

# *KINDEROPVANG IN ONTWIKKELING*

EEN CASESTUDY NAAR DE DYNAMIEK VAN HET NEDERLANDSE  
KINDEROPVANGBELEID SINDE INVOERING VAN DE WET KINDEROPVANG

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Bestuurskunde, MSc. Beleid en Politiek

J.P.N. Verloop  
Rotterdam, 13-06-2014

# COLOFON

Titel: Kinderopvang in ontwikkeling  
*Een casestudy naar de dynamiek van het Nederlandse  
kinderopvangbeleid sinds de invoering van de Wet Kinderopvang*

Naam: J.P.N. (Aart) Verloop  
Studentnummer: 361359

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam  
Opleiding: Bestuurskunde, MSc. Beleid en Politiek  
Onderzoekperiode: oktober 2013 – maart 2014

1<sup>e</sup> scriptiebegeleider: Dr. H.J.M. Fenger  
2<sup>e</sup> scriptiebegeleider: Prof. Dr. V.J.J.M. Bekkers

Afstudeerdatum: 13 juni 2014  
Plaats: Rotterdam

## VOORWOORD

Beste lezer, voor u ligt het onderzoeksrapport waarmee ik mijn studietijd afsluit. Na een lange weg, die begon in 2004 met het halen van mijn VMBO-T diploma, eindig ik mijn ‘studiecarrière’ in 2014 met het behalen van mijn bul aan de Erasmus Universiteit voor de Bestuurskundemaster Beleid en Politiek.

Tot korte tijd geleden wist ik niet veel over kinderopvang en was ik al helemaal niet bekend met de ontwikkelingen die het kinderopvangbeleid in de afgelopen jaren doorgemaakt heeft. Door mijn stage bij het beleidsbureau van VNO-NCW en MKB Nederland heb ik daarmee kennis gemaakt in het project voor de Brancheorganisatie Kinderopvang. Tijdens dit project viel mij op dat er relatief veel veranderingen hebben plaatsgevonden in het beleid. Vanuit bestuurskundig perspectief wekte dit mijn interesse om te onderzoeken waarom die veranderingen tot stand gekomen zijn terwijl de bestuurskundige theorie impliceert dat beleidsverandering veel minder vaak tot stand komen. Vanuit dit startpunt is het idee voor dit afstudeeronderzoek ontstaan. Met dit onderzoek geef ik een reconstructie van die ontwikkelingen in het kinderopvangbeleid, reconstrueer ik de besluitvorming die in deze ontwikkelingen een rol in speelde en zoek ik naar een verklaring voor de dynamiek in het kinderopvangbeleid sinds de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005.

Bij het doen van onderzoek helpt het om met anderen te praten over de inhoud daarvan. Soms door inhoudelijk te discussiëren en soms door alleen maar te vertellen waar het onderzoek over gaat. Door deze momenten kreeg ik regelmatig nieuwe inzichten, ideeën of kon ik de inhoud beter structureren. Daarom wil ik iedereen bedanken die in de afgelopen periode mij op deze wijze ondersteund hebben en gemotiveerd om door te gaan.

Het schrijven van een scriptie bestaat voor een groot deel uit keuzes maken. Allereerst bij het onderwerp zelf en vervolgens bij de keuze en uitwerking van de theorie en de verkregen onderzoeksgegevens. Zeker in het onderzoek dat daarop volgde, zoals bij de beschrijving van de dynamiek, zijn er verschillende keuzemomenten geweest die de diepgang van het onderzoek beïnvloed hebben. Voor mij was dit een leerzaam proces en ik ben dan ook dankbaar voor de begeleiding die Dr. Fenger mij in het schrijven van dit onderzoek gegeven heeft.

Graag wil ik hierbij ook de medewerkers van de Brancheorganisatie Kinderopvang bedanken voor hun hulp om met verschillende personen in contact te komen voor de interviews. De verschillende respondenten<sup>1</sup> wil ik ten slotte bedanken voor hun input en de tijd die zij vrijgemaakt hebben. Zonder de informatie die zij mij gegeven hebben kon dit onderzoek niet tot stand komen. In het bijzonder wil ik Ton Schoenmaeckers en Sven Bontje van VNO-NCW en MKB Nederland bedanken voor de mogelijkheid om mijn afstudeerstage te lopen bij het beleidsbureau. Het lopen van deze stage was zeer leerzaam en gaf mij de mogelijkheid om mijn afstudeeronderzoek te voltooien tot het resultaat dat er nu ligt.

Aart Verloop

---

<sup>1</sup> Een overzicht van de respondenten staat in Tabel 15 (p. 110)

## LEESWIJZER

Voor de lezer die een snel overzicht wil krijgen van dit onderzoek is vooraf een samenvatting ingevoegd. In hoofdstuk 1 zal het onderzoek ingeleid worden met daarin de aanleiding, de vraagstelling en beschrijving van de onderzoeksrelevantie. Voor de lezer die geïnteresseerd is in de toegepaste onderzoeksmethoden staan in paragraaf 1.5 de onderzoeksopzet en methoden beschreven.

Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de theoretische grondslag van dit onderzoek daarbij wordt het in dit onderzoek toegepaste *Advocacy Coalition Framework* uitgebreid behandeld. Hoofdstuk 2 eindigt met een analysemodel en operationalisatie van begrippen. Bij de behandeling van het analysemodel zal tevens ook ingegaan worden op de verhouding tussen de structuur van dit rapport en de specifieke onderzoeksvragen. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 een achtergrondbeschrijving gegeven worden van de Nederlandse kinderopvang. Hierbij wordt ingegaan op de context van de kinderopvangsector en de geschiedenis van de Nederlandse kinderopvang.

Vanaf hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de empirische vraagstelling van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 zal ingegaan worden op de vraag welke beleidsveranderingen plaatsgevonden hebben in de periode 2003 tot en met 2013. Vervolgens zal in hoofdstuk 5 de besluitvorming rond deze beleidsveranderingen behandeld worden. Vragen die in hoofdstuk 5 beantwoord worden zijn onder andere: Wie zijn bij de besluitvorming betrokken, welke coalities vormen de betrokken en welke overtuigingen speelden een rol bij de besluitvorming? Nadat in hoofdstuk 4 en 5 ingegaan is op de “welke” en “wie” vraag zal vanaf hoofdstuk 6 ingegaan worden op de “waarom” vraag. In hoofdstuk 6 zal ingegaan worden op de condities en randvoorwaarden die van invloed zijn op het besluitvormingsproces en de rol van middelenverdeling in coalitievorming. Hoofdstuk 7 zal ingaan op de externe factoren, of en hoe deze veranderd zijn en welke gebeurtenissen daaraan ten grondslag liggen. Hoofdstuk 8 sluit de empirie af door in te gaan op de rol van beleidsleren.

Hoofdstuk 9 sluit dit rapport af met een conclusie en beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarnaast zal ingegaan worden op de implicaties van de onderzoeksbevindingen. Tevens zal in dit hoofdstuk gereflecteerd worden op het onderzoek en mijn positie als onderzoeker in de context van het Nederlandse kinderopvangbeleid. Hierbij zal vooral ingegaan worden op hoe tijdens dit onderzoek omgegaan is met de scheiding tussen de rol die ik had gedurende mijn werkzaamheden tijdens het project voor de Brancheorganisatie Kinderopvang op het beleidsbureau van VNO-NCW en MKB Nederland en de positie als onderzoeker op dit onderwerp.

In de bijlagen zijn verschillende documenten bijgevoegd die onder andere een weergave geven van de onderzoeksstappen, de betrokken respondenten, de interviewvragen en de uitwerking daarvan.

# SAMENVATTING

In 2005 is de Wet Kinderopvang ingevoerd, sinds die tijd is het Nederlandse kinderopvangbeleid op verschillende momenten veranderd. Dit onderzoek richt zich op de ontwikkeling die het Nederlandse kinderopvangbeleid heeft doorgemaakt met en na de invoering van de Wet Kinderopvang. De kern van het onderzoek ligt in de vragen: Welke beleidsveranderingen hebben er plaatsgevonden, wie waren daarbij betrokken en waarom is het beleid veranderd?

## ONDERZOEKSOPZET EN METHODEN

---

Om de dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid te onderzoeken is gebruik gemaakt van een casestudy. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn 20 interviews afgenomen met 21 verschillende respondenten die betrokken zijn bij kinderopvang of de besluitvorming over kinderopvang. Deze interviews zijn vooral gebruikt voor de reconstructie van overtuigingen met betrekking tot het kinderopvangbeleid. Daarnaast gaven de interviews aanknopingspunten voor de te onderzoeken eenheden en gebeurtenissen in het kinderopvangbeleid.

Naast deze interviews is gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse van bestaand materiaal. Dit bestaand materiaal bestaat vooral uit onderzoeksrapporten, Kamerstukken en publicaties in het Staatsblad en de Staatscourant. Aan de hand van dit materiaal is een reconstructie gemaakt van de beleidsveranderingen en is ingegaan op de condities voor besluitvorming.

Naast deze methoden is gebruik gemaakt van participatieve observatie. Participatieve observatie is niet leidend in de analyse maar wordt gebruikt ter onderbouwing en duiding van de onderzoeksbevindingen.

## THEORIE

---

Voor de analyse is gebruik gemaakt van het *Advocacy Coalition Framework (ACF)* (Sabatier, 1993; Sabatier & Weible, 2007; Weible, et al., 2011). Het ACF is een model dat toegepast kan worden om beleid te analyseren. Daarbij spelen verschillende variabelen een rol in de uiteindelijke totstandkoming van het beleid. De context van actoren en coalities die de besluiten nemen of proberen te beïnvloeden wordt beschreven als het beleidssubstelsel. Daarbij zijn er verschillende variabelen die de besluitvorming direct of indirect kunnen beïnvloeden. Hierbij gaat het over condities en randvoorwaarden van besluitvorming en de externe context van het beleid.

Een van de belangrijkste onderdelen van het ACF is beleidsleren. Beleidsleren is een theoretische benaming voor het aanpassen van standpunten of overtuigingen in de besluitvorming als gevolg van voortschrijdend inzicht over actoren, coalities, beleidsfunctioneren of over de omgeving van het beleid.

Volgens verschillende auteurs (Weible, et al., 2011; Sotirov & Memmler, 2012; Nohrstedt & Weible, 2010; Schlager, 1995; Fenger & Klok, 2001) heeft het ACF een aantal tekortkomingen die nog niet voldoende onderzocht zijn. Hier verwijzen zij vooral naar het gedrag van actoren en coalities. Naast dat het ACF gebruikt wordt om de beleidsdynamiek te onderzoeken wordt dit onderzoek toegepast om in te gaan op het coalitiegedrag. Dit wordt gedaan door in te gaan op de rol van de

middelenverdeling in coalitievorming ook geeft deze casus inzichten met betrekking tot de rol van belangen in besluitvorming.

## **ONDERZOEKSRESULTATEN**

---

De invoering van de Wet Kinderopvang (WKO) wordt gezien als de grootste verandering in het Nederlandse Kinderopvangbeleid in de afgelopen jaren. Met de invoering van de WKO wordt er een landelijk kwaliteitskader geformuleerd die een eind maakt aan de lappendeken aan gemeentelijke kwaliteitsregelingen. Ook wordt de financiering voortaan via de ouders geregeld. Met deze verandering werd de financiering in plaats van aanbodgestuurd georganiseerd via de vraagzijde (vraaggestuurde financiering). Het doel van deze verandering is de marktwerking in de sector te stimuleren en het aanbod beter aan te laten sluiten op de vraag.

Na de invoering van de WKO vinden er verschillende veranderingen plaats. De financiering wordt herhaaldelijk aangepast door indexering van het maximum uurtarief en het wijzigen van het kinderopvangtoeslagpercentage. Op het gebied van veiligheid is er veel veranderd door de invoering van nieuwe beleidsinstrumenten om kindermisbruik te voorkomen. Voorbeelden daarvan zijn de continue screening en het vierogen principe. Naast deze twee thema's wordt er toegewerkt naar een betere samenwerking met het onderwijs. In 2007 wordt de motie van Aartsen-Bos uitgevoerd. Vanaf dan moeten de basisscholen de bso te faciliteren. Ook wordt er op een later moment geëxperimenteerd met innovatieve vormen van kinderopvang waarin onderwijs en opvang nog beter op elkaar aansluiten.

De betrokken actoren kunnen verdeeld worden in de groepen: 'Belangenorganisaties', 'politieke partijen', 'overheid', 'uitvoerende overheden' en 'wetenschap, advies en consultancy'. Veel actoren hebben vooral een adviserende rol en slechts een beperkt aantal neemt de beslissingen. De directie kinderopvang en het bewindspersoon (groep: 'overheid') nemen de meeste beleidsbeslissingen. Daarnaast maken ouders en kinderopvangorganisaties afspraken over de invulling van kwaliteitsregels in het Convenant Kwaliteit Kinderopvang. Deze afspraken worden vervolgens rechtstreeks overgenomen in wetgeving. In die zin hebben zij op dat gebied ook de autoriteit om beslissingen te nemen. De overheid legt verantwoording af aan de politiek, die ook in moet stemmen met wetsvoorstellen en via moties en amendementen de inhoud daarvan kan beïnvloeden.

Samenwerking tussen verschillende actoren vindt vooral plaats op basis van gedeelde beleidskernovertuigingen. Respondenten geven aan dat samenwerking moet bijdragen aan het bereiken van de voorgenomen doelen. Belangenorganisaties werken op onderwerpen samen als zij een gedeelde overtuiging hebben met betrekking tot de beleidskern. In de uitwerking van de gestelde doelen kunnen de overtuigingen verschillen op de secundaire aspecten. Doordat de individuele belangen in de uitwerking sterker naar voren komen kan dat leiden tot het beëindigen van de samenwerking. Wanneer de keuze gemaakt wordt om samen te werken is dit vooral om gezamenlijk een blok te vormen, door de middelen te bundelen zijn de actoren beter in staat de besluitvorming te beïnvloeden. Wanneer de overheid samenwerkt met andere actoren is dit vooral om draagvlak te creëren. Op politiek niveau is er niet zo zeer sprake van gestructureerde samenwerkingsverbanden, maar is er veel meer sprake van *issue networks*.

De overtuigingen worden in dit onderzoek gerangschikt in de 'diepe (normatieve) kern', 'beleidskern' en 'secundaire aspecten'. De overtuigingen uit de 'diepe (normatieve) kern' zijn van invloed op alle

beleids subsystemen en niet alleen op het kinderopvangbeleid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over de ideologie van actoren die ten grondslag ligt aan de door hen geformuleerde doelstelling van kinderopvang. In de beleidskern zijn de overtuigingen meer gericht op de uitwerking van die standpunten op het kinderopvangbeleid zelf en de mate van overheidsingrijpen. Daaraan gekoppeld heerst ook een discussie over of de kinderopvang wel een marktsector hoort te zijn of niet. De beleidskern in samenwerkingsverbanden gaat bijvoorbeeld over minder bezuinigingen op de kinderopvang. De secundaire aspecten gaan over de instrumentele beleidskeuzen en gaan bijvoorbeeld over wat actoren vinden van het functioneren van het kinderopvangbeleid. Onderwerpen die daar bijvoorbeeld onder vallen zijn discussies over de kwaliteit van kinderopvang en hoe hoog de kinderopvangtoeslag moet zijn.

De condities die van invloed zijn op besluitvorming zijn vooral gericht op de corporatistische besluitvormingsstructuur in Nederland. Consensusgerichtheid en betrokkenheid van marktpartijen in de besluitvorming over beleid is kenmerkend voor die structuur. Ook in de kinderopvangcasus zijn deze kenmerken zichtbaar. Hoewel deze condities iets zeggen over de manier van besluitvorming zijn zij niet veranderd in de periode 2003 tot en met 2013. Vanuit het ACF geredeneerd hebben deze condities dan ook geen directe rol gespeeld in het ontstaan van de beleidsveranderingen. Naast de condities zijn verschillende randvoorwaarden van invloed op de besluitvorming. De randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld beeldvorming, de wettelijke structuur die bepaald wie welke rol heeft in het beleidssubstelsysteem en de sociale en economische structuur. Deze laatste kunnen een beperkende of sturende rol hebben omdat gebeurtenissen in deze structuren vaak een sterke invloed hebben op de relevantie van verschillende doelen van actoren. In deze casus bleken belangen ook een belangrijke randvoorwaarde te zijn van actoren. Hoewel het ACF impliceert dat de belangen gedekt worden door de overtuigingen blijken de belangen in sommige situaties een grote invloed te hebben op het wel of niet uiten van de overtuigingen en het coalitiegedrag. Deze resultaten impliceren dan ook dat de benadering van belangen in het ACF via de overtuigingen de daadwerkelijke rol van belangen spelen tekort doet.

In de afgelopen jaren zijn een aantal gebeurtenissen van invloed geweest op het kinderopvangbeleid. Enerzijds de uitkomsten van het kinderopvangbeleid en anderzijds gebeurtenissen in de externe omgeving. De uitkomsten van het kinderopvangbeleid zeggen vooral iets over het beleidsfunctioneren en waren op verschillende momenten aanleiding om beleid aan te passen. Voorbeelden daarvan zijn de sterk stijgende vraag naar kinderopvang als gevolg van verschillende stimuleringsmaatregelen. Dit leidde vervolgens tot budgetoverschrijdingen waardoor bezuinigd moest worden. Deze bezuinigingen leidden vervolgens weer tot een daling in de vraag naar kinderopvang. Gebeurtenissen in de externe omgeving zijn bijvoorbeeld de economische crisis, de Robert M. affaire en de kabinetswisselingen in de afgelopen jaren. De economische crisis had een versterkend effect op de noodzaak om de begroting op orde te brengen maar versterkte vervolgens ook weer de effecten van de bezuinigingen. De Robert M. affaire leidde tot een spillover effect waardoor de legitimiteit van de hele kinderopvangsector onder druk kwam te staan. Als gevolg hiervan verschoof de aandacht in het veiligheidsdenken waarbij meer nadruk kwam op het voorkomen van kindermisbruik. De politieke wisselingen hadden invloed op het beleid omdat hierdoor andere politieke partijen aan de macht kwamen en andere bewindspersonen. Door de verschillen tussen deze politieke partijen in de overtuigingen met betrekking tot kinderopvang veranderden ook de verhoudingen in het beleidssubstelsysteem.

Op verschillende momenten is er sprake van beleidsleren. Vooral bij de overheid is beleidsleren zichtbaar in de aanpassing van overtuigingen met betrekking tot het functioneren van beleid of de mogelijkheid tot aanpassingen van beleid. Over de hele sector is er sprake geweest van beleidsleren naar aanleiding van de Robert M. affaire. Deze gebeurtenis heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de actoren hun overtuigingen aanpasten over de houdbaarheid van het veiligheidsbeleid en de positie van de kinderopvangsector.

## **CONCLUSIE**

---

Aan de hand van de onderzoeksbevindingen kan geconcludeerd worden dat het beleid vooral aangepast is door voortschrijdend inzicht over het beleidsfunctioneren. Gebeurtenissen in de omgeving, zoals de economische crisis en de Robert M. affaire, versterkten of benadrukten de tekortkomingen in het beleid waardoor het beleid aangepast diende te worden. Doordat sommige veranderingen uiteindelijk ook weer onverwachte effecten bleek te hebben of niet voldeed aan de gewenste uitkomsten was dit aanleiding om het beleid opnieuw aan te passen. Politieke veranderingen leidden ertoe dat de beleidsfocus verschoof waardoor sommige onderwerpen meer of minder aandacht kregen dan in de voorgaande periode.

Het Advocacy Coalition Framework gaat uit van beleidsverandering over tien jaar of meer. Volgens het ACF is dit tijdspad noodzakelijk omdat een kortere periode geen accuraat beeld geeft over het succes of falen van beleid. In de kinderopvangcasus hebben relatief veel verschillende beleidsveranderingen elkaar in korte tijd opgevolgd. Voor de toepassing van het ACF betekent dit dat de beleidscyclus onder bepaalde omstandigheden korter is dan de veronderstelde tien jaar. In deze casus werden deze omstandigheden gecreëerd door de urgentie van aanpassing als gevolg van tekortkomingen van het beleid die versterkt werden door externe gebeurtenissen en politieke veranderingen. Afgevraagd kan worden of de frequente aanpassingen in het kinderopvangbeleid het mogelijk hebben gemaakt om de uitkomsten van het beleid goed te beschouwen. Omdat er onvoldoende kennis en inzicht was over de ontwikkeling van beleidsuitkomsten kan mogelijk verklaard worden waarom ook beleidsveranderingen op termijn ongewenste effecten hadden en daardoor weer om nieuwe aanpassingen vroegen. Deze kennis gecombineerd met de oproep van de sector voor meer stabiliteit in het beleid geeft aanwijzingen voor de beleidsmakers terughoudender om te gaan met het aanpassen van het kinderopvangbeleid.

In dit onderzoek wordt ook gekeken naar de tekortkomingen van het ACF met betrekking tot de verklaring van coalitiegedrag. Uit deze casus blijkt dat belangen een belangrijke rol spelen en niet alleen te verklaren zijn via de overtuigingen. De belangen hebben immers ook invloed op het gedrag van actoren en de keuze om bepaalde overtuigingen wel of niet te uiten. Samenwerking met andere actoren vond vooral plaats wanneer actoren van mening zijn dat gezamenlijke actie meerwaarde heeft in het behalen van de gestelde doelen. Samenwerking ontstaat vooral op basis van gedeelde beleidskernovertuigingen. Op de secundaire aspecten kunnen actoren verschillende overtuigingen houden binnen de samenwerking. Echter op langere termijn bij de uitwerking van de gestelde doelen kan dit leiden tot onenigheid. Wanneer actoren van mening zijn dat de samenwerking geen extra meerwaarde meer biedt kan dit leiden tot het beëindigen van de samenwerking.



# INHOUDSOPGAVE

Colofon.....	I
Voorwoord.....	II
Leeswijzer.....	III
Samenvatting.....	IV
Inhoudsopgave.....	VIII
Afbeeldingen en tabellen.....	XI
1. Inleiding.....	1
1.1. Aanleiding.....	1
1.2. Onderzoeksrelevantie.....	2
1.3. Probleemstelling.....	4
1.3.1. Doelstelling.....	4
1.3.2. Vraagstelling.....	4
1.4. Afbakening.....	5
1.5. Onderzoekopzet en methodische verantwoording.....	6
1.5.1. Onderzoekopzet.....	6
1.5.2. Methoden.....	7
1.5.3. Codeerschema.....	8
2. Theoretisch kader.....	9
2.1. Inleiding op beleid.....	9
2.2. Het Advocacy Coalition Framework.....	10
2.3. Externe factoren.....	12
2.4. Lange en korte termijn condities.....	14
2.5. Beleids subsystemen en pleitcoalities.....	16
2.6. Beleidsverandering.....	20
2.7. Beleidsleren.....	22
2.8. Theoretische reflectie.....	23
2.9. Analysemodel en operationalisatie van begrippen.....	25
2.9.1. Analysemodel.....	25
2.9.2. Conceptueel model.....	27
2.9.3. Operationalisatie.....	27
3. Achtergrond.....	30
3.1. Kinderopvang in Nederland.....	30
3.2. Geschiedenis van de Nederlandse kinderopvang.....	32
4. Beleidsveranderingen.....	34

4.1.	Overzicht beleidsontwikkelingen.....	34
4.1.1.	De invoering en wijzigingen van de Wet Kinderopvang.....	35
4.1.2.	Financiële wijzigingen.....	37
4.1.3.	Veiligheid en kwaliteit.....	39
4.1.4.	Wijzigingen gastouderopvang.....	40
4.1.5.	Aansluiting onderwijs.....	41
4.1.6.	Classificatie beleidsveranderingen.....	41
4.2.	Uitkomsten.....	42
4.3.	Conclusie.....	44
5.	Besluitvorming.....	46
5.1.	Actoren.....	46
5.2.	Coalities.....	48
5.2.1.	Coalities en financieel beleid.....	49
5.2.2.	Coalities en veiligheid en kwaliteit.....	50
5.2.3.	Coalities en de aansluiting op onderwijs.....	51
5.3.	Overtuigingen.....	52
5.3.1.	Diepe (normatieve) kern.....	52
5.3.2.	Beleidskern.....	54
5.3.3.	Secundaire aspecten.....	58
5.4.	Belangen.....	62
5.5.	Typering beleidssubstelsysteem.....	63
5.6.	Conclusie.....	64
6.	Condities en randvoorwaarden.....	68
6.1.	Condities.....	68
6.1.1.	Mate van consensus in beleidsverandering.....	68
6.1.2.	Openheid van het politieke systeem.....	69
6.1.3.	Maatschappelijke scheidslijnen.....	70
6.2.	Randvoorwaarden en middelen.....	70
6.2.1.	Randvoorwaarden.....	70
6.2.2.	Middelen.....	71
6.3.	Middelenverdeling en coalitievorming.....	73
6.4.	Conclusie.....	75
7.	Externe factoren en gebeurtenissen.....	77
7.1.	Relatief stabiele parameters.....	77
7.2.	Externe subsysteemgebeurtenissen.....	79
7.3.	Conclusie.....	82

8.	Beleidsleren.....	85
8.1.	Beleidsleren .....	85
8.2.	Classificatie beleidsleren .....	88
8.3.	Conclusie.....	88
9.	Conclusie en onderzoeksreflectie .....	89
9.1.	Beantwoording onderzoeksvragen.....	89
9.2.	Implicaties en bijdrage.....	95
9.3.	Reflectie .....	97
	Literatuurweergave.....	99
	Rapporten en documentatie .....	102
	Bijlagen.....	107
	Bijlage I: Casestudy protocol .....	108
	Bijlage II: Overzicht geïnterviewde personen .....	110
	Bijlage III: Interviewvragen.....	111
	Bijlage IV: Codeerschema.....	112
	Bijlage V: Uitwerking coderingen .....	114
	Nieuwsberichten .....	114
	Controlesteekproef ruis in nieuwsberichten.....	115
	Interviews.....	115
	Bijlage VI: Kinderopvang in de media.....	118
	Bijlage VII: Overzicht publicaties in Staatsblad en Staatscourant .....	122
	Staatsblad.....	122
	Staatscourant .....	125
	Bijlage VIII: Passages over kinderopvang in regeerakkoorden.....	137

## AFBEELDINGEN EN TABELLEN

Figuur 1: Onderzoeksmodel .....	8
Figuur 2: 2007 Advocacy Coalition Framework (Weible, et al., 2011, p. 352) .....	11
Figuur 3: Weergave koppeling middelen categorieën gebaseerd op Sabatier & Weible (2007) .....	15
Figuur 4: Analysemodel .....	26
Figuur 5: Conceptueel model rol verdeling van middelen in coalitievorming .....	27
Figuur 6: Gebruik kinderopvang 2005 - 2014 .....	31
Figuur 7: Percentage kinderopvangtoeslag voor het 1 <sup>e</sup> kind .....	38
Figuur 8: Percentage kinderopvangtoeslag voor het 2e kind <sup>2</sup> .....	38
Figuur 9: Werkloosheidscijfers Nederland 2003 - 2013 (CBS, 2013, p. 2) .....	80
Figuur 10: Maandelijks frequentie nieuwsberichten met verwijzing naar kinderopvang .....	118
Tabel 1: Samenvatting van de drie ideaaltypische beleids subsystemen (Weible, 2008, p. 622) .....	17
Tabel 2: Coalitiegedrag, wederzijdse afhankelijkheid en overtuigingen (Fenger & Klok, 2001, p. 164) .....	18
Tabel 3: Weergave van beleidsniveaus in het overtuigingsysteem (Sabatier, 1993, p. 221) .....	21
Tabel 4: Orden van beleidsverandering volgens Hall (1993, pp. 278-282) .....	21
Tabel 5: Instrumenteel- en sociaal beleidsleren (May, 1992) .....	23
Tabel 6: Stappen van het analysemodel gekoppeld aan onderzoeksvragen .....	26
Tabel 7: Operationalisatie van begrippen .....	27
Tabel 8: Vervolg operationalisatie van begrippen .....	28
Tabel 9: Ontrafeling begrippen middelen en coalities .....	29
Tabel 10: Overzicht ontwikkelingen kinderopvang n.a.v. publicaties in Staatsblad .....	35
Tabel 11: Regeringscoalities en overtuigingen m.b.t. de diepe (normatieve) kern .....	53
Tabel 12: Beleidskernovertuigingen doelstelling kinderopvang .....	54
Tabel 13: Beleidskernovertuigingen in de casus bezuinigingen kinderopvang .....	57
Tabel 14: Regeringscoalities 2003 t/m 2013 .....	81
Tabel 15: Overzicht respondenten .....	110

# 1. INLEIDING

Het kinderopvangbeleid in Nederland is sinds 2005 geformaliseerd door de invoering van de Wet Kinderopvang. De sterke groei van het gebruik van kinderopvang in de periode daarna, de economische crisis en de zedenzaak in Amsterdam veroorzaakten een aantal veranderingen in het beleid. Hoewel het verband snel gelegd wordt tussen deze gebeurtenissen en de daaropvolgende beleidsdynamiek, kan de vraag gesteld worden of en waarom juist deze gebeurtenissen tot beleidsverandering geleid hebben en hoe die veranderingen plaatsgevonden hebben. Uit contacten met verschillende organisaties uit de kinderopvangsector blijkt dat het kinderopvangbeleid als sterk veranderlijk wordt gezien. Omdat men eigenlijk niet weet wat er nog meer te wachten staat heerst er onzekerheid over de toekomst. Door inzicht te krijgen in de achtergrond van de beleidsveranderingen kan mogelijk meer duidelijkheid gecreëerd worden in deze onzekere situatie.

Dit onderzoek is gericht op het verklaren van de dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid in de afgelopen tien jaar. Deze beleidsdynamiek wordt in brede zin onderzocht, waarbij niet alleen gekeken zal worden naar het veronderstelde verband tussen gebeurtenissen en uitkomsten maar ook wat daartussen is gebeurd, wie daarbij betrokken was en waarom de beleidsdynamiek tot stand gekomen is. Wat tussen de gebeurtenissen en beleidsuitkomsten is gebeurd, is interessant om te onderzoeken omdat het verloop van het besluitvormingsproces rond de beleidsverandering mogelijk van invloed is geweest op de uitkomsten. Om het verband tussen de oorzaak en beleidsuitkomsten te onderzoeken wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het *Advocacy Coalition Framework* van Sabatier (1993).

In dit hoofdstuk zullen eerst de aanleiding en doelstelling van dit onderzoek beschreven worden. Daaropvolgend worden de vraagstelling, relevantie, afbakening en methodische verantwoording beschreven.

## 1.1. AANLEIDING

Het kinderopvangbeleid zoals wij dat nu kennen in Nederland is nog relatief jong en heeft in de afgelopen tijd een aantal grote veranderingen doorgemaakt. Schreuder (2013) beschrijft hoe de kinderopvang in de laatste 30 jaar zich ontwikkeld heeft van een minimale voorziening naar een voorziening die als vanzelfsprekend beschouwd wordt. In die tijd is niet alleen de financiering van de kinderopvang veranderd maar heeft ook het werkveld een ontwikkeling doorgemaakt van een groep gesubsidieerde stichtingen naar een sector met ondernemers en een hoge diversiteit in het aanbod van kinderopvangvoorzieningen.

De grootste verandering in het laatste decennium wordt toegeschreven aan de invoering van de Wet Kinderopvang (WKO) in 2005. De invoering van deze wet wordt algemeen gezien als de start van de marktwerking in de kinderopvangsector (Schreuder, 2013, p. 11). Met de invoering van de WKO werd ook de subsidiëring van de kinderopvang geüniformeerd en daalde de eigen bijdrage van de ouders met bijna 50%, hierdoor kreeg de kinderopvang een extra impuls (Jongen, 2008). Vanaf de invoering van de WKO is het gebruik van de kinderopvang meer dan verdubbeld. Waar in 2002 nog ca. 270.000 kinderen gebruik maakten van kinderopvang groeide dit aantal door naar ca. 709.000 in 2012

(Brancheorganisatie Kinderopvang, 2013, p. 10). Deze groei leidde tot hoge kosten, in combinatie met de economische crisis was dit de aanleiding voor de overheid om sterk te bezuinigen op het kinderopvangbudget. Waar de uitgaven voor de kinderopvang in 2010 nog ongeveer 3,3 miljard euro waren (Kamp, 2011 a, p. 2) is dit in 2013 teruggebracht naar ongeveer 2,3 miljard euro (Ministerie van SZW, 2013 b, p. 77).

In de afgelopen jaren zijn niet alleen bezuinigingen van invloed geweest op het kinderopvangbeleid, maar is bijvoorbeeld ook de nadruk op veiligheid en kwaliteit steeds verder toegenomen. In een terugblik op de afgelopen tien jaar lijkt het Nederlandse kinderopvangbeleid sterk responsief te zijn op verschillende gebeurtenissen. Er kan dan ook afgevraagd worden waarom het beleid zo veranderlijk is. Omdat er op moment van schrijven, onder andere door de effecten van bezuinigingen en de recente herziening van de Wet Kinderopvang, veel aandacht uitgaat naar het kinderopvangbeleid is het interessant om te onderzoeken hoe de dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid verklaard kan worden en welke factoren daarop van invloed zijn. Inzicht in de onderliggende factoren voor beleidsverandering kan duidelijkheid scheppen over waarom het beleid zo snel veranderd is in de afgelopen tijd en kan daarmee mogelijk een deel van de onzekerheid over de toekomst van het beleid weghalen.

Om de beleidsdynamiek te onderzoeken wordt gebruik gemaakt van het *Advocacy Coalition Framework (ACF)* (Sabatier, 1993). Deze theorie gaat ervan uit dat beleidsverandering door verschillende variabelen veroorzaakt wordt. Gebeurtenissen in de context van het beleid zijn een van de variabelen daarin, maar zeker niet de belangrijkste. Volgens Sabatier (1993) is het van belang om niet alleen te onderzoeken welke stappen genomen worden in het besluitvormingsproces maar ook welke machten een rol spelen in de overgang van de ene beleidsfase naar de andere beleidsfase. Hierbij gaat het ACF vooral in op de rol van coalities in het besluitvormingsproces, hoe deze coalities tot besluitvorming komen en de rol van voortschrijdend inzicht (beleidsleren) daarin.

Het ACF is een beproefde theorie en is al door veel verschillende auteurs behandeld (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009). Des ondanks zijn er nog steeds een aantal onderwerpen die verder onderzoek vragen ter ondersteuning van de wetenschappelijke basis. In dit onderzoek zal naar aanleiding van de discussie door Weible *et al* (2011, pp. 356-357), Sotirov en Memmler (2012, p. 59), Nohrstedt en Weible (2010, pp. 26-27), Schlager (1995, p. 249) en Fenger en Klok (2001) ingegaan worden op de invloed van de verdeling van middelen in coalitievorming. Daarnaast zal tevens aandacht gegeven aan de invloed van belangen op het coalitiedrag van actoren.

## 1.2. ONDERZOEKSRELEVANTIE

De relevantie van dit onderzoek naar de dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid in de afgelopen tien jaar kan zowel in de maatschappelijke als wetenschappelijke context beschreven worden. Onderstaand citaat schetst hoe de kinderopvangsector de toekomst voor zich ziet en de rol die het kinderopvangbeleid daarin speelt.

*“DE OPVANG VAN JONGE KINDEREN LIGT ZWAAR ONDER VUUR DOOR BEZUINIGINGEN EN HET JOBOBELEID VAN DE POLITIEK. HET BESTAANDE GOEDE EN DEKKENDE NETWERK AAN KINDEROPVANG DREIGT HIERDOOR IN TE STORTEN. EN DAT HEEFT NARE GEVOLGEN VOOR DE TOEGANKELIJKHEID EN KWALITEIT VAN DE OPVANG EN DE ARBEIDSPARTICIPATIE VAN JONGE MOEDERS....”*

FNV (2012)

Het kinderopvangbeleid kent in de afgelopen jaren een aantal grote veranderingen (Schreuder, 2013; Jongen, 2008). Maatschappelijk gezien is het interessant om te onderzoeken welke factoren van invloed zijn op de dynamiek rond het kinderopvangbeleid. Kinderopvang is een onderwerp dat voor veel ouders een belangrijk thema is. Enerzijds wordt het kinderopvangbeleid als arbeidsmarktinstrument gezien die de arbeidsparticipatie van ouders, in het bijzonder moeders, stimuleert (Berden & Kok, 2009, p. 1). Anderzijds wordt kinderopvang gezien als een belangrijk instrument voor de pedagogische ontwikkeling van kinderen (Schreuder, 2013, pp. 33-39; Singer & Haan, 2013, pp. 26-31). Uit gesprekken met verschillende partijen uit de kinderopvangsector blijkt dat er veel onzekerheid over de toekomst is ontstaan door de beleidsveranderingen van de afgelopen jaren. Een verklaring over waarom het beleid op deze manier veranderd is kan inzicht geven in de ontwikkeling van het beleid en mogelijk een deel van de onzekerheid over de toekomst wegnemen.

Wetenschappelijk gezien is het interessant om te onderzoeken hoe beleidsdynamiek te verklaren valt en welke factoren daarop van invloed zijn. Volgens Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 3) gaat het daarbij niet alleen om het beschrijven welke fasen doorlopen worden in een beleidsproces maar vooral ook welke krachten ervoor zorgen dat beleid van de ene fase naar de andere fase gaat. Barke (1993, p. 131) vult dit aan door te betogen dat de relevante vraag niet is of beleid veranderd is, maar hoe en waarom het beleid veranderd is.

Sinds het ACF is geïntroduceerd zijn veel auteurs ingegaan op de theorie. Meer recente bijdragen zijn van onder andere Weible *et al* (2011), Sotirov en Memmler (2012) en Nohrstedt en Weible (2010). In hun bijdragen benoemen zij een aantal onderwerpen uit het ACF die verder onderzoek vereisen. In dit onderzoek zal hierop ingegaan worden door de relatie tussen de verdeling van middelen en coalitievorming in het beleidssubstelsysteem verder te onderzoeken. Daarmee wordt tevens ook deels ingegaan op de discussie door Schlager (1995), Fenger en Klok (2001), Olsson (2009) en Nohrstedt (2009). Zij geven aan dat er in het ACF nog te weinig aandacht gegeven wordt naar het ontstaan van coalities en het voortbestaan daarvan. In de theoretische behandeling van het ACF zal ook ingegaan worden op de volgende hypothese die door Sabatier en Weible (2007) geformuleerd is als:

*“Significante verstoringen extern van het subsysteem zijn noodzakelijk maar niet afdoende voor verandering van de beleidskernkenmerken van een overheidsprogramma.”*

Nohrstedt en Weible (2010, pp. 26-27) veronderstellen dat gebeurtenissen (crises) mogelijk in relatie staan tot de rol van verdeling van middelen in het ontstaan van beleidsverandering. Hierdoor is het van belang om de invloed van interne en externe verstoringen op beleidsverandering te onderzoeken, waardoor deze hypothese ook gelijk getoetst wordt. Verwacht wordt dat deze hypothese met deze casus ontkracht wordt omdat het lijkt dat slechts een gebeurtenis in de context al voldoende aanleiding geeft om verandering in kenmerken van de beleidskern tot stand te brengen. Met dit onderzoek zal onderzocht worden of dit vermoeden juist is of dat er juist nog andere factoren een rol spelen waardoor de hypothese bevestigd zal worden. Daarbij kan de vraag gesteld worden of beleidsverandering veroorzaakt wordt door specifieke kenmerken van het beleid in deze casus. Als daar sprake van is, verklaren deze kenmerken mogelijk ook de veranderlijkheid van het beleid. De relevantie om dit te onderzoeken ligt daarom niet alleen in het toetsen van de hypothese maar ook in het verkrijgen van inzicht in de grondslag van de veranderlijkheid van het beleid.

### 1.3. PROBLEEMSTELLING

De afgelopen tien jaar was een periode met aantal grote veranderingen in het kinderopvangbeleid. Recent onderzoek door Raaijmakers (2013) gaat over hoe kinderopvangorganisaties omgaan met institutionele complexiteit. In deze complexiteit spelen beleidsveranderingen spelen een belangrijke rol. Onderzoek naar de kinderopvangsector gaat vooral over de pedagogische invulling, onderzoek naar beleidsontwikkelingen in de kinderopvang is echter van enige tijd geleden (Gastel, 1992; Tijdens & Houweling, 1993). Een onderzoek naar de recente beleidsdynamiek ontbrak daarom tot dit moment, dit onderzoek gaat daarop in. In het volgende wordt ingegaan op de doelstelling van dit onderzoek en de vraagstelling die daaruit voortvloeit.

#### 1.3.1. DOELSTELLING

In de afgelopen tien jaar hebben een aantal grote veranderingen plaatsgevonden in het Nederlandse kinderopvangbeleid. Deze veranderlijkheid van het beleid heeft tot onzekerheid onder verschillende partijen in de kinderopvang geleid. Inzicht in de vraag waarom en hoe het beleid veranderd is draagt bij aan de kennis over de aard van het beleid en de gevoeligheid voor verschillende ontwikkelingen. Dit kan bijdragen aan het afnemen van deze onzekerheid.

Volgens Barke (1993, p. 131) en Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 3) is het vooral van belang om te onderzoeken hoe en waarom beleid veranderd is. Op moment van schrijven ontbreekt onderzoek naar de dynamiek van het kinderopvangbeleid in de afgelopen tien jaar. Vanuit de kinderopvangsector is dan ook veel interesse in een onderzoek dat ingaat op de vraag hoe de beleidsdynamiek in de afgelopen tien jaar te verklaren valt. Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan de ontwikkeling van het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1993) door in te gaan op de vraag hoe de verdeling van middelen een rol speelt in coalitievorming.

Het doel van dit onderzoek is ten eerste om bij te dragen aan de kennis en inzicht in de dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid in de afgelopen tien jaar en de vraag waarom het beleid zo veranderlijk is. Dit zal gedaan worden door een casestudy uit te voeren waarin beleidsveranderingen geanalyseerd worden op basis van het *Advocacy Coalition Framework (ACF)* (Sabatier, 1993). Deze casestudy zal uitgevoerd worden op basis van een inhoudsanalyse van overheidsdocumenten en nieuwsberichten en interviews met betrokken partijen. De onderzoeksbevindingen worden extra onderbouwd door voorbeelden afkomstig van participatieve observatie.

Ten tweede heeft dit onderzoek als doel het ACF verder te ontwikkelen door in de casestudy verder in te gaan op hoe coalities gevormd werden en welke rol de verdeling van middelen daarin speelde. Dit zal gedaan worden door de respondenten de vraag voor te leggen met wie zij een coalitie vormden en of de middelenverdeling daarin een rol gespeeld hebben. Ook biedt deze casus inzichten met betrekking tot de invloed van belangen op coalitiegedrag. Deze inzichten zullen ook gebruikt worden om in te gaan op de discussie door Schlager (1995) en Fenger en Klok (2001).

#### 1.3.2. VRAAGSTELLING

De hoofdvraag van dit onderzoek die voortvloeit uit de doelstelling is:

*“Wat verklaart volgens het Advocacy Coalition Framework de dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid in de periode 2003 tot en met 2013?”*



Deelvragen die leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag zijn:

1. Welke veranderingen hebben van 2003 tot en met 2013 plaats gevonden in het kinderopvangbeleid, wat waren de beleidsuitkomsten van deze beleidsveranderingen en hoe kunnen deze veranderingen geclassificeerd worden volgens Hall (1993)?
2. Welke actoren en coalities zijn te onderscheiden in het besluitvormingsproces van het kinderopvangbeleid?
3. Wat waren de overtuigingen van actoren met betrekking tot het beleid en de beleidsveranderingen, in termen van de beleidsniveaus volgens Sabatier (1993) en welke belangen spelen daarbij een rol?
4. Welke condities en randvoorwaarden zijn van invloed op het besluitvormingsproces rond het kinderopvangbeleid en welke rol speelt middelenverdeling in de coalitievorming?
5. Welke gebeurtenissen hebben invloed gehad op de dynamiek van het kinderopvangbeleid hoe kunnen deze gebeurtenissen gekoppeld worden aan de relatief stabiele parameters en externe subsysteemgebeurtenissen?
6. Hebben externe gebeurtenissen, beleidsfunctioneren en beleidsveranderingen geleid tot beleidsleren?

#### 1.4. AFBAKENING

In dit onderzoek zijn verschillende onderdelen afgebakend. Om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken is afgebakend op de onderdelen: Tijd, beleid, beleidsniveau, theorie en de beleidsveranderingen.

*Tijdsafbakening:* Voor dit onderzoek ligt de focus op de periode 2003 tot en met 2013. Primair ligt de aandacht op de periode na invoering van de Wet Kinderopvang. Maar om de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 te kunnen onderzoeken is ervoor gekozen om de twee jaar voorafgaand aan de invoering van de Wet Kinderopvang ook op te nemen in dit onderzoek.

*Beleidsafbakening:* In Nederland bestaat de kinderopvang uit formele en informele kinderopvang (Rijksoverheid, a). Voor formele kinderopvang gelden andere kwaliteitseisen en financieringsregelingen dan informele kinderopvang. De focus van dit onderzoek is vooral gericht op de formele kinderopvang zoals omschreven is in art. 1.1, lid 1 van de Wet Kinderopvang. Wanneer andere kinderopvangvormen een rol spelen in de context zullen deze in de kantlijn wel benoemd worden.

*Afbakening op beleidsniveau:* In dit onderzoek ligt de focus op de ontwikkeling van het Nederlandse kinderopvangbeleid op nationaal niveau. De hoofdlijnen van het beleid worden op landelijk niveau bepaald. Daarom is ervoor gekozen om in dit onderzoek geen lokale maar nationale beleidsontwikkelingen te onderzoeken. Het gaat hierbij nadrukkelijk om het beleidsniveau. Onder de respondenten in dit onderzoek is in lijn met het ACF *geen* hiërarchie verondersteld.

*Theoretische afbakening:* In dit onderzoek is het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) (Sabatier, 1993) leidend. Enerzijds is het ACF leidend in dit onderzoek om de beleidsdynamiek te verklaren, anderzijds zal deze casus gebruikt worden om verder te bouwen aan de theoretische grondslag van het ACF.

*Afbakening van beleidsdynamiek:* Om het aantal ontwikkelingen in te perken zal in dit onderzoek vooral gericht worden op de beleidsveranderingen die te herleiden zijn tot de Wet Kinderopvang of wijziging daarvan.

## 1.5. ONDERZOEKSOPZET EN METHODISCHE VERANTWOORDING

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de onderzoeksopzet en de verdere uitwerking daarvan. Allereerst zal ingegaan worden op de onderzoeksopzet en vervolgens in de methoden. De opzet en methoden zijn schematisch weergegeven in het onderzoeksmodel in figuur 1. Deze paragraaf wordt afgesloten met een korte uitleg over de toepassing van de coderingen.

### 1.5.1. ONDERZOEKSOPZET

Om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken is voor een casestudy gekozen. Een casestudy leent zich goed voor dit onderzoek vanwege het praktijkgerichte karakter en de koppeling aan een klein aantal onderzoekseenheden (Thiel S. v., 2010, p. 99; Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 184). Daarnaast leent een casestudy zich goed voor de beantwoording van een “hoe” vraag en onderzoek waarin contextuele omstandigheden een belangrijke rol spelen (Yin, 2003). De hoeveelheid informatie die met een casestudy verkregen wordt zorgt voor een hoge interne validiteit. Maar omdat de uitkomsten afhankelijk zijn van de context die samenhangt met specifiek het kinderopvangbeleid kan er sprake zijn van een lage externe validiteit (Thiel S. v., 2010, p. 100; Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 191). De uitkomsten van dit onderzoek zijn daarom alleen van toepassing op het kinderopvangbeleid en mogelijk niet generaliseerbaar naar ander beleid. Om de resultaten te kunnen generaliseren naar ander beleid zal replicatie of een meta-analyse onder vergelijkbare onderzoeken nodig zijn. Om replicatie mogelijk te maken en de betrouwbaarheid van het onderzoek te ondersteunen wordt gebruik gemaakt van een casestudyprotocol waarin de verschillende onderzoeksstappen beschreven zijn (zie Bijlage I: Casestudy protocol).

Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 147) geven aan dat casestudies moeilijk replicateerbaar zijn. Dit probleem geldt in het bijzonder geldt voor onderzoeken die gebaseerd zijn op beleidsveranderingstheorieën, omdat deze theorieën ook op casestudies gebaseerd zijn. In hun boek geven zij daarom een aantal voorbeelden en handvatten voor een gekwantificeerde inhoudsanalyse met betrekking tot beleidsverandering die systematisch en replicateerbaar is. Sabatier en Jenkins-Smith (1993, pp. 147-208, 237-256) stellen daarbij voor om aanwijzingen voor beleidsovertuigingen in bestaand materiaal (vooral overheidsdocumentatie) te coderen volgens een codeerschema. De codering die zij voorstellen is gericht op het vaststellen van inhoud en stabiliteit van beleidsovertuigingen. Hiermee willen zij testen of actoren die akkoord zijn met bepaalde belangrijke beleidsposities onderdeel zijn van eenzelfde pleitcoalitie (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 247). In dit onderzoek wordt ook gebruik gemaakt van coderingen maar dan vooral om de analyse van de interviews en resultaten uit de kwalitatieve inhoudsanalyse te ondersteunen, er is daarom geen sprake van een nadrukkelijk kwantitatieve methode. In paragraaf 1.5.3 wordt het codeerschema verder toegelicht.

Het gebruiken van cijfermatige data kan volgens Maxwell (2010) helpen bij het verifiëren van interpretaties en het expliciteren van conclusies. Zowel kwantitatieve als kwalitatieve data worden geconstrueerd door de onderzoeker en zijn daardoor afhankelijk van de “conceptuele bril” waarmee de onderzoeker het onderwerp onderzoekt. Volgens Maxwell kan het gebruik van kwantitatieve data naast kwalitatieve data een extra controle zijn op bias. Ook kan het bijdragen aan systematisch bewijs voor bepaalde diversiteit die door de onderzoeker anders over het hoofd gezien kan worden. In dit onderzoek zal cijfermatige data, in de vorm van coderingen, vooral gebruikt worden ter ondersteuning van de kwalitatieve inhoudsanalyse.

### 1.5.2. METHODEN

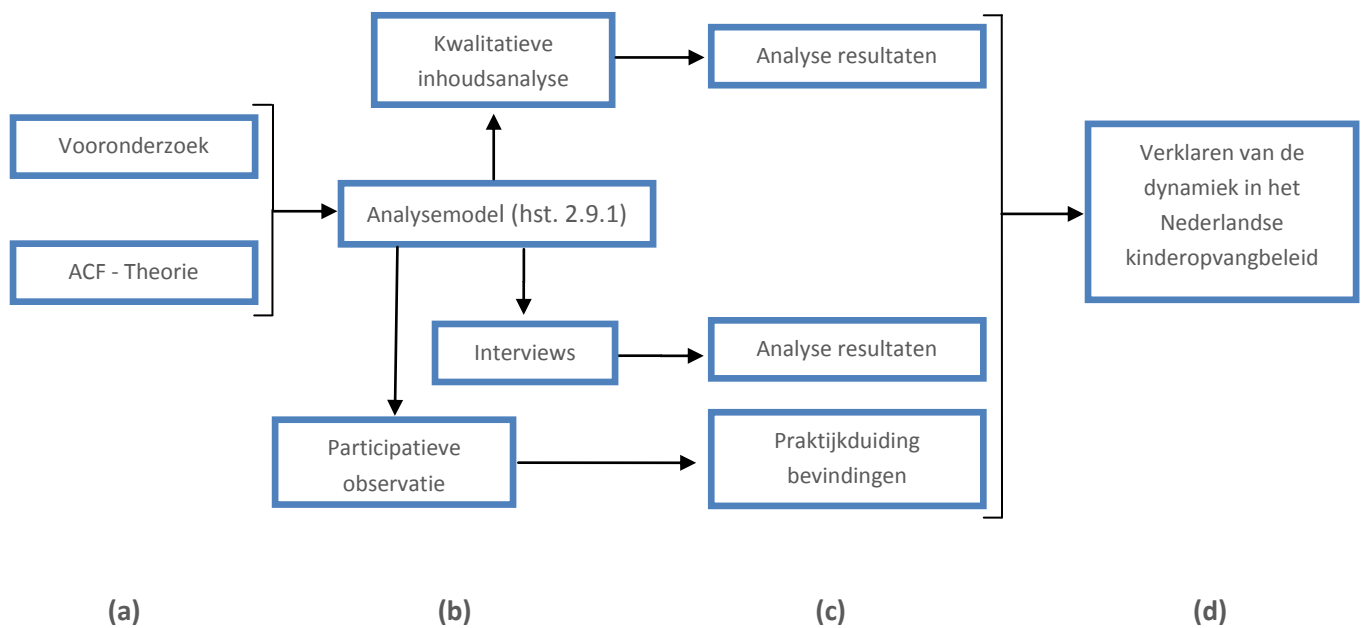
Voor de uitwerking van de casestudy wordt gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse van bestaand materiaal en semigestructureerde interviews die onderbouwd worden door informatie uit participatieve analyse. Het bestaand materiaal bestaat uit nieuwsberichten, onderzoeksrapporten, Kamerstukken en wetteksten. Inhoudsanalyse van onderzoeksrapporten zal vooral kwalitatief plaatsvinden en meer inzicht verlenen in de beleidsdynamiek. Bij de inhoudsanalyse van onderzoeksrapporten speelt een mogelijk operationalisatieverschil (Thiel S. v., 2010, p. 122), deze informatie zal dan ook vooral verdiepend en aanvullend toegepast worden.

De interviews worden afgenomen met verschillende actoren, afkomstig van zowel overheidsorganisaties, de politiek, belangenbehartiging en kinderopvangorganisaties. De diversiteit van respondenten wordt nagestreeft om zo een volledig mogelijk beeld te krijgen over het speelveld waarin de besluitvorming zich afspeelt en waar de besluitvorming van invloed op is. De invulling van de interviews is semigestructureerd (Thiel S. v., 2010, p. 109; Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 230-231; Burnham, Gilland Lutz, Grant, & Layton-Henry, 2004, pp. 212-213). Een vragenlijst (zie Bijlage III: Interviewvragen) wordt opgesteld die als richtlijn gehanteerd wordt. Afhankelijk van de ervaringen en antwoorden van de respondent zal verder doorgevraagd worden. Zo kunnen bepaalde vragen overgeslagen worden wanneer de respondent daar al antwoord op gegeven heeft bij de beantwoording van een eerdere vraag (Thiel S. v., 2010, p. 110). De interviews worden digitaal opgenomen waarna later een verslag geschreven zal worden. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een verslag en niet om een transcript. Om bias van de onderzoeker te voorkomen wordt het verslag ter controle aan de respondent voorgelegd (Thiel S. v., 2010, pp. 113-114). Omdat de interviews met een aantal respondenten op vertrouwelijke basis zijn afgenomen, zijn alleen de geanonimiseerde analysesresultaten opgenomen in het onderzoek.

Ter onderbouwing van de resultaten zal participatieve observatie een rol spelen. Participatieve observatie in dit onderzoek vindt plaats in de meest vrije zin van het woord, hierbij is geen sprake van een vooraf opgesteld observatieschema (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 234-235). Omdat participatieve observatie de waarneming van onderzoeker zelf is en in dit onderzoek de onderzoeker ook onderdeel is van het besluitvormingsproces kan daarom ook sprake van zijn van bias en selectiviteit in observatie (Thiel S. v., 2010, p. 83). Participatieve observatie is daarom nadrukkelijk niet leidend in dit onderzoek, maar biedt de mogelijkheid om ervaringen en voorbeelden uit de praktijk te geven ter onderbouwing van de onderzoeksresultaten.

De opzet van het onderzoek is weergegeven in het onderzoeksmodel (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 67-94) in figuur 1, in dit figuur is de volgorde van onderzoeksstappen weergegeven. Het model houdt in dat door (a) bestudering van theorieën over het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1993) en vooronderzoek naar andere theoretische inzichten (b) een analysemodel wordt opgesteld. Vervolgens zullen (c) de uitkomsten van de inhoudsanalyse en interviews geanalyseerd en tegen elkaar uitgezet worden, deze resultaten worden eventueel aangevuld door bevindingen uit de participatieve observatie. Uiteindelijk zal met deze gegevens (d) een verklaring gegeven worden over de dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid.

**FIGUUR 1: ONDERZOEKSMODEL**



### 1.5.3. CODEERSHEMA

In dit onderzoek wordt op verschillende manieren gebruik gemaakt van een codeerschema, waarbij de coderingen vooral een ondersteunende en onderbouwende rol hebben in de analyse.

Bij de analyse van nieuwsberichten wordt gebruik gemaakt van een globale codering. Deze codering wordt uitgevoerd om een beknopt overzicht te geven van het verloop van het publieke debat. Voor de analyse van nieuwsberichten is de zoekterm “kinderopvang” gebruikt in de krantendatabank LexisNexis. Met de analyse van nieuwsberichten is een overzicht gemaakt van krantenartikelen die het woord ‘kinderopvang’ bevatten in de periode van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2013. De codering van nieuwsberichten is niet opgesteld om een inhoudelijke analyse uit te voeren over de standpunten in het debat maar meer als weergave van hoe vaak kinderopvang op een bepaald moment in de media besproken werd. Vervolgens wordt uit dit overzicht een selectie gemaakt van piekmomenten om te onderzoeken wat de oorzaak was van de toename in de piekmomenten. Een aantal maanden wordt geselecteerd als steekproef om te controleren op ruis. Bij de zoekterm “kinderopvang” kunnen ook nieuwsberichten meegeteld worden die niets met kinderopvang te maken hebben. De codering “ruis” is er op gericht om te onderzoeken of er na correctie van deze ruis afvlakking plaatsvindt in de verschillen tussen de maanden.

Een meer uitgewerkt codeerschema zal toegepast worden om de analyse van interviews te ondersteunen. Hierbij zijn de coderingen vooral gericht op het onderwerp van de verschillende fragmenten waardoor de analyse ondersteund wordt. Daarnaast maakt dit het mogelijk om te onderzoeken welke onderwerpen tegelijk in een fragment besproken werden. Deze ‘matches’ kunnen duiden op een bepaald verband tussen de thema’s. De uitkomst van deze matches kan in de analyse gebruikt worden om te onderzoeken welke verbanden de respondenten leggen.

De verschillende codeerschema’s zijn weergegeven in ‘Bijlage IV: Codeerschema’. De uitwerkingen van het codeerschema staan vervolgens in ‘Bijlage V: Uitwerking coderingen’ weergegeven.

## 2. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de theoretische achtergrond van de vraagstelling uit dit onderzoek. Deductief wordt vanuit deze theorieën een analysemodel geformuleerd. Naast de begripsbepaling is de behandelde theorie over het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) leidend voor de structuur van de empirische behandeling in dit rapport.

In dit hoofdstuk zal eerst kort een algemene inleiding gegeven worden op beleid. Daarna zal in paragraaf 2.2 het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ingeleid worden. Het ACF bestaat uit verschillende onderdelen. Deze zullen in paragraaf 2.3 tot en met 2.7 verder uitgewerkt worden. In paragraaf 2.8 zal een reflectie gegeven worden op het ACF. Daarbij zal ook ingegaan worden op de wetenschappelijke discussie rond het ACF en de ontwikkeling die het ACF doorgemaakt in de loop der tijd. Paragraaf 2.9 gaat specifiek in op de toepassing van het ACF in dit onderzoek door het opstellen van het analysemodel en de koppeling daarvan aan de onderzoeksvragen.

### 2.1. INLEIDING OP BELEID

Beleid is volgens Hoogerwerf en Herweijer (2008, pp. 19-23) het streven naar bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes. Beleid bestaat volgens hen zowel uit gedragingen als uit opvattingen en is het resultaat maar ook de oorsprong van allerlei maatschappelijke krachten. Deze maatschappelijke krachten uiten zich in blijvende en stabiele structuren en in de meer tijdelijke verhoudingen, de processen. Kenmerkend voor een proces is de dynamiek die bestaat uit een reeks van onderling samenhangende handelingen. Daarnaast is er in het beleidsproces sprake van een wisselwerking tussen meerdere actoren.

De verschillende beleidsprocessen maken deel uit van de beleidscyclus. Deze cyclus bestaat uit een vijftal stappen waarin 1) de agendavorming, een maatschappelijk probleem vertaalt naar een politiek probleem. 2) Beleid ontwikkeld wordt door plannen te maken voor het oplossen van die problemen, waarna 3) de besluitvorming plaatsvindt over welke plannen toegepast worden in het beleid. Vervolgens wordt 4) het beleid uitgevoerd en 5) eventueel naar verloop van tijd geëvalueerd. De conclusies uit de evaluatie kunnen vervolgens weer leiden tot aanpassing van het beleid of de vorming van nieuw beleid (Bekkers, 2007, pp. 21-22).

Wanneer naar aanleiding van nieuwe inzichten over de omgeving of door evaluatie van beleid, beleidsverandering plaatsvindt dan wordt er gesproken over leren (Bekkers, 2007, p. 22). Beleidsleren kan aanleiding zijn tot het veranderen van beleid waardoor dynamiek ontstaat. Hogwood en Peters (1982) onderscheiden een viertal ideaaltypische vormen van beleidsverandering: Beleidsinnovatie, beleidsopvolging, beleidsonderhoud en beleidsbeëindiging.

Hoewel de bovenstaande theorieën een aantal handvatten geven voor het verklaren van beleidsdynamiek geven zij ook aan dat de beleidsprocessen door elkaar kunnen lopen waardoor er vooral sprake is van een ideaaltypische beschrijving. In dit onderzoek wordt niet zo zeer gezocht naar de beschrijving van het beleidsproces maar naar een verklaring van de dynamiek die van invloed is op het Nederlandse kinderopvangbeleid. Om dit te onderzoeken zal daarom gebruik gemaakt worden van het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1993), in de volgende paragrafen zal daar verder op ingegaan worden.

## 2.2. HET ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

Het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) is ontwikkeld door Sabatier om beleid te analyseren over een langere periode. Volgens Sabatier (1993, p. 15) hadden politicologen en het gebruikte fasenmodel in die periode twee grote beperkingen. Ten eerste vond Sabatier dat zij te veel last hadden van een te centralistische blik op beleid “alles wat belangrijk is vindt plaats in Washington” en ten tweede negeerden zij de invloed van percepties in de beleidsontwikkeling. Ook betogen Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 3) dat de focus op de te doorlopen fasen niet een volledig beeld schetst van het beleidsproces en dat het van belang is om de krachten te onderzoeken die ervoor zorgen dat er in een beleidsproces van de een naar de andere fase gegaan wordt.

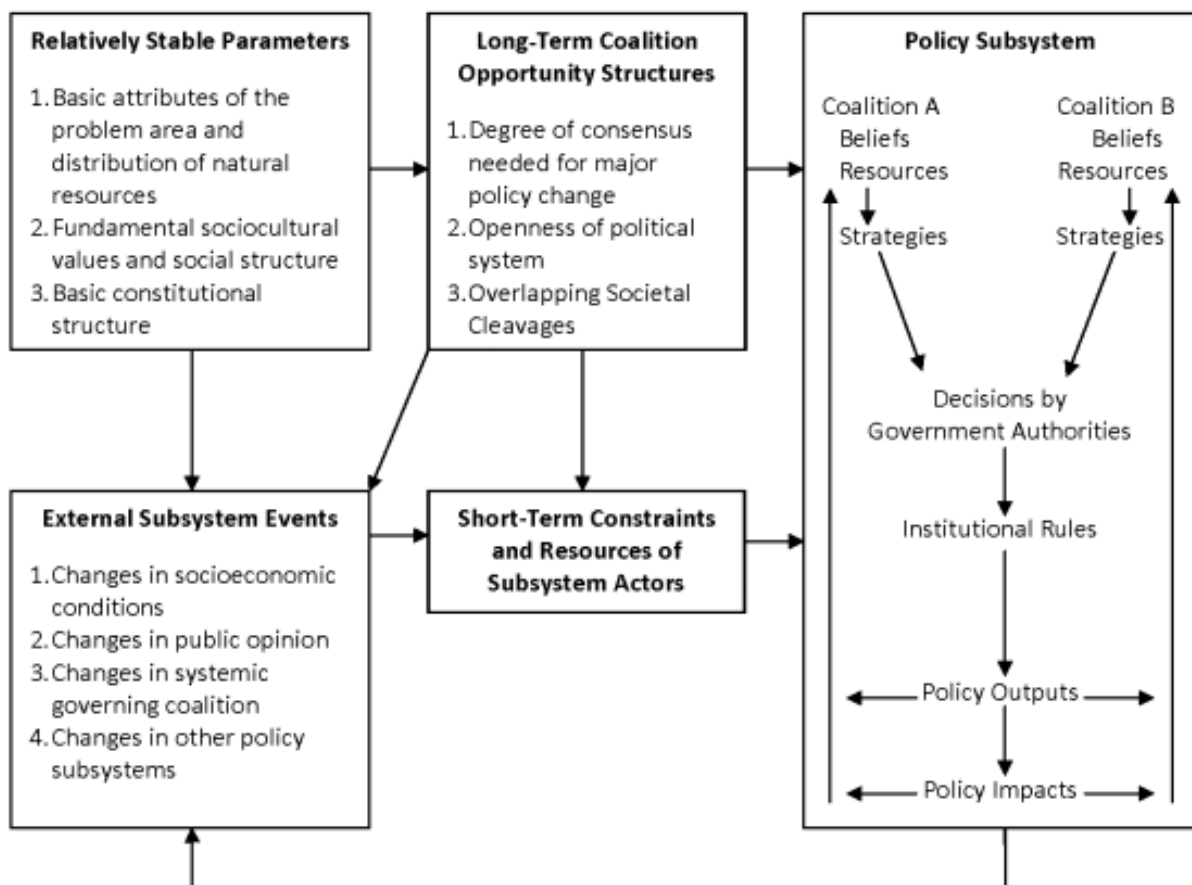
Het ACF gaat uit van vier basisprincipes, namelijk (Sabatier, 1993, pp. 16-17):

1. Het begrijpen van het proces van beleidsverandering, en daarin de rol van beleidsleren, vindt plaats gedurende een periode van 10 jaar of langer. Een focus op de korte termijn besluitvorming doet beleidsanalyse tekort, omdat ontwikkelingen en de percepties van beleidsmakers het beste te beschouwen zijn in een langere periode. Daarnaast is een dergelijke tijdsperiode noodzakelijk om de formulering, implementatie en evaluatie van beleid te kunnen onderzoeken voor een accuraat beeld over het succes of falen van beleid. March en Olsen (1984) beschrijven hoe de politiek niet alleen beïnvloed wordt door de maatschappij maar dat de politiek de maatschappij ook beïnvloed. Dit perspectief ondersteunt het basisprincipe van Sabatier dat het van belang is om beleidsveranderingen over een langere periode te beschouwen. Het kan immers mogelijk zijn dat beleidsverandering het gevolg is van eerder gemaakte beleidsbeslissingen, om de dynamiek zo goed mogelijk te verklaren is het dus ook van belang de periode voorafgaand aan de verandering te beschouwen.
2. De best bruikbare manier om beleidsveranderingen te onderzoeken is niet via een specifieke overheidsinstelling maar via een beleidssubstelsysteem. Een beleidssubstelsysteem bestaat uit actoren die van verschillende publieke en private organisaties afkomstig zijn en actief betrokken zijn bij het beleidsprobleem. Deze beleidssubsystemen zijn breder dan de traditionele ‘*iron triangles*’, door actoren vanuit verschillende overheidslagen, journalisten, onderzoekers en beleidsanalisten te betrekken. Dit onderzoek naar de dynamiek in het kinderopvangbeleid richt zich zowel op de rol van overheid als op de kinderopvanginstellingen en belangengroepen binnen de beleidsdynamiek van de afgelopen jaren. Wel wordt met nadruk gekeken naar nationaal beleid, hier gaat het vooral om de output van het besluitvormingsproces en niet om een bepaalde hiërarchie in actoren.
3. Beleidssubsystemen bestaan uit actoren afkomstig van alle overheidslagen. Het beoordelen van beleidsverandering op alleen nationaal niveau is volgens Sabatier, in de meeste gevallen, misleidend. Volgens hem komt dit doordat beleidsinnovatie normaal gezien eerst op subnationaal niveau zichtbaar wordt en dan uitgebreid kan worden naar nationaal niveau. In dit onderzoek wordt alleen het nationaal beleid onderzocht, omdat het kinderopvangbeleid in Nederland topdown aangestuurd wordt. Echter in dit onderzoek worden naast de overheid, zowel gemeenten als belangenorganisaties van verschillende niveaus bij de analyse betrokken.
4. Overheidsbeleid en -programma's nemen impliciet theorieën op over hoe doelen behaald moeten worden. Daardoor kunnen overheidsbeleid en -programma's op dezelfde manier geconceptualiseerd worden als overtuigingen. Overheidsbeleid en -programma's bestaan uit

waardeprioriteiten, percepties en causale verbanden. De mogelijkheid om hiermee overtuigingen en beleid op gelijk niveau in kaart te brengen, biedt mogelijkheden om de verschillende invloeden van actoren over tijd te beoordelen.

Veel onderzoekers zijn na publicatie van het ACF ingegaan op de toepasbaarheid van het model in verschillende contexten. Op basis van hun inzichten is het ACF in 2007 herzien (zie figuur 2). Bij deze herziening werd de politieke context breder geformuleerd om de toepassing van het ACF buiten de Verenigde Staten beter mogelijk te maken. Ten opzicht van het originele model zijn een aantal variabelen toegevoegd met betrekking tot de *long-term coalition opportunity structures*. Daarnaast werd in het originele model vooral gekeken naar twee paden voor beleidsverandering: De invloed van externe effecten en de invloed van beleidsleren. In het herziene model zijn daaraan twee paden toegevoegd: De gebeurtenissen die plaatsvinden *in* het subsysteem en beleidsverandering door onderhandelde akkoorden waar twee of meer coalities bij betrokken zijn (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009, pp. 123-124).

**FIGUUR 2: 2007 ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (WEIBLE, ET AL., 2011, P. 352)**



### 2.3. EXTERNE FACTOREN

Externe factoren spelen in het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) een belangrijke rol in de condities waarin beleids subsystemen opereren en zijn een belangrijk onderdeel van beleidsleren. Het ACF laat zien dat het proces van beleidsverandering niet geïsoleerd gezien kan worden van de omgeving en dat de invloed van exogene beleidsbeslissingen en externe economische ontwikkelingen meegewogen moeten worden in de analyse van beleidsdynamiek (Pülzl & Treib, 2007, p. 101). Deze externe factoren zijn op te splitsen in twee groepen: De relatief stabiele parameters, die decennia lang stabiel kunnen blijven en vrijwel nooit veranderen, en de externe subsysteemgebeurtenissen die vaker door de jaren heen veranderen. Doordat externe subsysteemgebeurtenissen dynamischer zijn dan de relatief stabiele parameters, zijn deze gebeurtenissen ook de belangrijkste impuls voor grote beleidsveranderingen (Sabatier, 1993, pp. 20, 22).

De relatief stabiele parameters vormen de context waarin het beleids subsysteem opereert. Deze variabelen veranderen zelden maar zijn van groot belang voor het tot stand brengen van de kaders en middelen van subsystemen waarin actoren opereren (Sabatier & Weible, 2007, p. 193). Sabatier (1993, pp. 20-22) onderscheidt vier factoren in deze parameters: Ten eerste de basiskenmerken van het probleemgebied die mogelijkheden tot regelgeving beïnvloeden. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld mogelijkheden voor overheidsingrijpen door middel van regulering of overheidscontrole. Daarnaast is er de basisverdeling van natuurlijke middelen. Deze verdeling beïnvloedt de algemene welvaart, de levensvatbaarheid van specifieke sectoren en daarmee de haalbaarheid van bepaalde beleidsdoelen. Als derde worden de fundamentele culturele waarden en sociale structuur genoemd. Hiermee worden normen bedoeld ten opzichte van beleid, de machtsverdeling en invloed van sociale groeperingen. Als vierde en laatste factor wordt de basis van de wettelijke structuur genoemd, voorbeelden hiervan zijn de grondwet en de bestuursrechtelijke inrichting. Raaijmakers (2013, p. 27) gaat in haar onderzoek ook in op de sociale structuur en de invloed daarvan op de ontwikkeling van het Nederlandse kinderopvangbeleid. Hierin maakt zij onderscheid uit vier verschillende vormen logica: De familie, de staat, religie en de markt. De dynamiek tussen deze logica leiden volgens haar tot het ontstaan, de vorming en de groei van kinderopvang in Nederland.

De externe subsysteemgebeurtenissen zijn veranderingen die plaatsvinden buiten het beleids subsysteem. Deze gebeurtenissen maken een belangrijk onderdeel uit van het beleidsleren in het ACF en hebben vooral invloed op de korte termijn randvoorwaarden en middelen van actoren in het subsysteem. Net als de relatief stabiele parameters zijn ook de externe subsysteemgebeurtenissen te verdelen in vier groepen (Sabatier, 1993, pp. 22-23): Veranderingen in sociaaleconomische omstandigheden, veranderingen in de publieke opinie, veranderingen in de leidende coalitie en veranderingen in andere beleids subsystemen. De veranderingen in de sociaaleconomische omstandigheden kunnen van grote invloed zijn op het beleid doordat deze de assumpties die ten grondslag liggen aan beleid en / of politieke steun kunnen ondermijnen. Wanneer de leidende coalitie veranderd, kan dit gevolgen hebben voor de daaropvolgende beleidsbeslissingen. Denk hierbij bijvoorbeeld een aan andere regeringscoalitie na verkiezingen. Maar omdat dit voorbeeld een verandering op alleen politiek niveau is, zal dit volgens Sabatier minder grote veranderingen teweeg brengen dan wanneer er een verandering ontstaat in het hele



systeem. Naast veranderingen in de leidende coalitie kunnen veranderingen in andere subsystemen en de uitwerking van beleid uit deze subsystemen ook van invloed zijn. Veranderingen in de publieke opinie spelen volgens Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 223) vooral een rol bij de beleidselite omdat volgens hen het gewone publiek de tijd, expertise en behoefte niet heeft om deel uit te maken van het beleidssubstelsysteem. Daarnaast kan het wel een belangrijke voorwaarde zijn voor de reikwijdte van de haalbaarheid van bepaalde strategieën en kan publieke opinie draagvlak aantonen voor bepaalde compromissen. Weible (2006, p. 100) gaat hierop in door te beschrijven dat publieke opinie gebruikt kan worden om steun voor een standpunt weer te geven en aan te tonen dat een coalitie het publieke belang dient. Dit laatste kan gebruikt worden om druk op te bouwen of door verschuivingen in de rangorde van coalities te bewerkstelligen. Wanneer de publieke opinie veranderd kan dit ook weer invloed hebben op het draagvlak van een coalitie en daarmee op de positie van die coalitie in het beleidssubstelsysteem.

Nohrstedt (2005, pp. 1046-1047) bekritiseert het causale verband tussen de externe factoren en beleidsontwikkeling in het ACF. Hij betoogt dat de veronderstelling te algemeen geformuleerd is en dat het verband tussen externe gebeurtenissen en beleidsverandering eigenlijk te complex is voor een simpele stimulans – respons situatie. Hoewel Nohrstedt het verband bekritiseert ontkent hij het verband niet. Volgens hem zijn er meerdere manieren hoe het verband tussen externe gebeurtenissen en beleidsverandering zich uit en kan dat per casus verschillen. Het verband kan volgens hem op drie verschillende manieren vormgegeven worden: Als eerste kunnen externe gebeurtenissen katalyserend werken op ideeën die al een tijdje onder de oppervlakte aanwezig zijn en deze versneld naar boven halen. Ten tweede kunnen de externe gebeurtenissen nieuwe ideeën creëren en draagvlak daarvoor creëren. En als laatste kunnen de externe gebeurtenissen weer uitgelokt worden door activiteiten van een beleidselite.

Volgens Sabatier zijn significante verstoringen extern van het beleidssubstelsysteem een belangrijke, maar geen afdoende voorwaarde voor grote beleidsveranderingen in het substelsysteem. Grote gebeurtenissen buiten het beleidssubstelsysteem creëren volgens Sabatier mogelijkheden om veranderingen aan te brengen in de beleidskern. Maar om verandering teweeg te brengen moet deze gebeurtenis door de pleitcoalities geïnterpreteerd en benut worden. De leidende coalitie zal dit proberen tegen te gaan door de gevolgen van een externe gebeurtenis af te zwakken, door bijvoorbeeld verder onderzoek voor te stellen of de aandacht op een ander onderwerp proberen te richten. Om het verschil te begrijpen waarom de ene gebeurtenis wel tot beleidsverandering leidt en de andere gebeurtenis niet, is het van belang om te weten hoe coalitieactoren de gebeurtenis interpreteren en hoe zij gebruik maken van de daaruit voortvloeiende kansen om beleidsverandering tot stand te brengen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 222; Albright, 2011, p. 507). Dit standpunt is tevens verwoord in de onderstaande hypothese (Sabatier & Weible, 2007, p. 220):

*“Significante verstoringen extern van het substelsysteem zijn noodzakelijk maar niet afdoende voor verandering van de beleidskernkenmerken van een overheidsprogramma.”*

De casus van het Nederlandse kinderopvangbeleid lijkt deze hypothese te ontkrachten doordat het beleid sterk responsief lijkt te zijn op externe gebeurtenissen. Agevraagd kan worden waarom de casus van het Nederlandse kinderopvangbeleid afwijkt van deze hypothese of dat er wel degelijk nog andere factoren van invloed zijn op de beleidsveranderingen, maar dat deze in mindere mate zichtbaar zijn.

## 2.4. LANGE EN KORTE TERMIJN CONDITIES

Volgens het ACF zijn de externe factoren van invloed op de condities die van invloed zijn op de mogelijkheden om coalities te vormen (lange termijn) en op de randvoorwaarden en middelen van actoren (korte termijn). De lange termijn structuren die invloed hebben op coalitievorming zijn door Sabatier en Weible (2007, p. 199) toegevoegd om tegemoet te komen aan de corporatistische context van verschillende (Europese) landen. Doordat het ACF hier eerst niet op ingesteld was, was het ACF moeilijk toepasbaar op landen waar duurzame overlegstructuren, toetredingsregels en besluitvormingsregels gericht op consensus een belangrijke rol spelen in de besluitvorming. Nederland kent het poldermodel en wordt door verschillende auteurs (Katzenstein, 2003; Lijphart & Crepaz, 1991; Siaroff, 1999) in verband gebracht met het corporatisme. De herziene versie van het ACF sluit door deze aanvulling dan ook beter aan op de Nederlandse context.

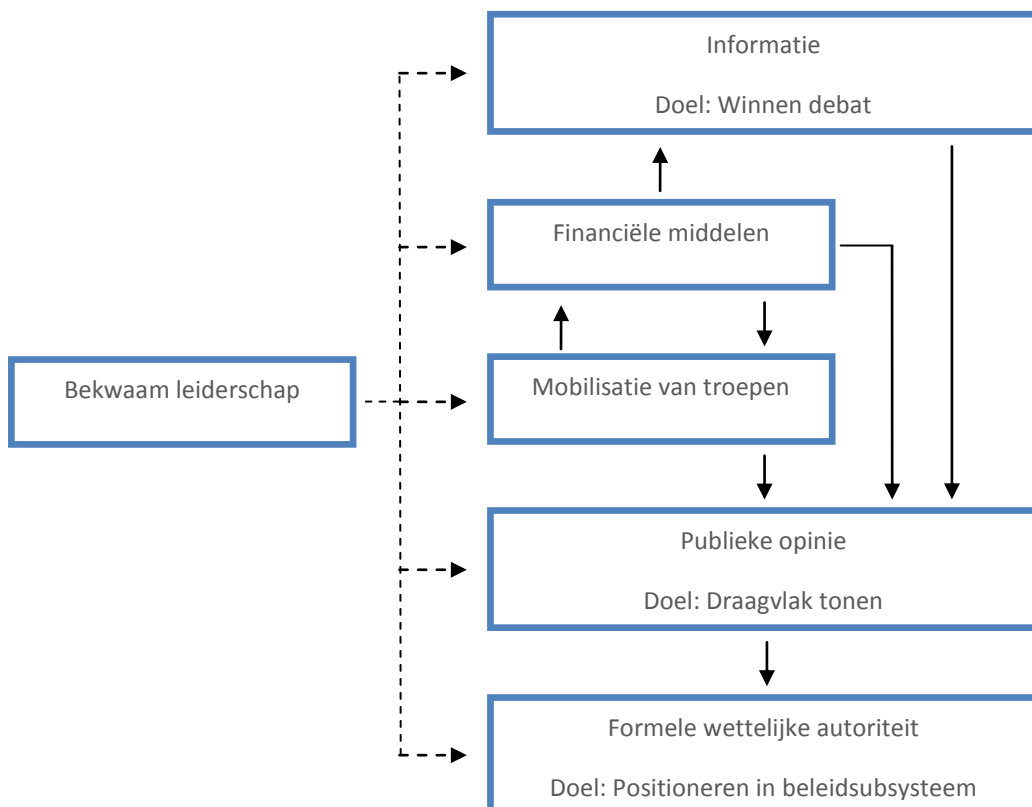
De lange termijn structuren die van invloed zijn op coalitievorming kennen drie variabelen: Als eerste, de mate van consensus die noodzakelijk is voor grote beleidsveranderingen. Deze variabele speelt een rol in de randvoorwaarden en strategieën van subsysteem actoren maar ook in de waarschijnlijkheid dat een grote beleidsverandering daadwerkelijk tot stand komt (Sabatier, 1998, p. 121). Sabatier onderscheidt daarin drie categorieën: 1) minder dan een meerderheid (bijvoorbeeld in niet-democratische landen), 2) een sterke meerderheid (zoals in een gescheiden machten systeem), en 3) consensus (zoals in Nederland). Naast de noodzaak van consensus en daarmee het betrekken van andere coalities en het delen van informatie in de besluitvorming speelt de mate van consensus een belangrijke rol in het voorkomen van een *devil shift* (Sabatier & Weible, 2007, p. 200). Er is sprake van een *devil shift* wanneer actoren in relatief hoge conflict situaties de overtuiging hebben dat hun tegenstanders slechte bedoelingen hebben maar ook meer macht hebben dan de andere actoren in het beleidssubstelsel. Door de *devil shift* kan de ernst van verlies van een rivaliserende coalitie versterkt worden en zwaarder wegen dan winst, als gevolg hiervan kan de *devil shift* leiden tot gecoördineerde actie en mobilisatie van bondgenoten (Sabatier, Hunter, & McLaughlin, 1987, pp. 451-454). De tweede variabele, openheid van het politieke systeem, bestaat uit twee variabelen. Enerzijds het aantal besluitvormingsarena's dat doorlopen moet worden voordat een voorstel tot beleidsverandering leidt en anderzijds de openheid van iedere arena. Overheden die in verband gebracht worden met het corporatisme zijn minder open doordat de besluitvorming door institutionele (toetreding)regels meer gecentraliseerd is en beperkt is tot een selecte groep actoren (Sabatier & Weible, 2007, p. 200). Overlappende maatschappelijke scheidlijnen vormen de derde variabele en verwijzen naar de impact van sociale, economische, etnische en religieuze verschillen in de maatschappij. Hoe groter de overlapping is, des te groter is het risico op conflict en de kans dat corporatisme een dominante rol speelt in de beleidsvorming (Shannon, 2009, p. 51).

Korte termijn randvoorwaarden (c.q. beperkingen) en middelen van subsysteem actoren bestaan uit onderwerpen die van invloed zijn op de mogelijkheden om de door coalities gestelde doelen in het beleidssubstelsel te bereiken. De acties van coalities in het beleidssubstelsel zijn gebonden aan de relatief stabiele parameters (sociaal culturele waarden en wetgeving). Daarnaast zijn in sommige situaties ook technologische beperkingen van invloed op de mogelijkheden van actoren (Barke, 1993, pp. 130,133). De middelen van een coalitie worden strategisch ingezet om beleid via verschillende arena's te beïnvloeden. Deze middelen kunnen verdeeld worden in 1) Formele wettelijke autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen, 2) publieke opinie, 3) informatie, 4) mobilisatie van troepen,

5) financiële middelen, en 6) bekwaam leiderschap. (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 228; Weible & Sabatier, 2007, p. 129; Sabatier & Weible, 2007, pp. 201, 203).

Formele wettelijke autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen is een van de belangrijkste middelen voor een coalitie. Een coalitie met meer leden met formele wettelijke autoriteit heeft dan andere coalities heeft meer invloed en kan beschouwd worden als een van de belangrijkste coalities in het subsysteem. Publieke opinie laat het draagvlak zien die een coalitie heeft in de maatschappij en kan daarmee meer gewicht geven aan de coalitie doordat het publiek, via verkiezingen, de (politieke) coalitieleden formele wettelijke autoriteit kan geven. Strategisch gebruik van informatie richt zich onder andere op het verstevigen van de positie in een coalitie, de argumentatie in het debat en het tegengaan van de tegenstanders argumentatie. Om de informatie kracht bij te zetten kunnen belanghebbenden informatie verdraaien of van spin voorzien. Mobilisatie van troepen duidt op het activeren van de achterban om steun te betuigen aan een standpunt of om de standpunten van de coalitie kracht bij te zetten. Het mobiliseren van troepen wordt vooral als alternatief ingezet bij gebrek aan financiële middelen. Financiële middelen kunnen gebruikt worden voor campagnes om de publieke opinie te beïnvloeden en meer troepen te mobiliseren. Ook kunnen financiële middelen ingezet worden voor het uitvoeren van onderzoek en het organiseren van denktanks om informatie te ontwikkelen. Uiteindelijk is bekwaam leiderschap noodzakelijk om een coalitie van een visie te voorzien waardoor middelen beter ingezet worden en weer meer middelen aangetrokken kunnen worden. Daarnaast is bekwaam leiderschap noodzakelijk om daadwerkelijke veranderingen in beleid door te voeren (Sabatier & Weible, 2007, pp. 201-203). Uit de beschrijving van Sabatier en Weible blijkt dat de middelen op verschillende manieren met elkaar verbonden zijn, op basis van deze beschrijving is hiervan een schematische weergave opgesteld in figuur 3.

**FIGUUR 3: WEERGAVE KOPPELING MIDDELENCATEGORIEËN GEBASEERD OP SABATIER & WEIBLE (2007)**



## 2.5. BELEIDSSUBSYSTEMEN EN PLEITCOALITIES

Een van de basisprincipes van het ACF is dat onderzoek naar het verklaren van beleidsverandering het beste uitgevoerd kan worden met een focus op beleidssubsystemen. Een beleidssubstelsysteem is een groep actoren die vanuit verschillende publieke en private organisaties actief betrokken zijn bij een beleidsprobleem (Sabatier, 1993, p. 17).

Een beleidssubstelsysteem is een semiautonom netwerk van actoren, afkomstig uit publieke en private organisaties. Deze actoren zijn actief betrokken bij de behandeling van een geografisch gebonden beleidsprobleem in de zin van beleidsformulering, implementatie of het aandragen van beleidsideeën (Sabatier, 1993, p. 17; Weible, 2008, p. 621). Hoewel de begrippen dicht bij elkaar liggen zijn beleidssubsystemen niet hetzelfde als *issuenetworks* (Hecló, 1978). In tegenstelling tot beleidssubsystemen zijn *issuenetworks* zwak afgebakende groepen, waarin veel mensen deelnemen die op een bepaalde manier wederzijds betrokken of afhankelijk zijn binnen een bepaald onderwerp. In plaats van macht en verantwoordelijkheid zoeken *issuenetworks* vooral invloed en begrip voor hun situatie in de keuzes die gemaakt worden. Deelnemers in een *issuenetwork* wisselen continue en er is geen duidelijke structuur of hiërarchie (Hecló, 1978, pp. 102-103; Michaels, 1992, pp. 243-244). Daarnaast is er in *issuenetworks* sprake van competitieve wederzijdse afhankelijkheid, waarbij het netwerk vooral gericht is op eigenbelang. Terwijl in beleidsnetwerken (waaronder het beleidssubstelsysteem) sprake is van symbiotische wederzijdse afhankelijkheid waarin de relatie gebaseerd is op uitruil en wanneer de relatie blijvend is geen van de betrokken partijen verlies lijdt (Marsh & Rhodes, 1992, pp. 250-251).

Het indelen van actoren in een beleidssubstelsysteem kan het beste volgens *advocacy coalitions* (oftewel pleitcoalities). Een pleitcoalitie bestaat uit mensen afkomstig van verschillende posities die een bepaalde overtuiging delen en een buitengewone mate van gecoördineerde activiteit laten zien (Sabatier, 1993, p. 25). Coalities proberen hun overtuigingen te vertalen in overheidsbeleid of overheidsprogramma's. Door de aanwezigheid van verschillende coalities en de onderhandelingen die plaatsvinden zullen verschillende elementen van verschillende overtuigingen terug te vinden zijn in het overheidsbeleid of programma. Om hun doelen te bereiken passen coalities verschillende strategieën toe in de beleidsarena's (*venues*) van het beleidssubstelsysteem. Deze strategieën gaan over het toepassen van middelen en de omgang met de andere coalities en randvoorwaarden die van toepassing zijn op het substelsysteem (Sabatier, 1993, pp. 18, 28-29).

Wanneer de strategieën van verschillende coalities in het beleidssubstelsysteem met elkaar conflicteren dan kan er een beleidsbemiddelaar (*policybroker*) bemiddelen tussen beiden partijen met als doel een compromis te sluiten en daarmee het conflict te verminderen (Sabatier, 1993, pp. 18-19). De beleidsbemiddelaar heeft als doel een compromis te sluiten dat het conflict dempt tussen de strijdende coalities. Soms is een bemiddelaar tevens ook lid van een coalitie in het beleidssubstelsysteem. Deze gedeelde functie zal een actor vooral op zich nemen wanneer het lopende conflict het bereiken van gestelde beleidsdoelen in de weg staat (Sabatier, 1993, pp. 18-19, 27). Ingold (2011) onderzoekt de netwerkstructuren in een beleidssubstelsysteem en de positie van een beleidsbemiddelaar daarin aan de hand van de "*betweenness centrality*" parameter. Deze parameter geeft aan hoe vaak een actor positie neemt tussen twee andere actoren zonder daar zelf mee verbonden te zijn. Volgens Ingold kan een actor pas beleidsbemiddelaar zijn wanneer deze actor een hoge *betweenness centrality*

heeft, maar is een actor met een hoge *betweenness centrality* niet altijd een beleidsbemiddelaar. Naast dat een hoge *betweenness centrality* belangrijk is voor de positie als beleidsbemiddelaar geeft het ook de macht en strategische positie van een actor of coalitie aan. Dit komt omdat actoren met een hoge *betweenness centrality* een groter onderhandelingspotentieel hebben en meer controle over de informatiestromen in het besluitvormingsproces (Ingold, 2011, pp. 247-249). Hoewel het ACF de beleidsbemiddelaar een belangrijke rol toedicht bij conflictsituaties kan het zijn dat een bemiddelaar niet altijd gevonden wordt. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek naar medicijnbeleid in Zwitserland door Kübler (2001, p. 638) .

Om de politieke context van een beleidssubstelsysteem te begrijpen is inzicht in verschillende factoren van belang. Afhankelijk van het perspectief waarmee naar het beleidssubstelsysteem gekeken wordt, kan de context bestaan uit: culturele factoren, instituties en regels, sociaaleconomische omstandigheden, omgevingsomstandigheden, relaties tussen actoren, sociale constructies, macht en autoriteit. Om hier een overzicht in te creëren beschrijft Weible (2008) drie ideaaltypische beleidssubsystemen. Als eerste is het eenzijdige substelsysteem gebaseerd op een enkele dominante coalitie die te vergelijken is aan een *iron triangle* of een beleidsmonopolie. In dit substelsysteem heerst een sterke gedeelde overtuiging en zijn er vrijwel geen tegenstanders. Ten tweede, het samenwerkende substelsysteem dat bestaat uit samenwerkende coalities die hun overtuigingen tot op zekere hoogte delen waardoor er voldoende aansluiting is om met elkaar samen te werken. Als laatste is er het strijdende substelsysteem dat gekenmerkt wordt door conflict tussen strijdende coalities die vrijwel geen overtuiging met elkaar delen (Weible, 2008, pp. 621-622). In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van deze ideaaltypen met een korte weergave van de kenmerken.

	Eenzijdig substelsysteem	Samenwerkend substelsysteem	Strijdend substelsysteem
<b>Coalities</b>	Een coalitie met een hoge interne overtuiging en coördinatie	Samenwerkende coalities met een deels gedeelde overtuiging en een hoge inter- en intra coalitie coördinatie	Strijdende coalities met een lage gedeelde overtuiging en hoge intracoalitie en lage intercoalitie coördinatie
<b>Beleidsbeelden</b>	Eenzijdig	Op elkaar afgestemd	gedebatteerd
<b>Mate van decentralisatie en afhankelijkheid</b>	Gecentraliseerde autoriteit, afhankelijkheid van andere subsystemen wordt genegeerd	Autoriteit is gedecentraliseerd of verdeeld tussen beleidssubsystemen of beide. Coalities hebben toegang tot de autoriteit	Autoriteit is gecentraliseerd maar gefragmenteerd in het beleidssubstelsysteem of gefragmenteerd tussen beleidssubsystemen of beide.
<b>Arena's</b>	Coalitie beïnvloedt de beslissingen in een of twee betrokken subsystemen	Coalities gebruiken verschillende arena's, waaronder de arena's die gebaseerd zijn op consensusgerichte instituties	Coalities proberen beleid te beïnvloeden in alle mogelijk betrokken arena's
<b>Beleidsontwerpen</b>	Beleid verdeeld de voordelen onder een enkele coalitie	Beleid is vrijwillig, gebaseerd op win-win en heeft een flexibele doelstelling	Beleid is dwingend, gebaseerd op winst verlies en heeft een voorschrijvende doelstelling

**TABEL 1: SAMENVATTING VAN DE DRIE IDEEAALTYPISCHE BELEIDSSUBSYSTEMEN (WEIBLE, 2008, P. 622)**

Hoewel in het ACF veel aandacht gegeven wordt aan het functioneren van een beleidssubstelsysteem en de rol van overtuigingen en beleidsleren in de besluitvorming, ontbreekt het ACF volgens Schlager (1995) aan een passende uitleg over het gedrag van actoren in coalities. Het ACF behandelt samenwerking tussen coalities als gegeven maar legt deze niet uit. Hierdoor ontbreekt het de theorie aan een verklaring waarom actoren met vergelijkbare overtuigingen een coalitie vormen en in stand houden (Schlager, 1995, pp. 244-249; Fenger & Klok, 2001, p. 158). Volgens Schlager zijn gelijkgestelde overtuigingen niet voldoende voor coalitievorming en zullen actoren pas samenwerken wanneer zij overtuigt zijn dat samenwerking betere uitkomsten levert dan wanneer zij individueel actie zouden ondernemen (Schlager, 1995, p. 249).

Voortbouwend op Schlager (1995) gaan Fenger en Klok (2001) in op coalitievorming en coördinatie. Zij benadrukken vooral de onderlinge afhankelijkheid, coördinatie en conflict tussen actoren. Met coördinatie worden activiteiten bedoeld waarin een partij de eigen politieke strategieën aanpast om de strategie van een andere partij tegemoet te komen met als bedoeling een gezamenlijk doel te bereiken. Conflict kan beschreven worden als de activiteiten die uitgevoerd worden om te voorkomen dat partijen doelen bereiken die afwijken van de doelen die andere partijen voor ogen hebben. Zowel conflict als coördinatie kan in zwakke en sterke vormen voorkomen (Zafonte & Sabatier, 1998, p. 480). Volgens Fenger en Klok (2001, p. 161) is onderlinge afhankelijkheid niet alleen relevant in overlappende subsystemen maar ook tussen coalities in beleidssubsystemen. Fenger en Klok (2001, p. 164) hebben het schema van Zafonte en Sabatier (1998) herzien zodat het een completer beeld geeft over coalitiegedrag als resultaat van wederzijdse afhankelijkheid en overeenstemmende overtuigingen.

Wederzijdse afhankelijkheid	Overtuigingen		
	Overeenstemmend	Onverschillig	Verschillend
<b>Symbiotisch</b>	1) Sterke coördinatie	2) Gemakcoalitie	3) Onstabiel conflict, depoliteiserend, leren
<b>Onafhankelijk</b>	4) Zwakke coördinatie	5) Geen coalitie	6) Zwak conflict
<b>Competitief</b>	7) Coalitie met ernstige collectieve actie problemen	8) Zwak conflict	9) Sterk conflict

**TABEL 2: COALITIEGEDRAG, WEDERZIJDSE AFHANKELIJKHEID EN OVERTUIGINGEN (FENGER & KLOK, 2001, P. 164)**

Volgens Fenger en Klok (2001, p. 165) kunnen door dit schema nieuwe verwachtingen over de redenen voor beleidsverandering in of tussen beleidssubsystemen ontwikkeld worden. Ook betogen zij dat wanneer actoren georganiseerd worden in een coalitie, problemen met collectieve actie redelijk eenvoudig op te lossen zijn. Fenger en Klok voorspellen dat leden van een coalitie, als zij eenmaal georganiseerd zijn, snel symbiotisch wederzijds afhankelijk worden. Hiermee gaan zij in tegen de aanname van Schlager (1995, p. 263) die verwacht dat heterogeniteit in een coalitie een obstakel voor samenwerking is. Volgens Fenger en Klok (2001, p. 166) zullen de verschillende actoren juist naar elkaar toetrekken om hun verschillende middelen te bundelen en op gecoördineerde wijze hun doelen nastreven.

Nohrstedt (2005) voegt zich bij de discussie met het standpunt dat het ACF in vergelijking met de invloed van externe gebeurtenissen en beleidsleren te weinig aandacht geeft aan coalitiegedrag. Nohrstedt gaat vooral in op het argument dat beleidsverandering afgeleid kan worden van acties die gericht zijn op het veiligstellen van politieke belangen en macht. Het ultieme belang van actoren is

volgens hem machtoptimalisatie. Zo beschrijft hij dat het mogelijk is dat coalitieactoren niet op externe gebeurtenissen reageren vanuit voortschrijdend inzicht maar vanuit de gedachte dat externe gebeurtenissen een kans of bedreiging zijn voor hun fundamentele belangen (Nohrstedt, 2005, p. 1045). Het ACF gaat echter niet in op belangen maar op overtuigingen. Sabatier (1993, p. 28) stelt dat overtuigingen niet alleen beter verifieerbaar zijn maar ook uit belangen bestaan en daarom meer omvattend zijn. Volgens Nohrstedt (2005, p. 1045) werkt de invoeging van belangen in overtuigingen averechts omdat daarmee dus niet bewezen kan worden of overtuigingen echt relevant zijn voor beleidsverandering. Belangen van politieke actoren gaan vooral over de condities voor overleven, autonomie en groei en zijn daarmee vooral gericht op het vergroten van macht en controle over de overheid (Nohrstedt, 2005, p. 1046). Hierbij geeft hij de casus van nucleair beleid in Zweden als voorbeeld. In deze casus wordt beschreven hoe leiders dusdanig bezig waren met hun imago dat deze politieke ontwikkelingen van invloed waren op de besluitvorming (Nohrstedt, 2005, p. 1054). Uit de argumentatie van Nohrstedt kan afgeleid worden dat belangen verder gaan dan alleen normatieve aannames over een bepaald doel (zoals machtoptimalisatie) maar dat belangen ook een beperkende werking kunnen hebben op de keuzevrijheid van subsysteemactoren. Vanuit deze gedachte spelen belangen niet alleen een rol in de overtuigingen maar ook een rol in de randvoorwaarden van subsysteemactoren (korte termijn condities, zie paragraaf 2.4).

Olsson (2009, pp. 175-180) beschrijft de rol van een activist in het subsysteem. Hiermee doelt hij op actoren die buiten hun functie in het subsysteem, onderdeel uitmaken van een waardennetwerk. Dit netwerk bestaat uit individuen die op een bepaalde manier met elkaar verbonden zijn door betrokkenheid bij een bepaald onderwerp. Als voorbeeld geeft Olsson hier een casus waarin een groep actoren uit zowel de belangenbehartiging als overheid die via hun hobby met elkaar betrokken waren en op deze manier bepaalde waarden deelden. Olsson beschrijft de rol van deze actoren in de besluitvorming, mobilisatie van actoren en hun omgang met conflict tussen coalities. Volgens Olsson was de groep actoren door hun hobbyvereniging formeel en informeel (via sociale controle) bij elkaar betrokken. Omdat deze actoren bekend waren met elkaars standpunten zorgde dat voor onderling vertrouwen tussen de coalities waarin de verschillende actoren zich bevonden. Deze verstandhouding zorgt ervoor dat deze *inside activists* aanzien genoten in het beleidssubstelsysteem en daardoor ook macht hadden. Lubell (2007) beschrijft evenals Olsson de rol tussen bekendheid en vertrouwen in een beleidssubstelsysteem en de invloed daarvan op collectieve actie. Volgens Lubell (2007, p. 239) neemt vertrouwen toe wanneer actoren geloven dat andere actoren dezelfde belangen en overtuigingen delen en neemt vertrouwen af wanneer het verschil in de beleidskern-overtuigingen toeneemt. De invloed van verschillen in beleidskern-overtuigingen op vertrouwen is volgens Lubell (2007, p. 249) dan ook van groter belang ten tijde van conflict dan wanneer actoren samenwerken.

De rol van politieke instituties in het ACF is nog redelijk onderbelicht. Sotirov en Memmler (2012, p. 60) wijten dit aan het feit dat de institutionele variabelen pas bij de laatste herziening (Sabatier & Weible, 2007) in het ACF zijn ingevoegd. Sotirov en Memmler beschrijven dat deze instituties extra mogelijkheden bieden als platform voor actoren die het beleid willen beïnvloeden. Hoewel theorie over pluralistische overheden met het gescheiden machten systeem deze aanname tegengaan, is het aannemelijk dat deze instituties een belangrijke rol spelen in de meer corporatistische systemen. Sotirov en Memmler (2012, p. 60) beschrijven daarbij de rol van de vetospeler, daarbij neemt volgens

hen de kans op verandering af wanneer het aantal vetospelers toeneemt en er sprake is van ideologische verschillen onder de actoren. Vetorecht kan dus een middel zijn dat actoren in het besluitvormingsproces toepassen. Binnen het kader van de onderzoeksvraag kan afgevraagd worden welke rol vetorecht speelt bij coalitievorming en of vetorecht valt onder de formele autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen of dat het een apart middel is.

Zoals de beschrijving over coalitiegedrag aantoont kunnen interne factoren in het beleidssubstelsysteem ook leiden tot grote beleidsveranderingen. Gebeurtenissen die een rol spelen in deze interne factoren kunnen de aandacht van het publiek trekken, nieuwe informatie in het proces brengen en zwaktes, falen en nalatigheid van beleid onderstrepen. Deze veranderingen vormen een van de twee paden die aan het herziene ACF zijn toegevoegd. Interne gebeurtenissen kunnen net als externe gebeurtenissen zorgen voor een verschuiving van politieke middelen. Deze verschuiving kan ervoor zorgen dat de gevestigde orde in het beleidssubstelsysteem verandert. Daarnaast kunnen interne gebeurtenissen er ook toe leiden dat overtuigingen uit de beleidskern van ondergeschikte coalities bevestigd worden en dat er twijfel groeit over de overtuigingen van de dominante coalitie. Interne gebeurtenissen staan in direct verband tot de overtuigingen van coalities, terwijl het verband tussen externe gebeurtenissen en overtuigingen minder duidelijk is (Sabatier & Weible, 2007, pp. 204-205).

## 2.6. BELEIDSVERANDERING

Het Advocacy Coalition Framework (ACF) gaat er vanuit dat beleidsverandering plaatsvindt als gevolg van externe gebeurtenissen, beleidsleren (Sabatier, 1993, p. 34), door interne gebeurtenissen en onderhandelde overeenkomsten (Sabatier & Weible, 2007, pp. 204-205). Schlager (1995, p. 248) formuleert beleidsverandering als het resultaat van acties door rationele individuen die hun omstandigheden proberen te verbeteren door veranderingen in institutionele arrangementen te ontwerpen of aan te nemen. In deze paragraaf zal vooral op het onderwerp beleidsverandering ingegaan worden. Beleidsleren, externe- en interne gebeurtenissen worden in paragraaf 2.3 (externe gebeurtenissen), paragraaf 2.5 (interne gebeurtenissen) en paragraaf 2.7 (beleidsleren) behandeld.

Sabatier onderscheidt drie verschillende beleidsniveaus in de overtuigingen van actoren. De zeer moeilijk te veranderen diepe (normatieve) kern, de moeilijk te veranderen beleidskern en de redelijk eenvoudig te veranderen secundaire aspecten (Sabatier, 1993, p. 221). Verandering in de secundaire aspecten is meestal het gevolg van beleidsleren terwijl verandering in de kernaspecten vaak het gevolg is van een verstoring door externe gebeurtenissen (Sabatier, 1993, pp. 19-20). Beleidsleren is vooral de oorzaak van verandering in secundaire aspecten omdat actoren afhankelijk van hun eigen overtuigingen informatie accepteren, afwijzen of herinterpreteren. Dit is volgens Schlager (1995, p. 258) vooral afhankelijk naar gelang de nieuwe informatie de overtuigingen van een bepaald beleidsniveau ondersteunt of ondermijnt, overtuigingen met betrekking tot de kernaspecten worden daarom minder snel herzien als gevolg van nieuwe informatie dan de secundaire aspecten. Veranderingen als gevolg van interne gebeurtenissen leiden tot twijfel over de beleidskern overtuigingen met mogelijke veranderingen op dat niveau als gevolg (Sabatier & Weible, 2007, pp. 204-205). Wanneer externe gebeurtenissen een rol spelen in beleidsverandering dan is er vaak sprake van een verstoring die valt onder de "externe subsysteemgebeurtenissen". De relatief stabiele parameters veranderen zelden waardoor deze er ook voor zorgen dat beleid redelijk stabiel blijft, beleidsveranderingen als gevolg van verstoringen in de relatief stabiele parameters verloopt dan ook



meestal incrementeel (Sabatier, 1993, p. 21). In tabel 3 staan de verschillende beleidsniveaus weergegeven met daarbij een korte beschrijving van de kenmerken en de mate van veranderingsgevoeligheid.

	Kenmerken	Veranderingsgevoeligheid
<b>Diepe (normatieve) kern</b>	Fundamentele normatieve en ontologische bouwstenen	Erg moeilijk, vergelijkbaar met een religieuze bekering
<b>Beleidskern</b>	Fundamentele beleidsopties betreffende de basis strategieën voor het bereiken van de kernwaarden in het subsysteem	Moeilijk, maar dat kan plaatsvinden wanneer ervaring serieuze tekortkomingen bloot legt.
<b>Secundaire aspecten</b>	Instrumentele beslissingen en informatie onderzoek dat noodzakelijk is om de beleidskern te implementeren	Redelijk eenvoudig, dit is het meest voorkomende onderwerp van bestuurlijke en wettelijke beleidsvorming

**TABEL 3: WEERGAVE VAN BELEIDSNIVEAUS IN HET OVERTUIGINGSSYSTEEM (SABATIER, 1993, P. 221)**

Hall (1993) onderscheidt drie orden beleidsverandering die relatief vergelijkbaar zijn met de beleidsniveaus van Sabatier (1993) (zie tabel 4). Verandering van de eerste en tweede orde kan gezien worden als normale beleidsontwikkeling, namelijk het proces waarbij beleid aangepast wordt zonder de algemene voorwaarden en het beleidsparadigma te veranderen. Verandering van de derde orde is totaal anders en kenmerkt zich door radicale veranderingen in de algemene voorwaarden van het beleidsdiscourse, verandering van de derde orde wordt ook wel in verband gebracht met een paradigmaverandering. Waar verandering van de eerste en tweede orde de continuïteit behouden, wordt verandering van de derde orde meer in verband gebracht met verbreken van de beleidscontinuïteit. Hoewel de volgorde het impliceert leidt verandering van de eerste en tweede orde niet automatisch tot verandering van de derde orde (Hall, 1993, pp. 279-280).

	Typering:	Kenmerkt zich door:
<b>1<sup>e</sup> orde</b>	Instrumentele aanpassing	Incrementele en routinematige besluitvorming, waarbij beleidskenmerken worden aangepast aan de hand van ervaringen en nieuwe kennis. De beleidsdoelen en instrumenten blijven hetzelfde.
<b>2<sup>e</sup> orde</b>	Instrumentele verandering	Ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten op basis van ervaringen en nieuwe kennis. De algemene beleidsdoelen blijven hetzelfde.
<b>3<sup>e</sup> orde</b>	Paradigmaverandering	Weinig voorkomende radicale beleidsverandering waarbij zowel de beleidskenmerken, de instrumenten en de beleidsdoelen veranderen.

**TABEL 4: ORDEN VAN BELEIDSVERANDERING VOLGENS HALL (1993, PP. 278-282)**

Baumgartner en Jones (1991, p. 1044) bekritisieren de beschrijving van beleidsontwikkeling die vooral uitgaat van incrementele beleidsverandering. In hun ogen gaat de ontwikkeling niet altijd incrementeel maar kan het beleid soms ook snel veranderen. Volgens Baumgartner en Jones laat de geschiedenis zien dat beleid vaak voor lange tijd redelijk stabiel is om dan in een korte tijd drastisch te veranderen. Het incrementalisme is geïntroduceerd door Lindblom (1959) en gaat er juist van uit dat beleid stapje voor stapje ontwikkeld en niet in sprongen (Lindblom, 1959, p. 84). Het ACF gaat uit van grote veranderingen als gevolg van verstoringen in de externe subsysteemgebeurtenissen en kleine veranderingen als gevolg van verstoringen in de relatief stabiele parameters of aanpassing van

beleidskenmerken als gevolg van beleidsleren. Het ACF is daarom niet in strijd met de theorie van Baumgartner en Jones (1991).

In beleidsverandering beschrijven Baumgartner en Jones (2005, p. 140) verschillende feedbackprocessen, hierin fungeren deze processen als een versterking of demping van bepaalde beleidsveranderingen. Negatieve feedbackprocessen zijn processen waarin ongewenste gevolgen van een verandering zichtbaar worden, waarna beleidsmakers deze ontwikkeling tegen proberen te gaan. Als tegenhanger van negatieve feedbackprocessen beschrijven Baumgartner en Jones ook positieve feedbackprocessen. In positieve feedbackprocessen leidt een verandering tot een nog grotere verandering. Deze processen zijn bijvoorbeeld ook zichtbaar in het Nederlandse kinderopvangbeleid na de invoering van de Wet Kinderopvang (WKO). Na de invoering van de WKO en het stimuleren van het kinderopvanggebruik verdrievoudigden de uitgaven, waarna de overheid uiteindelijk bezuinigingen instelde om de kosten in de hand te houden.

## 2.7. BELEIDSLEREN

Helderman *et al* (2005) doen onderzoek naar beleidsleren in Nederland, in hun onderzoek beschrijven zij dat beleidsleren in de door hun gehanteerde casus alleen leidt tot een verandering in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> orde (zie tabel 4). Volgens Helderman *et al* is dit vooral te verklaren aan het meerpartijensysteem en de corporatistische besluitvormingsstructuur in de Nederlandse politiek, die ervoor zorgde dat besluitvorming afgeremd en afgezwakt werd (Helderman, et al., 2005, p. 206).

Volgens Hecló (1974, p. 306) verwijst leren naar een relatief duurzame verandering van gedachten of gedragsintenties, die het resultaat is van opgedane ervaringen bij het bereiken of veranderen van beleidsdoelstellingen. Hall (1993, p. 278) is echter van mening dat Hecló onterecht de context buiten beschouwing laat en formuleert leren als het proces waarbij individuen doelbewuste pogingen ondernemen om beleidsdoelen of -technieken aan te passen als gevolg van opgedane ervaring en nieuwe informatie. Beleidsleren speelt een belangrijke rol in het Advocacy Coalition Framework (ACF) en is zichtbaar in de feedbackloops in het beleidssubstelsel.

May (1992, p. 332) maakt in beleidsleren onderscheid tussen instrumenteel- en sociaal beleidsleren (zie tabel 5). Volgens May gaat instrumenteel beleidsleren vooral over de houdbaarheid van beleidsinstrumenten of het implementatieontwerp, terwijl sociaal beleidsleren gebaseerd is op lessen over de sociale constructie van beleidsproblemen, de beleidsfocus of beleidsdoelen. Maar hoewel May onderscheid maakt tussen instrumenteel- en sociaal beleidsleren sluiten deze twee vormen elkaar niet uit en kan beleidsverandering ontstaan door een van de twee vormen of door beide vormen tegelijk. Volgens het ACF is beleidsleren vooral instrumenteel omdat leden van verschillende coalities de omgeving onderzoeken om de wereld waarin zij leven beter te begrijpen en hun beleidsdoelen daarop aan te laten sluiten (Sabatier, 1993, p. 19; Munro, 1993, p. 123; Grin & Loeber, 2007, pp. 207-208). Verandering als gevolg van beleidsleren vindt vooral plaats op de secundaire aspecten omdat deze aspecten makkelijk veranderd worden in reactie tot nieuwe informatie. Veranderingen in de diepe kern en de beleidskern veranderen niet snel door beleidsleren omdat het hier gaat om meer normatieve overtuigingen die niet snel veranderd worden (Sabatier & Weible, 2007, p. 198). Nieuwe informatie die de overtuigingen uit de beleidskern en diepe kern ter discussie stelt, zal door de betreffende actoren sneller genegeerd of geherdefinieerd worden (Schlager, 1995, p. 258).

	<b>Instrumenteel beleidsleren</b>	<b>Sociaal beleidsleren</b>
<b>Gaat over</b>	Houdbaarheid van beleidsinterventies of implementatieontwerpen	De sociale constructie van beleid of een probleem
<b>Focus</b>	Beleidsinstrumenten of implementatieontwerpen	Beleidsproblemen, scope van beleid of beleidsdoelen
<b>Leidt tot</b>	Inzicht in de bron van beleidsfalen of verbeterd beleidsfunctioneren in het bereiken van beleidsdoelen	Veranderde verwachtingen met betrekking tot bestaande doelen of herdefinitie van beleidsdoelen
<b>Indicatoren</b>	Beleidsherontwerp betreffende de instrumenten voor het uitvoeren van beleid	Beleidsherdefiniëring betreffende beleidsdoelen of scope.
<b>Mogelijk te verwarren met</b>	Bijgelovig leren waarbij een beleidsinstrument bepaalde superioriteit toegedicht wordt. Kopiëren van gedrag	Beleidsherdefiniëring niet gerelateerd aan een verandering in de dominante causale veronderstellingen in een beleidsgebied
<b>Vereist bewijs van</b>	Verhoogd begrip van beleidsinstrumenten of uitvoering	Verandering in dominantie causale overtuigingen in het relevante beleidsdomein

**TABEL 5: INSTRUMENTEEL- EN SOCIAAL BELEIDSLEREN (MAY , 1992)**

## 2.8. THEORETISCHE REFLECTIE

Het Advocacy Coalition Framework (ACF) is door veel auteurs beschreven, bekritiseerd en onderzocht. Weible, Sabatier en McQueen (2009) geven een overzicht van twintig jaar onderzoek naar het ACF in ongeveer tachtig publicaties. In deze tijd heeft het ACF zich ontwikkeld van een theorie die vooral gebaseerd was op de politiek-bestuurlijke context in de Verenigde Staten naar een theorie die toepasbaar is op een veelvoud aan landen met verschillende situaties. Om aan te sluiten op deze verschillende politiek-bestuurlijke context is bijvoorbeeld de variabele “mate van consensus die noodzakelijk is voor grote beleidsveranderingen” ingevoerd (Sabatier, 1998, pp. 120-121). Naast de brede toepassing in verschillende landen heeft het ACF zich door de tijd ook bewezen als een theorie die toepasbaar is binnen diverse aandachtsgebieden waaronder sociaal-, economisch- en infrastructureel beleid (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009, pp. 126-127).

Het ACF heeft zowel sterke als zwakke punten. Enerzijds is het een alternatief voor het fasenmodel en ligt de kracht van het ACF in de duidelijke causale veronderstellingen, de duidelijke focus op de interactie tussen actoren, coalities en de rol van conflict en overtuigingen. Anderzijds heeft het ACF een aantal beperkingen. Het ACF is moeilijk toe te passen in subsystemen zonder duidelijk aantoonbare coalities. Ook vergt de toepassing van het ACF veel tijd en is de toepasbaarheid soms dubieus vanwege het minimale tijdspad die het ACF vraagt voor analyse (Weible & Sabatier, 2007, pp. 131-133). Wanneer gesproken wordt over de toepasbaarheid van het ACF is er vaak kritiek over coalitievorming binnen een subsysteem. Volgens verschillende auteurs (Schlager, 1995; Fenger & Klok, 2001; Olsson, 2009; Nohrstedt, 2009) wordt teveel aandacht besteed aan overtuigingen in een beleids subsysteem en minder aan hoe coalities ontstaan en in stand worden gehouden. Naast de kritiek die deze auteurs leveren op het ACF formuleren zij een theoretisch kader dat het ACF aanvult en als basis kan dienen voor verder empirisch onderzoek vanuit verschillende invalshoeken op coalitievorming. Hoewel in recente literatuur steeds meer aandacht uitgaat naar pleitcoalities, ligt de nadruk nog steeds vooral op beleidsverandering in relatie tot de coalitiestructuur en minder op de coalitiestructuur en stabiliteit zelf (Weible, et al., 2011, p. 355).

Kritiek op het ACF richt zich ook op de beleidsdynamiek die de theorie veronderstelt. Zo beschrijven Schlager (1995) en Grin en Loeber (2007, pp. 208-209) dat het ACF beter in staat is om stabiliteit te verklaren dan verandering. Dit baseren zij op het gegeven dat de meeste veranderingen volgens het ACF plaatsvinden op secundaire aspecten, maar dat verandering in de beleidskern en diepe (normatieve) kern vrijwel niet voorkomen. Grin en Loeber (2007, pp. 208-209) verwijzen daarbij ook naar Eberg (1997) en van Est (1999) die in hun onderzoek aantonen dat verandering in de beleidskern en diepe (normatieve) kern vrijwel niet voorkomt en daarmee de veronderstelling van het ACF onderbouwen.

Sabatier en Weible (2007, pp. 201-203) onderscheiden zes categorieën aan middelen die van belang kunnen zijn bij besluitvorming: formele wettelijke autoriteit, informatie, publieke opinie, mobilisatie van troepen, financiële middelen en bekwaam leiderschap. Recente studies (Albright, 2011; Ingold, 2011; Nohrstedt, 2011) onderzoeken onder andere hoe verandering in de verdeling van middelen kan bijdragen aan beleidsverandering. Maar volgens Weible *et al* (2011, pp. 356-357) roepen deze bijdragen vooral meer vragen op. Een vraag die gesteld wordt is bijvoorbeeld “hoe maken actoren gebruik van middelen en arena’s om het subsysteem te structureren in het voordeel van een dominante coalitie, twee of meerdere coalities of geen enkele coalitie?” (Weible & Sabatier, 2007, p. 133). Weible *et al* (2011, pp. 356-357) richten zich daarbij vooral op de vraag of de invloed van de verdeling van middelen op beleidsverandering een grotere rol speelt in een corporatistisch systeem in vergelijking met een pluralistisch systeem. Dit onderzoek naar de dynamiek in het kinderopvangbeleid leent zich niet voor de vergelijking tussen corporatistische en pluralistische systemen omdat het alleen naar de Nederlandse context kijkt. Maar omdat de besluitvorming rond het kinderopvangbeleid plaatsvindt in een corporatistische context, met onder andere de betrokkenheid van belangengroepen en andere inspraakorganen, kan wel onderzocht worden hoe de verdeling van middelen in deze corporatistische context van invloed is op beleidsverandering. Sotirov en Memmler (2012, p. 59) concluderen dat externe gebeurtenissen van invloed zijn op beleidsverandering maar dat de invloed van externe gebeurtenissen op beleidsverandering nog niet voldoende onderzocht is. Nohrstedt en Weible (2010, pp. 26-27) stellen ook deze vraag maar richten zich daarbij vooral op de vraag wat de relatie is tussen gebeurtenissen (crises) en de verdeling van middelen in het ontstaan van beleidsverandering.

Opvallend in het ACF is dat de veronderstelde causaliteit tussen de relatief stabiele parameters en de externe subsysteemgebeurtenissen door de tijd veranderd is. In het begin werd één eenzijdig causale verband verondersteld, waarbij de relatief stabiele parameters van invloed waren op de externe subsysteem gebeurtenissen (Sabatier, 1987). Bij herziening van het ACF werd een wederzijdse causaliteit verondersteld tussen de relatief stabiele parameters en de externe subsysteem gebeurtenissen (Sabatier, 1993). In de daaropvolgende herziening (Sabatier & Weible, 2007) is de wederzijdse causaliteit teruggedraaid, maar is er een extra pad toegevoegd waarbij een verband wordt verondersteld tussen de relatief stabiele parameters en de lange termijn condities voor coalitievorming, die op hun beurt van invloed zijn op externe subsysteemgebeurtenissen en de korte termijn randvoorwaarden en middelen. In de literatuur wordt niet veel aandacht gegeven aan de grondslag voor deze veronderstelde eenzijdige of wederzijdse causaliteit. Maar de enkelvoudige causaliteit tussen de twee vormen van externe gebeurtenissen veronderstelt een bepaalde hiërarchie waarbij de relatief stabiele parameters de externe subsysteemgebeurtenissen wel kunnen

beïnvloeden maar dat de externe subsysteemgebeurtenissen niet van invloed zijn op de relatief stabiele parameters.

## 2.9. ANALYSEMODEL EN OPERATIONALISATIE VAN BEGRIPPEN

In het theoretisch kader zijn een aantal theoretische vragen en hypothesen geformuleerd. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen verder uitgewerkt en een analysemodel weergegeven. Het analysemodel in dit hoofdstuk is niet gelijk aan een conceptueel model zoals beschreven is in Verschuren en Doorewaard (2007, pp. 279-318). Waar een conceptueel model de veronderstelde causale verbanden weergeeft, geeft dit analysemodel aan hoe beleidsdynamiek geanalyseerd is. De stappen uit het analysemodel staan in tabel 6 gekoppeld aan de deelvragen uit dit onderzoek.

Het maatschappelijke doel is gericht op het verklaren van het Nederlandse kinderopvangbeleid in de afgelopen tien jaar. Het kinderopvangbeleid heeft in de laatste tien jaar grote veranderingen doorgemaakt, inzicht in het verloop van deze veranderingen kan een waardevolle bijdrage leveren aan verschillende actoren uit dit beleidsgebied. Het wetenschappelijke doel ligt onder andere in de discussie door Weible *et al* (2011, pp. 356-357), Sotirov en Memmler (2012, p. 59), Nohrstedt en Weible (2010, pp. 26-27) Schlager (1995) en Fenger en Klok (2001). Schlager (1995, p. 249) stelt dat actoren pas samenwerken wanneer zij overtuigd zijn dat samenwerking ook echt leidt tot betere uitkomsten dan wanneer zij individueel actie zouden ondernemen. Fenger en Klok (2001) betogen dat actoren door toenemende coördinatie snel symbiotisch wederzijds afhankelijk worden en dat de overtuigingsverschillen dan minder van belang zijn. Maar ondanks de verschillende benaderingen kan uit de discussie van de verschillende auteurs vooral de vraag afgeleid worden wat de relatie is tussen de verdeling van middelen en coalitievorming.

Nohrstedt en Weible (2010, pp. 26-27) veronderstellen echter ook dat gebeurtenissen (crises) mogelijk in relatie staan tot de rol van verdeling van middelen in het ontstaan van beleidsverandering. Hierdoor is het van belang om de invloed van interne en externe verstoringen op beleidsverandering te onderzoeken. Omdat het kinderopvangbeleid sterk responsief lijkt te zijn op gebeurtenissen is het interessant om naast de voortzetting van de hiervoor beschreven discussie de volgende hypothese, zoals Sabatier (Sabatier & Weible, 2007, p. 220) die opgesteld heeft, te toetsen.

*“Significante verstoringen extern van het subsysteem zijn noodzakelijk maar niet afdoende voor verandering van de beleidskernkenmerken van een overheidsprogramma.”*

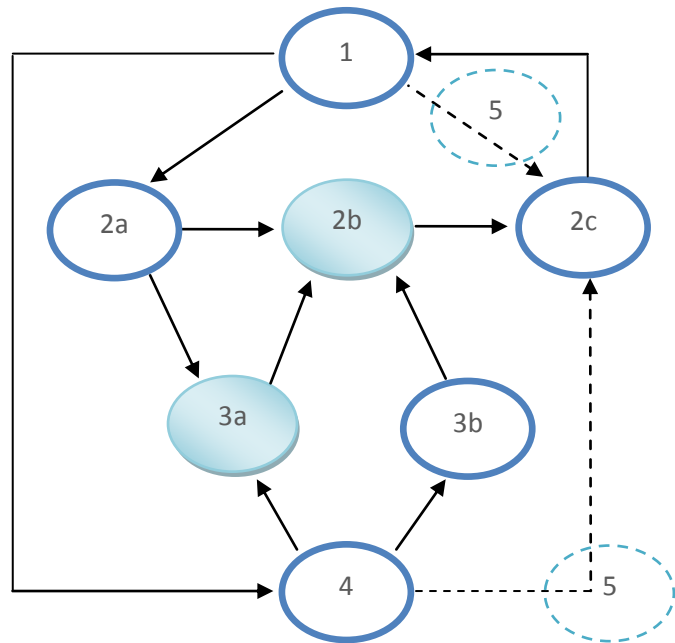
### 2.9.1. ANALYSEMODEL

In het onderstaande analysemodel staan de verschillende analysestappen weergegeven. Het analysemodel is opgebouwd uit de onderzoekseenheden met daartussen pijltjes die aangeven hoe de variabelen zich tot elkaar verhouden in dit onderzoek. De pijltjes geven geen causaal verband aan maar meer de volgorde van hoe de analyse verloopt.

In tegenstelling tot het onderzoeksmodel (figuur 1) gaat het analysemodel (figuur 4) niet in op de toegepaste methoden van dit onderzoek. Waar het onderzoeksmodel ingaat op de doelstelling van het onderzoek en een weergave is van de onderzoeksstrategie en de globale onderzoeksstappen laat het analysemodel de verhouding tussen de verschillende variabelen zien.

**FIGUUR 4: ANALYSEMODEL**

1. Beleidsveranderingen
2. Beleidssubstelsysteem
  - 2a. Actoren
  - 2b. Coalities
  - 2c. Overtuigingen
3. Conditie en randvoorwaarden
  - 3a. Middelen
  - 3b. Conditie
4. Gebeurtenissen
5. Beleidsleren



De stappen 2b en 3b zijn ingekleurd omdat deze een rol spelen in de theoretische vraagstelling van dit onderzoek naar de rol van de middelenverdeling in coalitievorming. Deze vraagstelling wordt verder uitgewerkt in het conceptueel model in paragraaf 2.9.2. In tabel 6 staan de variabelen uit het analysemodel uitgezet tegen de onderzoeksvraag die zij vertegenwoordigen.

Stap	Naam	Onderzoeksvraag
1	Beleidsveranderingen	Welke veranderingen hebben in de periode 2003 tot en met 2013 plaats gevonden in het kinderopvangbeleid en hoe kunnen deze veranderingen geclassificeerd worden volgens Hall (tabel 4)?
2a	Actoren	Welke actoren zijn bij deze beleidsverandering betrokken en van welke coalitie waren zij lid?
2b	Coalities	Welke coalities zijn te onderscheiden in het besluitvormingsproces rond het kinderopvangbeleid?
2c	Overtuigingen	Wat waren de overtuigingen van actoren met betrekking tot het beleid en de beleidsverandering, in termen van de beleidsniveaus volgens Sabatier (tabel 3)?
3a	Middelen	Welke middelen speelden een rol in het besluitvormingsproces, hoe waren deze verdeeld en welke rol speelt de middelenverdeling in coalitievorming?
3b	Conditie	Welke condities en randvoorwaarden zijn van invloed op het besluitvormingsproces rond het kinderopvangbeleid?
4	Gebeurtenissen	Welke gebeurtenissen kunnen gekoppeld worden aan de dynamiek van het kinderopvangbeleid en tot welke veranderingen in de relatief stabiele parameters en externe subsysteemgebeurtenissen hebben deze gebeurtenissen geleid?
5	Beleidsleren	Hebben gebeurtenissen, beleidsfunctioneren en beleidsveranderingen geleid tot beleidsleren?

**TABEL 6: STAPPEN VAN HET ANALYSEMODEL GEKOPPELD AAN ONDERZOEKSVRAGEN**

Het analysemodel volgt in grote lijnen de het *Advocacy Coalition Framework* (zie figuur 2), maar begint hierbij aan de rechterkant waarbij begonnen wordt met (1) de beslissingen, uitkomsten en impact van de besluitvorming, hier genoemd als beleidsverandering. Vanuit deze veranderingen wordt onderzocht welke (2a) actoren betrokken waren in het beleidssubstelsysteem en welke (2b)

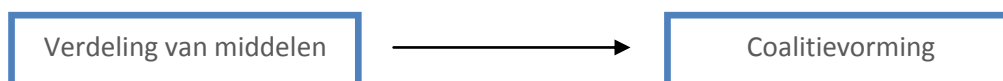
coalities zij vormden. Aan de hand van de betrokken actoren en coalities wordt onderzocht welke overtuigingen van invloed zijn geweest in het besluitvormingsproces die geleid hebben tot de (1) beleidsveranderingen.

Vervolgens wordt (3a) onderzocht welke middelen de betrokken actoren ter beschikking hadden en welke (3b) condities van invloed waren op het beleidssubstelsysteem. Daarna wordt onderzocht welke (4) gebeurtenissen plaatsgevonden hebben die in verband gebracht kunnen worden aan (1) de beleidsveranderingen en tot verandering geleid hebben in de relatief stabiele parameters of onder de externe substelsysteem gebeurtenissen geplaatst kunnen worden. Daarbij wordt tevens onderzocht of deze gebeurtenissen van invloed zijn geweest op (3a) de middelen en (3b) condities van het besluitvormingsproces. Vervolgens wordt onderzocht of (1) beleidsveranderingen en (4) gebeurtenissen hebben geleid tot (5) beleidleren en daarmee een verandering tot stand hebben gebracht in de (2c) overtuigingen over het kinderopvangbeleid.

### 2.9.2. CONCEPTUEEL MODEL

Voor het onderzoek naar de verklaring van de dynamiek in het kinderopvangbeleid wordt het ACF (zie figuur 2) als conceptueel model gebruikt. Voor het onderzoeken van de rol van verdeling van middelen in coalitievorming wordt het onderstaande conceptueel model toegepast. In het conceptueel model is de relatie weergegeven die onderzocht wordt in de vraag wat de relatie is tussen de verdeling van middelen en coalitievorming.

**FIGUUR 5: CONCEPTUEEL MODEL ROL VERDELING VAN MIDDELEN IN COALITIEVORMING**



De verdeling van middelen gaat ervan uit dat niet iedere actor alle middelen ter beschikking heeft. Om de gestelde doel te bereiken vormen actoren een coalitie om daarin de middelen te bundelen en zo gezamenlijk beter in staat te zijn de gestelde doelen te bereiken. Dit conceptueel model geeft daar invulling aan door te onderzoeken hoe deze relatie in de empirie invulling krijgt.

### 2.9.3. OPERATIONALISATIE

In deze operationalisatie worden zowel de variabelen uit het analysemodel als de variabelen uit het conceptueel model verder uitgewerkt. Allereerst zal ingegaan worden op de onderzoekseenheden uit het analysemodel, om vervolgens in te gaan op de variabelen uit het conceptueel model.

Begrippen	Definitie en operationalisatie
<b>Actoren</b>	<p>Personen of vertegenwoordigde organisaties die te maken hebben met het kinderopvangbeleid. Alle actoren bij elkaar vormen het beleidssubstelsysteem.</p> <p>Wordt gemeten door respondenten te vragen wie bij het besluitvormingsproces betrokken zijn en in de inhoudsanalyse te onderzoeken welke actoren genoemd worden tijdens het debat.</p>
<i>Vervolg op volgende bladzijde</i>	

**TABEL 7: OPERATIONALISATIE VAN BEGRIPPEN**

Begrippen	Definitie en operationalisatie
<b>Beleidsleren</b>	<p>Aanpassen van overtuigingen aan de hand van nieuwe inzichten over de omgeving, beleidsuitkomsten of andere actoren c.q. coalities.</p> <p>Wordt gemeten door te vragen of de respondenten als gevolg van nieuwe inzichten over de context of beleidsuitkomsten van standpunt of strategie veranderd zijn. Daarnaast wordt in de inhoudsanalyse gezocht naar aanwijzingen of partijen van standpunt veranderd zijn.</p>
<b>Beleidsverandering</b>	<p>Resultaat van besluitvorming waarbij de beleidskenmerken, instrumenten of het paradigma veranderd of aangepast wordt volgens Hall (tabel 4).</p> <p>In dit onderzoek wordt van beleidsverandering uitgegaan wanneer een wetswijziging, AMvB of KKB wordt weergegeven in het Staatsblad, aangevuld door Besluiten in de Staatscourant. Daarnaast wordt respondenten de vraag voorgelegd wat volgens hen de belangrijkste beleidsveranderingen zijn geweest in de afgelopen 10 jaar.</p>
<b>Coalities</b>	<p>Een samenwerkingsverband van actoren om een bepaalde doelstelling te bereiken.</p> <p>Wordt gemeten door te vragen met welke actoren samengewerkt wordt, dit samenwerkingsverband wordt in die context als coalitie beschouwt.</p>
<b>Gebeurtenissen</b>	<p>Veranderingen in het beleidssubstelsysteem en extern van het beleidssubstelsysteem in termen van externe substelsysteem gebeurtenissen en veranderingen in de relatief stabiele parameters (Sabatier &amp; Weible, 2007, pp. 198-199, 204-205).</p> <p>Wordt gemeten door respondenten te vragen wat de oorzaak is van de door hun ervaren beleidsveranderingen en in de inhoudsanalyse te onderzoeken naar welke gebeurtenissen verwezen wordt in het (publieke) debat.</p>
<b>Middelen</b>	<p>1) Formele wettelijke autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen, 2) publieke opinie, 3) informatie, 4) mobilisatie van troepen, 5) financiële middelen, en 6) bekwaam leiderschap (Sabatier &amp; Weible, 2007, pp. 201-203)</p> <p>Wordt gemeten door de respondenten te vragen welke middelen van belang waren in het besluitvormingsproces. Daarnaast worden de middelen gemeten door verwijzingen naar middelen in kamerstukken te coderen in de inhoudsanalyse.</p>
<b>Overtuigingen</b>	<p>Waardeprioriteiten, percepties en veronderstelde causale verbanden (Sabatier, 1993, p. 17)</p> <p>Wordt gemeten door de respondenten te vragen welk doel kinderopvang moet dienen en hoe het beleid ingericht moet zijn om dat doel te bereiken.</p>
<b>Conditie</b>	<p>De lange termijn structuren voor coalitievorming, zoals de mate van consensus die noodzakelijk is voor grote beleidsveranderingen, openheid van het politieke systeem en overlappende maatschappelijke scheidlijnen. Daarnaast op korte termijn de randvoorwaarden en middelen die van invloed zijn op de mogelijkheden om de door coalities gestelde doelen in het beleidssubstelsysteem te bereiken.</p> <p>Deze variabele wordt enerzijds onderzocht aan de hand van informatie uit bestaand materiaal zoals beschrijvingen over de Nederlandse besluitvorming, daarbij wordt specifiek gezocht naar beschrijvingen over de hierboven verschillende factoren. Anderzijds door de respondenten te vragen hoe het besluitvormingsproces verliep en in deze antwoorden naar aanwijzingen te zoeken die de condities voor besluitvorming weergeven.</p>

**TABEL 8: VERVOLG OPERATIONALISATIE VAN BEGRIPPEN**

In tabel 9 zij de begrippen middelen en coalities verder ontrafeld. Deze ontrafeling leidt uiteindelijk tot een stipulatieve definitie. Deze definitie is onderdeel van de begripsbepaling voor de vraagstelling



welke rol de verdeling van middelen speelt in coalitievorming. De definitie van deze begrippen is afgestemd op de specifieke doel- en vraagstelling van dit onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 150) en richt zich dus ook vooral op de context van de dynamiek in het kinderopvangbeleid.

<b>Middelen</b>	Formele wettelijke autoriteit	Autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen*
	Publieke opinie	Aantal zetels in de 2 <sup>e</sup> kamer*
		Vertegenwoordigde achterban*
	Informatie	Bezit informatie*
		Creëert informatie (door bijvoorbeeld onderzoek)*
	Mobilisatie van troepen	Mogelijkheid tot activeren achterban*
	Financiële middelen	Geld
	Bekwaam leiderschap	Visie op de inzet van middelen*
<b>Coalities</b>		Succesvol doorvoeren van beleidsveranderingen
	Besluitnemende coalities	Gezamenlijk nemen van beleidsbeslissingen*
	Vertegenwoordigende coalities	Gezamenlijk formuleren en uitdragen van standpunten*

**TABEL 9: ONTRAFELING BEGRIPPEN MIDDELEN EN COALITIES**

De begrippen die in dit onderzoek gehanteerd worden zijn aangegeven met een asterisk. De stipulatieve definitie, voor de onderzoeksvraag, die voortvloeit uit tabel 9 is: Welke rol speelt het beschikken over formele wettelijke autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen, het aantal zetels in de 2<sup>e</sup> kamer, een achterban, de mogelijkheid tot activeren van die achterban, informatie of mogelijkheid tot creëren van informatie en een visie op de inzet van middelen in het tot stand komen van gezamenlijk geformuleerd en uitgedragen standpunten en uiteindelijk het gezamenlijk nemen van beleidsbeslissingen in het subsysteem rond het Nederlandse kinderopvangbeleid?

De begrippen ‘geld’ en ‘succesvol doorvoeren van beleidsveranderingen’ zijn niet meegenomen in de definitie omdat deze het onderwerp dan wel uitkomst van besluitvorming zijn, maar geen vereiste om deel te nemen aan de besluitvorming. Het ‘succesvol doorvoeren van beleidsveranderingen’ vraagt tevens om evaluatief onderzoek wat buiten de afbakening van dit onderzoek valt.

### 3. ACHTERGROND

In dit hoofdstuk wordt een achtergrondbeschrijving gegeven van het Nederlandse kinderopvangbeleid. Allereerst zal ingegaan worden op de kinderopvang in Nederland om vervolgens kort in te gaan op de geschiedenis van de kinderopvang in Nederland. De informatie in dit hoofdstuk is ter duiding van de achtergrond en de context van de Nederlandse Kinderopvang. De informatie uit dit hoofdstuk is afkomstig uit bestaand materiaal. Dit bestaand materiaal bestaat vooral uit onderzoeksrapporten, beleidsnota's en nieuwsberichten.

#### 3.1. KINDEROPVANG IN NEDERLAND

Kinderopvang is in de Wet Kinderopvang gedefinieerd als “Het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint;” (art. 1.1, lid 1 Wko). De Nederlandse kinderopvang is op te delen in de formele en informele kinderopvang. De formele kinderopvang in Nederland bestaat uit de dagopvang (kinderdagverblijf of crèche), buitenschoolse opvang (bso) gastouderopvang en de ouderparticipatiecrèches. De informele kinderopvang bestaat uit peuterspeelzaalwerk, tussenschoolse opvang, opvang door een au pair, incidentele oppas en vrienden en familiediensten. Dit onderzoek richt zich op de formele kinderopvang zoals omschreven staat in art. 1.1, lid 1 van de Wet Kinderopvang. Hierdoor vallen de peuterspeelzalen buiten de afbakening van dit onderzoek.

In de kinderopvang wordt onderscheid gemaakt tussen kinderen van werkende en niet-werkende ouders. Werkende ouders hebben recht op de kinderopvangtoeslag en kunnen op deze manier hun kinderen onderbrengen in de reguliere kinderopvang. Peuterspeelzalen worden door gemeenten gesubsidieerd en hebben vooral een ontwikkelingsfunctie ter voorbereiding van de basisschool. Peuterspeelzalen organiseren ook de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), de VVE is een speciaal programma dat gericht is op het wegwerken van taalachterstanden het ondersteunen van de sociaal-emotionele ontwikkeling bij doelgroepkinderen.

De kinderopvang in Nederland kent twee doelstellingen. Vanuit de financiering is de kinderopvang vooral een arbeidsmarktinstrument. Kinderopvang zorgt ervoor dat ouders hun arbeid en zorgtaken beter kunnen combineren. Dit uit zich onder andere in de koppeling van de kinderopvangtoeslag aan het aantal arbeidsuren van de minst werkende ouder. De tweede doelstelling van kinderopvang is de pedagogische ontwikkeling van kinderen. De invulling van de pedagogische kwaliteit wordt geborgd door minimumeisen die gesteld worden aan de kinderopvang, hierbij gaat het bijvoorbeeld om eisen over het opleidingsniveau van de leidsters. Naast de wettelijke borging van een minimumkwaliteit wordt afhankelijk van de kinderopvang invulling gegeven die past bij de eigen identiteit van de organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan het volgen van een bepaalde filosofie met betrekking tot de pedagogische ontwikkeling of meer praktisch van aard zoals een kinderopvang in het bos of op een boerderij.

De hybride context van de Nederlandse kinderopvang is kenmerkend voor de sector. Kinderopvang wordt georganiseerd door private partijen maar financiering en kwaliteitssturing is publiek geregeld. Sinds de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 verloopt de financiering van kinderopvang via

de ouders, die afhankelijk van de hoogte van het inkomen recht hebben op de kinderopvangtoeslag. Met deze systematiek is de marktwerking geformaliseerd. Ouders zijn consumenten en kinderopvangorganisaties zijn daarbij de aanbieder. Het doel van de marktwerking is dat de markt tot een betere kwaliteit en meer aanbod in de kinderopvangsector leidt.

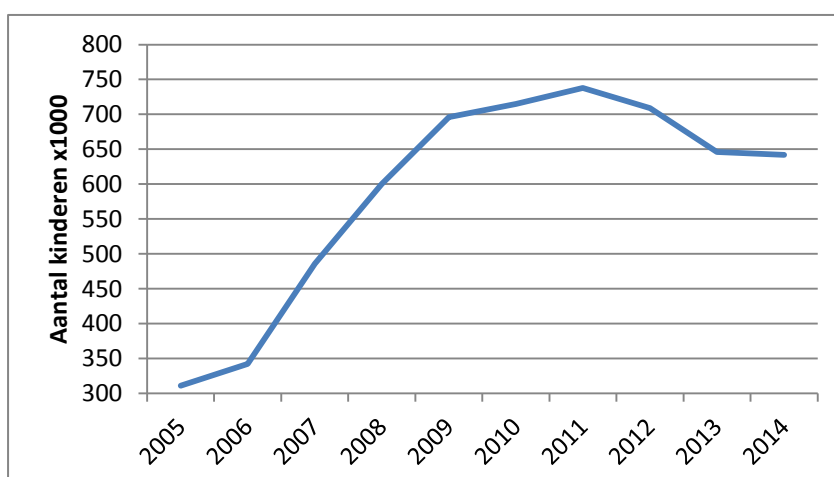
Werkende ouders kunnen gebruik maken van de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. In de kinderopvangtoeslag wordt onderscheid gemaakt tussen het eerste en tweede kind. De toeslag voor het eerste kind is lager dan het tweede kind, daarbij is het eerste kind het kind met de meeste kinderopvanguren. Als ook andere kinderen in het gezin gebruik maken van de kinderopvang vallen zij onder de kinderopvangtoeslag voor het tweede kind. Tot 2013 was er sprake van een vaste voet in de kinderopvangtoeslag van 33,3% voor het eerste kind. Daarna is deze vaste voet afgeschaft, maar met ingang van 2014 is deze vaste voet deels hersteld naar 18% (Asscher & Weekers, 2013).

Per jaar stelt de overheid een maximumuurtarief vast voor de kinderopvang, dit tarief is afhankelijk van het soort voorziening waarvan de ouder gebruik maakt. Kinderopvangkosten boven het maximum uurtarief worden niet vergoed, wanneer een ouder minder betaalt dan het maximum uurtarief dan wordt de kinderopvangtoeslag berekend over het tarief dat de ouder betaalt. Meer hierover wordt beschreven in paragraaf 4.1.2.

De jaarlijkse uitgaven aan de kinderopvangtoeslag groeiden sterk, van 667 miljoen euro in 2005 naar 3,3 miljard euro in 2010 (Kamp, 2011 a; Brancheorganisatie Kinderopvang, 2014 ). In de periode daarna zijn de uitgaven teruggebracht naar ongeveer 2,3 miljard euro in 2013 (Ministerie van SZW, 2013 b, p. 77). De kosten voor kinderopvang worden op macroniveau verdeeld volgens de 'een derde' regeling, deze regeling bepaald dat overheid, ouders en werkgevers ieder een derde van de kinderopvangkosten betalen. Tot 2007 was de werkgeversbijdrage vrijwillig, maar is in 2007 verplicht gesteld. Sindsdien betalen de werkgevers een opslagpercentage over de totale loonsom (2013-2014: 0,5% op de Aof-premie) ten behoeve van de kinderopvang (CPB, 2011, p. 6; Ministerie van SZW, 2013 b, p. 131).

Zoals in figuur 6 zichtbaar is toonde het aantal kinderen dat gebruik maakt van de kinderopvang voor lange tijd een stijgende lijn. Met ingang van de bezuinigingen is het aantal gaan dalen. Desondanks maakte in 2013 nog steeds twee keer zoveel kinderen gebruik van kinderopvang dan in 2005 (Brancheorganisatie Kinderopvang, 2014 ).

**FIGUUR 6: GEBRUIK KINDEROPVANG 2005 - 2014**



### 3.2. GESCHIEDENIS VAN DE NEDERLANDSE KINDEROPVANG

De geschiedenis van de Nederlandse kinderopvang kenmerkt zich door perioden met verschillende ontwikkelingsnelheden. Raaijmakers (2013, pp. 38-42) onderscheidt hierin vier tijdperken en beschrijft de rol van het traditionele gezinsbeeld (familieloga) in de kinderopvang. Het eerste tijdperk begint eind 19<sup>e</sup> eeuw en loopt door tot de 1945. In deze periode staat het gezin centraal waarbij de man voor het inkomen zorgt en de vrouw voor het huishouden. In 1872 wordt in Amsterdam de eerste “kinderbewaarplaats” geopend, waarna andere steden al snel volgden (Schreuder, 2013, p. 13). Kinderopvang is in deze periode weggelegd voor de armen die verplicht zijn om te werken en geen vangnet voor hun kinderen hadden. Deze kinderen werden vaak opgevangen door nonnen of liefdadigheidsinstellingen. Deze opvang was niet zo zeer gericht op de opvang van kinderen om de moeder in staat te stellen te werken, maar vooral op religieus onderwijs en het bijbrengen van waarden en normen. Vanaf 1901 werd de leerplicht ingesteld waardoor er een voorziening moest komen voor jongere kinderen die eerst opgevangen werden door hun oudere broers of zussen. In deze periode ontstonden een aantal private initiatieven voor kinderopvang, deze werden maîtresseschooltjes genoemd. Ondanks deze initiatieven was de kinderopvang nog geen veel voorkomende voorziening (Raaijmakers, 2013, pp. 43-49).

De periode na de Tweede Wereldoorlog tot 1965 kenmerkt zich door de wederopbouw van het land en de sterke invloed van de kerk op de politiek. In deze periode veranderde de naam van kinderbewaarplaats naar kinderdagverblijf (Schreuder, 2013, p. 13). Kinderopvang wordt nog steeds gezien als iets verwerpelijk omdat gezinnen in een welvaartsstaat in staat zouden moeten zijn om thuis voor de kinderen te zorgen. Als gevolg daarvan is kinderopvang uitsluitend weggelegd voor kinderen van moeders die moeten werken om rond te kunnen komen of in een achterstandssituatie verkeren. Deze opvang wordt deels vergoed door de Armenwet, deels door liefdadigheid en deels door de ouders zelf (Tijdens & Houweling, 1993, p. 11; Raaijmakers, 2013, pp. 49-57).

Vanaf 1965 spelen emancipatie, ontzuiling, ontkerkelijking en individualisering een belangrijke rol. Het gezin komt meer op zichzelf te staan en is geen onderwerp meer waar de overheid zeggenschap over heeft. Feministen proberen de traditionele rolverdeling in de maatschappij te doorbreken en steeds meer vrouwen gaan werken, als gevolg hiervan stijgt de vraag naar kinderopvang (Schreuder, 2013, p. 13; Raaijmakers, 2013, pp. 58-70). Naast de veranderende verhoudingen in de maatschappij veranderen ook de pedagogische inzichten. Zo vind men het steeds belangrijker dat kinderen niet alleen thuis opgroeien maar ook meer in aanraking komen met leeftijdsgenootjes. De taak van de kinderopvang veranderde langzamerhand van het “bewaren” van kinderen naar het idee dat verzorging en opvoeding een belangrijke rol dienen te spelen in de opvang. Als gevolg van de emancipatie eisen steeds meer vrouwen ruimte voor zichzelf op, de aanwezigheidsplicht bij de kinderen wordt als knellend ervaren. Hierdoor komen verschillende initiatieven van sociale organisaties, maar ook van winkeliersverenigingen, om voor kinderopvang te zorgen. Omdat de vraag naar arbeidskrachten steeds verder stijgt en werkgevers ook steeds meer vrouwen werven worden er zogenaamde bedrijfscreches opgericht. Omdat het nog steeds niet volledig geaccepteerd is dat moeders werken wordt met deze bedrijfscreches niet openlijk geadverteerd. Tegen 1980 is het arbeiderstekort echter al zover afgenomen dat de behoefte naar deze creches weer is afgenomen en het aandaal daarvan gedaald is tot 1%. In deze periode komt er steeds meer ruimte voor de opvang van kinderen ten behoeve van hun ontwikkeling. Als gevolg hiervan worden steeds meer

peuterspeelzalen opgericht, daarnaast gaan buurt- en clubhuizen ook steeds meer peuterwerk organiseren. Hierdoor neemt het aantal peuterspeelzalen toe van 150 in 1965 naar 3.036 in 1982 (Tijdens & Houweling, 1993, pp. 12-15; Singer & Haan, 2013, pp. 22-23).

Vanaf 1980 begint het vierde tijdperk, in dit tijdperk is kinderopvang steeds meer in opkomst en wordt de overheid min of meer gedwongen beleid te initiëren. De organisatie en financiering van kinderopvang wordt steeds meer onderwerp van het debat. Daarnaast blijven meer moeders werken na de geboorte van hun kind. Doordat de tolerantie voor werkende moeders toeneemt en daarmee de vraag naar kinderopvang, maar de beschikbaarheid aan kinderopvangplaatsen tegelijkertijd achterblijft, ontstaan er lange wachtlijsten (Tijdens & Houweling, 1993, pp. 16-26). Als gevolg van deze wachtlijsten worden kinderen vaak al voor hun geboorte ingeschreven voor de kinderopvang. Sommige gemeenten proberen zelf uitbreiding van kinderopvang te realiseren. Zo stelt de gemeente Amsterdam een plan in om kinderopvanglocaties evenwichtig over de stad te verspreiden. Hoewel de doelstelling van dat plan gehaald wordt is de vraag naar opvang zo sterk gegroeid dat er nog steeds wachtlijsten zijn. Hedy d'Ancona (PvdA) pleit ervoor dat de overheid meer verantwoordelijkheid neemt voor de kinderopvang. Wanneer zij in 1990 staatssecretaris van Sociale Zaken wordt voert zij de eerste stimuleringsmaatregel in (Schreuder, 2013, pp. 15-16).

Mede doordat arbeidsparticipatie door vrouwen steeds belangrijker wordt, worden in de jaren negentig verschillende stimuleringsmaatregelen ingevoerd. Als gevolg van deze maatregelen stijgt het aantal kinderopvangplaatsen snel van 28.739 in 1990; 67.827 in 1993; 75.531 in 1996 naar 200.000 in 2004. Met deze stimuleringsmaatregelen kunnen gemeenten de helft van de kinderopvangkosten laten subsidiëren, de andere helft moeten de gemeenten zelf bekostigen. Deze andere helft wordt via bemiddelingsbureaus ingevuld door bedrijven die plaatsen inkopen om de kinderen van hun personeel op te vangen. Als gevolg hiervan hanteerden de kinderdagverblijven twee wachtlijsten, een voor de gesubsidieerde opvangplaatsen en een voor de door bedrijven ingekochte opvangplaatsen (Schreuder, 2013, pp. 12-13; Singer & Haan, 2013, p. 26). In deze periode zijn de eerste stappen naar de marktwerking in de kinderopvangsector gezet en ontstond ook het idee voor de tripartiete financiering door ouders, overheid en werkgevers.

In 2005 is de Wet Kinderopvang (WKO) ingevoerd, de invoering van de WKO wordt gezien als de start van de marktwerking in de kinderopvangsector. Waar de kinderopvang tot 2005 georganiseerd werd door gemeenten en welzijnsstichtingen ligt de organisatie na 2005 in handen van ondernemers. Ook veranderde de rol van ouders, ouders werden consumenten waarvan verwacht werd dat zij een keuze voor kinderopvang zouden maken op basis van kwaliteit en prijs. Naast de marktwerking heeft de WKO de financiering en kwaliteit van kinderopvang geregeld. In de WKO is te tripartiete financiering geregeld waarbij de overheid, werkgevers en ouders ieder een deel aan de kinderopvang betalen. Waar werkgevers eerst nog vrijwillig bijdroegen aan de kinderopvang is deze bijdrage in 2007 verplicht gesteld, waarna alle drie de partijen op macroniveau ieder een derde van de kinderopvangkosten moet betalen. In de WKO is tevens ook geregeld dat de subsidiering plaatsvindt via de vragende partij en niet meer via gemeenten. Ouders betalen de kostprijs van de kinderopvang en worden daarin, via de belastingdienst, tegemoetgekomen via de kinderopvangtoeslag. Deze toeslag is inkomensafhankelijk, hoe hoger het verzamelinkomen van de ouders hoe lager de toeslag is (Schreuder, 2013, pp. 11-12; Raaijmakers, 2013).

## 4. BELEIDSVERANDERINGEN

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de vraag welke beleidsveranderingen plaatsgevonden hebben in de periode 2003 tot en met 2013. Hierbij ligt de focus vooral op de uiteindelijke uitkomsten van de beleidsveranderingen, de nadruk zal dan ook vooral op wetten en wetswijzigingen liggen.

Om beleidsveranderingen aan te tonen zal allereerst in het Staatsblad onderzocht worden welke wetten, AMVB's en Klein Koninklijke Besluiten (KKB's) met betrekking tot kinderopvang gepubliceerd zijn in de periode 2003 tot en met 2013. Vervolgens zal ingegaan worden op de thema's waaronder deze beleidsuitkomsten gecategoriseerd kunnen worden. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is:

- *Welke veranderingen hebben van 2003 tot en met 2013 plaats gevonden in het kinderopvangbeleid, wat waren de beleidsuitkomsten van deze beleidsveranderingen en hoe kunnen deze veranderingen geclassificeerd worden volgens Hall (1993)?*

Voor de beantwoording van deze vragen is gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse van publicaties in het Staatsblad en Staatscourant en bestaand materiaal zoals wetevaluaties. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen de beschreven beleidsveranderingen ingedeeld worden aan de hand van de beleidsveranderingorden volgens Hall (1993, pp. 278-282). Afrondend zal in de conclusie antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat.

### 4.1. OVERZICHT BELEIDSONTWIKKELINGEN

Om een weergave te geven van de beleidsontwikkelingen in de periode 2003 tot en met 2013 is allereerst een overzicht gemaakt van de publicaties in het Staatsblad die betrekking hadden op de kinderopvang. Daarbij zijn publicaties met betrekking tot achterstandenbeleid en de voor- en vroegschoolse educatie weggelaten, omdat deze niet binnen de kaders van dit onderzoek vallen. Naast de publicaties in het Staatsblad hebben de publicaties in de Staatscourant een aanvullende rol. Een overzicht van de beleidsontwikkelingen is weergegeven in tabel 10<sup>2</sup>.

Naar aanleiding van het overzicht in tabel 10 en de beschrijving van kinderopvang in de media<sup>3</sup> worden een aantal hoofdthema's geselecteerd die vervolgens verder uitgewerkt zullen worden. Allereerst zal daarbij ingegaan worden op de Wet Kinderopvang, in het kort de voorgeschiedenis daarvan en welke wijzigingen op wetsniveau zijn doorgevoerd. Vervolgens zal verder ingegaan worden op de verschillende thema's die daarin onderscheiden kunnen worden. Aan de hand van de achtergrondanalyse over kinderopvang in de media (Bijlage VI: Kinderopvang in de media) en het overzicht in tabel 10 zijn een aantal thema's geformuleerd, deze thema's zijn: 1) financiering van de kinderopvang, 2) de gastouderopvang, 3) veiligheid en kwaliteit en 4) de aansluiting op het onderwijs. Vervolgens zal afgerond worden met de classificatie van de beleidsveranderingen naar de veranderingorden volgens Hall (1993, pp. 278-282).

---

<sup>2</sup> Voor een compleet overzicht van de publicaties in het Staatsblad en de Staatscourant met betrekking tot kinderopvang zie Bijlage VII: Overzicht publicaties in Staatsblad en Staatscourant

<sup>3</sup> Zie Bijlage VI: Kinderopvang in de media

Periode	Ontwikkeling	Staatsblad nr.
2004	Invoering Wet Kinderopvang	455, 554, 555, 707
2005	Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang (m.b.t. gastouderopvang)	119, 204
	Wijziging Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang	627
2006	Wijziging Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang	716
	Wijziging Wet Primair onderwijs m.b.t. Buitenschoolse opvang	590, 659
2008	Wetswijziging Wet Kinderopvang	51, 52
	Wijziging Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang	360, 518
2009	Verlenging tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang	203
	Herziening stelsel van gastouderopvang	345, 431, 531
	Wijziging Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang en intrekken besluit innovatieve kinderopvang	402
	Besluit registratie kinderopvang	602
2010	Wijziging Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang	705
	Uitbreiding WKo inzake kwaliteit peuterspeelzalen	296
2011	Wijziging artikelnummering en citeertitel Wet Kinderopvang	7
	Wijziging Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang	376, 398
	Wijziging Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang	424
	Loslaten één-locatie-eis gastouderopvang en terugbetalingsplicht kinderopvangtoeslag over kalenderjaar 2010	479, 2012:249
	Verzamelwet kinderopvang 2012	616, 617, 2012:17
	Vaststelling Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk	624
2012	Aanpassing convenantensystematiek	230
	Hervorming en bezuiniging kinderopvangtoeslag	327, 387
	Besluit experiment integraal dagarrangement	412
	Wijziging Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang	473
	Interbestuurlijk toezicht uit WKo ondergebracht in de Gemeentewet	233
2013	Besluit continue screening kinderopvang	40
	Wijzigingswet kinderopvang 2013	253, 254, 455
	Wijziging Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang	386
	Verlenging overgangstermijn afspraken van aanpassing convenantensystematiek (2012:230)	403

**TABEL 10: OVERZICHT ONTWIKKELINGEN KINDEROPVANG N.A.V. PUBLICATIES IN STAATSBLAD**

#### 4.1.1. DE INVOERING EN WIJZIGINGEN VAN DE WET KINDEROPVANG

De oorsprong van de Wet Kinderopvang ligt in 1998 met het regeerakkoord van Paars II. Op dat moment werd nog gesproken over de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. In het regeerakkoord wordt de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (Wbk) aangekondigd met als doelstelling een dekkend aanbod voor kinderen tot en met 12 jaar te realiseren. Daarnaast wordt er gesproken over een aantal basis kwaliteitseisen waar kinderopvang aan moet voldoen en over de financiering waaraan overheid, ouders en werkgevers een deel bijdragen (Kok, 1998, pp. 28-29). Volgens de Memorie van toelichting heeft de Wbk als doelstelling de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van kinderopvang te vergroten, waardoor uiteindelijk de arbeidsdeelname bevorderd zal worden. De Wbk heeft twee peilers: goede kwaliteit en financiële toegankelijkheid. De

invoering van de Wbk betekende een aantal grote veranderingen in de regelgeving. Er wordt onder andere overgegaan naar een landelijk kwaliteitskader, de financiering wordt vraaggestuurd in plaats van aanbodgestuurd en de basis voor de tripartiete financiering door overheid, werkgevers en ouders wordt vastgelegd in de wet. De overgang naar een vraaggestuurde financiering heeft als doelstelling dat kinderopvangondernemers meer inspelen op de vraag van de ouders en dat gezonde concurrentie en meer marktwerking ontstaat. Met de wet wordt geen recht op kinderopvang geregeld maar een voorwaardelijk recht op financiering van het gebruik van kinderopvang (Vliegthart, Bos, & Verstand-Bogaart, 2002, pp. 2-5; Geus, 2004 a; Vliegthart, 2000, p. 26).

Het voornemen was om de Wbk in te voeren op 1 januari 2004. Maar vanwege problemen met de financiële dekking en de demissionaire status van het kabinet in 2003, waardoor er op dat moment geen financiële dekking geregeld kon worden, is de invoering van de Wbk uitgesteld tot 1 januari 2005 (Geus & Phoa, 2003). Op 12 mei 2004 diende Kamerlid Smilde (CDA) een gewijzigd amendement in om de naam van de Wbk te wijzigen in 'Wet Kinderopvang'. De naam 'Wet Basisvoorziening Kinderopvang' is volgens haar misleidend omdat deze naam een recht op kinderopvang veronderstelt terwijl de wet vooral de financiering regelt (Smilde, 2004).

Op 31 januari 2008 volgt een wijziging van de Wet Kinderopvang (WKO). Met deze wijzigingen worden een aantal onvolkomenheden in de WKO opgelost waarbij het vooral gaat om redactionele verbeteringen en het corrigeren van onjuiste verwijzingen. Ook wordt een klachtenregeling voor oudercommissies in de WKO opgenomen en worden onvolkomenheden in de regeling voor behoud van kinderopvangtoeslag van werkloze ouders hersteld (Dijksma, 2008, p. 3).

In 2010 is de WKO uitgebreid met een hoofdstuk met regels over de kwaliteit van peuterspeelzalen (Rouvoet, 2010). In verband met deze invoering is de titel van de WKO veranderd in 'Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (WKKP)' (Kamp, 2011 e). Hoewel de citeertitel officieel gewijzigd is wordt vaak nog verwezen naar de oorspronkelijke titel 'Wet Kinderopvang'. Omdat de peuterspeelzalen buiten het kader van dit onderzoek vallen zal hierna de verwijzing 'WKO' gebruikt blijven worden.

Met de Verzamelwet kinderopvang 2012 worden een aantal wijzigingen aangebracht in de WKO. Deze wijzigingen heb onder andere betrekking op de gastouderopvang. Maar ook wordt de mogelijkheid om kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aan te vragen zo goed als afgeschaft. Ook hebben werkloze ouders nog maar recht op drie maanden kinderopvangtoeslag nadat zij werkloos geworden zijn. Andere maatregelen die met deze wet genomen worden hebben betrekking op de inspectie en de omgang met de inspectieresultaten door gemeenten en aanbieders (Kamp, 2011 b).

In 2013 is de Wijzigingswet kinderopvang 2013 van kracht gegaan. De invoering van deze wet was vooral gebaseerd op het doel de veiligheid in de kinderopvang verder te waarborgen. Ook stelt de wet het bezitten van een website verplicht voor alle kinderopvangorganisaties, gastouderbureaus en peuterspeelzalen. De doelstelling hiervan is het bevorderen van de transparantie in de sector en het beter mogelijk te maken om aanbieders onderling te vergelijken (Asscher, 2013 a).



#### 4.1.2. FINANCIËLE WIJZIGINGEN

Met en na de invoering van de Wet Kinderopvang is veel gebeurd in het financieel beleid. Zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven is de financiering veranderd van een aanbodgestuurde financiering naar een vraaggestuurde financiering. Met de vraaggestuurde financiering verloopt de subsidie via de ouders verloopt en niet langer meer via de gemeenten en kinderopvanginstellingen. Ook worden ouders de consument waarvan verwacht wordt dat zij kiezen voor een kinderopvang met de voor hen juiste prijs kwaliteit verhouding. Deze verandering heeft als doelstelling dat kinderopvangorganisaties meer met elkaar gaan concurreren en zo de efficiency te verbeteren (Vliegthart, Bos, & Verstand-Bogaart, 2002, pp. 16-18; Geus, 2004 a, pp. 3-5).

Voor de invoering van de WKO waren de werkgevers vooral bij de kinderopvang betrokken door het regelen van bedrijfsplaatsen. Met de invoering van de WKO is dit veranderd en betaalt de werkgever alleen nog mee aan de kinderopvangkosten, tot 2007 was deze bijdrage vrijwillig en werd via onder andere Cao-onderhandelingen geregeld (Vliegthart, Bos, & Verstand-Bogaart, 2002, pp. 52-56; Vliegthart, 2000, pp. 17-20). Omdat niet voldoende werkgevers meewerkten aan de vrijwillige bijdrage is deze in 2007 verplicht gesteld. Vanaf dit moment betalen alle werkgevers een verplichte bijdrage in de vorm van een extra heffing van 0,28% op de sectorpremie of het Uitvoeringsfonds voor de overheid. Deze heffing wordt voor alle werknemers betaald ongeacht of zij kinderen hebben of niet (Geus, 2006). In de daaropvolgende jaren wordt de werkgeversbijdrage stapsgewijs verhoogd via 0,34% in 2008 (Dijksma, 2007 b) naar 0,50% vanaf 2012 (Kamp, 2011 d).

Het belangrijkste instrument in de financiering is de kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag is gebonden aan een aantal regels. Zo moet de kinderopvangaanbieder sinds 2009 ingeschreven staan bij het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (Dijksma & Jager, 2009 c, p. 7) en wordt een maximum uurtarief gehanteerd (art. 1.7, lid 2 van de WKO). Wanneer de kinderopvangkosten boven het maximum uurtarief komen dan worden deze niet vergoed door de kinderopvangtoeslag. In 2008 wordt toegewerkt naar één maximum uurtarief voor alle kinderopvangvormen (Dijksma, 2007 a). Maar met de herziening van het stelsel gastouderopvang in 2010 wordt deze uniformering weer losgelaten en het tarief van de bso en gastouderopvang verlaagd (Dijksma & Jager, 2009 a). Op basis van de inflatie wordt het maximum uurtarief jaarlijks geïndexeerd (art. 1.9 van de WKO). Echter werd het maximum uurtarief als bezuiniging niet geïndexeerd in 2009 en 2012 (Kamp, 2011 c, p. 8; Dijksma & Bos, 2008, p. 5).

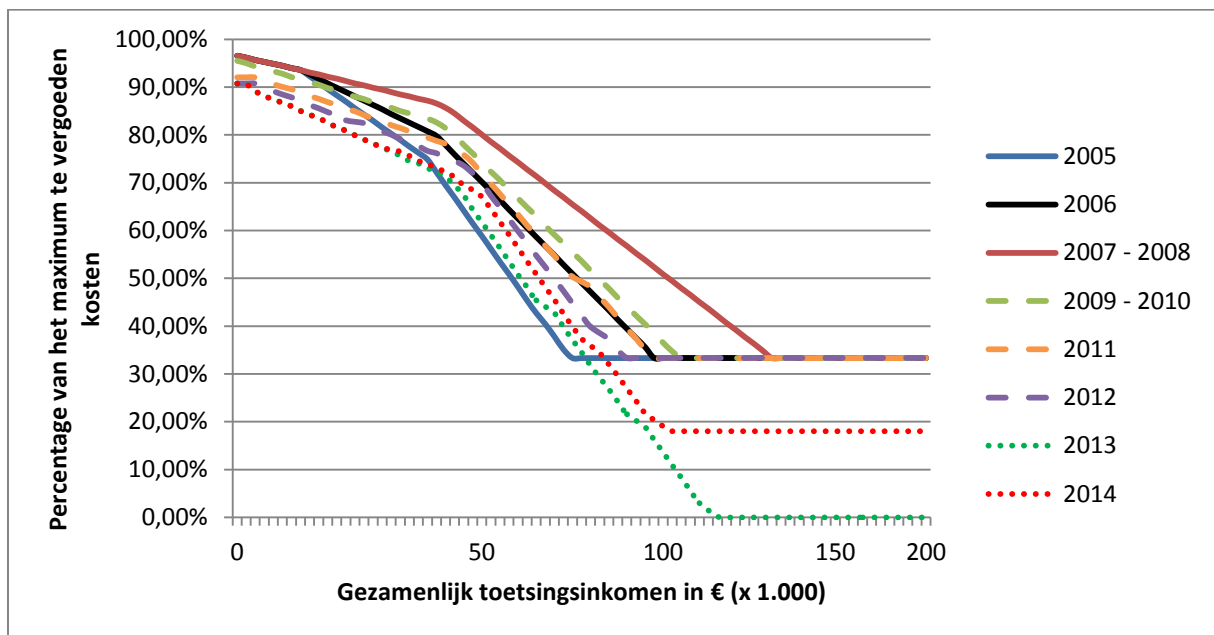
De kinderopvangtoeslag die de ouders sinds 2005 ontvangen is naast het maximum uurtarief ook inkomensafhankelijk. In de eerste jaren na de invoering van de WKO is het percentage stapsgewijs verhoogd. Met ingang van 2009 zijn bezuinigingen ingezet waarbij het percentage jaar op jaar daalde. Naast de wijzigingen in het toeslagpercentage is de kinderopvangtoeslag in 2009 gekoppeld aan de arbeidstijden van de ouders waarbij een maximum gehanteerd wordt van 230 uur per maand (Dijksma & Jager, 2009 a).

Alle ouders hadden tot 2013 recht op de 'vaste voet' van 33,3% van de kinderopvangkosten. Met ingang van 2013 is deze vaste voet afgeschaft en wordt het toeslagpercentage voor gezinnen met een gezamenlijk inkomen vanaf €82.111 verder afgebouwd naar 0% bij een gezamenlijk inkomen van €118.189 (Krom, 2012 a, p. 5). Halverwege 2013 wordt echter besloten om de vaste voet met ingang

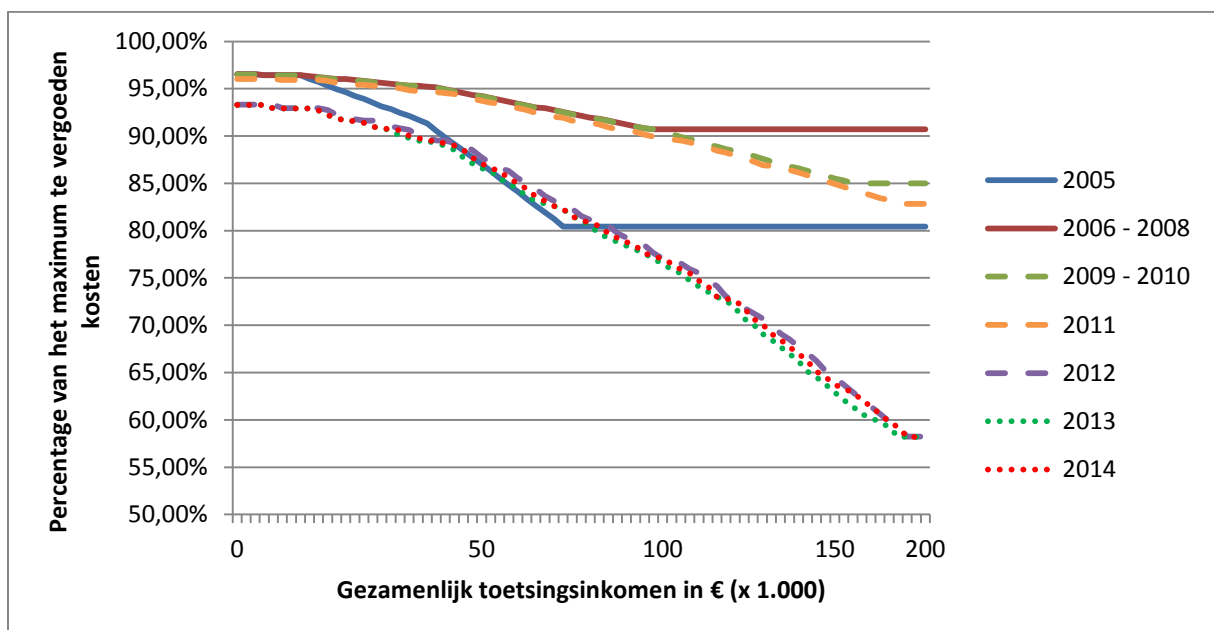
van 2014 weer deels te herstellen tot 18% en de maximum uurprijs opnieuw te indexeren. Hierdoor werd voorzichtig een einde gemaakt aan de ingezette bezuinigingen (Asscher & Weekers, 2013 ).

In de kinderopvangtoeslag wordt onderscheid gemaakt tussen het eerste en tweede kind. Het eerste kind is het kind met de meeste kinderopvanguren, wanneer nog meer kinderen uit een gezin naar de opvang gaan dan vallen zij onder de vergoeding voor het 'tweede kind'. In figuur 7 en figuur 8 staan de toeslagpercentages per jaar weergegeven. In de grafieken is in de jaren voor de invoering van de verplichte werkgeversbijdrage (2005 en 2006) uitgegaan van de maximale vrijwillige werkgeversbijdrage.

**FIGUUR 7: PERCENTAGE KINDEROPVANGTOESLAG VOOR HET 1<sup>E</sup> KIND<sup>4</sup>**



**FIGUUR 8: PERCENTAGE KINDEROPVANGTOESLAG VOOR HET 2<sup>E</sup> KIND<sup>4</sup>**



<sup>4</sup> (Geus & Zalm, 2004; Geus & Wijn, 2005; Geus & Zalm, 2006; Dijkma & Bos, 2008; Dijkma & Jager, 2009 a), (Rouvoet & Jager, 2010; Kamp, 2011 c; Krom, 2012 a)

### 4.1.3. VEILIGHEID EN KWALITEIT

Voor de invoering van de WKO was de kwaliteit in de kinderopvang gebaseerd op de Welzijnswet 1994. Deze wet stelde basiseisen die gemeenten verplicht moesten overnemen. Gemeenten konden daarbij verdergaande eisen stellen aan de kinderopvang. Omdat dit leidde tot lokale verschillen, marktverstoring en rechtsongelijkheid is met de invoering van de WKO een landelijk kwaliteitskader geformuleerd waarvan gemeenten niet kunnen afwijken (Vliegthart, Bos, & Verstand-Bogaart, 2002, p. 27; Vliegthart, 2000, p. 9; Geus, Wijn, & Ross-van Dorp, 2004, p. 4).

De overheid past niet direct de algemene kwaliteitseis toe. De algemene kwaliteitseis geeft aan dat kinderopvangorganisaties ‘verantwoorde kinderopvang’ dienen aan te bieden. In plaats daarvan formuleert de overheid een aantal basisregels bij de invoering van de WKO. Dit doet de overheid vanwege vier redenen. Ten eerste omdat kinderopvang gericht is op de opvang van een kwetsbare groep. Ten tweede omdat er sprake is van een overgangsfase van aanbod naar vraagfinanciering. Omdat er daarom nog geen sprake is van een volledige marktwerking ziet de overheid zich verplicht in deze overgangsfase de sector daarin te begeleiden. Als derde geeft de overheid aan dat wanneer de kwaliteit in de beginfase van de WKO nog niet voldoende gewaarborgd wordt kan dat effect hebben op de vraag door ouders met in het verlengde daarvan de arbeidsparticipatie. Afsluitend geeft de overheid aan dat het oordelen over kwaliteit nog te veel in ontwikkeling is om te volstaan met een algemene kwaliteitseis. (Geus, Wijn, & Ross-van Dorp, 2004, pp. 2-3).

Met de WKO wordt toegewerkt naar zelfregulering in de kinderopvangsector (Geus, Wijn, & Ross-van Dorp, 2004, p. 3). Ondernemers en ouders dienen samen tot kwaliteitsafspraken te komen, deze afspraken worden vastgelegd in het convenant kwaliteit kinderopvang (Geus, 2004 b, p. 4). Het convenant werd vervolgens overgenomen in beleidsregels waarna daarop gehandhaafd werd. In 2011 is daar verandering in gekomen naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State (Raad van State, 2011). Sinds dien wordt het convenant kwaliteit kinderopvang per ministeriële regeling en AMvB omgezet in beleid (Kamp, 2012 a).

Bij de invoering van de WKO ligt bij de veiligheid de focus vooral op de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid in de kinderopvang. Deze inventarisatie dient als basis voor het verbeteren van de omstandigheden en een adequate omgang met risico's. Hierin heeft de WKO raakvlakken met de Arbeidsomstandighedenwet die aangeeft dat de werkgever een risico-inventarisatie moet uitvoeren voor het personeel. Naast deze wetgeving dient de kinderopvang zich ook te houden aan andere wetgeving zoals brandveiligheidseisen (voortvloeiend uit een bouwverordening) of andere eisen zoals het Warenwetbesluit kinderbedden en boxen of het Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen (Geus, Wijn, & Ross-van Dorp, 2004, p. 6). Met invoering van de Wijzigingswet kinderopvang 2013 wordt de veiligheidswetgeving aangevuld met een aantal maatregelen met betrekking tot het tegengaan van kindermisbruik. Maatregelen die hieronder vallen zijn de VOG-plicht<sup>5</sup> en continue screening van alle medewerkers in de kinderopvang (Asscher, 2013 a; Asscher & Teeven, 2013). Met ingang van 1 juli 2013 geldt tevens het vierogen principe in de kinderopvang, dit principe is bedoeld om de veiligheid te vergroten en houdt in dat er altijd een andere volwassene kan meekijken of meeluisteren met de beroepskracht (Krom, 2012 c).

---

<sup>5</sup> VOG: Verklaring Omtrent Gedrag

<sup>6</sup> BOiNK: Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang en Peuterspeelzalen

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang. Vanaf 2009 moeten kinderopvanginstellingen ingeschreven staan in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). De doelstelling van deze wetwijziging is om te zorgen voor een kwalitatief goede kinderopvang (Dijksma & Jager, 2009 c, p. 7). In 2011 is het Besluit Register Kinderopvang vervangen voor een nieuw besluit. Aanleiding daarvoor was ten eerste de uitbreiding van de WKO met de invoering van peuterspeelzalen. Daarnaast zijn er een aantal wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot regels rond de registratie van een kinderopvangorganisatie bij verhuizing of verandering van houder. Verder zijn een aantal definities verduidelijkt, zijn er wijzigingen aangebracht met betrekking tot de aanvraagprocedure, wordt er minder registerinformatie getoond (zoals adressen van gastouders) en wordt bij een aanvraag tot exploitatie in het register een VOG-plicht ingesteld voor een niet-natuurlijk persoon (Kamp, 2011 h, pp. 11-12). Sinds 2012 is de regeling over interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van deze taken in de WKO vervallen en ondergebracht in de Gemeentewet (Spies, 2012, pp. 10, 25).

De GGD voert de inspecties uit (art. 1.61, lid 1 van de WKO), de inspectierapporten moeten sinds 2012 openbaar gemaakt worden op de website van de aanbieder of op een andere manier toegankelijk zijn. Ook kunnen gemeenten de inschrijving in het LRKP weigeren of ongedaan maken op andere gronden dan het inspectierapport (Kamp, 2011 b, pp. 5-6).

#### 4.1.4. WIJZIGINGEN GASTOUDEROPVANG

Gastouderopvang staat in de WKO omschreven als: “kinderopvang die plaatsvindt in een gezinssituatie door een ander dan degene die als ouder op grond van artikel 1.5, eerste lid, aanspraak kan maken op een kinderopvangtoeslag of diens partner” (art. 1.1, lid 1 van de WKO). Bij de invoering van de WKO was de gastouderopvang gelimiteerd tot maximaal vier kinderen, buiten de eigen kinderen van de gastouder om. In 2005 wordt, door het tekort aan kinderopvang, dit maximum als experiment verhoogd naar maximaal zes kinderen (Geus, Wijn, & Ross-van Dorp, 2005). Bij de herziening van het stelsel gastouderopvang is het maximum van zes kinderen opgenomen in de wet (Dijksma & Jager, 2009 b, p. 12; Dijksma & Jager, 2009 d, p. 2).

In 2010 is het stelsel gastouderopvang herzien, bij deze herziening zijn maatregelen getroffen in reactie op de onstuimige groei van de gastouderopvang. Vanaf de invoering van de WKO tot 2008 is de kinderopvang met 105% gegroeid. In tegenstelling tot de groei bij de dagopvang (55%) en bso (98%) is de gastouderopvang met 500% toegenomen (Dijksma & Jager, 2009 b, p. 2). Een groot deel van deze groei wordt veroorzaakt doordat een toenemend aantal gastouderbureaus zich richt op het formaliseren van informele kinderopvang (bijvoorbeeld door familie, vrienden of bureaus). De kostenstijging als gevolg van deze formalisering uit zich niet in een stijging in de arbeidsparticipatie, in de geest van de WKO is er daarom sprake van oneigenlijk gebruik (Dijksma & Jager, 2009 b, pp. 3, 5-6).

In reactie op de sterke stijging van de gastouderopvang wordt de positionering van de gastouderopvang in de WKO aangepast. Met deze wijziging wordt de gastouderopvang gepositioneerd als een professionele vorm van kleinschalige opvang op het woonadres van de gastouder. De gastouder moet daarbij aan de vereiste deskundigheidseisen voldoen. Deze deskundigheidseisen zijn vastgelegd in het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang (Dijksma, 2009). Met ingang van het najaar 2011 zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd met

betrekking tot de beroepskwalificaties van gastouders. Bij deze wijzigingen worden onder andere EG-beroepskwalificaties erkend als geldig bewijs van deskundigheid (Kamp, 2011 f) en worden ervaringscertificaten niet meer toegelaten als op zichzelf staand bewijs voor de deskundigheid van gastouders (Kamp, 2011 g).

In 2010 is de één-locatie-eis voor gastouders geschrapt uit de WKO. Deze wet gaf aan dat de houder in totaal niet meer dan een voorziening mag exploiteren voor gastouderopvang. Met de wijziging wordt het ook mogelijk om de gastouderopvang te organiseren op het woonadres van de vraagouders. Wanneer ook andere kinderen worden opgevangen worden op het woonadres van een van de vraagouders dan dient er een opvangrelatie te zijn met een gastouderbureau (Kamp, 2011 h).

Zoals in hst. 4.1.1. al beschreven is wordt in 2012 de Wijzigingswet kinderopvang ingevoerd. Om te voorkomen dat gastouders de kinderen van elkaar opvangen en zo extra toeslagen aanvragen wordt de wet gewijzigd. Bij deze wetswijziging wordt vastgelegd dat een gastouder geen recht op kinderopvangtoeslag heeft wanneer het kind van de gastouder zelf ook in de gastouderopvang opgevangen wordt. Daarnaast worden de regels voor de controle door de GGD gewijzigd waardoor deze controles niet meer jaarlijks maar steekproefsgewijs gehouden worden (Kamp, 2011 b).

#### 4.1.5. AANSLUITING ONDERWIJS

In 2006 wordt de Wet op het Primair onderwijs aangepast. Hoewel dit geen wijziging is met betrekking tot de WKO heeft deze wetswijziging wel een sterke impact gehad op de kinderopvang. Met deze wetswijziging worden de basisscholen verplicht op werkdagen zorg te dragen voor de buitenschoolse opvang (bso) tussen 7:30 en 18:30. De basisscholen staan daarin vrij om te kiezen op welke manier zij daar invulling aangeven (Hoeven, 2006; Ministerie van SZW, 2012, p. 6).

In navolging op het SER advies "Tijden van de Samenleving" (2011) heeft het kabinet een wet ingesteld als experiment om de samenwerking tussen het onderwijs en de bso mogelijk te maken. Het doel van dit experiment is om inzicht te krijgen in de gevolgen van integrale dagarrangementen, waarbij onderwijs en opvang op elkaar aansluiten. Deze gevolgen richten zich op de onderwijsprestaties en het welbevinden van de leerlingen, de gevolgen voor de arbeidsparticipatie en de tevredenheid van ouders, leerkrachten en de beroepskrachten van de kinderopvang (Kamp, 2012 b).

#### 4.1.6. CLASSIFICATIE BELEIDSVERANDERINGEN

Volgens Hall (1993) kenmerken veranderingen volgens de eerste en tweede orde zich door het aanpassen van de beleidskenmerken (1<sup>e</sup> orde) of door het ontwikkelen van nieuwe beleidsinstrumenten (2<sup>e</sup> orde) waarbij de algemene beleidsdoelen hetzelfde blijven. Wanneer er sprake is van een verandering volgens de 3<sup>e</sup> orde dan is er sprake van een paradigmashift waarbij niet alleen het beleid en de beleidsinstrumenten veranderen maar ook de beleidsdoelen.

In deze casus is er bij de meeste beleidsveranderingen sprake van aanpassing van het beleid of een nieuw beleidsinstrument. De doelstelling van kinderopvang blijft tijdens deze beleidsveranderingen grotendeels onveranderd. Dit is in lijn met de verwachting omdat een verandering volgens de 3<sup>e</sup> orde bijna niet voorkomt. Wanneer de veranderingen geclassificeerd worden binnen de veranderingsorden volgens Hall (1993) dan blijkt daarom dat de meeste veranderingen van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> orde zijn.

Instrumentele wijzigingen (verandering volgens de 1<sup>e</sup> orde) zijn veel voorkomend. Bijna jaarlijks wordt de hoogte van de kinderopvangtoeslag aangepast aan de hand van de indexering van de maximum uurprijs en door het wijzigen van het inkomensafhankelijke toeslagpercentage. Andere voorbeelden zijn de overgang van de vrijwillige werkgeversbijdrage naar de verplichte werkgeversbijdrage in 2007 en andere aanpassingen in de WKO zoals afspraken over kwaliteit die voortvloeien uit het Convenant Kwaliteit Kinderopvang.

Een voorbeeld van een nieuw beleidsinstrument (verandering volgens de 2<sup>e</sup> orde) bij de invoering van de WKO is de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. Binnen deze wijziging veranderde de subsidiëring van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd. Hierdoor verliep de subsidiëring voortaan via de ouders in plaats van de aanbieder. Ook is de tripartiete financiering door ouders, overheid en werkgevers in de wet is vastgelegd. Met betrekking tot de kwaliteit en veiligheid zijn nieuwe instrumenten onder andere de registratieplicht in het LRKP, de continue screening van werknemers in de kinderopvang en het vierogen principe waarbij vastgelegd is dat er altijd iemand moet kunnen meekijken bij een medewerker.

De impact van de invoering van de WKO doet denken aan een verandering van de 3<sup>e</sup> orde. Maar er zijn meer aanwijzingen dat het hier juist gaat om een verandering van de 2<sup>e</sup> orde. Deze aanwijzingen richten zich er vooral op dat de beleidsdoelstelling van de kinderopvang niet veranderd is ten opzichte van de periode voor de invoering van de WKO. De doelstelling van de kinderopvang was zowel voor als na de invoering van de WKO het opvangen van kinderen. De opvoedingstaak speelde daarbij een rol maar werd vooral op instrumenteel niveau benaderd door de kwaliteitsnormen. Ook voor de invoering van de WKO lag de nadruk op de pedagogische ontwikkeling vooral bij het achterstandenbeleid in de peuterspeelzalen en de voor en vroegschoolse voorzieningen (VVE). Daarbij was de gang naar de marktwerking al voor de invoering van de WKO ingezet, door het inkopen van particuliere opvangplaatsen en bedrijfsplaatsen. Het vastleggen van maatregelen om de marktwerking te stimuleren is daarom vooral een instrumentele verandering dan dat er echt een verandering in de doelstelling plaatsvond.

## 4.2. UITKOMSTEN

De beleidsveranderingen hebben op verschillende onderwerpen impact gehad. Onderwerpen die daaronder geplaatst kunnen worden zijn: Kwaliteit, veiligheid, wachtlijsten, gebruik kinderopvang en arbeidsparticipatie.

Voor en tijdens de invoering van de WKO was er sprake van lange wachtlijsten. Zo gaf een respondent het voorbeeld dat het heel normaal was voor ouders om hun kind voor de geboorte al in te schrijven voor de kinderopvang. Een van de doelstellingen van de invoering van de WKO was het wegwerken van deze wachtlijsten. Maar tot 2010 bleek keer op keer dat deze doelstelling niet gehaald werd. Hoewel het aanbod na de invoering van de WKO gestegen is, steeg de vraag nog harder (Ministerie van SZW, 2012, pp. 10-11, 17) . Het aantal kinderen dat op een wachtlijst stond is sinds 2010 sterk afgenomen. Waar in 2010 nog 50600 kinderen op de wachtlijst stonden voor de kinderopvang en bso is dit afgenomen naar 3900 kinderen in 2012 (Hoogenbosch, Zijl, & Wever, 2012, p. 5). De sterke daling in deze periode wordt vooral toegeschreven aan de daling in de vraag naar kinderopvang als gevolg van bezuinigingen en de economische crisis.

Als gevolg van de invoering van de vraaggestuurde financiering en de toegenomen subsidie is de kinderopvang in de eerste jaren sterk toegenomen. Sinds 2005 is het gebruik ruimschoots verdubbeld (Ministerie van SZW, 2012, p. 7; Brancheorganisatie Kinderopvang, 2014 ; Wiel, 2011, p. 8). De gastouderopvang steeg het hardst met 500% (Dijksma & Jager, 2009 b, p. 2). Als gevolg van de stijging van het kinderopvanggebruik stegen de overheidsuitgaven ook sterk, van 667 miljoen euro in 2005 naar 3,3 miljard euro in 2011.

In 2010 volgde een wetwijziging die strengere eisen stelde aan de gastouders. Als gevolg van deze wetwijziging is de gastouderopvang gedaald van 160.000 kinderen in 2009, naar 103.000 kinderen in 2012 (Brancheorganisatie Kinderopvang, 2014 ). De gastouderopvang was in deze periode niet de enige voorziening die te maken had met een dalende vraag. Deze dalende vraag in andere kinderopvangvoorzieningen werd ten eerste veroorzaakt door de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag. Daarnaast werd deze daling ook nog eens versterkt door de economische crisis en de daardoor veroorzaakte werkloosheid. Ouders hebben immers alleen recht op kinderopvangtoeslag wanneer zij werken (Waarborgfonds Kinderopvang, 2012, pp. 10-11). Met het opnieuw indexeren van de maximum uurprijs voor 2014 en het (deels) herintroduceren van de vaste voet in de kinderopvangtoeslag is geprobeerd deze effecten af te zwakken.

De invoering van de WKO had als een van de doelstellingen de arbeidsparticipatie van ouders te ondersteunen door de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat de arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen 2,5% gestegen is. Dat is 26% van de totale participatiestijging onder vrouwen in de periode 2004 - 2009. Daarnaast ziet het CPB een positief beleidseffect in het aantal arbeidsuren van vrouwen. In dezelfde periode stijgt het aantal arbeidsuren met 1,1 uur per week. Dat is 32% van de toename in het gemiddeld aantal arbeidsuren door vrouwen. Volgens het CPB is het grootste deel van deze stijging te wijten aan de intensivering van de kinderopvangtoeslag. Het effect op de arbeidsparticipatie was echter lager dan verwacht. Dit komt vooral doordat er een verschuiving plaatsvond van de informele naar de formele kinderopvang (Jongen, Bettendorf, & Muller, 2011, p. 3; Ministerie van SZW, 2012, pp. 14-17). Met de bezuinigingen op de kinderopvang ontstaat er een discussie tussen twee kampen. De sociale partners zien negatieve effecten op de arbeidsparticipatie, ook worden er Kamervragen gesteld aan de minister. De minister is op dat moment echter van mening dat de bezuinigingen geen invloed hebben op de arbeidsparticipatie (Kamp, 2011 i). Door de crisis daalt de arbeidsparticipatie over de hele linie. Maar in 2013 blijkt uit participatiecijfers dat deze daling sterker is voor moeders met jonge kinderen (-1,5%) dan voor vrouwen in het algemeen (-0,3%) (Asscher, 2013 b). Eind 2013 wordt bekend gemaakt dat in navolging op de motie van Ojik-Samsom de kinderopvangtoeslag in 2014 geïntensiveerd wordt. Het intensiveren van de kinderopvangtoeslag heeft onder andere als doelstelling om de arbeidsparticipatie te verhogen (Asscher, 2013 c).

Periodiek wordt de pedagogische kwaliteit in de kinderopvang gemeten door het NCKO. Als gevolg van de sterke stijging in het kinderopvanggebruik daalde de kwaliteit. Bij de kwaliteitsmeting in 2012 bleek dat de kwaliteit sinds jaren weer gestegen was. Hoewel er een stijging zichtbaar is geven de onderzoekers aan dat er op veel onderdelen nog onvoldoende gescoord wordt (Fukkink, et al., 2013). Eind 2013 stuurt minister Asscher een brief naar de Kamer met daarin de uitwerking van het voornemen het toezicht in de kinderopvang aan te passen. Met 'Het Nieuwe Toezicht' wilt hij tevens meer aandacht geven aan de pedagogische kwaliteit in de sector (Asscher, 2013 d, p. 3).

Om misbruik tegen te gaan heeft de overheid een aantal maatregelen genomen. Hieronder vallen het vierogen principe en de continue screening. Van de continue screening is een half jaar na invoering een evaluatie verstuurd naar de Tweede Kamer. Sinds de invoering zijn door deze screening 68 signalen ontvangen over 66 personen. Daarbij ging het vooral om strafbare feiten die verband houden met geweld en zedenmisdrijven. Van de desbetreffende personen zijn de meeste niet meer werkzaam in de kinderopvang (Ministerie van SZW, 2013, pp. 4-6; PwC Advisory, 2013, pp. 10-14).

In navolging op de beleidsveranderingen rijst vanuit de sector de roep om maatregelen te nemen tegen de regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ACTAL) heeft ruim 30 signalen ontvangen over de regeldruk in de kinderopvang en stuurt daarover een brief aan de minister. In deze brief wordt beschreven dat de meeste signalen gericht zijn op de complexiteit van het wettelijk stelsel, de werking daarvan en de relatie tot de praktijk. Daarbij wordt benadrukt dat er sprake is van een opeenstapeling aan wijzigingen die leidt tot een grote mate van detaillering. Volgens ACTAL is deze stapeling onder andere het gevolg van de reflex om zoveel mogelijk risico's in te willen perken door regelgeving (Actal, 2013, p. 2). Ook benadrukt ACTAL in een gesprek dat beleidsveranderingen aanpassingskosten met zich meebrengen. Wanneer beleid een dergelijke omloopsnelheid kent zoals in de kinderopvang kan afgevraagd worden of de aanpassing terugverdiend wordt. In de brief over Het Nieuwe Toezicht gaat Asscher in op de regeldruk. Met 'Het Nieuwe Toezicht' wilt Asscher afrekenen met de 'afvinklijstjes' en overgaan van toezicht op middelen naar toezicht op doelen, daarbij wilt hij de regeldruk integraal aanpakken (Asscher, 2013 d, p. 5).

### 4.3. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is ingegaan op de beleidsveranderingen in de periode van 2003 tot en met 2013. Om deze veranderingen te analyseren is een overzicht gemaakt van de publicaties in het staatsblad. Aan de hand van dit overzicht en de uitkomsten uit de media analyse (zie Bijlage VI: Kinderopvang in de media) zijn een aantal thema's geformuleerd. Deze thema's zijn: 1) financiering van de kinderopvang, 2) de gastouderopvang, 3) veiligheid en kwaliteit en 4) de aansluiting op het onderwijs. Aan de hand van deze thema's is ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

- *Welke veranderingen hebben in de periode 2003 tot en met 2013 plaats gevonden in het kinderopvangbeleid en hoe kunnen deze veranderingen geclassificeerd worden volgens Hall (1993)?*

De veranderingen in het financiële beleid omvatten onder andere de veranderingen in het maximum uurtarief, het percentage kinderopvangtoeslag en de bijdrage van werkgevers. Sinds de invoering van de WKO is de financiering veranderd van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd waarbij de financiering via de ouders verloopt. In de WKO is vastgelegd dat ouders, overheid en werkgevers ieder, op macroniveau, een derde bijdraagt in de kinderopvangkosten. In de eerste jaren was de werkgeversbijdrage vrijwillig. Maar vanaf 2007 is deze verplicht gesteld. Werkende ouders hebben recht op een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. Het percentage kinderopvangtoeslag is in de beginjaren verhoogd tot 2008. Met ingang van 2009 is de kinderopvangtoeslag keer op keer verlaagd, waarbij uiteindelijk ook de vaste voet van 33% in 2013 is afgeschaft. Naast de kinderopvangtoeslag indexeert de overheid jaarlijks het maximum uurtarief van de kinderopvang. In 2009 en 2012 is het maximum uurtarief echter niet geïndexeerd maar bevroren. De effecten van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag en het bevroren van het maximumuurtarief waren echter



groter dan verwacht. In reactie hierop is eind 2013 besloten om vanaf 2014 weer het maximumuurtarief te indexeren en de vaste voet van de kinderopvangtoeslag deels te herstellen naar 18%.

Beleidsveranderingen met betrekking tot de kwaliteit en veiligheid zijn onder andere zichtbaar in het Convenant kwaliteit Kinderopvang, het vierogen principe en de continue screening van personeel. De overheid regelt de kwaliteit door het stellen van een aantal basiskwaliteitseisen. Kinderopvangorganisaties en ouders dienen daar zelf invulling aan te geven in het Convenant Kwaliteit Kinderopvang. Tot 2011 werden de afspraken uit het convenant omgezet in beleidsregels, waarna daarop gehandhaafd werd. Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State in 2011 worden de afspraken uit het convenant via een AMvB omgezet in wetgeving. Naar aanleiding van de Robert M. affaire zijn een aantal nieuwe instrumenten ingevoerd. Met deze instrumenten is de focus in veiligheidswetgeving niet meer vooral gericht was op het voorkomen van ongelukken maar is er ook een belangrijke rol kwam te liggen bij het voorkomen van misbruik. Voorbeelden van deze instrumenten zijn de invoering van het vierogen principe en de continue screening van al het personeel in de kinderopvang.

De gastouderopvang kent een aantal aanpassingen in reactie op de onstuimige groei. Deze veranderingen hebben raakvlakken met de veranderingen in het financiële beleid en kwaliteitsbeleid. Ondanks deze raakvlakken richten deze beleidsveranderingen specifiek op de gastouderopvang. Als gevolg van de onstuimige groei stijgen de kosten sterk. De beleidsveranderingen die daarna geïmplementeerd worden zijn gericht op het inperken van deze groei. Hierbij gaat het vooral om het de aanpassing van het maximum uurtarief voor de gastouderopvang en het verhogen van de kwaliteitseisen waardoor het moeilijker wordt om aanspraak te maken op kinderopvangtoeslag.

De aansluiting bij het onderwijs is een aparte groep beleidsveranderingen. Enerzijds omvatten deze veranderingen een aanpassing in de Wet op het Primair onderwijs. Waarin het onderwijs de verantwoordelijkheid kreeg voor het faciliteren van de bso. Anderzijds omvatten deze veranderingen een experiment met betrekking tot integrale dagarrangementen.

Ondanks de hoeveelheid beleidsveranderingen gaat het hier vooral om nieuwe beleidsinstrumenten of aanpassingen van de beleidsinstrumenten en is er niet direct sprake geweest van een verandering in de doelstelling van het kinderopvangbeleid. Hoewel het kinderopvangbeleid veel veranderingen kent sinds de invoering van de WKO heeft dit niet geleid tot een verandering in de doelstelling van het beleid. Volgens Hall (1993) is er daarom vooral sprake van veranderingen volgens de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> orde. Veranderingen in de eerste orde omvatten vooral de jaarlijkse indexering van het maximumuurtarief en de aanpassing van het kinderopvangtoeslagpercentage. Andere voorbeelden hiervan zijn de afspraken die voortvloeien uit het Convenant Kwaliteit Kinderopvang. Veranderingen volgens de 2<sup>e</sup> orde zijn bijvoorbeeld de invoering van de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag, de registratieplicht in het LRKP, continue screening van alle werknemers in de kinderopvang en het vierogen principe.

## 5. BESLUITVORMING

Waar in het vorige hoofdstuk inging op de vraag welke beleidsveranderingen plaatsgevonden hebben, zal in dit hoofdstuk ingegaan worden op die “wie-vraag”. Namelijk wie speelden een rol in de besluitvorming, met wie werkten zij samen en welke overtuigingen speelden daarbij een rol.

Ten eerste zal ingegaan worden op de actoren die te onderscheiden zijn in het kinderopvang beleidsstelsel en welke rol zij vervullen. Daarna zal behandeld worden welke coalities zij vormen en welke overtuigingen een rol speelden in de besluitvorming. De uitkomsten van dit hoofdstuk geven een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- *Welke actoren en coalities zijn te onderscheiden in het besluitvormingsproces van het kinderopvangbeleid?*
- *Wat waren de overtuigingen van actoren met betrekking tot het beleid en de beleidsverandering, in termen van de beleidsniveaus volgens Sabatier (1993) en welke belangen spelen daarbij een rol?*

In de behandeling van deze vragen zal gebruik gemaakt worden van de verschillende theorieën uit paragraaf 2.5. In de typering van het beleidsstelsel zal de beschrijving van de ideaaltypische beleidssystemen door Weible (2008, p. 622) centraal staan. Vervolgens zal voor de positionering van actoren zal gebruik gemaakt worden van de theorieën van Sabatier (1993, p. 25), Olsson (2009, pp. 175-180) en Sotirov en Memmler (2012, p. 60). Aan de hand van de predictie van Schlager (1995, p. 249) en de theorie van Fenger en Klok (2001, p. 164) zal ingegaan worden op coalitievorming en overtuigingen. In de classificatie van overtuigingen vormt de theorie van Sabatier (1993, p. 221) de rode draad, daarnaast zal aan de hand van Lubell (2007) kort ingegaan worden op de rol van vertrouwen en gedeelde overtuigingen.

### 5.1. ACTOREN

Met en na de invoering van de Wet Kinderopvang waren naast de overheid verschillende actoren betrokken bij de besluitvorming rond het kinderopvangbeleid. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de betrokken actoren waarbij zij tevens gecategoriseerd worden. De categorieën komen niet overeen met de coalities die behandeld worden in paragraaf 5.2 maar hebben vooral de rol om actoren te positioneren. De categorieën die onderscheiden worden zijn:

- Belangenorganisaties
- Politieke partijen
- Overheid
- Uitvoerende overheden
- Wetenschap, advies en consultancy

De kinderopvangsector bestaat uit de aanbieders (kinderopvangorganisaties), afnemers (ouders) en werknemers. Tot de invoering van de WKO speelden ook bemiddelingsbureaus voor kinderopvangplaatsen een belangrijke rol in de sector. Zij vormden de schakel tussen kinderopvangorganisaties en afnemers. Volgens sommige actoren dienen de kinderen hierin ook als een specifieke groep benoemd te worden. Maar omdat de ouders de keuze maken voor

kinderopvang en verwacht wordt dat zij ook de belangen van hun kinderen vertegenwoordigen, worden kinderen in dit onderzoek niet als aparte groep gezien.

In de kinderopvangsector zijn de meeste partijen gegroepeerd in *belangenorganisaties*. Deze organisaties treden in de besluitvorming op als vertegenwoordigend orgaan. Zo worden de kinderopvangorganisaties sinds 2011 vertegenwoordigd door de Brancheorganisatie Kinderopvang. Voor die tijd werden de kinderopvangorganisaties vertegenwoordigd door de MOgroep Kinderopvang en de BKN (Branche Kinderopvang Nederland). Hoewel de kinderopvangsector nu door een organisatie vertegenwoordigd wordt is de tweesplitsing nog wel zichtbaar in de achterban. Aan de ene kant staan de stichtingen die vroeger door de MOgroep vertegenwoordigd werden en een meer ideologische doelstelling hebben. Daar tegenover staan de kinderopvangorganisaties die door de BKN vertegenwoordigd werden en een meer bedrijfsmatige insteek hebben. Hoewel er een bepaald evenwicht is tussen deze groepen zijn er nog wel meningsverschillen over de vormgeving van de kinderopvang.

Voor de ouders is BOinK<sup>6</sup> de grootste belangenvertegenwoordiger. Sinds kort treedt ook de Stichting voor werkende ouders op als belangenvertegenwoordiger voor ouders in de kinderopvang. De MOgroep speelt nog wel een rol maar deze is vooral gericht op de peuterspeelzalen waarbij ook de PO-raad een rol speelt. Daarnaast spelen de vakbonden (FNV Abvakabo, CNV en MHP) voor de werknemers een rol. Andere belangenorganisaties zijn: Lof, het *burger*Ministerie voor het kind, VNO-NCW en MKB Nederland.

De *politieke partijen* bestaan uit alle politieke partijen die in de Eerste en Tweede Kamer betrokken geweest zijn bij het dossier kinderopvang in de periode 2003 tot en met 2013. Partijen die sinds 2003 consequent dan wel incidenteel betrokken waren bij het dossier kinderopvang zijn: PvdA, VVD, CDA, GroenLinks, D66, SP, PVV, ChristenUnie, SGP en tot 2006 de LPF.

De *overheid* bestaat uit het verantwoordelijke bewindspersoon, als vertegenwoordiger van het kabinet, en ministerie. In het tijdspad van dit onderzoek zijn twee departementen die de verantwoordelijkheid hadden voor de kinderopvang. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW). Van juli 2002 tot februari 2007 en van oktober 2010 tot heden was kinderopvang de verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW. Tussen februari 2007 en oktober 2010 was kinderopvang de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW.

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen het kabinet en politieke partijen. Hoewel het kabinet afgevaardigd is door een coalitie van politieke partijen wordt het kabinet, bestaande uit ministers en staatssecretarissen, als onderdeel van de overheid gezien. Het kabinet wordt vertegenwoordigd door een bewindspersoon die het afgesproken regeerakkoord uitdraagt. In die zin wordt het kabinet als een actor beschouwd en niet als een op zichzelf staande coalitie in het beleidsstelsel.

Onder categorie *uitvoerende overheden* worden de gemeenten, GGD en belastingdienst verstaan. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving en toezicht van kinderopvang en de GGD voert de inspectie uit. De gemeenten worden hierin vertegenwoordigd door de VNG. De belastingdienst

---

<sup>6</sup> BOinK: Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang en Peuterspeelzalen

betaalt de kinderopvangtoeslag uit en voorziet het ministerie van informatie over het gebruik daarvan.

Als laatste is er de categorie *wetenschap, advies en consultancy*. Dit zijn specifieke actoren die vanaf de zijlijn de verschillende partijen adviseren over verschillende onderwerpen op het gebied van kinderopvang. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het overheidsbeleid, statistiek, organisatievormen, financiën en pedagogische kwaliteit. Partijen die onder deze categorie vallen zijn: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO), Nederlands Jeugd Instituut (NJI), Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK), Buitenhok, SEO economisch onderzoek, CPB, CBS, PwC en de Commissie Gunning.

## 5.2. COALITIES

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de coalities die de verschillende actoren aangaan om zo hun doelen te bereiken in de besluitvorming. Hierbij zal vooral ingegaan worden op de coalities zelf, waaruit deze coalities bestaan en hoe de verhoudingen zijn in het beleidsstelsel.

In de operationalisatie is bij de ontrafeling van begrippen (tabel 9) het begrip coalities opgesplitst in twee vormen: Besluitnemende coalities en vertegenwoordigende coalities. Hier wordt uitgegaan van de coalities die de wettelijke autoriteit hebben om beleidsbeslissingen te nemen en van coalities die dat niet hebben maar een bepaald belang of een bepaalde groep vertegenwoordigen en proberen de besluitvorming te beïnvloeden.

Coalitievorming kan op verschillende niveaus beschouwd worden. Coalities op politiek niveau hebben daarbij een ander karakter dan coalities die bestaan uit verschillende belangenorganisaties. Dit is vooral te verklaren door de rol die de verschillende actoren in de besluitvorming hebben. Waar politici zich meer bezig houden met de besluitvorming zelf proberen de belangenorganisaties deze te beïnvloeden maar hebben zelf geen wettelijke autoriteit daarin. Daarbij verschilt ook de rol tussen politici in de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Deze verschillen zullen in hoofdstuk 6.1 verder behandeld worden.

De respondenten met een politieke achtergrond geven vooral aan dat zij samenwerking zoeken met het werkveld om hun standpunten te bepalen. De meesten geven daarbij aan dat dit meer om informatieverstrekking gaat en om het peilen van 'wat er leeft' dan van een uitgesproken samenwerking. Hierbij wordt regelmatig benadrukt door meerdere respondenten dat er met zoveel mogelijk verschillende partijen gesproken wordt. De verkregen informatie wordt vervolgens naast de standpunten van de partij gelegd waarna men besluit op welk onderwerp opgetreden zal worden. Ook samenwerking met andere politici is meer een organisch begrip. Een van de respondenten geeft aan dat de partijen elkaar vooral vinden op ideologie. Als voorbeeld wordt daar het onderwerp regeldruk aangeduid. Partijen als het CDA en de VVD zullen eerder geneigd zijn daar werk van te maken dan de SP, die heel anders naar het begrip regeldruk kijkt.

Vanuit de kinderopvang wordt er richting de politiek geen onderscheid gemaakt tussen politieke partijen. Contacten met politici worden gezien als een mogelijkheid om de standpunten en belangen in het politieke debat kenbaar te maken. Hoewel politici een belangrijke factor spelen in de besluitvorming lijkt de samenwerking met en door politici hierdoor meer op een *issuenetwork* (Heclo, 1978) dan op een coalitie zoals Sabatier (1993) beschrijft.

De kinderopvangwereld is een kleine wereld waarin veel actoren elkaar goed kennen. In de besluitvorming wordt dan ook veel samengewerkt om de doelen te bereiken. Maar deze samenwerkingsverbanden zijn niet in beton gegoten en vooral gericht op het bereiken van de voor dat moment relevante doelen. Zo getuigt ook de volgende uitspraak van een respondent:

*“DE KINDEROPVANG IS EEN HELE COMPLEXE SECTOR MET VERSCHILLENDE ORGANISATIES MET IEDER EEN EIGEN ROL EN VERSCHILLENDE BELANGEN, DIE TEGEN ELKAAR EN DAN WEER MET ELKAAR OPTREKKEN.”*

Beleidsveranderingen ontstaan door veranderingen in de overtuigingen van actoren en coalities of door veranderingen in de structuur van een coalitie (Sabatier, 1993, p. 34; Sabatier & Weible, 2007, pp. 204-205). Om de coalities in het beleidsstelsel te beschrijven is het van belang om te begrijpen welke veranderingen in de coalities hebben plaatsgevonden en of dit verklaard kan worden door veranderende overtuigingen. Omdat er sprake is van een beperkt aantal actoren die onder verschillende omstandigheden met elkaar dan wel tegen elkaar coalities vormen worden de beleidsveranderingsthema's 'financieel beleid', 'veiligheid en kwaliteit' en 'de aansluiting op het onderwijs' gehanteerd als structuur voor de volgende beschrijving. Het thema beleidsveranderingen in de gastouderopvang wordt hierin niet gebruikt omdat dit een combinatie is van financiële wijzigingen en veranderingen in het beleid met betrekking tot kwaliteitseisen.

### 5.2.1. COALITIES EN FINANCIEEL BELEID

Bij het financiële beleid zijn er twee momenten te onderscheiden waarin de coalities anders gevormd waren. In de beginjaren na de invoering van de WKO stonden ouders en kinderopvangorganisaties tegenover elkaar wanneer het ging om de prijs van kinderopvang. Als gevolg van de bezuinigingen staan ouders en kinderopvangorganisaties naast elkaar en vormen zij samen een coalitie tegenover de overheid.

In 2003 liet de overheid een onderzoek uitvoeren door Deloitte en Touche (Bruijn, Dagers, & Veen, 2003) naar de prijsstijgingen in de kinderopvang. Uit dit rapport bleek dat de prijsstijging vooral te verklaren viel door de stijgende personeelskosten in de opvang als gevolg van afspraken tussen sociale partners. De kinderopvangorganisaties bevestigen dit en benadrukken dat zij ook te kampen hebben met voorbereidingskosten voor de invoering van de WKO. Volgens de kinderopvangorganisaties dient de overheid betere afspraken te maken met de sociale partners om de stijgende kosten in te perken (Phoa, 2003). De ouders en bemiddelingsbureaus (voor kinderopvangplaatsen) zijn daar niet mee eens. De ouders verenigd door BOinK en de Kintent (namens de bemiddelingsbureaus) vormen een coalitie in de strijd tegen de hoge kinderopvangkosten (Hendriks, 2003). In hun brief naar de Tweede Kamer beschrijven zij dat zij van mening zijn dat het onderzoek door Deloitte en Touche geen voldoende aandacht gegeven heeft aan het interne bestuur van de kinderopvangsector en roepen zij op tot meer marktwerking. Met de invoering van de WKO wordt de marktwerking verder gestimuleerd, maar komt er ook een einde aan de rol van de bemiddelingsbureaus in de kinderopvangsector. In deze situatie is zichtbaar dat de ouders en bemiddelingsbureaus een samenwerking vormen vanwege gelijke overtuigingen in de beleidskern waarbij zij vooral het doel stellen dat de kinderopvangkosten lager moeten worden en dat er meer nadruk komt te liggen op het interne bestuur en marktwerking in de kinderopvang. De overheid en kinderopvangorganisaties reageren daarop. Zij hebben op bepaalde punten wel gedeelde overtuigingen maar er zijn geen aanwijzingen dat zij echt nadrukkelijk een coalitie vormen.

In reactie op de bezuinigingen vormen ouders, kinderopvangorganisaties en sociale partners een samenwerking om de overheid op te roepen tot het beëindigen van de bezuinigingen. Daarnaast roepen zij de overheid op om een deel van de bezuinigingsopbrengsten weer opnieuw te investeren in de kinderopvangsector. Een recent voorbeeld van de samenwerking tussen ouders en kinderopvangorganisaties is de actie ‘kom op voor kinderopvang’. In deze samenwerking vormden zij samen met sociale partners een blok tegen de overheid. De samenwerking kwam tot stand door overeenkomsten in de beleidskernovertuigingen waarin de betrokken actoren samen het doel stelden om verdere bezuinigingen op de kinderopvang te stoppen. In deze samenwerking hadden alle actoren hetzelfde doel voor ogen, maar benaderden zij dit doel uiteindelijk vanuit hun eigen achterban en overtuiging. Volgens een respondent waren er in de uitwerking een aantal meningsverschillen over de uitwerking van de doelen maar was dit geen belemmering voor de samenwerking. Dit wordt beschreven door de volgende uitspraken:

*“HET MAKKELIJKST IS ALS DE OVERTUIGINGEN GELIJK ZIJN, MAAR BIJVOORBEELD BIJ DE CAMPAGNE “KOM OP VOOR KINDEROPVANG” EN VORIG JAAR MET DE SAMENWERKING MET DE VAKBONDEN KON HET VOORKOMEN DAT ER IN DE UITEINDELIJKE UITWERKING NOG VEEL OVERLEG MOEST PLAATSVINDEN. MEN KEEK HETZELFDE NAAR HET PROBLEEM MAAR DE MENINGEN OVER DE UITEINDELIJKE OPLOSSING LIEPEN UITEEN.”*

*“DE VERSCHILLENDE PARTIEN WETEN DAT ZIJ ELKAAR NOG VAAK TEGEN ZULLEN KOMEN, MAAR DAT GEZAMENLIJK OPTREDEN TOT EEN BETERE UITKOMST LEIDT DAN WAAR IEDER ZIJN EIGEN WEG GAAT.”*

*“SAMENWERKING KAN ZOWEL PLAATS VINDEN OP BASIS VAN GEDEELDE DOELEN ALS OP BASIS VAN HET BUNDELEN VAN KRACHTEN WAARBIJ DE OVERTUIGINGEN NIET OP ALLE ONDERDELEN HETZELFDE ZIJN.”*

Een recent voorbeeld van coalitievorming door verschillende actoren met betrekking tot het financiële beleid is een casus die zich eind 2013 afspeelde. Verschillende partijen vormden een coalitie om te pleiten voor meer investeringen in de kinderopvang. De overheidsbijdrage was met de bezuinigingen gezakt naar 22%. In de WKO staat in de ‘een derde afspraak’ dat ouders, werkgevers en overheid ieder 33% meebetaalt aan de kinderopvangkosten. Omdat de 22% lager is dan die 33% wilden de coalitiepartners de overheid wijzen op de ‘een derde afspraak’. Dit standpunt is echter nooit formeel vast komen te staan omdat verschillende partijen (vakbonden en werkgevers) nog aanpassingen wilden doen op de uitwerking van de gezamenlijke boodschap. Werkgevers trokken zich uiteindelijk terug op het gezamenlijk geformuleerde standpunt over de ‘een derde afspraak’. De verwachting was dat als het gebruik van de kinderopvang toeneemt, de kosten ook weer stijgen. Omdat werkgevers een vaste opslag betalen fluctueert de bijdrage afhankelijk van het gebruik. Wanneer de kinderopvangkosten stijgen, daalt hun procentuele bijdrage weer. De verwachting was dat als de werkgevers strikt zijn naar de overheid dat dit ook andersom zal zijn wanneer de werkgeversbijdrage onder de 33% zakt. Op dit standpunt woog het lange termijn belang om de brede achterban tevreden te houden zwaarder dan de gedeelde overtuigingen in het samenwerkingsverband.

### 5.2.2. COALITIES EN VEILIGHEID EN KWALITEIT

Op het gebied van veiligheid en kwaliteit spelen verschillende actoren een rol die afhankelijk van de arena waarin de besluitvorming plaatsvindt een coalitie vormen of tegen over elkaar staan. Zo stelt de overheid bijvoorbeeld basiskwaliteitseisen waarna de ouders en kinderopvangorganisaties afspraken maken over de invulling daarvan. Dit gebeurt in het Convenant Kwaliteit Kinderopvang. In

de convenantarena staan ouders en kinderopvangorganisaties als twee aparte coalities tegenover elkaar waarbij zij door onderhandelingen tot afspraken komen.

Hoewel alle actoren belang hechten aan een veilige en kwalitatief goede kinderopvang zijn er meningsverschillen over de uitvoering daarvan. Hierin spelen ook weer verschillende overtuigingen een rol, ondanks deze verschillen zoeken de actoren veel de samenwerking met elkaar op. Deze samenwerking vindt vooral plaats omdat veiligheid en kwaliteit belangrijke onderwerpen zijn die vrijwel alle actoren raken. In de samenwerking wordt bijvoorbeeld gezamenlijk de uitvoering van het beleid besproken. Een voorbeeld van een arena waar veel actoren samenkomen is de inspectietafel. Aan de inspectietafel komen het ministerie van SZW, de brancheorganisaties, BOinK, Inspectie van het onderwijs, VNG, GGD NL en vakbonden samen. Bij dit overleg worden de knelpunten in het uitvoeren van het toezicht en de interpretatie van regels besproken (GGD Nederland, 2012, p. 3).

De kwaliteitseisen tussen peuterspeelzalen en de kinderopvang zijn verschillend. Diverse partijen signaleerden dat er door die verschillen tussen de peuterspeelzalen en kinderopvang er sprake is van oneerlijke concurrentie. Om hier wat aan te doen en het verschil tussen de peuterspeelzalen en kinderopvang op te heffen vormden het ministerie van SZW en het ministerie van OCW een coalitie bij het opstellen van het peuterplan (Asscher & Dekker, 2013). De VNG, MOraad, PO-groep en de Brancheorganisatie Kinderopvang waren het niet eens over de uitwerking van dit plan. Waarna zij gezamenlijk in reactie op het peuterplan een alternatief peuterplan geformuleerd hebben. In plaats van harmonisatie van regelgeving pleiten zij voor een integrale voorziening voor alle kinderen. Hiermee willen zij een einde maken aan het verschil waarin kinderen met een achterstand in de peuterspeelzalen en VVE (voor en vroegschoolse voorzieningen) terecht komen en de kinderen met werkende ouders in de reguliere kinderopvang. De meeste kritiek wordt echter geuit op de financiering van het nieuwe stelsel. De verschillende actoren achter het alternatieve peuterplan denken dat de uiteindelijke rekening bij de werkende ouders gelegd wordt waardoor zij naar alternatieven zullen gaan zoeken (Walstra, 2013)

Op het gebied van veiligheid en kwaliteit vormen de actoren samenwerkingsverbanden op basis van hun achterban en taken. De VNG en GGD Nederland vormen bijvoorbeeld een coalitie omdat zij belast zijn met de uitvoering van de wet. Op gebied van toezicht werken zij niet alleen samen omdat zij elkaar daarin aanvullen met kennis maar trekken zij ook samen op in de lobby. Deze samenwerking voeren zij vanuit de gedachte dat het beter is om met eenzelfde boodschap naar buiten te komen. Wanneer de overtuigingen overeenkomen dan wordt ook de samenwerking gezocht met de ouders en de kinderopvangorganisaties.

### 5.2.3. COALITIES EN DE AANSLUITING OP ONDERWIJS

In de aansluiting op het onderwijs zijn verschillende actoren die benadrukken dat de samenwerking tussen het onderwijs en de kinderopvang beter moet. De sector, ouders en het onderwijs vormen hierbij een coalitie die de overheid oproept deze samenwerking te faciliteren. Volgens hen beperken de verschillen in wetgeving tussen onderwijs en kinderopvang de mogelijkheden tot een volwaardige samenwerking. De overheid daarentegen is van mening dat de samenwerking vanuit de sector geïnitieerd moet worden en ziet het niet als haar taak om hierop te sturen.

Bij de motie van Aartsen-Bos, die leidde tot de wijziging van de Wet op het Primair Onderwijs, werden onderwijsactoren bij het kinderopvangbeleid betrokken. Directeuren van basisscholen en de

Algemene Onderwijsbond zijn tegen nog meer verplichtingen en het “dumpen van kinderen op de scholen”. In reactie daarop vormden zij een coalitie om de plannen aan te passen of van de baan te krijgen. Hoewel de kamer voor de motie stemt voelt de minister niets voor het plan om kinderopvang op scholen te verplichten. Bij de uitvoering van de motie bleek dat vraag dusdanig toenam dat de wachtlijsten voor de bso sterk toenamen. Om deze problematiek te agenderen vormden BOinK en het Waarborgfonds Kinderopvang een samenwerking om oplossingen voor de wachtlijsten te creëren.

### 5.3. OVERTUIGINGEN

Zoals in de voorgaande paragraaf duidelijk werd spelen de overtuigingen een belangrijke rol in de besluitvorming rond het kinderopvangbeleid. De overtuigingen zijn echter niet op alle onderwerpen eenduidig. In het volgende wordt aan de hand van Sabatier (1993) ingegaan op de overtuigingen van actoren. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt in overtuigingen met betrekking tot de diepe (normatieve) kern, de beleidskern en de secundaire aspecten.

In de beschrijving van overtuigingen zal eerst ingegaan worden op de diepe (normatieve) kern van het kinderopvangbeleid. De diepe (normatieve) kern richt zich op overtuigingen die in alle beleidssubsystemen een rol spelen. Aansluitend daarop zal ingegaan worden op de beleidskern en de secundaire aspecten. In de beleidskern en secundaire aspecten staan de strategische keuzen en instrumentele beslissingen van het beleid centraal. Voor de behandeling van de beleidskern en secundaire aspecten zullen de thema's ‘financieel beleid’, ‘kwaliteit en veiligheid’ en ‘de aansluiting op onderwijs’ gehanteerd worden.

#### 5.3.1. DIEPE (NORMATIEVE) KERN

De diepe (normatieve) kern bestaat uit overtuigingen die van invloed zijn op meerdere beleidssubsystemen. Hierbij gaat het onder andere over verschillende waardeprioriteiten en basiscriteria voor de verdeling van goederen. Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 252) onderscheiden daarnaast ook nog de relatie tussen de mens en natuur. Omdat dit laatste niet van invloed is op de kinderopvang zal daar verder geen aandacht aan gegeven worden.

In de diepe (normatieve) kern is voornamelijk sprake van een ideologische grondslag. De rol van ideologie is vooral zichtbaar in de politieke arena en in de discussie over de doelstelling van kinderopvang. Deze overtuigingen zijn vooral zichtbaar in de prioriteit van begrippen en de basiscriteria voor een rechtvaardige verdeling van goederen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 252).

Met betrekking tot de doelstelling van kinderopvang kunnen drie coalities onderscheiden worden: de arbeidsmarktinstrumentcoalitie, de pedagogische ontwikkelingscoalitie en de combinatiecoalitie. De arbeidsmarktinstrumentcoalitie legt de prioriteiten bij het stimuleren van de arbeidsmarktparticipatie en benadert dit door de overtuiging dat iedereen in staat moet zijn om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Dit wordt volgens deze groep actoren bereikt door de juiste combinatie van arbeid en zorg taken. De pedagogische ontwikkelingscoalitie legt de prioriteiten bij de ontwikkeling van kinderen. Dit is gebaseerd op de overtuiging dat ieder kind het recht heeft om zich te ontwikkelen en te ontplooien. De combinatiecoalitie daarnaast is de groep actoren die de overtuigingen van de andere coalities deelt en van mening is dat zowel de belangen van de ouders als van de kinderen een rol dienen te spelen.



In de politiek hebben de overtuigingen in de diepe (normatieve) kern vooral invloed op het kinderopvangbeleid vanuit de politieke wisselingen in de afgelopen jaren. Een respondent beschrijft dit als volgt:

*“DE BESLUITVORMING IS EEN ZOEKTOCHT NAAR POLITIEKE CONSENSUS OMDAT DE VERSCHILLENDE PARTIJEN ER VERSCHILLENDE IN ZITTEN. HIERDOOR MOET ER STEEDS GEZOCHT WORDEN NAAR MAATREGELEN WAARVOOR CONSENSUS TE VINDEN IS. DAARNAAST HEBBEN ER IN DE AFGELOPEN TIJD SNELLE KABINETSWISSELINGEN PLAATSGEVONDEN, WAARDOOR ER STEEDS ANDERE BEWINDSPERSONEN OVER KINDEROPVANG GINGEN. DEZE WISSELINGEN HEBBEN OOK EFFECT GEHAD OP DE JOJO-BEWEGING IN HET BELEID, EEN PVD A BEWINDSPERSON ZAL SNELLER GAAN INTENSIVEREN DAN EEN BEWINDSPERSON VAN DE VVD OF HET CDA.”*

Deze politieke wisselingen hadden vooral invloed via de gevormde regeringscoalities. Ideologie speelde daarbij een belangrijke invloed in de rangschikking van prioriteiten in het beleid en daarmee ook op de doelstelling en visie op kinderopvang. Een overzicht van deze prioriteiten en de overtuigingen met betrekking tot de basiscriteria voor een rechtvaardige verdeling is weergegeven in tabel 11. Deze overtuigingen zijn gebaseerd op de gesloten coalitieakkoorden van de verschillende kabinetten. Daarbij gaat het nadrukkelijk over de prioriteiten op een hoger niveau waardoor deze niet direct over kinderopvang gaan. Deze prioriteiten en overtuigingen met betrekking tot de basiscriteria voor de verdeling van goederen kunnen gekoppeld worden aan de visie op het kinderopvangbeleid. Een voorbeeld daarvan is de terugkerende rol van de economie in de gestelde prioriteiten. De afgelopen jaren stond de economische situatie hoog bovenaan de prioriteitenlijst bij de overheid. Dit leidde vooral tot grote bezuinigingen die ook de kinderopvang raakten.

Coalitie	Partijen	Prioriteiten	Basiscriteria verdeling van goederen
<b>Balkenende I</b>	CDA, LPF, VVD	Versterken economische en sociale structuur, verbeteren overheidsbestuur en kwaliteit leefomgeving	Verbeteren zorg en onderwijs en versterken van integratie in de samenleving
<b>Balkenende II</b>	CDA, VVD, D66	Versterken economie, slagvaardige overheid, betere democratie en veilige samenleving	Herstellen concurrentiekracht Nederland, stimuleren maatschappelijke participatie en zeggenschap van burgers, vermindering bureaucratie, waarborgen veiligheid
<b>Balkenende III</b>	CDA, VVD	<i>Overgangskabinet belast met organisatie van verkiezingen</i>	
<b>Balkenende IV</b>	CDA, PvdA, ChristenUnie	Economische groei, duurzaamheid, respect en solidariteit	Sociale samenhang waarbij iedereen meedoet in economisch en maatschappelijk opzicht
<b>Rutte I</b>	VVD, CDA <i>(gedoogd door PVV)</i>	Op orde brengen overheidsfinanciën, bezuinigen overheidstaken en subsidies	Werk en welvaart stimuleren door de concurrentiekracht van Nederland te versterken
<b>Rutte II</b>	VVD, PvdA	Op orde brengen van overheidsfinanciën, economische hervormingen, stimuleren innovatie en duurzaamheid	Eerlijke lastenverdeling, toegankelijkheid sociale voorzieningen borgen voor latere generaties

**TABEL 11: REGERINGSCOALITIES EN OVERTUIGINGEN M.B.T. DE DIEPE (NORMATIEVE) KERN<sup>7</sup>**

<sup>7</sup> (Donner, 2002, p. 3; Korthals Altes & Hoekstra, 2003, p. 4; Wijffels, 2007, pp. 3-8; Opstelten, 2010, p. 3; Rutte & Samsom, 2012, p. 1)

### 5.3.2. BELEIDSKERN

De beleidskern richt zich op de overtuigingen met betrekking tot de strategische keuzen die gemaakt worden in het beleid of om het beleid te beïnvloeden. Voortbouwend op de diepe (normatieve) kern zal eerst ingegaan worden op de doelstelling van de kinderopvang. Vervolgens zal de structuur gebaseerd worden op de thema's 'financieel beleid', 'kwaliteit en veiligheid' en 'de aansluiting op het onderwijs' (zie hoofdstuk 4 en paragraaf 5.2). Daarbij zullen de overtuigingen ingedeeld worden volgens Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 252).

#### DOELSTELLING KINDEROPVANG

Zoals bij de diepe (normatieve) kern besproken is zijn actoren te verdelen in drie groepen. Deze groepen zijn in de beleidskern ook terug te vinden. Dit is al zichtbaar in de definitie van de kinderopvang. De definitie van kinderopvang is in artikel 1.1. , lid 1 van de WKO geformuleerd als:

*“HET BEDRIJFSMATIG OF ANDERS DAN OM NIET VERZORGEN, OPVOEDEN EN BIJDRAGEN AAN DE ONTWIKKELING VAN KINDEREN TOT DE EERSTE DAG VAN DE MAAND WAAROP HET VOORTGEZET ONDERWIJS VOOR DIE KINDEREN BEGINT”.*

Het begrip opvang in de naam 'kinderopvang' wordt door verschillende actoren ter discussie gesteld omdat dit een te simplistische weergave is van wat kinderopvang is en dat het begrip 'opvang' de ontwikkelingsperspectieven van kinderopvang tekort doet.

Over de doelstelling van kinderopvang bestaat geen unaniem oordeel. In de discussie over de doelstelling van kinderopvang staan niet alleen de doelen ter discussie maar vooral ook de hiërarchie tussen de doelen. Kinderopvang wordt enerzijds gezien als een arbeidsmarktinstrument dat de arbeidsparticipatie van ouders stimuleert en anderzijds als een instrument ter ondersteuning van de pedagogische ontwikkeling van kinderen. De arbeidsmarkt doelstelling is vooral zichtbaar in het financiële beleid waarin de kinderopvangtoeslag gekoppeld is aan het aantal uren van de minst werkende ouder. Kinderopvang als pedagogische ontwikkelingsinstrument is in het beleid zichtbaar in de kwaliteitsregels die een bepaald niveau in de pedagogische kwaliteit nastreven. Een uitwerking van de beleidskernovertuigingen met betrekking tot de doelstelling van het kinderopvangbeleid staat weergegeven in tabel 12.

	<b>Arbeidsmarktcoalitie</b>	<b>Pedagogische ontwikkeling coalitie</b>	<b>Combinatie coalitie</b>
<b>Definitie</b>	Kinderopvang biedt ouders de mogelijkheid arbeid en zorgtaken te combineren.	Kinderopvang ondersteunt kinderen in de pedagogische ontwikkeling	Kinderopvang ondersteunt beide doelen
<b>Verdeling van goederen</b>	Kinderopvangtoeslag alleen voor werkende ouders	Alle kinderen hebben recht op kinderopvang	Alle kinderen hebben voor een aantal dagdelen recht op kinderopvang, werkende ouders hebben recht op aanvullende financiering
<b>Reden voor overheidsingrijpen</b>	Stimuleren van de arbeidsparticipatie	Borgen van een juist ontwikkelingsklimaat in de opvang	Legitimatie overheidsingrijpen ligt in beide redenen.

**TABEL 12: BELEIDSKERNOVERTUIGINGEN DOELSTELLING KINDEROPVANG**

De discussie over de doelstelling gaat vooral over de hiërarchie tussen de doelen. In het overheidsbeleid ligt de nadruk vooral op de arbeidsparticipatie van ouders doordat alleen werkende ouders recht hebben op de kinderopvangtoeslag. Van de zestien<sup>8</sup> respondenten vinden zeven respondenten dat de focus primair juist op de pedagogische doelstelling moet liggen. Nog eens zeven respondenten geven aan dat er sprake is van een ‘en-en’ doelstelling waarvan de meesten ook van mening zijn dat er te weinig aandacht gegeven wordt aan de pedagogiek. Twee respondenten zijn van mening dat kinderopvang ten eerste een arbeidsmarktinstrument is. Hierbij zien zij de ondersteuning van de pedagogische ontwikkeling als een positieve bijdrage maar is dat in hun ogen geen eerste prioriteit.

De respondenten die de pedagogische doelstelling van kinderopvang als eerste doelstelling zien, spreken vaak ook over de kinderopvang als basisvoorziening voor alle kinderen. Kinderopvang als basisvoorziening is volgens hun belangrijk om segregatie te voorkomen en integratie te stimuleren. Daarbij geeft men vooral aan dat kinderen moeten kunnen leren, maar ook dat het geen onderwijs moet zijn. Wanneer respondenten spreken over een ‘en-en’ doelstelling zijn zij van mening dat zowel de pedagogische ontwikkelingsdoelstelling als de arbeidsmarktparticipatie een belangrijke rol hebben in de kinderopvang. Maar er heerst in deze groep ook twijfel over de haalbaarheid van het combineren van de twee doelen. Zo geeft een respondent aan dat het niet duidelijk is of doelen met elkaar verenigbaar zijn door de keuzen die uit de verschillende doelstellingen voortvloeien.

## **FINANCIEEL BELEID**

---

Bij de invoering van de WKO is gekozen voor de huidige financieringsystematiek om de marktwerking in de sector te bevorderen. Marktwerking en overheidsingrijpen gaan in het kinderopvangbeleid hand in hand. Het begrip marktwerking zegt iets over hoe men kijkt naar de taakverdeling tussen markt en overheid. Daarbij speelt overheidsingrijpen weer een rol op het moment dat men van mening is dat er sprake is van marktfalen.

Volgens verschillende actoren is de markt beter in staat om voldoende aanbod te genereren dan wanneer de kinderopvang door de overheid georganiseerd wordt. Daarnaast zou de marktwerking moeten leiden tot een betere kwaliteit en aansluiting op de wensen van ouders. Bij een goed functionerende markt zou concurrentie er toe moeten leiden dat organisaties die niet de juiste kwaliteit bieden en niet aansluiten op de behoeften van de ouders (afnemers / consument) van de markt verdwijnen of hun diensten aanpassen. Volgens een vijftal respondenten is er echter geen sprake van een volmaakte marktwerking omdat er sprake is van een gereguleerde markt. Andere respondenten zijn van mening dat de kinderopvang helemaal niet in een marktsector thuis hoort. Een respondent zegt daarover het volgende:

*“KINDEROPVANG IS EEN PUBLIEKE VOORZIENING, EEN PUBLIEKE VOORZIENING IN DE VORM VAN TOEGANKELIJKHEID MAAR OOK VAN ZEGGENSCHAP. DE KINDEROPVANG IS EEN PUBLIEKE ZAAK, MAAR LIGT NU BIJ ONDERNEMERS. ONDERNEMERS WILLEN ZO MIN MOGELIJK REGELS EN DAAROM BEN IK ERVOOR OM DE KINDEROPVANG BIJ DE ONDERNEMERS WEG TE HALEN.”*

---

<sup>8</sup> Van de 21 geïnterviewde respondentengaven vijf respondenten geen uitspraak over de doelstelling van kinderopvang. Vier daarvan gaven vanuit hun functie geen uitspraak over beleidsdoelen. Bij een respondent is de doelstelling van kinderopvang niet ter sprake gekomen.

In de evaluatie van de WKO (Ministerie van SZW, 2012, p. 3) wordt beschreven waarom de overheid van mening is dat overheidsingrijpen noodzakelijk is. Enerzijds is kinderopvang een instrument waarmee de overheid de externe effecten van belastingen op de arbeidsmarkt corrigeert. Anderzijds is er sprake van overheidsingrijpen in de kinderopvangsector omdat er sprake is van informatieasymmetrie. Ouders hebben volgens de overheid een informatieachterstand ten opzichte van de kinderopvangaanbieder over de kwaliteit in de kinderopvang. Daarnaast is de kwetsbaarheid van kinderen reden voor de overheid om basiskwaliteitseisen te stellen om zo deze groep te beschermen tegen zoals een respondent dit noemt “de cowboys in de kinderopvang”.

De kinderopvang is een gereguleerde markt doordat de kinderopvangorganisaties deels gefinancierd worden met publiek geld. Omdat de organisaties met publiek geld gefinancierd worden stelt de overheid niet alleen eisen aan de kwaliteit maar ook aan de kosten die de organisaties rekenen. In die zin heeft de overheid dan ook sterke invloed op de winstgevendheid van de sector. Een respondent schetst deze situatie met het volgende voorbeeld:

*“DE WINSTMARGES ZIJN NU HELEMAAL NIET ZO GROOT, DEZE ZULLEN WAARSCHIJNLIJK PAS WEER GAAN STIJGEN ALS DE MARKT STABILISEERT. WANNEER DE WINSTMARGES TE STERK STIJGEN ZOU DAT VOOR DE OVERHEID AANLEIDING KUNNEN ZIJN OM DE MAXIMUM UURPRIJS TE GAAN VERLAGEN.”*

Overheidsingrijpen uit zich vooral in de mate van regelgeving die van invloed is op de kinderopvangsector. Over de mate van regelgeving zijn de respondenten verdeeld in hun meningen. Zo geeft een respondent aan dat regels niet het probleem zijn maar de oplossing voor problemen. Volgens deze respondent zijn ondernemers in een marktsector tegen meer regels en moet de kinderopvangsector dan ook terug naar de overheid. Andere respondenten geven juist aan dat de hoeveelheid regels of het toezicht op regelgeving afleidt van de eigenlijke taakstelling van kinderopvang. Volgens hen moet er juist meer gesproken worden over goede organisatievormen en zelfregulering.

In paragraaf 5.2.1 kwam aan de orde dat er in de afgelopen periode een verandering in coalities ontstond met betrekking tot het financiële beleid. Vanwege de prijsstijging in de kinderopvang liet de overheid daar een onderzoek naar doen door Deloitte en Touche (Bruijn, Daggars, & Veen, 2003). De ouders waren niet onder de indruk van dit onderzoek en schreven samen met een bemiddelingsbureau voor kinderopvangplaatsen een brief naar de Tweede Kamer (Hendriks, 2003). Volgens de ouders is er een gebrek aan marktwerking in de sector en moet het interne beleid in de sector verbeterd worden. De kinderopvangorganisaties wijten de prijsstijgingen aan de voorbereidingen die genomen moeten worden voor de invoering van de WKO. Daarnaast verwijzen zij, evenals staatssecretaris Phoa (Phoa, 2003), naar de sociale partners die door hun afspraken een loonstijging bewerkstelligd hebben. Deze loonstijging wordt vervolgens doorberekend in de kinderopvangprijs. De kinderopvangorganisaties roepen de overheid dan ook op om betere afspraken te maken met de sociale partners om deze loonstijging in te perken.

Waar de ouders en kinderopvangorganisaties in 2003 nog recht tegenover elkaar stonden vanwege de kinderopvangkosten, staan zij na de bezuinigingen in 2008 naast elkaar. Hierin vinden zij elkaar op de overtuiging dat er door de overheid minder bezuinigd moet worden op de kinderopvang. Voor de ouders betekenen de bezuinigingen minder kinderopvangtoeslag en voor de kinderopvangorganisaties betekend dit een dalende vraag naar kinderopvang. In de strijd tegen de bezuinigingen

zoeken de ouders en kinderopvangorganisaties de samenwerking met de sociale vakbonden (Abvakabo FNV, CNV en MHP) en de werkgeverskoepels VNO-NCW en MKB Nederland (Veenstra, 2012; Fockert, 2012). Later in 2013 wordt de actie “Kom op voor kinderopvang” door BOinK, Brancheorganisatie Kinderopvang, Abvakabo FNV en Voor Werkende Ouders gestart om nogmaals de oproep tegen de bezuinigingen kracht bij te zetten.

De overheid is juist van mening dat de kinderopvangkosten te hard stijgen en dat deze ingeperkt moeten worden. Ook zou het technisch ingewikkeld zijn om de bezuinigingen terug te draaien en denkt de minister niet dat het terugdraaien van de bezuinigingen de arbeidsparticipatie zal stimuleren (de Volkskrant, 2012). Uiteindelijk blijkt dat de effecten van de bezuinigingen onderschat zijn en meer opbrengen. In 2013 wordt besloten om met ingang van 2014 een fractie van de bezuinigingen weer opnieuw te investeren in de kinderopvang (Asscher & Weekers, 2013 ; Asscher, 2013 c). Hoewel deze investering in de sector aangekondigd wordt als een uitvoering van de motie Samsom-van Ojik, zien verschillende respondenten dit vooral als een bevestiging van de minister op hun standpunt over de bezuinigingen in de laatste jaren.

	Minder bezuinigingen	Overheid
<b>Actoren</b>	vergelijkdekineropvang.nl, Voor Werkende Ouders, BOinK, Brancheorganisatie Kinderopvang, Abvakabo FNV, CNV, MHP, VNO-NCW en MKB Nederland	Ministerie van SZW (Minister Asscher)
<b>Overtuiging</b>	Stoppen met bezuinigen en een deel van de opbrengst weer investeren in de kinderopvang.	<b>12-2012:</b> Terugdraaien bezuinigingen levert technische problemen op en draagt niet bij aan de arbeidsparticipatie. <b>10-2013:</b> Door te investeren in de kinderopvang wordt de marginale druk van de kinderopvangkosten verlaagd (Asscher, 2013 c)

**TABEL 13: BELEIDSKERNOVERTUIGINGEN IN DE CASUS BEZUINIGINGEN KINDEROPVANG**

## KWALITEIT EN VEILIGHEID

Overheidsingrijpen in de kinderopvangsector is vooral zichtbaar op het gebied van kwaliteit en veiligheid. De gedachte hierachter is dat er sprake is van een zekere mate van informatieasymmetrie op het gebied van kwaliteit. Ouders hebben volgens de overheid een informatieachterstand ten opzichte van de kinderopvangaanbieder over de geboden kwaliteit (Ministerie van SZW, 2012, p. 3).

Op het gebied van veiligheid en kwaliteit zijn in de overtuigingen twee kampen te zien. Enerzijds de groep die van mening is dat de kwaliteit van de kinderopvang niet voldoende geborgd kan worden in een marktsector. En aan de andere kant de groep die aangeeft dat de kinderopvang juist beter geworden is door de marktwerking. Volgens hen is er juist sprake van een betere aansluiting op de wensen van de ouders en heeft de markt voor ondernemerschap gezorgd waardoor er een grote verschillende vormen kinderopvang zijn waar ouders uit kunnen kiezen. Ondanks dat dit onderscheid zichtbaar is onder de respondenten in dit onderzoek heeft dit niet geleid tot gezamenlijke actie waarin verschillende actoren zich gegroepeerd hebben.

Met betrekking tot de Robert M. affaire was er eensgezindheid in de beleidskernovertuiging van de actoren dat deze gebeurtenis niet nog eens mocht plaatsvinden. Als gevolg daarvan zijn het vierogen principe en de continue screening van het personeel ingevoerd. Hoewel alle actoren het eens waren

over dat er maatregelen moesten komen speelde de beeldvorming daar ook een belangrijke rol in. Hierdoor lieten actoren hun twijfels met betrekking tot de secundaire aspecten soms achterwege. Dit laat zien dat niet alleen de overtuigingen maar ook bepaalde belangen van invloed zijn op de besluitvorming.

### **AANSLUITING OP HET ONDERWIJS**

---

De aansluiting op het onderwijs speelt een rol in het creëren van aansluitende dagarrangementen. Met de uitvoering van de motie van Aartsen-Bos is in 2007 is invulling gegeven aan de samenwerking tussen het basisonderwijs en de bso. Hoewel er in de Tweede Kamer een meerderheid voor het voorstel was, kreeg het plan tegenwerking vanuit het onderwijs. In het onderwijs waren in de tijd daarvoor al een aantal veranderingen doorgevoerd, daarnaast sluiten de kwaliteitseisen voor de kinderopvang niet aan op de eisen voor het onderwijs. Omdat verwacht wordt dat de scholen meer tijd nodig hebben voor de invoering van deze maatregel dan zij krijgen is de verwachting dat de samenwerking ten koste gaat van de kwaliteit van de opvang (Thiel N. v., 2010). Een aantal directeuren lieten zich in de media horen tegen het plan om de verantwoordelijkheid voor het organiseren van de bso bij de scholen neer te leggen (Gerrits, 2005). Maar naast deze directeuren zijn er ook directeuren waarvan de onderwijsinstelling al geruime tijd de bso organiseert. Zij zien dan ook geen problemen in de uitvoering van de motie. In de politiek ontstaat ook een tweesplitsing waarbij de VVD van mening is dat de plannen goed zijn zoals ze zijn en de PvdA aangeeft begrip te hebben voor de bezwaren van de onderwijs directeuren over de financiën. Uiteindelijk wordt de wet in 2007 zo doorgevoerd dat de onderwijsinstellingen niet de verantwoordelijkheid hebben om de bso zelf te organiseren maar om deze te faciliteren.

#### **5.3.3. SECUNDAIRE ASPECTEN**

Vanuit de beleidsdefinitie en beleidsdoelen vloeien een aantal instrumentele beslissingen voort. In deze paragraaf wordt ingegaan op de overtuigingen met betrekking tot deze instrumentele beslissingen. De behandelde overtuigingen kunnen herleid worden tot vragen als: Hoe functioneert het beleid? En, hoe functioneert de kinderopvang?

In het volgende worden de overtuigingen met betrekking tot deze beslissingen gegroepeerd volgens de thema's 'financieel beleid', 'kwaliteit en veiligheid' en 'de aansluiting op onderwijs'. Deze verdeling bouwt voort op de beschrijving van beleidsveranderingen (hoofdstuk 4) en coalities (paragraaf 5.2).

### **FINANCIEEL BELEID**

---

Op financieel gebied kent het kinderopvangbeleid een groot aantal wijzigingen. Er wordt regelmatig door respondenten gesproken over 'jojo-beleid'. Volgens verschillende respondenten worden de vele beleidsveranderingen veroorzaakt door de regelmatige kabinetswisselingen en de ideologische verschillen tussen partijen. Daarnaast wordt er kritiek geuit op de overheid die de gevolgen van budgettaire aanpassingen niet goed voorzien heeft. Als gevolg van de politieke verschillen en onvoorziene beleidsuitkomsten ontstonden er regelmatig beleidsaanpassingen. Tekenend voor hoe de veranderingen ervaren werden is het volgende citaat van een respondent:

*“DE ONTWIKKELINGEN OP FINANCIEEL GEBIED IN DE AFGELOPEN JAREN ZIJN EEN DRAMA GEWEEST, NIEMAND HEEFT HET GEWILD DAT HET ZO VERLIEP.”*

Op financieel beleid wordt niet alleen kritiek geuit op de overheid. Naast de overheid wijzen verschillende respondenten naar de marktwerking in de sector. Door meer aan de wensen van de ouders te voldoen zijn kinderopvangorganisaties flexibelere contracten gaan aanbieden. Door deze flexibiliteit is geen continue afname van kinderopvang gegarandeerd. Hierdoor stijgen de kosten voor de ondernemers, die dat vervolgens doorberekenen in de tarieven. Naast het prijsopdrijvende effect van de flexibilisering heeft dit ook effect op de kwaliteit van kinderopvang.

Bij de invoering van de WKO is afgesproken dat zowel de overheid als de ouders en werkgevers meebetalen aan de kinderopvangkosten. Dat de ouders met ingang van de WKO voortaan de kinderopvang zelf moesten betalen leidde tot opschudding. Omdat de ouders daarom zagen hoeveel de kinderopvang kost waren verschillende actoren bang voor een daling in het gebruik. De overheid zag dit juist als positief effect en beoogde het kostenbewustzijn in de sector en bij gebruikers te verhogen. De (sinds 2007 verplichte) bijdrage door werkgevers wordt verantwoord doordat de kinderopvang een arbeidsmarktinstrument is. Immers hebben zij er baat bij dat er voldoende arbeidskrachten zijn. Op dit moment dragen de werkgevers jaarlijks ruim 1 miljard euro bij aan de kinderopvangkosten. Voor veel werkgevers staat dan ook voorop dat een verdere verhoging van deze bijdrage niet wenselijk is. Omdat de bijdrage gekoppeld is aan de 'een derde afspraak' zien zij dat een verdere stijging van de kinderopvangkosten mogelijk zal leiden tot een verhoging van de werkgeversbijdrage. Vanuit dit standpunt zullen de werkgevers niet snel pleiten voor maatregelen die kunnen leiden tot stijgende kinderopvangkosten. De terughoudendheid van de werkgevers in het debat is door verschillende actoren opgevallen. Zo blijkt ook uit de uitspraak van een respondent:

*“HET IS OPVALLEND DAT DE WERKGEVERS IN DEZE DISCUSSIE REDELIJK STIL ZIJN, TERWIJL ZIJ WEL EEN DERDE VAN HET BUDGET BETALEN.”*

In de discussie over de basisvoorziening speelt de hiërarchie tussen de arbeidsmarkt doelstelling en de pedagogische ontwikkeling een centrale rol. Maar naast de doelstelling van kinderopvang staat de arbeidsmarkt doelstelling van kinderopvang zelf ook ter discussie. Zo viel de verwachte stijging van de arbeidsparticipatie tegen (Jongen, Bettendorf, & Muller, 2011, p. 3; Ministerie van SZW, 2012, pp. 14-17). Bij de bezuinigingen op de kinderopvang gaven verschillende actoren aan dat de daling in de arbeidsparticipatie minder sterk was dan verwacht. Andere actoren zien juist een sterkere daling in de arbeidsparticipatie bij moeders dan bij vrouwen zonder kinderen. Vanuit de kinderopvangsector staat de effectiviteit van het arbeidsmarktinstrument niet direct ter discussie. Kritiek op de doelstelling wordt vooral geuit op de gevolgen van het beleid dat hieruit voortvloeit. Door de koppeling aan arbeid maakt het beleid de sector extra gevoelig voor conjuncturele schommelingen. Kinderopvangorganisaties zien de pedagogische ontwikkeling als een meer stabiele doelstelling die leidt tot een stabielere businesscase.

Tegenstanders van kinderopvang als basisvoorziening richten zich vooral op de verwachte kosten die een basisvoorziening met zich meebrengt. Maar ook over de kosten is geen consensus. Sommige actoren beredeneren vanuit de gedachte dat als de vraag stijgt dat de kosten ook stijgen en dat dit in de huidige situatie niet verantwoord is. Andere actoren zijn van mening dat kinderopvang best wat mag kosten, zo getuigt ook het volgende citaat van een respondent:

*“UITEINDELIJK IS ER RUIM 1 MILJARD UITGEHAALD, TERWIJL 3 MILJARD NOG HELEMAAL NIET ZOVEEL IS. DAT WORDT OOK UITGEGEVEN AAN MENSEN IN DE BIJSTAND.”*

In het verlengde met de discussie over de basisvoorziening speelt ook een discussie over de marktwerking in de sector. Sommige respondenten verwijzen hierbij vooral naar de positieve effecten die de marktwerking heeft gebracht. Terwijl andere respondenten vraagtekens plaatsen bij de wenselijkheid van andere effecten. Van de vijftien respondenten die spraken over de marktwerking in de sector stelden er allereerst vijf respondenten de vraag of er wel sprake is van marktwerking. Volgens hen was daar geen sprake van omdat de overheid een belangrijke rol speelde in het bepalen van de prijs en daarmee de winstmarge die toelaatbaar is. Daarbij werd aangegeven dat het opvallend is dat de concurrentie niet leidt tot dalende prijzen. Ondanks deze kanttekening schrijven negen van deze vijftien respondenten aan dat de marktwerking positief heeft bijgedragen aan de sector. Hierbij spreken zij vooral over de capaciteitsgroei, professionalisering en ondernemerschap die de marktwerking gebracht heeft.

*“DE MARKT HEEFT VOOR EEN ENORME CAPACITEITSGROEI GEZORGD EN HEEFT ER OOK VOOR GEZORGD DAT DE SECTOR ENORM GEPROFESSIONALISEERD IS. HET ONDERWIJS KAN EEN VOORBEELD NEMEN AAN HOE DE ONDERNEMINGEN OM DE KINDEROPVANG VORMGEGEVEN ZIJN. MAAR HET BLIJFT WEL EEN GROOT RISICO DAT ONDERNEMERS VAAK TOCH GERICHT ZIJN OP WINST MAKEN.”*

Zoals bovenstaand citaat van een respondent aangeeft, zien de respondenten niet alleen positieve effecten van de marktwerking. Vier respondenten uitten hun zorgen over de winstgerichtheid die de marktwerking met zich meebrengt. Hierbij vragen zij zich af of het verantwoord is om geld te verdienen aan kinderen. Vijf van de vijftien respondenten bespraken de rol van private investeerders in de kinderopvang. Hierbij werd de meeste kritiek geuit op de aanwezigheid van buitenlandse investeerders. Hierdoor wordt er “gegokt” met kinderen en zijn de kinderopvangvoorzieningen niet meer in Nederlandse handen. Andere respondenten zwakken het effect van buitenlandse durfkapitalisten af omdat gebleken is dat het desbetreffende fonds zich reeds met verlies heeft moeten terugtrekken.

## **KWALITEIT EN VEILIGHEID**

---

In de interviews worden verschillende meningen geuit over de kwaliteit in de kinderopvang. Ongeveer de helft van de respondenten doet een uitspraak over wat zij van de kwaliteit in de kinderopvang vinden. Van deze groep geeft ongeveer de helft aan dat het helemaal niet slecht gaat met de kwaliteit. Volgens een aantal van hen zijn er nog wel onderwerpen die verbeterd kunnen worden zoals het niveau van de pedagogisch medewerkers. De andere helft geeft aan dat het nog veel beter moet, daarbij verwijzen zij vooral naar het verleden waarin de kwaliteit tekort schoot en zien zij een groot belang in het verder versterken van de huidige kwaliteit.

In het beleid is de keuze gemaakt om de invulling van de kwaliteitsregels vast te laten leggen tussen kinderopvangorganisaties en de ouders in het Convenant Kwaliteit Kinderopvang. Omdat de uitkomsten hiervan een op een overgezet worden in wetgeving leidt dit volgens sommige respondenten tot meer regeldruk. In hun ogen is er met het convenant sprake van een uitruil aan regels in een onderhandelde context. Het convenant wordt om de twee jaar herzien waarbij de aan het licht gekomen gebreken ‘opgelost’ worden met nieuwe wetgeving. Volgens hen ontstaat hierdoor een opeenstapeling van regels waardoor zij reden zien om de gang van zaken te evalueren. Ook wordt kritiek geuit op de manier van de discussie over kwaliteit een respondent verwoordt dit als:



*“DE MANIER OP HOE ER OVER KWALITEIT IN DE KINDEROPVANG WORDT GEDISCUSSIEERD IS EEN HELE VREEMDE MANIER. HET GAAT EIGENLIJK NIET OVER KWALITEIT GAAT MAAR OVER RISICOBEBEERSING. ”*

Volgens meerdere respondenten is dit een teken van wantrouwen richting de kinderopvangorganisaties. Dit uit zich volgens hen in de houding van sommige actoren die uitstraalt dat de ondernemers alleen uit zijn op het verdienen van geld.

Een respondent geeft aan dat het toezicht op de sector nu geen voldoende handvatten biedt voor kinderopvangorganisaties om verder te excelleren. Hierbij wordt bedoeld dat bij de controle alleen wordt aangegeven of organisatie voldoet aan de basiskwaliteitseisen of niet. Wanneer een organisaties meer investeert in de kwaliteit dan wordt dit niet beloond. Volgens deze respondent kan het aangeven als een organisaties excellent functioneert een motivatie voor andere organisaties zijn om ook beter te presteren.

Omdat de kinderopvang gericht is op kinderen speelt emotie een belangrijke rol in dit debat over het functioneren van het beleid en de sector op de onderwerpen kwaliteit en veiligheid. Als reactie op de Robert M. affaire werden verschillende maatregelen voorgesteld waarvan zij twijfels hadden over de uitvoerbaarheid en effectiviteit. Vanwege de intentie van deze maatregelen en de beeldvorming hebben zij de maatregelen destijds niet afgewezen. Volgens veel respondenten is de focus op veiligheid vooral ontstaan na de Robert M. affaire. Een aantal geeft aan dat veiligheid altijd een rol gespeeld heeft maar vooral gericht was op de fysieke veiligheid zoals het voorkomen van ongelukken. Volgens hen is de focus op veiligheid niet ontstaan maar is de focus binnen de veiligheid verschoven. Het voorkomen van ongelukken is nog steeds van belang maar het voorkomen van misbruik is veel sterker onder de aandacht komen staan.

Olsson (2009, pp. 175-180) beschrijft de rol van de *inside activist* in het beleidssubstelsysteem. Dit zijn actoren die buiten hun rol in het beleidssubstelsysteem ook onderdeel uitmaken van een waardennetwerk. In de kinderopvang is ook een dergelijke groep zichtbaar op het onderwerp kwaliteit en veiligheid. Dit gaat vooral om betrokken actoren in de besluitvorming die naast hun rol in het kinderopvangbeleidssubstelsysteem ook als ouder te maken hebben met kinderopvang. Op deze manier ondervinden zij ook zelf de uitkomsten van het beleid. Zes respondenten gaven in dit onderzoek aan dat zij in hun privésituatie te maken hadden of nog steeds hebben met kinderopvang. Dit kan doordat zij kinderen of kleinkinderen hebben die naar de kinderopvang gingen of nog steeds gaan. De meeste respondenten geven daarbij aan dat de ervaringen die zij daardoor opgedaan hebben inzichten verlenen die zij meenemen in het debat.

### **AANSLUITING OP ONDERWIJS**

---

Zoals in paragraaf 5.2.3 beschreven wordt zijn verschillende actoren van mening dat de aansluiting op het onderwijs beter moet. De aansluiting op het onderwijs kan vanuit de twee doelstellingen van kinderopvang benaderd worden. Vanuit het arbeidsmarktperspectief speelt de aansluiting op het onderwijs een belangrijke rol in het creëren van aansluitende arrangementen. Hierdoor worden ouders niet alsnog belast met zorgtaken tussen onderwijs en opvang in. Een voorbeeld hiervan is de motie van Aartsen Bos, die ertoe leidde dat de basisscholen belast werden met het faciliteren van de buitenschoolse opvang.

Vanuit de pedagogische ontwikkeling speelt de aansluiting op onderwijs een belangrijke rol in het kader van de doorlopende leerlijn. Volgens de voorstanders van de doorlopende leerlijn sluit onderwijs dan beter aan op de ontwikkeling van kinderen waardoor zij uiteindelijk betere resultaten halen. Een aantal respondenten gaf aan dat de kinderopvangsector positief was over de verhuizing van de directie kinderopvang naar het ministerie van OCW. Volgens verschillende actoren werd deze verhuizing gezien als de opmaat naar een nauwere samenwerking met het onderwijs en een grotere focus op de pedagogische meerwaarde van kinderopvang. Echter was deze periode van relatief korte duur omdat de directie in 2010 weer terug verhuisde naar het ministerie van SZW.

*“MET DIJKSMA GING DE KINDEROPVANG NAAR HET MINISTERIE VAN OCW, DAAR WAS DE SECTOR HEEL BLIJ MEE. MEN DACHT DAT HET EINDELIJK GING GEBEUREN, DAT ER GEWERKT ZOU WORDEN AAN DE INTEGRATIE MET HET ONDERWIJS EN DAT HET OVER ECHTE ONDERWERPEN ZOU GAAN.”*

Meer recent bij de Arbeid en zorgbijeenkomst in het najaar van 2013, gaven verschillende actoren aan dat de aansluiting op onderwijs verbeterd moet worden. Veel zien dit als voorwaarde om de pedagogische ontwikkeling beter te waarborgen in de kinderopvang. Over de uitvoering hiervan verschillen de meningen nogal. Sommige partijen zien vooral baat bij het ontschotten van regelgeving tussen kinderopvang en onderwijs. Andere actoren gaan verder en zijn van mening dat kinderopvang volledig door het onderwijs georganiseerd zou moeten worden. Maar de overheid is vooral van mening dat de sector hier zelf het initiatief moet nemen en dat het niet de taak is van de overheid om de samenwerking tussen twee sectoren te stimuleren.

#### 5.4. BELANGEN

Wanneer het begrip ‘belangen’ strikt volgens de theoretische definitie van Nohrstedt (2005) benaderd wordt (zie paragraaf 2.5) bleek tijdens dit onderzoek dat deze definitie niet overeenkwam met de definitie van belangen volgens de meeste respondenten. Volgens Nohrstedt (2005) is het ultieme belang machtoptimalisatie en zijn de meeste belangen gericht op de condities voor overleven, autonomie, groei en uiteindelijk het vergroten van macht en invloed of controle over de overheid (Nohrstedt, 2005, p. 1046).

Wanneer in de interviews gesproken werd over belangen dan spraken de meeste respondenten vooral over hun overtuiging in de zin van wat volgens hen van belang is voor de Nederlandse kinderopvang. Uit de interviews konden echter wel diverse belangen gedestilleerd worden, deze belangen zullen in het volgende beschreven worden.

De invloed en controle over de overheid is terug te vinden in de samenwerkingsverbanden die actoren aangaan. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat *“ER WORDT SAMENGEWERKT ZOLANG DAT HET BELANG DIENT”*. Eerder dit hoofdstuk werd beschreven dat actoren coalities vormen om zo een blok te vormen en dat samenwerking zorgt dat de gestelde doelen dan beter gehaald worden. Dit suggereert dat samenwerking vooral in het belang staat van het vergroten van de invloed op de overheid.

Het veiligstellen van de positie kan zowel bij de overheid als bij organisaties in de sector herkend worden. Zo geeft een respondent aan dat het huidige kabinet vooral bezig is met het realiseren van de afgesproken punten en het overeind houden van het kabinet. Een andere respondent schetst het belang van de eigen organisatie. In dit citaat worden niet alleen duidelijk het belang van de organisatie beschreven maar gaat de respondent ook in op de consequenties die dit belang met zich meebrengt.

*“NAAST HET BELANG VAN ONS OM AUTONOOM TE BLIJVEN ZIJN GELOOFWAARDIGHEID EN CONSEQUENT ZIJN EEN BELANGRIJK BELANG. CONSEQUENT ZIJN UIT ZICH IN HET KIEZEN VOOR EEN DUIDELIJKE LIJN WAARAAN WIJ ONS VASTHOUDEN. EEN VOORBEELD DAARVAN IS DAT WIJ AL 12 JAAR VASTHOUDEN AAN ONZE MENING DAT DE VOORSCHOOLSE VOORZIENING NIET GESEGREGEERD MOET BLIJVEN MAAR BREED INGEVOERD MOET WORDEN.”*

Sommige belangen zijn conflicterend. Als voorbeeld daarvan geeft een respondent de samenwerking tussen kinderopvang en peuterspeelzalen. Veel actoren zijn voorstander van het samenvoegen van deze twee voorzieningen. Wanneer men over de doelstelling spreekt zijn de actoren het met elkaar eens, maar wanneer het over de uitvoering gaat kunnen de belangen conflicteren. Zo is er sprake van verschillende financieringsstromen voor de peuterspeelzalen en de kinderopvang. Wanneer de voorzieningen samengevoegd worden betekent het dat de financiële middelen van een partij naar de andere partij gaat. Dit roept weerstand op waardoor het debat uiteindelijk over de eigen financiële belangen gaat en niet meer over de kinderen.

Het positioneren van de organisatie door het vergroten van de achterban kan ook als een van de belangen gezien worden. Een van de respondenten geeft aan dat dit voor sommige organisaties de reden is om over sommige onderwerpen een uitspraak te doen en over andere onderwerpen niet. Volgens deze respondent is het van belang dat de organisaties zich profileren voor hun achterban en om zo te stimuleren dat de achterban groter wordt. Dit wordt tevens versterkt doordat verschillende actoren de achterban van een organisatie als doorslaggevende reden zien om een coalitie te vormen.

Zoals in de vorige paragraaf behandeld werd speelden de lange termijn belangen een rol in het besluit van werkgevers om niet te participeren in de oproep aan de overheid om zich aan de 33%-norm te houden. Andere belangen die behandeld werden is de rol die beeldvorming speelt in de besluitvorming. Zo gaven verschillende respondenten aan dat zij de intentie van de wijzigingswet Kinderopvang 2013 ondersteunden maar dat zij in de uitvoering nog twijfels hadden. Echter vanwege de beeldvorming die er van uit ging om tegen de wet te zijn onthield men zich destijds van commentaar. De beeldvorming die ervan uit zou gaan als men tegen de wijzigingswet zou zijn kon schadelijk zijn voor de positie van de actoren zelf.

## 5.5. TYPERING BELEIDSSUBSYSTEEM

Fenger en Klok (2001) beschrijven coalitiegedrag in het beleidssubstelsysteem op basis van wederzijdse afhankelijkheid en overtuigingen. In navolging op de theorie van Fenger en Klok (2001) is de wederzijdse afhankelijkheid tussen verschillende actoren symbiotisch. Actoren werken vooral samen omdat zij elkaar aanvullen in de middelen en daarom beter in staat zijn de gestelde doelen te bereiken. Uit voorgaande beschrijving in paragraaf 5.3 bleek dat de overtuigingen niet altijd op alle onderdelen hetzelfde zijn. Bij samenwerking zijn de overtuigingen met betrekking tot de beleidskern overeenstemmend, maar verschillend op de secundaire aspecten wanneer het op de uitwerking aankomt. In eerste instantie is er daarom volgens Fenger en Klok (2001) sprake van sterke coördinatie maar op een later moment, bij de uitwerking van de gemaakte afspraken, juist sprake van depolitiserende situatie waar leren een belangrijke rol speelt.

*“WAT SAMENWERKING IN DE SECTOR BETREFT, ZITTEN VEEL MENSEN AL VELE JAREN IN DE SECTOR WAARDOOR ZIJ ELKAAR BLIND KUNNEN VINDEN.”*

Zoals bovenstaand citaat aangeeft is de onderlinge bekendheid van actoren kenmerkend voor het kinderopvangbeleidssubstelsysteem. Overtuigingen zijn niet altijd overeenstemmend maar men ziet dit

niet als drempel voor samenwerking op verschillende onderwerpen. Vooral het bewustzijn dat gezamenlijk optreden tot een betere uitkomst leidt duidt op een hoge intracoalitie coördinatie. Desondanks zijn de beleidsbeelden in eerste instantie gedebatteerd. De leidende coalitie is in de meeste gevallen de overheid waarbij de kinderopvangorganisaties en ouders een blok vormen omdat zij het niet eens zijn met het beleid of met de uitvoering van het beleid.

Omdat kinderopvang gericht is op een kwetsbare groep is beleid vaak ook dwingend van karakter. Desondanks kenmerkt het subsysteem ook weer door openheid waarin de sector door de overheid betrokken wordt bij regelgeving om zo draagvlak te creëren. Doordat actoren de ene keer betrokken worden bij de leidende coalitie en dan weer plaatsnemen in een ‘strijdende’ coalitie is er niet direct sprake van een ideaaltypische classificatie in de zin dat er sprake is van een samenwerkend beleidssubstelsysteem of een strijdend beleidssubstelsysteem zoals Weible (2008, p. 622) dat beschrijft.

## 5.6. CONCLUSIE

De voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn ingegaan op de besluitvorming in het kinderopvang-beleidssubstelsysteem. Met dit hoofdstuk wordt een reconstructie gemaakt van het beleidssubstelsysteem, wie daarin deelnamen, met wie zij samenwerkten en welke overtuigingen en belangen een rol speelden bij de besluitvorming. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt ingegaan op coalitiedrag door de inzichten over de samenwerkingsverbanden in het beleidssubstelsysteem en de overtuigingen te combineren. Met de beschrijving in dit hoofdstuk is ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- *Welke actoren en coalities zijn te onderscheiden in het besluitvormingsproces van het kinderopvangbeleid?*
- *Wat waren de overtuigingen van actoren met betrekking tot het beleid en de beleidsveranderingen, in termen van de beleidsniveaus volgens Sabatier (1993) en welke belangen spelen daarbij een rol?*

Nadat deze twee onderzoeksvragen behandeld waren zijn de uitkomsten gecombineerd om afsluitend een typering te geven van het beleidssubstelsysteem. Voor deze typering is gebruik gemaakt van de theorie van Fenger en Klok (2001) die ingaan op coalitiedrag aan de hand van wederzijdse afhankelijkheid en overtuigingen en de ideaaltypische beleidssubstelsystemen volgens Weible (2008, p. 622).

### ACTOREN

De actoren die in het beleidssubstelsysteem onderscheiden kunnen worden zijn te onderscheiden in verschillende groepen. De belangenorganisaties, politieke partijen, overheid, uitvoerende overheden en wetenschap, advies en consultancy. Van deze groepen zijn de belangenorganisaties, politieke partijen, overheid en uitvoerende overheden de meest prominente groepen in het beleidssubstelsysteem, zij zijn het meest betrokken bij de besluitvorming over kinderopvangbeleid. De groep ‘wetenschap, advies en consultancy’ speelt vooral een adviserende rol.

Belangenorganisaties zijn de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOinK, Stichting voor Werkende Ouders, het *burger*Ministerie voor het kind, de vakbonden Abvakabo FNV, MHP en CNV en de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB Nederland. De betrokken politieke partijen zijn vrijwel alle huidige politieke partijen in de Tweede Kamer. Tot 2006 speelde de LPF daar ook een rol op politiek niveau.

De overheid bestaat uit de verantwoordelijke bewindspersonen en het ministerie waar de directie Kinderopvang ondergebracht is. Van juli 2002 tot februari 2007 en van oktober 2010 tot heden was kinderopvang de verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW. Tussen februari 2007 en oktober 2010 was kinderopvang de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW.

De uitvoerende overheden bestaan uit de VNG en GGD Nederland. Deze organisaties vertegenwoordigen de gemeenten en GGD's die belast zijn met de uitvoering van de WKO en het toezicht op het naleven van de kwaliteit en veiligheidswetgeving in de kinderopvang.

## COALITIES

---

Op basis van de beleidsveranderingen zijn een drietal thema's geselecteerd waaronder de gevormde coalities beschreven worden. Deze thema's zijn: 'financieel beleid', 'kwaliteit en veiligheid' en 'de aansluiting op onderwijs'. Opvallend binnen deze thema's is dat coalities gevormd worden op basis van de op dat moment relevante doelen waarop de actoren gedeelde overtuigingen hadden met betrekking tot de beleidskern. Doordat de doelen kunnen wisselen kan het gebeuren dat sommige actoren op een bepaald moment samenwerken en op een ander moment lijnrecht tegenover elkaar staan.

Bij het financiële beleid stonden ouders en kinderopvangorganisaties bijvoorbeeld eerst tegenover elkaar vanwege onenigheid over de kosten van de kinderopvang. Maar met de crisis en bezuinigingen zijn deze twee partijen naar elkaar toe gedreven en vormden zij vervolgens een blok tegen de overheid vanuit de gedeelde overtuiging dat verdere bezuinigingen voorkomen moesten worden. Maar hoewel de samenwerking ontstond door een gedeelde beleidskernovertuiging ontstond er uiteindelijk onenigheid over de uitwerking door verschillende overtuigingen met betrekking tot de secundaire aspecten. Deze meningsverschillen over de secundaire aspecten werden versterkt door de individuele belangen van actoren. In sommige situaties (zoals bij de oproep over de handhaving van de 33%-norm bij de overheid) leidde dit tot het niet uitvoeren van de geplande doelstelling.

Bij de aansluiting op het onderwijs komt het kinderopvangbeleidssubstelsysteem in aanraking met het beleidssubstelsysteem rond de wetgeving op het primair onderwijs. Door de motie van Aartsen-Bos is uiteindelijk de Wet op het Primair Onderwijs aangepast. Hierbij vormden verschillende basisschooldirecteuren een coalitie tegen de uitbreiding van verantwoordelijkheden. Maar andere basisschooldirecteuren geven aan dat zij feitelijk al jaren doen wat de motie voor ogen heeft. Ook in de politiek ontstaat een opsplitsing in de uitwerking van de motie van Aartsen-Bos. Uiteindelijk leidt het debat ertoe dat de basisscholen de bso niet zelf moeten organiseren maar dat zij dit dienen te faciliteren en staan zij vrij om de bso door een externe partij uit te laten voeren. Uiteindelijk leidde dit plan tot een dergelijk sterke groei waardoor er vervolgens weer samenwerkingsverbanden opgezet werden om de wachtlijsten weg te werken.

## OVERTUIGINGEN

---

De overtuigingen worden opgesplitst in de diepe (normatieve) kern, de beleidskern en de secundaire aspecten. De overtuigingen in de diepe (normatieve) kern die ook in het kinderopvangbeleidssubstelsysteem zichtbaar is, zijn vooral zichtbaar in de politiek en in de discussie over de doelstelling van kinderopvang. Afhankelijk van de doelstelling die actoren geven aan de kinderopvang hanteren zij andere prioriteiten en een andere verdeling van goederen. Op politiek niveau speelt de diepe

(normatieve) kern een belangrijke rol in de politieke wisselingen. Door de verschillende kabinetten werden er keer op keer andere prioriteiten gesteld.

Net als bij de beschrijving van coalities is voor de beschrijving van de beleidskernovertuigingen en de overtuigingen met betrekking tot de secundaire aspecten gekozen voor de verdeling volgens de drie themas: 'financieel beleid', 'kwaliteit en veiligheid' en de 'aansluiting op onderwijs'. In de beschrijving van deze thema's blijkt dat de beleidskernovertuigingen een belangrijke rol spelen in de vorming van coalities. Op verschillende onderwerpen heersen er verschillende overtuigingen, echter geven deze pas aanleiding tot gecoördineerde actie wanneer er een gezamenlijk doel is zoals de lobby tegen verdere bezuinigingen. De rol van overtuigingen met betrekking tot de secundaire aspecten kan uiteindelijk leiden tot meningsverschillen over de uitwerking van de gestelde doelen. Maar in eerste instantie spelen deze geen rol in de samenwerking, zoals een respondent beschrijft weegt de meerwaarde van gezamenlijke actie voor het bereiken van de gestelde doelen zwaarder dan de meningsverschillen over de uitwerking. De belangen wegen ook op andere onderdelen zwaarder dan de secundaire aspecten, een voorbeeld daarvan is de reactie op de Robert M. affaire. Een aantal respondenten geven aan dat in de behandeling van de wetswijziging die daarop volgde de beeldvorming zwaarder woog dan de bezwaren over de uitwerking van het beleid.

Met betrekking tot de secundaire aspecten spreken respondenten veel over de vele wijzigingen in het kinderopvangbeleid. Verschillende respondenten benoemen het dan ook wel als 'jojo-beleid'. Andere aspecten die aan bod komen zijn de uitwerking van het beleid. Opvallend is hierbij de rol van de *inside activist* (2009, pp. 175-180), verschillende respondenten geven aan dat zij vanuit hun privésituatie direct of indirect betrokken zijn bij kinderopvang. Vanuit deze positie ondervinden zij zelf de uitwerking van het beleid op de kinderopvang. Deze respondenten geven daarbij vaak aan dat zij vanuit die situatie ervaringen en inzichten opdoen die zij vervolgens meenemen in de besluitvorming.

## **BELANGEN**

---

Belangen worden door veel respondenten benaderd vanuit een andere definitie dan de theoretische definitie. Desondanks waren er uit de interviews een aantal belangen te destilleren. Deze belangen waren vooral gericht op de positionering in het beleidssubstelsel waardoor de mogelijke invloed versterkt wordt. Als voorbeeld worden hier bijvoorbeeld autonomie en consequentie genoemd.

Er zijn ook financiële belangen die in de uitwerking van bijvoorbeeld de harmonisatie van de peuterspeelzalen en kinderopvang in de weg kunnen staan. De twee verschillende voorzieningen hebben verschillende financiële stromen die bij samengaan bijeengevoegd moeten worden. Sommige respondenten uiten dan ook kritiek hierop omdat zij vinden dat het niet meer over de kinderen gaat maar vooral over geld.

Andere belangen die een rol speelden in de besluitvorming rond het financiële beleid zijn zichtbaar in het terugtrekken van de werkgevers om de overheid aan de 33%-norm te houden. Hier spelen lange termijn belangen een rol in de zin dat het mogelijk is dat wanneer de kinderopvangkosten stijgen, dat de werkgeversbijdrage ook weer daalt. Werkgevers zijn er niet bij gebaat de overheid op de 33% te wijzen wanneer dit betekent dat de werkgeversbijdrage op termijn ook omhoog moet.

De beeldvorming die van invloed is op de besluitvorming weerspiegelt ook een aantal belangen. Respondenten gaven aan dat de beeldvorming van belang is in het uiten van hun standpunten. Wanneer de beeldvorming negatief is als zij een standpunt uit zouden brengen kan dit invloed hebben op hun positie.

In deze casus is zichtbaar dat belangen een belangrijke rol spelen in de besluitvorming, belangrijker dan het ACF impliceert. Belangen kunnen zowel van invloed zijn op het wel of niet uiten van standpunten dan wel op het beëindigen van een coalitie doordat de belangen zwaarder wegen dan de overtuigingen op dat moment. Het ACF impliceert dat belangen gedekt worden door overtuigingen, maar deze casus laat zien dat dit standpunt tekort doet aan de rol die de belangen van actoren spelen in de besluitvorming.

#### **TYPERING BELEIDSSUBSYSTEEM**

---

Door de inzichten over de samenwerking tussen actoren en de overtuigingen samen te voegen kan een typering gegeven worden over het beleidsstelsel. Uit de beschrijving blijkt dat de actoren goed bekend zijn met elkaar en elkaar snel kunnen vinden. Wanneer het doel gediend wordt werken de actoren samen. Verschillende respondenten geven aan dat actoren elkaar in de samenwerking aanvullen in de middelen en daarom beter in staat zijn de gestelde doelen te bereiken. Vanuit deze invalshoek kan geconcludeerd worden dat de wederzijdse afhankelijkheid symbiotisch is.

Wanneer actoren samenwerken, delen zij hun overtuigingen met betrekking tot de beleidskern. Maar de overtuigingen kunnen in de uitwerking van de beleidskern nog sterk verschillen. De overtuigingen kunnen in de beleidskern overeenkomen maar op de secundaire aspecten verschillen. Deze secundaire aspecten zijn van invloed op de uitwerking van de gestelde doelen. Hierdoor is er zowel sprake van een sterke coördinatie maar op een later moment van een depolitiserende situatie waarbij leren een belangrijk rol speelt.

Het bewustzijn onder actoren dat gezamenlijke actie tot betere uitkomsten leidt duidt op een hoge intracoalitie coördinatie. Ondanks deze coördinatie zijn de beleidsbeelden gedebatteerd waarbij er soms sprake is van strijdende coalities. Ook is beleid vaak dwingend van karakter omdat er sprake is van een zwakke doelgroep. Naast het dwingende beleidskarakter is het kenmerkend dat verschillende organisaties uit de sector betrokken worden bij regelgeving om zo draagvlak te creëren. Doordat er afwisselend sprake is van samenwerking en dan weer strijd is er niet direct sprake van een ideaaltypisch beleidsstelsel zoals Weible (2008) beschrijft.

## 6. CONDITIES EN RANDVOORWAARDEN

De condities en randvoorwaarden zijn in het *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de schakel tussen het beleidssubstelsysteem (hoofdstuk 5) en de externe factoren (hoofdstuk 7). Hierbij gaat het om de condities die van invloed zijn op de mogelijkheden om coalities te vormen en de randvoorwaarden en middelen van actoren. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is:

- *Welke condities en randvoorwaarden zijn van invloed op het besluitvormingsproces rond het kinderopvangbeleid en welke rol speelt middelenverdeling in de coalitievorming?*

In de beantwoording van deze vraag zal eerst ingegaan worden op de (lange termijn) condities die van invloed zijn op de besluitvorming. Daarbij zal vooral aandacht gegeven worden aan de invloed van de corporatistische context die zo kenmerkend is voor de Nederlandse situatie. Hierbij zal de nadruk vooral gelegd worden op de implicaties die dit heeft voor de besluitvorming. Vervolgens zal ingegaan worden op de korte termijn randvoorwaarden en middelen van actoren in het besluitvormingsproces. De focus zal daarbij vooral gericht worden op de rol van de middelenverdeling in coalitievorming. Dit laatste is onderdeel van de theoretische doelstelling van dit onderzoek. Deze doelstelling is gericht op het aanvullen van het ACF met betrekking tot de rol van middelenverdeling onder actoren in coalitievorming.

### 6.1. CONDITIES

Met de condities zal ingegaan worden op de lange termijn structuren die van invloed zijn op coalitievorming. Het onderzoeken van deze condities is van belang omdat het ACF er vanuit gaat dat wanneer de condities veranderen dat dit ook verandering in het beleid kan veroorzaken. Wanneer de condities stabiel blijven kan verondersteld worden dat zij geen rol hebben in de beleidsveranderingen. Het ACF kent daarin drie variabelen: 1) De consensus die noodzakelijk is voor grote beleidsveranderingen, 2) de openheid van het politieke systeem en 3) overlappende maatschappelijke scheidlijnen (Sabatier & Weible, 2007, p. 200; Shannon, 2009, p. 51). In het volgende zullen deze drie variabelen behandeld worden.

#### 6.1.1. MATE VAN CONSENSUS IN BELEIDSVERANDERING

In de mate van consensus die noodzakelijk is voor beleidsverandering onderscheidt Sabatier (1998, p. 121) drie categorieën: 1) minder dan de meerderheid, 2) een sterke meerderheid en 3) consensus. Volgens Sabatier (1998, p. 121) is Nederland een voorbeeld van de derde categorie. De besluitvorming in Nederland wordt gezien als consensusgericht door bijvoorbeeld het poldermodel. Hoppe en Halfman (2004, p. 34) beschrijven de Nederlandse situatie als volgt:

*“SOCIALE EN POLITIEKE VERZUIJING EN SOCIAALECONOMISCH CORPORATISME LEIDEN TOT DE NEDERLANDSE TRADITIE VAN REGEREN DOOR CONSENSUS TUSSEN EEN ELITE VAN ‘RELEVANTE’ ACTOREN.”*

Ook in de kinderopvangcasus is de bovenstaande situatie zichtbaar. Op niveau van het Convenant Kwaliteit Kinderopvang en bij de advisering over beleid. In de convenantensystematiek gaan de vertegenwoordigers van ouders en kinderopvangorganisaties in overleg over de invulling van kwaliteitsregels in de kinderopvang. De afspraken die hier gemaakt worden zijn onderhandelde uitkomsten waar beide partijen uiteindelijk mee moeten instemmen. De uitkomsten van deze onderhandelingen worden vastgelegd in het convenant dat daarna omgezet wordt in wetgeving.



Uit de interviews bleek dat het ministerie ook verschillende actoren uit de kinderopvang bij de wetgeving probeert te betrekken om zo draagvlak te creëren. Dit wijst op de rol van consensus in het voorkomen van een *devil shift* (Sabatier & Weible, 2007, p. 200). Door deze actoren te betrekken kan voorkomen worden dat er conflict situaties ontstaan. Wanneer gesproken wordt over een *devil shift* kan dat voor de kinderopvang betekenen dat marktpartijen van mening zijn dat de overheid meer macht heeft dan zij in de wetgeving maar niet de juiste intenties heeft. Mogelijk was hiervan sprake in de discussie over de bezuinigingen op de kinderopvang. Deze werden van top-down neergelegd door de overheid waarbij verschillende actoren van mening waren dat dit ten koste ging van de kwaliteit in de kinderopvang. Daarbij waren zij van mening dat financiële motivaties afbreuk deden aan waar kinderopvang echt om gaat: De kinderen.

Naast de bovenstaande situatie werkt men op politiek niveau ook toe naar consensus. Bij de politieke besluitvorming dient uiteindelijk een meerderheid van de Eerste Kamer en Tweede Kamer in te stemmen met een wetswijziging. Echter gaat dit bij grote beleidsveranderingen gepaard met een lang traject van debatten en moties. Met deze debatten en moties wordt geprobeerd een zo groot mogelijk draagvlak te krijgen in de Tweede Kamer. De Eerste Kamer controleert vervolgens het wetgevingsproces. Hoewel de Eerste Kamer de door de Tweede Kamer goedgekeurde wetten niet kan wijzigen kan de Eerste Kamer wel nog een novelle aanvragen. Dit houdt in dat voor de Eerste Kamer in stemming gaat over het wetsvoorstel er eerst een aanvulling of wijziging van het wetsvoorstel voorgelegd moet worden aan de Tweede Kamer. Als gevolg van deze stappen moet er ook rekening gehouden te worden met standpunten van andere partijen waardoor consensus een grote rol speelt. Vooral in de laatste kabinetsperiode waarin het kabinet een meerderheid heeft in de Tweede Kamer maar niet in de Eerste Kamer is het belang van consensus groter geworden.

### 6.1.2. OPENHEID VAN HET POLITIEKE SYSTEEM

De openheid van het politieke systeem bestaat uit twee variabelen: 1) het aantal besluitvormings-arena's dat doorlopen moet worden voor een voorstel tot beleidsverandering en 2) de openheid van iedere arena. Met de openheid van iedere arena wordt ingegaan op de mogelijkheid van toetreding tot die arena. Overheden die in verband gebracht worden met het corporatisme zijn minder open doordat de besluitvorming door institutionele (toetreding)regels meer gecentraliseerd en beperkt is (Sabatier & Weible, 2007, p. 200).

De meeste veranderingsvoorstellen worden in de Tweede Kamer voorgelegd aan de Kamerleden. De Kamerleden die het onderwerp kinderopvang in portefeuille hebben kunnen hierop dan reageren in een schriftelijk of algemeen overleg (AO). Ook kunnen de Kamerleden zelf voorstellen inbrengen en agenderen wanneer zij onderwerpen signaleren. Vervolgens kunnen zij een motie of amendement indienen. Nadat een wetsvoorstel door de Tweede Kamer goedgekeurd is dan gaat dit naar de Eerste Kamer. Zoals in de voorgaande paragraaf beschreven is controleert de Eerste Kamer het wetgevingsproces maar kan zelf geen inhoudelijke wijzigingen aanbrengen. Wel kan de Eerste Kamer het wetsvoorstel terug naar de Tweede Kamer sturen voor aanpassing.

Bij de uitwerking van een wetsvoorstel probeert de directie actoren te betrekken om draagvlak te vergroten. Wanneer deze actoren het voorstel onderschrijven is de kans ook groter dat er politieke consensus over gevonden wordt. De betrokkenheid van marktpartijen is kenmerkend voor de corporatistische context van de kinderopvang. Hoewel de verschillende actoren betrokken worden

bij de besluitvorming is hun rol vooral adviserend en niet instemmend. Ook in de politieke arena hebben zij zelf geen inspraak maar zij kunnen de Kamerleden wel van input voorzien. Ondanks dat verschillende partijen actief betrokken worden is er geen sprake van een open systeem. De gevestigde partijen hebben een bepaalde statuur en worden daarom sneller betrokken. Voor nieuwe partijen is het daarom moeilijker om toe te treden omdat zij minder bekendheid genieten.

### 6.1.3. MAATSCHAPPELIJKE SCHEIDSLIJNEN

Overlappende maatschappelijke scheidlijnen verwijzen naar de impact van sociale, economische, etnische en religieuze verschillen in de maatschappij. Hoe groter de overlapping is van deze verschillen, des te groter is het risico op een conflict. Ook leidt de aanwezigheid hiervan tot een grotere kans dat corporatisme een dominante rol speelt in de besluitvorming (Shannon, 2009, p. 51).

Het corporatisme in Nederland is volgens verschillende auteurs (Mierlo, 1993, p. 218; Hoppe & Halffman, 2004, p. 34) terug te leiden tot de tijden van de verzuiling. In deze tijden was er sprake van overlappende scheidlijnen die vooral gebaseerd waren op de religieuze zuilen. Inmiddels spelen deze zuilen geen rol meer in de maatschappij, maar is het corporatisme nog steeds een van de kenmerken van de Nederlandse besluitvorming.

De besluitvorming rond het kinderopvangbeleid kenmerkt zich door betrokkenheid van de kinderopvangorganisaties en ouders. Het corporatisme in de kinderopvang is vooral gebaseerd op de gedachte dat de sector een markt is. Een van de respondenten beschrijft de besluitvorming in de kinderopvang dan ook als post-Thatcheriaans waarbij consumenten en aanbieders bij elkaar gebracht worden om afspraken te maken die vervolgens overgenomen worden in wetgeving. Dit is vooral gebaseerd op economische motieven die uiteindelijk geleid hebben tot de invoering van de WKO. In de tijd voor de WKO was er sprake van een aanbodgestuurde markt, maar waar niet voldoende aanbod was om aan de vraag te voldoen. Om de consument (ouders) en aanbieders (kinderopvangorganisaties) dichterbij elkaar te brengen is gekozen voor een vraaggestuurde financiering waarbij consument en aanbieder meer in overleg moesten om vraag en aanbod op elkaar aan te laten sluiten.

## 6.2. RANDVOORWAARDEN EN MIDDELEN

Bij de behandeling van de randvoorwaarden (c.q. beperkingen) en middelen zal ingegaan worden op de onderwerpen die van invloed zijn op de mogelijkheden van coalities om de gestelde doelen te bereiken. In het volgende zullen de randvoorwaarden en de middelen los van elkaar behandeld worden.

### 6.2.1. RANDVOORWAARDEN

De randvoorwaarden van besluitvorming bestaan uit factoren die de acties van coalities in het beleidsstelsel afbakenen. Hierbij gaat het om de relatief stabiele parameters als wetgeving, waarden en normen (Barke, 1993, pp. 130,133). Ook blijken de externe subsysteemgebeurtenissen en belangen van actoren als randvoorwaarde te fungeren voor de besluitvorming.

Wetgeving bepaald welke actoren autoriteit hebben om beleidsbeslissingen te nemen en welke niet. In die zin speelt de wetgeving een belangrijke rol. In de WKO staan een aantal rollen vastgelegd. Zo zijn de ouders (BOiNK) en de Brancheorganisatie Kinderopvang bij wet verplicht om samen tot de invulling van kwaliteitsregels te komen. Een ander bijvoorbeeld is de rol van de gemeenten in het

bijhouden van het LRKP<sup>9</sup>. Door het vastleggen van de rollen van verschillende actoren zijn de acties ook afgebakend. Door deze afbakening is zo duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en daar een belang in heeft.

Een randvoorwaarde waar respondenten regelmatig naar verwijzen dat de besluitvorming over kinderen gaat. Hierdoor kan er bij sommige onderwerpen sprake zijn van een sterk onderbuikgevoel. Verschillende respondenten gaven aan dat zij niet tegen de invoering van de wijzigingswet kinderopvang 2013 konden zijn vanwege de beeldvorming die daarvan uit ging. Hoewel zij de gedachte van de wet onderstrepen hadden zij soms twijfels over de uitvoerbaarheid van de wet. Een ander voorbeeld dat dit illustreert is het behoud dat actoren maken wanneer zij kritiek uiten op de regeldruk in het kinderopvangbeleid. Vaak begint een dergelijk commentaar met het benadrukken dat het belang van het kind voorop staat. De beeldvorming in de besluitvorming is een randvoorwaarde die daarom van invloed is op de acties van actoren. De rol van beeldvorming raakt de belangen van actoren in de besluitvorming.

Een andere randvoorwaarde zijn actuele gebeurtenissen. In hoofdstuk 4 bleek al dat de beleidswijzigingen sterk gebaseerd zijn op uitkomsten van beleid(-veranderingen) of gebeurtenissen in de context van de kinderopvang die te herleiden zijn tot sociaaleconomische veranderingen. Ook verwijzen actoren vaak naar acties die genomen worden aan de hand van de voor hun relevante doelen op een bepaald moment. Een voorbeeld hiervan zijn de conjuncturele schommelingen. In het begin was er sprake naar een sterke vraag naar arbeidskrachten, kinderopvang werd als instrument gezien om de arbeidsparticipatie te vergroten. Later bleek het gebruik van kinderopvang sterk te stijgen maar was de stijging in de arbeidsparticipatie lager dan verwacht. Gecombineerd met de economische crisis is daarna sterk bezuinigd op de kinderopvang. Door deze veranderingen werden condities gecreëerd voor besluitvorming. Door de bezuinigingen konden actoren wel spreken over investeringen in de kinderopvang, maar de overheid gaf aan dat daar geen geld voor was waardoor de haalbaarheid van een dergelijke doelstelling sterk afgebakend werd.

### 6.2.2. MIDDELEN

Middelen kunnen strategisch ingezet worden om beleid in verschillende arena's te beïnvloeden. Deze middelen kunnen verdeeld worden in 1) Formele wettelijke autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen, 2) publieke opinie, 3) informatie, 4) mobilisatie van troepen, 5) financiële middelen, en 6) bekwaam leiderschap. (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 228; Weible & Sabatier, 2007, p. 129; Sabatier & Weible, 2007, pp. 201, 203). In de interviews is de actoren gevraagd naar de middelen die voor hen van belang waren in de besluitvorming. De belangrijkste daarvan zijn informatie, publieke opinie en de mobilisatie van troepen.

Vrijwel alle respondenten geven tijdens het interview aan dat informatie en kennis over een bepaald onderwerp van invloed is voor de besluitvorming. Zeven respondenten geven daarbij aan zelf kennis te creëren door onderzoek te doen of informatie te verzamelen. Het grootste deel van de respondenten geeft echter aan vooral gebruik te maken van informatie die anderen aanreiken. De informatie en kennis die van belang is gaat niet alleen over de inhoudelijke onderwerpen maar zoals een respondent beschrijft ook over de besluitvorming zelf. Volgens deze respondent is kennis over wat er leeft en hoe de besluitvorming verloopt van belang voor de juiste timing. Dit wordt ook

---

<sup>9</sup> LRKP: Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen

bevestigd door fragmenten uit de interviews met politici die vrijwel allemaal aangeven dat veel informatie die zij vergaren gericht is op welke onderwerpen er op dat moment van belang zijn en hoe de betrokkenen daarover denken. Hierdoor kan kennis in verband gebracht worden met bekwaam leiderschap en de visie op de inzet van middelen (Sabatier & Weible, 2007, pp. 201-203).

Hoewel de mogelijkheid tot het creëren van kennis een bepaalde positie impliceert in de besluitvorming is daar niet altijd sprake van. Zo wordt de kennis van sommige actoren in twijfel getrokken of gebagatelliseerd. Kennis wordt vooral overgenomen wanneer dit overeenkomt met de doelstellingen van de desbetreffende actoren. Wanneer actoren kennis creëren dat niet direct opgepakt wordt, dan kunnen zij proberen die kennis zelf in de praktijk te brengen. Door daarmee de publieke opinie te beïnvloeden kan bewerkstelligd worden dat die kennis uiteindelijk, zij het indirect, toch overgenomen wordt. Een respondent zegt daarover het volgende:

*“WANNEER IETS NIET IN HET BELEID WORDT OPGENOMEN IS ER ALTIJD DE MOGELIJKHEID OM JE STANDPUNTEN IN PRAKTIJK TOT UITVOERING TE BRENGEN. WANNEER EEN AANPAK DAN SUCCESVOL BLIJKT KAN HET ZIJN DAT DIE AANPAK ALSNOG IN BELEID OPGENOMEN WORDT.”*

Uit bovenstaand citaat blijkt ook dat de publieke opinie een belangrijke rol speelt. Publieke opinie wordt in eerste instantie gemeten door de achterban die een actor vertegenwoordigt. De achterban kan daarbij gemobiliseerd worden om kennis te vergaren maar ook om een duidelijk statement te uiten richting de politiek of de overheid. Daarbij is het vooral van belang dat duidelijk is wie de achterban is. Zo geeft een respondent aan dat het van sommige actoren lastig is om vast te stellen wie de achterban is en dat de voorkeur dan uitgaat om andere actoren te betrekken in de samenwerking of besluitvorming. Een andere vorm van publieke opinie is het beïnvloeden daarvan via de media. Door onderwerpen op het juiste moment in de media te presenteren kan de publieke opinie beïnvloedt worden. Ook zijn er voorbeelden van Kamervragen naar aanleiding van onderwerpen die in de media behandeld werden, zoals van het Kamerlid Ulenbelt (SP) naar aanleiding van de uitzending op 21 oktober 2013 van het programma Kassa: ‘Kwaliteit holt achteruit in de kinderopvang’.

Mobilisatie van troepen c.q. de achterban van actoren blijkt niet altijd eenvoudig te zijn. Zo geeft een respondent aan dat de ouders moeilijk te activeren zijn omdat zij zich vooral bezighouden met de belangen van zichzelf en hun kind. Ouders zijn volgens deze respondent minder betrokken bij onderwerpen op macroniveau en daarom ook moeilijker daarvoor te mobiliseren. Ook de kinderopvangorganisaties zelf zijn niet eenvoudig te mobiliseren. Zo geeft een respondent aan dat 20% van de kinderopvangorganisaties nog steeds niet vertegenwoordigd is in de brancheorganisatie. Daarnaast kenmerkt de andere 80% zich door een opsplitsing in de ideologisch gerichte stichtingen en de meer commerciële ondernemingen. Op sommige onderwerpen is het daarom moeilijk alle kinderopvangorganisaties te mobiliseren. Doordat zowel de ouders als de kinderopvangorganisaties op verschillende onderwerpen lastig te mobiliseren zijn wordt er op onderwerpen die hen beiden aangaan samengewerkt. Een voorbeeld van een samenwerking waarin mobilisatie van verschillende achterbannen plaatsvond is de actie ‘kom op voor kinderopvang’. Bij deze actie raakten de financiële belangen van zowel ouders als kinderopvangorganisaties elkaar. Door bezuinigingen kregen ouders minder kinderopvangtoeslag wat als gevolg had dat de vraag naar kinderopvang daalde. Een ander voorbeeld van samenwerking tussen kinderopvangorganisaties en ouders als achterban is een samenwerking op lokaal niveau. Volgens een respondent kan het bijvoorbeeld helpen om de ouders

te mobiliseren als een kinderopvangorganisatie op lokaal niveau iets voor elkaar wilt krijgen. Doordat ouders ook een onderdeel zijn van de politieke achterban kan het helpen om ouders te mobiliseren omdat de (lokale) politiek daar gevoelig voor is.

Wettelijke autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen is een middel dat niet veel actoren bezitten. De autoriteit om beslissingen te nemen is vooral gebaseerd op instituties. Het verantwoordelijke departement en bewindspersoon hebben uiteindelijk de autoriteit om wetten te maken en te wijzigen. Buiten de overheid hebben BOinK en de Brancheorganisatie Kinderopvang de autoriteit om beslissingen te nemen in het Convenant Kwaliteit Kinderopvang. Buiten het convenant hebben deze actoren geen autoriteit om beslissingen te nemen. Veel actoren hebben voornamelijk een adviserende rol in de besluitvorming, deze rol hebben zij omdat zij op dat moment een relevante achterban vertegenwoordigen. Politici hebben een belangrijke invloed door hun controlefunctie en het stemrecht dat zij in de Kamer hebben. Ook hebben de Tweede Kamerleden de mogelijkheid om de inhoud van het beleid te wijzigen door moties en amendementen in te dienen.

Sotirov en Memmler (2012, p. 60) beschrijven de rol van de vetospeler in de besluitvorming. Het vetorecht kan als aanvulling op de middelen gezien worden. Het vetorecht ligt dicht tegen de formele wettelijke autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen. Omdat er een beperkt aantal actoren in het kinderopvangbeleidsstelsel zijn die autoriteit hebben om beleidsbeslissingen te nemen kan er sprake zijn van een veto wanneer een actor weigert akkoord te gaan met het beleid. Politici hebben zelf geen vetorecht, maar kunnen gezamenlijk wel een veto uitspreken door als meerderheid tegen een voorstel te stemmen. Een voorbeeld van dit politiek veto kan buiten de kinderopvang gevonden worden in de afwijzing van het pensioenplan door de Eerste Kamer (Vries, 2013).

Bij de middelen van actoren wordt door een respondent gewezen op het netwerk van actoren. Volgens deze respondent is de achtergrond en het netwerk van een bewindspersoon van belang omdat deze van invloed is op de besluitvorming. Als voorbeeld wordt gegeven dat minister Asscher meer dan de voorgaande bewindspersonen het contact opzoekt met de wethouders van de vier grote gemeenten. Volgens deze respondent is dit te verklaren doordat minister Asscher wethouder is geweest in Amsterdam waar hij de contacten voor nu al gelegd heeft. Wanneer naar de andere bewindspersonen gekeken wordt dan blijkt dat minister Kamp ook wethouder is geweest in Borculo (van 1986 tot 1994). Opvallend is ook dat minister de Geus vicevoorzitter van de vakcentrale CNV is geweest. Een mogelijk verband met die functie en zijn oproep aan de vakbonden tot stakingen om te pleiten voor een hogere werkgeversbijdrage aan de kinderopvang in de CAO (Telegraaf, 2005) is dan ook snel gelegd. Desondanks gaat het hierbij vooral om een aanwijzing. Om hier gefundeerd een uitspraak over te kunnen doen is verder onderzoek noodzakelijk dat op dit moment buiten de kaders van dit onderzoek valt.

### 6.3. MIDDELENVERDELING EN COALITIEVORMING

In dit onderzoek wordt aan de hand van de discussie van Weible *et al* (2011, pp. 356-357), Sotirov en Memmler (2012, p. 59), Nohrstedt en Weible (2010, pp. 26-27), Schlager (1995, p. 249) en Fenger en Klok (2001) ingegaan op de invloed van de verdeling van middelen in coalitievorming. De stipulatieve definitie van deze onderzoeksvraag is:

*Welke rol speelt het beschikken over formele wettelijke autoriteit om beleidsbeslissingen te nemen, het aantal zetels in de 2<sup>e</sup> kamer, een achterban, de mogelijkheid tot activeren van die*

*achterban, informatie of mogelijkheid tot creëren van informatie en een visie op de inzet van middelen in het tot stand komen van gezamenlijk geformuleerd en uitgedragen standpunten en uiteindelijk het gezamenlijk nemen van beleidsbeslissingen in het subsysteem rond het Nederlandse kinderopvangbeleid?*

Om deze vraag te beantwoorden is de respondenten gevraagd wat de reden voor samenwerking was en of de middelen een rol speelden in het besluit voor de samenwerking. Zoals uit paragraaf 5.2 bleek wordt vooral samengewerkt wanneer dat het doel dient en er sprake is van een gezamenlijke overtuiging over het hoofddoel. Maar bij de uitvoering van de doelen kan onenigheid ontstaan over de uitwerking daarvan. De middelen spelen in de samenwerking vooral een rol om gezamenlijk een sterker blok te vormen. Uit paragraaf 6.2.2 bleek dat de middelen dan ook vooral gericht waren op het samenvoegen van de achterban waardoor de uitgedragen boodschap meer draagvlak had. Maar samenwerking werd ook gezocht wanneer mobilisatie van de eigen achterban op problemen stuitte. Door samen te werken kon dan toch een breed front gevormd worden.

Het aantal zetels dat een politieke partij vertegenwoordigd in de Tweede Kamer is geen reden om wel of niet samen te werken, zoals een respondent uit de sector beschrijft:

*“VOOR ONS MAAKT HET DAARIN NIET UIT WELKE PARTIJ, HOEVEEL ZETELS EN WELK STANDPUNT DE WOORDVOERDER VERTEGENWOORDIGD”*

Op politiek niveau zijn de samenwerkingsverbanden niet vast en vooral gericht op het verkrijgen van informatie voor de standpuntbepaling van Kamerleden. In de interviews geven de Kamerleden ook geregeld aan dat zij zoveel mogelijk invalshoeken proberen te benaderen maar dat zij uiteindelijk autonoom hun beslissingen nemen. Andersom benaderen de verschillende actoren vanuit de sector de politici om hun standpunten kenbaar te maken of om onderwerpen te agenderen. Daarbij kijken zij ook niet naar het aantal zetels maar vooral naar de overtuigingen van het Kamerlid. Zoals in paragraaf 5.2 is besproken, is er daarom eerder sprake van een minder afgebakend *issuenetwork* (Hecló, 1978) dan van een coalitie.

Het beschikken van informatie of het creëren van informatie biedt actoren handvatten voor het beïnvloeden of het nemen van besluiten. Maar deze informatie kan door andere actoren genegeerd worden of afgedaan als niet relevant. Een aantal respondenten geeft daarom ook aan dat zij zelf informatie creëren. Om deze informatie te creëren is het soms nodig om de achterban te mobiliseren voor bijvoorbeeld een onderzoek naar standpunten of gevolgen van maatregelen. Ook het ministerie betreft actoren uit het veld bij de besluitvorming om informatie te verkrijgen over standpunten en zo toe te werken naar een groter draagvlak.

De vertegenwoordigde achterban is voor veel actoren die een belangenbehartigende rol hebben een belangrijk middel. Deze achterban kan ingezet worden om het draagvlak voor een bepaalde actie te tonen of door een positie te verkrijgen in het beleidsstelsel. Maar ook de achterban is op sommige onderwerpen diffuus of moeilijk te mobiliseren. In een dergelijke situatie kan het van meerwaarde zijn om een coalitie te vormen met andere actoren die hun achterban wel kunnen mobiliseren op dat onderwerp. Hier staat wel voorop dat het eerste vereiste voor samenwerking een gedeelde overtuiging is en de actoren dezelfde doelen nastreven. Dit laatste geldt dan vooral over relatief abstracte hoofddoelen. Zoals eerder beschreven in paragraaf 5.2.2 kunnen de actoren van mening verschillen over de uitvoering van de uiteindelijke uitwerking van de doelen. Ondanks deze

verschillen geven de actoren aan dat het soms beter is om de krachten te bundelen dan tegen elkaar te strijden. Een respondent vat dit als volgt samen:

*“STRATEGISCH KIJK JE WAAR JE HET BESTE RENDEMENT HEBT EN EEN LUISTEREND OOR EN DAAR ZOEK JE DE PARTNERS OP UIT.”*

Bovenstaand citaat benadrukt het strategische element dat coalitievorming inhoud. Gevolg daarvan is dat wanneer de coalitie geen meerwaarde biedt ten opzichte van individueel optreden dat dit kan betekenen dat de coalitie beëindigd of “op pauze” gezet wordt. Dit wordt geschetst door de volgende uitspraak:

*“DE INTERACTIE VERLOOPT SOMS MOEIZAAM EN NIET ALTIJD VLOT, WANNEER ER IETS TOT STAND KOMT IS ER VAAK SPRAKE VAN EEN PRECAIR EVENWICHT. WANNEER EEN VAN DE PARTIJEN VAN MENING IS OP ZICHZELF VERDER TE KUNNEN DAN IS DAT EVENWICHT AL VAAK SNEL WEER UIT BALANS.”*

Schlager (1995, p. 249) beschrijft dat gelijkgestelde overtuigingen niet voldoende zijn voor coalitievorming en dat samenwerking pas tot stand komt wanneer de actoren overtuigd zijn dat dit tot betere uitkomsten leidt dan wanneer zij individuele actie ondernemen. In de kinderopvangcasus is er sprake van een situatie die vergelijkbaar is met het statement van Schlager. Maar de kinderopvangcasus nuanceert het beeld dat zij schetst over gelijkgestelde overtuigingen ook. Wat de verschillende actoren in de kinderopvangcasus laten zien is dat de voordelen van gezamenlijke actie zwaarder wegen dan verschillen in de overtuigingen. Daarbij geldt de kanttekening dat de overtuigingen dan vaak op het hoofddoel gelijkgestemd zijn maar dat de actoren op de uitwerking van de doelen nog van mening kunnen verschillen. Ook kan de situatie voorkomen dat wanneer een coalitie geen toegevoegde waarde meer biedt voor de individuele doelstellingen dat de actoren dan weer alleen verder gaan.

Fenger en Klok (2001) benadrukken dat actoren in een coalitie snel symbiotisch wederzijds afhankelijk worden. Dit verklaart vooral de samenwerking in de belangenbehartiging op hoofddoelen waarbij de actoren elkaar aanvullen in de middelen. De kinderopvangcasus laat echter zien dat er na verloop van tijd heterogeniteit ontstaat door overtuigingsverschillen in de secundaire aspecten over de uitvoering van die doelen. Wanneer actoren verwachten dat gezamenlijke actie geen extra bijdrage meer kan leveren dan kan dit leiden tot het beëindigen van de samenwerking op dat moment. Hieruit kan afgeleid worden dat gedeelde beleidskernovertuigingen en de meerwaarde die samenwerking heeft voor het bereiken van de doelen met betrekking tot de beleidskern een doorslaggevende rol spelen in de coalitievorming. Maar wanneer de secundaire aspecten een rol beginnen te spelen in de uitwerking van de gestelde doelen dan blijken de belangen van actoren sterker te zijn dan het overbruggen van de onderlinge verschillen. Voor het ACF betekent dit dat de belangen niet zomaar onder de overtuigingen zelf geplaatst kunnen worden maar een eigen rol hebben in de vorming en beëindiging van coalities.

## 6.4. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is ingegaan op de condities en randvoorwaarden die van invloed zijn op het kinderopvangbeleidsstelsel. Daarbij is ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

- *Welke condities en randvoorwaarden zijn van invloed op het besluitvormingsproces rond het kinderopvangbeleid en welke rol speelt middelenverdeling in de coalitievorming?*

De condities worden verdeeld in de drie variabelen: 1) De consensus die noodzakelijk is voor grote beleidsveranderingen, 2) de openheid van het politieke systeem en 3) overlappende maatschappelijke scheidlijnen. Uit deze variabelen blijkt dat Nederland zich kenmerkt door een corporatistische besluitvorming die terug te voeren is naar de tijden van de verzuiling. Hoewel de verzuiling beëindigd is, speelt het corporatisme nog steeds een belangrijke rol. In de besluitvorming wordt zoveel mogelijk naar consensus toegewerkt om een zo groot mogelijk draagvlak voor het beleid te krijgen. In de periode 2003 tot en met 2013 hebben zich geen veranderingen voorgedaan in deze condities voor besluitvorming. Volgens het ACF kan daarom verondersteld worden dat deze condities niet rechtstreeks de oorzaak zijn voor de beleidsveranderingen.

De randvoorwaarden zijn opgesplitst in de variabelen randvoorwaarden en middelen. De randvoorwaarden zorgen voor afbakening van de acties in het beleidssubstelsel. In het kinderopvangbeleidsubstelsel is dit vooral de wettelijke afbakening van de rollen van verschillende actoren. Daarnaast is de waarde "kinderopvang gaat over kinderen" van belangrijke invloed. De beeldvorming die door deze waarde van invloed is op de besluitvorming kan van invloed zijn op de belangen van actoren. Hierdoor kan het gebeuren dat actoren geen tegengeluid laten horen bij een bepaald beleid omdat hier een negatieve beeldvorming van zou uitgaan. Wanneer een actor kritiek uit op dergelijk beleid (bijvoorbeeld met betrekking tot regeldruk) dan benadrukt deze vaak vooraf dat het belang van het kind voorop staat.

Middelen spelen op verschillende manieren een rol in de besluitvorming. De middelen waar het meest naar verwezen wordt is de achterban, het mobiliseren van die achterban en het hebben of creëren van informatie. De achterban speelt een rol in het positioneren van actoren in het beleidsubstelsel, daarnaast kan een achterban de actoren ook van informatie voorzien. Ondanks het belang van de achterban is de achterban van verschillende actoren verdeeld in groepen of moeilijk te mobiliseren. Door samen te werken op onderwerpen waarbij de verschillende actoren de overtuigingen op hoofddoel delen kan dit mobilisatieprobleem verholpen worden.

Informatie kan opgesplitst worden in inhoudelijke informatie over het beleidsonderwerp maar ook in informatie of kennis over de besluitvorming en standpunten van andere actoren. Dit laatste is van belang om zo de juiste keuzen te maken en op het juiste moment de lobby in te zetten. Informatie over kinderopvang zelf dient vaak ter ondersteuning van de standpunten en overtuigingen in het debat. In het beleidsubstelsel is daarom ook zichtbaar dat informatie genegeerd of gebagatelliseerd wordt wanneer die informatie niet bij de overtuigingen van de actor past. Actoren creëren regelmatig ook zelf hun eigen informatie, dit kan bijvoorbeeld gaan om standpunten in de achterban over of men bijvoorbeeld voor of tegen bepaald beleid is. In deze laatste situatie kan een actor ervoor kiezen om samen te werken met andere actoren omdat deze informatie in de eigen achterban moeilijk te verkrijgen is.

De middelenverdeling speelt een belangrijke rol in coalitievorming. Verschillende respondenten geven aan dat zij samenwerken met andere actoren omdat men samen de gestelde doelen beter kan bereiken. Hierbij gaat het vooral om het bundelen van de middelen. Wanneer actoren kiezen voor een dergelijke samenwerking is dit vooral omdat de actoren dezelfde overtuiging delen over de gestelde hoofddoelen. De uiteindelijke uitwerking kan nog van elkaar verschillen en kan volgens sommige respondenten zelfs leiden tot het beëindigen van een samenwerking.



## 7. EXTERNE FACTOREN EN GEBEURTENISSEN

In de volgende paragrafen zal ingegaan worden op de externe factoren. De externe factoren kunnen aan de hand van Sabatier (1993) ingedeeld worden in de relatief stabiele parameters en de externe subsysteemgebeurtenissen. Net als bij de condities gaat het ACF er vanuit dat wanneer er een verandering plaatsvindt in de relatief stabiele parameters en de externe subsysteemgebeurtenissen dat dit tot beleidsverandering kan leiden. Wanneer er geen verandering plaatsvindt dan zal het beleid volgens het ACF ook niet veranderen door de relatief stabiele parameters en de externe subsysteemgebeurtenissen. Met de behandeling van de externe factoren zal ingegaan worden op de 'waaromvraag' van dit onderzoek. Allereerst zullen de relatief stabiele parameters en externe subsysteemgebeurtenissen in de context van het Nederlandse kinderopvangbeleid behandeld worden. Vervolgens zal ingegaan worden op een aantal gebeurtenissen die gezien kunnen worden als oorzaak van veranderingen in deze factoren. Deze gebeurtenissen zijn deels afkomstig uit de media-analyse in paragraaf 0 en deels gebaseerd op de interviews van dit onderzoek. In dit hoofdstuk zullen deze gebeurtenissen breder behandeld en in de theoretische context geplaatst worden. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is:

- *Welke gebeurtenissen kunnen gekoppeld worden aan de dynamiek van het kinderopvangbeleid en tot welke veranderingen in de relatief stabiele parameters en externe subsysteemgebeurtenissen hebben deze gebeurtenissen geleid?*

Bij de behandeling van deze vraag wordt extra aandacht gegeven aan de hypothese van Sabatier en Weible (2007, p. 220):

*“ Significante verstoringen extern van het subsysteem zijn noodzakelijk maar niet afdoende voor verandering van de beleidskernkenmerken van een overheidsprogramma.”*

In het kader van deze hypothese zal in navolging op (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 222; Albright, 2011, p. 507) ingegaan worden op de vraag hoe coalitieactoren de gebeurtenissen en de impact daarvan interpreteren en gebruiken om beleidsverandering tot stand te brengen. In de behandeling van gebeurtenissen zal aandacht gegeven worden aan de kritiek van Nohrstedt (2005, pp. 1046-1047) op het causale verband in het *Advocacy Coalition Framework* tussen gebeurtenissen en beleidsveranderingen dat volgens hem per casus kan verschillen. In de analyse van de externe factoren zal naast de theorie van Sabatier (1993, pp. 20, 22) gebruik gemaakt worden van de vier logica die Raaijmakers (2013, p. 27) eerder toegepast heeft op de kinderopvangsector.

### 7.1. RELATIEF STABIELE PARAMETERS

De relatief stabiele parameters gaan over de basiseigenschappen van het probleemgebied, de verdeling van natuurlijke middelen, fundamentele sociaal-culturele waarden en de constitutionele basisregels. In haar onderzoek heeft Raaijmakers (2013, pp. 27, 281) een verdeling gemaakt aan de hand van vier logica. Met deze logica beschrijft zij de ontwikkelingen in de historie van de kinderopvang. Deze logica zijn de familielogica, de staatslogica, religielogica en de marktlogica. Met deze verdeling beschrijft zij de ontwikkeling in de basiseigenschappen van de kinderopvang en de sociaal-culturele waarden in de afgelopen jaren. Volgens de theorie veranderen deze parameters bijna niet en zijn daarom ook zelden aanleiding tot beleidsveranderingen (Sabatier, 1993, pp. 20-22).

In het volgende zal vooral ingegaan worden op de beschrijving van deze parameters waarbij onderzocht wordt of er sprake is van een verandering sinds de invoering van de Wet Kinderopvang (WKo). Voor deze beschrijving zal de indeling van Sabatier (1993, p. 18) toegepast worden.

#### **BASISKENMERKEN VAN HET PROBLEEMGEBIED**

---

De basiskenmerken van het probleemgebied raken de overtuigingen in de diepe (normatieve) kern en de beleidskern. Volgens Sabatier (1993, pp. 20-21) gaat het bij de basiskenmerken van het probleemgebied om kenmerken van het beleid die de aanleiding kunnen zijn voor het legitimeren van overheidsingrijpen. Als dit gekoppeld wordt aan de logica van Raaijmakers (2013) dan is hier sprake van de logica van de staat die zich richt op de houding van de overheid richting de kinderopvang. De marktlogica is hier nauw aan verbonden omdat bij de invoering van de WKo besloten is het beleid zo in te richten dat de marktwerking verder gestimuleerd werd. De keuze om hier een aantal onderwerpen aan de markt over te laten is een kenmerk dat bij de invoering van de WKo versterkt is.

Zoals in paragraaf 3.2 beschreven is, zag de Nederlands overheid voor lange tijd de kinderopvang niet als haar taak. In tegenstelling tot veel landen om ons heen kwam de kinderopvang dan ook pas laat op gang. Voor lange tijd ging de aandacht van de overheid uit naar het gezinsleven en was kinderopvang een bijzaak. Met de toenemende vraag naar arbeiders in de jaren tachtig steeg ook de vraag naar vrouwelijke arbeidskrachten. Vanaf dat moment is de overheid zich steeds meer gaan bemoeien met de overheid.

In de kinderopvang nu is overheidsingrijpen gelegitimeerd (zie paragraaf 5.3.2) omdat bij kinderopvang de zwaksten van de samenleving betrokken zijn die bescherming van de overheid nodig hebben. Daarnaast wordt de kinderopvang voor een groot deel gefinancierd met publiek geld. Door deze publieke financiering behoudt de overheid het recht om het maximumtarief te indexeren of bij te stellen. Hiermee heeft de overheid grote invloed op de rendabiliteit van de sector. Hoewel de overheid zich bemoeit met de sector wordt de invulling van regelgeving voor een groot deel aan de ouders en kinderopvangorganisaties overgelaten met het Convenant Kwaliteit Kinderopvang.

#### **VERDELING VAN NATUURLIJKE MIDDELEN**

---

De verdeling van natuurlijke middelen beïnvloed volgens Sabatier (1993, p. 21) de algemene welvaart en de levensvatbaarheid van specifieke sectoren. Hierdoor heeft de verdeling van natuurlijke middelen invloed op de haalbaarheid van bepaalde beleidsdoelen.

In de kinderopvangcasus spelen natuurlijke middelen, zoals delfstoffen uit het voorbeeld van Sabatier (1993, p. 21), geen rol. Andere middelen zoals de beschikbaarheid van arbeid en werkzoekenden heeft wel grote invloed op het kinderopvangbeleid. Dit komt omdat het kinderopvangbeleid vooral in het financiële beleid ingericht is als arbeidsmarktparticipatie-instrument. Echter gaat het hier niet zo zeer om een relatief stabiele parameter maar over de sociaal economische omstandigheden bij de externe subsysteemgebeurtenissen.

## FUNDAMENTELE SOCIAAL-CULTURELE WAARDEN

---

De fundamentele sociaal-culturele waarden kunnen onderverdeeld worden in de familieloga en religieloga. Daarbij speelt de religieloga vrijwel geen rol meer sinds de ontzuiling (Raaijmakers, 2013, pp. 58-62). De invloed van de religie op de overheid en op de familieloga is sinds die tijd sterk afgenomen. De familieloga is ook sterk veranderd, waar vroeger geacht werd dat de vrouw des huizes voor het huishouden en de kinderen zorgde en de man de broodwinner was, is dit sterk veranderd. In 2011 werkte ongeveer 60% van de vrouwen deeltijd (Lautenbach & Mars, 2012). Sinds de jaren '60 kent Nederland veel veranderingen in de familieloga die uiteindelijk ook bijgedragen hebben aan de opkomst van kinderopvang. Onderwerpen die door Raaijmakers (2013, p. 39) met deze veranderingen in verband gebracht worden zijn bijvoorbeeld secularisatie (verandering in de religieloga), individualisering en emancipatie.

Sinds de laatste jaren wordt de aandacht naar de pedagogische ontwikkeling van kinderen steeds sterker. Kinderopvang is niet alleen meer de opvang van kinderen maar ook een plaats waar zij zich kunnen ontwikkelen onder begeleiding van professionals. Dit is waarde die de laatste jaren steeds meer gedragen wordt. Veel respondenten in het onderzoek verwijzen ook naar de pedagogische bijdrage van de kinderopvang en benadrukken het belang om deze bijdrage duidelijker uit te dragen. Op dit moment is hier vooral nog sprake van een ontwikkeling, of dit een onderdeel wordt van de fundamenteel sociaal-culturele waarden is afhankelijk van toekomstige gebeurtenissen en beslissingen.

## CONSTITUTIONELE BASISREGELS

---

De basis van de wettelijke structuur vormt de constitutionele basisregels. Sabatier (1993, p. 22) verwijst daarbij als voorbeeld naar de grondwet en bestuursrechtelijke inrichting. Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 0 heeft de kinderopvang zich relatief langzaam ontwikkeld ten opzichte van de landen om ons heen. Voor lange tijd werd kinderopvang geregeld via de welzijnswet en waren de gemeenten belast met de uitvoering daarvan. Met de invoering van de WKO is veel veranderd en daarmee ook de rol van gemeenten. Waar gemeenten eerst een veel grotere rol hadden in de kwaliteitseisen hebben zij nu alleen nog een controlerende en handhavende rol. Met de WKO is een landelijk kwaliteitskader geformuleerd waar ouders en kinderopvangorganisaties invulling aangeven met het Convenant Kwaliteit Kinderopvang.

De invoering van de WKO betekende daarom een verandering in de bestuursrechtelijke inrichting waarbij gemeenten een deel van hun taken verloren. Deze taken gingen vervolgens niet alleen naar de landelijke overheid maar werden voortaan ook aan de marktpartijen overgelaten.

## 7.2. EXTERNE SUBSISTEEMGEBEURTENISSEN

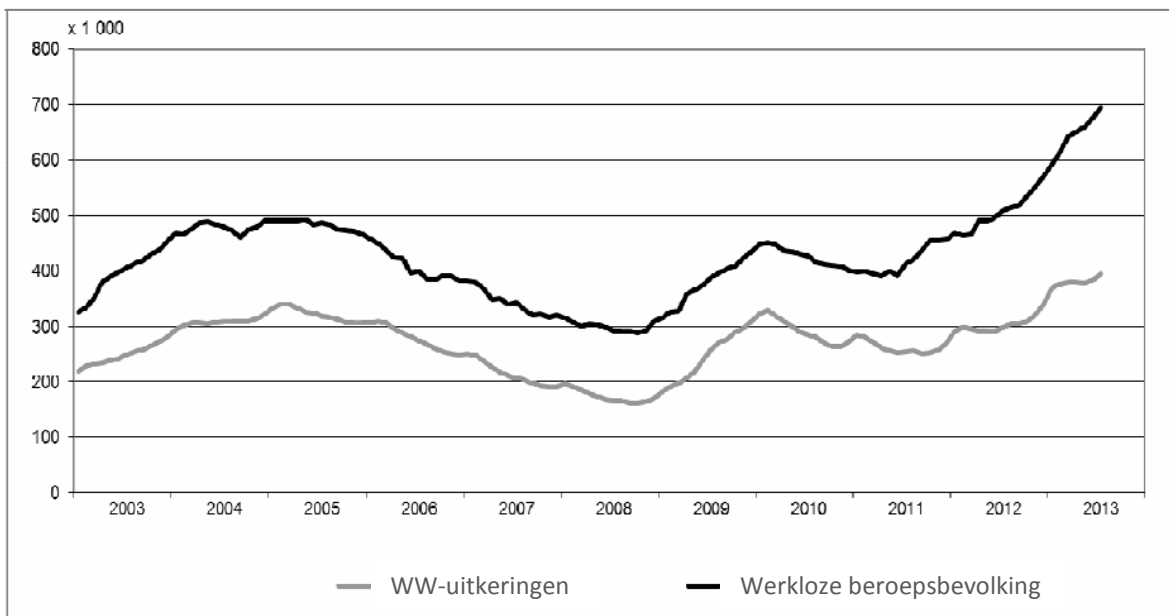
De externe subsysteemgebeurtenissen komen vaker voor dan veranderingen in de relatief stabiele parameters. Volgens Sabatier (1993, p. 22) is het dan ook meer waarschijnlijk dat beleidsveranderingen veroorzaakt worden door deze externe subsysteemgebeurtenissen dan door veranderingen in de relatief stabiele parameters. In het volgende zal ingegaan worden op deze externe subsysteemgebeurtenissen. De toegepaste structuur is afgeleid van de verschillende thema's die Sabatier (1993, pp. 22-23) daarin beschrijft. Deze thema's zijn: veranderingen in de sociaaleconomische omstandigheden, veranderingen in de publieke opinie, veranderingen in de leidende coalitie en veranderingen buiten het beleidsstelsel.

## VERANDERINGEN IN SOCIAALECONOMISCHE OMSTANDIGHEDEN

In de beschrijving van beleidsveranderingen kunnen vooral de financiële beleidsveranderingen gekoppeld worden aan veranderingen in de sociaaleconomische omstandigheden. 57% van de interviewfragmenten over de economische crisis gaan ook over de bezuinigingen over de kinderopvang (zie Bijlage V: Uitwerking coderingen).

De economische crisis heeft op twee manieren invloed gehad op de kinderopvang. De economische crisis was niet alleen aanleiding tot bezuinigingen maar leidde ook tot stijgende werkloosheid (zie figuur 9). Als gevolg van deze werkloosheid hadden minder ouders recht op kinderopvangtoeslag waardoor de bezuinigingen versterkt werden.

**FIGUUR 9: WERKLOOSHEIDSCIJFERS NEDERLAND 2003 - 2013 (CBS, 2013, P. 2)**



Zoals in paragraaf 3.1 (figuur 6) is weergegeven is het kinderopvanggebruik sterk gestegen na de invoering van de WKo. Doordat de kinderopvangtoeslag een 'openeinde regeling' is stegen de uitgaven ook sterk. Met het oplopende begrotingstekort betekende dit ook dat er op de kinderopvang bezuinigd moest worden om de begroting in de perken te houden. Het gevolg van deze bezuinigingen was dat ouders minder kinderopvangtoeslag kregen. Gecombineerd met een stijgende werkloosheid waardoor ook minder ouders recht op kinderopvangtoeslag kregen daalde het gebruik van de kinderopvang.

Naast dat het gebruik afnam had de crisis ook effect op de kwaliteit van kinderopvang. Veel kinderopvangorganisaties zagen hun omzet dalen en moesten personeel ontslaan. Van 2011 tot en met 2013 is het aantal werknemers gedaald van 97000 naar 78000 werknemers (Brancheorganisatie Kinderopvang, 2014 ). Verschillende respondenten verwijzen hierbij ook naar de invloed op de kwaliteit die als gevolg daarvan daalde. De stijgende kosten en dalende kwaliteit hadden op hun beurt weer invloed op de publieke opinie.

## VERANDERINGEN IN PUBLIEKE OPINIE

Naast dat de publieke opinie over kinderopvang beïnvloed werd door de stijgende prijzen en de dalende kwaliteit speelden de wachtlijsten ook een belangrijke rol in de ontevredenheid over de

kinderopvang. Hoewel het imago van de kinderopvang als gevolg van deze factoren onder druk stond volgde in december 2010 een gebeurtenis die een grote impact had op de publieke opinie. Deze gebeurtenis is de Robert M. affaire. De impact van deze gebeurtenis laat zich beschrijven dat sommige respondenten na drie jaar er nog liever niet over praten. Zo geeft een respondent in dit onderzoek aan nog steeds op zoek te zijn naar een juiste benaming voor de gebeurtenis.

Raaijmakers (2013, pp. 104, 131-136) beschrijft de Robert M. affaire als een gebeurtenis die de gevestigde orde en overtuigingen over de kinderopvang destabiliseerde. Door de reactie die de gebeurtenis losmaakte in de maatschappij had de gebeurtenis consequenties voor de legitimiteit van de hele kinderopvangsector. In het onderzoek gaat Raaijmakers in op hoe kinderopvangorganisaties reageerden op de Robert M. affaire. Uit de onderzoeksresultaten concludeert Raaijmakers dat een externe schok als deze niet voldoende is om veranderingen teweeg te brengen in het bredere organisatieveld maar dat dit afhankelijk is hoe deze geïnterpreteerd wordt door het publiek, de beleidsmakers en de managers.

Uit de interviewanalyse blijkt dat de Robert M. affaire het meest genoemd wordt in combinatie met de onderwerpen veiligheid en regelgeving. Naar aanleiding van de Robert M. affaire is op initiatief van de gemeente Amsterdam de Commissie Gunning opgezet. De opdracht van de commissie was het onderzoeken van de toedracht hoe deze gebeurtenis heeft plaats kunnen vinden en hoe dit in de toekomst voorkomen kan worden (Gunning-Schepers, Schaardenburg, Naeyé, & Driel, 2011, p. 9). Aan de hand van dit rapport zijn een groot aantal aanbevelingen gedaan om de veiligheid in de kinderopvang te borgen. Naar aanleiding van deze aanbevelingen zijn onder andere het continue toezicht en het vierogen principe ingesteld. Hoewel er hier nieuwe beleidsinstrumenten zijn ingevoerd gaat het niet om een totale nieuwe focus maar zoals een respondent het verwoord een verandering in de hiërarchie in het veiligheidsbeleid. De nadruk is hierbij verschoven van het voorkomen van ‘ongelukken’ naar het voorkomen van misbruik.

#### VERANDERINGEN IN DE LEIDENDE COALITIE

De overheid wordt gezien als de leidende coalitie in het kinderopvangbeleidsubstelsysteem (zie paragraaf 5.1). Hoewel de overheid er altijd geweest is hebben een aantal veranderingen plaatsgevonden binnen de overheid zelf. Allereerst kent de periode van vlak voor de invoering van de WKO tot het moment van schrijven relatief veel politieke wisselingen (zie tabel 14). Van 2003 tot en met 2013 zijn er vier keer Tweede Kamer verkiezingen geweest en waren er zes kabinetten aan de macht. In Bijlage VIII: Passages over kinderopvang in regeerakkoorden staat een overzicht van de kinderopvangpassages in de regeerakkoorden weergegeven.

Periode	Kabinet	Partijen	Bewindspersoon
2002 t/m 2003	Balkenende I	CDA, LPF, VVD	Minister de Geus en Staatssecretaris Phoa
2003 t/m 2006	Balkenende II	CDA, VVD, D66	Minister de Geus
2006 t/m 2007	Balkenende III	CDA, VVD	Minister de Geus
2007 t/m 2010	Balkenende IV	CDA, PvdA, ChristenUnie	Staatssecretaris Dijkema
2010 t/m 2012	Rutte I	VVD, CDA	Minister Kamp
2012 tot heden	Rutte II	VVD, PvdA	Minister Asscher

**TABEL 14: REGERINGSCOALITIES 2003 T/M 2013**

De kabinetwisselingen zijn van invloed geweest op het beleid vanwege de verschillende overtuigingen van politieke partijen. Volgens zes respondenten zijn deze politieke wisselingen verantwoordelijk voor de verschillende beleidsveranderingen. Het beleid wordt door deze respondenten dan ook wel als wispelturig of als 'jobbeleid' benoemd. Zoals in paragraaf 5.3.1 behandeld is hebben deze wisselingen vooral invloed door de verschillen in de overtuigingen van de politieke partijen.

Een andere gebeurtenis die plaatsgevonden heeft is de wisseling van departementen. In 2002 is kinderopvang van het ministerie van VWS naar SZW overgeplaatst. Voor de invoering van de WKO viel de kinderopvang onder de welzijnswet 1994. Deze wet viel onder de portefeuille van het ministerie van VWS. Met deze herindeling werd invulling gegeven aan het strategisch akkoord van het kabinet Balkenende I (Balkenende, 2002, p. 3). In de periode 2007 tot en met 2010 is de directie kinderopvang ondergebracht bij het ministerie van OCW, eind 2010 is de directie weer terugverplaatst naar het ministerie van SZW (Balkenende, 2007; Rutte, 2010). Verschillende respondenten geven aan dat zij erg blij waren met de verplaatsing naar het ministerie van OCW omdat dit volgens hen betekende dat er eindelijk serieus aan de pedagogische waarde van kinderopvang gewerkt kon gaan worden. Uiteindelijk waren zij dan ook teleurgesteld toen de kinderopvang teruggeplaatst werd bij het ministerie van SZW.

#### VERANDERINGEN IN ANDERE BELEIDSSUBSYSTEMEN

De uitvoering van de motie van Aartsen-Bos was een beslissing die zowel in het beleidssubstelsysteem van de kinderopvang als van het primair onderwijs een belangrijke rol speelde. Uiteindelijk werd door deze motie de Wet op het Primair onderwijs in 2007 aangepast. De uitwerking van de motie van Aartsen-Bos was niet alleen merkbaar in het primair onderwijs maar ook in de kinderopvang.

Waar in 2006 nog 109000 kinderen gebruik maakten van de bso, steeg dat in 2007 naar 17500 (+37,7%) en uiteindelijk naar 306000 (vanaf 2006: +64,4%) kinderen in 2011. Deze stijging is vermoedelijk het grootste deel te verklaren door deze wijziging. Het maximum uurtarief voor de bso is in 2007 met 0,17% verlaagd, in 2008 met 1,33% verhoogd en vervolgens in 2009 bevroren. In 2010 is het maximum uurtarief vervolgens verlaagd met 4,1% (Brancheorganisatie Kinderopvang, 2014).

### 7.3. CONCLUSIE

Met dit hoofdstuk is ingegaan op de relatief stabiele parameters en de externe subsysteemgebeurtenissen. Met de behandeling van deze onderwerpen kan de volgende onderzoeksvraag beantwoord worden:

- *Welke gebeurtenissen kunnen gekoppeld worden aan de dynamiek van het kinderopvangbeleid en tot welke veranderingen in de relatief stabiele parameters en externe subsysteemgebeurtenissen hebben deze gebeurtenissen geleid?*

Daarnaast zal met deze conclusie ingegaan worden op de volgende hypothese van Sabatier en Weible (2007, p. 220):

*“Significante verstoringen extern van het subsysteem zijn noodzakelijk maar niet afdoende voor verandering van de beleidskernkenmerken van een overheidsprogramma.”*

In het voorgaande zijn verschillende gebeurtenissen behandeld. Om de conclusie logisch op te bouwen zal eerst aandacht gegeven worden aan de veranderingen om deze vervolgens te koppelen aan de gebeurtenissen die plaatsgevonden hebben.

## **VERANDERINGEN**

---

Allereerst is ingegaan op de veranderingen in de relatief stabiele subsysteem gebeurtenissen. In een korte terugblik is weergegeven dat er een aantal zaken veranderd zijn in de basiskenmerken, de fundamentele sociaal culturele waarden en de constitutionele basisregels. Deze veranderingen zijn vooral ingezet door de invoering van de WKO. Hierbij gaat het om de positie van de overheid en de legitimiteit van overheidsingrijpen. Deze verhoudingen zijn veranderd doordat bij de WKO nadrukkelijk is gekozen om de marktwerking te stimuleren. Maar daarbij is niet gekozen voor een volledige marktwerking maar voor een gereguleerde marktwerking. Een andere verandering is zichtbaar in de sociaal culturele waarden waarbij de nadruk op de pedagogische waarde van kinderopvang steeds belangrijker wordt.

De constitutionele basisregels zijn bij de invoering van de WKO ook deels veranderd omdat de rolverdeling van de overheid, lokale overheden en de marktpartijen veranderde. Waar de gemeenten nog een grote rol hadden in het kwaliteitsbeleid, hebben de gemeenten na de invoering van de WKO slechts nog een controlerende en handhavende functie.

Veranderingen als gevolg van de externe subsysteemgebeurtenissen zijn vooral te herleiden tot de financiële beleidswijzigingen, het gebruik van kinderopvang en de veranderde hiërarchie in veiligheidsbeleid.

## **GEBEURTENISSEN**

---

Gebeurtenissen die een belangrijke rol gespeeld hebben zijn de economische crisis, de Robert M. affaire en veranderingen in de overheid (kabinetswisselingen, departementale herindelingen). De economische crisis wordt niet alleen gekoppeld aan financiële beleidsveranderingen maar ook aan een stijgende werkloosheid. De financiële beleidsveranderingen leidden ertoe dat ouders recht hadden op minder kinderopvangtoeslag. Dit werd versterkt door de stijgende werkloosheid waardoor minder ouders recht hadden op kinderopvangtoeslag. Als gevolg van deze gebeurtenissen daalde uiteindelijk de vraag naar kinderopvang weer.

De Robert M. affaire was een grote schok en heeft geleid tot een spillover effect waar een gebeurtenis binnen een beperkt aantal organisaties van invloed was op de gehele sector. Deze gebeurtenis leidde ertoe dat het veiligheidsdenken in de kinderopvang minder als vanzelfsprekend beschouwd werd en er beleid gemaakt werd om de risico's op herhaling in de toekomst te beperken.

De kabinetswisselingen in de afgelopen jaren hebben geleid tot ideologische veranderingen in de leidende coalitie. Als gevolg daarvan is er volgens verschillende respondenten sprake van een jojo-effect in het beleid en moet men steeds opnieuw naar consensus zoeken om tot overeenstemming te komen. Naast deze gebeurtenis waren er ook een aantal keer departementale herindelingen waarbij de directie kinderopvang van ministerie veranderde. Veel respondenten gaven daarbij aan dat zij de overplaatsing van het ministerie van SZW naar het ministerie van OCW als een signaal zagen dat de pedagogische waarde van kinderopvang meer aandacht zou krijgen. Achteraf geven zij daarbij aan

dat dit niet gebeurd is en dat zij dan ook teleurgesteld waren dat de kinderopvang weer terug naar het ministerie van SZW ging.

## **HYPOTHESE**

---

De Robert M. affaire is een schoolvoorbeeld van een externe schok. Naar aanleiding van deze gebeurtenis zijn een aantal veranderingen doorgevoerd in de kinderopvang. Deze veranderingen omvatten een aantal nieuwe beleidsinstrumenten zoals de continue screening en het vierogen principe. Naast deze beleidsveranderingen zorgde deze gebeurtenis dat de legitimiteit van de kinderopvangsector ter discussie stond. Daarnaast veranderde het veiligheidsdenken waarbij men veiligheid in de kinderopvang niet meer zomaar als iets vanzelfsprekends zag.

Hoewel de beleidsveranderingen vooral gekoppeld kunnen worden aan de overtuigingen op secundair niveau plaats gevonden hebben (zie paragraaf 5.3) is de nadruk ook meer op de pedagogische kwaliteit van kinderopvang komen te liggen. Door deze verandering is het beleid niet meer zo sterk gericht op de opvang van kinderen maar ook op de inhoudelijke kwaliteit, hierdoor heeft deze gebeurtenis ook invloed gehad op de beleidskernkenmerken.

Dat deze gebeurtenis zo groot geworden is en een dergelijke invloed heeft gehad is vooral te verklaren door het *spillover* effect en de media aandacht die de gebeurtenis gekregen heeft. Doordat de legitimiteit van de hele sector daardoor ter discussie stond was men genoodzaakt om op deze gebeurtenis te reageren. Immers voor de Robert M. affaire kende de kinderopvang een aantal andere misbruikzaken. Deze zaken hebben echter niet geleid tot het spillover effect naar de hele sector, zoals bij de Robert M affaire. Hierdoor blijkt dat een significante verstoring extern van het subsysteem op zichzelf niet afdoende is voor verandering van de beleidskernkenmerken. Naast deze gebeurtenis is het van belang dat de gebeurtenis op een dergelijke manier geïnterpreteerd wordt dat actoren de noodzaak zien om te reageren. In dit geval zag men een verschil met voorgaande gebeurtenissen, volgens een respondent was de Robert M. affaire vele malen groter dan de andere misbruikzaken. Maar zoals Raaijmakers (2013, p. 104) beschreef stond ook de legitimiteit van de sector ter discussie waardoor de belangen (het voortbestaan) van actoren (zoals in paragraaf 5.4 beschreven) in gevaar kwamen.

Deze bevinding komt overeen met de veronderstelling van Nohrstedt (2005, p. 1045) die aangeeft dat actoren mogelijk niet alleen op externe gebeurtenissen reageren vanuit voortschrijdend inzicht. Volgens Nohrstedt reageren actoren voor vanuit de gedachte dat externe gebeurtenissen een kans of een bedreiging zijn voor hun fundamentele belangen. Ook bevestigt de onderzoeksbevinding de conclusie van Raaijmakers (2013, pp. 133-134) die aangeeft dat interpretatie en ervaringen een belangrijke mediërende rol spelen in de reactie van organisaties op externe schokken.



## 8. BELEIDSLEREN

Beleidsleren speelt een belangrijke rol in het *Advocacy Coalition Framework* (ACF), deze rol uit zich in de aanpassing van overtuigingen door actoren en de daaruit voortvloeiende keuzes of aanpassingen in de besluitvorming. In de voorgaande hoofdstukken is al ingegaan op de invloed van de onderzochte variabelen op de overtuigingen van actoren, in dit hoofdstuk worden deze bevindingen samengevoegd en specifiek op het onderwerp beleidsleren behandeld. In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- *Hebben externe gebeurtenissen, beleidsfunctioneren en beleidsveranderingen geleid tot beleidsleren?*

De onderzoeksvraag maakt onderscheid in beleidsleren als gevolg van gebeurtenissen, beleidsleren door voortschrijdend inzicht over het beleidsfunctioneren en beleidsleren door beleidsveranderingen. Beleidsleren door voortschrijdend inzicht over het beleidsfunctioneren en beleidsleren door beleidsveranderingen zijn sterk aan elkaar verbonden. Voortschrijdend inzicht over het beleidsfunctioneren kan uiteindelijk leiden tot beleidsveranderingen. Maar beleidsleren kan ook gaan over de beleidsveranderingen zelf en hoe die verandering tot stand gekomen is. In het volgende zal eerst ingegaan worden waar het beleidsleren zichtbaar is in de kinderopvangcasus. Vervolgens zal in de paragraaf daarna ingegaan worden op hoe het beleidsleren geclassificeerd kan worden. Dit is tegelijk de theoretische koppeling aan May (1992) waarbij ingegaan zal worden op het type beleidsleren en of er vooral sprake is van instrumenteel of van sociaal beleidsleren.

### 8.1. BELEIDSLEREN

In het volgende zal eerst ingegaan worden op wat de respondenten in dit onderzoek aangegeven hebben wat onder beleidsleren geplaatst kan worden. Vervolgens zal daarna aan de hand van de verschillende beleidsthema's, die in de voorgaande hoofdstukken ook gehanteerd zijn, worden ingegaan op hoe beleidsleren zichtbaar is in de dynamiek van het kinderopvangbeleid.

#### INTERVIEWS

---

In de interviews is respondenten gevraagd of de beleidsuitkomsten volgens hen reden waren voor evaluatie. Vijf respondenten gaven nadrukkelijk aan dat zij het naar aanleiding van de inzichten van nu reden zagen om de besluitvorming of het beleid te evalueren. Daarvan geven twee respondenten nadrukkelijk aan dat het verloop van de besluitvorming reden is voor evaluatie. twee respondenten verwijzen naar de evaluatie van het beleid en een respondent geeft aan zowel aanleiding te zien voor de evaluatie van de besluitvorming als van het beleid.

Onderwerpen die op beleidsniveau aan de orde komen zijn de legitimiteit van de marktwerking in de kinderopvangsector, het functioneren van veiligheidsmaatregelen en de manier hoe het financiële beleid zich ontwikkeld heeft. Een respondent beschrijft de ontwikkelingen in het financiële beleid als:

*“DE ONTWIKKELINGEN OP FINANCIËEL GEBIED IN DE AFGELOPEN JAREN ZIJN EEN DRAMA GEWEEST, NIEMAND HEEFT HET GEWILD DAT HET ZO VERLIEP. HET IS TERECHT DAT ER INGEGREPEN IS NADAT HET BUDGET ZO STERK OVERSCHREDEN WERD, VERVOLGENS IS ER TEVEEL BEZUINIGD....UITEINDELIJK ZIET NIEMAND DIT ALS EEN SCHOOLVOORBEELD VAN GOED CONSEQUENT BELEID”*

Over de besluitvorming geven de respondenten aan dat zij het met de kennis van vandaag anders gedaan zouden hebben. Hierbij geeft een respondent aan dat het tijd is om te kijken wat nu eigenlijk in regelgeving opgevangen moet worden en wat aan de sector overgelaten zou kunnen worden. Een andere respondent geeft aan het eigen functioneren te willen verbeteren door bijvoorbeeld meer terugkoppeling te vragen en zo meer duidelijkheid te krijgen wat wel of niet met de gegeven adviezen gedaan wordt.

### **INVOERING WET KINDEROPVANG**

---

De invoering van de Wet Kinderopvang (WKO) kan gezien worden als een voorbeeld van beleidsleren. In de Memorie van toelichting (Vliegenthart, Bos, & Verstand-Bogaart, 2002, p. 2) staat beschreven dat de nieuwe Wet (de WKO) de oplossing is voor de knelpunten in het voorgaande beleid. Deze knelpunten zijn volgens de Memorie van toelichting niet op te lossen binnen de bestaande wetgeving op dat moment. Het voortschrijdend inzicht over het functioneren van bestaand beleid en het bewustzijn van de noodzaak dat er een nieuwe wettelijk kader gecreëerd moet worden is een teken van beleidsleren.

### **FINANCIEEL BELEID**

---

Een voorbeeld van beleidsleren binnen het financiële beleid is het besluit in 2013 om met ingang van 2014 een deel van de bezuinigingen terug te draaien. Met ingang van 2013 is de vaste voet van de kinderopvangtoeslag afgeschaft (zie paragraaf 4.1.2). Nadat bleek dat de arbeidsparticipatie van moeders sterker daalde dan de arbeidsparticipatie van andere vrouwen is besloten om de bezuinigingen deel terug te draaien. Onderdeel daarvan was het deels herstellen van de vaste voet naar 18% en het opnieuw indexeren van het maximumuurtarief. De overheid was eerst van mening dat er geen ruimte was voor investeringen en dat investeringen geen bijdrage zouden leveren aan het gebruik van kinderopvang. Ook gaf de overheid aan dat de bezuinigingen in eerste instantie geen invloed hadden op de arbeidsparticipatie. Na aandringen van verschillende actoren zijn extra opbrengsten uit de bezuinigingen deels gebruikt voor investeringen in de kinderopvangsector om de marginale druk van de kinderopvangkosten voor ouders te verlagen. Deze verandering kan gezien worden als een vorm van beleidsleren door de overheid de leidende coalitie. Er is hier immers sprake van een verandering in de beleidskern waarbij de overheid eerst van mening was dat investeringen niet mogelijk waren maar later dit standpunt wijzigde en toch overging op investeringen (zie tabel 13).

Jaarlijks wordt het maximum uurtarief geïndexeerd. Hoewel deze jaarlijkse aanpassing lijkt op beleidsleren is dit allereerst een administratieve beleidswijziging. De jaarlijkse indexering van het maximumuurtarief staat immers vastgelegd in de WKO (artikel 1.9, lid 1 van de Wet Kinderopvang). Hoewel de indexering zelf geen vorm van beleidsleren is, kan de hoogte van de indexering gezien worden als een vorm van beleidsleren met betrekking tot de context van de kinderopvang en de uitkomsten van het kinderopvangbeleid. Zoals in paragraaf 4.1.2 beschreven werd, is het maximumuurtarief in 2009 en 2012 als bezuinigingsmaatregel bevroren. Ook is het maximumuurtarief voor de bso en gastouderopvang in 2010 juist verlaagd als gevolg van de sterke stijging in het gebruik van deze voorzieningen waardoor de uitgaven te hard stegen (Dijksma & Jager, 2009 a). Het afwijken van de voorgeschreven procedure om jaarlijks de maximum uurtarieven te indexeren kan gezien worden als een vorm van beleidsleren door voortschrijdend inzicht over de

externe omgeving en de invloed van de indexering op de houdbaarheid van het financiële beleid. Hier is sprake van beleidsleren door de overheid omdat de overtuigingen over de houdbaarheid van het beleid zijn aangepast en er daarom besloten is om de maximum uurtarieven niet te indexeren of zelfs te verlagen.

## **KWALITEIT EN VEILIGHEID**

---

Naast de financiële wijzigingen zijn ook een aantal wijzigingen met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang die tot stand gekomen op basis van beleidsleren op beleid. Een voorbeeld daarvan is de aanpassing van kwaliteitseisen voor de gastouderopvang. De gastouderopvang kende een zeer sterke stijging (zie paragraaf 4.1.3). Omdat er hier sprake is van een formalisering van informele kinderopvang en deze stijging zich niet vertaalde in een hogere arbeidsparticipatie was er sprake van oneigenlijk gebruik. Als gevolg daarvan is besloten om de kwaliteitseisen strenger in te voeren voor de gastouderopvang om zo de sterke stijging tegen te gaan. Deze verandering kan gezien worden als een reactie van de overheid als gevolg van toenemend inzicht over het functioneren van het bestaande beleid en de gevolgen daarvan.

Een ander voorbeeld van beleidsleren in de gastouderopvang is de Wijzigingswet Kinderopvang in 2012. Uit opgedane ervaring bleek dat het bestaande beleid tot oneigenlijk gebruik leidde waarbij gastouders de kinderen van elkaar opvingen waardoor zij extra toeslagen konden aanvragen. In reactie hierop werd besloten dat gastouders geen recht meer hebben op kinderopvangtoeslag wanneer hun eigen kind opgevangen wordt in een andere gastouderopvang.

Door de sterke groei in de vraag naar kinderopvang, die ook leidde tot stijgende overheidsuitgaven, kwam de kwaliteit in de kinderopvang onder druk te staan. Door de bewustwording van deze tekortkomingen zijn een aantal kwaliteitsmaatregelen genomen om de kwaliteit beter te borgen. Een voorbeeld daarvan is de verplichte registratie in het LRKP waarbij alleen kwalitatief voldoende kinderopvangorganisaties ingeschreven kunnen worden. Wanneer een organisatie niet ingeschreven is hebben de gebruikers geen recht op kinderopvangtoeslag (Dijksma & Jager, 2009 c). Zowel bij de Wijzigingswet Kinderopvang 2012 als bij de invoering van het LRKP was er sprake van beleidsleren. De overtuigingen met betrekking tot de houdbaarheid van het beleid veranderden naar aanleiding van voortschrijdend inzicht over de houdbaarheid van het beleid. Als gevolg van deze veranderingen is het beleid vervolgens aangepast.

Naar aanleiding van de Robert M. affaire veranderde het veiligheidsdenken in de sector. Daarbij veranderde de hiërarchie in het veiligheidsbeleid waarbij de nadruk op het voorkomen van misbruik prioriteit werd. Als gevolg van de Robert M. affaire zijn verschillende nieuwe beleidsmaatregelen genomen om de veiligheid te waarborgen. Zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven is zijn deze maatregelen onder andere genomen omdat het de legitimiteit van de sector aangetast hebben. Enerzijds kan dit gezien worden als voortschrijdend inzicht over de eigen positie van de sector maar ook over de tekortkomingen van het bestaande beleid. Immers was het beleid niet voldoende in staat om gebeurtenissen als deze te voorkomen. Door deze gebeurtenis stond niet alleen de houdbaarheid van het beleid onder druk maar zagen verschillende actoren ook dat de positie van de sector zelf in gevaar kwam. Doordat de overtuigingen over de positie van de kinderopvangsector en de houdbaarheid van het beleid gewijzigd zijn, is dit een voorbeeld van beleidsleren dat plaatsgevonden heeft bij alle actoren in de sector.

## 8.2. CLASSIFICATIE BELEIDSLEREN

In de voorgaande paragraaf blijkt dat de meeste beleidsveranderingen ontstaan zijn door voortschrijdend inzicht over het beleidsfunctioneren. Dit inzicht kan ontstaan zijn door externe gebeurtenissen die tekortkomingen in het beleid bloot gelegd hebben. Een voorbeeld hiervan is de Robert M. affaire die aantoonde dat de op dat moment bestaande veiligheidswetgeving niet voldoende was om de veiligheid van kinderen te borgen tegen misbruik. Omdat dit beleidsleren gericht is op de beleidsdoelen en problemen waarbij het beleid opnieuw gedefinieerd wordt en er nieuwe beleidsdoelen geformuleerd zijn kan hier gesproken worden over sociaal beleidsleren.

Voortschrijdend inzicht kan ook gericht zijn op de uitkomsten van het beleid of beleidsveranderingen. Dit kan gericht zijn op ongewenste effecten van beleid maar ook over de hoeveelheid en stabiliteit van beleid. Een voorbeeld hiervan is het citaat van een respondent in de voorgaande paragraaf die aangeeft dat de ontwikkelingen in het financieel beleid een drama geweest zijn. Andere voorbeelden zijn de beleidsveranderingen die doorgevoerd zijn om de begrotingsoverschrijdingen in te perken en de kwaliteit te verhogen. Omdat beleidsleren hier gericht is op de houdbaarheid van beleidsinterventies en het ontwerp van de beleidsinstrumenten gaat het bij deze voorbeelden over instrumenteel beleidsleren.

## 8.3. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is ingegaan op het onderwerp beleidsleren. Beleidsleren is een belangrijk onderdeel in het ACF en is zichtbaar in de feedbackloops in het model. Met de beschrijving van beleidsleren in de kinderopvangcasus is in dit hoofdstuk ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

- *Hebben externe gebeurtenissen, beleidsfunctioneren en beleidsveranderingen geleid tot beleidsleren?*

Zoals in de voorgaande beschrijving bleek is er vooral sprake van beleidsleren bij de overheid door veranderende standpunten met betrekking tot het beleidsfunctioneren. Voorbeelden van beleidsleren zijn de aanpassingen in het financiële beleid en het kwaliteitsbeleid. Deze veranderingen zijn doorgevoerd doordat voortschrijdend inzicht over de houdbaarheid van de kosten en de tekortkomingen in de kwaliteit door de bijvoorbeeld de sterke groei in de vraag. Een voorbeeld van beleidsleren dat zichtbaar is bij alle actoren is de reactie op de Robert M. affaire. Door deze gebeurtenis veranderde de overtuiging over de houdbaarheid van het beleid en de positie van de sector. Daarnaast verbrede het veiligheidsdenken door ook het voorkomen van misbruik op te nemen in het beleid.

In het theoretische kader is het onderzoek van Heldermand et al (2005, p. 206) behandeld. Volgens dit onderzoek leidt beleidsleren in Nederland alleen leidt tot een verandering in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> orde. De verklaring die daarvoor gegeven wordt is het meerpartijensysteem en de corporatistische besluitvormingsstructuur in Nederland. Deze kenmerken zorgen ervoor dat de besluitvorming afgeremd en afgezwakt wordt. Ook in de kinderopvangcasus is dit zichtbaar. Hoewel veel beleidsveranderingen gekoppeld kunnen worden aan beleidsleren, heeft beleidsleren vooral tot nieuwe instrumenten of aanpassing van de beleidsinstrumenten geleid. Ook hier is geen sprake geweest van een paradigmaverandering waarbij de doelen van het kinderopvangbeleid veranderd zijn. Hoewel de nieuwe instrumenten de nadruk op de kwaliteit versterken betekende dit niet een verschuiving in de doelstelling van het beleid waarin de arbeidsmarktparticipatie een belangrijke rol speelt.

## 9. CONCLUSIE EN ONDERZOEKSREFLECTIE

De dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid is in de voorgaande hoofdstukken onderzocht en beschreven. De uitkomsten van voorgaande hoofdstukken zullen in dit hoofdstuk samengevoegd worden en gebruikt worden bij het beantwoorden van de hoofdvraag.

Eerst zullen daarbij de onderzoeksvragen kort behandeld worden waarna overgegaan zal worden naar de hoofdvraag. Na de beantwoording van de onderzoeksvragen zal ingegaan worden op de implicaties van de onderzoeksbevindingen. Ook zal daarbij de bijdrage van dit onderzoek beschreven worden. Afsluitend zal gereflecteerd worden op het onderzoek en de context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden.

### 9.1. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

In hoofdstuk 4 tot en met 8 is ingegaan op de onderzoeksvragen die leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarbij is eerst ingegaan op (vraag 1) de beleidsveranderingen die plaatsgevonden hebben in het Nederlandse kinderopvangbeleid en wat de uitkomsten daarvan waren. Vervolgens is meer specifiek ingegaan op (vraag 2) het beleidssubstelsysteem waarbij onderzocht werd welke actoren betrokken zijn bij de beleidsveranderingen, welke coalities zij vormden en (vraag 3) welke overtuigingen van deze actoren een rol speelden in de besluitvorming. Na het beleidssubstelsysteem is verder uitgezoomd en (vraag 4) onderzocht welke condities en randvoorwaarden van invloed zijn op het besluitvormingsproces. Daarbij is extra aandacht gegeven aan de rol van middelenverdeling in coalitievorming. Vervolgens is nog verder uitgezoomd naar (vraag 5) de externe factoren waarbij ingegaan is op welke gebeurtenissen van invloed zijn geweest op het kinderopvangbeleid. Afrondend is daarna ingegaan op (vraag 6) de vraag of de gebeurtenissen, het beleidsfunctioneren en beleidsveranderingen geleid hebben tot beleidsleren. In het volgende zal dezelfde structuur aangehouden voor de onderzoeksvragen om vervolgens afsluitend te eindigen met de hoofdvraag van dit onderzoek.

1. *Welke veranderingen hebben van 2003 tot en met 2013 plaats gevonden in het kinderopvangbeleid, wat waren de beleidsuitkomsten van deze beleidsveranderingen en hoe kunnen deze veranderingen geclassificeerd worden volgens Hall (1993)?*

De invoering van de Wet Kinderopvang (WKO) is veruit de grootste verandering die plaatsgevonden heeft in de periode 2003 tot en met 2013. Bij de invoering van de WKO is de voorgaande wetgeving, waarbij de kinderopvang geregeld werd door de Welzijnswet 1994, vervangen. Er wordt onder andere een eind gemaakt aan de lappendeken van gemeentelijke regelingen en er komt een landelijk kwaliteitskader waar gemeenten niet van kunnen afwijken. Ook wordt de financiering voortaan vraaggestuurd in plaats van aanbodgestuurd. Hierdoor verloopt de financiering via de ouders die daardoor een nadrukkelijk rol krijgen als 'consument'. Dit heeft als doelstelling de marktwerking te stimuleren en het aanbod beter aan te laten sluiten op de wensen van de ouders. In de financiering van de kinderopvang wordt de tripartiete verdeling van kosten vastgelegd in de wet. Hierin wordt afgesproken dat ouders, overheid en werkgevers op macroniveau een derde van de kosten op zich nemen.

Na de invoering van de WKO worden jaarlijks financiële wijzigingen aangebracht. Eerst om het gebruik te stimuleren, later om de kosten te beperken. Jaarlijks wordt het maximumuurtarief geïndexeerd. Dit betekent echter niet dat het uurtarief jaarlijks met de inflatie mee stijgt. In 2009 en 2012 wordt het maximum uurtarief bevroren en in 2010 wordt dit zelfs verlaagd voor de bso en de gastouderopvang. Ook wordt regelmatig het percentage van de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag gewijzigd.

De wetgeving op gebied van kwaliteit is vooral een kader dat de overheid stelt. Invulling daaraan wordt gegeven door afspraken tussen ouders en kinderopvangorganisaties. Deze afspraken worden vastgelegd in het Convenant Kwaliteit Kinderopvang. Later worden de afspraken uit dit convenant rechtstreeks overgenomen in wetgeving. De grootste veranderingen op het gebied van veiligheid en kwaliteit hebben plaatsgevonden in 2013 met de invoering van het vierogen principe en de continue screening van het personeel.

Andere beleidsveranderingen zijn gericht op de gastouderopvang en de aansluiting op het onderwijs. Specifiek in de gastouderopvang zijn een aantal beleidsveranderingen doorgevoerd om de onstuimige groei van bijna 500% tegen te gaan. Om de sterke groei te remmen zijn de kwaliteitseisen verscherpt en de financiering strenger gemaakt. In 2006 wordt de Wet op het Primair onderwijs aangepast. Met deze wetswijziging worden de basisscholen verplicht op werkdagen zorg te dragen voor de bso tussen 7:30 en 18:30. De basisscholen zijn wel vrij om zelf te kiezen op welke manier zij daar invulling aangeven.

Door de invoering van de WKO en de daaropvolgende stimuleringsmaatregelen steeg de vraag naar kinderopvang sterk. Door deze sterke stijging bleven de wachtlijsten in de kinderopvang bestaan. Ook had de kwaliteit van de kinderopvang onder deze groei te lijden. De wachtlijsten namen af vanaf 2010, maar de verklaring daarvoor lag bij de bezuinigingen en de economische crisis waardoor de vraag naar kinderopvang daalde. Om de kwaliteit te verbeteren heeft minister Asscher eind 2013 aangekondigd met "Het Nieuwe Toezicht" daar verbeteringen in aan te brengen.

Wanneer de beleidsveranderingen geclassificeerd worden volgens Hall (1993) dan blijkt er vooral sprake te zijn van veranderingen van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> orde. In de kinderopvangcasus is er vooral sprake van aanpassingen van de beleidskenmerken (1<sup>e</sup> orde) of de ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten (2<sup>e</sup> orde). Ook bij de invoering van de WKO is er vooral sprake van nieuwe instrumenten en niet zo zeer van een paradigmashift (verandering in de 3<sup>e</sup> orde). Hoewel gekozen werd om de marktwerking te stimuleren was er voor de invoering van de WKO al sprake van een bepaalde marktwerking. De doelstelling van de kinderopvang bleef in grote lijnen hetzelfde maar de instrumenten veranderden, hierdoor is ook de invoering van de WKO vooral een verandering volgens de 2<sup>e</sup> orde.

## *2. Welke actoren en coalities zijn te onderscheiden in het besluitvormingsproces van het kinderopvangbeleid?*

De actoren in dit onderzoek zijn verdeeld in de groepen: 'Belangenorganisaties', 'politieke partijen', 'overheid', 'uitvoerende overheden' en 'wetenschap, advies en consultancy'. In de besluitvorming spelen de overheid, politieke partijen, uitvoerende overheden en belangenorganisaties de belangrijkste rollen.

Wetenschap, advies en consultancy spelen vooral een rol als adviseur maar hebben niet de rol om beleid te beïnvloeden. Hun advies of expertise kan wel weer doelgericht ingezet worden om het beleid te beïnvloeden. De belangenorganisaties bestaan vooral de vertegenwoordiging van de ouders (BOinK en Voor Werkende Ouders) en de vertegenwoordiging van de kinderopvangorganisaties (Brancheorganisatie Kinderopvang). Andere belangenorganisaties zijn het *burger*Ministerie van het kind, VNO-NCW en MKB Nederland.

De overheid bestaat in dit onderzoek uit de directie Kinderopvang en het bewindspersoon van het ministerie waaronder de directie valt. De uitvoerende overheden zijn de GGD's en de gemeenten, zij worden vertegenwoordigd door de VNG en GGD Nederland. Hoewel dit eigenlijk ook belangenorganisaties zijn worden ze apart gegroepeerd vanwege de rol die zij spelen in het beleid. De politieke partijen zijn alle partijen die gedurende de periode tussen 2003 en 2013 op enigerlei wijze betrokken geweest zijn bij het dossier Kinderopvang. Dit zijn vrijwel alle politieke partijen geweest, alleen over de Partij van de Dieren en 50plus is geen directe betrokkenheid gevonden. Tot 2006 is ook de LPF actief geweest in de Tweede Kamer en was ook betrokken bij het dossier Kinderopvang. Hierbij ligt de focus op het niveau van de Kamerleden die kinderopvang in hun portefeuille hebben. De bewindspersoon die onderdeel is van de regeringscoalitie wordt geacht boven de politieke partijen te staan en is daarom onderdeel van de actorengroep 'overheid'.

Coalities worden op wisselende wijze gevormd. Afhankelijk van het onderwerp kunnen actoren met elkaar werken of tegenover elkaar staan. Een voorbeeld daarvan is de positie van ouders en kinderopvangorganisaties. Waar zij in het begin tegen over elkaar stonden als het ging om de prijs van kinderopvang, werkten zij in de laatste jaren samen om de bezuinigingen bij de overheid van de baan te krijgen. Op politiek niveau is er meer sprake van *issuenetworks* dan van coalities. Kamerleden ontvangen en vragen informatie om hun standpunten te bepalen, maar uiteindelijk opereren zij voornamelijk autonoom. In sommige situaties zoeken zij de samenwerking voor de ondersteuning van een motie maar verder is op politiek niveau geen sprake van vast omliggende samenwerkingsverbanden.

Coalities worden vooral gevormd op basis van gedeelde overtuigingen over het te bereiken hoofddoel. Een aantal respondenten geeft daarbij aan dat de overtuigingen over de uitwerking van het hoofddoel overkomelijk is omdat men met samenwerking meer bereikt dan wanneer de actoren individueel opereren. Door samen te werken kan men de middelen samenvoegen en samen een blok vormen tegen, meestal, de overheid. Het gevolg van samenwerking op hoofddoelen is dat er onenigheid kan ontstaan bij de uitwerking van de bereikte resultaten. Ook kan het gebeuren dat wanneer de samenwerking geen duidelijke meerwaarde meer levert in de uitwerking, dat sommige actoren weer alleen verder gaan.

**3. *Wat waren de overtuigingen van actoren met betrekking tot het beleid en de beleidsveranderingen, in termen van de beleidsniveaus volgens Sabatier (1993) en welke belangen spelen daarbij een rol?***

De overtuigingen zijn gestructureerd volgens Sabatier (1993): de diepe (normatieve) kern, de beleidskern en de secundaire aspecten. In de diepe (normatieve) kern gaan de overtuigingen vooral over bepaalde ideologie van actoren die van invloed zijn op alle beleids subsystemen. Daarbij is vooral gekeken naar de prioriteiten van actoren en de basiscriteria voor de verdeling van goederen.

De actoren zijn eerst verdeeld in drie groepen die de visie op de doelstelling van kinderopvang weergeven. Achter deze doelstelling ligt een ideologische grondslag die ook van invloed is op andere beleidsterreinen. Dit zijn de arbeidsmarktinstrumentcoalitie, de pedagogische ontwikkelingscoalitie en de combinatiecoalitie. Bij de arbeidsmarktinstrumentcoalitie liggen de prioriteiten op het stimuleren van de arbeidsmarkt waarin de overtuiging een rol speelt dat iedereen in staat moet zijn om te participeren op de arbeidsmarkt. Dit probeert men na te streven door de juiste combinatie van arbeid en zorgtaken. De pedagogische ontwikkelingscoalitie richt zich op de ontwikkeling van kinderen vanuit de overtuiging dat ieder kind het recht heeft zich te ontwikkelen en te ontplooiën. Integratie in plaats van segregatie speelt daarbij een belangrijke rol doordat ook kinderen met een achterstand de juiste kansen moeten krijgen. De combinatiecoalitie geeft daarbij aan dat zij van mening zijn dat zowel de ouders als de kinderen een centrale rol dienen te hebben.

Op politiek niveau hebben de overtuigingen met betrekking tot de diepe (normatieve) kern vooral invloed vanuit de prioriteiten die in de regeerakkoorden afgesproken worden. Deze prioriteiten en de keuzes die gemaakt worden om de prioriteiten na te streven hebben ook invloed op de manier hoe er met het kinderopvangbeleid wordt omgegaan.

de beleidskern raakt de discussie in de diepe (normatieve) kern maar gaat vooral over de strategische keuzen met betrekking tot het kinderopvangbeleid. Hier gaat het vooral over de verdeling van goederen, de definitie van het 'probleem' en de reden voor overheidsingrijpen. In de beleidskern gaat het ook over de doelstelling van het kinderopvangbeleid maar dan meer over hoe deze doelstelling uitwerking krijgt. De beleidskern speelt ook een belangrijke rol in de coalitievorming in het beleidsstelsel. Een voorbeeld daarvan zijn de samenwerking tussen actoren om minder bezuinigingen te bewerkstelligen en te pleiten voor investeringen in de kinderopvangsector.

De secundaire aspecten zijn gericht over de invulling van het beleid, de instrumentele keuzes die gemaakt zijn en het functioneren van het beleid en de beleidsinstrumenten. Binnen het financiële beleid gaat dit bijvoorbeeld over de kostenverdeling tussen overheid, werkgevers en ouders. Maar deze overtuigingen gaan ook over de hoogte van die kosten en de manier hoe het beleid in de afgelopen jaren veranderd is. Onder het thema veiligheid en kwaliteit gaan de overtuigingen over de kwaliteit van kinderopvang en hoe het beleid is ingericht. Zo geeft bijvoorbeeld een respondent aan dat het beleid niet over kwaliteit en veiligheid gaat maar over risicobeheersing. Daarnaast gaan deze overtuigingen ook over de rol van de overheid in bijvoorbeeld het faciliteren van actoren uit de kinderopvang in het vergroten van de samenwerking met het onderwijs.

Opvallend is de rol van belangen in de besluitvorming. Op verschillende momenten blijkt dat de belangen een grotere rol gaan spelen in de uitwerking van de gestelde doelen. Dit kan in sommige situaties leiden tot het terugtrekken van actoren en het beëindigen van de samenwerking. Wanneer over belangen gesproken wordt blijkt al snel dat de definitie van belangen in praktijk anders is dan in theorie.

#### *4. Welke condities en randvoorwaarden zijn van invloed op het besluitvormingsproces rond het kinderopvangbeleid en welke rol speelt middelenverdeling in de coalitievorming?*

Een conditie van besluitvorming die een belangrijke rol speelt in de kinderopvangcasus is de corporatistische besluitvormingsstructuur in Nederland. Deze structuur zorgt ervoor dat marktpartijen een belangrijke rol hebben in de besluitvorming. Een voorbeeld daarvan is het



Convenant Kwaliteit Kinderopvang waarin ouders en kinderopvangorganisaties samen tot overeenstemming komen over de invulling van het kwaliteitsbeleid. Het corporatisme verklaart ook de rol die consensus speelt in de besluitvorming. De corporatistische structuur is ook vastgelegd in de wetgeving die autoriteit voor beleidsbeslissingen, bij het Convenant Kwaliteit Kinderopvang, naar marktpartijen delegeert. Maar omdat de condities in de periode 2003 tot en met 2013 niet veranderd zijn kan volgens het ACF geconcludeerd worden dat zij niet direct een rol gespeeld hebben in het veranderen van het kinderopvangbeleid.

Andere randvoorwaarden die een rol spelen zijn de waarde dat kinderopvang over kinderen gaat. Hoewel dit een schot voor open doel lijkt brengt deze waarde een aantal beperkingen met zich mee. De besluitvorming is door deze waarde snel beïnvloedbaar door beeldvorming. Zo geven respondenten bijvoorbeeld aan dat zij bij gevoelige onderwerpen kritiek achterwege laten vanwege de beeldvorming die daar vanuit gaat. Het uiten van commentaar op bepaalde onderwerpen kan door de beeldvorming een negatief effect hebben op de positie van een actor. Doordat actoren daarom kunnen besluiten bepaalde overtuigingen niet te uiten heeft de beeldvorming een afbakenend effect op de besluitvorming.

Binnen de randvoorwaarden spelen middelen ook een belangrijke rol. De middelen die een rol spelen in de besluitvorming zijn het bezitten of de mogelijkheid tot creëren van informatie of kennis. Het vertegenwoordigen van een bepaalde achterban, waarbij de mogelijkheid tot mobilisatie van die achterban een belangrijk middel is. Daarnaast speelt de publieke opinie ook een belangrijke rol. Deze middelen worden doelgericht ingezet om de besluitvorming te beïnvloeden of om de positie van een actor te verstevigen. Van de middelen heeft kennis meerdere functies. Naast dat kennis en expertise de positie van actoren kan bepalen en een rol kan spelen in het beïnvloeden van de besluitvorming speelt het een belangrijke rol voor de visie op de inzet van middelen. Actoren moeten voldoende kennis en informatie over de besluitvorming bezitten om een visie te kunnen formuleren op welk moment zij de middelen inzetten.

Het vormen van coalities gebeurt vooral op gedeelde overtuigingen met betrekking tot de hoofddoelen en de gedachte dat samenwerking meer resultaat oplevert. Actoren kijken afhankelijk van het onderwerp of het strategisch voordeel biedt om samen te werken. De middelen spelen daarin bijvoorbeeld een rol doordat sommige actoren een bepaalde positie vertegenwoordigen maar in sommige situaties de achterban niet kunnen mobiliseren. Door de gedeelde overtuigingen kan de andere achterban dan ingezet worden om het standpunt kenbaar te maken of de publieke opinie te beïnvloeden.

*5. Welke gebeurtenissen hebben invloed gehad op de dynamiek van het kinderopvangbeleid hoe kunnen deze gebeurtenissen gekoppeld worden aan de relatief stabiele parameters en externe subsysteemgebeurtenissen?*

In de gebeurtenissen spelen in de kinderopvangcasus twee soorten gebeurtenissen een belangrijke rol. Enerzijds de gebeurtenissen die ontstonden als uitkomst van beleidsveranderingen (zie paragraaf 4.2), anderzijds de gebeurtenissen die extern van het subsysteem plaatsvonden en bepaalde reacties ontketend hebben. De gebeurtenissen die ontstonden als uitkomst van beleidsveranderingen zeggen vooral iets over het beleidsfunctioneren en waren in een aantal situaties aanleiding voor

aanpassingen. Voorbeelden daarvan zijn de sterke groei van de vraag naar kinderopvang, de daaraan verbonden kostenstijging op de begroting en de kwaliteitsdaling.

Gebeurtenissen die extern van het beleidsstelsel plaatsvonden en effect hadden op het kinderopvangbeleid waren de economische crisis en de Robert M. affaire. De economische crisis had op twee manieren effect op het kinderopvangbeleid. Enerzijds doordat de overheid moest bezuinigen en er minder ruimte ontstond voor het opvangen van de begrotingsoverschrijdingen door het kinderopvangbudget. Anderzijds door de stijgende werkloosheid waardoor minder ouders recht kregen op kinderopvangtoeslag. Deze gebeurtenissen hadden een versterkend effect op elkaar. Door de bezuinigingen om het kinderopvangbudget binnen de perken te houden kregen ouders minder kinderopvangtoeslag. Doordat daarnaast ook nog eens minder ouders recht op kinderopvangtoeslag kregen daalde de vraag naar kinderopvang. Doordat de bezuinigingen uiteindelijk meer opleverden dan gepland is uiteindelijk in 2013 besloten om een deel daarvan weer te investeren in kinderopvang. De economische crisis kan daarom vooral gekoppeld worden aan veranderingen in de sociaal economische omstandigheden. De Robert M. affaire leidde vooral tot een verandering in de publieke opinie. Door de aandacht die deze gebeurtenis kreeg ontstond een spillover effect naar de hele kinderopvangsector. Als gevolg daarvan zijn een aantal maatregelen genomen om herhaling te voorkomen. Voorbeelden van beleidsmaatregelen zijn de invoering van het vierogen principe en de continue screening van personeel.

Naast deze gebeurtenissen vonden er ook een aantal veranderingen plaats in de leidende coalitie, de overheid. Op verschillende momenten zijn er verkiezingen geweest waardoor een ander bewindspersoon plaatsnam. Ook veranderde het politieke speelveld met daarbij de regeringscoalitie. Door deze veranderingen ontstonden ook veranderingen in de overtuigingen op kinderopvang. Deze overtuigingen hebben hun invloed gehad op de manier hoe het beleid vormgegeven is.

#### *6. Hebben externe gebeurtenissen, beleidsfunctioneren en beleidsveranderingen geleid tot beleidsleren?*

Beleidsleren speelt een belangrijke rol in het kinderopvangbeleid. Veel aanpassingen van de beleidskenmerken of het invoeren van nieuwe beleidsinstrumenten zijn gedaan vanuit voortschrijdend inzicht over het functioneren van het beleid en de tekortkomingen daarvan. Ook geven respondenten aan dat de grote hoeveelheid beleidsveranderingen aanleiding zijn tot evaluatie van de besluitvorming in de afgelopen jaren.

Voorbeelden daarvan zijn de financiële aanpassingen. In de jaren na de invoering van de WKO werd de kinderopvang gestimuleerd door verschillende financiële impulsen zoals het verhogen van het kinderopvangtoeslagpercentage en de indexering van het maximum uurtarief. Later toen de vraag sterk steeg bleken de kosten de begroting te overschrijden en bleek de groei ten koste te gaan van de kwaliteit. Als gevolg van deze laatste ontwikkelingen werd het beleid weer aangepast om de kostenoverschrijding te beperken en de kwaliteit meer te borgen.

#### ***“Wat verklaart volgens het Advocacy Coalition Framework de dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid in de periode 2003 tot en met 2013?”***

Met de voorgaande onderzoeksvragen is systematisch het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1993; Weible, et al., 2011) afgelopen. Aan de hand van deze beschrijvingen kan geconcludeerd

worden dat de dynamiek van het Nederlandse kinderopvangbeleid door verschillende factoren verklaard kan worden. Deze factoren zijn: externe gebeurtenissen, beleidsleren met betrekking tot het functioneren van beleid, de corporatistische structuur die op consensus gericht is en verdeeldheid in de overtuigingen.

Allereerst is het kinderopvangbeleidssysteem verdeeld in de overtuigingen over de beleidskern en diepe (normatieve) kern. Dit is niet alleen zichtbaar in de subsysteemactoren maar ook bijvoorbeeld in de kinderopvangorganisaties zelf. Deze verdeeldheid leidde tot de vraag van een respondent of de 'en-en' constructie tussen het arbeidsmarktinstrument en de pedagogische ontwikkeling wel samen kunnen gaan. Deze benaderingen vormen een tweestrijd tussen een meer ondernemingsgerichte benadering en een ideologische benadering. Daaraan kunnen financiële vraagstukken gekoppeld worden, zoals de vraag of kinderopvang wel thuis hoort in een marktsector en of er geld verdiend mag worden met een voorziening die deels publiek gefinancierd wordt en die gericht is op kinderen. De actoren die voor ondernemerschap en de meer economische benadering staan hebben vaak geen bezwaar tegen het pedagogisch ontwikkelingsinstrument omdat dit een stabielere businesscase leidt die minder conjunctuurgevoelig is. De meer ideologisch gerichte actoren stellen echter vragen bij het ondernemerschap in de sector en zien dit niet samengaan met de pedagogische ontwikkeling van kinderen.

In de besluitvorming worden verschillende partijen uit de sector bij de besluitvorming betrokken. Door de consensusgerichtheid die daarbij past zijn beleidsuitkomsten het gevolg van onderhandelde constructies. Partijen werken op hoofddoel samen omdat men dan beter de gestelde doelen bereikt, echter bij de uitvoering van die doelen kan onenigheid ontstaan. Sommige respondenten geven aan dat zij door deze situatie zich afvragen of de besluitvorming nog wel over kinderen gaat maar vooral gaat over de belangen van actoren zelf. Doordat er sprake was van op consensus gerichte onderhandelde uitkomsten gingen bepaalde maatregelen volgens sommige actoren niet ver genoeg.

De externe omgeving is in de laatste jaren sterk veranderd. De economische crisis zette de financiering onder druk en de Robert M. affaire vormde een bedreiging voor de positie van de hele sector en de legitimering van die positie. Deze gebeurtenissen brachten tekortkomingen in het beleid aan het licht of versterkten de tekortkomingen. Aanpassingen werden daarom als noodzakelijk gezien.

Het kinderopvangbeleid is in de huidige constructie nog relatief jong en bestaat nog maar sinds 2005. Hierdoor was er weinig bekend over de effecten die de genomen maatregelen zouden hebben. Doordat het beleid op verschillende onderwerpen niet voldoende bleek te functioneren waren verschillende aanpassingen noodzakelijk. Eerst waren de uitkomsten van het beleid niet zoals gewenst, maar op langere termijn bleken de effecten van beleidsveranderingen ook niet volgens de verwachting te verlopen. De tekortkomingen in het functioneren van het beleid gecombineerd tot ontevredenheid over beslissingen die voor sommige actoren niet 'ver genoeg gingen' leidde tot afnemend draagvlak voor het beleid. Voortschrijdend inzicht over de situatie leidde tot het aandringen op aanpassingen vanuit de sector dan wel door aanpassingen door de overheid zelf.

## 9.2. IMPLICATIES EN BIJDRAGE

Dit onderzoek draagt bij in de discussie over de ontwikkeling van het kinderopvangbeleid. Allereerst geeft het een reconstructie van de beleidsontwikkelingen in de afgelopen jaren na de invoering van de Wet Kinderopvang. Met het onderzoek is verder ingegaan op verschillende facetten van

besluitvorming. Door deze aspecten te beschrijven worden een aantal onderwerpen op structurele wijze weergegeven en in context geplaatst. Door verbanden te leggen tussen de verschillende variabelen is geprobeerd aan te tonen dat de context van het besluitvormingsproces ook van invloed is op de uiteindelijke beslissingen.

Uit het onderzoek is gebleken dat veel beleidsveranderingen in de afgelopen jaren vooral aanpassingen waren op basis van ervaring en voortschrijdend inzicht over de uitkomsten van het beleid. Een aantal beleidsveranderingen omvatten nieuwe beleidsinstrumenten, zoals de continue screening van personeel. Opvallend is dat de effecten van beleidsveranderingen, vooral in het financiële beleid, regelmatig anders verliepen dan gepland. Daarin speelt de externe omgeving (economische crisis) en substitutie tussen formele en informele kinderopvang een belangrijke rol. Ook lijken formele en informele kinderopvang communicerende vaten. Hoewel toegewerkt wordt naar een *'level playing field'* tussen de kinderopvang en peuterspeelzalen, is te verwachten dat andere vormen van informele kinderopvang een rol blijven spelen in de substitutie van formele kinderopvang.

Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktparticipatie is het vooral van belang dat de ouders in staat zijn om te werken ongeacht of dat gefaciliteerd wordt door formele of informele kinderopvang. Echter vanuit de pedagogische ontwikkeling gaat de voorkeur uit naar formele kinderopvang. Immers in de formele kinderopvang zijn medewerkers opgeleid om de kinderen op professionele wijze te ondersteunen in de ontwikkeling. Voor verschillende actoren is een duidelijk geformuleerde visie over het doel van kinderopvang dan ook een middel om de onzekerheid te beperken. In de Wet Kinderopvang is de kinderopvang geformuleerd als een 'en-en' constructie waarbij de financiering vooral gericht is op de arbeidsmarktparticipatie en het kwaliteitsbeleid op de pedagogische ontwikkeling. Echter zolang verschillende actoren een duidelijk geformuleerde lange termijnvisie missen blijft de onzekerheid over de ontwikkeling van het kinderopvangbeleid bestaan. Veel actoren vragen om een duidelijke richting naar het arbeidsmarktinstrument of de pedagogische ontwikkeling. Afgevraagd kan worden of het duidelijke geformuleerde visie ook niet de 'en-en' constructie kan omarmen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat het kinderopvangbeleid relatief veel verschillende beleidsveranderingen gekend heeft sinds de invoering daarvan in 2005. Het *Advocacy Coalition Framework* gaat uit van beleidsverandering over tien jaar of meer. Volgens het ACF is dit tijdsfad noodzakelijk omdat een kortere periode geen accuraat beeld geeft over het succes of falen van beleid. In de kinderopvangcasus hebben relatief veel verschillende beleidsveranderingen elkaar in korte tijd opgevolgd. Voor de toepassing van het ACF betekent dit dat de beleidscyclus onder bepaalde omstandigheden korter is dan de veronderstelde tien jaar. In deze casus werden deze omstandigheden gecreëerd door de urgente vraag naar aanpassing als gevolg van tekortkomingen van het beleid die versterkt werden door externe gebeurtenissen. Vanuit het ACF beredeneerd ontstonden de beleidsveranderingen enerzijds door externe gebeurtenissen die beleidsuitkomsten versterkten (economische crisis en de Robert M. affaire) maar vonden er ook regelmatig politieke wisselingen plaats in de regeringscoalitie. Door deze laatste wisselingen veranderde het politieke klimaat en verschoven verschillende beleidsprioriteiten in de kinderopvangcasus. Als voorbeeld daarvan konden de budgetoverschrijdingen eerst geaccepteerd worden vanwege de gestelde doelen voor de kinderopvang. Maar de economische crisis en de toenemende nadruk op financiële beheersbaarheid maakte deze vorm van beleidsfalen niet meer acceptabel waardoor

beleidsaanpassing als urgent gezien werd. Voor het kinderopvangbeleid kan afgevraagd worden of de frequente aanpassingen het mogelijk hebben gemaakt om de uitkomsten van het beleid goed te beschouwen op basis van deze acute situaties. Omdat er onvoldoende kennis en inzicht was over de ontwikkeling van beleidsuitkomsten kan mogelijk verklaard worden waarom ook de beleidsveranderingen op termijn ongewenste effecten hadden en daardoor weer om nieuwe aanpassingen vroegen. Deze kennis gecombineerd met de oproep van de kinderopvangsector voor meer stabiliteit in het beleid geeft aanwijzingen voor de beleidsmakers om terughoudender om te gaan met het aanpassen van het kinderopvangbeleid aan de hand van acute situaties.

Naast de maatschappelijke bijdrage heeft dit onderzoek ook theoretische implicaties. Uit het onderzoek blijkt dat coalities niet alleen gevormd worden op basis van gedeelde beleidskernovertuigingen maar dat ook belangen van grotere invloed zijn dan het ACF verondersteld. Respondenten geven aan dat verschillen in de overtuigingen overkomelijk zijn, maar dat bij de uitwerking van de gestelde doelen onenigheid kan ontstaan. In de uitwerking van de beleidskernovertuigingen spelen de belangen van actoren een rol. Actoren hebben gedeelde overtuigingen maar benaderen de doelen vanuit hun eigen achterban. In de uitwerking van die doelen speelt het behalen van individuele doelen met betrekking tot de wensen van de achterban een belangrijke rol. Dit kan zelfs leiden tot terugtrekken uit de samenwerking als de belangen groter zijn dan het belang om de doelen te halen. Respondenten geven bijvoorbeeld ook aan dat wanneer actoren zien dat de samenwerking geen extra bijdrage meer levert aan het bereiken van de individuele doelen dat zij dan vrij snel weer hun eigen weg gaan.

Naast dat uit dit onderzoek blijkt dat belangen een belangrijke rol spelen in coalitiegedrag spelen belangen ook een rol in de keuze voor het uiten van standpunten. Beeldvorming kan op sommige onderwerpen van grote invloed zijn op de positie van een actor. De beeldvorming die van een bepaalde overtuiging uitgaat, kan ertoe leiden dat een actor ervoor kiest om deze overtuiging niet te uiten. De implicatie die deze bevinding heeft is dat de benadering van belangen via overtuigingen in het ACF te kort doet aan de rol die belangen spelen in de besluitvorming. Om deze rol tot zijn recht te laten komen in het ACF kan bijvoorbeeld gekozen worden om belangen als variabele in te voegen in de randvoorwaarden van besluitvorming.

### 9.3. REFLECTIE

Met dit onderzoek is een reconstructie gemaakt van de beleidsontwikkelingen na de invoering van de Wet Kinderopvang. Daarbij is vooral gebruik gemaakt van publicaties in het Staatsblad en de Staatscourant om deze beleidswijzigingen te reconstrueren. Om verder in te gaan op de overtuigingen en samenwerkingsverbanden zijn verschillende interviews afgenomen. De publicaties uit het Staatsblad en de Staatscourant zijn vooral een feitelijke reconstructie die goed verifieerbaar is. De beschrijving van het besluitvormingsproces is grotendeels gebaseerd op de interviews. Bij een reconstructie gebaseerd op interviews zijn de uitkomsten vooral gebaseerd op argumenten van respondenten. Hierbij gaat het dan ook om overtuigingen en interpretaties van deze respondenten. In het onderzoek is gestreefd naar een zo goed mogelijke weergave van de verschillende overtuigingen die een rol speelden in de besluitvorming. Door de hoeveelheid aan interviews en de spreiding van respondenten over het subsysteem kan er van uitgegaan worden dat de reconstructie van overtuigingen het grootste deel van de actoren omvat.

Zoals uit het overzicht van respondenten blijkt zijn er twee interviews afgenomen met de Brancheorganisatie Kinderopvang. Dit is te verklaren omdat met een interview dieper ingegaan is op de beleidsveranderingen van 2003 tot en met 2013. Dit corrigeert tevens de nadruk die een aantal respondenten legde op de laatste jaren omdat zij nog maar een beperkt aantal jaar betrokken zijn geweest bij de kinderopvang. Vanwege de vertrouwelijkheid van sommige interviews is het echter niet mogelijk de interviewuitspraken te verifiëren. Wanneer het onderzoek herhaald zal worden door een andere onderzoeker zullen dezelfde resultaten zichtbaar moeten zijn. Doordat de interviewvragen, de coderingen en uitwerking daarvan in de bijlage geplaatst zijn, is het mogelijk om na replicatie de resultaten op coderingsniveau te vergelijken.

Als laatst is de rol van mij als onderzoeker ook onderdeel van reflectie. Tijdens de afstudeerstage bij het beleidsbureau van VNO-NCW en MKB Nederland was ik werkzaam voor een project om de Brancheorganisatie Kinderopvang te steunen in de lobby op de aanpak van regeldruk, bezuinigingen en kredietverstrekking door banken. Door de betrokkenheid bij dit project was het mogelijk om een groot deel van de respondenten in dit onderzoek te benaderen en te interviewen. Tijdens mijn werkzaamheden voor het project zijn de meeste interviews voor dit onderzoek afgenomen. Hierdoor had ik twee rollen waar ik enerzijds de belangen van werkgevers en kinderopvangorganisaties vertegenwoordigde en anderzijds als onderzoeker neutraal diende te zijn. Door deze twee rollen kan afgevraagd worden of en hoe de belangen van werkgevers en kinderopvangorganisaties van invloed geweest zijn op dit onderzoek. Om de schijn van belangenverstremming te voorkomen zijn een aantal maatregelen genomen. Allereerst heb ik mij als onderzoeker zo neutraal mogelijk op proberen te stellen in de interviews door zoveel mogelijk mee te gaan met de respondenten. Dit maakte het tevens mogelijk om dieper in te gaan op de overtuigingen. Ten tweede zijn de interviewverslagen aan de respondenten voorgelegd voor goedkeuring om foutieve interpretaties te voorkomen. Omdat ik al bekend was met de standpunten van VNO-NCW en MKB Nederland is geen interview afgenomen met de portefeuillehouder op het onderwerp kinderopvang. Bij de uiteindelijke uitwerking is tevens zoveel mogelijk gericht op de weergave van diversiteit van standpunten en is geprobeerd om geen waardeoordeel te geven.

## LITERATUURWEERGAVE

- Albright, E. (2011). Policy change and learning in response to extreme flood events in Hungary: An advocacy coalition approach. *The Policy Studies Journal*, 39(3), 485-511.
- Barke, R. (1993). Managing technological change in federal communications policy: The role of industry advisory groups. In P. Sabatier, & H. Jenkins-Smith (Red.), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach* (pp. 129-146). Boulder: Westview Press.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2005). *The Politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging; Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Burnham, P., Gilland Lutz, K., Grant, W., & Layton-Henry, Z. (2004). *Research methods in politics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Eberg, J. (1997). *Waste policy and learning: Policy dynamics of waste management and waste incineration in the Netherlands and Bavaria*. Delft: Eburon.
- Est, R. v. (1999). *Winds of change: A comparative study of the politics of wind energy innovation in California and Denmark*. Utrecht: International Books.
- Fenger, M., & Klok, P. (2001). Interdependency, beliefs, and coalition behaviour: A contribution to the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, 34, 157-170.
- Gastel, M. v. (1992). *Kinderopvangbeleid: geschiedenis en analyse van het kinderopvangbeleid in Nederland*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Grin, J., & Loeber, A. (2007). Theories of policy learning: agency, structure, and change. In F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Red.), *Handbook of public policy analysis; Theory, politics and methods* (pp. 201-219). Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hecló, H. (1974). *Social policy in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hecló, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In A. King (Red.), *The new American political system* (pp. 87-124). Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Helderman, J., Schut, F., Grinten, T. v., & Ven, W. v. (2005). Market-oriented health care reforms and policy learning in the Netherlands. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 30, 189-209.
- Hogwood, B., & Peters, B. (1982). The dynamics of policy change: Policy succession. *Policy Sciences*, 14, 225-245.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Hoppe, R., & Halfman, W. (2004). Wetenschappelijke beleidsadviesing in Nederland: Trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap*(1), 31-61.

- Ingold, K. (2011). Network structures within policy processes: Coalitions, power, and brokerage in Swiss climate policy. *The Policy Studies Journal*, 39(3), 435-459.
- Katzenstein, P. (2003). Small states and small states revisited. *New Political Economy*, 8(1), 9-30.
- Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 623-641.
- Lijphart, A., & Crepaz, M. (1991). Corporatism and consensus democracy in eighteen countries: Conceptual and empirical linkages. *British Journal of Political Science*, 21(2), 235-246.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lubell, M. (2007). Familiarity breeds trust: Collective action in a policy domain. *The Journal of Politics*, 69(1), 237-250.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). Policy communities and issue networks: Beyond typology. In D. Marsh, & R. Rhodes (Red.), *Policy networks in British government* (pp. 249-268). Oxford: Clarendon Press.
- Maxwell, J. (2010). Using numbers in qualitative research. *Qualitative Inquiry*, 16(6), 475-482.
- May, P. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354.
- Michaels, S. (1992). Issue networks and activism. *Policy Studies Review*, 11(3/4), 241-258.
- Munro, J. (1993). California water politics; Explaining policy change in a cognitively polarized subsystem. In P. Sabatier, & H. Jenkins-Smith (Red.), *Policy change and learning: An Advocacy Coalition approach* (pp. 105-127). Boulder: Westview Press.
- Nohrstedt, D. (2005). External shocks and policy change: Three Mile Island and Swedish nuclear energy policy. *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1041-1059.
- Nohrstedt, D. (2009). Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 309-333.
- Nohrstedt, D. (2011). Shifting resources and venues producing policy change in contested subsystems: A case study of Swedish signals intelligence policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), 461-484.
- Nohrstedt, D., & Weible, C. (2010). The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1-32.
- Olsson, J. (2009). The power of the inside activist: Understanding policy change by empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF). *Planning Theory & Practice*, 10(2), 167-187.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. In F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Red.), *Handbook of public policy analysis; Theory, politics and methods* (pp. 89-107). Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Raaijmakers, A. (2013). *Take Care! Responding to institutional complexity in Dutch childcare*. Ridderkerk: Ridderprint BV.
- Sabatier, P. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication*, 8, 649-692.



- Sabatier, P. (1993). Policy change over a decade or more. In P. Sabatier, & H. Jenkins-Smith (Red.), *Policy change and learning; An advocacy coalition approach* (pp. 13-39). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (Red.). (1993). *Policy Change and Learning; An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. In P. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process* (2e ed., pp. 189-220). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P., Hunter, S., & McLaughlin, S. (1987). The devil shift: Perceptions and misperceptions of opponents. *The Western Political Quarterly*, 40(3), 449-476.
- Schlager, E. (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 28, 243-270.
- Shannon, E. (2009). Advocacy coalitions in Tasmanian health policy. *Public Administration Today*, 20, 49-63.
- Siaroff, A. (1999). Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement. *European Journal of Political Research*, 36, 175-205.
- Sotirov, M., & Memmler, M. (2012). The Advocacy Coalition Framework in natural resource policy studies — Recent experiences and further prospects. *Forest Policy and Economics*, 16, 51-64.
- Thiel, S. v. (2010). *Bestuurskundig onderzoek; Een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4 ed.). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Weible, C. (2006). An Advocacy Coalition Framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 95-117.
- Weible, C. (2008). Expert-based information and policy subsystems: A review and synthesis. *The Policy Studies Journal*, 36(4), 615-635.
- Weible, C., & Sabatier, P. (2007). A guide to the advocacy coalition framework. In F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Red.), *Handbook of public policy analysis; Theory, politics and methods* (pp. 123-136). Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Weible, C., Sabatier, P., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- Weible, C., Sabatier, P., Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Henry, A., & deLeon, P. (2011). A quarter century of the Advocacy Coalition Framework: An introduction to the special issue. *The Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
- Yin, R. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Zafonte, M., & Sabatier, P. (1998). Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 473-505.

## RAPPORTEN EN DOCUMENTATIE

- Actal. (2013). *Advies Effectieve borging van veiligheid en kwaliteit kinderopvang*. Den Haag: Actal.
- Asscher, L. (2013 a). 33538, nr.3: *Memorie van toelichting*. 's Gravenhage.
- Asscher, L. (2013 b). 31322 nr. 226: *Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2013*. 's Gravenhage: Ministerie van SZW.
- Asscher, L. (2013 c). 31322 nr. 220: *Brief intensivering kinderopvangtoeslag 2014*. 's Gravenhage: Ministerie van SZW.
- Asscher, L. (2013 d). *Nieuw toezicht voor de kinderopvang*. 's Gravenhage: Ministerie van SZW.
- Asscher, L., & Dekker, S. (2013). 31322 nr. 227: *Kabinetsvisie: Een betere basis voor peuters*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Asscher, L., & Teeven, F. (2013). Besluit continue screening kinderopvang. *Staatsblad*, 2013(40), 16.
- Asscher, L., & Weekers, F. (2013 ). Besluit van 15 oktober 2013 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag. *Staatsblad*, 2013(386), 9.
- Balkenende, J. (2002). Besluit van 22 juli 2002, houdende de herindeling van de ministeriële taak met betrekking tot kinderopvang. *Staatsblad*, 2002(417), 3.
- Balkenende, J. (2007). Besluit houdende departementale herindeling met betrekking tot de emancipatie en kinderopvang. *Staatscourant*, 2007(41), 1.
- Berden, C., & Kok, L. (2009). *Participatie-effect kinderopvang*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Brancheorganisatie Kinderopvang & BOinK. (2012). *Convenant Kwaliteit Kinderopvang* .
- Brancheorganisatie Kinderopvang. (2013). *Brancherapportage kinderopvang 2013*. Utrecht: Brancheorganisatie Kinderopvang.
- Brancheorganisatie Kinderopvang. (2014 ). *Factsheet januari 2014*. Opgehaald van [www.kinderopvang.nl](http://www.kinderopvang.nl): <http://www.kinderopvang.nl/Content/Files/file/Landelijke%20gegevens%20kinderopvang%20jan14.pdf>
- Bruijn, D. d., Dagers, M., & Veen, A. v. (2003). *Oorzaken prijsstijging kinderopvang*. Den Haag: Deloitte en Touche.
- CBS. (2013, augustus 14). *Werkloosheid verder gestegen*. Opgeroepen op maart 28, 2014, van [cbs.nl](http://www.cbs.nl): <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/A9D7B73A-4E63-4A20-A7AE-066543BCD57F/0/pb13n054.pdf>
- CPB. (2011). *Kinderopvang in Kaart*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- de Volkskrant. (2012, december 14). Asscher blijft bij korting op de kinderopvang. *de Volkskrant*, p. 5.
- Dijkma, S. (2007 a). Regeling indexering kinderopvang 2008. *Staatscourant*, 2007(167), 4.
- Dijkma, S. (2007 b). Regeling vaststelling premieopslagen ter financiering van een werkgeversbijdrage in kosten kinderopvang 2008. *Staatscourant*, 2007(243).
- Dijkma, S. (2008). Besluit van 9 februari 2008 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 31 januari 2008 tot wijziging van de Wet kinderopvang... *Staatsblad*, 2008(52).
- Dijkma, S. (2009). *Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.

- Dijksma, S., & Bos, W. (2008). Besluit van 27 augustus 2008, houdende wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang... *Staatsblad* 2008-360, 7.
- Dijksma, S., & Jager, J. d. (2009 a). Besluit van 29 september 2009 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang.. *Staatsblad*, 2009(402), 6.
- Dijksma, S., & Jager, J. d. (2009 b). 31874, nr. 3: *Memorie van toelichting*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Dijksma, S., & Jager, J. d. (2009 c). Besluit registratie kinderopvang. *Staatsblad*, 2009(602), 22.
- Dijksma, S., & Jager, J. d. (2009 d). Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang. *Staatsblad*, 2009(345), 17.
- Donner, J. (2002). 28375 nr. 5: *Strategisch akkoord voor het kabinet CDA, LPF, VVD*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- FNV. (2012, oktober 23). *FNV: Grote zorgen over toekomst kinderopvang*. Opgeroepen op oktober 8, 2013, van fnv.nl: <http://www.fnv.nl/themas/werk-en-privé/nieuws/grote-zorgen-over-toekomst-kinderopvang/>
- Fockert, T. d. (2012, december 5). Kleuters geven Tweede Kamer oplossing cadeau. *AD*, p. 11.
- Gastel, M. v. (1992). *Kinderopvangbeleid: geschiedenis en analyse van het kinderopvangbeleid in Nederland*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Gerrits, R. (2005, september 30). 'Van Aartsen weet niet half hoeveel zijn plan kost' ; Voorstel VVD-voorman biedt vooral een antwoord op overbodig gesleep met kinderen. *Volkskrant*, p. 3.
- Geus, A. d. (2004 a). 28 447, Nr. E: *Memorie van antwoord*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Geus, A. d. (2004 b). Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. *Staatscourant*, 2004(222), 8.
- Geus, A. d. (2006). Regeling vaststelling premieopslagen ter financiering van een werkgeversbijdrage in kosten kinderopvang 2007. *Staatscourant*, 2006(250).
- Geus, A. d., & Phoa, K. (2003). 28 447, nr. 6: *Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Geus, A. d., & Wijn, J. (2005). Besluit van 28 november 2005 tot wijziging van het Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang ... *Staatsblad*, 2005(627), 19.
- Geus, A. d., & Zalm, G. (2004). Besluit van 18 oktober 2004, houdende regels over de tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang. *Staatsblad*, 2004(554), 26.
- Geus, A. d., & Zalm, G. (2006). Besluit van 18 december 2006 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang. *Staatsblad*, 2006(716), 12.
- Geus, A. d., Wijn, J., & Ross-van Dorp, C. (2004). 28447, nr. 28: *Nota van toelichting bij het concept besluit kwaliteit kinderopvang*.
- Geus, A. d., Wijn, J., & Ross-van Dorp, C. (2005). Besluit van 24 februari 2005, houdende regels met betrekking tot innovatieve kinderopvang. *Staatsblad*, 2005(119), 6.
- GGD Nederland. (2012, maart 2). *Aanvraag van het Landelijk coördinatiecentrum GGD Nederland toezicht kwaliteit kinderopvang voor financiering 2012 en 2013*. Opgeroepen op maart 17, 2014, van ggdkennisnet.nl: <http://www.ggdkennisnet.nl/?file=13667&m=1373030319&action=file.download>

- Gunning-Schepers, L., Schaardenburg, E. v., Naeyé, J., & Driel, P. v. (2011). *Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam*. Amsterdam.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hendriks, M. (2003, februari 13). 'Kinderopvang duur door laag aanbod'. *Volkskrant*, p. 19.
- Hoeven, M. v. (2006). Wet van 20 november 2006 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met buitenschoolse opvang. *Staatsblad*, 2006(590), 4.
- Hoogenbosch, J., Zijl, P. v., & Wever, Y. (2012). *Wachlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang - 7e meting*. Den Haag: B&A groep.
- Jongen, E. (2008). Kinderopvang: waarheen, waarvoor? *TPEdigitaal*, 27-48.
- Jongen, E., Bettendorf, L., & Muller, P. (2011). *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*. Den Haag: CPB.
- Kamp, H. (2011 a). Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Kinderopvangtoeslag vanaf 2012. *KO/2011/8502*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Kamp, H. (2011 b). Verzamelwet kinderopvang 2012. *Staatsblad*, 2011(616), 13.
- Kamp, H. (2011 c). Besluit van 16 september 2011 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang... *Staatsblad*, 2011(424), 13.
- Kamp, H. (2011 d). Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en opslag kinderopvang 2012. *Staatscourant*, 2011(20627).
- Kamp, H. (2011 e). Besluit van 21 december 2010 tot wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met de wijziging van artikelnummering en de citeertitel van de Wet kinderopvang. *Staatsblad*, 2011(7), 6.
- Kamp, H. (2011 f). Besluit van 8 juli 2011 tot wijziging van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang. *Staatsblad*, 2011(376), 4.
- Kamp, H. (2011 g). Besluit van 16 augustus 2011 tot wijziging van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang. *Staatsblad*, 2011(398), 4.
- Kamp, H. (2011 h). *32 693 nr. 3: Memorie van toelichting*. 's Gravenhage.
- Kamp, H. (2011 h). Besluit van 8 december 2011, houdende vaststelling Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. *Staatsblad*, 2011(624), 28.
- Kamp, H. (2011 i). Kamervragen van de leden Koser Kaya (D66), Van Gent (Groen Links) en Hamer (PvdA) over de rem op arbeidsparticipatie door bezuinigingen kinderopvang. *KO/2011/18203* (p. 4). Den Haag: Ministerie van SZW.
- Kamp, H. (2012 a). Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. *Staatsblad*, 2012(230).
- Kamp, H. (2012 b). Besluit experiment integraal dagarrangement. *Staatsblad*, 2012(412), 18.
- Kok, W. (1998). *Regeerakkoord 1998*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Korthals Altes, F., & Hoekstra, R. (2003). *28637 nr. 19: Meedoen, meer werk en minder regels*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.

- Krom, P. d. (2012 a). Besluit van 13 oktober 2012 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met het afbouwen van de vaste voet voor hoge inkomens... *Staatsblad*, 2012(473), 16.
- Krom, P. d. (2012 c). Regeling van de Staatssecretaris van SZW van 22 oktober 2012, nr. KO/B/2012/14340, tot wijziging van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012. *Staatscourant*, 2012(21891).
- Lautenbach, H., & Mars, G. (2012, maart 7). *Meer vrouwen aan het werk: vooral in deeltijd*. Opgeroepen op maart 26, 2014, van cbs.nl: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3580-wm.htm>
- Mierlo, J. v. (1993). Adviesorganen en uitvoering van EG-beleid. *Bestuurskunde*(4), 216-223.
- Ministerie van SZW. (2012). *Evaluatie van de Wet Kinderopvang*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Ministerie van SZW. (2013). 31322 nr. 224: *Werken aan de veiligheid in de kinderopvang*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Ministerie van SZW. (2013 b). *Rijksbegroting 2014; XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Opstelten, I. (2010, september 30). *Vrijheid en verantwoordelijkheid; Regeerakkoord VVD-CDA*. Opgeroepen op maart 4, 2014, van Rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>
- Phoa, K. (2003). Beantwoording Kamervragen over het onderzoek naar de oorzaken van de prijsstijging in de kinderopvang. nr. 28600XV nr. 90 (p. 9). Den Haag: Ministerie van SZW.
- PwC Advisory. (2013). *Onderzoek continue screening in de kinderopvang*. Amsterdam: PwC.
- Raad van State. (2011, december 21). Uitspraak 201103651/1/H2.
- Rijksoverheid. (a). *Welke vormen van kinderopvang zijn er?* Opgeroepen op september 30, 2013, van Rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/vraag-en-antwoord/welke-vormen-van-kinderopvang-zijn-er.html>
- Rouvoet, A. (2010). Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid. *Staatsblad*, 2010(296), 30.
- Rouvoet, A., & Jager, J. d. (2010). Besluit van 20 september 2010 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang.. *Staatsblad*, 2010(705), 8.
- Rutte, M. (2010). Besluit houdende departementale herindeling met betrekking tot kinderopvang. *Staatscourant*, 2010(16541), 2.
- Rutte, M., & Samsom, D. (2012). *Bruggen slaan; Regeerakkoord VVD-PvdA*. 's Gravenhage.
- Schreuder, L. (2013). *Volwassen geworden! Terugblik op dertig jaar kinderopvang*. Amsterdam: uitgeverij SWP.
- SER. (2011). *Tijden van de samenleving*. Dan Haag: Sociaal Economische Raad.
- Singer, E., & Haan, D. d. (2013). *Speels, liefdevol en vakkundig; Theorie over ontwikkeling, opvoeding en educatie van jonge kinderen*. Amsterdam: BV uitgeverij SWP.

- Smilde, M. (2004). *28 447, nr. 87: Gewijzigd amendement van het lid Smilde ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 63.* 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Spies, J. (2012). Wet revitalisering generiek toezicht. *Staatsblad*, 2012(233), 28.
- Telegraaf. (2005, september 21). De Geus roept op tot staking. *Telegraaf*, p. 3.
- Thiel, N. v. (2010, oktober 28). *Scoren met een dode mus*. Opgeroepen op april 9, 2014, van [jmouders.nl](http://www.jmouders.nl): <http://www.jmouders.nl/Themas/School/Scoren-met-een-dode-mus.htm>
- Tijdens, K., & Houweling, J. (1993). Geschiedenis van de kinderopvang. In K. Tijdens, & S. Lieon (Red.), *Kinderopvang in Nederland; Organisatie en financiering* (pp. 11-26). Utrecht: Jan van Arkel.
- Veenstra, R. (2012, december 5). 'Bezuiniging op kinderopvang is door leegloop al behaald' Brandbrief werkgevers, werknemers en ouders aan Kamer. *Volkscrant*, p. 2.
- Vliegthart, A. (2000). *26587, nr. 9: Nota hoofdlijnen Wet Basisvoorziening Kinderopvang*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Vliegthart, A., Bos, W., & Verstand-Bogaart, A. (2002). *28 447, nr. 3: Memorie van toelichting*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Vries, J. d. (2013, oktober 8). Senaat stuurt Weekers en Klijnsma terug naar Tweede Kamer. *Volkscrant*.
- Waarborgfonds Kinderopvang. (2012). *Sectorrapport kinderopvang 2012*. Eindhoven: Waarborgfonds Kinderopvang en Ruimte voor Onderwijs en Kinderopvang.
- Walstra, E. (2013, december 4). *Gemeenten hebben alternatief peuterplan in de maak*. Opgeroepen op april 10, 2014, van [Binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl): <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenten-hebben-alternatief-peuterplan-in-de.9172553.lynkx>
- Wiel, K. v. (2011). *Kinderopvang in Kaart*. Den Haag: CPB.
- Wijffels, H. (2007). *30891 nr. 4: Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.

## BIJLAGEN

Bijlage I: Casestudy protocol .....	108
Bijlage II: Overzicht geïnterviewde personen .....	110
Bijlage III: Interviewvragen.....	111
Bijlage IV: Codeerschema .....	112
Bijlage V: Uitwerking coderingen .....	114
Nieuwsberichten .....	114
Controlesteekproef ruis in nieuwsberichten.....	115
Interviews.....	115
Bijlage VI: Kinderopvang in de media.....	118
Bijlage VII: Overzicht publicaties in Staatsblad en Staatscourant .....	122
Staatsblad.....	122
Staatscourant .....	125
Bijlage VIII: Passages over kinderopvang in regeerakkoorden.....	137

## BIJLAGE I: CASESTUDY PROTOCOL

In dit casestudyprotocol wordt een schematisch overzicht gegeven van de verschillende keuzes die gemaakt zijn tijdens dit onderzoek. Het doel hiervan is om replicatie en zo de betrouwbaarheid van het onderzoek te ondersteunen.

Stap	Onderwerp	Beschrijving
1	Keuze hoofdcasus	Het maken van een keuze welke casus gebruikt gaat worden.
2	Oriëntatie hoofdcasus	Oriënteren op de casus: welke vragen zijn er en wat is mogelijk binnen de kaders van dit onderzoek
3	Onderzoeksfocus	Vaststellen globale focus en richting van onderzoek
4	Koppeling aan theorie	Koppeling leggen tussen de onderzoeksrichting en de relevante theorie
5	Opzetten rapportindeling	Globale indeling rapport opzetten, zodat de structuur van begin af aan al duidelijk is en later verder aangescherpt kan worden.
6	Doelstelling & probleemstelling	Formuleren van een doelstelling en probleemstelling
7	Onderzoeksvraag	Formuleren van een onderzoeksvraag
8	Onderzoeksrelevantie	Formuleren waarom de beantwoording van de onderzoeksvraag interessant en relevant is.
9	Onderzoeksstrategie	Bepalen onderzoeksstrategie
10	Onderzoeksmodel	Opstellen onderzoeksmodel
11	Theoretisch kader	Uitwerken van theoretisch kader
12	Analysemodel	Opstellen analysemodel
13	Conceptueel model	Opstellen conceptueel model
14	Operationalisatie	Operationalisatie van begrippen
15	Uitbreiden / aanscherpen	Uitbreiden en aanscherpen van de doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvraag, relevantie en strategie.
16	Interviewvoorbereiding	Opstellen interviewvragen en bepalen wie geïnterviewd zal worden en uitnodigen.
17	Afnemen interviews	Afnemen van interviews, tevens digitaal opnemen
18	Uitwerken interviews	Interviews uitwerken in een verslag
19	Hoor - wederhoor	Interviewverslag voorleggen aan respondenten ter controle op bias en eventuele onduidelijkheden proberen te verhelderen.
20	Codeerschema	Opstellen codeerschema
21	Coderen interviewverslagen	Ter ondersteuning analyse interviewverslagen coderen op thema's
22	Achtergrond	Beschrijven achtergrond en context van de Nederlandse kinderopvang
23	Nieuwsberichten	Maandelijkse frequentie nieuwsberichten onderzoeken op kinderopvang, controleren op ruis, bepalen van het 90 <sup>e</sup> percentiel en het beschrijven van de gebeurtenissen in de perioden boven het 90 <sup>e</sup> percentiel.
24	Beleidsveranderingen	Maken van overzicht publicaties (m.b.t. kinderopvang) in Staatsblad. Beschrijven beleidsveranderingen, uitkomsten van beleidsveranderingen en koppelen aan theorie.
25	Actoren en coalities	Beschrijven welke actoren betrokken zijn en welke coalities zij vormen. Indelen aan de hand van de hoofdthema's in beleidsveranderingen
26	Overtuigingen	Beschrijven overtuigingen die van invloed zijn op het kinderopvangbeleidssubstelsysteem. Indelen aan de hand van de hoofdthema's in beleidsveranderingen en de beleidsniveaus volgens Sabatier (1993, p. 31)
27	Conditie, randvoorwaarden en middelen	Beschrijven condities, randvoorwaarden en middelen die van invloed zijn op de besluitvorming.



<b>28</b>	Externe factoren en gebeurtenissen	Beschrijven van de relatief stabiele parameters en de externe subsysteem gebeurtenissen. Beschrijven van impact en koppelen aan beleidsveranderingen in hoofdstuk 4
<b>29</b>	Beleidsleren	Beschrijven van beleidsleren naar aanleiding van beleidsveranderingen en naar aanleiding van gebeurtenissen
<b>30</b>	Conclusie	Korte terugblik op de voorgaande hoofdstukken en de beantwoording van deelvragen. Deze laten herleiden tot het beantwoorden van de hoofdvraag.
<b>31</b>	Implicaties onderzoek	Beschrijven van de implicaties van de onderzoeksbevindingen
<b>32</b>	Reflectie	Reflecteren op onderzoek, de toegepaste methoden en de positie van mij als onderzoeker in de context van de kinderopvang
<b>33</b>	Samenvatting	Samenvatten van het onderzoek.
<b>34</b>	Redactionele controle	Controleren op correctheid verwijzingen, schrijfwijze en opmaak.
<b>35</b>	Feedback ronde en aanpassen	Rapport door andere personen laten lezen en eventuele feedback verwerken

## BIJLAGE II: OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Naam	Beschrijving	Datum
<b>Belangenvertegenwoordiging kinderopvangsector:</b>		
Gjalt Jellesma	<i>Voorzitter</i> Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang & Peuterspeelzalen (BOinK)	12-11-2013
Judith de Jonge Baas	<i>Bestuurssecretaris</i> Waarborgfonds Kinderopvang	12-12-2013
Lex Staal	<i>Directeur Brancheorganisatie</i> Kinderopvang	05-12-2013
Marjet Winsemius	<i>Directeur</i> Stichting Voor Werkende Ouders	14-11-2013
Piet van den Rijen	<i>Senior Beleidsadviseur</i> Brancheorganisatie Kinderopvang	05-12-2013*
<b>Kinderopvangcentra:</b>		
Jacob Boskma	<i>Lid raad van bestuur</i> Stichting SWKGroep	27-11-2013
Katinka Habermehl - Reuling	<i>Directievoorzitter</i> Kinderopvang Nederland	26-11-2013
Petra Koomen	<i>Directeur bedrijfsvoering</i> KinderRijk	29-11-2013 (T)
Sander Schrover	<i>Adjunct directeur</i> Stichting Kinderopvang 2Samen	09-12-2013
<b>Overheid:</b>		
Elly Dekker	<i>Beleidsadviseur</i> VNG	19-11-2013
Leonie Groenewoud	<i>Medewerker projectenbureau</i> GGD Nederland	28-11-2013 (T)
Martin Flier	<i>Directeur directie</i> Kinderopvang, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	08-01-2014
<b>Politiek:</b>		
Keklik Yucel	2 <sup>e</sup> Kamerlid PvdA	15-01-2014
Marijke Scholten	1 <sup>e</sup> Kamerlid D66	14-11-2013 (T)
Ockje Tellegen	2 <sup>e</sup> Kamerlid VVD	14-11-2013
Paul Ulenbelt	2 <sup>e</sup> Kamerlid SP	20-11-2013
Wobke Hoekstra	1 <sup>e</sup> Kamerlid CDA	01-11-2013 (T)
<b>Overige</b>		
Elly Singer	<i>Voormalig universitair docent kinderopvang (pedagogisch wetenschapper</i> Universiteit van Amsterdam en Universiteit Utrecht	04-12-2013
Liesbeth Schreuder	<i>Ontwikkelingspsychologe en tot mei 2013 senior medewerker kinderopvang bij het Nederlands Jeugd Instituut (NJI)</i>	28-11-2013
Marcel Kieviet	<i>Medewerker</i> ACTAL, account Sociale Zaken en Werkgelegenheid	02-12-2013**
Paulien Officier	<i>Medewerker</i> ACTAL, account Economische Zaken	02-12-2013**

**TABEL 15: OVERZICHT RESPONDENTEN**

De respondenten staan gesorteerd per categorie en weergegeven op alfabetische volgorde.

(T) = Interview is telefonisch afgenomen

\* = specifiek gericht op de beleidsontwikkelingen

\*\* = Interview tegelijkertijd afgenomen

*Alle interviews zijn met toestemming van de respondenten digitaal opgenomen. Toestemming voor het opnemen van de interviews is door een aantal respondenten gegeven onder voorwaarde van vertrouwelijkheid. Om herleiding tot respondenten te voorkomen zijn alle interviewuitwerkingen niet opgenomen in dit rapport en niet beschikbaar voor derden. De resultaten zijn anoniem in dit onderzoek verwerkt.*

## BIJLAGE III: INTERVIEWVRAGEN

### Rol / functie respondent:

- Kunt u iets vertellen over uw functie en de relatie daarin ten opzichte van het Nederlandse kinderopvangbeleid?

### Perceptie t.o.v. kinderopvangbeleid:

- Welk doel moet de kinderopvang in de ideale situatie volgens u dienen?
- Hoe zou het kinderopvangbeleid volgens u het beste ingericht moeten worden om dit doel te bereiken?

### Veranderingen:

- Wat zijn volgens u de belangrijkste veranderingen in het kinderopvangbeleid geweest in de afgelopen 10 jaar?
- Wat was volgens u de oorzaak van deze beleidsveranderingen?
- Wat waren de gevolgen van deze veranderingen?
- Zijn de uiteindelijke uitkomsten van deze veranderingen volgens u gewenst, of geven zij aanleiding tot evaluatie van het beleid?
- Wat is uw beeld over het besluitvormingsproces dat zich heeft afgespeeld rond deze veranderingen?

### Besluitvormingsproces:

- Bij welk(e) besluitvormingsproces(sen) bent u direct of indirect betrokken geweest?
- Wat was uw rol in het besluitvormingsproces en welke standpunten vertegenwoordigde u?
- Hoe heeft u geprobeerd het besluitvormingsproces te beïnvloeden?
- Van welke middelen maakt u gebruik om de besluitvorming te beïnvloeden?
- Waren de beschikbare middelen reden om met andere actoren samen te werken?
- Bij welke actoren uit het besluitvormingsproces vond u aansluiting in uw standpunten en was dit ook aanleiding voor verdere samenwerking?
- Welke andere actoren speelden een rol in het besluitvormingsproces, wat waren hun positie en standpunten en met wie werkten zij samen?
- Hoe ervoer u de interactie tussen de verschillende actoren in het besluitvormingsproces?
- Welke belangen speelden een rol in het besluitvormingsproces?
- Hoe ervoer u de informatievoorziening rond het besluitvormingsproces?
- Was u tevreden met de uitkomst van het besluitvormingsproces of gaf deze uitkomst aanleiding tot verdere herziening van het beleid?

### Afsluiting:

- Zijn er nog onderwerpen die tijdens dit interview niet aan de orde gekomen zijn, waarvan u van mening bent dat zij meegenomen moeten worden dit onderzoek?

## BIJLAGE IV: CODEERSHEMA

### Nieuwsberichten

Code	Codering	Beschrijving
0	Kinderopvang	Deze codering dient als zoekopdracht in de inhoud van nieuwsberichten van de krantendatabank LexisNexis
r	ruis	Deze codering is steekproefsgewijs uitgevoerd om te kijken hoe groot de maanden onderling van elkaar verschilden als het om artikelen ging die opgenomen werden in de dataset maar niet in direct verband stonden met kinderopvang.

### Interviews

Code	Codering	Beschrijving
<b>Betrokkenheid</b>		
B1	Politiek	Respondent is betrokken in politieke besluitvorming
B2	Privé	Respondent is in de privésfeer betrokken bij kinderopvang
B3	Vertegenwoordiger	Respondent vertegenwoordigt een belang van betrokken partijen uit het veld
B4	Veld	Respondent is afkomstig uit het veld
B5	Advies	Respondent heeft een adviesfunctie
B6	Beleidsmaker	Respondent is beleidsmaker
B7	Ondersteunend	Respondent heeft ondersteunende functie
B8	Wetenschap	Respondent is vanuit de wetenschap betrokken
B9	Besluitvorming	Respondent wordt betrokken bij besluitvorming
<b>Doelstelling</b>		
D0	geen	Respondent geeft geen uitspraak over de doelstelling van kinderopvang
D1	Arbeidsmarktinstrument	Respondent spreekt over kinderopvang als arbeidsmarktinstrument voor ouders
D2	Basisvoorziening / pedagogische ontwikkeling	Respondent spreekt over kinderopvang als een pedagogisch ontwikkelingsinstrument en / of basisvoorziening voor kinderen
D3	Beide	Kinderopvang is zowel een arbeidsmarktinstrument voor ouders als een pedagogisch ontwikkelingsinstrument voor kinderen
D4	Voorwaarden	Respondent benoemt voorwaarden die verbonden dienen te worden aan kinderopvang om de doelstelling te bereiken
D5	Kwaliteit	Respondent spreekt over kwaliteit in kinderopvang
<b>Veranderingen</b>		
V1	Uniformering / harmonisering	Uniformering / harmonisering wetgeving kinderopvang en peuterspeelzalen, bijvoorbeeld op gebied van regelgeving of het voorzien van sluitende dagarrangementen.
V2	Kosten	Respondent spreekt over kosten van de kinderopvang
V3	Investerings	Investerings in kinderopvang
V4	WKO	Invoering Wet Kinderopvang
V5	Marktwerking	Introductie marktwerking in kinderopvangsector
V6	Regelgeving	Respondent spreekt over de regelgeving
V6a	Regeldruk	Respondent spreekt over regeldruk
V7	Veiligheid	Respondent spreekt over veiligheid
V8	Herindeling	Departementale herindeling waarbij kinderopvang door de jaren heen verschuift van VWS → SZW → OCW → SZW
V9	Onderwijs	Aansluiting op onderwijs

<b>V10</b>	Jojo	Beleid fluctueert
<b>V11</b>	Evaluatie	Veranderingen zijn volgens respondent aanleiding tot evaluatie van beleid
<b>Gebeurtenissen</b>		
<b>G1</b>	Robert M.	Verwijst naar de zedenzaak in de kinderopvang 't Hofnarretje in Amsterdam
<b>G2</b>	Crisis / conjunctuur	Verwijst naar de economische crisis en effect van conjuncturele schommelingen op de kinderopvang
<b>G3</b>	Bezuinigingen	De bezuinigingen vanaf 2010 zijn oorzaak van situatie C(x)
<b>G4</b>	Groei	Kinderopvang groeit
<b>G5</b>	Krimp	Kinderopvang krimpt
<b>G6</b>	Politieke wisselingen	Wisselingen van kabinetten en woordvoerders als gevolg van verkiezingen
<b>G7</b>	Wachlijsten	Ontstaan / groei wachtlijsten
<b>G8</b>	Fraude	Fraude met kinderopvangtoeslag
<b>G9</b>	Maatschappelijke veranderingen	Invloed maatschappelijke veranderingen op kinderopvang
<b>Besluitvorming</b>		
<b>X0</b>	Oordeel	Respondent geeft een oordeel over het verloop van de besluitvorming
<b>X1</b>	Verschillen	Respondent verwijst naar meningsverschillen tussen actoren
<b>X2</b>	Belangen	Respondent verwijst naar belangen van actoren
<b>X3</b>	Emotie	Respondent verwijst naar emotie in het besluitvormingsproces
<b>X4</b>	Evalueren	Respondent geeft aan dat besluitvormingsproces aanleiding geeft tot evaluatie
<b>X5</b>	Ideologie	Respondent verwijst naar ideologie in besluitvorming
<b>X6</b>	Inzet middelen	Respondent spreekt over de visie op de inzet van middelen in brede zin
<b>X7</b>	Middelen	Respondent verwijst naar middelen in de besluitvorming als basis van samenwerking
<b>X8</b>	Achterban	Respondent verwijst naar de vertegenwoordigde achterban door actoren als basis voor samenwerking
<b>X9</b>	Overtuiging	Respondent verwijst naar de overtuiging van actoren als basis voor samenwerking
<b>X10</b>	Informatie	Respondent verwijst naar de rol van informatie in besluitvorming
<b>X11</b>	Kennis	Respondent verwijst naar de rol van kennis in besluitvorming
<b>X12</b>	Actoren	Respondent verwijst naar andere actoren
<b>X13</b>	Keuzes	Verwijst naar keuzen die in de besluitvorming gemaakt zijn
<b>X14</b>	Interactie	Respondent spreekt over interactie in de besluitvorming
<b>X15</b>	Publieke opinie	Respondent spreekt over de rol van publieke opinie in de besluitvorming
<b>X16</b>	Samenwerking	Respondent spreekt over de samenwerking met andere actoren
<b>Overige</b>		
<b>O1</b>	Buitenland	Respondent verwijst naar het buitenland
<b>O2</b>	Stabiliteit	Respondent spreekt over stabiliteit in de kinderopvangsector
<b>O3</b>	Vertrouwen	Respondent spreekt over vertrouwen in de kinderopvang
<b>O4</b>	Visie	Respondent spreekt over de visie op kinderopvang

## BIJLAGE V: UITWERKING CODERINGEN

### NIEUWSBERICHTEN

Maand	N=	Maand	N=	Maand	N=	Maand	N=
jan-03	39	okt-05	131	jul-08	46	apr-11	48
feb-03	52	nov-05	68	aug-08	58	mei-11	52
mrt-03	41	dec-05	63	sep-08	93	jun-11	127
apr-03	22	jan-06	65	okt-08	42	jul-11	42
mei-03	42	feb-06	81	nov-08	63	aug-11	51
jun-03	57	mrt-06	91	dec-08	33	sep-11	65
jul-03	38	apr-06	78	jan-09	33	okt-11	47
aug-03	36	mei-06	54	feb-09	32	nov-11	45
sep-03	57	jun-06	86	mrt-09	30	dec-11	70
okt-03	64	jul-06	51	apr-09	40	jan-12	56
nov-03	69	aug-06	84	mei-09	37	feb-12	57
dec-03	48	sep-06	263	jun-09	24	mrt-12	78
jan-04	36	okt-06	84	jul-09	27	apr-12	45
feb-04	33	nov-06	109	aug-09	33	mei-12	49
mrt-04	37	dec-06	38	sep-09	48	jun-12	56
apr-04	69	jan-07	80	okt-09	55	jul-12	29
mei-04	52	feb-07	81	nov-09	46	aug-12	53
jun-04	44	mrt-07	51	dec-09	24	sep-12	54
jul-04	26	apr-07	57	jan-10	29	okt-12	66
aug-04	55	mei-07	32	feb-10	41	nov-12	61
sep-04	84	jun-07	74	mrt-10	37	dec-12	69
okt-04	63	jul-07	36	apr-10	43	jan-13	75
nov-04	59	aug-07	48	mei-10	45	feb-13	54
dec-04	58	sep-07	49	jun-10	99	mrt-13	65
jan-05	49	okt-07	37	jul-10	29	apr-13	52
feb-05	60	nov-07	37	aug-10	25	mei-13	87
mrt-05	106	dec-07	26	sep-10	114	jun-13	68
apr-05	64	jan-08	34	okt-10	53	jul-13	39
mei-05	45	feb-08	58	nov-10	40	aug-13	49
jun-05	58	mrt-08	53	dec-10	130	sep-13	64
jul-05	64	apr-08	118	jan-11	46	okt-13	39
aug-05	81	mei-08	127	feb-11	29	nov-13	57
sep-05	177	jun-08	86	mrt-11	50	dec-13	42

## CONTROLESTEEKPROEF RUIS IN NIEUWSBERICHTEN

In deze selecte steekproef zijn berichten die niet gerelateerd waren aan de Nederlandse kinderopvang gecodeerd als “ruis”. Dit kan bijvoorbeeld gaan over een artikel dat alleen over de kinderopvang in het buitenland gaat, maar ook over dat er op een beurs voor kinderopvang gezorgd wordt.

Deze steekproef is uitgevoerd om te controleren of er na correctie sprake is van afvlakking in de maandelijkse verschillen. De maanden die voor deze steekproef geselecteerd zijn, zijn zo gekozen dat ieder jaar minstens een keer vertegenwoordigd is in de sample en dat er zowel maanden met lage als hoge publicatiegraad daarin betrokken zijn.

Maand	N totaal=	N ruis=	% ruis=
Januari 2003	39	12	30,7
April 2003	22	8	36,4
April 2004	69	23	33,3
November 2004	59	25	42,4
Maart 2005	106	24	22,6
Mei 2005	45	16	35,6
December 2006	38	17	44,7
Juni 2007	74	18	24,3
Mei 2008	127	28	22
Juni 2009	24	14	58,3
Oktober 2010	53	12	22,6
September 2011	65	13	20
Juli 2012	29	12	41,4
Mei 2013	87	19	21,8

Uit de steekproef blijkt dat het ruispercentage vooral het hoogst is in de maanden met het minst aantal publicaties (+/- 40%), terwijl het ruispercentage het laagst is in de maanden met de meeste publicaties (+/- 22%). Hieruit blijkt dat het verschil gelijk blijft of juist groter wordt dan dat er afvlakking plaatsvindt.

## INTERVIEWS

De coderingen van de interviews zijn ter ondersteuning van de analyse. Uit de coderingen zelf kan geen directe conclusie getrokken worden, om een conclusie te trekken moeten de coderingen eerst verder geïnterpreteerd worden in de context van de gecodeerde interviewfragmenten. De coderingen representeren fragmenten uit de interviews, sommige fragmenten kennen meerdere coderingen omdat daar meerdere onderwerpen besproken werden.

Gecodeerde fragmenten													
B1	5	D0	3	G1	20	O1	11	V5	38	X0	18	X9	10
B2	7	D1	38	G2	14	O2	10	V6	44	X1	18	X10	26
B3	8	D2	54	G3	27	O3	8	V6a	19	X2	18	X11	15
B4	5	D3	12	G4	21	O4	15	V7	15	X3	6	X12	40
B5	13	D4	26	G5	9			V8	5	X4	4	X13	5
B6	2	D5	52	G6	9	V1	20	V9	23	X5	9	X14	23
B7	4			G7	5	V2	33	V10	4	X6	5	X15	10
B8	5			G8	7	V3	22	V11	4	X7	6	X16	42
B9	7			G9	4	V4	35			X8	17		

In de volgende tabel staan het aantal respondenten per codering weergegeven. Aan de hand van deze gegevens kan gezien worden hoeveel respondenten iets over een dergelijke code gezegd hebben. Dit is ongeacht het oordeel dat zij op die code gegeven hebben.

Aantal respondenten per codering													
B1	5	D0	3	G1	13	O1	4	V5	15	X0	11	X9	7
B2	6	D1	17	G2	9	O2	8	V6	15	X1	10	X10	17
B3	7	D2	15	G3	13	O3	4	V6a	10	X2	15	X11	10
B4	4	D3	7	G4	12	O4	9	V7	10	X3	5	X12	18
B5	7	D4	15	G5	7			V8	5	X4	4	X13	5
B6	2	D5	17	G6	7	V1	11	V9	12	X5	6	X14	13
B7	3			G7	4	V2	15	V10	3	X6	5	X15	8
B8	2			G8	6	V3	15	V11	3	X7	5	X16	18
B9	6			G9	3	V4	17			X8	9		

Aan de hand van de coderingen kunnen ook een aantal matches gelegd worden tussen verschillende coderingen. Dit zijn coderingen die elkaar overlappen in de uitgewerkte interviews. Het overlappen van coderingen suggereert een mogelijk verband tussen die coderingen, maar geeft niet aan welke kant het mogelijke verband op gaat. Op zichzelf staand hebben deze matches geen meerwaarde, zij zijn slechts een aanwijzing voor de analyse waar specifieke aandacht aan gegeven dient te worden omdat in de context van de ene code dan een x-aantal keer ook over de andere code gesproken is. In die zin helpt het om de focus te richten in de analyse. Het aantal overlappings in deze tabel is niet per respondent maar per gecodeerd fragment. De "N= kolom" geeft de frequentie van de overlappings aan, in de laatste kolommen is het percentage weergegeven van de match op het totaal aantal coderingen van de codering uit kolom 1 en de codering uit kolom 2. Om toeval uit te sluiten zijn de matches met een frequentie van twee of minder weggelaten.

Codering 1	Codering 2:	N=	% van 1:	% van 2:
X0 - Oordeel	X2 - Belangen	3	16,7	16,7
X1 - Verschillen	D5 - Kwaliteit	3	16,7	5,8
X1 - Verschillen	X12 - Actoren	5	27,7	12,5
X1 - Verschillen	X16 - Samenwerking	4	22,2	9,5
X2 - Belangen	X12 - Actoren	3	16,7	7,5
X2 - Belangen	X16 - Samenwerking	5	27,8	11,9
X3 - Emotie	G1 - Robert M.	3	50	15
X7 - Middelen	X9 - Overtuiging	3	50	30
X7 - Middelen	X16 - Samenwerking	6	100	14,3
X8 - Achterban	X16 - Samenwerking	6	35,3	14,3
X9 - Overtuiging	X16 - Samenwerking	7	70	16,7
X10 - Informatie	X11 - Kennis	3	11,5	20
X10 - Informatie	X14 - Interactie	3	11,5	13
X10 - Informatie	X16 - Samenwerking	4	15,4	9,5
X11 - Kennis	X16 - Samenwerking	3	20	7,1
X12 - Actoren	X16 - Samenwerking	21	52,5	50
X14 - Interactie	X16 - Samenwerking	6	26,1	14,3
X15 - Publieke Opinie	X16 - Samenwerking	3	30	7,1
D1 - Arbeidsmarktinstrument	V4 - WKO	6	15,8	17,1
D1 - Arbeidsmarktinstrument	V5 - Marktwerking	3	7,9	7,9



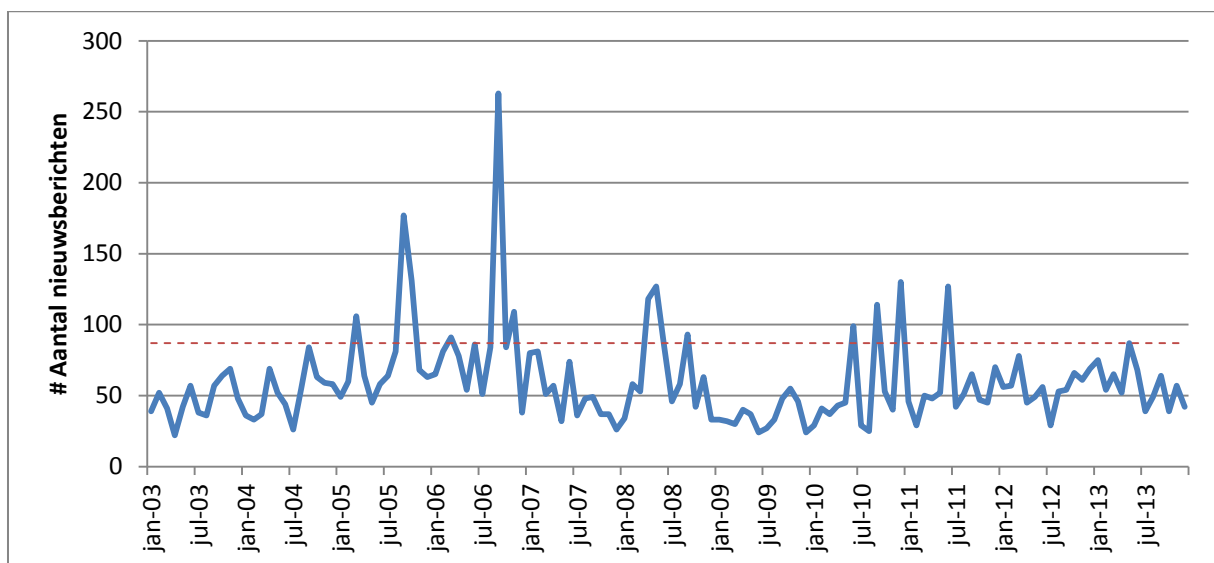
Codering 1	Codering 2:	N=	% van 1:	% van 2:
D2 - Basisvoorziening	D4 - Voorwaarden	10	18,5	38,5
D2 - Basisvoorziening	D5 - Kwaliteit	6	11,1	11,5
D2 - Basisvoorziening	O1 - Buitenland	3	5,6	27,3
D2 - Basisvoorziening	V1 - Uniformering	3	5,6	15
D2 - Basisvoorziening	V4 - WKo	4	7,4	11,4
D2 - Basisvoorziening	V5 - Marktwerking	6	11,1	15,8
D2 - Basisvoorziening	V9 - Onderwijs	3	5,6	13
D3 - Beide	D5 - Kwaliteit	3	25	5,7
D4 - Voorwaarden	D5 - Kwaliteit	4	15,4	7,7
D4 - Voorwaarden	O4 - Visie	3	11,5	20
D4 - Voorwaarden	V1 - Uniformering	3	11,5	15
D5 - Kwaliteit	G1 - Robert M.	3	5,8	15
D5 - Kwaliteit	G3 - Bezuinigingen	3	5,8	11,1
D5 - Kwaliteit	G4 - Groei	4	7,7	19
D5 - Kwaliteit	V4 - WKo	5	9,6	14,3
D5 - Kwaliteit	V5 - Marktwerking	6	11,5	15,8
D5 - Kwaliteit	V6 - Regelgeving	5	9,6	11,4
D5 - Kwaliteit	V6a - Regeldruk	3	5,8	15,8
G1 - Robert M.	O3 - Vertrouwen	3	15	37,5
G1 - Robert M.	V6 - Regelgeving	7	35	15,9
G1 - Robert M.	V7 - Veiligheid	6	30	40
G2 - Crisis / Conjunctuur	G3 - Bezuinigingen	8	57,1	29,6
G2 - Crisis / Conjunctuur	V3 - Investerings	3	21,4	13,6
G3 - Bezuinigingen	G5 - Krimp	4	14,8	44,4
G3 - Bezuinigingen	V3 - Investerings	5	18,5	22,7
G4 - Groei	V2 - Kosten	3	14,3	9,1
G4 - Groei	V3 - Investerings	5	23,8	22,7
G4 - Groei	V4 - WKo	4	19	11,4
O1 - Buitenland	V2 - Kosten	4	36,4	12,1
V1 - Uniformering	V6 - Regelgeving	3	15	6,8
V2 - Kosten	V6 - Regelgeving	3	9,1	6,8
V3 - Investerings	V4 - WKo	5	22,7	14,3
V4 - WKo	V5 - Marktwerking	7	20	18,4
V4 - WKo	V6 - Regelgeving	3	8,6	6,8
V5 - Marktwerking	V6 - Regelgeving	6	15,7	13,6
V6 - Regelgeving	V7 - Veiligheid	3	6,8	20
V6a - Regeldruk	V7 - Veiligheid	3	15,8	20

## BIJLAGE VI: KINDEROPVANG IN DE MEDIA

Kinderopvang is op verschillende momenten meer onder de aandacht geweest dan op andere momenten. In de perioden waar kinderopvang veel besproken werd was veelal sprake van een politieke discussie of vond een gebeurtenis plaats in de context van de kinderopvang. Om de gebeurtenissen met de meeste media-impact te onderzoeken is een overzicht gemaakt van de frequentie van nieuwsberichten in vijf landelijke nieuwsbladen. De uitkomsten van deze verkennende achtergrondanalyse worden in de volgende hoofdstukken gebruikt voor de verdere uitwerking van de beleidsveranderingen (hoofdstuk 4), besluitvorming (hoofdstuk 5) en gebeurtenissen (hoofdstuk 7).

Figuur 10 geeft een overzicht van de frequentie van nieuwsberichten waarin kinderopvang besproken werd in de nieuwsbladen Telegraaf, Algemeen Dagblad, NRC Handelsblad, Trouw en Volkskrant. Met de zoekopdracht ‘kinderopvang’ kan er ruis ontstaan omdat nieuwsberichten meegenomen worden die niet direct gerelateerd zijn aan het onderwerp kinderopvang. Na een selecte steekproef onder meerdere maanden bleek dat er bij correctie op ruis geen afvlakking plaatsvond in de maandelijkse verschillen in het aantal publicaties (zie Bijlage V: Uitwerking coderingen). Omdat de grafiek gericht is op de weergave van het verloop door de tijd en niet op de exacte aantallen, is ervoor gekozen om hierop niet te corrigeren.

**FIGUUR 10: MAANDELIJKE FREQUENTIE NIEUWSBERICHTEN MET VERWIJZING NAAR KINDEROPVANG.**



De zoekopdracht “kinderopvang” in de periode van 1 januari 2003 tot 31 december 2013 leidde tot een totaal van 7800 nieuwsberichten, met een gemiddelde van 59 berichten per maand. Om te bepalen in welke perioden de kinderopvang beduidend meer besproken werd dan andere perioden is het 90<sup>e</sup> percentiel bepaald. Het 90<sup>e</sup> percentiel is in figuur 10 weergegeven als een stippellijn. De perioden die boven de stippellijn van het 90<sup>e</sup> percentiel uitkomen behoren tot de 10% met de hoogste frequentie nieuwsberichten. Uitgegaan wordt dat deze toename in berichtgeving het gevolg is van een gebeurtenis of discussie die redelijkerwijs een grotere impact had dan waar de gemiddelde berichtgeving op gebaseerd was. In het volgende worden deze perioden kort behandeld aan de hand van wat in de nieuwsbladen geschreven is.

Op Internationale vrouwendag in **maart 2005** roept Agnes Jongerius als vicevoorzitter van FNV op tot goede betaalbare en voor iedereen toegankelijke kinderopvang ter bevordering van vrouwenemancipatie en brengt daarbij de discussie over de werkgeversbijdrage ter sprake. Naast deze gebeurtenis stapt Thom de Graaf op als minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties en viceminister-president van het kabinet Balkenende II. Zijn aftreden was het gevolg op de nederlaag die hij leed in de Eerste Kamer bij het debat over de gekozen burgemeester. In de daaropvolgende onderhandelingen was het thema ‘meer geld voor kinderopvang’ een van de speerpunten van D66.

In **september** en **oktober 2005** staat de berichtgeving in het teken van Prinsjesdag. Op Prinsjesdag wordt bekend gemaakt dat er 200 miljoen euro extra geïnvesteerd wordt in de kinderopvang. Ook presenteert de PvdA de tegenbegroting en pleit daarin voor kinderopvang als basisvoorziening die de werkgeversbijdrage overbodig maakt. Tijdens de Algemene politieke beschouwingen dient Jozias van Aartsen (VVD) de motie Van Aartsen-Bos in voor het verplicht openstellen van schoolgebouwen voor kinderopvang van half 8 's morgens en half 7 's avonds. Met steun van de PvdA kreeg dit plan een Kamermeerderheid, maar dit leidde ook tot conflict tussen de coalitiepartners CDA en VVD omdat het CDA tegen dit plan was.

Naast de berichtgeving over Prinsjesdag gaat de berichtgeving vooral over de kwaliteit in de kinderopvang en over de werkgeversbijdrage in de kinderopvangkosten. Hoogleraar Tavecchio en het NCKO luiden de noodklok over de matige kwaliteit van de kinderopvang. De sterke groei die de kinderopvang heeft doorgemaakt in de voorgaande jaren wordt gezien als oorzaak van de matige kwaliteit. Minister de Geus (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) kondigt maatregelen af om de controle op de kwaliteit te verscherpen. De discussie over de werkgeversbijdrage laait in **september 2005** ook flink op, op het hoogtepunt van de discussie roept minister de Geus de vakbonden op tot stakingen om een werkgeversbijdrage voor kinderopvang af te dwingen.

In **oktober 2005** oogst staatssecretaris de Hoof (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) veel kritiek op zijn voorstel om bijstandsmoeders als tegenprestatie voor hun uitkering te laten werken in de kinderopvang. Zowel vanuit de Tweede Kamer als uit de sector wordt benadrukt dat dit plan geen goed doet aan de kwaliteit- en opleidingseisen die gesteld worden aan het personeel in de kinderopvang.

Verschillende onderwerpen beheersen in **maart 2006** het publieke debat. Zo wordt kinderopvang niet alleen betrokken bij de discussie over armoedebestrijding maar ook over de aanpak van vergrijzing. Deze onderwerpen hebben met elkaar gemeen dat de oplossing gezocht wordt in een versterking van de arbeidsmarkt, waar kinderopvang een bijdrage aan kan leveren. In dezelfde maand publiceert het CPB een rapport over de motie Van Aartsen-Bos en schrijft daarin dat de motie niet zal leiden tot de veronderstelde toename in de arbeidsparticipatie van ouders. Wel zullen meer ouders gebruik maken van de bso maar dit zal volgens het CPB vooral veroorzaakt worden door een verschuiving van informele naar formele kinderopvang. Een ander onderwerp dat veel aan de orde komt is de bureaucratie waar ouders mee te maken hebben bij de aanvraag van kinderopvang, waarvoor zij bij vier verschillende instanties formulieren moeten indienen. Daarnaast schrijft het SCP in een rapport dat de dure kinderopvang helemaal geen beletsel is voor de arbeidsparticipatie van

vrouwen. Volgens het SCP willen vrouwen gewoon graag parttime werken en verandert het goedkoper maken van kinderopvang daar niets aan.

Prinsjesdag en de Algemene beschouwingen worden in **september 2006** gedomineerd door de Tweede Kamer verkiezingen op 22 **november 2006**. Kinderopvang is bij de Tweede Kamer verkiezingen in 2006 een veel besproken onderwerp in het debat. Het Kabinet maakte op Prinsjesdag bekend dat de kinderopvang in 2007 goedkoper wordt omdat er 125 miljoen extra geïnvesteerd zal worden en de werkgeversbijdrage vanaf 2007 verplicht wordt. De VVD, PvdA, SP, GroenLinks en D66 maakten van de gelegenheid gebruik om, in het kader van de aankomende verkiezingen, te pleiten voor gratis kinderopvang. Per partij zijn er wel verschillen, de PvdA pleit bijvoorbeeld voor drie dagen gratis kinderopvang voor alle kinderen terwijl de VVD en D66 alleen gratis kinderopvang voor kinderen van werkende ouders willen. Minister de Geus (CDA) verwijst alle plannen voor gratis kinderopvang naar de prullenbak omdat deze te duur zijn. Om het gebruik van kinderopvang te stimuleren pleit Staatssecretaris van Gennip (CDA) voor de verruiming van de openingstijden in de kinderopvang. De SGP en ChristenUnie hebben een totaal ander standpunt en pleiten voor een “opvoedingstoelage” voor alle ouders die zij naar eigen wens kunnen uitgeven. Ouders en deskundigen uiten ook kritiek op de plannen voor gratis kinderopvang en zijn van mening dat, voordat de capaciteit uitgebreid wordt, er eerst een kwaliteitsslag gemaakt moet worden.

In **april 2008** komt de reactie van de overheid op de budgetoverschrijdingen in de kinderopvang. Waarna een discussie volgt over de bezuinigingen en gebroken verkiezingsbeloften, die doorloopt tot in **mei 2008**. Sinds de kabinetsmaatregelen om de kinderopvang te stimuleren is het gebruik sterk toegenomen, waardoor het budget met ongeveer € 500 miljoen is overschreden. Wanneer niet ingegrepen wordt dreigt het tekort op te lopen tot € 1,1 miljard. Een van de belangrijkste oorzaken hiervan wordt bij de gastouderopvang gezocht die in het voorgaande jaar met 113% gegroeid is. Minister Bos (Financiën) gaf aan dat er geen ruimte is om de tekorten op te vangen en dat deze opgevangen moeten worden binnen het eigen budget van het ministerie van Onderwijs. Omdat er geen financiële ruimte binnen het ministerie gevonden werd, leidde dit tot een verhoging van de ouderbijdragen. Als gevolg hiervan werd de kinderopvang in 2009 duurder, dit vooruitzicht oogst veel kritiek bij de ouders en de voorstanders van kinderopvang als basisvoorziening.

De maand **september** staat in **2008** ook weer in het teken van de gepresenteerde begroting op Prinsjesdag. Voor de kinderopvang wordt dit jaar bekend gemaakt dat ouders meer gaan betalen, de uurtarieven in het komende jaar niet geïndexeerd worden, maar ook dat het budget in de begroting verder verhoogd wordt tot 2,9 miljard per jaar vanaf 2011. Binnen de VVD wordt een interne discussie gevoerd over de rol van de overheid in de kinderopvang. Bij het opstellen van het beginselenprogramma loopt men tegen de vraag aan of kinderopvang wel een taak van de staat is en of, in het kader van een kleine overheid, er meer op kaders gestuurd moet worden in plaats van het ondersteunen van een voorziening door subsidie.

In **juni 2010** wordt bekend gemaakt dat de kinderopvang weer duurder wordt, vanaf 2011 stijgt de ouderbijdrage van gemiddeld 21% naar 26%. Naast de aankondiging dat kinderopvang weer duurder wordt staat de gastouderopvang onder de aandacht door de aan het licht gekomen toeslagenfraude en de veroordeling daarvoor van twee eigenaren van een aantal gastouderbureaus. Een ander onderwerp dat deze maand onder de aandacht staat is de voorgenomen overname van een van de

grootste kinderopvangorganisaties in Nederland, door buitenlandse private equity investeerders. De Nederlandse kinderopvangsector is vanwege de potentiële groei en de financiële inbreng van overheid en het bedrijfsleven een interessante markt voor investeerders. Vanuit de sector wordt verontrust gereageerd op de toenemende commercialisering, de gevolgen voor de kwaliteit en de risico's van het opkopen en doorverkopen voor de duurzaamheid van de kinderopvang.

De discussie over de bezuinigingen op de kinderopvang laait in **september 2010** weer op. Hoewel de bezuinigingsplannen voor de kinderopvang op Prinsjesdag gepresenteerd worden, heeft de Tweede Kamer daar voor de zomer al mee ingestemd. Met een tegenbegroting hoopt de oppositie de bezuinigingen terug te draaien. In de discussie over de gevolgen van de voorgenomen bezuinigingen gaat het vooral over de effecten daarvan op de emancipatie van vrouwen.

In **december 2010** komt een fraudezaak in het nieuws waarbij er door het indienen van valse aanvragen voor miljoenen euro's aan kinderopvangtoeslag is gefraudeerd. Niet lang daarna schrikt men op van het nieuws over de ontuchtzaak in 't Hofnarretje in Amsterdam. Deze gebeurtenis roept veel vragen op, waaronder hoe het kan dat de verdachte een VOG verkregen heeft en al die tijd zijn gang heeft kunnen gaan.

**Juni 2011** staat in het teken van nieuwe maatregelen om het kinderopvangbudget binnen de perken te houden. Minister Kamp (VVD) maakt bekend dat hij 774 miljoen euro wil bezuinigen op de kinderopvangtoeslag, hieronder vallen de afschaffing van de vaste voet en het verhogen van de eigen bijdrage. In de discussie die volgt wordt vooral naar de werkgeversbijdrage gewezen die volgens verschillende partijen niet voldoet aan de 'een derde' afspraak zoals die eerst is vastgelegd in de Wet kinderopvang. Andere onderwerpen die aan bod komen in deze discussie zijn het factureren op basis van afgenomen uren en de koppeling van de kinderopvangtoeslag aan het aantal arbeidsuren van de minst werkende ouder. Naast de bezuinigingen speelt de pro-formazitting in de Amsterdamse zedenzaak een belangrijke rol in de media aandacht aan kinderopvang. In de context van deze pro-formazitting komen onderwerpen aan bod als de gevolgen voor de kinderopvangsector en de ouders die pleiten voor spreekrecht in de rechtszaal.

In **mei 2013** worden cijfers gepubliceerd waaruit blijkt dat de kinderopvang te maken heeft met een forse krimp. Van begin 2012 tot eind 2013 is de kinderopvang in totaal 30% gekrompen, deze krimp is vooral gevolg van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag en de economische crisis. Daarnaast wordt bekend gemaakt dat de uitgaven voor kinderopvang 200 miljoen euro lager uitvallen.

## BIJLAGE VII: OVERZICHT PUBLICATIES IN STAATSBLAD EN STAATSCOURANT

### STAATSBLAD

AMvB= Algemene Maatregel van Bestuur

KKB = Klein Koninklijk Besluit

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
21-09-2004	Stb. 455	Wet	Wet van 9 juli 2004 tot regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (citeertitel: Wet Kinderopvang)
29-10-2004	Stb. 554	AMvB	Besluit van 25 oktober 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet kinderopvang en het Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang
29-10-2004	Stb. 555	AMvB	Besluit van 18 oktober 2004, houdende regels over de tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang
29-12-2004	Stb. 707	AMvB	Besluit van 10 december 2004 tot wijziging van het Besluit van 25 oktober 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet kinderopvang en het Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang (Stb. 555)
15-03-2005	Stb. 119	AMvB	Besluit van 24 februari 2005, houdende regels met betrekking tot innovatieve kinderopvang
26-04-2005	Stb. 204	AMvB	Besluit van 5 april 2005 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van hoofdstuk 6 van de Wet kinderopvang en het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang
13-12-2005	Stb. 627	AMvB	Besluit van 28 november 2005 tot wijziging van het Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang in verband met wijziging van de percentagetabellen voor de kinderopvangtoeslag en enige technische aanpassingen
28-12-2006	Stb. 716	AMvB	Besluit van 18 december 2006 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang
26-02-2008	Stb. 51	Wet	Wet van 31 januari 2008 tot wijziging van de Wet kinderopvang en enige andere wetten in verband met het herstel van enkele onvolkomenheden in de Wet kinderopvang en het opnemen van een klachtenregeling voor oudercommissies in die wet alsmede in verband met de overgang van het beleidsterrein kinderopvang naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
26-02-2008	Stb. 52	AMvB	Besluit van 9 februari 2008 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 31 januari 2008 tot wijziging van de Wet kinderopvang en enige andere wetten in verband met het herstel van enkele onvolkomenheden in de Wet kinderopvang en het opnemen van een klachtenregeling voor oudercommissies in die wet alsmede in verband met de overgang van het beleidsterrein kinderopvang naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
11-09-2008	Stb. 360	AMvB	Besluit van 27 augustus 2008, houdende wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met aanpassingen van de maximum uurprijs en de inkomenstabellen

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
16-12-2008	Stb. 518	AMvB	Besluit van 2 december 2008, houdende wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met een correctie van de percentagetabellen kinderopvangtoeslag
14-05-2009	Stb. 203	AMvB	Besluit van 24 april 2009 tot verlenging van het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang
25-08-2009	Stb. 345	Wet	Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang
08-10-2009	Stb. 402	AMvB	Besluit van 29 september 2009 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang alsmede tot intrekking van het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang
27-10-2009	Stb. 431	KKB	Besluit van 16 oktober 2009, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang (Stb. 2009, 345)
15-12-2009	Stb. 531	AMvB	Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang
29-12-2009	Stb. 602	AMvB	Besluit registratie kinderopvang
07-10-2010	Stb. 705	AMvB	Besluit van 20 september 2010 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met aanpassingen van de maximum uurprijs, de bedragen van de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen en de percentagetabellen voor kinderopvangtoeslag
13-01-2011	Stb. 7	AMvB	Besluit van 21 december 2010 tot wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met de wijziging van artikelnummering en de citeertitel van de Wet kinderopvang
12-08-2011	Stb. 376	AMvB	Besluit van 8 juli 2011 tot wijziging van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang in verband met het toevoegen van de erkenning van EG-beroepskwalificaties
02-09-2011	Stb. 398	AMvB	Besluit van 16 augustus 2011 tot wijziging van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang in verband met het niet langer toelaten van het ervaringscertificaat als bewijs van deskundigheid
30-09-2011	Stb. 424	AMvB	Besluit van 16 september 2011 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met het vastleggen van de verhouding tussen het aantal gewerkte uren en het aantal uren kinderopvang waarvoor kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd, het handhaven van de maximum uurprijs en het aanpassen van de inkomens- en percentagetabellen voor de kinderopvangtoeslag
28-10-2011	Stb. 479	Wet	Wet van 13 oktober 2011 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen met betrekking tot de één-locatie-eis en de terugbetalingsplicht kinderopvangtoeslag voor ouders over het kalenderjaar 2010
20-12-2011	Stb. 616	Wet	Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Verzamelwet kinderopvang 2012)

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
20-12-2011	Stb. 617	KKB	Besluit van 12 december 2011 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van enkele bepalingen van de Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Verzamelwet kinderopvang 2012
21-12-2011	Stb. 624	AMvB	Besluit van 8 december 2011, houdende vaststelling Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk
20-01-2012	Stb. 17	KKB	Besluit van 16 januari 2012 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van een bepaling van de Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Stb. 296)
05-06-2012	Stb. 230	AMvB	Besluit van 30 mei 2012 tot het stellen van eisen aan de Kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen)
12-06-2012	Stb. 249	KKB	Besluit van 4 juni 2012 tot vaststelling van de tijdstippen genoemd in de artikelen 3.6b en 3.6c van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het vervallen van deze artikelen
18-07-2012	Stb. 327	Wet	Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het aanbrengen van grondslagen die hervorming van en bezuiniging op de kinderopvangtoeslag mogelijk maken en in verband met het incorporeren van de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang van de gemeente en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen in de kinderopvangtoeslag
04-09-2012	Stb. 387	KKB	Besluit van 24 augustus 2012 tot vaststelling van het tijdstip van de inwerkingtreding van de artikelen van de Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het aanbrengen van grondslagen die hervorming van en bezuiniging op de kinderopvangtoeslag mogelijk maken en in verband met het incorporeren van de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang van de gemeente en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen in de kinderopvangtoeslag
20-09-2012	Stb. 412	AMvB	Besluit van 14 september 2012, houdende tijdelijke regels voor een experiment in het kader van innovatieve kinderopvang (Besluit experiment integraal dagarrangement)
18-10-2012	Stb. 473	AMvB	Besluit van 13 oktober 2012 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met het afbouwen van de vaste voet voor hoge inkomens in de kinderopvangtoeslagtabel voor het eerste kind, het proportioneel verhogen van de ouderbijdrage voor het eerste kind, het vastleggen van de verhouding tussen het aantal uren waarin gebruik wordt gemaakt van een voorziening die gericht is op arbeidsinschakeling of scholing, een opleiding of een cursus wordt gevolgd en het aantal uren waarvoor kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd en enige andere wijzigingen



Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
19-02-2013	Stb. 40	AMvB	Besluit van 7 februari 2013 tot wijziging van het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, het Besluit SUWI en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met de invoering van continue screening in de kinderopvang (Besluit continue screening kinderopvang)
28-06-2013	Stb. 253	Wet	Wet van 26 juni 2013 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wijzigingswet kinderopvang 2013)
28-06-2013	Stb. 254	KKB	Besluit van 26 juni 2013 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wijzigingswet kinderopvang 2013
17-10-2013	Stb. 386	AMvB	Besluit van 15 oktober 2013 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met aanpassing van de kinderopvangtoeslagtabel voor het berekeningsjaar 2014
22-10-2013	Stb. 403	AMvB	Besluit van 3 oktober 2013 tot verlenging van een termijn op basis van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen
20-11-2013	Stb. 455	AMvB	Besluit van 1 november 2013, houdende wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, het Besluit kinderopvangtoeslag en het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in verband met het stellen van regels voor het register buitenlandse kinderopvang en enige andere wijzigingen

## STAATSCOURANT

BvAS = Besluit van Algemene Strekking

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
17-03-2003	Stcrt. 53	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, M. Rutte, van 7 maart 2003, Directie Bijstand en Gemeentelijk Activeringsbeleid, nr. B&GA/GAB/2003/16514 houdende wijziging van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders in verband met enige verbeteringen
21-11-2003	Stcrt. 226	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 november 2003, nr. AV/KO/2003/79786, tot wijziging van de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang
09-01-2004	Stcrt. 5	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 december 2003, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/KO/2003/78838, houdende regels voor uitkeringen kinderopvang in 2004 (Regeling uitkeringen kinderopvang 2004 ( <i>rectificatie op 20-02-2004, in Stcrt. 35</i> ))
10-02-2004	Stcrt. 27	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 2 februari 2004, nr. W&B/URP/2004/5749 houdende wijziging van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders in verband met de vaststelling van het budget voor het jaar 2004 en enige andere wijzigingen

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
01-03-2004	Stcrt. 41	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 februari 2004, nr. AV/KO/2004/4719 houdende vaststelling van verantwoordingsformulieren ten behoeve van de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang (Regeling verantwoordingsformulieren Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang)
06-07-2004	Stcrt. 126	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 mei 2004, nr. PO&l/A&R/2004/31294, tot wijziging van de Regeling Kinderopvang SZW
06-10-2004	Stcrt. 192	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 september 2004, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/KO/2004/65638, houdende nadere regels ter zake van enkele in de Wet kinderopvang geregelde onderwerpen (Regeling Wet kinderopvang)
12-11-2004	Stcrt. 219	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 november 2004, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/KO/2004/72965, tot wijziging van de Regeling uitkeringen kinderopvang 2004 in verband met de indexering van de uitkering opvangplaatsen
17-11-2004	Stcrt. 222	BvAS	Beleidsregels van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 november 2004, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/KO/2004/71131, tot uitvoering van de Wet kinderopvang op het terrein van de kwaliteit van de kinderopvang (Beleidsregels kwaliteit kinderopvang)
17-11-2004	Stcrt. 222	BvAS	Beleidsregels van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 november 2004, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/KO/2004/69683, houdende werkwijze toezichthouder kinderopvang (Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang)
21-12-2004	Stcrt. 246	Overig	Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 13 december 2004, Directie Werk en Bijstand, nr. W&B/URP/2004/84086, houdende intrekking van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders in verband met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang
27-01-2005	Stcrt. 19	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 januari 2005, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/KO/2004/77383, tot wijziging van de Regeling verantwoordingsformulieren Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang in verband met de verlenging van de Extra taakstelling 2003
05-04-2005	Stcrt. 65	Overig	Arboplusconvenant Kinderopvang ter verbetering van verzuim- en reïntegratiebeleid en reductie van werkdruk en werkstress
26-04-2005	Stcrt. 80	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 april 2005, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/25130, tot wijziging van de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang in verband met het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang en enkele andere wijzigingen

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
26-04-2005	Stcrt. 80	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 april 2005, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/25126, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang en enkele andere wijzigingen
26-04-2005	Stcrt. 80	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 april 2005, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/25128, tot wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang in verband met het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang
27-04-2005	Stcrt. 81	Overig	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 april 2005, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/20843, houdende regels voor subsidies flankerend beleid kinderopvang (Subsidieregeling kinderopvang)
11-05-2005	Stcrt. 89	Overig	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 april 2005, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/31182 tot vaststelling van een aanvraagtijdvak, beleidsvoornemens en subsidieplafonds voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling kinderopvang
24-06-2005	Stcrt. 120	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 juni 2005, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/37586, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met toevoegingen aan het centraal register buitenlandse kinderopvang
16-11-2005	Stcrt. 223	Overig	Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 3 november 2005, nr. AP/A&A/2005/46468 houdende 'Tegemoetkoming kosten kinderopvang onderwijspersoneel'
14-12-2005	Stcrt. 243	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 december 2005, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/95893, houdende indexering van de maximum uurprijs kinderopvang (Regeling indexering kinderopvang 2006)
30-01-2006	Stcrt. 21	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 januari 2006, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/86698, houdende wijziging van de Subsidieregeling kinderopvang
30-01-2006	Stcrt. 21	Overig	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 23 januari 2006, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/87537, tot vaststelling van een aanvraagtijdvak, beleidsvoornemens en subsidieplafonds voor subsidiëring in het jaar 2006 op grond van de Subsidieregeling kinderopvang
01-02-2006	Stcrt. 23	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 25 januari 2006, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2005/105442, tot wijziging van de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
23-02-2006	Stcrt. 39	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 15 februari 2006, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2006/12608, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met wijzigingen van technische aard
21-03-2006	Stcrt. 57	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 15 maart 2006, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2006/21975, houdende doorverlening van vertegenwoordigingsbevoegdheden aan de directeur van het Agentschap SZW in verband met de uitvoering van de Subsidieregeling kinderopvang (Mandaatregeling kinderopvang)
31-03-2006	Stcrt. 65	Overig	Intentieverklaring ter verbetering afstemming en samenwerking bij toezicht op kwaliteit kinderopvang
31-03-2006	Stcrt. 65	BvAS	Bekendmaking wijziging formulieren Regeling uitkeringen kinderopvang 2004
14-07-2006	Stcrt. 135	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 6 juli 2006, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2006/55795, houdende indexering van de maximumuurprijs kinderopvang (Regeling indexering kinderopvang 2007)
21-12-2006	Stcrt. 249	Overig	Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 december 2006, nr. AP/A&A/2006/48497, tot intrekking van de beleidsregel Tegemoetkoming kosten kinderopvang onderwijspersoneel in verband met de invoering van regels omtrent een werkgeversbijdrage voor kinderopvang in het kader van het Belastingplan 2007
22-12-2006	Stcrt. 250	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 december 2006, nr. AV/A&Z/06/101195, tot wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang
22-12-2006	Stcrt. 250	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 december 2006, Directie Sociale Verzekeringen, nr. SV/WV/2006/101364, tot vaststelling van de opslagpercentages op de sectorpremie en de Ufo-premie 2007 ter financiering van een werkgeversbijdrage in de kosten van kinderopvang (Regeling vaststelling premieopslagen ter financiering van een werkgeversbijdrage in kosten kinderopvang 2007)
24-01-2007	Stcrt. 17	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 19 januari 2007, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/A&Z/2007/1405, houdende indexering van de maximumuurprijs kinderopvang (Regeling indexering kinderopvang 2007)
31-01-2007	Stcrt. 22	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 januari 2007, nr. AV/A&Z/2007/2614, tot wijziging van de Subsidieregeling kinderopvang in verband met de vaststelling van een aanvraagtijdvak, de beleidsvoornemens en subsidieplafonds voor subsidiëring in het jaar 2007
03-04-2007	Stcrt. 66	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 31 maart 2007, nr. PO/KOV/2007/11571, tot wijziging van de Subsidieregeling kinderopvang in verband met een verhoging van het subsidiebudget voor het jaar 2007

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
30-08-2007	Stcrt. 167	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 26 augustus 2007, nr. WJZ/2007/31288 (2652), houdende indexering van de maximum uurprijs en de toetsingsinkomens inkomensgroepen kinderopvang (Regeling indexering kinderopvang 2008)
17-09-2007	Stcrt. 179	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 5 september 2007, nr. WJZ/2007/31290 (2654), tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met de aanwijzing van buitenlandse kinderopvangvoorzieningen en enige andere wijzigingen
14-12-2007	Stcrt. 243	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 november 2007, nr. WJZ/2007/49724 (2660), tot vaststelling van de opslagpercentages op de sectorpremie en de Ufo-premie 2008 ter financiering van een werkgeversbijdrage in de kosten van kinderopvang (Regeling vaststelling premieopslagen ter financiering van een werkgeversbijdrage in kosten kinderopvang 2008)
30-01-2008	Stcrt. 21	BvAS	Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 januari 2008 nr. PO/KOV/2008/3017 tot wijziging van de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang in verband met de wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang
30-01-2008	Stcrt. 21	BvAS	Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 januari 2008, nr. PO/KOV/2008/3014, tot wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang in verband met de totstandkoming van het Convenant kwaliteit kinderopvang 2008
01-04-2008	Stcrt. 63	BvAS	Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 maart 2008, nr. PO/KOV/2008/7627, tot wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang in verband met een wijziging van het Convenant kwaliteit kinderopvang 2008
01-04-2008	Stcrt. 63	BvAS	Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 maart 2008, nr. PO/KOV/2008/10343, tot wijziging van de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang in verband met een wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang
09-05-2008	Stcrt. 88	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 22 april 2008, nr. WJZ/2008/7091 (2663), tot wijziging van de Subsidieregeling kinderopvang in verband met de vaststelling van aanvraagtijdvakken, subsidieplafonds en thema's voor het jaar 2008 en in verband met de toepasselijkheid van de Wet overige OCW-subsidies en wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met de vaststelling van het gemeentelijk jaarverslag
16-05-2008	Stcrt. 92	Overig	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 25 april 2008, nr. WJZ/2008/447 (3817), houdende regels in het kader van de ondersteuning bij het realiseren van meer capaciteit in de kinderopvang (Tijdelijke subsidieregeling ondersteuning capaciteitsuitbreiding kinderopvang)
05-06-2008	Stcrt. 106	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 mei 2008, nr. WJZ-2008/15655 (2668), tot wijziging van de Tijdelijke subsidieregeling ondersteuning capaciteitsuitbreiding kinderopvang

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
08-07-2008	Stcrt. 129	BvAS	Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 juni 2008, nr. PO/KOV/22135, tot wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang in verband met enkele technische aanpassingen
21-07-2008	Stcrt. 138	Overig	Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 10 juli 2008, nr. WJZ/31663 (2665), tot het verlenen van mandaat aan de directeur van het Agentschap SZW in verband met de uitvoering van de Subsidieregeling kinderopvang
24-07-2008	Stcrt. 141	Overig	Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 16 juli 2008, nr. VGP/PSL 2862172, houdende aanwijzing van nadere eisen betreffende de veiligheid van kinderbedden en -boxen gebruikt in de kinderopvang en van nadere eisen voor te gebruiken methoden van onderzoek (Warenwetregeling nadere eisen kinderbedden en -boxen kinderopvang)
18-12-2008	Stcrt. 246	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 december 2008, nr. WJZ/83062, tot vaststelling van de opslagpercentages op de sectorpremie en de Ufo-premie 2009 ter financiering van een werkgeversbijdrage in de kosten van kinderopvang (Regeling vaststelling premieopslagen ter financiering van een werkgeversbijdrage in kosten kinderopvang 2009)
25-02-2009	Stcrt. 38	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 februari 2009, nr. WJZ/96082 (2679), houdende wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met aanpassing van de hoogte van de toeslag, bedoeld in de artikelen 24, eerste tot en met derde lid, en 30, eerste en tweede lid, van de Wet kinderopvang alsmede in verband met de vervanging van het model gemeentelijk jaarverslag
20-07-2009	Stcrt. 10874	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 7 juli 2009, nr. WJZ/2009/132105 (2693), tot wijziging van de Subsidieregeling kinderopvang in verband met de vaststelling van aanvraagtijdvakken, subsidieplafonds en thema's voor het jaar 2009
02-09-2009	Stcrt. 13070	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 augustus 2009, nr. WJZ/2009/132103 (2692), houdende indexering van de toetsingsinkomens inkomensgroepen kinderopvang (Regeling indexering kinderopvang 2010)
29-10-2009	Stcrt. 16305	BvAS	Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 oktober 2009, nr. WJZ/2009/150847 (2687), tot wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang in verband met de totstandkoming van het Convenant kwaliteit kinderopvang 2009
02-11-2009	Stcrt. 16320	BvAS	Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 oktober 2009, nr. WJZ/150854 (2686), tot wijziging van de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang in verband met de wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang (Stb. 2009, 345)

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
10-12-2009	Stcrt. 18809	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 30 november 2009, nr. WJZ/172902 (2709), houdende regels voor het verstrekken van subsidie ten behoeve van het volgen van een certificeringsprocedure door gastouders kinderopvang (Subsidieregeling goed gastouderschap kinderopvang 2010)
17-12-2009	Stcrt. 19522	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 december 2009, nr. WJZ/2009/172645 (2691), houdende wijziging van de Regeling kinderopvang in verband met de Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang en houdende wijziging van de Subsidieregeling kinderopvang in verband met een technische wijziging ( <i>rectificatie op 18-03-2010</i> )
06-01-2010	Stcrt. 59	BvAS	Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 december 2009, nr. WJZ/2009/177540 (2704), tot wijziging van de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang in verband met het vaststellen van de toetsingskaders en de inspectierapporten dagopvang en buitenschoolse opvang
18-03-2010	Stcrt. 4181	Overig	Aanwijzing certificaten EHBO kinderopvang ex art. 10c, aanhef en onder c, Regeling Wet kinderopvang
28-05-2010	Stcrt. 8105	BvAS	Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 23 april 2010, nr. WJZ/205991 (2717), houdende wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met het vervangen van de gemeentelijke registraties door het register kinderopvang en de initiële vulling van dat register, het vaststellen van het model gemeentelijk jaarverslag 2009 alsmede enkele ondergeschikte wijzigingen
17-06-2010	Stcrt. 9216	BvAS	Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 5 juni 2010, nr. WJZ/211998 (2719), houdende regels in verband met de erkenning van EG-beroepskwalificaties voor personeel in de kinderopvang (Regeling erkenning EG-beroepskwalificaties kinderopvangpersoneel)
28-06-2010	Stcrt. 9765	BvAS	Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 15 juni 2010, nr. WJZ/199746 (2716), houdende wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met het aanwijzen van bewijsstukken in het kader van artikel 4 van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang alsmede enkele technische wijzigingen
20-07-2010	Stcrt. 11241	BvAS	Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 9 juli 2010, nr. WJZ/2010/192589 (2712), tot wijziging van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang in verband met de totstandkoming van het Convenant Kwaliteit peuterspeelzaalwerk
25-08-2010	Stcrt. 13123	Interne regelingen	Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 augustus 2010, nr. KO224959 (2729), houdende wijziging van de regeling 'Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang'

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
26-08-2010	Stcrt. 13222	BvAS	Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, houdende wijziging van de Regeling Wet kinderopvang en de Subsidieregeling goed gastouderschap kinderopvang 2010 in verband met een gewijzigde uitvoering in het kalenderjaar 2010 van de invoering van de wijziging van het stelsel van gastouderopvang
27-08-2010	Stcrt. 13290	BvAS	Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 augustus 2010, nr. PO/OO 211907, houdende wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met de vaststelling van de opleidingseisen voor de beroepskrachten voorschoolse educatie
10-09-2010	Stcrt. 13966	BvAS	Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 30 augustus 2010, nr. 232602 (2736), houdende vaststelling van de opslagpercentages op de sectorpremie en de Ufo-premie 2010 ter financiering van een werkgeversbijdrage in de kosten kinderopvang (Regeling vaststelling premieopslagen ter financiering van een werkgeversbijdrage in kosten kinderopvang 2010)
11-11-2010	Stcrt. 17597	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 3 november 2010, nr. KO/10/21173, houdende wijziging van de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met gewijzigde criteria voor gastouderopvang in het buitenland
16-12-2010	Stcrt. 20176	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 december 2010, nr. KO/2010/24095, houdende vaststelling van de opslagpercentages op de sectorpremie en de Ufo-premie ter financiering van een werkgeversbijdrage in de kosten kinderopvang (Regeling vaststelling premieopslagen ter financiering van een werkgeversbijdrage in kosten kinderopvang)
23-12-2010	Stcrt. 20597	BvAS	Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 11 december 2010, VGP/VC 3037504, houdende wijziging van de Warenwetregeling nadere eisen kinderbedden en -boxen kinderopvang
24-03-2011	Stcrt. 5047	Interne regelingen	Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 maart 2011, nr. CO/FJC/281130, houdende wijziging van het Organisatie- en Mandaatbesluit OCW 2008 met betrekking tot vermoedens van misstanden, het opheffen van het ministerie van VROM, de overgang van de directie Kinderopvang naar het ministerie van SZW en enkele aanpassingen in verband met het samengaan van ICN en RCE tot RCE
08-04-2011	Stcrt. 5673	Convenanten	Convenant Wachtlijsten kinderopvang
14-04-2011	Stcrt. 6770	BvAS	Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 april 2011, nr. KO/2011/6871, tot uitvoering van de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bij het op aanvraag gelijkstellen van getuigschriften van beroepsopleidingen, die zijn vereist om te voldoen aan de kwaliteitseisen voor gastouder op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Beleidsregel gelijkstelling beroepsopleiding gastouders)



Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
14-04-2011	Stcrt. 6771	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 april 2011, nr. KO/2011/6871, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het aanvullen van de daarin aangewezen opleidingen waarmee kan worden voldaan aan de kwaliteitseisen voor gastouders op grond het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang en het mogelijk maken van het op aanvraag aanwijzen van vergelijkbare opleidingen
17-11-2011	Stcrt. 20627	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 november 2011, nr. IVV/FB/2011/19596, tot vaststelling van de premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen, de vaststelling van de werkgevers- en de werknemersdelen AWF-premie, de franchises en het maximumpremieloon en de opslag kinderopvang voor het jaar 2012 (Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en opslag kinderopvang 2012)
16-12-2011	Stcrt. 22774	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 december 2011, nr. KO/2011/22350, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
16-12-2011	Stcrt. 22725	BvAS	Beleidsregels van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 december 2011, Directie Kinderopvang, nr. KO/2011/22192, tot uitvoering van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen)
16-12-2011	Stcrt. 22726	BvAS	Beleidsregels van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 december 2011, Directie Kinderopvang, nr. KO/2011/22193, houdende werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen (Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen)
22-12-2011	Stcrt. 23303	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 december 2011, nr. KO/2011/22896, tot vaststelling van het aanvraagformulier voor opname van een kinderopvangvoorziening in het register buitenlandse kinderopvang
23-12-2011	Stcrt. 23480	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 december 2011, KO/2011/23241, tot opname in het Register buitenlandse kinderopvang
16-03-2012	Stcrt. 5094	BvAS	Besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van 8 maart 2012, nr. VGP/3106745, houdende goedkeuring van de Hygiënecode voor kleine instellingen 2012 voor Kinderopvang, Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening en Jeugdzorg
12-04-2012	Stcrt. 6980	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 3 april 2012, nr. KO/2012/4963, tot opname in het register buitenlandse kinderopvang

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
04-06-2012	Stcrt. 10964	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 mei 2012, nr. KO/2012/7794, tot vaststelling van tijdelijke beleidsregels met betrekking tot het overleggen van een verklaring omtrent gedrag door personen die als stagiair of uitzendkracht werkzaam zijn in de kinderopvang of het peuterspeelzaalwerk (Tijdelijke Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012)
04-06-2012	Stcrt. 10966	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 mei 2012, nr. KO/2012/7794, tot uitvoering van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen)
31-07-2012	Stcrt. 15808	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 juli 2012, nr. KO/2012/11089, tot opneming in en verwijdering uit het register buitenlandse kinderopvang
27-08-2012	Stcrt. 17334	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 augustus 2012, nr. KO/2012/11726, tot intrekking van de Tijdelijke beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012
31-08-2012	Stcrt. 17675	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 augustus 2012, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen ter aanwijzing van een certificaat, alsmede in verband met enkele technische wijzigingen.
24-09-2012	Stcrt. 19173	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 september 2012, houdende tijdelijke regels voor een experiment in het kader van innovatieve kinderopvang (Regeling experiment integraal dagarrangement)
28-09-2012	Stcrt. 19731	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 september 2012, KO/2012/13762, tot aanwijzing van ambtenaren belast met het toezicht op de uitvoering van de aan het college van burgemeester en wethouders opgedragen taken ten aanzien van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Aanwijzingsregeling ambtenaren interbestuurlijk toezicht Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)
19-10-2012	Stcrt. 21403	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Van 15 oktober 2012, nr. KO/2012/15482, houdende indexering van de maximum uurprijs in het kader van de kinderopvangtoeslag (Regeling indexering maximum uurprijs kinderopvang 2013)
19-10-2012	Stcrt. 21198	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 oktober 2012, KO/2012/14969, tot opneming in en verwijdering uit het register buitenlandse kinderopvang.
30-10-2012	Stcrt. 21891	BvAS	Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 oktober 2012, nr. KO/B/2012/14340, tot wijziging van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 in verband met de vastlegging van het vierogenprincipe en enige andere wijzigingen

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
12-11-2012	Stcrt. 22995	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 november 2012, 2012-0000039678, tot vaststelling van de Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en opslag kinderopvang 2013
14-12-2012	Stcrt. 25821	BvAS	Beleidsregels van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 december 2012, Directie Kinderopvang, nr. KO/ 2012/16947, houdende werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen (Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen 2013)
18-12-2012	Stcrt. 26050	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 december 2012, nr. KO/B/2012/17447, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het stellen van regels voor de rijksbijdrage van de kinderopvangtoeslag aan de Sociale verzekeringsbank, het stellen van nadere regels voor de verstrekking van systematische toezichtinformatie en enige andere wijzigingen
28-06-2013	Stcrt. 16938	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 juni 2013, 2013-0000076935, tot wijziging van de Aanwijzingsregeling ambtenaren interbestuurlijk toezicht Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het aanwijzen van een deskundige in het kader van de wettelijke meld- en overlegplicht in de kinderopvang en peuterspeelzaalwerk
16-07-2013	Stcrt. 19868	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 juli 2013, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met aanwijzing van een certificaat en van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 in verband met het wijzigen van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen
19-08-2013	Stcrt. 23093	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 juli 2013, 2013-0000107814, tot vaststelling van het aanvraagformulier voor opname van een kinderopvangvoorziening in het register buitenlandse kinderopvang.
15-10-2013	Stcrt. 28433	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 oktober 2013, 2013-0000137996, tot opneming in en verwijdering uit het register buitenlandse kinderopvang
17-10-2013	Stcrt. 29207	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 oktober 2013, houdende indexering van de maximum uurprijs in het kader van de kinderopvangtoeslag (Regeling indexering maximum uurprijs kinderopvang 2014)
22-10-2013	Stcrt. 29228	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 oktober 2013, tot wijziging van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 in verband met wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen en enige andere wijzigingen

Datum	Plaatsing	Soort	Onderwerp
18-12-2013	Stcrt. 35199	BvAS	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 december 2013, 2013-0000168911, tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het afschaffen van de gelijkstelling van buiten Nederland gevestigde kindercentra of voorzieningen voor gastouderopvang met geregistreerde kindercentra of voorzieningen voor gastouderopvang en enige andere wijzigingen en tot wijziging van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 in verband met een technische wijziging
19-12-2013	Stcrt. 35566	Interne regelingen	Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 3 december 2013, 2013-0000170957, tot verlening van mandaat, volmacht en machtiging aan DUO in verband met het register buitenlandse kinderopvang
20-12-2013	Stcrt. 35616	BvAS	Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 december 2013, tot vaststelling van het aanvraagformulier Aanvraag Inschrijving van een kinderopvangvoorziening (dagopvang of buitenschoolse opvang) in het register buitenlandse kinderopvang en Aanvraag inschrijving van een gastouder in het register buitenlandse kinderopvang

## BIJLAGE VIII: PASSAGES OVER KINDEROPVANG IN REGEERAKKOORDEN

Kabinet	Passage uit regeerakkoord met betrekking tot kinderopvang
Balkenende I	“Kinderopvang van het ministerie van VWS naar SZW”
Balkenende II	-
Balkenende III	n.v.t.
Balkenende IV	<p>“Tweeverdieners die gebruik maken van informele kinderopvang krijgen een betere toegang tot financiële ondersteuning.”</p> <p>“...Kinderen waarbij op driejarige leeftijd door het consultatiebureau of elders een taalachterstand wordt geconstateerd, zullen via kinderopvang /peuterspeelzalen, voor- en vroegschoolse educatie (groep 0) en aparte (schakel)klassen op het vereiste niveau worden gebracht.”</p> <p>“Samen leven begint met samen spelen. De regelgeving ten aanzien van kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie, waaronder de financiële tegemoetkoming aan ouders, wordt geharmoniseerd. Belangrijkste oogmerken zijn het tegengaan van segregatie in de kinderopvang/peuterspeelzalen, het verhogen van de kwaliteit en het verbeteren van de aan sluiting op het eerste jaar van de basisschool. Scholen behouden de mogelijkheid een 0-groep aan te bieden. Op deze manier ontstaat een sluitend systeem van voorzieningen waarbinnen taalachterstanden bij kindervroegtijdig kunnen worden onderkend en aangepakt.”</p>
Rutte I	“Het kabinet blijft via de kinderbijslag ouders in de kosten van kinderen ondersteunen. De kindregelingen (kinderopvang en kindgebonden budget) staan in het teken van bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van ouders. Het kabinet hecht aan goede en betaalbare kinderopvang. Na onstuimige groei van het deel dat de overheid bijdraagt aan kinderopvang, is een correctie nodig, zodat ouders proportioneel bijdragen. Ouders houden de keuze tussen georganiseerde opvang en gastouderopvang.”
Rutte II	<p>“Bijna 800.000 kinderen maken gebruik van kinderopvang. Het gaat om kinderen in een kwetsbare leeftijd. Daarom moeten de opvangvoorzieningen een gezonde en veilige omgeving bieden, die bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen. Kinderopvang biedt ouders de mogelijkheid om deel te nemen aan het arbeidsproces. Al met al voldoende redenen om betaalbaarheid en kwaliteit van kinderopvang te blijven borgen.”</p> <p>“Onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie moeten op elkaar afgestemd zijn. In de voorschoolse periode is dat van belang om ontwikkelingsachterstanden te voorkomen, te signaleren en tijdig aan te pakken. Het leren van de Nederlandse taal door jonge kinderen verdient daarbij bijzondere aandacht. Dit stelt ook eisen aan de vaardigheden van de beroepskrachten in de sector. Bij buitenschoolse opvang is afstemming noodzakelijk om waar mogelijk een sluitend dagarrangement te realiseren, bijvoorbeeld in het kader van de brede school of integrale kindcentra. Ouders kiezen de voorziening die het beste bij hun kind past. Klachten moeten makkelijk kunnen worden ingediend, verdienen serieuze en snelle behandeling en worden betrokken bij het toezicht. Het risicogestuurd toezicht verbetert verder: streng waar nodig, zelf verantwoordelijk waar dat kan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Om de onderlinge afstemming van onderwijs, peuterspeelzaalwerk en kinderopvang te optimaliseren wordt de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet Kinderopvang gebracht. Daarbij zal bestaande gemeentelijke financiering worden betrokken. Belemmeringen voor</li> </ul>

**Vervolg Rutte II**

samenwerking zullen op basis van de ervaringen in de nu lopende pilots worden weggenomen. De bestaande minimumeisen aan voor- en vroegschoolse educatie worden onderdeel van de afspraken. Financieringsstromen stemmen we op elkaar af.

- Door extra investeringen in voor- en vroegschoolse educatie verbeteren we de kwaliteit en de taalvaardigheid van het personeel.
- De veiligheid van kinderen in de kinderopvang heeft de hoogste prioriteit. Screening van het personeel zal voortdurend plaatsvinden.
- De positie van ouders wordt versterkt. De verschillende klachten- en geschillenregelingen worden gestroomlijnd, zodat ouders bij elke voorziening een beroep kunnen doen op een klachtenfunctionaris/vertrouwenspersoon en een laagdrempelige geschillenregeling.
- Het aanbod van voorzieningen dient aan te sluiten bij de wensen van ouders. Met de sector worden afspraken gemaakt over een grotere flexibiliteit in het aanbieden van contracten. Doel is een verbeterde aansluiting tussen gebruikte en betaalde uren. Indien nodig wordt dit wettelijk vastgelegd.”