



Bijlagen

Doe je mee?!

Perspectieven op ‘zinnvolle’ participatie

Deelstudie 1: Ouders en kinderopvang

Maria Vliek

Inhoud

A	Analysekader	3
A.1	Macht.....	3
A.2	Stille ideologie.....	6
A.3	Responsabilisering	8
A.4	Agency	10
B	Methoden.....	12
B.1	Interpretatief paradigma.....	12
B.2	Literatuuronderzoek: narratieve literatuurstudies	14
B.3	Critical Policy Analysis/Critical Discourse Analysis	14
B.4	Observaties (focused ethnography)	16
B.5	Diepte-interviews.....	18
B.6	Co-creatie	19
B.7	Ethiek.....	20
C	Programma co-creatie	22

A Analysekader

A.1 Macht

In onderzoek dat zich specifiek richt op hoe mensen beleid en overheidshandelen bezien en ervaren, is een conceptualisatie van macht gewenst. Daarbij betoogt Mitchell Dean (1999)¹ dat een kritische analyse van macht vandaag de dag en binnen de verschillende nationale (neoliberale) contexten relevant is, vooral met het oog op de behandeling van verschillende minderheden en sociale ongelijkheden. Gezien de veranderende verzorgingsstaat en de vermeerderde nadruk op de verantwoordelijkheid van de burger en de toename van het vertrouwen in de markt van de afgelopen 30 jaar, waarneembaar in Europa maar ook de Verenigde Staten, richten wij ons hiervoor tot Michel Foucault. De focus van dit onderzoek ligt op de wisselwerking tussen mensen en de overheid, en daarom kijken we specifiek naar hoe hij macht conceptualiseerde in relatie tot het subject (Foucault 2000). Want het was voor Foucault van belang om macht niet zozeer vanuit de interne rationaliteit te bestuderen (wat is macht), maar juist vanuit de ontvangende partijen die zich hiertegen zouden kunnen verzetten (wat is het effect).

Hij neemt als startpunt verschillende tegenstellingen waarin verzet plaatsvindt, zoals de macht van mannen over vrouwen, ouders over kinderen, overheid over de manier waarop mensen leven, enzovoort (Foucault 2000: 329). Volgens Foucault is het hier belangrijk om op te merken dat het gaat om worstelingen die de status van het individu ten opzichte van de macht problematiseren. Aan de ene kant willen zulke worstelingen bevestigen dat het individu ook echt het individu is ('hier ben ik in relatie tot de macht'), maar aan de andere kant bevragen deze worstelingen ook de macht die juist het individu loskoppelt van de gemeenschap: alle mechanismen (zoals overheidshandelen) die het individu weer op zichzelf aangewezen laten zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de kritieken op de participatiesamenleving die in paragraaf 5.3 ook zijn geschetst, waarin het individu primair verantwoordelijk wordt gesteld voor de zorg voor zichzelf. Dus aan de ene kant bevestigt het individu de individualiteit door zich te verzetten tegen macht, en bevraagt hij diezelfde gecreëerde individualiteit (ik bevestig wie ik ben ten opzichte van macht, maar bevrage hoe dit zo gekomen is). Deze worstelingen zijn volgens Foucault dan ook precies een vraag over wie wij zijn. Ze zijn is een ontkenning van economisch en ideologisch geweld vanuit de staat dat aan de ene kant onze individualiteit ontkent, en deze aan de andere kant verantwoordelijk stelt. Hij concludeert dan ook: *'the main objective of these struggles is to attack not so much such-or-such institution of power, or group, or elite, or class but, rather, a technique, a form of power'* (Foucault 2000: 329). Het gaat dus om de mechanismen van bijvoorbeeld verantwoordelijkheidsverdeling of andere vormen van hoe overheidshandelen mensen laat doen wat het normatief wenst, en niet zozeer om anarchisme per se. Deze vormen en mechanismen van macht zijn herkenbaar in ons dagelijks leven, in alles wat we doen. Ze hechten zich aan het individu door bepaalde waarheden aan het individu te koppelen (zoals de wet) en daardoor wordt het individu een subject van die macht. De term subject heeft dan ook die dubbele betekenis: aan de ene kant is het subject verbonden aan degenen die haar aan macht onderwerpen, aan de andere kant is het subject dat individu met een eigen identiteit. Voor dit onderzoek is het ook relevant om te belichten hoe de overheid (bewust of onbewust) verschillende groepen op verschillende wijzen aan zich bindt.²

¹ Bekijk in het onderzoeksrapport het literatuuroverzicht voor de volledige verwijzingen.

² Dit kan overigens op twee manieren: door differentiële behandeling van verschillende groepen, of door gelijke behandeling van verschillende groepen die anders uitwerkt.

Foucault beziet deze mechanismen niet als opzichzelfstaand. Deze worstelingen vinden vooral plaats omdat we te maken hebben met de staat. De staat wordt volgens Foucault vaak gezien als politieke macht die het individu negeert, maar dat is niet helemaal het geval: *'the state's power (and that's one of the reasons for its strength) is both an individualizing and a totalizing form of power'* (Foucault 2000: 332). Wat hij hiermee lijkt te bedoelen, is dat macht in de moderne natiestaat wordt uitgeoefend door middel van de keuzes van het individu: het individu is verantwoordelijk om de keuzes te maken die de overheid wenselijk acht. De moderne staat, volgens Foucault, is dan dus ook niet een totalitaire entiteit die boven individuen staat, die hen negeert, maar het is juist een structuur waarin individuen als individu worden geïntegreerd. Dit is onder een belangrijke voorwaarde: dat deze individualiteit voldoet aan de norm die de staat stelt (p. 334).³

Het is natuurlijk van belang om op te merken dat macht en machtsverhoudingen zich niet alleen op het niveau van de staat afspelen. Ze zijn ook in de alledaagse contexten van bijvoorbeeld een school of werkvloer te vinden. Deze macht wordt door een mix van capaciteiten (dit kan het lichaam zijn, maar ook een beleidsinstrument bijvoorbeeld), communicatie (de taal en symbolen waarmee macht wordt gecommuniceerd) en tot slot de machtsrelaties (er is altijd een relatie tussen de machthebber en degene waarover macht wordt uitgeoefend) uiteindelijk tot uiting gebracht volgens verschillende formules (zoals het schoolsysteem of het gevangeniswezen), ook wel disciplines genoemd (p. 339). Hoe dit zich vertaalt naar de moderne natiestaat is niet zozeer dat het een totalitair geheel aan het worden is, maar dat er meer en meer gezocht wordt naar een aanpassing van die driehoek, van productieve activiteiten, communicatienetwerken en het spel van machtsrelaties. Hiermee beoogt Foucault dan ook *machtsrelaties* te onderzoeken, en niet per se macht zelf.

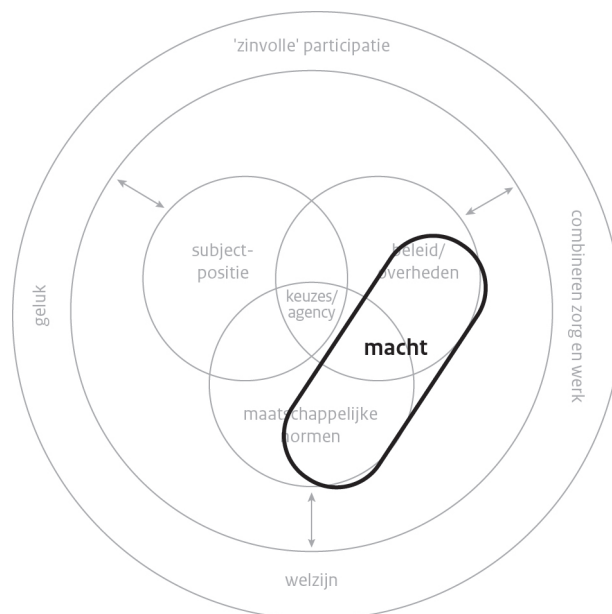
Die machtsrelaties kenmerken zich in de eerste plaats door het feit dat de machthebber erkent dat degene over wie macht wordt uitgeoefend ook daadwerkelijk een actor is, iemand die handelt. De relatie van geweld gaat uit van een passief subject, de relatie van macht gaat uit van een actor. De kern is hier dat deze actor een zekere vrijheid geniet; anders zou macht enkel fysieke restrictie inhouden. Er zijn dus binnen de uitvoering van macht verschillende mogelijkheden voor het individu – het subject – om keuzes te maken: vrijheid is dus eigenlijk een conditie voor uitvoering van macht (en dus ook een preconditionie: als er geen vrijheid is, is er ook geen macht mogelijk) (p. 342). Centraal in de theorie staat dan ook dat de hedendaagse processen van *governing* verlopen via alledaagse technieken en disciplines *'that are exercised by individual citizens and which enable them to function as self-regulating members of the polity'* (Prior 2009: 17).

Hoe moeten deze relaties dan worden geanalyseerd? Ten eerste is het belangrijk om te realiseren dat macht niet een abstractie is die boven de maatschappij zweeft; integendeel. Ze is geworteld in de sociale structuren en dagdagelijkse dingen waarin mensen zich begeven. Er bestaat geen maatschappij zonder machtsrelaties en deze zijn overal zichtbaar en voelbaar. Het is volgens Foucault dan ook een cruciale taak om die relatie tussen macht en vrijheid te analyseren: die is inherent aan ons sociaal bestaan. Voor dit onderzoek betekent dat dat de ruimtes waarin mensen zich begeven omgeven zijn door keuzes en een bepaalde vrijheid. De analyse zal zich dan ook richten op hoe mensen deze keuzes, vrijheden en restricties die vanuit de overheden worden gepresenteerd ervaren, en hoe zij deze navigeren.

³ Deze vorm van macht van de staat noemt Foucault ook wel *'pastoral power'*. Voor een uitgebreide analyse, zie Foucault (2000) en Martin en Waring (2018).

Dit is waar Foucault aanlandt bij de noodzaak van het analyseren van sociale ongelijkheid: wat voor systemen onderliggen vormen van ongelijkheid binnen een samenleving? Wettelijke, maar ook traditionele of normatieve systemen van ongelijkheid (bv. opvattingen over man-vrouwverhoudingen) en de economische herverdeling van goederen: heeft iedereen recht op of toegang tot dezelfde ondersteuning? Heeft iedereen toegang tot dezelfde kennis? 'Iedere relatie van macht begint met de analyse van verschil', aldus Foucault (2000: 344, eigen vertaling). Vervolgens is het van belang om de belangen van de machthebbers in kaart te brengen. Gaat het om het behoud van macht? Over het vergaren van kapitaal? Wat zijn de onderliggende ideologieën en motieven? Hoe wordt deze macht vervolgens uitgeoefend? Welke instrumenten zet de machthebber in? Hoe zijn deze vervolgens geïnstitutionaliseerd? En hoe wordt dit vervolgens gerationaliseerd? Dit onderzoek wil dus deze wisselwerking in kaart brengen. Aan de ene kant via een analyse van kaders waarin macht wordt gepresenteerd, en aan de andere kant door de leefwerelden van mensen te analyseren. Hoe deze analyses elkaar ontlopen of kruisen voor verschillende groepen mensen zal ons meer kunnen leren over de effectiviteit van overheidshandelen en de invloed daarvan op vraagstukken rondom participatie, verantwoordelijkheid en gelijkheid. Hoe dit onderzoek macht beziet, is dan ook schematisch weergegeven in figuur A.1.

Figuur A.1 Cirkelmodel structuur en *agency*



Bron: SCP

In figuur A.1 valt te zien hoe macht dus niet alleen werkt vanuit beleidsinstrumenten, paradigma's, maatschappelijke instituten en via (de communicatie van) (lokale) overheden, maar ook hoe die interacteren met de maatschappelijke normen. Maatschappelijke normen zijn inderdaad ook volgens Foucault (zie o.a. *ethical practices* en *morality*) onderdeel van waartoe het individu zich verhoudt, en onderdeel van de machtsstructuren waarin we ons bevinden.

A.2 Stille ideologie

In de traditie van Foucault merkt Mitchell Dean (1999) op dat het cruciaal is om in de analyse van overheidshandelen en daarmee machtsrelaties, beleidsparadigma's en -instrumenten te behandelen die specifiek gericht zijn op het beïnvloeden van menselijk gedrag. Hierdoor is deze analyse nauw verweven met moraliteit en ethiek: doordat overheden zich normatief bezighouden met het beïnvloeden van het gedrag van anderen, laten ze dus ook het individu zichzelf afvragen hoe het zich gedraagt: *'This is a perspective, then, that seeks to connect questions of government, politics and administration to the space of bodies, lives, selves and persons'* (p. 20). Cruciaal in Deans benadering van de analyse van overheid en macht is de verbinding met het individu en de morele impact die beleidsparadigma's kunnen hebben op mensen zelf.

Deze Foucauldiaanse benadering van overheidshandelen in relatie tot het subject of burgers (Dean 1999; Foucault 1979, 1982) houdt zich primair bezig met hoe we nadenken over *governing* en hoe gedecentraliseerde macht handelt door de vrijheden van het individu, in plaats van door de methoden van discipline die de vrijheden van het individu aan banden kunnen leggen. Dit betekent dat macht zich concentreert op het moreel appèl van het gedrag van mensen die verantwoordelijk worden gehouden voor de keuzes die zij maken ten behoeve van de samenleving (Peeters 2019). Maar over de werking van deze responsabilisering later meer. Foucault gaat ervan uit dat beleidsparadigma's (ofwel mentaliteiten) overheidshandelen en beleid onderliggen: het zijn collectieve relatief ongebonden eenheden van ideologie die niet echt worden onderzocht door degenen die erin zitten of ervanuit handelen (Dean 1999). Voor Foucault (en Dean) is het dus van belang om te analyseren hoe deze mentaliteiten of beleidsparadigma's terugkomen in overheidsdocumenten of beleidsdiscoursen.

Van Montfort et al. (2012) hebben onderliggende beleidsparadigma's ook wel stille ideologieën genoemd. Zij observeren dat de tijden van alomvattende theorieën en overtuigingen die richting gaven aan beleid en bestuur, zoals de grote -ismen, achter ons liggen. Dit betekent volgens hen echter niet dat er geen ideologieën meer ten grondslag liggen aan de politiek of beleid. Integendeel, er is volgens hen nu een landschap van stille micro-ideologieën die houvast bieden. Dit zijn geen 'alomvattende verhalen, maar betekenis gevende en legitimerende verhalen op deelgebieden' (p. 9). Zij definiëren een ideologie als volgt: 'een gedeelde en coherente visie op wat een goede burger, overheid en een goede samenleving is' (p. 12). Cruciaal is hier de focus op niet alleen hoe beleid eruit zou moeten zien, maar juist ook hoe dit reflecteert op de relatie tussen burgers, overheid en de samenleving. Ze onderscheiden verder dat ideologieën stil of luid kunnen zijn, en groot of klein. Een stille ideologie zou drie kenmerken hebben. Ten eerste is er de presentatie van een visie op wat de burger, overheid en samenleving zouden moeten zijn. Ten tweede blijven de onderliggende keuzes, redeneringen en mentaliteiten onuitgesproken en worden, tot slot, alternatieve visies niet besproken. Van Montfort et al. (2012) benadrukken dat hoewel een stille ideologie op het eerste gezicht lijkt op 'gewone' normatieve assumpties die aan beleid ten grondslag liggen, het specifieke kenmerk hier is dat deze norm onuitgesproken blijft: 'Inderdaad kunnen deze normatieve assumpties uitgroeien tot een stille ideologie als zij onuitgesproken ("stil") blijven en als er sprake is van een, met grote vanzelfsprekendheid, gedeelde en samenhangende visie op wat een goede burger, overheid en samenleving is' (p. 15).

Volgens Montfort et al. (2012) zitten er twee kanten aan het onuitgesproken blijven van een ideologie die ten grondslag ligt aan beleid. Een aantal gedeelde waarden zoals eerlijkheid zijn zeer nuttige idealen voor de visie op structurering van beleid, burgers en de samenleving. Van Montfort et al.

merken op dat het nuttig is dat deze niet steeds ter discussie zouden hoeven worden gesteld. De problematiek ligt echter in de vanzelfsprekendheid van een stille ideologie die zonder kritische reflectie kan leiden tot 'depolitiseren, uitsluiting, stolling en vermindering van het politiek debat' (p. 17). Een voorbeeld hiervan is de depolitiseren van burgerschap (Oude Vrielink et al. 2013; Verhoeven 2010) waar de Nederlandse overheid vermeerderde participatie verlangt van haar burgers om de samenleving vorm te geven, maar politieke tegenstand in de vorm van protest of kritisch meedenken anders waardeert. Dit is waar Van Montfort et al. (2012) het risico observeren: als de stille ideologieën te lang stil blijven, zijn ze een gevaar voor de publieke sfeer en democratie en vormen ze een bedreiging voor de legitimiteit van de overheid (p. 19). Het is dus zaak om deze stille ideologieën in kaart te brengen en tegen het licht te houden. Door middel van de beleidsanalyse willen wij deze stille ideologie omtrent participatie en hoe de specifieke beleidsinstrumenten en -discoursen hierin functioneren in kaart brengen.⁴

Critical Discourse Analysis (CDA) is er onder andere op gericht om ideologie, en met name de potentiële effecten van teksten om ideologie in stand te houden of te veranderen, in kaart te brengen (Fairclough 2003). Ideologieën zijn volgens Norman Fairclough 'representations of aspects of the world which can be shown to contribute to establishing, maintaining and changing social relations of power, domination and exploitation' (p. 9). Dit is lijn met de benadering van Montfort et al. dat ideologie niet zomaar een positie, perspectief of geloof is, maar juist dat het vormen van macht representeert en uitdraagt. Fairclough ziet ideologie dus als representaties die kunnen bijdragen aan en verandering kunnen brengen in sociale relaties van macht en dominantie – hiermee kunnen teksten dus worden gezien in termen van hun effect op die machtsrelaties. De bijdrage die CDA kan leveren, is dat ideologische claims vaak worden weergegeven als natuurwet. Het voorbeeld dat Fairclough geeft is dat moderne staten tegenwoordig zeer competitief moeten zijn om te overleven. In plaats van dit als onoverkomelijke realiteit te zien, moet er volgens CDA juist worden gekeken naar hoe die realiteit is geproduceerd: de realiteit dat staten zeer competitief moeten zijn is geen natuurwet, maar juist een product van een bepaalde economische wereldorde die veranderd zou kunnen worden (Fairclough 2003). In het huidige project willen we dus naar teksten kijken en hoe deze bepaalde stille ideologieën als natuurwet presenteren. Wat zijn de sociale effecten van teksten? Of scherper: wat zijn de sociale effecten van de betekenissen die aan de tekst worden gegeven? Hoe kunnen we deze aannames bevragen? Hoe zouden alternatieven, of op zijn minst de realisatie dat alternatieven mogelijk zouden zijn, bij kunnen dragen aan effectiever beleid?⁵

4 Voor ons begrip van 'discours' verwijzen we naar de methodologie binnen de *sociology of knowledge* (Keller 2011). Deze benadering gaat ervan uit dat alles wat we doen, weten en ervaren intrinsiek verweven is met de sociale constructen van geaccepteerde kennis. Kennis is dan ook geen 'cognitieve skill' (Von Stuckrad 2013), maar een culturele reactie op systemen van verschillende symbolen die sociaal geconstrueerd zijn. Deze systemen worden op bepaalde manieren 'geproduceerd, gelegitimeerd, gecommuniceerd en getransformeerd' (Von Stuckrad 2013: 3) als discoursen. Het is belangrijk om op te merken dat discoursen nooit op zichzelf staan, maar per definitie sterk verbonden en verknoot zijn met andere discoursen. Het (bij noodzaak beperkt) in kaart brengen van de geschiedenis en politiek als non-lineair en multidimensionaal met betrekking tot 'het participatiediscours' via de beleidsanalyse zal een kader verschaffen waarin mensen zich bevinden en waar zij zich toe verhouden. Met het oog op de beperkte omvang van dit onderzoek, zal echter geen omvattende 'discoursanalyse' kunnen worden uitgevoerd maar enkel een *Critical Discourse Analysis* (CDA) van geselecteerde beleidsdocumenten.

5 Onder beleid verstaan we, gebaseerd op Prior (2009) en Newman (2007), een formalisering van discours waarmee overheden bepaalde betekenissen die worden geassocieerd met problemen willen stabiliseren. Daarbij willen ze met dit formele discours ook een acceptatie bewerkstelligen van deze betekenissen onder degenen die het beleid uit dienen te voeren, en de beoogde subjecten of ontvangers van dit beleid. Belangrijk is om op te merken dat dit veelal praktische handvatten zijn om verandering te bewerkstelligen: ze zijn dus niet alleen discursief van aard, maar hebben juist ook materiële gevolgen voor mensen zelf in hun dagelijks leven en hoe zij dit in (kunnen) richten.

A.3 Responsabilisering

De analyse van de verschillende stille ideologieën zoals deze in bepaalde teksten kunnen worden ontwaard is ons startpunt, maar deze dienen niet in isolatie te worden gezien. Ze vinden hun uitwerking in de verschillende beleidsinstrumenten die vervolgens worden ingezet om het gedrag van mensen normatief te beïnvloeden. Rik Peeters (2019) analyseert het concept responsabilisering binnen de veranderende verzorgingsstaat. Dit concept behelst het idee dat mensen een grotere rol zouden moeten gaan spelen in het terugdringen van de verzorgingsstaat en het verbeteren van gezondheid, dat ze betere buurten moeten creëren en actief deel moeten nemen aan het positief vormgeven van de samenleving. Vaak wordt responsabilisering gezien als *governing from a distance*, maar Peeters laat zien dat er zeker ook hele directe vormen zijn die zich direct richten op het *manufacturing of civility* op het individuele niveau.

Deze vormen hebben volgens Peeters eigenlijk altijd een normatieve en interventionistische kijk op verantwoordelijkheid. Deze manier van verantwoordelijkheidsverdeling is volgens Foucault (en Peeters) een kenmerk van het neoliberale bestel. Nancy Fraser heeft de organisatie van de kapitalistische (of neoliberale) inrichting van de VS, maar ook Europese staten, samengevat onder *distribution* en *recognition*. Distributie gaat om een bepaalde verdeling van middelen, de economische structuur van de maatschappij, en herkenning gaat om de morele kenmerken van lidmaatschap: wanneer hoor je erbij en wanneer niet. Dit zijn volgens Fraser de essentiële normatieve componenten van waaruit Gramsciaanse hegemonie ofwel stille ideologie is opgebouwd (Alcoff 2007; Fraser en Honneth 2003). Binnen het neoliberale bestel zien we dus dat de markt en het individu daarin worden vrijgelaten. Het individu heeft de keuze om zich in de markt en met de markt te positioneren en zijn leven in te richten. De overheid trekt zich terug. Dit is ook waarneembaar geweest in Nederland in de verschillende sectoren waar de burger meer verantwoordelijkheid binnen een geprivatiseerde setting moest nemen. Er zijn indicaties dat er beweging in dit discours aan het komen zou kunnen zijn: wetenschappelijke studies en beleidsdiscussies lijken bijvoorbeeld niet langer alleen arbeidsparticipatie van ouders te prioriteren, maar ook expliciet te adviseren geld uit te trekken voor kindvoorzieningen voor de facilitering van gelijke kansen voor ieder kind:⁶ de overheid lijkt een meer faciliterende rol te pakken met betrekking tot de kindvoorzieningen.

Ermy Brok (2016) bracht de verschuivingen in het Nederlandse discours rondom de verzorgingsstaat, responsabilisering en de participatiesamenleving in kaart vanaf de jaren zestig tot heden, door troonredes en regeringsverklaringen te analyseren. Ze stelt dat ondanks het feit dat verscheidene auteurs in hun analyses de opkomst van de responsabilisering van burgers in de jaren negentig leggen (waaronder Peeters), de zogenoemde voorbereiding hiervoor al sinds de jaren zestig is ingezet. Via de verantwoordelijkheid van de jeugd om zich goed te scholen in de jaren zestig, de economische verantwoordelijkheid van mensen tijdens de oliecrisis in de jaren zeventig, naar de nadruk op bestuurlijke vernieuwing met betrekking tot decentralisaties op het gebied van arbeid en sociaaleconomische participatie, wordt het domein van burgerverantwoordelijkheid uiteindelijk verbreed in de jaren negentig. Brok neemt een verschuiving waar rond deze tijd, waar een nieuw bestuurlijk bestel toekomstbestendig zou moeten zijn. De taal die wordt gebezigd gaat over

⁶ Ook kamerlid Tielen (VVD) merkte deze verschuiving op in het Kamerdebat op 18 november 2021 waarin de SER zijn advies presenteerde (zie debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/ser-advies-een-kansrijke-start-voor-alle-kinderen). Echter, de voorzitter van de SER benadrukte in hetzelfde debat dat beide functies (arbeidsparticipatie en kansenongelijkheid bestrijden) van belang zijn en dat er geen prioritering is. Dit is ook mede door de observatie dat in landen waarin de arbeidsparticipatie van met name vrouwen het hoogst is, de kinderopvang is georganiseerd in het belang van het kind. Door dus in te zetten op kwalitatief goede opvang, zou arbeidsparticipatie worden bevorderd.

‘saamhorigheid’, ‘gemeenschapszin’, ‘solidariteit’, en ‘verbondenheid’ (p. 23). De verantwoordelijkheid van de burger wordt hier aangesproken: hij dient op gelijke voet met de overheid te staan. Het discours van meedoen zet door in de jaren nul. ‘(Sociale) risico’s zijn voor de actieve, moreel bewuste burgers zelf en de overheid moet kleiner en minder pretentius zijn’ (p. 23). Veiligheid is nu zaak van de overheid, en er is weinig tot geen aandacht voor politieke participatie. Brok observeert dat het participatiediscours begin jaren tien zijn scherpte wat verliest; er komt ook meer aandacht voor de vangnetfunctie van de overheid.

Brok analyseerde vrij uitgebreid de verschillende troonredes en regeringsverklaringen om een verschuivend discours te analyseren. Peeters en Drosterij (2012) analyseren ‘slechts’ een metafoor over het bondgenootschap tussen burgers en de overheid: dienstbaarheid en verantwoordelijkheid om de stille ideologie rondom het politieke discours van de heroriëntering van de relatie tussen de overheid en samenleving in kaart te brengen. Zij observeren dat de notie van bondgenootschap in eerste instantie nobel lijkt, zelfs een zekere dienstbaarheid uitdrukt. Maar, zo stellen Peeters en Drosterij, het gaat verder dan dat. Deze notie ontkent het bestaan van een inherent antagonisme tussen politiek en samenleving. Door te stellen dat de belangen van overheid(sbeleid) en burgers met elkaar samenvallen, ontstaat het beeld van ‘mimetische politiek’ (Peeters en Drosterij 2012: 30). Mimetische politiek veronderstelt dat beleidsvorming altijd het algemeen belang dient. Politiek en samenleving staan niet tegenover elkaar, sterker, ‘het bestaan van deze tegenstelling wordt hier ontkend’ (p. 31). Door de nadruk op het samen doen wordt de verantwoordelijkheid bij actieve burgers gelegd, als bondgenoten van de overheid. Een scheidslijn tussen overheid en burgers bestaat niet meer. Echter, verdere analyse van beleidsinstrumenten en intenties laat zien dat tegenstellingen wel degelijk bestaan en door deze retoriek worden gecreëerd. Dit is een nieuw antagonisme tussen ‘goede burgers’ en ‘slechte burgers’ (zie ook Oude Vrielink et al. 2013). Peeters en Drosterij stellen:

Langs de notie van ‘verantwoordelijkheid’, die in het klassiek-liberale denken (van onder anderen Locke) juist verbonden is aan het autonome domein van leven waar de staat zich onthoudt van interventies op basis van het geloof in de zelfwillende kracht van individuen, wordt een nieuw antagonisme gecreëerd: de politiek is enkel de bondgenoot van hen die ‘hun verantwoordelijkheid nemen’.

(Peeters en Drosterij 2012: 31)

Peeters en Drosterij zien hier een intredende overheid, zelfs als deze pretendeert juist afstand te nemen en het samen te doen met burgers. Want in de praktijk blijkt juist dat de onverantwoordelijken veel meer met overheidsinterventies te maken krijgen, interventies die treden tot achter de voordeur. Daarbij stuurt de overheid niet zozeer op verantwoordelijkheid, maar juist op een invulling van die verantwoordelijkheid conform haar eigen wensen en idealen:

De verholde ideologie van de intredende overheid bestaat uit een hermetische rechtvaardiging om namens een veronderstelde volkswil interventies te plegen die erop gericht zijn burgers die deviant gedrag vertonen tot ‘verantwoordelijkheid’ te brengen.

(Peeters en Drosterij 2012: 35)

Doordat de tegenstelling tussen burgers en overheid wordt ontkend, is de overheid altijd gelegitimeerd om zo te handelen; het sluit kritiek uit. Relevant hier is vooral de retorische mechanismen die Peeters en Drosterij analyseren, aan de hand van drie woorden uit het politieke discours. Ook is belangrijk om op te merken dat het verantwoordelijkheidsvraagstuk rondom participatie en de stille ideologieën die dit onderliggen relevant zijn voor onze analyse. Wat verwacht de overheid? Welke retorische mechanismen worden ingezet? Hoe legitimeert de overheid zichzelf en burgers voor verschillende vormen van participatie?

De analyse van verschillende beleidsdocumenten en -instrumenten die gericht zijn op het sturen van menselijk gedrag, geeft dus aanknopingspunten voor het huidige onderzoek. Door met behulp van CDA specifiek te kijken naar stille ideologieën die zich manifesteren in de verschillende beleidscontexten die in de casussen worden bestudeerd, kunnen we een completer beeld krijgen van de verwachtingen rondom participatie die de overheid stelt. Het expliciet maken van stille ideologie en beleidspraktijk kan complexe verhoudingen tussen burgers en overheid blootleggen, waardoor risico's, zoals het inzetten van mensen als beleidsinstrument voor vermeerderde participatie die spanningen tussen de behoeftes van de overheid en behoeftes van mensen zou kunnen verhullen, kunnen worden erkend en uiteindelijk (hopelijk) gemitigeerd.

A.4 Agency

Een van de grootste kritiekpunten op de Foucauldiaanse benadering van overheidshandelen is het gebrek aan aandacht voor het individu en de capaciteiten die hij heeft voor het vormgeven van de eigen subjectiviteiten, het uiteindelijke doel van dit onderzoek in de analyse van hoe mensen beleidsinstrumenten gericht op participatie en participatiebevordering percipiëren en hun leven inrichten binnen de door de overheid gestelde kaders. Onder anderen Caldwell denkt bijvoorbeeld dat Foucauldiaanse volgelingen *agency* volledig negeren of dit 'onderdampelen in discursieve praktijken' (Caldwell 2005: 104, eigen vertaling). Dit zou resulteren in passieve subjecten die enkel en alleen nog maar de dragers worden van de discoursen van macht (zie ook Bevir 2011; Jimenez-Anca 2013; Martin en Waring 2018).

Wij erkennen deze kritiek, maar willen daarmee niet zeggen dat in de analyse het gedrag en de perceptie van het individu zouden moeten worden genegeerd, of zelfs dat Foucault dat zou doen. Want deze kritiek negeert feministische benaderingen van Foucaults werk, welke juist *agency* lokaliseren binnen de machtsstructuren waarin het individu zich bevindt. Wij stellen dan ook voor om juist ook de effecten en mechanismen van overheidshandelen op mensen in kaart te brengen door niet alleen de structurerende (stille) ideologieën in kaart te brengen, maar juist ook de capaciteiten van mensen om het eigen leven vorm te geven serieus te nemen (Foucault 1997; Mahmood 2005). Saba Mahmood ziet bijvoorbeeld de kracht van *agency* in Foucaults werk door middel van *ethical practices*. Het gaat hier om praktijken, discoursen en technieken door middel waarvan een individu bepaalde waarden zoals geluk of waarheid kan nastreven. Dit betekent niet dat het individu opeens op zichzelf staat, geheel autonoom is of kan doen en laten wat hij wil. Mensen zijn altijd gesitueerd in historische en formatieve praktijken en het individu kan zichzelf vormgeven in relatie tot de verschillende voorschriften. Het belangrijkste element dat Mahmood hier ziet in het werk van Foucault, is dat dit raamwerk niet alleen maar het subject ziet als *compliant* of *resistant* naar beleidsparadigma's of -instrumenten toe, maar juist aanneemt dat er een enorme verscheidenheid aan relaties mogelijk is tussen de capaciteiten en emoties van het zelf (de eigen wil, rationaliteit, verlangens, vermoedens, afkeer, afgunst, actie, enzovoort) en een bepaalde norm. Mahmood stelt:

Foucault's work encourages us to think of agency: (a) in terms of capacities and skills required to undertake particular kinds of moral actions; and (b) as ineluctably bound up with the historically and culturally specific disciplines through which a subject is formed.

(Mahmood 2005: 29)

Hierin ligt de kern voor het analysekader van het huidige onderzoek. Door overheidshandelen te analyseren in de contextualiteit van de ontvangers en daarbij niet alleen hun *compliance* of *dissent* in

acht te nemen, maar juist de verscheidenheid in mogelijkheden van vormgeven aan subjectiviteit en eigenheid, kan de wederkerige verantwoordelijkheid voor de relatie tussen burgers en overheid beter worden gezien. Het is volgens Mahmood ook die paradox die ten grondslag ligt aan het werk van Foucault: hoe het individu juist binnen de machtsstructuren die voorafgaan aan zijn subjectiviteit, actie vorm kan geven. *Agency* wordt mogelijk gemaakt door de verhouding van en interactie tussen het individu en macht.

Waar Saba Mahmood haar analyse lokaliseert in Egypte en de *piety movement* (hoe vrouwen via religieuze disposities vormgeven aan hun politieke betrokkenheid en zelfontwikkeling), geeft David Prior (2009) een analyse van macht en *agency* door te kijken naar de interacties tussen ambtenaren en de beoogde ontvangers van beleid onder *New Labour* in het Verenigd Koninkrijk. Om de thesis van Foucault en Dean te supplementeren met de mogelijkheden tot subversief gedrag van het individu, betreft hij hierbij culturele analyse en beleidsanalyses. Prior gaat, net als dit onderzoek, uit van het principe van *governmentality*, de analyse van verschillende discoursen en technieken die uitdrukking geven aan macht. De rol van discoursen is om uitdrukking te geven aan verschillende ideeën, uitgangspunten, waarden en overtuigingen (p. 18) en op welke manier oplossingen gezocht zouden moeten worden voor gedeelde maatschappelijke problemen. Zoals we weten zijn deze niet historisch stabiel, maar veranderen gedeelde visies en morele overtuigingen over hoe een samenleving zou moeten functioneren over de tijd. Volgens Prior is het juist in de verschillende beleidsinstrumenten dat er vorm wordt gegeven aan deze verschuivende ideeën en waarden. Deze dragen een boodschap uit over gewenst gedrag, en positioneren dit als logisch en natuurlijk. Burgers die hier niet aan voldoen kunnen worden aangepakt via verschillende flankerende instrumenten. Maar, zo onderstreept hij, deze zijn niet alleen maar discursief (ze dragen niet alleen een boodschap uit), maar hebben ook heel concrete gevolgen voor mensen zelf in hun dagelijks leven, en in de praktijk van de instrumenten. *Agency*, volgens Prior, ligt dan ook precies daar:

They respond to policies and engage with practitioners with their own understandings of the situation, their own sense of what would constitute a just or unjust outcome and their own capacities for action, including alternative sources of knowledge.

(Prior 2009: 22)

Onze analyse gaat uit van dit kader: discoursen en technieken vanuit overheden geven uitdrukking aan de macht en de overtuigingen waarmee ze een samenleving willen inrichten. Het gaat uit van de normatieve en vaak verzwegen overtuigingen die worden ingezet om mensen te sturen in het maken van de juiste keuze. Het erkent vervolgens *agency* van mensen zelf om zich binnen (of buiten) deze kaders te bewegen en vorm te geven aan het eigen dagelijks leven.

B Methoden

In de introductie van de verschillende hoofdstukken is al kort ingegaan op de gehanteerde methoden. Deze bijlage zal deze methodologische overwegingen uitgebreid uiteenzetten. We zullen eerst het zogenoemde onderzoeksparadigma toelichten dat aan de keuze voor verschillende gehanteerde methoden ten grondslag ligt, alvorens de diverse toegepaste kwalitatieve methoden uiteen te zetten die zijn gebruikt in de verschillende hoofdstukken. Tot slot zullen we een korte reflectie geven op de positionaliteit van de onderzoekers zelf.

B.1 Interpretatief paradigma

Kwalitatief onderzoek is een paraplueterm voor een enorme variëteit aan methoden. In algemene zin tracht het de ervaringen van mensen zelf in kaart te brengen. Het doel is om juist die ervaringen, betekenissen en interpretaties van mensen die worden bestudeerd te begrijpen, vanuit hun perspectief. Wat zijn hun culturele en sociale werelden? Hoe ervaren zij beleidsinstrumenten die op hen zijn gericht? Hoe richten zij zelf hun levens in? Dit wordt ook wel een interpretatieve benadering genoemd. Kenmerk van deze benadering is ook dat het van primair belang is om mensen in hun eigen omgeving te treffen, zodat de leefwerelden in kaart kunnen worden gebracht en kunnen worden betrokken in de analyse en interpretatie. Kort gezegd is het doel van kwalitatief onderzoek om mensen of fenomenen in hun eigen omgeving te bestuderen en de fenomenen te interpreteren naargelang de betekenissen die mensen die fenomenen toeschrijven (Denzin en Lincoln 2008).

In de sociale wetenschappen zijn er twee dominante paradigma's, ofwel wetenschappelijke benaderingen. De zogenoemde positivistische en interpretatieve, zoals hiervoor geschetst. We zullen beide kort toelichten om het onderscheid te verhelderen en de specifieke bijdrage van dit type onderzoek uiteen te zetten. Er liggen namelijk een aantal specifiek epistemologische, ontologische en methodologische aannames onder dit type onderzoek, die het verschil tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek verklaren.

Een paradigma kan het best worden omschreven als een 'model of raamwerk voor observatie en begrip dat vormt wat we zien, en hoe we het begrijpen' (Babbie 2007: 32, eigen vertaling). Dit bestaat zoals gesteld uit ontologische overwegingen (Hoe denken we dat de realiteit eruitziet, wat is de aard van wat we zien? Gaat het om acties en gedrag, om feiten en getallen, of normen en waarden?) epistemologische (Wat is 'bewijs'? Wat representeert een sociale realiteit?) en methodologische (Hoe komen we dan aan die kennis?) overwegingen. Zo kunnen mensen die het ene paradigma aanhangen ervan uitgaan dat een realiteit bijvoorbeeld uit feiten en getallen bestaat, terwijl in een ander paradigma een wetenschapper ervan uitgaat dat de wereld uit interpretaties en betekenissen bestaat (Hennink et al. 2011).

Zo gaat het positivisme (het dominante paradigma in de sociale wetenschappen) ervan uit dat het objectief sociale fenomenen kan meten: de realiteit bestaat uit feiten en getallen. De gedachte is dat de onderzoeker in principe geen invloed uitoefent op het proces van dataverzameling en analyse. De epistemologie is dus dat men een hypothese formuleert aan de hand van theorie en deze test met empirische data. Vervolgens wordt er geëvalueerd hoe de theorie al dan niet aansluit bij de empirische realiteit. Dit paradigma wordt met name bekritiseerd op het feit dat de invloed van de onderzoeker wordt genegeerd. Kritieken stippen met name aan dat dataverzameling en analyse inherent beïnvloed worden door onderzoekers. Daarnaast lijkt het de leefwerelden van mensen en de subjectiviteit van

die perspectieven te negeren: de realiteit past niet altijd in een tabel. Daarnaast zou het de contexten van de leefwerelden van mensen volledig negeren. Hoe iemand een vragenlijst invult, kan die context simpelweg niet meenemen (Hennink et al. 2011).

De interpretatieve benadering werd dan ook populairder in respons op deze bezwaren. Hieraan ligt, zoals hiervoor ook al gesteld, ten grondslag dat de subjectieve leefwerelden van mensen zelf centraal staan, en dan met name het trachten deze te begrijpen en te interpreteren. Het benadrukt dus het belang van het observeren van leefwerelden van mensen om een sociale realiteit te kunnen begrijpen (Snape en Spencer 2003). Een ander belangrijk kenmerk is dat het in de traditie van het constructivisme staat: interpretatief onderzoek gaat ervan uit dat de sociale realiteit een construct is van hoe mensen de wereld interpreteren en vormgeven. Het gaat dus om de subjectieve bredere contexten waarin mensen leven. Zonder deze in kaart te brengen, kan de sociale wereld en het gedrag van mensen niet worden begrepen. Tot slot gaat dit paradigma ervan uit dat alle ervaringen inherent subjectief zijn: er kunnen meerdere interpretaties van of perspectieven op een realiteit zijn. Dit staat in sterk contrast met het positivisme, waar een soort van universele waarheid wordt gezocht (Hennink et al. 2011). Dit betekent dus ook dat de subjectiviteit van de onderzoeker wordt erkend: deze beïnvloedt de verzameling en creatie van data.

Hoewel het contrast sterk lijkt, zien sommige onderzoekers in principe geen onderscheid: al het onderzoek zou interpretatief zijn (Denzin en Lincoln 2008), omdat al het onderzoek wordt beïnvloed door hoe de onderzoeker naar de wereld kijkt en deze indeelt. Een voorbeeld is dat de vragen die in een survey worden gesteld de antwoorden beïnvloeden, en dus de resultaten. En die vragen worden door onderzoekers bedacht. Ook moeten surveydata worden geïnterpreteerd: wat laat een onderzoeker wel of niet zien in de rapportage?

Een belangrijk onderscheid blijft wel dat kwalitatief of interpretatief onderzoek vooral het perspectief van de studiebevolking in de sociale context wil begrijpen. Hier ligt een belangrijk onderscheid tussen emische en etische perspectieven. Een emisch perspectief houdt in dat de wereld vanuit de participanten van een onderzoek wordt begrepen en geïnterpreteerd. Het etische perspectief houdt in dat ook het perspectief van de buitenstaander wordt meegenomen. Zo kan het etische perspectief (vanuit bijvoorbeeld beleid) stellen dat het afnemen van kinderopvang zou kunnen helpen bij het tegengaan van achterstanden, terwijl vanuit het emische perspectief ouders vinden dat zij de aangewezen personen zijn om in de opvoeding van hun kinderen te voorzien. Dit onderscheid vormt in zekere zin de basis van dit onderzoek.

Een interpretatief paradigma stelt dus de subjectieve realiteit centraal, en erkent dus ook de subjectiviteit van de onderzoeker. Zodra mensen elkaar tegenkomen, in bijvoorbeeld een interviewsetting, creëren ze samen een gesprek en dus de data. Ieder neemt zijn of haar eigen achtergrond mee, en beïnvloedt de uiteindelijke data. Dit betekent dat er gereflecteerd moet worden op wie die onderzoeker is, en wat diegene meeneemt in een gesprek of analyse.

Vanuit deze ontologie (het menselijk bestaan is subjectief, contextafhankelijk en wordt geconstrueerd) hebben we dit onderzoek ingericht en bepaalde studiebevolkingen geïdentificeerd. We hebben gezocht naar plekken waar mensen beleidsinstrumenten beleven, om hen daar te kunnen observeren en spreken. In dit geval was die plek het integraal kindcentrum (IKC). Alle gebruikte methoden zijn kwalitatief en dus interpretatief van aard. Ze zullen ieder worden beschreven alsmede de rol die de onderzoeker speelt in het proces van dataverzameling en analyse.

B.2 Literatuuronderzoek: narratieve literatuurstudies

Voor dit onderzoek zijn verschillende narratieve literatuurstudies uitgevoerd. In narratieve analyse wordt er op de literatuur gereflecteerd en wordt een veld narratief in kaart gebracht. Juist bij narratief, of vertellen, staat ook interpretatie centraal, vanuit het interpretatief paradigma. Volgens Jones (2004) kan deze benadering ons juist dichterbij de leefwerelden en ervaringen van mensen brengen. Ook kunnen ontwikkelingen historisch in plaats van alleen per onderwerp in kaart worden gebracht. Zo kunnen ook relaties, reacties en debatten tussen onderzoekers onder de aandacht worden gebracht.

Dit betekent ook dat hermeneutiek als deel van deze methode centraal staat: teksten, zoals onderzoeksrapporten, staan altijd in een bepaalde historische context, bouwen voort op ander werk en zijn altijd interpretatief (Dahlstrom 2010; Grondin 1994). Een specifieke methode die dit type literatuuronderzoek bijvoorbeeld kenmerkt is het *forward* en *backward referencing*. Zo kan je in de literatuurlijst van een wetenschappelijk werk zien op welke disciplines en welke tradities een artikel of boek voortbouwt (*backward referencing*). Ook kun je in databases zien wie het artikel of boek vervolgens geciteerd hebben, om zicht te krijgen op de context waarin de tekst vervolgens wordt gebruikt.

Voor verschillende hoofdstukken is deze methode gebruikt. Zo is in hoofdstuk 2 een historische weergave gegeven van de ontwikkelingen rondom maatschappelijke normen met betrekking tot de combinatie van werk en zorg, en is in hoofdstuk 3 een beleidsreconstructie gemaakt aan de hand van specifieke zoektermen en *forward* en *backward referencing*. De achtergrondliteratuur die is gebruikt in de empirische hoofdstukken is met dezelfde methoden verzameld, naargelang de data fenomenen begonnen te beschrijven. Dit wordt ook wel iteratief onderzoek genoemd: zo worden fenomenen eerst beschreven, op een bepaalde manier geïnterpreteerd, er worden andere perspectieven gezocht en zo wordt een fenomeen geduid in de context waarin het is gevonden. Dit proces is cyclisch: zodra een fenomeen wordt geduid en begrepen in de context, kan dit begrip verdere dataverzameling en analyse informeren (Miyake 1986).

B.3 Critical Policy Analysis/Critical Discourse Analysis

Voor de beleidsanalyse is een *Critical Policy Analysis* toegepast met *Critical Discourse Analysis* op geselecteerde documenten. Dit zijn methoden die uitdrukking geven aan *interpretative policy analysis* (IPA). IPA heeft als ontologische en epistemologische achtergrond de *interpretative paradigm* zoals in bijlage B.1 beschreven, vanuit de fenomenologie en hermeneutiek. IPA richt zich vooral op de betekenis van teksten en stelt reflectie op de rol van de onderzoeker, zijn invloed op het onderzoeksproces en de interpretatie van tekst en discours centraal (Yanow 2007). *Critical Discourse Analysis* (CDA) (zie o.a. Fairclough 1989, 1992, 2003) gaat ervan uit dat er geen enkele, gefixeerde betekenis van teksten bestaat, maar juist dat de wereld bestaat uit interpretaties. Dit betekent ook dat er niet alleen ruimte is voor de analyse van wat er wordt gezegd in een tekst, maar ook bijvoorbeeld voor wat wordt verzwegen, of wie er niet spreekt. CDA brengt de studie van sociale analyse samen met de studie van taal en linguïstiek. Ze tracht de verbinding tussen discours en sociale elementen, zoals machtsrelaties, instituties, enzovoort bijeen te brengen.

Voor ons begrip van discours verwijzen we naar de methodologie binnen de *sociology of knowledge* (Keller 2011). Deze benadering gaat ervan uit dat alles wat we doen, weten en ervaren intrinsiek verweven is met de sociale constructen van geaccepteerde kennis. Kennis is dan ook geen cognitieve skill (Von Stuckrad 2013) maar een culturele reactie op systemen van verschillende symbolen die sociaal

geconstrueerd zijn. Deze systemen worden op bepaalde manieren ‘geproduceerd, gelegitimeerd, gecommuniceerd en getransformeerd’ (p. 3) als discoursen. Het is belangrijk om op te merken dat discoursen nooit op zichzelf staan, maar per definitie sterk verbonden en verknoopt zijn met andere discoursen. Het (bij noodzaak beperkt) in kaart brengen van de geschiedenis en politiek als non-lineair en multidimensionaal met betrekking tot kinderopvang via de beleidsanalyse verschaft een context waarin mensen zich bevinden en waar zij zich toe verhouden.

CDA is er onder andere op ingericht om ideologie, en met name de potentiële effecten van teksten om ideologie in stand te houden of te veranderen, in kaart te brengen (Fairclough 2003). Norman Fairclough ziet ideologie – in lijn met de benadering van Van Montfort et al. (2012) (zie bijlage A) – niet alleen als een positie, perspectief of geloof, maar als een manier om macht uit te oefenen en te legitimeren. Fairclough stelt dat ideologische claims daarom vaak worden weergegeven als natuurwet. In het huidige project willen we dus naar teksten kijken en hoe deze bepaalde stille ideologieën als natuurwet presenteren. Vervolgens zullen we nagaan wat de sociale effecten zijn van teksten en de betekenissen die aan de tekst worden gegeven. We willen de aannames die in de ideologie voorkomen identificeren en in vraag stellen: het besef dat er alternatieve interpretaties van de werkelijkheid mogelijk zijn, kan bijdragen aan de ontwikkeling van alternatief beleid.

Om de dataset te bepalen is gesproken met experts uit het veld, zoals beleidsmedewerkers bij de directie Kinderopvang, verschillende belangenorganisaties en kinderopvangorganisaties zelf.⁷ Er is gekozen voor een bestek van de Wet kinderopvang (2005) tot en met het Coalitieakkoord in 2021. De criteria voor de documenten waren dat ze:

- 1 gepubliceerd zijn door de nationale overheid;
- 2 een visie weergeven van het kabinet;
- 3 relevant zijn voor beleidsmedewerkers en/of de praktijk.

Op basis van literatuuronderzoek, verkennende *searches*, de publicatie van het SER-advies (SER 2021a) en gesprekken met beleidsmedewerkers, kwam naar voren dat de kinderopvang in 2022 in principe twee doelen dient: de arbeidsparticipatie van ouders van jonge kinderen, en de ontwikkeling van het kind.⁸ Op basis van deze doelstellingen zijn twee relevante wetten geselecteerd, in samenspraak met experts: de Wet kinderopvang (2005) en de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (2017).

Hoewel er verschillende andere wetten en wijzigingen worden gepubliceerd in de tussenliggende jaren, zijn deze twee wetten en hun memories van toelichting als uitgangspunt genomen voor de technische analyse, alsmede de memories van antwoord van de minister naar aanleiding van de bespreking in de Tweede Kamer. De tussenliggende jaren worden, waar nodig, gereconstrueerd door middel van secundaire literatuur. Voor de recente jaren (2017 tot 2021) zijn vijf brieven van de minister en staatssecretaris geselecteerd die door experts werden aangedragen als relevant voor de huidige beleids- en praktijkcontext. Tot slot is als historisch sluitstuk het Coalitieakkoord 2021 meegenomen. Het gaat hier om de relevante paragrafen. Het gaat dus om drie typen documenten: de memories van

⁷ Overheidsdocumenten die op lokaal niveau door bijvoorbeeld gemeenten zijn uitgegeven, zijn niet in de documentselectie inbegrepen.

De Wet kinderopvang (2005) verzwakte de rol van de gemeenten in de formele kinderopvang. Gemeenten moesten nu (via de GGD's) alleen nog toezien op de kwaliteitsbewaking van de private of publieke voorzieningen. Ze zijn echter wel verantwoordelijk voor het uitvoeren van het peuterspeelzaalwerk en het organiseren van voorschoolse educatie (VE).

⁸ Kansengelijkheid wordt recenter (sinds het coalitieakkoord) ook vaker genoemd, ook in brieven van de minister, maar is tot op heden geen officieel doel van het kinderopvangbeleid, zie hoofdstuk 3 en paragraaf 4.6.

toelichting bij twee wetsteksten, brieven of memories van antwoord van de minister aan de Tweede Kamer en een coalitieakkoord.

Voor het coderingsproces van de CDA werd gebruikgemaakt van een deductief codeboek dat in het kader van het bredere project *Perspectieven op 'zinnvolle' participatie* werd ontworpen.⁹ Wanneer nodig werden er inductief relevante codes toegevoegd.¹⁰ De codes zijn vervolgens geconsolideerd en relaties werden door de tijd heen gereconstrueerd om tot overkoepelende thema's te komen die werden geïnterpreteerd en gecontextualiseerd met behulp van literatuur.

Het is belangrijk om hier op te merken dat hier, in het kader van het overkoepelende project, een iets andere insteek is genomen dan in de andere deelprojecten. Gezien de omvang van het dossier kinderopvang zijn er in totaal tien documenten meegenomen waarop tekstuele analyse (CDA) is uitgevoerd: twee memories van toelichting, twee memories van antwoord, vijf brieven aan de Kamer, en het Coalitieakkoord 2021-2025. Deze documenten geven echter niet de complexiteit van het politieke en maatschappelijke discours weer, waar veel beleid op reageert. Om deze reden zijn er een aantal andere documenten meegenomen om tot een *Critical Policy Analysis* te komen. Zo zijn onder andere de verslagen van de discussies omtrent de wetsvoorstellen (Wko/Wet IKK) in de Eerste en Tweede Kamer geanalyseerd om de dominante thema's en discussiepunten te kunnen contextualiseren. Juist ook *hoe* er gesproken wordt over grote wetswijzigingen, kan ons leren wat onderliggende stromingen en ideologieën zijn. Hier is voor gekozen, omdat de typen documenten minder retorisch van aard zijn dan bijvoorbeeld het geval is bij documenten over de maatschappelijke diensttijd. Het genre dat daar is geanalyseerd, is niet zozeer memorie van toelichting of standpunt van het kabinet, maar een Plan van Aanpak en communicatiestrategie die een bredere doelgroep voor ogen hadden dan de Kamers. Dit zijn genres die zich bij uitstek lenen voor CDA, ook vanwege de visuele en retorische elementen die ze met zich meedragen.

Het deductief codeboek dat is gebruikt was bij beide deelstudies gelijk. Deze twee deelstudies liepen parallel, wat als voordeel had dat de onderzoekers constant in nauw contact stonden en communiceerden over hoe de analyses verliepen. Het theoretische kader dat vanuit de Foucauldiaanse mechanismen van onder andere responsabilisering redeneert (zie bijlage A), gaf voor beide analisten aanknopingspunten voor de analyse: zij communiceerden regelmatig over hun bevindingen en eventuele overlap en verschil. Ondanks dat de analyse van het beleidsdiscours rondom kinderopvang een iets bredere aanliegroute had dan een zuivere CDA, is er door de onderzoekers met gelijke uitgangspunten, hetzelfde codeboek en theoretisch kritisch kader gewerkt om de mechanismen die werden blootgelegd vergelijkbaar te houden.

B.4 Observaties (focused ethnography)

Voor de beantwoording van deelvragen c, d en e is gekozen voor een *focused ethnography* (Knoblauch 2005). Door observaties te combineren met diepte-interviews en informele gesprekken, kan het gedrag van mensen worden geïnterpreteerd vanuit de context waarin zij leven en hun keuzes maken. Bovendien biedt het de mogelijkheid om mensen in interactie te zien binnen die sociale contexten, en daarmee zaken die voor mensen vanzelfsprekend lijken en middels een interview niet altijd boven tafel

⁹ Het codeboek werd samengesteld door Lonneke van Kampen en Maria Vlieg om gebruikt te worden voor alle drie de deelprojecten van het bredere project *Perspectieven op 'zinnvolle' participatie*.

¹⁰ Sommige codes, zoals 'zelfredzaamheid', die voor het participatiebeleid dat zicht richt op jongeren van belang zijn, zijn in de analyse voor beleidsdocumenten met betrekking tot de kinderopvang overbodig geweest.

komen, ook te observeren (Daynes en Williams 2018). Primair doel van observeren is om systematisch gedrag, acties en interactie dus te kunnen observeren. Hier is het van belang om een setting of context te kiezen waarin geobserveerd wordt. Hierin kan bepaald gedrag of kunnen bepaalde interacties worden gezien, ook omdat er een onderscheid kan zijn tussen wat mensen zeggen en wat ze doen. In huidig onderzoek is gebruikgemaakt van twee typen observatie. Als eerste is *non-participant/moderate observation* ingezet, wat inhoudt dat er puur wordt geobserveerd hoe mensen zich gedragen en wat ze zeggen, en dat er interactie plaatsvindt in de vorm van informele gesprekken. De observator is dan een bekende entiteit in de setting. Ten tweede is er gebruikgemaakt van *walk through the spaces* (Hennink et al. 2011) waarin de onderzoeker met een lid van de gemeenschap (een ouder of een medewerker van een IKC) door de gebouwen of door de buurt liep om een verdiepend begrip te krijgen van de omgeving en sociale situaties, inclusief het perspectief van de participant op die situaties. De beperking van deze methoden is dat er in mindere mate is geparticipeerd en dus dat er minder diepgravend zicht is verkregen op de dagdagelijkse samenwerkingen en sociale interacties tussen ouders en medewerkers van het IKC.

Bij een *focused ethnography* wordt het veldwerk in verschillende korte – niet aaneensluitende – fasen uitgevoerd, hetgeen toelaat dat in relatief korte tijd veel rijke informatie wordt verzameld. Deze wijze van etnografisch onderzoek geeft meer zicht op en inzicht in de dagelijkse praktijk waarin ouders van jonge kinderen zich begeven en waar het effect van de beleidsinstrumenten zichtbaar is. Er zijn per locatie ten minste vier en maximaal acht bezoeken gebracht. Dit aantal was afhankelijk van de aanwezigheid van verschillende activiteiten (zoals oudercommissievergaderingen) in de beknopte periode van het veldwerk en de toegang die werd verleend door de verschillende locaties.

Het voornaamste selectie criterium voor de vindplaatsen van participanten, was dat (niet-)gebruikers van een beleidsinstrument op een locatie observeerbaar waren. Na de selectie van kinderopvang als beleidsinstrument (ten dele ingestoken voor de bevordering van de arbeidsparticipatie van met name vrouwen), wilden we ook mensen tegen kunnen komen die ervoor kiezen om geen gebruik te maken van de formele kinderopvang. Ook met het oog op de recente aandacht voor de eventuele integratie van onderwijs en opvang, is er uiteindelijk gekozen om verschillende integrale kindcentra te benaderen. Hierin komen in de basis verschillende vormen van opvang en onderwijs samen (kinderopvang, buitenschoolse opvang (BSO), het basisonderwijs en het peuterspeelzaalwerk) en zijn dus in principe kinderen van werkende en niet-werkende ouders te vinden (aangezien het peuterspeelzaalwerk meer is gericht op niet-werkende ouders omdat het gesubsidieerd is door de gemeenten, er geen kinderopvangtoeslag voor beschikbaar is, en veel goedkoper is). Dit betekent overigens niet dat werkende ouders geen gebruik maken van het peuterspeelzaalwerk, maar deze vorm van opvang is toegankelijk voor beide doelgroepen.

Nadat de keuze was gemaakt voor IKC's als vindplaatsen van participanten, is gekeken naar een verscheidenheid aan gemeenten en met name een diversiteit aan wijken (zie hoofdstuk 7). De schoolleiding en/of locatiemanagers van de kinderopvang werden benaderd met de vraag of ze interesse zouden hebben om anoniem deel te nemen aan dit onderzoek onder ouders van jonge kinderen. Hierbij werd altijd vermeld dat het om onderzoek ging dat is gefinancierd door de overheid en uitgevoerd door een onafhankelijk instituut, en dat het niet ging om evaluatieonderzoek naar het functioneren van de samenwerking tussen onderwijs en opvang. Zodra locaties akkoord waren, werd er een verkennend gesprek ingepland om de wederzijdse verwachtingen duidelijk te maken. Er werden dan ongeveer vijf veldbezoeken ingepland, waar de onderzoeker zou kunnen observeren aan de schoolpleinen en bij het halen en brengen van kinderen bij de kinderopvang en BSO. Alvorens ouders

te benaderen voor een diepte-interview kon de onderzoeker eerst bekend raken met de IKC's door haar zichtbare aanwezigheid in en rond het IKC-gebouw en in informele gesprekken. Ze kreeg dus toegang tot het veld door met verschillende locatiemanagers en schoolbesturen te overleggen (en middels *walk through the spaces* (Hennink et al. 2011)). Aangezien er geen observaties werden gedaan in situaties waar kinderen aanwezig waren, was de toestemming van ouders niet expliciet nodig.

De observaties werden vastgelegd in observatieverslagen. Er werd onder andere gelet op: de locatie en medewerkers, symbolen die normen en betekenis kunnen vertegenwoordigen, verschillende activiteiten die onder ouders plaatsvinden op het IKC, de interacties tussen ouders, de verschillende typen mensen, hoe mensen zich gedragen en de positionaliteit van de onderzoeker. Deze elementen en verslagen van informele interacties met ouders en medewerkers van het IKC werden opgeschreven in de observatieverslagen. In dit stadium werden geen opnames gemaakt.

B.5 Diepte-interviews

De observaties zijn gecombineerd met het doen van diepte-interviews. Dit heeft als voordeel dat er doorgevraagd kon worden op de observaties, en discoursen beter in beeld konden worden gebracht. Het voordeel van diepte-interviews is dat individuele en persoonlijke ervaringen met betrekking tot een specifiek onderwerp kunnen worden uitgevraagd. Er kan worden verkend hoe mensen keuzes maken, wat hun overtuigingen of drijfveren zijn, hun emoties en gevoelens kunnen in kaart worden gebracht en de rol van de context van de leefwerelden van mensen kan worden verkend. Daarmee vullen deze methoden elkaar aan en wordt een completer beeld verkregen van perspectieven op participatie. Voor dit project zijn zestien respondenten geworven voor diepte-interviews – er zijn veel meer informele gesprekken gevoerd met ouders.

De werving van participanten vond plaats op basis van *purposive sampling* (Bryman 2016), wat inhoudt dat er locaties waren geselecteerd, en dat enkel ouders die op die centra waren werden geworven voor diepte-interviews. We selecteerden dus alleen respondenten die ook daadwerkelijk te maken hadden met en aanwezig waren op de fysieke locaties, zoals wij hebben onderscheiden, zodat verschillende perspectieven op de interacties die worden waargenomen konden worden verkend (Hennink et al. 2011). In de praktijk betekent dat dat een onderzoeker tijdens het veldbezoek ouders aanspreekt, met hen praat over de situatie (aan het plein, tijdens een bijeenkomst, over de aanwezigheid van de onderzoeker) en dat de onderzoeker informeel bekend wordt met de situatie en de positie van de mensen daarin. Vervolgens worden mensen gevraagd of ze wellicht zin en tijd hebben om eens verder te praten over de verschillende overwegingen rondom zorg en werk. Deze informele gesprekken zijn met vaders en moeders gevoerd. Hoewel ook tijdens deze gesprekjes moeders over het algemeen scheutiger waren met hun tijd, waren ook vaders hier wel voor te porren. Vroeg de onderzoeker echter door naar een langer gesprek, dan waren bijna alle vaders afhoudend en reageerden veruit de meeste moeders positief.

Alle participanten zijn direct door de onderzoeker op de locaties benaderd na het voeren van informele gesprekjes over de ervaringen rondom zorg en werk en de integrale kindcentra. Per locatie is gekeken naar een mix van ouders, waarbij de nadruk lag op ouders van jonge kinderen die gebruikmaken van de peuteropvang en kinderopvang. Soms kwam het voor dat ze ook oudere kinderen hadden die gebruikmaakten van de basisschool en buitenschoolse opvang. Slechts één moeder maakte alleen gebruik van de basisschool. Zij is wel betrokken in dit onderzoek, met name vanwege haar ervaringen als gedupeerde van de kinderopvangtoeslagenaffaire, waar zij retrospectief reflecteerde op haar

keuzes rondom zorg en werk. De datum en tijden van de interviews werden telefonisch of via de mail afgesproken, afgestemd op de voorkeuren van de participanten. Soms vonden ze plaats in een café of restaurantje bij de participanten in de buurt, maar vaker bij hen thuis. De interviews duurden gemiddeld zo'n 1,5 uur. Het waren semigestructureerde interviews, wat inhield dat er een topiclijst was die de gesprekken stuurde, maar ruimte liet voor de verhalen van participanten zelf. Onderwerpen raakten aan de leefomgeving, de gezinssituatie, de dagelijkse indeling, de verdeling van zorg en werk en de keuzes die men daarom maakte, opvattingen rondom kinderopvang, de rol van werkgevers, drijfveren voor werk, de eigen opvoeding, zingeving, ambities en de opvoeding van kinderen. Soms waren kinderen aanwezig, maar grotendeels waren de interviews geheel privé.

De interviews werden met toestemming van de participanten opgenomen en geanonimiseerd getranscribeerd. De transcripten zijn met behulp van Atlas.ti gecodeerd. Er was een deductief codeboek opgesteld aan de hand van de topic-guide, literatuur en de onderzoeksvragen, maar dit is grotendeels inductief aangevuld aan de hand van annotatie, opgemerkte herhaling en *topic change*, en (cyclisch) analytisch lezen. Ook is er in vivo gecodeerd om zo dicht mogelijk bij de bewoordingen van de participanten zelf te blijven. Na de eerste fase van codering is er geconsolideerd en is er via categorisering een ordening gemaakt in de data die met behulp van de onderzoeksvragen de basis vormen van hoofdstukken 5 en 6. Voor de analyse van de keuzepatronen is er daarnaast gebruikgemaakt van zogenoemd *ethnographic decision tree modelling*, ofwel: er is een etnografische beslisboom opgesteld (Gladwin 1989). Hierbij worden de ervaringen van participanten uitgetekend in een als/dan-model dat cyclisch wordt aangepast door de herhaalde analyse van de data. Het voordeel hiervan is dat de criteria door participanten die de keuzes maken zelf worden bepaald, in plaats van door de onderzoeker.

B.6 Co-creatie

Als laatste onderdeel van dit onderzoek wilden we nagaan wat beleidsmedewerkers oppikken van de bevindingen van dit onderzoek, met als doel het in co-creatie formuleren van handelingsperspectieven.

Hoewel de praktijk van co-creëren uit de private sector komt om innovatie te stimuleren, wordt deze ook meer en meer opgepakt in de beleidswereld. Het idee is dat gebruikers van bepaalde diensten deze niet alleen passief (of actief) gebruiken, maar dat ze vanwege hun ervaring met deze diensten ook actief input kunnen geven in hoe deze dan vormgegeven zouden moeten worden. In de publieke sector betekent dat dat niet alleen zogenoemde gebruikers van diensten onderdeel kunnen zijn van het probleemoplossend vermogen van 'de' overheid, maar ook ontvangers van beleid zoals vrijwilligers, gemeenschapsorganisaties en allerlei andere maatschappelijke actoren. Zo wordt zogenoemde burgerinspraak steeds meer gefaciliteerd, bijvoorbeeld als het gaat om wijkherziening of andere lokale verandering.

Het idee van co-creatie wordt dus ook ingezet binnen administratieve omgevingen om zogenoemde *wicked problems* te bespreken of als politieke strategie om vernieuwend beleid te formuleren in het kader van maatschappelijke uitdagingen. Ansell en Torfing (2021) maken onderscheid tussen co-productie in de private sector en co-creatie, het fenomeen dat in opkomst is in de publieke sector. Co-creatie in de publieke sector zou volgens hen moeten gaan over een proces dat is toegespitst op problemen en is erop gericht om nieuwe innovatieve publieke waarde-uitkomsten te bewerkstelligen. Het is volgens hen dan een middel om innovatief en creatief op nieuwe uitkomsten te komen, juist ook

als het gaat om het herzien van hele systemen, het oplossen van *wicked problems* en het ontwikkelen van een innovatieve planning (p. 216, eigen vertaling en parafrase).

In veel benaderingen van co-creatie wordt de aanwezigheid van *citizens* benadrukt, als gebruikers die input kunnen geven op het proces van beleidsontwikkeling (Voorberg et al. 2017). In het kader van dit onderzoek kan dit op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Zo kunnen de ervaringen van de gebruikers, ofwel de mensen onder wie de onderzoekers veldwerk hebben gedaan, het beleidsproces informeren. Maar dit onderzoek was ook op zoek naar hoe kennis die is opgedaan in de breedte van de projecten – dus inclusief de discoursanalyse over beleidsaannames – beleid zou kunnen informeren. Er is daarom gesproken met verschillende beleidsmedewerkers binnen de departementen. Een co-creatiesessie georganiseerd in het gebouw van het Sociaal en Cultureel Planbureau zelf had daarbij een tweeledige doelstelling. De onderzoekers wilden verkennen wat precies de handelingsruimte van verschillende medewerkers was, en daarnaast met beleidsmedewerkers zogenoemd handelingsperspectief formuleren op basis van de voorlopige bevindingen. Dit werd middels verschillende werkvormen in tastbare producten omgezet.

B.7 Ethiek

In ieder onderzoek gelden ethische kwesties, die uitgaan van het principe *do no harm*. Kwalitatief onderzoek richt zich op de ervaringen en percepties van mensen en overweegt altijd de context waarin mensen zich bevinden. Om dit in kaart te brengen, gaan onderzoekers een ‘relatie’ aan met hun participanten. Deze relatie eist vanuit het principe *do no harm* dat anonimiteit altijd gegarandeerd wordt, onder andere door zeer zorgvuldig om te gaan met de data bij analyse en opslag. Omdat er heel persoonlijke ervaringen gedeeld worden, geldt dit principe van anonimiteit nog sterker. Hierom zijn niet alleen alle interviews anoniem, maar zijn ook de veldwerksettings van de integrale kindcentra geanonimiseerd en zijn interviews met ouders nooit in verband gebracht met specifieke IKC's. Dit om het risico te beperken dat er na publicatie ouders of medewerkers van IKC's herkenbaar zouden zijn voor mensen in hun omgeving.

Hoe kwalitatieve data worden verzameld en geïnterpreteerd is sterk afhankelijk van de onderzoeker die het uitvoert. Kwalitatief onderzoek (of ook wel interpretatief onderzoek) gaat uit van het feit dat ál het onderzoek (ook statistisch onderzoek) inherent subjectief is en dat de resultaten altijd afhankelijk zijn van interpretatie door de onderzoeker, met mogelijke vertekeningen ten gevolg. In plaats van te proberen dit te mitigeren, omarmt kwalitatief onderzoek deze constatering: zolang er goed wordt nagedacht over het eigen standpunt en de invloed die dit kan hebben op het onderzoeksproces, is dit juist een waardevolle bijdrage aan de vormgeving en uitvoering ervan.

Zo is de huidige onderzoeker die het veldwerk voor dit onderzoek heeft verricht ten tijde van het veldwerk 34 jaar oud, wit, vrouw, theoretisch opgeleid en moeder van een dochter van 2 jaar oud. Ze werkt 36 uur in 4 dagen en maakt gebruik van drie dagen kinderopvang en een dag informele hulp. In zekere zin representeert ze dus een norm in de beperkte afname van kinderopvang en het opnemen van een zogenoemde mamadag. Deze positionaliteit had een aantal consequenties gedurende het veldwerk. Over de mogelijke gevolgen van de inzet van een zich als vrouw identificerende onderzoeker, is in hoofdstuk 1 uitgebreid gereflecteerd.

In de interviews kwam het moederschap van de onderzoeker af en toe naar voren. Dit heeft voor- en nadelen. Aan de ene kant wordt er door de overeenkomst met de gesprekspartners zogenoemd *rapport*

gecreëerd: een stukje vertrouwen of herkenning en een informele sfeer waarin 'gepraat' kon worden in plaats van dat er een formeel vraag-en-antwoordspel gespeeld werd. Het kan ook onbedoelde nadelen hebben: de positie als vrouw, wit en theoretisch opgeleid kan ook in de hand werken dat andere vrouwen voelden dat ze zich moesten verdedigen ten aanzien van andere keuzes die ze maakten. Een voorbeeld hiervan is wanneer er wordt gezegd: 'maar we houden wel veel van ze hoor', als er meer opvang werd afgenomen of werk prioriteit kreeg. Ook waren er voorbeelden dat moeders (ongevraagd) benadrukten echt weer te willen gaan studeren of werken, dit zou ten dele in respons kunnen zijn op het voorkomen van de onderzoeker.

Voor wat betreft de analyse is er door de onderzoeker gereflecteerd op de eigen positie als gebruiker van kinderopvang. In hoeverre verschillen de overwegingen van ouders met de eigen overwegingen? In hoeverre komen ze overeen? Wanneer beïnvloedt dit de analyse (m.a.w.: wat valt op?). Om hier zorgvuldig mee om te gaan, is te allen tijde gezocht naar steun en reflectie in de literatuur op fenomenen die werden geobserveerd. Aan de hand hiervan is gekeken of observaties overeenkwamen met bredere trends of dat er juist uitzonderingen waren. De eigen reflecties en keuzes konden zo ook in het onderzoekskader worden geplaatst, in plaats van dat ze leidend werden in de analyse.

Alhoewel de CDA zich op teksten en niet op mensen richt, en daarom geen veldwerk in het onderzoek is inbegrepen, laat de positionaliteit van de onderzoeker(s), het perspectief van waaruit de tekst wordt gelezen, een spoor achter op het eindproduct. De onderzoeker die de CDA van dit hoofdstuk heeft uitgevoerd is een niet-Nederlandse vrouw. Sinds 2019 woont zij in Nederland in het kader van haar PhD-onderzoek aan de Universiteit van Amsterdam. Eerder woonde zij in Duitsland en België. Het nadeel hiervan is dat zij sinds minder lange tijd bekend is met de politieke context in Nederland. Tegelijkertijd maakt een bepaald outsider-perspectief de blik open voor een nieuwe vorm van analyse, die ook *black spots* kan identificeren. Concepten of ideeën die voor een Nederlander wellicht als normaal werden geïnternaliseerd, konden op die manier door de onderzoekster door een nieuwe lens worden beschouwd. Bovendien vergt de CDA, die zich bevindt tussen taal en maatschappij, een multidisciplinaire aanpak. De onderzoekster heeft een achtergrond in taal- en letterkunde en heeft een opleiding in de sociale en culturele antropologie gevolgd.

Programma co-creatie *Perspectieven op ‘zinnvolle’ participatie* – Casus Kinderopvang binnen IKC’s

23 januari 2023, 10.00-13.00

Bezuidenhoutseweg 30, Sociaal en Cultureel Planbureau

Programma

10.00 – 10.15	Introductie en doeluitleg
10.15 – 10.45	Aannames onder beleid – interactief <i>Aannames en doelstellingen volgens deelnemers, bevindingen uit beleidsanalyse en praktijk.</i> <i>Product: Visie van deelnemers op verschillende aannames en uitwerking in de praktijk</i>
10.45 – 11.00	Handelingsruimte <i>Op welke punten wil je handelen? Op welke punten kan je handelen?</i> <i>Product: Visies deelnemers op mogelijkheden en beperkingen handelingsperspectief</i>
11.00 – 11.10	Pauze
11.10 – 11.50	Creëren ‘handelingsperspectief’ a.d.h.v. casussen <i>Kanselijkheid: kinderopvang voor ouders of voor kinderen?</i> <i>Verantwoordelijkheid: wie zorgt voor de kinderen?</i> <i>Genderongelijkheid in de uitvoering van beleid</i> <i>Product: Handelingsperspectieven voor verschillende betrokkenen</i>
11.50 – 12.00	Afronding
12.00 – 13.00	Lunch!

BIJLAGE – Casussen

Casus 1 – Kinderopvang voor ouders of voor kinderen?

Vanaf de Wko werd de kinderopvang primair ingericht als arbeidsmarktinstrument: de verzorgingsstaat moest betaalbaar worden gehouden en daarom moesten vrouwen meer gaan werken. Kinderopvang die door de markt werd ingericht en tripartite gefinancierd door overheid, ouders en bedrijven zou uitkomsten bieden. Door de tijd heen zien we een verschuiving plaatsvinden van de aandacht voor de functie van formele kinderopvang als arbeidsmarktinstrument naar de kwaliteit voor kinderen. Met name vanaf 2016/2017 is hier meer aandacht voor. Wat zijn de consequenties van deze dubbele doelstelling in de praktijk? Ons onderzoek laat zien dat de beschikbaarheid van kinderopvang (een plekje) cruciaal is voor *de huidige* arbeidsmarktparticipanten met jonge kinderen. Het is niet zo dat omdat er kinderopvang is dat men gaat werken, maar men werkt voor de komst van kinderen al en gebruikt kinderopvang als een van de cruciale hulpbronnen om werk en zorg te kunnen combineren.

- Hoeveel ruimte is er nog voor het vermeerderen van arbeidsparticipatie via kinderopvang? In de praktijk zien we dat het niet-gebruik met name voortkomt uit de perceptie van de kwaliteit en sterke maatschappelijke normen rondom ouderschap: de binding van jonge kinderen met ouders wordt door met name hele hoge en lage inkomens sterk gewaardeerd.

- KNUPPEL IN HET HOENDERHOK: Hoe wenselijk is het dat arbeidsmarktparticipatie een primaire doelstelling is als het deze functie niet meer zal kwijtraken maar dat het onder de doelgroep al een gegeven is? Is de doelstelling niet al behaald?
- Wat valt er voor vrouwen nog te 'halen'?
- Wat valt er nog voor kinderen te 'halen'?

Casus 2 – Verantwoordelijkheid, wie zorgt voor de kinderen?

Zoals bekend, spelen maatschappelijke normen een grote rol in de beslissing van ouders van jonge kinderen om al dan niet opvang te gebruiken en werk en zorg te kunnen combineren. In de beleidsanalyse zagen we dat er veel aandacht is vanuit de overheid over hoe dat verdeeld zou moeten worden. Als de kwaliteit goed is, kan de markt deze zorg van ouders ten dele overnemen. Ook wordt er gesteld dat met het oog op achterstanden hier onder 'doelgroepkinderen' nog veel behaald kan worden. Dit zou ook geïnterpreteerd kunnen worden dat de staat/de markt in sommige gevallen beter is in de opvoeding dan de ouders zelf. Maar een aantal ouders in dit onderzoek bezag dit anders, en vond dat hun eigen opvoeding per definitie beter was dan de kinderopvang, want 'dat is toch zielig!' en 'de binding van ouder en kind in de eerste jaren is zó belangrijk!'. We zagen deze argumenten juist bij lage en hele hoge inkomens langskomen.

- Hoe zou kinderopvangbeleid in kunnen spelen op deze verschillende verwachtingen rondom verantwoordelijkheid voor de zorg voor kinderen?
- Wat maakt een kinderopvang aantrekkelijk en daadwerkelijk een gepercipieerde bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen?
- KNUPPEL IN HET HOENDERHOK: waarom bezien we het niet-gebruik van lageropgeleiden anderstaligen (migranten) als problematisch en dat van hogeropgeleiden anderstaligen (expats) niet?

Casus 3 – Genderongelijkheid in de uitwerking van beleid

De Wko is mede in het leven geroepen met onder andere emancipatoire doelen: vrouwen zouden meer financiële zelfstandigheid moeten kunnen bereiken, iets waar goed georganiseerde kinderopvang aan bij zou kunnen dragen omdat het zorgtaken weg zou nemen. Het kan worden gesteld dat er zeker (veel) meer vrouwen (in deeltijd) zijn gaan werken in de afgelopen 20 jaar. Echter zien we in ons onderzoek ook dat er grenzen zitten aan deze mogelijkheden van kinderopvang. Zo kwam het voor dat ondanks dat twee ouders het liefst voltijd wilden blijven werken, werken niet genoeg loonde en ondanks de wil van de vader meer te zorgen, het er op neer kwam dat zijn vrouw minder ging werken. Dit had onder andere te maken met de 'werkcultuur' bij beide werkgevers en de loonkloof. Ook zien we dat de kosten van kinderopvang in het mentale rekensommetje bij heteroseksuele stellen eigenlijk altijd van het salaris van de vrouw wordt afgetrokken, niet het gecombineerde salaris, of het salaris van de man.

- Zijn er aanknopingspunten binnen het kinderopvangbeleid en flankerend beleid om deze structurele ongelijkheden aan te pakken? Hoe gaan mannen bijvoorbeeld meer zorgen? Wat hebben zij nodig vanuit het kinderopvangbeleid?
- KNUPPEL IN HET HOENDERHOK: Als er voor de laagste inkomens niet veel verandert in de stelselherziening (eerder erop achteruit dan erop vooruit vanwege het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting), hoe kunnen we dan toch ook onder deze groepen waar de vrouwen minder werken, meer gendergelijkheid nastreven?
- Het gebruik van kinderopvang hangt sterk samen met de zogenoemde deeltijdcultuur. Is er al een integrale benadering, en zo ja, waar liggen mogelijkheden deze te versterken? Wat zouden de uitgangpunten zijn?