

## University of Groningen

### Marktwerking in de kinderopvang

Plantinga, Mirjam

*Published in:*  
 Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Plantinga, M. (2009). Marktwerking in de kinderopvang: nadelig voor de intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers? Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 24(3), 244-261.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# Marktwerking in de kinderopvang: nadelig voor de intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers?

Mirjam Plantinga\*

De sector kinderopvang heeft de afgelopen jaren grote veranderingen ondergaan. Van een welzijnssector heeft de sector zich ontwikkeld tot een marktsector. De introductie van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2005 kan als sluitstuk van deze overgang worden beschouwd. In privatiseringsdiscussies is tot nog toe weinig aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van deze hervormingen voor de motivatie van werknemers. De vraag kan echter worden gesteld of het kopiëren van managementprincipes vanuit het bedrijfsleven en de toepassing daarvan in het publieke domein niet gepaard gaat met een aantasting van de intrinsieke motivatie. In dit artikel wordt gekeken naar de gevolgen van de veranderingen in de sector kinderopvang voor de motivatie van de groepsleid(st)ers. De steekproef omvat 477 groepsleid(st)ers verspreid over 30 kinderopvangorganisaties in Nederland. De resultaten laten zien dat de mate waarin de kinderopvangorganisaties met marktwerking geconfronteerd worden, geen invloed heeft op de intrinsieke motivatie van de groepsleid(st)ers. Hervormingen hoeven de intrinsieke motivatie dus niet te verdringen.

**Trefwoorden:** marktwerking, kinderopvang, intrinsieke motivatie

## Inleiding<sup>1</sup>

De Nederlandse samenleving wordt sinds de jaren negentig gekenmerkt door een hervormingstrend waarbij private elementen worden geïntroduceerd in voorheen publieke sectoren als de gezondheidszorg, openbaar vervoer en de sociale zekerheid (Wielers & De Beer, 2007). Ook de sector kinderopvang heeft de afgelopen jaren grote veranderingen ondergaan. Van een welzijnssector heeft de sector zich ontwikkeld tot een marktsector. De introductie van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2005 kan als sluitstuk van deze overgang beschouwd worden.

Terwijl in privatiseringsdiscussies de mogelijke gevolgen voor aanbieders en afnemers uitgebreid worden besproken, wordt er gewoonlijk niet of nauwelijks aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen die marktwerking met zich mee kan brengen voor de mensen die werkzaam zijn in de betreffende sectoren. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat algemeen wordt aangenomen dat de arbeidsmotivatie van werknemers in de publieke sector in zekere mate verschilt van de arbeidsmotivatie van werknemers in de private sector. De motivatie van werknemers in de publieke sector wordt verondersteld meer gevoed te worden door intrinsieke opbrengsten, zoals het doen van betekenisvol werk, en minder door extrinsieke opbrengsten, zoals salaris en status (Leete, 2000; Steijn, 2006).

In dit artikel staan de gevolgen van marktwerking voor de motivatie van werknemers centraal. Specifiek zal antwoord worden gegeven op de vraag welke gevolgen de veran-

\* Mirjam Plantinga is werkzaam bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, Oude Kijk in 't Jatstraat 26, 9712 EK, Groningen, e-mail: m.plantinga@rug.nl.

deringen in de kinderopvangsector met zich meebrengen voor de motivatie van de groepsleid(st)ers. Vooral in arbeidsintensieve sectoren, zoals de kinderopvang, is deze vraag van belang omdat de prestaties van dergelijke sectoren afhankelijk zijn van de arbeidsmotivatie van werknemers. De vraag wat het effect is van verzelfstandiging en privatisering voor de arbeidsmotivatie van werknemers in (voorheen) publieke sectoren, is recentelijk ook door anderen naar voren gebracht (Bozeman, 2007; Steijn, 2007). Tot op heden is dit echter, zeker wat betreft de Nederlandse context, nog niet uitgebreid onderzocht. In mijn proefschrift heb ik een eerste aanzet gegeven tot beantwoording van deze vraag voor wat betreft de kinderopvangsector (Plantinga, 2006). In dit artikel wil ik de belangrijkste uitkomsten uit dit onderzoek naar voren brengen.

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt de introductie van marktwerking in de kinderopvang beschreven. Paragraaf 3 presenteert het theoretisch kader aan de hand waarvan wordt verklaard hoe de introductie van marktwerking in de kinderopvang de motivatie van groepsleid(st)ers kan beïnvloeden. Paragraaf 4 geeft de data en methoden die gebruikt zijn in het onderzoek weer, en de resultaten worden weergegeven in paragraaf 5. De laatste paragraaf bevat de conclusies.

## **De introductie van marktwerking in de sector kinderopvang**

### ***Groeiend aanbod van kinderopvang***

Het aanbod van formele kinderopvang is in Nederland de laatste jaren enorm gegroeid. Vooral dagopvang, voor kinderen tot en met drie jaar, is populair. In 2005 werden er 122.000 kindplaatsen aangeboden. Omdat de meeste kinderen in Nederland maar twee of drie dagen per week naar het kinderdagverblijf gaan, is het aantal kinderen dat gebruikmaakt van dagopvang nog veel groter. In 2005 maakten een kleine 200.000 kinderen gebruik van kinderopvang, wat neerkomt op bijna 25% van het totale aantal Nederlandse kinderen in de leeftijd tot en met drie jaar. Over de tijd is de Nederlandse kinderopvangsector dan ook uitgegroeid naar een volwassen sector die in 2005 werk bood aan meer dan 70.000 werknemers (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2007).

Het grootste deel van het werk in de kinderopvang wordt gedaan door groepsleid(st)ers. Zij verzorgen de opvang van de kinderen. De meeste groepsleid(st)ers hebben een deeltijdbaan, zijn vrouw en betrekkelijk jong. Bijna de helft van de groepsleid(st)ers is jonger dan dertig jaar. De kinderopvangsector is daarmee een van de sectoren met het hoogste percentage vrouwelijke werknemers en met de laagste gemiddelde leeftijd (Hingstman et al., 2003). In vergelijking met Scandinavische landen is de status van het beroep van groepsleid(st)er relatief laag in Nederland (OECD, 2002). In Nederland is voor het uitoefenen van het beroep een middelbare beroepsopleiding vereist (SPW-3). Dit in tegenstelling tot de hogere beroepsopleiding die vereist is in Scandinavische landen. Ook biedt het beroep van groepsleid(st)er weinig promotiemogelijkheden. Autonomie en het doen van betekenisvol werk vormen voor de groepsleid(st)ers de belangrijkste aspecten van hun werk, terwijl ze het minst gemotiveerd worden door de financiële compensatie die ze ontvangen en de carrièremogelijkheden die het werk biedt (Lindsay & Lindsay, 1987; Philips, Howes & Whitebook, 1991). De groepsleid(st)ers in de kinderopvang worden daarmee gekenmerkt door een hoog niveau van intrinsieke motivatie, net als veel andere werknemers in de publieke sector (Leete, 2000; Van Raaij, Vinken & Van Dun, 2002).

## ***Van een welzijnssector naar een marktsector***

De groei in de sector kinderopvang in Nederland is samengegaan met een overgang van een welzijnssector naar een marktsector. De sector werd voor het eerst geconfronteerd met marktwerking door de introductie van de Stimuleringsmaatregel Kinderopvang in 1990 (Turksema, 2000). De Stimuleringsmaatregel was in de eerste plaats gericht op het vergroten van het aanbod van kinderopvang. Om de toename in het aanbod te kunnen bekostigen werd getracht de kosten te verspreiden over drie partijen: de overheid, de ouders en de werkgevers. De overheid stimuleerde kinderopvangorganisaties om kindplaatsen te verkopen aan werkgevers door subsidies te verstrekken aan degenen die werkgeversgefinancierde kindplaatsen aanboden. Omdat zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde kinderopvangorganisaties deze bedrijfsplaatsen konden aanbieden, konden beide een beroep doen op de Stimuleringsmaatregel (Pelzer, 1991). Ook maakte de Stimuleringsmaatregel het aantrekkelijk voor nieuwe kinderopvangorganisaties om de markt te betreden. De Stimuleringsmaatregel zorgde daarmee niet alleen voor een toename in het aanbod van kinderopvang, maar bevorderde ook de concurrentie tussen kinderopvangorganisaties.

De decentralisatie van het kinderopvangbeleid naar de gemeenten per 1 januari 1996 markeert de tweede stap in de overgang van een welzijnssector naar een marktsector. De gemeenten kregen de vrijheid om de kinderopvangsubsidies naar eigen inzicht te besteden. Dit hield in dat ze niet langer waren gebonden aan de bestaande relaties met gesubsidieerde kinderopvangorganisaties. Gaandeweg contracteerden gemeenten dan ook meer en meer kinderopvangorganisaties door, net als werkgevers, kindplaatsen in te kopen bij kinderopvangorganisaties.

De laatste stap in het overgangsproces vond plaats door de introductie van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2005. De Wet Kinderopvang vormt de wettelijke grondslag voor de formele opvang van kinderen in de leeftijd tot 12 jaar. Met de implementatie van de wet is de financiering van de kinderopvang volledig vraaggestuurd geworden. De bijdrage van de overheid aan de sector kinderopvang loopt niet langer via de kinderopvangorganisaties, maar wordt rechtstreeks aan de ouders uitbetaald. Het aanbod van kinderopvang wordt daarmee niet langer gegund aan bepaalde kinderopvangorganisaties, maar komt tot stand doordat kinderopvangorganisaties met elkaar concurreren om de gunst van de consument.

## ***Regulering van de markt***

Er is in de kinderopvang geen sprake van volledige vrijemarktwerking. Kinderopvangorganisaties dienen te handelen binnen het raamwerk zoals vastgelegd en gehandhaafd door de overheid. Dit betreft in het bijzonder de regulering van de kwaliteit van de kinderopvang. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang is met de introductie van de Wet Kinderopvang in de eerste plaats bij de sector zelf neergelegd. De veronderstelling is dat marktwerking ervoor zal zorgen dat ouders en kinderopvangorganisaties zelf afspraken kunnen maken over goede kinderopvang. Om te voorkomen dat er kinderopvang van slechte kwaliteit wordt geleverd, houden de gemeenten wel toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening. Ze doen dit aan de hand van landelijk opgestelde kwaliteitsregels en een landelijk vastgelegde werkwijze voor toezichthouders. De landelijke kwaliteitsregels, zoals vastgelegd in de beleidsregels kwaliteit kinderop-

vang, zijn gebaseerd op afspraken die zijn vastgelegd door ouders en ondernemers in de kinderopvang. Het betreffen regels op het gebied van onder meer ouderinspraak, veiligheid, pedagogisch beleid, groepsgrootte en leidster-kindratio. De kwaliteitsregels bevatten de minimumeisen waar de kinderopvangorganisaties aan dienen te voldoen en beïnvloeden daarmee de keuzes die ze kunnen maken in de omslag van een welzijnssector naar een marktsector.

## Theoretisch kader

### *Extrinsieke en intrinsieke motivatie*

In dit artikel staat de vraag centraal welke gevolgen de introductie van marktwerking heeft voor de motivatie van werknemers in de kinderopvang. De beantwoording van deze vraag is relevant gegeven de vele hervormingen die er momenteel plaatsvinden in het publieke domein. Het belang van het verkrijgen van inzicht in de mogelijke gevolgen van dergelijke hervormingen voor de motivatie van werknemers geldt in het bijzonder voor de kinderopvangsector. Dit omdat het werk in de kinderopvang zeer arbeidsintensief is en de prestaties van de sector daarom worden beïnvloed door de bereidwilligheid en de kwaliteit waarmee de werknemers in de kinderopvang zich richten op hun taak (Franco, Bennett & Kanfer, 2002).

Voor het inzichtelijk maken van de mogelijke gevolgen van de hervormingen is het van belang om onderscheid te maken tussen extrinsieke en intrinsieke motivatie. Mensen kunnen in hun werk gemotiveerd worden door verschillende opbrengsten. De financiële beloning vormt in de context van betaalde arbeid een belangrijke factor. Mensen werken echter niet alleen voor het geld, maar worden ook gemotiveerd door aspecten van het werk zelf. In de meeste banen vormen beide type opbrengsten een belangrijke bron van motivatie. Extrinsieke opbrengsten als geld en status beïnvloeden de extrinsieke motivatie van de werknemer, terwijl intrinsieke opbrengsten als het hebben van een leuke baan en de mogelijkheid om jezelf te ontplooien de intrinsieke motivatie beïnvloeden (Frey, 1997; Houston, 2000).

Beide vormen van motivatie zijn belangrijk in een baan. Voor de werkgever is een zekere mate van extrinsieke motivatie van belang voor het kunnen sturen van de werknemer. Vooral voor het sturen van de minder leuke aspecten van een baan werken financiële beloningen goed. In simpele beroepen met veel herhaling kan het gebruik van financiële beloningen worden aanbevolen. Intrinsieke motivatie is in veel beroepen echter ook belangrijk. Zo worden intrinsiek gemotiveerde werknemers gekenmerkt door een hogere leercapaciteit dan extrinsiek gemotiveerde werknemers. Ook blijkt uit experimenten dat ingewikkelde taken beter opgelost worden door intrinsiek dan door extrinsiek gemotiveerde werknemers. Tot slot zijn voor het sturen van intrinsiek gemotiveerde werknemers minder kosten nodig. In het geval van intrinsiek gemotiveerde werknemers zorgt de beloning van het werk zelf dat de werknemer zich tot het uiterste in zal zetten, wat maakt dat intensieve controle van de werkzaamheden niet nodig is. Vooral in banen die een hoge mate van creativiteit en oplossingsvermogen van de werknemer vragen en waar het moeilijk en kostbaar is om werknemers te monitoren, is intrinsieke motivatie van groot belang (Frey, 1993). Empirisch onderzoek heeft bovendien aangetoond dat werken vanuit een intrinsieke motivatie gepaard gaat met een betere mentale en psychische gezondheid dan werken vanuit een extrinsieke

motivatie. Werknemers die gekenmerkt worden door een hoog niveau van intrinsieke motivatie vertonen, in vergelijking met werknemers met een hoog niveau van extrinsieke motivatie, een hogere mate van tevredenheid met zowel het werk als het leven in het algemeen (Frey, 1997).

Hoewel intrinsieke motivatie belangrijk is in elke baan, geldt dat voor sommige banen dus in het bijzonder. Het mag duidelijk zijn dat in de sector kinderopvang intrinsieke motivatie van groot belang is. De werkgever in de kinderopvang kan immers wel monitoren hoeveel kinderen een groepsleid(st)ers dagelijks onder zijn of haar hoede heeft, maar kan geen toezicht houden op de kwaliteit van de zorg die de groepsleid(st)er levert. Bovendien zou geen enkele ouder zijn kinderen aan een groepsleid(st)er toevertrouwen als deze het contact met de kinderen slechts zou beschouwen als een noodzakelijk kwaad voor het verkrijgen van een financiële beloning. In de kinderopvang vormt de beloning van het werk zelf, het dagelijkse contact met de kinderen, een belangrijke bron van motivatie.

Voor het motiveren van werknemers kan voor elke baan een ander pakket aan extrinsieke en intrinsieke beloningen wenselijk zijn. De publieke sector scoort, in vergelijking met de private sector, traditioneel goed op het aanbieden van intrinsieke beloningen en minder goed op het aanbieden van extrinsieke beloningen (Ministerie van BZK, 2001; Van Raaij, Vinken & Van Dun, 2002). Dit aanbod sluit aan bij de motivatie van de werknemers in de publieke sector, die veelal wordt gekenmerkt door een hoog niveau van intrinsieke motivatie (Leete, 2000; Houston, 2000). Werknemers in de publieke sector worden, meer dan werknemers in de private sector, gekenmerkt door het willen doen van betekenisvol (Philips, Howes & Whitebook, 1991) of maatschappelijk nuttig werk (Steijn, 2006). De vraag is nu hoe veranderingen in de publieke sector, zoals processen van verzelfstandiging of privatisering, het aanbod aan extrinsieke en intrinsieke opbrengsten en daarmee de extrinsieke en intrinsieke motivatie van werknemers beïnvloeden.

### ***Beïnvloeding van extrinsieke en intrinsieke motivatie***

De inrichting van een organisatie en de manier waarop werknemers binnen een organisatie worden aangestuurd, kunnen invloed hebben op de extrinsieke en intrinsieke beloningen die werknemers ontleen aan hun baan en daarmee op de extrinsieke en intrinsieke motivatie.

De aansturing van werknemers, de *employee governance*, bestaat uit meerdere elementen, zoals het type arbeidscontract (bijvoorbeeld voor bepaalde of onbepaalde tijd), de organisatie van het werk (strak voorgeschreven of met veel beslissingsruimte), het beloningssysteem (met een vaste of prestatieafhankelijke beloning) en de doorgroeimogelijkheden (veel versus weinig) (Glebbeck, 2000). Afhankelijk van het type aansturingsmodel komt er een ander pakket aan extrinsieke en intrinsieke beloningen tot stand. Een verandering in *employee governance* beïnvloedt de extrinsieke en intrinsieke motivatie in de eerste plaats dan ook via een verandering in de extrinsieke en intrinsieke beloningen.

Door de jaren heen is men veel te weten gekomen over hoe het werk dient te worden ingericht opdat het de intrinsieke opbrengsten en daarmee de intrinsieke motivatie

van werknemers beïnvloedt (Algera, 1980; Hackman & Oldham, 1980; Houkes, 2002). Als de relaties tussen extrinsieke en intrinsieke beloningen en extrinsieke en intrinsieke motivatie uitsluitend rechtstreeks zouden lopen, zou het motiveren van werknemers dan ook niet ingewikkeld moeten zijn. Een werkgever zou werknemers intrinsiek kunnen motiveren door het werk aantrekkelijk te maken en extrinsiek kunnen motiveren door een financiële bonus toe te kennen (Frey & Osterloh, 2002). Dit veronderstelt echter dat de extrinsieke en intrinsieke motivatie onafhankelijk van elkaar functioneren. En dit blijkt nu juist niet het geval te zijn.

Het onderlinge verband tussen extrinsieke en intrinsieke motivatie is voor het eerst naar voren gebracht in de cognitieve evaluatietheorie van Deci (1975). Volgens de cognitieve evaluatietheorie is intrinsiek gemotiveerd gedrag te verklaren vanuit de noodzaak die mensen hebben om zich competent en onafhankelijk (*self-determined*) te voelen. Het effect van extrinsieke beloningen op de intrinsieke motivatie hangt dan ook af van de mate waarin de extrinsieke beloning inbreuk pleegt op die gevoelens. Mensen kunnen een extrinsieke beloning ofwel als controlerend ofwel als stimulerend ervaren. In het eerste geval zal men door de extrinsieke beloning minder competentie en onafhankelijkheid ontleen aan het verrichten van de betreffende activiteit, wat een daling van de intrinsieke motivatie tot gevolg heeft. In het tweede geval zal de extrinsieke beloning het gevoel van competentie en onafhankelijkheid juist versterken en zal de intrinsieke motivatie stijgen.

Het socio-psychologische model van de interactie tussen extrinsieke en intrinsieke motivatie is in de economische wetenschap geïntroduceerd door Frey (1992) als de *crowding*-theorie. Frey veronderstelt, in de lijn van Deci (1975), dat de intrinsieke motivatie toeneemt als de extrinsieke beloning als ondersteunend wordt beschouwd. In dit geval is er sprake van een *crowding-in*-effect. Als mensen een extrinsieke beloning echter als controlerend beschouwen, dan daalt de intrinsieke motivatie en is er sprake van een *crowding-out*-effect. Belangrijk aspect van de *crowding*-theorie, wat ook in het kader van dit onderzoek relevant is, is dat Frey veronderstelt, en empirisch onderzoek wijst dat ook uit, dat de intrinsieke motivatie niet alleen verdrongen kan worden door extrinsieke beloningen, maar ook door regulering (Frey, 1997). Veranderingen in de aansturing van groepsleid(st)ers kan de motivatie dan ook niet alleen beïnvloeden via een verandering in extrinsieke en intrinsieke beloningen, maar ook door de manier waarop de veranderingen door de groepsleid(st)ers worden beoordeeld.

Van belang is bovendien dat het *crowding-out*-effect vooral bij werknemers met een hoge intrinsieke motivatie op de loer ligt. Daar komt nog bij dat een *crowding-out*-effect langdurige gevolgen heeft. Terwijl een daling in de intrinsieke of extrinsieke beloningen ongedaan kan worden gemaakt door de betreffende verandering terug te draaien, kan een *crowding-out*-effect niet onmiddellijk ongedaan worden gemaakt. Er is immers sprake van verdringing van intrinsieke motivatie en het is bekend dat het proces van het opbouwen van intrinsieke motivatie veel langzamer gaat dan het proces van het vernietigen ervan (Frey, 1997).

### ***Gevolgen marktwerking voor motivatie groepsleid(st)ers***

Door de introductie van marktwerking dienen kinderopvangorganisaties de omslag te maken van een non-profitinstelling die terug kan vallen op overheidssubsidies, naar

een onafhankelijk bedrijf dat kan rondkomen van de producten die worden verkocht. Deze rol kan op meerdere manieren ingevuld worden. Men kan zich proberen te onderscheiden met langere of flexibelere openingstijden of door het aanbieden van andere producten naast kinderopvang. Ook het verbeteren van de financiële positie door het verhogen van de verkoopprijzen of het verlagen van de kostprijs is een optie (Dekker, Plantenga & Siegers, 2001).

Omdat personeelskosten in de kinderopvang de belangrijkste kostenpost vormen, vormt het efficiënter inzetten van personeel een belangrijke manier om een daling van de kostprijs te realiseren. In dit artikel staat deze strategie centraal. De verwachting is dat kinderopvangorganisaties, om hun personeel efficiënter in te kunnen zetten, hun organisatie anders gaan inrichten en werknemers anders gaan aansturen. De introductie van marktwerking zorgt naar verwachting voor een verandering in aansturing op vier fronten: de flexibiliteit van arbeidscontracten, de efficiëntie van de organisatie van het werk, de mate waarin beloningen en doorgroeimogelijkheden prestatieafhankelijk zijn, en de aantrekkelijkheid van de beloningen en doorgroeimogelijkheden van de groepsleid(st)ers.

Een belangrijke maatstaf voor een efficiënte inzet van personeel vormt de mate waarin het aantal groepsleid(st)ers is afgestemd op het aantal kinderen dat aanwezig is in het kinderdagverblijf. Omdat het aantal kinderen per dag kan verschillen, dient de inzet van groepsleid(st)ers flexibel te zijn. Met behulp van flexibele arbeidscontracten kunnen groepsleid(st)ers worden ingezet op populaire dagen of kunnen ze al dan niet opgeroepen worden om te werken afhankelijk van het aantal groepsleid(st)ers dat er op een bepaald moment nodig is. Ook het efficiënt organiseren van het werk kan bijdragen aan een optimale inzet van het personeel. Als er bijvoorbeeld minder kinderen aanwezig zijn dan werd verwacht (door vakantie of ziekte) en er dus meer groepsleid(st)ers aanwezig zijn dan noodzakelijk, kan groepsleid(st)ers worden gevraagd een dag vrij te nemen of in te vallen op een andere groep of een andere locatie. Om een efficiëntere inzet van het personeel te bewerkstelligen zal de flexibiliteit van de arbeidscontracten en de efficiëntie van de organisatie van het werk naar verwachting dus toenemen.

Een efficiënte inzet van personeel vereist flexibiliteit en inzet van groepsleid(st)ers. Naar verwachting zullen kinderopvangorganisaties, in navolging op de trend in het bedrijfsleven (Raad van Economisch Adviseurs, 2007), beloningen en doorgroeimogelijkheden meer prestatieafhankelijk maken om deze inzet te bewerkstelligen. Tot slot dienen de kinderopvangorganisaties ervoor te zorgen dat ze bestaand personeel behouden en voldoende nieuw personeel aantrekken. Om dit te bereiken zal naar verwachting een toename van de aantrekkelijkheid van de beloningen en doorgroeimogelijkheden van groepsleid(st)ers plaatsvinden.

De veranderingen in aansturing kunnen vervolgens de extrinsieke en intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers beïnvloeden. Een toename in de flexibiliteit van arbeidscontracten zal, ten gevolge van de daling in baanzekerheid die ermee gepaard gaat, naar verwachting de extrinsieke motivatie negatief beïnvloeden. Ook de intrinsieke motivatie zal naar verwachting negatief worden beïnvloed door een toename in de flexibiliteit van arbeidscontracten, omdat het meer flexibiliteit en inzet van de groepsleid(st)ers vereist, wat gepaard kan gaan met meer werkdruk en daarmee een afname van de intrinsieke opbrengsten. Dit argument geldt ook voor een toename in de efficiëntie van de organisatie van het werk en voor het prestatieafhankelijk maken



van beloningen en doorgroeimogelijkheden. Voor deze veranderingen in aansturing geldt bovendien dat ze naar verwachting als controlerend zullen worden beschouwd en vanuit dit oogpunt ook een negatief effect zullen hebben op de intrinsieke motivatie.<sup>2</sup> Een toename van de aantrekkelijkheid van de beloningen en het prestatieafhankelijk maken van beloningen en doorgroeimogelijkheden zullen naar verwachting een positief effect hebben op de extrinsieke motivatie. Tot slot zal een toename van de aantrekkelijkheid van de doorgroeimogelijkheden van de groepsleid(st)ers naar verwachting gepaard gaan met een toename van zowel de extrinsieke als de intrinsieke motivatie.

Al met al gaan de veranderingen in de aansturing van de groepsleid(st)ers naar verwachting gepaard met zowel positieve als negatieve gevolgen voor de extrinsieke en intrinsieke motivatie. Vanuit dit oogpunt is het effect van de introductie van marktwerking op de motivatie van de groepsleid(st)ers daarom op voorhand niet te geven. De hervormingen in de kinderopvangsector kunnen, zoals gezegd, echter niet alleen gevolgen hebben voor de motivatie via een verandering in aansturing, maar ook via de waardering die de groepsleid(st)ers toekennen aan de hervormingen. De verwachting is dat de introductie van marktwerking negatief wordt beoordeeld door de groepsleid(st)ers. Dit omdat de introductie van marktwerking voornamelijk uit financiële overwegingen in gang is gezet en niet zozeer vanuit het belang van de groepsleid(st)ers of het belang van de kinderen.

## Data en methoden

### *Steekproef*

De effecten van een longitudinaal proces, de introductie van marktwerking in de Nederlandse kinderopvangsector, zijn gemeten met behulp van cross-sectionele data. De mate waarin de organisaties in de steekproef geconfronteerd worden met marktwerking wordt verondersteld de ontwikkeling van de kinderopvangorganisaties over de tijd te reflecteren. De dataverzameling vond plaats van maart tot september 2004. In totaal zijn er 38 kinderopvangorganisaties benaderd, gedifferentieerd naar financiële onafhankelijkheid, omvang en stedelijkheid. Van de 38 organisaties zijn er 30 bereid gevonden om deel te nemen aan het onderzoek, een respons van 79%. Vervolgens zijn er schriftelijke vragenlijsten verspreid onder de groepsleid(st)ers die werkzaam zijn in 68 van de kinderdagverblijven behorend tot de kinderopvangorganisaties uit de steekproef. In totaal zijn er 1.046 vragenlijsten uitgezet, waarvan er 477 zijn ingevuld. Een respons van 46%.

### *Operationalisaties*

#### **Marktwerking**

De mate waarin kinderopvangorganisaties worden geconfronteerd met marktwerking is gemeten aan de hand van de mate waarin kinderopvangorganisaties financieel onafhankelijk zijn van overheidssubsidies. De financiële onafhankelijkheid van kinderopvangorganisaties is gemeten aan de hand van een zelf geconstrueerde schaal van vijf items waarvan de Cronbachs alpha 0,76 bedraagt. De schaal bestaat uit items als: of de kinderopvangorganisatie onderdeel is van een bredere welzijnsinstelling (nee (0), ja (1)) en of de kinderopvangorganisatie overheidssubsidies ontvangt (nee (0), ja (1)).

## De aansturing van de groepsleid(st)ers

De manier waarop kinderopvangorganisaties groepsleid(st)ers aansturen is gemeten aan de hand van vier aspecten: de flexibiliteit van arbeidscontracten, de efficiëntie van de organisatie van het werk, en de prestatieafhankelijkheid en aantrekkelijkheid van beloningen en doorgroeimogelijkheden. De flexibiliteit van de arbeidscontracten is gemeten aan de hand van het percentage groepsleid(st)ers met een tijdelijk contract. De efficiëntie van de organisatie van het werk met behulp van de leidster-kindratio.<sup>3</sup> Hoe hoger het percentage groepsleid(st)ers met een tijdelijk contract, hoe hoger de flexibiliteit van de arbeidscontracten en hoe lager de leidster-kindratio, hoe kostenefficiënter de organisatie van het werk.<sup>4</sup> Vanwege de kleine N en de ruwe cijfers die beschikbaar waren, zijn de organisaties voor beide variabelen onderverdeeld in twee groepen: organisaties met een lager dan gemiddeld percentage tijdelijke contracten of een lagere dan gemiddelde leidster-kindratio en organisaties met een hoger dan gemiddeld percentage tijdelijke contracten of een hogere dan gemiddelde leidster-kindratio. De prestatieafhankelijkheid van beloningen wordt bepaald door de mogelijkheid van het toekennen van een extra periodiek bij het leveren van goede prestaties (nee (0), ja (1)). De prestatieafhankelijkheid van doorgroeimogelijkheden door hetgeen waarop promoties gebaseerd zijn: senioriteit (0), prestaties (1). De aantrekkelijkheid van beloningen is gemeten aan de hand van een zelf geconstrueerde schaal van twee items (Cronbachs alpha 0,44). De items zijn: beloning volgens (0) of boven (1) cao en secundaire arbeidsvoorwaarden volgens (0) of boven (1) cao. De aantrekkelijkheid van beloningen is tot slot gemeten aan de hand van een zelf geconstrueerde schaal van vier items (Cronbachs alpha 0,68). De schaal bestaat uit items als: de mate waarin de organisatie de mogelijkheid biedt om door te groeien via aanpassing van het takenpakket of het aanbieden van cursussen (heel weinig (1), heel veel (5)).

## Extrinsieke en intrinsieke motivatie

Extrinsieke motivatie is gemeten met behulp van een schaal van Denton et al. (2002) bestaande uit vier items. De groepsleid(st)ers is gevraagd om op een vijfpuntsschaal aan te geven in welke mate zij tevreden zijn met de volgende uitspraken: 'ik verdien goed', 'mijn promotiekansen zijn goed', 'mijn baanzekerheid is goed', 'ik vind dat ik eerlijk betaald word' (helemaal mee oneens (1), helemaal mee eens (5)). De schaal heeft een Cronbachs alpha van 0,71. Intrinsieke motivatie is gemeten met behulp van een schaal van Denton et al. (2002) bestaande uit twee items. De schaal bestaat uit de items 'mijn werk geeft mij veel voldoening' en 'mijn werk is interessant' en heeft een Cronbachs alpha van 0,66.

## Resultaten

De uitkomsten van de aansturing en motivatie van groepsleid(st)ers zijn weergegeven in tabel 1. Uit de tabel komt naar voren dat de kinderopvangorganisaties in de steekproef van elkaar verschillen met betrekking tot de manier waarop ze groepsleid(st)ers aansturen. Het aantal groepsleid(st)ers met een tijdelijk contract varieert tussen de 0% en 38%. Gemiddeld genomen heeft 15% van de groepsleid(st)ers een tijdelijk contract. De leidster-kindratio bedraagt in de organisaties in de steekproef tussen de 0,11 en 0,31, met een gemiddelde van 0,21. Een leidster-kindratio van 0,21 geeft aan dat er ongeveer één fulltime groepsleid(st)er aanwezig is per vijf kinderen. Volgens de beleidsregels kwaliteit kinderopvang zijn er gemiddeld twee groepsleid(st)ers vereist op een groep van 12 kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar, wat overeenkomt met een

leidster-kind ratio van 0,17. Hoewel de groepsleid(st)ers in de steekproef gemiddeld genomen dan ook minder kinderen onder hun hoede hebben dan is toegestaan volgens de beleidsregels kwaliteit kinderopvang, is er ook een aantal organisaties met een leidster-kindratio die lager is dan de norm.<sup>5</sup>

**Tabel 1 Beschrijving aansturing en motivatie groepsleid(st)ers**

| Variabele                                                                 | Min. | Max. | Gem. | SD   | N   |
|---------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|-----|
| <b>Aansturing groepsleid(st)ers</b>                                       |      |      |      |      |     |
| Flexibiliteit arbeidscontracten (percentage tijdelijke arbeidscontracten) | 0    | 0,38 | 0,15 | 0,10 | 23  |
| Efficiëntie van de organisatie van het werk (leidster-kind ratio)         | 0,11 | 0,31 | 0,21 | 0,06 | 23  |
| Beloning afhankelijk van prestaties (nee = 0, ja = 1)                     | 0    | 1    | 0,30 | 0,47 | 30  |
| Doorgroeimogelijkheden afhankelijk van prestaties (nee = 0, ja = 1)       | 0    | 1    | 0,93 | 0,26 | 29  |
| <b>Aantrekkelijkheid beloningssysteem</b>                                 |      |      |      |      |     |
| (laag = 0, gemiddeld = 0,5, hoog = 1)                                     | 0    | 1    | 0,27 | 0,35 | 28  |
| (beloningen > CAO, nee = 0, ja = 1)                                       | 0    | 1    | 0,14 | 0,36 | 28  |
| (secundaire arbeidsvoorwaarden > CAO, nee = 0, ja = 1)                    | 0    | 1    | 0,14 | 0,50 | 29  |
| <b>Aantrekkelijkheid doorgroeimogelijkheden</b>                           |      |      |      |      |     |
| (schaal, 1 = heel laag ... 5 = heel hoog)                                 | 2    | 4,25 | 3,38 | 0,58 | 30  |
| (mogelijkheden uitbreiden taken, 1 = heel laag ... 5 = heel hoog)         | 2    | 5    | 3,27 | 0,69 | 30  |
| (mogelijkheden volgen cursussen, 1 = heel laag ... 5 = heel hoog)         | 1    | 5    | 3,60 | 0,77 | 30  |
| (invloed op inhoud cursussen, 1 = heel laag ... 5 = heel hoog)            | 1    | 5    | 3,47 | 0,90 | 30  |
| (invloed op beleid kinderdagverblijf, 1 = heel laag ... 5 = heel hoog)    | 1    | 4    | 3,17 | 0,83 | 30  |
| <b>Motivatie groepsleid(st)ers</b>                                        |      |      |      |      |     |
| Extrinsieke motivatie (1 = heel laag ... 5 = heel hoog)                   | 1    | 5    | 3,21 | 0,77 | 466 |
| Intrinsieke motivatie (1 = heel laag ... 5 = heel hoog)                   | 1,5  | 5    | 4,42 | 0,60 | 474 |

Met betrekking tot de prestatieafhankelijkheid van de beloningen en de doorgroeimogelijkheden van de groepsleid(st)ers geeft 30% van de kinderopvangorganisaties aan dat ze groepsleid(st)ers weleens financieel belonen voor het leveren van goede prestaties, terwijl de kans op een promotie in 93% van de organisaties vooral wordt beïnvloed door de prestaties van de groepsleid(st)ers. De kinderopvangorganisaties verschillen tot slot wat betreft de aantrekkelijkheid van de beloningen en doorgroeimogelijkheden van de groepsleid(st)ers. Met betrekking tot de aantrekkelijkheid van de beloningen geeft 14% van de organisaties aan dat ze de groepsleid(st)ers boven cao belonen, terwijl 41% van de organisaties aangeeft meer secundaire arbeidsvoorwaarden aan te bieden dan volgens cao noodzakelijk is. Kinderopvangorganisaties verschillen bovendien ten aanzien van de aantrekkelijkheid van de doorgroeimogelijkheden, bijvoorbeeld wat betreft de mogelijkheden die ze groepsleid(st)ers aanbieden om cursussen te volgen.

Van belang voor de vraagstelling van dit artikel is echter niet zozeer dat kinderopvangorganisaties verschillen in de manier waarop ze groepsleid(st)ers aansturen, maar in hoeverre deze verschillen verklaard kunnen worden door de mate waarin kinderopvangorganisaties worden geconfronteerd met marktwerking. Kinderopvangorganisaties die financieel onafhankelijk zijn van overheidssubsidies, worden, in vergelijking met

financieel afhankelijke organisaties, naar verwachting gekenmerkt door: flexibelere arbeidscontracten, een efficiëntere organisatie van het werk, beloningen en doorgroei-mogelijkheden die sterker prestatieafhankelijk zijn, en aantrekkelijkere beloningen en doorgroei-mogelijkheden.

Tabel 2 geeft de relatie weer tussen de mate waarin kinderopvangorganisaties worden geconfronteerd met marktwerking en de verschillende elementen van aansturing. De tabel laat zien dat de aansturing van groepsleid(st)ers niet significant wordt beïnvloed door de mate waarin kinderopvangorganisaties worden geconfronteerd met marktwerking. Hoewel de analyses onze verwachtingen niet bevestigen, lijkt de conclusie dat marktwerking geen invloed heeft op de aansturing van kinderopvangorganisaties prematuur. In de eerste plaats zijn de bevindingen gebaseerd op een steekproef met een kleine omvang (N=30). Bovendien kan de aansturing van kinderopvangorganisaties die ten tijde van de dataverzameling nog niet financieel onafhankelijk waren, door de aangekondigde Wet Kinderopvang zijn beïnvloed. Met het oog op de introductie van deze wet en het realiseren van een goede concurrentiepositie werd ook deze groep organisaties gedwongen om het personeel efficiënter in te zetten, waardoor de verschillen in aansturing tussen beide groepen kinderopvangorganisaties mogelijk geen goed beeld vormen van de langetermijneffecten van het dynamische proces van marktwerking.

**Tabel 2 Regressieanalyse ter verklaring van het effect van marktwerking op de aansturing van groepsleid(st)ers (ongestandaardiseerde coëfficiënten)**

| Verklarende variabelen                      | Aansturing van groepsleid(st)ers                     |                                                     |                                                                |                                                                      |                                                             |                                                                          |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
|                                             | Flexibiliteit arbeidscontracten (laag = 0, hoog = 1) | Efficiëntie van de organisatie (laag = 0, hoog = 1) | Belonings-systeem afhankelijk van prestaties (nee = 0, ja = 1) | Doorgroei-mogelijkheden afhankelijk van prestaties (nee = 0, ja = 1) | Aantrekkelijkheid belonings-systeem (laag, gemiddeld, hoog) | Aantrekkelijkheid doorgroei-mogelijkheden (heel laag = 1, heel hoog = 5) |
|                                             | B (s.e.)                                             | B (s.e.)                                            | B (s.e.)                                                       | B (s.e.)                                                             | B (s.e.)                                                    | B (s.e.)                                                                 |
| Intercept                                   | -1,157 (1,351)                                       | -0,600 (1,592)                                      | -0,754 (1,235)                                                 | 1,554 (2,037)                                                        | 0,338 (0,192)                                               | 3,403 (0,309)                                                            |
| <b>Marktwerking</b>                         |                                                      |                                                     |                                                                |                                                                      |                                                             |                                                                          |
| Financiële onafhankelijkheid (laag .. hoog) | -0,186 (0,137)                                       | 0,176 (0,143)                                       | -0,079 (0,118)                                                 | 0,064 (0,226)                                                        | 0,035 (0,019)                                               | 0,040 (0,030)                                                            |
| <b>Controle variabelen</b>                  |                                                      |                                                     |                                                                |                                                                      |                                                             |                                                                          |
| Stedelijkheid (laag, gemiddeld, hoog)       | 0,528 (0,578)                                        | 0,509 (0,598)                                       | 0,093 (0,497)                                                  | 0,063 (0,908)                                                        | -0,010 (0,080)                                              | 0,087 (0,123)                                                            |
| Omvang organisatie (laag, gemiddeld, hoog)  | 0,138 (0,529)                                        | -0,275 (0,600)                                      | -0,282 (0,514)                                                 | 1,123 (1,076)                                                        | -0,036 (0,086)                                              | -0,191 (0,128)                                                           |
| R <sup>2</sup>                              | 0,10                                                 | 0,17                                                | 0,02                                                           | 0,05                                                                 | 0,03                                                        | 0,09                                                                     |
| N                                           | 23                                                   | 23                                                  | 30                                                             | 29                                                                   | 28                                                          | 30                                                                       |

\*\* p < 0,01; \* p < 0,05

De tweede stap in de analyse behelst de effecten van marktwerking en aansturing van groepsleid(st)ers op de extrinsieke en intrinsieke motivatie. De verwachte en gerealiseerde effecten zijn weergegeven in tabel 3. De mate waarin kinderopvangorganisaties worden geconfronteerd met marktwerking heeft naar verwachting een negatief

(*crowding-out*-)effect op de intrinsieke motivatie. Wat betreft de aansturing geldt dat flexibele arbeidscontracten naar verwachting de extrinsieke en intrinsieke motivatie negatief beïnvloeden, terwijl aantrekkelijke doorgroeimogelijkheden naar verwachting een positief effect hebben op beide vormen van motivatie. Een efficiënte inrichting van het werk heeft naar verwachting geen invloed op de extrinsieke motivatie, maar een negatieve invloed op de intrinsieke motivatie, terwijl aantrekkelijke beloningen naar verwachting geen effect hebben op de intrinsieke motivatie, maar wel een positief effect op de extrinsieke motivatie. Tot slot hebben de prestatieafhankelijke van beloningen en doorgroeimogelijkheden naar verwachting een positief effect op de extrinsieke motivatie en een negatief effect op de intrinsieke motivatie.

**Tabel 3 Verwachte en gerealiseerde effecten marktwerking en aansturing op motivatie**

|                                                   |              | Extrinsieke<br>motivatie | Intrinsieke<br>motivatie |
|---------------------------------------------------|--------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>Marktwerking</b>                               | verwacht     | 0                        | -                        |
|                                                   | gerealiseerd | 0                        | 0                        |
| <b>Aansturing groepsleid(st)ers</b>               |              |                          |                          |
| Flexibele arbeidscontracten                       | verwacht     | -                        | -                        |
|                                                   | gerealiseerd | -                        | 0                        |
| Efficiënte organisatie van het werk               | verwacht     | 0                        | -                        |
|                                                   | gerealiseerd | 0                        | 0                        |
| Beloning afhankelijk van prestaties               | verwacht     | +                        | -                        |
|                                                   | gerealiseerd | 0                        | 0                        |
| Doorgroeimogelijkheden afhankelijk van prestaties | verwacht     | +                        | -                        |
|                                                   | gerealiseerd | 0                        | 0                        |
| Aantrekkelijk beloningssysteem                    | verwacht     | +                        | 0                        |
|                                                   | gerealiseerd | 0                        | 0                        |
| Aantrekkelijke doorgroeimogelijkheden             | verwacht     | +                        | +                        |
|                                                   | gerealiseerd | +                        | 0                        |

+: positief effect; -: negatief effect; 0: geen effect

Voor de analyse van de effecten van marktwerking en aansturing op de motivatie van groepsleid(st)ers is gebruikgemaakt van een multilevelbenadering (Snijders & Bosker, 1999). In de eerste stap van de analyse is het lege model, zonder verklarende variabelen, geschat. In het lege model worden de intercept en de varianties op organisatie-, locatie- en groepsleid(st)ersniveau geschat. Tabel 4 geeft de intercepten en de varianties in de extrinsieke en intrinsieke motivatie van de groepsleid(st)ers weer. De intercepten in tabel 4 laten zien dat de groepsleid(st)ers worden gekenmerkt door een hogere intrinsieke dan extrinsieke motivatie. In de beschrijving van de motivatie van de groepsleid(st)ers in tabel 2 kwam dit al naar voren. Uit tabel 4 blijkt verder dat de kinderopvangorganisaties significant van elkaar verschillen wat betreft de extrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers. De intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers verschilt niet significant tussen kinderopvangorganisaties en kinderdagverblijven. Dit betekent dat het voor de intrinsieke motivatie niet uitmaakt in welke kinderopvangorganisatie of kinderdagverblijf groepsleid(st)ers werkzaam zijn. Omdat groepsleid(st)ers werken in een vergelijkbare setting met een vergelijkbare groep kinderen en er nauwelijks verschillen zijn in de arbeidsomstandigheden vanwege de uniforme eisen die gesteld worden aan de sector in de beleidsregels kwaliteit kinderopvang, is deze uitkomst niet geheel verrassend. Hoewel kinderopvangorganisaties worden gekenmerkt door kleine

verschillen in aansturing, zijn deze verschillen in vergelijking met de grote overeenkomsten in het werk onvoldoende om verschillen in intrinsieke motivatie te verklaren.

**Tabel 4** Intercepten en varianties extrinsieke en intrinsieke motivatie groepsleid(st)ers

|                                          |                 | Motivatie groepsleid(st)ers |                          |
|------------------------------------------|-----------------|-----------------------------|--------------------------|
|                                          |                 | Extrinsieke<br>motivatie    | Intrinsieke<br>motivatie |
| Intercept                                |                 | 3,213 (0,062)               | 4,428 (0,028)            |
| Variante organisatieniveau (N=30)        | Varianties in % | 11                          | 0                        |
| Variante locatieniveau (N=68)            | Varianties in % | 2                           | 0                        |
| Variante groepsleid(st)ersniveau (N=477) | Varianties in % | 87                          | 100                      |
| Deviance                                 | one-level       | 1039,53                     | 790,57                   |
|                                          | two-level       | 1014,67**                   | 790,57                   |
|                                          | three-level     | 1014,33                     | 790,57                   |
| N                                        |                 | 446                         | 446                      |

\*\*  $p < 0,01$ ; \*  $p < 0,05$

De afwezigheid van variantie op organisatie- en locatieniveau voor wat betreft de intrinsieke motivatie maakt dat voor deze analyse een multilevelbenadering niet noodzakelijk is. Voor de vergelijkbaarheid van de analyses van extrinsieke en intrinsieke motivatie is er echter voor gekozen om voor beide vormen van motivatie gebruik te maken van een multilevelbenadering. In de volgende stap van de analyse zijn de verklarende variabelen opgenomen in het model. Tabel 5 geeft de multilevelanalyse van de extrinsieke en intrinsieke motivatie van de groepsleid(st)ers weer.

Uit de tabel blijkt dat de extrinsieke motivatie, zoals verwacht, negatief wordt beïnvloed door de flexibiliteit van arbeidscontracten. Groepsleid(st)ers die werkzaam zijn in een kinderopvangorganisatie met een hoger dan gemiddeld percentage tijdelijke contracten, worden gekenmerkt door een lagere extrinsieke motivatie.<sup>6</sup> Ook de verwachting dat aantrekkelijke doorgroeimogelijkheden een positief effect hebben op de extrinsieke motivatie, wordt bevestigd. Voor de verwachte positieve relatie tussen extrinsieke motivatie en de aantrekkelijkheid van beloningen en de prestatieafhankelijkheid van beloningen en doorgroeimogelijkheden wordt geen bewijs gevonden. Ook de verwachtingen ten aanzien van de relaties tussen de aansturing van kinderopvangorganisaties en de intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers worden niet bevestigd in het onderzoek. Uit tabel 5 blijkt dat de intrinsieke motivatie van de groepsleid(st)ers noch wordt beïnvloed door de aansturing van de kinderopvangorganisaties, noch door de mate waarin kinderopvangorganisaties worden geconfronteerd met marktwerking. Deze uitkomst is niet verrassend gegeven de vinding in tabel 4 dat de intrinsieke motivatie van de groepsleid(st)ers niet significant verschilt tussen kinderopvangorganisaties en kinderdagverblijven. Het is echter wel interessant om op te merken dat het effect van de mate waarin kinderopvangorganisaties worden geconfronteerd met marktwerking maar net niet significant is. Hoewel we geen bewijs vinden voor het optreden van een *crowding-out*-effect, geeft dit effect wel aan dat in de verklaring van verschillen in intrinsieke motivatie tussen kinderopvangorganisaties deze variabele de belangrijkste factor vormt.

**Tabel 5 Multilevelanalyse ter verklaring van het effect van marktwerking en aansturing op de extrinsieke en intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers (ongestandaardiseerde coëfficiënten)**

| Variabelen                                                              | Extrinsieke motivatie<br>(heel laag... heel hoog)<br>B (s.e.) | Intrinsieke motivatie<br>(heel laag... heel hoog)<br>B (s.e.) |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Intercept                                                               | 2,194 (0,446)                                                 | 5,024 (0,355)                                                 |
| <b>Marktwerking</b>                                                     |                                                               |                                                               |
| Financiële onafhankelijkheid (laag...hoog)                              | 0,018 (0,015)                                                 | -0,020 (0,012)                                                |
| <b>Aansturing groepsleid(st)ers</b>                                     |                                                               |                                                               |
| Flexibiliteit arbeidscontracten (laag = 0, hoog = 1)                    | -0,353 (0,088)**                                              | -0,103 (0,070)                                                |
| Efficiëntie van de organisatie (laag = 0, hoog = 1)                     | 0,085 (0,084)                                                 | -0,002 (0,067)                                                |
| Beloningssysteem afhankelijk van prestaties (nee = 0, ja = 1)           | -0,097 (0,086)                                                | -0,078 (0,068)                                                |
| Doorgroeimogelijkheden afhankelijk van prestaties (nee = 0, ja = 1)     | 0,023 (0,211)                                                 | 0,015 (0,168)                                                 |
| Aantrekkelijkheid beloningssysteem (gemiddeld) (laag = referentiegroep) | -0,081 (0,084)                                                | 0,007 (0,067)                                                 |
| Aantrekkelijkheid beloningssysteem (hoog)                               | -0,249 (0,173)                                                | 0,224 (0,138)                                                 |
| Aantrekkelijkheid doorgroeimogelijkheden (heel laag...heel hoog)        | 0,369 (0,096)**                                               | -0,093 (0,077)                                                |
| <b>Controle variabelen organisatieniveau</b>                            |                                                               |                                                               |
| Omvang organisatie (laag, gemiddeld, hoog)                              | 0,039 (0,065)                                                 | -0,063 (0,052)                                                |
| <b>Controle variabelen locatieniveau</b>                                |                                                               |                                                               |
| Stedelijkheid (laag, gemiddeld, hoog)                                   | -0,070 (0,060)                                                | -0,028 (0,048)                                                |
| Omvang locatie (laag, gemiddeld, hoog)                                  | -0,012 (0,059)                                                | 0,007 (0,047)                                                 |
| <b>Controle variabelen groepsleid(st)ersniveau</b>                      |                                                               |                                                               |
| Leeftijd ( 25-39) (< 25 = referentiegroep)                              | -0,205 (0,096)*                                               | 0,027 (0,077)                                                 |
| Leeftijd (> 39)                                                         | -0,027 (0,119)                                                | 0,154 (0,095)                                                 |
| Aantal jaar in dienst (≤ 5 jaar = 0, > 5 jaar = 1)                      | -0,040 (0,080)                                                | -0,036 (0,064)                                                |
| Opleiding (≤ mbo = 0, hbo = 1)                                          | -0,287 (0,095)*                                               | -0,131 (0,076)                                                |
| Partner (nee = 0, ja = 1)                                               | 0,109 (0,083)                                                 | -0,169 (0,066)**                                              |
| Kinderen (nee = 0, ja = 1)                                              | 0,417 (0,562)                                                 | 0,227 (0,070)**                                               |
| Omvang contract (< 20 uur)                                              | 0,154 (0,129)                                                 | -0,209 (0,102)*                                               |
| Omvang contract (20-34 uur) (> 34 uur = referentiegroep)                | 0,171 (0,095)                                                 | -0,086 (0,076)                                                |
| Deviance                                                                | 942,205                                                       | 740,781                                                       |
| R <sup>2</sup>                                                          | 0,20                                                          | 0,11                                                          |
| N                                                                       | 446                                                           | 446                                                           |

\*\* p &lt; 0,01; \* p &lt; 0,05

## Conclusies

De Nederlandse samenleving wordt sinds de jaren negentig gekenmerkt door een hervormingstrend waarbij private elementen worden geïntroduceerd in voorheen publieke sectoren als de gezondheidszorg, openbaar vervoer en de sociale zekerheid. In privatiseringsdiscussies is tot nog toe weinig aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van deze hervormingen voor de motivatie van werknemers. Hervormingen in publieke sectoren kunnen echter consequenties hebben voor de mensen die werkzaam zijn in de betreffende sectoren omdat 'de sturing op resultaat, ... grotere efficiency, ... een ander type management in de publieke sectoren heeft gebracht' (Ministerie van

BZK 2001: 122). De vraag is of het kopiëren van managementprincipes vanuit het bedrijfsleven en de toepassing daarvan in het publieke domein niet gepaard gaat met een aantasting van de intrinsieke motivatie (Raad van Economisch Adviseurs, 2007). In dit artikel staat de beantwoording van deze vraag centraal. Daartoe zijn de gevolgen van de introductie van marktwerking in de sector kinderopvang voor de motivatie van groepsleid(st)ers in kaart gebracht.

De introductie van marktwerking gaat naar verwachting gepaard met een verandering in de manier waarop kinderopvangorganisaties groepsleid(st)ers aansturen, wat vervolgens een verandering in de extrinsieke en intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers teweeg kan brengen. De resultaten tonen echter aan dat geen van de elementen van aansturing significant worden beïnvloed door de mate waarin kinderopvangorganisaties worden geconfronteerd met marktwerking. Het onderzoek laat zien dat de kinderopvangorganisaties die in hoge mate te maken hebben met marktwerking, groepsleid(st)ers niet beter of slechter aansturen dan kinderopvangorganisaties die niet of nauwelijks worden geconfronteerd met marktwerking. Voor de motivatie van groepsleid(st)ers maakt het dan ook niet uit of de kinderopvangorganisatie nu publiek of privaat eigendom is. Belangrijker is dat er een match is tussen de doelen die de organisatie uitdraagt, de middelen die daartoe worden ingezet, en de doelen die de werknemer in zijn werk nastreeft (Franco, Bennett & Kanfer, 2002; Steijn, 2008). Als de werknemer het idee heeft dat de organisatie vooral bezig is met het maken van winst, terwijl de werknemer vooral kwaliteit wil leveren, gaat het fout.

Dat in de sector kinderopvang geen mismatch wordt geconstateerd, neemt niet weg dat de introductie van private elementen in een voorheen publieke omgeving niet gepaard kan gaan met een verandering in de doelen die een organisatie nastreeft en daarmee een mismatch kan veroorzaken. Hoewel de analyses onze verwachtingen niet bevestigen, lijkt de conclusie dat marktwerking geen invloed heeft op de aansturing van kinderopvangorganisaties prematuur. In de eerste plaats zijn de bevindingen gebaseerd op een steekproef met een kleine omvang (N=30). Daarnaast is er slechts sprake van een momentopname, waardoor er wellicht geen goed beeld wordt verkregen van de dynamiek van het transformatieproces. De aansturing van kinderopvangorganisaties die ten tijde van de dataverzameling nog niet financieel onafhankelijk waren, kan over de tijd een parallelle ontwikkeling vertonen met de kinderopvangorganisaties die wel financieel onafhankelijk waren. Dit vanwege het feit dat beide groepen te maken hebben gehad met dezelfde overgang van een welzijnssector naar een marktsector.

Interessant is in dit verband het recentelijk door het ministerie van Economische Zaken uitgebrachte onderzoeksrapport naar de effecten van de invoering van marktwerking in de publieke dienstverlening, waaronder de sector kinderopvang (Ministerie van Economische Zaken, 2008). In dit rapport staat het effect van marktwerking op de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de dienstverlening in de onderzochte sectoren centraal. Daarnaast wordt de ontwikkeling in werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in kaart gebracht. Het onderzoek naar de effecten op de arbeidsvoorwaarden is uitgevoerd door Regioplan (2008) en is in het bijzonder relevant voor de vraagstelling van dit artikel.

Uit het rapport van Regioplan (2008) komt naar voren dat er door marktwerking meer aandacht is gekomen voor de kostenkant van de onderneming. Verder komt uit de analyse in de kinderopvang, welke deels is gebaseerd op het hier beschreven onderzoek,



naar voren dat de werkgevers- en werknemersorganisaties in de kinderopvang aangeven dat er wel degelijk sprake is van een toename van het gebruik van flexibele arbeidcontracten (Regioplan, 2008: 17). Beide factoren geven aan dat de introductie van marktwerking de aansturing van groepsleid(st)ers niet ongemoeid laat en daarmee gevolgen kan hebben voor de motivatie van groepsleid(st)ers.

Zoals gezegd wordt in het hier beschreven onderzoek geen daling van de intrinsieke motivatie geconstateerd. Wel biedt het promotieonderzoek, waar dit artikel op is gebaseerd, aanwijzingen dat te veel nadruk op efficiëntie ten koste kan gaan van deze vorm van motivatie. Zo komt uit het onderzoek naar voren dat de werkdruk een negatief effect heeft op de intrinsieke motivatie. De groepsleid(st)ers geven bovendien aan dat de werkdruk de afgelopen jaren is toegenomen. Hoewel de toename in werkdruk niet heeft geleid tot een afname in intrinsieke motivatie, kan een continuering van deze trend op de lange termijn wel zorgen voor een neerwaartse druk op de intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers, wat er zelfs toe kan leiden dat groepsleid(st)ers de sector verlaten. De intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers vormt namelijk een belangrijke verklarende variabele voor de vertrekgenueidheid van deze groep. Eerder onderzoek heeft ook uitgewezen dat onvrede met de inhoud van de baan in de publieke sector een van de belangrijkste motieven vormt om naar een andere baan over te stappen (Brink, Jansen & Pessers, 2005: 137).

Al met al kan worden geconcludeerd dat de introductie van private elementen in voorheen publieke sectoren gevolgen met zich mee kan brengen voor de motivatie van werknemers. Zo geven Vos, Strating & Plessen (2001) aan dat wanneer werknemers niet voldoende ruimte hebben om een persoonlijke band op te bouwen met hun cliënten, ze gefrustreerd kunnen raken in hun primaire motivatie voor hun beroep. Ook Tonkens (2003) signaleert problemen voor de werknemers. Volgens haar 'verkeren professionals in de publieke sector in een akelige spagaat. Overheid en burgers (cliënten, patiënten, ouders) trekken steeds harder aan hen, maar doen dat van verschillende kanten' (Tonkens, 2003: 139). De resultaten uit dit onderzoek tonen echter aan dat hervormingen niet ten koste hoeven te gaan van de intrinsieke motivatie.

## Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op de resultaten van het promotieonderzoek 'Employee Motivation and Employee Performance in Child Care' dat werd verricht bij de vakgroep Sociologie aan de RUG. Het promotieonderzoek werd voor 50% gefinancierd door het Centraal Meldpunt Kinderopvang (CMK) en voor 50% door het Interuniversitair Centrum voor Sociaal-Wetenschappelijke theorievorming en methodenontwikkeling (ICS). Het proefschrift werd begeleid door prof. J. Plantinga en prof. J.J. Siegers, beiden verbonden aan de Utrecht School of Economics van de Universiteit Utrecht en aan het ICS, en dr. H. Knol, verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Rijksuniversiteit Groningen.
- 2 Zie Plantinga (2006, h. 3) voor een uitgebreidere analyse van het optreden van mogelijke *crowding*-effecten.
- 3 De leidster-kindratio is de verhouding tussen het aantal groepsleid(st)ers (in fte) en het aantal kinderen dat aanwezig is gedurende de openingsuren van het kinderdagverblijf.
- 4 Een te lage leidster-kindratio kan ten koste gaan van de kwaliteit van de opvang. In de beleidsregels kwaliteit kinderopvang staat daarom omschreven hoeveel kinderen een groepsleid(st)er per dag maximaal mag opvangen. Dit aantal is afhankelijk van de leeftijd van de kinderen. Gemiddeld zijn er twee groepsleid(st)ers vereist op een groep van 12 kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar.

- 5 Deze lage leidster-kindratio's kunnen worden verklaard door een in verhouding hoge gemiddelde leeftijd van de groep kinderen waardoor minder groepsleid(st)ers wettelijk vereist zijn. Daar is niet voor gecontroleerd.
- 6 Dit in vergelijking met de groepsleid(st)ers die werkzaam zijn in een kinderopvangorganisatie met een lager dan gemiddeld percentage tijdelijke contracten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook de groepsleid(st)ers die werkzaam zijn in een kinderopvangorganisatie waarvan het percentage tijdelijke contracten niet bekend is, ook worden gekenmerkt door een lagere extrinsieke motivatie.

## Literatuur

- Algera, J.A. (1980). *Kenmerken van werk: De constructie van een instrument voor het meten van taakkenmerken die van invloed zijn op de motivatie, satisfactie en prestaties van uitvoerenden*. Meppel: Krips Repro.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.
- Brink, G. van den, Jansen, T. & Pessers, D. (2005). *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007). *Welzijnswerk en kinderopvang; personeel en productie*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Deci, E.L. (1975). *Intrinsic Motivation*. New York: Plenum Press.
- Dekker, R., Plantinga, J. & Siegers, J.J. (2001). *De kinderopvang op weg naar 2003: De gevolgen van een nieuw stelsel van vraagfinanciering voor organisaties in de kinderopvang*. Utrecht: VOG.
- Denton, M., Zeytinoglu, I.U., Davies, S. & Lian, J. (2002). Job stress and job dissatisfaction of home care workers in the context of health care restructuring. *International Journal of Health Services*, 32, 327-357.
- Franco, L.M., Bennett, S. & Kanfer, R. (2002). Health sector reform and public sector health worker motivation: a conceptual framework. *Social Science and Medicine*, 54, 1255-1266.
- Frey, B.S. (1992). Tertium Datur: Pricing, Regulating and Intrinsic Motivation. *Kyklos*, 45, 161-185.
- Frey, B.S. (1993). Shirking or work morale? The impact of regulating. *European Economic Review*, 37, 1523-1532.
- Frey, B.S. (1997). *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Frey, B.S. & Osterloh, M. (2002). *Successful Management by Motivation*. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin.
- Glebbeeck, A. (2000). *Time competition. Disturbed Balances and New Options in Work and Care*. Groningen: University of Groningen, project proposal.
- Hackman, J.R. & Oldham, G.R. (1980). *Work Redesign*. Massachusetts: Wesley Publishing Company.
- Hingstman, L., Kenens, R.J., Windt, W. van der, Talma, H.F., Meihuizen, H.E. & Josten, E.J.C. (2003). *Rapportage Arbeidsmarkt Zorgen Welzijn 2003*. Tilburg: Nivel, Prismant en Organisatie voor strategisch arbeidsmarktbeleid: OSA-publicatie ZW 48.
- Houkes, I. (2002). *Work and individual determinants of intrinsic work motivation, emotional exhaustion and turnover intention: A study among bank employees and teachers*. Maastricht: Datawyse/Universitaire Pers Maastricht.
- Houston, D.J. (2000). Public-Service Motivation: A Multivariate Test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 713-727.
- Leete, L. (2000). Wage equity and employee motivation in nonprofit and for-profit organizations. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 43, 423-446.
- Lindsay, P. & Lindsay, C.H. (1987). Teachers in Preschools and Child Care Centers: Overlooked and Undervalued. *Child and Youth Care Quarterly*, 16, 91-105.
- Ministerie van BZK (2001). *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: investeren in mensen en kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, rapport commissie-Van Rijn.
- Ministerie van Economische Zaken (2008). *Onderzoek marktwerkingsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

- Pelzer, A. (1991). Van experiment tot basisvoorziening. In: K. Tijdens & E. Singer (red.). *Uit en Thuis: Wetenschappers over kinderopvang in Nederland* (pp. 77-95). Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Philips, D., Howes, C. & Whitebook, M. (1991). Child Care as an Adult Work Environment. *Journal of Social Issues*, 47 (2), 49-70.
- Plantinga, M. (2006). *Employee motivation and employee performance in child care: the effects of the introduction of market forces on employees in the Dutch child-care sector*. Enschede: Febo Druk.
- Raad van Economisch Adviseurs (2007). *De lof der eenvoud, advies van de Raad van Economisch Adviseurs Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007*, 30 942, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*. Amsterdam: Regioplan.
- Snijders, T.A.B. & Bosker, R.J. (1999). *Multilevel analysis: an introduction to basic and advanced multilevel modeling*. London: Sage.
- Steijn, B. (2006). *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, oratie.
- Steijn, B. (2007). Over ambtenaren en andere werknemers. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 23, 60-61.
- Steijn, B. (2008). Person-Environment Fit and Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, 11 (1), 13-27.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW.
- Turksema, R. (2000). *The Supply of Day Care*. Utrecht: Ph.D. dissertation, University of Utrecht.
- Van Raaij, W.F., Vinken, H. & Dun, L.P.M. van (2002). *Het Imago van de Publieke Sector als Werkgever*. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, OSA-publicatie A184.
- Vos, F., Strating, H. & Plessen, W.G.M. (2001). Arbeidsmarkt alles bepalend: Arbeidsverhoudingen in de sector Zorg en Welzijn. *Sociaal Maandblad Arbeid*, 56, 486-493.
- Wielers, R. & Beer, P. de (2007). Inleiding: Werkt de re-integratiemarkt? De gevolgen van de privatisering van de re-integratie. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 23 (2), 90-93.