in many countries in the past decades. In the same time window, cultural and linguistic diversity has increased strongly, challenging countries to ensure equal opportunities for all children. To prevent or reduce early education gaps, publicly subsidized early education programs have been introduced in privatized ECEC systems, increasing the hybridity of the system. The present study examined the consequences of system hybridity in the Netherlands as a case in point. More specifically, the study examined how organizations providing ECEC have adapted to the demands and incentives of a hybrid system, and how these adaptations relate to the quality of care and education provided. Using cluster analysis on a sample of 127 ECEC centers, both for-profit and not-for profit, four organizational configurations were identified that differed strongly on several indicators of quality, including observed process quality. ECEC centers characterized as *engaged not-for-profit professional organizations* outperformed the centers of the other types of both for-profit and not-for-profit organizations on virtually all measures of interest. The findings are discussed with regard to the question how hybrid, privatized ECEC systems that have to serve public goals such as the prevention of early education gaps can be governed.



## INTRODUCTION

In the past decades, marketization has been introduced in early childhood education and care (ECEC) services in many countries, with state withdrawal and cost-efficiency as main motives in a policy context of wider liberalization of public services (Brennan, 2016; Ernst et al., 2014; Irvine & Farell, 2013; Naumann, 2011; Newberry & Brennan, 2013). In roughly the same time window, cultural and linguistic diversity has increased strongly worldwide (Crul et al., 2013; Vertovec, 2007), challenging countries' education systems and calling for policies to ensure equal educational opportunities as a public task. One prominent response, observed in many countries, has been the introduction of subsidized early education programs in (partly) privatized ECEC systems to prevent or reduce early education gaps (Brennan, 2016; Irvine & Farell, 2013; Leseman, 2009; Naumann, 2011; OECD, 2015). A pressing question is to what extent privatization and marketization are compatible with public tasks such as ensuring equal opportunities for young children in a diversifying society. To answer this question, it is important to analyze how main contextual factors, seen as *pull factors*, (re)shape the strategies of ECEC organizations and, through this, affect organizational performance. In this paper, we outline a framework to examine organizations' responses to (changes in) the policy context based on Mintzberg's organizational configurations theory (Mintzberg, 1983; Quinn, Mintzberg, & James, 1988; Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2005). This framework is then applied to the ECEC system in the Netherlands, as one of the countries that introduced marketization in ECEC along with prevention of early education gaps as a public task.

### Marketization of ECEC and public interests

Previous studies on the effects of introduction of marketization in ECEC have demonstrated several drawbacks. For example, in Germany, after liberalization, a strong relation was found between the fee centers charged to parents and the socioeconomic background of children attending these centers. As a consequence, children were increasingly unequally distributed over ECEC organizations, leading to segregation and, overall, lower experienced quality for children with a low socioeconomic status (SES) or immigration background (Ernst et al., 2014; Mierendorff et al., 2018). Likewise, in Australia, after several liberalization reforms, Brennan (2016) found strong underrepresentation of non-English speaking children and children in remote areas in privatized childcare, while the care for diverse, disadvantaged and remote children was mainly left to the remaining community-based public provisions. Noailly and Visser (2009) examined the consequences of the privatization of the Dutch daycare market and found a shift in provision to wealthy urbanized areas with high purchasing power, indicating lower accessibility in poorer rural areas. A similar observation has been reported by Penn (2011) on the privatized daycare and preschool market in the UK.

As a response to the observed segregation and quality differences resulting from the freedom of choice of parents in a privatized market, governments put strong emphasis on external quality regulation, focusing in particular on structural costs-related aspects such as basic health and safety requirements, group-size, children-to-staff ratio and staff qualifications in order to level the playing field and to ensure safety and sufficient minimum quality for all children (OECD, 2012; Penn, 2011). However, in Australia, this policy could not prevent a widening split between community-based provision for disadvantaged children and private childcare services for non-disadvantaged children (Irvine & Farrell, 2013; Press & Woodrow, 2018). Moreover, the political pressure to ensure flexible, affordable and accessible ECEC in a privatized market was found to undermine the demands of the national quality framework, resulting in even higher rates of poorly paid staff and staff turnover, and lower investment in quality (Brennan, 2016). In several countries, marketization, moreover, has been associated with less stability in the ECEC system (Akgündüz, Jongen, Leseman, & Plantenga, 2013; Gallagher, 2017; Lloyd & Penn, 2012; Penn, 2011).

Market forces can possibly be counter-acted by giving prominence to public goals in statutory regulatory frameworks, in addition to the regulation of costs-related structural quality characteristics. Naumann (2011) conducted a comparative analysis of the developments in provision of services at the system level in Sweden (predominantly state-driven) and the UK (predominantly market-driven) in the past decades, showing converging tendencies. Marketization was introduced in Sweden in the 1990s and private providers gradually increased their market share since then. However, the partly privatized market is still strongly regulated by public goals reflected in the national curriculum, preserving the basic universalist social rights-based character of the Swedish ECEC system. In the UK, privatization and marketization remained the main characteristics of the ECEC policy, yet the rise of a social investment agenda under the New Labor government in the 1990s initiated a tendency towards a universal system of an accessible and affordable ECEC of high quality for all children. More specifically, the agenda led to massive investments in public provision in poor areas, along with the introduction of a detailed national quality framework that recognizes the social right of all children to high quality ECEC. Despite differences in governance and degree of marketization, in both UK and Sweden the strong legal status of public interests and common values seemed to counteract at least to some extent undesirable effects of marketization such as unequal access to high quality (Naumann, 2011; see also Hobson, Hellgren, & Bede, 2015).

### Privatization and harmonization of Dutch ECEC

ECEC in the Netherlands pertains to the care and education of children from 0 to 4 years of age. At age four, virtually all children enter the kindergarten departments of primary schools which is a public system free of charge providing a full day program for the whole week. The Dutch ECEC system faced several profound changes in the past decades, due to successive liberalization and harmonization reforms initiated by the national government and the increased role attributed to ECEC in the prevention of social and educational disadvantages. At the beginning of the millennium, before the formal privatization of childcare in 2005, most preschools, offering a half day program, and a substantial part of the daycare centers with a full day program were part of public municipal welfare organizations and charity foundations. Private commercial organizations were already active in daycare for many years, especially since the early 1990s when they were allowed to the market as part of policy to increase female labor market participation, but had only a small, though steadily increasing share in the market (Noailly & Visser, 2009; Portegijs, Boelens, & Keuzekamp, 2002). In 2003, over 60% of all childcare centers and preschools were still part of not-for-profit foundations, but in 2010 this figure was down to 30% (Centraal Planbureau/CPB, 2011). After 2010, the replacement of not-for-profit by for-profit organizations continued, with public daycare centers and preschools increasingly being taken-over by large commercial childcare organizations (Brancheorganisatie Kinderopvang, 2015; Veen, Van Daalen, & Blok, 2014).

Traditionally, the Dutch ECEC system is split in different types of care and education for different age groups, serving different public tasks, and subjected to different government bodies. Prevention of early education gaps used to be a task of the public pre-school system. Pre-schools working with disadvantaged children received extra funding to implement education programs, or *curricula*, that specifically focused on promoting language and other pre-academic skills. In 2010, new legislation was introduced to harmonize the ECEC system and its funding, and to level the playing field for different types of organizations (Rijksoverheid, 2010; Childcare Act, 2010). A single statutory quality framework was introduced for all types of ECEC regardless legal form, organizational structure, and type of funding, while public tasks, including foremost the early prevention of educational disadvantages, were from then on attributed to a variety of ECEC organizations, for-profit as well as not-for-profit, increasing the so called 'system-hybridity' of Dutch ECEC (Brandsen, Van de Donk, & Kenis, 2006). The harmonized quality framework specifies equal structural quality conditions and defines equal developmental goals and curriculum guidelines for all ECEC services, while the educational priority policy operating within this harmonized system makes all services equally eligible for public subsidy to provide high quality care and education to disadvantaged children. The central questions of the current study are how Dutch

ECEC organizations have adapted to these changes and what the consequences of their adaptation are for access, quality and equity.

### Organizational configurations

ECEC is provided by organizations that differ in structural and cultural characteristics such as size, type of management, legal form, focus on professional development, mission, and norms and values. According to the sociological contingency theory, organizations, in order to perform optimally, need to constantly adapt to the changing demands in their environment by combining structural and cultural characteristics into new organizational configurations (Morgan, 1992; Quinn et al., 1988). Contingency theory has been further elaborated by Mintzberg (1983) into a theory of organizational configurations. According to Mintzberg, only a few fundamental, or ideal-typical, configurations of structural and cultural organizational characteristics exist that characterize the majority of organizations. Some organizations match the ideal-type closely, while others show hybridity by combining characteristics of different ideal-types (Mintzberg, 1983; Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988).

Mintzberg identified six basic configurations or organization types, four of which are relevant for the present purpose. The *simple structure organization* is characterized by direct, centralized staff supervision by one boss, often the owner, and has an organic and flexible structure. The *professional bureaucracy* emphasizes the continuous training of skilled, autonomous professionals to maintain high quality standards of performance, and provides a stable but complex work environment with a hierarchical administrative structure but little emphasis on middle management. The *divisionalized organization* is marked by a strong market-orientation with a pull to split into semi-independent divisions with strong middle management, while the cost-effectiveness of the organization's market performance dominates decision-making. Finally, the *missionary organization* (Mintzberg et al., 2005), represents organizations that are built around a core mission with a focus on societal change, which is shared among the team of staff.

In line with the general contingency theory, Mintzberg presupposes that organizations are most effective in the configuration that fits best the main pull factor in the organization's environment (Mintzberg, 1983; Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988). Due to system hybridity, however, several, possibly diverging, pull factors may co-exist, that could lead to the emergence of hybrid organizations. Organizational hybridity, according to Mintzberg, can negatively affect the performance of organizations and in the case of ECEC in particular lead to lower quality of the provided education and care. Alternatively, system hybridity can initiate innovation, leading to new types of effective organizations if the system is well-coordinated at an overarching level by

clear priorities (Provan & Kenis, 2008), which in the case of ECEC may be a social child's rights perspective or a value-based public task such as promoting equity and inclusion (Hobson et al., 2015; Naumann, 2011).

### Structural quality, process quality, and work climate

Quality of ECEC is thought to consist of two main aspects: *structural quality*, referring to stable characteristics such as group size, children-to-staff ratio and educators' pre-service training, and *process quality*, referring to the emotional and educational aspects of children's daily interactions in ECEC (Howes et al., 2008; Slot, Leseman, Mulder, & Verhagen, 2015a). Increasingly also the work conditions and an inclusive work climate are mentioned as aspects of quality (e.g., Eurofound, 2015). Structural quality characteristics, and also work climate, are thought to be distal determinants of child outcomes, necessary for high process quality but not directly affecting child outcomes, whereas process quality is thought to be a proximal determinant of child outcomes. Structural quality is related to the main costs-factors in ECEC. For example, a smaller group or a higher pre-service education level of teachers leads to higher costs. Process quality, in turn, is related to the outcomes for children and the long-term benefits of ECEC for society. Ideally, there is a strong relationship between structural quality and the process factors that produce the benefits, however research shows otherwise. Many studies to date have shown small and often inconsistent effects of structural characteristics on process quality and even smaller effects on child outcomes (Slot et al., 2015a; Slot, Lerkkanen, & Leseman, 2015b). With regard to the current topic, this finding is a cause for concern. Especially in privatized ECEC markets governments tend to stick to quality regulation on cost-related structural quality characteristics to harmonize the system and to level the (economic) playing field for different types of service providers (e.g. Irvine & Farrell, 2013; OECD, 2012; Penn, 2011; Slot et al., 2015a,b), but this strategy alone may not be sufficient to prevent segregation and to ensure equal access to sufficiently high process quality for all children.

## THE CURRENT STUDY

The Dutch ECEC system has undergone major changes in the past decades, as have the ECEC systems in many other countries. Starting from a public system of half-day preschools and playgroups, on the one hand, and, on the other hand, a partly public, partly private system of full day daycare with different regulations and types of funding, successive new legislation has led to a fully liberalized and partly harmonized market. The recognition of the potential of ECEC to prevent early education gaps of children from low SES and migration backgrounds, moreover, has introduced new incentives

to this market to which providers of ECEC have to adapt. To study the consequences of the successive reforms, the following research questions will be addressed: (1) Has the co-existence of diverging pull factors in the Dutch ECEC system, especially after significant changes in legislation in 2005 and 2010, led to organizational hybridity? (2) If so, how does this hybridity relate to the performance of ECEC organizations in terms of the work climate experienced by the staff and the quality of care and education provided to the children?

## METHOD

### Participants

The present study used data from the Dutch national cohort study pre-COOL collected in 2012. Pre-COOL investigates the effectiveness of preschool education and care provisions in the Netherlands and was commissioned by the Dutch Ministry of Education, Culture and Sciences and the National Science Foundation (Leseman, Mulder, Verhagen, Broekhuizen, Van Schaik, & Slot, 2017; Mulder, Hoofs, Verhagen, Van der Veen, & Leseman, 2014; Slot et al., 2015a). The cohort started in 2010, when the children participating in the study were two years old. A stratified sample to ensure equal representation of half and full day programs in all parts of the country of about 500 ECEC centers were approached, of which 263 agreed to participate (52.6%). The participating preschools and day care centers were geographically spread over all parts of the Netherlands, were located in urban and rural areas, and did not differ significantly on these characteristics from non-participating centers (Pre-COOL Consortium, 2012). A questionnaire was sent out to the managers of centers asking them to fill out questions on organization characteristics, staff professional development policy, the center's mission, and a number of other aspects to be detailed below. In total, 127 questionnaires were returned (48.3%), representing 127 both stand-alone centers and centers that were part of larger organizations. In addition, a questionnaire for teachers working in the centers participating in pre-COOL was sent out, asking teachers to fill out questions on structural quality aspects, job experiences, and the educational activities provided to the children. A total response of 243 completed teacher questionnaires was obtained (estimated response rate about 50%), of which 157 (64.6%) could be matched to 105 (81.1%) of the 127 centers for which management information was obtained (the average number of teachers per center is 1.52). Almost all responding teachers were women (99.2%) and predominantly Caucasian (89.4%). Finally, classroom observations were conducted. For logistic and methodological reasons, observations were only conducted in classrooms with at least four children participating in the age two child assessments of the pre-COOL study (not reported here; see Leseman et al.,

2017; Mulder et al., 2014), resulting in 151 centers with observation data (based on one or two classrooms per center), of which 106 (70.2%) could be matched to 106 (83.5%) of the 127 centers with management information (one classroom per center).

## Measures and procedures

### *Organizational characteristics (managers)*

Center managers filled out a short questionnaire addressing organizational characteristics, professional development policy, outreach to parents, and the center's external mission profile. Completed questionnaires were returned by pre-paid mail, sometimes after a reminder by phone. Descriptive statistics are presented in Table 4.1.

Size of the wider organization of which the particular center was part, was based on managers' answers on a scale with values 1 (one location only), 2 (two to five), 3 (six to ten) and 4 (11 or more locations). To create comparable scales for all organization characteristics for the planned cluster analysis (see below) and to obtain a more equal distribution of scores over categories, the scale was dummy-recoded into the values 0 (1 to 3; small to middle-sized organization) and 1 (large organization).

Number of educational staff was a one item variable representing the amount of full-time equivalents (fte) of licensed teachers (thus not including other staff) employed at the center, ranging from 1 fte (one employee, small center with one group of children) to 25 fte or more (big center with many groups). Because of the relatively large number of missing values, multiple imputation was applied using information of other variables (number or groups per center (not used here), center management, half vs. full day care, legal form, social play profile; see below) to impute missing values. For the present purpose, based on the imputed variable, a dummy variable was created based on median split with values 0 (1 to 7 fte, small) and 1 (7.1 to 25 or more fte, big).

Legal form was indicated on a three point scale, representing the three main types of legal forms in Dutch ECEC at the time of study. To obtain a more equal distribution, the scale was recoded into the values 0 (for-profit single-owner firm, for-profit company with shareholders) and 1 (non-profit foundation).

Center management was based on one item, asking managers to indicate how many days per week they, as managers, were present at the local center to supervise staff, to fulfill administrative tasks and to run the center. The values ranged from 1 (less than one day per week) to 5 (three days or more). Of note, based on in-depth information from a multiple case study, low-presence indicated hierarchical line management, whereas high presence indicated decentralized management. High presence of the manager was associated with the manager performing general managerial tasks, including administration, finance and planning, whereas lower presence indicated a specific focus on staff supervision and process quality assurance

(Van der Werf, Slot, Kenis, & Leseman, 2019; Chapter 2 of this dissertation). For the purpose of the subsequent analyses, to obtain an optimal distribution of scores, the scale was recoded into two levels, with values 0 (one to two days present) and 1 (three to five days present).

Flexibility of use was based on three items, indicating on a three point scale to what extent parents could bring or pick-up their children at flexible times and could change days (Cronbach's alpha = .774). For the present purpose, to obtain an optimal distribution of the scores, the mean scores were recoded into 0 (value 1; not flexible) and 1 (values 1.1 to 3; flexible).

Systematic professional development was a one item variable, asking managers to rate whether educational staff were provided with professionalization activities with values 1 (no), 2 (yes, but incidentally) and 3 (yes, systematically), for analysis purposes recoded into 0 (no to incidentally) and 1 (systematically) for a more equal distribution of scores.

Team-professionalization was also based on one item, asking managers to indicate whether professionalization activities involved the whole team of educational staff with values 1 (no, professional development only on an individual basis), 2 (sometimes, part of the team) and 3 (always the whole team), also recoded into 0 (no to incidentally) and 1 (systematically).

Outreach to parents was based on managers' responses to three items addressing the center's acceptance of low parental involvement (reversely coded), reluctance to exploit extra activities towards difficult-to-reach parents (reversely coded) and attempts to educate and support parents to the benefit of the child (Cronbach's alpha = .618). Answers were coded on a five point scale ranging from 1 (not applicable to my center at all) to 5 (highly applicable to my center). For further analyses, the mean of the three items was computed and in order to obtain a more equal score distribution recoded by median split into 0 (scores 1 to 3.6; not applicable at all to somewhat applicable; low outreach) and 1 (scores 3.7 to 5; applicable to highly applicable; high outreach).

The external mission profile was determined on the managers' responses to a series of questions in which they had to compare the profile and mission of their organization with other ECEC organizations. For example, managers had to indicate the degree in which the statement "the center provides care in a small-scale, cozy home-like environment" was more or less characteristic of their center compared to other centers, rating answers on a scale from 1 (much less characteristic) to 6 (much more characteristic). Based on conceptual grounds, three mission profiles were distinguished and used in the subsequent analyses. The service profile was based on three items (Cronbach's alpha = .843). A high score indicated that providing flexible care, meeting parents needs in terms of opening hours and affordability of care was regarded as especially characteristic of the center. To obtain a more equal distribution of the scores, the scale was recoded based on



median split into 0 (values 1 to 3; low to moderate service profile) and 1 (3.1 to 5; high service profile). The educational profile (three items, Cronbach's alpha = .779) indicated the degree in which an orientation on promoting children's language and cognitive development, especially concerning children with a disadvantaged background, was thought characteristic of the center. For subsequent analyses, scores were recoded into 0 (1 to 4; low to moderate) and 1 (scores 4.1 to 5; high educational profile). The social play profile (three items, Cronbach's alpha = .714) indicated centers that, compared to others, emphasized social play and group activities in stable groups. The scale was recoded into 0 (scores 1 to 3.9) and 1 (scores 4 to 5; high social play profile).

#### *Structural classroom and center characteristics (teachers)*

Teachers filled out a questionnaire addressing several characteristics of the centers and their own background. Completed questionnaires were returned by pre-paid mail. For the present purpose, the following structural quality variables were constructed. Descriptive statistics are given in Table 4.3 (the two rightmost columns represent the whole sample).

Group size was computed as the reported average number of children in the classroom during the three most busy days of the week.

Teacher-to-children ratio was computed by dividing the number of licensed professionals present by group size during regular days as reported by the teachers, thus not including student-teachers on an internship, household personnel, center managers or, occasionally, volunteering parents.

Ethnic-cultural group composition was based on teachers' indications of the percentage of children with a non-Western immigration background in the classroom. Answers were rated on a scale from 1 (0–10%) to 10 (91–100%).

Education program reflects the use by teachers of a structured education program. In the Netherlands, several education programs are currently available for ECEC, in both day care centers and preschools. Although these programs differ in how teachers are trained, they all aim at broad developmental and educational goals, emphasize emotional support and sensitivity to children's needs, and provide a mixture of play and pre-academic activities (see also Slot et al., 2015a). For the present purpose, a dummy variable was created, indicating whether an education program was used with the values 0 (no) and 1 (yes), without further distinguishing between programs.

Type of provision represents whether the classroom was part of a day care center (full day program), a play group or preschool (half day program), or combinations of both. A dummy variable was created with values 0 (full day program only, combination of a full and half day program) and 1 (half day program only).

Teacher's education was defined as the highest level of completed formal pre-service education by the teachers and was measured on a scale representing the

levels of the Dutch secondary and tertiary education system, ranging from 1 (lower preparatory vocational education) to 8 (university education).

Teacher's ethnic background was based on the reported country of birth of the teachers or of their parents. Non-Dutch, non-Western-European ethnic background was assigned if the teacher or her mother or father was born in a non-Western-European country, mostly concerning countries such as Turkey, Morocco, Surinam, and the Dutch Antilles.

#### *Teachers' job appraisal (teachers)*

Teachers' appreciation of the work climate at the centers was assessed with the following scales; descriptive statistics are reported in Table 4.4.

Professional development (seven items, Cronbach's alpha = .702) as experienced by the teachers assessed the implementation of continuous professional development at the center. Teachers rated how frequently several activities of professional development occurred on a scale with values 1 (never), 2 (less than once a month), 3 (once a month), 4 (twice or thrice a month), 5 (weekly), 6 (two to four times a week), and 7 (every day). Examples of professional development activities were: having regular staff meetings to discuss the developmental and educational goals of working with young children, using collegial observation and feedback to improve practice, opportunities for in-service training and personal coaching, team-based reading of professional literature, and visiting professional conferences.

Team cohesion (five items, Cronbach's alpha = .715) assessed teachers' perception of the collaborative climate within the team of colleagues at the center, with items such as "we are an enthusiastic and idealistic team", "me and my colleagues are always prepared to go for the extra mile" and "in my team, everyone goes for herself" (reversed coded). Teachers rated their agreement on a five point scale ranging from 1 (completely disagree) to 5 (completely agree).

Learning attitude (three items, Cronbach's alpha = .753) of the teachers indicated their willingness to learn new professional skills. An example item is: "In my job, I try out new ways of working". Answers were rated on a five point scale ranging from 1 (never) to 5 (always).

Self-confidence (five items, Cronbach's alpha = .856) measured the confidence teachers had in their skills to cope effectively with a number of challenges in daily classroom work. Examples of items are: "I am sufficiently competent in dealing with children of different ages" and "I am sufficiently competent in working with withdrawn or anxious children". The five point answer scale varied from 1 (completely disagree) to 5 (completely agree).

Job stress (four items, Cronbach's alpha = .841) assessed teachers' feelings of exhaustion, work stress, experienced lack of collegiality and general dissatisfaction in

work. Answers were given on a five point scale with values ranging from 1 (never) to 5 (always).

#### *Observed process quality (classrooms)*

The Classroom Assessment Scoring System Toddler (CLASS Toddler; La Paro, Hamre, & Pianta, 2011) was used to assess classroom process quality and followed the procedure outlined in Slot et al. (2015a), reporting on classroom observations in the pre-COOL study at another measurement wave. All observers were trained by a licensed CLASS trainer and achieved at least 80% agreement within one scale-point deviation with the trainer on an online test before they were admitted to the data collection (average agreement was 86.2%; agreement by chance was 33%), as recommended (Slot et al., 2015a). After passing the online test, the trainer conducted live observations with all observers once, prior to the data collection. Inter-observer agreement of the live observations within one scale-point deviation was 83.3%. Each classroom was observed during one morning and all classrooms were observed within a three-month period in the Spring of 2012. Observers observed classroom processes and teacher behavior during four 15 to 20 minutes cycles on the observation morning. Quality was rated on eight dimensions, part of two broader domains, using seven point scales with values 1 or 2 (classroom is low on that aspect); 3, 4 or 5 (classroom is in the midrange); and 6 or 7 (classroom is high on that aspect). Descriptive statistics of the scores are displayed in Table 4.5.

Regarding the domain emotional quality, the classroom processes were evaluated on five dimensions: Positive climate reflects the warmth, respect, and enjoyment displayed during interactions of the teacher and children; Negative climate reflects the overall negativity expressed by the teacher and the children (a high score indicates negative classroom quality); Teacher sensitivity is the extent to which the teacher is aware of and responsive to individual children's needs; Regard for child perspectives assesses the degree to which the teacher's interactions with children and the provided activities match children's interests, and to what extent children's independence is encouraged; Behavior guidance refers to the teacher's ability to promote positive behavior and redirect problem behavior.

Regarding the domain educational quality, observed processes were evaluated on three dimensions: Facilitation of learning and development considers how well the teacher facilitates activities to support children's learning and development; Quality of feedback assesses the degree in which the teacher's feedback promotes learning and expands children's participation through feedback; Language modeling refers to the extent to which the teacher fosters, models and encourages children's use of language.

### *Analysis*

Although the data had a nested structure (classrooms and teachers within centers), multilevel analysis was not deemed feasible. For all centers, data of only one classroom and usually of only one or two teachers, occasionally more, were available (on average 1.52), thus not meeting minimum sample size criteria for multilevel analysis (Hox, 2010). Therefore, selected organization characteristics at the center level (see below), were merged with the teacher report and classroom observation data as attributes of teachers and classrooms, respectively.

The analysis proceeded in two main steps. First, a k-means cluster analysis in SPSS (version 24) was performed on the structural and cultural characteristics of the ECEC organizations as reported by the center managers ( $N_{\text{managers}} = 127$ ), using binary recoded variables to accommodate for categorical variables and scale differences. Because there were a number of variables with missing values with an apparent random pattern, pairwise deletion was applied. A four cluster solution was found most satisfactory with a relatively equal distribution of centers over clusters, relatively good within-cluster homogeneity and clear interpretability in terms of the Mintzberg model, to be further detailed in the Results section. Cluster membership was determined for all 127 centers, saved and merged with the teacher and observation data. Second, a series of Multivariate Analysis of Variance (MANOVA) were conducted, followed by univariate tests and pairwise comparisons if the multivariate effect was significant, with cluster membership as independent and, respectively, teacher reported structural quality characteristics and work climate ( $N_{\text{teachers}} = 129\text{--}157$ ), and the observed process quality as dependents ( $N_{\text{classrooms}} = 92\text{--}105$ ; note that the variation in sample sizes was due to missing values in some variables).

## RESULTS

### **Descriptives**

Means and standard deviations of the organization characteristics based on the managers' reports are presented in Table 4.1.

Most centers were part of a large size organization (11 or more locations) and not-for-profit foundations. Most centers were – within larger organizations – small to medium-sized (up to 7 fte licensed teachers). Presence of the manager at the location was roughly equally divided between low presence (one to two days per week) and high presence (three to five days per week). Most centers did not offer flexible user contracts regarding the take-up of hours and days. The majority implemented staff professionalization systematically instead of incidentally, but most centers focused on individual teachers in this regard instead of on the team of teachers. Active outreach

**Table 4.1 Descriptive statistics of organizational characteristics, based on managers' reports (N = 127)**

Categorical variables	Value	Label	F	%
Size of the organization	1	1 location	12	9.6
	2	2–5 locations	15	12.0
	3	6–10 locations	11	8.8
	4	> 10 locations	87	69.6
	Missing		2	
Legal form	1	Foundation	83	74.1
	2	Firm, single owner	3	2.7
	3	Company	26	23.2
	Missing		15	
Center management	1	< 1 day present	41	38.0
	2	1 day present	18	16.7
	3	2 days present	5	4.6
	4	3 days present	6	5.6
	5	> 3 days present	38	35.2
Missing		19		
Systematic professionalization	1	No	1	0.8
	2	Yes, incidentally	40	32.0
	3	Yes, systematically	84	67.2
	Missing		2	
Team professionalization	1	No, hardly ever	20	16.1
	2	Yes, incidentally	52	41.9
	3	Yes, systematically	52	41.9
	Missing		3	
Continuous variables	Range	Mean	SD	Missing
Number of staff (in ftes)	1–25	9.05	8.07	46
Number of staff (imputed, in ftes)	1–25	8.89	7.07	0
Flexibility of use	1–3	1.17	0.43	1
Outreach to parents	1–5	3.49	0.66	2
Service profile	1–5	2.89	1.12	11
Education profile	1–5	4.08	0.77	10
Social play profile	1–5	3.86	0.66	10

to (disadvantaged, difficult-to-reach) parents was the case in a minority of the centers. About one-third of the centers presented themselves externally as service oriented. Less than half of the centers had an educational profile, about half emphasized an orientation on social development and play.

Descriptive statistics for the teacher reported structural characteristics and work appraisal are presented in Tables 4.3 to 4.4 (rightmost columns). Most teachers were educated at the intermediate vocational level (in line with statutory requirements in

the Netherlands), a few were trained at the bachelor level (higher vocational training) or at a lower level (prevocational education). A small minority of the teachers (12.8%) had an immigrant background. The reported group size was on average 14.3 children (range 7 to 17) with on average 2.4 teachers and an average staff-to-children ratio of .17 (about six children per teacher; also in line with the national quality regulations). The variation in group size indicated that some centers combined groups. The average share of children with a non-Western cultural background was between 30% and 40%, with a range from 0–10% to 90–100%. The vast majority of teachers reported to work with an education program specifically meant for children with a low SES or migration background. Regarding work experiences, the mean score for team-based professionalization indicated an average frequency of once a month for a composite measure of several activities, with large variation between ‘almost never’ to ‘almost every day’. Note that some of the activities included in the scale may actually take place more often, whereas others may be less frequent than the average. Team cohesion was on average evaluated favorably, but also with a large variation in scores. Openness to learning and experimentation was average (‘not agree, not disagree’), also with a wide score range. Teachers rated their self-confidence on average as high, while work stress was reported to be low, but for both measures there were wide score ranges.

The descriptive results of the classroom observations with the CLASS Toddler are presented in Table 4.5. The mean scores for the classrooms on the dimensions that are part of the emotional support domain showed on average moderate to good emotional process quality (scores are in the middle to high range according to the conventional benchmarks of the CLASS Toddler), but with considerable variation between classrooms; note that Negative climate is a reversed scale: a high score means low negativity). With regard to the educational support domain, the scores indicated low to moderate quality according to conventional benchmarks and again showed considerable variation. The average results are in line with previous findings in the pre-COOL study concerning another measurement wave of mostly different centers (Slot et al., 2015a) and with findings in a recent nationally representative sample of ECEC centers (Slot, Jepma, Muller, Romijn, & Leseman, 2018).

### **Configurations of organizational characteristics**

To identify types of organizations, k-means cluster analysis was applied to the binary recoded organization characteristics as reported by the managers, with pairwise deletion in case of missing values. We examined two, three, four and five clusters solutions, and compared the contribution of the theoretically relevant organization characteristics to the differentiation in clusters (with ANOVA), the average distance of the centers within a cluster to the cluster centroid (with a larger average distance

indicating more heterogeneity), the distribution of centers over clusters, and the interpretability of the clusters. The two-clusters solution did not reproduce theoretically and policy relevant distinctions between size of the organization, size of the center and legal form of the organizations (no statistically significant differences between the two clusters on these characteristics). The centers' professional development policy and external profiles were most distinguishing between the clusters with centers being either high or low on all profiles, without further differentiation. The mean distance of centers to cluster centroids, as an indication of cluster heterogeneity, was 1.23 ( $SD = .32$ ). The three-clusters solution reproduced distinctions in legal form, professional development policy, outreach to parents and external profile but not in size of the organization and flexibility of contracts (no statistical significant contribution to the differentiation in clusters), and had one rather big cluster (55 centers) compared to the other clusters. The mean distance of centers to cluster centroids was 1.17 ( $SD = .30$ ), slightly better than with the two-clusters solution. The four-clusters solution reproduced distinctions in size of the wider organization, size of the center, management type, legal form and flexibility, in addition to professional development policy, outreach and profile (all characteristics contributed significantly to the differentiation in clusters). Regarding centers' external profiling, a further relevant distinction was reproduced between a broad profile (all profiling aspects scored high) and a narrow profile (only service orientation or only social development and play are high as external profiles). Centers were reasonably distributed over clusters, with the smallest cluster containing 20 centers and the largest 45. The mean distance of centers to cluster centroids was 1.08 ( $SD = .31$ ), smaller than found for the two- and three-cluster solutions. Finally, the five-clusters solution resulted in one relatively small cluster (15 centers) and added a further distinction for small-sized not-for-profit organizations. The mean distance of centers to cluster centroids was 1.03 ( $SD = .32$ ), not much smaller than found for the four-cluster solution. Weighing interpretability and theoretical relevance, evenness of cluster sizes, and mean cluster-distances, we chose to work with the four-clusters solution for the subsequent analyses.

Table 4.2 shows the clusters with the cluster structure parameters. Clusters 1 and 4 consist of centers that are part of medium-sized to large, mainly not-for-profit organizations, characterized by a strong emphasis on professional standards, low flexibility in user contracts, and a type of leadership that is hierarchical (above center level), therefore matching the professional bureaucratic organization of the Mintzberg typology.

The distinction between cluster 1 and 4 centers concerns especially the characteristics team-based professionalization (on average high in cluster 1, low in cluster 4), outreach to difficult-to-reach parents (high in cluster 1, low in cluster 4) and the external mission profile (cluster 1 centers showing a predominant holistic profile of

**Table 4.2 Organizational configurations of ECEC centers; mean proportions of centers within clusters meeting the included organizational characteristics (total N = 127)**

Configurations	Engaged non-profit organizations N = 45	Small-scale client-centered mixed profit organizations N = 20	Large mainly for-profit organizations N = 31	Small traditional non-profit professional organizations in conglomerates N = 31
Size of the wider organization (0 = small, 1 = big)	.81	.59	.67	.90
Size of the center (0 = small, 1 = big)	.28	.29	1.0	.18
Legal form (0 = for profit, 1 = non-profit)	1.0	.50	.24	.96
Presence of manager (0 = low, 1 = high)	.11	.85	.88	.19
Systematic professionalization (0 = low, 1 = high)	1.0	.15	.45	.77
Team-based professionalization (0 = low, 1 = high)	.84	.05	.27	.20
Outreach to difficult-to-reach parents (0 = low, 1 = high)	.64	.25	.03	.37
Flexibility of user contracts (0 = low, 1 = high)	.07	.10	.48	.13
Service to clients profile (0 = low, 1 = high)	.35	.88	.27	.00
Educational profile (0 = low, 1 = high)	.88	.26	.03	.19
Social play profile (0 = low, 1 = high)	.86	.89	.15	.04



emphasizing both education and social development, together with a moderately high client-centered service orientation in part of the cluster 1 centers, in contrast to cluster 4). Therefore, we named cluster 1 centers ( $N = 45$ ) *socially engaged not-for-profit child-parent-centered professional organizations* (combining aspects of professional organizations with client-centered aspects of market-driven organizations, with a pro-active child-centered educational as well as social mission). Cluster 4 centers ( $N = 31$ ) we named *traditional not-for-profit professional organizations part of larger conglomerates*.

Clusters 2 and 3 centers represent a mix of non-profit but mainly for-profit organizations, with decentralized center management (high presence of an all-round location manager with multiple managerial tasks: in cluster 2 frequently the owner of the (single location) center, in cluster 3 managers of relatively large semi-autonomous divisions), low emphasis on professional development and team functioning, low outreach to difficult-to-reach parents, and as external profile a moderate to strong service orientation, indicating client-centeredness. The distinction between cluster 2 and 3 is in particular the size of the organization (small, often stand-alone firms in cluster 2, middle-sized to large organizations in cluster 3 and, within the wider organization, large multifunctional centers with a big staff). Related to that, the cluster 2 and 3 centers differ in parent-focused service profile and child-centered social play profile (high emphasis on service and social play in cluster 2, both lower in cluster 3). Moreover, cluster 3 centers (likely due to scale and market-orientation) are more flexible regarding contracts with clients (low in cluster 2, high in cluster 3). We named cluster 2 ( $N = 20$ ) *small-scale client-centered mixed-profit/non-profit organizations* and cluster 3 ( $N = 31$ ) *larger divisionalized for-profit organizations*. Not included in the cluster analysis and therefore not presented in Table 4.2, also type of program differed between clusters. Cluster 1 and 4 centers reported to offer mainly half day programs (88.6% and 72.2%, respectively), cluster 2 and 3 centers offered both half and full day programs and combinations of these programs (especially in cluster 3), but more often a full day care program only (74.2% in cluster 2 and 55.0% in cluster 3, respectively).

### Structural characteristics by cluster

A Multivariate Analysis of Variance (MANOVA) was conducted with cluster membership as independent variable and training level and ethnic background of the teachers, group size, staff-to-children ratio, ethnic-cultural classroom composition and the use of an education program as dependent variables (see Table 4.3). The main multivariate effect of cluster on structural characteristics was statistically significant ( $F_{(18, 339)} = 2.861$ ,  $p < .000$ ). Univariate tests and pairwise comparisons revealed a strong significant difference for ethnic diversity of classroom composition ( $F_{(3, 119)} = 12.034$ ,  $p < .000$ ,

**Table 4.3** Teacher reported structural characteristics of the ECEC center by organizational configuration; teachers within centers

	Engaged non-profit professional organizations (C1)		Small-scale client-centered mixed-profit organizations (C2)		Large for-profit organizations (C3)		Traditional non-profit professional organizations (C4)		All centers	
	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )
Teachers' education	2.60 (1.06)	40 (34)	2.33 (.56)	24 (16)	3.23 (1.80)	40 (24)	3.04 (1.95)	26 (22)	2.83 (1.49)	130 (96)
Non-Dutch background	16.7% (37.7)	48 (35)	10.7% (31.5)	28 (17)	6.2% (14.7)	46 (25)	9.1% (29.2)	33 (24)	9.7% (29.7)	155 (101)
Group size	14.5 (1.96)	44 (34)	13.9 (2.11)	25 (16)	13.8 (1.46)	42 (24)	14.5 (1.18)	33 (22)	14.2 (1.72)	144 (96)
Staff-to-children ratio	.16 (.04)	44 (34)	.20 (.06)	23 (17)	.17 (.06)	42 (25)	.17 (.05)	32 (24)	.17 (.05)	141 (100)
Non-Dutch children	5.18 (3.07)	46 (32)	1.81 (1.93)	26 (17)	2.74 (2.30)	46 (24)	5.05 (3.30)	32 (24)	3.82 (3.05)	150 (97)
Education program	83.3% (37.7)	48	75.0% (44.1)	28	65.2% (48.2)	46	97.0% (17.4)	33	79.4% (40.6)	155

partial  $\eta^2 = .237$ ; C1, C4 > C2, C3). The other univariate tests were not significant. Pairwise comparisons showed a significantly higher teacher education level in cluster 3 compared to cluster 2 centers. Group size was bigger and the teacher-to-children ratio smaller in cluster 1 compared to cluster 3. The use of an education program was higher in cluster 4 compared to cluster 3 centers. There was no significant difference between the clusters regarding the share of teachers with an immigrant background, although this share was biggest in cluster 1 and smallest in cluster 3. Overall, there were no advantages regarding structural quality characteristics (teacher education, group size, staff-to-children ration, use of an education program) for cluster 1 and 4 centers compared to cluster 2 and 3 centers. Instead, cluster 1 and 4 centers worked more often with an ethnically diverse and disadvantaged population than cluster 2 and 3 centers.

#### Teachers' work appraisal by cluster

A MANOVA was conducted with cluster membership as independent and teachers' experiences with team-professionalization, their appraisal of team cohesion, learning attitude, self-confidence and work stress as dependent variables (see Table 4.4). The multivariate effect was statistically significant ( $F_{(15, 429)} = 2.358, p < .003$ ). Univariate

**Table 4.4 Teacher reported work appraisals by organizational configuration; teachers within centers**

	Engaged non-profit professional organizations (C1)		Small-scale client-centered mixed-profit organizations (C2)		Large for-profit organizations (C3)		Traditional non-profit professional organizations (C4)		All centers	
	<i>M</i> (SD)	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )	<i>M</i> (SD)	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )	<i>M</i> (SD)	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )	<i>M</i> (SD)	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )	<i>M</i> (SD)	<i>N</i> <sub>teach</sub> ( <i>N</i> <sub>cent</sub> )
Team professionalization	3.27 (.78)	46 (34)	2.69 (.99)	26 (16)	2.93 (.93)	46 (24)	3.13 (.88)	33 (22)	3.04 (.90)	151 (96)
Team cohesion	4.11 (.59)	47 (35)	3.85 (.52)	26 (17)	3.80 (.51)	45 (25)	3.84 (.66)	33 (24)	3.91 (.58)	151 (101)
Learning attitude	3.39 (.83)	47 (34)	2.70 (.56)	27 (16)	2.96 (.63)	45 (24)	3.21 (.91)	29 (22)	3.10 (.79)	152 (96)
Self-confidence	4.60 (.44)	47 (34)	4.22 (.41)	26 (17)	4.39 (.44)	45 (25)	4.32 (.52)	33 (24)	4.41 (.47)	151 (100)
Experienced job stress	1.59 (.69)	47 (32)	1.78 (.60)	27 (17)	1.74 (.52)	45 (24)	1.87 (.62)	33 (24)	1.73 (.61)	152 (97)

tests and pairwise comparisons revealed (borderline) significant differences between clusters in team-based professionalization ( $F_{(3, 148)} = 2.607, p < .051$ , partial  $\eta^2 = .052$ ; Cluster 1 > Cluster 2), team cohesion ( $F_{(3, 148)} = 3.075, p < .030$ , partial  $\eta^2 = .060$ ; C1 > C2, C3, C4), open learning attitude ( $F_{(3, 148)} = 5.285, p < .002$ , partial  $\eta^2 = .099$ ; C1 > C2, C3; C4 > C2), and self-confidence ( $F_{(3, 148)} = 4.525, p < .005$ , partial  $\eta^2 = .086$ ; C1 > C2, C3, C4). There were no significant differences between clusters regarding job stress. Teachers in cluster 1 centers, and to some extent in cluster 4 centers, reported overall more favorable job appraisals than teachers in the other clusters.

#### Observed classroom quality by cluster

A MANOVA was conducted with cluster as independent and observed emotional and educational process quality characteristics as dependent variables (see Table 4.5). The multivariate effect was statistically significant ( $F_{(24, 282)} = 4.328, p < .000$ ). Univariate tests and pairwise comparisons revealed significant effects for teacher sensitivity ( $F_{(3, 102)} = 4.759, p < .004$ , partial  $\eta^2 = .126$ ; C1 > C2, C3; C4 > C2) and behavior guidance ( $F_{(3, 102)} = 6.694, p < .000$ , partial  $\eta^2 = .169$ ; C1 > C2, C3, C4) in the emotional support domain and for facilitation of learning ( $F_{(3, 102)} = 27.444, p < .000$ , partial  $\eta^2 = .454$ ; C1 > C2, C3, C4; C4 > C2, C3), quality of feedback ( $F_{(3, 102)} = 14.898, p < .000$ , partial  $\eta^2 = .311$ ; C1 > C2, C3, C4; C4 > C3) and language modelling ( $F_{(3, 102)} = 8.937, p < .000$ , partial  $\eta^2 = .213$ ; C1 >

**Table 4.5** Observed emotional and educational process quality using the CLASS Toddler by organizational configuration; one classroom per center

	Engaged non-profit professional organizations (C1)		Small-scale client-centered mixed-profit organizations (C2)		Large for-profit organizations (C3)		Traditional non-profit professional organizations (C4)		All centers	
	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>cent</sub>	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>cent</sub>	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>cent</sub>	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>cent</sub>	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i> <sub>cent</sub>
Positive climate	5.21 (.39)	36	5.18 (.67)	20	5.08 (.80)	31	5.13 (.87)	19	5.15 (.66)	106
Negative climate	1.06 (.14)	36	1.18 (.26)	20	1.11 (.22)	31	1.13 (.29)	19	1.11 (.22)	106
Teacher Sensitivity	5.19 (.47)	36	4.40 (.80)	20	4.71 (.80)	31	4.81 (.84)	19	4.83 (.76)	106
Regard child perspective	4.23 (.61)	34	3.89 (.71)	18	4.04 (.58)	31	3.89 (.76)	19	4.05 (.65)	102
Behavior guidance	4.95 (.55)	34	4.55 (.73)	18	4.29 (.76)	31	4.54 (.78)	19	4.60 (.73)	102
Facilitation of learning	4.07 (.63)	36	2.80 (.56)	18	2.96 (.62)	31	3.20 (.54)	19	3.35 (.79)	104
Quality of feedback	3.26 (.63)	34	2.33 (.75)	18	2.17 (.59)	31	2.53 (.77)	19	2.63 (.81)	102
Language modeling	3.62 (.62)	34	3.14 (.72)	18	2.86 (.76)	31	3.02 (.57)	19	3.19 (.74)	102

C2, C3, C4) in the educational support domain. Classrooms of cluster 1 centers showed much higher process quality than classrooms in all other clusters in the educational domain, and classrooms of clusters 1 and 4 centers showed higher process quality than classrooms in the other clusters in part of the emotional domain as well.

## DISCUSSION

The context of ECEC in many countries is characterized by at least two main opposing tendencies, or ‘pull factors’. On the one hand the ECEC systems face increasing marketization and state withdrawal (Brennan, 2016; Ernst et al., 2014; Irvine & Farrell, 2013; Naumann, 2011). On the other hand, as a response to persistent educational inequalities and increasing cultural diversification, as part of broader social investment agenda, countries’ ECEC systems are increasingly implicated in public policies to prevent early education gaps and to support the integration of migrants and cultural

minorities at risk of social exclusion (OECD, 2015). Focusing on the Dutch ECEC system as a case in point, the present study addressed two questions: (1) Has the co-existence of diverging pull factors in the Dutch ECEC system, especially after significant changes in legislation in the years 2005 and 2010, led to organizational hybridity? (2) If so, to what extent does this hybridity impact the performance of ECEC organizations in terms of the work climate experienced by the staff and the quality of care and education provided to the children?

With regard to the first question, cluster analysis revealed the existence of four clusters, or *types*, of organizations, differentiated by their orientation to the main pull factors and a number of related organizational strategies. Working for profit or not, the size of the wider organization of which the center was part, the type of leadership, the flexibility regarding client contracts along with an external profile emphasizing a client-centered service orientation, the organization's investment in staff professionalization and team work, and, especially, what we termed, the organization's social mission, which included active outreach to disadvantaged, 'hard-to-reach' parents and the endorsement of an educational-emancipatory external profile, were found to be distinguishing characteristics.

Although the present analysis did not include a direct comparison over time, two main organization types seem to have emerged from the previous public half-day preschool-playgroup sector after successive reforms of the Dutch ECEC system to liberalization and harmonization of public and private provision. Both types showed characteristics of the professional bureaucratic organization, as identified by Mintzberg (1983; Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988), with an emphasis on hierarchical line management, continuous (in-service) professional development, and low client flexibility. Moreover, centers within both types were predominantly not-for-profit foundations. The key differences were twofold, revealing the effects of hybridity of the Dutch ECEC system. First, the two types of centers differed in size of the wider organization. Although formally still non-profit, centers within type four, that we termed the traditional professional bureaucratic organizations, were often part of a large conglomerate of organizations providing ECEC, reflecting take-overs of former public playgroups and preschool centers by large for-profit providers (Brancheorganisatie-Kinderopvang, 2015; Veen et al., 2014). Second, the major distinction between the two types concerned the social mission, the emphasis on collaborative teamwork, and the orientation on education and emancipation of the children served, reflecting key characteristics of the socially engaged missionary organization type (Mintzberg et al., 2005). Interestingly, whereas both types of centers served to an equal degree relatively large proportions of children with a low SES or immigration background, the type with centers that were often part of large conglomerates showed the least signs of a missionary organization.

The other two types found in the cluster analysis represented predominantly large for-profit organizations, in line with the market oriented division organization type identified by Mintzberg (1983; Mintzberg et al., 2005), on the one hand, and small entrepreneurs, resembling the simple structure organization type, on the other hand. The latter type of organizations had sometimes the legal form of a firm, but quite some organizations in this type identified themselves as not-for-profit, possibly because they were (for-profit) single-owner enterprises with strong local embedding. Both types had predominantly decentralized all-round leadership (center managers, sometimes being the owners, being responsible for a range of administrative, commercial, and human-resources management tasks). They emphasized either a client-centered service profile or high client contract flexibility, and centers within both types did overwhelmingly *not* endorse a social-emancipatory mission. Distinguishing characteristics were in particular the size of the wider organization, the size of the center itself, and the reported investment in staff professional development, which was higher in the larger centers which were more often part of larger organizations. Direct comparative data are not available, but other sources indicate that, whereas the liberalization of the Dutch ECEC market initially resulted in a rise of small scale firms and local enterprises, the market share of large scale commercial providers has been increasing due to take-overs and mergers (Brancheorganisatie-Kinderopvang, 2015; Noailly & Visser, 2009; Veen et al., 2014).

Overall, the results regarding the first research question are in line with the theory of Mintzberg: the presence of heterogeneous pull factors leads to a hybrid system with hybrid organizations. All four organization types indeed showed hybridity, while the coexistence of four distinct organization types in a harmonized market underscores the hybridity of the system as a whole.

With regard to the second research question, clear differences between the organization types were found for the staff-reported work climate and for the independently observed process quality. The engaged, or *missionary*, professional (mostly) not-for profit type of organizations provided in virtually all respects the best quality, whereas both the small-scale client-centered daycare centers and the larger centers that were mostly part of larger for-profit organizations had overall the lowest scores on virtually all indicators of quality. The standard effect sizes for the differences between the best and worst performing types of organizations were, overall, medium to large.

Structural quality aspects did not show clear differences between the four types. This was expected, as these aspects are typically strongly regulated by the national government (Irvine & Farrell, 2013; Slot et al., 2015b), in stark contrast to other quality aspects. Regulating structural quality is the predominant type of regulation in privatized ECEC markets to level the playing field on costs-related characteristics, also in the

Netherlands, but can apparently not guarantee an equally positive work climate and equally high process quality throughout the system, as was also demonstrated for Australia (Brennan, 2016), the UK (Penn, 2011) and other countries (Slot et al., 2015b).

The organizations matching the Mintzberg type of the professional bureaucratic organization most closely showed, overall, better performance on the measured quality aspects, which was expected as Mintzberg's theory predicts decreasing performance the more hybrid the market and the organizations that adapt to this market. Note, however, that the *hybrid* engaged professional organizations of type one (combining aspects of a professional bureaucratic organization with those of a missionary organization, while also including aspects of a market-oriented organization as reflected in the also emphasized service-orientation) outperformed the traditional professional bureaucratic organizations of type four, suggesting that system hybridity also creates opportunities to revise the organizational strategy for better performance in a context of changing demands.

With regard to the two types of (mainly) for-profit organizations providing full day care or a mix of full and half day care, no clear differences in quality were found. There were, however, trending effects for the structural characteristic pre-service training level of the staff the work climate aspects team-focused professionalization and openness to learning, and the observed emotional process quality, all favoring type three (the large multi-location multifunctional commercial organizations) over type two (the small-scale commercial organizations). A possible explanation is that the centers of type three, on average, invest more in staff professionalization compared to the centers of type two, which is facilitated by the larger scale size of type three centers. In this regard, type three centers, although predominantly divisionalized market organizations, show hybridity by incorporating aspects of professional organizations.

With regard to the outreach to children with culturally mixed disadvantaged backgrounds, teachers' appreciation of the work climate and the provided quality of education and care, according to the present results, a decisive feature seems to be the center's value-based social-emancipatory mission in combination with a professional orientation. This finding aligns with the findings of Naumann (2011; see also Hobson et al., 2015) and suggests that a value-based social-emancipatory mission could be a demand of national quality regulation frameworks beyond mere leveling of the playing field on structural quality characteristics. An explicit value-based child rights focus in statutory curriculum guidelines and quality regulation systems, implying equal opportunities for all children to develop according to their potential, and incentives (in the form of additional public subsidy as in the case of the Dutch educational priority policy) can modulate the raw effects of the marketization of ECEC. The finding is also in agreement with Mintzberg's (2015) suggestion that missionary organizations can mitigate the drawbacks of a liberalized market.

## LIMITATIONS

There are several limitations to the present study. The data used were collected in the year 2012. Given the dynamic nature of liberalized and harmonized ECEC markets, it is an open question whether the same types of organizational configurations will be found when more recent data are used. Nonetheless, the present study can be taken as demonstrating general mechanisms of liberalized and harmonized ECEC markets which can be considered to be largely time and context independent, as was confirmed by the similarities found with research on Australia, Germany, Sweden and the United Kingdom (Brennan, 2016; Ernst et al., 2014; Naumann, 2011), and other countries (Slot et al., 2015b). However, new research with recent data is warranted to corroborate the current findings. Furthermore, it is important to note that the current study focused only on the quality of the work environment and the interaction processes of the provided care and education as indicators of performance, which favors organization types that emphasize professionalization. If, alternatively, cost-effectiveness would have been chosen as indicator of performance, the conclusions regarding what constitutes effective organizations might have been different. Nonetheless, we believe that the current focus on quality (and indirectly on outcomes for children, in particular on the compensating effects of ECEC for children from disadvantaged backgrounds) is relevant given the increasing interest in ECEC as a sector serving the public goal of promoting child development and equal opportunities for all children. Finally, the sample of centers studied was rather small and not a random sample of all centers providing care and education to 0- to 4-year-olds in the Netherlands. Although the sample represented relevant variation, was well-distributed over all parts of the country and covered both urban and rural areas, future research should involve nationally representative samples of a larger size to strengthen the conclusion validity of the research.

## CONCLUSION

Despite these limitations, the present study, taking the ECEC system in the Netherlands as a case in point, contributes to the international debate on governing ECEC systems in view of the multiple public tasks and prevailing liberalization policies. Divergent demands and incentives, acting as pull factors to organizations providing ECEC, lead to hybrid systems and hybrid organizations. System hybridity as observed in the Netherlands has advantages and disadvantages. Advantages pertain to the incentives provided to former public professional organizations to become more client-centered and to innovate practice to reach higher quality. The incentives presented by the national educational priority policy in a market which allows entrepreneurship to former public (bureaucratic) organizations are associated with higher quality on almost all



indicators, but only when going together with a clear value-based social-emancipatory mission. The disadvantages are also clear. Without a social-emancipatory mission, or with a predominant commercial mission, system hybridity does not lead to better quality overall, nor to increased access to high quality ECEC for children with a migration background or in socioeconomically disadvantaged situations. Therefore, including the values of inclusion and emancipation of disadvantaged groups in statutory quality regulation frameworks and in incentives schemes could help to increase quality and outcomes for all children.



## Inclusive practice and quality of education and care in the hybrid Dutch early childhood education and care system

Van der Werf, W.M., Slot, P.L., Kenis, P.N., & Leseman, P.P.M. (submitted). Inclusive practice and quality of education and care in the hybrid Dutch early childhood education and care system. *Manuscript submitted for publication.*

Auteursbijdragen: W.v.d.W., P.S., P.K. & P.L. ontwierpen het onderzoek. De dataverzameling werd uitgevoerd door het pre-COOL consortium. W.v.d.W. voerde de data-analyse uit en schreef het artikel. P.S., P.K. & P.L. gaven algehele begeleiding aan het onderzoek en beoordeelden verschillende versies van het artikel.

## ABSTRACT

In the present study we examined how Dutch early childhood education and care (ECEC) addresses the challenges of increasing cultural diversification and growing inequality in society. More specifically, we examined how in the context of the hybrid, privatized Dutch ECEC system, organizations providing care and education to young children respond to the public task of supporting inclusion and equity. Applying cluster analysis on the organizational characteristics of a nationally representative sample of 117 ECEC centers providing education and care for 0- to 4-year-old children, three types of organizations were identified that differed strongly on several teacher-reported indicators of cultural inclusiveness (e.g., allowing children to use their heritage languages, communicating with parents in their own languages, providing intercultural activities) and independently observed emotional and educational process quality in the classroom. ECEC centers characterized as socially *engaged mixed for-profit / not-for-profit professional organizations* outperformed the centers of the other types of both for-profit and not-for-profit organizations on most measures of interest. The findings are discussed with regard to the question how hybrid ECEC systems can be governed to optimally serve public goals such as cultural inclusion and equity.

## INTRODUCTION

Diversity in ethnicity, culture, religion and language increases rapidly in Western societies (Crul, Schneider, & Lelie, 2013; Touraine, 2000; Vertovec, 2007). Related to this, the divides between the rich and the poor, between the high and low-educated, and between main stream and cultural minority communities have become more visible and pervasive (Borgna & Contini, 2014; Putnam, 2015; Reardon, 2011; Rözer & Van de Werfhorst, 2017). Traditional inequalities in educational and social opportunities between the lower and higher social classes have not disappeared, on the contrary, but are nowadays complemented and sometimes even outflanked by new disparities relating to the cultural and linguistic background of ethnic-minorities and newcomers to society. The Netherlands, despite a long tradition of social equity, tolerance, and (religious) pluralism, is not an exception to this (Inspectorate of Education, 2018; Kremer et al., 2014; Leseman, 2019; Van Huizen, 2018). Concerns about the integration of immigrants have initiated a shift to assimilationist policies in the past decades, putting the national language and national cultural customs, norms and values on the foreground in education and other social institutions, including early childhood education and care (ECEC) (Kieft, Buynsters, Damstra, & Bremer, 2019; Rijksoverheid, Act OKE 2010, Act IKK 2018). In the same time frame, policies have been initiated to combat educational inequalities and support integration of minorities, which currently focus in particular on the potential role of ECEC (Leseman, Mulder, Verhagen, Broekhuizen, Van Schaik, & Slot, 2017). In the present study we examine how Dutch ECEC addresses the challenges stemming from cultural diversification and growing inequality. More specifically, we examine how in the context of the Dutch hybrid, partly public and partly private, ECEC system, organizations providing care and education to young children deal with the challenges of diversity and respond to the public task of supporting inclusion and equity.

Diversity refers to the multiple differences between individuals in physical and intellectual capabilities, gender, race, color, culture, language, religion, socioeconomic status, et cetera (Ferdman & Deane, 2014; Roberson, 2013). Diversity, as present in current society in general and in social institutions such as ECEC in particular, calls for strategies to deal with this multiplicity in order to optimize wellbeing and outcomes for all. Inclusion refers both to the actions undertaken by organizations and the overall goal of these actions to respect the unique identities and capabilities of individuals and to increase the sense of belonging of all (Ferdman & Deane, 2014; Roberson, 2013). Enlarging the role of ECEC as an institution that is inclusive, respects and values differences, and seeks to integrate children with different abilities, needs and backgrounds, while striving to provide all children with a good start in life, is currently a policy priority in many countries (European Commission, 2018; OECD, 2012, 2015). Yet, a critical question is whether the design and governance of current ECEC systems, especially in view of increased marketization, are conducive to these goals. In this study

we take the Dutch privatized ECEC system as a case in point. Adopting an organization-sociological approach, we examine how organizations providing ECEC adapt to the diverging demands and incentives of the Dutch system, and evaluate to what extent organizations provide an inclusive climate of high quality that can support diverse children's belongingness, development and social opportunities.

Marketization has been introduced in the public domain of ECEC in many countries in the past decades, giving rise to hybrid organizations that seek to reconcile the divergent public and private objectives in a single organizational configuration (Brandsen, Van de Donk, & Kenis, 2006; Denis, Ferlie, & Van Gestel, 2015; see also Van der Werf, Slot, Kenis, & Leseman, accepted; Chapter 4 of this dissertation). State withdrawal implies larger responsibilities of private parties for general public tasks, but, in combination with increased freedom of choice, also leads to increased differentiation between organizations providing particular services (Brandsen et al., 2006; Klarenbeek, 2018), also in ECEC (Brennan, 2016; Naumann, 2011; see also Van der Werf et al., accepted; Chapter 4). Differences between organizations and patterns of segregated use may emerge regarding, for example, the type of clients served, the costs for parents, flexibility of use, work climate, and the quality of the education and care provided to children (Ernst, Mader, & Mierendorff, 2014; Lloyd & Penn, 2012; Mierendorff, Ernst, & Mader, 2018; Press & Woodrow, 2018; Van der Werf et al., accepted; Chapter 4).

Parental freedom of choice in a privatized market challenges in particular the public interest in equal opportunities for all children (Brennan, 2016; Knijn & Lewis, 2017). Therefore, to counter-act the tendency towards differentiation and possible unequal quality, governments in many countries, in spite of state withdrawal, still play an active role to ensure availability, accessibility and affordability, sufficient minimum quality, and equal opportunities for all children to develop and learn to their potential (Centraal Planbureau 2011; European Commission, 2013; Irvine & Farrell, 2013; Knijn & Lewis, 2017; Mahon, 2010; Penn, 2011). A critical question is whether the approaches chosen to regulate ECEC markets suffice, especially with regard to inclusion and equality.

### **Diversity, inclusion and quality in ECEC**

To ensure sufficient minimum quality of ECEC for all children, governments usually rely on statutory quality standards and, in many countries, national curricula or national curriculum guidelines. Even in deeply privatized ECEC systems, such as in Australia and the UK, extensive standards have been defined to regulate the admission of providers to the market and to monitor their performance (Brennan, 2016; Naumann, 2011; Newberry & Brennan, 2013; Penn, 2011). Prominent in these frameworks are the requirements regarding the so called structural quality (Howes et al., 2008), referring to the group size, the children-to-staff ratio, the number of square meters per child

in the center, basic safety and health measures, the training level of staff, and related conditions. In addition, these frameworks specify value-based socialization goals and sometimes include detailed curriculum guidelines to regulate the so called process quality of the care and education provided (Naumann, 2011; Penn, 2011).

In an analysis of the quality frameworks and national curricula of 12 European countries, including countries with predominantly universal public ECEC systems (e.g., Denmark, Finland, Norway) and countries with split privatized ECEC systems (e.g., Germany, the Netherlands, the UK), Sylva, Ereky-Stevens and Aricescu (2015) found strong agreement on structural quality characteristics, with some variation in the exact benchmarks, and on the importance of implementing a child-centered play-based pedagogy. In addition, most frameworks were rather detailed regarding basic academic and social-emotional competences as desired child outcomes of ECEC. Frameworks and curricula often also included references to multicultural education and care, cultural inclusiveness and multilingual development, however mostly in the form of open recommendations and occasionally, regarding multilingualism, within a special needs context, without specifying concrete guidelines for measures that should be in place or without requirements for staff competences (Sylva et al., 2015: p. 45).

A key question is if statutory frameworks and curriculum guidelines can impact practice in the desired way. There are at least three reasons to doubt the effectiveness of this way of regulating ECEC markets. First, the predominant emphasis on easy to monitor structural conditions may be at least partly out of place. Studies indicate that the relation between these characteristics and the quality of the education and care processes is overall weak and not consistent (Dennis & O'Connor, 2013; Howes et al., 2008; Slot, Leseman, Verhagen, & Mulder, 2015a; Slot, Lerkkanen, & Leseman, 2015b; Van der Werf et al., accepted; Chapter 4). Instead, 'soft' conditions, such as the opportunities for continuous professionalization provided to staff and the collegial support experienced at the ECEC center, have been found to be stronger related to process quality than structural quality conditions (Bloom, Hentschel, & Bella, 2010; Dennis & O'Connor, 2013; Pope & Stremmel, 1992; Slot et al., 2015a; Slot et al., 2015b; Tsigilis, Zachopoupou, & Grammatikoupoulos, 2006). Second, likewise, official curriculum guidelines and core goals for development and learning may only be weakly related to the actually implemented curriculum (Sylva et al., 2015). This may hold true especially for more diffuse, less easy to measure and monitor aspects such as dealing with diversity and promoting inclusion and feelings of belonging among children. Detailing the curriculum guidelines and defining them at a concrete behavioral level, or stimulating the use of structured education methods on particular subjects (e.g., emergent mathematics) may help to some extent (Jenkins & Duncan, 2017), but is likely less suitable for more open, indeterminate objectives such as equal opportunities, inclusion and belonging. Third, regulation by statutory frameworks, curricula and

curriculum guidelines assumes a direct, mechanistic chain between the framework and desired practice (Nutt, 2002), and neglects the mediating and moderating role of the organizations that provide the care and education (Clegg & Hardy, 1999; Hatch, 1997; Jones, 2004; Mintzberg et al., 2005; Morgan, 1992). Especially in hybrid systems, ECEC organizations face different, sometimes opposing forces in the wider context to which they have to adapt, and organizations may differ especially in the solutions they find to reconcile market concerns and public concerns as represented by quality regulation frameworks and curriculum guidelines (Quinn et al., 1988; Van der Werf et al., accepted; Chapter 4).

### **Organizations as mediating link**

Respecting and celebrating diversity and providing inclusive care and education is a goal of ECEC in many countries (European Commission, 2018; Vandenbroeck, 2017). Even if diversity and inclusion are not explicitly addressed in standards, the diversification of society urges organizations to adapt. Following sociological contingency theory, we presuppose that organizations adapt their strategies and change their structure and internal culture in response to the complex and continuously changing environment (Hatch, 1997; Jones, 2004; Mintzberg et al., 2005). For the present topic, therefore, a key question is how organizations providing ECEC within a privatized hybrid system in the wider context of increasing diversification adapt their organization strategies. More specifically, in the present study, we examine whether the divergent demands and incentives in this complex environment lead to organizational differentiation, and how this differentiation, in turn, relates to the inclusiveness and quality of the care and education provided to children.

To examine these questions and to identify different types of organizations, focusing on the Netherlands as a case in point, we used Mintzberg's typology of basic organizational configurations, four of which are relevant for the present purpose (Mintzberg, 1983; Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988). The *simple structure organization* is characterized by direct, centralized staff supervision by one boss, who is often the owner of the organization, and has an organic and flexible structure. The *professional bureaucracy* emphasizes the continuous training of professionals to maintain high quality, and provides a stable work environment with a hierarchical administrative structure. The *commercial division organization* is characterized by a strong market-orientation with a tendency to split into semi-independent divisions with strong middle management and a high degree of autonomy for division managers, while costs-effectiveness dominates decision-making. Finally, the *missionary organization* (Mintzberg et al., 2005), represents organizations that are built around a core mission with a focus on societal change, which is shared among the team of staff.



In addition to an analysis of the configurations of structural and cultural characteristics of ECEC organizations, regarding in particular legal form, primary goal and mission, type of management, size of the center, investment in professional development, team-orientation and a number of other characteristics, we also included in the present study as configurational characteristics the relationships of the ECEC organizations at the local level with other services, in particular primary schools, health care, youth care, family support and social work, and neighborhood welfare organizations. Relations, or networks, with other services can be considered to indicate functional mutual adjustment to cope with complex problems at the local level that require multidisciplinary expertise and multiple forms of support (Quinn et al., 1988).

The basic presupposition of the present study is that the adaptation of ECEC organizations and their networks to the complex environment in which they work mediates and moderates the impact of statutory quality regulations and curriculum guidelines on the provided education and care, in particular how the values of inclusiveness and equity are reflected in their performance.

### Dutch ECEC

The Dutch ECEC system is traditionally split in different types of care and education for different age groups, with different funding systems, serving different public tasks, and subjected to different government bodies. The system was formally privatized in 2005. Full-day care for children from 0- to 4-years of age, to support parents in combining care and work, is provided by both for-profit and not-for-profit private childcare centers. Half-day preschool education for 2½- to 4-year-old children from disadvantaged communities used to be a task of public, municipality-run welfare organizations, but after successive privatization and harmonization reforms this task is nowadays fulfilled by private organizations, both for-profit and not-for-profit, and partly also integrated in full-day child daycare programs, next to half-day preschools. At age four, children in the Netherlands are eligible for full-day whole week kindergarten, which is part of the primary school system and free of charge. Nearly 100% of the children attend kindergarten directly after their fourth birthday. Attendance is compulsory from age 5.

In 2010, new legislation was introduced to harmonize the privatized ECEC sector for 0- to 4-year-olds further (Rijksoverheid, 2010; Childcare Act, 2010). A single statutory quality framework was introduced for all types of ECEC regardless legal form and type of funding. The harmonized quality framework specifies age-dependent equal structural quality and health and safety conditions, and broadly defines equal developmental goals and global curriculum guidelines for all ECEC services. Within the harmonized system all services are equally eligible for extra public subsidy to provide high quality care and education to disadvantaged children. The framework, although referring to

children's rights and implying equality of opportunities, lacks explicit requirements regarding (cultural) diversity and inclusion. The framework, however, does state that Dutch is the only language to be used in education and care practice (with the exception of Frisian, the officially recognized indigenous heritage language in the province of Friesland, in the Netherlands).

In a previous study (Van der Werf et al., accepted; Chapter 4), applying the Mintzberg framework on data of a national study on the quality of daycare and preschool provision from 2012, to address the question how ECEC organizations adapt to the hybridity of the Dutch ECEC system, we identified four types of organizational configurations, matching to a large extent the Mintzberg organization types of the professional bureaucracy, the simple structure firm, the market-driven division organization and the missionary organization, while also revealing hybridity. The most hybrid type of organization showed a mix of the professional bureaucratic, service-oriented commercial and socially engaged missionary organizations, and was found to provide the highest quality, both in terms of the inclusive work climate experienced by staff and the observed quality of care and education provided to children. Not-for-profit organizations that matched the traditional professional bureaucracy type best, pertaining to centers that emerged from the former public ECEC system, as well as small simple structure firms and large for-profit division organizations, performed significantly worse on virtually all quality indicators, with medium to large effect sizes. Considering the similarities and differences between the four types, we concluded that the missionary social engagement of ECEC organizations, reflected in team-cohesion, outreach activities to disadvantaged families and endorsement of an educational-emancipatory mission, was the most distinguishing characteristic. We found no differences between the organizations in common structural quality characteristics, as all organizations complied with the national quality regulation framework in this regard.

Thus, the hybrid ECEC system in the Netherlands was found to give rise to different types of organizations providing early education and care to 0- to 4-year-olds, which differed in quality despite a fully harmonized national quality framework. The Dutch system includes targeted incentives, as part of the national educational equity policy, to stimulate organizations to reach out to children from disadvantaged communities and provide them with high quality ECEC. Organizations' response to these incentives was reflected in their mission statements and outreach activities, and the variation herein between organizations was found to make a major difference to their performance.

### **Current study**

The current study aims to replicate the previous findings regarding organizational configurations using recent data from a nationally representative sample of ECEC

centers collected in 2017 and 2018. In addition to replication of the previous findings, the current study focuses specifically on the topic of diversity and inclusion. Although cultural diversity and inclusion are not explicitly addressed in the Dutch national quality framework for ECEC, the increasing cultural diversification urges ECEC organizations to respond and take a stance. This pertains to debated issues as the use of and support to heritage languages (other than Frisian; see above), the adaptation of everyday care practice to specific cultural and religious preferences, if and how in the daily program of activities cultural differences and other manifestations of diversity are addressed, and to what extent organizations support children with special and additional needs, including children who have to learn the majority language and to acquire basic pre-academic skills for a fair start in formal education. Based on the previous findings, dating from 2012, we expected to find different types of organizations in the Dutch ECEC system in 2017–2018, with types showing hybridity. We furthermore expected that these types of organizations would differ in the extent to which they would serve children with diverse backgrounds and provide them with a culturally inclusive climate as well as high educational quality. We addressed the following research questions: (1) Are there, as in the previous study, different types of organizations in the Dutch privatized ECEC system that represent distinct adaptations to the system and the increased cultural diversification of Dutch society? (2) If so, do the identified types of organizations differ in performance with regard to (a) the proportion of children with special and additional needs or from low socioeconomic status families and non-Dutch minorities served by the organization, and (b) the inclusiveness and quality of education and care provided to the children?

## METHOD

### Participants

The present study used data collected in 2017 and 2018 within the Dutch national daycare quality monitor, commissioned by the Ministry of Social Affairs and Employment (Slot, Jepma, Muller, Romijn, & Leseman, 2018). The monitor started in 2017 and applies a rolling sampling method. Every year, until 2021 (with the possibility of continuation until 2027), a sample of different forms of early care and education provision is drawn following a stratified sampling model according to region of the country, degree of urbanization, and size of the center to create a large, nationally representative sample over the consecutive years. The annual samples include center-based full day care for 0- to 4-year-olds, half day education and care programs for 2½- to 4-year-olds, after-school care for 4- to 12-year-olds, and nonfamilial home-based care for 0- to 12-year-olds. For the present purpose we focus on half and full day education and care

programs for under fours, currently used by about 70% of Dutch children in this age-range. In 2017, 64 centers for half-day and full-day care and education were sampled (positive response rate 47.4%) and in 2018 a new set of 64 centers were added (positive response rate 36.6%), roughly equally divided over half and full day programs. Reasons for non-response did not reveal systematic biases and mostly concerned lack of time (Slot et al., 2018). In each center, one group with mostly two teachers per group was randomly selected for the study. For each group, in addition to classroom observations by research assistants, the teachers of the group were invited for a personal interview using a structured questionnaire, while the managers of the centers were asked to fill out an online structured questionnaire. In 2017 and 2018 together, information from teachers was obtained for 119 of the 128 (93.0%) groups/centers, and from managers for 117 of 128 groups/centers (91.4%). The final sample size was 117. Note, however, that there were occasionally missing data, which will be discussed below.

## Measures and procedures

### *Organizational characteristics (managers)*

Managers filled out an online questionnaire addressing the center's organizational characteristics, the center's diversity and inclusiveness policy, professional development opportunities, outreach to parents, external mission profile and local networking. Descriptive statistics are presented in Table 5.1.

Legal form was indicated on a four-point scale, representing the main types of legal forms in Dutch ECEC. For the planned cluster analysis (see below), to obtain a more equal distribution, the scale was recoded into the values 0 (for-profit single-owner firms, for-profit companies with shareholders and/or private equity) and 1 (non-profit foundations).

Profit goal indicated whether positive results of the business operations, if any, remained within the center or wider organization of which the center was part (e.g., spent to additional professional development) or were distributed as dividend to shareholders and/or private equity investors, dummy-coded into 0 ('no profit to shareholders; positive business results remain in the company') or 1 ('profit is distributed to shareholders').

Number of services referred to the different types of childcare services provided by the center and center's wider organization, concerning in particular full-day care, half-day care, targeted education program, integrated full-day care and kindergarten, and after-school care. If one or two services were provided, the number of services was recoded as 0, if more than two services were provided as 1.

Presence of the manager at the center was based on a single item, asking managers to indicate how many days per week they, as managers, were present at

**Table 5.1 Descriptive statistics of the organizational characteristics (managers' reports; N = 117)**

Categorical variables	Value	Label	<i>f</i>	%
Legal form	1	Foundation	67	59.8
	2	Foundation under holding	9	8.0
	3	Firm, single owner	15	13.4
	4	Company	21	18.8
	Missing		5	
Profit goal	0	No profit goal	81	75
	1	Profit goal	27	25
	Missing		9	
Presence of the manager	1	< 1 day present	38	32.5
	2	1 day present	11	9.4
	3	2 days present	12	10.3
	4	3 days present	19	16.2
	5	4 days present	25	21.4
	6	5 days present	12	10.3
	Missing		0	
Continuous variables	Range	Mean	<i>SD</i>	Missing
Number of services	1–5	2.00	1.04	4
Autonomy of the manager	2–5	3.15	0.74	16
Size of the center (employees)	1–60	9.14	8.27	16
Percentage of tenured staff	0–100%	75%	26%	18
Flexibility of use	1–3	1.45	0.70	12
Positive diversity climate	1–5	2.26	1.29	2
Professional development	1–3	1.97	0.35	13
Team-professionalization	1–7	3.10	0.96	13
Service profile	1–5	3.07	1.33	13
Inclusive profile	1–5	3.60	0.82	13
Contact with parents – groupwise	0–1	0.48	0.35	13
Contact with parents – outreach	0–1	0.34	0.24	13
Contact with local schools	1–6	3.09	1.24	13
Contact with local services	0–1	0.54	0.29	15

the local center. The values ranged from 1 ('less than one day per week') to 6 ('all days of the week'). Low presence was regarded as indicating hierarchical line management with a specific focus on staff supervision, high presence as indicating decentralized all-round management, associated with performing general managerial tasks, including administration, staff supervision, finance and planning (Mintzberg, 1983; Quinn et al., 1988; see also Van der Werf et al., 2019; Chapter 2). For the subsequent analyses, to obtain a more equal distribution of scores, the scale was recoded into two levels, with values 0 ('maximum two days present') and 1 ('three to five days present').

Managers' perceived autonomy was based on seven five-point scales (Cronbach's alpha = .693) asking the managers to rate the degree of perceived autonomy in their daily work regarding administration, educational decision-making, human resource management, and budgeting. For the subsequent analyses, the scale was recoded into 0 (values 1 to 2.99) and 1 (values 3.00 to 5; 'high perceived autonomy').

Size of the center was based on managers' answers on the question how many licensed teachers (by head count, not in full time equivalents), excluding other (support) staff and interns, were employed at the center. The scale was dummy-recoded into the values 0 (1 to 10; 'small') and 1 (11 or more employees; 'large') based on median split.

Percentage of staff with tenure (fixed, non-flexible contracts) is the number of staff (licensed teachers only) with a fixed tenure divided by all staff at the childcare center, ranging from 0% to 100% in the current sample. For the present purpose, the variable was recoded into 0 ('less than 80% of staff are tenured') and 1 ('80% or more of the staff are tenured'), based on median split.

Flexibility of use was based on three items, asking managers to indicate on a three-point scale to what extent parents were allowed to bring or pick-up their children at flexible times and to change days (1 'not flexible', 2 'somewhat flexible', 3 'flexible'; Cronbach's alpha = .868). The mean scores were recoded into 0 (original value 1; 'not flexible') and 1 (original values 1.01 to 3; 'flexible').

Positive diversity and inclusiveness climate was based on four dichotomous items, addressing how important it is to the center, according to the manager, to provide equal opportunities to all children (with answers ranging from 1 'not important at all' to 5 'very important' which, because of a skewed score distribution, were recoded into 0 'not important at all to important' and 1 'very important'), whether children are allowed to use their heritage languages at the center (0 'no', 1 'yes'), if centers provide information in several languages and try to communicate with parents in their heritage languages (0 'no', 1 'yes, as much as possible'), and if the center would adapt to particular religious or cultural preferences for food and dressing (0 'no', 1 'yes, as much as possible'; Cronbach's alpha = .381). Although Cronbach's alpha was below standards, we decided to keep the variable as an index of positive adaptation to cultural diversity. For the subsequent analyses, the final scale was dichotomized into 0 (scores from 0 to 2) and 1 (scores 3 and 4, indicating an overall positive diversity and inclusiveness climate).

Supply of different forms of professional development was an eleven items variable, asking managers to rate whether educational staff were regularly provided with different types of professionalization activities with values 1 (hardly ever), 2 (yes, but incidentally) and 3 (yes, systematically) (Cronbach's alpha = .678). Examples of activities are attending work-related courses, receiving feedback based on video observation, receiving personal coaching, participating in work preparing team meetings. For analysis

purposes, the scale was recoded into 0 (values 1 to 1.99; 'hardly ever to incidentally at most') and 1 (values 2 to 3; 'systematically').

Team-professionalization was based on eight items, asking managers to indicate whether professionalization activities involved the whole team of educational staff, with values 1 ('never') to 7 ('every day') (Cronbach's alpha = .746). The scale was recoded based on median split into 0 (values 1 to 3; 'never to once a month') and 1 (values 3.01 to 7; 'more than once a month').

The organizations' mission profile was determined based on managers' responses to a series of questions in which they had to compare the external profile of their organization with other ECEC organizations, rating their answers on six-point scales with values 1 'not characteristic for my center at all compared to other centers' to 6 'very characteristic for my center compared to other centers'. On conceptual grounds, two mission profiles were distinguished and used in the subsequent analyses.

The Service profile comprised four six-point scales (Cronbach's alpha = .819). A high score indicated that providing affordable and flexible care and meeting parents needs in terms of flexible opening hours was regarded by the manager as especially characteristic for the center. To obtain a more equal distribution of the scores, the scale was recoded based on median split into 0 (values up to 3.34; 'low to moderate service profile') and 1 (3.35 to 6; 'high service profile').

The Inclusive profile was based on three six-point scales (Cronbach's alpha = .749). A high score indicated that the center, compared to others, emphasized the importance of giving children in disadvantaged situations a good start, paid positive attention to cultural diversity and strived for inclusion of children with special and additional needs. The scale was recoded into 0 (scores 1 to 3.68; 'low to moderate inclusive profile') and 1 (scores 3.69 to 6; 'high inclusive profile').

Contact with parents group-wise indicated whether (scored 1) or not (scored 0) centers organized one or more of the following three types of group-wise activities for parents: thematic conferences (e.g., on topics of child rearing), regular meetings to discuss the center's education policy, and festivities such as exhibitions, shows, sports tournaments or barbecues (the final score is the average of three dichotomous items; Cronbach's alpha = .464). For the current purpose, the scale was recoded into 0 (values 0 to .50) and 1 (values .51 to 1.0; 'relatively high on providing group-wise activities for parents').

Contact with parents through outreaching activities indicated to what extent the center actively reached-out to parents by implementing one or more of the following type of activities: conducting home visits, involving interpreters and/or volunteering mediators from the same community to establish contact, providing support information and materials for educational activities at home (average of three dichotomous items; Cronbach's alpha = .361). For the current purpose, the scale was

recoded into 0 (values 0 to .50) and 1 (values .51 to 1.0; 'relatively high on outreaching activities towards parents').

Finally, the center's local alliances and relations were assessed with two indicators. Contact with the local primary school(s) was based on eight five-point scales (Cronbach's alpha = .892), asking managers to indicate the degree of contact, information sharing, education planning and joint coordination of activities with the nearby primary schools (in particular with the kindergarten departments of these schools, serving children from 4- to 6-years of age). For the present purpose, to obtain a more equal distribution of the scores, the scale was recoded based on median split into 0 (values up to 2.89; 'little to moderate contact') and 1 (2.90 to 5; 'much contact with schools').

Contact with neighborhood services indicated whether (scored 1) or not (scored 0) centers had structural contact with one or more of five types of local organizations and services: education, youth health care centers, family support and social work teams, municipal department of welfare and education, and the neighborhood welfare organization (average of five dichotomous items; Cronbach's alpha = .583). For the present purpose, the scale was recoded based on median split into 0 (values up to .40; 'little to moderate contact') and 1 (.41 to 1.00; 'much contact with neighborhood services').

#### *Structural classroom characteristics (teachers)*

Teachers were interviewed by research assistants using a structured questionnaire addressing group size, number of adults present in the classroom, and their own professional training. In addition, teachers reported on the professional development activities provided by their centers and the use of an education program. Occasionally, teachers filled out the online version of questionnaire themselves, after being instructed by the research assistants. For the present purpose, the following structural quality variables were constructed. Descriptive statistics are given in Table 5.3.

Group size was computed as the average number of children in the group during the busiest part (the middle of the morning) of the three busiest days of the week (i.e., Monday, Tuesday and Thursday).

Children-to-staff ratio was computed by dividing the maximum number of children in the group on regular days by the maximum number of licensed professionals present at the group on these days, thus not including student-teachers on an internship, household personnel, center managers or, occasionally, volunteering parents.

Teacher's education was defined as the highest level of completed formal pre-service education by the teachers and was measured on a scale representing the levels of the tracked Dutch secondary and tertiary education system, comprising both vocational and academic programs, ranging from 1 ('lower preparatory vocational education') to 8 ('university education').



Use of an education program reflected the use of a structured, officially accredited program of educational activities, originally developed for disadvantaged children but increasingly used for all children. For the present purpose, a dummy variable was created, indicating whether an education program was used with the values 0 ('no') and 1 ('yes'), without distinguishing between programs.

The Opportunities for professional development provided to the teachers at the center, as experienced by the teachers, was based on ten five-point scales, ranging from 1 ('never') to 5 ('every day') (Cronbach's alpha = .818), addressing, among others, opportunities for attending coursework, receiving personal coaching, and attending conferences for professionals.

Finally, Type of provision represented whether the classroom was part of a day care center (full day program), a play group or preschool (half day program), or combinations of both. For descriptive purposes only, a dummy variable was created with values 0 ('full day program or a combination of a full and half day program') and 1 ('half day program').

#### *Group composition, children served (teachers)*

Several group composition indicators were computed based on the number of children in the group with a particular family background or special educational needs profile, as indicated by the teacher, divided by the group size. Because of missing values (up to 35%) in teachers' reports on children's socioeconomic and migrant background, and language support needs, multiple imputation (within SPSS 24) was applied for these variables. Descriptive statistics are presented in Table 5.4. Low SES background is the proportion of children in the group from families with a low socioeconomic status according to the official criterion in Dutch education policy that both parents are not higher educated than at the preparatory vocational training level, with values 0 ('middle to high SES') and 1 ('low SES'). Non-Dutch background, partly overlapping with low-SES background, is the proportion of children whose fathers and/or mothers were born in another country than the Netherlands). Language support needs represents the proportion of children who, according to the teachers, need extra support in learning the Dutch language, partly overlapping with the indicators low-SES and non-Dutch migration background. Physical and intellectual impairment stands for the proportion of children with intellectual impairments, Down syndrome, physical handicaps, and/or chronic illness. Behavior problems indicates the proportion of children in the group with severe problems in the behavioral domain as experienced by the teacher. Finally, Refugee background refers to the proportion of children from refugee families (e.g., mainly from Afghanistan and Syria), asylum seekers and status holders with residence permit.

*Care and inclusion in practice (teachers)*

The inclusiveness of daily practice in the centers was assessed in several ways, based on teacher reports on, for example, the measures taken to care for children with special needs and the implementation of intercultural activities in the daily program. Descriptive statistics are presented in Table 5.5.

Care for special needs was based on six three-point scales (Cronbach's alpha = .732), asking the teacher to rate to what extent measures were taken to accommodate children with special or additional needs, such as adapting the play room, working with a special needs teacher, and asking support from external experts, with values 1 ('not'), 2 ('more or less') and 3 ('yes'). When teachers answered that particular measures were not applicable, missing was scored if, indeed, no children with special needs were present in the group; otherwise, if such children were present, as 1 ('not').

Positive cultural diversity and inclusiveness practice was measured in the same way as with the managers, but now pertaining to the teacher and the group of children with whom the teacher was working on a daily basis. Four dichotomous items addressed how important it is in the view of the teacher to provide equal opportunities to all children (recoded into 0 'not important to important', 1 'very important'), whether the teacher allows children to use their heritage languages in the group (0 'no', 1 'yes'), if the teacher tries to communicate with non-Dutch parents in their own languages (0 'no', 1 'yes, as much as possible'), and if practices are adapted to particular religious or cultural preferences (0 'no', 1 'yes, as much as possible'). Cronbach's alpha of the scale was low, .418, yet we decided to keep the variable as a meaningful index of positive adaptation to cultural diversity.

Stimulating inclusive group activities indicated teachers' beliefs on the importance of inclusive group activities and teachers' employment of strategies to manage these activities, and comprised three items with scores ranging from 1 ('never') to 7 ('always') (Cronbach's alpha = .750). Examples of items are 'I offer activities for the group as a whole and make sure that all children can participate' and 'I have the older children help the younger ones'.

Intercultural activities and celebrations was a scale based on three items (Cronbach's alpha = .513) asking teachers to rate how often they would involve children in activities to explore cultural and religious differences, stimulate collaborative play between children of mixed backgrounds, and celebrate important feasts and holy days of other cultural communities, with values ranging from 1 ('never') to 7 ('more than once a day').

The scale Language and literacy learning support comprised seven items (Cronbach's alpha = .719), asking teachers to rate on seven-point scales how often they would create situations to involve children in activities that support children's language development and emergent literacy skills, with values ranging from 1 ('never')

to 7 ('more than once a day'). Example items are 'Children are engaged in picture book reading, telling stories based on the pictures' and 'Children participate in circle time conversations, sharing personal experiences'.

The scale Mathematics learning support included five items (Cronbach's alpha = .724), asking the teacher to rate on similar seven-point scales how often they would create situations to engage children in activities that support their emergent numeracy and mathematical skills. Examples of items are 'Children exercise the count row, play counting games and estimate quantities (e.g., *I have five marbles*)' and 'Children are engaged in measuring activities using a rod, balance or measuring cup'.

#### *Process quality in practice (observers)*

The Classroom Assessment Scoring System Toddler (CLASS Toddler; La Paro, Hamre, & Pianta, 2011) was used to assess the classroom process quality provided in practice. Observers were trained by licensed CLASS trainers and had to achieve at least 80% agreement within one scale-point deviation with the trainers on an online test before they were admitted to the study (average agreement was 89.5%; agreement by chance was 33.3%; Slot et al., 2018). After passing the online test, the trainers conducted live observations with all observers once, prior to the data collection. Inter-observer agreement of the live observations within one scale-point deviation was 93.5% (Slot et al., 2018). Each classroom was observed on one morning and all classrooms were observed within a three-month period in the spring and summer of 2017 and 2018, respectively. Classroom processes and teachers behaviors were observed during five 15 to 20 minutes cycles on the observation morning pertaining to situations of free play, structured (educational) activities, creative activities, free play time and mealtime. Quality was rated on eight dimensions, part of two broader domains, using seven point scales with values 1 or 2 (classroom is low on that aspect); 3, 4 or 5 (classroom is in the midrange); and 6 or 7 (classroom is high on that aspect). For the present purpose, domain scores for emotional support and educational support were calculated per classroom, averaged over situations. Emotional support comprises dimensions such as *positive climate*, reflecting the warmth, respect, and enjoyment displayed during interactions of the teachers and children; *teacher sensitivity*, indicating the extent to which the teachers are aware of and responsive to individual children's needs; and *regard for child perspectives*, representing the degree in which teachers' interactions with children match children's interests and support children's autonomy. Educational support is based on dimensions such as *facilitation of learning and development*, considering how well the teachers facilitate activities that support children's learning and development, and *language modeling*, referring to teachers' stimulation and modelling of children's use of language. Descriptive statistics of the scores are displayed in Table 5.5.

## Analysis

The analyses proceeded in two steps. First, a k-means cluster analysis in SPSS (version 24) was performed on the structural and cultural characteristics of the ECEC organizations as reported by the center managers. Different solutions were compared on cluster size, contribution of relevant characteristics to the cluster differentiation (using ANOVAs), average spread around the cluster centers (reflected in the average cluster distance), and theoretical interpretability. A three clusters solution was found most satisfactory, to be detailed further in the Results section. Cluster membership was determined for all 117 centers with manager data, then saved and merged with the teacher and observation data. Second, three Multivariate Analyses of Variance (MANOVAs) were conducted, followed by univariate tests and pairwise comparisons, with cluster membership as independent and, respectively, (1) the teacher-reported structural characteristics and indicators of professional development, (2) the indicators of group composition, and (3) the indicators of care and inclusion in practice, together with the observer-rated process quality, as dependents. MANOVAs per set of characteristics were conducted as first step to avoid the risk of chance findings with multiple testing. If the MANOVAs indicated significant multivariate effects, we proceeded with univariate tests and pairwise comparisons. Although the data had a partially nested structure (teachers within groups; note that groups and centers were coinciding), multilevel analysis was not deemed feasible. For all groups, data of only one or a few teachers were available (on average 1.45 per group), thus not meeting the minimum within-group cluster size criterion for multilevel analysis (Hox, 2010). Teacher data were aggregated per group.

# RESULTS

## Organization characteristics

Frequencies, means and standard deviations of the organization characteristics based on the managers' reports are presented in Table 5.1

Most centers in the current sample were foundations (58.9%), sometimes foundations under a holding (8.0%), and a minority reported to distribute profits to external shareholders (25%). Centers offered on average two different services, but some offered only one and others up to five. Presence of the manager at the centers indicated centralized line management in about half of the centers (52.2%) and decentralized all-round management in the other half. The autonomy the managers experienced varied widely, between almost no and high autonomy. The size of the centers, based on employed licensed staff, also varied widely with a range of 1 to 60. Most staff employed at the centers were tenured, on average 75%, however with a wide range and substantial variation between centers. Centers also differed in flexibility

of users' contracts between no to high flexibility. Overall, managers indicated a low to moderate positive diversity climate, but both the range of scores and the large standard deviation point to big differences between centers.

Opportunities for personal professionalization and team-based professionalization activities were provided to some extent, on average, with the mean value indicating 'some staff, sometimes', but again with large variation. Centers, on average, tended to profile themselves as moderately service-oriented and as rather inclusive, but again with substantial variation across centers. Variation was also present in the two indicators of centers' contacts with parents and the two indicators of centers' contacts with other local organizations. Contacts with parents through outreaching activities was relatively rare (the mean proportion of outreaching activities used, out of three possibilities, was 0.24). Finally, almost all variables had missing values, amounting to 15% in one case. Missingness was due to the length of the questionnaire (more missing values towards the end of the questionnaire) and sometimes also to the lack of precise information on part of the informant.

Descriptive statistics of the teacher-reported structural, group composition, care and inclusion in practice characteristics, and the observer-rated process quality are presented in Tables 5.3 to 5.5 and will be briefly discussed in relation to the MANOVAs.

### Configurations of organizational characteristics

To identify configurations, or *types*, of organizations, k-means cluster analysis was applied to the binary recoded organization characteristics as reported by managers, with the option of pairwise deletion in case of missing values. We examined solutions with two, three, four and five clusters. The two-clusters solution did not reproduce theoretically and policy relevant distinctions regarding the number of services provided, the degree of manager autonomy, the share of tenured staff, the investment in systematic professional development and the provision of group-wise activities for parents (ANOVAs indicated no statistically significant effects of these characteristics on the cluster differentiation). The mean distance of centers to cluster centroids was 1.74 ( $SD = .34$ ). The three-clusters solution reproduced all relevant distinctions regarding organization structure, culture and organizational alliances (i.e., all theoretically derived organization characteristics contributed statistically significantly to the differentiation in clusters). Centers were reasonably evenly distributed over clusters, with the smallest cluster containing 35, the middle size cluster containing 38 centers and the largest 44. The mean distance of centers to cluster centroids was 1.65 ( $SD = .35$ ), smaller than found for the two-clusters solution. The four-clusters solution, compared to the three-cluster solution, also reproduced all relevant distinctions, however less clearly interpretable from an organization-sociological point of view as one cluster could not

be clearly distinguished from the other three clusters on most indicators. Moreover, the distribution of centers over the clusters solution was slightly more unbalanced, with one cluster containing only 22 centers whereas the other three clusters contained 31, 32 and 33 centers, respectively. The mean distance of centers to cluster centroids was 1.61 ( $SD = .34$ ), not much smaller than for the three-clusters solution. Finally, the five-clusters solution resulted in a further distinction between small-size and large size for-profit organizations, resulting in two relatively small clusters (13 and 14 centers, respectively) compared to the other clusters. The mean distance of centers to cluster centroids was 1.57 ( $SD = .34$ ), not much smaller than found for the three- and four-clusters solution. Weighing interpretability and theoretical relevance, evenness of cluster sizes, and mean cluster-distances, we chose the three-clusters solution for the subsequent analyses.

Table 5.2 shows the clusters with the cluster structure parameters. Cluster 1 consist of centers that are mainly not-for-profit organizations characterized by low manager presence, which is indicative of hierarchical line management and centralized administrative support (Van der Werf et al., 2019; Chapter 2). A majority of the centers in this cluster are small-sized, have 80% or more of staff on tenured contracts, do not allow users much flexibility, and do not profile themselves as service-oriented nor as inclusive-emancipatory. In addition, the vast majority of centers in this cluster score low on the index of a positive diversity and inclusiveness climate, suggesting low adaptation to the increased cultural diversity in society. Altogether, these structural characteristics match the traditional professional-bureaucratic organization of the Mintzberg typology. Two aspects do not fit this type of organization, however: in the majority of centers, the managers reported to experience relatively high autonomy, while, in contrast, implementation of systematic professionalization was not overly prominent in this cluster and a team-orientation in professionalization activities was virtually lacking, suggesting a change in this type of organization with regard to the prominence of professional performance as a central objective, as will be discussed later. Focusing on the predominant traditional professional-bureaucratic structure, we identified cluster 1 centers ( $N = 38$ ) as *traditional not-for-profit professional-bureaucratic organizations*.

Cluster 2 represents predominantly for-profit organizations, of which several report to distribute dividends to shareholders. The vast majority of centers have decentralized all-round management, with managers experiencing a relatively high degree of autonomy. Cluster 2 centers mostly offer multiple services in relatively large centers, while only a minority of centers have 80% or more of staff on tenured contract. The service-orientation is prominent, also in comparison to the other clusters. A majority of centers allow clients flexibility in contracts and a vast majority emphasize providing services to clients as their external profile, but not inclusion-emancipation. Few centers report a positive diversity and inclusiveness climate. Few centers report to

**Table 5.2 Organizational configurations of ECEC centers; mean proportions of centers within clusters meeting the included organizational characteristics (N = 117)**

Configurations	Traditional not-for-profit professional-bureaucratic organizations (N = 38)	Large multi-functional for-profit division organizations (N = 44)	Engaged, mixed profit professional organizations (N = 35)
Legal form (1 = not-for-profit)	.97	.32	.79
Profit goal (1 = yes)	.00	.64	.18
Number of services offered (1 = high)	.32	.71	.73
Presence of the manager (1 = high)	.37	.77	.23
Autonomy of the manager (1 = high)	.69	.63	.36
Size of the center (1 = middle-large)	.16	.63	.09
Staff on tenure (1 = high)	.61	.30	.65
Flexibility of user contracts (1 = high)	.20	.59	.21
Positive diversity climate (1 = high)	.16	.26	.65
Systematic professionalization (1 = high)	.43	.53	.83
Team-based professionalization (1 = high)	.14	.60	.69
Service profile (1 = high)	.26	.75	.41
Inclusive profile (1 = high)	.29	.18	.90
Contact with parents – group-wise (1 = high)	.23	.55	.72
Contact with parents – outreach (1 = high)	.14	.08	.59
Contact with schools (1 = high)	.46	.25	.79
Contact with local services (1 = high)	.43	.34	.90

employ activities to reach out to (difficult-to-reach) parents. Likewise, only a minority of centers in this cluster report systematic relations with local schools and neighborhood services to some extent. Altogether, the characteristics of the centers in cluster 2 match Mintzberg's ideal-type of the market-driven for-profit division organization quite well. Two aspects do not fit this ideal-type: a (small) majority of cluster 2 centers report to systematically provide staff with opportunities for professionalization and to focus on team-based professionalization. This may point to hybridity, as will be discussed below. Focusing on the predominant pattern, we identified cluster 2 centers (N = 44) as *large, multifunctional, for-profit division organizations*.

Cluster 3, like cluster 1, represents centers that are in majority not-for-profit foundations, but a number of centers in this cluster is a commercial organization with a profit goal and the vast majority of centers in this cluster, like centers in cluster 2, offer multiple services to clients. Management in most cluster 3 centers is hierarchical in-line and managers in most centers report relatively little autonomy. Almost all centers are small sized, while the majority of centers have more than 80% of staff tenured. Most centers do not allow clients high flexibility in contracts, although a substantial number

of centers, more than in cluster 1, emphasize service to clients in their external profile. The majority of centers implement a policy of systematic staff professionalization and in most centers professionalization has a relatively strong team-orientation. Most distinguishing compared to the other clusters is that the (vast) majority of centers in cluster 3 report a positive diversity and inclusiveness climate, emphasize inclusion-emancipation in their external profile, maintain contact with parents through group meetings and outreaching activities, and the vast majority of centers are well connected to local schools and services. These characteristics, altogether match the main coordination mechanisms of Mintzberg's professional-bureaucratic organization as well as of the missionary organization, while also aspects of the market-driven service orientation are present. Cluster 3 centers, thus, reflect hybridity, especially when compared to the traditional professional-bureaucratic organizations of cluster 1. This will be discussed later. Considering all this, we identified cluster 3 centers ( $N = 35$ ) as engaged *mixed for-profit / not-for-profit professional organizations*.

Finally, for descriptive purposes (not in Table 5.1), all clusters contain centers that provide only half-day programs (80% in cluster 1, 27% in cluster 2 and 63% in cluster 3), while all clusters contain centers that provide full day programs or a combination of half- and full-day programs.

### Structural characteristics by cluster

A Multivariate Analysis of Variance (MANOVA) was conducted with cluster membership as independent variable and structural characteristics of the group and the center, as reported by the teachers, as dependents. Means and standard deviations are reported in Table 5.3. The multivariate effect of cluster on structural characteristics was statistically significant ( $F_{(10, 172)} = 3.041, p < .001$ , partial  $\eta^2 = .150$ ; Wilk's lambda). Univariate tests and pairwise comparisons revealed significant effects of cluster for children-to-staff ratio ( $F_{(2, 92)} = 7.130, p < .001$ , partial  $\eta^2 = .137$ ; C1, C3 > C2) and opportunities for professional development ( $F_{(2, 92)} = 4.975, p < .009$ , partial  $\eta^2 = .100$ ; C3 > C1, C2). There were no significant differences between the clusters with regard to group size, teachers' training level and use of an education program.

### Group composition by cluster

A Multivariate Analysis of Variance (MANOVA) was conducted with cluster membership as independent variable and group composition characteristics as dependents. Means and standard deviations are reported in Table 5.4. The multivariate effect of cluster on group composition characteristics was statistically significant ( $F(12, 166) = 2.998, p < .009$ , partial  $\eta^2 = .143$ ; Wilks' Lambda). Univariate tests and pairwise comparisons revealed strong significant effects of cluster on the percentages of children with low



**Table 5.3 Teacher reported structural characteristics by organizational configuration**

	Traditional non-profit professional-bureaucratic organizations (C1)		Large multi-functional for-profit division organizations (C2)		Engaged mixed for/not-for-profit professional organizations (C3)		All centers	
	<i>M</i> (SD)	<i>N</i>	<i>M</i> (SD)	<i>N</i>	<i>M</i> (SD)	<i>N</i>	<i>M</i> (SD)	<i>N</i>
Group size	14.19 (3.11)	34	13.27 (2.82)	33	14.27 (3.62)	30	13.90 (3.18)	97
Children-to-staff ratio	6.76 (1.38)	34	5.66 (1.22)	33	6.53 (1.09)	30	6.31 (1.32)	97
Teacher education level	5.33 (.66)	34	5.30 (.77)	33	5.52 (.75)	30	5.38 (.73)	97
Use education program	68% (46%)	33	66% (47%)	32	86% (33%)	30	73% (43%)	95
Professional development	2.01 (.51)	34	2.02 (.51)	32	2.38 (.55)	29	2.13 (.54)	95

5

**Table 5.4 Teacher reported group composition characteristics (partly overlapping) by organizational configuration**

	Trad. non-profit professional-bureaucratic organizations (C1)		Large multi-functional for-profit division organizations (C2)		Engaged mixed for/not-for-profit professional organizations (C3)		All centers	
	<i>M</i> (SD)	<i>N</i>	<i>M</i> (SD)	<i>N</i>	<i>M</i> (SD)	<i>N</i>	<i>M</i> (SD)	<i>N</i>
Low SES background	31.2% (23.8)	34	23.1% (22.9)	33	42.5% (25.7)	30	32.0% (25.1)	97
Non-Dutch background	26.3% (22.9)	34	26.8% (24.3)	33	32.0% (25.7)	30	29.9% (25.2)	97
Language support needs	21.3% (22.7)	34	18.3% (17.5)	33	40.9% (27.9)	30	26.3% (24.7)	97
Phys./intel. impairments	2.3% (5.1)	32	2.6% (5.0)	33	2.5% (4.8)	30	2.5% (4.9)	95
Behavioral problems	5.8% (8.8)	32	5.0% (7.5)	32	8.0% (13.0)	30	6.2% (10.0)	94
Refugee status	0.5% (1.8)	31	1.3% (3.9)	33	5.4% (13.3)	30	2.3% (8.1)	94

SES background ( $F(2, 90) = 4.806, p < .010$ , partial  $\eta^2 = .098$ ;  $C3 > C2$ ) and language support needs ( $F(2, 90) = 8.832, p < .000$ , partial  $\eta^2 = .167$ ;  $C3 > C1, C2$ ), and a borderline significant effect at  $p < .100$  for children with a refugee status ( $F(2, 90) = 3.038, p < .053$ , partial  $\eta^2 = .065$ ;  $C3 > C1, C2$ ). The other univariate tests were not significant, however pairwise comparisons showed a borderline significant higher proportion of non-Dutch children in cluster 3 compared to cluster 1 and cluster 2 centers.

### Inclusion, education and care in practice

A MANOVA was conducted with cluster as independent and teacher-reported inclusive practices and observer-rated process quality as dependent variables (for descriptive statistics, see Table 5.5); because of the relatively large number of missing values, which would severely reduce the statistical power of the multivariate analysis, the variable Care for special needs was not included in the MANOVA but separately tested. The multivariate effect was statistically significant ( $F_{(14,158)} = 2.960, p < .000$ , partial  $\eta^2 = .208$ ;

**Table 5.5 Teacher reported group composition characteristics (partly overlapping) by organizational configuration**

	Traditional non-profit professional-bureaucratic organizations (C1)		Large multi-functional for-profit division organizations (C2)		Engaged mixed for/not-for-profit professional organizations (C3)		All centers	
	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i>	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i>	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i>	<i>M</i> ( <i>SD</i> )	<i>N</i>
Care for special needs	2.49 (.36)	26	2.39 (.44)	30	2.63 (.26)	27	2.50 (.37)	83
Cultural inclusiveness	2.57 (1.57)	34	2.73 (1.33)	33	3.92 (1.39)	30	3.04 (1.54)	97
Inclusive group attitude	5.27 (.90)	34	4.95 (1.17)	33	5.47 (.98)	30	5.21 (1.05)	97
Intercultural activities	2.40 (1.15)	31	2.73 (1.26)	29	2.86 (1.12)	28	2.65 (.96)	88
Language activities	4.66 (1.04)	32	5.09 (.74)	29	4.90 (1.04)	28	4.87 (1.02)	89
Mathematical activities	2.85 (.73)	31	3.11 (.86)	29	3.43 (1.00)	28	3.12 (.89)	88
Obs. emotional support	5.60 (.37)	34	5.59 (.50)	33	5.90 (.39)	30	5.69 (.45)	97
Obs. educational support	3.29 (.54)	34	3.00 (.77)	33	3.67 (.63)	30	3.31 (.70)	97

Wilks' Lambda). Univariate tests and pairwise comparisons showed medium strong to strong effects of cluster on cultural inclusiveness ( $F_{(2, 87)} = 8.352, p < .000$ , partial  $\eta^2 = .164$ ; C3 > C1, C2), mathematics support ( $F_{(2, 87)} = 3.364, p < .039$ , partial  $\eta^2 = .073$ ; C3 > C1), observed emotional process quality ( $F_{(2, 87)} = 3.771, p < .027$ , partial  $\eta^2 = .082$ ; C3 > C1) and observed educational process quality ( $F_{(2, 87)} = 5.695, p < .005$ , partial  $\eta^2 = .118$ ; C3 > C2; C1 > C2).

No statistically significant effects of cluster were found on teachers' inclusive group attitude and the intercultural activities provided. Note that the standardized differences between the means of the highest and lowest scoring cluster on these variables (as can be inferred from the Table) are medium-sized, favoring cluster 3. We also did not find a significant effect of cluster on the language and literacy support activities provided to children, while the trend in the means seemed to disfavor cluster 1 centers. The cluster effect on Care for special needs was separately tested with ANOVA, yielding a statistically significant medium-sized effect ( $F_{(2, 80)} = 3.151, p < .048$ , partial  $\eta^2 = .073$ ; C3 > C2).

## DISCUSSION

The present study examined how organizations providing early childhood education and care in the Netherlands have adapted to the divergent demands and incentives of the Dutch hybrid privatized ECEC system within the wider context of increasing cultural diversification and social inequalities. The study, using data collected in 2017 and 2018, was partly set up as a replication of a previous study using data from 2012 (Van der Werf et al., accepted; Chapter 4), but addressed more specifically the effect of organizations' adaptations to the context on the inclusiveness and quality of the education and care provided to 0- to 4-year-old children.

Regarding the first research question, whether different types of organizations could be identified in the hybrid Dutch ECEC system, cluster analysis of organizational characteristics derived from the framework of Mintzberg (1983; Mintzberg et al., 2005; Quinn et al., 1988) revealed three distinct types, that were named, respectively, traditional not-for-profit professional bureaucratic organizations, large multifunctional for-profit division organizations, and engaged mixed for-profit/not-for-profit professional organizations. These types matched the ideal-typical configurations proposed by Mintzberg rather closely, but also showed indications of hybridization. Especially the type engaged mixed profit professional organizations combined elements of professional bureaucracies (emphasis on hierarchical line management, standards and systematic professionalization), commercial division organizations (client-centeredness to some extent, offering multiple services to parents) and missionary organizations (commitment to social-emancipatory and inclusiveness goals). Also the type of large

multifunctional for-profit division organizations was hybrid to some extent, especially by integrating elements of the professional bureaucratic organization type (emphasis on team-based professional development), whereas the traditional professional-bureaucratic organizations seemed to have lost some of the typical characteristics of this type of organization (hierarchical line-management, team-orientation). The latter may reflect important changes in this type of ECEC organizations which emerged from the former public municipality-run preschool and playgroup system. Especially the ongoing take-over of these former public organizations by large commercial companies, due to government withdrawal, could be the cause that, while maintaining a non-profit legal structure within a commercial holding, the focus on professional quality and public interests is decreasing (Brancheorganisatie-Kinderopvang, 2015; Centraal Planbureau, 2011; Dient Uitvoering Onderwijs, 2018; Exworthy, Powell, & Mohan, 1999; Kruiter, Van der Heyden, Jepma, & Donkers, 2019; Quinn et al., 1988). Remarkable was the apparent lack of social engagement and orientation on the value of inclusiveness of centers within this type, compared to the engaged mixed for-profit / not-for-profit professional organizations that, in majority, also emerged from the former public system, but seemed to even have strengthened their orientation on public interests, even though at least some of these organizations were commercial.

The current findings for the years 2017 and 2018 were largely similar to the findings for 2012, reported in the previous study. The three types of ECEC organizations found in the present study matched rather closely three of the four types found earlier and our characterizations of the matching types are highly similar, although the set of characteristics to identify the organization types and their operational definitions in both studies differed at some points. The fourth type found in the previous study, namely the small-scale simple structure for-profit firms, could not be replicated in the current study. A likely explanation is that the market share of centers of this type has decreased over the past years, due to take-overs by large companies and scale enlargement in the Dutch ECEC sector (Brancheorganisatie-Kinderopvang, 2015; Centraal Planbureau, 2011; Kruiter et al., 2019). Therefore these centers were less represented in the 2017 and 2018 samples.

In our previous study we concluded that commercial objectives, together with client-centeredness and flexibility, on the one hand, and missionary social engagement, together with outreach to parents, on the other hand, were the organizational characteristics that distinguished most between organizations. The present results confirm these findings and add a further distinguishing characteristic, namely the embeddedness of ECEC organizations in networks with other local services (indicators that were not available in the data of 2012), reflecting the collaboration and mutual adjustment of different organizations within local networks to tackle the complex problems they face in the local context (Bryson et al., 2014; Kenis & Cambré, 2019; Quinn et al., 1988). Centers of the engaged mixed for-profit / not-for-profit professional

type of organizations were stronger connected to local schools, child and family services, and social work than centers of the other two types.

Regarding the second research question, whether the identified types of organizations differed with regard to the inclusiveness and quality provided, we found partial confirmation of our hypotheses. As expected, ECEC centers within the three types did not differ on basic structural quality characteristics, although the children-to-staff ratio was more favorable in the large multifunctional for profit centers, likely due to the fact that these centers also cared for infants, obliging them to lower the ratio in line with the national quality framework. Although there were differences in the use of an education program, specifically meant to support the development and learning of children from disadvantaged background and a prerequisite for receiving additional subsidy within the frame of targeted early educational equity policy, in all types the majority of centers reported to use such a program and the differences between the types were not significant. An important difference, however, concerned the implementation of a policy of systematic professionalization, which was higher in the engaged professional organizations compared to the other types of organizations.

Regarding the inclusiveness and quality of the centers, a major difference was found regarding the social background and profile of needs of the children cared for. Engaged professional organizations, overall, served (partly overlapping) far more children of low-SES background, slightly more non-Dutch children, far more children with language-support needs and more children with a refugee background than centers of the other types, with no clear differences in this regard between traditional professional-bureaucratic organizations, on the one hand, and large commercial organizations, on the other hand. Thus, engaged professional organizations were, on average, far more inclusive in terms of serving diverse and disadvantaged children than the other types of organizations.

Regarding the inclusiveness and quality of care and education practices, most though not all indicators also revealed the expected differences between the types of organizations. Overall, engaged professional organizations, based on teacher reports, were more attuned to children with special and additional needs, provided a culturally more inclusive climate to children and parents, for instance by allowing the use of heritage languages at the center (officially not allowed in Dutch ECEC), provided more intercultural activities and were more focused on inclusive group activities (a trending pattern, but not statistically significant), and supported children more in early mathematics learning as a way to prepare them for school. For support to language and literacy learning the differences were smaller and not significant. Finally, the observed emotional and educational process quality, based on the CLASS Toddler, differed strongly between the types as well, showing much higher quality of care and education processes in centers of the engaged professional type than in centers of the

other types. In sum, although not completely consistent, we found that the engaged professional organizations provided more than the other organizations inclusive and higher quality education and care.

The measured indicators of organizations' performance only partly overlap between the previous and the current study. Overlap pertains in particular to the experienced opportunities for professional development and the observed emotional and educational process quality. In as far as we can compare the two studies, the outcomes show a high degree of convergence. In both studies the engaged professional organizations were rated much higher on professional development opportunities for staff and on observed process quality, while at the organizational level, in addition to the organizations' structure, convergence was found regarding the social-emancipatory mission of the centers and active outreach to parents.

The Dutch ECEC system is after successive reforms fully privatized and harmonized, and regulated by a single statutory quality framework for all types of organizations providing education and care to children in the age range from 0- to 4-years. This framework, as in many other countries, is relatively detailed regarding basic safety and health prerequisites, and also regarding structural quality characteristics such as teachers' pre-service training level, group size, children-to-staff ratio, and available space per child. The Dutch national framework, compared to the frameworks of other European countries (Sylva et al., 2015) and of countries with comparable split privatized ECEC systems (Brennan, 2016; Newberry & Brennan, 2013; Penn, 2011), is relatively open (or, for that matter, rather underspecified) regarding curriculum guidelines and goals for development and learning, mentioning only broad personal competences and stipulating all children's rights to develop optimally. The framework, moreover, does not include specific regulations or recommendations regarding equal opportunities, diversity and inclusiveness, yet reflects an assimilationist orientation regarding language use at the centers.

In addition to this framework, national education policy, in line with the national and international evidence (Heckman, 2011; Melhuish et al., 2015; Van Huizen & Plantenga, 2018), has initiated substantial public investments in ECEC to prevent early education gaps by making extra subsidy available to ECEC centers that work with disadvantaged children. Although this policy strongly focuses on preparing children for formal education in the domains of language, literacy and mathematics, often going together with an assimilationist view on language development, the policy as such represents the values of equal opportunities, upward social mobility and integration. As we argued in the previous study, the introduction of value-based regulation in Dutch ECEC through targeted incentives seems to function as an additional quality-regulation system that fills gaps left by the harmonized statutory quality framework that focuses predominantly on structural characteristics.

The present findings can be regarded as confirming that the presence of targeted incentives in a hybrid system stimulates at least some organizations to adopt and endorse a social-emancipatory mission. Such a mission is in these organizations not only associated with a focus on early academic learning, but also with an inclusive climate for diverse children and parents and a clear policy of caring for children with special or additional needs. We propose two bi-directional mechanisms that might underlie this finding. We believe that especially the direct contact with local target groups, often families with a low socioeconomic status or from cultural or language minorities, that is promoted by the value of equal educational opportunities as represented by educational equity policy, creates interdependencies between organizations and their clients that facilitate cultural inclusiveness because of experienced necessity (Van der Werf, Slot, Kenis, & Leseman, 2019; Chapter 2), despite the lack of explicit guidelines and contra the assimilationist view in the statutory quality framework regarding language use. As a consequence, parents and children in these target groups may experience the service as more respectful, inclusive, and committed to their wellbeing and social opportunities, which in turn may increase their willingness to participate (for supporting evidence, see Ünver, 2019). In the same vein, local collaboration with schools and other services working with the same target groups at the local neighborhood level may initiate mutual adaptations, in which expertise from different disciplines is combined to address the complexity of the problems the local target groups face, which may increase target groups' participation because they feel their multiple support needs are recognized and adequately addressed. In this regard, targeted incentives within a hybrid system, that stimulate outreach to disadvantaged communities and simultaneously facilitate inter-service collaboration at the local level can be expected to promote accessibility, use, inclusiveness and quality of education and care even without explicit regulation. Moreover, professionals working in these collaborating services are likely to experience a higher sense of urgency to provide high quality services because they interact with the most deprived children on a daily basis (Bryson et al., 2014; Moore, 2000, 2014).

The public tasks of providing equal opportunities to all children and supporting the integration in society of children from different ethnic, cultural or linguistic minorities are of increasing importance in current societies and ECEC can contribute crucially to these tasks, as is recognized by governments in many countries (European Commission, 2014, 2018; OECD, 2012, 2015). System hybridity, as a consequence of privatization with maintenance of public tasks, can be an obstacle to serve these public tasks but may also offer opportunities, especially with regard to more fairly redistributing collective wealth to disadvantaged communities (Van Lancker & Van Mechelen, 2015). The present study, as did our previous one, shows that not all types of ECEC organizations are equally capable (or motivated) to fulfill these public tasks. Depending specifically on the particular configuration of internal professionalization,

shared mission among staff and leadership, and embeddedness in a network of other local services, some organizations are better capable of serving these public tasks than others, and as such they are essential for a fair redistribution of collective wealth to those who need it most to compensate for socioeconomic and cultural inequality. Our present findings, as did the findings of our previous study, also suggest that current quality regulation frameworks may not be the strongest tools of society to assure quality, equality, compensation and inclusiveness (see also Sylva et al., 2015). Structural quality characteristics and also concrete curriculum guidelines, though easy to monitor by inspectorates, are perhaps not the right focus to assure that ECEC organizations will serve these public interests well, or, at least, they fail to recognize that quality regulation cannot be simply realized by mechanistic top-down control and inspection regimes that focus on easy to measure characteristics (Bryson et al., 2014; Moore, 2000, 2014; Nutt, 2002).

## LIMITATIONS

Several limitations to the present study should be mentioned. First of all, the sample of ECEC centers for 0- to 4-year-olds was small and due to non-response and missing values the statistical power of the main analyses was severely decreased. Note, however, that the findings of our previous study on the hybrid Dutch ECEC system could be largely replicated in the current study, which increases the confidence in the present results. Second, the operational definition and measurement of core constructs regarding inclusiveness was limited to rough indicators only due to data availability, whereas our observational measures, using the CLASS Toddler, did not specifically address key aspects of intercultural and multilingual pedagogy in the classroom, such as valuing multiple differences, the integration of intercultural contents in play-work activities, the fostering of critical thinking, and the bridging between children's languages and the majority language (Banks, 2015; Cummins, 2015). Nonetheless, we believe that the current findings are relevant to the issue of equality and cultural inclusiveness in ECEC as they show a clear differentiation in this regard between different types of ECEC centers operating in a hybrid market.

## CONCLUSION

Despite these limitations, the present study shows that the hybrid ECEC system of the Netherlands with a mix of private, commercial, and public, value-based demands and incentives, leads to organizational differentiation with clear differences between organizations in the inclusiveness and quality of education and care provided to young,



diverse children, in spite of successive harmonization reforms and the presence of a uniform statutory quality framework. System hybridity, as described for the Dutch case, provides challenges but also opportunities. Opportunities pertain in particular to former public, municipality-run organizations to become more entrepreneurial and client-centered, while at the same time effectively reaching out to disadvantaged communities and providing them with high quality inclusive education and care. Facilitating these organizations in a hybrid system can contribute to a more fair redistribution of society's collective wealth. Challenges relate to both the formerly public not-for-profit professional bureaucratic and the large multifunctional commercial ECEC organizations, as both types do not seem to provide the desired high quality nor to provide an inclusive context to children and parents. Finally, stimulating organizational networking at the local level may support the focus of ECEC organizations on public goal-setting and cooperation to the benefit of disadvantaged groups.



# 6

Algemene discussie,  
conclusies en aanbevelingen



## KINDEROPVANG IN EEN COMPLEXE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

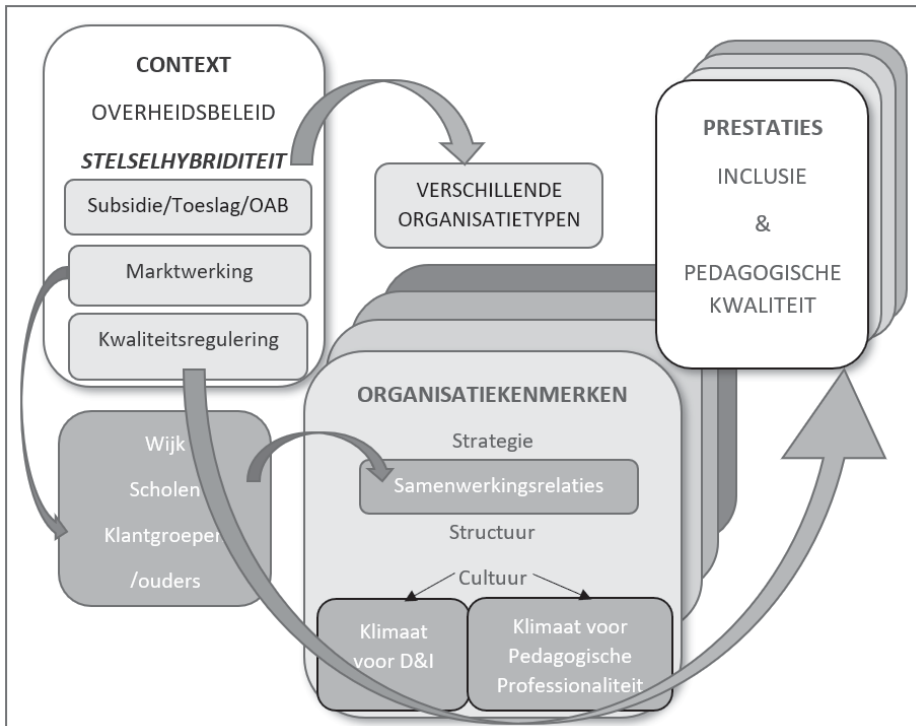
Het verzorgen van kwalitatief hoogwaardige kinderopvang om ouders te ondersteunen bij het combineren van werk of studie met de zorg voor kinderen is een belangrijke publieke taak die van oudsher is belegd bij de sector kinderopvang. Met het groeiende inzicht dat hoogwaardige kinderopvang meer biedt dan alleen opvang, maar ook bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen en met name aan het vergroten van de maatschappelijke kansen van kinderen in achterstandssituaties, is een tweede belangrijke publieke taak belegd bij de sector: het bevorderen van de ontwikkeling van *alle* kinderen en het voorkomen, of ten minste verkleinen, van een vroege educatiekloof tussen kinderen uit verschillende maatschappelijke lagen. In dit proefschrift hebben we onderzocht hoe de Nederlandse kinderopvang als maatschappelijke institutie met twee belangrijke publieke taken zich aanpast aan de complexiteit van de wet- en regelgeving, de veranderende wensen van ouders en de groeiende culturele diversiteit en sociale ongelijkheid in de samenleving.

De van oudsher gefragmenteerde kinderopvangsector, die voorheen voornamelijk uit semipublieke en private not-for-profit organisaties bestond, met verschillende opvangvormen voor verschillende doelgroepen, heeft de afgelopen decennia ingrijpende veranderingen ondergaan. De introductie van marktwerking in 2005 bekrachtigde een voortschrijdend proces van privatisering en commercialisering. Sindsdien is het aandeel van private for-profit aanbieders van kinderopvang alleen maar toegenomen en de rol van de (lokale) overheid als aanbieder verder teruggedrongen. Opeenvolgende hervormingen om het stelsel te harmoniseren, een gelijk speelveld te creëren voor semipublieke, private for-profit en private not-for-profit organisaties, en tegelijkertijd een voldoende minimum kwaliteit voor alle kinderen te garanderen, hebben geresulteerd in een *hybride stelsel* met een sterke, uniforme regulering van de zogenaamde structurele kwaliteit (Brandsen et al., 2006). Daarbij zijn in formeel-wettelijke zin traditionele onderscheidingen tussen publiek en privaat, tussen for-profit en not-for-profit, en tussen kinderopvang en peuterspeelzaal komen te vervallen. We spreken tegenwoordig van kindercentra en alle typen kindercentra kunnen in principe alle publieke taken die aan de sector zijn toebedeeld vervullen. Tegelijkertijd is er door de marktwerking ruimte ontstaan voor marktdifferentiatie en specialisatie om vanuit het principe van keuzevrijheid optimaal tegemoet te kunnen komen aan de variërende wensen en mogelijkheden van ouders (Portegijs et al., 2002; Rijksoverheid/Wet Kinderopvang, 2018). Marktdifferentiatie kan echter leiden tot segregatie en tot ongelijke toegang tot kinderopvang van hoge kwaliteit, en dit staat op gespannen voet met het gelijke kansenbeginsel. Een relevante vraag, waarop we in dit proefschrift zijn ingegaan, is of kindercentra hun functie als ‘gelijkmaker’ en ‘verbinder’ wel goed kunnen

vervullen in een hybride stelsel en of er misschien andere beleidsinstrumenten nodig zijn om de maatschappelijke functie van de kinderopvang te versterken.

Kindercentra staan dus voor de taak om binnen de gestelde wettelijke kaders en mogelijkheden van de markt zorg te dragen voor voldoende kwaliteit van de opvang en waar mogelijk en nodig vanwege de klantengroep, bij te dragen aan het voorkomen van ontwikkelingsachterstanden en het vergroten van de kansengelijkheid. Vertrekpunt van de onderzoeken waarover dit proefschrift rapporteert, was dat kindercentra *organisaties* zijn die met hun strategie, structuur en cultuur reageren op de veranderende context van overheidsbeleid, markt en actuele ontwikkelingen in economie en samenleving. De achterliggende, ‘mechanistische’, veronderstelling bij de introductie van één algemeen kwaliteitskader voor alle kindercentra, zoals in Nederland maar ook in andere landen met geprivatiseerde stelsels is gebeurd, is dat uniforme, wettelijk-verankerde kwaliteitsregulering als het ware top-down en deterministisch leidt tot gelijke kwaliteit in alle kindercentra, voor alle kinderen. Deze veronderstelling hebben we in twijfel getrokken (zie ook: Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Moore, 2014; Nutt, 2002). Voortvloeiend uit de contingentiebenadering in de organisatiesociologie, hebben wij als alternatieve veronderstelling ingebracht dat de strategie, structuur en cultuur van kinderopvangorganisaties door een veelheid aan factoren wordt beïnvloed, ook door kenmerken van de lokale context. Organisaties mediëren, anders gezegd, tussen het wettelijke kwaliteitskader en de geboden kwaliteit, en kunnen de effecten daarvan op de kwaliteit modereren (Hatch, 1997; Jones, 2004; Quinn et al., 1988). Zo kunnen organisaties verschillen in de mate waarin ze zich verbinden met de twee belangrijkste publieke doelen van de kinderopvang, al dan niet afgedwongen of gestimuleerd en gefaciliteerd door wetgeving, subsidieregelingen, lokale regelgeving en lokale omstandigheden, en ze kunnen op verschillende manieren reageren op de toenemende diversiteit in de samenleving. Het doel van dit onderzoek was daarom na te gaan of de ruimte binnen het geprivatiseerde hybride stelsel met variërende, soms tegenstrijdige eisen en aanvullende subsidies, tot differentiatie van verschillende typen kinderopvangorganisaties heeft geleid en of deze differentiatie samenhangt met verschillen in de kwaliteit en het inclusieve klimaat van de pedagogische praktijk die zij bieden (zie Figuur 6.1).

Er is een groeiend inzicht dat de toegenomen complexiteit van de samenleving en de veelvormigheid van achterstandsproblematiek er toe leidt dat bestaande instituties, zoals bijvoorbeeld het onderwijs (Dronkers, Elfers, Karsten, Velden, & Werfhorst, 2016; Inspectie van het Onderwijs, 2018; Morabito, Vandenbroeck, & Roose, 2013; Van de Werfhorst, 2015), niet meer bij machte zijn om zelfstandig, vanuit de eigen ‘discipline’ en vaak vanuit een ‘one size fits all’ vertrekpunt, aan grote sociale problemen het hoofd te bieden, waardoor bestaande beleidsinstrumenten gericht op afzonderlijke sectoren aan kracht verliezen (Moore, 2014; Scott, 2013; Touraine, 2000). Sector-overstijgende



**Figuur 6.1** De intermediërende rol van organisaties met verschillende kenmerken in een hybride stelsel tussen de context en de organisatieprestaties van kindercentra, met betrekking tot inclusie en de kwaliteit van de pedagogische praktijk ('pedagogische kwaliteit').

samenwerking en coördinatie van activiteiten om, vanuit verschillende disciplines, op nieuwe manieren complexe problemen aan te pakken die goed zijn afgestemd op de doelgroepen in hun lokale context is een mogelijke oplossing (Bryson et al., 2014; Kenis & Cambré, 2019; Moore, 2014) en vraagt om organisaties die een dergelijke samenwerking kunnen en willen aangaan, en om beleid dat dit bevordert. Het was een van de doelen van dit proefschrift om aan de hand van een analyse van organisaties in de kinderopvangsector niet alleen de mechanismen te identificeren die tot betere pedagogische kwaliteit en een inclusiever klimaat leiden, maar ook de organisatiestrategieën te analyseren die relatievorming van de kindercentra over sectorgrenzen heen met andere diensten en systemen op lokaal niveau kunnen bevorderen.

De potentiële beleidsrelevantie van dit proefschrift ligt, kortom, in de poging antwoord te geven op de hamvraag hoe overheden en kinderopvangorganisaties effectiever kunnen bijdragen aan het realiseren van de twee belangrijkste publieke doelstellingen die de kinderopvang geacht wordt te dienen. Daartoe is allereerst inzicht nodig in organisatiestrategieën die effectief zijn als het gaat om de kwaliteit van de

pedagogische praktijk, het omgaan met diversiteit en inclusie, en het samenwerken met andere organisaties. Hieruit kunnen vervolgens aanknopingspunten worden afgeleid voor herijking van beleidsinstrumenten. Alvorens de discussie over deze kwesties ter hand te nemen, volgt eerst een beknopt overzicht van de belangrijkste resultaten van het onderzoek dat in dit proefschrift is gerapporteerd.

## OVERZICHT VAN DE ONDERZOEKSRISULTATEN

In Hoofdstuk 2 rapporteerden we de uitkomsten van een kleinschalig kwalitatief onderzoek met diepte-interviews onder locatiemanagers van 13 bewust gekozen kindercentra, die tezamen een representatief beeld gaven van de variatie in de belangrijkste organisatievormen in de huidige kinderopvang in Nederland. De vraag was hoe de kindercentra omgaan met de toegenomen culturele diversiteit en hoe de gekozen strategie tot uitdrukking komt in het beleid rond diversiteit en inclusie (D&I) in de centra. Op basis van de interviews werden vier D&I strategieën onderscheiden. De strategie *D&I uit noodzaak* werd gevonden in professionele not-for-profit organisaties die opvang en educatie bieden aan een sociaaleconomisch en cultureel diverse groep kinderen, met een relatief groot aandeel kinderen in achterstandssituaties. Het belang van integratie en inclusie werd in deze organisaties benadrukt vanuit hun verbinding met het onderwijsachterstandenbeleid. De strategie *D&I als bewuste keuze* was kenmerkend voor de marktgeoriënteerde kinderopvangorganisaties met relatief veel kinderen ‘van kleur’ of een niet-Nederlandse achtergrond, maar met voornamelijk gemiddeld tot hoogopgeleide ouders – vooral kinderen van ‘expats’ – of met voorschoolse educatie gericht op een specifieke culturele groep. Deze organisaties voerden een expliciet D&I beleid uit oopunt van bedrijfsprofilering en klantenbinding. De strategie *D&I in theorie* stond voor een vrijblijvende ad hoc invulling van D&I beleid met losstaande acties. Deze strategie werd eveneens gevonden in een marktgeoriënteerde organisatie, maar met een andere klantengroep dan de eerste. In deze kinderopvangorganisaties werden hoofdzakelijk ‘witte’ kinderen met een Nederlandse achtergrond opgevangen. De laatste strategie, *D&I is geen item*, was een strategie die het belang van D&I beleid ontkende en daarmee geen aanleiding gaf voor specifieke D&I acties. Deze strategie werd gevonden in kleine ondernemende kindercentra (zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk) met voornamelijk ‘witte’ kinderen uit Nederlandse gezinnen.

Inhoudelijk robuuste D&I strategieën waren enerzijds vooral zichtbaar als ‘multiculturele strategie’ in het duurste (expat) segment, met de hoogste uurprijs, en anderzijds als geboren ‘uit noodzaak’ in het goedkoopste segment, met de laagste uurprijs. Inhoudelijk robuust D&I beleid kan dus samengaan met specialisatie op klantengroepen en segregatie, en daardoor een verschillende inhoud hebben. Kindercentra met de laagste kosten voor ouders boden vaker een integratie-ondersteunend en inclusiege-



richt programma aan en waren structureel ingericht op het bieden van complete zorg en educatie, mede door hun contacten met buurtvoorzieningen, zorgaanbieders en scholen. In kindercentra met de hoogste kosten voor ouders werd vaker een divers programma aan cultureel interessante, soms zelfs exotische, activiteiten aangeboden aan kinderen en waren er voor dit doel ad hoc samenwerkingsrelaties.

In Hoofdstuk 3 werden de resultaten beschreven van de interviews met managers en pedagogisch medewerkers van dezelfde 13 kindercentra over hun ervaringen met het organisatieklimaat in deze centra, met speciale aandacht voor hun ervaringen met eerlijke behandeling, gelijke waardering en gelijke kansen, het invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming, de mogelijkheden voor professionele ontwikkeling en commitment van de organisatie aan een inclusief diversiteitsbeleid. Uit de gesprekken bleek dat medewerkers in alle typen kindercentra zich gelijk behandeld en gewaardeerd voelden en aangaven gelijke kansen te hebben, maar dat de inhoud van die kansen verschilde. Medewerkers van de not-for-profit professionele organisaties waardeerden de samenwerking en afstemming binnen het team, de collectieve besluitvorming en de geboden professionaliseringsmogelijkheden. Medewerkers van de marktgeoriënteerde organisaties waardeerden de individuele ontplooiingsmogelijkheden die hen werden geboden en de kansen die zij kregen eigen verantwoordelijkheid te nemen. De locatiemanagers hadden vergelijkbare ervaringen. In de professionele organisaties benadrukten zij samenwerking binnen het team en in de marktgeoriënteerde organisaties de individuele verantwoordelijkheid van medewerkers. Een D&I faciliterend, samenwerkingsgericht organisatieklimaat ging in de onderzochte organisaties meestal samen met een aanbod van voorschoolse educatie, ongeacht het type organisatie. In de marktgeoriënteerde organisaties met relatief veel expats was er eveneens aandacht voor D&I, maar ontbrak een duidelijk kader om D&I in teamverband met collectieve besluitvormingsstructuren te integreren. D&I beleid in kinderopvangorganisaties kan dus, afhankelijk van andere kenmerken van de organisatie, inhoudelijk verschillend worden vormgegeven: meer collectief versus meer individugericht.

In Hoofdstuk 4 werden de resultaten gepresenteerd van een secundaire analyse van data die in 2012 in het kader van het landelijke pre-COOL onderzoek waren verzameld bij 127 kindercentra. Doel van de analyses was inzicht te verkrijgen in de mogelijke gevolgen van stelselhybriditeit voor de differentiatie en specialisatie van deze centra. Met behulp van het raamwerk van Mintzberg (Mintzberg, 1983; Quinn et al., 1988), en gevoed door de bevindingen van beide kwalitatieve studies (Hoofdstukken 2 en 3 van dit proefschrift), werd een cluster-analyse uitgevoerd op een selectie van structurele en culturele organisatiekenmerken waarover informatie was verzameld bij de managers. Er konden vier typen kinderopvangorganisaties worden onderscheiden die verschilden in het door medewerkers ervaren werkklimaat, het aanbod aan educatieve activiteiten en de geobserveerde emotionele en educatieve proceskwaliteit. De

*sociaal geëngageerde not-for-profit professionele organisatie* was een hybride type. Kenmerken van het Mintzberg-ideaaltype van de professionele bureaucratie was de kern van deze configuratie (nadruk op hiërarchisch lijnmanagement, standaardisering en teamgerichte professionalisering), maar er waren ook elementen aan te wijzen van de marktorganisatie (dienstverlening aan klanten) en de missionaire organisatie (sociaal engagement, actieve outreach naar ouders, educatieve-emancipatorische missie). Dit type organisatie presteerde op vrijwel alle kwaliteitskenmerken, van de werkbeleving van medewerkers tot en met de geobserveerde pedagogische proceskwaliteit, aanzienlijk beter dan de andere typen organisaties en ving naar verhouding veel kinderen op met een migratieachtergrond. De *kleinschalige klantgerichte, (meestal) for-profit kinderopvangorganisaties* (met een 'simple structure' in Mintzberg's terminologie, flexibel ten aanzien van klanten, weinig aandacht voor professionalisering) en de *grote commerciële divisieorganisaties met meerdere locaties* (gedecentraliseerd management van grote locaties, klantgericht, maar weinig aandacht voor professionalisering en lage teamgerichtheid) scoorden op vrijwel alle kwaliteitsindicatoren het laagst. Het vierde type, de *traditionele not-for-profit professionele organisatie* (hiërarchisch lijnmanagement, aandacht voor teamgerichte professionalisering), kwam in verschillende opzichten overeen met het eerste type. Het belangrijkste verschil echter betrof het ontbreken van een sociaal-geëngageerde missie in het traditionele type, hoewel ook door kindercentra van dit type relatief veel kinderen met een migratieachtergrond werden opgevangen. Ook in dit vierde type was de kwaliteit afgemeten aan verschillende indicatoren gemiddeld lager dan in het eerste, geëngageerde type kinderopvangorganisatie. Op basis van de resultaten, met name het klaarblijkelijke belang van sociaal engagement tezamen met een professionele organisatiecultuur, voor een inclusief werkklimaat en hoge pedagogische kwaliteit, concludeerden we dat een hybride kinderopvangstelsel met ingebouwde prikkels (in het kader van het nationale onderwijsachterstandenbeleid) om kinderen in achterstandssituaties te bereiken en geëngageerd te werken aan hun ontwikkeling, kansen biedt. De vermoedelijke werking van de prikkels van het onderwijsachterstandenbeleid suggereerde verder dat waarden-gedreven regulering van de opvangkwaliteit effectiever kan zijn dan regulering van de kwaliteit louter op basis van structurele kwaliteitskenmerken.

Het onderzoek dat in Hoofdstuk 5 centraal stond, maakte gebruik van recente data uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang 2017–2018. Het onderzoek was enerzijds bedoeld als een replicatie van het eerdere onderzoek, gerapporteerd in Hoofdstuk 4, met als hoofdvraag of een overeenkomstige differentiatie van organisatietypen zou worden gevonden met overeenkomstige verschillen tussen de typen naar pedagogische kwaliteit. Anderzijds werden er nieuwe accenten gelegd en werd met name nagegaan of de verschillende typen organisaties verschilden in het inclusieve klimaat dat zij aan kinderen en ouders met een cultureel-diverse achtergrond boden. Er werd

een clusteranalyse toegepast op de gegevens over de strategie, structuur en cultuur van de kindercentra afkomstig van de managers van 117 kindercentra. De gebruikte organisatiekenmerken overlaptten grotendeels met de organisatiekenmerken die in het pre-COOL onderzoek waren gebruikt, maar werden verder aangevuld met organisatiekenmerken die uit het kwalitatieve onderzoek naar voren waren gekomen. Zo werden onder andere de samenwerkingsrelaties van de kindercentra met andere organisaties op lokaal niveau in de clusteranalyse meegenomen en werd ruimer aandacht aan het D&I beleid van de organisaties besteed. De resultaten vormden een bevestiging van het eerdere onderzoek. Hoewel drie in plaats van vier typen organisaties werden gevonden, kwamen de drie typen wat betreft de configuratie van organisatiekenmerken nauw overeen met drie van de vier typen in het eerdere onderzoek. Alleen het type kleinschalige (meestal) for-profit klantgerichte organisaties kon niet worden gerepliceerd, vermoedelijk omdat het aandeel in de markt van dit type tussen 2012 en 2017–2018 is teruggelopen en dit type daarom in de recente steekproef minder vertegenwoordigd was. Opnieuw bleken de gevonden organisatietypen matig-sterk tot sterk te verschillen op de meeste kwaliteitsindicatoren en opnieuw was het *sociaal-geëngageerde professionele type* superieur aan de andere typen. Dit type omvatte nu overigens ook for-profit organisaties die met de not-for-profit organisaties binnen dit type gemeen hadden dat zij veel aandacht aan teamgerichte professionalisering besteedden, een cultureel inclusief klimaat boden, een op inclusie, educatie en emancipatie van kansarme groepen gerichte missie onderschreven, actief ouders in achterstandssituaties probeerden te bereiken, en goed waren ingebed in relaties met andere organisaties op wijkniveau. De geëngageerde, gemengd for-profit / not-for-profit professionele organisaties hadden volgens rapportages door de medewerkers een aanmerkelijk groter bereik onder kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus, kinderen met een niet-Nederlandse migratieachtergrond en kinderen met behoefte aan ondersteuning bij de taalontwikkeling, zij boden volgens observaties een aanzienlijk hogere emotionele en educatieve proceskwaliteit, en ook op de meeste indicatoren van een inclusieve opvangpraktijk, zoals gerapporteerd door de medewerkers, scoorden zij hoger dan de *traditionele professioneel-bureaucratische organisaties* en de *grote multifunctionele commerciële divisieorganisaties*. Behalve bevestiging van de eerdere conclusies over het belang van waarden-gedreven regulering binnen een hybride stelsel, benoemden we in de discussie met name het belang van (door beleid gestimuleerd) contact met groepen in achterstandssituaties en samenwerkingsrelaties op lokaal niveau met partner-organisaties in onderwijs, gezondheidszorg, jeugdzorg, maatschappelijk werk en welzijn als belangrijke sturingsmechanismen. Hoewel het wettelijke kwaliteitskader voor de kinderopvang in Nederland geen richtlijnen specificeert voor diversiteitsbeleid en (cultureel) inclusieve opvang, bleken geëngageerde professionele organisaties zo'n beleid zelf te hebben ontwikkeld, mogelijk als respons op lokale contacten met groepen

met diverse achtergronden en partnerorganisaties die met dezelfde groepen werken om hen te ondersteunen in het omgaan met hun complexe problematiek.

## DISCUSSIE EN CONCLUSIES

### **Organisaties mediëren tussen beleid en kwaliteit**

De introductie van marktwerking in de Nederlandse kinderopvang heeft geleid tot stelselhybriditeit (Brandsen et al., 2006). Dit is terug te zien in de schakering van kindercentra met verschillende strategieën, structuren en culturen op organisatieniveau die we zowel in de kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeken van dit proefschrift aantreffen (zie ook Quinn et al., 1988). Hoewel er in het hybride stelsel één uniform kwaliteitskader is voor alle typen organisaties en alle typen in beginsel in aanmerking komen voor extra middelen om voorschoolse educatie aan te bieden, vonden we aanmerkelijke verschillen tussen de organisatietypen in kwaliteit van het werkklimaat, de afstemming op zorgkinderen, het inclusieve klimaat binnen de opvang, en de emotionele en educatieve proceskwaliteit - aspecten die van cruciaal belang zijn voor het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen (Early et al., 2007; Howes et al., 2008; Slot et al., 2015a; Slot et al., 2015b). Uit deze bevindingen kunnen we allereerst concluderen dat het organisatieniveau inderdaad, zoals werd verondersteld, medieert tussen het overheidsbeleid en de wet- en regelgeving, enerzijds, en de geboden kwaliteit van de opvang, anderzijds. Bovendien kunnen we afleiden dat deze mediatie het effect van het overheidsbeleid als het ware verschillend doet uitwerken in de praktijk, afhankelijk van het type organisatie en de context waarin deze organisatie actief is.

Niet alle kindercentra oriënteerden zich in dezelfde mate op de publieke doelen van het hybride stelsel. Dat werd vooral duidelijk in hun prestaties. Sociaal-geëngageerde professionele organisaties bleken de hoogste kwaliteit te leveren met het oog het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen. Dit organisatietype bereikte het meest op het gebied van kansengelijkheid en was het meest proactief ten aanzien van actuele maatschappelijke uitdagingen, zoals het omgaan met diversiteit en inclusie. Andere typen organisaties, zonder een duidelijk maatschappelijk engagement, voldeden weliswaar in grote lijnen aan de standaards van het wettelijke kwaliteitskader, maar presteerden beduidend minder goed op vrijwel alle relevante kwaliteitsaspecten.

### **Het belang van waarden-gedreven kwaliteitsregulering**

Een belangrijk onderdeel van de Wet Kinderopvang (Rijksoverheid/Wet IKK, 2018) is, zoals gezegd, het raamwerk van kwaliteitseisen dat enerzijds een gelijk speelveld voor alle kindercentra moet waarborgen en anderzijds een minimum niveau van kwaliteit

specificeert om te garanderen dat alle kinderen voldoende kansen krijgen om zich naar hun potentieel te ontwikkelen. De kwaliteitseisen hebben vooral betrekking op randvoorwaardelijke aspecten, zoals de beroepskracht-kind ratio, groeps grootte en het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers, naast eisen aan veiligheids- en gezondheidsaspecten. Sturen op structurele randvoorwaarden is echter niet de meest effectieve manier om voldoende kwaliteit van de pedagogische praktijk te garanderen en leidt zeker niet vanzelf tot hoge kwaliteit, zo suggereerde eerder onderzoek (Dennis & O'Connor, 2013; Slot et al., 2015b). De resultaten van dit proefschrift ondersteunen deze suggestie. De structurele kwaliteitseisen zijn weliswaar eenvoudig wettelijk vast te leggen en goed te handhaven, en ze hebben betrekking op belangrijke kostenposten die om effening van het speelveld vragen in een hybride stelsel, maar leiden ook tot bureaucratische controle (de noodzaak tot intensieve inspectie), bieden professionals weinig flexibiliteit en, het belangrijkste punt, ze raken onvoldoende aan de kwaliteitsaspecten die er echt toe doen.

Culturele, oftewel 'zachte', organisatiekenmerken, zoals de ervaren collegiale ondersteuning, teamgeest, de mogelijkheden voor professionele ontwikkeling en persoonlijke groei voor medewerkers, en een inclusief werkklimaat, laten volgens eerder onderzoek een sterkere relatie zien met de voor kinderen belangrijke proceskwaliteit in kindercentra (Dennis & O'Connor, 2013; Slot et al., 2015a; Slot et al., 2015b), maar laten zich moeilijker in uniforme standaards met exacte, gemakkelijk te controleren normen vervatten. Het onderzoek in dit proefschrift bevestigt deze bevinding en laat zien dat vooral de combinatie van een missionaire strategie met professioneel kwaliteitstreven – beide 'zachte' organisatie-culturele kenmerken – bijdraagt aan de proceskwaliteit en een inclusief klimaat in de opvang (Hoofdstukken 4 en 5) en dat teamgerichtheid hierbij binnen een met iedereen binnen de organisatie gedeeld waardenkader een belangrijke voorwaarde is (Hoofdstuk 3). De effectiviteit van de huidige wettelijke kwaliteitsregulering moet dus in twijfel worden getrokken en een alternatief beleidsinstrumentarium om de kwaliteit van de kinderopvang te kunnen waarborgen en te bevorderen is dringend gewenst. We hebben in dit verband gewezen op het belang van waarden-gedreven kwaliteitsregulering.

Een eerste aanwijzing voor dit laatste betreft de vermoedelijke werking van de integratie van het voorschoolse onderwijsachterstandenbeleid in het hybride kinderopvangstelsel sinds de harmonisatie in 2010. Hoewel een duidelijke waarden-oriëntatie in het wettelijke kwaliteitskader, anders dan algemene psychologische uitgangspunten en een verwijzing naar kinderrechten, ontbreekt, hebben we verondersteld dat de aanwezigheid van financiële prikkels in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid indirect de waarde van gelijke kansen heeft ingebracht in het stelsel en in elk geval één type organisatie, de sociaal-geëngageerde professionele kindercentra, de wind in de zeilen heeft gegeven (Hoofdstukken 4 en 5). Het is tegelijkertijd duidelijk geworden

dat ook dit aspect van het beleid effectiever zou kunnen zijn en dat subsidietoekenning louter en alleen op basis van de aanwezigheid van kinderen uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid en het werken met een erkend VVE-programma geen garantie biedt op hoge (voor ongelijke maatschappelijke condities compenserende) kwaliteit en een cultureel inclusief klimaat. Ook in de andere typen organisaties werd gewerkt met voorschoolse educatieve programma's en werden vermoedelijk extra subsidies opgestreken, zonder dat zich dit aantoonbaar vertaalde in hogere pedagogische kwaliteit, een inclusiever klimaat en een groter bereik onder de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid (Hoofdstukken 4 en 5).

### **Het belang van D&I beleid en een sociale missie**

Volgens de contingentiebenadering in de organisatiesociologie is het bewust plannen of top-down via regelgeving afdwingen van D&I beleid in organisaties om vervolgens via dit beleid op een instrumentele manier de bedrijfsresultaten te verbeteren of klantengroepen te binden hoogstwaarschijnlijk niet het meest effectief (zie Hoofdstuk 2, waarin deze strategie werd teruggevonden in de vorm van 'D&I als bewuste keuze' en vooral 'D&I in theorie'; zie ook Hoofdstuk 3 waarin een verschil werd gevonden tussen een teamgericht collectief D&I beleid en een meer individualistisch D&I beleid, waarbij het laatste past bij een instrumentele benadering). D&I beleid in organisaties moet, en zal, zo is de voorspelling van de contingentietheorie, als het ware vanzelf, op een 'organische' manier ontstaan in relatie tot een omgeving die divers is en waarin D&I waarden belangrijk worden gevonden. De bevindingen van dit proefschrift zijn grotendeels in lijn met deze voorspelling. Het ontbreken van richtlijnen voor D&I beleid in het nationale wettelijke kwaliteitskader bleek vooral voor kinderopvangorganisaties van het sociaal-geëngageerde professionele type geen beletsel te zijn om toch een D&I beleid te implementeren (Hoofdstuk 5). Sterker nog, de richtlijn voor taalgebruik in de kinderopvang zou tegen de implementatie van zo'n D&I beleid hebben kunnen werken, maar deed dat in dit type kindercentra niet. Deze kindercentra volgden hun eigen professioneel-geëngageerde lijn door bijvoorbeeld het gebruik van de eigen moedertalen toe te staan naast het Nederlands (in Hoofdstuk 2 aangeduid als 'D&I uit noodzaak'). In onze verklaring van deze bevindingen hebben we gewezen op het belang van direct contact met kinderen en ouders van cultureel diverse gemeenschappen, mede bevorderd door actieve outreach, en van samenwerkingsrelaties van kindercentra met andere organisaties op lokaal niveau die met deze gemeenschappen werken. In lijn met de contingentiebenadering veronderstelden we in Hoofdstuk 5 dat door deze contacten een positief-constructief D&I beleid 'vanzelf' is ontstaan en organisch veranderd geraakt in de organisatiecultuur van de geëngageerde professionele organisaties, waarin sociale doelen worden omarmd.

Toch is contact met kinderen en ouders uit cultureel diverse groepen misschien een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om tot een effectief D&I beleid te komen. Ook organisaties die we als *traditioneel not-for-profit professioneel-bureaucratisch* betitelden bedienden een relatief diverse klantengroep en maakten eveneens relatief vaak gebruik van voorschoolse educatieve programma's, maar zij toonden zich aanmerkelijk minder proactief op het vlak van D&I beleid (in Hoofdstuk 2 van dit proefschrift benoemd als 'D&I is geen item' en 'D&I in theorie'). De belangrijkste verschillen tussen de geëngageerde en bureaucratische professionele kinderopvangorganisaties waren het sociaal-engagement, de actieve outreach en de klantgerichte oriëntatie van de geëngageerde organisaties (Hoofdstukken 4 en 5). We gebruikten de term 'bureaucratisch' voor dit andere type professionele organisaties om het, in maatschappelijk perspectief, 'ontzielde' karakter ervan te accentueren (voorbeelden van dit type organisatie kwamen ook aan de orde in de Hoofdstukken 2 en 3, gekenmerkt door de visie 'D&I is geen item' en het ontbreken van een geïntegreerd D&I beleid in de organisatie). In Hoofdstuk 3 vonden we ook dat commerciële kinderopvangorganisaties met een diverse klantengroep van een hogere sociaaleconomische status (met name expats) D&I beleid bewust implementeerden 'als keuze' om klanten te binden, maar dit beleid binnen de organisatie vooral op een individualistische manier vormgaven, niet als gedeeld missionair waardenkader voor alle stafleden.

### Het belang van ondernemerschap en waarden-gedreven lokaal beleid

Interessant in dit verband is dat de beide typen professionele organisaties hun wortels hebben in het voormalige semipublieke stelsel van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven dat door gemeentelijke diensten en welzijnsstichtingen werd georganiseerd, maar die vanuit de oorspronkelijke situatie verschillende wegen zijn ingeslagen met de veranderingen van het Nederlandse kinderopvangstelsel sinds 2005. Er zijn verschillende, aanvullende verklaringen denkbaar. Gemeentelijk beleid en samenwerkingsrelaties met andere lokale organisaties gericht op het aanpakken van de complexe problematiek van lokale groepen in achterstandssituaties is een mogelijke verklaring. Waar het lokale beleid weinig ambitie toont of niet effectief tot een gedeelde emancipatorische missie komt met de lokale aanbieders, is de kans kleiner dat de voormalige semipublieke organisaties voor kinder- en peuteropvang zich ontwikkelen tot geëngageerde en tegelijk klantgerichte organisaties van hoge kwaliteit. Ook de mate waarin de voormalige semipublieke organisaties de ruimte voor ondernemerschap hebben benut die met de privatisering van het kinderopvangstelsel is ontstaan, kan een verklaring zijn, zo hebben we betoogd. De geëngageerde professionele organisaties bleken klantgerichter (en op grond daarvan waarschijnlijk meer geneigd om af te stemmen op de wensen en mogelijkheden van hun diverse klantengroep) dan de bureaucratische

organisaties. In 2017–2018 vonden we dat ook een aantal for-profit ondernemingen voor kinderopvang zich kwalificeerde als geëngageerd, professioneel, inclusief en ingebed in wijknetwerken met andere diensten en zorgorganisaties. Tenslotte kan de manier waarop de lokale overheid zich uit het voormalige semipublieke stelsel heeft teruggetrokken een verklaring zijn. Soms zijn de gemeentelijke kindercentra simpelweg overgedaan aan commerciële kinderopvangaanbieders (Brancheorganisatie-Kinderopvang, 2015; Centraal Planbureau, 2011; Kruijer, Van der Heyden, Jepma, & Donkers, 2019; Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2010). Mogelijk heeft deze overdracht plaatsgevonden zonder voorwaarden te stellen aan (het behoud van) de maatschappelijke waardenbetrokkenheid van de overgenomen organisaties. De traditionele bureaucratische organisaties bleken in 2012 vaker, als non-profit stichting, onderdeel te zijn van een grotere organisatie voor commerciële kinderopvang (Hoofdstuk 4). In 2017–2018 bleken de traditionele professionele bureaucratische organisaties, vergeleken met 2012, een deel van de oorspronkelijke professionele structuur en cultuur kwijt geraakt te zijn en met name minder in te zetten op (standaardiserend) lijnmanagement en systematische teamgerichte professionalisering (Hoofdstuk 5). Het is alsof deze organisaties door het lokale beleid ‘vergeten’ zijn, hun oorspronkelijke waarden zijn kwijtgeraakt en nu geen duidelijke functie meer vervullen, behalve dat zij stabiele inkomsten uit ouderlijke bijdragen en publieke (VVE) subsidies ontvangen of genereren voor hun moederorganisatie omdat zij, en dat is het zure punt, nog altijd relatief veel kinderen uit maatschappelijke achterstandssituaties opvangen.

### **Samenwerkingsrelaties zijn belangrijk**

Veel kindercentra worden dagelijks, via de kinderen en ouders met wie zij werken, geconfronteerd met complexe maatschappelijke problemen, voortkomend uit armoede, risicofactoren op buurtniveau, structurele kansenongelijkheid, matige integratie en participatie, en sociaal isolement. De problemen zijn vaak te groot en te complex om nog vanuit één systeem en één discipline te kunnen worden opgelost. In deze context is samenwerking van verschillende organisaties en disciplines noodzakelijk om de gewenste doelen te kunnen bereiken (Patel, Corter, Pelletier, & Bertrand, 2016). Klasse hiërarchisch-bureaucratische organisaties die van oudsher stabiel in het publieke domein functioneerden, hebben de neiging zich in hun eigen sector op te sluiten en zijn niet flexibel genoeg voor succesvol opereren in een hybride markt (Bryson et al., 2014; Clegg, Josserand, Mehra, & Pitsis, 2016; Quinn et al., 1988). Marktorganisaties, op hun beurt, zijn kwetsbaar voor opportunistisch eigenbelang (Bryson et al., 2014; Williamson, 1975) en door hun gerichtheid op winst minder nadrukkelijk en minder vanuit zichzelf georiënteerd op de publieke zaak (Moore, 2000). Samenwerkingsverbanden, of netwerken, van organisaties op basis van gelijkwaardigheid worden daarom gezien



als een veelbelovend antwoord op de huidige complexe sociale problematiek, omdat het verschillende typen organisaties vanuit verschillende sectoren en disciplines kan stimuleren hun grenzen te overstijgen en zich te verbinden aan waarden-gedreven gemeenschappelijke actie (Bryson et al., 2014; Castells, 2005; Kenis & Cambré, 2019; Moore, 2014; Powell, 1990; Provan & Kenis, 2008). Essentieel hierbij is dat gestreefd wordt naar een gedeelde missie die de traditionele (sectorale) organisatiegrenzen overstijgt, waarbij het van ondergeschikt belang is of een organisatie for-profit of not-for-profit, een private onderneming, een stichting of een publiekrechtelijk orgaan is (Kenis & Cambré, 2019). Samenwerkingsrelaties kunnen leiden tot innovatie, mits de samenwerking expliciet gerelateerd is aan de complexe eisen die de samenleving stelt en tot collectieve actie rondom complexe sociale problemen leidt (Bryson et al., 2014; Castells, 2005; Kenis & Cambré, 2019; Provan & Kenis, 2008).

Sociaal geëngageerde professionele kindercentra die vanwege hun bereik onder groepen in achterstandssituaties met de meest complexe problemen worden geconfronteerd, bleken in ons onderzoek het beste te presteren (Hoofdstukken 4 en 5). Zij hadden, waarschijnlijk niet toevallig, ook de meeste samenwerkingsrelaties met wijkinstellingen voor zorg en ondersteuning (Hoofdstukken 2 en 5) en bleken vaker deel te zijn van 'integrale kindcentra' (blijkens een aanvullende analyse, niet als zodanig gerapporteerd) – de relatief recent als zodanig benoemde samenwerkingsverbanden van kindercentra, onderwijs, jeugdzorg en andere partijen. Deze bevindingen suggereren dat overheidsbeleid dat inzet op zogenaamde netwerk-governance op lokaal niveau, met een relationele aanpak gebaseerd op vertrouwen en gelijkwaardigheid van partijen, effectiever publieke doelen kan realiseren dan klassiek sectoraal top-down kwaliteitsbeleid (Bryson et al., 2014; Clegg et al., 2016; Moore, 2000, 2014; Patel et al., 2016; Provan & Kenis, 2008). Overheidssturing bij complexe maatschappelijke problemen vindt daarom bij voorkeur niet meer plaats via top-down regulering volgens gedetailleerde kwaliteitsregels noch via het stimuleren van 'meer markt' (Bryson et al., 2014; Moore, 2000, 2014). Governance van lokale netwerken vraagt van overheden om zoveel mogelijk *naast* geëngageerde professionele organisaties te gaan staan, om ondersteunend in plaats van sturend te zijn, opdat professionals hun werk goed kunnen doen en opdat goed functionerende organisaties (in het licht van publieke doelen) op netwerk-niveau een prikkel kunnen vormen voor andere organisaties om zich in dezelfde lijn te verbeteren. Van organisaties vraagt dit boven alles oprecht engagement om zelf op zoek te gaan naar kansen om het eigen werk te verbeteren door binnen het lokale netwerk steun te zoeken voor oplossingen die werken, met een gedeeld maatschappelijk doel voor ogen.

## IMPLICATIES

Een hybride stelsel kan leiden tot incongruenties in de strategieën van organisaties die binnen dit stelsel opereren (Mintzberg, 1983; Quinn et al., 1988). In kinderopvangorganisaties kan dit tot uiting komen in spanningen binnen organisaties tussen een oriëntatie op de markt en commercieel succes, enerzijds, en een oriëntatie op het dienen van publieke taken, anderzijds. Die spanningen kunnen leiden tot minder goed functionerende organisaties, waarbij de mogelijke negatieve effecten daarvan op de kwaliteit van de geboden opvang en educatie een ‘planning en control-reflex’ uitlokken, die tot toenemende bureaucratie leidt (Clegg et al., 2016; Mintzberg, 2017). Het wettelijke kwaliteitskader van de Nederlandse kinderopvang, tezamen met een intensief inspectieregiem, is te zien als een illustratie hiervan en de resultaten van ons onderzoek lijken uit te wijzen dat dergelijk beleid maar ten dele in zijn opzet slaagt. Met name kleine en grote marktorganisaties lijken minder goed in staat hun weg te vinden het spanningsveld tussen commerciële doelen en publieke taken, zoals we moesten afleiden uit de gemiddeld lagere kwaliteit van de opvang en educatie in deze organisaties.

Hybriditeit biedt echter ook kansen, zoals we in dit proefschrift hebben betoogd. Sommige organisaties maken juist innovatief gebruik van de hybriditeit van het stelsel, benutten de ruimte voor ondernemerschap, combineren klantgerichtheid met professionaliteit, en laten zich daarbij leiden door kernwaarden die ten dele (vooral impliciet) in het hybride stelsel zijn geïncorporeerd via de financiële prikkels van het onderwijsachterstandenbeleid. Deze organisaties, die we sociaal-geëngageerd professioneel hebben genoemd, leveren de hoogste kwaliteit, zijn het meest inclusief en participeren het meest in lokale netwerken. Het verdient aanbeveling om de overheidssturing van het hybride stelsel zo in te richten dat dit type organisaties er goed in kan gedijen en dat meer organisaties deze weg in slaan.

Aansluiten bij het model van de goed presterende sociaal-geëngageerde organisaties kan gerealiseerd worden door waarden-gedreven beleid centraal te stellen (Moore, 2000, 2014), meer dan nu op een voornamelijk impliciete manier gebeurt via het voorschoolse onderwijsachterstandenbeleid. Van belang is ook te streven naar een andere balans tussen centrale en lokale overheidssturing. Kinderopvangbeleid is nu voornamelijk centraal beleid en het belangrijkste sturingsinstrument is het wettelijke kwaliteitskader en de financieringssysteem, waarbij overigens wat betreft het onderwijsachterstandenbeleid al wel een belangrijke rol aan het lokale bestuur wordt toegekend. Om de publieke zaak beter te kunnen dienen is participatie in lokale netwerken van kindercentra, andere organisaties en diensten gericht op ondersteuning van kinderen en ouders, én de lokale overheid van belang rond een gezamenlijke aanpak van complexe vraagstukken als kansengelijkheid en integratie (Moore, 2000; Provan & Kenis, 2008). Dit kan lokale overheden bijsturingmogelijkheden bieden in dienst van lokaal direct ervaren publieke belangen (bijvoorbeeld het welzijn en de

ontwikkelingskansen van de lokale jeugd) en van universele democratische en morele waarden. Afhankelijk van de lokale situatie, kan met zo'n relationele 'partnerships' aanpak beter maatwerk worden geleverd. Het nationale beleid zou in deze optiek minder op gedetailleerde sturing van de kwaliteit gericht moeten zijn (want uiteindelijk niet overtuigend effectief), maar vooral brede waarden-gedreven kaders centraal moeten stellen waarin de rechten van het kind, democratische kernwaarden, het belang van integratie en maatschappelijke samenhang, en het principe van kansengelijkheid centraal staan.

Proactieve geëngageerde kindercentra kunnen voorlopen op waarden-gedreven beleid en zelfs afwijken van bestaande wetgeving, zoals we in dit onderzoek zagen. Waar bijvoorbeeld de nationale wetgeving rond kinderopvang weinig of niets specificiert op het gebied van diversiteit en inclusie, en in feite impliciet een assimilatieaanpak voorstaat, hebben geëngageerde kinderopvangorganisaties al een andere praktijk tot stand gebracht vanuit hun betrokkenheid bij de problematiek van de lokale doelgroepen en vanuit hun eigen professionaliteit. Ruimte geven aan waarden-gedreven ondernemerschap is tevens een kans voor innovatie zolang het gaat om acties die de publieke zaak dienen en aansluiten bij democratische kernwaarden en universele rechten.

Klassiek overheidsinstrumentarium, zoals gedetailleerde regelgeving of het faciliteren van marktwerking, past hier minder goed bij (Bryson et al., 2014) en de effectiviteit van klassiek beleid in het licht van democratische kernwaarden kan principieel ter discussie worden gesteld. Zijn in het huidige stelsel de verschillende typen kindercentra voldoende effectief als het gaat om hun bijdrage aan de publieke zaak? Leidt het stelsel als geheel naar meer sociale rechtvaardigheid? Wordt effectief bevorderd dat alle kinderen gelijke kansen krijgen en kan gegarandeerd worden dat hoge kwaliteit daar terechtkomt waar deze het hardst nodig is? Het waren de kritische vragen waarmee we dit onderzoek zijn begonnen (zie Hoofdstuk 1). In het licht van de bevindingen in dit proefschrift moeten we vooralsnog een ontkennend antwoord geven.

## BEPERKINGEN EN SUGGESTIES VOOR VERVOLGONDERZOEK

Tot slot dienen de belangrijkste beperkingen van dit proefschrift te worden benoemd. De ambities van dit proefschrift waren groot, de empirische basis waarop we uiteindelijk onze conclusies en aanbevelingen hebben gebaseerd is echter smal. De kwalitatieve onderzoeken hadden een beperkte omvang en de selectie van kindercentra kan tot vertekening hebben geleid. De kwantitatieve onderzoeken maakten gebruik van bestaande data die niet specifiek voor de doelen van dit proefschrift waren verzameld. De operationalisering van de organisatiesociologische theorie van Mintzberg (Quinn

et al., 1988) was niet optimaal en de omvang van de steekproeven was niet groot. De resultaten van alle onderzoeken tezamen convergeren echter, wat het vertrouwen in de conclusies en aanbevelingen kan versterken. Het verdient aanbeveling om zowel de kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeken te repliceren, met grotere steekproeven en een directere operationalisering van het centrale theoretische raamwerk.

Een belangrijke beperking is ook dat in de onderzoeken van dit proefschrift het perspectief van de ouders en de kinderen ontbreekt. We hebben gewerkt vanuit de veronderstelling dat een inclusief klimaat in de kindercentra door ouders en kinderen met een diverse achtergrond zou worden gewaardeerd en dat de geobserveerde proceskwaliteit direct gerelateerd is aan het welbevinden van kinderen en hun ontwikkelingskansen. Er is in de nationale en internationale literatuur voldoende bewijs voor de geldigheid van deze veronderstellingen, maar direct onderzoek hiernaar is gewenst. Het verdient aanbeveling in toekomstig onderzoek nadrukkelijk de beleving van ouders en de effecten op kinderen mee te nemen.

Belangrijke conclusies en aanbevelingen betreffen de positie van kindercentra in lokale netwerken. We hebben met de beschikbare data slechts indirecte indicaties voor het belang van dergelijke netwerken kunnen afleiden en de beloften die dergelijke netwerken inhouden voor effectiever beleid slechts kunnen baseren op bronnen in de internationale literatuur. Het verdient aanbeveling onderzoek te initiëren dat de werking en effectiviteit van lokale netwerken inventariseert en de rol van waarden-gedreven sturing daarbij centraal stelt.

## DE BELANGRIJKSTE CONCLUSIES EN IMPLICATIES SAMENGEVAT

Ten slotte vatten we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek waarover in dit proefschrift is gerapporteerd nog eens kort samen.

*Aanbeveling 1: bevorder sociaal-geëngageerd en professioneel elan in de kinderopvang.* In kindercentra is het van belang om personeel aan te nemen dat vanuit een persoonlijke motivatie gedreven is om actief publieke belangen te waarborgen. In kindercentra zou het niet moeten gaan om 'vrij ondernemerschap', maar om 'publiek gebonden ondernemerschap' en 'sociaal verantwoordelijk ondernemen'. Omgaan met diversiteit en inclusie lijkt daarbij de lakmoesproef in onze steeds diverser wordende samenleving. Voor traditionele bureaucratische organisaties is de uitdaging om te flexibiliseren met behoud van de professionele standaards en stabiliteit die van belang is voor het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen. Voor marktorganisaties is de uitdaging om flexibilisering en efficiëncystreven niet ten koste te laten gaan van de kwaliteit en van de bijdrage aan de belangrijkste publieke taken, door voldoende ruimte

te maken voor professionalisering van het team en ook door actief te streven naar een groter bereik onder groepen in maatschappelijke achterstandssituaties.

*Aanbeveling 2: stimuleer samenwerkingsrelaties tussen kindercentra en ouders en tussen kindercentra en andere organisaties in de lokale context.* In nationaal en lokaal overheidsbeleid moet meer nadruk worden gelegd op het inrichten van een systeem van kindercentra dat het publieke belang van een goede ontwikkeling van alle kinderen centraal stelt. Dit kan door *naast* geëngageerde professionele kindercentra te gaan staan in hun waarden-gedreven publieke ambities en deze centra ook in lokale netwerken financieel en anderszins te bevoordelen. Sterke, geëngageerde professionele organisaties kunnen binnen de dynamiek van lokale netwerken ook andere organisaties stimuleren tot verbetering. Uit deze aanbeveling volgt eveneens dat activiteiten van kindercentra die niet uit een publieke waarden-gedreven motivatie voortkomen, zouden moeten worden beperkt (Bryson et al., 2014; Moore, 2000, 2014).

*Aanbeveling 3: kom tot een integrale stelselaanpak voor kinderopvang vanuit publieke kernwaarden.* Waarden-gedreven governance dient in plaats te komen van, of tenminste op gelijk niveau gesteld te worden met of naast, gedetailleerde wet- en regelgeving op gemakkelijk te normeren en controleren structurele kwaliteitskenmerken. De huidige wet- en regelgeving dient feitelijk vooral om een gelijk speelveld te creëren en heeft minder invloed op de feitelijke kwaliteit dan gewenst. Meer samenwerking tussen overheden ten behoeve van een integrale stelselaanpak vanuit kernwaarden kan verdere stelselversnippering tegengaan en netwerkvorming over sectorgrenzen heen met andere diensten en organisaties bevorderen.



## Referenties







- Ahmed, S. (2012). *On Being Included: Racism and Diversity in Institutional Life*. Durham and London: Duke University Press.
- Ahmed, S., & Swan, E. (2006). Doing Diversity. *Policy Futures in Education*, 4(2), 96–100. <https://doi.org/10.2304/pfie.2006.4.2.96>
- Akgündüz, Y. E., Jongen, E., Leseman, P., & Plantenga, J. (2013). Cutting from the future? Impact of subsidy reduction on child care quality in the Netherlands. Utrecht: Tjaling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series nr: 13-18.
- Banks, J. A. (2015). *Cultural Diversity and Education: Foundations, Curriculum, and Teaching*. New York: Routledge.
- Bleijenbergh, I., Peters, P., & Poutsma, E. (2010). Diversity Management Beyond the Business Case. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 29(5), 413–421.
- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (2e druk). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bloom, P. J., Hentschel, A., & Bella, J. (2010). *A Great Place to Work: creating a Healthy Organizational Climate*. Lake Forest, IL: New Horizons.
- Bolhaar, J., Brouwers, A., & Scheer, B. (2016). *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt, een analyse op basis van microdata*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Borgna, C., & Contini, D. (2014). Migrant Achievement Penalties in Western Europe: Do Educational Systems Matter? *European Sociological Review*, 30(5), 670–683. <https://doi.org/10.1093/esr/jcu067>
- Brancheorganisatie-Kinderopvang. (2015). *Brancherapport 2015. Sector Kinderopvang 2015: feiten, cijfers en ontwikkelingen*. Utrecht: Brancheorganisatie Kinderopvang.
- Brandsen, T., Van de Donk, W., & Kenis, P. (2006). *Meervoudig bestuur: Publieke dienstverlening door hybride organisaties* Den Haag: Lemma.
- 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.
- 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*, 24(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>.
- Castells, M. (2005). *The Rise of the Network Society, Volume 1* (2nd ed.). Malden MA, USA: Blackwell Publishing.
- CBS (2017). Centraal Bureau voor de Statistiek. Retrieved from Bevolking, ontwikkeling in gemeenten met 100.000 of meer inwoners website: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70748NED&D1=0,2,4,16,18,20,22,24&D2=a&D3=0&D4=a&D5=l&HD=090707-1905&HDR=T&STB=G4,G2,G1,G3>
- Centraal Planbureau/CPB (2011). *Kinderopvang in Kaart*. Den Haag: Centraal Planbureau. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-27okt2011-kinderopvang-kaart.pdf>
- Cho, S., & Mor Barak, M. E. (2008). Understanding of Diversity and Inclusion in a Perceived Homogeneous Culture: A Study of Organizational Commitment and Job Performance Among Korean Employees. *Administration in Social Work*, 32(4), 100–126. <https://doi.org/10.1080/03643100802293865>
- Clegg, S., Josserand, E., Mehra, A., & Pitsis, T. S. (2016). The Transformative Power of Network Dynamics: A research Agenda. *Organization Studies*, 37(3), 277–291. <https://doi.org/10.1177/0170840616629047>

- Clegg, S. R., & Hardy, C. (1999). *Studying Organization, Theory and Method*. London: SAGE Publications.
- Cox, T. H., & Blake, S. (1991). Managing Cultural Diversity: Implications for Organizational Competitiveness. *Academy of Management Executive*, 5(3), 45–56.
- Crul, M., Schneider, J., & Lelie, F. (2013). *Superdiversiteit*. Amsterdam: VU University Press.
- Cummins, J. (2015). How to reverse a legacy of exclusion, Identifying high-impact educational responses. *Language and Education*, 29(3), 272–279. <https://doi.org/10.1080/09500782.2014.994528>
- Denis, J. L., Ferlie, E., & Van Gestel, N. (2015). Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93(2), 273–289. <https://doi.org/10.1111/padm.12175>
- Denison, D. R. (1996). What is the Difference between Organizational Culture and Organizational Climate? A Native's point of view on a Decade of Paradigm Wars. *The Academy of Management Review*, 21(3), 619–654. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/258997>
- Dennis, S. E., & O'Connor, E. (2013). Reexamining Quality in Early Childhood Education: Exploring the Relationship Between the Organizational Climate and the Classroom. *Journal of Research in Childhood Education*, 27, 74–92. <https://doi.org/10.1080/02568543.2012.739589>
- Dronkers, J. (2008). Sociale ongelijkheid in het onderwijs. In R. Klarus & A. J. Dieleman (Eds.), *Wat is goed onderwijs? Bijdragen uit de onderwijssociologie* (pp. 153–175). Den Haag: Lemma.
- Dronkers, J., Elfers, L., Karsten, S., van der Velden, R., & van de Werfhorst, H. (2016). Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen. *Socialisme en Democratie*, 73(2), 48–53.
- Duyvendak, J. W. (2017). “Verzorgingsstaten maken mensen solidair.” *Beleid en Maatschappij*, 44(2), 164–165. <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692017044002010>
- Early, D. M., Maxwell, K. M., Burchinal, M., Alva, S., Bender, R. H., Bryant, D., ... Zill, N. (2007). Teachers' Education, Classroom Quality, and Young Children's Academic Skills: Results from Seven Studies of Preschool Programs. *Child Development*, 78(2), 558–580.
- Ernst, T., Mader, M., & Mierendorff, J. (2014). Gewerbliche Anbieter von Kindertagsbetreuung - eine Systematisierung der Trägerlandschaft, (A systematization of the types of Commercial Childcare Providers in Germany). *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, 34(4), 373–388. <https://doi.org/10.3262/ZSE1404373>
- Eurofound (2015). *Working conditions, training of early childhood care workers and quality of services – A systematic review*. <https://doi.org/doi:10.2806/69399>
- European Commission (2014). *Key Data on Early Childhood 2014. Edition Eurydice and Eurostat Report Education and Care*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5785249/EC-01-14-484-EN.PDF/cbdf1804-a139-43a9-b8f1-ca5223eea2a1>
- European Commission (2018). Proposal for a Council Recommendation on High Quality Early Childhood Education and Care Systems. Retrieved August 27, 2019, from COM(2018) 271 final 2018/0127(NLE) website: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0271>
- European Commission (2018). *Monitoring the quality of early childhood education and care*. <https://doi.org/10.2766/99057>
- European Union (2013). Press release. “Kinderopvang: Commissie vraagt lidstaten meer te doen”. Retrieved June 3, 2013, from Press release website: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-495\\_nl.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-495_nl.htm?locale=en)
- Exworthy, M., Powell, M., & Mohan, J. (1999). Markets, Bureaucracy and Public Management: The NHS: Quasi-market, Quasi-hierarchy and Quasi-network? *Public Money and Management*, 19(4), 15–22. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00184>

- Ferdman, B. M. (2014). The Practice of Inclusion in Diverse Organizations: Toward a Systemic and Inclusive Framework. In B. M. Ferdman & B. R. Deane (Eds.), *Diversity at Work, The practice of Inclusion* (pp. 3–54). San Francisco: Wiley-Brand.
- Ferdman, B. M., & Roberts, L. M. (2014). Creating Inclusion for Oneself: Knowing, Accepting, and Expressing One's Whole Self at Work. In B. M. Ferdman & B. R. Deane (Eds.), *Diversity at Work, The practice of Inclusion* (2014th ed., pp. 93–127). San Francisco: Jossey -Bass Wiley Brand.
- Ferdman, B. M., & Deane, B. R. (2014). Diversity at Work: The Practice of Inclusion. In B. M. Ferdman & B. R. Deane (Eds.), *Diversity at Work: The Practice of Inclusion*. <https://doi.org/10.1002/9781118764282>
- Findler, L., Wind, L. H., & Mor Barak, M. M. (2007). The Challenge of Workforce Management in a Global Society. *Administration in Social Work, 31*(3), 63–94. [https://doi.org/10.1300/J147v31n03\\_05](https://doi.org/10.1300/J147v31n03_05)
- Gallagher, A. (2017). The business of care: Marketization and the new geographies of childcare. *Progress in Human Geography, 42*(5), 706–722. <https://doi.org/DOI:10.1177/0309132517702970>
- Gevers Deynoot-Schaub, M. J. J. M., & Riksen-Walraven, J. M. A. (2005). Child care under pressure: The quality of Dutch centers in 1995 and 2001. *The Journal of Genetic Psychology, 66*, 280–296.
- Hamer, M. (2006). *2006 Initiatiefvoorstel-Hamer Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering*. Retrieved from <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A30479>
- Harrison, D. A., Price, K. H., & Bell, M. P. (1998). Beyond relational Demography: Time and the Effects of Surface and Deep-level Diversity on Work Group Cohesion. *Academy of Management Journal, 41*(1), 96–107. <https://doi.org/10.2307/256901>
- Hatch, M. J. (1997). *Organization Theory. Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Heckman, J. J. (2011). The economics of inequality: The value of early childhood education. *American Educator, 31*–35, 47. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ920516.pdf>
- Hicks-Clarke, D., & Iles, P. (2000). Climate for diversity and its effects on career and organizational attitudes and perceptions. *Personnel Review, 29*(3), 324–345. <https://doi.org/10.1108/00483480010324689>
- Hobson, B., Hellgren, Z., & Bede, L. (2015). How institutional contexts matter: Migration and domestic care services and the capabilities of migrants in Spain and Sweden. *Families and Societies, Working Paper Series (EU), 46*. Retrieved from <http://www.familiesandsocieties.eu/wp-content/uploads/2015/11/WP46HobsonEtAl2015.pdf>
- Hofstede, G. (2004). *Allemaal andersdenkenden, omgaan met cultuurverschillen* (17e druk). Amsterdam: Olympus, Contact BV.
- Howes, C., Burchinal, M., Pianta, R., Bryant, D., Early, D., Clifford, R., & Barbarin, O. (2008). Ready to learn? Children's pre-academic achievement in pre-Kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly, 23*, 27–50. <https://doi.org/doi:10.1016/j.ecresq.2007.05.002>
- Hox, J. J. (2010). *Multilevel analysis. Techniques and applications* (2nd Edition). New York: Routledge.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *De Staat van het Onderwijs 2016/2017*. <https://doi.org/ISBN9789085034087>

- Irvine, S., & Farell, A. (2013). The rise of government in early childhood education and care following the Child Care Act 1972: The lasting legacy of the 1990s in setting the reform agenda for ECEC in Australia. *Australasian Journal of Early Childhood*, 38(4), 99–106.
- Jenkins, J. M., & Duncan, G. J. (2017). Do pre-kindergarten curricula matter. *The Current State of Scientific Knowledge on Pre-Kindergarten Effects*, 37–44.
- Jones, G. R. (2004). *Organizational theory, design, and change: text and cases* (4th edition). New Jersey: Pearson Education Inc.
- Kenis, P., & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken, de organisatievorm van de toekomst*. Kalmthout, België: Pelckmans Pro.
- Kieft, M., Buynsters, M., Damstra, G., & Bremer, B. (2019). *De Canon van Nederland, vervolgonderzoek 2018/2019*. Retrieved from [https://www.entoen.nu/image/2019/4/29/rapport\\_de\\_canon\\_van\\_nederland\\_def\\_150419.pdf](https://www.entoen.nu/image/2019/4/29/rapport_de_canon_van_nederland_def_150419.pdf)
- Klarenbeek, T. (2018). Zonder publieke liefde. *Beleid en Maatschappij*, 45(2), 172–186. <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692018045002005>
- Knijjn, T., & Lewis, J. (2017). ECEC: childcare markets in the Netherlands and England. In B. Unger, D. van der Linde, & M. Getzner (Eds.), *Public or Private Goods? Redefining Res Publica* (pp. 150–172). Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.
- Kremer, M. (2017). Een verbindende verzorgingsstaat. Over burgerschap, zorg en (super) diversiteit. *Beleid en Maatschappij*, 44(2), 148–159. <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692017044002008>
- Kremer, M., Bovens, M., Schrijvers, E., & Went, R. (Red). (2014). *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkelingen gevolgen van economische ongelijkheid*. Den Haag/Amsterdam: WRR Amsterdam University Press.
- Kruiter, J., Van der Heyden, K., Jepma, I., & Donkers, E. (2019). *Harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang*. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/14/onderzoek-stand-van-zaken-harmonisatie-peuterspeelzaalwerk>
- La Paro, K. M., Hamre, B. K., & Pianta, R. C. (2011). *Classroom Assessment Scoring System Toddler Manual*. Charlottesville, VA: Teachstone.
- Lambert, J. A., & Bell, M. P. (2013). Diverse Forms of Difference. In Q.M. Roberson (Ed.), *The Oxford Handbook of Diversity and Work* (2014 paperback edition, pp. 13–31). New York: Oxford University Press.
- Lareau, A. (2011). *Unequal Childhoods, class, race, and family life* (2nd edition). Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Leseman, P. P. M. (2009). Integrated early childhood education and care: Combating educational disadvantages of children from low income and immigrant families. In Eurydice/EAC Executive Agency, *Early childhood education and care in Europe: Tackling social and educational inequalities* (pp.17-49). Brussels, Belgium: EURYDICE & EAC/EA.
- Leseman, P. (2019). *Ongelijke kansen in het onderwijs. Een literatuuroverzicht*. Utrecht en Den Haag: Departement Educatie en Pedagogiek/Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.
- Leseman, P., Mulder, H., Verhagen, J., Broekhuizen, M., Van Schaik, S., & Slot, P. (2017). Effectiveness of Dutch targeted preschool education policy for disadvantaged children: Evidence from the pre-COOL study. In H. P. Blossfeld, N. Kulic, J. Skopek, & M. Triventi (Eds.), *Childcare, early education, and social inequality – An international perspective* (pp. 173–193). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Leseman, P. P. M., Henrichs, L. F., Blom, E., & Verhagen, J. (2019). Young mono- and bilingual children's exposure to academic language as related to language development and school achievement. In V. Grøver, P. Ucelli, M. Rowe, & E. Lieven (Eds.), *Learning through language* (pp. 205–217). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Leseman, P. P. M., & Slot, P. L. (2014). Breaking the cycle of poverty: challenges for European early childhood education and care. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 314–326. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2014.912894>
- Leseman, P. P. M., & Slot, P. L. (2013). *Kwaliteit en curriculum van voorschoolse educatie in Nederland. Relaties met structurele kenmerken, organisatiekenmerken en gebruik van educatieve programma's*. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/303985528\\_Kwaliteit\\_en\\_curriculum\\_van\\_voorschoolse\\_opvang\\_en\\_educatie\\_in\\_Nederland\\_Relaties\\_met\\_structurale\\_kenmerken\\_organisatiekenmerken\\_en\\_gebruik\\_van\\_educatieve\\_programma%27s](https://www.researchgate.net/publication/303985528_Kwaliteit_en_curriculum_van_voorschoolse_opvang_en_educatie_in_Nederland_Relaties_met_structurale_kenmerken_organisatiekenmerken_en_gebruik_van_educatieve_programma%27s)
- Lloyd, E., & Penn, H. (2012). *Childcare Markets, Can they deliver an equitable service?* Bristol: Policy Press.
- Mahon, R. (2010). After Neo-Liberalism?: The OECD, the World Bank and the Child. *Global Social Policy*, 10(2), 172–192. <https://doi.org/10.1177/1468018110366615>
- Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, M., Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Leseman, P., & Broekhuisen, M. (2015). *A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) on Child Development*. Retrieved from [http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/CARE\\_WP4\\_D4\\_\\_1\\_review\\_of\\_effects\\_of\\_ecec.pdf](http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/CARE_WP4_D4__1_review_of_effects_of_ecec.pdf)
- 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). [https://doi.org/DOI.10.1007/978-3-319-59966-3\\_8](https://doi.org/DOI.10.1007/978-3-319-59966-3_8)
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International Editions.
- Mintzberg, H. (2015). *Rebalancing Society: Radical Renewal Beyond Left, Right, and Center*. Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- Mintzberg, H. (2017). *Managing the myths of health care, bridging the separations between care, cure, control and community*. Oakland: Berrett-Koehler Publishers Inc.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2005). *Op strategie-safari. Een rondleiding door de wildernis van strategisch management* (4e druk). Schiedam: Scriptum Management.
- Moore, M. H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 183–204.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465–477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>.
- Mor Barak, M. E., & Cherin, D. A. (1998). A tool to expand organizational understanding of workforce diversity. *Administration in Social Work*, 22(1), 47–64. <https://doi.org/10.1300/J147v22n01>
- Morabito, C., Vandebroek, M., & Roose, R. (2013). 'The Greatest of Equalisers': A Critical Review of International Organisations' Views on Early Childhood Care and Education. *Journal of Social Policy*, 42(03), 451–467. <https://doi.org/10.1017/S0047279413000214>
- Morgan, G. (1992). *Beelden van organisatie*. Schiedam: Scriptum Management Sage Publications.

- Mulder, H., Hoofs, H., Verhagen, J., Van der Veen, I., & Leseman, P. P. M. (2014). Psychometric properties and convergent and predictive validity of an executive function test battery for two-year-olds. *Frontiers in Psychology, 5*(733), 1–17. <https://doi.org/https://doi.org/10.3389/fpsyg.2014.00733>
- 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.
- Newberry, S., & Brennan, D. (2013). The Marketization of Early Childhood Education and Care (ECEC) in Australia: A Structured Response. *Financial Accountability & Management, 29*(3), 0267–4424. <https://doi.org/10.1111/faam.12018>
- 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. <https://doi.org/DOI: 10.1017/S0047279409003109>
- Nutt, P. C. (2002). *Why Decisions Fail, Avoiding the Blunders and Traps that Lead to Debacles*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, inc.
- OECD (2012). *Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/school/startingstrongiii-aqualitytoolboxforearlychildhoodeducationandcare.htm>
- OECD (2015). *Starting Strong IV - Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*. Retrieved from <https://www.oecd.org/publications/starting-strong-iv-9789264233515-en.htm>
- Özbilgin, M., Jonsen, K., Tatli, A., Vassilopoulou, J., & Surgevil, O. (2013). Global Diversity Management. In Q. M. Roberson (Ed.), *The Oxford Handbook of Diversity and Work* (2014 paperback edition, pp. 419–441). New York: Oxford University Press.
- Patel, S., Corter, C., Pelletier, J., & Bertrand, J. (2016). 'Dose respond' relations between participation in integrated early childhood services and children's early development. *Early Childhood Research Quarterly, 35*, 49–62. <https://doi.org/10.1016/j.ecrj.2015.12.006>
- Penn, H. (2011). Gambling on the market: the role of for-profit provision in early childhood education and care. *Journal of Early Childhood Research, 9*(2), 150–161. <https://doi.org/DOI: 10.1177/1476718X10387999>
- Pope, S., & Stremmel, J. (1992). Organizational Climate and Job Satisfaction Among Child Care Teachers. *Child & Youth Forum, 21*(1), 39–52.
- Portegijs, W., Boelens, A., & Keuzenkamp, S. (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Retrieved from <https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai:scn.nl:c322a971-4d7c-4986-9299-1e0078a30ede>
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior* (Vol 12, pp. 295–336). Greenwich, CT: JAI Press.
- Pre-COOL Consortium. (2012). *Pre-COOL Technisch rapport tweejarigcohort tweede meting 2011-2012*. <https://doi.org/ISBN 978-90-6813-984-6>
- Press, F., & Woodrow, C. (2018). Marketisation, Elite Education and Internationalisation in Australian Early Childhood Education and Care. In C. Maxwell et al. (Ed.), *Elite Education and Internationalisation* (pp. 139–159). [https://doi.org/DOI 10.1007/978-3-319-59966-3\\_9](https://doi.org/DOI 10.1007/978-3-319-59966-3_9)
- Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2008). Modes of Network Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(2), 229–252.



- Putnam, R. D. (2015). *Our kids. The American Dream in Crisis* (First edition). New York: Simon & Schuster.
- Quinn, J. B., Mintzberg, H., & James, R. M. (1988). *The Strategy Process, Concepts, Contexts and Cases*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International Editions.
- Reardon, S. F. (2011). The widening academic achievement gap between rich and poor: New evidence and possible explanations. In G. J. Duncan & R. J. Murnane (Eds.), *Whither opportunity? Rising inequality, schools, and children's life chances* (pp. 91–115). New York: Russell Sage Foundation.
- Reay, D. (2017). *Miseducation: Inequality, education & the working classes*. Bristol UK; Policy Press University of Bristol. <https://policypress.co.uk/miseducation>
- Richard, O. C., & Miller, C. D. (2013). Considering Diversity as a Source of Competitive Advantage in Organizations. In Q. M. Roberson (Ed.), *The Oxford Handbook of Diversity and Work* (2014 paperback edition, pp. 239–250). Oxford New York: Oxford University Press.
- Rijksoverheid (2010). *Samen Spelen Samen Leren*. Retrieved August 27, 2019, from Kamerbrief PO/KOV/2007/24201 website: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2007/07/13/samen-spelen-samen-leren>
- Rijksoverheid (2018). *Kamerbrief over investeren in onderwijskansen*. Retrieved August 27, 2019, from Kamerbrief 1284978 website: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/documenten/kamerstukken/2018/01/31/kamerbrief-over-investeren-in-onderwijskansen>
- Rijksoverheid/DUO (2018). *Tweede Kwartaalrapportage kinderopvang 2018*. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/12/11/cijfers-kinderopvang-derde-kwartaal-2018>
- Rijksoverheid/DUO (2019). *Eerste kwartaalrapportage kinderopvang 2019*. Retrieved August 28, 2019, from MinSZW website: <https://www.veranderingenkinderopvang.nl/documenten/publicaties/2019/06/07/1e-kwartaalrapportage-kinderopvang-2019>
- Rijksoverheid/Wet IKK (2018). *Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK)*. Retrieved September 27, 2019, from Wetgeving/Childcare Act website: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/06/15/overzicht-maatregelen-wet-innovatie-en-kwaliteit-kinderopvang-ikk-2019-en-2023>
- Rijksoverheid/Wet Kinderopvang (2018). *Wet Kinderopvang*. Retrieved September 27, 2019, from Wetgeving/Childcare Act website: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/2019-01-01#Hoofdstuk1>
- Rijksoverheid/Wet OKE (2010). *Wet Kinderopvang en Kwaliteitseisen Peuterspeelzalen* (Childcare Act). Retrieved September 27, 2019, from Wetgeving/Childcare Act website: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/2010-08-01/1>
- Riksen-Walraven, J. M. A. (2004). Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang: doelstellingen en kwaliteitscriteria. In M. H. van IJendoorn, L. W. C. Tavecchio, & J. M. A. Riksen-Walraven (red.), *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang* (pp. 100–124). Retrieved from <http://repository.uibn.ru.nl/handle/2066/64077>
- Roberson, Q. M. (2006). Disentangling the Meanings of Diversity and Inclusion in Organizations. *Group & Organization Management*, 31(2), 212–236. <https://doi.org/10.1177/1059601104273064>
- Roberson, Q. M. (2013). *The Oxford Handbook of Diversity and Work* (2014 paperback edition; Q. M. Roberson, Ed.). Oxford New York: Oxford University Press.

- Rözer, J., & Van de Werfhorst, H. G. (2017). *Inequalities in educational opportunities by socioeconomic and migration background: A comparative assessment across European countries*. Retrieved from <https://isotis.org>
- Salas, E., Salazar, M. R., & Gelfand, M. J. (2013). Understanding Diversity as Culture. In Q.M. Roberson (Ed.), *The Oxford Handbook of Diversity and Work* (2014 paperback edition, pp. 32–51). New York: Oxford University Press.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and Organizations* (4th edition.). Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc.
- Shore, L. M., Randel, A. E., Chung, B. G., Dean, M. A., Holcombe Erhart, K., & Singh, G. (2010). Inclusion and Diversity in Work Groups: A Review and Model for Future Research. *Journal of Management*, 37(4), 1262–1289. <https://doi.org/10.1177/0149206310385943>
- Slot, P. L., Boom, J., Verhagen, J., & Leseman, P. P. M. (2017). Measurement properties of the CLASS Toddler in ECEC in The Netherlands. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 48, 79–91. <https://doi.org/10.1016/j.appdev.2016.11.008>
- Slot, P., Jepma, Y., Muller, P., Romijn, B., & Leseman, P. (2018). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang, Gecombineerde metingen 2017-2018*. Retrieved from [www.monitorlkk.nl](http://www.monitorlkk.nl)
- Slot, P., Lerkkanen, M.-J., & Leseman, P. (2015b). *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*. Utrecht: Utrecht University. CARE-project deliverable D2.2.
- Slot, P. L., Leseman, P. P. M., Verhagen, J., & Mulder, H. (2015a). Associations between structural quality aspects and process quality in Dutch early childhood education and care settings. *Early Childhood Research Quarterly*, 33, 64–76. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2015.06.001>
- Sylva, K., Ereky-Stevens, K., & Aricescu, A.-M. (2015). *Overview of European ECEC curricula and curriculum guidelines*. Oxford: University of Oxford. CARE-project deliverable D2.1.
- Touraine, A. (2000). *Can we live together? Equality and Difference* (First edition 1997). Stanford, California: Polity Press.
- Tsigilis, N., Zachopoupou, E., & Grammatikoupoulos, V. (2006). Job satisfaction and burnout among Greek early educators: A comparison between public and private sector employees. *Educational Research and Review*, 1(8), 256–261.
- Tweede Kamer/Hoorzitting (2019). *Algemeen Overleg Kinderopvang*. Retrieved from [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A00053](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A00053)
- Ünver, Ö. (2019). *Accessibility and inclusiveness of early childhood education and care across Europe* (doctoral dissertation). Leuven, Belgium: Catholic University of Leuven, Institute for Work and Society.
- Van de Werfhorst, H. (2015). De achterkant van autonomie: maatwerk, sturing en ongelijkheid. *Ntor*, 4(12), 286–293. Retrieved from <http://hermanvandewerfhorst.socsci.uva.nl/NTOR2015.pdf>
- Van der Kemp, S., & Kloosterman, M. (2005). *Het aanbod van kinderopvang per eind 2004 [The quantity of child care at the end of 2004]*. Leiden, The Netherlands.
- Van der Werf, W. M., Slot, P. L., Kenis, P. N., & Leseman, P. P. M. (in press). Diversiteit en inclusie in verschillende typen kindercentra: ervaringen van managers en medewerkers. *Beleid en Maatschappij*.



- Van der Werf, W. M., Slot, P. L., Kenis, P. N., & Leseman, P. P. M. (accepted). Hybrid organizations in the privatized and harmonized Dutch ECEC system: relations with quality of education and care. *Early Childhood Research Quarterly*.
- Van der Werf, W., Slot, P., Kenis, P., & Leseman, P. (2019). Gevolgen van Marktdifferentiatie voor diversiteit, inclusie en kansgelijkheid in kindercentra, een vergelijkende casestudy. *Sociologie*, *14* (2018)(1), 1–24. <https://doi.org/10.5117/SOC2018.1.001.WERF>
- Van Huizen, T. (2018). The evolution of achievement gaps from early childhood to adolescence in the Netherlands. In G. Passaretta & J. Skopek (Eds.), *Roots and development of achievement gaps. A longitudinal assessment in selected European countries* (pp. 50–87). ISOTIS-project deliverable D1.3. Dublin: Trinity College Dublin.
- 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*, *88*, 206–222. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.001>
- Van IJzendoorn, R., Tavecchio, L., & Riksen-Walraven, M. (2004). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Amsterdam: Boom.
- Van Lancker, W., & Van Mechelen, N. (2015). Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social Science Research*, *50*(March), 60–75. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2014.11.012>
- Van Schaik, S. D. M., Leseman, P. P. M., & Huijbregts, S. K. (2014). Cultural diversity in teachers' group-centered beliefs and practices in early childcare. *Early Childhood Research Quarterly*, *29*(3), 369–377. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2014.04.007>
- Vandenbroeck, M. (2017). Supporting (Super)Diversity in Early Childhood Settings. In L. Miller, C. Cameron, C. Dalli, & N. Barbour (Eds.), *The SAGE Handbook of Early Childhood Policy* (pp. 403–417). Retrieved from <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-sage-handbook-of-early-childhood-policy/book245964#contents>
- Veen, A., Daalen, M. M., & Blok, H. (2014). *De Wet OKE. Beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut, rapport 918. <http://www.kohnstammstituut.uva.nl/assets/ki918.pdf>
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2010). *Handreiking Harmonisatie voorschoolse voorzieningen voor gemeenten. Een handreiking bij de uitwerking van de Wet OKE*. Retrieved from [https://vng.nl/files/vng/vng//Documenten/actueel/beleidsvelden/jeugd/2011/20111017\\_voorschoolsevoorz.doc.pdf](https://vng.nl/files/vng/vng//Documenten/actueel/beleidsvelden/jeugd/2011/20111017_voorschoolsevoorz.doc.pdf)
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, *30*(6), 1024–1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>
- Wester, F., & Peters, V. (2009). *Kwalitatieve Analyse, Uitgangspunten en procedures* (2004 tweed). Bussum: Uitgeverij Coutinho B.V.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Winters, M. (2014). From Diversity to Inclusion: An Inclusion Equitation. In B. M. Ferdman & B. R. Deane (Eds.), *Diversity at Work: The Practice of Inclusion* (pp. 205–228). San Francisco: Wiley-Brand.



Summary in English





## SUMMARY

Privatization and marketization have been introduced in early education and care (ECEC) services in many countries with cost-efficiency as main motive. In the same time, cultural diversity in society has increased strongly, calling for policies to ensure equal opportunities for development and learning. A prominent response in many countries has been the introduction of early education programs for disadvantaged children to prevent early education gaps, raising the question to what extent privatization and marketization of ECEC are compatible with the public task of ensuring equal opportunities for young children. The present dissertation focused on the Dutch ECEC system as a case in point. After successive liberalization reforms, the Dutch ECEC system has become a hybrid system in which major public tasks, including foremost the prevention of early education gaps, are allocated to both private for-profit and private not-for-profit organizations. The leading questions of the current research were (1) whether in the context of system hybridity and increasing cultural diversification different types of ECEC organizations have emerged, and (2) whether these types of organizations differ in quality and coping with diversity and inclusion. In a series of qualitative and quantitative studies, different types of ECEC organizations were identified. These types of organizations were found to differ strongly in quality and inclusiveness. Socially engaged professional organizations, characterized by a strong focus on professionalism, high outreach to disadvantaged groups and endorsement of an emancipatory mission, outperformed the other types of organizations on virtually all indicators of quality and inclusiveness.



Samenvatting in het  
Nederlands







## INLEIDING

In een samenleving die door globalisering, flexibilisering, migratie en sociale ongelijkheid steeds complexer wordt, doemt de vraag op of de voorzieningen en beleidsinstrumenten waarmee overheden publieke belangen proberen te realiseren voldoende effectief zijn. Dit geldt met name voor het hybride stelsel voor kinderopvang, waarin zowel publiek als privaat gefinancierde, for-profit en not-for-profit organisaties belast zijn met de uitvoering van belangrijke publieke taken. Kindercentra<sup>4</sup> zijn verantwoordelijk voor het bieden van verantwoorde kinderopvang van goede kwaliteit om ouders te ondersteunen bij het combineren van werk en zorg voor kinderen en ze dienen bovendien bij te dragen aan gelijke ontwikkelingskansen voor alle kinderen, ook voor kinderen in maatschappelijke achterstandssituaties.

Met de introductie van marktwerking in 2005 in de Nederlandse kinderopvang hebben commerciële partijen formeel een plaats gekregen in de uitvoering van publieke taken, terwijl voormalige gesubsidieerde kinderdagverblijven van gemeentelijke welzijnsorganisaties in rap tempo zijn geprivatiseerd. Een nationaal wettelijk kwaliteitskader, bestaande uit structurele kwaliteitseisen en globale richtlijnen voor na te streven ontwikkelingsdoelen, werd van kracht om voldoende kwaliteit van de pedagogische praktijk te waarborgen en te zorgen voor een gelijk speelveld tussen organisaties in de markt op kenmerken die nauw met de kosten van opvang zijn verbonden, zoals de groeps grootte, beroepskracht-kind ratio en vereiste opleidingsniveau van pedagogisch medewerkers. In 2010 is met de Wet OKE een vergaande harmonisatie van de sector tot stand gebracht, met grotendeels gelijke kwaliteitseisen en ontwikkelingsdoelen voor alle typen kinderopvang, inclusief het peuterspeelzaalwerk. Sinds de harmonisatie in 2010 komen in principe alle organisaties voor kinderopvang ook in aanmerking voor het uitvoeren van voorschoolse educatie (VVE) in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Het onderwijsachterstandenbeleid stelt via de gemeenten aanvullende subsidies beschikbaar voor kinderopvangorganisaties die kinderen opvangen die voldoen aan de criteria van 'doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid', maar stelt daarbij aanvullende eisen, zoals het gebruik van een erkend VVE-programma en hogere competenties van de pedagogisch medewerkers. Al met al is er sprake van een *beleidsparadox*. Enerzijds trekt de overheid zich terug door publieke taken naar de markt te brengen, terwijl zij anderzijds met kwaliteitskaders, aanvullende eisen en incentives (VVE-subsidies) de markt steeds sterker probeert te reguleren.

<sup>4</sup> Onder 'kindercentra' worden hier organisaties bedoeld voor kinderen van 0 tot 4 jaar, die vallen onder het stelsel voor kinderopvang. Sinds 2010 zijn dit ook peuterspeelzalen, die door opeenvolgende harmonisatie van regelgeving aan dezelfde kwaliteitsregels moeten voldoen als de kinderopvang en ook in toenemende mate transformeren tot kinderdagverblijven. Sinds 2010 is voorschoolse educatie voor alle kindercentra beschikbaar.

Marktwerving is onder andere geïntroduceerd om beter te kunnen voldoen aan een gevarieerde vraag naar flexibele kinderopvang en om meer keuzeruimte te bieden aan ouders. In praktijk kan dit tot marktdifferentiatie en specialisatie leiden. Het gevolg daarvan kan versterkte segregatie zijn (bijvoorbeeld tussen voorzieningen voor werkenden en niet-werkenden of tussen traditionele kostwinnersgezinnen en alleenstaande-/tweeverdieners) en er is een risico, zoals buitenlands onderzoek heeft laten zien, dat daarmee sociaal-ongelijke toegang ontstaat tot voorzieningen van hoge kwaliteit. Marktdifferentiatie brengt daarom spanning in het stelsel. De centrale vraag van dit proefschrift is of er in het hybride Nederlandse kinderopvangstelsel met uiteenlopende belangen, doelen, eisen en prikkels inderdaad verschillende typen kindercentra zijn ontstaan en wat daarvan de gevolgen zijn voor de toegankelijkheid voor alle kinderen, de kwaliteit van de pedagogische praktijk en het omgaan met diversiteit en inclusie, kortweg D&I.

Wanneer organisaties van elkaar verschillen, kan beleid dat is bedoeld om kinderen een goede uitgangspositie voor hun ontwikkeling te geven in de praktijk verschillend worden vormgegeven. Afhankelijk van hun (lokale) context, de strategie die zij daarin voeren en de organisatiestructuur en organisatiecultuur die daar bij horen, spelen organisaties een mediërende en modererende rol tussen overheidsbeleid en de praktijk. Hierdoor kunnen er onder één en hetzelfde wettelijke kwaliteitskader toch verschillen ontstaan in de uitvoering van publieke taken. In hoeverre dit in het Nederlandse kinderopvangstelsel aan de orde is, is het onderwerp van dit proefschrift.

## DIT PROEFSCHRIFT

In dit proefschrift is de kinderopvangsector benaderd vanuit een organisatieperspectief en zijn kindercentra beschouwd als organisaties die zich voortdurend aanpassen aan een veranderende omgeving, waarin verschillende doelen, eisen en prikkels vragen om adaptieve reacties. Vanuit de organisatiesociologische contingentietheorie is nagegaan hoe kindercentra als organisaties met hun strategie, structuur en cultuur hebben gereageerd op hun context. Deze benadering biedt andere handelingsperspectieven voor beleid en praktijk dan een klassieke benadering van bestuur en management. In het klassieke beleidsdenken wordt de intermediaire rol van organisaties vaak vergeten en is de impliciete veronderstelling dat beleid mechanistisch, top-down de praktijk beïnvloedt. In dit proefschrift wordt betoogd dat een organische benadering die recht doet aan de complexe wisselwerking tussen regelgeving, financieringssystemen, lokale contexten, en de eigen doelen van organisaties, betere aanknopingspunten kan identificeren voor effectief overheidsbeleid.

## Marktdifferentiatie en D&I strategieën

In Hoofdstuk 2 worden de bevindingen van een kwalitatief interviewonderzoek in 13 kindercentra gerapporteerd naar de relatie tussen de organisatiestrategieën van deze centra en de gehanteerde D&I strategieën. Er werden vier verschillende D&I strategieën gevonden. *D&I uit noodzaak* was de strategie van de onderzochte professioneel-georiënteerde organisaties die verhoudingsgewijs veel kinderen met een cultureel-diverse achtergrond of lage sociaaleconomische status opvangen. Deze strategie legt de nadruk op integratie en inclusie. In deze centra vonden locatiemanagers het noodzakelijk uit oogpunt van inclusie om diversiteit ook in de personeelssamenstelling te representeren. *D&I als bewuste keuze* was kenmerkend voor de onderzochte marktgeoriënteerde organisaties in het hogere segment met relatief veel expat-kinderen ‘van kleur’ en een cultureel-diverse achtergrond. Deze strategie legt nadruk op diversiteit uit oogpunt van bedrijfsprofilering. Locatiemanagers gaven aan zich bewust te zijn van verschillen tussen de Nederlandse en andere culturen, en van de meerwaarde van diversiteit. *D&I in theorie* staat voor een vrijblijvende ad hoc invulling van losstaande D&I acties, min of meer voor de ‘fun’. Deze strategie werd vooral gevonden in de onderzochte marktgeoriënteerde organisaties met relatief veel ‘witte’ kinderen met een Nederlandse achtergrond. De laatste strategie, *D&I is geen item*, ontkent de noodzaak of het belang van D&I. Deze strategie werd vooral gevonden in de onderzochte kleine ondernemende kindercentra met voornamelijk (maar niet uitsluitend) ‘witte’ kinderen met een Nederlandse achtergrond.

## Ervaringen van managers en medewerkers met D&I

In Hoofdstuk 3 worden de resultaten gepresenteerd van de kwalitatieve interviews in dezelfde 13 kindercentra gericht op de vraag hoe de organisaties vormgeven aan een inclusief organisatieklimaat. Meer specifiek gaat het om de mate waarin de organisaties volgens zowel managers als medewerkers voorzien in *eerlijke behandeling, gelijke waardering en gelijke kansen, invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming, mogelijkheden voor professionele ontwikkeling en commitment aan inclusief diversiteitsbeleid*. Uit de interviews bleek dat medewerkers in alle kindercentra gelijke kansen en eerlijke behandeling ervaren, maar dat de inhoud daarvan verschilt tussen organisaties. Medewerkers in de onderzochte professioneel-georiënteerde organisaties rapporteerden positieve ervaringen met samenwerking en afstemming binnen het team, collectieve besluitvorming en professionalisering. Medewerkers van marktgeoriënteerde organisaties rapporteerden positieve ervaringen met individuele ontplooiingsmogelijkheden en het kunnen nemen van eigen verantwoordelijkheid in de dagelijkse werkzaamheden. De verschillen in ervaringen bij medewerkers van de verschillende organisatietypen kwamen overeen met de ervaringen van de locatiemanagers, die in de onderzochte

professionele organisaties vaker de nadruk legden op samenwerking in het team en in de marktgeoriënteerde organisaties vaker op de individuele verantwoordelijkheid van medewerkers. Het organisatieklimaat in de onderzochte professionele organisaties was meer gericht op collectief welbevinden en in de onderzochte marktgeoriënteerde organisaties meer op het realiseren van individuele kansen en verantwoordelijkheden.

### **Verschillende typen organisaties en de relatie met kwaliteit**

In Hoofdstuk 4 worden de uitkomsten gerapporteerd van een analyse van de gevolgen van de stelselhybriditeit van de Nederlandse kinder- en peuteropvang voor de differentiatie tussen kinder- en peuteropvangorganisaties. Gebruik is gemaakt van pre-COOL data uit 2012 en nagegaan is hoe kindercentra in 2012 onderling verschilden in organisatiestrategie, structuur en cultuur. In een steekproef van 127 kindercentra konden op basis van informatie van leidinggevendenden vier organisatietypen worden onderscheiden. De *sociaal-geëngageerde not-for-profit professionele organisaties* kenmerkten zich door nadruk op professionalisering in teamverband, het actief betrekken van moeilijk bereikbare ouders bij de opvang en het uitdragen van een inclusieve missie met de nadruk op de educatie en brede sociale ontwikkeling van kinderen, met name kinderen in achterstandssituaties. De *traditionele not-for-profit professionele organisaties* hadden, net als de sociaal geëngageerde kindercentra, vaak een non-profit doelstelling en besteedden ook aandacht aan professionele ontwikkeling in een hiërarchisch vormgegeven lijnorganisatie, maar zij hadden minder aandacht voor team-gerichte professionalisering, voor het bereiken van moeilijk bereikbare ouders en droegen geen duidelijke sociale missie uit gericht op de sociale en educatieve ontwikkeling van kinderen in achterstandssituaties.

Twee organisatietypen waren vooral op de markt georiënteerd. Deze organisaties hadden locatiemanagers die niet in de lijn staan maar als divisiehoofd of eigen baas 'all round' 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 ouders in achterstandssituaties. Wel hadden zij een sterke dienstverlenende oriëntatie met sterke klantgerichtheid. Eén van deze typen, de *kleinschalige klantgerichte gemengd for-profit/not-for-profit organisatie*, betrof merendeels kleinschalige tot middelgrote kindercentra, die flexibel waren wat betreft contracten met klanten, en zich profileerden als gericht op de sociale ontwikkeling en het spel van kinderen in kleinschalige opvangsituaties. Het andere type, de *grootschalige for-profit divisieorganisatie*, betrof grote marktgeoriënteerde organisaties met een hoge servicegerichtheid.

De vier typen kinderopvangorganisaties bleken sterk te verschillen naar verschillende aspecten van kwaliteit, gebaseerd op een survey onder pedagogische medewerkers en op observaties van de groepsprocessen door onderzoekers. De ervaren kwaliteit van de werkomgeving was het hoogst in de centra die tot het sociaal-geëngageerde professionele type behoorden. Medewerkers in deze centra vonden dat zij meer kansen voor professionele ontwikkeling kregen, ervoeren betere samenwerking met collega's, hadden meer zelfvertrouwen en waren meer bereid tot leren en experimenteren dan de medewerkers in de andere centra. De sociaal-geëngageerde professionele organisaties hadden ook de hoogste geobserveerde proceskwaliteit in de groepen, zowel op emotioneel als educatief vlak. De grote marktgeoriënteerde organisaties hadden de laagste proceskwaliteit, terwijl de traditionele professionele organisatie een middenpositie innamen. Er waren geen verschillen tussen de typen organisaties naar structurele kenmerken als groepsgrootte, beroepskracht-kind ratio, opleidingsniveau van de medewerkers en gebruik van een VVE-programma.

### D&I beleid en pedagogische kwaliteit

In Hoofdstuk 5 wordt onderzoek gerapporteerd op basis van recente data uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang 2017–2018. Dit onderzoek is deels een replicatie van het eerdere onderzoek (Hoofdstuk 4). De hoofdvraag was of op basis van informatie van managers een overeenkomstige differentiatie van organisatietypen zou worden gevonden met overeenkomstige verschillen tussen de typen naar pedagogische kwaliteit. Daarnaast werden er nieuwe accenten gelegd om na te gaan of de organisatietypen ook verschilden in het inclusieve klimaat dat zij kinderen en ouders bieden. Op basis van informatie van managers, werden er drie in plaats van vier organisatietypen gevonden, te weten de *sociaal-geëngageerde professionele organisaties*, de *traditionele professioneel-bureaucratische organisaties* en de *grote multifunctionele commerciële divisieorganisaties*. Deze drie organisatietypen kwamen wat betreft de configuratie van organisatiekenmerken nauw overeen met drie van de vier typen in het eerdere onderzoek. Alleen het type van de kleinschalige (meestal) for-profit klantgerichte organisaties kon niet worden gerepliceerd, vermoedelijk vanwege een dalend marktaandeel van dit type organisaties waardoor ze minder vertegenwoordigd waren in de steekproef van de Landelijke Kwaliteitsmonitor. Een nieuw aspect ten opzichte van het eerdere onderzoek was dat ook naar de samenwerkingsrelaties met andere organisaties op wijkniveau werd gevraagd. Het sociaal-geëngageerde professionele type was sterker ingebed in netwerken van lokale organisaties dan de andere typen.

Opnieuw bleken de gevonden organisatietypen matig-sterk tot sterk te verschillen op de meeste kwaliteitsindicatoren, zoals afgeleid uit interviews met pedagogisch medewerkers en observaties op de groepen door onafhankelijke observatoren. 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 met ouders was aanmerkelijk inclusiever. Kinderen mochten volgens de medewerkers hun eigen taal gebruiken, met ouders werd zoveel mogelijk in de eigen taal gecommuniceerd, en er werd zo goed mogelijk rekening gehouden met culturele en religieuze voorkeuren. In de dagelijkse activiteiten werd meer aandacht besteed aan culturele diversiteit en aan belangrijke feestdagen in andere culturen. Er was een sterkere oriëntatie van de medewerkers op het stimuleren van deelname van alle kinderen aan groepsactiviteiten en op het bieden van activiteiten waarin kinderen als groep moeten samenwerken. 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 waren er geen verschillen tussen de typen naar structurele kwaliteitskenmerken en het gebruik van een VVE-programma.

## CONCLUSIES

### **Organisaties mediëren tussen beleid en kwaliteit**

Uit de resultaten van het onderzoek kan we allereerst geconcludeerd worden dat kindercentra gezien als *organisaties* inderdaad een mediërende en modererende schakel vormen tussen het overheidsbeleid en de kwaliteit in de praktijk van de kinderopvang. Het grotendeels uniforme wettelijke kwaliteitskader dat sinds 2010 van kracht is voor alle typen kinderopvangorganisaties leidt weliswaar tot gelijke structurele kwaliteit en daarmee ook tot een economisch gelijk speelveld, maar de proceskwaliteit die voor het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen het belangrijkste is, verschilt sterk tussen de verschillende typen organisaties. De effectiviteit van de sturing vanuit het kwaliteitskader van de opvangpraktijk is mede afhankelijk van de bredere context waarin kinderopvangorganisaties actief zijn en hoe zij als organisaties op de uiteenlopende, soms tegenstrijdige belangen, eisen en prikkels in die context reageren.

### **Waarden-gedreven kwaliteitsregulering werkt**

Het onderzoek in dit proefschrift bevestigt het belang van culturele organisatiekenmerken zoals collegiale ondersteuning, teamgeest en professionalisering, en laat zien dat de combinatie van professioneel kwaliteitstreven met een waarden-gedreven sociaal-

missionaire strategie samengaat met hogere pedagogische proceskwaliteit en een inclusiever klimaat in de opvang. In het hybride stelsel van de kinderopvang in Nederland is het waardenaspect vooral verbonden met het onderwijsachterstandenbeleid dat de waarde van *gelijke kansen* centraal stelt. Hoewel alle kinderopvangorganisaties in aanmerking komen voor uitvoering van dit beleid, zijn het de sociaal-geëngageerde organisaties die zich wat betreft hun organisatiestrategie het sterkst naar deze waarde richten. Mede daardoor hebben deze organisaties een beter bereik hebben onder groepen in maatschappelijke achterstandssituaties en bieden zij relatief hoge pedagogische kwaliteit en een cultureel-inclusief klimaat.

### **D&I beleid en een sociale missie als lakmoesproef**

Het ontbreken van richtlijnen voor diversiteits- en inclusiebeleid in het nationale wettelijke kwaliteitskader bleek voor kinderopvangorganisaties van het sociaal-geëngageerde professionele type geen beletsel te zijn om toch een dergelijk beleid te implementeren, mogelijk gestimuleerd door hun dagelijkse contact met kinderen en ouders van cultureel diverse gemeenschappen. Dagelijks contact met kinderen en ouders uit cultureel diverse groepen is echter geen voldoende voorwaarde, want de 'ontzielde' (niet-geëngageerde) *traditionele not-for-profit professioneel-bureaucratische* organisaties bedienden ook een relatief diverse klantengroep, maar toonden duidelijk minder sociaal engagement. Het betrof hier vaak voormalige gemeentelijke peuterspeelzalen die in de afgelopen jaren soms simpelweg zijn overgedaan aan commerciële kinderopvangaanbieders, zonder dat er publieke waarden zijn meegegeven. Het is alsof deze organisaties in het lokale beleid 'vergeten' zijn en geen duidelijke functie meer vervullen, behalve dat zij stabiele inkomsten uit ouderlijke bijdragen en publieke (VVE) subsidies genereren omdat zij nog altijd relatief veel kinderen uit maatschappelijke achterstandssituaties opvangen.

### **Governance gericht op samenwerking is een relevant beleidsinstrument**

Sociaal-geëngageerde professionele kindercentra die vanwege hun bereik onder groepen in achterstandssituaties met de meest complexe problemen worden geconfronteerd, hadden de meeste lokale samenwerkingsrelaties en bleken vaker deel te zijn van 'integrale kindcentra', de relatief recente samenwerkingsverbanden van kindercentra, onderwijs, jeugdzorg en andere partijen. Overheidsbeleid dat inzet op netwerk-governance op lokaal niveau, met een relationele aanpak gebaseerd op vertrouwen en gelijkwaardigheid, kan in de huidige complexe context effectiever publieke doelen realiseren dan klassiek beleid dat ofwel via gedetailleerde 'top down' kwaliteitsregels ofwel door het stimuleren van 'meer markt' dergelijke doelen probeert te bereiken. Of organisaties binnen de samenwerking profit of non-profit, publiek of privaat gefinancierd zijn is minder relevant zolang de prioriteit ligt bij het gezamenlijk oppakken van gedeelde publieke doelen.





Dankwoord





## DANKWOORD

Met dit proefschrift komt een einde aan een onderzoeksproject, waarin we disciplines zinvol hebben kunnen verbinden. Een traject waarbij ik me inhoudelijk als ‘een vis in het water’ heb gevoeld en waar ik met passie aan heb kunnen werken. Ik kijk terug op vier goed bestede jaren waarin ik de ruimte kreeg om een steentje bij te dragen aan dit onderwerp en me professioneel verder te ontwikkelen. Maar een proefschrift gaat natuurlijk niet vanzelf en ik ben veel mensen dank verschuldigd voor de totstandkoming.

Mijn dank gaat allereerst uit naar mijn begeleiders, Paul Leseman, Pauline Slot en Patrick Kenis. Bedankt voor jullie vertrouwen, begeleiding en geduld om dit traject samen naar een mooi resultaat te brengen. Paul, heel veel dank voor de kans die je me hebt geboden om onder jouw vleugels een promotietraject te mogen starten en je inzet die ik daarbij heb ervaren. Onze invalshoek en stijl van werken in dit multidisciplinaire traject waren verschillend, dat maakte onze samenwerking boeiend en leverde interessante resultaten op. Je kritische blik heb ik gewaardeerd en daar heb ik ook veel van geleerd. Patrick, ik wil je bedanken voor je subtiele doch eerlijke manier van aansturing om me zelf tot de conclusie te laten komen wat er in inhoud of proces anders of beter zou kunnen. Ook van je adviezen heb ik bijzonder veel geleerd. Pauline, dank voor je professionele accuraatheid en het helpen vertalen van academische hobbels naar een pragmatische aanpak. Daarnaast ben ik je heel erg dankbaar voor je persoonlijke stijl en onvermoeibaar optimisme bij de onvermijdelijke tegenslagen. De leescommissie, Mariëtte de Haan, Trudie Knijn, Ides Nicaise, Janneke Plantenga en Jörg Raab wil ik bedanken voor het aandachtig lezen van het proefschrift en het commentaar.

Dit onderzoek had niet plaatsgevonden zonder de medewerking van kindercentra. Ik wil alle managers en medewerkers bedanken die hun medewerking verleenden aan dit onderzoek. Eveneens dank aan mijn collega's aan de UU en elders, die hebben gewerkt aan de dataverzameling en de databestanden van Pre-Cool en LKK, waar ik voor dit onderzoek gebruik van mocht maken. Mijn collega's Honghong, Saskia, Ine, Spark, Martine, Ora, Elma, Rianne, Maartje, Eveline, Ryanne en Bodine, dank voor jullie belangstelling en de nodige ‘small talk’ nu en dan.

*‘Only dead fish go with the flow’*. Dat was zo’n beetje het motto waarmee ik ongeveer vijf jaar geleden het Ministerie van SZW verliet voor een onzekere toekomst. Zonder spijt, maar niet zonder twijfel of ik dit nieuwe avontuur tot een goed eind zou kunnen brengen. *‘Een vis ziet het water waarin hij zwemt niet’*, geldt ook voor ambtenaren en dat was voor mij een belangrijke drijfveer achter het ontstaan van dit proefschrift. In die zin dank ik dit proefschrift ook aan mijn tijd bij de Rijksoverheid, want in het begin had ik daar ruimte om te werken aan bestuurlijke vernieuwing, maar later stonden

mijn taken vooral in dienst van de overheid als ‘wettenfabriek’, wat mijn persoonlijke werkmotivatie onder druk zette. Ik kijk goed terug op alle momenten met collega’s van wie de ambities voor publieke waarden groter waren dan waar de beleidscontext ruimte voor bood. Mijn oud-collega’s aan de Universiteit van Tilburg dank ik voor hun inspirerende inzicht in de wereld buiten de Haagse vissenkomp. Een speciaal woord van dank voor Henk de Wit van de KUN, die mij in de vormende studiejaren op cruciale momenten als mentor de weg wees in de wetenschap en daarmee een goed fundament legde onder mijn loopbaan. Dank ook aan mijn NJN vrienden, studiegenoten in Nijmegen en Tilburg, en mede-onderzoekers voor alle discussies en inzichten.

Familie: Maria, Everard en Frederique wil ik bedanken voor alle leuke afleiding. Ook wil ik Manon bedanken. Vrienden, die al decennialang met mij samenlopen: Frank, Stef, Koen & Hilde, Heidi, Tiny, Anniek, Maria & Annegré en natuurlijk ook al mijn nieuwe dierbare vrienden uit het laatste decennium, bedankt voor gezelligheid, discussies, wandelingen en terrasjes in de zon. Mijn vader, helaas overleden, ben ik dankbaar voor zijn idee van sociale betrokkenheid, en mijn moeder voor haar idee van missionair doorzettingsvermogen, zodat ik vol ‘engagement’ aan dit proefschrift kon werken.

Mijn kinderen, Vivian en Marijn, wat ben ik blij dat jullie mijn paranimfen willen zijn. Vivian, je was pas twee weken oud toen je voor het eerst meeging naar een congres en ik tussen twee voedingen mijn presentatie hield. Intussen ben je handiger met databestanden dan ik en heb je zelf mooie wetenschappelijke resultaten bereikt. Bedankt voor je geduld en liefdevolle hulp bij het mij aanleren van SPSS. Wat vond ik het ooit moeilijk om je als klein popje achter te laten op een kinderdagverblijf in Tilburg tussen al die grote baby’s! Daarna volgde nog een peuterspeelzaal in Wageningen en samen met Marijn kinderdagverblijven in Dordrecht, Rotterdam, een jaar een au-pair vanwege de wachtlijsten en tenslotte opvang in Den Haag. Wat was het soms een geworstel om mijn werk met zorg voor jullie te combineren en daarbij nog opmerkingen over werkende moeders te negeren. Marijn, zolang ik me herinner ben je vol overgave spelend aan het leren met een niet te missen creativiteit. Jouw kracht is de kunst van het moment te genieten en het waarderen van schoonheid, ik geniet van je beelden van fotografisch verstilde natuur. Bedankt voor alle mooie aardse momenten die het serieuze werk lucht en vrolijkheid gaven. Wat heb ik me in de afgelopen jaren tijdens dit promotietraject door jullie beiden gesteund gevoeld!

Mijn dagelijks leven bestond de afgelopen vier jaar vooral uit vier P’s in de betekenis van mijn begeleiders: Paul, Pauline, Patrick en natuurlijk mijn ‘eigen’ lieve Paul thuis. Ik ben je zo dankbaar dat je er voor me was en dit traject met me meeliep. Jij gaf me rust, vertrouwen en moed om dit promotietraject aan te gaan. Op de momenten dat ik gestresst door het huis stooft zette jij thee, ging rustig zitten lezen en wekelijks met

mij wandelen: samen uitwaaien aan het strand, blote voeten in het zand, zwemmen in zee, genieten van de geuren en kleuren van lente, zomer, herfst en winter in het bos. Met dit alles haalde je mij op gezette tijden achter de computer vandaan en maakte daarmee dit proefschrift mogelijk.



Over de auteur







## CURRICULUM VITAE

Willeke van der Werf werd geboren op 14 januari 1965 te Heerenveen. Zij studeerde Sociale Wetenschappen, voornamelijk Sociologie van Arbeid en Organisatie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en voltooide additioneel een Erasmus programma in Internationale Sociale Zekerheid aan de Tilburgse Universiteit in 1989. In 1990 behaalde ze haar doctoraal diploma (master's degree) aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Na haar studie werkte zij onder andere als onderzoeker aan de universiteiten van Tilburg en Utrecht.

In 1995 trad zij in dienst bij de onderzoeks- en adviesdienst van Rijkswaterstaat als senior beleidsadviseur. Enkele jaren later maakte zij de overstap naar een beleidsafdeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, waar zij werkte als senior beleidsmedewerker in een project waarin bedrijfsleven en Rijksoverheid samenwerkten. Aansluitend werkte zij als senior beleidsmedewerker bij de ministeries van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en weer Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan innovatieve beleidstrajecten, wetgevingstrajecten, in onderzoek en ontwikkeling, en in EU/OECD werkgroepen. De laatste acht jaar van haar loopbaan bij het Rijk werkte zij aan het beleid rond kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie.

Vanaf 2005 was zij naast haar werk op het ministerie enkele jaren als parttime docent Organisatiewetenschappen verbonden aan de Universiteit Tilburg. Eerder verzorgde zij in 1991 een cursus als docent aan de Academie voor Journalistiek in Tilburg. In 2012 rondde zij een post-hbo opleiding tot communicatietrainer succesvol af. Vanaf 2016 is zij werkzaam als promovendus aan de Universiteit Utrecht.







Het omgaan met complexe problemen in een samenleving die cultureel steeds diverser wordt en kampt met groeiende sociale ongelijkheid, is een uitdaging voor beleid en uitvoerende organisaties. De terugtrekkende overheid brengt enerzijds publieke taken naar de markt, terwijl zij anderzijds met kwaliteitsregels en subsidieprikkels de markt steeds sterker probeert te reguleren. Kindercentra zijn een markant voorbeeld van organisaties waarin dit speelt. Zij dragen zorg voor verantwoorde kinderopvang van goede kwaliteit en zijn een belangrijke partij in het voorkomen van ongelijke kansen. Dit gebeurt in Nederland, na opeenvolgende hervormingen, in een *hybride stelsel* waarin zowel private for-profit en private not-for-profit organisaties actief zijn. Werkt dit? In dit proefschrift is nagegaan of in de context van stelsel-hybriditeit verschillende typen kinderopvangorganisaties zijn ontstaan en of deze typen organisaties onderling verschillen in kwaliteit en omgaan met diversiteit en inclusie. Het antwoord luidt bevestigend. Er werden verschillende typen organisaties gevonden die onderling sterk verschilden in pedagogische kwaliteit en inclusief klimaat. Dit was mede afhankelijk van de groepen kinderen en ouders met wie zij werken. Sociaal geëngageerde professionele kindercentra (zowel for-profit als not-for-profit) die vanwege hun klantengroep het meest worden geconfronteerd met de complexe problemen van kinderen in achterstandssituaties, presteerden het beste op vrijwel alle indicatoren van kwaliteit en inclusie. Als organisaties onderscheidden zij zich van andere organisaties door de combinatie van een sterke professionele oriëntatie met maatschappelijk engagement, tot uitdrukking komend in actief contact met ouders in achterstandsgroepen en een educatieve-emancipatorische missie. Traditionele professioneel-bureaucratische en marktgeoriënteerde kinderopvangorganisaties boden lagere kwaliteit en waren minder cultureel-inclusief.

