

De kinderopvangsector groeit en verandert snel. Schaalvergroting, veranderingen in de wettelijke kaders, veranderingen in de organisatie van de kinderopvangbedrijven en marktwerking zijn factoren die de ontwikkeling van de sector bepalen. Door deze veranderingen is er veel behoefte aan een duidelijk kader voor afspraken over goed bestuur. Uit onderzoek blijkt dat de variatie in de bestuursmodellen en het niveau van professionaliteit in bestuur en toezicht groot is. De recent opgestelde governancecode doet recht aan de diversiteit die deze sector kenmerkt en heeft tot doel de kwaliteit van bestuur en toezicht te bevorderen.

GOED BESTUUR IN DE KINDEROPVANGSECTOR

Peter de Koning, Cor van Montfort en Stefan Peij

De kinderopvangsector is enorm in beweging. Die dynamiek maakt heldere afspraken over goed bestuur extra noodzakelijk. We noemen vier ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor de dynamiek in de sector.

Schaalvergroting

Het is een sector waarin overnames en fusies aan de orde van de dag zijn en waarin veel instellingen tot besloten vennootschappen (BV's) worden omgevormd. Zo is het aantal kindplaatsen gegroeid van 116.000 in 2000 tot 308.000 in 2008. Naast een enorme groei

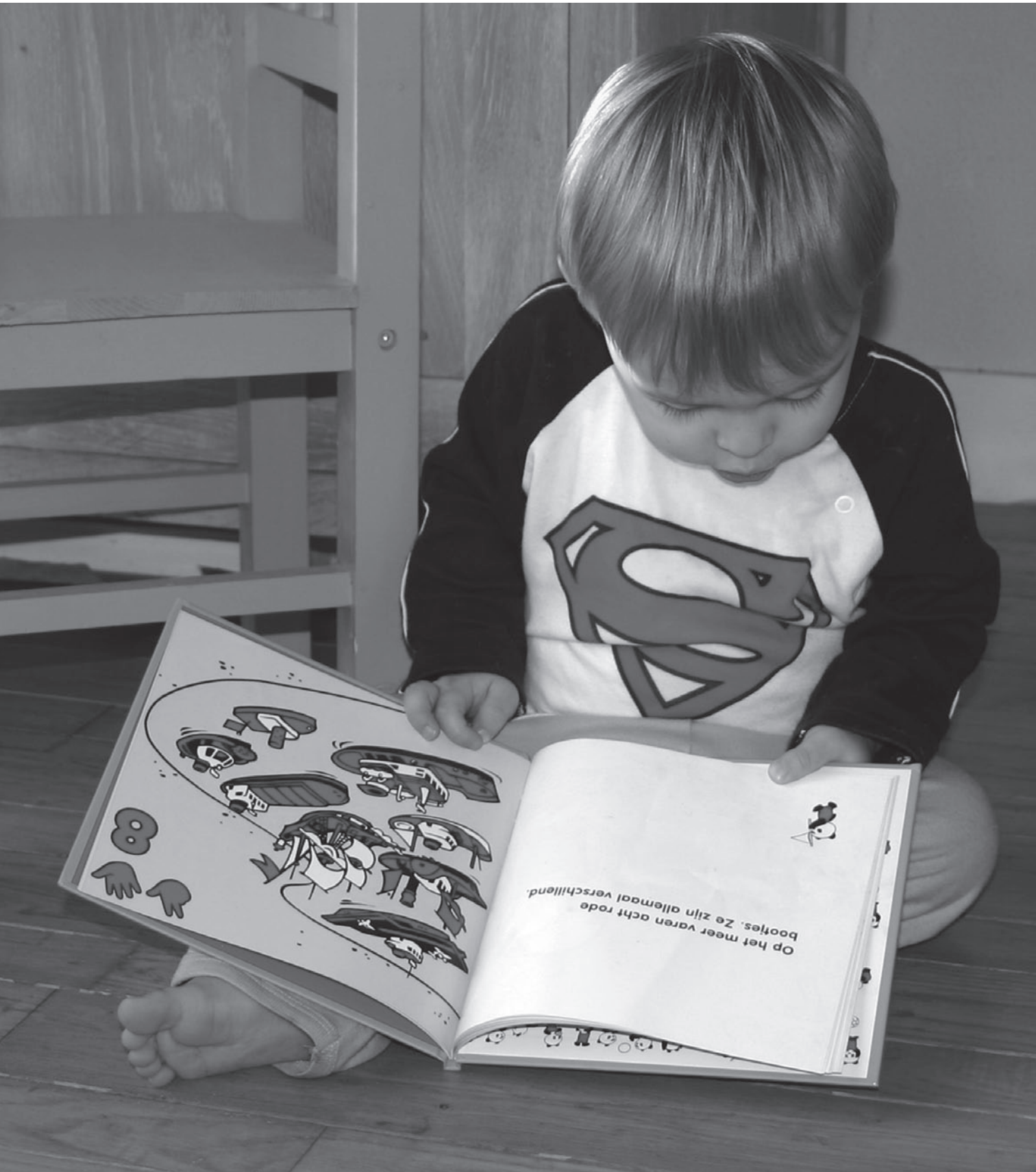
in capaciteit is er sprake van professionalisering en schaalvergroting, terwijl er tegelijkertijd grote verschillen blijven tussen de omvang van de verschillende kinderopvangorganisaties. Zo blijkt ongeveer vier procent van het aantal kinderopvangorganisaties ongeveer 42 procent van de markt te bedienen.

Veranderingen in de wettelijke kaders

- Wet kinderopvang, vraagfinanciering

Naast schaalvergroting is sprake van veranderende wettelijke kaders. Zo is in 2005 de Wet kinderopvang





in werking getreden. Die wet gaat uit van vraagfinanciering: ouders kunnen een tegemoetkoming in de kosten kinderopvang aanvragen bij de Belastingdienst en bepalen zelf van welke kinderopvangorganisatie ze gebruik willen maken. Dit betekende een omslag van aanbodfinanciering die vaak via de gemeenten verliep naar vraagfinanciering via de ouders.

- Buitenschoolse opvang

Vanaf augustus 2007 zijn de schoolbesturen verplicht om te voorzien in buitenschoolse opvang. Deze maatregel heeft geleid tot een sterke toename van het aantal plaatsen in de buitenschoolse opvang en een vergroting van de aandacht voor de doorgaande lijn vanuit de kinderopvang naar het primair onderwijs.

Veranderingen in de organisatie en het bestuur van de kinderopvangorganisaties

Parallel met de professionalisering van de branche liep ook de professionalisering van het management en de besturing. Steeds meer organisaties kregen een professioneel management en een toezienend bestuur. Daarbij werd vaak de omslag gemaakt naar een raad van toezicht-model. Dit vergt voor beide partijen, zowel directie/bestuurder als bestuur/toezichthouder, een verzakelijking in hun verhoudingen. Goed toezicht houden blijkt een vak apart te zijn.

Marktwerking

Vanaf medio jaren negentig is door de stimuleringsmaatregelen de marktwerking in de kinderopvang ingetreden. Dit betekende dat het ook voor commerciële kinderopvangaanbieders interessant is geworden

om voorzieningen te starten. De laatste jaren ontstaat ook interesse vanuit investeringsmaatschappijen, die investeren in ondernemingen voor kinderopvang. Er is daardoor een grote diversiteit in de aanbieders van kinderopvang ontstaan. Zo zien we verschillen in rechtspersoon (stichting, eenmanszaak, vennootschap), verschillen in aanbod, in bestuurlijke varianten (wel of geen raad van toezicht, instruerend of uitvoerend bestuur) en omvang.

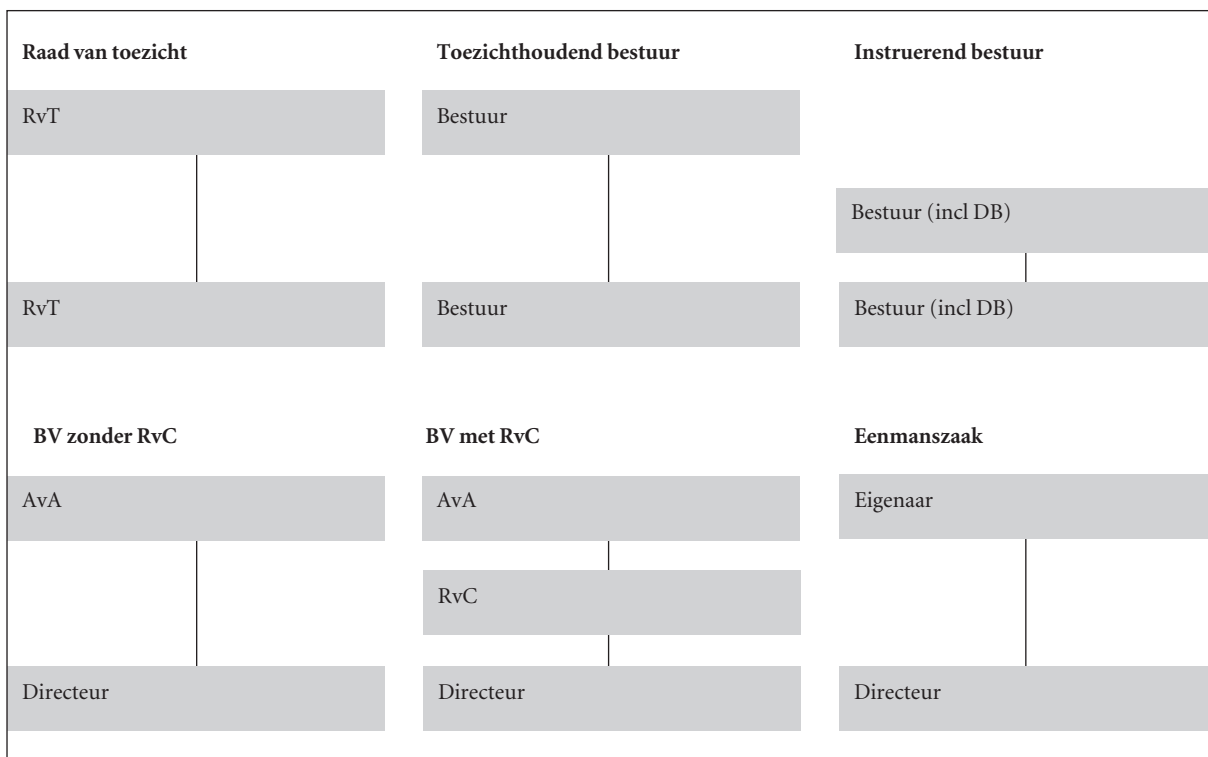
Actualiteit en noodzaak

Al deze ontwikkelingen die de branche doormaakt, gecombineerd met de grote maatschappelijke verantwoordelijkheid die kinderopvangbedrijven dragen, maken dat het vraagstuk van goed bestuur actueler wordt.

Een kleine organisatie vraagt om ander bestuur dan een grote, de overgang van een instruerend bestuur naar een toezichthoudend bestuur vergt het nodige aan rolvastheid bij de betrokkenen. En met de vraagsturing, marktwerking en schaalvergroting ontstaan ook nieuwe financiële stromen die om transparantie en andere vormen van verantwoording vragen. Een sector die zo in beweging is, en met deze snelheid, is ook heel kwetsbaar. De kans is groot dat bij al die snelle transitie de ontwikkelingen een ongewenste wending nemen.

Zo kunnen bijvoorbeeld bestuurders wel van goede wil zijn, maar eenvoudigweg niet geschoold zijn in het leiden van grote organisaties. Natuurlijk trekt zo'n dynamische sector in beweging ook avonturiers aan met alle interessante innovaties, maar ook uitglijders, van dien. Ook integriteitrisico's liggen op de loer. Schaalvergroting vereist dan ook een verzakelijking van verhou-

**DE SECTOR KENT EEN GROTE VARIATIE AAN BESTUURS-
MODELLEN EN RECHTSVORMEN EN OOK EEN GROTE VARIATIE
IN OMVANG VAN DE KINDEROPVANGORGANISATIES**



Figuur 1: De meest gangbare bestuursmodellen in de kinderopvangsector.

dingen en goede afspraken over wat wel en niet mag. De sociale controle en directe aanspreekbaarheid is minder dan in kleine organisaties.

Tot slot zien we dat als gevolg van de schaalvergroting bestuurders en toezichthouders worstelen met hun rol. En dat is al helemaal het geval omdat veel organisaties een ontwikkeling doorlopen van een bestuursmodel met een bestuur en een directie naar een model waarin er sprake is van een bestuur met een controlerende raad van toezicht. In zo'n situatie is er behoefte aan houvast: wat mogen we verwachten van de bestuurders nieuwe stijl, wat mogen we verwachten van een raad van toezicht, wat kunnen we doen om integriteitszorg een goede plek te geven in de organisatie. Een code kan daar heel behulpzaam bij zijn en die houvast bieden. De code kan helpen bij het voorkómen van excessen, en in elk geval de kans op uitglijers verkleinen.

Nog los van alle ontwikkelingen in de sector die het belangrijk maken om een governance code te hebben, is er ook een belangrijke principiële reden voor zo'n code. Het gaat in de kinderopvang immers om publiek geld en om een publieke opdracht. En dan is transparantie gewenst. De praktijk heeft uitgewezen dat dit nog lang niet overal het geval is. Een code geeft ook op dit punt houvast.

Onderzoek

In opdracht van de Commissie Governance Kinderopvang, die in 2009 een code voor de kinderopvangsector heeft opgesteld, is een onderzoek uitgevoerd door de Hogeschool INHolland. Het was een onderzoek naar de stand van zaken in de sector. Hoe ziet die diversi-

EÉN VAN DE ASPECTEN DIE VOOR BESTUREN EN TOEZICHTHOUDERS BIJ KINDEROPVANGORGANISATIES DE LAAGSTE PRIORITEIT HADDEN, IS HET NALEVEN VAN DE GEHELE CODE

teit er nu eigenlijk precies uit? Welke bestuursmodellen komen voor? En tegen welke dilemma's, vragen en knelpunten lopen de toezichthouders en bestuurders aan? Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een vragenlijst die is verstuurd naar 1.650 kinderopvangorganisaties (KO-organisaties). Er zijn 211 bruikbare vragenlijsten retour ontvangen. De variatie in de sector is met een respons van 13 procent voldoende vertegenwoordigd. Op grond van de bevindingen kunnen betrouwbare uitspraken worden gedaan, die voor de gehele sector van belang zijn.¹

We staan hier stil bij een paar belangrijke uitkomsten.

Een gevarieerde sector

Als er één woord van toepassing is op de sector is het wel 'variatie'. De sector kent een grote variatie aan bestuursmodellen en rechtsvormen en ook een grote variatie in omvang van de kinderopvangorganisaties. Op grond van informatie uit de sector en uit een onderzoek van Regioplan Beleidsonderzoek² kunnen de volgende zes meest gangbare bestuursmodellen in de sector worden onderscheiden: het raad van toezicht-model, het toezichthoudend bestuur-model, het instruerend bestuur-model, het BV-model met en zonder RvC en het eenmanszaak-model.

Hieronder staan deze modellen schematisch weergegeven. Het belangrijkste criterium van onderscheid is de mate waarin bestuur en toezicht gescheiden zijn. Die scheiding is het meest vergaand als er een onafhankelijke raad van toezicht (RvT) of raad van commissarissen (RvC) is. In het schema zijn dat de modellen 'Raad van Toezicht' en 'BV met RvC'; in het laatste geval speelt

ook de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) nog een rol, omdat deze in een vennootschap de leden van de RvC benoemt.

Bij besloten vennootschappen zonder RvC en bij eenmanszaken is een toezichtorgaan geheel afwezig. Ook het onderscheid in het schema tussen de AvA en de directeur, respectievelijk de eigenaar/directeur zal in de praktijk meestal afwezig zijn: beide zijn verenigd in dezelfde persoon, de directeur-groootaandeelhouder en de eigenaar/directeur.

Het toezichthoudend en instruerend bestuursmodel nemen een tussenpositie in. De dagelijkse leiding van het uitvoerende werk ligt weliswaar in handen van een door het (dagelijks) bestuur aangestelde directeur, maar het bestuur heeft daar zelf ook enige bemoeienis mee, en de bestuursleden zijn niet onafhankelijk van de organisatie.

De KO-organisaties in het onderzoek hebben verschillende rechtsvormen. De eenmanszaak, de vennootschap onder firma, de stichting, de besloten vennootschap komen in meer of mindere mate voor. Het vermoeden dat kleinere KO-organisaties de B.V. als rechtsvorm zouden hebben en grotere de stichting, bleek niet op te gaan. In tegendeel, de B.V. komt in alle grootten categorieën voor, maar is meer dan gemiddeld de rechtsvorm voor KO-organisaties met meer dan twintig locaties en een jaarlijkse omzet van meer dan tien miljoen. De stichtingen bezetten de middencategorie: zes tot twintig locaties en een omzet tussen één en tien miljoen.

De overgrote meerderheid van de kleine KO-organisaties zijn eenmanszaken of vennootschappen onder firma (VOF's). In de respons heeft geen van deze organi-

saties een vorm van intern toezicht, in tegenstelling tot de stichtingen, waarvan ruim negentig procent een toezichtmodel heeft. Bij de BV's is er meer variatie: ruim zestig procent heeft geen intern toezicht in de vorm van een raad van toezicht, raad van commissarissen of toezichthoudend bestuur, maar als dat er wel is dan is dat het raad van toezicht-model.

Hoewel een relatie tussen de rechtsvorm en de bestuurlijke variant niet noodzakelijk is voor de inrichting van goed bestuur, blijkt in de kinderopvangbranche deze relatie ook niet één op één te bestaan. Alleen de eenmanszaak (al dan niet in de VOF-rechtsvorm) is duidelijk gekoppeld aan de variant 'bestuur zonder toezicht'; bij de stichtingen komt dit bestuursmodel daarentegen helemaal niet voor. Voor het overige is er de nodige variatie. De rechtsvorm B.V. komt in alle vier bestuurlijke varianten voor. Verder zijn er KO-organisaties die onderdeel zijn van een grotere stichting of vennootschap, en ook die zijn niet onlosmakelijk verbonden met één bestuursmodel. Wel is er een duidelijk onderscheid tussen KO-organisaties met een bestuur zonder intern toezichtorgaan enerzijds, en die met een raad van toezicht anderzijds.

Hoe groter de organisatie, hoe meer aandacht voor principes van goed bestuur

Zoals verwacht, blijkt uit het onderzoek dat hoe groter de organisatie – dat wil zeggen, hoe meer locaties, hoe hoger de omzet en hoe breder het aanbod aan kinderopvang voorzieningen – des te meer het bestuur en het toezicht zijn geregeld overeenkomstig de principes van *good governance*. Het goed regelen van besturen en toezicht houden, krijgt bij deze organisaties relatief veel aandacht, met name als deze een raad van toezicht-model hebben. Veel wordt of is vastgelegd in statuten en reglementen, zoals het beleid ten aanzien van externe belanghebbenden, de invloed van die belanghebbenden en de wijze van afleggen van verantwoording.

Code toepassen?

Op de vraag of de KO-organisatie een in te voeren governancecode zal toepassen in de eigen organisatie, antwoordde veertig procent met een volmondig ja, en

acht procent met een duidelijk nee. De overige vijftig procent zei dit nog niet te weten, of slechts ten dele met zo'n code aan de slag te gaan.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat tien procent van de KO-organisaties met een raad van toezicht zegt nog niet te weten of zij een in te voeren code voor *good governance* zullen toepassen in hun organisatie; de anderen zullen dit geheel (73 procent) of gedeeltelijk (zeventien procent) wel doen.

De respondenten die bedenkingen hebben geuit tegen de code zijn nu juist niet de KO-organisaties die al een vorm van intern toezicht hebben, of zich in andere opzichten al enigszins een cultuur van *good governance* hebben eigengemaakt. Integendeel, met name KO-organisaties die nu geen vorm intern toezicht kennen (de eenmanszaken met één locatie, een aantal kleinere B.V.'s) zeggen nog niet te weten of ze invulling zullen geven aan governance, of dat ze dit zeker niet zullen doen. Gegeven de ondervertegenwoordiging van de kleine KO-organisaties in dit onderzoek, rijst het vermoeden dat dit knelpunt wellicht groter is dan hier beschreven.

Omgang met belanghebbenden

De meeste KO-organisaties (tachtig procent) hebben hun beleid ten aanzien van externe belanghebbenden wel op papier staan, maar lang niet allemaal even goed uitgewerkt. Zowel de invloed van belanghebbenden, als de wijze waarop aan hun verantwoording wordt afgelegd, beperken zich bij tweederde van de respondende KO-organisaties tot het wettelijk minimum. Eenderde van de respondenten zegt geen formele regelingen voor bestuur en toezicht te hebben; dit zijn voornamelijk eenmanszaken of vennootschappen onder firma. Van de overige respondenten (voornamelijk stichtingen) heeft de meerderheid uitgewerkte statuten en regelingen voor bestuur en toezicht.

Verbeterpunten en knelpunten

Ook is gevraagd of de respondenten dilemma's en knelpunten ervaren in verband met de invulling van governance. Nog niet een vijfde antwoordde geheel of gedeeltelijk bevestigend; daarvan hebben er vervolgens 26 één of meer dilemma's of knelpunten genoemd.

GEVRAAGD IS OF DE RESPONDENTEN DILEMMA'S EN KNELPUNTEN ERVAREN IN VERBAND MET DE INVULLING VAN GOVERNANCE. NOG NIET EENVIJFDE ANTWOORDDE GEHEEL OF GEDEELTELIJK BEVESTIGEND

Enkele kleine organisaties wijzen op het gebrek aan tijd en capaciteit als belemmering voor het ingaan van een traject naar good governance.

Een ander probleem betreft de geringe deskundigheid, zowel bij de toezichthouders, als bij de belanghebbenden.

Daarnaast zijn er dilemma's genoemd die te maken hebben met de relatie tussen het bestuur en het toezichtorgaan: rolconflicten, belangenverstrengeling, informatiekloof, beloningsvraagstukken en onduidelijkheden over de invoering, de rol en bevoegdheden van een vorm van intern toezicht.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de besturen en toezichthouders bij kinderopvangorganisaties de volgende drie aspecten het belangrijkste vonden bij het vormgeven van goed bestuur:

- ★ de communicatie met belanghebbenden;
- ★ de beheersing van interne risico's en controleprocessen;
- ★ externe transparantie en verantwoording.

De laagste prioriteit kregen:

- ★ het naleven van de gehele code;
- ★ meer aandacht voor de tegenstrijdige belangen van bestuur en toezicht en
- ★ het invoeren van een aparte toezichtfunctie. Dit laatste punt speelt met name bij de wat kleinere organisaties.

Slot

Opvallend is het grote aantal organisaties dat zegt nog te twijfelen over de toepassing van de code. Nu was op dat moment de inhoud van de code nog niet bekend, maar deze uitkomst maakt wel nog eens duidelijk dat een goede naleving geen vanzelfsprekendheid zal zijn. De brancheorganisaties die betrokken zijn bij de code zullen hun achterbannen optimaal moeten stimuleren de code te gaan naleven. Er staan daartoe al een toolkit en informatiebijeenkomsten op de planning in 2010.

De lage prioriteit die de aandacht voor tegenstrijdige belangen tussen bestuur en toezicht kreeg van de respondenten zou een indicatie kunnen zijn voor het feit dat nog niet overal de rollen voldoende gescheiden zijn.

Juist in deze transitieperiode, waarin de risico's kunnen toenemen, is het heel belangrijk om te investeren in goed bestuur en toezicht bij KO-organisaties.

Als de sector Kinderopvang echt invulling wil geven aan goed bestuur, dan moet de sector meer nadruk leggen op zakelijke verhoudingen, en conflicten niet uit de weg gaan. Zakelijkheid en *checks and balances* zijn cruciaal, ook om in de toekomst schandalen te voorkomen.

Een governancecode kan helpen bij het organiseren van het kritische gesprek tussen bestuurders en toezichthouders. Zo'n code geeft een handvat om het bestuur kritisch te bevragen en met elkaar na te denken over hoe verantwoord, transparant en integer besturen beter kan.

Het is belangrijk dat er hoe dan ook vreemde ogen zijn die de bestuurder scherp houden. Dat kunnen

ouders zijn, dat kan een raad van toezicht zijn, een accountant of een collega-instelling. Dat maakt in wezen niet zo heel veel uit, als er maar een kritische tegenmacht is. En dat geldt zowel voor de kleine kinderopvangorganisaties als voor de hele grote.

De code voor de kinderopvangsector die nu voorligt, is uniek. Zij bevat, enerzijds, een beperkt aantal beginselen die voor iedereen gelden en die, anderzijds, per bestuursvorm uitgewerkt worden en in die uitwerking variatie toelaat. De code legt dus vooral het wát vast, en niet zozeer het hoe.

In de code is gekozen voor een vierdeling van de uitgangspunten volgens *de vier P's van goed bestuur: prestaties, principes, processen en personen*.

In veel andere codes zien we een vrij beperkte benadering van goed bestuur. In die codes staan vooral de principes en de processen centraal. Zij leggen vast aan welke principes, zoals transparantie of integriteit, organisaties zich moeten houden. Daarnaast bevatten de meeste andere codes ook voorschriften voor de inrichting van processen waarmee bijvoorbeeld belanghebbenden bij het beleid worden betrokken. Maar wat in andere codes ontbreekt, is de P van prestaties. En dat is vreemd want hoe kan van goed bestuur worden gesproken als een organisatie niet doet waar ze voor op aarde is, als zij niet de gewenste prestaties levert?

Ook de vierde P, die van personen, ontbreekt in veel andere codes. We weten allemaal dat goed bestuur staat of valt met de juiste mens op de juiste plek en toch is de P van persoon de grote afwezige in veel codes. Daarom is in de code voor de kinderopvang ook rond de P van personen een aantal uitgangspunten benoemd.

De kinderopvangcode is geen uniforme regeling, maar onderscheidt de in de praktijk voorkomende bestuursmodellen, en tracht op deze manier rekening te houden met de verschillen in de ontwikkeling van de governance in de branche. Door op deze manier recht te doen aan de diversiteit kan de *good governance mindedness* in de sector wellicht verstevigd worden, zonder dat de wetgever zich genoodzaakt ziet om van bovenaf regels op te leggen over de inrichting van het bestuur, het toezicht, de transparantie, de verantwoording en andere kenmerken van good governance.

Noten

1 Het volledige verslag van het onderzoek is te downloaden op <http://www.inholland.nl/BoardsAndGovernance>.

2 Regioplan Beleidsonderzoek, Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011. Amsterdam, 11 februari 2009.

Over de auteurs

Prof. dr. C.J. van Montfort is verbonden aan de Algemene Rekenkamer en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg. Hij was voorzitter van de commissie die een governancecode voor de kinderopvangsector heeft opgesteld. Mr. P. de Koning en dr. S.C. Peij zijn verbonden aan de Hogeschool INHolland; Peij is ook directeur van Governance University. Zij voerden in opdracht van de governance code commissie een onderzoek uit naar de stand van zaken met betrekking tot goed bestuur in de kinderopvangsector. De governancecode is te downloaden via: www.nvtk.nl.

