



Sociaal en Cultureel Planbureau

Doe je mee?!

Perspectieven op 'zinnvolle' participatie
Deel 1: Ouders en kinderopvang



Doe je mee?!

Perspectieven op 'zinnvolle' participatie
Deel 1: Ouders en kinderopvang

Maria Vliek

Ans Merens

Rukayyah Reichling

50 jaar spiegel
van de
samenleving

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, september 2023

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2023

SCP-publicatie 2023-18

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Vertaling samenvatting: Metamorfose Vertalingen, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Foto omslag: ANP | Hollandse Hoogte | Ramon van Flymen

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Achtergrond en doel	6
1.2	Aanleiding voor dit onderzoek	7
1.3	Onderzoeksvragen	8
1.4	Kernconcepten	10
1.5	Methoden	15
1.6	Een driehoek van relaties	18
1.7	Leeswijzer	19
2	De vrouw, de moeder? Verschuivende maatschappelijke normen rondom zorg voor jonge kinderen en werk	22
2.1	Inleiding	22
2.2	Maatschappelijke normen en de verzorgingsstaat	23
2.3	Huidige staat: verschillen binnen de samenleving	27
2.4	Conclusie	29
3	Kinderopvang in Nederland: 1960 tot 2005	30
3.1	Inleiding	30
3.2	1960-1990: van christendemocratische moraal naar sociaaldemocratische efficiëntie	31
3.3	1990-2004: stimuleringsmaatregelen en de weg naar de Wet kinderopvang	34
3.4	Vanaf 2005: bredere ontwikkelingen en een kleine vooruitblik	36
3.5	Conclusie	37
4	Verschuivende ideologieën, verzwegen doelstellingen: van Wet kinderopvang (2005) tot coalitieakkoord (2021)	38
4.1	Inleiding	38
4.2	Documenten in historisch perspectief	39
4.3	Keuzevrijheid	42
4.4	Kansengelijkheid: een gelijke start voor ieder kind?	47
4.5	Arbeidsparticipatie en kwaliteit: een dubbele doelstelling op gespannen voet	50
4.6	Kinderopvangbeleid met nadruk op de vrouw en moeder?	54
4.7	Conclusie	57
5	Ze participeerden nog lang en gelukkig	59
5.1	Inleiding	59
5.2	Wat is participatie?	60
5.3	De participatiesamenleving	61
5.4	Ouders van jonge kinderen over veranderende participatie	63
5.5	Wanneer is participatie zinvol?	64
5.6	Conclusie	71

6	Valt er wat te kiezen? Beleid, normen en keuzes van ouders	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Agency: eigen kracht onder de macht?	74
6.3	'Werk is ontspanning, maar ook duur': nadruk op financiën en ouderschap	77
6.4	'Ik doe het liever zelf': nadruk op normen en ouderschap	81
6.5	'Zonder opvang kan ik niet participeren!'	87
6.6	Discussie: hoe maken mensen keuzes?	87
6.7	Conclusie	89
7	De mini-maatschappij op het IKC	90
7.1	Inleiding	90
7.2	Casus 1: gentrificatie in de wijk, gentrificatie op het IKC?	91
7.3	Casus 2: diversiteit als doelstelling	94
7.4	Casus 3: de nieuwe wijk barst uit haar voegen	98
7.5	Casus 4: we doen het liever allemaal zelf	101
7.6	Conclusie: diversiteit en sociale ongelijkheid	104
8	Co-creatie	107
8.1	Inleiding	107
8.2	Opzet	108
8.3	Lessen voor beleidsonderzoek	108
8.4	Conclusie	113
9	Slotbeschouwing	115
9.1	Samenvatting	115
9.2	Perspectieven op 'zinnvolle' participatie	120
9.3	Tot slot	128
	Literatuur	130

1 Inleiding

Maria Vliek

1.1 Achtergrond en doel

Participatie is een breed begrip dat niet alleen een letterlijke betekenis als ‘meedoen’ kent, maar juist ook verschuivende betekenissen heeft wanneer het wordt ingezet als beleidsinstrument in de vorm van participatiebevordering. Mensen doen aan de ene kant op allerlei manieren mee, ze ontplooiën verschillende activiteiten om hun levens mee in te richten, maar er zijn ook (uitgesproken en onuitgesproken) verwachtingen van de overheid over *hoe* mensen dan mee dienen te doen aan de samenleving en wat voor soort bijdrage dit dan zou leveren (Horst et al. 2019). In Nederland is deze oproep om meer mee te doen onder andere ingegeven vanuit het idee dat de verzorgingsstaat betaalbaar zou moeten worden gehouden. Dit betekent onder meer dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zoveel mogelijk geactiveerd zouden moeten worden (zie ook Newman en Tonkens 2011) en dat er een groter beroep wordt gedaan op de verantwoordelijkheden van mensen rondom het combineren van onder andere werk en zorg (Roeters et al. 2021a; Veldheer et al. 2012) dan het geval was in de meer klassieke verzorgingsstaat. Naast de financiële voordelen van die zogenoemde responsabilisering, ziet de Nederlandse overheid ook dat vermeerderde participatie over het algemeen het welzijn van mensen ten goede komt (Harbers en Hoeymans 2013). De sociale en zingevende aspecten zouden de kwaliteit van leven bevorderen (Verweij et al. 2018). Echter, onderzoek laat ook zien dat meer meedoen niet altijd mogelijk of wenselijk is (zie ook Kampen et al. 2020).

Dit rapport is het eerste in de onderzoeksreeks *Perspectieven op ‘zinnvolle’ participatie*. Deze reeks bestaat uit drie deelstudies en gaat in op deze spanning: wat zijn nou precies die verschillende perspectieven op participatie? Op ‘zinvol meedoen’ (Putters 2015)? Wanneer de overheid participatie wenst te bevorderen, wat verwacht ze dan precies van burgers? En hoe bezien mensen op wie dat beleid is gericht dat eigenlijk? We onderzoeken dit middels drie projecten die zich richten op mensen in verschillende levensfasen: jongeren, werkenden en ouderen. Deze deelstudie richt zich op ouders van jonge kinderen in de werkende levensfase.

Het primaire doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe aannames onder participatiebevorderend beleid al dan niet stroken met hoe mensen hun levens zelf inrichten, en de keuzes die zij maken rondom hun eigen participatie. Deze deelstudie richt zich specifiek op de kinderopvang vanwege de (gedeelde) functie hiervan als arbeidsmarktinstrument. We kijken hoe beleid in de loop der jaren is vormgegeven, hoe de doelstellingen en aannames hierachter zich hebben ontwikkeld, hoe maatschappelijke normen zich hebben vervlochten met deze beleidsinrichting, en hoe ouders van jonge kinderen zich vervolgens bewegen in dit veld. De specifieke bijdrage van deze benadering is om de effecten van soms verzwegen aannames in de levens van mensen zelf in kaart te brengen. Wanneer beleid wordt vormgegeven in een specifieke lijn kan het voorkomen dat de effecten van deze beleidsmaatregelen een geheel ander of onverwacht effect hebben op mensen zelf. Door verschillende achterliggende aannames achter beleid in kaart te brengen en de beleidsmaatregelen vervolgens in de levens van mensen zelf te observeren, kunnen eventuele discrepanties of verwachtingen waar nodig worden bijgesteld.

Het combineren van verschillende participatievormen zal als vraagstuk op de beleidsagenda’s in de toekomst alleen maar groter worden. Dit wordt in het regeerakkoord 2021-2025 (VVD et al. 2021) geëxpliciteerd voor alle levensfasen. Zowel door demografische ontwikkelingen en de veranderende arbeidsmarkt (Roeters et al. 2021b), als door de veranderende overheidsverwachtingen ten aanzien van burgers (Blijleven en Kooiker 2022). Gedurende de levensloop komt de druk om taken te combineren op verschillende momenten terug, en voor ouders met jonge kinderen was het altijd al het een uitdaging om

de zorg voor jonge kinderen te combineren met betaalde arbeid en allerlei andere vormen van bijdragen aan de samenleving (Roeters et al. 2021a). Deze blijvende en toenemende druk kan conflicteren met hoe mensen vorm wensen te geven aan hun leven. De beleidsdiscoursen rondom (arbeids)participatie die hun uitwerking vinden in verschillende beleidsinstrumenten zoals de kinderopvang, mede vormgegeven door (private) instellingen, kunnen worden geobserveerd in de leefwerelden van mensen. Hoe mensen deze realiteiten vormgeven, kan cruciaal inzicht bieden in waar overheidsbeleid schuurt, wringt, maar ook werkt.

Kader 1.1 Wie of wat is ‘de burger’?

Veel beleid en algemene dagelijkse taal rept vaak over ‘burgers’ of ‘de burger’. Wij als onderzoekers wisten eigenlijk niet goed wat deze termen precies inhielden: wie is ‘de’ burger? Bestaat die wel? Wat is het verschil met ‘mensen’ precies? ‘Burger-zijn’ suggereert ook het hebben van bepaalde rechten ten opzichte van niet-burgers, zoals asielzoekers of vluchtelingen. Beleidsmakers zelf spreken dan ook wel vaak van ‘inwoners’.

Het onkritisch gebruiken van de term burgers of de burger zou ons inziens kunnen impliceren dat er een eenduidige scheidslijn zou bestaan tussen ‘een overheid’ en ‘haar burgers’. Hoewel er zeker een relatie bestaat tussen mensen in de samenleving en politiek en beleid (‘de overheid’) betekent dat niet dat bijvoorbeeld ambtenaren niet ook burgers zijn. We bespeuren hier ook een zeker stil risico: spreken over burgers als zijnde ‘de ander’ zou kunnen impliceren dat zij geen gelijken zouden zijn.

Hierom kiezen wij ervoor om in dit onderzoek in principe naar mensen te verwijzen wanneer we het over mensen hebben. Wij gebruiken de term burgers alleen wanneer het gaat over een specifieke relatie van mensen in de samenleving met de overheid, wanneer er overheidsvisies worden gepresenteerd, of wanneer er onderzoek van anderen wordt aangehaald dat in deze termen spreekt. We zijn allemaal altijd mens en soms worden we aangesproken als burger in onze relatie met de overheid. Wij zien burger-zijn dan ook als een specifieke rol waar verschillende verwachtingen aan kleven, met name vanuit beleid.

1.2 Aanleiding voor dit onderzoek

Met de introductie van de Wet kinderopvang (Wko) in 2005 wordt kinderopvang primair als een arbeidsmarktinstrument gezien, om met name vrouwen meer aan het werk te krijgen en de verzorgingsstaat betaalbaar te houden. Hierbij werd marktwerking geïntroduceerd. In het huidige systeem wordt tot 96% van de kosten van de formele kinderopvang vergoed voor werkende ouders (als één ouder werkloos is, vervalt het recht op toeslag), voor ouders in een re-integratie- of inburgeringstraject, studerende ouders, of ouders met een indicatie op basis van de Wet langdurige zorg (Wlz) (de zogenoemde arbeidseis). De hoeveelheid toeslag die ouders ontvangen is inkomensafhankelijk. De uurprijzen van de opvang worden door ouders direct aan de kinderopvangorganisatie betaald en de toeslagen (tot een door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) geïndexeerde maximumuurprijs) worden aan ouders uitgekeerd op basis van hun opgaven bij de Belastingdienst. Aanbieders bieden dagopvang aan voor kinderen van 0-4 jaar en buitenschoolse opvang (bso) voor kinderen in de basisschoolleeftijd, grofweg tussen 7 uur ‘s ochtends en 19 uur ‘s avonds. Gastouderopvang wordt ook middels toeslagen gesubsidieerd, maar is binnen dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Er zijn verschillende kinderopvangorganisaties actief, die ofwel een *profit* ofwel een maatschappelijke inslag hebben.¹ Zij hebben dan ook vaak verschillende doelgroepen onder ouders, waarin zij hun aanbod op meer vermogende ouders richten of juist op doelgroepen in kansarmere regio’s. Sommige organisaties proberen dit te combineren (Leseman en Plantenga 2021). Ook zijn er veel verschillende vormen van het aanbod aanwezig, zoals zelfstandige opvang, samenwerkingen met scholen of jeugdzorg. Daarnaast zijn er kindvoorzieningen die de gehele dagopvang voor 0-13-jarigen aanbieden in de vorm van integrale kindcentra (IKC’s) waar publieke (peuterspeelzaal en basisschool) en private partijen (dagopvang en bso)

¹ Gerepresenteerd door de Brancheorganisatie Kinderopvang (BK) en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK).

samenwerken. Voor de leeftijd van 0-4 jaar blijft het onderscheid tussen kinderopvang en peuterspeelzalen spelen. Waar de private kinderopvang zich expliciet kan richten op werkende ouders die een commercieel en via de toeslagen gesubsidieerd bedrag betalen, kunnen ouders die niet voldoen aan de arbeidseis gebruikmaken van de door gemeenten gesubsidieerde peuterspeelzalen of peuteropvang (2,5-4 jaar) voor een aantal dagdelen per week. De belangrijkste doelstelling van deze laatste vorm is de sociaal-emotionele ontwikkeling en de voorbereiding op de basisschool (Plantenga et al. 2022).

Vandaag de dag kent de kinderopvang meerdere doelen: arbeidsparticipatie van ouders, het stimuleren van de ontwikkeling van het kind, en het tegengaan van kansenongelijkheid worden als speerpunten genoemd (SZW 2020; SER 2021a; TK 2022/2023a, 2022/2023b; SER 2021a; SZW 2020). In dit onderzoek zijn we niet per se benieuwd naar de mogelijkheden van het huidige stelsel om bepaalde beleidsdoelstellingen te behalen (Bolhaar et al. 2023; Roeters en Vliek 2022), maar juist naar hoe dit stelsel tot stand is gekomen, welke aannames hieraan ten grondslag lagen, en hoe dit zijn doorwerking heeft in de huidige ontwikkelingen rondom kindvoorzieningen en formele kinderopvang.

Dit deelonderzoek richt zich op ouders van jonge kinderen op integrale kindcentra, die al dan niet gebruikmaken van de formele kinderopvang (0-4 jaar). Het (niet-)gebruik van buitenschoolse opvang wordt hier niet meegenomen. Er is gekozen voor IKC's als vindplaats van ouders. Dit hebben we niet per se gedaan vanwege de beleidsmatige aandacht die de samenwerking tussen onderwijs en formele kinderopvang momenteel geniet (SER 2021a; TK 2017/2018a; SZW 2020), maar met name vanwege de verwachte diversiteit van gebruikers van verschillende private en publieke voorzieningen die daar aangetroffen zouden kunnen worden. We willen graag van hen weten hoe zij participatie bezien, hoe zij keuzes maken rondom zorg en werk, en wat voor rol formele kinderopvang daarbij speelt.

Eerder onderzoek naar de perceptie van ouders en het gebruik van kinderopvang laat zien dat vooral de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de geboden diensten bepalend zijn voor de afname van toeslag en diensten (Roeters en Bucx 2018). Ander onderzoek laat zien dat het niet alleen gaat om (de perceptie en kwaliteit van) beleidsinstrumenten, maar juist ook om sociale en maatschappelijke normen die een grote rol spelen in hoe mensen keuzes maken rondom zorg en werk (Rabaté en Rellstab 2022; Sniekers en Van den Brink 2019). Het is echter niet helder hoe dit dan gebeurt. Ook blijft het ongewis wat de verschuivende doelstellingen van beleid doen met het discours rondom kinderopvang, en de invloed (of het gebrek aan invloed) die deze hebben op de keuzes die ouders maken. Door aannames onder beleid naast de ervaringen van ouders van jonge kinderen te leggen, kunnen we een beeld schetsen van hoe de verwachtingen van overheden rondom participatie en participatiebevordering zich verhouden tot de zienswijzen en gedragingen van mensen zelf en hoe zij hun afwegingen maken op het vlak van daadwerkelijke participatie.

1.3 Onderzoeksvragen

Hoe verhoudt de inzet vanuit de overheid gericht op de bevordering van arbeidsparticipatie van werkende ouders – bezien vanuit het IKC – zich tot hun eigen zienswijzen en gedragingen en wat zij als 'zinnvolle' participatie ervaren?

Met deze hoofdvraag willen we inzicht bieden in hoe beleid en de onderliggende aannames zich verhouden tot de geleefde werkelijkheden van mensen zelf. Aannames rondom participatie, werk en zorg voor jonge kinderen zoals die tot uiting komen in het kinderopvangbeleid, schetsen de formele kaders waarin mensen hun leven in kunnen richten. Hoe verhouden zij zich tot deze kaders? Wat is van belang wanneer zij keuzes maken? Wat kan beleid hiervan leren? Alle individuele hoofdstukken staan ten dienste van deze vraag, en de deelvragen zullen met behulp van verschillende methoden worden onderzocht.

a Hoe hebben de maatschappelijke normen omtrent werk en zorg voor kinderen zich ontwikkeld in de afgelopen 50 jaar?

Op basis van literatuuronderzoek zullen in hoofdstuk 2 de verschuivende normen rondom werk en zorg voor kinderen uiteen worden gezet. Gezien de verwevenheid van normen met de keuzes die mensen

maken, is het cruciaal om een globaal beeld te krijgen van de trends en bijvoorbeeld de ‘deeltijdcultuur’ die is ontstaan.

b Welke beleidsassumpties liggen ten grondslag aan participatie en participatiebevordering van werkende ouders? Wat zijn de stille risico's hiervan?

Deze onderzoeksvraag zal ten dele worden beantwoord in hoofdstuk 3 en richt zich op een beleidsreconstructie tot 2005 op basis van literatuuronderzoek. In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkelingen met betrekking tot beleid rondom de arbeidsparticipatie van met name vrouwen en de rol van formele kinderopvang in dit beleid. Ook kijken we naar politieke ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de verschuivende prioriteiten binnen het beleid. Ten tweede zal in hoofdstuk 4 een *Critical Policy Analysis* worden uitgevoerd op representatieve beleidsdocumenten tussen 2005 (Wet kinderopvang) en het Coalitieakkoord 2021-2025.

c Hoe bezien ouders van jonge kinderen binnen dit onderzoek hun eigen activiteiten in het kader van hun gezin? Wat geeft waarde aan wat ze doen?

Hoofdstuk 5 zal een uiteenzetting bieden van onder andere de percepties van ouders binnen dit onderzoek omtrent participatie. We hebben zestien ouders geïnterviewd over hoe de komst van hun kinderen hun perspectief op participatie heeft veranderd, wat hun prioriteiten zijn, en hoe zij omgaan met beleidsverwachtingen over arbeidsmarktparticipatie, gender en zelfontplooiing. De beantwoording van deze vraag biedt inzicht in wat participatie kan betekenen en hoe dit kan schuren met hoe beleid dit beziet.

d Hoe maken werkende ouders keuzes rondom werk en zorg voor kinderen? Hoe sluit dit al dan niet aan bij de maatschappelijke en beleidsnormen rondom werk en zorg voor kinderen die zij percipiëren?

Hoe mensen keuzes maken is een onderbelicht thema in onderzoek en beleid. Het repertoire dat zij hebben wordt in de analyse vaak beperkt tot ‘verzet’ of ‘compliance’. Dit onderzoek gaat op zoek naar de verscheidenheid in hoe mensen hun leven inrichten en vormgeven. De komst van kinderen is een cruciale verandering, en hoofdstuk 5 en 6 zullen dan ook deze verschuiving in het leven van mensen belichten.

e In hoeverre ondervinden ouders van jonge kinderen in- en uitsluiting of sociale ongelijkheid die met overheidsbeleid gericht op participatie en participatiebevordering van werkende ouders gepaard kan gaan?

In hoofdstuk 7 gaan we verder in op de verschillende integrale kindcentra die zijn bezocht tijdens dit onderzoek. Via observaties en gesprekken met medewerkers en de branche brengen we in kaart hoe IKC's een reflectie kunnen vormen van de buurt waarin zij staan, door middel van de verschillende publieke en private voorzieningen die hier samenkomen. Hoe komt sociale ongelijkheid hier naar voren? Welke mogelijkheden liggen hier voor beleid gezien de doelstellingen die het stelt? Daarnaast komen in de andere hoofdstukken ook mechanismen rondom gendervraagstukken naar voren. In hoeverre speelt genderongelijkheid een rol in verhoudingen en keuzes rondom werk en zorg voor jonge kinderen? Wat zijn zichtbare en verzwegen normen? Wat is de rol van beleid in het al dan niet bestendigen daarvan?

f Wat is de handelingsruimte van beleidsmedewerkers en hoe formuleren zij handelingsperspectief met behulp van de resultaten van dit onderzoek?

In hoofdstuk 8 zullen we ons richten op het verkennen van handelingsperspectief voor beleid. De voorlopige resultaten van dit onderzoek zijn middels co-creatiesessies voorgelegd aan beleidsmedewerkers bij verschillende relevante departementen. Hun is ten eerste gevraagd in hoeverre zij handelingsruimte ervaren als het gaat om het ontwikkelen van beleid voor verschillende doelgroepen. Ten tweede is hun gevraagd wat voor handelingsperspectief zij zelf zien in de discrepanties tussen de aannames achter beleid en ervaringen van mensen zelf.

1.4 Kernconcepten

Vanuit het beleidsdiscours worden er in principe twee kerndoelstellingen erkend als het gaat om kinderopvang: de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van kinderen. Vanuit de resultaten van dit onderzoek komen daar twee gerelateerde thema's bij: gender(on)gelijkheid en kansen(on)gelijkheid. De hiervoor genoemde onderzoeksvragen en de verschillende hoofdstukken zullen dan ook deze thema's centraal stellen. Deze paragraaf zal kort ingaan op de centrale concepten en thema's. Gezien de omvang van elk van deze thema's die interdisciplinair spannen van arbeidsmarktonderzoek, tot pedagogiek, genderstudies en armoedebestrijding, is deze uiteenzetting noodzakelijkerwijs beperkt.

'Zinvolle' participatie

In de literatuur bestaan er grofweg drie stromingen wanneer het gaat om participatie. Ten eerste is er de literatuur uit met name de (psychische) gezondheidszorg die participatie ziet in termen van de verschillende activiteiten die men kan ondernemen. Hoewel er een scala aan definities bestaat, hebben deze over het algemeen gemeen dat ze onderscheid maken tussen activiteiten en sociale rollen (Eyssen et al. 2011). Participatie kan dan worden gemeten onder mensen in het kader van rehabilitatie, bijvoorbeeld (Peerenboom en Chorus 2003). Opvallend in deze lijn van onderzoek is dat verschillende vormen die in theorie tot participatie worden gerekend, juist door veel mensen anders worden geïnterpreteerd. Zo ziet de een mantelzorg als participatie, terwijl een ander zich juist meer geïsoleerd voelt hierdoor en het als tegenhanger van participatie beziet (De Wind et al. 2019).

Ten tweede is er onderzoek dat zich richt op politieke participatie en burgerinspraak. Deze stroming is vooral geïnteresseerd in de mate van politieke betrokkenheid onder verschillende doelgroepen, en hoe deze te bevorderen of te sturen. De actieve betrokkenheid van burgers in bijvoorbeeld besluitvorming op lokaal niveau wordt al langer onderzocht (Fung 2004; Hoekstra en Dahlvik 2018; Michels 2006; Stapper en Duyvendak 2020; Tonkens en Verhoeven 2019; Uitermark en Duyvendak 2008; Van der Graaf en Duyvendak 2009) vanwege de verwachtingen hieromtrent vanuit beleid. Op nationaal niveau komt hier recent ook meer aandacht voor (Blijleven en Kooiker 2022).

Aansluitend hierop, ten derde, is er dan voor wat betreft Nederland literatuur die zich richt op de zogenoemde participatiesamenleving, een term formeel geïntroduceerd door de koning in zijn troonrede van 2013. Deze literatuur richt zich met name (overwegend kritisch) op het fenomeen van de verantwoordelijkheidsstelling van mensen dat sinds eind jaren negentig, net zoals in andere Europese landen, zijn intrede heeft gedaan. Mensen werden aangespoord om meer naar elkaar om te zien en op allerlei terreinen meer te participeren. In de praktijk bleek dit vaak te gaan om het neerleggen van meer verantwoordelijkheid voor zorg en welzijn bij mensen zelf en hun netwerk, en op een veel later moment pas bij de overheid (Brok 2016; De Haan 2014; Fenger en Broekema 2019; Lub et al. 2010; Newman en Tonkens 2011). Hierbij kwam ook het discours op dat individuen verantwoordelijk zijn voor hun eigen succes en het ontwikkelen van het zelf, met name op het professionele vlak. Maar tegelijkertijd ontstaat ook de verwachting dat individuen zich op persoonlijk vlak dienen te ontwikkelen, getuige ook de opkomst van zelfhulp, mindfulness en het fysiek maakbare zelf (Han 2012).

Voor dit onderzoek richten wij ons op zogenoemde 'zinvolle' participatie – wat bezien verschillende partijen in Nederland als 'zinvol'? Wat is dan participatie? Om antwoord te geven op deze vragen, kijken we naar diverse perspectieven hierop, en gaan we in principe uit van een breed scala aan activiteiten en sociale rollen die mensen zouden kunnen vervullen. Door een open blik te houden en niet van te voren activiteiten of functies van die activiteiten in te perken, kunnen we juist de verschillende partijen (van nationale overheid tot burgers zelf) aan het woord laten en zoeken naar waar aannames kunnen schuren met ervaringen of doorwerken op de levens van mensen zelf.

In het (beleids)kader van kinderopvang is participatie anno 2023 vrij smal gedefinieerd, zoals te zien is aan de voorwaarden die de overheid heeft gesteld voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag: men moet voldoen aan de arbeidseis (zie § 1.2). Kinderopvang heeft als eerste doelstelling gehad om de arbeidsparticipatie van met name vrouwen te stimuleren om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden (zie hoofdstuk 3 en 4). Hoe bezien ouders deze doelstelling wanneer kinderen zich aandienen? Zien zij

betaald werk eveneens als voornaamste vorm van zinvolle participatie? Zien zij ook andere activiteiten als participatie die even zinvol zijn of zinnvoller dan bijvoorbeeld werk en studie? En hoe wegen deze overwegingen mee in de inrichting van hun leven?

Gender

Zoals gesteld is een van de voornaamste doelstellingen voor de totstandkoming van de Wet kinderopvang (2005) de arbeidsparticipatie *van vrouwen*. Uit de gesprekken met ouders en observaties op de integrale kindcentra, maar ook uit veel onderzoek (Van den Brakel en Te Riele 2022; Doorne-Huiskes et al. 2017; Merens en Van den Brakel 2014; Rose et al. 2015; Van den Brakel et al. 2020a; Van den Broek et al. 2015; Yerkes et al. 2010) komt naar voren dat gender(on)gelijkheid nog altijd een grote rol speelt binnen het heteroseksuele gezin. In Nederland neemt een groot aandeel van de vrouwen deel aan de arbeidsmarkt, maar wel overwegend in deeltijdbanen (Portegijs 2022). Om de arbeidsdeelname te verhogen draait de overheid onder andere aan de knop van de gesubsidieerde kinderopvang. Hoewel de Wet kinderopvang geen onderscheid maakt tussen ouders op basis van gender, is in de achterliggende aannames wel duidelijk dat de wet erop is gericht de arbeidsdeelname van moeders te vergroten. Om deze reden nemen we deze lens apart mee in de analyse van de data en de vergelijking tussen aannames onder beleid en de ervaringen van ouders.

Verschillen in genderconstructen hebben impact op hoe levens van mensen eruitzien op allerlei vlakken. Wij richten ons hier kort op de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid en hoe dit in Nederland vandaag de dag wordt vormgegeven. De reden hiervoor is dat er in onderzoek, beleid en ook het maatschappelijke debat veel aandacht is voor de ongelijkheid tussen met name mannen en vrouwen op het gebied van betaald werk (zoals de *pay gap* en *child penalty*) en onbetaald werk (zoals zorg), en dat deze normen juist ook verbonden zijn aan die sociale constructen. Het onderzoek dat ook is gedaan op dit vlak naar niet-cisgender heteronormativiteit (bv. onder non-binaire personen of homostellen waar gender grotendeels buiten beschouwing wordt gelaten in keuzes rondom betaald en onbetaald werk) bevestigt juist ook de sociale en maatschappelijke verschillen rondom mannen en vrouwen en de relaties die zij aangaan (Andresen en Nix 2019; Roeters et al. 2017; Rosenbaum 2019).

Verschillen in Nederland tussen mannen en vrouwen met betrekking tot betaald werk worden in eerste instantie gekenmerkt door de zogenoemde deeltijdcultuur. 'In geen enkel ander land wordt er zoveel in deeltijd gewerkt als in Nederland. Vooral voor vrouwen is het eerder regel dan uitzondering', zo opent het rapport *Eens deeltijd, altijd deeltijd* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit 2022 (Portegijs 2022). De emancipatiemonitor uit 2020 stelt inderdaad dat zeven op de tien werkende vrouwen minder dan 35 uur per week werken. Een derde hiervan heeft kinderen tussen de 0 en 11 jaar. Bij mannen is dit significant anders; de gemiddelde werkweek bedraagt 39 uur voor hen die betaalde arbeid verrichten (Van den Brakel et al. 2020a).

Deeltijdwerk is lang door beleid ondersteund om de arbeidsparticipatie van vrouwen in het algemeen te vergroten, maar liep aan tegen de wet van de afnemende meeropbrengsten (Merens 2008). Door in (kleine) deeltijdbanen te werken bereiken vrouwen nog steeds geen economische zelfstandigheid. Volgens de emancipatiemonitor van het CBS (Van den Brakel en Te Riele 2022) was twee derde van de vrouwen economisch zelfstandig (tegenover 81% van de mannen) en bouwen vrouwen ook minder pensioen op dan mannen (Van den Brakel et al. 2020a). Dat wil zeggen dat vrouwen financieel kwetsbaarder zijn wanneer ze door een relatiebreuk of overlijden van de partner alleen komen te staan. Onderzoek wijst ook uit dat vrouwen na de geboorte van het eerste kind geschat 46% minder verdienen dan het geschatte inkomen wanneer ze geen kinderen hadden gekregen, en dat het inkomen van vaders ongewijzigd blijft na de komst van het eerste kind (Rabaté en Rellstab 2022).

Ook in het kader van de vergrijzing en het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat, evenals de arbeidsmarktkrapte, worden vrouwen gestimuleerd meer uren te gaan werken (SZW 2023). Via verlofregelingen en kinderopvang wordt getracht de afname van arbeidsduur bij vrouwen wanneer er kinderen komen te voorkomen of in te perken.

Er zijn verschillende verklaringen te vinden voor de verschillen in de arbeidsmarktaandeelname van mannen en vrouwen, waaronder culturele factoren (Rabaté en Rellstab 2022). Normen over moederschap en de verdeling van betaald werk en zorgtaken tussen mannen en vrouwen worden doorgegeven van generatie op generatie: hoe grootouders hun werk en zorg verdeelden, werkt in sterke mate door in hoe ouders dit nu doen (Ruitenbergh en De Beer 2014). Dit verklaart ten dele de weerbaarheid van genderspecifieke taakverdelingen vandaag.

Dat culturele genderspecifieke normen belangrijk zijn, wordt bevestigd door de observaties dat er verschillen zijn tussen religieuze en culturele groepen (Khouja en Fleischmann 2015) en dat er verschillen zijn tussen heteroparen en paren van gelijke- of niet-cisgender (Farr en Tornello 2016; Roeters et al. 2017). Daarbovenop komt dan nog de doorkruising met klasse: ook tussen verschillende sociale klassen zijn verschillende normen waar te nemen die te maken hebben met de verdeling van zorg en werktaken tussen mannen en vrouwen. Deze normen bepalen sterk hoe levens worden ingericht wanneer kinderen zich aandienen (Boterman en Bridge 2015). Daarentegen zijn culturele normen en gedragingen niet absoluut en onveranderlijk: volgens de emancipatiemonitor (Van den Brakel et al. 2020a) streven zowel mannen als vrouwen wel een gelijke verdeling van zorg en werk na, maar lukt dat in de praktijk niet altijd zo goed. Verder laat onderzoek ook zien dat, naargelang vaders meer betrokken zijn bij de zorg voor kinderen in de eerste jaren, dit een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie en -duur van moeders (Norman 2020).

Dit onderzoek gaat verder in op hoe de verdeling tot stand komt, hoe gendernormen dit al dan niet beïnvloeden, en hoe deze ongelijkheid wordt ervaren en geleefd. Het kijkt specifiek naar de verwachtingen die beleid heeft van kinderopvang als emancipatoir instrument en de eigenlijke rol die het speelt in de keuzes rondom werk en zorg bij ouders van jonge kinderen.

Met dit onderzoek wilden we in principe op zoek gaan naar de ervaringen van *ouders* binnen integrale kindcentra. Echter, de lijst met uiteindelijke participanten die ook geïnterviewd wilden worden laat zien dat voornamelijk vrouwen deel hebben genomen aan formele interviews (slechts twee van de zestien waren man, waarvan één gezamenlijk met zijn partner is geïnterviewd). Vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek is het erg lastig te achterhalen wat hier aan de hand is. Zo zou dit bijvoorbeeld bredere trends en normen in de samenleving kunnen reflecteren en is het mogelijk dat een *primary caregiver* eerder geneigd zou zijn hierover te praten. Wellicht betrof het in dit geval met name vrouwen die deze rol op zich hadden genomen. Onderzoek laat ook zien dat vrouwen in heteroseksuele stellen over het algemeen meer nadenken over taakverdelingen. Ze doen dat al aan het begin van de carrière, ver voordat kinderen zich aandienen, in tegenstelling tot mannen (Bass 2014). Hiermee wil dit onderzoek niet stellen dat de partners van de moeders in dit onderzoek geen betrokken ouders waren, maar er was wel minder belangstelling om verschillende overwegingen te bespreken.

Het kan ook te maken hebben gehad met het feit dat de veldonderzoeker zelf vrouw is. Dit kan betekenen dat er een zekere terughoudendheid was bij heteroseksuele mannen om apart af te spreken. De onderzoeker doet echter al langer onderzoek, en dit is nog niet eerder zo'n uitgesproken probleem geweest. Het is onmogelijk om de oorzaak te bepalen, maar we vermoeden dat het een combinatie van beide factoren zou kunnen zijn geweest. Wellicht voelden sommige vaders zich minder aangesproken door het onderwerp van het onderzoek dan moeders en heeft de onderzoeker enig onbewust ongemak gevoeld bij het aanspreken van vaders die een andere positie binnen het gezin zouden kunnen bekleden of andere afwegingen maakten.

De positie van dit onderzoek is dus gedwongen eenzijdig: de verhalen van moeders en de afwegingen die zij maken komen haast als vanzelfsprekend vanuit een genderd perspectief naar voren. We hebben in dit onderzoek niet tot in detail mee kunnen nemen hoe vaders de (on)gelijke verdeling in zorgtaken of het eventuele deeltijdwerk van hun partners bezagen of hoe ze de financiële afwegingen maakten. We zijn ons er terdege van bewust dat dit bepaalde normen rondom zorg, werk en de verdeling tussen mannen en vrouwen zou kunnen bestendigen. We roepen als onderzoekers dan ook op om ten eerste verder onderzoek te doen onder vaders en niet-cisgender heterostellen. Hoe bezien vaders de mechanismen binnen het gezin? Wat gebeurt relatief onbewust en hoe worden bewuste gegenderde overwegingen

beargumenteed en vormgegeven? Wat kunnen niet-heterostellen vertellen over de afwegingen rondom zorg en werk en de verdeling van taken?

Want naast een meerderheid aan vrouwen, deden aan dit onderzoek voor zover bekend alleen heteroseksuele ouders mee, omdat de onderzoeker alleen heteroseksuele ouders is tegengekomen. We zijn ons er echter terdege van bewust dat juist het gebrek aan aandacht voor de verdeling van taken in andere familiesamenstellingen relatief onderbelicht is in onderzoek en dat er veel aanknopingspunten en inzichten liggen voor gelijkwaardigheid en een andersoortige verdeling van betaald en onbetaald werk. Verzwegen normen rondom mannen en vrouwen kunnen juist ook aan het licht komen wanneer deze expliciet worden bevestigd in de afwezigheid van deze constellatie en de machtsverhouding tussen man en vrouw wegvalt. Dit is een beperking van dit onderzoek. Voor meer achtergrondinformatie over LHBT en ouderschap verwijzen we naar onder andere Carone en Lingiardi (2022), Farr en Tornello (2016) en Roeters et al. (2017).

Ontwikkeling van kinderen

Kinderopvang was in eerste instantie wettelijk verankerd in 2005 met het oog op de arbeidsmarkt-participatie van met name vrouwen. Er werden echter ook beperkte kwaliteitseisen gesteld aan alle instellingen, zodat er uniforme kwaliteit in kinderopvang geboden zou kunnen worden. Over de jaren heen wordt deze aandacht voor de ontwikkeling van kinderen sterker; er komen nieuwe wetten die de kwaliteit wensen te borgen. Hoewel er sinds de jaren zeventig al wetenschappelijk bewijs werd aangehaald door maatschappelijke actoren (met name vrouwen die meer gelijkheid nastreefden) dat kwalitatief goede kinderopvang goed zou kunnen zijn voor jonge kinderen, komt er in beleid pas veel later en stapsgewijs meer aandacht voor. Dit gebeurde eerst via de Wet kinderopvang (2005), daarna via de wetwijziging aan de Wko in 2010 die veiligheid meer garandeert voor kinderen, en na brede maatschappelijke en politieke aandacht uiteindelijk de Wet IKK (2018) die ook de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling vooropstelt.

Heden ten dage wordt het kinderopvangbeleid dan ook steevast benaderd als beleid dat twee doelstellingen heeft: arbeidsmarktparticipatie en de ontwikkeling van kinderen. In adviesrapporten zoals die van de Sociaal-Economische Raad (SER) of een scenariostudie van het ministerie, brieven van de minister en kamerstukken wordt de duale doelstelling aangehaald. Ook is de spanning tussen de doelstellingen waarneembaar wanneer de directie Kinderopvang verhuist van departement: eerst gezien als arbeidsmarktinstrument bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), maar tussen 2008 en 2010 (kabinet-Balkenende IV) huisde de directie bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW),² een verhuizing die tijdelijk de onderwijskant van kinderopvang benadrukte. De aandacht verschoof echter weer naar kinderopvang als in eerste instantie een arbeidsmarktinstrument getuige de terugverhuizing naar SZW onder Rutte I in 2010. Noch in de formatiedocumenten uit 2007 en 2010 (Kabinetformatie 2007, 2010), de memories van toelichting bij de wetwijziging die de departementale verhuizing mogelijk maakten (EK 2016/2017a), noch het besluit van de koningin is de motivatie voor deze overhevelingen te vinden (TK 2006/2007a). Er kan worden gespeculeerd dat de toegenomen aandacht voor de ontwikkeling van kinderen in deze periode hiermee te maken zou kunnen hebben. De verschoven aandacht terug naar arbeidsmarktparticipatie zou in het licht van de financiële crisis en arbeidsmarkttekorten kunnen worden geplaatst, maar het is ook mogelijk dat het een budgettaire overweging was.³

Ondanks dat de directie Kinderopvang in 2023 dus bij SZW huist – iets wat dan wel een ideologische, dan wel een financiële overweging zou kunnen reflecteren – worden in brieven en kamerstukken de twee doelstellingen genoemd. Het is belangrijk om op te merken dat de duale doelstelling dus een beleidsdiscours is dat ook in adviesrapporten wordt overgenomen. Ook wetenschap ziet het relatieve belang van de ontwikkeling van kinderen via universele of doelgroep-specifieke voorschoolse activiteiten, hetzij afhankelijk van het pedagogische klimaat en de kwaliteit van opvang.⁴

² Zie het organisatie- en mandaatbesluit OCW 2005, te raadplegen via wetten.overheid.nl/BWBR0018382/2008-01-09#Bijlage.

³ De verschuiving naar OCW in 2008 werd echter niet in zulke termen besproken: op vragen uit de Kamer werd geantwoord dat er 'nauwelijks' financiële consequenties zaten aan de verhuizing.

⁴ Voor een beknopt overzicht van verschillende studies, zie: Leseman et al. (2022).

In Nederland kennen we een dubbel voorschools systeem: naast de kinderopvang bestaat er het peuterspeelzaalwerk, wat de verantwoordelijkheid is van de gemeenten. Dit zijn voorzieningen voor kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar van wie de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.⁵ Tegen een gesubsidieerd tarief kunnen ouders hier hun kinderen een aantal dagdelen per week onderbrengen. Er is ook aanbod van voorschoolse educatie (VE) voor kinderen die daarvoor in aanmerking komen ('risico op achterstanden'); ook hiervoor is de gemeente verantwoordelijk.⁶ In 2001 is er onderzoek gedaan naar het peuterspeelzaalwerk door Regioplan. Hieruit bleek dat de voornaamste redenen om kinderen naar het peuterspeelzaalwerk te brengen sociaal en educatief zijn, en dat opvang in het kader van werk het minst relevant is. De doelen van peuterspeelzaalwerk werden door organisaties ook als zodanig geformuleerd (De Weerd en Van der Vegt 2001). In het SCP-rapport *Kijk op de kinderopvang* uit 2018 werden de motivaties van ouders om formele kinderopvang af te nemen bevestigd. Als voornaamste reden noemden zij meer te kunnen werken of arbeid en zorg te kunnen combineren. De educatieve componenten kwamen pas op de vierde plek voor ouders van baby's, en op de vijfde plaats (van zes) voor ouders van kleuters (Roeters en Bucx 2018). Recentere cijfers over opvattingen over het peuterspeelzaalwerk zijn voor ons niet beschikbaar.

Hoewel we veel weten over de opvattingen van ouders over kinderopvang in Nederland, zal ook expliciet worden gekeken naar de spanning in beleid tussen arbeidsmarktparticipatie en de ontwikkeling van jonge kinderen, en hoe ouders hiernaar kijken.

Kansengelijkheid

Hand in hand met, maar wel iets later dan, de nadruk op de mogelijkheden van kinderopvang voor de ontwikkeling van kinderen, gaat relatief recent ook de nadruk op zogenoemde kansengelijkheid gelden. We zien dit terug in beleid middels het starten van de Gelijke Kansen Alliantie in 2016 met betrekking tot onderwijs, maar ook in rapporten van de SER, zoals *Gelijk goed van start* (SER 2016). Kansengelijkheid richtte zich in de eerste plaats voornamelijk op het primair en voortgezet onderwijs, maar wordt inmiddels ook besproken in het kader van formele kinderopvang (VVD et al. 2021; TK 2022/2023a, 2022/2023b). Kinderopvang zou, mits kwalitatief goed, een bijdrage kunnen leveren aan kansengelijkheid voor kinderen met (taal)achterstanden. We leggen deze nadruk hier kort uit door ook een aantal benaderingen van kansengelijkheid uit te lichten.

Zo staat aan de grondslag van kansengelijkheid de discussie rondom *equity* versus *equality*. *Equality* – gelijkheid – gaat uit van gelijke behandeling. Als kinderen met diverse achtergronden dezelfde middelen krijgen aangereikt, is het idee dat de uitkomsten hun talenten weerspiegelen (Tan en Barton 2012). Dit richt zich met name op interventies daar waar er geen gelijke behandeling zou zijn, bijvoorbeeld als kinderen met dezelfde cijfers ander loopbaanadvies zouden krijgen vanwege de klasse, afkomst, gender of opleiding van ouders. Ook zou bijvoorbeeld brede toegankelijkheid kansengelijkheid stimuleren, omdat toegang tot verschillende activiteiten naargelang sociaaleconomische status ongelijke behandeling zou betekenen.

⁵ In 2002 tekenden de Europese lidstaten de *Barcelona Agreements*, waarin verschillende streefdoelen zijn opgenomen in het kader van *early childhood education and care* (ECEC). Om emancipatie van vrouwen te bevorderen, moest ten minste 33% van alle kinderen onder de 3 jaar en 90% van alle kinderen tussen de 3 jaar en de basisschoolleeftijd gebruikmaken van ECEC, ofwel formele kinderopvang. In 2022 stelt de Europese Commissie dat, hoewel deze gemiddelden door lidstaten zijn bereikt, er verschillen zijn in bereik naargelang sociaal-economische status en leeftijd. In november 2022 is de aanbeveling dan ook, met het oog niet alleen op de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, maar nu ook op het voorkomen van achterstanden, om de doelen bij te stellen. Voor kinderen onder de 3 jaar zouden lidstaten streven naar een bereik van ten minste 45% in 2030. Voor kinderen tussen de 3 jaar en de basisschoolleeftijd zou men, mits de kinderopvang van gedegen kwaliteit is, moeten streven naar 96% bereik in 2030 (Raad van de Europese Unie 2022). Volgens Bureau Buitenhek in opdracht van VNG en SZW is het percentage peuters (2,5-4 jaar) dat géén gebruik maakt van een voorschoolse voorziening 10,8% in 2021. Hierbij moet worden opgemerkt dat het bereik onder 2-jarigen hoger ligt (14%) en dus hoger dan het gemiddelde over alle 2- en 3-jarigen. Het gemiddelde bereik onder 0- en 1-jarigen ligt beduidend lager: gemiddeld 42% van alle baby's en dreumesen maakt gebruik van kinderopvangtoeslag. Dat betekent dat 58,8% van de kinderen die recht hebben op toeslag, hier ook gebruik van maakt (Buitenhek 2022). Dit betekent dat anno 2021 de richtlijnen van de EU (45% en 96% bereik in 2030) nog niet zijn bereikt.

⁶ Dit aanbod is overigens beschikbaar voor kinderen van ouders met en zonder recht op kinderopvangtoeslag (dus binnen de kinderopvang en binnen het peuterspeelzaalwerk). De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie van het aantal kindplaatsen. Alle gemeenten in Nederland bieden deze voorzieningen (Buitenhek 2022).

De kritiek op deze benadering is dat het ervan uitgaat dat kinderen een gelijke startpositie hebben, terwijl thuissituaties en toegang tot ondersteuning of financiële middelen enorm kunnen verschillen. Gelijke behandeling zou dus niet per se leiden tot het volledig benutten van alle talenten en mogelijkheden van verschillende groepen. Van den Bergh et al. (2020) beargumenteren dan ook dat voor gelijke(re) uitkomsten er ongelijke behandeling zou moeten zijn om bij te dragen aan meer kansgelijkheid. Kritiek is er ook op deze benadering. Dit zou er namelijk van uitgaan dat kinderen die zogenoemde achterstanden hebben, deze hebben omdat zij uit gemarginaliseerde groepen komen en daar zelf verantwoordelijk voor zouden zijn. Zij moeten worden 'aangepakt' om aan de geldende norm te voldoen. Als alternatief wordt in onderzoek en onderwijs ook wel gezocht naar benaderingen die juist de kwaliteiten die niet aansluiten bij de geldende norm uitlichten, zoals culturele diversiteit, taaldiversiteit (in plaats van achterstand) of andere kennisbronnen.

Welk uitgangspunt ook wordt genomen (kansgelijkheid als doel of als middel), de discussie blijft politiek en maatschappelijk lopen over hoe kansgelijkheid het beste benaderd zou kunnen worden (SER 2021b). Voor wat betreft kansgelijkheid en kinderopvang doet dit discours zijn intrede in 2016, wanneer de Sociaal-Economische Raad (SER) het rapport *Gelijk goed van start* publiceert. Dit advies concludeert dat kinderopvang naast als een arbeidsmarktinstrument ook gezien zou moeten worden als een instrument om kansen van kinderen te vergroten in hun ontwikkeling (SER 2016).⁷ De SER benadrukt deze conclusie in zijn advies uit 2021 *Een kansrijke start voor alle kinderen* (SER 2021a). Hierin stuurt de SER aan op toegankelijke, kwalitatief goede, en betaalbare kinderopvang voor alle kinderen; niet alleen voor kinderen van werkende ouders, gezien de mogelijkheden die kinderopvang zou hebben met name voor kinderen met zogenoemde achterstanden.

Dit onderzoek kijkt niet expliciet naar beleid rondom de voorschoolse educatie en het peuterspeelzaalwerk. Het kijkt juist specifiek naar formele kinderopvang (met name dagopvang voor kinderen van 0-4 jaar) in het kader van participatiebevordering. Dit is een beperking in het kader van de analyse van het kansgelijkheidsdiscours. Voor dit onderzoek is de vraag hoe ouders kansgelijkheid bezien in het kader van kinderopvang, maar zoals ook zal blijken, ook wanneer het aankomt op de basisschoolkeuzes. Wanneer komen de kansen van kinderen in het vizier en wanneer wordt dit van belang binnen de keuzes die ouders maken rondom werk en zorg? Hoe strookt dit met de visies van beleid of beleidsadvies?

1.5 Methoden

De voorliggende hoofdstukken hanteren verschillende methoden om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. Deze paragraaf zal deze methoden kort toelichten, alsmede hoe ze bijdragen aan het beantwoorden van de deelvragen. Voor een uitgebreide methodologische reflectie verwijzen we naar bijlage B, te vinden via www.scp.nl bij dit rapport. Hoofdstuk 2 gaat over maatschappelijke normen en is volledig geschreven op basis van een literatuurstudie (*narrative review*). Hiervoor is gebruikgemaakt van *Web of Science* en verschillende zoektermen naar beleid rondom participatie en de combinatie van werk en zorg in Nederland. De relevante thema's voor deze casus zijn uitgelicht, en via de verfijning van zoektermen en *forward* en *backward referencing* is tot de huidige stand van zaken gekomen als het gaat om maatschappelijke normen en hoe die ook door de politiek en beleid worden gereflecteerd.

Hoofdstuk 3 zet de beleidsgeschiedenis van kinderopvang en beleid rondom werk en zorg voor jonge kinderen tussen 1960 en 2004 uiteen. Hiervoor is er een exploratieve literatuurstudie (*narrative review*) gedaan met behulp van *forward* en *backward referencing*. Vanaf 2005 treedt de Wet kinderopvang (Wko) in werking. Hoofdstuk 4 zal dan ook middels een *Critical Policy Analysis* een analyse geven van de aannames onder het beleid rondom kinderopvang van de afgelopen twintig jaar en een aantal verscholen risico's schetsen. Als onderdeel hiervan is ook een specifieke documentenanalyse gedaan, een zogenoemde *Critical Discourse Analysis* (CDA) (zie o.a. Fairclough 1989, 1992, 2003). CDA gaat ervan uit dat er geen enkele, gefixeerde betekenis van teksten bestaat, maar juist dat de wereld bestaat uit interpretaties. Dit betekent ook dat er niet alleen ruimte is voor de analyse van wat er wordt gezegd in een tekst, maar ook bijvoor-

⁷ Voor deze tijd ging het vooral over 'het bestrijden van achterstanden'.

beeld voor wat wordt verzwegen, of wie er niet spreekt. Dit is vooral van belang om te kunnen kijken naar (stille) beleidsaannames die beleid zouden kunnen onderliggen en eventuele risico's die deze met zich meedragen (zie bijlage B voor een toelichting). Middels de *Critical Policy Analysis* zijn deze bevindingen geplaatst in het bredere maatschappelijke en politieke discours.

Om te onderzoeken hoe de sociale realiteit van mensen interacteert met de verschillende beleidsinstrumenten die gericht zijn op participatiebevordering, en hoe dit doorwerkt in de zienwijzen en gedragingen van ouders van jonge kinderen, is er participierend observatieonderzoek uitgevoerd op vier integrale kindcentra. Het grote voordeel van zo'n etnografische benadering is dat onderzoekers beter zicht krijgen op wat mensen daadwerkelijk doen, in tegenstelling tot wat zij zeggen te doen (zoals in een interview). Bovendien biedt het de mogelijkheid om mensen in interactie te zien binnen die sociale contexten, en daarmee zaken die voor mensen vanzelfsprekend lijken en middels een interview niet altijd boven tafel komen, ook te observeren (Daynes en Williams 2018). Daarnaast biedt het ook nog de mogelijkheid om meer mensen te spreken in informele setting, om *rapport* op te bouwen en om onze interviewguides nader te informeren.

Er is gekozen voor een *focused ethnography* (Knoblauch 2005). Hierbij is het mogelijk om het veldbezoek gericht uit te voeren in verschillende korte (niet aaneensluitende) fasen, in plaats van tijdens een langdurige en intensieve onderdompeling in het bredere veld (in de meeste antropologische studies wordt minimaal een jaar aangehouden). Door deze wijze van etnografisch onderzoek wordt meer zicht verkregen op en inzicht verworven in de dagelijkse praktijk waarin ouders van jonge kinderen zich begeven en waar het effect van de beleidsinstrumenten zichtbaar is. Er zijn per locatie vier tot zes veldbezoeken gehouden, verspreid over verschillende dagen en dagdelen. Zo is er gesproken met directies, locatiemanagers en pedagogisch medewerkers van kinderopvang en bso, zijn er observaties gehouden aan schoolpleinen en bij het halen en brengen van kinderen bij de opvanglocaties, en zijn er een aantal oudercommissievergaderingen of medezeggenschapsraden bijgewoond.

Deze observaties zijn gecombineerd met diepte-interviews. Dit heeft als voordeel dat er doorgevraagd kan worden op de observaties. Daarmee vullen deze methoden elkaar aan en wordt er een completer beeld verkregen van perspectieven op participatie. Voor dit project zijn zestien respondenten geworven voor diepte-interviews. De selectie van respondenten vond plaats met behulp van *purposive sampling* (Bryman 2016). Dit houdt in dat er alleen participanten zijn geselecteerd die ook daadwerkelijk te maken hebben met en aanwezig zijn op de IKC's, zodat verschillende perspectieven op de interacties die worden waargenomen kunnen worden geëxploreerd (Hennink et al. 2011).

Kader 1.2 Weergave diepte-interviews en casussen

In dit rapport citeren wij uit de diepte-interviews die we hebben gehouden. Wanneer we over de ervaringen van ouders van jonge kinderen rapporteren, zijn deze citaten altijd geanonimiseerd. We hebben soms de citaten licht geredigeerd om de leesbaarheid te vergroten. Dit hebben we gedaan omdat spreektaal niet hetzelfde is als schrijftaal; soms gebruiken mensen stopwoorden of moeten ze via 'hardop denken' komen tot wat ze uiteindelijk willen zeggen. Daarom hebben we soms de citaten aangepast, zonder af te doen aan de inhoud. Citaten die langer zijn dan vijftig woorden worden als blok citaat weergegeven (dit geldt overigens ook voor citaten uit literatuur), eveneens om de leesbaarheid te vergroten. Dit zegt niets over een verschil in belang van het citaat. Wanneer we rapporteren over de observaties die zijn gedaan, is dit altijd geanonimiseerd, en zijn bepaalde details weggelaten om de locaties niet herleidbaar te kunnen weergeven. In hoofdstuk 7, waar uitgebreid wordt gerapporteerd over de IKC's, zijn ook details weggelaten om deze reden. Ook is er dus noodzakelijkerwijs beperkte achtergrondinformatie over deze wijken opgenomen.

De data zijn verzameld tussen april en september 2022. De ouders met wie we spraken, maakten allemaal op een bepaalde manier gebruik van voorzieningen binnen de vier kindcentra die zijn bezocht (hoofdstuk 7). Gezien de beperking van het aantal participanten, is er geen poging ondernomen om resultaten te generaliseren op basis van demografische kenmerken. De keuze voor onderzoek en vergelijking van een klein aantal zorgvuldig gekozen casussen is bedoeld om diepgravend inzicht te

genereren in de ervaringen van mensen met betrekking tot voorgaande deelvragen, en de verwevenheid van het handelen van individuen in het kader van de structuren waarin men zich bewust of onbewust bevindt. De interviewgide was dan ook ontworpen om de leefwerelden van mensen op het gebied van zorg en werk op een omvattende manier in kaart te brengen. Gezien de armen van maatschappelijke normen hieromtrent ver strekken ('iedereen heeft een mening') is er specifiek aandacht besteed – gedurende de interviews maar ook tijdens de analyse – aan verzwegen normativiteit en hoe dit geleefd wordt. Hoewel er is gevraagd naar ervaren kritieken bijvoorbeeld, is er in de analyse gekeken gezocht naar hoe het handelen en de keuzes van mensen normen reflecteren en bestendigen. De zelfselectie van deelname aan dit onderzoek door vrouwen is daarvan een voorbeeld. We komen hier in hoofdstuk 5 op terug.

Voor de analyse is een deductief codeboek opgesteld aan de hand van het theoretisch kader en de onderzoeksvragen. Aandacht ging uit naar participatie, keuzepatronen, identiteiten, beleidsinstrumenten en de perceptie daarvan, geleefde of ervaren normen, leefomgeving en eigen opvoeding. De interviews zijn vervolgens deductief en inductief gecodeerd. De inductieve codes omvatten ook emoties en thema's zoals trauma, verantwoordelijkheid, ongelijkheid, verslaving en gender. Verder zijn er keuzepatronen geanalyseerd en geconsolideerd (*ethnographic decision tree modelling* (Gladwin 1989)). Uit de analyse kwamen een aantal thema's en mechanismen naar voren met betrekking tot keuzes rondom zorg, werk en participatie die worden doorkruist door de verschillende discourses van maatschappelijke normen, politiek en beleidsinstrumenten, en persoonlijke omstandigheden. Hoofdstuk 5 en 6 analyseren aan de hand van persoonlijke verhalen deze thematiek en daaruit voortvloeiende mechanismen. Alle analyses van de interviews hanteren een Foucaultiaans kader (zoals uiteengezet in bijlage A).

Tot slot is er een co-creatiesessie ingericht met beleidsmedewerkers van verschillende betrokken directies (hoofdstuk 8). Hoewel de praktijk van co-creëren uit de private sector komt om innovatie te stimuleren, wordt deze ook meer en meer opgepakt in de beleidswereld. Ansell en Torfing (2021) maken onderscheid tussen coproductie in de private sector en co-creatie, het fenomeen dat in opkomst is in de publieke sector. Co-creatie in de publieke sector zou volgens hen moeten gaan over een proces dat is toegespitst op problemen en is erop gericht om nieuwe innovatieve publieke waarde-uitkomsten te bewerkstelligen. Het is volgens hen dan een middel om innovatief en creatief op nieuwe uitkomsten te komen, juist ook als het gaat om het herzien van hele systemen, het oplossen van *wicked problems* en het ontwikkelen van een innovatieve planning (Ansell en Torfing 2021: 216). Hierom is er voor dit deelproject gekozen om met beleidsmedewerkers als 'gebruikers' van dit onderzoek in co-creatie handelingsruimte en -perspectieven te verkennen.

De combinatie van deze methoden geeft een rijkheid aan data die juist de onderliggende beleidsaannames en eventuele risico's hiervan enerzijds kan blootleggen, en de ervaringen van mensen op wie beleid is gericht anderzijds belichten. Door deze resultaten naast elkaar te leggen en eventuele discrepanties te doordenken, kunnen blinde vlekken in beleid hopelijk worden aangekaart. Handlingsperspectieven zullen zich dan ook richten op hoe beleid hier middels nuancering sensitiever op kan zijn.

1.6 Een driehoek van relaties

Kader 1.3 Macht, stille ideologie en agency

Dit onderzoek stelt de interacties tussen mensen en macht (in de vorm van beleid en maatschappelijke normen) centraal. We zetten hier een model uiteen om dit rapport structuur te bieden. Dit model is niet uit de lucht gegrepen, maar hebben we op basis van met name de overdenkingen van de Franse filosoof Michel Foucault vorm kunnen geven, in samenspraak met de analyses van de data. Het is belangrijk om even stil te staan bij Foucaults uitgangspunten.

Ten eerste analyseerde Foucault macht niet als een 'iets', maar juist als een mechanisme: het 'hoe' (Foucault 1982, 2000). Daarbij begint macht volgens Foucault altijd vanuit een ongelijke relatie (zoals die tussen ouders en kinderen, mannen en vrouwen, overheden en hun burgers). Het is de taak van de onderzoeker om die machtsrelaties en het mechanisme hoe zij macht vormgeven in kaart te brengen.

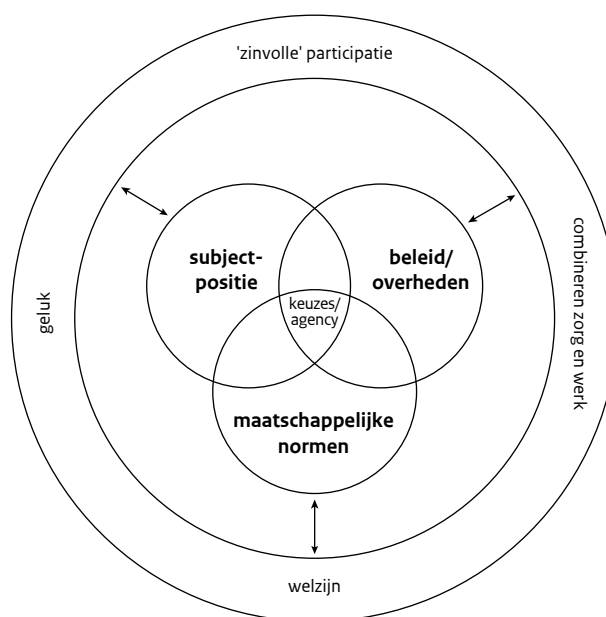
Het mechanisme van macht zie je in liberale contexten zoals Nederland volgens Foucault paradoxaal terug via de vrijheid van het individu (Foucault 1982). Je mag een individu zijn, vanzelfsprekend, maar je moet als burger in Nederland wel voldoen aan de voorwaarden die de staat stelt. Het individu kan keuzes maken, daarom vindt precies daar de uitvoering van macht plaats. Burgers dienen volgens beleid wenselijke keuzes te maken die de samenleving ten goede zouden komen. Macht concentreert zich dus op een soort van moreel appel: mensen worden verantwoordelijk gehouden voor de keuzes die zij maken in de beleidskaders die worden gesteld (Peeters 2019). Overheden voeren deze macht uit via verschillende zogeheten beleidsparadigma's: collectieve eenheden van ideologie die niet echt worden onderzocht door hen die erin zitten of ervanuit handelen (Dean 1999).

Gedurende de analyse zijn we dan ook alert geweest op verschillende manieren en mechanismen waarop macht wordt uitgeoefend via beleidsparadigma's, ofwel via 'stille ideologie'. Dit is een concept dat aanknopingspunten biedt om te kijken naar hoe verzwegen en onbenoemde aannames die onder beleid kunnen liggen hun uitwerking hebben op de levens van mensen zelf. Van Montfort et al. (2012) benadrukken dat, hoewel een stille ideologie op het eerste gezicht lijkt op 'gewone' normatieve assumpties die aan beleid ten grondslag liggen, het specifieke kenmerk hiervan is dat deze norm onuitgesproken blijft. Dit is waar Van Montfort et al. een risico observeren: als de stille ideologieën te lang stil blijven, zijn ze een gevaar voor de publieke sfeer en democratie en vormen ze een bedreiging voor de legitimiteit van de overheid (p.19). Het kan er namelijk voor zorgen dat andere opties niet meer worden verkend. Het is dus zaak om deze stille ideologieën in kaart te brengen en tegen het licht te houden. Door middel van de beleidsanalyse willen wij de eventuele stille ideologieën omtrent kinderopvang en hoe de specifieke beleidsinstrumenten en -discoursen hierin functioneren in kaart brengen.

Deze benadering van macht en stille ideologie zou weinig ruimte kunnen laten voor menselijk handelen en de keuzes die mensen maken. Maar Saba Mahmood (2005) ziet juist de kracht van het individu binnen de machtsstructuren waarin ze zich bevindt. Zij leest Foucaults werk met een bril die juist aandacht heeft daarvoor. Dit betekent niet dat het individu opeens op zichzelf staat, geheel autonoom is of kan doen en laten wat het wil. Burgers zijn altijd gesitueerd in historische en formatieve praktijken. Individuen geven juist vorm aan hun eigen leven binnen de gestelde kaders, zoals de wet- en regelgeving en beleidsinstrumenten die hun worden aangereikt. Het belangrijkste element dat Mahmood ziet in het werk van Foucault, is dat hij niet alleen maar mensen ziet als compliant of resistent naar beleidsparadigma's of -instrumenten toe, maar juist aanneemt dat er een enorme verscheidenheid aan reacties en omgangsvormen mogelijk is (zoals de eigen wil, rationaliteit, verlangens, vermoedens, afkeer, afgunst, actie, enz.) naar een bepaalde norm die wordt gesteld. Hier gaan we in hoofdstuk 6 uitgebreid op in.

In dit rapport staat de perceptie van mensen die al dan niet gebruikmaken van kinderopvang centraal. Om de verscheidenheid en keuzeprocessen in kaart te brengen, stellen we niet twee (overheid/mensen), maar drie interactieve elementen centraal. Maatschappelijke normen zijn namelijk ook van groot belang in hoe mensen keuzes maken en hun leven inrichten (Lönnqvist et al. 2018; Rabaté en Rellstab 2022; Roeters en Bucx 2018). Alle drie de 'onderdelen' (maatschappelijke normen, het individu en zijn omgeving, en overheden/beleid) interacteren met elkaar. Dit rapport zal trachten dit web uiteen te rafelen in de verschillende hoofdstukken. Het model in figuur 1.1 is een weergave van hoe dit onderzoek de onderdelen en hoe deze met elkaar samenhangen conceptualiseert.⁸

Figuur 1.1 Cirkelmodel structuur en agency



Bron: SCP

1.7 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van dit model. De hoofdstukken behandelen dan ook achtereenvolgens via de deelvragen de verschillende onderdelen. **Hoofdstuk 2** zal zich richten op de maatschappelijke normen. Dit gaat over normen rondom werk, zorg en meedoen aan de samenleving. Deze lopen uiteen van wie de afwas doet, wie van nature een betere ouder zou zijn, de kwaliteit van de kinderopvang en wat kinderen nodig hebben tijdens de opvoeding tot normen rondom moederschap, vaderschap en ouderschap, maar ook rondom leefomgeving, diversiteit, scholing, relaties, familiebanden, uren werken, gender enzovoort. Deze normen verschuiven en veranderen, en beïnvloeden hoe mensen hun leven inrichten. Maar mensen 'leven' de normen zelf ook. Dit kan bewust zijn ('ik wil minder werken omdat ik meer wil zorgen') maar ook onbewust ('daar hebben we het niet eens over gehad'). Normen kunnen ook op veel subtielere wijze worden geleefd, en als deze worden overschreden kan je schaamte voelen. Bijvoorbeeld als een ouder zich schaamt als zijn kind onbedwingbaar rondrent (de norm zou zijn dat kinderen zich netjes gedragen en dat ouders daar verantwoordelijk voor zouden zijn). Daarnaast zullen hoofdstuk 5 en 6 ook raken aan hoe deze normen worden ervaren door ouders van jonge kinderen in dit onderzoek, en hoe deze hun keuzes rondom zorg, werk en kinderopvang beïnvloeden.

⁸ Dit model is enerzijds gebaseerd op theoretische benaderingen rondom macht en agency (zie bijlage A en kader 1.3), en anderzijds op de analyse van de keuzepatronen van de participanten van dit onderzoek.

‘Beleid/overheden’ in het model verwijst naar de (geschiedenis van) verschillende vormen van beleid rondom kinderopvang. Dit gaat om beleidsinstrumenten, maar ook om het discours dat overheden uitdragen, bijvoorbeeld dat vrouwen meer zouden moeten gaan werken, of dat de kansengelijkheid van kinderen bevorderd zou moeten worden. Binnen onze analyse omvat dit verschillende lagen van de overheid, zoals gemeenten, uitvoeringsinstanties maar ook de politiek in den brede.

Hoofdstuk 3 schetst dan ook de beleidsgeschiedenis tussen 1960 en 2004. Hoewel we ons bewust zijn van de uitzonderlijke positie van bedrijven en het maatschappelijk middenveld (al helemaal binnen de casus van de kinderopvang), rekenen wij deze onder dezelfde ballon, aangezien deze in principe en uiteindelijk monolithisch bij mensen hun keuzevrijheid bepalen of beperken, ondanks de verschillende stemmen die zij laten horen.

Hoofdstuk 4 zal stil blijven staan bij deze hoek van het model.⁹ De kritische beleidsanalyse schetst verdiepend de verschillende aannames achter beleid en hoe deze zich ontwikkeld hebben (van de Wet kinderopvang in 2005 tot het coalitieakkoord in 2021). Daarnaast zal dit hoofdstuk inzicht bieden in de kaders en structuren waarin mensen uiteindelijk hun keuzes maken, en hoe deze aannames al dan niet stroken met de leefwerelden van mensen zelf.

Het model laat ook een cirkel zien om de drie vlakken heen. Deze is gevuld met thema’s zoals ‘combineren zorg en werk’, ‘zinnvolle participatie’, ‘geluk’ en ‘welzijn’. Dit zijn thema’s die voor dit specifieke onderzoek relevant zijn, maar er kunnen allerlei onderwerpen in worden geconceptualiseerd. Het gaat hier namelijk om ideeën over wat het goede leven zou zijn, en hoe je dat als mens in Nederland zou kunnen bereiken. Hier kunnen dus ook thema’s worden ingevuld als ‘succes’, ‘talent’, ‘kansengelijkheid’, enzovoort, afhankelijk van de beleidsinstrumenten en paradigma’s. De invulling van wat deze termen beloven, wordt vanuit de drie verschillende perspectieven gezien, maar ook ingegeven. Wat we hiermee bedoelen, is dat we als mensen, beleid en maatschappij niet alleen allemaal een idee hebben over wat dat dan is, ‘gelukkig zijn’, of ‘zinnvol participeren’, maar ook dat we dat met zijn allen op onze eigen wijze vormgeven. Het feit dat een columnist in de krant stelt dat er meer gewerkt moet worden, of dat mannen meer moeten zorgen, of een influencer op Instagram die stelt dat zorgen voor binding met je baby het allerbelangrijkst is wat je als moeder kan doen, beïnvloedt hoe lezers of kijkers daarvan zelf kijken naar wat het ‘goede leven’ is, of hoe ze ‘burgerschap’ interpreteren, bijvoorbeeld. Ook overheden geven in verschillende beleidsdossiers vorm aan identiteiten van doelgroepen middels beleidsstukken en wetgeving: wie is de beoogde doelgroep, en wie niet? Wat voor kenmerken hebben ze (Prior 2009)? Dit is dus een wederkerige relatie, zoals de pijlen aangeven.

Hoofdstuk 5 gaat dieper in op met name de conceptualisatie van ‘zinnvolle’ participatie volgens literatuur en beleid, en hoe de interpretatie hiervan verschilt per perspectief, maar ook door de tijd heen. Wat zijn de verwachtingen rondom participatie in het kader van kinderopvang? Vervolgens wordt er gekeken naar hoe ouders van jonge kinderen naar dit begrip kijken.

Hoofdstuk 6 richt zich specifiek op de keuzes die mensen maken rondom werk en de zorg voor jonge kinderen. Aan de hand van een beslisboom en de analyse van verschillende verhalen van ouders, wordt de derde cirkel van ‘subjectpositie’ uitgediept. Dit is binnen dit onderzoek een term die verwijst naar ieder individu dat onderdeel is van een doelgroep van een beleidsinstrument of beleidsdoelstelling (‘meer arbeidsparticipatie’ bv.), de participanten van dit onderzoek. Dit gaat niet alleen maar om een mens op zichzelf, maar neemt juist ook allerlei omstandigheden mee waarin deze persoon zich bevindt of mee te maken heeft, zoals de eigen familiegeschiedenis, de sociale omgeving, financiële situatie, gender, gezinssamenstelling, etniciteit, leeftijd, enzovoort. Dit gaat om de situatie waar men zich in bevindt, en ook hoe men daar gekomen is. Het geeft bepaalde restricties aan, en kan ook een belangrijke rol spelen in hoe men keuzes maakt en sociale ongelijkheid ervaart. In het centrum waar deze cirkels bijeenkomen, ligt het snijvlak waarop mensen hun keuzes baseren en maken.

⁹ Naast deze analyse zal in hoofdstuk 7 middels een etnografische schets van vier IKC’s de zichtbaarheid van hoe institutionele inrichtingen sociale (on)gelijkheid kunnen reflecteren worden geduid. Tot slot komt in hoofdstuk 2 ook de interactie met maatschappelijke normen aan bod, en in hoofdstuk 6 hoe mensen keuzes maken binnen deze geschetste kaders en structuren.

Hoofdstuk 7 richt zich op de omgeving waar de ouders in dit onderzoek zich met betrekking tot kinderopvang begeven: vier integrale kindcentra. Deze centra zijn onderdeel van de institutionele structuren waar men zich tot dient te verhouden. Echter zijn de visies hierop, zoals de perceptie van kinderopvang en de rol die dit speelt in het leven van ouders en de keuzes die zij maken, ingegeven door de alle drie de cirkels. Dit hoofdstuk kijkt naar hoe sociale structuren, geografische ontwikkelingen en specifieke (beleids)geschiedenissen de structurele ongelijkheden gerepresenteerd zien in de mini-samenleving van een integraal kindcentrum.

In **hoofdstuk 8** wordt verslag gedaan van en gereflecteerd op de co-creatiesessie met beleidsmedewerkers. Deze was specifiek ingericht om voorlopige resultaten te delen en handelingsruimte en -perspectieven op te halen. Deze bevindingen zijn niet klakkeloos overgenomen in dit rapport in de formulering van de uiteindelijke handelingsperspectieven, maar meegenomen in een iteratief proces: hoe kunnen deze bevindingen onze resultaten informeren?

De slotbeschouwing in **hoofdstuk 9** geeft een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Vervolgens reflecteren we op waar beleidsaannames en -ideologieën schuren met de ervaringen van mensen zelf. Aan de hand hiervan formuleren we ook handelingsopties voor beleid om risico's die wij analyseren te helpen ondervangen.

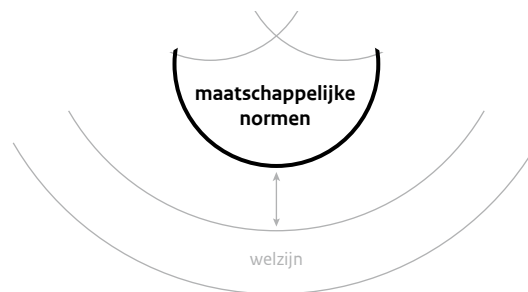
Met dit onderzoek willen we inzicht bieden in hoe beleid kan schuren met de realiteiten van mensen zelf. Het gaat om zogenoemd participatiebevorderend beleid – dit deelrapport richt zich op de kinderopvang als instrument voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders van jonge kinderen. Het richt zich *niet* op het toeslagensysteem, de toegankelijkheid of eenvoud hiervan, of (de effecten van) de kinderopvangtoeslagenaffaire, de hersteloperatie of de voorgenomen stelselherziening. Hoewel er gedupeerde ouders meededen aan dit onderzoek en (bijna) alle ouders te maken hadden met het toeslagensysteem, zullen wij op basis van dit onderzoek en de insteek ervan geen uitspraken doen over deze casuïstiek en problematiek. Ook geven wij geen handelingsperspectief dat zich richt op de specifieke beleidsinstrumenten in de uitvoering met het oog op bijvoorbeeld de stelselherziening (TK 2022/2023b), die mede is ingegeven door de ervaringen met de toeslagenaffaire.

Door juist een stap terug te nemen en vanuit historisch perspectief de verschillende aannames en (stille) ideologieën achter het beleid, en ook de schommelingen daarin door de tijd, uiteen te zetten en deze naast de ervaringen van mensen zelf te leggen, bieden we inzicht in bepaalde blinde vlekken in beleid en de eventuele risico's die dit met zich mee zou kunnen dragen. We formuleren op basis hiervan handelingsperspectief dat door middel van reflexiviteit en de realiteiten en leefwerelden van mensen zelf, hopelijk, waar nodig beleid een stukje kan nuanceren.

2 De vrouw, de moeder? Verschuivende maatschappelijke normen rondom zorg voor jonge kinderen en werk

Maria Vliek en Ans Merens

Figuur 2.1 Cirkelmodel structuur en agency: maatschappelijke normen



Bron: SCP

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal de volgende vraag beantwoorden die het onderste gedeelte van het cirkelmodel (figuur 2.1) verkent: *Hoe zijn maatschappelijke normen rondom man-vrouwverhoudingen en de zorg voor kinderen de afgelopen 50 jaar verschoven?* Deze vraag heeft betrekking op de heteronormatieve formatie 'man en vrouw en zorg voor kinderen'. De onderzoekers zijn zich er terdege van bewust dat dit niet voor de gehele bevolking van Nederland een geldige of herkenbare situatie is, en dat er wellicht andere normen spelen rondom de verdeling van zorg en werk in niet-heterorelaties en -gezinssamenstellingen. Een verkenning van de taakverdeling van LHB-stellen laat bijvoorbeeld zien dat de verdeling van betaald en onbetaald werk gelijk is en hun opvattingen over de taakverdeling minder traditioneel zijn dan die van heterostellen (Roeters et al. 2017). Desalniettemin is ervoor gekozen de maatschappelijke en politieke normen rondom man en vrouw, de zorg voor kinderen en arbeidsparticipatie vanuit deze heteronorm uiteen te zetten. Dit is met name omdat dit de normstelling is geweest die ook beleid beïnvloedde en nog altijd beïnvloedt. Het dominante discours rondom het kerngezin verdient onze aandacht, juist ook vanwege de invloed die het heeft op mensen die niet noodzakelijkerwijs aan deze norm voldoen.

In dit hoofdstuk behandelen we het kwadrant onder in het model, waar er overlap is tussen maatschappelijke normen en beleidsgeschiedenis, ofwel de institutionele factoren (hoofdstuk 3 en 4) en uiteindelijk de individuele keuzes die mensen maken (hoofdstuk 6). Ook politieke keuzes worden beïnvloed door deze kruisbestuivingen.

2.2 Maatschappelijke normen en de verzorgingsstaat

Om de veranderingen in de verzorgingsstaat (Newman en Tonkens 2011), de rol van gendernormen op arbeidsparticipatie (Bass 2014; Rabaté en Rellstab 2022; Reimers 1985) en het huidige beleid rondom de opvang van kinderen beter te begrijpen (Yerkes 2014), is het van belang de ontwikkelingen rondom de veranderende aanwezigheid van vrouwen op de arbeidsmarkt en de verdeling van informele en formele sfeer tussen partners in kaart te brengen.

In de eerste helft van de twintigste eeuw gold in Nederland het paternalistische kostwinnersmodel. 25% van de vrouwen was actief op de arbeidsmarkt; dit waren voornamelijk jonge, ongetrouwde vrouwen. Slechts 10% van de getrouwde vrouwen werkte en dit was een zeer laag percentage in vergelijking met omliggende landen, waar vaak bijna de helft van de vrouwen aan het werk was (Plantenga 1998). Zorg voor kinderen lag in Nederland primair bij vrouwen en moeders (Van Daalen 2007: 621). Het was een punt van maatschappelijke en politieke trots dat moeders de zorg voor kinderen zelf regelden en niet aan het werk hoefden, zonder invloed of hulp van de staat. Er werd vanaf het begin van de twintigste eeuw dan ook beleid gevoerd om dit model in stand te houden en te faciliteren. Want als getrouwde vrouwen aan het werk zouden gaan, dan zou dat een gezond gezinsleven ondermijnen.

Zo werd het genderspecifieke onderscheid tussen kostwinner en zorgende tot aan de oorlog maatschappelijk niet ter discussie gesteld. In de publieke sector (specifiek overheid en onderwijs) mochten getrouwde vrouwen bijvoorbeeld helemaal niet werken. Maar ook na de oorlog bleef het discours lang dominant dat vrouwen niet zouden moeten werken: het werd vanuit beleid actief tegengewerkt. Hoewel men van de private sectoren afbleef, golden er wel richtlijnen. Pas in 1955 werd een motie aangenomen dat het 'niet aan de staat was' om zich te bemoeien met het werkende leven van vrouwen. Dit was een mijlpaal: vanaf nu zou de overheid niet meer expliciet het betaalde werk van vrouwen verbieden of beperken. Er was de verwachting dat de familie zelf nu de 'verantwoordelijke keuze' zou maken hoe werk verdeeld zou worden.

Dit betekende niet dat zij die kozen om buitenshuis te werken ook door beleid zouden worden ondersteund. Individuele keuzes moesten worden gemaakt in een maatschappij waar het beleid en regulering uitgingen van het gezin. In de praktijk betekende dit dat er ruimte was voor een kostwinner met een afhankelijke partner.

(Plantenga 1998: 56, eigen vertaling)

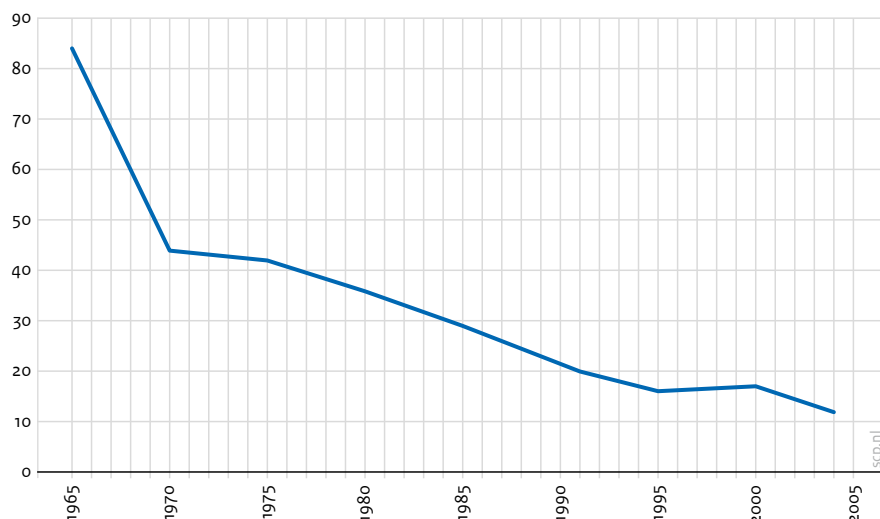
Volgens Van Daalen (2007) had dit zijn invloed op de langere termijn in Nederland: Nederlandse vrouwen bleven tot de jaren zeventig achter in vergelijking met andere landen op het gebied van arbeidsparticipatie. Tot die tijd was betaald werk dus alleen voor ongetrouwde vrouwen geaccepteerd (Doorne-Huiskes et al. 2017). Zoals gesteld, zodra een vrouw ging trouwen was het vanzelfsprekend dat zij ophield met betaald werk en zij zich volledig aan het huishouden en gezin ging wijden. De man was ervoor verantwoordelijk om met zijn werk en inkomen het gezin te onderhouden. Getrouwde vrouwen die in de jaren vijftig en zestig wel een baan hadden (nu ook mogelijk in de publieke sector), moesten dat op zo'n manier doen dat hun man en kinderen daar geen last van hadden (Moree 1992). Dat blijkt ook uit de manier waarop eind jaren vijftig enkele industriële bedrijven, gedwongen door personeelstekorten, voor het eerst deeltijdbanen gingen aanbieden aan getrouwde vrouwen. Daaraan werden strikte voorwaarden verbonden. Alleen moeders met schoolgaande kinderen (dus geen jonge kinderen) werden aangenomen, ze mochten alleen werken tijdens de schooluren van de kinderen en de echtgenoot moest er geen bezwaar tegen hebben (Merens 2008). Dit aanbod van specifieke deeltijdbanen voor vrouwen, heeft zijn doorwerking in het heden van 'Nederland deeltijdland' (Keuzenkamp et al. 2009; Merens 2008; Portegijs 2022; Portegijs et al. 2008; Yerkes en Visser 2006).

In de tweede helft van de jaren zestig werden deze normen rondom de arbeidsparticipatie van moeders tezamen met diverse andere maatschappelijke normen ter discussie gesteld. Met het artikel *Het onbehagen bij de vrouw* van Joke Kool-Smit (1967) begon in Nederland de tweede feministische golf. Daarin wees zij op de negatieve kanten van het huisvrouwenbestaan en de ongunstige positie van getrouwde vrouwen die wel een baan hadden. Zij werkten vaak in deeltijdbanen van laag niveau en met weinig promotiemogelijkheden. Werk door vrouwen buitenshuis zou niet als een vrijetijdsbesteding gezien moeten worden, maar juist als een integraal onderdeel van het leven van vrouwen (Plantenga 1998: 56). Kool-Smit pleitte voor gelijke behandeling en beloning van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt, invoering van crèches en een

30-urige werkweek voor vrouwen en mannen, zodat ouderparen het betaalde werk en de zorg voor kinderen konden combineren en gelijkwaardiger zouden kunnen verdelen. Haar oproep vond weerklank; er werden emancipatieorganisaties opgericht, zoals Man Vrouw Maatschappij en Dolle Mina. Vrouwen eisten hun recht op (gelijk)betaalde arbeid, maar dit werd (nog) niet door iedereen geaccepteerd.

De verzorgingsstaat voerde namelijk nog geen veranderingen door om vrouwen met jonge kinderen in staat te stellen om aan het werk te gaan; de voorzieningen voor kinderopvang waren nauwelijks aanwezig (Van Daalen 2007: 621). Tot en met de jaren tachtig was er enkel kinderopvang aanwezig voor 2% van de kinderen tussen 0 en 2 jaar (Tietze en Cryer 1999). Echter, vanaf de jaren zeventig begonnen sommige maatschappelijke normen sterk en andere normen geleidelijk te verschuiven. Bepaald spectaculair was de toegenomen acceptatie van buitenshuis werken van vrouwen met schoolgaande kinderen. Vond in 1965 84% van de bevolking dit bezwaarlijk, in 1971 was dit geslonken tot 44%. In de jaren zeventig en de daaropvolgende decennia nam het aandeel van de bevolking met bezwaren tegen werkende gehuwde vrouwen verder af tot 10% in 2004 (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Aandeel van de bevolking dat het buitenshuis werken van een gehuwde vrouw met schoolgaande kinderen bezwaarlijk vindt, 1965-2004 (in procenten)



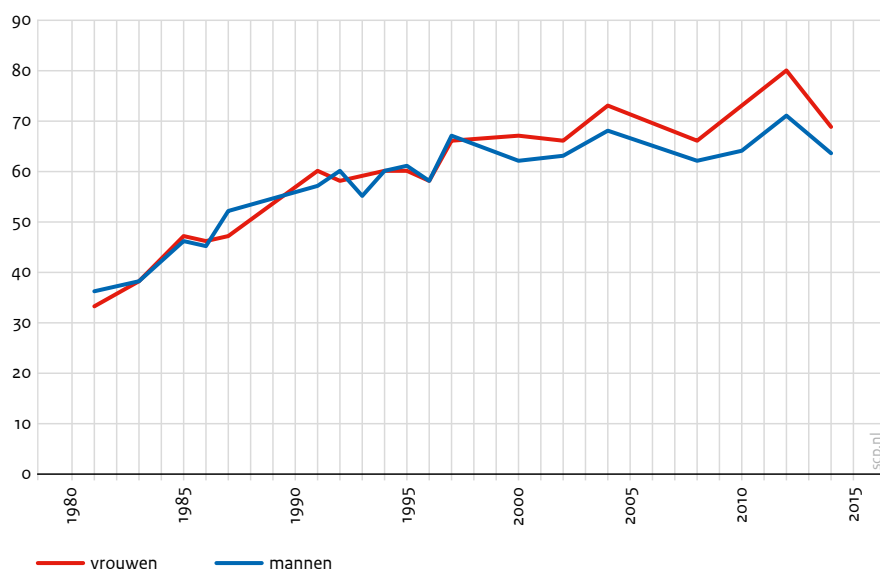
Bron: Geïll.Pers (CV'65) Huwelijk en gezin; UvA (CV'70a) Progressiviteit en conservatisme 1970; SCP (1975); SCP (CV'04)

Meer bezwaren waren er als het werken door een moeder gepaard ging met het gebruik van een crèche. In 1981 vond een minderheid van de bevolking (ruim 30%) dit geen bezwaar. In de jaren tachtig nam dit flink toe tot rond de 60% in 1991, vervolgens stagneerde het, en nam het rond de millenniumwisseling iets toe. Bij de vrouwen nam de acceptatie nog iets toe, maar fluctueerde dit ook sterk door de jaren heen, tussen de 70 en 80%. Bij de mannen bleef de acceptatie eerst gelijk en fluctueerde het uiteindelijk tussen de 60 en 70%. Volgens de laatste meting in 2014 accepteert de meerderheid van de bevolking het buitenshuis werken van moeders en het gelijktijdige gebruik van de crèche. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat een aanzienlijke minderheid dit bezwaarlijk vindt (zie figuur 2.3).

Beets et al. (1997) laten daarnaast zien dat begin jaren negentig de maatschappelijke normen rondom de verdeling van werk en zorg tussen mannen en vrouwen in Nederland begonnen te verschuiven. Het door christendemocratische idealen ingegeven kostwinnersmodel waarin vrouwen voor de kinderen zorgen en mannen voltijd werken (het model dat actief door de overheid werd gepromoot tot halverwege de jaren vijftig) wordt minder populair en het model waarin de vrouw voor de kinderen zorgt en een beetje werkt wordt populairder (anderhalfverdienersmodel). Dit is ook het model dat door wet- en regelgeving en werkgevers werd aangemoedigd middels het aanbieden van deeltijdbanen aan vrouwen in zogenoemde

vrouwensectoren zoals het onderwijs en de zorg. Ook het egalitaire model waarbij de verdeling geheel gelijk is wordt begin jaren negentig door meer jongvolwassenen ondersteund dan eind jaren tachtig. Hierin spelen individuele factoren en contextuele factoren een rol, zoals de kenmerken van de baan, de mogelijkheden om flexibel te werken, maar ook de attitudes ten opzichte van genderrollen, mede beïnvloed door opleiding, bepalen in grote mate hoe men werk en de zorg voor het gezin zou willen combineren (Beets et al. 1997). Onderzoek wijst echter uit dat, ondanks de wil van vrouwen om meer te werken (en zorgtaken gelijkjer te verdelen), de praktijk soms nog weerbarstig is (Wiesmann et al. 2008).

Figuur 2.3 Aandeel mannen en vrouwen dat het aan te bevelen of niet bezwaarlijk vindt dat in een gezin met kleine kinderen de vrouw werkt en haar kind(eren) naar de crèche moet(en), bevolking 16-74 jaar, 1981-2014 (in procenten)^a



a De stelling luidde: 'Vindt u het wel bezwaarlijk, niet bezwaarlijk of juist aan te bevelen als in een gezin met kleine kinderen de vrouw een werkkring heeft en haar kind(eren) dan naar de crèche zou(den) moeten?'

Bron: SCP (CV'81-'14)

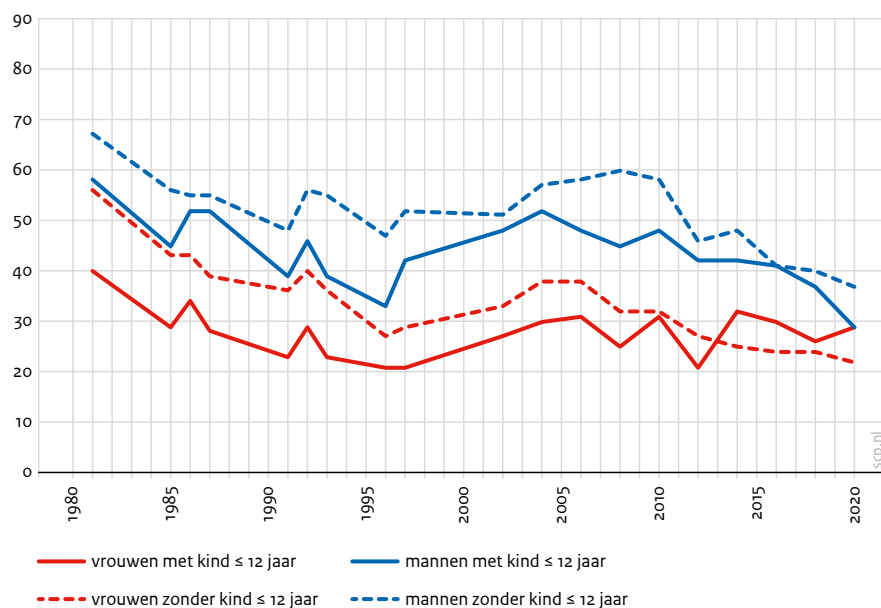
De normen rondom de vraag wie het meest geschikt is voor de zorg voor kleine kinderen zijn ook langzaam verschoven. In 1981 vond nog de helft van de vrouwen en twee derde van de mannen de moeder geschikter voor de zorg voor kleine kinderen dan de vader. In de jaren tachtig en begin jaren negentig zien we een gestage daling van deze aandelen tot 25% respectievelijk 50% in 1995. Daarna is er opmerkelijk gezien sprake van een stijging van degenen die een grotere geschiktheid van de moeder voor opvoedtaken zien. In de jaren tien zien we weer een lichte daling, maar voor moeders met kinderen onder de 12 jaar fluctueren de cijfers. Van den Brakel et al. (2020a) laten zien dat in 2020 minder Nederlanders dan in 1981 ervan overtuigd zijn dat vrouwen geschikter zijn dan mannen om kleine kinderen op te voeden. Dat gezegd hebbende laat figuur 2.4 desalniettemin zien dat een substantieel deel van de respondenten van mening is dat vrouwen beter zijn in de zorg voor kinderen dan mannen.

Over andere normen over werkende ouders en de wenselijkheid van formele kinderopvang zijn geen langdurige trends beschikbaar¹⁰ en putten we uit recente gegevens. Voor wat betreft de normen rondom werkende moeders, verschuiven deze maar langzaam. In 2020 vinden de meeste Nederlanders een baan van twee tot drie dagen per week het meest geschikt voor vrouwen met kinderen onder de 4 jaar. Vaders

¹⁰ Een vergelijking tussen de resultaten van Emancipatie-opinies (EMOP) 2014 en 2020 kan niet goed worden gemaakt omdat gebruik is gemaakt van verschillende panels. EMOP 2018 en 2020 mogen wel worden vergeleken omdat de data uit hetzelfde panel (LISS-panel) afkomstig zijn.

met kinderen onder de 4 jaar kunnen het beste vier dagen per week werken. Wat wordt gezien als de ideale arbeidsduur voor vrouwen is dus significant lager dan voor mannen (Van den Brakel et al. 2020a). Daarbij laten Gauthier et al. (2016) ook zien dat persoonlijke overtuigingen, gevoed door maatschappelijke normen, over vrouwen op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld, huismoeders ervan kunnen weerhouden om weer de arbeidsmarkt op te gaan na het krijgen van kinderen.

Figuur 2.4 Aandeel mannen en vrouwen dat het er (sterk) mee eens is dat een vrouw geschikter is om kleine kinderen op te voeden dan een man, bevolking van 16 jaar en ouder, 1981-2018 (in procenten)^a



a De stelling luidde: 'Een vrouw is geschikter om kleine kinderen op te voeden dan een man.'

Bron: SCP (CV'81-'16/VNL'18-'20)

De houdingen ten opzichte van formele kinderopvang zijn de afgelopen jaren iets positiever geworden. Zo denken de meeste mannen en vrouwen dat het goed is voor peuters om een paar dagen per week naar de kinderopvang of kortdurende peuteropvang te gaan. Voor baby's (tot 1 jaar) is dit veel minder het geval; vooral mannen zijn het hier niet mee eens. De bso (buitenschoolse opvang: voor- en naschoolse opvang voor de basisschoolleeftijd) wordt over het algemeen ook positief gezien. Maar niet iedereen is zo overtuigd wanneer het om peuters gaat (Van den Brakel et al. 2020a). Ouders die gebruikmaken van de opvang zijn over het algemeen positiever over de kwaliteit van opvang dan ouders die alternatieve manieren hebben voor de zorg van hun kinderen (Roeters en Bucx 2018).

Parallel aan de veranderende opvattingen is de arbeidsparticipatie van vooral getrouwde vrouwen vanaf de jaren zeventig vrijwel continu toegenomen; alleen in perioden van economische crisis stagneerde de participatie even. In de jaren zeventig ging dit geleidelijk aan, maar in de jaren tachtig en negentig versnelde dit. Tijdens (2006) laat zien dat de groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen hand in hand is gegaan met de toegenomen mogelijkheden van deeltijdwerk in cao's. Dit werd mogelijk gemaakt door het zogenoemde Akkoord van Wassenaar (1982), waarin werkgevers en werknemers allerlei afspraken maakten om de toenmalige hoge werkloosheid te bestrijden. Ook de overheid ging in deze tijd als werkgever deeltijdbanen aanbieden vanuit emancipatie- en sociaal beleid (Merens 2008). In de jaren negentig hielp de gunstige economische situatie mee om de arbeidsparticipatie van vrouwen verder te verhogen. Ook later steeg de participatie verder van ongeveer 40% eind jaren tachtig, tot 75,8% onder vrouwen tussen de 15 en 65 jaar in 2019. In 2020 werkte 73,4% van de Nederlandse vrouwen op de arbeidsmarkt in deeltijd, terwijl dit onder de Nederlandse mannen 23,3% bedroeg (Van den Brakel et al. 2020a).

Het is lastig te zeggen of de veranderde opvattingen over arbeidsdeelname van vrouwen vooraf gingen aan de groei van de arbeidsdeelname of dat deze opvattingen pas zijn veranderd nadat meer vrouwen buitenshuis gingen werken. Bij gebrek aan voldoende data, vooral over de jaren zestig, is het niet goed mogelijk oorzaak en gevolg vast te stellen (Merens 2008: 25).

2.3 Huidige staat: verschillen binnen de samenleving

De normen rondom de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid zijn niet homogeen voor de hele bevolking. Verschillende onderzoeken tonen aan hoe geldende normen rondom de zorg voor (jonge) kinderen verschillen naargelang sociaal-economische status, dan wel de genoten opleiding van ouders. Zo laten diverse onderzoeken zien dat lageropgeleide vrouwen minder deelnemen aan de arbeidsmarkt dan hogeropgeleide vrouwen (zie o.a. Cloin et al. 2011).¹¹ Voor alle moeders (welke opleiding ze ook volgden) geldt dat sociaal-culturele factoren belangrijker zijn in de beslissing om wel of niet te werken dan de financiële en economische factoren. Maar voor lageropgeleide moeders spelen de sociaal-culturele factoren een nog grotere rol dan voor andere moeders (Cloin et al. 2011). Vooral de eigen socialisatie is van belang: was de eigen moeder vroeger thuis, dan is er meer kans dat zij zelf ook thuisblijft (De Carli et al. 2017). Het geringere gebruik van formele kinderopvang door lageropgeleide ouders hangt daarmee samen met traditionele gendernormen en een negatieve houding ten opzichte van formele kinderopvang (Portegijs et al. 2006; Portegijs et al. 2014; Roeters en Bucx 2018).

Zo zegt 57% van de hogeropgeleiden de taken het liefst gelijk met de partner te verdelen. Onder middelbaar opgeleiden is dat 41% en onder lageropgeleiden 31%. Daarbij stellen Van den Brakel et al. (2020a) dat deze laatste twee groepen vrouwen er ook minder van overtuigd zijn dat kinderopvang goed is voor kinderen. Hier moet opgemerkt worden dat er een duidelijk verschil is tussen wat mensen zeggen na te streven en wat ze daadwerkelijk doen. Zo blijkt ook uit onderzoek dat vrouwen veel eerder nadenken over hoe ze de zorg voor kinderen en werk eventueel zouden willen verdelen. Velen denken daar al bij de start van hun carrière over na en niet pas bij de komst van kinderen, en baseren hun beslissingen rondom zorg en betaald werk daar ook op (Bass 2014). Mannen beginnen dit proces vaker pas bij de komst van het eerste kind; een fenomeen dat volgens Bass (2014) bijdraagt aan de genderongelijkheid op de arbeidsmarkt. Ook Rabaté en Rellstab (2022) zien dat normen een grote bijdrage leveren aan de keuzes die moeders maken rondom zorg en betaald werk en de gevolgen hiervan op de arbeidsmarkt en genderongelijkheid.

Hoe deze normen doorwerken in de keuzes die mensen zelf maken, blijkt ook uit onderzoek van Wiesmann et al. (2008). Zij hebben 31 Nederlandse heterostellen gevraagd naar hun formatieve jaren tot aan het krijgen van het eerste kind, en hoe zij betaald en huishoudelijk werk verdelen. Uit dit onderzoek blijkt dat wanneer stellen het er niet over hadden, zij genderpatronen herhaalden die zij van huis uit (een generatie eerder) hebben meegekregen. Stellingen die er wel over spraken, streefden vaak een meer gelijke verdeling na. Dit nam alleen niet weg dat de praktijk ook hier nog vaak, ondanks de wil, weerbarstig bleek: ze leefden eigenlijk nog steeds bepaalde meer traditionele genderpatronen na. De auteurs zagen dat dit kwam doordat mensen een traditionele taakverdeling eigenlijk niet zo problematisch vonden. De romantische relatie was belangrijker dan het gelijk verdelen van onbetaald huishoudelijk werk. Routine werd makkelijker bevonden dan het expliciteren van keuzes.

Daarnaast laat (Amerikaans) onderzoek zien dat kinderen uit met name de lagere sociaal-economische klasse in verschillende OESO-landen (Heckman en Masterov 2007) het minst gebruikmaken van *early childhood education and care*-faciliteiten, terwijl de positieve effecten voor hen het grootst zouden kunnen zijn (Petitclerc et al. 2017). Deze constatering leidt vaak tot het economisch investeringsargument: hoe jonger de investering wordt gedaan, hoe groter de impact. Daarnaast laat Amerikaans en Europees onderzoek zien dat *early childhood development* (ECD)-programma's effectief kunnen zijn afhankelijk van de kwaliteit van deze programma's (Anderson et al. 2003; Nores en Barnett 2010). In Nederland liet Ruben Fukkink zien dat de voorschoolse educatie (VE) niet of nauwelijks effect heeft gehad tussen 2000 en 2015

¹¹ In deze en in de volgende alinea geven we de resultaten weer van diverse onderzoeken over opleiding. Daarbij volgen we de gebruikte terminologie van die onderzoeken. Het SCP gebruikt deze terminologie zelf tegenwoordig niet meer.

(Fukkink et al. 2017). Leseman et al. (2022) vonden echter dat deelname aan universele programma's vanaf 2 à 3 jaar juist wél een positieve bijdrage leverde aan de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen, met name voor kinderen die in zogenaemde kansarme situaties opgroeien. Ook is er onenigheid over wat dan precies de focus van voorschoolse educatie zou moeten zijn. Moet er ook al in de peuterfase meer nadruk liggen op academische activiteiten als taal en rekenen (Durkin et al. 2022)? Of moet er juist brede aandacht zijn voor spel en sociale ontwikkeling, en dat schoolse activiteiten breder en langer worden aangeboden in de basisschoolfase (Fukkink 2022)? Het moet genoemd dat Petitclerc et al. (2017) aangeven dat deze verschillen in gebruik van kinderopvang niet alleen te maken hebben met geldende normen, maar ook dat uniform beleid verschillende groepen anders kan treffen (Den Dulk en Yerkes 2016; Yerkes en Javornik 2019).

Niet alleen verschillen gendernormen over betaald werk en zorg naar genoten opleiding, er zijn ook verschillen tussen groepen die zich als religieus identificeren die gevolgen hebben voor verschillen in arbeidsparticipatie van vrouwen. Naarmate de geloofsbeleving van vrouwen intenser is, blijken hun rolopvattingen traditioneler te zijn en, daarmee samenhangend, hun arbeidsparticipatie lager (Keuzenkamp en Merens 2007; Read 2004). In een multivariate analyse van de arbeidsparticipatie van vrouwen met verschillende migratieachtergronden en vrouwen met een Nederlandse achtergrond (Khouja en Fleischmann 2015), bleek dat de intensiteit van de geloofsbeleving een afzonderlijke invloed heeft op de arbeidsparticipatie, naast *human capital*-factoren (genoten opleiding) en huishoudenskenmerken. In eerdere onderzoeken naar de arbeidsparticipatie van verschillende groepen vrouwen werd de rol van deze twee factoren ook al aangetoond (zie bv. Bevelander en Groeneveld 2012; Keuzenkamp en Merens 2007). Wel moet hier onderstreept worden dat gender en religie niet als dé verklarende factoren worden gezien voor de verminderde arbeidsparticipatie van vrouwen van verschillende etnische achtergronden, maar juist dat deze een bijdrage leveren aan de complexiteit die deze verschillen onderligt.

Zoals gesteld hangen deze maatschappelijke normen sterk samen met hoe er politiek en beleidsmatig met deze zaken wordt omgegaan. Zo zijn er gelijkvormige ontwikkelingen in deze tijdperiode waarneembaar: een verschuiving van het kostwinnersmodel naar het anderhalfverdienersmodel, onder andere, en blijven emancipatievraagstukken door de tijd heen in meer en mindere mate op tafel. Hoe worden betaald werk en zorg, formele en informele arbeid, verdeeld? Dit hangt sterk samen met de deeltijd Discussie die vandaag de dag woedt in Nederland (Portegijs 2022). Ook spelen zaken rondom de bezuinigingen op de verzorgingsstaat een cruciale rol in de vormgeving van de gegenderde verdeling tussen betaald werk en zorgtaken.

Trudie Knijn stelde in 1998 met betrekking tot de bijzondere status van de 'huisvrouw' in Nederland dat '[d]e Nederlandse maatschappij wordt geconfronteerd met tegengestelde politieke boodschappen, arrangementen en analyses waarin de waarde van zorg, de identiteit van de vrouw en de betekenis van sociale participatie ter discussie staan' (Knijn 1998: 65). Ook vandaag de dag leven er verschillende discoursen en verwachtingen rondom de rol van vrouwen als moeders en werkenden. Zo wordt de 'deeltijdprinses' gehekeld en worden er campagnes ingezet vanuit beleid om vrouwen meer uren te laten werken, maar is ook *intensive mothering* in opkomst via onder andere sociale media in de vorm van *instamums of mommy influencers* (zie o.a. Moujaes en Verrier 2021), een discours dat juist meer zorgtaken verwacht van moeders. Een discours wat hier tussendoor navigeert is dat van veelal vrouwen die campagnes voeren zoals 'ik werk al, ik krijg er alleen niet voor betaald' (Berger 2023). Waar eerder liberaal feminisme stuurde op 'vrouwen voltijds naar de top', is er binnen dit discours ook ruimte voor de verdeling en waardering van zorgtaken thuis en een roep om bijvoorbeeld kinderopvang een basisvoorziening te maken (Berger 2023; Van Gool 2020). Daarbij wordt ook gewezen naar andere omstandigheden die vrouwen van voltijdwerk weerhouden, zoals de versnipperde deeltijdcontracten in de (ouderen)zorg waar meer uren werken ook niet altijd meer loont (Westerlaken 2021), maatschappelijke normen, beperkte financiële noodzaak en 'padafhankelijkheid' (Portegijs 2022), oorzaken waardoor vrouwen soms ongewenst in deeltijd (blijven) werken.

Tot slot is het van belang op te merken hoe deze normen (ingegeven door de maatschappij, maar zeker ook door de beleidsinstrumenten en politieke discoursen) doorwerken in de levens van mensen. Normen worden niet alleen als mening verkondigd, maar worden ook sterk geleefd door mensen in hoe zij hun

levens inrichten. Ondanks dat er vanuit beleid niet alleen is ingezet op herverdeling van formele arbeid, maar in sommige perioden ook van informele arbeid, gelden er nog steeds grote maatschappelijke ongelijkheden tussen mannen en vrouwen als het aankomt op de verdeling van betaald werk en zorg. Desondanks worden deze normen over het algemeen geaccepteerd: er wordt tot op heden in onderzoek geen grote maatschappelijke onvrede met het huidige model geconstateerd.

2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft tot doel de verschillende verschuivende maatschappelijke normen rondom werk, zorg en de arbeidsparticipatie van vrouwen in kaart te brengen. Over het algemeen zijn mensen in de samenleving sinds halverwege de vorige eeuw progressiever gaan denken over betaald werk, zorg, en vrouwen op de arbeidsmarkt. In vergelijking tot andere landen zette die trend vrij laat in vanwege onder andere het populaire kostwinnersmodel en de christendemocratische grondslag binnen de politiek (zie [5.3.2](#)). Ook zijn er sinds het einde van de jaren tachtig aanzienlijk meer vrouwen gaan werken, en wordt er mede door herzieningen in het stelsel (veel) meer gebruikgemaakt van de formele kinderopvang. Desalniettemin zijn opvattingen rondom de zorg voor kinderen en de verdeling van onbetaalde arbeid relatief traditioneel, in vergelijking met omliggende landen. Vanwege de actieve inzet van beleid op de deeltijdconstructie tot aan het begin van deze eeuw, is deze vandaag de dag dominant in Nederland. Er zijn daarbij verschillen binnen de samenleving. Religie speelt een rol in hoe opvattingen invloed uitoefenen op de keuzes rondom werk en zorg, maar de genoten opleiding moet ook zeker niet worden onderschat. Daarnaast blijkt de praktijk weerbarstiger dan wat Nederlanders zeggen dat ze vinden. Want al verschuiven normen rondom de verdeling van betaald werk en zorg, het blijkt moeilijk dit – ondanks goede wil – in de praktijk te brengen: uiteindelijk gedragen mensen zich toch nog vaak volgens traditionele patronen.

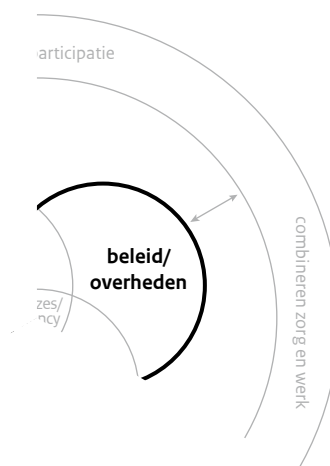
Vandaag de dag bestaan er verschillende verwachtingen rondom vrouwen en moeders. Hoewel beleid graag de arbeidsparticipatie van vrouwen zou verhogen, zijn er maatschappelijk juist trends waarneembaar naar meer nadruk op zorgen en traditionelere rolverdeling. Ook wordt aandacht gevraagd voor juist de waardering van zorgtaken en een eventuele herverdeling tussen partners, of uitbesteding in de vorm van bijvoorbeeld toegankelijke kinderopvang of zorgvoorzieningen.

Hoe de maatschappelijke normen de keuzes van mensen mede beïnvloeden, zal uiteen worden gezet in hoofdstuk 6. Daarbij moeten een aantal zaken voorop worden gesteld. Het is voor dit onderzoek niet mogelijk om alle normen die mensen ervaren, leven en uitspreken in kaart te brengen. Echter, we laten wel zien hóe dat dan gebeurt. Normen worden bijvoorbeeld doorgegeven door ouders aan hun kinderen (Ruitenbergh en De Beer 2014), en zijn zoals dit hoofdstuk laat zien zeer tijdgevoelig. Wat wel als een paal boven water staat is dat er een verschil is tussen wat mensen zéggén en wat ze doen. Zo waren er veel ouders (met name vrouwen) in dit onderzoek die stelden bepaalde normen na te streven, maar concludeerden dat de uitwerking in de praktijk vaak nog weerbarstig bleek vanwege geleefde normen. Voordat we daar verder op ingaan, zal het volgende hoofdstuk schetsen hoe de maatschappelijke normen ook verbonden zijn aan de politieke en beleidsdiscoursen.

3 Kinderopvang in Nederland: 1960 tot 2005

Maria Vliek en Ans Merens

Figuur 3.1 Cirkelmodel structuur en *agency*: beleid en overheden



Bron: SCP

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de beleidsgeschiedenis van kinderopvang en beleid rondom werk en zorg voor jonge kinderen tot 2005 uiteen worden gezet. Hiervoor is een exploratieve literatuurstudie (*narrative review*) gedaan met behulp van *forward* en *backward referencing*. Voor wat betreft het eerder geïntroduceerde model, richten we ons in dit hoofdstuk op beleid en overheden (figuur 3.1). Hoe heeft dit discours zich ontwikkeld? Dit hangt sterk samen en interacteert met maatschappelijke normen (beschreven in hoofdstuk 2) en beïnvloedt gelijktijdig hoe individuen zich bewegen in dit veld (hoofdstukken 5 en 6). Daarnaast heeft beleid verwachtingen van hoe mensen zich vervolgens gedragen en welke verantwoordelijkheden zij op zich zouden moeten nemen. Dit is niet statisch, maar zoals de volgende reconstructie laat zien, is dit zeer veranderlijk door de tijd heen. Hoofdstuk 4 zal zich specifiek richten op de ontwikkelingen sinds 2004, vanaf de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang (Wko). Hier zullen verdere aannames onder beleid worden uitgediept aan de hand van een *Critical Policy Analysis* (zie bijlage B).

Dit hoofdstuk laat zien hoe de thema's van participatie en gender prominent worden richting de totstandkoming van de Wko. Door de tijd heen verschuiven normen rondom zorg en betaald werk en specifiek de kijk op de verdeling tussen mannen en vrouwen. De zelfontwikkeling, arbeidsmarktparticipatie en financiële onafhankelijkheid van vrouwen worden steeds prominenter, maar de verdeling van informele taken thuis blijft grotendeels onveranderd, ook omdat er slechts beperkt beleid op is gevoerd.

3.2 1960-1990: van christendemocratische moraal naar sociaaldemocratische efficiëntie

Jet Bussemaker (1998) reconstrueert het beleid rondom kinderopvang in Nederland en de verschillende (combinaties van) motivaties die hierachter lagen vanaf de jaren zestig tot eind jaren negentig. Ze stelt dat het gebrek aan faciliteiten tot aan het begin van de jaren tachtig vooral te wijten is aan de expliciete en impliciete aannames met betrekking tot genderrelaties (zie hoofdstuk 2). Na de oorlog gold het gezinsideaal van de voltijdse huisvrouw en de kostwinnende man, en was er politiek weinig animo voor om 'achter de voordeur' te regeren: de zorg voor het gezin was de taak van ouders zelf, en dus ook de verdeling van zorg en betaald werk (Van Daalen 2007). Daarbij was voor vrouwen het werken-trouwen-stoppenmodel lange tijd dominant en het idee dat vrouwen het beste voor de kinderen konden zorgen werd tot ver in de jaren zeventig door het hele politieke spectrum gedragen, ondanks de verzuiling op andere beleidsterreinen (Tijdens en Houweling 1993). Gezien de groeiende welvaart bleef niet alleen het ideaalbeeld gelden dat moeders voor hun kinderen zouden moeten zorgen, het werd ook als een luxe gezien dat dat kon. In de jaren zestig, zo stelt Bussemaker (1998), was dus de algemene mening dat de Nederlandse verzorgingsstaat zich had ontwikkeld tot een 'hogere morele grond, waar armoede niet meer bestond, vrouwen niet meer hoefden te werken, en dat de [uitbestede] zorg voor kinderen dus overbodig was' (p. 77, eigen vertaling). Kinderopvang werd geassocieerd met armoede en totalitaire regimes. De traditionele taakverdeling binnen gezinnen werd daarbij ook gezien als beter voor moeder en kind.

In de jaren zestig waren er dus eigenlijk alleen maar kinderopvangfaciliteiten voor alleenstaande moeders die 'gedwongen' waren om zelf te voorzien in hun levensonderhoud, of voor kinderen uit gezinnen met wat we nu een sociaal-medische indicatie (SMI) noemen (Bussemaker 1998: 75). Deze kinderdagverblijven (voorzieningen voor kinderen van 0-4 jaar, de gehele dag) werden ook wel 'bewaarplaatsen' genoemd. De financiering viel onder de Armenwet (1912) en later de Algemene bijstandswet (1965) (Tijdens en Houweling 1993). De gemeenten waren verantwoordelijk voor de uitvoering. Vooral alleenstaande arme moeders maakten dus gebruik van deze faciliteiten. Naast deze faciliteiten waren er ook een paar uitzonderingen waar werkgevers (zorginstellingen en bedrijven) voor opvang zorgden.¹² Er was sinds de Tweede Wereldoorlog een krapte op de arbeidsmarkt en deze bedrijfscreches boden uitkomst.

Tegen het einde van de jaren zestig kwam er meer interesse voor de ontwikkeling van het kind en speelgroepen of de peuterspeelzaal (dagdelen opvang voor kinderen van 2-4 jaar) werden door pedagogen meer en meer als heilzaam voor het kind gezien. Ook met name theoretisch opgeleide vrouwen wilden nu gebruikmaken van de beperkte faciliteiten voor de opvang van jonge kinderen, vooral ook vanwege het feit dat nieuwe pedagogische inzichten ouders lieten inzien dat contact met leeftijdsgenootjes goed zou zijn voor de ontwikkeling (Rijswijk-Clerkx 1981; Tijdens en Houweling 1993). Daarnaast waren er vrouwen uit de vrouwenbeweging die kinderopvang (0-4 jaar, de gehele dag) als een basisrecht voor alle vrouwen wilden – ongeacht of ze deelnamen aan de arbeidsmarkt. Het gebrek aan kinderopvangfaciliteiten zorgde voor ouderinitiatieven die wel werden gefinancierd door overheden, maar niet centraal waren georganiseerd (Bussemaker 1998). De nieuwe pedagogische inzichten zorgden ook voor een verschuiving in opvattingen over de aard van de zorg voor kinderen: de naam van 'bewaarplaats', werd nu een 'kinderdagverblijf' (Tijdens en Houweling 1993). Ondanks de initiële aandacht van de feministische beweging voor universele opvang, verschoof de focus van deze actiegroepen (bv. naar het recht op abortus) en de eisen rondom universele opvang leken nog lichtjaren verwijderd van realisatie (Bussemaker 1998). Dit was voornamelijk omdat de wensen maatschappelijk en politiek niet werden gedragen. Hierdoor was het moeilijk om de politieke hegemonie te bevragen op publieke kinderopvang voor iedereen (Bussemaker 1998: 79). Tijdens en Houweling (1993) laten bijvoorbeeld ook zien dat vrouwenbladen zoals de *Margriet* werkende vrouwen sterk veroordeelden. Alleen de sociale en pedagogische argumenten bleven overeind in het debat. Het discours verschoof dus van het probleem van

¹² Dit breidde uit in de jaren tachtig, ook met de Stichting Kinderopvang Nederland (SKON) die privaat faciliteiten verkocht aan bedrijven. Zulke private initiatieven werden verder gestimuleerd vanaf 1990 door de Stimuleringsmaatregelen kinderopvang.

zorg voor jonge kinderen van wie de moeder niet in staat was vanwege betaald werk of sociale/medische redenen voltijd voor hen te zorgen, naar het idee van sociale ontwikkeling van kinderen. Maar vrouwen hoefden/mochten eigenlijk nog steeds niet aan het werk. Begin jaren zeventig werd de algemene kijk op de zaak dat het prima was voor kinderen en voor hun ontwikkeling om af en toe naar de opvang te gaan, maar dat het geen middel was om de onafhankelijkheid van vrouwen te bewerkstelligen. Daarbij gold nog dat: 'The detachment of mother and child was seen as sinful' (Bussemaker 1998: 80).

De politieke discussie ging begin jaren zeventig vooral over voor wie het voordelen met zich mee zou dragen. Ging het om alleenstaande ouders, om rechten of noodzaak, of over wie er überhaupt recht op heeft? En de cruciale vraag: is de opvang er voor de kinderen of voor de moeders?¹³ Hoewel er in de politiek en maatschappij dus aan het begin van de jaren zeventig beperkt draagvlak is voor het buitenshuis werken van moeders, is er wel aandacht voor de voordelen voor de kinderen (Bussemaker 1998). Verschillende vrouwenverenigingen richten dan ook peuterspeelzalen op (faciliteiten voor 2-4-jarigen voor een beperkt aantal uren per dag of zelfs week), gesubsidieerd door de gemeenten: zijn er in 1965 nog zo'n 100 speelzalen, in 1980 is het aantal naar meer dan 3000 gestegen (Rijswijk-Clerkx 1981). Tijdens en Houweling (1993) merken op dat deze vorm van opvang sterk leunde op vrijwilligerswerk. Het ging ten koste van de kinderdagverblijven (faciliteiten voor 0-4-jarigen met een volledig dagaanbod) omdat het veel lastiger is deze voltijdsvorm van opvang te financieren (de leidsters moeten bv. de hele dag aanwezig zijn). Daarbij werden er door de overheid geen subsidies voor verstrekt. Aan het begin van de jaren zeventig verschenen ook de eerste vormen van gastouderopvang en buitenschoolse opvang (bso).

Halverwege de jaren zeventig ontstond er een nieuw discours rondom gendervraagstukken en beleid, dat werd nagejaagd door de nieuwe sociaaldemocratische coalitie onder Den Uyl vanaf 1973, al was het nog voorzichtig. Dit kabinet maakte een begin met het formele emancipatiebeleid door de eerste emancipatienota (*Emancipatie, proces van verandering en groei*) in 1977 uit te brengen (Van Doorne-Huiskes et al. 2017). Daarin werd onder andere deeltijdarbeid bepleit als middel voor emancipatie van vrouwen (Merens 2008). Kinderopvang en ouderschapsverlof vormden nog geen instrumenten van het emancipatiebeleid. Ook de kabinetten van CDA en VVD, die in 1977 en 1982 aantraden, zijn verder gegaan met het emancipatiebeleid en hebben ook deeltijdwerk gestimuleerd. Deze kabinetten stonden in het teken van bezuiniging van overheidsuitgaven om de economische crisis te bestrijden. Hoewel dit een formeel discours met betrekking tot gendergelijkheid introduceerde, was het met betrekking tot kinderopvang dus nog voorzichtig. Er werd gesteld dat dit andere vormen van participatie (zoals vrijwilligerswerk) zou kunnen bevorderen – maar niet zozeer betaalde (voltijd)arbeid (Bussemaker 1998: 82). De bedrijfscreches uit de jaren vijftig waren ook op hun retour omdat vrouwen niet zouden moeten hoeven werken en de krapte op de arbeidsmarkt voorbij was (Tijdens en Houweling 1993). Ook werd in deze nota dus de arbeidsparticipatie van vrouwen niet genoemd, ondanks de wens om meer kinderopvang te kunnen organiseren.¹⁴ Sinds de komst van het liberale en christendemocratenkabinet in 1977, werd het argument dat vrouwen ook deel zouden kunnen nemen aan de arbeidsmarkt meer gehoord, vooral vanuit de linkse oppositie. Mede onder druk van de vrouwenbeweging begon de focus te verschuiven van het gezin (conservatief) naar het individu (sociaaldemocratisch en liberaal/corporatistisch): vrouwen werden door de politiek op gelijkere voet geplaatst met mannen (Van Hooren en Becker 2012).

Volgens Bussemaker (1998: 82) merkten verschillende politici op dat beleid gericht op de gelijkheid van mannen en vrouwen nooit zou kunnen slagen zonder goed kinderopvangbeleid. Vanuit de feministische hoek waren de meningen relatief verdeeld, met name over hoe centraal kinderopvang zou moeten zijn en of arbeidsparticipatie wel de juiste weg voor gendergelijkheid was; wellicht was een basisinkomen een betere strategie. Daarbij verschoof het politieke discours dus van de aandacht voor moeders naar de voordelen voor kinderen (Rijswijk-Clerkx 1981). Maar vanuit de sociaaldemocratische hoek en de Communistische Partij van Nederland (en vrouwengroepen uit de vakbonden) klonk het geluid wel steeds luider: 'Zij beargumenteerden dat kinderopvang essentieel was om een eerlijkere distributie van betaald en onbetaald werk te bewerkstelligen' (Bussemaker 1998: 83, eigen vertaling). Hoewel er wel over werd gesproken, was ook deze feministische kritiek begin jaren tachtig van korte duur. In het nieuwe, weder-

¹³ Vragen die anno 2023 ook spelen.

¹⁴ Voor de details rondom de financiering, zie Tijdens en Houweling (1993).

om christendemocratische en liberale kabinet werd kinderopvang ondanks de aandacht voor emancipatie laag geprioriteerd – publieke kinderopvang zou de zorg binnen het gezin bedreigen.

Gedurende de jaren tachtig komt er meer kritiek op de inrichting van de verzorgingsstaat, zowel in Nederland als vele andere landen. Vanuit de christendemocraten was dit een conservatieve kritiek: de verzorgingsstaat zou de traditionele structuren van zorgen binnen gezinnen en gemeenschappen ondermijnen en individuele noden daarboven stellen. Vanuit de neoliberale hoek ging de kritiek vooral over het afhankelijk maken van individuen. De oplossing zou dan ook deregulering en meer verantwoordelijkheid voor 'de burger' zijn. In beide visies was er geen ruimte voor door de overheid gefinancierde kinderopvang – zorg voor kinderen is een verantwoordelijkheid die bij ouders zelf ligt. Binnen het liberale gedachtegoed zou er wel ruimte zijn voor kinderopvang, maar dit zou dan een combinatie behelzen van overheidsfinanciering en de markt: 'Volgens deze rationale zou de overheid zelfredzaamheid moeten stimuleren door bij te dragen aan het creëren van randvoorwaarden voor zelfstandigheid, zoals kinderopvang' (Bussemaker 1998: 86, eigen vertaling). Dit is het standpunt dat populairder werd in de tweede helft van de jaren tachtig. De rationale van efficiëntie kon hier worden ingezet: door vrouwen aan het werk te krijgen via kinderopvang, creëer je onafhankelijkheid van individuen en zou de verzorgingsstaat betaalbaarder worden.

Gedurende deze jaren blijven steeds meer moeders werken nadat ze kinderen hebben gekregen en groeit de behoefte aan alsmede het maatschappelijk draagvlak voor meer kinderopvangplaatsen. Tijdens en Houweling (1993) stellen dat desalniettemin het aantal plaatsen sterk achterblijft. Dit heeft te maken met het gebrek aan politiek draagvlak en de algemene bezuinigingen die ook de opvang van kinderen, en met name de peuterspeelzalen, raakte. Maatschappelijke organisaties en verschillende adviesraden pleiten voor een wet op de kinderopvang vanwege de oplopende behoefte, maar er wordt mede door verschillende kabinetswisselingen tot 1983 eigenlijk geen gehoor aan gegeven (Tijdens en Houweling 1993). Vanwege de inmiddels opgelopen tekorten is het bekostigen van de eigenlijke behoefte dan ook niet mogelijk. Daarbij stelt de overheid in 1984 nog altijd dat de eerste verantwoordelijkheid voor de zorg voor jonge kinderen toch echt bij de ouders ligt. Om deze redenen komt er op dat moment geen wet op de kinderopvang, maar worden er wel enkele fiscale mogelijkheden voorgesteld en doorgevoerd (Tijdens en Houweling 1993).¹⁵

Tegen het einde van de jaren tachtig wordt de doelstelling om arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen mede in het licht van de oplopende tekorten en de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat geleidelijk aan belangrijker dan de visie dat kinderopvang de eerst zorg van ouders is. Het ging het dus niet meer primair om gezinnen, maar om de voordelen voor de overheid, werknemers en bedrijven (Tijdens en Houweling 1993). Het discours van de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat werd dominant: ook de christendemocraten gingen om en konden hun traditionele kritiek eigenlijk nergens meer kwijt, aldus Bussemaker (1998). De definitieve ommezwaai kwam met het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Een werkend perspectief* (WRR 1990), waarin de kinderopvang als voorwaarde voor de arbeidsparticipatie van vrouwen werd gezien.

Waar dus in de jaren zestig kinderopvang nog werd gezien als immoreel en waar moeders vooral moesten zorgen, werd opvang eind jaren tachtig gezien als een economisch instrument om vrouwen de arbeidsmarkt op te krijgen, met name om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden. In de periode van 1950-1990 zijn de normen vanuit beleid dus verschoven van het conservatieve kostwinnersmodel naar een nadruk op de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, wat in de praktijk heeft geresulteerd in het huidige anderhalfverdienersmodel (Lewis 2001; Merens 2008; Yerkes en Visser 2006). Deze ideologische verschuivingen zijn een reflectie van de verschuiving van maatschappelijke normen in dezelfde periode. De christendemocraten en sociaaldemocraten die in 1989 aantraden, ontwikkelden beleid dat in de uitbreiding van de kinderopvang zou voorzien: de Stimuleringsmaatregel kinderopvang.

¹⁵ Het is belangrijk om op te merken dat de Nederlandse overheid het dus nooit als taak heeft gezien om in de zorg voor jonge kinderen te voorzien. Maatschappelijk was er vraag naar, maar bleef een centraal antwoord hierop uit. Wanneer er wél centrale wetgeving wordt opgesteld (begin jaren 2000), wordt dit in het kader van marktwerking gegoten en ook dan niet als verantwoordelijkheid van de overheid gezien zoals de roep om kinderopvang als publieke voorziening voor ogen had.

3.3 1990-2004: stimuleringsmaatregelen en de weg naar de Wet kinderopvang

Eind jaren tachtig is er sprake van drie verschillende vormen van kinderopvang: particulier, gesubsidieerd en bedrijfsopvang (TK 2011/2012). Dit had tot gevolg dat de beschikbaarheid en betaalbaarheid van opvang vaak arbitrair was en er enorme wachtlijsten waren. Gezien de noodzaak voor meer plekken ging in 1990 de Stimuleringsmaatregel kinderopvang van start om meer kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang te realiseren (Tijdens en Houweling 1993). Er wordt vanaf dan fors geïnvesteerd in kinderopvang tijdens het kabinet-Lubbers III (1990-1994) via de regeerakkoordgelden. De verantwoordelijke minister is Hedy d'Ancona (PvdA), zelf afkomstig uit de vrouwenbeweging. Het idee is geen universele opvang zoals zij eerder had voorgesteld, maar een toewijzing van gelden op basis van sociale gronden, wachtlijsten en werkgeversnoden.

De stimulering werd via de verstrekking van geld aan gemeenten geregeld. Zij kregen eerst een eenmalig en later een structureel bedrag per gerealiseerde nieuwe plaats in de kinderopvang. Het aanbod van plekken vertienvoudigde van 20.000 in 1989 naar 200.000 in 2004 (TK 2011/2012). De financiering werd tripartiet georganiseerd, maar niet centraal gereguleerd. Ouders, de overheid en werkgevers waren nu verantwoordelijk voor de kosten. Hoewel er soms nog wat praktische problemen optraden, bijvoorbeeld in de verdeling van plekken en verantwoordelijkheid tussen ouders en bedrijven, groeit het aantal faciliteiten gedurende deze periode dus gestaag (Bussemaker 1998).

In 1992 wordt in het beleidsprogramma emancipatie geconstateerd dat het lastig blijft om financiële en economische zelfstandigheid van vrouwen te bewerkstelligen gezien de rem die uitging van 'de gebrekkige herverdeling van de onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen' (Keuzenkamp en Hooghiemstra 2000: 136). Hier wordt door een commissie een 'combinatiescenario' geschetst, waarbij in 2010 gelijke verdeling tussen mannen en vrouwen (niet gespecificeerd binnen een huishouden) van betaalde en onbetaalde arbeid zou moeten zijn behaald.

In 1994 is er een nieuw paars kabinet, een combinatie van PvdA, VVD en D66, waarvan de slogan 'werk, werk, werk' is. In 1995 wil men ook het combinatiescenario verankeren in het emancipatiebeleid, maar is er wel meer scepsis bij de haalbaarheid. In 1997 brengt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een nota uit waarin herverdeling de doelstelling blijft, maar waarin ook de keuzevrijheid en zorgverantwoordelijkheid worden benadrukt. Hoewel de wenselijkheid van een bepaald scenario voor ogen wordt gehouden, is het in principe aan individuen om hier dan voor te kiezen. Hoewel er dus vanzelfsprekend aandacht is voor de arbeidsparticipatie van vrouwen en ook de kinderopvang, wordt er ook gestuurd op eigen verantwoordelijkheid. Deze periode werd dan ook gekenmerkt door een activatie van burgers en privatisering. Daarbij is een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de opvang naar bedrijven en werkgevers overgeheveld: onderhandelingen daarmee verlopen lang niet altijd gelijk, waarbij ouders veelal aan het kortste einde trekken. Ook wordt veel gedecentraliseerd naar de gemeenten, waar het budget niet (meer) geoormerkt is voor kinderopvang. Deze moet dus de competitie aangaan met andere belangen van de gemeenten (Bussemaker 1998: 88).

Mara Yerkes (2014) schetst, op basis van interviews en beleidsanalyses, de processen rondom de totstandkoming van het beleid rondom de kinderopvang vanaf 1995. Beleid legde met de paarse kabinetten meer nadruk op de individuele verantwoordelijkheid van mensen. Dit is ook waarom kinderopvang dan voornamelijk in termen van de arbeidsparticipatie van vrouwen werd geframed en, ondanks de aandacht voor de ontwikkeling van het kind in de jaren tachtig, in mindere mate in termen van de kwaliteit van de opvang (Yerkes 2014: 812). Men gaat er dus van uit dat er individuele verantwoordelijkheid is voor werknemers om de zorg voor kinderen te regelen, en dat een markt daarin zou kunnen voorzien. Ondanks dat kinderopvang gedurende de jaren negentig dus meer en meer als arbeidsmarkt-instrument voor vrouwen werd gezien, bleef de benadering van beleid gefragmenteerd.

Eind jaren negentig is een centraliserende tendens waar te nemen: centraal gestuurde marktgedreven kinderopvang zou de arbeidsparticipatie van vrouwen verbeteren en bijdragen aan het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat (Bleijenbergh et al. 2006; Bussemaker 1998). Er gebeurden volgens Yerkes (2014) twee dingen die deze verschuiving naar centraal georganiseerde kinderopvang faciliteerden: een push voor marktwerking en een ministeriële verschuiving. In de loop van de jaren negentig ging daarbij het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteiten van start. Het zogenoemde MDW-project werd tijdens de paarse kabinetten uitgevoerd en markeerde een trend richting eigen verantwoordelijkheid en meer marktwerking. De nieuwe wetgeving met betrekking tot de kinderopvang die met deze trend gepaard ging, werd gedurende deze jaren ook geformuleerd en was voltooid in 2001, maar niet in werking gesteld tot 2005 (Wet kinderopvang). De SER bevestigde overigens het MDW-project in 1998 en stelde voor een centraal systeem te baseren op de gedeelde verantwoordelijkheid tussen de al bestaande verdeling van overheid, ouders en werkgevers (Yerkes 2014). In 1999 verschijnt ook de nota *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg* (TK 1998/1999). In tegenstelling tot eerdere benaderingen waar de balans tussen mannen en vrouwen het uitgangspunt was, ligt nu de nadruk op economische zelfstandigheid en het nemen van 'zorgverantwoordelijkheid' (Keuzenkamp en Hooghiemstra 2000). Net als in de MDW staat hier keuzevrijheid centraal. Beleid geeft geen richtlijnen meer (in tegenstelling tot vijf jaar eerder) over wat die balans zou moeten zijn, en het eindpunt van 2010 voor de combinatiescenario's laat men hiermee varen.¹⁶

Het kinderopvangbeleid ontwikkelde zich dus in de paarse jaren, maar het was een kabinet met christendemocraten dat het implementeerde in 2005. Voor hen was vanaf 2002 (kabinet-Balkenende I, CDA, LPF en VVD) het adagium wederom dat men meer moest werken en kinderopvang werd door hen ook als een centraal beleidsinstrument beschouwd om dat te bereiken. Dit algemene perspectief werd verzegeld in de shift van ministerie: kinderopvang ging nu van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport (VWS) naar Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit markeerde dus een verschuiving in de verzege-ling van *aannames*: hoewel dit al langer het dominante discours was, ging het nu ook op het ambtelijke niveau niet meer om (de kwaliteit van) kinderopvang op zichzelf, maar primair om arbeidsparticipatie. Daarnaast benadrukt deze shift van ministeries volgens Yerkes (2014) ook de rol van de sociale partners als het gaat om de ontwikkeling van kinderopvangbeleid. Het idee was dat SZW de kaders zou scheppen voor de onderhandelingen met de sociale partners, niet dat ze werkgevers zou dwingen een verplichte bijdrage te gaan leveren (dan zou het dossier niet bij SZW horen). Deze verandering gold dus als indicator dat men de relaties met de sociale partners wilde behouden.

Desalniettemin bleef het kabinet-Balkenende I onder leiding van het CDA voor een gezinsaanpak en dit zorgde voor een ietwat behoudender beleid dan wat de paarse kabinetten hadden voorbereid (Yerkes 2014: 819). Het was namelijk zo dat marktwerking beter was volgens het CDA: zou de overheid geheel voorzienend worden zoals de sociaaldemocraten voor ogen hadden, dan zou dat gezien kunnen worden als dat de overheid eist dat vrouwen voltijd gaan werken, een uitgangspunt dat het kerngezin en conservatieve gezinswaarden zou ondermijnen (EK 2003/2004b). De politieke dekking voor een wet op de kinderopvang groeide naar aanloop van 2005 dus langzaam toen ook de realisatie kwam dat onvoldoende opties voor kinderopvang de arbeidsparticipatie van vrouwen in de weg stond (Yerkes 2014: 817). Het is wel belangrijk om hier op te merken dat dat dus de prioriteit van het kabinet was: het ging er niet om of vrouwen zelf ook aangaven dat dit de grootste barrière was. Jet Bussemaker stelt dat het vooral een realisatie was dat de arbeidsparticipatie van vrouwen niet zozeer nodig was vanwege redenen omtrent emancipatie, maar vooral dat het de staatskas verder zou kunnen spekken (Bussemaker 1998). Yerkes (2014) noemt het doel van toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen ook een *common perspective*.

¹⁶ Opvallend is dus dat er halverwege de jaren negentig expliciete richtlijnen voor uren zorg en uren betaald werk werden geformuleerd. Begin jaren 2000 worden er alleen nog 'gewenste' uren voor betaalde arbeid (tussen de 30 en 32 uur voor mannen en vrouwen) geformuleerd om de norm van economische zelfstandigheid te bewerkstelligen. Er worden geen uren geformuleerd voor de verdeling van onbetaalde arbeid. Het oorspronkelijke doel van het combinatiescenario om onbetaalde arbeid te herverdelen is verdwenen.

3.4 Vanaf 2005: bredere ontwikkelingen en een kleine vooruitblik

Ook onder de kabinetten van Balkenende (2002-2010) werd de trend richting privatisering en de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid voortgezet (Van Hooren en Becker 2012). De economische ontwikkelingen en politieke verschuivingen zijn van belang in deze context, omdat kabinetten vanuit andere ideologische overtuigingen verschillende oplossingen aandroegen voor economische problemen. Deze ideologische verschillen kwamen ook tot uitdrukking in de rol van vrouwen op de arbeidsmarkt als oplossing voor bijvoorbeeld arbeidstekorten en de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat.

In het emancipatiebeleid van de rijksoverheid is er wisselend aandacht (geweest) voor herverdeling van onbetaalde arbeid. Aan het begin van deze eeuw was herverdeling een van de doelen van het emancipatiebeleid (TK 2000/2001). Er werd ook een streefcijfer gehanteerd: mannen zouden 40% van de zorgtaken voor hun rekening moeten nemen (TK 2005/2006a). Via voorlichtingscampagnes werd geprobeerd dit te realiseren. Van 2007 tot 2012 was er ineens geen aandacht meer voor de herverdeling van onbetaalde arbeid thuis tussen mannen en vrouwen. In de emancipatienota van minister Bussemaker in 2013 kwam dit thema weer terug (TK 2012/2013). Zij signaleerde knelpunten in de combinatie van betaald en onbetaald werk tussen partners die vrouwen zouden belemmeren meer uren te participeren op de arbeidsmarkt. In de nota ontbraken concrete maatregelen om deze knelpunten te verminderen. Er werd op dit punt wel samenwerking met het ministerie van SZW aangekondigd. Later in deze kabinetsperiode resulteerde dit in uitbreiding van het kraamverlof voor jonge vaders. Ook in de daaropvolgende emancipatienota's van minister Van Engelshoven respectievelijk Dijkgraaf (TK 2017/2018b; OCV 2022) werd ernaar gestreefd de ongelijke verdeling van betaald en onbetaald werk tussen partners te doorbreken ten dienste van een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen. Maar ook in deze nota's komen concrete maatregelen van de overheid om onbetaald werk te herverdelen niet aan de orde, behalve invoering van het partnerverlof (in 2019) en invoering van gedeeltelijk betaald aanvullend geboorteverlof (in 2020) (dat is afgedwongen door een Europese richtlijn).

Deze ontwikkelingen zijn ook relevant in het licht van de opkomst van de zogenoemde participatiesamenleving en de daarmee samenhangende responsabilisering (verantwoordelijkheidsstelling) van burgers (zie o.a. Brok 2016; Newman en Tonkens 2011; Peeters 2019). Vanaf het begin van deze eeuw begon de gedachte steeds meer voet aan de grond te krijgen dat toegenomen participatie van mensen wel eens een oplossing zou kunnen bieden voor de nodige bezuinigingen, het versterken van de sociale samenhang en de emancipatie van achtergestelden, niet alleen voor wat betreft betaalde arbeid, maar ook bijvoorbeeld middels zorgtaken en vrijwilligerswerk (De Boer en Van der Lans 2011; Fenger en Broekema 2019). Vanaf 2013 was dat helemaal het geval, toen de koning in de troonrede de term participatiesamenleving noemde, de kabinetsnota *Doe-democratie* van het kabinet-Rutte I werd gepubliceerd, en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) het rapport *Terugtrreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein* publiceerde, waarin werd gesteld dat 'maatschappelijk initiatief in de toekomst geen extraatje is voor de organisatie van publieke voorzieningen, maar het uitgangspunt' (RMO 2013). Hiermee werd de verantwoordelijkheid van mensen meer en meer aangesproken (Blijleven en Kooiker 2022). Hoewel er vanuit verschillende hoeken veel kritiek is gekomen op beleid dat daarmee gepaard ging (te denken valt aan de decentralisaties, sterkere marktwerking in de zorg en op andere gebieden, maar ook de vraag of de zwakste schouders wel de zwaarste lasten zouden moeten dragen), bleef dit discours lang dominant (en is dat nog steeds).

In het kader hiervan is het interessant om op te merken dat juist als het gaat om de zorg voor (jonge) kinderen, de overheid werkende ouders expliciet meer en meer vraagt om deze zorg uit te besteden aan de (formele) kinderopvang (0-4 jaar) of de bso (4-12 jaar). Portegijs et al. (2015) laten deze paradox zien op basis van empirisch onderzoek naar de verwachtingen en wensen van mensen ten aanzien van de rol van de overheid: waar van mantelzorgers juist meer wordt verwacht en de financiële ondersteuning vanuit de overheid wordt gekort, wordt er meer geld uitgegeven aan de kinderopvang die ouders van jonge kinderen in staat zou moeten stellen deel te (blijven) nemen aan de arbeidsmarkt. Daarbij is het opvallend dat mensen zelf juist aangeven dat de overheid meer zorg aan hulpbehoevenden en zieken zou moeten financieren dan de overheid wil, terwijl ouders juist minder gebruik willen maken van formele kinderopvang (en meer zelf zorgen) dan de overheid wil.

3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft de beleidsgeschiedenis vanaf de jaren zestig tot het begin van deze eeuw in kaart gebracht en daarmee de verschuivende doelstellingen blootgelegd. Hand in hand met de institutionele overtuigingen rondom de verdeling van zorg voor jonge kinderen, betaald werk en de arbeidsparticipatie van vrouwen, verschoof de nadruk van het beleid van opvangvoorzieningen voor jonge kinderen als noodzakelijk kwaad in de jaren zestig, naar de aandacht voor opvangvoorzieningen als primair arbeidsmarktinstrument in de jaren negentig en nul. Eerst lag de nadruk op het faciliteren en stimuleren van deeltijdwerk voor vrouwen. Vanaf de jaren negentig werd er meer ingezet op voorzieningen voor kinderopvang en ouderschapsverlof, en in de jaren nul ook zorgverlof. Via ouderinitiatieven en de stimuleringsmaatregelen, werd de weg naar de Wet kinderopvang (Wko) vrijgemaakt. Door de politieke interesse in marktwerking gedurende de paarse kabinetten, en de toegenomen noodzaak om de verzorgingsstaat betaalbaar te houden middels de arbeidsparticipatie van vrouwen, werd uiteindelijk voorzien in centraal georganiseerde, marktgestuurde kinderopvang. De norm die hiermee gesteld werd, is dat vrouwen meer financieel onafhankelijk zouden moeten worden. Mede door weerbarstige maatschappelijke normen en het faciliteren van deeltijd-constructies, is men feitelijk gegaan van een kostwinnersmodel naar een anderhalfverdienersmodel.

Wat ook opvalt, is dat het adagium van toegenomen participatie die wordt verwacht van mensen in den brede, en specifiek op het gebied van zorg voor naasten, niet per se geldt voor de zorg van kinderen: de overheid heeft liever dat deze zorg gesubsidieerd wordt uitbesteed. Het uitbesteden van de zorg voor jonge kinderen kan als tegenstrijdig met het zogenoemde participatiediscours worden gezien, aangezien mensen op andere vlakken wel worden gestimuleerd om de zorg voor naasten op zich te nemen.

De thema's van participatie van vrouwen en gender (zie inleiding) zijn dus duidelijk terug te zien door de tijd heen. De politieke verwachtingen verschuiven van de focus op de vrouw als moeder, naar vermeerderde vraag naar arbeidsmarktparticipatie. Wat opvalt is dat de maatschappelijke normen schuren: er ontstaat een deeltijdconstructie omdat men eigenlijk het onderwerp zorg voor kinderen (nog) niet kan balanceren met voltijdwerk of dat mannen meer zouden gaan zorgen. Er zijn niet genoeg uren in de dag en de afname van kinderopvang blijft beperkt. Wat ook opvalt is dat het lijkt alsof er weinig ontevredenheid is met dit systeem (zie ook hoofdstuk 2). Hoofdstuk 6 laat echter zien dat 'weinig ontevredenheid' op allerlei verschillende manieren vorm krijgt. Een laatste punt van aandacht is dat er in de jaren zeventig al aandacht was voor de pedagogische mogelijkheden van formele kinderopvang (ontwikkeling van kinderen), maar dat deze motivatie om kinderopvang centraal te organiseren in de jaren negentig en begin jaren nul naar de achtergrond is verdwenen. Dit komt pas veel later weer in het beleidsdiscours aan de orde.

Het volgende hoofdstuk zal dieper ingaan op de beleidsmatige ontwikkelingen vanaf 2004. Hierin zal expliciet aandacht zijn voor de verantwoordelijkheid van keuzevrijheid, de verantwoordelijkheid van kansengelijkheid, de spanning tussen verschillende doelstellingen van het beleid en de rol van gender.

4 Verschuivende ideologieën, verzwegen doelstellingen: van Wet kinderopvang (2005) tot coalitieakkoord (2021)

Rukayyah Reichling en Maria Vliek

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een kritische beleidsanalyse met betrekking tot het kinderopvangbeleid vanaf 2004, wanneer het wetsvoorstel van de Wet kinderopvang (Wko) wordt besproken, tot het verschijnen van het coalitieakkoord in 2021 (VVD et al. 2021). Eerst zullen we de maatschappelijke ontwikkelingen schetsen waartegen we deze documenten moeten bezien. Wat volgt is een analyse van een aantal toonaangevende documenten die de beleidsontwikkelingen weergeeft. Deze is thematisch geordend.

Het eerste thema is **keuzevrijheid**. We kijken hoe vrijheid, keuze en verantwoordelijkheid in de documenten wordt gezien, met name in de memorie van toelichting van de Wko (2005), en welk soort handelen en keuzes er van de ‘goede burger’ worden verwacht. De analyse laat zien dat het kinderopvangbeleid een voorbeeld is van een breder gedragen, zogenoemde stille ideologie die door de retoriek van de keuzevrijheid en verantwoordelijkheid een onderscheid zou kunnen maken tussen ‘goede, verantwoordelijke keuzes’ en ‘slechte, onverantwoordelijke keuzes’ van burgers. Het risico hiervan is dat niet alleen aan de keuzes een waardeoordeel wordt gehecht, maar ook aan de mensen die die keuzes maken, zelfs als die keuzes niet geheel vrij zijn.

Het tweede thema dat we ontwaren is **kanselijkheid**. Hoewel geen nieuw begrip, heeft kanselijkheid de afgelopen tien jaar meer aandacht gekregen, met name in het kader van het onderwijs. Waar met betrekking tot kinderopvang eerder veelal werd gesproken over ‘het tegengaan van achterstanden’, worden er sinds 2016 expliciet mogelijkheden gezien voor kinderopvang om bij te dragen aan kanselijkheid. Zo zien we in het recente coalitieakkoord dat kinderopvang onder dit kopje wordt besproken. Het risico dat gepaard kan gaan met kanselijkheid als beleidsdoelstelling in het kader van kinderopvang, is dat de verantwoordelijkheid voor gelijke uitkomsten weer bij het individu wordt gelegd.

Het kinderopvangbeleid wordt gekenmerkt door een dubbele doelstelling: **arbeidsmarktparticipatie van ouders en de ontwikkeling van het kind**. Door de tijd verschuift het accent: is er meer aandacht voor het een, dan verslapt de aandacht voor het ander enigszins. Het gebrek aan een coherente visie maakt dat beleid onderhevig kan zijn aan politieke, maatschappelijke en economische schommelingen. De spanning tussen de twee centrale doelstellingen blijft voelbaar in 2022/2023, waarin arbeidsmarktkrapte en de kwaliteit van kinderopvang op gespannen voet met elkaar staan.

Tot slot blijft de analyse stilstaan bij het onderwerp **gender** en in welke mate in de geselecteerde teksten en contexten de nadruk ligt op emancipatie. Opvallend is dat er, ondanks de maatschappelijke en politieke aandacht voor de arbeidsparticipatie van vrouwen in de aanloop naar de Wko, nauwelijks tot geen aandacht voor dit onderwerp is in de memorie van toelichting op deze wetstekst. De afwezigheid van gender in het beleidsdiscours is opmerkelijk in het kader van de in de praktijk zeer gegenderde realiteit van de verdeling tussen betaald en onbetaald werk bij mensen thuis.

Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen in de onderliggende verschuivende aannames in het kinderopvangbeleid, zal er per thema een chronologische reconstructie worden gemaakt van de ontwikkelingen in het beleidsdiscours. Naast de analyse van de brondocumenten wordt er verwezen naar secundaire literatuur om waar mogelijk te achterhalen welke rationale achter beleidskeuzes en klemtoonverschuivingen in het kinderopvangbeleid schuilt.

4.2 Documenten in historisch perspectief

Voor de *Critical Policy Analysis* zijn tien teksten op tekstueel detail geanalyseerd, en een tal van andere documenten zijn meegenomen voor de analyse van de politieke en maatschappelijke context. Tabel 4.1 geeft een (niet uitputtend) overzicht:

Tabel 4.1 Overzicht geanalyseerde documenten

document	analyse	verwijzing
Memorie van toelichting Wet kinderopvang (Wko)	tekstueel	TK 2001/2002
Memorie van antwoord Wko	tekstueel	EK 2003/2004c
Verslag Tweede Kamerdebat Wko	achtergrond	TK 2003/2004a
Verslagen Eerste Kamerdebat Wko	achtergrond	EK 2003/2004a, 2004b
Memorie van toelichting Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering (Wbko)	achtergrond	TK 2005/2006b
Verslag Tweede Kamerdebat Wbko	achtergrond	TK 2005/2006c
Memorie van toelichting Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK)	tekstueel	TK 2016/2017b
Memorie van antwoord Wet IKK	tekstueel	EK 2016/2017b
Verslag Tweede Kamerdebat Wet IKK	achtergrond	TK 2016/2017a
Brief van staatssecretaris SZW	tekstueel	TK 2019/2020
Brief van staatssecretarissen en ministers bij verschijnen scenariostudie kindvoorzieningen (SKV) SCW en OCW	tekstueel	TK 2020/2021
Brief van minister SZW – visie	tekstueel	SZW 2021a
Brief van staatssecretaris SZW	tekstueel	SZW 2021b
Brief van staatssecretaris SZW	tekstueel	TK 2021/2022
Coalitieakkoord 2021-2025	tekstueel	VVD et al. 2021

Deze documenten zijn gekozen op basis van advies van experts en literatuuronderzoek. Zie bijlage B voor een uitgebreide toelichting.

4.2.1 Memories van toelichting: Wko (2005) en Wet IKK (2018) in context

Zoals ook uit het vorige hoofdstuk bleek, was het startpunt in daadwerkelijke wetgeving de Wet kinderopvang (2005). Het drietrappensysteem (gemeentelijke voorzieningen, werkgeversbijdragen en privéfaciliteiten) uit de periode ervoor werd nu geïntegreerd en wettelijk vastgelegd. Het idee was vanaf 2005 dat ouders de kosten direct betaalden aan de instellingen en dit vervolgens vergoed kregen door de overheid (gemiddeld een derde, maar gebaseerd op inkomen) en de werkgever (een derde): het werd de financiering van de vraag, in plaats van het aanbod zoals onder de stimuleringsmaatregelen. Aanvankelijk waren de werkgeverssubsidies echter vrijwillig, maar die bleven daardoor vaak achterwege. Daarom deed de overheid in eerste instantie een poging dit af te dwingen via het sociaal overleg. Omdat de sociale partners er niet uitkwamen werd vanaf 1 januari 2007 een nieuwe belasting voor werkgevers ingevoerd die nu de werkgeversbijdragen centraal regelde (Knijn en Saraceno 2010).¹⁷

¹⁷ De beoogde verdeling schommelde echter nog ongeveer een decennium: pas in 2017 was het beoogde doel van een driedeling van de kosten bereikt (Roeters en Bucx 2018).

Er was de tijdens de Tweede Kamerdebatten die de Wko bespraken veel discussie over de balans tussen de kinderopvang als arbeidsmarktinstrument en de ontwikkeling van kinderen. Dit laatste zou te weinig zijn geborgd. Ondanks vele amendementen was een deel van de oppositie niet tevreden na de acceptatie van de Wko door de Eerste Kamer en diende Tweede Kamerlid Mariëtte Hamer (PvdA) alsnog een initiatiefwet in, de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering (Wbko). Bij deze wet zou het accent meer liggen op enerzijds een betere tegemoetkomingsregeling in de kosten voor de ouders en anderzijds op de ontwikkeling van het kind om onderwijsachterstanden te voorkomen. De memorie van toelichting is meegenomen als achtergrondinformatie, omdat deze ook de discussie rondom de afwezigheid van gender en de ontwikkeling van het kind in de Wko benadrukt en illustreert. De initiatiefwet werd echter niet aangenomen.

Om aan nieuwe kwaliteitsdoelstellingen te voldoen, wordt de Wko omgebouwd tot Wet ontwikkelkansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE 2010). Deze wet ging vooral over voorschoolse educatie (VE) en het signaleren en terugdringen van (taal)achterstanden bij jonge kinderen. De gemeenten waren verantwoordelijk voor de spreiding van VE-locaties. Daarnaast is sinds 1 januari 2010 een fundamentele wetswijziging van kracht (Staatsblad 2009) op het gebied van de gastouderopvang (TK 2011/2012). Deze wijzigingen zijn mede ingegeven door de Amsterdamse zedenzaak (COZA 2011) en veronderstelde misstanden in de gastouderopvang. De Wet OKE en de wetswijziging van de Wko uit 2010 zijn *niet* meegenomen in de documentenanalyse. Deze werden niet genoemd door de verschillende experts als zijnde van belang voor de dagelijkse praktijk van de formele kinderopvang. Dit heeft als nadeel dat de beleidsvisie op het duale systeem van de kortdurende peuteropvang en de formele kinderopvang slechts beperkt geanalyseerd kan worden. Echter, dit onderzoek richt zich primair op de formele kinderopvang en niet op de VE. Daarnaast zijn veel van de uitgangspunten van deze documenten en wijzigingen uiteindelijk ook verankerd in de Wet IKK (2018) die de kwaliteitseisen voor de kortdurende peuteropvang en de formele kinderopvang gelijktrok.

Naast de accentverschuivingen met betrekking tot de doelstellingen van kinderopvang (op het gebied van arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen) zijn er over de jaren ook verschillende verschuivingen in financiering geweest om deze doelstellingen te bereiken. Voor wat betreft de collectieve uitgaven zag men na de invoering van de Wko een forse stijging, maar vanaf de bezuinigingen die werden ingezet in 2009 en op hun hoogtepunt waren in 2013, zag men in 2012 een forse daling van het gebruik van kinderopvang (Portegijs et al. 2014). In 2014 werd de kinderopvangtoeslag echter weer structureel met 100 miljoen per jaar verhoogd (TK 2015/2016). De kinderopvangtoeslag werd uiteindelijk vanaf 2019 met 248 miljoen euro verhoogd (SER 2021: 14). Deze schommelingen hebben invloed gehad op de kwaliteit van de kinderopvang (Slot et al. 2019).

Het kabinet-Rutte II (2012-2017) zette stappen richting een meer samenhangend stelsel. In 2017 wordt de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aangenomen door de Eerste Kamer, waarbij het financieringsstelsel van kinderopvang en de peuterspeelzalen gelijk wordt getrokken. Daarnaast, in lijn met de maatschappelijke discussies mede ingegeven door de motie-Van Weyenberg (TK 2014/2015) en het daaropvolgende SER-advies (SER 2016) wordt ook door dit kabinet wetgeving voorbereid die de kwaliteit van de kinderopvang zou bevorderen en reguleren. De Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) treedt op 1 januari 2018 in werking (TK 2016/2017b). De invoering van de Wet IKK laat zien dat er naast het borgen van de veiligheid van kinderen (zoals in de wetswijziging in 2010) nu ook duidelijk meer aandacht is voor de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van kinderen (Roeters en Bucx 2018).

Het resultaat van de ontwikkelingen sinds de invoering van de Wko is een hybride stelsel. Er zijn verschillende kinderopvangorganisaties actief, die ofwel een *profit* ofwel een maatschappelijke inslag hebben.¹⁸ Zij hebben dan ook vaak verschillende doelgroepen onder ouders, waarin zij hun aanbod op welvarende ouders richten of juist op ouders met een lager inkomen. Sommige organisaties trachten dit te combineren (Leseman en Plantenga 2021). Ook zijn er veel verschillende vormen van het aanbod aanwezig, zoals zelfstandige opvang, samenwerkingen met scholen of jeugdzorg, gastouders, maar ook

¹⁸ Onder andere gerepresenteerd door de Brancheorganisatie Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) en de Brancheorganisatie Kinderopvang.

kindvoorzieningen die gehele dagopvang voor 0-13-jarigen aanbieden in de vorm van integrale kindcentra waar publieke en private partijen samenwerken. Voor de leeftijd van 0-4 jaar blijft nog altijd het onderscheid tussen kinderopvang en kortdurende peuteropvang spelen. Waar de private kinderopvang zich dus expliciet kan richten op werkende ouders die een commercieel en via de toeslagen gesubsidieerd bedrag betalen, kunnen ouders die niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag gebruikmaken van de door gemeenten gesubsidieerde peuteropvang (2,5-4 jaar) voor een aantal dagdelen per week.¹⁹ De belangrijkste doelstelling van deze laatste vorm is de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind en de voorbereiding op de basisschool (Plantenga et al. 2022).

De memories van toelichting van twee wetten (de Wko 2005 en de Wet IKK 2018) zijn nader onder de loep genomen om eventuele onderliggende stille ideologieën en aannames te onderzoeken aan de hand van een *Critical Discourse Analysis*. Deze wetten zijn namelijk, naast dat ze werden genoemd door experts als relevant, ook exemplarisch voor de onderliggende spanning binnen het kinderopvangbeleid: arbeidsparticipatie (impliciet van vrouwen), en de ontwikkeling van het kind/kansgelijkheid, thema's die ook in de inleiding zijn aangestipt. Terwijl de Wko de arbeidsparticipatie centraal- stelt, richt zich de Wet IKK voornamelijk op de belangen van het kind middels de kwaliteitseisen. De wetsteksten zelf zijn niet meegenomen vanwege het type taal. Juist in de memories van toelichting worden onderliggende aannames en verwachtingen uitgesproken. Ook de memories van antwoord van de minister van SZW maken deel uit van de tekstuele analyse. Deze bieden inzicht in de manier waarop de overheid zich uitspreekt en de wetsvoorstellen verdedigt ten aanzien van uiteenlopende vragen en twijfels van verschillende partijen in de Tweede Kamer. Om de politieke context en spanningen te schetsen zijn de behandeling van de wetsvoorstellen in de Eerste en Tweede Kamer als achtergrondliteratuur meegenomen.

4.2.2 Brieven van de minister en het Coalitieakkoord 2021-2025

Om de overheidsvisies, beleidsaannames en ideologieën rondom het kinderopvangdossier in kaart te brengen, zijn er naast de memories van toelichting op de verschillende wetten ook een aantal brieven van het kabinet aan de kamer meegenomen in de tekstuele analyse, ook om de eventueel verschuivende visies van de overheid na de inwerkingtreding van de Wet IKK (2018) in beeld te brengen. Zo redigeerde Tamara van Ark, de toenmalig staatssecretaris van SZW, in juli 2020 een brief waarin zij uitgebreid ingaat op de stand van zaken in de kinderopvangsector en ook een blik op de toekomst werpt (TK 2019/2020). Enkele maanden later brachten SZW en OCW in 2020 een *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK)* (SZW 2020) uit om het kabinet en verschillende politieke stakeholders handvatten aan te reiken voor (beleids)keuzes. Als reactie op deze scenariostudie werd eind 2020 een brief opgesteld en ondertekend door de ministers van SZW, OCW en Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) alsook de staatssecretarissen van SZW en Financiën (Toeslagen en Douane) (TK 2020/2021).

Uit 2021 zijn in totaal drie brieven in de analyse meegenomen die de meest recente ontwikkelingen in de beleidsvisies op de kinderopvang bevatten. Deze gaan hand in hand met de toenemende aandacht in het publieke debat voor het problematisch geachte stelsel van kinderopvang en het toeslagensysteem, niet in het minst in het licht van de kinderopvangtoeslagenaffaire (KOTA). De eerste van deze geselecteerde brieven dateert van 20 april 2021. Hierin verstrekt de toenmalig minister van SZW, Wouter Koolmees, een toelichting op resultaten van drie verschillende onderzoeken op het terrein van kinderopvang. Het zijn inzichten die, zoals Koolmees adviseert, 'door het nieuwe kabinet [kunnen] worden meegenomen in de afweging bij de ontwikkeling van nieuw kinderopvangbeleid' (SZW 2021a: 7). Een andere brief van dit jaar werd op 16 december 2021 door Dennis Wiersma ondertekend, die in augustus 2021 de taken als nieuwe staatssecretaris SZW overnam. Ook deze brief informeert over diverse onderzoeken en rapporten rond de kinderopvang. De derde brief, daterend van 22 november 2021 en direct gericht aan minister-president Rutte tijdens de formatie, schetst de gedragseffecten en uitvoerbaarheid van het stelsel waarbij 96% van de kosten voor de kinderopvang door de regering wordt vergoed. De brief gaat bovendien in op het mogelijk loslaten van de zogenoemde arbeidseis (SZW 2021b).²⁰

¹⁹ De kinderopvangtoeslag kan ook worden aangevraagd voor de kortdurende peuteropvang – deze is dus beschikbaar voor kinderen van niet-werkende en werkende ouders.

²⁰ Deze brief konden we niet op www.officielebekendmakingen.nl terugvinden, maar wel via de websites van kinderopvangorganisaties die deze online hebben geplaatst. Belangenorganisaties onderstreepten het belang van deze brief voor hun eigen perceptie van de koers van de regering.

Als laatste document in de reeks maakt het Coalitieakkoord 2021-2025 deel uit van de tekstuele analyse aangezien het de visies van het kabinet-Rutte IV met betrekking tot de kinderopvang schetst. De reden waarom er in deze analyse wordt gekozen om oudere alsook meer recente beleidsstukken onder de loep te nemen, is omdat dit zicht biedt op de verschuivingen van klemtonen en belangen over de laatste twee decennia heen.

De analyse licht dus vier thema's uit die achtereenvolgens door de tijd heen worden besproken:

- 1 keuzevrijheid van burgers
- 2 kansengelijkheid
- 3 arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen
- 4 gender

We analyseren een aantal verzwegen risico's die samenhangen met deze thema's. Wanneer het gaat om (vermeende) keuzevrijheid, zien we ook een schaduwkant die eerder is geanalyseerd, namelijk dat dit impliciet een onderscheid maakt tussen verantwoorde en onverantwoorde burgers middels de keuzes die zij maken. Daarnaast zien we een risico bij het betrekken van kansengelijkheid bij het kinderopvangbeleid in de huidige vorm. Dit beleid kan, ondanks de intenties om kansengelijkheid structureel te faciliteren, er uiteindelijk voor zorgen dat de ongelijke uitkomsten in de ontwikkeling van kinderen ook de verantwoordelijkheid van mensen zelf zijn wanneer zij die kansen niet pakken. Bij het derde punt zien we een risico optreden dat wanneer er niet wordt erkend dat een bepaald doel (dan wel arbeidsparticipatie, dan wel de ontwikkeling van kinderen) wordt geprioriteerd door politiek of beleid, de andere doelstelling hieronder kan komen te lijden. Opvallend afwezig in de documenten zijn visies rondom gender en emancipatie. Het risico hiervan is dat er in de uitvoering geen rekening wordt gehouden met hoe beleid verschillend uitwerkt voor mannen en vrouwen en het structuren van ongelijke behandeling in stand houdt.

4.3 Keuzevrijheid

In hoofdstuk 1 en bijlage A wordt beschreven hoe dit onderzoek kijkt naar de verhouding tussen overheid en mensen zelf: hoe oefent een overheid macht uit over mensen in de samenleving? We beginnen hiervoor met de analyse van de Wko en observeren hoe keuzevrijheid in het kader van kinderopvangbeleid werd geïntroduceerd en vervolgens naar de achtergrond verschoof. Echter, we nemen waar dat de introductie van dit systeem de opmaat heeft gevormd voor de ontwikkelingen erna, en dat de verwachtingen die beleid nu van burgers heeft zijn verschoven naar verantwoordelijkheid voor de eigen ontwikkeling en arbeidsparticipatie. De overheid verwacht dat mensen de 'juiste' keuze maken om te werken en kinderopvang af te nemen (getuige de frase 'arbeidsparticipatie stimuleren'). In deze paragraaf zullen we de aannames die ten grondslag liggen aan de Wko met betrekking tot marktwerking en keuzevrijheid bespreken.

4.3.1 De macht en plicht van keuzes in een zelfregulerende sector

Hoewel er zoals hiervoor beschreven verschillende redenen waren om de Wko in te voeren, had deze specifieke benadering die het politiek aantrekkelijk maakte om de wet door te voeren tot doel marktwerking in de kinderopvang te stimuleren (Plantenga 2012). Er was gedurende de jaren negentig een sterke beweging naar marktwerking en er moesten voor wat betreft de kinderopvang politieke verschillen worden overbrugd tussen de sociaaldemocraten (die een door de staat betaalde basisvoorziening wilden), en de christendemocraten (die meer gezinsgeoriënteerde voorkeuren hadden) en (neo)liberalen (die voor onafhankelijke burgers en marktwerking waren). De coalitie vond een compromis in een door de staat gesubsidieerd marktsysteem: ouders, werkgevers en de staat betalen allen een derde van de kosten. Er waren verscheidene argumenten om de kosten zo te verdelen, zoals de demografie en de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, maar ook de oplopende kosten van hypotheek en levensonderhoud voor veel huishoudens (Engelen 2015). Maar opvallend genoeg worden deze redenen niet expliciet genoemd in de Wko. In plaats daarvan, zo merkt ook Ewald Engelen op, gaat het naast het bevorderen van de arbeidsparticipatie vooral over 'voorkeuren van ouders', 'gelijke kansen' en 'vrije keuze' (Engelen 2015). Zoals we eerder zagen had dit te maken met de vrees van de christendemocraten dat de overheid de indruk zou wekken de voltijdse arbeidsdeelname van beide ouders af te dwingen.

Met de Wko ondergaat de kinderopvang een omslag van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering, waardoor de marktwerking bekrachtigd zou worden.²¹ Dit houdt een hernieuwde verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders, de markt en de overheid in. Het stelsel beargumenteert dat keuzevrijheid van ouders de zelfregulering van de sector stimuleert, waardoor een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang bij de ouders terecht zou moeten komen. De positie van de ouders zou door de medezeggenschap en de nadruk op vraagsturing in het systeem versterkt worden. Ouders zouden in een minder afhankelijke positie terechtkomen, waar ze echte ‘keuzevrijheid’ ervaren: ze kunnen kiezen waarvoor zij voorkeur hebben en voor het geval dat ze ‘niet tevreden zijn met de geboden kinderopvang, kunnen zij met een andere instelling een overeenkomst sluiten’ (TK 2001/2002). De rol van de markt is duidelijk: zij bieden naargelang de vraag, een aanbod aan kinderopvang. De rol van de overheid wordt miniem – op enkele landelijke kwaliteitseisen na en de financiering, zal deze zich telkens meer terugtrekken.

De gepresenteerde keuzevrijheid van de ouders, die de overheid nadrukkelijk streeft te vergroten met de wet, speelt een belangrijke rol in het politiek aantrekkelijk maken van het nieuwe kinderopvangstelsel in de Tweede en Eerste Kamer. Het staat centraal in de presentatie van de plannen aan de Tweede Kamer. Zoals hiervoor gesteld was het namelijk ingewikkeld om een politieke meerderheid te krijgen: marktsturing en keuzevrijheid gaven alle partijen genoeg ruimte om de voorzieningen te kunnen accepteren naargelang de eigen ideologische overtuiging. Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is namelijk dat deze keuzevrijheid en de klantgerichtheid²² van de sector in directe samenhang zouden staan met de kwaliteit van de kinderopvang:

Vraagfinanciering en daarmee keuzevrijheid voor ouders zullen een positief effect hebben op de kwaliteit van de kinderopvang. Immers, ouders (en kinderen) willen goede kwaliteit; ouders worden gestimuleerd een kritische afweging van de kosten en de baten te maken, ouders hebben dus belang bij een goede prijs/kwaliteitsverhouding.
(TK 2001/2002)

Tijdens het debat over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, en ook enkele maanden later in zijn memorie van antwoord, benadrukt minister Aart Jan De Geus (SZW) dat hij volledig op het zelfregulerend vermogen van de sector vertrouwt (EK 2003/2004c). Hij stelt in het Tweede Kamerdebat dat de vrije marktwerking op natuurlijke manier de kwaliteit zou bewaken: ‘Als een ondernemer het echt slecht doet en de ouders zijn ontevreden over hem, dan zal een andere ondernemer zich vestigen. Dit zijn de wetten van de markt’ (TK 2003/2004b). Verder geeft De Geus toe dat de keuzevrijheid van de ouders hand in hand gaat met het risico op differentiatie in aangeboden voorzieningen en mogelijk verschil in prijzen, maar niettemin blijft hij de rol van de overheid reduceren: aangezien de overheid zich niet als inkoper van de kinderopvangdiensten ziet, kan zij ook niet ‘de vraagsturing en de eventuele keuzevrijheid die daarbij hoort, [...] uitoefenen’. Integendeel, het is de bedoeling dat ‘de kinderopvang een sector wordt waarin ondernemerschap zich kan ontwikkelen’. Voor hem is het doel een ‘proces waarin de sector geleidelijk aan naar zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid groeit’ (TK 2003/2004b). Hij stelt een zich terugtrekkende overheid voor die de flexibiliteit en keuzevrijheid van de ouders alsook de individuele kinderopvanginstellingen op enkele landelijke kwaliteitseisen na niet wil belemmeren.

Deze nadruk op keuzevrijheid, verantwoordelijkheid voor ouders en de rol van de markt waarin ondernemerschap zich zou kunnen ontwikkelen, is een product van de tijd waarin deze instrumenten de oplossing zouden bieden voor de grote maatschappelijke uitdagingen: *Meedoen, meer werk, minder regels* was de titel van het toenmalige coalitieakkoord (CDA et al. 2003). Zoals veel publieke voorzieningen, werd kinderopvang in navolging van het Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit-project ingericht als marktsysteem. Een andere oplossing had kunnen zijn om het in te richten als een publiek systeem zoals het basisonderwijs, maar het werd overgelaten aan marktpartijen en tripartiet gefinancierd. Dit alles klonk veelbelovend: vanuit verschillende hoeken werd ook in het debat van de Tweede

²¹ Tijdens de jaren negentig werd het aanbod gefinancierd middels de stimuleringsmaatregelen, nu zou de vraag worden gefinancierd. De ouders kregen via de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een inkomensafhankelijke toeslag uitgekeerd.

²² In de Wko wordt het woord ‘klant’ ook gebruikt voor de ouders of verzorgers. Deze terminologie verdwijnt niet; ook in de brieven van staatssecretaris Van Ark in 2020 (TK 2019/2020) en staatssecretaris Wiersma in 2021 (SZW 2021b) wordt gesteld dat de ‘klantgerichtheid’ een voordeel is van het huidige marktsysteem.

Kamer vooral de keuzevrijheid die het nieuwe wetvoorstel voor ouders met zich meebrengt sterk gewaardeerd.²³ Ouders kunnen als *homo economicus* zelf kiezen voor elementen die zij als individuen in de maatschappij van belang vinden voor het welzijn van hun kind. Tineke Huizinga-Heringa benadrukt dat binnen haar partij, de ChristenUnie, 'de sterke positie van ouders en hun keuzevrijheid [...] duidelijk als een voordeel van het nieuwe systeem [wordt] gezien' (TK 2003/2004b). Mariëtte Hamer, fractievoorzitter van de PvdA, noemt keuzevrijheid voor ouders als 'een keuze uit de opvang die het best past bij jouw situatie en bij jouw kind'. Zij beklemtoont dat 'de wet juist bedoeld [was] om keuzevrijheid en zeggenschap te geven' (TK 2003/2004b).

Kritieken op de veronderstelde rol van keuzevrijheid waren er ook. Leden van de fractie van de SP vreesden bijvoorbeeld dat 'ouders met een lage opleiding niet de vaardigheden hebben desgewenst te kiezen voor betere opvang' (EK 2003/2004c). Zo stelt Anja Meulenbelt de vraag tijdens de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer: 'Hoeveel scholing, bijscholing, oefening en cursussen moeten ouders die hun eerste kind bij de opvang moeten onderbrengen hebben gevolgd om de kwaliteit van de opvang te kunnen beoordelen?' (EK 2003/2004a). Minister De Geus ziet dit anders:

[D]e regering [stelt] dat ouders het beste kunnen oordelen van welke kinderopvang zij gebruik willen maken voor hun kinderen. Met de Wet kinderopvang krijgen ouders de financiële middelen in handen om zelf te kiezen. De regering wil op voorhand niet bepaalde groepen van de keuzevrijheid uitsluiten.

(EK 2003/2004c)

Dit impliceert dat het financiële aspect een doorslaggevend effect op de keuze zou hebben: als ouders niet genoeg financiële armslag hebben, is het moeilijk om kwaliteitsgedreven keuzes te maken. Door de vraagfinanciering in de vorm van inkomensafhankelijke toeslagen aan ouders, zouden ook lagere inkomens een keuze hebben wat betreft kinderopvangvoorzieningen.

Toch stuit de aanneming van minister De Geus dat er voor ouders in dit stelsel altijd de mogelijkheid bestaat 'te kiezen voor een andere kinderopvangvoorziening' op kritiek uit de Eerste Kamer (EK 2003/2004c). De CDA-fractie onderstreept bijvoorbeeld dat er met name in kleinere gemeenten 'nauwelijks sprake is van vrije keuze voor ouders vanwege het feit dat er [...] in sommige plaatsen zelfs geen kinderopvang aanwezig is'. Keuzevrijheid heeft alleen betekenis als er daadwerkelijk wat te kiezen valt. Daarvoor moet het aanbod de vraag overstijgen; natuurlijke concurrentie ontstaat niet als er sprake is van schaarste (EK 2003/2004a). Niet alleen over de werking van de keuzevrijheid op het platteland maakt men zich zorgen, maar sommigen stellen dat er ook in wijken met een lagere sociaal-economische status (SES) geen sprake zal zijn van keuzevrijheid: 'de slechtste opvang tegen de laagste prijs zou daar nog eens de regel zijn', waartegen ook een oudercommissie niet veel zou kunnen doen (EK 2003/2004b). De woordvoerder van de PvdA beschrijft het geloof van de regering dat in het stelsel van vraagfinanciering 'als vanzelf een heilzame concurrentie ontstaat tussen aanbieders van kinderopvang' als 'naïef' en 'illusoir' vanuit een economisch standpunt (EK 2003/2004b).

Ondanks het feit dat de overheid door het stelsel van de zelfregulerende marktwerking ouders bijna volledige keuzevrijheid 'garandeert', is er sprake van een bepaalde vorm van overheidstoezicht op de uitkomsten van keuzes. In de memorie van antwoord zegt minister De Geus namelijk toe beide Kamers over de stand van zaken betreffende de zelfregulering te informeren aan de hand van jaarlijkse rapporten. Daarnaast wenst De Geus, in antwoord op vragen van de D66-fractie, een 'voorlichtingscampagne' in te zetten waarmee hij beoogt de keuzes van ouders – met name 'allochtone vrouwen' – richting informele in plaats van formele opvang te sturen want 'hoewel er veel geld gemoeid kan zijn met het inkopen van opvang moeten de nettokosten voor ouders wel in het juiste perspectief worden gezien' (EK 2003/2004c). Kortom, als men goed geïnformeerd is over de eigenlijke kosten, zal men voor kinderopvang (en betaald werk) kiezen. Een onderliggende aanname is dat de hoofddoelstellingen van het kinderopvangbeleid – betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit – alleen bereikt kunnen worden als ouders daadwerkelijk kiezen voor en gebruik maken van formele opvang. Deze sturing van keuzes is in lijn met hoe Foucault neoliberale macht analyseert: het individu heeft vrijheid om te kiezen, maar deze

²³ In het debat in de Tweede Kamer is er ook sprake van een andere soort vrijheid, namelijk de gemeentelijke bestuurs- of beleidsvrijheid. Gemeenten kunnen naar eigen inzicht keuzes maken binnen de nieuwe wetgeving.

keuzes moeten wel verantwoorde keuzes zijn in de ogen van de overheid. In deze context is de 'keuzevrijheid' binnen de kinderopvang een relatieve vrijheid (Schinkel en Van Houdt 2010). De bedoeling was om arbeidsparticipatie te stimuleren en daarmee werd een keuze vóór kinderopvang en gebruik te maken van de markt de gewenste keuze.

Hier stuiten we op een zogenoemde 'stille ideologie' (Van Montfort et al. 2012) in beleid die in deze tijd breder vertegenwoordigd was en zijn doorwerking heeft in het heden. Een stille ideologie is kortgezegd een verzwegen norm die onder bepaalde beleidsdoelstellingen ligt en (onbedoelde) consequenties kan hebben voor een samenleving en de relatie tussen overheid en burgers. Peeters en Drosterij (2012) analyseren bijvoorbeeld aan het begin van deze eeuw een 'heroriëntering' op die relatie tussen burgers en overheid, tussen de staat en de samenleving. Zij zien hoe een nadruk op dienstbaarheid, verantwoordelijkheid en een zeker bondgenootschap tussen burgers en overheid ('we moeten het samen doen') leidt tot wat zij 'mimetische politiek' noemen. Hierin wordt een bepaald onderscheid tussen staat en burgers ontkend, maar hierdoor ontstaat een nieuwe tegenstelling die 'dwars door de samenleving loopt': die tussen verantwoordelijke burgers en onverantwoordelijke burgers. Deze laatste zijn mensen die om wat voor reden dan ook niet kunnen of willen conformeren aan de door de overheid opgelegde 'gewenste keuzes': 'De politiek is enkel de bondgenoot van hen die "hun verantwoordelijkheid nemen".' (Peeters en Drosterij 2012: 31). Hoewel in de klassiek-liberale betekenis 'verantwoordelijkheid' gaat over hoe individuen los van overheidsbemoeienis hun keuzes maken, gaat het in dit discours juist om heel specifieke keuzes: deze moeten conform 'de volkswil' (in de vorm van de democratische vertegenwoordiging) worden gemaakt. "'Verantwoordelijkheid' heeft niet zozeer betrekking op verantwoording achteraf, maar vooral op het vermogen om vooraf de consequenties van het eigen handelen af te wegen in het licht van het publieke belang' (ibid.). Dit is wat er ook met de Wko werd beoogd en wat ervan werd verwacht: de verantwoordelijke burger maakt ten eerste keuzes om te gaan werken en kinderopvang af te nemen, en reguleert ten tweede met de motivatie het beste voor de kinderen te willen ook nog eens de kwaliteit van de markt. Hier wordt dus ook een scheidslijn getrokken tussen mensen die aan hun plichten van verantwoorde keuzes voldoen en 'meedoen' en zij die dat niet doen en nog 'overgehaald' dienen te worden.

Peeters en Drosterij (2012) wijzen op het risico van mimetische politiek die het onderscheid tussen mensen en overheid vervaagt en in plaats van een verticale scheidslijn een horizontale scheidslijn creëert in de samenleving. Volgens hen stelt de overheid zich aan het begin van deze eeuw ogenschijnlijk 'dienstbaar' op aan de volkswil. Dit opent de deur voor interventie voor de overheid: zij die niet conformeren kunnen verantwoordelijkheid worden bijgebracht. Kan je niet participeren, dan is er opvoeding en ondersteuning; wil je niet participeren dan is er dwang en repressie (zie ook Schinkel en Van Houdt 2010). Hier moet wel worden opgemerkt dat deze mimetische politiek in het kader van kinderopvang niet noodzakelijkerwijs werd gedeeld door het gehele politieke spectrum. Zo onderschreef het CDA de noodzaak voor vermeerderde arbeidsparticipatie van vrouwen, maar kon het deze boodschap niet direct uitdragen. De economisch gewenste keuze moest moreel door mensen zelf worden afgewogen en kon niet expliciet worden voorgeschreven. Dit is ook kenmerkend in de huidige beleidscontext, waar de vrije wil van burgers en keuzevrijheid hoog in het vaandel staan (zie hoofdstuk 8). In de voorgaande analyse komen de verschillende retorische mechanismen naar voren waarmee het wetsvoorstel politiek en publiek werd geaccepteerd: de retoriek van vrijheid en verantwoordelijkheid van mensen die verhult dat er moreel geoordeeld wordt over hen die anders kiezen. Er ontstaat een wij en een zij, van meedoen met de overheid, of ertegen zijn.²⁴

4.3.2 Verantwoorde keuzes alstublieft

Met name de aanname dat de vraagfinanciering middels keuzevrijheid en marktwerking automatisch zou leiden tot betere kwaliteit, is in het afgelopen decennium onder vuur komen te liggen (Knijn en Saraceno 2010; Plantenga 2012). Zo worden uitwassen in *private equity* bekritiseerd (Engelen 2015) en blijkt dat de precaire balans van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid niet altijd als vanzelf ontstaat door enkel vraagfinanciering (Roeters en Bucx 2018; Roeters en Vlieg 2022). Ouders blijken pragmatisch te zijn in de keuze voor een kinderopvanglocatie of -organisatie: de locatie is voor verreweg de meeste ouders het belangrijkste criterium, niet zozeer de kwaliteit of de kosten (Roeters en Bucx 2018). Deze kritieken

²⁴ Voor een uitgebreide analyse van maakbaarheid en neoliberal beleid, zie Van Putten (2020).

resulteerden in verschillende wetswijzigingen, en uiteindelijk de invoering van de Wet IKK (2018), die zal worden besproken in paragraaf 4.5.2. Vandaag de dag wordt er nog steeds gewerkt binnen het hybride systeem van een door de overheid gesubsidieerde markt.

De nadruk op keuzevrijheid en -verantwoordelijkheid van ouders en het veronderstelde heilzame effect daarvan verschuift na 2013 naar de achtergrond. Dit is een bredere trend (Blijleven en Kooiker 2022) in de samenleving. Blijleven en Kooiker laten aan de hand van een analyse van verschillende overheidsdocumenten 2011 en 2022 zien dat, hoewel er tot 2013 in de nasleep van de economische crisis zeker sprake was van de toenemende verwachtingen ten aanzien van burgers en een 'verantwoordelijkheidsstelling' (Peeters 2019) voor welzijn en 'goed burgerschap', dit na de troonrede van 2013 verschuift. Gedurende de periode 2014-2019 observeren zij 'dat de overheid weer meer regulerende en uitvoerende taken oppakt en daarbij veel belang hecht aan de waarden legitimiteit en gelijke behandeling' (Blijleven en Kooiker 2022: 26). In plaats van dat er verantwoordelijkheid op het vlak van 'taken' wordt verwacht van mensen, gaat het nu juist om 'verantwoordelijk burgerschap' – respectvol met elkaar omgaan. Verantwoordelijkheid is een deugd geworden, aldus Blijleven en Kooiker. Echter, het moet worden opgemerkt dat 'meedoen' en 'combineren' nog altijd hoog op de agenda staan bij politiek en beleid, mede met het oog op de oplopende zorgkosten en de arbeidsmarkttekorten.

In de memorie van toelichting op de Wet IKK (2018) wordt niet meer gesproken over een zelfregulerende markt, ook niet in het debat in de Tweede Kamer. De overheid lijkt weer meer regie te nemen op het gebied van de kwaliteit van de kinderopvang, ondanks de vrijheid voor maatwerk die eigenaren van een kinderopvanglocatie is toegestaan en die herhaaldelijk wordt benadrukt: de overheid stelt kwaliteitseisen vast en houdt er toezicht op, maar de markt heeft ruimte om hier zelf invulling aan te geven. Via toezichtrapporten wordt vervolgens aangegeven in hoeverre de instellingen aan de kwaliteitseisen voldoen. Hierbij is belangrijk dat:

toezichtrapporten [...] online openbaar gemaakt [worden] waardoor het inspectieoordeel ook voor ouders inzichtelijk is. Het toezicht prikkelt instellingen tot hogere kwaliteit. Openbaarmaking van de toezichtrapporten met daarin een duidelijk beeld van de pedagogische kwaliteit van instellingen kan zorg dragen voor een beredeneerde keuze van ouders voor een bepaalde instelling.

(TK 2016/2017b)

Een bepaalde vorm van verantwoordelijkheid en keuzevrijheid ligt daardoor nog steeds in de handen van ouders. Van hen wordt verwacht om via het toezichtstelsel een 'beredeneerde keuze' te maken voor verantwoorde kinderopvang. Hoewel de verantwoordelijkheid voor goede kwaliteit kinderopvang dus niet meer bij ouders ligt, is dit niet het geval voor de 'keuze' om te gaan werken. Arbeidsparticipatie en de afname van kinderopvang is het beleidsdoel. De 'keuze' om dit niet te doen is ongewenst, de 'keuze' om dit wel te doen is gewenst. Hoofdstuk 6 gaat verder in op de perspectieven van ouders van jonge kinderen en hun subtiel onderhandelingen over deze verwachtingen.

In de brief van staatssecretaris Tamara van Ark van SZW in 2020 wordt het resultaat van het systeem dat in eerste instantie primair op de markt en de keuzeverantwoordelijkheid van ouders vertrouwde, maar gaandeweg werd aangepast doordat de overheid stuurde op kwaliteitsbewaking, geprezen. De verschillende voordelen van de betrokkenheid van commerciële partners die Van Ark aanhaalt zijn bijvoorbeeld de innovatie, het ondernemerschap, de diversiteit en flexibiliteit. Ook heeft de markt gezorgd voor een divers aanbod waar ouders uit kunnen kiezen. Het belang van keuzevrijheid wordt benadrukt en ze vat samen: 'Het hybride systeem van kinderopvang bevordert de veelzijdigheid, waarbij een goede dienstverlening aan ouders tot stand komt en een goede kwaliteit geboden wordt met ruimte voor innovatie en flexibiliteit' (TK 2019/2020). De keuzevrijheid van ouders voor het inrichten van de combinatie van zorg en werk wordt benadrukt, maar tegelijkertijd stelt Van Ark dat er 'nog wel winst valt te behalen' om met name het gebruik van de buitenschoolse opvang (bso) en afname van dagopvang (0-4 jaar) onder ouders met een lage SES te 'bevorderen' (TK 2019/2020). Hieruit spreekt weer dat keuzevrijheid wordt gewaardeerd, maar dat er wel een bepaalde keuze de 'juiste' zou zijn: meer werk en meer afname van kinderopvang. Maken ouders andere keuzes, dan wordt extra beleid gevoerd om deze keuzes te sturen (Schinkel en Van Houdt 2010). Wanneer het aankomt op het bevorderen van arbeidsparticipatie onder ouders van jonge kinderen, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de combinatiekorting.

4.3.3 Samenvattend

Met de introductie van de Wko in 2005 werd een systeem geïntroduceerd dat via de retoriek van (keuze) vrijheid en verantwoordelijkheid een onderscheid heeft gemaakt tussen verantwoorde en onverantwoorde keuzes van burgers. Dit introduceerde het marktsysteem waar anno 2023 nog altijd waarde aan wordt gehecht. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit inmiddels vrijwel volledig bij de overheid ligt, dienen ouders wel de keuze te maken voor betaald werk en kinderopvang.

In de recente periode komt er meer nadruk te liggen op kansengelijkheid, met name in het onderwijs. De overheid faciliteert meer gelijke kansen, en mensen worden geacht die te benutten en hun talenten het liefst een leven lang te ontwikkelen. De volgende paragraaf zal deze thematiek uiteen zetten en de eventuele risico's toelichten.

4.4 Kansengelijkheid: een gelijke start voor ieder kind?

In het Coalitieakkoord 2021-2025 wordt de beoogde stelselwijziging in de kinderopvang, en met name de herziening van het toeslagensysteem, besproken onder het kopje 'kansengelijkheid'. Hoewel de niet aangenomen initiatiefwet uit 2007 al pleitte voor een basisvoorziening vanuit het oogpunt van ontwikkelingsstimulering voor alle kinderen, heeft nog niet eerder een kabinet kinderopvang expliciet in dit discours geplaatst. Kansongelijkheid of 'achterstanden' werden vooral 'bestreden' binnen het peuterspeelzaalwerk en de voorschoolse educatie (VE). Echter, ook na de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk klonken er stemmen om meer aandacht te besteden aan de mogelijkheden van kinderopvangbeleid in het kader van 'gelijke kansen'. In deze paragraaf bespreken we de verschuivingen rondom de aandacht voor het tegengaan van achterstanden en de ontwikkeling van kinderen.

4.4.1 Achterstanden, ongelijke toegang, kansengelijkheid?

Op 28 oktober 2014 diende Steven van Weyenberg (D66) een motie in die de Sociaal-Economische Raad (SER) verzoekt advies uit te brengen over 'de inrichting van de voorzieningen voor jonge kinderen en de sociaaleconomische effecten daarvan in kaart te brengen' (TK 2014/2015). In 2016 publiceerde de SER het advies *Gelijk goed van start*. Dit is een advies waarin in de titel expliciet wordt verwezen naar gelijke kansen voor kinderen. De SER (2016) draagt de volgende visie uit:

In de visie van de raad zouden op langere termijn (...) alle kinderen van 0 tot 4 jaar, ongeacht achtergrond of afkomst en ongeacht of hun ouders werken, in de gelegenheid moeten zijn om in voldoende mate aan kindvoorzieningen deel te nemen. De raad pleit voor een universeel (inclusief) systeem, waarbinnen aandacht is voor de brede ontwikkelingskansen van kinderen en extra aandacht en ondersteuning wordt gegeven aan kinderen met een (potentiële) achterstand.
(SER 2016: 18)

Deze visie stelt kansengelijkheid (in navolging van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in het onderwijs) en kwaliteit (in navolging van de motie-Van Weyenberg et al.) voorop. De visie expliciteert niet zozeer de doelen voor arbeidsparticipatie; deze lijken nu ondergeschikt of in ieder geval impliciet gelaten. 'Het doel is een sluitend arrangement te creëren voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 12 jaar' (SER 2016: 18). Hierbij onderstreept de SER het belang van 'maatwerk in één instelling' (p. 19) en dat het kind centraal staat.

Hoewel er door de politiek geen gehoor wordt gegeven aan het advies om de start 'gelijk voor alle kinderen' te laten worden omdat de arbeidseis blijft staan en kinderopvang dus alleen beschikbaar blijft voor werkenden, studerende, mensen met een indicatie in de Wet langdurige zorg (Wlz) en mensen die een re-integratietraject of inburgeringscursus volgen, ligt de focus van de Wet IKK (2018) mede naar aanleiding van dit advies in eerste instantie dan ook bij de ontwikkeling en de ontplooiing van het jonge kind. De nadruk ligt minder op hoe publieke en private instellingen zoals de basisschool, de kortdurende peuteropvang en kinderopvang inclusief bso verder geharmoniseerd zouden kunnen worden om scheidslijnen tegen te gaan. Tijdens het debat van de Tweede Kamer verkondigde toenmalig minister Lodewijk Asscher (SZW):

Nederlandse kinderen zijn de gelukkigste kinderen op aarde. Volgens een rapport van UNICEF staat Nederland in de top vijf op het punt van materiële rijkdom, gezondheid, veiligheid, onderwijs, gedrag, risico's, huisvesting en woonomgeving. [...] Dat is iets om te koesteren en te bestendigen. Daarin speelt de kinderopvang een belangrijke rol. [...] Goede kinderopvang is essentieel omdat het kinderen een vertrouwde omgeving biedt waar zij zich kunnen ontplooiën.
(TK 2016/2017a)

Naast de ontwikkeling en ontplooiing wordt ook het onderwerp van participatie, dat zich in twee eerdere (initiatief)wetvoorstellen vooral op de arbeidsdeelname van ouders richtte, uitgebreid naar het kind. Een interessant voorbeeld daarvan noemt minister Asscher in zijn memorie van antwoord op de Wet IKK. In het kader van verantwoorde kinderopvang moeten kinderen ‘worden gestimuleerd om op een open manier kennis te maken met de algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving met het oog op een respectvolle omgang met anderen en een actieve participatie in de maatschappij’ (EK 2016/2017b).

De Wet IKK baseert zich op de pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven, professor in de Ontwikkelingspsychologie aan de Radboud Universiteit, naar wier werk ook reeds voor het pedagogisch kader in de Wko wordt gerefereerd. Uit haar publicaties komt naar voren dat de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland verder verbeterd moet worden en meer pedagogische aandacht moet uitgaan naar de ontwikkeling van het kind. Riksen-Walraven formuleert vier pedagogische doelen, die in de Wet IKK worden geïntegreerd. Deze houden in dat verantwoorde kinderopvang in een veilige en gezonde omgeving plaatsvindt waar:

- 1 emotionele veiligheid wordt geboden aan kinderen;
- 2 de persoonlijke competentie van kinderen wordt bevorderd;
- 3 de sociale competentie van kinderen wordt bevorderd;
- 4 de socialisatie van kinderen wordt bevorderd door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen (TK 2016/2017b).

Wat opvalt is dat vooral de individuele ontwikkeling van het kind centraal komt te staan. Er wordt niet gespecificeerd wat deze laatstgenoemde ‘algemeen aanvaarde waarden en normen’ zouden behelzen.²⁵ In zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer legt minister Asscher uit dat deze concrete pedagogische doelstelling bijvoorbeeld betekent dat ‘kinderen elkaar niet pesten, niet slaan, leren delen, en dat elk kind wordt uitgenodigd om mee te doen met speelactiviteiten’ (EK 2016/2017b). Uit deze passage blijkt dat participatie aan de maatschappij niet alleen voor ouders, of moeders, van belang is, maar dat ook het kind wordt geacht om ‘actief mee te doen’ aan de samenleving, en dit vanaf jonge leeftijd.

De SER herhaalt zijn boodschap in het advies *Een kansrijke start voor alle kinderen* in 2021. Kwalitatief goede opvang zou achterstanden kunnen helpen wegwerken of zelfs voorkomen. Er wordt ook expliciet ingezet op de mogelijkheden van bso. De SER stelt een aantal maatregelen voor, zoals het beperkt loslaten van de arbeidseis en het herijken van de maximumprijs. Ook hier ligt de nadruk op hoe kinderopvang kansongelijkheid kan helpen bestrijden. In de in deze studie geanalyseerde documenten wordt kansengelijkheid enkel door minister Wouter Koolmees (SZW) besproken in 2021 wanneer hij reageert op verschillende onderzoeken en de overweging van een ‘algemeen toegangsrecht’ ‘in de context van het maatschappelijke belang van kansengelijkheid en inclusie’ vanuit de Scenariostudie *Vormgeving Kindvoorzieningen* (SZW 2020).²⁶

4.4.2 Kansen en verantwoordelijkheid voor het individu

Hoewel de verschillende kabinetten tot aan Rutte IV zich niet hebben uitgesproken over kinderopvang in het kader van kansengelijkheid in de geanalyseerde documenten (enkel over ‘achterstanden’ in het kader van VE), willen we hier toch een aantal observaties doen met betrekking tot de risico’s die wij zien in het kader van kansengelijkheid als beleidsdoel. Zoals ook beschreven in de analyse van de Wko en specifiek hoe deze inzette op de verantwoordelijkheid om verantwoorde/goede keuzes te maken als onderdeel van een breder discours rondom marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) en de responsabilisering van burgers, past in dit discours ook de nadruk op de ontwikkeling van het individu. In het kader van de participatiesamenleving werden mensen niet alleen verantwoordelijk gehouden voor

²⁵ Volgens de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) 2017-2019 is dit dan ook het ‘meest onderontwikkelde aspect’ en komt ‘amper terug in de observatie instrumenten’. De LKK interpreteert deze socialisatie als dat instellingen of pedagogisch medewerkers aandacht hebben voor culturele diversiteit, lichamelijke of verstandelijke beperking, het bespreken van gedragsregels, het verkennen van culturele of religieuze gewoontes, het doen van een maatschappelijke activiteit of ‘acceptatie van diversiteit bevorderen’ (Slot et al. 2021).

²⁶ Recente brieven met betrekking tot de stelselherziening zijn niet meegenomen in de discoursanalyse. We lezen hierin echter wel veelvuldig de term kansengelijkheid. In eerdere beleidsdocumenten gaat het veelal over het tegengaan van achterstanden, en wordt er direct gerefereerd aan flankerend beleid vanuit OCW met betrekking tot de VE.

zorg voor naasten, maar ook voor het eigen succes. Maak je de keuzes en grijp je de kansen zoals iedereen die krijgt, dan is de belofte dat er (arbeidsmarkt)succes voor je in het verschiet ligt. Zo analyseert Van Putten (2020) hoe het maakbaarheidsdenken van samenlevingsniveau naar het individu is verschoven in de neoliberale ontwikkelingen: 'Mensen kunnen en moeten hun eigen succes maken, hun eigen leven beheersen en worden daarvoor verantwoordelijk gehouden. Geluk of perfectie is wat hijzelf dient te realiseren door competentie en ambitie' (Van Putten 2020: 72). Van Putten haalt Byung-Chul Han aan, die deze mens ook wel het 'prestatiesubject' heeft genoemd: '[Hij] wijst erop dat hier een eindeloos geloof in het menselijk kunnen aan ten grondslag ligt: we leven in een tijdperk van positiviteit' (ibid.).

In het kader van kinderopvang speelt hier ook hetzelfde maakbaarheidsdenken. Rik Peeters (2014) beschreef bijvoorbeeld dat in de recente jaren het idee is opgekomen in politiek en beleid dat preventie kan worden ingezet om een ongewenste toekomst te voorkomen. In *Verlangen naar voorkomen* analyseerde hij de opkomst van het idee dat we eerder moeten ingrijpen om erger te voorkomen. Dit valt direct te verbinden aan de opkomst van het begrip kansengelijkheid – hier zou al zo vroeg mogelijk op moeten worden ingezet om 'achterstanden' te voorkomen of te mitigeren. Daarnaast klinkt het argument dat vroeg 'investeren' in het jonge kind zich zou uitbetalen in de latere 'optimale' bijdrage aan de samenleving via het constant en gelijk ontwikkelen van talent en stimuleren van ontwikkeling (Heckman en Masterov 2007; SER 2021a). Dit wordt ook wel het economisch investeringsargument voor kinderopvang genoemd (Gibson et al. 2015). Naast het feit dat het onduidelijk is wat de effecten zijn op de inrichting van kinderopvang, de ontwikkeling van kinderen en eventueel de maatschappij wanneer kinderen als 'economische units' worden beschouwd, zit er een zeker risico aan het principe van kansengelijkheid. Hoewel we zeker niet willen stellen dat het streven naar kansengelijkheid per definitie een 'slecht' idee is, willen we hier wel wijzen op een verzwegen keerzijde: door gelijke kansen als oplossing voor zogenoemde achterstanden te presenteren via kinderopvang, worden ouders (en indirect hun kinderen) verantwoordelijk gesteld voor de (economische) uitkomsten van hun kinderen. Neem je uit verschillende overwegingen of omstandigheden geen kinderopvang af, dan kunnen de achterstanden aan het individu (de ouder) worden toegewezen omdat de 'verkeerde' keuze is gemaakt. Hoewel dit breder geldt voor kansengelijkheidsbeleid, bestaat met name bij kinderopvang (die niet voor alle kinderen automatisch beschikbaar is maar afhankelijk van de situatie van ouders), een risico dat wanneer ervan uit wordt gegaan door op zo vroeg mogelijke leeftijd 'in te grijpen' er allerlei andere omstandigheden die ongelijke uitkomsten en behandeling veroorzaken, zouden kunnen worden genegeerd.

4.4.3 Samenvattend

Tot aan het coalitieakkoord van 2021 werd er niet expliciet gesproken over kinderopvang in het kader van kansengelijkheid. Wel is er meer aandacht gekomen in de afgelopen tien jaar voor het willen voorkomen en mitigeren van achterstanden in het onderwijs middels onder andere voorschoolse educatie, waar- onder kinderopvang. Ook is de ontwikkeling van kinderen een belangrijker discours geworden. We analyseren dat het ingewikkeld is om van gelijke kansen te spreken in kinderopvang als er geen gelijke toegang is vanwege de arbeidseis voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag. Daarnaast zien we een risico voor de impliciete eigen verantwoordelijkheid die met kansengelijkheid gepaard gaat: wanneer er gelijke kansen worden geboden door de overheid, worden mensen verantwoordelijk gemaakt voor de ongelijke uitkomsten die het gevolg kunnen zijn van andere structurele ongelijkheden.

4.5 Arbeidsparticipatie en kwaliteit: een dubbele doelstelling op gespannen voet

Met het kinderopvangbeleid wil de overheid twee doelen dienen: het verhogen van de arbeidsparticipatie en het aanscherpen en bewaken van de kwaliteit van de opvang. Over de jaren heen is er in het beleidsdiscours een spanning te observeren tussen deze twee doelstellingen van de kinderopvang. Idealiter worden beide doelstellingen met het kinderopvangbeleid bereikt,²⁷ maar het beleidsdiscours laat zien dat de realiteit complexer is. Op het moment dat de focus naar het ene verschuift, vermindert de aandacht voor het andere. De Wko uit 2005 was primair ingericht als arbeidsmarktinstrument. Hoewel er enkele minimale kwaliteitseisen worden genoemd, zag het kabinet en met name de toenmalig minister van SZW, het vooral als instrument om de combinatie van werk en zorg te faciliteren voor ouders van jonge kinderen. In 2007 werd via de motie-Aartsen/Bos ook de voor- en buitenschoolse opvang wettelijk geregeld: basisscholen dienden nu eveneens in huis deze aan te bieden aan ouders, om zo de combinatie van werk en zorg te vergemakkelijken. Tot 2009 was het stelsel er dan ook op gericht om de wachtlijsten weg te werken die na de inwerkingtreding van de Wko verschenen: meer en meer ouders wilden gebruikmaken van de formele kinderopvang en toeslagen en het (financieel) toegankelijk maken van de kinderopvang werd prioriteit. Er was slechts beperkt aandacht voor de kwaliteit of de ontwikkeling van kinderen.

De nadruk op arbeidsparticipatie zorgde voor nadruk op het werven van nieuwe medewerkers en het kwantitatieve aanbod vergroten. Dit leidde tot een druk op de kwaliteit van het aanbod tussen 1995 en 2012 volgens kwaliteitsonderzoek. In 2010 werden verschillende kwaliteitseisen ingesteld middels de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE), die ook het peuterspeelzaalwerk en de VE beslaat. Hoewel er in 2012 weer een lichte stijging van de kwaliteit gemeten werd, was deze op dat moment nog niet stabiel. We zagen toen echter wel een krimp in het aantal ouders dat gebruikmaakte van kinderopvangtoeslag, met name vanwege de bezuinigingen die vanaf 2011 na de crisis werden ingezet. In deze tijd daalde het aantal kinderen wier ouders recht hadden op toeslag, maar bleef het aantal kindplaatsen stijgen. Dit was vanzelfsprekend ongunstig voor de kinderopvangorganisaties en er werd dus ook daar uiteindelijk een tegenbeweging ingezet om te krimpen en personeel en locaties los te laten (Portegijs 2014). De overheidsuitgaven voor kinderopvang stegen echter weer licht in 2014 en het recht voor midden- en hoge inkomens werd weer verruimd. Daarnaast ontstond er toen een maatschappelijke vraag, zowel van ouders als de branche, om naast de affectieve kwaliteit die werd geboden in de kinderopvang, ook meer in te zetten op de educatieve kwaliteit, middels de Wet IKK. De analyse laat zien hoe de aandacht van de overheid over de jaren heen schommelt tussen deze twee belangen en welke socio-economische of politieke redenen hiervoor naar voren worden gebracht.

4.5.1 Wko (2005): kinderopvang als arbeidsmarktinstrument

De duale doelstelling van het kinderopvangbeleid is reeds terug te lezen in de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting voor de Wko van 2005:

We beogen door het vestigen van een wettelijke aanspraak op tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang, voor ouders en andere verzorgers, de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Hierdoor wordt de arbeidsdeelname bevorderd. [...] Voorts regelt het wetsvoorstel de kwaliteit van de kinderopvang die wordt geboden in kindercentra. [...]

(TK 2001/2002)

Terwijl er in dit citaat ook sprake is van de kwaliteit van de kinderopvang, is de Wko primair gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Dit wordt niet alleen geëxpliciteerd in de memorie van toelichting op de wetstekst, maar ook door de discussies in de Tweede Kamer. Op 22 april 2004 legt minister De Geus (SZW) in de Tweede Kamer uit dat hij de Wko 'vooral als arbeidsmarktinstrument [ziet] en niet als een instrument voor zorg en welzijn of pedagogie en onderwijs. Die zijn interessant', voegt hij toe, 'maar die zullen wat mij betreft niet de hoofdlijnen in het debat vormen' (TK 2003/2004b). Hij is niet van

²⁷ Zie ook de reactie van SER-voorzitter Mariëtte Hamer bij de presentatie van het rapport (SER 2021a), waarin zij de dubbele doelstelling als 'even belangrijk' aanstipt.

mening dat de regering 'eigenstandige ambities of beleidsdoelstellingen moet formuleren op het vlak van pedagogie en onderwijs'. In plaats daarvan vertrouwt minister De Geus op een zelfregulerende sector die op basis van vraagfinanciering werkt en waarbij van de overheid opgelegde, genormeerde landelijke kwaliteitseisen op termijn kunnen vervallen. Minister De Geus blijft tijdens de discussie stellig in zijn mening dat de kinderopvang simpelweg 'onderdeel van de arbeidsvoorwaarden' is (TK 2003/2004b).²⁸

Beleid gaat ervan uit dat kinderopvang de arbeidsparticipatie bevordert en wil ouders daarom in staat stellen betaalde arbeid te kunnen combineren met zorgtaken. Aangezien de kinderopvang de weg vrij zou maken voor (meer) betaald werk, beschrijft de memorie van toelichting het als 'van groot belang voor een voortgaande macro-economische groei' (TK 2001/2002). In de memorie van toelichting wordt verder gerefereerd aan een onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) waaruit blijkt dat kinderopvang, in vergelijking met andere instrumenten die de combinatie van werk en zorg kunnen faciliteren en zo de arbeidsparticipatie bevorderen, het meest efficiënt is.

Minister De Geus' uitspraken voor wat betreft de nauwe inkadering van de Wko met betrekking tot arbeidsparticipatie, stuiten op kritiek van sommige partijen die zich grotere zorgen maken om de vage beschrijving van kwaliteitseisen. Zo beschuldigt Ursie Lambrechts (D66) de overheid 'minder eisen te stellen aan de kwaliteit van de omgeving van kinderen dan aan die van kippen' (TK 2003/2004b). Evelien Tonkens (GroenLinks), ook voorstander van basiskwaliteit in de kinderopvang, waarschuwt dat een gebrek aan landelijke kwaliteitseisen kan leiden tot een vorm van segregatie:

Als er geen kwaliteitseisen zijn of als zij zo mager zijn als nu in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, dan zullen de arme ouders daar wel genoeg mee moeten nemen omdat zij niet meer geld hebben. De rijke ouders regelen altijd wel wat voor zichzelf. Er is al sprake van een tweedeling. Een wet zou die moeten tegengaan, maar deze wet maakt die tweedeling groter.

(TK 2003/2004b)

Volgens deze critici geeft de Wko beperkt inzicht in de inhoud van de kwaliteit, wat ook risico's zou hebben voor kansengelijkheid – alhoewel het woord niet expliciet wordt genoemd. Dit blijkt ook uit het voorlopig verslag van de vaste commissie SZW als reactie op het wetsvoorstel, waarin veel vragen met betrekking tot de kwaliteitseisen en -bewaking terugkeren. Leden van de SGP- en CU-fracties gaan zover dat ze de wenselijkheid van kinderopvang helemaal in twijfel trekken. Ze bekritisieren dat de Wko geen duidelijk educatief doel definieert. Daarnaast benadrukken ze dat het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat in de memorie van toelichting aangehaald wordt, vereist dat '[b]ij alle maatregelen betreffende kinderen, [...] de belangen van het kind de eerste overweging [moeten vormen]' (EK 2003/2004a). Vervolgens eisen ze dat de regering aangeeft 'op welke primair de belangen van het kind worden gediend door het faciliteren en stimuleren van kinderopvang'.

In de memorie van antwoord in reactie op deze en andere kwesties beklemtoont minister De Geus dat vele partijen belang hebben bij kinderopvang: kinderopvang stelt ouders in staat om werk en zorg te kunnen combineren; werkgevers hebben baat bij de kinderopvang als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenbeleid; de bredere maatschappij profiteert van de kinderopvang aangezien het arbeidsparticipatie stimuleert en zo het 'financiële draagvlak van de collectieve voorzieningen' vergroot; en tot slot biedt de kinderopvang kinderen (in het bijzonder 'kinderen met achterstand') een mogelijkheid tot persoonlijke en sociale ontwikkeling (EK 2003/2004c). Het is opvallend dat de nadruk opnieuw onmiskenbaar ligt op het arbeidsparticipatiebeleid.

4.5.2 Wet IKK (2018): focus op de kwaliteit

De focus op de arbeidsmarkt verschuift met de motie-Van Weyenberg (TK 2014/2015) en het adviesrapport van de SER (2016) naar de ontwikkeling van het kind, waar het kabinet gehoor aan geeft met onder andere de Wet IKK (2018). Deze verschuiving in het discours is ook duidelijk te herkennen in het debat van de Tweede Kamer waarin het wetsvoorstel wordt besproken, waar Keklik Yücel (PvdA) stelt: 'De professionaliteit van de kinderopvang moet verder verbeterd worden. Ontwikkeling moet vooropstaan.

²⁸ In de memorie van toelichting staat ook dat kinderopvang 'in letterlijke zin een arbeidsvoorwaarde' en 'een belangrijk onderdeel van het arbeidsvoorwaardenpakket' is.

Kinderopvang is meer dan alleen een arbeidsmarktinstrument!’ (TK 2016/2017a). Van Weyenberg (D66) benadrukt:

Kinderopvang is immers niet alleen een arbeidsmarktinstrument dat ervoor zorgt dat beide ouders kunnen werken in de wetenschap dat er goed voor hun kind gezorgd wordt, maar het is ook zeker een ontwikkelinstrument. Het is een kans om achterstanden te voorkomen, om kinderen uit te dagen en ervoor te zorgen dat kinderen zich spelend kunnen ontwikkelen.

(TK 2016/2017a)

Men wil met de wet de ontwikkeling van het kind stimuleren door aan het knopje van de kwaliteitseisen te draaien.²⁹ De Wet IKK schenkt veel aandacht aan wat ‘verantwoorde kinderopvang’ wordt genoemd. Ook in de Wko wordt reeds waarde gehecht aan verantwoorde kinderopvang, die altijd gekenmerkt is door een veilige en gezonde omgeving, maar de memorie van toelichting van de Wet IKK (2018) geeft aan zich in te zetten voor ‘een concretisering van de huidige definitie van verantwoorde kinderopvang’ (TK 2016/2017b). Hiervoor worden er specifieke pedagogische doelen in de wetgeving opgenomen die houvast in het dagelijkse werk van beroepskrachten zouden bieden.

Zoals er in de memorie van toelichting wordt aangegeven, richten de belangrijkste voorgenomen aanpassingen van het wetsvoorstel zich op het personeel. Aangezien dit in veel mindere mate het geval is bij de Wko, is de focus op de pedagogische beleidsmedewerkers kenmerkend voor de Wet IKK (2018). De wet zet zich in voor:

[...] een strengere beroepskracht-kindratio voor nuljarigen en het opnemen van eisen aan het taalniveau van beroepskrachten, de pedagogische beleidsvorming en coaching van beroepskrachten door een pedagogisch beleidsmedewerker, het beperken van de formatieve inzet van personen zonder een passende beroepskwalificatie en structurele scholing van beroepskrachten, waaronder specifieke kennisontwikkeling over de zorg voor baby’s.

(TK 2016/2017b)

Met ‘personen zonder een passende beroepskwalificatie’ worden bijvoorbeeld stagiairs en beroepskrachten in opleiding bedoeld. De Wet IKK verruimt deze begrippen en verwacht dat de houder ‘aantoonbaar aandacht [besteedt] aan de voorwaarden waaronder en de mate waarin [stagiairs en beroepskrachten in opleiding] kunnen worden belast met de verzorging, opvoeding en bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen’ (TK 2016/2017b). Ook vrijwilligers vallen meestal onder de categorie van mensen zonder een passende beroepskwalificatie. Zij mogen voortaan niet meer meetellen bij de berekening van het aantal beroepskrachten dat moet worden ingezet in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie (TK 2016/2017b).

In de memorie van toelichting wordt er veel aandacht besteed aan de opleidingseisen en kwalificatie van pedagogische medewerkers. Op basis van advies van de SER (2016) betoogt de memorie van toelichting dat er een correlatie bestaat tussen het opleidingsniveau van de pedagogische medewerker en de kwaliteit van de voorschoolse educatie: de pedagogische medewerker speelt een cruciale rol in de bevordering van de kwaliteit (TK 2016/2017b). Het doel is daarom het aantal hbo-opgeleide beroepskrachten te vergroten. Deze leren de kinderen een taalniveau en vaardigheden die van belang zijn voor het verdere ontwikkeltraject van het kind, aldus de memorie van toelichting. Op het moment dat

²⁹ De discussie rond de kwaliteit(seisen) van de voorschoolse educatie, die de rode draad van de Wet IKK vormt, kwam echter niet plotseling op tafel, maar kent een langer ingroepad. In 2010 gaf de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) reeds een kwaliteitsimpuls aan het peuterspeelzaalwerk in het kader van onderwijsachterstandenbeleid. Als reactie op de Wet OKE hebben tussen 2010 en 2017 veel gemeenten ingezet op een harmonisatie van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. Kwaliteitseisen voor de dagopvang werden geleidelijk toegepast op het peuterspeelzaalwerk. Een kamerbrief kondigde vervolgens in juni 2014 de volledige harmonisatie van dagopvang en peuterspeelzaalwerk aan (TK 2013/2014). In deze brief werd ook medegedeeld dat de peuterspeelzalen onder de financiering van de Wko worden gebracht. Bovendien moest er een nieuwe wet komen die zich richt op de inzet op kwaliteitsverhoging en de gelijkshakeling van de kwaliteitseisen. Dit gebeurde met de Wet IKK – de gewenste volgende stap na de Wet OKE – die ook het toezicht op de kwaliteit herijkt, de reden waarom het wetsvoorstel voorheen Het Nieuwe Toezicht heette. Tijdens het debat in de Tweede Kamer gaf de minister van SZW zelf ook een korte uitleg over de oorsprong van de naam Het Nieuwe Toezicht (TK 2013/2014): ‘Het wetsvoorstel IKK heette eerst Het Nieuwe Toezicht, en een van de doelen van het nieuwe toezicht is, naast de kwaliteitsverhoging, stoppen met zinloze vinkjes; stoppen met dingen meten die niets toevoegen aan wat daadwerkelijk belangrijk is in de kinderopvang.’

medewerkers in bezit zijn van een geschikte pedagogische kwalificatie op hbo-niveau, kunnen ze bovendien worden ingezet om mbo-opgeleide medewerkers te coachen bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Tijdens het debat in de Tweede Kamer legt minister Asscher uit dat hij een samenwerking tussen pedagogische medewerkers van de kinderopvang voor ogen heeft waarbij 'collega's elkaar verbeteren' binnen een 'pedagogisch klimaat'. Het is een vak waarbij de eisen steeds hoger worden, erkent minister Asscher, maar dat lijkt hem terecht (TK 2016/2017a).

De kwaliteitsverhogende maatregelen van de Wet IKK brengen, zo waarschuwt de memorie van toelichting, naast verhoogde kosten eventueel ook extra regeldruk voor de instellingen met zich mee. De extra regeldruk wil het kabinet echter terugdringen door aan de sector 'meer ruimte voor maatwerk op basis van de behoeften van kinderen en ouders' te bieden (TK 2016/2017b). In de Tweede Kamer blijft hier wel discussie over: in hoeverre wordt kwaliteit van bovenaf bewaakt en in hoeverre houden organisaties pedagogische vrijheid?

Door de kwaliteitsverhoging worden niet alleen de kosten en de regeldruk beïnvloed, maar ook neemt dus de behoefte aan hbo-geschoolde pedagogisch medewerkers met de Wet IKK fors toe. Van Weyenberg (D66) brengt de hiermee samenhangende ongerustheid over de arbeidsmarktkrapte reeds in 2017 tijdens het debat in de Tweede Kamer tot uitdrukking:

Ik [vraag] mij af hoe we ervoor zorgen dat we straks genoeg mensen hebben om dit te doen. Het gaat gelukkig beter op de arbeidsmarkt en dit lijkt mij op dit moment een krapteberoep. [...] We kunnen mooie plannen maken en de kwaliteit van de kinderopvang verder verbeteren door het geven van coaching – D66 steunt dit van harte – maar de mensen moeten er natuurlijk ook wel zijn. Ik maak mij wel wat zorgen over dat aanbod.

(TK 2016/2017a)

Ook Tweede Kamerlid Bas van 't Wout (VVD) deelt de zorgen over het personeelstekort in de sector. Minister Asscher geeft toe dat dit 'inderdaad een klus' is, niettemin zet hij vanuit zijn overtuiging voor het belang van de kwaliteit verder in op het verhogen van het aantal gekwalificeerde pedagogische beleidsmedewerkers in de kinderopvang. Aangezien deze een nieuwe functie vormen in de branche, plant hij geruime tijd te geven aan het invoeren van de kwaliteitseisen die aan deze beroepsgroep gesteld worden (TK 2016/2017a).

Nadat de Wet IKK de kwaliteit van de kinderopvang in focus heeft gebracht en meer eisen heeft gesteld, deelt Dennis Wiersma (VVD), staatssecretaris van SZW, in een brief in 2021 mee dat een evaluatie van deze wet van start is gegaan. Deze evaluatie richt zich op 'onbedoelde neveneffecten van deze kwaliteitseisen op de werkdruk en op de arbeidsmarkt' (TK 2021/2022). Ook benadrukt hij dat het mogelijk is om 'naar aanleiding van deze evaluatie [...] waar nodig duurzame aanpassingen in de kwaliteitseisen door te voeren'. In 2021 lijkt het dus mogelijk om aan de kwaliteitsstandaard, die de overheid met de Wet IKK (2018) nog van de kinderopvang eiste, te schuiven om het kinderopvangsysteem en de werkdruk haalbaar te houden, ook met het zicht op de personeelskrapte.

4.5.3 Kwaliteit in tijden van arbeidsmarktkrapte

De spanning tussen de twee doelstellingen van arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen komt in 2022 exemplarisch naar voren. De minister van SZW, Karien van Gennip (CDA), stuurt een brief naar de Kamer waarin ze de rol van de kinderopvangsector in de arbeidsmarktkrapte aankaart. Kinderopvang wordt hier niet meer zoals in 2005 met de Wko beschouwd als arbeidsmarktinstrument waarmee ouders gestimuleerd kunnen worden om werk op te pakken, maar eerder als randvoorwaarde voor de algemene arbeidsparticipatie. Het uitgangspunt van waaruit men vertrekt is namelijk dat ouders (willen) werken. Daarvoor moeten echter de door de personeelstekorten veroorzaakte wachtlijsten in de kinderopvang worden ondervangen, benadrukt minister Van Gennip, want 'als ouders [...] geen opvang hebben voor hun kinderen, kan dit ook de reeds bestaande personeelstekorten in andere sectoren versterken' (SZW 2022b: 1). Alhoewel de kinderopvang een private sector betreft en minister Van Gennip aangeeft dat zij 'de problemen niet alleen vanuit Den Haag kan oplossen', ziet zij een grote verantwoordelijkheid en 'een duidelijke rol voor de overheid om krapte in de kinderopvang aan te pakken' (SZW 2022b: 1). Bij het uitdenken en uitvoeren van innovatieve oplossingen wil zij de sector graag ondersteunen en samen met de brancheorganisatie en sociale partners verschillende mogelijkheden overwegen. Een aantal van de

voorgestelde maatregelen raakt direct aan de kwaliteit van de kinderopvang. Concrete ondersteuning biedt zij bijvoorbeeld door een maatregel te verlengen die voorziet dat maximaal 50% in plaats van 30% van de beroepskrachten die op een locatie ingezet worden beroepskrachten in opleiding mogen zijn. Daarnaast staat zij positief tegenover de inzet van groepshulpen die zonder pedagogische bevoegdheid taken binnen de kinderopvang kunnen overnemen. Op vlak van certificering toont minister Van Gennip een grote mate van flexibiliteit: zij verwelkomt het initiatief voor nieuwe vormen van certificaten die op basis van praktijkervaring worden toegekend en ondersteunt de regeling om anders-gekwalficeerde medewerkers bij het activiteitenprogramma van de bso te betrekken. Dit gaat tegen de Wet IKK in. Combinatiebanen zouden werken in de kinderopvang, door meer uren te kunnen aanbieden, aantrekkelijker maken.

Hoewel er discussie is binnen de Tweede Kamer of er op de kwaliteit afgedongen zou moeten kunnen worden in het kader van de personeelstekorten, stelt een evaluatierapport van de Wet IKK dat sommige pedagogisch professionals enkele maatregelen, zoals het vastegezichten-criterium, als onnodig werk-drukverhogend ervaren (Kok et al. 2022). Minister Van Gennip kondigt daarom aan dat waar mogelijk en wenselijk de kwaliteitseisen worden aangepast 'om knelpunten op te lossen en/of meer ruimte te bieden voor verdere kwaliteitsverhoging in de kinderopvang'. Echter, minister Van Gennip sluit niet uit dat de krapte op de arbeidsmarkt invloed op de kwaliteit van de kinderopvang kan hebben.

In een brief van 28 november 2022 (TK 2022/2023c) onderstreept minister Van Gennip dat kinderopvang voor alle doelgroepen toegankelijk moet worden gemaakt, aangezien kinderopvang 'belangrijk is voor de ontwikkeling van kinderen én [...] een onmisbare schakel is voor werkend Nederland'. Ook hieruit blijkt dat de kinderopvang zich nog steeds bevindt in een discussie van dubbele doelstelling tussen arbeidsmarktinstrument en de ontwikkeling van kinderen die zich vormt naar de economische en maatschappelijke situatie.

4.5.4 Samenvattend

De voorgaande analyse van de Wko en de Wet IKK kunnen als twee representatieve overheidsvisies worden gezien die de twee verschuivende doelstellingen van het kinderopvangbeleid reflecteren: aan de ene kant de arbeidsmarktstimulering via het organiseren van een marktsysteem voor formele kinderopvang, en aan de andere kant de aandacht voor de mogelijkheden van kinderopvang voor de ontwikkeling van kinderen. Dit heeft ook zijn weerslag op de financiering en daarmee de kwaliteit van de kinderopvang. Desalniettemin blijft kinderopvang vooral belangrijk om arbeidsparticipatie te stimuleren: betaald werk en vermeerderde afname van kinderopvang blijft het beleidsdoel en de door beleid gewenste keuze voor ouders van jonge kinderen om te maken. Hoewel de verschuivende aandacht voor de ontwikkeling van het kind breed wordt toegejuicht, is deze dus onderhevig aan de krapte op de arbeidsmarkt in 2022 wanneer er weer meer ruimte komt om aan de kwaliteitsknop te draaien om de arbeidsparticipatie te vergroten.

4.6 Kinderopvangbeleid met nadruk op de vrouw en moeder?

Zoals ook in de voorgaande en volgende hoofdstukken naar voren komt, is de discussie rondom arbeidsparticipatie en de verdeling van informele arbeid een redelijk gegenderde discussie. Kinderopvangbeleid is hier een wezenlijk deel van, mede vanuit de maatschappelijke en politieke noodzaak waaruit de Wko tot stand kwam. De uitbreiding van verlofregelingen en gedegen kinderopvang werden gezien als cruciaal voor het mogelijk maken van een vermeerderde arbeidsparticipatie: van een kostwinnersmodel naar tweeverdienersmodel (zie hoofdstuk 3). Uit het vorige hoofdstuk bleek dat het feitelijk een anderhalfverdienersmodel werd. Deze paragraaf zal deze politieke discussie met betrekking tot kinderopvang vanuit de documenten in het licht van gender bezien.

4.6.1 Afwezige moeders?

De memorie van toelichting bij de Wko besteedt opmerkelijk weinig expliciete aandacht aan vrouwen of moeders. Uiteindelijk viel in het begin van deze eeuw de grootste winst voor een toename van het aantal uren betaald werk bij vrouwen te halen (Van den Brakel et al. 2022a). Desalniettemin benoemt de memorie van toelichting van de Wko vrouwen maar een paar keer, zonder bij de bijzondere positie van vrouwen op de arbeidsmarkt in Nederland, ‘het deeltijdland’ (Merens 2008; Portegijs 2022; Yerkes en Visser 2006), stil te blijven staan.

De relatieve afwezigheid van vrouwen en emancipatie in de Wko en de discussies daaromtrent, kunnen wellicht ook worden geduid in het licht van de toelichting van minister De Geus en de positie van emancipatiebeleid in die tijd. Minister De Geus stelde in een toespraak in 2004 zelf dat het emancipatieproces ‘wel zo’n beetje voltooid was’ (Olsthoorn 2008). Daarentegen concludeerde de Visitatiecommissie Emancipatie dat het op alle departementen niet best gesteld was met emancipatiebeleid (Visitatiecommissie Emancipatie 2007). Pas in 2007 verscheen er sinds de nota 2001-2002 (TK 2000/2001) weer een emancipatienota (TK 2007/2008). Het feit dat het onder minister De Geus qua emancipatie ‘magere jaren’ zijn, is een kritiek die breed wordt gedeeld in het maatschappelijke debat, niet in het minst vanuit de vrouwenbewegingen (Olsthoorn 2008). Een voortvloeiende uit deze afwezigheid van emancipatie en gender in de Wko kan worden geobserveerd in de vorm van een initiatiefwet, de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering (Wbko), die precies met emancipatoire doelen (meer arbeidsparticipatie en zelfontplooiing voor vrouwen) een basisvoorziening kinderopvang wilde realiseren.

4.6.2 Over zelfontplooiing en onafhankelijkheid

Tijdens het analyseren van de debatten in de Kamers kwam naar voren dat de afwezigheid van vrouwen en moeders ook voor verschillende oppositiepartijen een heikel punt was. Anderhalf jaar na de invoering van de Wko concretiseert Tweede Kamerlid Mariëtte Hamer (PvdA) deze zorgen, wanneer ze de Wbko indient als initiatiefwet. In haar memorie van toelichting wordt er duidelijk meer aandacht specifiek aan vrouwen besteed. Volgens de initiatiefwet dient de kinderopvang als beleidsinstrument juist op vrouwen gericht te zijn, of moeders van jonge kinderen. Bovendien wordt er in de memorie van toelichting van de Wbko expliciet verwezen naar het feit dat de dreigende vergrijzing een belangrijk economisch motief is dat de arbeidsparticipatie van met name vrouwen noodzakelijk maakt (TK 2005/2006b). De mogelijkheid van het verhogen van de participatie van mannen in onbetaald werk, wat betaald werk voor vrouwen zou vergemakkelijken, wordt ook beknopt en hypothetisch aangekaart.³⁰

Hoewel ook het toenmalige kabinet-Balkenende II meer mensen aan het werk wilde (CDA et al. 2003), bleef een specifieke focus op kinderopvang als arbeidsmarktinstrument voor vrouwen in het regeerakkoord uit. De memorie van toelichting van de Wbko gaat wel een stap verder in het expliciet maken van deze ambitie. Zij stelt dat de arbeidsparticipatie van vrouwen (ten opzichte van andere landen) in Nederland gering is (TK 2005/2006b). Als reactie op vragen van de leden van de SGP-fractie die uitleggen dat volgens hun opvatting man en vrouw ‘in de scheppingsorde [...] verschillende eigenschappen [hebben] gekregen’ en ervoor pleiten dat niet de overheid maar de ouders zelf aan zet zijn ‘om de taakverdeling binnen het gezin vorm te geven’ (TK 2005/2006c), stelt Mariëtte Hamer in de nota naar aanleiding van het verslag dat er ‘in de ogen van de indiener [verschil mag worden gemaakt] tussen het werken van de man en de vrouw, met name de arbeidsparticipatie van vrouwen mag nog stijgen’ (TK 2006/2007b). In de memorie van toelichting worden naast economische redenen emancipatoire motieven naar voren gebracht:

Werk biedt een belangrijk middel tot verdere ontplooiingsmogelijkheden van vrouwen. Een inkomen biedt vrouwen ook de gelegenheid financieel zelfstandig te kunnen leven, los van het inkomen van de partner. In Nederland werken vrouwen relatief veel in deeltijd. Hierdoor verdienen ze vaak een inkomen waarmee zij niet zelfstandig kunnen rondkomen. Zij blijven hierdoor financieel afhankelijk van hun partner. Dit levert bijvoorbeeld problemen op bij scheidingen of bij stijgende kosten voor het levensonderhoud. Er is een nadrukkelijke relatie tussen het aantal uren dat vrouwen werken en de zorg voor hun kinderen. (TK 2005/2006b)

³⁰ De memorie van toelichting licht kort een mogelijk toekomststelsel toe waarbij het inkomen van de meestverdienende partner, wat meestal de man is, zwaarder telt dan het inkomen van de minst verdienende. Dit scenario zou niet alleen de minst verdienende stimuleren om meer te gaan werken, maar het zal ook ‘een positieve impuls [bieden] indien de meest verdienende besluit minder te gaan werken om meer zorgtaken op zich te nemen’ (TK 2005/2006b).

Financiële onafhankelijkheid, zo betoogt de indiener, wordt in eerste instantie bereikt door meer te werken. In deze discussie over de ontplooiingsmogelijkheden van vrouwen wordt de werkvloer gezien als de primaire arena voor zelfontplooiing en groeikansen: een van de 'wezenskenmerken van de moderne samenleving' bestaat erin dat ouders goede voorzieningen ter beschikking hebben om arbeid en zorg te kunnen combineren en zich op deze manier te kunnen ontplooiën (TK 2005/2006b). Dit moet worden gezien in het kader van de toenmalige (en huidige) achterlopende arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland ten opzichte van andere westerse/Europese landen. Vanuit de feministische hoek was met name het gebrek aan gedegen kindvoorzieningen en verlofregelingen hier debet aan. Deze initiatiefwet is significant omdat het de eerste politiek gedragen beweging was die middels de arbeidsmarkt-participatie van vrouwen als argument kwalitatief goede kinderopvang voor alle kinderen wilde realiseren (Plantenga 2006).

4.6.3 Genderneutraal beleid?

De initiatiefwet is niet door de Kamers gekomen. Opvallend is dat in het kinderopvangbeleid emancipatie en gender relatief afwezig zijn; in het fluctuerende emancipatiebeleid is echter de afgelopen twintig jaar wel schommelend aandacht voor kinderopvang en verlof. In 2007 kwam toenmalig minister Ronald Plasterk (OCW) met een uitgebreide Emancipatienota 2007-2011, waarin er ook ruimschoots aandacht is voor de rol van verlofregelingen die zouden moeten worden uitgebreid: het bereik van 'doelgroeppeuters' moet naar 100% en er is aandacht voor de uitbreiding van Brede Scholen (TK 2007/2008). In de Emancipatienota 2013-2016 werd door toenmalig minister van OCW Jet Bussemaker³¹ in een paragraaf gerefereerd aan de kinderopvang en de versterking van de kwaliteit die minister Asscher (SZW) voor ogen zou hebben (TK 2012/2013).

Recenter wordt in de Emancipatienota 2018-2021 de verhoging van kinderopvangtoeslag genoemd, '[w]at betekent dat veel gezinnen waar beide ouders werken op meer toeslag kunnen rekenen als hun kind naar de kinderopvang gaat' (TK 2017/2018b). Opmerkelijk is hier dat kinderopvangtoeslag naar voren komt als beloning voor tweeverdieners (TK 2017/2018b), zonder dat daarbij wordt genoemd dat de promotie van anderhalfverdiener tot tweeverdiener doorgaans van de vrouw moet komen. De recente Emancipatienota 2022-2025 betreft kinderopvang breder bij de maatregelen, maar specificeert niet hoe de maatregelen (96% inkomensonafhankelijk van de geïndexeerde maximumuurprijs, het bevorderen van gebruik onder ouders met een lagere SES, of het verhogen van het vergoedingspercentage naar 100%) bijdragen aan vraagstukken rondom (gender)ongelijkheid (OCW 2022). In alle hiervoor genoemde nota's wordt verwezen naar het genderneutrale 'ouders'. Hoe moeders specifiek van de genoemde maatregelen zouden kunnen profiteren, en of en hoe het zou kunnen leiden tot een verandering van de verdeling formele en informele arbeid, blijft onbesproken (zie ook Yerkes en Visser 2006).

Wat opvalt is dus dat binnen het emancipatiebeleid kinderopvang met enige regelmaat wordt genoemd, hetzij beknopt en ongespecificeerd hoe het dan zou bijdragen aan emancipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Daarom is het des te opmerkelijker dat dit binnen kinderopvangbeleid specifiek afwezig is in de geselecteerde memories van toelichting op de twee wetsvoorstellen. Zo wordt in de memorie van toelichting van de Wet IKK (2018) niet stilgestaan bij de bijzondere posities van vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt, binnen het (traditionele) familiestelsel of als medewerkster in de kinderopvang (TK 2016/2017b). In plaats van 'moeder' of 'vader' en 'vrouwen' of 'mannen' hanteert de memorie van toelichting de neutrale benoeming van '(werkende) ouders' en 'partners'. Ook zijn de 'leidsters', die ten tijde van de Wko nog in de kinderopvang werkten, uit de tekst verdwenen om plaats te maken voor hun genderneutrale equivalenten zoals 'beroepskrachten', 'pedagogische beleidsmedewerkers' of 'personeel'.

Deze genderneutrale benadering is begrijpelijk in het kader van het genre tekst dat hier wordt geanalyseerd: de tekst is ontworpen om alle ouders te kunnen bedienen, niet alleen vrouwen. Het voordeel hiervan is dat ook de arbeidsparticipatie van mannen en niet-heteroseksuele ouderparen bevorderd kan worden. Echter zou de keerzijde hiervan kunnen zijn dat er een blinde vlek ontstaat wanneer de praktijk wél in termen van genderverhoudingen wordt vormgegeven, met name in de verdeling van formele en

³¹ Dit rapport heeft in eerdere hoofdstukken gebruikgemaakt van het academische werk van dr. Jet Bussemaker. Gezien de academische kwaliteitsbewaking, zien wij haar latere rol als minister van OCW niet als afdoen aan de kwaliteit of positionali-teit van haar eerdere werk.

informele taken tussen heteroseksuele partners. Het geheel afwezig laten van deze realiteiten heeft als risico dat bestaande structuren worden gereproduceerd en in stand worden gehouden (Tate 2020). Daarnaast kan een visie op hoe deze structuren zouden kunnen worden uitgedaagd middels bijvoorbeeld een focus op herverdeling van zorgtaken uitblijven.

In een brief van 6 juli 2020 van de staatssecretaris van SZW, Tamara van Ark, werd gerefereerd aan wat de kinderopvang al voor de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft gedaan (TK 2019/2020). Ook wordt in deze specifieke brief wel deeltijdwerken door vrouwen in combinatie met visies op kinderopvang genoemd: de aandacht voor de sterke maatschappelijke norm rondom zorg en werk wordt aangehaald:

Het IBO Deeltijdwerk schetst dat als we de arbeidsparticipatie echt op een hoger niveau willen tillen – en dan met name wat betreft het aantal gewerkte uren – dat we dan moeten kijken naar een grondige herziening van het hele stelsel van kindvoorzieningen (naast kinderopvang ook verlof en primair onderwijs). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het (deels) gratis maken van kinderopvang voor alle ouders of het verder integreren van kinderopvang met het onderwijs. Hierdoor kan ook de norm van het gebruiken van kinderopvang veranderen.

(TK 2019/2020)

Ondanks de erkenning van de emancipatoire mogelijkheden van kinderopvang, is de staatssecretaris bezorgd over de mogelijke effecten, aangezien grote stelselwijzigingen verschillend uit kunnen pakken en worden er geen concrete maatregelen aangekondigd of aanbevelingen gedaan. Ze verwijst hiervoor naar de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen die later dat jaar zal verschijnen en de verdere opties uitwerkt (SZW 2020).

4.6.4 Samenvattend

De discussies rondom deeltijdwerk laaien maatschappelijk en politiek regelmatig op. Hoewel een reconstructie van dit debat hier te ver voert, is het belangrijk om aan te stippen dat uit de huidige analyse blijkt dat het kinderopvangbeleid hier op papier over het algemeen afstand van houdt. Hoewel de aanleiding voor de Wko onder andere specifiek de vraag naar arbeidsparticipatie van vrouwen was in het kader van de veranderende verzorgingsstaat, werd dit wettelijk nooit zo benoemd. Het risico wat wij daarbij analyseren is dat middels de stille aanname dat met name vrouwen meer zouden gaan werken in het kader van kinderopvangbeleid, de effecten die dit sorteert binnen huishoudens onbesproken blijven, of een visie op de herverdeling van zorgtaken uitblijft om het arbeidspotentieel te vergroten. Opmerkelijk is dat het emancipatiebeleid kinderopvang hier wel in betreft. Hoe het bij zou kunnen dragen specifiek aan de emancipatiedoelstellingen, blijft eigenlijk ook onbenoemd.

In het kader van de arbeidsmarktcrachte in 2022 (en daarvoor) staan ‘deeltijdmoeders’ weer in de spotlights. Zo wordt een ‘voltijdsbonus’ overwogen om ‘deeltijdprinsesjes’ te stimuleren om voltijds te gaan werken, ondanks dat onderzoek uitwijst dat een herziening nodig is, en dan niet alleen van het aantal formele uren dat vrouwen werken, maar juist ook van de verdeling van informele zorg en huishoudelijke taken (zie o.a. Plantenga et al. 1999; Witteman et al. 2021; Yerkes en Visser 2006). Ook de door minister Van Gennip aangehaalde perceptie van de kwaliteit van kinderopvang en de rol die deze binnen de maatschappij vervult, speelt een rol. Hier komen we in hoofdstuk 6 uitgebreid op terug.

4.7 Conclusie

Op basis van de analyse van de documenten in dit hoofdstuk, willen we een aantal zaken uitlichten die relevant zijn voor (toekomstig) kinderopvangbeleid.

Ten eerste loopt verantwoordelijkheid van het individu om de juiste verantwoordelijke keuzes te maken als rode lijn door de tijd heen. Sinds de invoering van de Wko in 2005 tot aan het huidige coalitieakkoord zijn deze verwachtingen op verschillende manieren terug te vinden. Waar ouders van jonge kinderen in eerste instantie verantwoordelijk werden gesteld om keuzes te maken voor kinderopvang en betaalde arbeid, alsmede via hun keuze de markt te controleren, wordt in het recente coalitieakkoord kinderopvang in het licht van kansgelijkheid gezien. Hier kleven twee schaduwkanten aan. De eerste creëert een schijntegenstelling tussen ‘goede, verantwoorde burgers’ die kiezen voor (kwalitatief hoogwaardige) kinderopvang, voor de combinatie van werk en zorg, en aan de andere kant niet-willende of niet-

kunnende ‘burgers’ die overgehaald zouden kunnen worden om toch kinderopvang af te nemen. Deze ambities zijn nog steeds voelbaar in discussies hoe het gebruik ‘omhoog’ zou moeten en het feit dat kinderopvang wordt ingezet als arbeidsmarktinstrument. Het risico is dat een waardeoordeel geveld wordt over keuzes die mensen maken waar niet alleen percepties op kwaliteit bijvoorbeeld een rol spelen, maar juist ook heel eigen ideeën rondom ouderschap en andere structurele beperkingen zoals mentale of fysieke gezondheid, financiële middelen en informele hulpbronnen (zie [§ 6.2](#)).

De tweede schaduwkant heeft betrekking op kansengelijkheid. In het kader van kinderopvang wordt verondersteld dat via het economisch investeringsargument dat hoe ‘vroeger’ preventief beleid op achterstanden gevoerd kan worden, hoe beter. Kinderen moeten vroeg leren te participeren, en kinderopvang voor iedereen zou hieraan bij kunnen dragen. De schaduwzijde is hier dat individuen verantwoordelijk worden gehouden voor het eventueel niet ‘succesvol’ zijn wanneer bepaalde ‘kansen’ die door de overheid werden geboden niet worden benut. Hierbij is het risico dat het potentieel van kinderopvang in het kader van kansengelijkheid via het economisch investeringsargument wordt overschat en andere factoren zoals armoede, woonomgeving, racisme en discriminatie en mentale of fysieke gezondheid enzovoort worden miskend.

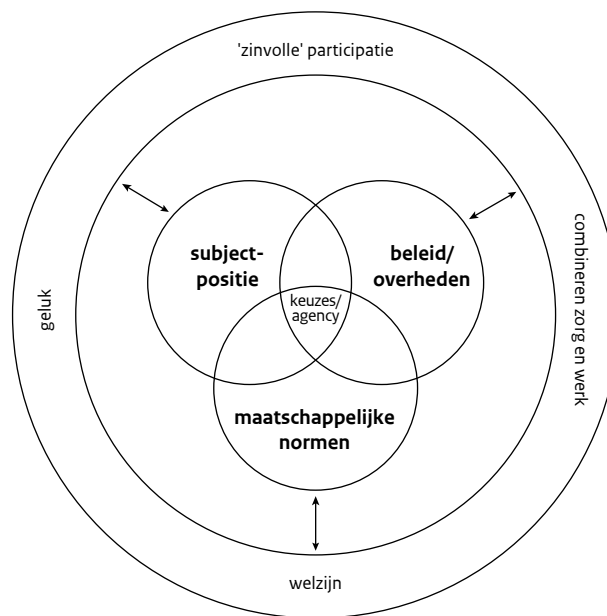
Ten tweede is er een schommeling waarneembaar tussen de twee hoofddoelstellingen van het kinderopvangbeleid, een spanning die zich exemplarisch afspeelt in de overwegingen in 2022/2023 in het kader van de stelselherziening en de personeelstekorten. Waar eerder een beweging waarneembaar was richting focus op de ontwikkeling van kinderen en daarmee de kwaliteit middels de Wet IKK, zijn er op het moment van schrijven serieuze overwegingen om de kwaliteitseisen aan te passen. Die zijn er niet alleen omdat sommige eisen de werkdruk volgens sommigen ‘onnodig’ verhoogden, maar ook omdat versoepelingen van bepaalde regelgeving zoals een BKR de personeelstekorten zouden kunnen drukken. Los van de wenselijkheid van de aanpassing van bepaalde regelgeving, heeft het verleden uitgewezen dat ‘jobbeleid’ (SER 2021b) het gebruik en de kwaliteit van de kinderopvang niet ten goede komt (Portegijs et al. 2014).

Ten derde zijn gender en de emancipatie van vrouwen opmerkelijk afwezig in de geanalyseerde documenten. Hoewel het wettelijk kader voor kinderopvang is opgesteld vanuit de wens de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen, wordt dit niet altijd als dusdanig benoemd. Dit is een stille aanname of ideologie die wij ontwaren. Het risico wat we hierbij analyseren is dat een visie op de consequenties voor de eventuele herverdeling van taken die de combinatie van zorg en werk voor deze doelgroep zou vergemakkelijken uitblijft. Dit hangt sterk samen met (het ontstaan van) het dominante anderhalfverdienersmodel.

5 Ze participeerden nog lang en gelukkig

Maria Vliek

Figuur 5.1 Cirkelmodel structuur en agency



Bron: SCP

5.1 Inleiding

De vorige hoofdstukken hebben zich uitgebreid gericht op de maatschappelijke en beleidscontexten van het kinderopvangbeleid. De komende drie hoofdstukken zullen zich richten op de visies en gedragingen van ouders van jonge kinderen. Hoe bezien zij participatie? Wat achten zij zinvol (hoofdstuk 5)? Hoe maken zij keuzes rondom werk en zorg voor jonge kinderen (hoofdstuk 6)? En hoe wordt sociale ongelijkheid zichtbaar op IKC's (hoofdstuk 7)?

Het huidige hoofdstuk beschrijft de buitenste ring van het cirkelmodel (figuur 5.1), en analyseert hoe mensen thema's als geluk, welzijn, 'zinvol' participeren en ook idealen rondom betaald werk en zorg voor kinderen vormgeven. Deze worden beïnvloed door beleid en politiek, maatschappelijke normen en de persoonlijke ervaringen van mensen zelf. We beschrijven de buitenste ring van het model aan de hand van de volgende deelvraag: *Hoe bezien ouders van jonge kinderen binnen dit onderzoek hun eigen activiteiten in het kader van hun gezin? Wat geeft waarde aan wat ze doen?*

Eerst bespreken we vanuit de literatuur wat zoal onder participatie wordt verstaan en hoe het in beleid wordt gebruikt. Participatie kan zowel worden begrepen als een activiteit en sociale rol. Daarnaast kent participatie in Nederland ook nog een specifieke beleidsinvulling: de zogenoemde participatie-samenleving. Dit hangt sterk samen met verwachtingen rondom wie er verantwoordelijk is voor welke activiteiten: de overheid of mensen zelf? Vervolgens richten we ons op wat de ouders van jonge kinderen in ons onderzoek onder zinnvolle participatie verstaan, met als onderscheid of de participatie vooral zinvol wordt geacht voor de persoon zelf of voor de bredere maatschappij. Beide komen voor in de verhalen

van ouders, maar wat op welk moment zinvolle participatie is, is ten eerste onderhevig aan een aantal randvoorwaarden en ten tweede is dit veranderlijk over de tijd.

Ouderschap is een transitie in het leven van mensen die de verwachtingen rondom geluk, zinvol meedoen en zingeving op scherp stelt. Prioriteiten verschuiven, maar dit gaat niet altijd zonder slag of stoot. Onderzoek laat zien dat een verandering in prioriteiten veelvoorkomend is onder met name nieuwe moeders. Lönnqvist et al. (2018) onderzochten hoe de waarden die mensen nastreven veranderen als het eerste kindje zich aandient. Gebaseerd op het werk van Schwartz (1992) conceptualiseren zij waarden als een tweedimensionale taxonomie die tien basiswaarden organiseert. Deze varieerden van het verbeteren van het zelf tot bijdragen aan de maatschappij, het verkrijgen van macht, of juist stabiliteit, bescherming en traditie, tot aan openheid voor verandering en hedonisme. Waarden en wat mensen nastrevenswaardig of 'zinvol' achten, veranderen met de komst van kinderen en dit beïnvloedt de manier waarop ze vervolgens invulling geven aan verschillende vormen van participatie.

Dit hoofdstuk brengt in kaart hoe deze opvattingen van ouders van jonge kinderen over participatie verschillen van de beleidstechnische invulling van 'zinvol' participeren in het kader van de kinderopvang en het al dan niet ontvangen van kinderopvangtoeslag. In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat er een bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling wordt verwacht in het kader van arbeidsparticipatie en de zorg voor jonge kinderen. In dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat wat de overheid van mensen kan vragen echter afhankelijk is van verschillende randvoorwaarden die mensen beperken in hun keuzevrijheid en hun visies op 'zinvolle' participatie.

5.2 Wat is participatie?

Participatie wordt als concept op verschillende manieren door verschillende partijen geïnterpreteerd en gebruikt. Participatie heeft daarbij maatschappelijk veranderende connotaties en er worden specifieke discoursen aan verbonden door de tijd heen. Ook in de wetenschap zijn er verschillende benaderingen van de term. Zo is er een stroming die vooral op zoek is naar een definitie of meting van participatie in de vorm van de verschillende activiteiten die eronder vallen. Wat ondernemen we allemaal? Dit type definitie wordt gezocht door onderzoekers of beleidsmakers die willen meten hoeveel mensen 'meedoen' aan een samenleving. Dit onderzoek komt vaak uit de (psychische) zorg, waar men vooral geïnteresseerd is te meten in hoeverre mensen in staat zijn bepaalde activiteiten te ontplooien. Zo kijkt Nagi (1991) naar *disability* als mogelijke beperking van participatie in de zin van het uitvoeren van sociale rollen. Voor Peerenboom en Chorus (2003) viel participatie te meten door onder andere te kijken naar de mate van autonomie die mensen opbrengen in levenssituaties, in welke mate mensen hun eigen leven kunnen controleren, ook als ze zelf niet per se kunnen handelen. Centraal in deze benaderingen staat vaak dat het gaat om een actor in een context: wie participeert waarin (Jager-Vreugdenhil 2011)?

Welke activiteiten hier vervolgens onder vallen, wordt ook verschillend geïnterpreteerd. Zo identificeren Eyssen et al. (2011) op basis van literatuuronderzoek dat het in al deze definities gaat om rollen in het domein van het sociaal functioneren: familie, thuis, financiën, werk/scholing of in een algemeen domein. Zij stellen het belang van de sociale context dus voorop: er moeten andere mensen bij betrokken zijn. Activiteiten worden dan van participatie onderscheiden. Activiteiten gaan over het functioneren van een individu wanneer iets alleen kan worden ondernomen, participatie gaat om een sociale rol als onderdeel van de maatschappij, met of voor anderen. Zij laten dan ook een aantal activiteiten in het midden, omdat het onduidelijk is of deze wel of niet onder een sociale rol vallen, zoals forenzen, winkelen en zelfs religie.

De Wind et al. (2019) vliegen het vraagstuk wat participatie zou zijn anders aan en vragen kwalitatief uit wat 50 respondenten eronder verstaan. Ze presenteren op basis van de interviews een lijst die activiteiten onderverdeelt in huishoudelijk leven, interpersoonlijke relaties en interacties, 'grote levensonderdelen' zoals educatie, werk en economische handelingen, en gemeenschap en burgerschap. Al deze onderdelen zijn onderverdeeld in een scala aan activiteiten, zoals werk, zorg, school, cultuur, sport, sociale interacties, politieke participatie enzovoort. Het onderzoek van De Wind et al. (2019) laat zien dat naast het feit dat er heel veel verschillende activiteiten worden erkend als participatie, mensen ook heel anders naar deze activiteiten keken: waar voor de een mantelzorg een vorm van participeren was, had

het voor een ander juist isolerende effecten op het leven, waardoor het als tegenovergestelde van participeren werd ervaren. Daarnaast zagen de onderzoekers dat er ook een *crowding-out*-effect kan optreden: sommige vormen van participatie verdringen andere. Zo kon betaald werk of het zorgen voor kinderen sociale activiteiten buitenspel zetten.

Vanuit verschillende onderzoeksdisciplines is er vervolgens literatuur over een breed palet aan activiteiten die mensen zoal ondernemen. Te denken valt aan arbeidsparticipatie (van vrouwen), educatie, vrijwilligerswerk, sociaal gedrag, ouderschap, vriendschap, mantelzorg, het combineren van allerlei vormen, politieke betrokkenheid, burgerinspraak (o.a. *urban citizenship*), migratie en integratie, activeringsbeleid, actief burgerschap (*active citizenship*), pensionering, enzovoort.

5.3 De participatiesamenleving

In Nederland heeft participatie een extra lading, naast dat het kan gaan om verschillende (sociale) rollen die mensen vervullen of de activiteiten die ze ondernemen in de maatschappij.³² De afgelopen twintig jaar is in het overheidsbeleid meer nadruk komen te liggen op de verantwoordelijkheid van burgers voor het eigen welzijn. Vaak wordt de troonrede van 2013, waarin het begrip participatiesamenleving aan het publiek werd gepresenteerd, aangehaald als hoogtepunt van de trend richting meer zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het bevorderen van participatie van mensen in zijn verscheidene vormen wordt in eerste instantie dan ook door velen als positief gezien: door beleidsmakers, politici en ook veel academici. Dat komt doordat participatie onder andere een oplossing zou bieden voor nodige bezuinigingen, het versterken van sociale samenhang, de terugtrekkende overheid of de emancipatie van achtergestelden (De Boer en Van der Lans 2011; Fenger en Broekema 2019; Giddens 1998). Vanuit de overheid en verschillende adviesraden wordt het participatiediscours dan ook lange tijd gestimuleerd. In 2013 werd bijvoorbeeld het rapport *Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* gepresenteerd door het kabinet-Rutte I (BZK 2013), en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) publiceerde datzelfde jaar het rapport *Terugtrekken is vooruitzien, maatschappelijke veerkracht in het publieke domein* (RMO 2013). Recenter worden steeds meer kanttekeningen gemaakt bij dit discours in bijvoorbeeld het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR 2017). Ook worden verantwoordelijkheden niet meer slechts bij burgers neergelegd: het SCP-rapport *De werkende duizendpoot* spreekt werkgevers en overheden aan op het bieden van hulpbronnen bij het combineren van taken (Roeters et al. 2021a). Dat gezegd hebbende, is het tot op heden over het algemeen geaccepteerd dat beleidsinstrumenten en -contexten die erop gericht zijn participatie aan te jagen en burgers te activeren, ten grondslag liggen aan het ‘neoliberale project’ (Muehlebach 2012; Verhoeven en Tonkens 2013).

Er bestaan zekere tegenstrijdigheden rondom de ideologieën van waaruit het participatiediscours dat mensen wenst te activeren wordt gepromoot. De eerste (veelal christendemocratische) ideologie stelt dat participatie met name sociale binding bevordert via het vervullen van zorgrollen in familie en gemeenschap. Een tweede ideologie ziet het burgerinitiatief als oplossing voor de gaten die in het sociale vangnet vallen door een terugtrekkende overheid. Een andere (liberale) ideologie wijst op de gevolgen van vergrijzing voor de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat: een grotere arbeidsparticipatie is de manier om de verzorgingsstaat overeind te houden (zie ook [§ 3.2](#) en [§ 3.3](#)).³³ Tot slot is er dan een sociaal-democratisch perspectief op participatie, dat het zelforganiserend vermogen van de samenleving wil stimuleren (Tonkens 2014). Beleid zou niet alleen plaatsvinden op het bestuurlijke niveau, maar juist ook in interactie met burgers en *grassroots* programma’s in de wijk of buurt.

In Nederland is al veel onderzoek gedaan naar participatie, met name in het licht van de veranderende verzorgingsstaat. Dit heeft vanuit verschillende hoeken laten zien dat er ook kanttekeningen te plaatsen zijn bij de assumptie dat meer participatie altijd ‘beter’ zou zijn voor mensen, of dat het een alomvattende

³² Overigens laat Jager-Vreugdenhil (2011) accuraat zien dat het SCP door de jaren heen deze veranderende interpretaties van participatie ook weergeeft: er is weinig consistentie in het gebruik en invulling van ‘participatie’ in de rapporten in het eerste decennium van de 21ste eeuw.

³³ Zo stelde toenmalig staatssecretaris Tamara van Ark (SZW) dat mensen in de bijstand een verplichte tegenprestatie moest leveren: ‘Wie niet wil werken, moeten we strenger aanpakken’ en ‘De vrijblijvendheid moet eraf’ (Wijkhuijs 2020).

oplossing zou zijn voor maatschappelijke problematiek. Ten eerste loopt meer participatie tegen een aantal praktische problemen aan: niet iedereen kan of wil altijd meer participeren. Lub et al. (2010) laten bijvoorbeeld zien dat het laten participeren van kwetsbare groepen niet altijd gezondheidswinst oplevert, zoals veel medisch onderzoek misschien wel doet verwachten bij het meten van participatie in het kader van rehabilitatie (Croft en Beresford 1992; Harbers en Hoeymans 2013; Peerenboom en Chorus 2003). Ook is het niet gezegd dat vrijwilligerswerk en mantelzorgers de zorgtaken van professionals zomaar kunnen overnemen (Grootegoed en Tonkens 2015). Daarbij kan het ongelijkheden in buurten vergroten, aangezien het de toch al geprivilegieerde mensen zijn die het best de ondersteuning van de overheid voor burgerinitiatieven weten te vinden, terwijl de kwetsbaarsten achteraan lopen (Tonkens en Verhoeven 2019). Tot slot is het niet eenduidig dat wanneer de overheid zich terugtrekt mensen ook automatisch in het gat springen. Eerder is het omgekeerde waarneembaar: waar de overheid meer interesse toont in mensen in de samenleving, zijn deze ook eerder geneigd om meer te participeren (De Wit et al. 2019; Visser et al. 2018).

Participatie wordt daarnaast gekoppeld aan legitimiteitsvraagstukken. Om te beginnen zou participatie een oplossing zijn voor de verminderde legitimiteit van de overheid: wat politici niet kunnen, zouden ze ook niet moeten willen en dus zouden ze deze taken aan burgers moeten overdragen. Maar wat is de legitimiteit van burgers als uitvoerder van deze taken (De Haan 2014)? Dit brengt hele praktische vragen met zich mee: hoe verhouden de burger, de overheid en de (zorg)professionals zich tot elkaar, met name als het gaat om de drie decentralisaties en de benadering van kwetsbaren in de samenleving (Kruiter et al. 2018)? Het is kenmerkend voor vrijwilligerswerk dat de vrijwilliger zelf kan bepalen waar men zich wel of niet mee bezighoudt, dat kan uitsluiting van bepaalde groepen in de hand werken. Michel van Slobbe laat bijvoorbeeld zien hoe overheidssturing in participatie-initiatieven of geforceerde inclusie van minderheden ook gevestigde verhoudingen zodanig kan verstoren dat het een averechts effect heeft (Van Slobbe 2019).

Daarnaast verwacht de overheid meer burgerparticipatie op verschillende terreinen: meer beleid beïnvloedende participatie (door de omgevingswet of Adviesraden Sociaal Domein), meer zelfredzame participatie (door meer zorg voor ouderen of zieken) maar ook meer arbeidsparticipatie (vooral van vrouwen en ouderen). Hier liggen overvraging en overbelasting op de loer: kunnen mensen al deze verwachtingen waarmaken (Roeters et al. 2021a)? En wat gebeurt er als dit niet lukt? Tot slot merken Verhoeven en Ham (2010) op dat er binnen het participatiediscours een risico van morele blindheid op de loer ligt. Dit treedt op wanneer de overheid stelt wat gewenst gedrag is en zij expliciet de verwachtingen ten aanzien van burgers creëert. 'Goede burgers zijn brave burgers die voldoen aan de door de overheid geconstrueerde ideaalbeelden van wenselijk gedrag in de publieke sfeer en van wenselijk gedrag in het privéleven met effecten voor de publieke zaak' (Verhoeven en Ham 2010: 15), vooral als het gaat om het combineren van taken. Het risico bestaat dat er op deze manier een onderscheid wordt gemaakt tussen 'goede', participerende burgers en 'slechte', niet participerende burgers (zie ook Huegler en Kersh 2021).

Menno Hurenkamp (2020) heeft opgemerkt dat de participatiesamenleving als ideaal al wel weer een beetje op zijn retour is. De term komt weinig tot niet meer voor in overheidscommunicatie, mede gezien de kritieken. Beleid zet echter nog steeds in op het bevorderen van participatie, al is het minder expliciet in het kader van een participatiesamenleving. Zo heeft activeringsbeleid in de bijstand in sommige gevallen onverwachte negatieve gevolgen (Kampen et al. 2020; Kampen en Tonkens 2019), en lopen professionals in de praktijk tijdens zogenoemde activeringsgesprekken met ouderen bijvoorbeeld tegen allerlei obstakels aan (Van Hees et al. 2018). Ook de recente campagne 'Wil je meer werken? laat het merken!', om vrouwen te stimuleren hun uren uit te breiden, is hier een voorbeeld van (SZW 2023).

Het voorgaande laat zien dat participatie niet alleen een meetinstrument is voor het beoordelen van de mate van meedoen, in de zin van het uitvoeren van sociale rollen in een maatschappij. Er zijn juist ook veel verschillende interpretaties hoe participatie als beleidsinstrument in een maatschappij dient te worden ingezet. Dit onderzoek kijkt naar participatiebevorderend beleid gedurende de levensloop en hoe mensen op wie dit beleid is gericht dit ervaren. De perspectieven van ouders van jonge kinderen die in dit hoofdstuk uiteen zullen worden gezet, moeten dan ook worden gezien in het licht van aan de ene kant de activiteiten en sociale rollen die mensen ontplooiën, en aan de andere kant ook de veranderende

beleidsmatige en maatschappelijke betekenis die aan het begrip worden toegekend, alsmede de rolverwachtingen die hiermee gepaard gaan.

5.4 Ouders van jonge kinderen over veranderende participatie

Ouders in dit onderzoek associeerden veel verschillende activiteiten met participatie. Waar de een direct dacht aan de Participatiewet, dachten anderen aan sociale activiteiten, vrijwilligerswerk, zorgen voor kinderen of betaald werk. Er was geen eenduidige lijn welke activiteiten wel of geen participatie zouden zijn, zoals ook het onderzoek van De Wind et al. (2019) liet zien. Wat wel opviel in de analyse, was dat veel van de ouders dachten dat dingen die 'participatie' waren precies de activiteiten behelsden die ze nu niet onder namen: participatie werd door veel mensen gezien als iets wat extra was, bovenop de dingen die ze al deden. Zo dacht niet iedereen gelijk aan hun baan als vorm van participatie. Emma, moeder van een dochter van bijna 1 jaar, stelde bijvoorbeeld: 'In mijn beleving is werk geen participatie. Dat is gewoon logisch; dat is gewoon onderdeel van het leven.' Ze nuanceerde dit vervolgens: 'Misschien is het ook niet voor iedereen logisch dat je werkt, en voor ons wel. Dus daarom is participatie voor ons iets bijdragen wat belangeloos is. Al geloof ik niet dat iets echt belangeloos is, je doet het ook om jezelf beter te voelen misschien.'

Emma merkte een verschuiving op in haar perceptie van (betaald) werk en de functie daarvan in haar eigen leven: 'Ik had nooit verwacht dat ik zou zeggen dat [werk] niet zaligmakend is. [...] Totdat ik een dochter kreeg en ineens hele andere dingen belangrijk zijn.' Het krijgen van een kind deed haar inzien dat er naast (betaald) werk ook andere activiteiten van waarde kunnen zijn voor jezelf of de maatschappij. Naast werken en zorgen voor haar kind, stelde ze dat ze voor de activiteiten die goed zijn voor de maatschappij op dit moment niet echt tijd had. Emma maakt dus een onderscheid tussen werk, wat haar zelf veel zingeving gaf, en bijdragen aan de maatschappij. Het eerste vond zij geen participatie, juist op een andere manier bijdragen schaarde zij onder participatie.

Waar voor sommigen participatie zit in dat beetje extra doen voor de samenleving naast wat men vanzelfsprekend al doet (werk en zorg), is dat voor anderen dat eigenlijk net zo, maar vanuit een andere situatie. Selma, moeder van drie kinderen, was zich er bijvoorbeeld erg van bewust dat wat zij als participatie ziet (zorg voor haar kinderen) door anderen misschien niet zo gezien wordt. Als het gaat om participatie, of meedoen aan een samenleving interpreteerde ze dat precies zoals Emma dat *niet* deed: 'Werk.' Werken is dé manier om een bijdrage te leveren, eentje die zij nu op pauze heeft gezet vanwege de zorg voor haar kinderen. Toen de interviewer een beetje doorvroeg was 'zorgen' toch wel 'meedoen': 'Jawel, jazeker. Kinderen zijn onze toekomst.' Desalniettemin was ook voor Selma dus in eerste instantie 'participatie' iets extra's doen, naast de activiteiten die ze al heeft ontplooid.

Xiomara, alleenstaande moeder van vier kinderen, deed van alles. Toen ze niet kon werken vanwege ziekte, deed ze allerlei vormen van vrijwilligerswerk. Ze stelde voedselpakketten samen bij de voedselbank, was beheerder van een speeltuin, en ze deed mee aan het project Thuis op Straat, waar ze met jongeren werkte. Ze zat in de schuldsanering, verzorgde samen met andere familieleden haar moeder, én had de zorg voor haar vier kinderen. En alsnog klonk de maatschappelijke druk om te participeren die ze ervoer door in haar verhaal. Ze benadrukte keer op keer haar wens om weer te gaan studeren en haar eigen schoonmaakbedrijf op te starten. Daarnaast wilde ze niets liever dan uiteindelijk betaald te worden voor straatwerk. Waardering voor haar activiteiten door anderen ervoer ze niet of nauwelijks, vanwege het vrijwillige karakter. De teleurstelling hierom kon ze moeilijk verbergen: 'Ook weer een mes in m'n rug, ja in m'n hart gestoken' als ze toch weer niet betaald kon worden. Ondanks al haar activiteiten, zag zij juist participatie ook in studeren en betaald werk – dat wat ze nu niet deed.

De observatie dat veel ouders van jonge kinderen in dit onderzoek participatie bezien als iets wat zij op het moment *niet* doen, kan het best worden geïnterpreteerd in het licht van het discours van de participatiesamenleving. Dit discours werkt door in hoe de ouders participatie zien. Jarenlang is er meer van mensen gevraagd: meer zorg, meer werk, meer meedoen, meer verantwoordelijkheid voor het eigen welzijn, minder verantwoordelijkheid van de overheid voor het sociale domein. Dat mensen dus het idee hebben dat participatie juist dat beetje extra is, is dan wellicht niet geheel verrassend.

Er waren ook ouders die vonden dat ze wel participeerden, als participatie ‘het beetje extra’ inhoudt. Volgens Lucy (moeder van ‘2,5 kind’ in een samengesteld gezin) was dat naast zorg en werk activiteiten ondernemen die iets bijdragen aan de buurt, vrijwilligerswerk doen, een steentje bijdragen: ‘Ondersteunen van wat ik belangrijk vind. Ik doe het met name in de fase waarin ikzelf nu zit, dus waar ik betrokken in ben zou je kunnen zeggen.’ Dit was aan verandering onderhevig: waar ze dacht dat ze als ze geen kinderen zou hebben misschien een taalmaatje voor nieuwkomers zou kunnen zijn, vond ze nu de moestuin en speeltheek fijne activiteiten om naast haar werk en leven thuis te ondernemen: ‘Ik zoek het wel dichtbij.’ Voor wat betreft politieke participatie in de vorm van inspraak, stemmen, of anderszins politiek betrokken zijn, was het relatief stil onder de ouders van jonge kinderen in dit onderzoek. Er werd niet expliciet naar gevraagd door de interviewer (te meer omdat er voor een inductieve benadering van participatie was gekozen). Het werd een keer ontkennend genoemd: ‘Ik ben niet politiek actief, of zo.’ De enige ouder die wel politiek actief was en hierover sprak, was een moeder van drie die in de gemeenteraad zat.

Het interessante aan de voorgaande observaties is dat participatie vaak, maar niet uitsluitend, werd gezien als die activiteiten waar mensen nu eigenlijk geen ruimte of tijd voor hadden. Dat hangt logischerwijze samen met de thuissituatie, die bepaalt hoeveel tijd men over heeft en wat voor extra activiteiten daarbij passen.

5.5 Wanneer is participatie zinvol?

Wat zinvol is, is per definitie subjectief. Er is echter wel een link te leggen met wat men als zingevend ervaart, een concept dat zich makkelijker laat vangen. Zingeving heeft meer aandacht gekregen in met name de Nederlandse³⁴ wetenschappelijke literatuur in het kader van secularisering.³⁵ Dit refereert dan met name aan het idee dat een progressieve afname van religieuze overtuigingen en praktijken de moderne tijd kenmerkt, en veronderstelt dat er niet per se een leegte optreedt bij mensen als ze minder religieus worden, maar dat er andere vormen van ‘zin’ worden gevonden in het leven. Vooral de geestelijke verzorging en psychologische professionals houden zich hier sinds grofweg de jaren negentig meer mee bezig (Zock 2007).

Volgens de beroepscode van geestelijk verzorgers worden vier dimensies van zingeving onderscheiden: existentieel, spiritueel, ethisch en esthetisch (VGVZ 2015). Zingeving is dan het ‘zoeken naar zin en betekenis samen met anderen of individueel’ (p.10). Volgens de Vereniging van Geestelijk VerZorgers (VGVZ) speelt zingeving met name een rol bij bijzondere en belastende situaties omdat mensen dan ondervinden ‘dat hun besef van zin op het spel staat, dat verbinding verbroken of anders wordt, dat zij oriëntatie zoeken’ (p.10). De komst van kinderen is zo’n situatie, zoals ook zal blijken uit de analyse. In dit onderzoek conceptualiseren we wat mensen zinvol achten ten dele als voedend voor wat zin geeft aan het leven. Bij alle ouders kon worden waargenomen dat prioriteiten rondom zingeving en wat daarvoor voedende zinvolle activiteiten werden geacht, verschoven na de komst van kinderen, die kregen prioriteit. Dat bleek ook uit hoe Lourdes, alleenstaande moeder van twee kinderen, reflecteerde op de tijd die ze had met haar kinderen: ‘Daar doen we het toch voor?’

Om sturing van het antwoord te vermijden, is de vraag wat ‘zinvolle’ participatie is niet direct aan participanten gesteld.³⁶ Maar in de interviews kwamen veelvuldig ideeën van de geïnterviewden over wat hun leven zin gaf naar voren. Dit werd deductief, vanuit literatuur en onderzoeksvragen, en inductief, vanuit de bewoordingen van mensen zelf, geanalyseerd. Hierin kwam naar voren dat bijdragen aan de maatschappij en bijdragen aan zelfontwikkeling de belangrijkste motivaties zijn om verschillende activiteiten te ontplooiën.

³⁴ Zingeving laat zich moeilijk naar het Engels vertalen.

³⁵ Secularisering is op te delen in drie processen: 1) de institutionele differentiatie van seculiere sferen als de staat, economie en wetenschap van de religieuze instituties en normen; 2) de theorie dat er een progressieve afname is van religieuze overtuigingen en praktijken die samen zou gaan met modernisering; en 3) de privatisering van religie als voorwaarde van moderne en democratische politiek (Casanova 2011).

³⁶ Zie bijlage B voor een uitleg over zogenoemde intervieweffecten.

5.5.1 Bijdragen aan jezelf...

Een belangrijk thema voor ouders van jonge kinderen in dit onderzoek is hoe prioriteiten verschuiven na de geboorte van kinderen. Er werd geconstateerd dat er soms minder tijd voor jezelf is als er kinderen komen. Dit betekende echter niet dat men hier geen aandacht voor of verlangens meer naar had. In de beginfase van het ouderschap zagen ouders het vaak als natuurlijk dat tijd voor jezelf en zelfontwikkeling even 'minder' zijn; ze verwachtten dat dit vaak weer meer ruimte kon krijgen als de kinderen groter waren. Zelfontplooiing via werk werd vaak uitgesteld, maar de wens bleef bestaan. Het verschilde echter per persoon welke activiteiten wanneer de ruimte kregen. Hierin is het van belang hoe de ouder de verschillende participatievormen vóór de komst van kinderen waardeerden.

Zo stelde Anne, moeder van drie en docent aan het hbo, dat zelfontwikkeling haar voornaamste drijfveer was om te doen wat ze doet. Naast haar werk was ze ook actief in de gemeenteraad, deed ze vrijwilligerswerk en nam ze deel aan de ouderraad van het IKC. Ze stelde dat al deze activiteiten voor haar van belang waren, juist om zichzelf verder en breed te blijven ontwikkelen. Dit was zo'n sterke motivatie in haar verhaal, dat ze hier ook eigenlijk haar werk van had gemaakt: ze wilde de zelfontwikkeling van haar studenten ook zo goed mogelijk ondersteunen. Ze nuanceerde echter wel dat dit alleen kan als je er ook plezier aan beleeft: 'Zolang je het in balans kunt houden en plezier eruit haalt, dan denk ik dat het heel goed is dat mensen zich blijven ontwikkelen.' Ze zag dat dit wellicht niet voor iedereen wenselijk of haalbaar is. Haar moeder stopte bijvoorbeeld met werken en zorgde voltijd voor haar kinderen: 'Ik kan me bijna niet meer voorstellen dat je dat doet. Er zijn ook mensen die daar wel voor kiezen. Ik vind het wel echt een rijkdom dat ik mezelf ook kan blijven ontwikkelen, dat ik ben blijven werken.' Waar het voor Anne mogelijk was om zichzelf te blijven ontwikkelen, ervoer Lucy veel minder ruimte om activiteiten te ontplooiën, buiten werk en de zorg voor haar kinderen. Zij stelde dat wanneer de tijd het weer toe zou laten als de kinderen wat groter zijn, ze graag een dag extra zou willen besteden aan zelfontwikkeling: 'Ik wil zorgen dat ik *on top* of mijn eigen werkveld blijf.' Het verlangen bleef ondanks uitstel dus bestaan.

Er zit vaak ook een extra aspect aan werk: het werd door moeders in dit onderzoek als ontspannend omschreven ten opzichte van het zorgen voor kinderen. Selma motiveerde haar verlangen om weer betaald te gaan werken: 'Lekker even rust voor jezelf, lekker bezig voor jezelf. Ontspanning, en voor je eigenwaarde.' Lucy illustreerde die ontspanning verder. Zij stopte met haar managementfunctie toen ze kinderen kreeg. Bij haar werkgever was het niet mogelijk deze parttime uit te voeren, en dus koos ze ervoor om haar baan op te zeggen, in het vertrouwen dat ze later vrij gemakkelijk weer terug zou komen op de arbeidsmarkt. Ze blikt terug op een tijd vol emotionele en fysieke uitdagingen. Hoewel ze gedacht had vrij vlot weer aan het werk te gaan, te beginnen met een paar dagen per week als zzp'er, was ze vanwege psychische klachten gedwongen om thuis te blijven. Via een sociaal-medische indicatie (SMI) kon de oudste nog wel naar de kinderopvang blijven gaan. Over haar re-integratie vertelde ze:

Ik had eerlijk gezegd gedacht dat die tijd met de kinderen dan ook echt heel mooi en rustig en kwalitatief heel goed zou zijn. Maar ik merk terugkijkend dat het juist ook heel oké is om ook echt je eigen ding, in mijn geval, te blijven doen. Dus alleen voor die kinderen zorgen was wel een heel klein wereldje, maar was eigenlijk veel drukker dan de combinatie met het werk.

Lucy's verhaal wordt gekenmerkt door de nadruk op hoe zwaar ze het ouderschap eigenlijk vond, vooral in de eerste jaren en dat dit in haar optiek vaak werd vergeten. Voor haar was zelfontwikkeling uiteindelijk belangrijk voor haar welzijn. Haar verwachting was dat zorgen voor haar jonge kinderen haar voldoende bevrediging zou geven, maar ze realiseerde zich dat ze ook andere activiteiten nodig had. Ze koppelde haar verwachting (dat zorgen voldoende zou bieden) aan maatschappelijke normen over het moederschap. 'Later bedacht ik voor mezelf: het is oké als dat niet zo is.' Werk gaf haar de nodige tijd weg van haar gezin om ook aan zichzelf te kunnen werken en te ontspannen.

Dit thema komt vaker terug in het onderzoek en met name bij moeders: de zoektocht naar een balans tussen zorg en werk, en naar een balans tussen maatschappelijke en persoonlijke verwachtingen over de rol van moeder enerzijds en individu anderzijds. Hoe dit vorm krijgt, verschilt. Waar Lucy en haar werkgever het in eerste instantie niet mogelijk achtten om haar baan te combineren met zorg voor kinderen, was Samantha, moeder van twee, door haar werkgever beloofd dat ze de functie wél in drie dagen zou kunnen vervullen. Dit werd echter lastig, vanwege het feit dat er niet was besproken hóe dan:

de functie werd niet aangepast en ze voelde zich daardoor gedwongen om een voltijds functie in drie dagen uit te voeren. Dit zorgde voor veel stress. Uiteindelijk koos ze voor een andere baan. Voor Samantha was het geen optie om niet te werken – het was voor haar belangrijk om die kant van haarzelf te blijven ontwikkelen en niet alleen moeder te zijn. Dit draaide ze zelf overigens om: ze koos ervoor om twee dagen minder te werken omdat ze ook moeder was, en niet alleen werkend. Haar man deed dit niet en bleef voltijds werken.

Eerder onderzoek laat zien dat dit een veelvoorkomend patroon is. Niet alleen in feitelijk gewerkte uren van ouders in de vorm van het anderhalfverdienersmodel (Merens en Van den Brakel 2014; Van den Brakel et al. 2020a); maar ook dat vrouwen hun carrièredoelen en aantal gewerkte uren eerder aanpassen dan mannen, onder andere in anticipatie op het ouderschap. Brooke Conroy Bass (2014) vond bijvoorbeeld dat mannen zich in veel mindere mate mentaal voorbereiden op het ouderschap en veel minder emotionele of gedragsveranderingen ervoeren na de komst van kinderen. Dit gegenderde verschil in de anticipatie van ouderschap, dat zich volgens Bass overigens al aandient als de carrière begint en niet pas wanneer er daadwerkelijk kinderen zijn, reproduceert mede de patronen van genderongelijkheid op de arbeidsmarkt. Hier moet wel genoemd dat deze verschillen in arbeidsduur niet enkel samenhangen met de anticipatie van ouderschap (Rabaté en Rellstab 2022). Merens en Bucx (2018) zochten verdere verklaringen voor de ongelijke start in arbeidsduur tussen mannen en vrouwen in Nederland, en vonden dat juist ook de keuze voor de opleiding een voorsorterende werking had: dit verklaarde 40 tot 50% van de verschillen in arbeidsduur. Gerelateerd hieraan was dan ook de branche waarin vrouwen en mannen terechtkwamen. Vrouwen kwamen, ook als hun opleiding gelijk was aan die van mannen, vaker in sectoren terecht waar deeltijd de norm was, of zelfs geen voltijdcontracten beschikbaar waren. Mannen daarentegen kwamen juist vaker in voltijdssectoren terecht. Dit nam niet weg dat 53% van de vrouwen die net waren gestart op de arbeidsmarkt, tegenover 9% van de mannen, de zorg voor kinderen en het huishouden als voornaamste reden opgaven om in deeltijd te werken.

Ook Samantha kon zich niet indenken dat ze het zo zou doen als haar ouders: helemaal niet werken en alleen zorgen is te zwaar: ‘Het is natuurlijk helemaal fijn als je dat gewoon kan combineren met elkaar, dat je die baan kan combineren met de thuissituatie.’ Ze stelde hierover: ‘Ik wil er zijn voor de kinderen. Daarom heb ik de parttime baan: ik vind het belangrijk dat je gewoon tijd voor ze hebt. [...] Maar natuurlijk ook gewoon wel dat je je wel een beetje blijft ontwikkelen. Dat staat dan nu even op een laag pitje, maar uiteindelijk vind ik dat ook wel heel leuk.’ Ook hier zien we de verschuivende prioriteiten en verlangens: ‘Misschien wel weer om die extra uren op te pakken en wel weer een leuke cursus te gaan doen, een andere rol op me te nemen.’

5.5.2 ... als dat haalbaar is

Voor sommige ouders in dit onderzoek heeft zelfontwikkeling geen prioriteit. Zo zijn er ouders voor wie de randvoorwaarden ontbreken om ruimte te voelen voor zelfontwikkeling, zoals financiële stabiliteit. Of de kinderen zijn nog te klein en vragen nog veel tijd en energie om ook aan zelfzorg te doen, waar ouders soms ook betaald werk onder verstaan. Uit werken gaan werd soms als zelfzuchtig gezien, zowel door mensen met hoge als lage inkomens. Selma stelde over betaalde arbeid: ‘Dat komt wel weer als de kinderen groot zijn.’ Een ander voorbeeld, van een andere orde maar met eenzelfde mechanisme, is dat sporten vaak naar de achtergrond verdwijnt. Samantha stelde: ‘Ja, mijn oudste zoon zei al van: “Mam, moet je die fiets niet verkopen?” Ik zeg: “Wat? Hahaha! Nee, de fiets gaat de deur niet uit, dat komt echt wel weer.”’ Deze observaties worden onderschreven door onderzoek, dat stelt dat de overgang naar ouderschap een van de scherpste voorspellers is in het verminderen van (sport)activiteiten (Rhodes en Quinlan 2015).

Participatie die bijdraagt aan zelfontwikkeling wordt afgewogen tegen maatschappelijke en persoonlijke normen omtrent ouderschap en de opoffering van het zelf dat dit vraagt. Waar die opoffering uit bestaat is afhankelijk van de context, van de leefsituatie van het betrokken gezin. Sommigen offerden sport op; anderen stelden betaald werk of hun carrière als middel tot zelfontplooiing uit. Samantha, die twee werkdagen ‘inleverde’ om meer bij haar kinderen te zijn, vertelde:

Die eerste vier jaar zijn toch wel heel belangrijk in zo'n kinderleven. Dat je gewoon die veiligheid, die geborgenheid en dat je er voor ze bent en dat ze tijd krijgen, aandacht van je krijgen. Dat is mijn idee althans, dus ik ben in ieder geval bereid daar vier jaar gewoon pas op de plaats te maken, en daarna komt mijn tijd wel weer.

Hier gebeuren een aantal zaken. Ten eerste stelde Samantha een norm die zij wenselijk achtte in de opvoeding van kinderen: er in een bepaalde mate voor ze zijn in de eerste vier jaar (een norm die overigens de Nederlandse trends reflecteert, zie [§ 2.2](#)). Ten tweede gaf ze aan dat zij daar prioriteiten in stelt (haar man verminderde zijn betaalde uren niet) en dat zij 'bereid' is die keuze te maken. Ten derde konden Samantha en haar gezin gebruikmaken van een scala aan hulpbronnen: een goede opleiding, dubbel inkomen en de aanwezigheid van opa's en oma's om waar nodig sommige huishoudelijke en zorgtaken over te nemen. Wat dit laat zien is dat zij keuzes heeft gemaakt die voor haar beschikbaar waren; deze opties zijn per definitie anders wanneer er maar één (of geen) inkomen is, er geen opa's en oma's beschikbaar zijn om op te passen, of wanneer er financiële problemen spelen. Ze kan dus 'bereid zijn' om minder te werken, omdat haar situatie het toelaat.

Perceptie staat wederom centraal: het is opvallend dat ouders van verschillende achtergronden gelijksoortig redeneren. Zo was Selma werkloos, vond ze het niet wenselijk dat grootouders een grote rol zouden spelen, en was er financiële krapte thuis. Zij vond het belangrijk er te zijn voor de kinderen en de kinderopvang vond ze geen geschikt alternatief. Ze was net als Samantha 'bereid' om pas op de plaats te maken, al zou Selma wellicht de keuzes van Samantha niet in deze termen bezien, maar stellen dat Samantha ervoor kiest om drie dagen *niet* bij haar kinderen te zijn. Wat dit laat zien, is dat hoe mensen deze keuzes naar zichzelf en ook zeker naar anderen verantwoorden, sterk afhankelijk is van het kader van waaruit ze de keuzes maken. Voor Samantha is haar identiteit als werkende prominent aanwezig in haar verhaal en presenteerde ze dit dus ook als het uitgangspunt, van waaruit de keuzes werden gemaakt. De kinderen waren op latere leeftijd in haar werkende leven gekomen. Voor Selma ligt vanwege haar jeugd haar wens om een stabiel gezin te vormen haar identiteit als moeder en echtgenote dichterbij aan het oppervlak (zie [§ 6.4.2](#) voor meer details). Haar werkende leven moest nog beginnen toen ze relatief jong kinderen kreeg.

Voor verschillende ouders in dit onderzoek wordt de ruimte voor betaald werk mede bepaald door hoe de kosten van de kinderopvang opwegen tegen het eigen loon. Hierbij is het interessant om op te merken dat dit vaak vooral geldt voor het salaris van de vrouw: het salaris van de man wordt door de moeders in dit onderzoek niet benoemd als uitruil tegen de kosten van kinderopvang. Aan de andere kant is het hebben van twee inkomens vaak een randvoorwaarde voor het maken van de afweging: Lourdes, alleenstaande moeder van twee, kon het zich niet veroorloven minder te werken, ondanks dat ze dat best zou willen. Ze werkte nu vier dagen en vertelde: 'Ik zou minder willen werken, maar dan moet je meer verdienen om het, zeg maar, te redden.' Haar reden om minder te willen werken: 'Meer tijd met de kids natuurlijk, daar gaat het toch om?'

Voor een aantal vrouwen (zowel met een hoog als met een laag inkomen) is financiële onafhankelijkheid zingevend, en een drijfveer voor participatie aan betaald werk. Dit kan komen vanuit een feministische opvoeding, maar ook door ervaringen met financiële problemen. Xiomara, gedupeerde van de kinderopvangtoeslagenaffaire, gaf aan dat haar financiële onafhankelijkheid en stabiliteit voorwaardelijk zijn aan haar zelfontplooiing: 'Nu ben ik schuldvrij; ik heb het duidelijk allemaal zelf gedaan. Nu pas heb ik rust voor mezelf om dingen voor mezelf te doen.' Haar gedrevenheid om financieel gezond en onafhankelijk te zijn probeerde ze door te geven aan haar kinderen: 'Ze hebben veel van hun moeder gezien, dus dat komt wel goed.' Ze ziet lessen voor haar kinderen in haar eigen strijd om de voorwaarden te scheppen voor zelfontplooiing. Deze observaties worden ook onderschreven door Sniekers en Van den Brink (2019), die eenzelfde motivatie om een rolmodel te zijn voor hun kinderen vonden onder de (jonge) moeders die zij spraken.

5-5-3 Bijdragen aan samenleving...

Een aantal van de deelnemers aan dit onderzoek heeft het over participatie als bijdragen aan de samenleving. Bijdragen aan de samenleving is leuk en belangrijk, hoe klein het ook is: 'Als je elkaar ziet, elkaar een beetje helpt, je omgeving een beetje helpt en proberen niet te snel te oordelen. Het is niet te groot, denk ik', stelde Anne, moeder van drie. Bijdragen aan de samenleving kan op allerlei manieren. Sommigen vinden dit in hun werk, een enkeling ook in het doen van vrijwilligerswerk. Deze laatste groep is in de minderheid: vier ouders geven aan activiteiten op vrijwillige basis te ondernemen, zoals de ouderraad van het kinderdagverblijf, zitting in de gemeenteraad, deelname aan het straatwerk, of

vrijwilliger bij de speeltuin. Zoals gezegd noemt niet iedereen dit participeren, ook ouders die vrijwilligerswerk doen zien wat ze zelf doen als vanzelfsprekend en leggen de opdracht van het participeren vaak in datgene wat ze niet doen. Veel ouders vonden dat het opvoeden van hun kinderen een waardevolle bijdrage was aan de toekomstige maatschappij. Xiomara stelde dan ook: 'Zij zijn de toekomst!'

Voor Eva was het van belang dat haar werk ook iets bijdroeg aan de maatschappij. Op de vraag wat ze belangrijk vond in haar werk, stelde ze:

Eva: *Dat het zin heeft vind ik heel belangrijk. Dat ik mijn ei kwijt kan. Dat vind ik eigenlijk het belangrijkste.*

Onderzoeker: *Dat het zin heeft voor...*

Eva: *Voor de maatschappij, ja.*

Voor Eva is het nog steeds een zoektocht naar wat dat dan precies zou moeten zijn. Op het moment van het interview zat zij thuis met haar dochter van zeven maanden, voor wie ze zorgde met haar partner die met verslavingsproblemen en werkloosheid kampte. De randvoorwaarde die zij stelde voor zelf uit werken gaan is dat er kwalitatief goede opvang beschikbaar zou moeten zijn. Ondanks dat ze het wel hadden geprobeerd, vond Eva de kinderopvang geen geschikte plek voor hun dochter en bleef ze liever zelf thuis om te zorgen (zie [§ 6.4.1](#) voor meer details).

Lucy stelde over wat zin geeft aan haar leven:

Ertoe doen, denk ik. [...] Dat je met aandacht en zorg voor het gezin, de familie, maar ook de buurt en de maatschappij er kan zijn. Ik zou daar wel meer aandacht voor willen hebben. [Het] wordt wel een beetje overschaduwd door de waan van de dag.

Voor Lucy is het krijgen van ondersteuning hierbij belangrijk, en die miste ze op dat moment. Ondersteuning kan in de vorm van de kinderopvang waarvan zij de toegankelijkheid als problematisch zag, maar ook werkgevers zouden een grotere rol kunnen spelen. Ook dacht ze aan meer ongewone vormen van ondersteuning aan gezinnen: zo vond ze het 'ronduit belachelijk' dat gezinnen individueel elke avond eten koken op het moment dat iedereen moe is van een lange dag:

Dat er op een andere manier gezond eten zou af te halen zijn of dat er helemaal out of the box, dat er een catering is die gewoon betaalbare gezonde maaltijden gesubsidieerd of zo maakt. Bijvoorbeeld, ik ben heel veel in Azië geweest. [...] Daar is het helemaal niet normaal dat je per gezin kookt. Waarom zou je allemaal die moeite doen? En dat vond ik echt een openbaring, hebben ze niet eens keukens in huis. [...] Vind ik dan zo cultureel bepaald hier, dat we allemaal nog naar die Appie en allemaal in de rij. En dan moeten ze allemaal nog koken, precies op het meest hectische moment, dat de kinderen het meest moe zijn. En als we dan denken: 'Wat, zullen we even iets halen?' Want we willen daar ook best wel iets aan uitgeven, dan is er niet iets betaalbaar gezond in huis te halen.

Veel ouders ervaren een gebrek aan ondersteuning bij het zorgen. De eerste vier jaar van het leven van kinderen worden gezien als 'zwaar'.³⁷ Voldoen aan verwachtingen rondom participatie is dan ook over het algemeen van secundair belang. Dit is een terugkerend thema: hoewel veel ouders vinden dat bijdragen aan de samenleving belangrijk is via verschillende activiteiten, is het eigenlijk voor de meeste ouders niet haalbaar om op dit moment in hun leven te realiseren.

³⁷ Opmerkelijk was overigens dat er verwachtingen lagen, vooral bij ouders van wie de kinderen nog niet naar de basisschool gingen, dat 4 jaar de magische leeftijd werd geacht 'waarop alles beter zou worden', wanneer kinderen naar de basisschool zouden gaan. Er waren geen aanwijzingen dat dit ook daadwerkelijk het moment zou zijn dat er vormgegeven zou kunnen worden aan uitgestelde verlangens van zelfontplooiing of bijdragen aan de maatschappij.

5.5.4 ... als dat haalbaar is

'Participatie is een mooi ding; opgelegde participatie is wat de plank misslaat', aldus Wouter, vader van een dochter van zeven maanden, over zijn ervaringen in de Participatiewet. Hoewel hij aangaf dat hij nooit was verplicht om 'te schoffelen voor de gemeente', wist hij als geen ander wat het was om simpelweg niet meer te kunnen participeren omdat mentale gezondheid of verslaving in de weg staan. De verwachtingen die de samenleving van hem had, vertegenwoordigd door het UWV, ervoer hij als onhaalbaar. Hij verwoordde dit als 'er niet toe in staat zijn'. Dit hing bij Wouter niet af van het hebben van kinderen, maar van de verslavingsproblematiek waar hij mee worstelde.

Voor Wouters partner Eva was het zoals gesteld belangrijk dat haar werk bij kon dragen aan de maatschappij, dat het zin had voor iets buiten haarzelf. Aan de ene kant ging het om bij kunnen dragen aan maatschappelijke vraagstukken, en aan de andere kant wilde ook zij laten zien aan haar dochter dat werk voor vrouwen belangrijk en haalbaar is. Voor haar was de balans precair, omdat ze er ook graag zoveel mogelijk voor hun dochtertje wilde zijn. Haar zelfontwikkeling was hier ondergeschikt aan. Zo stonden haar 'ambities nu weer even in de ijskast', omdat ze de kinderopvang geen veilige plek vond voor haar kind, maar de motivatie om vanuit maatschappelijk perspectief te willen bijdragen en een voorbeeld te willen zijn voor haar dochter was sterk aanwezig.

Charlotte kwam terug in haar betaalde baan na haar zwangerschapsverlof en viel toen na een aantal maanden uit. Ten tijde van het interview had ze verlof om bij te komen en orde op zaken te stellen, ruimte te nemen voor haarzelf en vooral ook te bedenken wat ze wilde en hoe ze dat zou realiseren. Haar betaalde werk, in combinatie met de zorg voor haar jonge kindje, viel haar zwaarder dan ze had verwacht:

Ik kan niet meer 's avonds werken. Ik kan hem niet meer openklappen, die laptop. Ja ik doe het nog wel, maar daardoor ben ik dus volledig over mijn grens heen gegaan. Omdat het bestond uit werken en mijn dochter naar bed brengen, dat was mijn dag en eten geven. En helemaal niet van haar genieten, en dat is gewoon zonde.

Haar betaalde werk zag ze meer als iets voor haarzelf, minder voor de maatschappij: 'Voor mij is zingeving werkelijk iets doen waar ik in ieder geval energie van krijg. [...] Ik kan mijn zingeving, op een manier dat ik iets bijdraag aan de maatschappij, niet per se uit het werk halen. [...] Dat zie ik dan meer iets in participatie.' Hier ging het haar om activiteiten die ze eventueel zou kunnen doen in haar buurt, zoals vrijwilligerswerk. Ook voor Charlotte was de randvoorwaarde om te kunnen participeren, in de vorm van betaald werk of andere activiteiten die volgens haar bijdragen aan de maatschappij, dat haar gezondheid het toeliet.

Zoals gesteld is bij kunnen dragen aan de samenleving onderhevig aan randvoorwaarden: als de financiële situatie, de tijdsplanning en fysieke of mentale gezondheid het toelaten, willen ouders er misschien wel aan, maar op dit moment in hun leven was 'meer participatie' vaak niet haalbaar. Op de vraag of ze het belangrijk vond om naast haar werk iets voor de samenleving te doen, antwoordde Charlotte: 'Ja, maar ik ben ook heel eerlijk dat ik er weinig aan doe, omdat ik dan ook niet weet waar ik de tijd vandaan moet halen.'

Daarnaast werden er ook vraagtekens gezet bij de verwachtingen die er liggen. Lucy reflecteerde: 'Door die flexibiliteit op werk steeds meer, kunnen we ook wel eerder weg, maar dan moeten we wel 's avonds nog even die laptop weer opendoen.' Ouders ervoeren de verminderde aandacht voor het opvoeden van kinderen door ouders zelf en de verwachtingen rondom participatie in de vorm van in de eerste plaats betaald werk als beperkend, net als de extra activiteiten die men als participatie zag en nu niet kon ondernemen. Lucy stelde: 'Opvoeding is denk ik zoiets belangrijks eigenlijk en daar hebben wij nu zo weinig aandacht voor.' Ouders erkennen dus de vraag om meer participatie, ofwel in de vorm van betaald werk, ofwel in de vorm van andere activiteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij. Maar ze constateren ook dat ze er geen tijd of ruimte voor hebben, omdat de zorg voor kinderen belangrijker wordt gevonden: voor henzelf, maar ook als investering voor de toekomstige maatschappij.

5.5.5 Kinderen veranderen alles

Ouders zijn het erover eens dat het zorgen voor kinderen over het algemeen een zinvolle activiteit of sociale rol is, voor zichzelf, maar ook voor de maatschappij. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop ouders beleid gericht op het faciliteren van de combinatie van betaald werk en zorg voor jonge kinderen met het oog op een grotere arbeidsparticipatie en maatschappelijke verwachtingen percipiëren.

Eva stelde bijvoorbeeld dat zorgen voor kinderen ook net zo goed viel onder participatie in de interpretatie van bijdragen aan de maatschappij:

Voor mijn gevoel het is wel heel goed om dat ook werkend te doen. Maar ik denk ook zeker dat 't opvoeden van jonge kinderen of het zorgen voor jonge kinderen wat niet betaald is, dat dat net zo goed participeren is in de maatschappij en heel belangrijk is voor de toekomst.

Onder ouders van jonge kinderen die deelnamen aan dit onderzoek, leefde het beeld dat participatie vooral de activiteiten waren die ze op het moment niet ondernamen. Maar datgene wat zij allemaal wel deden, namelijk zorgen, zagen ze zeker als zinvolle bijdrage aan de maatschappij. Ze ervoeren dus een conflict tussen wat de samenleving en zij zelf zinvol achtten om te doen: kinderen opvoeden en de ruimte die ze daarvoor van diezelfde samenleving krijgen. Daarbij concurreerden andere verwachtingen over zinvolle participatie ook nog eens met het zorgen voor hun kinderen, namelijk betaald werken en extra activiteiten.

Bij Charlotte werd het conflict tussen haar baan en zorg voor haar dochtertje zo groot dat ze dus ten tijde van het gesprek een tijdje gedwongen was om te stoppen met werken: ze kon het niet op een voor haar comfortabele manier balanceren. 'Wat voor mij belangrijk is, is mijn dochter. En die staat op 1. Terwijl altijd mijn werk op 1 staat. En dat is een dilemma... Shit... want ze staat altijd op 1, maar ik heb mij wel een beetje gedragen alsof mijn werk op 1 stond, en dat is keihard gaan botsen de afgelopen negen maanden sinds ik weer aan het werk ben.' Ze gaf het volgende voorbeeld:

Ik breng haar altijd naar bed; dat vind ik wel heel leuk om te doen ook. Nou een boekje lezen, maar dan ben ik helemaal niet met haar bezig, dan ben ik eigenlijk bezig in mijn hoofd met wat er allemaal nog gedaan moet worden. Dan geef ik haar de fles en dan zit ik op mijn telefoon, mijn werktelefoon te mailen of te appen met collega's. En dan wil ik dat ze gaat slapen, maar dan gaat ze niet, dan krijg ik haar niet in slaap en dan denk ik: 'Oh opschieten, mama moet nog werken.' Dat, zeg maar. En... Dus dan vind ik eigenlijk dat ik mijn werk op één zet, en niet haar. Terwijl zij wel heel belangrijk is en dat is een soort interne strijd.

Deze interne strijd brak haar op en ze was ten tijde van het interview op zoek naar een betere balans voor haar en haar gezin. Het was een zoektocht hoe ze de verwachtingen die ze van zichzelf had op haar werk moest bijstellen om haar dochter op de eerste plek te kunnen laten komen, zoals ze dat graag wilde. Daar kwam bij dat ze in een nieuwe functie een enorme bewijsdrang voelde. 'Ik dacht gewoon, ja eigenlijk heel naïef misschien: "Ik ga gewoon weer aan het werk, alles was zoals het was." En dan... Ja, zo is dat dus niet.' Dit conflict raakte ook aan haar gevoel van zin: ze wilde van haar dochter genieten, maar door de druk die ze ervoer vanuit haar functie en de verwachtingen die ze van zichzelf heeft, lukte dit niet.

Onderzoek naar vrouwen die recent moeder zijn geworden laat zien dat de verwachtingen rondom moederschap vaak gebaseerd zijn op zogenoemde mythes van moederschap. Deze kunnen vervolgens leiden tot het gevoel inadequaat te zijn, op het gebied van werk, zorg én de relatie met de partner. Deze mythes komen lokaal en contextafhankelijk tot stand (Choi et al. 2005). In het geval van Charlotte spelen hier verschuivende maatschappelijke normen rondom moederschap én de (beleids)verwachtingen dat vrouwen meer moeten werken. Charlotte liet zien hoe ze onderhandelde over de verschuivende identiteiten en prioriteiten die daarmee gepaard gaan. Het concept van *parental burnout* is relatief jong. Observaties laten zien dat sommige ouders dusdanig vermoeid zijn dat ze burn-outverschijnselen vertonen: vermoeidheid, verlies van effectiviteit en het nemen van emotionele afstand van mensen (Roskam et al. 2017). Onderzoek laat zien dat ook hier genderverschillen optreden: *parental burnout* komt vaker voor bij moeders dan bij vaders (Roskam en Mikolajczak 2020). In Nederland lijkt het te gaan om zo'n 2 tot 3% van ouders die klinisch gediagnostiseerd zouden kunnen worden met *parental burnout* (Roskam et al. 2021; Van Bakel et al. 2018). Eerder onderzoek naar burn-out laat overigens ook zien dat oorzaken vaak in de gecombineerde sfeer van werk en privé liggen (zie bv. Breedveld en Van den Broek 2004). Voorliggend

onderzoek kan geen uitspraken doen over klinische diagnoses van de participanten. We observeerden echter wel dat de vermoeidheidsklachten en stress die komen kijken bij het combineren van betaald werk en zorg voor jonge kinderen kunnen leiden tot mentale problematiek en uitval. De komst van kinderen kan dus veel teweegbrengen. Zo reflecteerde de alleenstaande Franse moeder Julie, die voltijds werkte: 'Life takes another phase with a baby, it is just unbelievable. [...] I mean I am here to take care of her, to help her.' Voor de meeste ouders in dit onderzoek zal dit in ieder geval ten dele herkenbaar zijn (zie ook Lönnqvist et al. 2018).

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk werd gekeken naar het begrip participatie vanuit beleid, wetenschappelijke literatuur en het perspectief van ouders van jonge kinderen. Zo geven beleid en overheden vorm aan de bewegingsruimte van mensen en de ideeën die zij hebben omtrent participatie. Dat wordt bijvoorbeeld gedaan middels beleidsinstrumenten, maar ook via het mechanisme van responsabilisering, ofwel het verantwoordelijk stellen van burgers voor hun eigen welzijn (Newman en Tonkens 2011; Peeters 2019). De nadruk op de invulling van participatie door ouders als 'het beetje extra' en de ogenschijnlijke depolitisering van het concept, passen in de bredere maatschappelijke en politieke discoursen. Bij ouders van jonge kinderen kan er verder een enorme verscheidenheid aan activiteiten en sociale rollen worden geïdentificeerd in wat zij onder participatie verstaan. Daarnaast was er een sterke nadruk op de veranderlijkheid van de persoonlijke positie en daarmee de prioriteiten – wanneer doe je iets 'extra'?

De analyse in dit hoofdstuk laat zien hoe de verwachtingen en prioriteiten rondom betaald werk en zorg voor jonge kinderen verschuiven na de geboorte van kinderen. Ouders stellen participatie als activiteiten of sociale rollen in het kader van zelfontwikkeling of bijdragen aan de maatschappij uit, of stellen hun verwachtingen hierover bij. Op welke manieren ze zinvol wensen te participeren, is afhankelijk van de prioriteiten die ze stellen in het nieuwe familieleven. Daarbij zijn er een aantal randvoorwaarden waaronder ouders zich in staat gesteld voelen om activiteiten te ondernemen, zoals financiën, kinderopvang, flexibiliteit van werkgevers en mentale en fysieke gezondheid. Wat ouders onder participatie scharen zijn vaak de activiteiten waar ze nu geen ruimte voor voelen. Die komen bovenop wat ouders als vanzelfsprekend voelen te moeten doen: in de eerste plaats zorgen voor de kinderen, en voor sommigen ook nog dingen daarnaast.

Echter, ouders hechten aan hun noodzakelijke activiteiten ook zeker waarde die als zingevend werden ervaren, voor henzelf en soms ook voor de maatschappij. Zo wordt de zorg voor kinderen als belangrijke bijdrage aan en investering in de toekomstige maatschappij gezien. Maatschappelijke druk om te participeren in de vorm van iets extra's bovenop wat ze allemaal al deden, voelden ouders soms als contraproductief als het ging om bijdragen aan de maatschappij. Dit kon gaan om de roep om meer uren betaald werk, maar ook participatie in de vorm van vrijwilligerswerk.

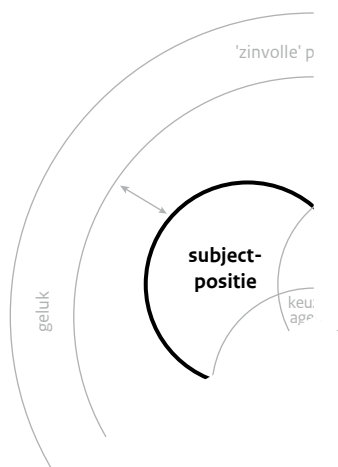
Het is opvallend dat veel van de moeders in dit onderzoek spreken over betaalde arbeid als een vorm van zelfontwikkeling en zelfzorg. Werk is ontspanning. Daarbij kan het neveneffect zijn dat (veel) werk dus als zelfzuchtig, als hedonistisch wordt gezien. Verschillende maatschappelijke maar ook beleidsdiscoursen spelen hierin wellicht een rol. Zo is de Wet kinderopvang, ondanks het gebrek aan aandacht voor gender en vrouwen in de eigenlijke teksten, ontstaan vanuit de behoefte dat vrouwen meer zouden gaan werken. Dit discours is nog altijd sterk aanwezig als het gaat om de huidige deeltijdcultuur: sommige beleids- en maatschappelijke actoren zijn overtuigd dat als vrouwen maar voltijds gaan werken, tekorten op de arbeidsmarkt snel opgelost zouden zijn (SZW 2023). Onderdeel hiervan is het kinderopvangbeleid (SZW 2022a, 2022b). Dit zou bijdragen aan het voorkomen van het verminderen van uren wanneer er kinderen komen. Uit onze analyse blijkt echter dat veel vrouwen in het kader van kleine kinderen de prioriteiten verschuiven: betaald werk wordt niet altijd meer gezien als het nemen van financiële en maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar als zelfzuchtige keuze in het kader van moederschap. Verder onderzoek zou uit moeten wijzen hoe vaders deze overwegingen bezien en welke waarden zij hechten aan en connotaties zij hebben bij zinvolle participatie.

Ouders van jonge kinderen ervaren dus vooral dat ze in een transitiefase leven (zie ook Van Wel en Knijn 2006). Voor sommige moeders was het gevraagde dusdanig zwaar, dat er mentale problemen optraden. Deze problemen dienden zich aan wanneer de verwachtingen rondom werk en zorg, de balans daarin en het allemaal goed willen doen, niet konden worden waargemaakt. Er werden aanpassingen gezocht in de verdeling en de verwachtingen die ouders van zichzelf hadden. Zo stelden ze bepaalde activiteiten en verlangens uit of af. De verwachting was vaak dat dit wel weer zou komen wanneer hun kinderen naar de basisschool zouden gaan. Ze droomden over weer aan het werk gaan, studeren, sporten, een moestuin onderhouden, in de ouderraad gaan, of zich verkiesbaar stellen voor de wijkraad. Wat ze daarvoor nodig hadden was ten eerste tijd en geld, maar ze pasten de verwachtingen dus ook aan: hun kinderen kregen prioriteit.

6 Valt er wat te kiezen? Beleid, normen en keuzes van ouders

Maria Vliek

Figuur 6.1 Cirkelmodel structuur en agency: subject-positie



Bron: SCP

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag hoe ouders van jonge kinderen binnen dit onderzoek keuzes maken rondom de combinatie zorgen en werken en de rol van kinderopvang. Het draagt daarmee bij aan het beantwoorden van de volgende deelvragen:

- *Hoe maken werkende ouders keuzes rondom werk en zorg voor kinderen?*
- *In hoeverre ondervinden zij in- en uitsluiting of sociale ongelijkheid die met overheidsbeleid gericht op participatie en participatiebevordering van werkende ouders gepaard kan gaan?*

Dit hoofdstuk zal inzicht geven in de gelaagdheid van hoe mensen hun levens inrichten en ervaren, alsmede de complexiteit van de verbondenheid van mensen met de structuren waarin zij zich bevinden door de subjectpositie van mensen te analyseren (figuur 6.1). Ten eerste sluit dit hoofdstuk aan bij eerdere literatuur, die stelt dat de keuzes rondom kinderopvang mede worden bepaald door de toegankelijkheid, betaalbaarheid en (gepercipieerde) kwaliteit van kinderopvang. We voegen daaraan toe dat voorafgaand aan deze keuzes, conceptualisaties van (heteronormatief) ouderschap een hoofdrol spelen in de keuzes die mensen maken rondom zorg voor kleine kinderen en betaald werk. Ten tweede laat dit hoofdstuk de rol van emotie zien in deze keuzeprocessen. Mensen verhouden zich niet statisch tot een norm, maar hebben ambities, verlangens en schuldgevoelens, en ze ervaren liefde en schaamte. Eerder onderzoek naar de verdeling van informele arbeid stelt veelal dat deze binnen gezinnen veelal gegenderd en ongelijk is, maar dat partners deze verdeling wel als eerlijk ervaren (Koster et al. 2022). Ouders in dit onderzoek laten daarnaast echter een breed scala aan reacties zien op de manier waarop ze informeel en formeel werk combineren en verdelen. Tot slot komt in dit hoofdstuk naar voren dat ouders kinderopvang als randvoorwaardelijk voor hun participatie zien: zonder opvang kunnen ze niet participeren. De keuze voor kinderopvang is vanwege de arbeidsparticipatie van de ouders en vooral in de eerste jaren minder een keuze voor de brede ontwikkeling van hun kinderen.

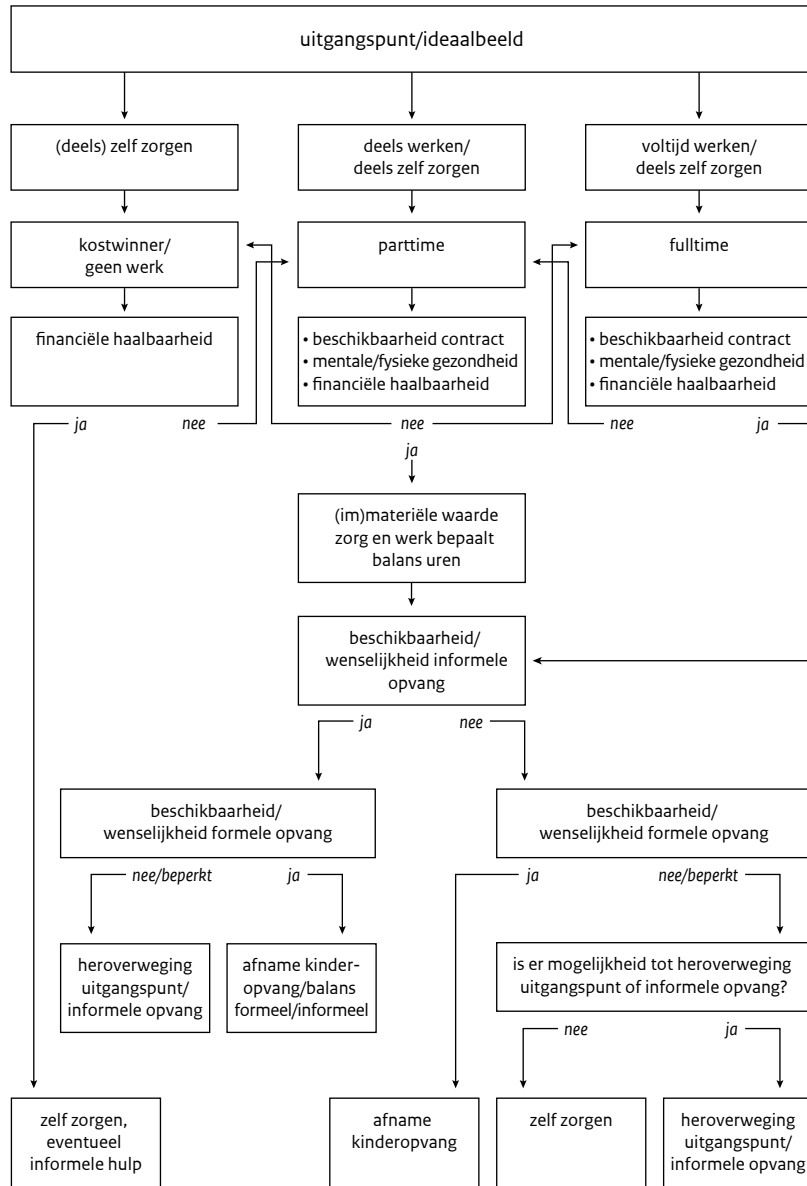
Eerst presenteren we een beslisboom op basis van de analyse van de interviews en geven we een korte uiteenzetting van onze conceptualisatie van *agency* binnen het in hoofdstuk 1 (en bijlage A) geschetste Foucaultiaanse kader (Foucault 1979, 1982, 2000). Hierbij gaan we uit van de drie contexten die van invloed zijn op de keuzes die mensen maken: de eigen situatie, maatschappelijke normen en het beleidsdiscours. We presenteren tweemaal twee casussen die laten zien dat keuzes rondom betaald werk en formele en informele kinderopvang in eerste instantie keuzes zijn rondom ouderschap. De eerste twee casussen illustreren hoe beleid ouders die gebruikmaken van kinderopvang kan helpen, dan wel kan tegenwerken.

Het tweede tweeluik geeft inzicht in hoe persoonlijke normen en maatschappelijke situaties, beleid ook buitenspel kunnen zetten in de keuzes rondom werk en zorg. Deze ouders maakten, ondanks soms uitvoerige overwegingen, uiteindelijk geen gebruik van formele kinderopvang of kinderopvangtoeslag. Het contrast van deze twee tweelijken laat zien hoe verschillend de uitkomsten van de keuzeprocessen via de beslisboom kunnen zijn. Hoewel de beleidscontext hetzelfde is, is er een grote rol weggelegd voor de normen rondom ouderschap die de keuzes van mensen beïnvloeden.

6.2 Agency: eigen kracht onder de macht?

In de voorgaande hoofdstukken zijn de cirkels van maatschappelijke normen en beleid uiteengezet, alsmede hoe de buitenste ring tot stand komt en mensen beïnvloedt. In dit hoofdstuk willen we vervolgens kijken naar hoe mensen dan handelen (figuur 6.1). Hiervoor analyseren we zestien interviews die zijn gehouden met ouders van jonge kinderen die gebruikmaken van onderdelen van IKC's. Ten eerste is een etnografische beslisboom gemaakt (Gladwin 1989). Deze methode gaat ervan uit dat op basis van de verhalen van mensen zelf over de keuzes die zij maken, een redelijk accuraat uitkomstmodel geschetst kan worden over de beslisprocessen die mensen doorlopen. Hierbij kunnen mensen zelf de criteria en de randvoorwaarden waaronder zij keuzes maken aandragen. Door per interview keuzepatronen uit te tekenen en deze te verfijnen en terug te brengen naar steeds compactere patronen, is geanalyseerd hoe mensen keuzes maken rondom betaald werk en zorg voor jonge kinderen. De beslisboom in figuur 6.2 is het resultaat van deze analyse.

Figuur 6.2 Keuzes maken in de zorg voor jonge kinderen en betaald werk



Bron: SCP

De startpositie van de beslisboom is het ideaalbeeld van de manier waarop de ouder in kwestie betaald werken en zorg voor jonge kinderen zou willen organiseren. Dat ideaalbeeld wordt ingegeven door de eigen opvoeding (subjectpositie), maatschappelijke normen rondom de verdeling van zorg en werk tussen mannen en vrouwen, opvattingen over deeltijdwerk, de perceptie van de kwaliteit van de kinderopvang en de mentale of fysieke gezondheid. Dit ideaalbeeld wordt met name door vrouwen al geformuleerd voordat het gezin wordt gestart (Bass 2014). Het is onderhevig aan verandering naargelang de waarden en prioriteiten verschuiven door de daadwerkelijke geboorte van kinderen en de eerste ervaringen met het moederschap. Het leven is veranderlijk, en dus zijn de percepties, verlangens en verwachtingen niet statisch: mensen kunnen vanuit een andere positie nieuwe keuzes maken, en de uitkomsten kunnen dus ook veranderen.

De financiële overwegingen volgen ná het uitspreken van het ideaalbeeld. Het is echter niet gezegd dat de verlangens van mensen niet aan de voorkant eveneens al worden ingegeven door financiële beperkingen of mogelijkheden. Er werd alleen wel geobserveerd dat de verwachtingen omtrent de financiële situatie voor de komst van een kind, niet altijd strookten met de ervaren realiteit als het kind er eenmaal was: de financiële mogelijkheden konden anders worden gewogen door de tijd. Daarom komt deze randvoorwaarde in de beslisboom na het ideaalbeeld. Het is belangrijk om op te merken dat de financiële overwegingen niet enkel een economisch argument zijn van ouders in het kader van het gezinsbudget. Er wordt een afweging gemaakt in combinatie met de immateriële waarde van betaald werk en zorg: wat vinden mensen daar belangrijk en hoe weegt het af tegen de kosten? Dit betekent bijvoorbeeld vooral of ze opvang te duur vinden, of ze het ervoor overhebben en er eventueel andere zaken voor zou willen of moeten opgeven. Dit hangt vanzelfsprekend samen met de ideeën over ouderschap en de perceptie van de kwaliteit van kinderopvang. Wat we hier dus zien is dat de financiële prikkel niet enkel de *homo economicus* aanspreekt, maar dat het wordt gewogen in de totaliteit van verwachtingen rondom ouderschap en het goede leven.³⁸

Soms kunnen de randvoorwaarden tegenvallen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij te weinig financiële armslag, slechte gepercipieerde kwaliteit van de beschikbare opvang of weinig flexibiliteit van de werkgever. Dan kan de beslisboom leiden tot de uitkomst 'heroverweging'. Dan gaat de ouder als het ware terug naar het begin van de beslisboom: het ideaalbeeld wordt bijgesteld, om vervolgens het beslisproces opnieuw te doorlopen en de gewenste toekomst opnieuw tegen de randvoorwaarden af te wegen. Dit betekent dat ook de randvoorwaarden niet statisch zijn: het kan zijn dat mensen het een en ander hebben geregeld, maar dat dan de informele opvang wegvalt. Ook dan moeten ouders hun situatie heroverwegen. Informele opvang behelst in dit schema een aantal elementen, zoals flexibele uren, inzet van ouderschapsverlof, verdeling met de partner, oppas of au pair en grootouders.

Hierna zullen we de beslisboom illustreren aan de hand van vier casussen. De analyse daarvan laat zien hoe zogenoemd *agency* functioneert binnen de maatschappelijke en politieke machtsstructuren. In het kader van de sociale wetenschappen staat *agency* voor het kunnen en de bewegingsruimte van het individu binnen de grotere structuren waarin het zich bevindt. In hoeverre zijn mensen op zichzelf staande individuen die hun leven vorm kunnen geven, en in hoeverre wordt dat handelen en doen van mensen bepaald door de (machts)structuur waarin ze zich begeven (zie o.a. Archer 1982; Giddens 1984; Martin en Dennis 2010; Sewell 1992)? Het spanningsveld tussen structuur en *agency* kan worden geïllustreerd door het voorbeeld van keuzes rondom kinderopvang. Ouders kunnen tot op zekere hoogte vrij keuzes maken tussen het al dan niet afnemen van kinderopvang, voltijds of deeltijds werken, of juist te kiezen voor niet werken. Die keuzes maken ze binnen de structuur van mogelijkheden die wordt vormgegeven door persoonlijke omstandigheden, maatschappelijke normen, beschikbare voorzieningen en overheidsbeleid.

Saba Mahmood (2005) richtte zich precies op de vraag hoe mensen zich bewegen binnen machtsrelaties (bv. de relatie tussen overheid en burger). Zij stelt dat mensen altijd gesitueerd zijn in historische en formatieve praktijken, zoals maatschappelijke normen en beleid. Het individu kan zichzelf vormgeven in relatie tot die verschillende voorschriften. Daarbij zijn mensen niet alleen *compliant* of *resistant* naar beleidsparadigma's, -instrumenten of maatschappelijke normen toe, maar is er een enorme verscheidenheid aan relaties mogelijk tussen de capaciteiten en emoties van het zelf (de eigen wil, rationaliteit, verlangens, vermoedens, afkeer, afgunst, actie, enz.) en een bepaalde norm. Het belang van deze benadering is dat hierdoor zichtbaar wordt dat mensen verweven zijn met de structuren waarin ze zich bevinden en dat hun interacties met de structuren divers en emotioneel geladen zijn (zie ook Prior 2009). De nadruk in dit hoofdstuk ligt dus op de keuzepatronen van mensen en de verscheidenheid aan manieren waarop zij vormgeven aan hun keuzes en omgaan met de structuren waarin zij zich bevinden. Het geeft dus meer antwoord op het 'hoe' dan het 'wat'.

³⁸ Eerder onderzoek laat ook zien dat financiële beleidsprijkkels inderdaad beperkt effect hebben op de arbeidsparticipatie en het gebruik van kinderopvang (Bettendorf et al. 2015) en dat het effect verder afneemt naarmate de arbeidsparticipatie in personen hoger is (Akgunduz en Plantenga 2018).

6.3 ‘Werk is ontspanning, maar ook duur’: nadruk op financiën en ouderschap

Bij een groot deel van de ouders waarmee gesprekken zijn gevoerd kwam naar voren dat werk essentieel werd bevonden voor hun welbevinden, juist ook als er jonge kinderen aanwezig waren (zie § 5.5.1). In deze paragraaf analyseren we de verhalen van Evelien en Ties en hun gezinnen. Zij probeerden hun betaalde werk zo goed mogelijk te combineren met de zorg voor hun jonge kinderen.

6.3.1 Casus 1: Evelien

Evelien is begin 30 en moeder van twee dochters (2 en 4 jaar). We zitten aan haar keukentafel, de balkondeuren open, taartjes en thee op tafel. Het appartement is licht, de keuken wit, ruim en opgeruimd maar omgeven met de details die de aanwezigheid van jonge kinderen verraden: een drinkfles op tafel, stepjes, jasjes en schoentjes in de gang, speelgoed in een hoek gemoffeld. Het eerste wat ze vertelt: ‘Ik zou dus niet zonder mijn werk kunnen. [...] Echt alleen maar dat thuis zijn ja, dat is ook gewoon niet voor mij weggelegd.’ Evelien legt haar situatie aan me uit en de overwegingen die hierbij kwamen kijken. Haar en haar partners wens was van tevoren om de kinderen in principe niet naar de opvang te hoeven, sturen onder andere vanwege hun perceptie van de kwaliteit van formele kinderopvang en de waardering van hun eigen ouderschap: ‘Dat hebben we heel luxe kunnen regelen; de oudste hoefde niet naar de opvang.’ De bewoording ‘hoeven’ laat zien dat het gebruik van formele kinderopvang niet als bijdragend aan de ontwikkeling van hun kinderen werd gezien, maar eerder als noodzakelijk.

Dit was het ideaalbeeld dat ze voor ogen hadden: beiden gedeeltelijk werken, liever geen formele kinderopvang en de zorg informeel en tussen partners regelen. Dit is in lijn met onderzoek van Monique Kremer: er bestaat een Nederlands cultureel ideaal dat beide ouders deeltijd werken en zelf voor hun kinderen zorgen (Kremer 2007).³⁹ Evelien en haar partner konden dit realiseren door allebei een dag minder te werken en informele hulpbronnen konden de rest opvullen: de grootouders. Toen hun tweede dochter kwam, werd het financieel ingewikkelder. Haar partner ging terug naar voltijds werken en Evelien zelf bleef drie dagen werken, met ouderschapsverlof effectief twee. Maar dat was voor haar gevoel te weinig. Ze legt uit hoe ze haar werk als basisschooldocent niet volledig kon doen in die twee dagen en ook hoe ze de uitdaging miste in haar dagelijks leven, ondanks dat ze het naar haar zin had met haar eigen kinderen: ‘Die derde dag was ik alleen maar een beetje aan het schoonmaken. Ja, daar word ik niet veel intelligenter van. Nee, daar werd ik eigenlijk een beetje ongelukkig van.’ Ze kiezen ervoor om één dag kinderopvang af te nemen, zodat Evelien weer meer dagen kan werken en meer mentale uitdaging kan vinden. De oudste gaat inmiddels naar de basisschool en bso op hetzelfde IKC als de jongste.

In de overwegingen rondom werk en zorg na de geboorte van haar kinderen kunnen we bij Evelien een aantal zaken uitlichten. Deze zijn gerelateerd aan maatschappelijke normen en de percipiëring van beleidsinstrumenten, alsmede de restricties die deze kunnen opleggen en het realiseren van haar persoonlijke verlangens ten aanzien van betaald werk en zorg. De eigen wens was aanvankelijk om geen kinderopvang af te nemen. Dit is ingegeven ten dele door haar eigen opvoeding (zie ook Ruitenbergh en De Beer 2014) en haar perceptie van de kwaliteit van de kinderopvang, alsmede de kosten die eraan verbonden zijn. Evelien vertelt dat ze het erg waardeerde dat haar moeder thuis was toen ze zelf opgroeide en de aandacht die er voor haar als kind was. Dit is iets wat ze wil meegeven aan haar eigen kinderen.

De keuzes die hier worden gemaakt, zijn dus ten dele geïnternaliseerde en geaccepteerde normen, maar ook Eveliens eigen percepties van de kwaliteit van de kinderopvang spelen mee en bepalen gecombineerd het uitgangspunt in haar beslisboom. Wat betreft randvoorwaarden legt ze uit dat de financiële kosten voor haar persoonlijk een overweging zijn om minder te werken: ‘Het wordt best oninteressant

³⁹ Hier moet overigens worden genoemd dat dit ideaal ook zijn weerklank heeft (gehad) in politieke beleidskeuzes die worden gemaakt. Het idee dat je zorg zou kunnen uitbesteden als ouders werd lange tijd met weerstand begroet. Zo was het een absolute voorwaarde dat met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang in 2005 de vrije keuze van ouders voorop bleef staan. Kremer (2007) voegt eraan toe dat dit een wisselwerking kent: hoe beleid is ingericht bepaalt in grote mate ook hoe de maatschappij normen interpreteert en hoe deze de keuzes rondom werk en zorg beïnvloeden.

voor mij om nog meer te gaan werken, want een groot deel van mijn salaris gaat uiteindelijk dan naar die opvang. Hoewel ze stelt dat ze ziet dat anderen misschien ervoor zouden kiezen daarom minder of niet te werken, geeft ze zelf prioriteit aan haar wens te werken, met haar welbevinden als motivatie. Dat is voor haar belangrijker dan financieel gewin. Opmerkelijk is dat ze aangeeft dat het *haar* salaris is dat wordt afgemeten aan de kosten van de kinderopvang, niet dat van haar partner en ook niet hun gecombineerde inkomen (zie ook Portegijs 2018).

De intersectie van de maatschappelijke normen, financiële beperkingen of mogelijkheden geboden door beleidsinstrumenten en betaald werk, en persoonlijke ambities vormen de basis voor de verschillende en verschuivende keuzes die worden gemaakt. De beweegruimte en *agency* die Evelien ervaart, spelen zich in eerste instantie af op het gebied van de prioriteit die zorg voor haar kinderen heeft en welke vorm dit aan zou nemen. Hoewel gedacht zou kunnen worden dat geïnternaliseerde normen haar 'onderwerpen' aan een genderstereotype, moet de kracht van de keuzes van partners, en dus ook hun *agency* binnen deze structuur, hier niet worden onderschat. Ten eerste speelt Eveliens emotie van liefde voor haar kinderen en weerstand tegen de beleidsideologische norm van kinderopvang ('meer werk'). Een zeker wantrouwen speelt een rol (ingegeven door de personeelstekorten in de kinderopvangsector) en de geborgenheid die de opvang wel of niet kan bieden, een sterke emotie die de verhouding met structuren op scherp stelt. Evelien had een idee van wat het goede leven is voor haar en haar gezin: het uitgangspunt. Binnen de structuren maakt ze in eerste instantie keuzes ten koste van het zelf om een bepaald geluk en welzijn te realiseren voor haar gezin. Dit moet niet per se worden gezien als 'onderwerping', maar wellicht als een vorm van opoffering uiteindelijk ten dienste van het eigen welzijn.

Het verhaal van Evelien is een mooie illustratie van de stelling van Mahmood (2005) dat de interactie van het individu met de structuren emoties oproept, zoals verlangen, opoffering, woede, vreugde, worsteling of trots op een prestatie. Al deze emoties zien we terug bij Evelien: bijvoorbeeld in de ervaring dat minder werken en meer zorgen haar 'ongelukkiger' maakt. Meer gaan werken is in de manier waarop ze het verwoordt niet zozeer een daad van verzet tegen gendernormen, als wel het volgen van haar verlangen om zichzelf via meer werken te ontplooien, bij te dragen aan de maatschappij en ook aan haar eigen welbevinden.

Voor Evelien vindt er vervolgens een verschuiving in prioriteiten plaats die haar uitgangspunt in de beslisboom beïnvloeden. Hoe langer ze thuis is, hoe sterker begint een bepaalde vorm van ongeluk zich aan te dienen, die haar bewust maakt van haar verlangen naar uitdaging en wat zij als zinvol meedoen aan de samenleving beschouwt: andere kinderen ook mogelijkheden kunnen bieden zich te ontwikkelen. Hier wordt haar handelen vormgegeven door haar verlangens. De keuze voor meer werk valt niet te interpreteren als 'verzet' tegen gendernormen, in ieder geval niet in haar eigen bewoordingen. Foucault (1982) stelt namelijk juist dat macht de condities voor nieuwe vormen van verlangen en relaties kan produceren – en dat het subject hierdoor wordt gevormd. En de paradox die hieronder ligt: aan de ene kant is het subject iemand die wordt gevormd door macht, maar die subordinatie betekent ook dat je een individu wordt die keuzes kan maken. Zo gesteld zouden Eveliens keuzes worden gezien als het product van die macht en de verlangens die dit heeft geproduceerd. Hiermee geeft ze uiteindelijk vorm aan haar 'zelf', via de praktijk van het voeden van de eigen verlangens.

Kinderopvangbeleid speelt in het verhaal van Evelien een belangrijke faciliterende rol: formele kinderopvang en de toeslagen stellen haar in staat om haar verlangen om meer te werken te vervullen. Maar het is niet altijd het geval dat verlangens en verwachtingen waar kunnen worden gemaakt. Voor een aantal ouders konden werk en kinderen om onder andere financiële redenen niet worden gecombineerd zoals ze dat hadden gewild.

Met het oog op de beslisboom doorloopt Evelien deze samen met haar gezin dus in eerste instantie met het uitgangspunt van deeltijdwerk zonder formele kinderopvang. Maar zodra er financiële druk komt kijken met de geboorte van hun tweede dochter, moeten er meer uren gewerkt gaan worden en verschuift de prioriteit om geen formele opvang af te nemen naar meer werk. Hier wordt dus de boom weer doorlopen met een net andere uitkomst. De balans in uren en het afnemen van opvang wordt door financiële beperkingen én verlangens rondom de ontwikkeling van het zelf aangepast.

6.3.2 Casus 2: Ties

Ties loopt het kantoor van de locatiemanager van de kinderopvang binnen met zijn zoon van elf maanden in zijn grote, bruine getatoeëerde armen. Hij draagt een korte broek en T-shirt, beiden bevestigd met witte verf. Hij knuffelt doorlopend tijdens ons gesprek met zijn zoon, die hij 'pik' noemt. Ik vertel kort over het onderzoek en dat we benieuwd zijn naar hoe ouders dat doen, betaald werk en zorg voor kleine kinderen. Het eerste wat hij zegt, is dat 'dat' dus is misgegaan. Voor de geboorte van hun zoon verdienden hij en zijn partner modaal en werkten ze beiden 40 uur per week: 'We hadden het goed.' Ze voelden zich echter door de kosten van de opvang nu gedwongen dat zijn partner twee dagen minder werkt en dat hij in de avond zwart bijwerkt. Ze moeten allebei harder trekken, meer uren draaien. Zij in de zorg voor hun zoon en hij pakt meer werk op in de avonden: het is een verschuiving van uren en taken om het inkomen te behouden zoals ze dat voorheen hadden. Hun hypotheek is relatief goedkoop, geeft hij aan. Maar zelfs na de toeslag was kinderopvang een te grote aanslag op hun inkomen. Hij zegt: 'We hebben het wel vijf keer ingevuld op de website van de Belastingdienst. Zelfs mijn schoonmoeder, die goed is met de getallen, kwam op hetzelfde uit, het was echt zo. We konden onze ogen niet geloven. Dit was toch goed geregeld, dachten we?' Ondertussen wiebelt en waggelt in het warme kantoor het jochie 'over', van zijn handen naar de mijne.

Het leven valt ze tegen met een kleine, want ook door andere opgelopen kosten doen ze nu 'eigenlijk geen leuke dingen meer. [...] We waren zo normaal met een eigen leventje, we waren gewoon gelukkig. Nu gaat het niet meer. Als ik dit had geweten, had ik denk ik geen kinderen gehad.' Ties vervolgt: 'Ik hou van hem, echt, zo veel, maar ik heb geen tijd om er van te genieten.' Ook problemen met zijn werkgever spelen een rol. Hij werkt in de bouw en de normen en werkomstandigheden zijn nou eenmaal niet zo flexibel dat hij een half uurtje eerder weg kan om de kleine op te halen als dat moet, of dat hij vier dagen zou kunnen gaan werken. Dit komt dus eigenlijk altijd op zijn partner neer, vooral omdat zijn werkgever ook zegt: 'Dat is toch de taak van de moeder?' Het is nog een wat ouderwetse instelling, denkt hij, maar wel heel normaal in zijn vakgebied, ook dat deeltijdwerk geen optie is. Er is geen coulance, geeft hij aan: 'Het is niet het soort branche waar dit soort problemen wordt begrepen.'

Ties' vrouw wilde eigenlijk voltijs blijven werken en wel gebruikmaken van de kinderopvang; ook Ties wilde zelf geen dagen in leveren op werk. Werk was een verlangen met het oog op hun zelfontwikkeling en financiën. Deze arbeidsparticipatie was voor hen voorwaardelijk voor het eigen geluk, maar ze zagen het ook als het nemen van hun verantwoordelijkheid naar henzelf en de samenleving. Hun *agency* om keuzes te maken naargelang hun verlangens rondom het nemen van die verantwoordelijkheid en het inlossen van de belofte van welzijn, werd met name door financiën ingeperkt. Beleid dat ontwikkeld was hen in staat te stellen om dit te realiseren, werkte dus niet zoals ze hadden gehoopt of verwacht. Deze situatie laat zien hoe ongelijkheid tussen mannen en vrouwen onbedoeld in de hand wordt gewerkt door het systeem van kinderopvang zoals dat op dit moment is georganiseerd. De bedoeling van het beleid is juist dat ouders meer kunnen deelnemen aan betaald werk, omdat de zorg voor hun kinderen kan worden overgelaten aan een kinderopvangvoorziening. De vooronderstelling daarbij is dat iedereen zoveel zou moeten kunnen werken als 'persoonlijk wenselijk' of mogelijk wordt gevonden, ongeacht gender, inkomen of aantal kinderen (TK 2017/2018a). In de praktijk blijkt dat de kinderopvang door sommige mensen als te duur wordt ervaren, waardoor ouders ervoor kiezen om minder te werken dan ze zouden willen, om te besparen op de kosten van de kinderopvang.⁴⁰

Het valt in zowel de casus van Ties als Evelien op dat de uitkomst een taakverdeling is die sterker aansluit bij de traditionele taakverdeling met de man als hoofdkostwinner en de vrouw als hoofdverzorger dan de betrokken ouders zouden willen. Dat komt mede door de invloed van maatschappelijke normen. Ties ondervindt dat heel direct, omdat het in zijn door mannen gedomineerde werkomgeving niet wordt geaccepteerd om als man minder te werken en meer zorgtaken op zich te nemen. We hebben minder informatie over de normen in de werkomgeving van Eveliens partner. Maar aan de onverminderde 'populariteit' van het anderhalverdienersmodel te zien (Van den Brakel en Te Riele 2022; Portegijs 2022), zijn er meer Nederlandse gezinnen die er na de komst van kinderen achter komen dat een verdeling waarbij de vrouw minder buitenshuis werkt dan de man, de weg is van de minste weerstand.

⁴⁰ Zoals eerder gesteld is het effect van financiële prikkels op de totale arbeidsmarktparticipatie echter beperkt (Akgunduz en Plantenga 2018; Bettendorf et al. 2015).

Desalniettemin moeten de keuzes van Ties en zijn gezin niet worden gezien passieve meegaandheid in structuur waarin ze zitten. Wat Mahmood (2005) ons op het hart drukt, is dat we oog moeten hebben voor de worsteling, het moeite doen, de opoffering en uiteindelijk de prestatie van de betrokken ouders: de beste manier om om te gaan met de beperkingen die de structuur oplegt. Anders dan de vaak veronderstelde verlangens dat ‘moeders niet willen werken’, is de realiteit dat sommige moeders niet meer kunnen werken vanwege beperkingen die het systeem hen oplegt, zoals de (on)mogelijkheid van deeltijdwerk in bepaalde sectoren.⁴¹

In het kader van de beslisboom was er een duidelijk verlangen (uitgangspunt) om beiden voltijds te werken en voltijds kinderopvang af te nemen. Dit kon echter financieel niet uit en het was geen optie voor Ties om deeltijd te werken. Daarom werden zij gedwongen om een andere verdeling van uren in te richten, waar Ties’ partner meer dan gewenst, deeltijd ging werken. De boom werd doorlopen, en zal nog eens worden doorlopen, aangezien Ties’ partner weer zwanger is. De keuzes zullen in dit geval sterk worden gestuurd door de verschuivende startsituatie en de beschikbaarheid van de kinderopvang, die op deze locatie sterk onder druk stond.

Kader 6.1 Oppas of au pair?

Voor Evelien en Ties en hun gezinnen is de financiële barrière voelbaar vanwege lage inkomens – de toeslag wordt als niet-toereikend ervaren om meer te gaan werken. Een andere financiële afweging ligt aan de andere kant van het spectrum, bij de relatief hoge inkomens. Hier kan de kinderopvangtoeslag dusdanig laag zijn, dat mensen de financiële afweging maken om een au pair of oppas in te huren. Deze is dan goedkoper dan de formele opvang, al helemaal als er meer minderen zijn. Ook kan het zijn dat vanwege onregelmatige werktijden, de formele kinderopvang eigenlijk geen passend format is. Dit komt naar voren wanneer informele opvang wordt overwogen in de beslisboom.

Zo vertelde Katja, moeder van twee dochters en een zoon, dat haar parttime werk voor een luchtvaartmaatschappij haar gemiddeld zo’n drie dagen en nachten per maand van huis vraagt. Haar partner werkt voltijd, en het ze vindt het heerlijk om de rest van de tijd zelf met de kinderen te zijn. Hoewel ze dus haar jongste best naar de kinderopvang zou kunnen brengen en de oudste twee naar de bso en ze recht heeft op toeslag, hebben ze ervoor gekozen om de dagen dat zij afwezig is een oppas in te huren. De kinderopvang zou ook na de toeslagen veel duurder uitpakken, aldus Katja, en geen uitkomst bieden in de avonden. Ze heeft een lijstje van met name studenten dat ze aan blijft vullen zodat ze haar weken in kan plannen wanneer ze haar vliegrooster krijgt.

Katja zag om haar heen ook au pairs, met name uit Zuidoost Azië: ‘Soms ken ik die beter dan de ouders zelf.’ Ze vertelde dat deze vaak worden ingehuurd door ouders die beiden een drukke voltijds baan hebben en goed verdienen. De kinderopvangtoeslag is dan vaak laag, waardoor de kosten van formele kinderopvang hoog zijn. Een au pair die voltijds voor de kinderen kan zorgen en wellicht ook een extra taal kan aanleren, het huishouden kan doen en ’s avonds kan koken, is dan volgens haar voordeliger. Vanessa, ook een moeder van drie, vertelde dat ze deze vorm geprobeerd heeft. Ze had zich aangemeld bij een bureau dat de plaatsing regelde. Ze hadden bewust voor een iets oudere vrouw gekozen, omdat ze dachten dat die meer ervaring zou hebben. Dit bleek echter niet het geval: de Indonesische was ‘nog nooit buiten haar eigen landsgrenzen geweest’ en kon moeilijk wennen in Nederland. Ook leek ze ‘het helemaal niet leuk te vinden om voor kinderen te zorgen’ en vond Vanessa dat ze te weinig affiniteit had, te veel klaagde en niet genoeg bijdroeg aan de zorg voor haar kinderen. Na drie maanden was de overeenkomst weer verbroken. Hoe het nu met de au pair gaat, wist ze niet.

Dit onderzoek heeft zich niet verdiept in de huidige regelgeving rondom au pairs in Nederland. Ook kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de ervaringen van au pairs zelf of condities en contracten waaronder deze vrouwen werken. Wel moet gesteld dat onderzoek laat zien dat veel migranten juist in de huishoudelijke sfeer, mede door het gebrek aan goede richtlijnen en protocollen, in Nederland extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting en mensenhandel (De Volder 2017; Oosterbeek-Latoza 2007).

⁴¹ Zie ook het werk van Ans Merens en Freek Bucx (2018), die de overwegingen van mannen en vrouwen analyseerden wanneer zij de arbeidsmarkt opgaan. Hun bevindingen lieten zien dat de uitkomst van deeltijdwerk voor vrouwen en voltijdwerk voor mannen niet alleen afhangt van de (toekomstige) gezinssituatie, maar dat er ook veel afhangt van de studiekeuze die al voorsortert op het soort werkgever en daarmee de aan of afwezigheid van vol- of deeltijdcontracten.

6.4 ‘Ik doe het liever zelf’: nadruk op normen en ouderschap

De vorige paragraaf gaf een analyse van ouders die binnen het systeem keuzes trachten te maken. Soms worden ouders gediend en soms worden ze ook beperkt door dit systeem – er zitten financiële en normatieve componenten aan die randvoorwaardelijk zijn voor het gebruik (en de mate daarvan) van kinderopvang en participatie in den brede. Maar er zijn ook ouders die zich buiten het systeem, in dit geval de kinderopvang, (wensen te) begeven. Dit is niet per se het uitgangspunt of het eindpunt, maar kan een intersectie zijn van de eigen opvoeding (Ruitenbergh en De Beer 2014), ervaringen met beleidsinstrumenten en (omgang met) maatschappelijke normen die mensen tot een bepaalde visie drijven (Forbes et al. 2019; Rabaté en Rellstab 2022). Er komen visies op ouderschap naar voren, die de keuzes rondom kinderopvang en de verdeling van betaalde arbeid en zorg doorkruisen. Visies op het goede leven worden hierdoor aangepast, aangewend, uitgedaagd of juist uitgesteld.

Dit onderzoek richt zich op keuzes rondom zorg en werk in het kader van de kinderopvang als instrument voor de bevordering van arbeidsparticipatie. Hoewel er niet specifiek is ingezet op het zogenoemde niet-gebruik van voorzieningen, zijn we binnen IKC's ook ouders tegengekomen die gebruikmaken van maatschappelijke basisvoorzieningen, zoals de peuterspeelzaal of de basisschool (bv. niet de private kinderopvang). Ook waren er ouders die op een andere wijze voldeden aan het ontvangen van kinderopvang (toeslag) dan via formele participatie, en die bijvoorbeeld middels een sociaal-medische indicatie toegang kregen tot formele kinderopvang.⁴² Daarnaast bezien we niet-gebruik op een spectrum: ook ouders die twee dagen kinderopvang afnemen, kiezen ervoor om drie dagen geen gebruik te maken van opvang. De voorbeelden die hier zijn opgenomen, zijn dus geen resultaat van een uitvoerige analyse van niet-gebruik van kinderopvang, al presenteren ze wel casussen van ouders die expliciet hebben gekozen om af te zien van formele kinderopvang. Ze dienen als voorbeelden in het bredere kader van keuzes rondom zorg, betaald werk en participatie, waar uitkomsten verschillend zijn (meer of minder gebruik van kinderopvang) maar de overwegingen gelijksoortig.

6.4.1 Casus 3: Wouter en Eva

Ik ben wat vroeg en zit nog even in het parkje voor het huis van Wouter en Eva voordat ik aanbel. De huizen zijn van die jaren twintig vierhoog-ineen-rijtjeshuizen. Veel sociale huur, maar ook veel appartementen te koop op een gegeven moment, zo vertelt Wouter mij later. Hun huis is knus: veel boeken op planken, houten meubels, een lekker vloerkleed en prachtige fotoportretten van mensen die me intens aanstaren. Ik heb tegelijkertijd met Wouter en Eva afgesproken, maar Wouter komt iets later, aldus Eva. Wat ze ‘me echt wil vertellen’ start bij haar zwangerschap. Ze begon zich te verdiepen door online onderzoek in de ontwikkeling van baby's en landde op *Infant Mental Health*. Deze stroming richt zich op de binding van baby's met hun ouders en voorstaat een zorgsysteem dat door het kindje wordt geleid. De behoeften van het kind staan voorop en die van ouders zijn daaraan ondergeschikt. In haar uitleg zet Eva zich bijvoorbeeld af tegen slaapproefing en het inpassen van een kind in het leven van ouders: ouders dienen zich te voegen naar de behoeften van het kind. Hoewel ze in eerste instantie voor ogen had dat ze weer vier dagen zou gaan werken na de bevalling, bleek een samenloop van omstandigheden dit niet toe te laten. Haar uitgangspunt in de beslisboom werd drastisch aangepast gedurende haar zwangerschap en de eerste maanden van zorg voor hun dochter van zeven maanden.

⁴² Een sociaal-medische indicatie (SMI) kan worden aangevraagd bij de gemeente wanneer ouders om sociale of medische redenen niet in staat zijn voltijds voor hun kinderen te zorgen. De subsidie verschilt per gemeente, maar is altijd beperkt en tijdelijk (bv. drie dagdelen per week voor zes maanden). Hier geldt dat de subsidie is ingestoken om de ouders te ontzorgen. De VE-indicatie (ook gemeentelijk) is er voor kinderen met risico's op (taal)achterstanden.

Wouter is kunstenaar en zzp'er, maar worstelt met psychische problemen en verslaving. In de praktijk betekent dit dat hij de zorg voor hun dochter niet zelfstandig op zich kan nemen. Omdat hij geen werk kan krijgen of behouden, hebben ze geen recht op kinderopvangtoeslag. Daarom moest de opvang dus informeel geregeld worden, zou Eva weer aan het werk gaan. In eerste instantie wilden ze ook twee dagen formele kinderopvang. Hierom vroegen ze een SMI-indicatie aan bij de gemeente en die werd hen vrij vlot gegund. Maar hier lopen ze tegen hun eigen normen en wensen rondom opvoeding aan. Eva legt uit:

Heel veel mensen zeggen tegen ons: ze moet wennen [aan de opvang]. Maar het [wennen] duurt heel lang en iedere keer als ik haar ophaal dan zie ik een ander mensje dan ze normaal is. Alsof er een lichtje is gedooft zeg maar in haar ogen. [...] Ze hebben niet dezelfde principes als wij hebben, als het gaat om het huilen en het helpen met slapen. Als ze huilt, hebben ze niet de tijd om haar vast te houden.

Eva koppelt dit aan bredere trends die ze ziet als het gaat om kleine kinderen: 'Ik denk dat het maatschappelijk zo is dat er te weinig oog is voor wat er nou het beste is voor de baby, en dat kinderopvang op die manier voor jonge baby's eigenlijk niet geschikt is.'

In Amerikaans onderzoek wordt er ook wel verwezen naar deze perceptie van moederschap als *intensive mothering*. Hays (1996) introduceerde dit concept als een gegenderde ideologie, die stelt dat om een goede moeder te zijn, vrouwen enorm veel tijd en energie in hun kinderen dienen te steken 'een goede moeder deprioriteert haar eigen persoonlijke of carrière doelen om haar kinderen op de eerste plek te zetten' (Forbes et al. 2019: 63, eigen vertaling). Recenter onderzoek laat zien dat de opkomst van *intensive mothering* ook kan leiden tot gevoelens van schuld en stress, die kunnen resulteren in een burn-out (Meeussen en Van Laar 2018). Hoewel er verschuivingen plaatsvinden, bestaat deze norm ook in Nederland, niet in het minst onder sommige moeders zelf en hoe zij hun eigen leven inrichten wanneer er kinderen komen (Sniekers en Van den Brink 2019). Ook binnen dit onderzoek was er een aantal vrouwen die (kort) na het krijgen van kinderen worstelden met burn-outklachten en tijdelijk niet konden werken.⁴³ Voor Eva is het een intense beleving van hoe zij als moeder wenst te functioneren: de zorg voor haar dochter ligt thuis. Zij is dit pas zo gaan zien toen de zwangerschap vorderde, niet daarvoor.

Eva stelt dat er een aantal redenen zijn om te willen werken, zoals financiële onafhankelijkheid, een goed voorbeeld zijn voor haar kindje, en maatschappelijk bij kunnen dragen, maar: 'Teddy is natuurlijk de belangrijkste baan die wij krijgen in een leven.' Momenteel werkt ze niet, ook vanwege mentale problemen. Hier komt het verhaal van Wouter bij kijken. Zijn huidige situatie, met verscheidene terugvallen in verslaving, zorgt ervoor dat Eva altijd een plan wil hebben om hun dochter en haarzelf af te screenen:

Dat wij apart gaan wonen en dat hij dan bij ons is als het goed met hem gaat, en dat Teddy niets hoeft te merken van als hij heeft gebruikt of de periode daarna, als hij moet ontwennen. En dat is nu het dilemma waar ik in zit: wanneer is dat moment gekomen, wanneer is de grens bereikt? [...] Ik moet wel een veilige plek hebben voor mij en Teddy, want daar verlang ik ook weleens naar.

Wouter vertelt dat het gemis van binding in zijn eigen jeugd hem ervan overtuigen dat binding van een baby met ouders de grootste bijdrage levert aan het welbevinden van een mens, en dus hun eigen kind. Het gemis in zijn jeugd doet hem zeer, maar de geboorte van zijn dochter liet hem ook inzien dat trots geen plek meer heeft, en dat hij zijn eigen beperkingen moest erkennen om een goede ouder te zijn. Hij vertelt over zijn ervaringen bij het UWV:

Toen mocht ik de eerste keer op audiëntie komen en vanuit de cultuur en vanuit je enthousiasme ben je geneigd om te zeggen: 'Ja dat is goed, ga ik doen en dat kan ik.' Dan sta je buiten in de wind, en heb je een pakket eisen bij je en moet je twintig keer per week solliciteren. Ja. Dat kan dus helemaal niet. [...] Want ik functioneerde toen met een plastic tas en 'n flesje wodka en een boek van Ischa Meijer.

⁴³ Zoals gesteld kan dit onderzoek geen uitspraken doen over de klinische diagnose van participanten of *parental burnout*. Voor verdere informatie hierover, zie: Meeussen en Van Laar (2018); Mikolajczak et al. (2021); Roskam en Mikolajczak (2020); Roskam et al. (2017); Van Bakel et al. (2018). Zie ook hoofdstuk 2 over de discrepantie tussen de publieke opinie over de moeder als primaire zorgdrager voor kinderen en het aandeel vrouwen dat deeltijd gaat werken wanneer er kinderen komen (Portegijs 2022).

Wouter legt uit dat het voor een goed functionerend mens al lastig is om aan alle eisen te voldoen: 'Het is afschrikbeleid. [...] Want bijstandstrekkers, dat zijn mensen die opportunist zijn, die kunnen wel werken.'⁴⁴ Toen Wouter niet in staat bleek werk te vinden of zelfstandig te zorgen voor hun kindje moesten hij en Eva erkennen dat er een SMI nodig was om formele opvang voor een paar dagen per week te realiseren. Zoals bij veel ouders (Tembo en Studsrod 2018), leefde de angst dat ze gelijk zouden worden gemeld bij bijvoorbeeld jeugdzorg en als probleemgezin zouden worden gezien. Maar het was echt nodig, dus moest angst worden overwonnen, aldus Wouter: 'En dan over m'n trots heenstappen en gewoon een behandelaar inschakelen. [...] We zijn door de gemeente vrij vlot geholpen, ze waren heel fijn en je krijgt voorrang op wachtlijsten.' Zijn dochter liet hem inzien dat het belangrijk was om eigen beperkingen te erkennen en om hulp te vragen, ook bij instanties. Maar zoals gesteld zoeken ze nu een andere oplossing. Ze willen niet meer dat hun dochter naar de formele opvang gaat, ondanks de beschikbaarheid – hun eigen normen rondom opvoeding en emotionele band met elkaar krijgen prioriteit. Een maand na ons gesprek bericht Wouter me dat ze Teddy volledig van de opvang hebben gehaald en de zorg zelf proberen in te richten, hopelijk met de hulp van Eva's moeder.

Het verhaal van Eva en Wouter laat een aantal zaken zien over keuzes rondom werk, zorg en participatie, alsmede de vormgeving en expressie van hun *agency*. Beiden zijn theoretisch opgeleid en gedurende het interview zeer zelfreflexief. Eva's werk is niet voorwaardelijk aan haar geluk: niet financieel en niet voor haar zelfontwikkeling. Ten tijde van het interview had ze geen betaald werk vanwege depressie en eenzaamheid na de komst van haar kindje (zie ook Lee et al. 2017), maar ze zou wel graag weer aan de slag gaan. Want wanneer haar werk pas echt waarde krijgt, is wanneer ze een voorbeeld wil zijn voor haar dochter: 'Als ik niet werk ben ik een goede moeder, maar een slecht voorbeeld.' In deze uitdrukking ligt een sterke norm met betrekking tot moederschap verscholen (Hays 1996). Die leeft ze actief en wil ze vormgeven door formele opvang af te wijzen en dus de gehele zorg voor haar dochter op zich te nemen. Voor nu heeft de binding met haar dochter prioriteit, maar ze voelt ook dat ze juist ook emancipatoire normen zou moeten voorstaan. Niet alleen voor haarzelf, maar ook om voorbeeld te zijn voor haar kind.

Precies in deze afweging komen dus de verschillende lijnen samen die Eva's *agency* vormgeven en de manieren waarop ze de structuren zelf weer kan uitdagen (Mahmood 2005). Juist in de afwijzing van formele opvang ligt haar *agency*, en ook die van Wouter, om een bepaald gemis te corrigeren en er zoveel mogelijk voor hun dochter te zijn. Dit hoeft dus niet te worden geïnterpreteerd als enkel verzet tegen de bestaande structuur. Dat wordt hen overigens wel aangewreven door hun omgeving, maar dit zien zij zelf als een daad van liefde, kracht en aandacht. Ze vormen hun eigen moraliteit en ethisch kader rondom ouderschap. Het kost ze moeite, slapeloze nachten en energie om hun leven zo in te richten, maar het welzijn van hun dochter wordt beoogd. Er treedt wrijving op wanneer zelfontwikkeling ook ten dienste komt te staan van hun kind – het innerlijke conflict geeft verdere sturing aan de keuzes die nog gemaakt moeten worden en de emoties die dat met zich meebrengt. Hoewel ze beperkingen hebben ervaren, maar zeker ook hulp vanuit beleidsinstrumenten, hebben ze nu een zeker verlangen naar onafhankelijkheid van overheidssteun en het voorbeeld dat dit stelt voor Teddy. Dit is ingegeven door geïnternaliseerde maatschappelijke normen, bestendigd door de beleidsinstrumenten (het idee dat werk vrouwen emancipeert), en geeft vervolgens vorm aan de eigen wensen voor de toekomst van hun kind.

Opmerkelijk en ook exemplarisch in het verhaal van met name Eva, zijn haar verschuivende prioriteiten en veranderende ideaalbeeld. Waar ze in eerste instantie verwachtte dat ze vier dagen zou blijven werken, past het beeld wat ze heeft van moederschap zich aan naargelang ze meer leest via onder andere sociale media (zie ook Moujaes en Verrier 2021). Maatschappelijke discoursen en haar sociale omgeving sturen haar kijk op opvoeding. Het dient benadrukt te worden dat deze normen sterk gegenderd zijn. Dit betekent met het oog op de beslisboom (figuur 6.2) dat, hoewel Eva startte met het idee van voltijdwerk, haar perceptie van de wenselijkheid van formele kinderopvang verschoof en tot geheel andere uitkomsten leidde dan ze in eerste instantie voor ogen had.

⁴⁴ Zie ook Kampen et al. (2020) en Wijkhuijs (2020) voor de percepties van 'bijstandstrekkers'.

6.4.2 Casus 4: Selma

De zon schijnt en het is warm, ook al is het pas 9 uur. Selma heeft haar oudste twee naar de peuterspeelzaal en de basisschool gebracht. Haar jongste (net 2 jaar) hangt nog even om haar benen en dartelt dan het schoolpleintje over, en wij gaan er maar bij zitten. Selma stelt de opvoeding centraal: ‘Het zijn de kinderen van onze toekomst, hè!’ Ze is dus moeder van drie kinderen tussen de 2 en 6 jaar. Allen gaan naar dezelfde locatie voor de peuterspeelzaal en basisschool in een zogenoemde diverse wijk in een van de grote steden. Ze heeft ervoor gekozen de kinderen hier naar school te brengen, omdat haar eigen wijk niet divers genoeg is. Juist de mix in nationaliteiten spreekt haar aan op de huidige locatie.

Ze is opgegroeid in Den Haag met haar moeder, zus en oudere broer. Er waren veel uitdagingen in haar jeugd, maar ze is trots dat ze altijd op ‘het goede pad’ heeft kunnen blijven. Ze is nog jong, vertelt ze, als ze verliefd wordt op haar partner, en in haar ogen is ze ook jong getrouwd. Haar moeder vond dat ze verder moest studeren en zelfstandig moest worden. Trouwen was echt te vroeg: ‘Mijn moeder was zeer tegen, trouwens. “Ga eerst voor jezelf, je hebt het toch gezien met je vader, wat er gebeurt als je afhankelijk bent van een man?”’ Selma zette toch door, zelf denkt ze dat het door haar leeftijd komt: ‘Kijk, in die periode was het heel leuk en ook nu wel. [...] Maar ja, het is de leeftijd, puberteit is ook wel een beetje gevaarlijk.’ Kinderen dienden zich al vrij snel aan; ze was begin 20. Haar moeder blijft haar keuzes veroordelen: “Ja, daar zit je dan met je drie kinderen. [...] Had je maar verder gestudeerd, dan had je misschien geen woning vierhoog”, zegt ze dan, “dan zat je niet met drie kinderen thuis”. Het heeft impact op hoe Selma haar leven nu ziet: ‘Stiekem had ze toch wel een beetje gelijk want nu zit ik zonder werk, maar ik ben wel gewoon gelukkig.’ Het is een spanning die haar verhaal kleurt.

Kader 6.2 Informele hulp: de rol van grootouders

Bijna de helft van de ouders in dit onderzoek maakte gebruik van de hulp van grootouders of had dit geprobeerd. Dit was over het algemeen met de redenering dat ‘opa en oma het zo leuk vinden’ en het fijner was dan een dag kinderopvang (uit financiële of normatieve overwegingen). Daarnaast laat eerder onderzoek zien dat hoe meer informele hulp ouders van jonge kinderen inzetten, hoe beter ze zich voelen. (Craig en Churchill 2018; De Roos et al. 2021; Roeters en Bucx 2018). Het kan ouders namelijk ontstressen in kosten en tijd. Daarnaast laat onderzoek zien dat als ouders verwachten tijdens de zwangerschap te kunnen rekenen op de hulp van de eigen ouders, zij een makkelijker transitie naar ouderschap ervaren (Rutigliano 2020). Ook laat onderzoek zien dat ouders van jonge kinderen eerder geneigd zijn meer kinderen te krijgen wanneer grootouders structureel zijn betrokken bij de opvoeding en zorg voor de kinderen (Thomese en Liefbroer 2013).

Het inzetten van deze vorm van informele hulp was echter niet voor iedereen weggelegd, zo wordt ook duidelijk uit de beslisboom (figuur 6.2). Zo woonden grootouders soms te ver weg, was het contact verbroken of waren grootouders overleden. Er waren ook moeders die het wel hadden geprobeerd, maar het toch uiteindelijk anders wilden regelen. Zo stopte Selma volledig met werken, en vond Lucy het prettiger om een dag extra kinderopvang af te nemen. Het zorgde vaak voor extra spanning tussen ouder en grootouder als er verschillen waren in opvoedingsidealen, of het halen en brengen naar grootouders bracht veel onrust voor het gezin vanwege de afstand.

Er is dus een financiële en emotionele kosten-batenanalyse: voor ouders, maar ook voor grootouders. Als de banden goed zijn en er onderhandeld kan worden over opvattingen rondom ouderschap, grootouderschap en opvoeding, kan dit financiële voordelen met zich meebrengen en stress verlichten bij ouders. Als de opvattingen echter uiteenlopen, of het sociale milieu bij de grootouders niet wenselijk wordt geacht, kan er ondanks de beschikbaarheid gekozen worden om dit niet te doen. Verder is natuurlijk beschikbaarheid randvoorwaardelijk: als grootouders om wat voor reden dan ook niet beschikbaar zijn, is deze vorm van informele opvang geen optie en worden andere opties via de beslisboom verkend. Overigens gebeurde het ook bijvoorbeeld bij Eva en Wouter dat er een aarzeling zat, vanwege de leeftijd en fysieke afstand van Eva’s moeder. Ze vonden de formele opvang echter dusdanig problematisch, dat uiteindelijk dit toch werd overwogen (zie de heroverweging in de beslisboom).

Een laatste kanttekening dient nog te worden geplaatst bij de verwachting dat de hulp van grootouders altijd voordelig zou zijn voor ouders en kinderen. Dit is natuurlijk afhankelijk van de situatie, net als dat thuissituaties bij ouders ook niet altijd bevorderlijk zijn voor de fysieke of psychische gesteldheid van kinderen.

Toen haar oudste dochter werd geboren werkte ze als salesmanager in een winkel. Ze vond het heerlijk werk, ook omdat ze veel met mensen sprak. Ze had zich ingeschreven voor de politieacademie toen ze haar partner ontmoette. Vanwege het snelle trouwen verhuisde ze naar haar huidige woonplaats. Na de geboorte van haar eerste kind probeerde ze nog te werken en haar schoonmoeder te laten zorgen voor haar dochter, maar een verschil in normen voor de opvoeding maakte dat ze het uiteindelijk liever zelf doet. Formele kinderopvang is geen optie: ‘Nee, nee. Ik hoor die kinderen al huilen hier zo, och jeetje, nee, nee, dat vind ik echt zielig. [...] Ik vertrouw ze wel, natuurlijk worden ze wel goed verzorgd, maar een moedergevoel is toch wat anders.’ Ook als de opvang gratis zou zijn, is het geen optie voor Selma. Onderzoek laat inderdaad al geruime tijd zien dat de reden hierachter is dat gegenderde normen rondom zorg en ouderschap zwaarder wegen in de overweging van moeders van jonge kinderen dan financiële of institutionele barrières om al dan niet te gaan werken of kinderopvang af te nemen (Portegijs et al. 2006, 2014; Van Wel en Knijn 2006). Deze normen verschillen per opleidingsrichting (Cloïn et al. 2011). Daarnaast gelden er ook in Nederland nog altijd sterke normen rondom moederschap, niet in het minst bij moeders zelf (Sniekers en Van den Brink 2019).

Nu worstelt Selma met haar situatie: jong een partner gekozen en ‘ingehaald’ door het familieleven. Het gebrek aan financiële zelfstandigheid en de afhankelijkheid van haar partner (‘Je eigen centjes zijn toch wel heel anders. [...] Ook voor je eigenwaarde.’) wakkeren het verlangen om weer ‘voor haarzelf’ te kunnen kiezen aan. Haar volgende overpeinzing is exemplarisch: ‘Ja, over het algemeen heel blij met hem hoor, zeker, ik mag niet klagen. Alleen een stukje van mijn leven, had ik toch maar meer, was ik hem maar niet tegengekomen, dan had ik meer mezelf...’ Ze zou dus graag weer wat voor zichzelf doen, als het kan als zzp’er vanwege de flexibiliteit die dat biedt. Ze wil zich zelf verder ontwikkelen omdat ze dat eerder aan zich voorbij heeft laten gaan, althans zo voelt ze dit. Maar ze ziet ook uitdagingen vanwege haar leeftijd (‘Ga je nog studeren als je 28 bent?’). Haar partner erkent haar wensen, maar vindt ook dat eerst de kinderen groter moeten zijn: ‘Hij steunt mij er wel in. Hij wil zeker dat ik ga werken, maar nu nog even niet.’ Werken is iets ‘voor haarzelf’. Gebarend naar haar jongste, die over het plein rent: ‘Als hij wat groter is, dan heb ik weer meer ruimte voor mezelf.’

Opvallend (maar niet exclusief) aan Selma’s verhaal is dat haar verlangens verschuiven door de tijd, en dat ze het liefst de beslisboom opnieuw zou doorlopen vanuit een ander uitgangspunt. In haar jongere jaren is het voor haar geen noodzaak dat ze haar opleiding afmaakt. De belofte van een goed leven denkt ze te vinden in haar huwelijk en partner; een stabiele en gelukkige relatie was iets wat ze thuis niet had gezien en heel erg had gemist. De consequenties die dit zou kunnen hebben en het commentaar van haar moeder in die richting slaat ze enigszins in de wind, maar met de jaren begint ze zich herkennen in haar moeders kritiek. Haar *agency* opereert ten dele dus als een vorm van verzet tegen de ouderlijke norm, maar ook als een verlangen naar een ander beter leven met haar man (‘we startten ons huisje-boompje-beestje’). Selma had niet voorzien dat haar zelfontwikkeling een grotere rol zou gaan spelen in haar conceptie van geluk. Haar mogelijkheid tot handelen om dit verlangen vorm te geven, wordt in zekere mate ingeperkt, niet zozeer door beleid, maar juist door de eigen conceptie van moederschap en de zorg voor kinderen (zie ook Lönnqvist et al. 2018). Wederom, in hoeverre deze onderdeel is van *agency* en in hoeverre externe normen geïnternaliseerd zijn, zit hem in wat ze met deze situatie doet: nu heeft de zorg prioriteit, zodra kinderen naar de basisschool zijn is er meer ruimte voor zelfzorg.

Selma vindt het zwaar, haar fulltime zorgtaken voor haar kinderen. Zogenaemde informele hulpbronnen heeft ze geprobeerd, maar stelden haar teleur: ze miste de wederkerigheid en haar schoonmoeder hield er te losse opvoedregels op na. Selma heeft meer, soms nog sterkere verlangens dan die naar kennis en werk, rondom het ‘vierhoog met drie kinderen’ – ze wil een ander huis, een andere woonomgeving, het zogenaemde boompje. Ze voelt zich schuldig dat het haar soms te veel is om de kinderen voor een uurtje mee naar het park te nemen. Ze is te moe, het is te veel moeite. Ze benadrukt regelmatig dat ze elders wil wonen. Buitenruimte is iets wat ze niet heeft, maar wat ze wel zoveel mogelijk wil bieden aan haarzelf en haar kinderen. Ook dit is onderdeel van een conceptualisering van geluk en welzijn voor haar. Ze is vijfde op de wachtlijst voor een sociale huurwoning en hoopt dat de zomervakantie hen goed gezind is: ‘Als ik weg ben van die wijk, dan is mijn hele leven compleet. Oké, en werk misschien.’ Ze concludeert als ik vraag hoe ze de toekomst ziet: ‘Hele leuke positieve kant, mijn toekomst, voor mijn kinderen, voor mijzelf. Ik heb wel een vermoeden, zal ik het zo zeggen, om te gaan werken. Dat zou wel leuk zijn in mijn

leven. Dromen, dat past ook wel zeer in mijn leven, dromen maken het ook wel leuk. Ik droom nu al over het huis. Dat geeft toch wel positieve energie.'

Kader 6.3 Maatschappelijke normen

Zoals ook in hoofdstuk 2 uiteen is gezet, worden maatschappelijke normen geleefd en ze zijn veelal onbewust geïnternaliseerd. Als we deelnemers hiernaar vroegen, was er namelijk weinig bewustzijn van eventuele kritiek op de eigen opvoeding of keuzes die ze maakten, tenzij er expliciet ruzie in de familie of directe omgeving was. Desalniettemin verdedigden ouders eigen keuzes in informele en formele gesprekken, maar ook bijvoorbeeld naar pedagogisch medewerkers tijdens overdrachtsgesprekjes of naar andere ouders op het schoolplein, op heel subtiele wijze. Een thema onder werkende ouders is dat ze er niet genoeg voor hun kinderen zouden zijn. Zo vertelde een moeder dat zij en haar partner het moeilijk hebben met de taakverdeling, het 'management' van het huishouden en dat ze weinig beiden thuis zijn. Ze voegt er terloops aan toe: 'Maar we houden heel veel van haar hoor!' Dit laat zien dat een bepaalde mate van afwezigheid thuis gezien zou kunnen worden door anderen als een gebrek aan liefde. Een gelijksoortige toevoeging was: 'Maar ze komen niets tekort hoor!' Dat werd gezegd toen een moeder tijdens een overdrachtsgesprek een pedagogisch medewerker vertelde dat ze voor een week voor werk naar het buitenland ging.

Deze catch 22 werd informeel ook wel geschaard onder aan de ene kant moeten voldoen aan de 'Schimmelpenninck-norm' (kritiek op deeltijdwerk onder vrouwen, zoals vertegenwoordigd door schrijver en spreker Sander Schimmelpenninck) en aan de andere kant de verwachting rondom goed ouderschap, en dan met name goed moederschap (zie ook Sniekers en Van den Brink 2019). Schuldgevoelens en schaamte kunnen de kop op steken als men ervaart niet aan een norm te kunnen voldoen. Dit komt ook naar voren in het werk van filosoof Heidi Maibom, die schaamte niet alleen verbindt aan individuen en hun directe omgeving, maar juist ook als er een perceptie bestaat dat mensen niet voldoen aan publieke standaarden (Maibom 2010). Interessant is ook het recente werk van Rebecca Schaumburg en Samuel Skowronek, die laten zien dat schaamte een veel breder effect heeft dan degene die schaamte ervaart: juist ook degene die schaamte observeert, internaliseert normen en is meer geneigd zich daaraan te conformeren (Schaumburg en Skowronek 2022).

De beschreven catch 22 werd minder ervaren door mensen wier keuzes primair door financiële afwegingen werden ingegeven, waar werken niet loont maar geld kost. Dit betekent natuurlijk niet dat zij zich niet verhouden tot normen die het goede leven beloven of maatschappelijke druk. Dit uit zich bijvoorbeeld in schuld en schaamte rondom opvoeding, zoals stellen te moe zijn om kinderen mee naar buiten te nemen om te spelen, schaamte die zich presenteert als excuses aanbieden aan de interviewer wanneer wordt verteld dat ze 's ochtends voordat de kinderen wakker worden twintig minuten voor zichzelf neemt, of wanneer Eva zich schuldig voelde geen emancipatie-rolmodel voor haar dochter te zijn: 'Dat maakt mij een goede moeder, maar een slecht voorbeeld.' In deze voorbeelden ligt de nadruk meer op de normen rondom opvoeding (buitenspielen, geen tijd voor zichzelf mogen hebben of een voorbeeld zijn) dan op de verdeling van zorg en werk.

De emoties die gepaard gaan met gevoelens van schuld en schaamte verschillen, als ook wat mensen hier vervolgens mee doen. Waar sommigen hun leven kunnen vormgeven volgens bepaalde geprivilegieerde normen (goede opleiding, (voltijd)werk, stabiel gezin) worden voor anderen juist de keuzes ingeperkt wanneer werk, financiën of stabiliteit afwezig zijn. De worsteling vindt plaats in beide situaties, maar de uitkomsten omtrent werk, zorg en financiën verschillen.

Een laatste opmerking bij Selma's verhaal betreft de afwezigheid van beleid in haar keuzes rondom zorg en werk. Beleidsinstrumenten als kinderopvang worden niet overwogen in de keuzes die worden gemaakt, en ook maakt ze geen gebruik van een eventuele uitkering ('nee joh, nooit, mijn man is mijn inkomen'). Hier prevaleren dus de eigen geïnternaliseerde normen vanuit de eigen opvoeding, maatschappij en sociale omgeving, en blijft ze aan de linkerkant van de beslisboom. Hoewel werken belangrijk is, wordt zorg in eigen informele kring geprioriteerd. Voor wat betreft beleid laat dit zien dat dit ook een uitkomst kan zijn van de persoonlijke, maatschappelijke en politieke invloeden. Opvallend is dus dat hoewel Selma een beperkte vorm van *agency* ervaart, zij dit juist ook vertaalt naar ambitie. Ze neemt eigenaarschap voor de keuzes die zij in het verleden heeft gemaakt, en analyseert deze als de gestelde kaders waarin zij nu leeft. Dit brengt zelfbenoemde emoties van spijt, schuldgevoel, liefde en verantwoordelijkheid met zich

mee, die ook de keuze voor het zelf zorgen voor haar kinderen vormgeven. Ook hier is het niet-gebruik van kinderopvang dus niet te bezien als verzet tegen beleid of *compliance* met een ervaren norm, maar juist als eigenaarschap van het eigen leven en de keuzes die zijn gemaakt, in al zijn complexiteit.

6.5 ‘Zonder opvang kan ik niet participeren!’

In het kader van de huidige problematiek van arbeidsmarkttekorten is er een belangrijke randvoorwaarde die ouders naar voren brachten in het kader van participatie: de beschikbaarheid van een plekje op de formele kinderopvang als absolute voorwaarde voor (arbeids)participatie. Veel ouders willen werken en in ieder geval ten dele gebruikmaken van kinderopvang. Ze willen deelnemen aan de samenleving door middel van betaald werk. Ook bij niet-werkende ouders zijn er vanzelfsprekend verlangens rondom het zelf, die soms door de komst van kinderen zijn gepauzeerd. Er zijn ook ouders die niet alleen werken, maar ook vrijwilligerswerk doen of politiek actief zijn. Een diversiteit aan activiteiten wordt tentoon- gespreid. Maar een moeder die werd gevraagd wat voor haar absoluut noodzakelijk was in het ‘overeind houden van haar gezin’ en het combineren van activiteiten, antwoordde prompt: ‘Kinderopvang.’

Het ging Lucy niet om het instituut per se, maar juist de beschikbaarheid van het ‘dorp’ wat voor kinderen zou moeten zorgen. In Nederland is ouderschap volgens haar een individuele aangelegenheid (al dan niet met partner). Hoewel veel mensen familie en vrienden hebben die soms in kunnen springen (zie ook de beslisboom in figuur 6.2), is het een individuele samenleving waarin je verantwoordelijkheid zelf draagt voor je eigen gezin. Ook worden mensen geacht meer te werken, de reden dat de kinderopvang überhaupt in het leven is geroepen. Volgens Lucy kun je hier van alles van vinden, maar is een randvoorwaarde in zo’n samenleving en de participatie van mensen dat er gedegen kinderopvang beschikbaar is voor wie dat wil. In de beslisboom kan dit dus ook leiden tot de drastische keuze om, in tegenstelling tot de wens om te werken, geheel te stoppen of minder uren te werken vanwege het gebrek aan beschikbaarheid van formele en informele opvang. Alle ouders in dit onderzoek erkennen deze beschikbaarheid en de problematiek ervan met de huidige en toekomstige tekorten (Linkens et al. 2022) en vooruitzichten die in het regeerakkoord worden genoemd (VVD et al. 2021). Er zijn lange wachtlijsten en een plekje wordt niet meer gegarandeerd. Dit brengt onzekerheid met zich mee, en zorgt er in sommige gevallen voor dat ouders, veelal vrouwen, minder gaan werken of zelfs helemaal stoppen met werken wanneer er een kindje komt (Van den Brakel et al. 2020a; Veldkamp et al. 2022). Hun eventueel verworven financiële zelfstandigheid kan op de tocht komen te staan en daarmee het risico op armoede vergroten (Van den Brakel et al. 2020b).

Hoewel dus de beschikbaarheid van kinderopvang cruciaal is voor al werkende ouders, moet er een kanttekening worden geplaatst bij het potentieel van kinderopvang als het nog verder aan kunnen boren van arbeidsmarktpotentieel. Onderzoek laat zien dat dit waarschijnlijk gering is, aangezien maatschappelijke normen in Nederland veel bepalender zijn voor hoe met name vrouwen hun werk en zorg inrichten (Rabaté en Rellstab 2022). Ook doorrekeningen van het CPB laten zien dat het effect op de arbeidsparticipatie bij bijvoorbeeld een substantieel hogere vergoeding minimaal zal zijn: circa +0,1% tot +0,2% (Van Elk en Koot 2020). Hoewel de beschikbaarheid voor bestaande gebruikers een risico is, het daarom niet gezegd dat het aanpassen van de beschikbaarheid ook de norm zal verschuiven en tot significant meer gebruik van kinderopvang en vermeerderde arbeidsparticipatie zal leiden (Bolhaar et al. 2023).

6.6 Discussie: hoe maken mensen keuzes?

Er kunnen op basis van de analyse in dit hoofdstuk drie brede conclusies worden getrokken in het kader van arbeidsparticipatie van vrouwen, de ontwikkeling van kinderen, gendergelijkheid en kansgelijkheid.

Ten eerste wordt de fundamentele startpositie van waaruit mensen keuzes maken ingegeven door al bestaande visies rondom ouderschap, voordat kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid een rol gaan spelen. Deze visies zijn sterk gegenderd: in heteroseksuele stellen wordt veelal ook door vrouwen gepercipieerd dat de moeder relatief meer dient te zorgen en dus minder dient te werken dan de vader, en wordt kinderopvang veelal als noodzaak en niet altijd als wenselijk of goed voor het kind gezien. Deze startpositie wordt ingegeven door maatschappelijke normen, beleidsnormen, de eigen opvoeding en

sociale omgeving. Moeders in dit onderzoek onderstrepen deze norm zelf met name in gedrag. Ook kunnen institutionele factoren, zoals de werkgever, deze norm uitdragen of bestendigen. Dit wordt ondersteund door eerder onderzoek naar hoe ouders keuzes maken rondom zorg en betaald werk. De voorkeur voor de verdeling van zorg en betaald werk wordt bepaald voordat opties rondom kinderopvang zijn verkend, wanneer zaken als betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit een rol gaan spelen. Afhankelijk van deze opties en randvoorwaarden wordt vervolgens opnieuw gekeken hoe een bepaald ideaal het beste bereikt zou kunnen worden, of dat de startpositie wordt aangepast.

Zo was voor Evelien en Ties (casussen 1 en 2) en hun gezinnen de financiële prikkel een belangrijke overweging om werk en zorg te kunnen balanceren. Voor Evelien pakte dit goed uit: ze kon haar verschuivende verlangens naar meer werken om haar zelf te kunnen ontwikkelen vormgeven. Voor Ties en zijn partner werden hun verlangens sterker ingeperkt. Bij Eva en Wouter (casus 3) en Selma (casus 4) speelde de veranderende gepercipieerde kwaliteit een grotere rol, in samenhang met de wens om er te zijn voor hun eigen kind. Dit is in Nederland een bredere trend, die ook gereflecteerd wordt door de zogenoemde deeltijdcultuur en beperkte gemiddelde afname van kinderopvang (twee à drie dagen per week). Dit speelt dus niet alleen wanneer er helemaal geen kinderopvang wordt afgenomen zoals bij Selma en uiteindelijk ook Wouter en Eva. Het speelt ook in het niet-gebruik wanneer er beperkt gebruik wordt gemaakt van kinderopvang en er gekozen wordt voor een scala van andere alternatieven, bijvoorbeeld grootouders of een oppas, zoals bij Evelien.

Een belangrijk punt is de financiële afweging die mensen maken in de beslisboom. Dit is niet enkel een economisch argument, maar een afweging van of mensen kinderopvang te duur of betaalbaar vinden. Er wordt een afweging gemaakt die niet alleen financieel is, maar juist ook afweegt tegen de immateriële waarde van betaald werk en zorg. Het moet daarbij opgemerkt dat deze financiële afweging anders is voor vaders dan voor moeders. Zo zien we dat de afweging 'of het uit kan' met name in het licht van het salaris van de vrouw wordt gemaakt, en minder in het gezamenlijke inkomen van ouders of het salaris van de man. We staan hier even bij stil, omdat dit een complexe achtergrond heeft. Allereerst reflecteert de systematische ongelijkheid in salaris tussen mannen en vrouwen, waar het eventueel (gedeeltelijk) wegvallen van het salaris van vrouwen minder impact heeft op het gezinsbudget. Verder schuilt er een norm dat het eerder (en ten dele om reden nummer één) de vrouw is die de afweging zou maken om meer uren te zorgen dan de man, vanwege de geprefereerde traditionele rolverdeling in Nederlandse gezinnen. Dit heeft implicaties voor beleid, waar we in de slotbeschouwing op terug zullen komen.

Ten tweede is er naast de verschillende randvoorwaarden die worden meegenomen in het keuzeprocess een belangrijke rol weggelegd voor verlangen en emotie in de keuzes die mensen maken, en het nastreven van de startpositie door middel van *agency*. Hier is een link te leggen met hoofdstuk 5, waarin we de verschuivende prioriteiten in het leven van ouders van jonge kinderen bespraken. Er is een zeker streven naar geluk waarneembaar bij alle ouders in dit onderzoek: hoe bereiken we een balans tussen het eigen verlangen en de opvoeding van onze kinderen? Eerder onderzoek liet zien dat er in Nederland partners de ongelijke verdeling van taken vaak als 'eerlijk' beoordelen: hoewel er erkend wordt dat bepaalde zaken niet gelijk verdeeld zijn binnen heterostellen en hun gezinnen, wordt dat niet altijd als problematisch gezien. De analyse in dit hoofdstuk laat ook zien hoe deze 'meegaandheid' in genderongelijkheid allerlei verschillende vormen aanneemt, in plaats van slechts platte tevredenheid, zoals opoffering, zelfontwikkeling, verlangens, uitgestelde verlangens, verdriet, liefde, schaamte en schuldgevoel. Wat opvalt is dat de ontwikkeling van kinderen, wanneer deze wordt geprioriteerd, volgens veel ouders in principe het best thuis plaats kan vinden. Op één moeder na (die als manager in de kinderopvang werkte) werd kinderopvang vooral gezien als randvoorwaarde voor de eigen arbeid en niet per se in het belang van de ontwikkeling van hun kinderen, met name in de eerste twee jaar. Dit brengt ons op het laatste punt.

Ten derde kwam veelvuldig naar voren dat ouders kinderopvang als absolute randvoorwaarde voor hun arbeidsparticipatie zien. In het huidige systeem wordt er door veel ouders van uitgegaan dat ze ook met de komst van kinderen blijven werken, omdat ze kinderopvang als beschikbaar veronderstellen. Dit strookt niet geheel met de beleidsaannname dat de kinderopvang als arbeidsmarktinstrument zou gelden die het arbeidspotentieel zou moeten *vergroten*. Doordat ouders veronderstellen dat kinderopvang

beschikbaar is, duidt dit juist op kinderopvang *ter behoud* van arbeidskrachten. Zo begon naast de financiële problemen voor Ties en zijn partner ook de toegankelijkheid parten te spelen. In de groei-gemeente was er vanwege huisvestingsproblemen en personeelstekorten simpelweg te weinig plek om alle kinderen naar de wensen van de ouders te kunnen plaatsen. Het was dus nog onzeker of hun tweede kindje een plekje zou krijgen op hetzelfde IKC. Opvallend is, zoals ook bij punt 2 gesteld, dat ouders de tweede pilaar van kinderopvang, de ontwikkeling van kinderen (en overigens ook kansengelijkheid), minder als reden zagen om hun kinderen naar de voorzieningen te brengen dan het faciliteren van arbeidsparticipatie van met name vrouwen.

6.7 Conclusie

Tot slot kan beleid een andere uitwerking op verschillende mensen hebben naargelang hun situatie. Dit heeft betrekking op de financiën als direct beleidsinstrument in de vorm van toeslagen. Ook is het sterk afhankelijk van de sociale positie en de concepties van geluk die mensen nastreven, alsmede de toegankelijkheid en gepercipieerde kwaliteit van opvang. Dit hoofdstuk heeft via een beslisboom en de analyse van *agency* aangetoond hoe mensen vormgeven aan keuzes rondom zorg en werk en hoe de verschuivende prioriteiten rondom ouderschap zoals ook beschreven in het vorige hoofdstuk mede bepalend zijn voor deze inrichting. Dit houdt concreet in dat naast kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid, juist ook de eigen verschuivende ideeën rondom ouderschap en geluk van groot belang zijn voor ouders in hun afwegingen, met name moeders. Deze worden ingegeven door maatschappelijke, beleids-, en persoonlijke normen (zie figuur 1.1). Ook wordt duidelijk dat deze normen sterk gegenderd zijn en kunnen verschuiven naargelang de kinderen ouder worden. Deze bevindingen onderschrijven eerder onderzoek naar de keuzes die met name moeders maken rondom zorg en betaald werk (Cloin et al. 2011; Sniekers en Van den Brink 2019; Van Wel en Knijn 2006).

De keuzes die worden gemaakt rondom zorg en betaald werk, en de startpositie van waaruit mensen vertrekken, zijn sterk gegenderd. Ouderschap, en in het bijzonder moederschap, kent een bepaalde invulling. Opvallend is dat kinderopvangbeleid hier niet of nauwelijks aandacht voor heeft (zie [§ 4.6](#)). Vanuit de politiek klinkt regelmatig de oproep dat er meer gewerkt dient te worden, ook, zo niet met name, door vrouwen (SZW 2023). Een aantal moeders in dit onderzoek beschreef deze druk om meer werk met zorg voor kleine kinderen te combineren, waar ook overbelasting op de loer lag (zie o.a. [§ 5.5.4](#)) omdat meer werk ook gepaard ging met het gepercipieerde maatschappelijke oordeel een slechte moeder te zijn: meer werken en kinderopvang als arbeidsmarktinstrument bezien of gebruiken is ‘een keuze voor jezelf’.

Het is opvallend, maar wellicht niet onverwacht dat de overwegingen van ouders kunnen verschuiven door de tijd: naar de basisschool wordt anders gekeken, en ook opvang vanaf de leeftijd van 2 jaar wordt meer gezien in het kader van socialisatie, en niet primair als arbeidsmarktinstrument (zie ook Roeters en Bucx 2018). Vanaf deze leeftijd is het maatschappelijk meer geaccepteerd om kinderen naar formele kinderopvang te brengen. Dit zou te verklaren kunnen zijn vanuit het systeem van het peuterspeelzaalwerk dat voor de Wko gold: vanaf 2,5 jaar dienden kinderen zich voor te bereiden op de basisschool. Het is mogelijk dat deze acceptatie nog steeds geldt en doorwerkt in de percepties rondom het gebruik van formele kinderopvang in de jongste jaren. In lijn met de relatieve afwezigheid van de ontwikkeling van kinderen als motief voor het gebruik van kinderopvang in de jonge jaren, was ook het motief van kansengelijkheid afwezig bij de keuze voor een (type/locatie) kinderopvang. Kansengelijkheid begon pas een rol te spelen bij de basisschoolkeuze.

Willem Boterman en Gary Bridge (2015) laten in hun vergelijkend onderzoek tussen Londen en Amsterdam zien hoe ouderschap, gender en gentrificatie het stedelijke landschap beïnvloeden, met name via de analyse van de gedragingen van de zogenoemde middenklasse. Zulk onderzoek toont aan dat, hoewel eigen normen over ouderschap belangrijk zijn in de keuzes rondom zorg voor jonge kinderen en werk, ouders ook keuzes maken binnen de stedelijke en ruimtelijke omgeving waarin zij zitten. Het volgende hoofdstuk zal dieper ingaan op de posities van mensen en hoe de sociale ongelijkheid en kansengelijkheid op integrale kindcentra in verschillende stedelijke omgevingen zichtbaar wordt via de voorzieningen die voor ouders zijn ingericht op basis van hun status als werkend of niet-werkend.

7 De mini-maatschappij op het IKC

Maria Vliek

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de analyse van de verschillende observaties die zijn gedaan in en rondom de integrale kindcentra (IKC's) die ik, de veldonderzoeker, voor dit onderzoek heb bezocht. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de volgende deelvraag: *In hoeverre ondervinden ouders van jonge kinderen in- en uitsluiting of sociale ongelijkheid die met overheidsbeleid gepaard kan gaan?* Door in te zoomen op deze vraag, kwamen er uitkomsten naar voren, die betrekking hadden op de inrichting van IKC's en de verschillende externe randvoorwaarden die het verschil maken in hoe een IKC kan functioneren. Via de interviews met betrokkenen en observaties van de omgeving en ouders op de pleinen zullen er vier beknopte etnografieën worden gegeven die inzicht bieden in: 1) de verscheidenheid van zogenoemde IKC's, 2) de soms contrasterende interne discoursen van IKC's over de ideologische overtuigingen en praktische obstakels en 3) hoe segregatie en sociale ongelijkheid zichtbaar wordt niet alleen tussen scholen en wijken maar ook binnen instellingen op de mini-samenleving van het IKC.

Ik richtte me tijdens het veldwerk op ouders die gebruikmaken van onderdelen van een IKC, met name de kinderopvang. We kozen ervoor om ouders te benaderen op deze centra, omdat hier een breder aanbod dan alleen kinderopvang wordt aangeboden. Ook de basisschool, de bso en het peuterspeelzaalwerk, een aanbod voor alle ouders en kinderen van 0-12 jaar, is hier aanwezig. Dat gezegd hebbende, is er veel onenigheid over wat een IKC eigenlijk is. De Weerd et al. (2014) deden beleidsonderzoek naar brede scholen en IKC's en stelden vier criteria op waar een IKC aan zou moeten voldoen: 1) de hele dag geopend; 2) het biedt onderwijs, opvoeding, ontspanning en ontwikkeling; 3) het realiseert een doorgaande pedagogische leerlijn door middel van integratie van onderwijs en opvang; 4) het wordt centraal aangestuurd (De Weerd et al.: 41). Slechts 10% van de IKC's in dat onderzoek die zichzelf zo aanduiden, bleek aan deze criteria te voldoen. IKC's in de brede zin zijn over het algemeen plekken waar kinderopvang, bso, peuterspeelzaal en basisschool worden aangeboden.

In dit hoofdstuk zullen vier IKC's als casus worden besproken. Ze liggen alle vier in verschillende gemeenten binnen de Randstad: drie in een grote stad en de vierde in een groeigemeente. Omdat er ook tussen wijken binnen gemeenten grote verschillen zijn en de segregatie toeneemt (Boterman en Van Gent 2015), is er gekozen voor een diversiteit in wijksamenstellingen. Tabel 7.1 geeft de sociaal-economische status (SES-score) en spreiding (gemiddeld verschil tussen huishoudens) weer. Zo is te zien dat twee wijken een relatief hoge SES hebben en een lagere spreiding en twee andere wijken een relatief lage SES-score hebben en hoger scores qua spreiding van inkomens tussen huishoudens.⁴⁵

⁴⁵ Alle verwijzingen naar cijfers in de omschrijvingen van de verschillende casussen komen van CBS StatLine.

Tabel 7.1 Sociaal-economische status en spreiding inkomens wijken, 2019
(in aantallen en gemiddelde score)

wijken en buurten	particuliere huishoudens	gemiddelde SES ^a	spreiding ^b
casus 1	3400	-0,822	1,062
casus 2 (oost)	1500	-0,097	0,967
casus 2 (west)	2900	-0,012	0,964
casus 3	500	0,379	0,518
casus 4	6400	0,442	0,629

a De gemiddelde SES is gebaseerd op de financiële welvaart, de genoten opleiding en het recent arbeidsverleden van huishoudens. De score geeft weer de hoe wijk of buurt scoort ten opzichte van andere wijken of buurten. De gemiddelde score voor heel Nederland is gemiddeld 0 voor 2019. Bij een hogere score zijn de inwoners welvarender en/of theoretisch opgeleid en/of langduriger aan het werk.

b De spreiding geeft aan in welke mate huishoudens binnen de wijk of buurt van elkaar verschillen in termen van welvaart, opleiding en arbeidsmarktaandeel. Hoe hoger de score, hoe meer spreiding.

Bron: CBS

Casus 1 en 2 hadden te maken met gentrificatie, casus 3 ging om een relatief nieuwe wijk met hoge instroom van jonge gezinnen met bovenmodale inkomens, en casus 4 was een relatief oude wijk met traditioneel hoge SES, relatief veel *expats*, grotere huizen en weinig mobiliteit. Deze verschillen zullen kort worden toegelicht in de volgende paragrafen. Hierbij moet wel met nadruk worden gesteld dat de resultaten van de observaties op deze kindcentra niet alleen sociale fenomenen als gentrificatie of segregatie reflecteren, maar ook bredere historische en geografische bewegingen, ingegeven niet in het minst door huisvestings- en migratiebeleid, of de afwezigheid daarvan.

We zijn ons ervan bewust dat er een enorme diversiteit aan vormen van IKC's bestaat. Zo zijn sommige slechts in naam een IKC vanwege huisvesting (een 'huisvestingsIKC'), zijn andere vanuit ideële overwegingen een samenwerking tussen onderwijs en opvang gestart, en weer andere hebben vanuit gelijksoortige overwegingen alle onderdelen in eigen beheer. De locatie van een IKC maakt uit en het maakt uit hoe deze is ingericht, zoals ook naar voren zal komen in dit hoofdstuk. Dat gezegd hebbende, zijn de conclusies die kunnen worden getrokken dus noodzakelijkerwijs beperkt. We claimen niet het antwoord te hebben op vragen als: 'Hoe kun je het best een IKC inrichten?' Ook doen we geen uitspraken of de samenwerking tussen (of zelfs integratie van) zorg, onderwijs en opvang uiteindelijk de doelstelling van beleid zou moeten zijn. Het doel van dit hoofdstuk is om in kaart te brengen wat de sterke en zwakke punten en de gevolgen voor sociale ongelijkheid zijn van het huidige systeem voor kindvoorzieningen.

7.2 Casus 1: gentrificatie in de wijk, gentrificatie op het IKC?

Migratie heeft altijd een rol gespeeld in deze stad. Vanaf de jaren zestig groeide de vraag naar goedkope arbeid exponentieel en kwamen in eerste instantie zoals in veel steden in Nederland vooral Italianen en Spanjaarden. Tijdens de jaren zeventig vertrokken veel van deze migranten weer en maakten ze plaats voor toen zo genoemde 'gastarbeiders' uit Turkije, Kaapverdië, voormalig Joegoslavië en Marokko. Zoals in heel Nederland werd toen niet van deze migranten verwacht dat ze zouden blijven en er werd dus ook geen gemeentelijk of nationaal integratiebeleid gevoerd. De influx van deze nieuwe inwoners en het huisvestingsbeleid van de gemeente heeft in het verleden in deze wijk voor onvrede gezorgd. Zoals meerdere steden in Nederland is ook deze stad tegenwoordig officieel een superdiverse stad, wat betekent dat Nederlanders zonder migratieachtergrond nu in de minderheid zijn. Daarnaast is verreweg de grootste groep van de bewoners van deze stad er niet geboren. De wijk waar dit IKC staat wordt door de gemeente, ondanks lokaal verzet tegen de classificering, nog altijd gezien als probleemgebied en kanszone – gebieden waar de werkloosheid ten minste 25% is en het aantal huishoudens met een laag inkomen minstens 45%.

De geschiedkundige Paul van de Laar⁴⁶ stelt dat de privatisering en liberalisering van de Nederlandse huizenmarkt sinds de jaren negentig voor gentrificatie van het demografisch beleid hebben gezorgd (zie ook Boterman en Van Gent 2014; Uitermark en Bosker 2014). Ook gemeenten speelden hier op in. De gemeente van deze casus wil door middel van het beïnvloeden van de bevolkingssamenstelling de achterstanden wegwerken. Er worden oude huurwoningen gesloopt en er komen koopwoningen op de plaats. Deze verschuiving in bevolkingssamenstelling, alsmede de historische problematiek van de superdiverse en hypermobile wijk met sociaal-economische uitdagingen, is ook terug te zien op het IKC.

In de buurt (niet de grotere wijk) wordt in 2022 30% geïdentificeerd als Nederlander zonder migratieachtergrond. Bijna 46% heeft alleen basisschool of vmbo afgerond, 37% ook havo, vwo of mbo en 17% heeft een hbo- of wo-diploma. Bijna 80% van de woningen is eigendom van de huurcorporaties, zo'n 20% is een koopwoning. Het gemiddeld bruto jaarinkomen is laag: 17.000 euro. 29% van de huishoudens leeft onder of rond het sociaal minimum, tegen 7% op het nationaal niveau.

In mijn eerste telefonische gesprek met Sam, de locatiemanager van de kinderopvang, motiveert ze direct haar enthousiasme om mee te doen met dit onderzoek: '90% van de kinderen die hier naar de kinderopvang gaan, stroomt uit naar een andere basisschool. Ik wil ook weleens weten hoe dit zit.' Deze locatie is nog niet heel lang een Integraal Kindcentrum. Ongeveer zes jaar geleden zijn de verschillende organisaties bij elkaar gekomen: het kinderdagverblijf (kdv), de buitenschoolse opvang (bso), de kortdurende peuteropvang en de basisschool. Ze maken momenteel gebruik van drie locaties op steenworpafstand van elkaar. Op de locatie waar ik veel ben, huizen het kdv, de bso, de kortdurende peuteropvang en de eerste drie groepen van de basisschool. Het is een ruim opgezet gebouw, van binnen een contrast met de buitenkant. Waar het schoolplein kaal oogt met een piramideklimrek op een stenen ondergrond tussen de grijze gebouwen, is het binnen een houten gezelligheid vol kinderstemmen, speelgoed, boekjes, tafeltjes, stoeltjes, knutselwerk, paashazen en -eieren: het voelt knus. De open hal ligt centraal in het gebouw als een soort atrium: aan de randen liggen de lokalen van de kinderopvang, bso en peuteropvang, en er is boven een balkon waaraan de basisschoollokalen liggen op de eerste verdieping. Het voelt licht binnen, ondanks dat buiten de lente nog niet echt is begonnen.

Sam vertelt me dat er veel groeipijnen waren de afgelopen jaren. De koepelorganisatie van de opvang en de directie van de basisschool hadden dit voornamelijk uit pragmatisme georkestreerd. Het leek een goed idee om de huisvesting bij elkaar te plaatsen. Er zouden verschillende voordelen zijn voor henzelf, maar ook voor de ouders en kinderen: het is één locatie voor het halen en brengen van verschillende kinderen en er wordt een doorlopende leerlijn aangeboden, in ieder geval tot en met groep 2. Ook kunnen binnenshuis extracurriculaire activiteiten worden aangeboden. In de praktijk bleek de samenwerking nog niet altijd even gemakkelijk omdat het door veel personeel als van bovenaf opgelegd werd ervaren, door de basisschool maar ook door de kinderopvang. Daarnaast kwam toen de pandemie, die de door het personeel geïnitieerde samenwerking stopzette. Dit probeerden ze nu, in het voorjaar van 2022, weer langzaam op te pakken.

In de inleiding gaf ik al aan dat de buurt van oorsprong een arbeiders- en migrantenbuurt is, met veel sociale huurwoningen. De gentrificatie is ingezet in de wijk, en deze arriveert nu ook in de buurt. Er worden nieuwe koopwoningen gebouwd en de theoretisch opgeleide tweeverdieners zijn in opkomst. Hier ziet Sam echt een verschuiving plaatsvinden. Er komen veel nieuwbouwhuizen. De nieuwe buurtbewoners zijn over het algemeen jong (ze kopen hun eerste huis hier) wanneer ze naar de buurt komen en ze zijn relatief recent gezinnen gestart. Het is dus aannemelijk dat er nog geen grote populatie van hun kinderen op de basisschool zit. Maar waar inmiddels een doorstroom te verwachten zou zijn van kinderen naar de basisschool, stukt dit. Op de kinderopvang zie je overwegend witte kinderen, op de basisschool overwegend kinderen van kleur. Dit wordt ook wel 'de witte vlucht' genoemd (Crul en Lelie 2019), waar theoretisch opgeleide (witte) ouders wel in een diverse wijk willen wonen, maar scholing of werk buiten de wijk zoeken. De schoolkeuze van deze ouders heeft in dit geval vooral te maken met de gepercipieerde prestaties van de school, die niet slecht zijn, maar niet zo goed als de 'topscholen' waar deze ouders ook de mogelijkheid toe hebben hun kinderen heen te sturen, aldus Sam. Ze stelt dat de

⁴⁶ Persoonlijk interview, 23 mei 2022.

verwachting onder ouders is dat op deze basisschool relatief veel kinderen zitten met een achterstand. Sommige ouders zijn bang dat hun kinderen 'niet tot bloei kunnen komen' in deze omgeving. Mijn bezoek aan de oudercommissie van de kinderopvang bevestigt deze indrukken.

Wat zich hier afspeelt, wordt ook wel naar benoemd als aanleiding tot 'segregatie in het basisschool-onderwijs' (Ball 2003). Over het algemeen is de veronderstelling dat het wenselijk zou zijn als kinderen van allerlei achtergronden bij elkaar in de klas zouden zitten: kinderen met werkende en niet-werkende ouders, kinderen van kleur, witte kinderen, kinderen van praktisch en theoretisch opgeleide ouders, enzovoort. Bovendien draagt segregatie in het onderwijs bij aan de reproductie van ongelijkheid (Sampson 2012).⁴⁷ Ook in Nederland vindt er segregatie plaats op basis van onder andere deze kenmerken (Boterman 2019), zoals ook binnen dit IKC. Zichtbaar vertaalt zich dit in zogenoemde witte en zwarte scholen (Vedder 2006). Onderdeel van deze problematiek, zo wordt in de internationale context ook wel gesteld, is geografische indeling van steden en de processen van huisvesting (Boterman 2013, 2019). De gedachte hierachter is dat als steden gesegregeerd zijn, scholen dat automatisch ook zijn. Dit geldt met name voor contexten waarin vrije schoolkeuze in veel mindere mate bestaat, zoals in het Verenigd Koninkrijk (Burgess et al. 2011). Boterman (2019) waarschuwt echter, met de Nederlandse context gewapend, dat ongebonden vrije schoolkeuze niet per se de oplossing is voor dit probleem. Want in de Nederlandse steden kan de vrije schoolkeuze ook de segregatie in het basisonderwijs versterken, zoals zichtbaar werd op dit IKC.

In Nederland zien in sommige gevallen gemeenten toe op het inschrijvingsbeleid. In deze gemeente mogen ouders hun kinderen inschrijven vanaf 3 jaar en zijn inschrijvingen niet gebonden aan de wijk of postcode. Er bestaan echter informele wachtlijsten waarop kinderen al ver voor deze leeftijd ingeschreven kunnen worden. Niet alle scholen hebben wachtlijsten. Bepaalde scholen zijn gewilder dan andere, onder andere door de prestatie (m.a.w.: een hoger percentage uitstroom naar havo/vwo),⁴⁸ maar ook door de etnische samenstelling. Daarnaast mogen scholen een zogenoemde vrijwillige ouderbijdrage vragen, die in de praktijk niet altijd geheel vrijblijvend is, ondanks dat volgens de wet op basis van weigering van betaling kinderen niet van basisscholen geweerd mogen worden. De combinatie van deze 'vrijheid' die ouders en scholen genieten, resulteert binnen deze gemeente op bepaalde scholen in een gesegregeerd beeld – ook binnen diverse wijken. De oorzaak hiervan ligt dus in het huisvestingsbeleid, maar ook in keuzevrijheid. Onderzoek laat zien dat dit, ondanks hoe ouders hun keuzes presenteren, niet per se gaat over schoolprestaties of veiligheid als motieven voor de schoolkeuze. Dijkstra et al. (2001) toonden aan dat in Nederland ouders uiteindelijk kiezen voor een school met een vergelijkbaar publiek: *social matching* bepaalt het keuzeprocess. Ook Karsten et al. (2002) bevestigden, toen vrij revolutionair, dat in Nederland de etnische samenstelling van basisscholen een belangrijke factor is voor ouders.

Willem Boterman (2022) voegt daar recent de sociaal-economische component aan toe in het kader van gentrificatie. Zijn onderzoek richt zich op de situatie in Amsterdam. Het interessante aan zijn onderzoek is dat hieruit naar voren komt dat niet alleen de witte middenklasse buiten de wijk naar school gaat of specifieke scholen binnen de wijk kiest en daardoor segregatie in stand houdt. Ook bewoners van wijken met een praktischer opleidingsniveau schrijven kinderen in op scholen gelegen in wijken met een hoger opleidingsniveau (zie ook casus 4 van Selma in § 6.4.2), een fenomeen dat juist tot gemengdere scholen leidt. Dit was eveneens waarneembaar onder ouders van kinderen op deze basisschool. Een moeder van twee dochters vertelt me dat ze 'helemaal vanuit [gemeente]' komt om haar kinderen hier naar school te brengen, vanwege de aandacht voor sociaal-emotionele ontwikkeling. Andere moeders aan het schoolplein bevestigen dat dit een goede school is, waar ook van buiten de buurt veel interesse voor is vanwege de gepercipieerde kwaliteit.

⁴⁷ Zie ook de beleidsagenda tegen onderwijssegregatie van OCW, te raadplegen via www.gelijke-kansen.nl/documenten/publicaties/2021/01/04/beleidsagenda-tegen-onderwijssegregatie.

⁴⁸ Een bredere maatschappelijke ontwikkeling die de segregatie in het basisonderwijs voedt, is de focus op de zogenoemde meritocratie: een systeem waarin de sociaal-economische positie van individuen wordt gebaseerd op basis van hun eigen talenten, vaardigheden en prestaties.

Er bestaan in deze gemeente en daarbuiten ook verschillende ouderinitiatieven, zoals Sam aangaf, waarin overwegend theoretisch opgeleide witte ouders een meer diverse samenstelling van een basisschool nastreven. In deze initiatieven is de achterliggende gedachte, dat als een aantal theoretisch opgeleide ouders tegelijkertijd hun kinderen zouden inschrijven, de balans tussen de verschillende groepen evenwichtiger zou worden. Voorbeelden hiervan zijn het Ouderinitiatief Croostwijk in Rotterdam⁴⁹ en de Joop Westerweelschool in Amsterdam.⁵⁰

Ook als je op dit IKC rondloopt, is de gentrificatie en segregatie zichtbaar. De overwegend theoretisch opgeleide tweeverdieners die relatief nieuw zijn in de wijk en jonge kinderen hebben, maken gebruik van de kinderopvang. Dat betekent overigens niet dat praktisch opgeleide ouders geen gebruik maken van deze opvang, maar het is wel een minderheid. Er heerst in dit deel van het gebouw een informele sfeer. De ouders komen een voor een ergens tussen 16 en 19 uur de kinderen halen en er zijn zoals gebruikelijk de individuele overdrachtsgesprekjes, waarin de slaap-, eet- en speelpatronen van het jonge kroost worden toegelicht. Het is de welbekende overgang naar het schoolse die hier zichtbaar is: op de basisschool geldt een ander ritme, een andere relatie met ouders en kinderen, en zijn de doelen vanzelfsprekend schoolse. De lokalen zijn kaler ingericht dan op het kinderdagverblijf. Het verschil tussen de publieke en private voorziening schildert zich daarbij af in de relaties die er worden aangegaan en de omgangsvormen die zijn afgesproken. De basisschoolkinderen, en overigens ook de kinderen op de peuteropvang, worden altijd op een vaste tijd aan het schoolplein afgehaald. Deze ouders komen in principe niet binnen en de gesprekjes die eventueel gevoerd worden, zijn publiek. Ouders van de basisschool praten met elkaar terwijl ze samen wachten aan het plein; ouders die kinderen van de opvang halen op verschillende tijden niet. Deze verschillende voorzieningen zijn dus voor verschillende doelgroepen ingericht en het onderscheid representeert de klassenverschillen (werkend en niet-werkend, hoge en lage SES) die op deze locatie ook grotendeels langs etnische lijnen lopen. In deze wijk hangt dit sterk samen met de geografische en demografische geschiedenis.

Hoewel veel van deze observaties zullen gelden voor algemenere verschillen in omgangsvormen tussen ouders op de kinderopvang en 'schoolpleinouders', representeert het hier ook een breder fenomeen. Er zijn op deze locatie fysieke scheidslijnen te zien die de segregatie op het IKC, in de wijk en in het land, illustreren. Zoals Willem Boterman (2019: 3075) stelt: 'School segregation, often measured through the unequal distribution of pupils with different social characteristics (income, ethnicity/race, language) across schools, is the spatial manifestation of those inequalities.'

De bso is voor de kinderopvangorganisatie het zorgenkindje. Ze hebben, in tegenstelling tot de meeste locaties, veel moeite om de plekken hier rendabel te vullen vanwege het hoge aantal kinderen waarvan ten minste één ouder niet werkt (en er dus geen recht op toeslag is). Hoewel er wel tweeverdieners in de buurt wonen, laat het gebrek aan gebruik van de bso ook zien dat er weinig kinderen van tweeverdieners op de basisschool zitten. Op het moment van veldwerk zijn er twee gezinnen wier kinderen ook naar de kinderopvang op deze locatie zijn gegaan die gebruikmaken van de basisschool en de bso. Een van deze gezinnen is inmiddels verhuisd. Dit bevestigt ook de observaties van Sam dat er weinig doorstroom is van de kinderopvang naar de basisschool.

7.3 Casus 2: diversiteit als doelstelling

Deze wijk, gelegen in een van de grote steden, werd gebouwd tussen 1880 en 1920 als katholieke arbeiderswijk. Ze weerspiegelt het nationale patroon qua migratie: in de jaren zestig kwamen vooral Spanjaarden en Italianen naar de wijk, in de jaren tachtig voornamelijk Turken en Marokkanen, die naar Nederland werden gehaald om in de industrie te werken. In de jaren zeventig kende de wijk zoals op veel plekken in Nederland twee bewegingen: de gezinshereniging kwam op gang en er was economische crisis, met tot gevolg hogere werkloosheid en hogere armoede. De gemengde samenstelling in combinatie met armoede zorgde in de jaren tachtig voor wrijvingen tussen groepen. Maar er was er ook een andere beweging gaande die de wijk zal blijven kenmerken en terug te zien is vandaag de dag op een

⁴⁹ Dit initiatief is recent ook toegetreden tot de Coalitie tegen segregatie van het ministerie van OCW.

⁵⁰ Zie ook www.gemengdescholen.nl.

integraal kindcentrum: een groep inwoners van de wijk, veelal theoretisch geschoold en progressief, spant zich in om diversiteit een positieve bijdrage aan de samenleving kan bieden. In de jaren negentig werd er daarnaast ook financieel geïnvesteerd: huizen en gebouwen werden gerenoveerd.

Hoewel etnische diversiteit een van de vele kenmerken is van een buurt, willen we dit hier specifiek onder de aandacht brengen, te meer omdat het IKC dat is bezocht zich expliciet hard maakt voor een diverse opvang en schoolpopulatie die de wijk reflecteert. Dit werd gerealiseerd via onder andere een ouder-initiatief. Ze zijn nu trots dat ze deze representatie van de wijk ook hebben kunnen bereiken, en werken hard aan eventuele uitdagingen die ze tegenkomen en om een breed publiek te blijven trekken. Het CBS kwalificeert een kleine meerderheid in de buurt als Nederlander zonder migratieachtergrond en ongeveer 40% als Nederlander met migratieachtergrond. Het IKC streeft ernaar om deze samenstelling te reflecteren in de school en kinderopvang en de zogenoemde witte vlucht tegen te gaan.

Twaalf jaar geleden was deze locatie een kleinschalige zogenoemde zwarte school. Dit is geleidelijk veranderd. Nu is de school nog steeds klein, maar gemengd. Ze kunnen de klassen niet helemaal vol krijgen: er zijn in totaal 166 leerlingen, zo'n 20 leerlingen per klas, en er is ruimte voor meer. Ook hier, vertelt het basisschoolbestuur me, is er een scheiding tussen werkend en niet-werkend, die ongeveer te verdelen is over 'de hoogopgeleiden autochtonen en de niet-werkende allochtonen'. Deze groepen mengen echter wel over de basisschool en op het kdv zien ze meer kinderen van kleur verschijnen, vanwege gemengde huwelijken of expats. Naast de basisschool willen ze ook de voorschool (kortdurende peuteropvang) 'meer mengen'. Waar dit traditioneel voor kinderen van niet-werkende ouders is ter voorbereiding op de basisschool, is het hier ook de bedoeling dat er meer kinderen van werkende ouders komen kijken. Ook op deze jonge leeftijd is het belangrijk dat kinderen elkaar tegenkomen, dit is goed voor de ontwikkeling van kinderen, aldus het schoolbestuur.

Het is belangrijk om hier aan te stippen dat het niet alleen gaat om etniciteit wanneer de voordelen van diversiteit op scholen worden benadrukt. Diversiteit gaat dan ook over klasse of sociaal-economische status. Hoewel bepaalde buurten een overlap en overrepresentatie kennen van een lage sociaal-economische status en mensen van kleur, zoals in casus 1, is etniciteit in Nederland allang geen voorspeller meer van sociaal-economische status. In de jaren zestig en zeventig had de eerste generatie migranten over het algemeen een praktische opleiding afgerond (Vermeulen en Penninx 2000), maar de tweede generatie laat een relatief grote sociale mobiliteit zien (Slootman 2017). Zo steeg het percentage dat een hbo- of wo-opleiding afrondde van 20 naar 40% in de jaren negentig en nul. De absolute stijging vlakke in de afgelopen jaren weer wat af (De Mooij et al. 2020). Ook laten cijfers van het CBS zien dat de tweede generatie over het algemeen een hoger inkomen heeft dan leeftijdsgenoten uit de eerste generatie migranten. Dat gezegd hebbende is er nog steeds een overrepresentatie van etnische groepen op het vmbo (De Mooij et al. 2020). Desalniettemin kan onder andere het huisvestingsbeleid van gemeenten bepaalde doelgroepen meer aantrekken dan andere. Het percentage sociale huur en historische geografische ontwikkelingen (wie wil waar wonen) dragen bij aan de samenstellingen van wijken en buurten, zoals ook hier zichtbaar is op de diverse school. Hoewel er een spreiding is aan etniciteit, moet gezegd dat deze niet is gebonden aan klasse of sociaal-economische status, zeker in mindere mate dan in casus 1.

Er wordt volgens het bestuur een actief diversiteits-, kansengelijkheids- en burgerschapsbeleid gevoerd. Het gaat om samen opgroeien; dit is van enorme meerwaarde voor kinderen, hier begint het. 'It takes a village to raise a child', zo staat het groots op de muur in een van de gangen. Door hier op in te zetten, wat niet altijd gemakkelijk is, zou ook daadwerkelijk een gemengde school kunnen ontstaan. Dit is ook waarom ze sinds drie jaar een IKC zijn: uit ideologische overwegingen. Het bestuur zag meerwaarde in een sluitend dagprogramma voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Dit komt ook tot uiting in de naschoolse programma's. Niet alleen wordt er bso aangeboden; ze organiseren voor alle basisschoolkinderen een naschools programma, waarin ze Japans, voetbal of koken leren. 'Het is dus niet het geval dat bij wijze van spreken de kinderen op de bso allemaal cello spelen en de andere kinderen op een pleintje voetballen', aldus een van de leerkrachten aan het plein. Verder is er veel aandacht voor een doorlopende leerlijn en is er een warme overdracht tussen kinderopvang, speelschool, bso en basisschool. Ook is er veel samenspel, vooral tussen de peuters van de speelschool en de kleuterklassen. De vieringen doen ze ook samen. Eigenlijk is de speelschool, die onder het management van de kinderopvang-/bso-organisatie

staat, een extra klas van de basisschool. Dit zorgt voor een goede en nauwe samenwerking. Deze samenwerking is wel afhankelijk geweest van de instelling van de kinderopvang-locatiemanager, aldus het basisschoolbestuur.

Volgens het bestuur is deze stad zeer gesegregeerd. Hoewel de buurten wel gemengd zijn, mixen de mensen niet echt met elkaar. Aan de ene kant zijn er de inmiddels dure koophuizen en daarnaast heb je de sociale huur, die kampt met achterstallig onderhoud. Het is een standaardbeeld van de grootstedelijke problematiek: gentrificatie. Hoewel de doorstroom van de kinderopvang naar de basisschool hier wel meer plaatsvindt dan in casus 1, stromen toch veel kinderen ook weg uit de buurt wanneer ze naar de basisschool gaan, zo stelt een van de pedagogisch medewerkers die ik later spreek. De gemeente voert sinds het najaar van 2021 een centraal aanmeldbeleid: ouders moeten hun kinderen bij de gemeente aanmelden voor de basisschool; dit mag vanaf 3 jaar. Er komen dan drie voorrangscholen uit in de buurt; dit zijn vaak de dichtstbijzijnde. Dat is vooral om de wachtlijsten in bepaalde wijken tegen te gaan. Het is in het voorjaar van 2022 nog even afwachten wat dit nieuwe beleid voor gevolgen gaat hebben, maar het bestuur van de basisschool merkt al wel dat er sinds dit gemeentelijk aanmeldbeleid is ingevoerd een ander publiek ook komt kijken op het IKC. Sommigen zeggen: 'Dit had ik niet verwacht, leuk!' Anderen zeggen na een enkele blik: 'Ja, dat gaat dus niet gebeuren.' De basisschool heeft er enige moeite mee om de klassen helemaal vol te krijgen. Ze trekt een divers publiek: ouders komen zowel van buiten als van binnen de wijk naar deze school. Ook trekt de school een specifiek publiek (theoretisch opgeleid), met ouders die bewust de keuze maken om niet buiten de wijk naar school te gaan, maar hun kinderen graag naar een diverse school willen sturen. Het zijn de *open minded* mensen die een andere samenleving willen, die voor diversiteit zijn, aldus het schoolbestuur. Een parallel is te trekken met de jaren tachtig, toen bepaalde groepen ook ageerden voor de positieve bijdrage die diversiteit kan bieden aan de wijk en aan de maatschappij.

Ik vraag de locatiemanager van de kinderopvang en bso naar de samenwerking binnen het IKC. Het zijn twee organisaties in één pand en dit merk je aan verschillende dingen. Het is niet één organisatie; de onderdelen hebben een andere bedrijfsvoering. En, ook niet onbelangrijk: de verschillende onderdelen vallen onder andere wetgeving.⁵¹ Waar de school vaak minder streng kan zijn ('ach, kun je niet een pedagogisch medewerker van daar naar daar zetten, zoveel maakt dat toch niet uit'), is dat voor de kinderopvangorganisatie heel anders: zij zitten aan de beroepskracht-kindratio (BKR) vast.⁵² Voor de bso is het overigens goed te doen; het gaat vooral om de speelschool (kortdurende peuteropvang) en de kinderopvang (0-4 jaar). Hoewel beide organisaties dit graag zouden willen integreren, zitten hier haken en ogen aan, met name rondom de bezetting. Zo wordt er gevraagd vanuit de basisschool: 'Dan zet je toch meer medewerkers in?' Maar dan komt het winstmodel van de organisatie in de knel – het moet wel rendabel blijven, aldus de locatiemanager. Dit is een balanceeract die de communicatie en vooral ook de gezamenlijke integrale doelen soms lastig maakt. De basisschooldirectie herkende deze uitdagingen.

Er zijn dus uitdagingen op het gebied van de samenwerking tussen privaat en publieke partijen, maar ook zijn er problemen met gemeentelijk beleid. Zo wordt door verschillende betrokkenen geklaagd over de huisvesting. Onderdeel van de motivatie om een IKC te vormen met een marktpartij, was huisvesting: de verwachting was dat de kinderopvangorganisatie met een investering meer ruimte 'bovenop' de school zou kunnen creëren. De aangevraagde bouwvergunning werd echter niet verleend en daarom moeten ze het tot op de dag van vandaag in een relatief klein gebouw zien te redden. Daar is overigens wel een investering in gedaan door de kinderopvangorganisatie. Het schoolbestuur stelt: 'Het [gemeentelijk] coalitieakkoord zet in op de samenwerking tussen opvang en onderwijs. Maar hoe verwachten ze dat wij integraal werken, als wij als instantie met drie verschillende wethouders te maken hebben: huisvesting, sociale zaken en primair onderwijs?' De verkokering op gemeentelijk (en wellicht nationaal) niveau werkt door in de dagelijkse samenwerking en uitdagingen waar deze locatie tegenaan loopt.

⁵¹ Dit is overigens een obstakel waar alle IKC's waarmee is gesproken tegenaan lopen.

⁵² Dit bepaalt het maximaal aantal kinderen waar een pedagogisch medewerker verantwoordelijk voor is. In 2022 is dit maximaal drie baby's, maximaal vijf kinderen van 1-2 jaar, maximaal acht kinderen van 2-4 jaar, maximaal tien kinderen van 4-6 jaar, en maximaal twaalf kinderen van 7 jaar en ouder (Rijksoverheid 2023).

De private kinderopvang (0-4 jaar) heeft een eigen hoek en is fysiek afgesloten van de rest. Er zit blinderende tape op de ramen en je kunt er niet naar binnen kijken. Alleen een mand met schoentjes en een kapstokje met hele kleine jasjes verradt dat er een club hommeltjes achter de deuren zou moeten zitten. Er zit een codeslot op de deur. Deze maatregelen hebben met name te maken met de Wet IKK, aldus de locatiemanager, en de fysieke mogelijkheden die het gebouw biedt. Je moet een trapje af en het heeft een eigen ingang. Sommige ouders van de basisschool die ik op het plein spreek, wisten niet dat er een kinderdagverblijf in de school zat.

De kinderopvangorganisatie is binnen het IKC echt een private instelling, vertelt een van de pedagogisch medewerkers. 'We krijgen wel echt [naam organisatie]-ouders', zo noemt ze het. De website heeft een boutique-achtige uitstraling. Je ziet hoe het gericht is op een bepaalde doelgroep. Veel beige, veel wit, gepresenteerd als kleinschalig. Er is aandacht voor de ontwikkeling van het kind, aldus de website. '[naam organisatie]ouders', ik vraag de medewerker ernaar. Wie zijn dat dan precies? Ze zegt dat die vaak in de stad hebben gestudeerd en vervolgens een starterswoning aanschaffen in een centrale buurt zoals deze. Dan is het leuk, zo'n bovenwoning in een multiculturele wijk. Ook is het nog leuk om je eerste kindje daar te hebben in een kleine eengezinswoning. Maar dan komt nummer twee en soms ook nummer drie, en dan is iets groters eigenlijk niet meer te betalen in de buurt. Men wil ook liever niet meer in de stad, want groen en buiten is toch voor kinderen wel heel erg leuk. Dus deze gezinnen verhuizen, naar de buitenwijken. Volgens deze pedagogisch medewerker is er nauwelijks doorstroom van de kinderopvang naar de basisschool.

Hoewel het dus in de praktijk moeilijk doorstroomt, net als in casus 1, speelt hier deels andere problematiek. De basisschoolkeuze van deze ouders is niet per se afhankelijk van het aanbod in de wijk, maar wordt mede bepaald door voorkeur voor woonruimte en uitbreidende gezinnen. Dit hoor ik ook van andere ouders die wel in de wijk zijn gebleven, een minderheid. Deze ouders kiezen bewust voor diversiteit en willen hun kinderen hier expliciet wél naar de basisschool sturen. Daarnaast zijn er ook ouders uit een traditioneel armere migrantenwijk (28% identificeert zich als Nederlander zonder migratieachtergrond), die hun kinderen hierheen brengen vanwege de goede gepercipieerde kwaliteit van de school. Zoals gesteld laat Boterman (2019) zien dat dit fenomeen ook plaatsvindt in Amsterdam: allerlei bevolkingsgroepen gaan buiten de eigen wijk naar school; dit is niet voorbehouden aan 'witte tweeverdieners' en 'de witte vlucht' (Crul en Lelie 2019). Waar dit aan de ene kant segregatie bewerkstelligt, kan dit dus ook diversiteit bevorderen (Boterman 2022). Bijkomend is er het plaatsingsprobleem in de kinderopvang: ouders hebben zoals op veel plekken in het land niet altijd de kans om te kiezen voor een locatie die aansluit op hun ideologische overwegingen. Vanwege de krapte worden kinderen geplaatst waar plek is – zo spreek ik een moeder die haar jongste graag naar het kdv op dit IKC had gebracht uit praktische en ideologische overwegingen, maar dat vanwege plaatsgebrek niet kon. Haar oudste gaat er nu wel naar de basisschool, maar de jongste zit elders op de opvang.

Er zijn echter nog wel kleine uitdagingen met betrekking tot 'echt divers zijn'. Een voorbeeld dat door een moeder wordt aangehaald is dat er buiten schooltijd nog niet echt gemengd gespeeld wordt door de kinderen. Mijn observaties aan het schoolplein onder ouders bevestigen het beeld van *living together apart*. Ze stelde dat het ook een andere 'speelcultuur' is. Kinderen van theoretisch opgeleide ouders hebben bijvoorbeeld een door ouders georganiseerd speelclubje en een vast lijstje voor verjaardagspartijtjes. Andere ouders zitten na schooltijd lekker buiten op het plein; daar is meer te spelen, meer ruimte voor de kinderen wellicht dan thuis. Ook is de straatspeelcultuur anders. Sommige ouders zouden hun kinderen tot een bepaalde leeftijd niet zonder toezicht buiten laten spelen. Ik vraag een moeder of het ook te maken heeft met religie. Het antwoord: 'Wellicht.' Verjaardagen die zijn georganiseerd door niet-moslims worden niet altijd helemaal vertrouwd: eet je gelatine? Of knakworst? Is het wel halal? De vraag is of dit problematisch is, of dat groepsvorming onder kinderen ook gewoon bij de basisschoolpolitiek hoort. Bovendien worden deze observaties niet door alle ouders herkend en wordt ook de saamhorigheid onder de leerlingen geprezen.

Een ander voorbeeld dat de diversiteit van het publiek van de school onderschrijft, is te zien in kleine onenigheden rondom eten. Eten en de activiteiten eromheen zijn onderdeel van cultuur (zie o.a. Vallianatos en Raine 2015). Dit IKC maakt gebruik van een initiatief dat ervoor zorgt dat alle kinderen

toegang hebben tot een voedzame lunch. Hoewel dit initiatief door veel ouders en kinderen als zeer positief wordt ervaren, wordt volgens sommige ouders een bepaalde uniforme eetcultuur opgedrongen aan kinderen, zodat kinderen anders dan thuis zouden moeten eten. Onderzoek laat echter ook zien dat wanneer kinderen zelf hun lunch meenemen naar school en diversiteit op die manier wel geborgd zou zijn, dit ook sociale scheidslijnen juist kan onderschrijven en onder kinderen kan vergroten (Metcalfe et al. 2008). Het is dus niet gezegd dat hier kant-en-klare oplossingen voor zijn, of dat het een beter is dan het ander. Onenigheden onderschrijven juist ook diversiteit en de rommeligheid van de realiteiten die ouders en IKC's navigeren.

7.4 Casus 3: de nieuwe wijk barst uit haar voegen

Dit is een kleine, maar oude stad. De buurt is dat niet – tussen 2000 en 2010 werden de eerste huizen gebouwd. In krap 20 jaar tijd zijn er bijna 2000 mensen komen wonen in een wijk waar 80% bestaat uit koopwoningen en 20% uit huurwoningen. Het zijn voornamelijk jonge gezinnen die hier komen wonen, al zijn er ook een behoorlijk aantal seniorenwoningen gebouwd. 21% heeft alleen basisschool of vmbo afgerond, 47% havo, vwo of mbo en 31% heeft een hbo- of wo-diploma. Het feit dat de buurt zo nieuw is, betekent ook dat er nog maar weinig echt over bekend is, los van de ervaringen van haar bewoners. De situatie die zich voordoet op het IKC is ook hier een reflectie van de leeftijd en samenstelling van de buurt.

Het plein is vol met kinderen, jonge kinderen; ze zullen lunchpauze hebben. Twee leerkrachten of overblijfmensen van de bso wijzen me vriendelijk de weg. Er zijn echt overal kinderen: in de deuropening, in de gang. Het is een druk gebouw van binnen, vol met kinderdingen. Kinderen spelen spelletjes in de gangen, er zijn hoekjes met speelgoed, boeken, tafels en stoelen, borden, kasten. De basisschooldirectrice, de voorzitter van de IKC-raad en ikzelf schuiven in het kantoortje aan tafel en ze steken meteen van wal: over de wijk, over alle nieuwbouw bovenop de nieuwbouw. Nu komt er ook iets meer sociale huur bij, waar het eerst echt allemaal koopwoningen waren. Het verandert, tien jaar geleden 'kon je tot aan [naburig dorp] kijken', nu is nog een doorkijkje naar het water zichtbaar vanuit dit kantoor, tussen de woningen door. Woningen, niet gebouwen: er zijn slechts drie gebouwen in de buurt die een ander bestemmingsplan hebben, inclusief het gebouw waar we in zitten. Het is een gemeenschap, een buurt waar wordt gewoond en minder gewerkt.

Deze organisatie heeft momenteel vijf 'gewone' locaties. Gewoon voor hen betekent een integraal kindcentrum. Het is een stichting die alleen maar samenwerking tussen onderwijs en opvang organiseert. Alle onderdelen zijn dus ook in eigen beheer. Deze locatie is in 2010 gestart met 44 kinderen. Er was al wel een school, maar dat was het meer op papier dan een daadwerkelijk functionerende school. Voordat er überhaupt een gebouw was, kwamen het bestuur al bijeen om zijn visie vorm te geven. De wijk werd gebouwd, en ondanks dat er op dat moment minder inwoners waren dan dat beleidstechnisch een basisschool zou vereisen, kreeg het bestuur het er toch door dat er een school gestart mocht worden.

De bestemmingsplannen moesten dus omgevormd worden om van een aantal huizen een school te maken. De huidige indeling is gebaseerd op de integrale visie van toen. Ze wilden een zogenoemde brede school aanbieden.⁵³ De studiedagen voor het personeel zijn dan ook tegelijk. Ze wilden niet alleen lokalen delen, maar juist ook doorgaande lijnen creëren. Nu gaat opvang en onderwijs altijd in overleg. Toen de fusie tussen opvang en onderwijs rond was, werd er een stichting opgericht. In 2015 werd gevierd dat deze locatie ook echt een IKC was. Een centraal punt op dit IKC is dat de overdracht voor de peuters naar de basisschool eigenlijk helemaal geen overdracht is; het loopt daarvoor allemaal door elkaar, de peuter- en kleutergroepen. Kinderen kennen elkaar, het gebouw en de lokalen voordat ze aan de basisschool beginnen: een doorlopende lijn. Ze hebben één babygroep (0-1 jaar), twee verticale groepen (1-4 en 2-4 jaar), en de kortdurende peuteropvang (2-4 jaar, twee dagdelen, die dus een andere financiering kent, en voor niet-werkende ouders is ingericht).

⁵³ Een IKC is een verschijningsvorm van een brede school. Deze locatie hanteert een strakke definitie: je bent pas een IKC wanneer de organisatie van alle onderdelen door één bestuur wordt georganiseerd.

In de demografie in de wijk ziet het bestuur wel verloop, maar wat er nieuw komt zijn alleen maar jonge gezinnen. Ze denken niet dat dit de komende tien jaar zal veranderen. De wijk is er ook op ingericht, getuige alle speeltuinen in de buurt. Het is een gemeenschap, een dorp, waar iedereen er voor elkaar is, volgens een moeder die ik op het schoolplein spreek. Als ouders zijn gescheiden, verhuizen ze vaak niet de wijk uit, maar gaan ze aan de andere kant wonen, zodat kinderen heen en weer kunnen lopen. Het enige wat dan is afgesproken, is waar ze slapen. Vriendjes en vriendinnetjes komen bij elkaar over de vloer, iedereen zorgt voor elkaar. 'It takes a village to raise a child' geldt dus niet alleen op school, maar ook in de buurt. Dit is waar voor veel mensen de aantrekkingskracht ligt. Het schoolbestuur zegt trots te zijn dat het IKC echt de wijk bedient: 90% komt uit de wijk, en de overige 10% is in de wijk begonnen maar nu verhuisd. Hier wordt ook zeker op geselecteerd, vanwege het beperkte aantal plekken. De toegankelijkheid van de kinderopvang, maar dus ook de basisschool, is hier een probleem.

De bso heeft een heel hoog gebruik: er zijn drie volle groepen en te weinig medewerkers. Hier is het personeelstekort het hardst voelbaar op het moment. Ondanks dat ze dus één stichting zijn met één werkgever, zitten ze met verschillende cao's (privaat en publiek) en wordt een pedagogisch medewerker in de opvang meer betaald dan een onderwijsassistent in het onderwijs. Dit maakt het erg lastig. Er zijn wachtlijsten voor de opvang (80 op de lijst, geen plek tot het einde van het jaar, wachttijden van meer dan een jaar) en dit geldt voor heel de gemeente. Het is bizar, aldus het bestuur, dat in een wijk waarin de arbeidsparticipatie enorm hoog is – er zijn bijna geen niet-werkenden – de kinderopvang zo moeizaam verloopt: het is voor heel veel mensen vanzelfsprekend een voorwaarde voor arbeidsparticipatie. Het is zelfs zo erg dat vrouwen weer (gedeeltelijk) moeten stoppen met werken, omdat ze geen opvang kunnen krijgen. Twee ouders die ik later spreek beamen dit: vanwege de beperkte opvangplekken moesten ze minder gaan werken. Bij andere ouders op het plein hoor ik deze klachten ook terug. Een plekje op de kinderopvang is erg moeilijk te bemachtigen. De wachtlijsten zijn langer dan een jaar, wat betekent dat ouders zich al bij de kindervens (voor de zwangerschap) moeten inschrijven, en per maand laten weten of ze zwanger zijn of niet. Ook is er geen plek op de basisschool. Niet-werkenden trekken hier vaak aan het kortste eind, omdat kinderen die op de kinderopvang zitten voorrang krijgen voor een plekje op de basisschool. De kortdurende peuteropvang is zoals gesteld overvol en veel gezinnen vissen dus waarschijnlijk achter het net.

Ik spreek verscheidene ouders die overwegen minder te gaan werken als hun volgende kindje niet hier naar de opvang kan. Deze druk heeft zeker te maken met de personeelstekorten, maar ook met de huisvestingsproblematiek die ze ervaren bij de gemeente. Ook spelen financiële problemen een rol: voor sommige inkomensgroepen is het simpelweg niet rendabel om te blijven werken en kinderopvang te betalen. Zo ook voor pedagogisch medewerker Astrid. Haar zoontje van zes maanden ligt me, terwijl ik op een picknickbankje zit, vanuit de kinderwagen, met grote ogen aan te kijken. Astrid is twee dagen minder gaan werken vanwege de te hoge kosten – haar man is zzp'er en ze krijgen niet voldoende toeslag terug. Ze stelt dat dit betekent dat zij nu twee dagen voor één kindje thuis kan zorgen, in plaats van voor drie op de kinderopvang.

De relatie met de gemeente verslechtert. Het bestuur ziet dat er erg vanachter een bureau wordt gedacht. De praktische oplossingen die het IKC aanbiedt, de inventiviteit, worden door regelgeving van tafel geveegd. Ook heeft het IKC daarmee dus last van de eerder genoemde verkokering in beleid. Hoewel de gemeente ook hier stelt het concept van onderwijs en opvang samen toe te juichen, 'zouden ze niet weten hoe dat dan ook te ondersteunen'. Een voorbeeld is dat mensen letterlijk vanuit [buurtgemeente] met een flyer naar [gemeente] worden gelokt: 'Kom hier, het is hier fantastisch.' Het bestuur: 'En dan zijn ze hier en dan staan ze ten eerste massaal achter dezelfde bureaus die ze in [buurtgemeente] hadden in de file op de [snelweg], en is er geen plek op de opvang of op school.' Huisvesting en bestemmingsplannen praten niet met onderwijs of sociale zaken, terwijl die noodzakelijk zijn voor het functioneren van je bevolking, aldus het schoolbestuur.

Ik vraag wat succes maakt bij een IKC. De directrice geeft aan dat je heilige huisjes moet omgooien zo af en toe. Die heilige huisjes zijn verroeste regelgeving. De basisschooldirectrice denkt dat er simpelweg te veel van is, te veel administratie. Dit helpt ook niet mee om bijvoorbeeld de aantrekkelijkheid van het werk als pedagogisch medewerker te laten zien. Daarnaast zegt ze dat je je niet te veel moet laten leiden

door zaken als verschillende cao's. Je moet bouwen aan één team. Je personeelsbeleid moet dit ook reflecteren – je wordt ingehuurd op het IKC, niet op de opvang. Personeel verschuift dus ook hier en daar. Maar het is wel zo dat het onderscheid tussen private en publieke belangen nog steeds geldt. De basisschool moet geld opmaken; de opvang moet het verdienen. Ook daar is het: wie huur je onder welke cao in? Het blijven twee geldstromen, ook binnen de stichting.

Dan is er ook de IKC-raad die als succesfactor wordt gezien. Er zijn geen aparte OC's en MR's, maar één raad, die ook wettelijk als zodanig is erkend. Hierin zitten ouders van de kinderopvang/bso en de basisschool, en ook pedagogisch medewerkers en leerkrachten. De ouderbetrokkenheid is hoog: iedereen doet mee en laat hun gezicht veel zien. Voor de coronacrisis waren er ook veel inloopdagen en beroepdagen, maar de pandemie maakte dat soort dingen ingewikkeld. De betrokkenheid past ook in het plaatje van de wijk. De school heeft het imago een eliteschool te zijn, maar dat is ze niet, volgens de directrice. Dat imago komt van alle nieuwe huizen, maar ze zegt dat er ook sociale huur is, en dat kinderen van die ouders ook komen.

Wat opvalt aan het gepresenteerde succes van dit IKC is dat de medewerkers het vooral wijden aan de structuur van de stichting: er is geen private en publieke partner. Hoewel de geldstromen apart zijn, dienen alle onderdelen hetzelfde doel. Het feit dat ze niet een pot geld kunnen delen en dus daadwerkelijk onderwijs en opvang kunnen integreren, is geen onwil maar regelgeving die volledige integratie in de weg staat. Dit is op het gebied van de cao's, maar ook op het gebied van huisvesting. Segregatie komt ook hier voor, met name op het gebied van het onderscheid tussen werkenden en niet-werkenden. Deze twee verschillen, qua structuur en qua bevolkingssamenstelling van de wijk, worden onderschreven door andere IKC's waar ik verkennende gesprekken heb gevoerd. Wanneer de bevolking in ieder geval qua SES homogeen is en alle onderdelen onder het eigen bestuur vallen, lijkt samenwerking goed van de grond te kunnen komen. Dan zijn de onderdelen van een IKC meer integraal te noemen dan wanneer een dependance van een grotere private koepelorganisatie besluit om de huisvesting te delen met een basisschool. Daarnaast is dus te observeren dat in wijken waar de sociale ongelijkheid groter is, deze ook fysiek zichtbaar wordt, en mogelijk in stand gehouden wordt, door het gebrek aan integratie van peuterspeelzaalwerk (niet-werkend) en de kinderopvang (werkend).

De kinderopvang heeft een aparte ingang, maar is verbonden met de school. Er zijn aparte speelpleinen, maar de kinderen spelen regelmatig bij elkaar. Ouders komen binnen of buiten hun kinderen halen, lopen gemakkelijk in en uit. Ook hier is weinig interactie met de basisschool, is de overdracht snel: ouders hebben haast om naar huis te gaan aan het einde van een lange werkdag. Ik zit op een picknickbank tussen de peuters die me komkommer toestoppen. De pedagogisch medewerkers vertellen me dat het roostertechnisch niet altijd gemakkelijk is, maar dat het wel prettig is om een kleine werkgever te hebben: zo word je niet van locatie naar locatie gestuurd tijdens krapte. Hooguit moet je een keer op de babygroep staan, terwijl je voorkeur bij de peuters ligt. Dit is in lijn met de overtuiging van het schoolbestuur om breed inzetbaar personeel aan te trekken: binnen het hele IKC, niet op een enkele groep.

De ouders lijken in de korte gesprekjes die ik voer specifiek te kiezen voor deze locatie om een aantal redenen. Ten eerste is het in de buurt. Maar hoewel er andere kinderopvang in de buurt aanwezig is, wordt de waarde van het IKC hier onderschreven: alles zit onder één dak, en dat wordt geacht gemakkelijker te zijn voor kinderen en hun ouders. Juist ook de overdracht wordt benadrukt, al stelt een vader ook dat hij zelf nooit last had gehad van 'naar de basisschool gaan' op een andere locatie dan waar hij als peuter was. Ik kom andere ouders tegen die de aanname wel begrijpen dat het gemakkelijker zou zijn voor kinderen, maar niet noodzakelijkerwijs het belang ervan onderschrijven. Veel van de ouders die ik spreek zijn naar deze buurt gekomen vanwege de ligging en de gemeenschapszin. Ook komt het relatief vaak voor dat hele families hier wonen, wat betekent dat het informele netwerk dichtbij is. Zo is een gehele buurt, inclusief de publieke ruimtes en de kindvoorzieningen, ingericht als voorziening voor ouders met jonge kinderen. Maar in het licht van de oplopende vraag en het beperkte aanbod is het de vraag of dit IKC voldoende is: de druk op ouders wordt erg hoog als de randvoorwaarde van de beschikbaarheid van opvang en basisschoolplekken niet kan worden waargemaakt.

7.5 Casus 4: we doen het liever allemaal zelf

Het eerste wat de locatiemanager van de peuterbouw en bso me vertelt, is: 'Dit is [wijk], en geen afspiegeling van [stad]. Ouders maken hier andere keuzes dan in andere wijken.' Dit klopt als ik door de buurt loop en het vergelijk met de andere locaties waar ik ben geweest: grote huizen, veel groen, veel parken. De huizen hebben een voortuin (en ik vermoed ook een achtertuin). De fietsen en auto's zijn elektrisch. De laadpalen staan overal. Het is schoon en opgeruimd. De school ziet er werkelijk prachtig uit. Er is een enorm plein rondom een gloednieuw gebouw, zo lijkt het. Ik zie een boomhut in de hoek, veel toestellen, veel groen. Een laag muurtje is het 'hek'. Grote glazen deuren over de gehele voorkant van het schoolgebouw: bruin, met kleine bakstenen. Ik loop naar binnen door een enorme ruimte, waarvan ik later hoor dat het de keuken is voor het personeel. Ik loop door de gang, een klas kinderen staat te oefenen voor wat ik denk dat de musical zal zijn. Ongemakkelijk, prepuberaal en ietwat zelfbewust wordt er gezongen en worden er een paar voorzichtige danspasjes uitgevoerd. Ik ben weer te vroeg, dus mag ik nog even met een kop koffie (met opklopmelk van een warmhoudplaatje) buiten in de zon zitten.

Ook deze stad heeft historisch ervaring met segregatie op basis van klasse en recenter ook etniciteit. De stad kende na de oorlog een massale leegloop: jonge gezinnen werden vanaf de jaren zeventig aangemoedigd zich te vestigen in nieuwbouwwijken buiten de stad. Dit zorgde voor een significante verschuiving in de gezinssamenstelling van de stad en leidde tot concentraties van lagere inkomens, werkloosheid en etnische minderheden: kenmerken van de groepen die wél naar de stad trokken in die periode. Het is ook een internationale stad, met verschillende bedrijven die hun hoofdkantoor hier hebben gevestigd. Deze hebben een aantrekkingskracht op expats en hoge inkomens, waarvan velen zich vestigen in bepaalde wijken, zoals deze. In deze buurt bestaan de woningen uit 80% koop, 20% (private) huur. Het gemiddelde bruto inkomen per inwoner is hoog, zo'n EUR48.600 per jaar (Nederlands gemiddelde is EUR 27.800). 72% van de inwoners heeft een hbo- of wo-opleiding gedaan, 18,5% heeft een havo-, vwo- of mbo-diploma en 9,1% heeft alleen de basisschool of het vmbo afgerond.

Ik vraag naar de school en de inrichting van de verschillende onderdelen als kindcentrum. De directrice vertelt dat het gaat om een driehoek, de bso, peuteropvang en basisschool. Dit is dus anders dan de eerdere drie casussen, waar ook aparte voorzieningen zijn voor niet-werkende ouders en voor kinderen van 0 tot 2 jaar. Ze positioneert de school in de buurt: er is ook een die academischer is gericht. Dit is een sjeke buurt en dit IKC is echt voor 'de alternatieve stroming', aldus de directrice. Het zijn eigenlijk allemaal theoretisch opgeleide ouders, met veelal hoog aangeschreven beroepen, zoals rechters, advocaten, managers, dat werk. Het zijn succesvolle ouders, het merendeel. Uitgangspunt is dat kinderen 'worden wie ze zijn, terwijl ze eruit willen halen wat erin zit'. Het gaat om de brede ontwikkeling, van aan de ene kant het 'kennen en kunnen' (rekenen, taal, dat wat 'moet' voor groep 8) en daarnaast de socialisatie. Hierin stimuleren ze interactie tussen jong en oud, en laten het initiatief ten dele ook aan de kinderen zelf. Het gaat om wat ook wel 'subjectwording' wordt genoemd, naast de voorbereiding op de rol in de maatschappij die je moet gaan spelen. Dit is een Montessorischool en ze gaat daarom uit van de intrinsieke motivatie van kinderen, zonder een bepaalde basisstandaard los te laten.

Deze school is 70 jaar geleden gestart. Zolang de directrice zich kan herinneren, was er altijd ook een peuterspeelzaal aan verbonden. Tien jaar terug kwam ook de bso in huis. De bso en peutergroep zijn commercieel, en ondergebracht in een stichting.⁵⁴ Ze zitten in één gebouw. Verder hanteren ze een doorgaande lijn: van 2 tot 12 jaar. Daarnaast zijn er een aantal doelstellingen rondom gezond eten en zijn er workshops die de bso verzorgt. De bso is gericht op ontspanning, maar met een educatief en actief idee erachter. Daarnaast gaat ook de bso uit van de intrinsieke motivatie van kinderen. Het IKC is gericht op samenwerking. De basisschool voorziet in onderwijs; de bso voorziet in ontspanning. Het is dus een stichting in eigen beheer, geen samenwerking met een commerciële partner: ze zijn zelf de commerciële partner.

⁵⁴ Een stichting mag winst maken, mits deze winst wordt uitgekeerd aan het behalen van de maatschappelijke of ideële doelstelling. In de praktijk betekent dat hier dat de kinderopvang en bso (stevige) winst draaien die mag worden besteed aan het ontwikkelen van het basisonderwijs. Andersom mag dit niet: eventuele geldstromen die door een vrijwillige ouderbijdrage bijvoorbeeld worden binnengehaald, mogen niet aan een private partij zoals de kinderopvang of bso worden uitgekeerd.

Kader 7.1 Gastarbeider, migratieachtergrond, buitenlander, expat, immigrant, vluchteling, allochtoon, vreemdeling of migrant?

Er bestaan veel verschillende termen voor mensen die worden beschouwd als 'niet oorspronkelijk Nederlands' of 'de ander'. Deze termen verschillen sterk door de tijd heen, en ook naargelang wie deze termen bezigt. Zo hebben instituties zoals het SCP een rol te spelen in hoe het discours in de publieke ruimte eruitziet, welke betekenis aan bepaalde onderwerpen wordt gegeven. Woorden doen ertoe. Hoe duiden we mensen aan? Waarom duiden we ze überhaupt aan als 'anders' en waarom 'meten' we hoe het met hen gaat? Dit wordt ook wel de taal van in- en exclusie genoemd (Schrover en Schinkel 2014).

Na de Tweede Wereldoorlog werden er veel mensen vanuit het buitenland naar Nederland 'gehaald' om hier de arbeidstekorten op te vullen. Deze mensen werden ook wel aangeduid als 'gastarbeiders', met name omdat hun verblijf tijdelijk zou zijn. In de volksmond werden ze ook wel 'buitenlanders' genoemd. Deze termen worden gedurende de jaren negentig officieel vervangen door het woord 'allochtoon', eerst door beleid, wetenschap en journalisten, waarna het ook ingeburgerd raakte en de bevolking het overnam. Het verwees naar mensen die 'niet van eigen bodem waren' ('autochtoon' betekent dan ook letterlijk 'van eigen bodem'). Daarbij werd vervolgens een onderscheid gemaakt tussen westers en niet-westers, een redelijk arbitraire indeling die in principe was gebaseerd op huidskleur (Bovens et al. 2021).

Het SCP zelf schreef in zijn Jaarrapporten integratie 2009 en 2011 (Gijsberts en Dagevos 2009; Gijsberts et al. 2011) dat de term allochtoon inmiddels een bijklank heeft gekregen van 'niet thuis zijn in Nederland' en 'achterstand'. Het SCP stelde daarom voor om ofwel niet meer te meten, maar waarschuwt dat daarmee de praktijk van stigmatiseren niet verdwijnt, je deze enkel niet kan meten. Een ander voorgesteld alternatief is om de term te vervangen door een niet-stigmatiserende term: 'migratieachtergrond' is het alternatief. De laatste gegeven optie is om een nieuwe betekenis te geven aan bestaande termen (Leerkes en Dagevos 2016). Er is gekozen voor de tweede optie. Dan zijn er ook nog termen als 'vluchteling' (onder te verdelen in economische, politieke en 'echte' vluchtelingen), 'vreemdeling' en 'statushouder' die in beleid en maatschappij terugkomen. Deze worden gebezigd door de IND, maar ook in maatschappelijke discussies over vluchtelingencentra.

Een term die eigenlijk niet in deze discussies voorkomt, is expat. Hoewel er semi-officiële definities bestaan (bv.: tijdelijk buiten eigen land wonen, legaal aanwezig zijn in het land, geen staatsburger zijn van dat land (Tataru 2019)) wordt in de praktijk deze term alleen gebezigd voor theoretisch opgeleide mensen met een hoog inkomen. Gaat het om mensen met een praktische opleiding, dan heten zij 'economische migranten'. Maar dit onderscheid vervaagt ook in de praktijk. In Nederland lijkt het onderscheid te worden gemaakt op basis van land van herkomst: theoretisch opgeleide Syrische migranten worden zelden als expat aangeduid (zie ook Koutonin (2015)). Van Bochove en Burgers (2019) laten bijvoorbeeld ook het onderscheid zien tussen de zelfidentificatie van 'sociaal-economisch succesvolle tweedegeneratiemigranten' en kenniswerkers of expats. Hoewel beide groepen verschillende identiteiten aan zichzelf toekennen, leidt de eerste groep sterker onder de beperkingen die zij van buitenaf ervaren: volgens hen zijn zij vooral allochtoon, omdat een dominante groep (niet per se de meerderheid overigens) hen zo ziet. Het onderscheid in al deze termen wordt dus gemaakt tussen wat 'maatschappelijk mensen zijn zoals wij', en 'de ander', die op allerlei manieren als anders of ongewenst wordt gezien. Van Bochove en Burgers' onderzoek onderstreept dat de groepen zelf dit oordeel ook zo ervaren.

Kortom, opvallend is dat de mensen in deze wijk in de literatuur maar ook in de volksmond worden aangeduid als expats, en niet, zoals in wijken met een lagere sociaal-economische status, als migranten of een equivalent daarvan. Dit heeft voornamelijk te maken met de perceptie van de sociaal-economische status van de gehele buurt en de aanverwante termen, zoals expat: deze migranten zijn maatschappelijk gewenst. Zie ook het werk van Bonjour en Chauvin (2018) en Bonjour en Duyvendak (2017) voor een analyse van het belang van klasse in de perceptie van migranten en integratie.

Ik vraag of het een ideële beslissing is geweest om niet in opvang voor kinderen van 0 tot 2 jaar te voorzien. De directrice kijkt me aan: 'Volgens mij is het nooit ter sprake geweest.' Ik vraag haar wat ouders dan doen die eerste jaren: 'Geen idee.' Later wordt mij verteld door de manager van de bso dat de overwegingen een combinatie van pragmatisme en ideologie zijn: kinderopvang voor de allerjongsten moet aan strengere eisen voldoen.⁵⁵ Daarbij zijn vinden ze het belangrijk dat kinderen in de eerste jaren bij de ouders zijn: de binding is van onschatbare waarde in de eerste twee levensjaren, aldus de manager van de bso. Het idee van de geschiktheid van opvang voor peuters vanaf 2,5 jaar is een maatschappelijke norm (Roeters en Bucx 2018). In Nederland achten ouders dat dit de leeftijd is dat kinderen meer sociale dingen willen en kunnen gaan doen, zich voorbereiden op de basisschool en hun algemene ontwikkeling gestimuleerd moet worden, getuige de langere traditie van het peuterspeelzaalwerk (De Weerd en Van der Vegt 2001).⁵⁶ Dit voorliggende onderzoek verdiept zich niet in de pedagogische kwaliteiten van kinderopvang, peuterspeelzalen of voorschoolse educatie en de bijdrage die dit kan leveren aan de ontwikkeling van kinderen. We constateren echter wel dat er bepaalde normen gelden in verschillende segmenten van de samenleving rondom wat geschikte opvang zou zijn voor welke leeftijd. Opvallend is dat de norm dat kinderen tot 2 jaar niet op de kinderopvang 'horen' ook in een omgeving met zeer hoge SES leeft, en niet alleen onder ouders met een lager inkomen (Roeters en Bucx 2018), zoals ook Selma stelde in [paragraaf 6.4.2](#). Wel moet genoemd dat een aantal werkende moeders met wie ik sprak voor dit onderzoek, niet per se twee jaar verlof opnamen, maar ook gebruikmaakten van andere voorzieningen in de jongste jaren. Hoewel deze norm dus wel bestond, was niet iedereen het er mee eens.

De peuters kunnen nu terecht van 8.30 tot 13 uur. Een peiling door de school onder ouders liet zien dat er behoefte was aan meer, aan de achterkant. De peuters gaan daarom het komende schooljaar uren meedraaien met de basisschool. Voor de peuters is er beperkt aanbod, vanuit ideële overtuiging: er mogen slechts twee dagen worden afgenomen, plus eventueel een halve dag op woensdag. Ouders kunnen niet voor twee pakketten kiezen. De ideologie is dat kinderen van 2,5 jaar niet vijf dagen op de opvang zouden moeten spenderen. Willen ouders een andere keuze maken, dan zullen ze dat elders moeten doen, en ik kom ook ouders tegen die dit beamen. Een moeder vertelt me later dat de jongste van 2 jaar nu twee dagdelen naar de peuteropvang op het IKC gaat en de overige twee dagen op de crèche is. De peuteropvang wordt vanuit het bestuur echt gezien als de voorbereiding op de basisschool. Het bestuur en de medewerkers vinden het ook het fijnst als peuters al vanaf 'het begin' komen, zodat ze kunnen wennen aan de Montessori-benadering. Kinderen van de peutergroep hebben dan ook voorrang bij wachtlijsten. De bso bedient alleen de eigen school, en de interesse is enorm.

Het geld van de stichting vloeit over het algemeen ook door naar de basisschool. Het is lucratief om in hetzelfde gebouw te zitten, vertelt de directrice. De bso en peuters delen ruimtes, maar de vaste klaslokalen zijn echt voor de leerkrachten. Alleen de vakdocenten muziek en artistieke vaardigheid moeten hun lokalen aan de bso 'afstaan'. Verder is er met subsidies erg veel te realiseren, aldus de directrice. Wat we nu zien, zegt ze, is het resultaat van haar voorganger, een financieel slimme directeur. Deze hield van bouwen, had goede contacten op bestuurlijk niveau, zowel nationaal als gemeentelijk. Hij had een goed netwerk, en een goede adjunct. De contacten werden gelegd op hoog bestuurlijk niveau. Er werden veel subsidies aangevraagd en ook gehonoreerd. De directrice stelt dat je echt twee pijlers nodig hebt: kwaliteit en financiën. Dat is voor de kinderen: 'Door de kinderen moeten we naar een nieuwe wereld.'

⁵⁵ Dit gaat zowel om eisen qua gebouw als qua bemensing. Bij dat laatste speelt hierbij onder andere de beroepskracht-kindratio, zoals ook besproken in casus 2 in paragraaf 7.3.

⁵⁶ Onderzoek (voornamelijk Amerikaans) laat echter zien dat ook formele voorzieningen voordelen kunnen hebben voor kinderen tussen 0 en 2 jaar, met name met het oog op eventuele achterstanden die ook dan al kunnen ontstaan (Heckman en Masterov 2007). Deze lijn van argumentatie is een economisch investeringsargument: hoe jonger de investering wordt gedaan, hoe groter de impact. Daarnaast laat (ook Amerikaans) onderzoek zien dat programma's in *early childhood development* (ECD) effectief kunnen zijn, afhankelijk van de kwaliteit van deze programma's (Anderson et al. 2003). Ook in Europa werden voordelen aangetoond (Nores en Barnett 2010). In Nederland liet Ruben Fukkink echter zien dat de voorschoolse educatie (VE) niet of nauwelijks effect heeft gehad tussen 2000 en 2015 (Fukkink et al. 2017). Ook is er onenigheid over wat dan precies de focus ervan zou moeten zijn: moet er meer nadruk liggen op academische activiteiten als taal en rekenen, iets wat niet bewezen is om voordelig te zijn voor kinderen (Durkin et al. 2022), ook al in de peuterfase? Of moet er juist brede aandacht zijn voor spel en sociale ontwikkeling, en dat schoolse activiteiten breder en langer worden aangeboden in de basisschoolfase (Fukkink 2022)?

Er wordt wel een zekere selectie gemaakt aan de voorkant, voor de basisschool maar ook bij de peuters. Ze zijn 'voorzichtig' met 'probleemkinderen': die zijn een zware belasting voor docenten, maar het reguliere systeem kan ook belastend zijn voor kinderen die meer aandacht nodig hebben. Als deze speciale aandacht nodig heeft, is het belangrijk dat ze die krijgen. Je wil een balans tussen 'zorgkinderen' en de kinderen die goed meekomen, aldus de directrice.

De doorstroom op dit IKC is hoog, met name door de voorrang voor plaatsing op de basisschool voor kinderen die gebruikmaken van de opvang. Ook het gebruik van de kortdurende peuteropvang en bso is hoog, wat duidt op gebruik door werkende ouders. Er wordt vanuit één visie een doorlopende leerlijn gecreëerd en het gebouw wordt op allerlei manieren benut. De voordelen worden door ouders en het personeel bejubeld. De randvoorwaarden hiervoor werden door de directie geëxpliciteerd: geld, contacten en een balans in de kinderen die ze willen toelaten. Daarnaast wordt er een 'vrijwillige' ouderbijdrage gevraagd voor alle kinderen, die inkomensafhankelijk op twee verschillende jaarbedragen uitkomt. Hoewel scholen deze wettelijk niet mogen verplichten, stelt de website dat ouders in principe betalen en om uitzonderlijke redenen om (gedeeltelijke) kwijtschelding kunnen vragen. Een moeder vertelt me later dat, in de praktijk deze bijdrage inderdaad helemaal niet zo'n vrijwillig karakter heeft en dat er veelvuldig betalingsherinneringen worden verstuurd. Daarnaast ligt de uurprijs voor de peuteropvang en bso ruim 60 cent boven de maximumuurprijs waarvoor kinderopvangtoeslag wordt verstrekt. Ook worden alle ouders geacht te betalen voor het overblijven tussen de middag, waarvoor ruim een euro boven het maximumtarief wordt gerekend. Geld dat verdiend wordt met deze diensten, vloeit direct terug naar de basisschool in de vorm van salarissen, het gebouw, materialen enzovoort.

De problematiek van uiteenlopende inkomens en het onderscheid tussen werkend en niet-werkend spelen hier minder observeerbaar, omdat de wijk vrij homogeen is en er een (niet zo publieke) service wordt geboden voor de relatief hoge inkomens die het IKC bedient. Op dit IKC gebeurt dit, omdat de wijk en het publiek qua SES relatief homogeen zijn en er genoeg ouders zijn die zich deze locatie kunnen veroorloven. Segregatie is dus ook hier waarneembaar, niet binnen het IKC maar wel tussen wijken en scholen.

7.6 Conclusie: diversiteit en sociale ongelijkheid

Dit hoofdstuk heeft de inrichting, samenwerkingsverbanden, successen, problematiek, wijkstructuren en consequenties daarvan voor de realiteiten op IKC's op vier locaties in kaart gebracht. Het zijn vier casestudies en de opzet was niet om een evaluatieonderzoek uit te voeren. Er zijn echter drie brede conclusies te trekken uit voorgaande beschrijvingen en analyses in samenspraak met bestaande literatuur, die hierna uiteen zullen worden gezet.

Ten eerste bestaat er een enorme diversiteit aan wat een integraal kindcentrum zou kunnen zijn en wie zichzelf zo noemt. Deze diversiteit was ook binnen de vier casestudies te zien: aan de ene kant was er verschil in de motivatie voor organisaties om een vorm van samenwerking aan te gaan, en aan de andere kant nam de organisatievorm verschillende vormen aan. Beide hebben impact op hoe de onderdelen samen kunnen en willen werken. In casus 1 was er bijvoorbeeld een bewustzijn van een zeker pragmatisme bij de locatiemanager van het kinderdagverblijf. Haar eigen wensen om een nauwere samenwerking met het onderwijs te bewerkstelligen werden bemoeilijkt door de pandemie, maar ook door de ervaring dat er niet veel bewustzijn of noodzaak was onder alle medewerkers van de basisschool en de kinderopvangorganisatie binnen deze locatie. De beweegredenen om samen te gaan waren pragmatisch geweest, met het oog op huisvesting. Het uitgangspunt was minder gericht geweest op pedagogische ideologie, hoewel door medewerkers wel de noodzaak en mogelijkheden hiervan werden erkend. In combinatie met de gentrificerende wijk en de scheidslijnen die zich binnen de wijk begonnen af te tekenen, leidde dit in feite tot gescheiden onderdelen. Ook de ouders waren zich er soms niet van bewust dat het een integraal kindcentrum was, of dat de voorzieningen als zodanig gebruikt zouden kunnen worden. Een soortgelijk mechanisme was zichtbaar in casus 2. Daar was de motivatie ook ideëel, naast pragmatisch vanwege de huisvesting, en er zaten ook echt twee partijen in hetzelfde gebouw. Toch werd de samenwerking daar sterk afhankelijk geacht van de individuen die er werkten.

De kindcentra in casus 3 en 4 waren beiden vanuit primair ideële overtuigingen opgestart. Huisvesting was ook belangrijk, maar secundair. Beide IKC's hadden de verschillende onderdelen in eigen beheer en bedienden een relatief homogeen publiek. Deze combinatie liet zien dat het geld dat werd verdiend met de gewoonlijk private onderdelen van kinderopvang en bso, de stichting als geheel kon dienen. Het feit dat deze opzet succesvoller lijkt te zijn dan de zogenoemde huisvestingsIKC's laat zien dat het huidige systeem niet altijd even ondersteunend is voor het samengaan van private instellingen en publieke voorzieningen in de samenwerking tussen onderwijs en opvang. Verder liepen verschillende IKC's tegen de verkokerde wetgeving aan. Met name als het aankwam op huisvesting, scholing en werkgelegenheid golden er andere regels en speelden er andere belangen, zowel binnen de centra als ook binnen gemeenten. Deze regelgeving zat bepaalde doelstellingen in de weg.

Ten tweede worden in de antropologie sociale situaties in principe benaderd als *performance* – als een vrij letterlijke 'voorstelling'. Mensen met wie wordt gesproken of die geobserveerd worden, doen niet alleen maar dingen, 'ze proberen anderen te laten zien wat ze doen of wat ze hebben gedaan' (Turner 1987: 74, eigen vertaling). Erving Goffman (1959) gebruikt hier een metafoor voor en ziet sociale interactie als een podium in een theater: mensen bereiden zich *backstage* voor en spelen vervolgens een rol voor anderen, in interactie met anderen. De aanname is dat mensen altijd iets presenteren naargelang de situatie of het publiek verandert. Voor de huidige observaties en gesprekken zijn er dus ook discrepanties te ontdekken in wat er door besturen wordt gepresenteerd als de doelstellingen van een IKC en hoe deze worden behaald, en wat daar in de praktijk van terug wordt gezien. Dit is ook logisch: de onderzoeker is het 'publiek' voor wie een voorstelling zich afspeelt. Het mooie van deze benadering is, dat ook reflectief kan worden gekeken naar wat de aanwezigheid van een onderzoeker eigenlijk doet met de situatie.

Publieke instellingen als scholen of bedrijven hebben namelijk vaak een publiek verhaal (een voorstelling), helemaal als ze vaker in de maatschappelijke belangstelling staan. Hiermee wil ik niet zeggen dat de scholen die zijn bezocht 'liegen' wanneer de praktijk soms iets weerbarstiger lijkt. Wel laten observaties en gesprekken met derden zien dat er ook onenigheden en verschillende interpretaties van de realiteit kunnen zijn. Zo blijkt uit casus 1 en 2 dat ondanks de wil om een representatie te zijn van de buurt, hier in de praktijk nog wel uitdagingen liggen als het gaat om daadwerkelijk samenleven, niet alleen fysiek. Beide instellingen waren overigens zich bewust van deze uitdagingen, maar ze werden niet altijd zo benoemd. Uit casus 3 en 4 blijkt dat een bepaalde vorm van privilege en de voordelen van de aanwezigheid van geld soms niet geheel erkend werden als bepalend voor het relatieve succes van het integraal kunnen aanbieden van scholing en opvang.

Ten derde reflecteren de verschillende uitdagingen waar de IKC's tegenaan liepen sociale (on)gelijkheid in de buurt. Die is het resultaat van onder andere complex huisvestingsbeleid, migratiestromen, geografische en historische patronen. In geen geval willen we hier suggereren dat de geobserveerde ongelijkheden het resultaat zouden zijn van het huidige systeem van kinderopvang en de publieke en private verdeling ervan. Wat dit hoofdstuk wel laat zien, is dat de huidige institutionele inrichting rondom kindvoorzieningen segregatie reflecteert en mogelijk ongelijkheden bestendigt door middel van ongelijke voorzieningen voor kinderen van werkende en niet-werkende ouders.

We zien dus in de praktijk dat de aanname niet altijd juist is dat het huidige systeem van kinderopvang en basisscholen (kindvoorzieningen) in principiële kansgelijkheid zou kunnen bevorderen. In veel beleidsdocumenten wordt gesteld dat de kinderopvang in principe niet beschikbaar zou hoeven zijn voor alle ouders (de arbeidseis blijft overeind), ook in het kader van kansgelijkheid in het onderwijs, omdat de voorschoolse educatie (VE) die geboden wordt op kortdurende peuteropvang dit zou ondervangen. Een gesprek met een peuteropvangleidster van het IKC in casus 1 leert ons echter dat de doelgroep met taalachterstanden vanwege heel andere achterstanden in haar buurt niet altijd wordt bereikt. Zij gaat zelf op eigen initiatief van deur tot deur om ouders van jonge kinderen voor te lichten over de mogelijkheden van peuterspeelzalen en VE. Ook stelde ze 'soms helemaal geen ruimte te hebben voor VE', vanwege de andersoortige socialisatie problematiek waar deze kinderen op jonge leeftijd al mee te maken hebben.⁵⁷

⁵⁷ Hier moet genoemd dat dit onderzoek zich niet heeft gericht op de VE en het peuterspeelzaalwerk. Dit is dus anekdotisch materiaal en geen evaluatie van het functioneren van dit systeem.

Ook werd er op een ander IKC verwezen naar het belang van het feit dat kinderen elkaar tegen zouden moeten komen. Dit IKC wilde graag de peutergroep mengen met de formele kinderopvang, juist om kinderen met verschillende achtergronden kennis te laten maken met elkaar. In de praktijk bleek dit echter tegen een aantal praktische zaken aan te lopen door het mengen van een publiek en privaat systeem, waar bijvoorbeeld andere cao's golden. Hoewel het lastig is hier conclusies te trekken of dit ook causaal de specifieke kansengelijkheid ten goede zou komen, onderstreept dit wel het belang van de brede ontwikkeling van alle kinderen.

Daarnaast laat voorgaande analyse zien, in lijn met bestaande literatuur, dat wanneer sociale ongelijkheid niet wordt aangepakt, deze in stand kan worden gehouden door onder andere de vrije schoolkeuze: meer-verdieners hebben meer keuzes en meer mogelijkheden. Diversiteit in opleiding, onderscheid tussen werkende en niet-werkende ouders en de voorzieningen die voor hun kinderen zijn ingericht, diversiteit in SES, etniciteit enzovoort, kunnen voor verdeeldheid zorgen. Kansengelijkheid kan dan ook een belangrijk motief zijn voor de keuzes die sommige ouders van jonge kinderen maken omtrent de basisschool, in tegenstelling tot de formele kinderopvang. Ouders met meer mogelijkheden om uit te wijken naar 'betere' scholen buiten de wijk doen dit in grote steden vaak ook, met name in sterk gentrificerende buurten. Waar het bij keuzes rondom de kinderopvang veelal draait om de locatie ('dicht bij huis of werk'), worden keuzes voor de basisschool door een deel van de ouders op andere gronden gemaakt, zoals uitstroom naar type voortgezet onderwijs. Zo zie je dat in casus 1 en 2 waar de verschillen groot zijn vanwege gentrificatie in zogenoemde migrantenbuurten er ook scheidslijnen ontstaan binnen het IKC. In casus 3 en 4, waar de verschillen minder groot zijn en de IKC's een homogener bevolking bedienen, wordt er via eigen organisaties en financiële middelen een integraal aanbod gerealiseerd. Daar zijn de scheidslijnen eerder waarneembaar tussen buurten, in plaats van binnen de buurt en dus het IKC zelf.

Tot slot is gender, een thema dat een rode lijn is geweest door een groot deel van de voorgaande hoofdstukken, nagenoeg afwezig in onze analyse. Boterman en Bridge (2015) laten echter zien dat juist ook de schoolkeuzes en huisvestingsbeslissingen niet alleen door klasse worden ingegeven, maar juist ook door genderpatronen binnen het gezin. Zo observeren zij dat de middenklasse tweeverdieners veelal een andere genderideologie binnen het gezin ervaart of nastreeft dan bij een kostwinnersconstructie, puur vanwege het feit dat vrouwen ook werken. Er moet een andere verdeling tussen uren en formele en informele arbeid worden nagestreefd, maar er ontstaat ook een situatie die over het algemeen meer financiële middelen met zich meebrengt. Dit brengt bepaalde privileges met zich mee in keuzes over waar te wonen (keuzes die vaak gaan om goed bereikbaar werk voor beide partners), maar ook over waar de kinderen naar school te laten gaan. Deze benadering laat zien dat ook de ruimtelijke indeling van steden en daarmee IKC's, naast klasse, ook sterk samen kan hangen met gender.

8 Co-creatie

Maria Vlieg en Rukayyah Reichling

8.1 Inleiding

Door dit rapport heen zijn telkens vier thema's tegen het licht gehouden: zinvolle participatie, gender, de ontwikkeling van kinderen en kansengelijkheid. Waar schuren beleidsaannames en stille ideologie juist met de leefwerelden van mensen? Waar komen deze overeen, en wat kan beleid daar van leren? Voor het beantwoorden van deze laatste vraag, wilden wij graag met beleidsmedewerkers op verschillende departementen en directies in gesprek. Het SCP heeft zich via de meerjarenprogrammering tot doel gesteld om meer zogenoemd handelingsperspectief te formuleren. Het is echter niet altijd eenduidig hoe empirische bevindingen aansluiten bij de context van beleidsmedewerkers. Om meer zicht te krijgen juist ook op de spreekwoordelijke leefwerelden van beleidsmakers, is een methode ingezet om meer concreet en toegepaste handelingsopties te verkennen en formuleren.

Hiervoor hebben wij een zogenoemde co-creatiesessie ingericht. Co-creatie in de publieke sector zou volgens Ansell en Torfing (2021) moeten gaan over een proces dat is toegespitst op problemen en wat er op gericht is om nieuwe innovatieve publieke waarde-uitkomsten te bewerkstelligen. Het is volgens hen een middel om innovatief en creatief op nieuwe uitkomsten te komen, juist ook als het gaat om het herzien van hele systemen of het oplossen van *wicked problems* (p. 216). Precies om deze reden was deze methode uitermate geschikt voor de verschillende schuringen die wij waarnemen tussen beleid en de leefwerelden van mensen (zie ook bijlage B).

Wij zagen dit onderdeel van het project als een kans voor onderzoek en beleid om nader tot elkaar te komen en te verkennen hoe dit onderzoek bij kan dragen aan het formuleren van handelingsperspectief dat past bij de handelingsruimte van beleidsmedewerkers. Ook wilden wij graag wederhoor plegen over de beleidsanalyse. Een opkomst van zo'n zeven tot tien deelnemers is methodologisch optimaal. Ondanks herhaalde pogingen schoven uiteindelijk slechts drie beleidsmedewerkers aan, één van de directie Kinderopvang van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), en twee van de directie Primair Onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Er was geen tijd meer binnen de onderzoeksplanning om de sessie wederom te verzetten. Dit betekent dat de inzichten die uit deze sessie kwamen beperkt zijn. We willen ze echter toch meenemen in de interpretatie van onze onderzoeksresultaten. De reflecties die werden geboden zijn zeer waardevol, met name als het gaat om de ervaren handelingsruimte en de discussie van bepaalde *wicked problems*.

Het formuleren van handelingsperspectief door beleidsmedewerkers op basis van de presentatie van voorlopige bevindingen uit dit onderzoek, betekent niet dat wij deze 'oogst' kritiekloos overnemen. Deze input van beleid geldt als onderdeel van het iteratieve proces: we kijken hoe deze blik onze resultaten kan verrijken en welk type uitspraken voor beleidsmedewerkers de meeste aanknopingspunten bieden. Wij richten ons in dit hoofdstuk daarom op wat medewerkers van verschillende departementen als relevante wegen om te verkennen beschouwen.

8.2 Opzet

De sessie was ontworpen met drie doelstellingen:

- 1 Het delen en toetsen van voorlopige onderzoeksresultaten met aannames van beleid.
- 2 Het ophalen van handelingsruimte.
- 3 Het ophalen van handelingsperspectief.

Om het gesprek op gang te brengen en ook de standpunten van de deelnemers te verkennen, deelden we verschillende stellingen over kinderopvang op het scherm. Via een online tool konden de deelnemers hun positie of associaties invullen. Deze werden vervolgens besproken. Vragen gingen bijvoorbeeld over de doelstellingen van beleid, de beoogde doelgroepen, gewenste of ongewenste effecten van specifieke maatregelen, de consequenties van het marktsysteem, de rol van kansengelijkheid, enzovoort.

Vervolgens presenteerden we de voorlopige onderzoeksresultaten, eerst de resultaten van de *Critical Policy Analysis*. Hierin stonden een aantal spanningen centraal: de spanning tussen de kinderopvang als arbeidsmarktinstrument en de ontwikkeling van kinderen, de afwezigheid van gender, en de verantwoordelijkheid van keuzevrijheid. Ook legden we de nadruk op hoe de verschillende doelstellingen en aannames verschuiven door de tijd. Daarna gaven we een overzicht van het veldwerk, waarin de nadruk lag op hoe genderopvattingen en rolverdelingen vormgeven aan de keuzepatronen van ouders, de noodzaak van kinderopvang voor participatie van ouders van jonge kinderen, en de diversiteit en sociale ongelijkheid op integrale kindcentra. De presentatie was interactief. Deelnemers konden vragen stellen en hun associaties delen. Ze waren specifiek geïnteresseerd in het thema gender, keuzepatronen van ouders, en de spanning tussen kinderopvang als arbeidsmarktinstrument en kinderopvang in het belang van de ontwikkeling van kinderen als doelstelling.

Het tweede deel van de sessie was gericht op de ervaringen van de deelnemers zelf. Allereerst vroegen we of de deelnemers op post-its zouden willen schrijven ten eerste waar ze *mogelijkheden* zien om te kunnen handelen in het kader van hun eigen expertise én het bredere kinderopvangbeleid. Ten tweede vroegen we de deelnemers om op andere post-its te schrijven waar ze zelf kunnen handelen. Gezien de expertise van de deelnemers waren er verschillende thema's die werden aangehaald, zoals handelen in het kader van de personeelstekorten, genderongelijkheid en de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.

In het laatste onderdeel verkenden de deelnemers aan de hand van verschillende casussen (zie bijlage C) handelingsperspectieven. Hierin bespraken ze het handelen van verschillende actoren en de rol die de overheid kan of zou moeten nemen in het uitdragen van bepaalde normen of gewenst gedrag. Hier kwam duidelijk een spanning naar voren tussen gewenste keuzevrijheid voor ouders en het tegengaan van ongelijkheden, waarover meer in de volgende paragraaf.

8.3 Lessen voor beleidsonderzoek

8.3.1 Verschil in aannames

De eerste vraag die we stelden was wat volgens deelnemers de doelstellingen waren van het kinderopvangbeleid. Zoals een van de deelnemers lachend opmerkte bij het verschijnen van de resultaten op het scherm: 'We zijn goed geïnstrueerd!' Prominent aanwezig waren arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen, inderdaad de twee doelstellingen die in nagenoeg alle beleidsdocumenten naar voren komen. Er werden echter nog twee zaken genoemd, namelijk emancipatie en ondersteuning van kinderen met een taalachterstand. Dit is niet geheel verrassend, aangezien er ook medewerkers van OCV waren aangeschoven die zich vanuit hun posities bij de directie Primair Onderwijs bezighielden met deze onderwerpen in het kader van kinderopvang.

We praatten door over de balans tussen arbeidsparticipatie (van vrouwen) en de ontwikkeling van kinderen. Een van de volgende stellingen ging hier dieper op in: 'Kinderopvang werd zo ontworpen dat het toegankelijk is voor werkende ouders van alle lagen van de samenleving.' De deelnemers sloegen aan op twee punten. Ten eerste het ontwerp: 'Ja, het is zo ontworpen, maar of het ook die uitwerking heeft is

de vraag.’ Hier werd dieper op ingegaan. Deelnemers stelden dat het zeker zo is dat beleid goede bedoelingen heeft, maar het blijkt in de praktijk heel lastig ten eerste de uitvoering goed te doen, en ten tweede te weten of het ook daadwerkelijk voor iedereen hetzelfde werkt of handig is. De kinderopvangtoeslagenaffaire (KOTA) is daar volgens deelnemers een voorbeeld van. We probeerden weg te blijven van de voorgenomen stelselherziening, maar er werd wel even gesproken over het idee van inkomensafhankelijke toeslagen voor kinderopvang. Dit principe staat als een huis, om een soort van evenredige bijdrage naar vermogen te vragen voor een voorziening als kinderopvang, maar in de uitvoering ging alsnog heel veel mis. Ook het kabinetsvoornemen om dit te willen veranderen middels de inkomensafhankelijke vergoeding en het loslaten van de koppeling met de gewerkte uren laten een aantal zaken zien: er is een politieke keuze gemaakt om het inkomensafhankelijk te maken, met versimpeling van het systeem voor ogen. Er is ook een keuze gemaakt om de arbeidseis te laten staan. Dit is dus inderdaad, en dat is punt twee, voor werkende ouders wanneer beide ouders werken. Ja, voor hen is het ontworpen, maar dat betekent volgens de deelnemers niet per definitie dat het toegankelijk is voor alle lagen van de samenleving.

De discussie verschoof naar een volgende aansluitende stelling: ‘Kinderopvang staat in eerste instantie ten dienste van ouders, vooral moeders, die zich dankzij de kinderopvang verder kunnen ontwikkelen op de arbeidsmarkt.’ Volgens de deelnemers was dit wel het beoogde doel, maar is in lijn met de beleidsanalyse de focus ook steeds meer op de ontwikkeling van kinderen komen te liggen. Deelnemers koppelden dit aan de stelling of kinderopvang ook bijdraagt aan een gelijke start positie van alle kinderen in onze maatschappij. Hier werd door de deelnemers het flankerende beleid van de VE genoemd. Dit instrument, en niet het systeem van kinderopvang per se, was volgens deelnemers erop gericht om gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen maar is dus geen integraal onderdeel van kinderopvangbeleid. Dit bracht het gesprek op het verschil tussen het primair onderwijs (PO) en kinderopvang – dit heeft beleidstechnisch, en ook vanuit maatschappelijk oogpunt, een andere status. Ten eerste is er het onderscheid tussen publiek en privaat, maar ook is de bijdrage van kinderopvang aan de ontwikkeling van kinderen onderhevig aan de geboden kwaliteit. Daarbij is de maatschappelijke norm in Nederland sterk: als er al opvang wordt afgenomen, is dat twee, maximaal drie dagen.

In dit kader opperde een van de deelnemers dat onderwijs verplicht is, iets wat maatschappelijk breed geaccepteerd is. Kinderopvang is niet verplicht en dus voornamelijk door ouders gepercipieerd als een arbeidsmarktinstrument. Als de overheid meer zou inzetten op de ontwikkeling van kinderen en dit wetenschappelijk zou onderbouwen, aldus de deelnemers, dan zou er ook de overtuiging kunnen komen onder ouders en beleid dat het beter is voor alle kinderen om naar de kinderopvang te gaan. Maar dat is volgens de deelnemers een moeilijke boodschap, ook omdat het niet eenduidig is dat meer opvang altijd beter is in het huidige systeem, met name voor kinderen op jonge leeftijd (zie ook Leseman et al. 2022).

De perceptie van ouders speelt hier dus ook een cruciale rol. We praatten over het duale systeem van kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. Voor de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 was er ook een duaal systeem: peuterspeelzaal voor iedereen en kinderopvang voor een select aantal bedrijven. Peuteropvang was leuk, toegankelijk en informeel – een voorbereiding op de basisschool voor alle kinderen. Het idee dat een vorm van opvang/peuterspeelzaalwerk geschikt is vanaf een bepaalde leeftijd is daar ook mee geboren, lijkt het. Ouders zien kinderopvang in de babyjaren niet per se als voordelig – het is een arbeidsmarktinstrument. Daarna zien ze ook daadwerkelijk de sociale voordelen.

We presenteerden vervolgens nog een deel van het onderzoek. De discussie kwam daarna op een ander punt: kansengelijkheid. Interessant is dat de deelnemers opmerkten dat het idee is vanuit OCW dat kansengelijkheid vooral meer overheid betekent. We vertelden dat wij als onderzoekers een risico zien door deze aanname, namelijk dat er een blinde vlek kan ontstaan: dat als de geboden kansen niet gegrepen worden om allerlei uiteenlopende redenen, de verantwoordelijkheid voor het eigen (monetaire) succes ook weer bij het individu neergelegd kan worden.

Volgens de deelnemers was het lastige dat als er een verplichting zou komen in plaats van keuzevrijheid voor kansengelijkheid, je inderdaad als overheid een stelling zou nemen over de wenselijkheid van het afnemen van kinderopvang. De deelnemers vonden dat te ver gaan, ‘want het moet wel een vrije keuze

blijven'. Hier is een link te leggen met de beleidsanalyse, waar de vrije keuze van burgers wordt gewaardeerd. Dit zijn echter keuzes waar ook verwachtingen aan ten grondslag liggen vanuit politiek en beleid. Het is gewenster dat mensen keuzes maken in lijn met de beleidsdoelstellingen. Hoewel een deelnemer daarmee stelde dat de overheid geen stelling zou moeten nemen over de wenselijkheid van kinderopvang, doet de overheid dat impliciet wel door kinderopvang in te zetten om de arbeidsparticipatie te willen bevorderen. Hier is een doorlopende lijn in het kinderopvangbeleid waarneembaar: kinderopvang (0-4 jaar) is een *vrije keuze* van ouders; op deze leeftijd wordt er geen verplichting gesteld. Wel wordt de keuze voor werk en kinderopvang geprefereerd over de keuze om niet te werken en geen kinderopvang af te nemen, getuige de kinderopvang als instrument om de arbeidsparticipatie te bevorderen.

Bij de presentatie van het volgende onderdeel, de percepties van ouders, keuzepatronen en de realiteiten op verschillende IKC's, sloegen deelnemers vooral aan op de gegenderde realiteiten. Deze thematiek vormde de rest van de bijeenkomst een rode draad. Ten eerste werd op persoonlijk vlak de beslisboom herkend (figuur 6.2 in hoofdstuk 6). Het feit dat er met name vrouwen meededen aan het onderzoek kon rekenen op een kleine zucht van herkenning en verbazing. Een van de deelnemers haakte aan op het feit dat vrouwen meer nadenken over deze keuzes dan mannen. Ze stelde dat vrouwen dus vroeg de keuzes maken. Een van de deelnemers beaamde dat ze hier ook over nadacht, ondanks dat ze geen kinderen heeft. Ze benadrukte hierbij de rol van de maatschappij en hoe dit haar weerslag heeft op hoe mensen ouderschap en met name moederschap bezien. Het zou niet zo moeten zijn, maar zo werkt het inderdaad wel. Ook herkende ze de gesprekken die ze met moeders heeft gehad over een 'gelijke verdeling'. Dat noemden deze moeders wel, maar als er werd doorgevraagd, was het helemaal niet zo gelijk in de praktijk. Hoewel deelnemers dus de gegenderde verhalen uit de eigen persoonlijke ervaring herkenden, is niet bij iedereen direct de link gelegd met de eigen beroepspraktijk – de directie emancipatie daargelaten. In de verdere discussies werkten we uit wat deze observaties zouden kunnen betekenen.

8.3.2 Handelingsruimte

Toen we de deelnemers vroegen waar ze ruimte zagen om te handelen, ging het direct over de doelstelling om de afname van kinderopvang te verhogen. Dit benoemden ze niet direct op deze manier, maar de mogelijkheden om te handelen hebben dit doel wel voor ogen. Deelnemers droegen twee voorbeelden aan die lieten zien dat wat je zou kunnen doen, afhankelijk is van de overtuigingen van de overheid over de keuzevrijheid van mensen en de verantwoordelijkheid van de overheid voor hun welzijn. De discussie ging in eerste instantie over het verbeteren van de perceptie van ouders van kinderopvang, zodat er een hoger gebruik zou zijn. Want: 'Als ouders het niet als voordelig zien, hoe kunnen we dan verwachten dat juist de lastige doelgroepen voor wie het voordeel zou kunnen hebben ook daadwerkelijk gaan?' Kinderopvang, stelde een van de deelnemers (overigens in lijn met dit onderzoek), gaat niet alleen over arbeidsparticipatie, maar dat komt niet aan bij 'de burger'. De deelnemers zagen hier ruimte voor een helderdere communicatiestrategie. Het lastige was volgens de deelnemers dat je dan inderdaad als overheid met een communicatiestrategie een stelling zou nemen over de wenselijkheid van het afnemen van kinderopvang. Dat gaat te ver, aldus de beleidsmedewerkers. Er was aarzeling om achter de voordeur te regeren, 'want het moet wel een vrije keuze blijven'. Er bestond ook een andere spanning voor communicatie over kinderopvang: ja, het is goed voor kinderen, maar in het huidige systeem alleen voor kinderen van werkende ouders. Kun je die boodschap wel verkondigen?

Een tweede voorbeeld van een spanning tussen doelstellingen behalen en de ruimte die een overheid kan of wil nemen, gaf een deelnemer die vertelde dat ze binnen hun directie aan het kijken zijn wat ze kunnen doen in het kader van VE thuis, ook omdat het aanbod op het moment 'maar' 16 uur is. Ze zien dat ouders dit graag willen, om ook meer aan taalontwikkeling thuis te doen, maar niet goed weten hoe dan. Hier kwam een fundamentele vraag naar boven: in hoeverre kun je je als overheid bemoeien met ouders en opvoeding achter de voordeur? Misschien moet dit zelfs helemaal niet. Deelnemers vonden het opvallend dat er vaak een mening wordt verwacht van de overheid hierover, maar dat er door de overheid altijd wordt gezegd dat niemand iets móet. Ook hier zien we het belang van de keuzevrijheid en het (neo)liberale gedachtegoed, dat prominent aanwezig is onder de deelnemers. Er was hierbij een zekere spanning waarneembaar, omdat politiek en overheid middels beleid wel degelijk geprefereerde keuzes kennen, ondanks de terughoudendheid om deze uit te spreken. Door beleidsdoelstellingen (intern) te formuleren en beleid in te zetten, hoopt beleid dat burgers een bepaalde keuze maken die ook

dat beleidsdoel nastreeft: er zijn goede en slechte keuzes te maken. Het risico van die vermeende neutraliteit, door te stellen dat de overheid geen mening heeft, is dat wanneer alles als keuze voor burgers wordt gezien, deze ook verantwoordelijk worden voor de uitkomsten, ondanks dat deze veelal niet exclusief aan die keuze gekoppeld kunnen worden. Dit is in lijn met de mechanismen die in de beleidsanalyse naar voren zijn gekomen.

Wat volgens deelnemers ook speelt, is dat het niet zeker is wat beleid achter de voordeur eigenlijk zou opleveren. Een deelnemer stelde dat ze ook niet weten voor welke groepen dit beleid eigenlijk wat op zou kunnen leveren, en dus is er vanuit het ministerie terughoudendheid. En, zo wordt benadrukt, de politieke keuze is er niet. Hier merken wij als onderzoekers op dat beleid in principe altijd achter de voordeur komt, en dat de aarzeling hier wellicht iets zegt over de algehele terughoudendheid, die ook in eerdere hoofdstukken is geanalyseerd, om burgers verplichtingen op te leggen. Hoewel deelnemers dus vrij expliciet waren over de wenselijkheid van bepaald gedrag van burgers om bepaalde doelstellingen te behalen, wilden ze dit het liefst via de 'vrije keuze' van mensen bereiken. Dit onderzoek wil juist benadrukken dat die keuzes van mensen in zijn geheel minder vrij zijn dan beleid veronderstelt. Hier komen we in de slotbeschouwing op terug. Volgens de deelnemers was de handelingsruimte hierbij beperkt. Er wordt een afweging gemaakt tussen het doel willen behalen en wat er nodig is om dat te doen. Er zitten beperkingen aan de mogelijke handelingen, vanwege verwachtingen en overtuigingen van wat de rol van de overheid zou moeten zijn en welke handelingsruimte ook aan burgers wordt toegekend. Ook hebben de politieke keuzes die al dan niet worden gemaakt hierbij invloed.

De deelnemers verkenden nog een optie voor handelingsruimte met betrekking tot het verhogen van de afname van kinderopvang (ook hier de stille aanname dat er een geprefereerde keuze van mensen wordt verwacht om meer kinderopvang af te nemen en te gaan werken): het consultatiebureau zou hier een scherpere rol in kunnen spelen. Zou een communicatiestrategie vanuit de gemeenten wellicht helpen? Daarbij bestond volgens de deelnemers echter nog steeds de spanning dat er een groep is die kinderopvang en de overheid niet zo vertrouwt. Hier ligt ideologisch dus wel ruimte om eventueel te handelen, maar er worden ook beperkingen in de praktijk gepercipieerd. Opvallend is hier overigens dat het wantrouwen dat mensen zouden hebben door de beleidsmedewerkers wordt ingevuld met het op voorhand afslaan van advies van het consultatiebureau.

Er ligt dus een wens bij de deelnemers om het gebruik van kinderopvang te verhogen, met name onder specifieke doelgroepen. Hoewel het doelgroepbereik onder peuters hoog is, is hier nog wel ruimte voor verbetering, volgens de deelnemers. De discussie over wat er volgens hen zou kunnen gebeuren, laat vooral zien dat er een verschil is tussen de politieke keuzes (bv. een verdergaand scenario kiezen uit de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SKV)) en de ruimte die beleid vervolgens heeft. Die ruimte wordt meer in de details vorm gegeven, aldus de deelnemers. Dit is belangrijk voor ons onderzoek om te kunnen zien waar onze aanbevelingen zouden kunnen liggen. Als we het hebben over feitelijke handelingsruimte, dan zijn beleidsmedewerkers in principe gebonden aan het coalitieakkoord: 'We proberen het op de best mogelijke manier uit te voeren. Als ambtenaren móeten we dit uitvoeren.' Wat je dan kunt doen, aldus de deelnemers, is beperkt.

In het kader van de personeelstekorten is er ook weinig wat beleid eigenlijk kán doen: het is een marktsysteem met werkgevers en werknemers en een eigen cao waar de overheid geen grip op heeft. Zo kunnen maatregelen als loonsverhoging niet worden doorgevoerd om meer personeel aan te trekken. De enige knop die de directie Kinderopvang (SZW) heeft zijn de kwaliteitseisen in de Wet IKK: hierin is namelijk vastgelegd hoeveel beroepskrachten er zouden moeten zijn met welke kwalificaties. Er wordt momenteel ook gekeken, naar aanleiding van de evaluatie van de Wet IKK, of er mogelijkheden zijn om bepaalde richtlijnen over de bezetting te versoepelen, zodat er minder personeel op een groep nodig zou zijn. En zo staan arbeidsparticipatie, toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit direct met elkaar in verband. Wordt arbeidsparticipatie weer belangrijker, dan moet de toegankelijkheid/het aantal plekken omhoog. Maatregelen op dat gebied staan in direct verband met de kwaliteit; het is zelfs de enige knop waar aan gedraaid kan worden. Een van de deelnemers stelde dan ook dat dit soort opgaven integraal zouden moeten zijn: de personeelstekorten in de sector (en daarbuiten) kunnen niet alleen opgelost worden door de directie Kinderopvang.

Op basis van de discussie kunnen we stellen dat, in willekeurige volgorde, handelingsruimte voor deze beleidsmedewerkers gebonden is aan:

- de (stille) overtuigingen van de politiek en overheid over de reikwijdte van overheidshandelen ten opzichte van de rol en waarde die worden toebedeeld aan de keuzevrijheid van mensen zelf;
- de afspraken in het coalitieakkoord;
- de realiteit van het marktsysteem, wettelijke kaders en de praktijk; en
- de beperkingen van de reikwijdte van een directie.

8.3.3 Handelingsperspectief

Het formuleren van handelingsperspectief was de feitelijke co-creatie sessie waar concreet in kleinere groepjes gekeken zou worden naar drie thema's en discussiepunten die uit de analyse naar voren kwamen (zie bijlage C). Vanwege de lage opkomst is er besloten om een van de thema's te kiezen om deze verder te bespreken en te doordenken wat de consequenties van deze uitkomsten zouden kunnen betekenen voor beleid. Er ontstond een open discussie, waarin ruimte bleek te zijn voor het doordenken van consequenties als je het anders zou doen. Er werd *out of the box* gedacht, oorspronkelijke uitgangspunten zoals gelijkheid voor de wet aan de kaak gesteld (en toch wel positief bevonden) en er werd voorzichtig gedacht aan wat dit zou kunnen betekenen voor de eigen beleidspraktijk.

We hadden het over twee zaken: aan de ene kant de gegenderde realiteit van ouders en de verdeling van zorg en betaald werk, en aan de andere kant het daarmee samenhangende feit dat voornamelijk vrouwen in de kinderopvang werken. Beide zaken zijn zowel volgens onderzoek als de deelnemers verweven met maatschappelijke normen. De vraag is hoe het feit dat mannen en vrouwen voor de wet gelijk zijn, ook betekent dat ze dit in de uitwerking van die wet ook zijn als de posities fundamenteel verschillen. Wat kun je daar dan mee? Er werd dan ook de opmerking gemaakt dat je soms ongelijk beleid nodig hebt om gelijkheid te realiseren. De deelnemers gaven aan dit ook te zien terugkomen in de discussies over vrouwen aan de top. Maar toch werd er wel gedacht aan concreet handelingsperspectief binnen de mogelijkheden van kinderopvang: als er ongelijke uitwerking plaatsvindt omdat de praktijk ongelijk is, kan er wel rekening gehouden worden met die ongelijke uitwerking van genderneutraal beleid als het meegenomen wordt in de ontwikkeling van de beleidstheorie.

Er werd erkend dat het niet geëxpliciteerd wordt in beleid dat *vrouwen* meer moeten werken. Dit is onder medewerkers van de directies impliciet gemeengoed, aldus de deelnemers. Dit reflecteert ook onze beleidsanalyse dat gender een verzwegen realiteit is in de doelstellingen van het kinderopvangbeleid (zie § 4.6). Hier belandde de discussie op het tweede punt: deeltijdsectoren zoals de kinderopvang worden gedomineerd door vrouwen. Er werd opgemerkt dat de samenleving hier ook een rol te spelen heeft en er voor open moet staan om dit te veranderen. De deelnemers observeerden dat er een kans zou kunnen zijn dat beleid het ook niet benoemt om niet te veel nadruk op genderongelijkheid te leggen in deze discussies. Een ongemakkelijke waarheid wellicht, waar moeilijk beleid op te voeren is?

Er werd gesproken over het belang dat ook de maatschappij meekomt in het streven naar meer gendergelijkheid: structurele ongelijkheid in de vorm van met name financiële onafhankelijkheid is nog steeds een probleem. Hier willen medewerkers binnen de directies wel echt verandering in brengen, aldus de deelnemers. Maar, zo is de overweging, als je beleid 'voor moeders' zou maken, bevestig je ook een realiteit met de kans dat je die reproduceert. Hier ligt dus toch het grote voordeel van voor de wet gelijk zijn en genderneutraal beleid te formuleren. Dit betekent niet dat er geen doelgroepenbeleid gevoerd kan worden op andere vlakken. De Alliantie 'Samen Werkt Het!' (met als doelstelling 'Gelijke kansen voor vrouwen') heeft bijvoorbeeld de campagne #beperktzicht om stereotiepe beeldvorming te doorbreken over mannen- en vrouwenrollen. Dit is in samenwerking met OCW, niet met het kinderopvangbeleid bij SZW.

Als het gaat om normen wijzigen of sturen, leek het de deelnemers nuttig als beleid zich ook meer zou richten op mannen, zoals in campagnes. Onder hen leeft de vraag hoever de overheid moet gaan in moraliserend zijn over gendernormen en de taakverdeling thuis, want ook hier liggen zowel praktische als ideologische uitdagingen. Praktisch gezien is het bijvoorbeeld zo volgens de deelnemers dat werkende moeders vaker tegen een burn-out aanlopen dan werkende vaders of niet-werkende ouders.

De onderzoekers erkennen dit: er spelen bij moeders vaker schuldgevoelens. Die komen voort uit wat moeders denken dat de maatschappij van de verschillende rollen vindt, met name over hoe de moederrol wordt vervuld. De balans hierin vinden kan tot grote mentale problemen leiden.

Ideologisch werd door deelnemers hier weer de nadruk op de verantwoordelijkheid van mensen zelf gelegd om keuzes te maken die hen vrijstaan. Hierop vroegen wij: als er structurele problemen zijn in ongelijkheid tussen mannen en vrouwen, is het dan wenselijk dat de oplossing hiervoor bij de verantwoordelijkheid van mensen zelf wordt gelegd? Waar ligt de grens voor de overheid om hier verandering in te brengen? Je kunt de zinswijzen van mensen maar moeilijk echt veranderen, aldus de deelnemers, en als die ongelijkheid in stand wordt gehouden heb je een behoorlijke opgave als je daar als overheid iets aan zou willen doen. De deelnemers stelden dat de overheid algemene doelstellingen heeft voor emancipatie, maar het is maar de vraag in welke mate je dit kan opleggen aan mensen en in hoeverre dit wordt geaccepteerd. Zo werd er verwezen naar de campagne 'Laat jongens jongens zijn' van SIRE, waar veel kritiek op klonk vanuit de maatschappij.

Maatschappelijke normen spelen eveneens een grote rol als het aankomt op het personeel in de kinderopvang. Er is namelijk veel voor te zeggen dat als hier meer mannen werken, het ook normaler zou kunnen worden dat er meer door mannen gezorgd wordt, en vice versa. Dit hangt dus sterk met elkaar samen. Maar het is echt nog lang niet overal maatschappelijk geaccepteerd dat mannen als pedagogisch medewerker aan de slag gaan op een babygroep. Volgens de deelnemers is het in de bso is het wel 'beter'. Daar weten ze meer mannen aan te trekken, er wordt bijvoorbeeld meer gesport. Een campagne zou kunnen werken, om ook in de kinderopvang meer mannen aan te trekken. Tegelijkertijd waren de deelnemers daar ook sceptisch over: in hoeverre moet een overheid zich hiermee bemoeien? Hier valt op dat er dus wel actief beleid op vrouwen wordt gevoerd (Alliantie 'Samen Werkt Het!'), maar dat er een aarzeling is om normen te stellen als het gaat om het gedrag van mannen.

De sessie met de beleidsmedewerkers van de verschillende departementen en directies liet zien dat ten eerste de deelnemers zeer open stonden voor een overstijgende discussie over genderongelijkheid in beleid en praktijk en de verhouding tussen die twee. Hoe kan beleid dat zich in principe niet expliciet richt op (maar wel impliciet te maken heeft met) gendervraagstukken, recht doen aan de praktijk van genderongelijkheid tussen mannen en vrouwen? Een manier om hier binnen de eigen handelingsruimte mee om te gaan, werd aangedragen door de deelnemers: expliciteer genderongelijkheid in de uitwerking van beleid in de ontwikkeling van beleidstheorie.

8.4 Conclusie

De co-creatiesessie was beperkter dan we hadden gehoopt. Desalniettemin was het een vruchtbare ochtend met drie zeer betrokken beleidsmedewerkers. Zij konden het gesprek over de verschillende knelpunten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, met interesse en een open maar ook kritisch-realistische blik bekijken. Hoewel er uit de feitelijke co-creatie slechts beperkte resultaten zijn te distilleren, zijn er wel een aantal overkoepelende lessen te trekken voor de impact die dit huidige onderzoek op de beleidspraktijk zou kunnen hebben, en ook inzichten in de feitelijke handelingsruimte van deze medewerkers binnen hun beleidspraktijk.

De beleidsmedewerkers ervoeren spanning tussen normatieve beleidsdoelstellingen en hoever ze erin konden gaan om deze moraal op te leggen aan burgers. Ze hechtten veel waarde aan keuzevrijheid in kinderopvang en de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. Dit was een ideologische beperking voor ze, wanneer bepaalde beleidsdoelstellingen nagestreefd zouden moeten worden, zoals een grotere afname van formele kinderopvang en daarmee samenhangend genderongelijkheid. Zo vonden de deelnemers het ingewikkeld om kinderopvang verplicht te stellen gelijk het basisonderwijs omdat ze keuzevrijheid belangrijk vonden. Ook maatregelen om meer gendergelijkheid binnen relaties te bewerkstelligen in het kader van de verdeling van onbetaalde arbeid waren controversieel: dit zou de vrije keuze moeten zijn van stellen zelf, ook als dit ongelijkheid in stand zou houden.

Een rode lijn tijdens de sessie was de aanwezigheid van een impliciete doelstelling in het kinderopvangbeleid (*vrouwen moeten meer werken*), genderongelijkheid en de beperking van departementen en directies om te handelen op andere vlakken dan het eigen onderwerp. Beleidsmedewerkers zochten mogelijkheden om meer integraal te kunnen werken. Zo werd geopperd om in de ontwikkeling van beleidstheorie structurele ongelijkheden mee te nemen in de overwegingen hoe voorgenomen beleid zou kunnen uitwerken.

Zoals we gender besproken in de co-creatiesessie, hadden we graag ook de thema's van kansengelijkheid en (arbeids)participatie meegenomen. Een beperking van dit onderzoek is dus dat deze thema's in mindere mate bij beleidsmedewerkers zijn getoetst en dat er minder verkenning is geweest op handelingsperspectieven. We hopen in de slotbeschouwing op basis van het onderzoek hier wel richtingen voor aan te kunnen geven, en juist te kunnen putten in onze formuleringen uit de handelingsruimte die beleidsmedewerkers ervaren. Dat gezegd hebbende zullen de handelingsperspectieven zich niet beperken tot deze ruimte, aangezien er meer actoren zijn die grote invloed hebben op de vormgeving en uitvoering van de kinderopvangpraktijk en participatiebevordering.

9 Slotbeschouwing

Maria Vliek

9.1 Samenvatting

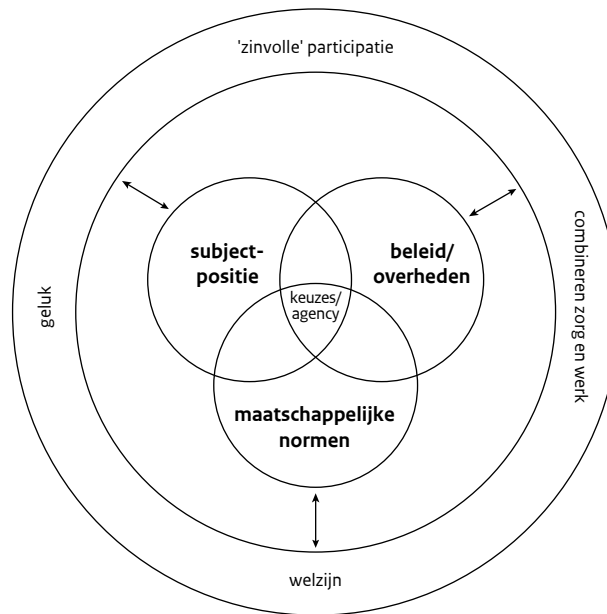
Dit rapport is het eerste in de onderzoeksreeks *Perspectieven op 'zinnvolle' participatie*, die zich richt op de vraag hoe verschillende partijen in de Nederlandse samenleving aankijken tegen het concept participatie. Vanuit de literatuur zijn er drie interpretaties van het begrip te vinden: 1) de activiteiten die mensen ondernemen; 2) veelal gedepolitiseerde vormen van burgerinspraak in beleid; en 3) het beleidsdiscours rondom participatiebevordering wat een beroep doet op de verantwoordelijkheid van burgers. In de onderzoeksreeks wordt ingegaan op de verschillende perspectieven vanuit beleid en politiek, de maatschappij, en de mensen op wie participatiebevorderend beleid gericht is. Hoe stroken de aannames onder beleid al dan niet met de leefwerelden van mensen zelf?

Dit deelproject gaat over ouders van jonge kinderen en dit rapport hebben we als participatiebevorderend instrument in deze specifieke jaren de formele kinderopvang (0-4 jaar) onderzocht. Door een analyse van maatschappelijke normen, een beleidsreconstructie en de visies van ouders naast elkaar te leggen, wilden we uiteenrafelen waar beleid schuurt met de levens van mensen zelf, of waar het ondersteunt als het gaat om participatie, de keuzes rondom werk en zorg, en sociale (on)gelijkheid. In deze slotbeschouwing reflecteren we op de verschillende thema's die in de analyse naar voren zijn gekomen. We geven een antwoord geven op de vraag hoe kinderopvangbeleid relateert aan de leefwerelden van de ouders waarop het is gericht en wat beleid daar van zou kunnen leren. Maar eerst bieden we een beknopte samenvatting van de voorgaande hoofdstukken.

Dit rapport opende met een theoretisch model van het samenspel van individuele keuzes en structuren in de vorm van persoonlijke omstandigheden, maatschappelijke normen en krachten en overheidsbeleid (figuur 9.1). Hoe mensen daarin vervolgens keuzes maken, gebeurt volgens het model op het snijvlak van die drie zogenoemde discoursen. Deze voeden vervolgens de cirkel van normatieve conceptualisaties die eromheen hangt. Hierin kan het gaan over wat geluk is, wat 'zinnvolle' participatie is, hoe mensen welzijn nastreven of hoe zorg en werk het best gecombineerd zou kunnen worden. Aan de hand van dit diagram werden in de verschillende hoofdstukken de discoursen uiteengerafeld. De specifieke bijdrage van deze multimethodieke benadering is dat het een vollediger beeld kan schetsen van de interactie tussen de structuren waarin individuen zich bevinden, en *hoe en in hoeverre* mensen zich daarin kunnen bewegen. Deze inzichten kunnen vervolgens helpen om genuanceerder beleid te formuleren dat beter aansluit bij de leefwerelden van mensen zelf.

Figuur 9.1

Cirkelmodel structuur en agency



Bron: SCP

Hoofdstuk 2 begon met het in kaart brengen van de verschillende verschuivende maatschappelijke normen rondom werk, zorg en de arbeidsparticipatie van vrouwen in kaart te brengen, teneinde de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden: *Hoe hebben de maatschappelijke normen omtrent werk en zorg voor kinderen zich ontwikkeld over de afgelopen 50 jaar?*

We zagen dat mensen in de Nederlandse samenleving over het algemeen sinds halverwege de vorige eeuw progressiever zijn gaan denken over werk, zorg, en vrouwen op de arbeidsmarkt. In vergelijking met andere landen zette die trend vrij laat in, onder andere vanwege de christendemocratische grondslag binnen de politiek. Sinds het einde van de jaren tachtig zijn er aanzienlijk meer vrouwen gaan werken, en tegenwoordig wordt er mede door herzieningen in het stelsel en wetgeving (veel) meer gebruik gemaakt van de formele kinderopvang. Desalniettemin zijn opvattingen rondom de zorg voor kinderen en de verdeling van onbetaalde arbeid relatief traditioneel. Zo vindt bijvoorbeeld een grote meerderheid van Nederland dat moeders niet meer dan twee of drie dagen zouden moeten werken. Dit reflecteert ook het populaire anderhalfverdienersmodel.

In dit hoofdstuk zagen we dat er verschillen binnen de samenleving zijn. Religie speelt een rol in hoe opvattingen invloed uitoefenen op de keuzes rondom werk en zorg, maar ook de invloed van de opleidingsrichting van mensen moet niet worden onderschat. Daarnaast blijkt de praktijk weerbarstiger dan wat Nederlanders zeggen dat ze vinden. Want al verschuiven normen rondom de verdeling van arbeid en zorg: traditionele gendernormen prevaleren als het aankomt op gedrag. Zo is tweederde van de Nederlandse vrouwen financieel zelfstandig, onder andere vanwege (kleine) deeltijdbanen. Ook nemen vrouwen een groter deel van de zorgtaken op zich dan mannen.

De tweede onderzoeksvraag werd beantwoord in hoofdstuk 3 en 4: *Welke beleidsassumpties en (stille) ideologieën liggen ten grondslag aan participatie en participatiebevordering van werkende ouders?*

Zo bracht **hoofdstuk 3** de geschiedenis van het kinderopvangbeleid vanaf de jaren zestig tot het begin van deze eeuw in kaart en legde daarmee de verschuivende doelstellingen bloot. Hand in hand met de institutionele overtuigingen rondom de verdeling van zorg en werk en de arbeidsparticipatie van vrouwen, verschoof het beleid van de nadruk op opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in de jaren

zestig, naar de aandacht voor opvangvoorzieningen als primair arbeidsmarktinstrument in de jaren negentig en nul. In eerste instantie lag de nadruk op het faciliteren en stimuleren van deeltijdwerk voor vrouwen. Vanaf de jaren negentig werd er meer ingezet op voorzieningen voor kinderopvang en ouderschapsverlof, en in de jaren nul ook op zorgverlof. Via ouderinitiatieven en de stimuleringsmaatregelen, werd de weg naar de invoering van de Wet kinderopvang (Wko) in 2005 vrijgemaakt. Door de politieke interesse in marktwerking gedurende de paarse kabinetten en de toegenomen noodzaak de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen met het oog op de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, werd uiteindelijk voorzien in bij wet georganiseerde, marktgestuurde kinderopvang. De norm die hiermee gesteld werd, is dat vrouwen meer financieel onafhankelijk zouden moeten worden. Mede door weerbarstige maatschappelijke normen en het blijven faciliteren van deeltijdconstructies, is het anderhalfverdienersmodel tot op vandaag de dag dominant.

We observeerden bij het beleid verschuivende verwachtingen over de participatie van vrouwen: van de focus op de vrouw als moeder, naar vermeerderde vraag naar arbeidsparticipatie. Wat opviel is dat de maatschappelijke normen schuren: er ontstaat een deeltijdconstructie omdat ouders zorg voor kinderen eigenlijk (nog) niet kunnen balanceren met voltijdswerk: om allerlei redenen blijft de afname van kinderopvang beperkt. Mannen nemen lang niet altijd gelijkwaardig deel aan de zorg- en huishoudelijke taken.

Naast een historische reconstructie van beleidsontwikkelingen vanaf 2004 tot 2021, gaf **hoofdstuk 4** ook een thematische analyse van verschillende ideologieën en aannames onder beleid. Vanuit de *Critical Policy Analysis* kwamen vier thema's naar voren: ten eerste werd het thema van keuzevrijheid ontwaard. Met de introductie van de Wko werd het marktsysteem geïntroduceerd waar tegenwoordig nog altijd waarde aan wordt gehecht. Er was gedurende de jaren negentig een sterke beweging naar marktwerking en er moesten voor de kinderopvang politieke verschillen worden overbrugd tussen de sociaaldemocraten (die een door de staat betaalde basisvoorziening wilden), en de christendemocraten (die meer gezinsgeoriënteerde voorkeuren hadden) en (neo)liberalen (die voor onafhankelijke burgers en marktwerking waren). De coalitie vond een compromis in een door de staat gesubsidieerd marktsysteem: ouders, werkgevers en de staat betalen elk een derde van de kosten, waarbij ouders vrij waren te kiezen voor betaald werk en kinderopvang. Beleid verwachtte dat ouders van jonge kinderen verantwoorde keuzes zouden maken, ten eerste over betaald werk en de afname van kinderopvang, en ten tweede dat hun keuzes voor goede opvang de kwaliteit van de markt zouden reguleren. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit inmiddels vrijwel volledig bij de overheid ligt, dienen ouders volgens diezelfde overheid wel hun verantwoordelijkheid te nemen als het aankomt op betaald werk. Het risico is dat er via de retoriek van (keuze) vrijheid een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen verantwoorde en onverantwoorde keuzes van burgers, en daarmee impliciet een waardeoordeel over de burgers zelf kan vellen.

Een tweede thema was kansengelijkheid. Kinderen laten deelnemen aan kinderopvang wordt verondersteld bij te dragen aan betere kansen in het latere leven, door een vroege investering in vaardigheden die de kinderen in hun school en latere carrière van pas zullen komen. Kinderen moeten vroeg leren te participeren en kinderopvang zou hieraan bij kunnen dragen. De schaduwzijde is dat ouders door hun al dan niet kiezen voor kinderopvang verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor het benutten van die kansen, en daarmee ook voor ongelijke uitkomsten. Hierbij is het risico dat het potentieel van kinderopvang voor het gelijktrekken van kansen wordt overschat en belemmerende factoren worden miskend, zoals armoede, woonomgeving, racisme en discriminatie, mentale of fysieke gezondheid, enzovoort.

Ten derde is er een spanningsveld waarneembaar tussen de twee hoofddoelstellingen van het kinderopvangbeleid: arbeidsparticipatie enerzijds en de ontwikkeling van kinderen anderzijds. Er is sprake van een uitruil tussen de doelstellingen, die op een gegeven moment de boventoon voert in het beleidsdiscours. Exemplarisch zijn de overwegingen in 2022 en 2023 in het kader van de stelselherziening en de krapte op de arbeidsmarkt die tot personeelstekorten leidt in verschillende sectoren, waaronder die van de kinderopvang zelf. Waar eerder een beweging waarneembaar was richting focus op de ontwikkeling van kinderen en de kwaliteit van de opvang met de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) in 2018, zijn er op het moment van schrijven serieuze overwegingen om de kwaliteitseisen

aan te passen. Die overwegingen zijn er niet alleen omdat sommige eisen de werkdruk in de sector volgens de evaluatie van de Wet IKK 'onnodig' verhoogden, maar ook omdat versoepelingen van bepaalde regelgeving de personeelstekorten zouden kunnen drukken, zoals door het versoepelen van het vaste-gezichtencriterium of de beroepskracht-kindratio. Hier staan de behoefte aan grotere toegankelijkheid (kindplaatsen) en daarmee personeel in direct verband met de geboden kwaliteit: overwegingen worden gemaakt met het oog op arbeidsparticipatie, en niet met de kwaliteit als doelstelling.

Tot slot keken we in dit hoofdstuk naar het thema gender. Uit onze analyse bleek dat het beleidsdiscours over de kinderopvang tussen 2004 en 2021 steeds neutraal sprak over 'ouders'. Hoewel de aanleiding voor de Wko onder andere specifiek de vraag naar meer arbeidsparticipatie van vrouwen was in het kader van de veranderende verzorgingsstaat, werd dit wettelijk nooit zo benoemd. Opmerkelijk was dat in dezelfde periode het emancipatiebeleid kinderopvang wel expliciet noemde als instrument om de combinatie van zorg en betaald werk voor met name moeders te faciliteren en zo de economische zelfstandigheid van vrouwen te vergroten. Hoe het bij zou kunnen dragen specifiek aan de emancipatie-doelstellingen, bleef eigenlijk ook onbenoemd in het emancipatiebeleid. Hoewel het vanzelfsprekend inclusiever is ten aanzien van mannen en niet-cisgender heteroseksuele paren om te spreken over 'ouders', houdt het niet-expliciet benoemen van de voornaamste doelgroep, de moeders, ook een risico in: gelijke maatregelen in een ongelijke situatie kunnen ongelijke verhoudingen in stand houden.

Hoofdstuk 5 ging dieper in op hoe ouders van jonge kinderen participatie bezien en beantwoordde daarmee de derde onderzoeksvraag: *Hoe bezien ouders van jonge kinderen hun eigen participatie en wat ervaren zij als 'zinvol'?*

Het ouderschap had de kijk van de geïnterviewden op zinvol participeren drastisch veranderd. Dat zien we op drie manieren terug in hoe ouders keken naar 'zinvol' participeren. Ten eerste interpreteerde een deel van de ouders participatie als wat ze nu even *niet* konden doen: dat beetje extra. Van de weeromstuit zagen ze activiteiten die ze *wel* ontplooiën, zoals betaald werk en zelfs vrijwilligerswerk, niet altijd als participatie. De oproep van de overheid om meer te participeren, heeft zich bij veel van deze ouders vertaald als 'meer doen dan wat we nu al doen', dus iets wat er extra bovenop komt. Er waren verschillende interpretaties van wat 'dat beetje extra' in zou houden. Voor de een was dat (meer) vrijwilligerswerk, voor anderen was dat betaald werk of studie. Bijna alle ouders gaven aan dat de komst van kinderen een grotere aanslag vormde op hun tijd dan ze vooraf hadden gedacht. Als tijd schaarser en dus kostbaarder wordt, moet een heroverweging gemaakt worden van prioriteiten qua tijdsbesteding. Hoe ouders ook voor zichzelf participatie invulden: omwille van de verplichtingen aan het jonge gezin stond alles wat als 'extra' werd gezien op een lager pitje.

Ten tweede was de betekenis van 'zinvol' participeren veranderd door de komst van kinderen. Moeder of vader worden maakte van de geïnterviewde ouders een ander mens, die andere dingen belangrijk vindt in het leven. Dat was weer van invloed op de afweging van prioriteiten in de tijdsbesteding. Ten derde bleek uit de analyse dat er vrouwen waren met kleine kinderen die werk niet meer zagen als het nemen van financiële en maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar als zelfzuchtige keuze in relatie tot het moederschap. Dit reflecteert maatschappelijke normen dat moeders in de eerste plaats voor hun kinderen zouden moeten zorgen, en pas in de tweede plaats voor zichzelf. Daarnaast zou het impliceren dat werk (voor moeders) zelfzuchtig is, in plaats van dat het een bijdrage levert aan de samenleving, zoals beleid dat wel ziet. Deze normen zouden dan ook gezien kunnen worden in het licht van het feit dat de kosten van kinderopvang vaak tegen het salaris van de vrouw werden afgewogen, in plaats van tegen het collectieve inkomen of het salaris van de vader. Dit onderzoek heeft minder zicht op hoe het werk van vaders werd bezien, als bijdrage aan het gezin of als zelfzuchtig in het kader van ouderschap, maar het populaire anderhalfverdienersmodel doet vermoeden dat de accenten hier anders liggen.

De vierde onderzoeksvraag luidde: *Hoe maken werkende ouders keuzes rondom werk en zorg voor kinderen, en hoe ervaren zij het aanwezige aanbod van ondersteuning van verschillende instituties? Hoe sluit dit al dan niet aan bij de maatschappelijke en beleidsnormen rondom werk en zorg voor kinderen die zij percipiëren?*

Hoofdstuk 6 analyseerde daarom hoe ouders van jonge kinderen keuzes maken rondom zorg en werk en de rol van formele kinderopvang. Het presenteerde ten eerste een beslisboom die vervolgens werd geïllustreerd aan de hand van vier casussen. Hoewel alle ouders gelijksoortige opties hadden, verschilden de uitkomsten significant naargelang de financiële situatie en de aan- of afwezigheid van formele en informele opvang. Maar uit de analyse bleek dat de grootste invloed op het keuzeproces de zogenoemde startpositie was – welk ideaalbeeld hebben ouders wanneer ze kinderen krijgen over hoe zorg en werk verdeeld zou moeten worden? Hoe zien ze kinderopvang? Wat zijn visies rondom ouderschap? Deze startpositie is ingegeven door de maatschappelijke normen en eigen opvoeding, maar ten dele ook door wat beleid uitdraagt. Vervolgens waren de keuzes die gemaakt konden worden onderhevig aan een aantal randvoorwaarden, zoals de beschikbaarheid van formele en informele opvang, de financiële overweging van formele kinderopvang (voor alle inkomensgroepen) en hoe deze samenhang met de immateriële waarde van zorg en werk alsmede de gepercipieerde kwaliteit van kinderopvang, de flexibiliteit van werkgevers (of het gebrek eraan), en mentale en fysieke gezondheid.

Hieruit bleek dat de keuzes van ouders van jonge kinderen niet geheel vrij zijn, zoals beleid veronderstelt, maar ingekaderd door externe factoren die zijn omgeven met en ingegeven door onder andere gender-normen. Een tweede belangrijke conclusie was dat eerder onderzoek liet zien dat ondanks dat ouders zelf een gelijkwaardigere taakverdeling tussen vader en moeder voorstaan, ze er niet per se ongelukkig mee zijn als hun eigen taakverdeling (tijdelijk) een wat traditioneler patroon aanneemt. Onze analyse liet echter zien dat hier geen sprake is van gedachteloos conformeren aan traditionele genderrollen: dit ging gepaard met (soms heftige) emoties van opoffering, zelfontwikkeling, verlangens, uitgestelde verlangens, verdriet, liefde, schaamte en schuldgevoel. De laatste conclusie die dit hoofdstuk presenteerde was dat ouders van jonge kinderen kinderopvang niet zozeer als hulpmiddel zien om mogelijk nog meer te gaan werken, maar juist als absolute randvoorwaarde om te kunnen participeren in de samenleving.

Hoofdstuk 7 richtte zich op de observaties die werden gedaan en gesprekken die werden gevoerd op vier verschillende integrale kindcentra om tot beantwoording van de vijfde onderzoeksvraag te komen: *In hoeverre ondervinden ouders van jonge kinderen in- en uitsluiting of sociale ongelijkheid die met overheidsbeleid gericht op participatie en participatiebevordering van werkende ouders gepaard kan gaan?*

Ook in dit hoofdstuk kwamen drie brede conclusies naar voren. Ten eerste bestaat er een enorme verscheidenheid aan IKC's naargelang de sociaal-economische status van de buurt, de samenwerkingsvorm en de individuen die er werken. Ten tweede waren er discrepanties tussen wat publieke en private instellingen presenteerden aan de onderzoeker, en de wat rommeligere realiteiten waarin de activiteiten van het IKC werden ontplooid. Zo bleek soms dat ondanks de wil om een leerlingenbestand op te vangen dat een representatie vormde van de buurtbevolking, hier in de praktijk nog wel uitdagingen lagen. Instellingen waren zich bewust van deze uitdagingen, maar die werden niet altijd zo benoemd. Ook kon het voorkomen dat een bepaalde vorm van privilege en de voordelen van de aanwezigheid van geld soms niet geheel erkend werden als bepalend voor het relatieve succes van het integraal kunnen aanbieden van scholing en opvang. Tot slot reflecteerden de verschillende uitdagingen waar de IKC's tegenaan liepen sociale (on)gelijkheid in de buurt. Die is het resultaat van onder andere complex huisvestingsbeleid, migratiestromen, geografische en historische patronen. Bij de vier casussen werden scheidslijnen geobserveerd, met name tussen peuterspeelzaalwerk en de formele kinderopvang: tussen private en publieke voorzieningen. Het onderscheid tussen werkende en niet-werkende ouders, gereflecteerd in de segregatie van kinderen in verschillende voorzieningen, is dus op jonge leeftijd zichtbaar.

Het laatste empirische hoofdstuk, **hoofdstuk 8**, richtte zich weer op beleid, te weten de beleidsmedewerkers die zich in hun dagelijkse praktijk bezighouden met kinderopvang of flankerend beleid zoals de voorschoolse educatie. In een co-creatiesessie werd aan de hand van de presentatie van voorlopige onderzoeksresultaten gezocht naar een antwoord op de laatste onderzoeksvraag: *Wat is de handelingsruimte van beleidsmedewerkers en hoe formuleren zij handelingsperspectief met behulp van de resultaten van dit onderzoek?*

De beleidsmakers die deelnamen aan de co-creatiesessie gaven aan een spanning te ervaren tussen normatieve beleidsdoelstellingen en hoever men kan gaan in het opleggen van deze moraal aan mensen. Ze hechtten veel waarde aan keuzevrijheid in het kader van kinderopvang en de verdeling van zorg en werk. Dat vormt een beperking voor het realiseren van bepaalde beleidsdoelstellingen, zoals de vermeerdering van afname van formele kinderopvang en het bestrijden van genderongelijkheid; keuzevrijheid staat haaks op meer dwingende maatregelen. Bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor bepaalde beleidsdoelstellingen? Toch werden er mogelijkheden gezocht om ook hier meer integraal te kunnen werken. Zo werd geopperd dat in de ontwikkeling van beleidstheorie structurele ongelijkheden, zoals man-vrouwverhoudingen, meegenomen zouden kunnen worden in de overwegingen van hoe voorgenomen beleid zou kunnen uitwerken, ook in het kader van kinderopvang.

9.2 Perspectieven op ‘zinnvolle’ participatie

In deze paragraaf knopen we de antwoorden op de deelvragen aan elkaar tot een conclusie en de beantwoording van de hoofdvraag: *Hoe verhoudt de inzet vanuit de overheid gericht op de bevordering van arbeidsparticipatie van werkende ouders – gezien vanuit het IKC – zich tot hun eigen zienswijzen en gedragingen en wat zij als ‘zinnvolle’ participatie ervaren?*

In dit onderzoek hebben we het specifieke instrument van kinderopvangbeleid genomen om te analyseren hoe verschillende ideologieën rondom werk en zorg voor kinderen hun uitwerking kregen in enerzijds het beleid, en anderzijds het leven van mensen zelf. Dat deden we door te kijken hoe ouders van jonge kinderen zich in deze specifieke fase bewegen tussen eigen, maatschappelijke en door het beleid overgedragen normen en idealen. De beleidsanalyse heeft laten zien dat in het beleidsdiscours keuzevrijheid een prominente rol speelt. De onderliggende aanname is dat burgers de ‘juiste’ keuzes maken in lijn met beleidsdoelstellingen. In het kader van kinderopvang geldt de onderliggende norm of het doel dat er meer gewerkt zou moeten worden (door vrouwen) en dat kinderopvang dit kan faciliteren. De overheid stelt hiermee impliciet een norm (meer werken) die omgeven is met waarden (niet-werken is minder waardevol). Het risico hiervan is dat mensen die om allerlei redenen andere keuzes maken als minder verantwoordelijke burgers worden gezien door politiek en beleid.

Het al dan niet afnemen van kinderopvang is onderdeel van een breder discours rondom niet-werkenden. Zij kunnen op allerlei vlakken aan de zijlijn van de samenleving staan en worden over het algemeen anders bejegend dan mensen die wel werken, helemaal als ze afhankelijk zijn van overheidssteun (Van Echtelt et al. 2023). Deze normen zijn niet willekeurig, ondanks de vermeende neutraliteit van overheden en beleid. Het risico dat wij observeerden is juist die vermeendheid: het niet benoemen van normativiteit kan ertoe leiden dat mensen in de optelling van andere uitkomsten structureel aan de verkeerde kant van die norm vallen. Hiermee kan zogenoemde structurele ongelijkheid in stand worden gehouden. Op het moment dat keuzevrijheid wordt ingezet om specifieke uitkomsten als doel te stellen, zijn er impliciet ‘goede’ en ‘foute’ keuzes te maken door mensen. Mensen die door allerlei omstandigheden, zoals mentale of fysieke gezondheid, armoede, gendernormen, afwezige informele netwerken of sociale exclusie, niet de ‘goede’ keuze maken die het beleidsdoel zou nastreven, staan dan automatisch aan de andere kant van de lijn en worden mogelijk nog verder op achterstand geplaatst.

Hierbij moet wel worden benadrukt dat de huidige discussie voornamelijk langs de lijnen van *meer* werken wordt gevoerd. Met name vrouwen dienen meer uren te gaan werken; kinderopvang zou dit kunnen faciliteren. De te verwachten arbeidsmarkteffecten van kinderopvang lijken echter beperkt, aangezien de arbeidsparticipatie in personen al hoog is (Akgunduz en Plantenga 2018; Bolhaar et al. 2023; Van Elk en Koot 2020).

Aan de hand van vier thema’s en de bevindingen uit dit onderzoek illustreren wij nu deze risico’s. Ook bieden we handelingsopties voor beleid.

9.2.1 Keuzevrijheid en participatie

Perspectieven van beleid

In het beleidsdiscours over kinderopvang komt betaalde arbeid naar voren als dominante invulling van ‘zinnvolle’ participatie. Dat zien we op verschillende manieren terug. Om te beginnen is het bevorderen van de arbeidsparticipatie van jonge ouders een expliciet doel van kinderopvangbeleid, door de faciliterende rol van de formele kinderopvang in de combinatie van werk en zorg voor jonge kinderen. Dit heeft een beleidsgeschiedenis. Aan het begin van deze eeuw namen de zorgen over de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat toe. Als reactie zocht het beleid enerzijds de arbeidsparticipatie van met name vrouwen te verhogen. Aan de andere kant maakte de overheid een terugtrekkende beweging en liet ze meer en meer verantwoordelijkheden over aan de markt en aan de individuele burger. De zogenoemde participatiesamenleving vraagt burgers meer verantwoordelijkheid te nemen in de vorm van meer participatie op allerlei terreinen, bijvoorbeeld in de zorg voor elkaar (Veldheer et al. 2012). In de Wet kinderopvang, ingevoerd in 2005, kwamen deze verschillende trends samen. Een expliciete doelstelling van deze wet was het verhogen van de arbeidsdeelname van jonge ouders. Tegelijk werd het aanbod overgelaten aan de markt en de zorg voor de kwaliteit van de kinderopvang werd een verantwoordelijkheid van de ouders, middels het uitoefenen van hun keuzevrijheid op deze markt.

We zien dat de overheid met kinderopvangbeleid consequent de prioriteit geeft aan participatie in de zin van betaald werk. Daarmee worden andere vormen van participatie, zoals de zorg voor jonge kinderen – volgens ouders een zinnvolle taak, juist ook voor de maatschappij – maar ook andere vormen van participatie ondergeschikt gemaakt aan de deelname aan betaald werk. Opvallend is dus de prioritering die hier plaats vindt in vormen van participatie. Arbeidspotentieel bij ouders van jonge kinderen is volgens beleid vanwege maatschappelijke en economische ontwikkelingen belangrijker en normatief wenselijker dan uitsluitend zorgen voor die kinderen. Via het faciliteren en subsidiëren van formele kinderopvang wenst beleid in eerste instantie met name een verhoging van de arbeidsparticipatie te bewerkstelligen. De ‘goede keuze’ is dus om meer te werken.

De arbeidseis definieert wanneer de overheid de zorg van kinderen subsidieert en wanneer niet, middels de kinderopvangtoeslag. Het gaat hier om twee ouders/verzorgers die beiden werken, studeren of een traject volgen om werk te vinden. Dit geldt ook als een ouder verplicht een inburgeringscursus volgt bij een gecertificeerde instelling, een permanente indicatie heeft vanuit de Wet langdurige zorg of een partner in detentie heeft. Veel van deze eisen zijn gebonden aan verschillende voorwaarden. Hoewel de arbeidseis wellicht niet vanuit de vraag is ontworpen wat ‘zinnvolle’ participatie (of zinnvoller dan zorgen voor kinderen) zou zijn, erkent de overheid hier een aantal activiteiten die prioriteit hebben, dan wel voor overmacht zorgen, om de zorg voor kinderen (ten dele) te subsidiëren. Dit maakt formele kinderopvang toegankelijk voor een selecte groep.

Perspectieven van ouders

Dit onderzoek heeft laten zien dat de keuzes die ouders van jonge kinderen maken rondom de combinatie werk en zorg, verbonden zijn aan een aantal randvoorwaarden. Zo hebben ouders, ingegeven door de eigen opvoeding en maatschappelijke normen, concepties van ouderschap en hoe zij het in zouden willen delen: de kaders van waaruit keuzes worden gemaakt. We zien echter dat de beschikbaarheid van formele en informele opvang, alsmede de perceptie van de kwaliteit, een rol spelen. Ook worden er financiële afwegingen gemaakt in het kader van de immateriële waarde die ouders hechten aan zorg en werk. Daarnaast is de mentale en fysieke gezondheid bepalend in hoeverre ouders werk en zorg kunnen combineren en kinderopvang af kunnen nemen. Hieruit concluderen wij dat de veronderstelde vrijheid die ouders wordt toebedeeld om keuzes te maken voor betaald werk en zorg, niet zo vrij is en wordt ingekaderd door verschillende randvoorwaarden.

Hoe ouders de immateriële waarde van zorg en werk wegen, verdient extra aandacht in het kader van ‘zinnvolle’ participatie. Dit bepaalt namelijk in belangrijke mate of en hoe ouders de ‘goede’ keuze van betaald werk en de afname van kinderopvang maken. Onder de geïnterviewde ouders kwam prominent naar voren dat participatie in hun ogen diverser was dan wat de overheid of beleid hieronder verstaat. De ouders zagen de zorg voor en de opvoeding van hun kinderen als een belangrijke vorm van zinnvolle

participatie, met name in de zin van bijdragen aan de toekomstige samenleving, ook wel sociale reproductie genoemd. Dit contrasteert met hoe de overheid dit ziet, namelijk dat het een activiteit is die zij ouders ten dele uit handen wil nemen en arbeidsparticipatie wil prioriteren. Enerzijds kwam dit doordat ouders in dit onderzoek participatie als ‘meer’ doen hadden geïnternaliseerd: verschillende geïnterviewde ouders herkenden de vele taken die ze uitvoerden op het gebied van zorg voor hun gezin en deelname aan betaald werk niet meteen als participatie. Participatie zagen zij juist als datgene wat ze nu niet doen, dat beetje waarvoor zij niet echt tijd hadden.

Anderzijds viel het op dat ouders, en met name moeders, werk niet per se als bijdrage aan de samenleving of gezin zagen, zoals beleid het interpreteert, maar als iets hedonistisch wanneer ze jonge kinderen hadden. Hier is het opvallend dat waar beleid en politiek de norm stellen dat ouders (meer) werken en kinderopvang afnemen, dit met name door veel moeders in de eerste jaren als een keuze voor zichzelf wordt gezien, die in contrast staat met een keuze voor hun kind(eren). Maatschappelijke normen rondom ouderschap worden door sommigen sterk ervaren: als je meer uren werkt, ben je een slechte moeder, maar als je niet of minder werkt neem je geen verantwoordelijkheid. Dit kan voor wrijving zorgen en in sommige gevallen tot mentale problemen leiden. Deelname aan betaald werk is voor ouders dus meer dan de interpretatie van de overheid, maar een van de vele manieren waarop ze zinvol kunnen bijdragen aan de maatschappij.

Voor wat betreft de definitie van ‘zinvolle’ participatie in de vorm van de arbeidseis kan worden gesteld dat ouders van jonge kinderen dit anders zien. Hoewel een deel van de voorwaarden van de overheid door ouders erkend wordt als nuttige bezigheden, worden er ook veel andere activiteiten onder ‘zinvolle’ participatie geschaard, zoals mantelzorg en vrijwilligerswerk. Dit onderzoek heeft slechts beperkt de ervaringen van niet-werkenden mee kunnen nemen, maar zij stelden dat ze hun dagelijkse activiteiten in de vorm van zorg voor kinderen of naasten en vrijwilligerswerk als zeer zinvol ervoeren. Bij allen bestond de wens om op een gegeven moment ook weer betaalde arbeid te verrichten of te gaan studeren. Voor nu voelden zij ook de noodzaak en berusting om even niet te werken en andere taken of persoonlijke omstandigheden te prioriteren, zoals mentale of fysieke problemen. Hoewel zij ook niet per se aanspraak wilden maken op kinderopvang(toeslag) dient het hiervoor benoemde risico in het licht van keuzevrijheid zich wel aan: door het gebruik van kinderopvang en arbeidsparticipatie te verwachten, maakt de overheid een onderscheid tussen een ‘goede’ keuzes voor kinderopvang en werk (de beleidsdoelstelling) en een ‘slechte’ keuzes voor zelf zorgen en geen betaalde arbeid.

Handelingsopties voor beleid

Dit onderzoek heeft laten zien is dat ouders sterk gebonden zijn aan de contexten waarin zij zitten, ondanks dat het door beleid en politiek wordt verondersteld dat mensen vrij zijn in de keuzepatronen die zij doorlopen met betrekking tot participatie. Dit gaat om onder andere maatschappelijke en persoonlijke gegenderde normen rondom ouderschap, de beschikbaarheid van formele en informele opvang voor kinderen, financiële randvoorwaarden en de weging met de immateriële waarde van verschillende vormen van participatie, of mentale en fysieke gezondheid. Daarnaast laten de diverse perspectieven van ouders op het vormgeven en waarderen van ‘zinvolle’ participatie zien dat dit mede de uitkomsten beïnvloedt rondom betaald werk en de afname van kinderopvang.

Beleid stelt meer werken en meer afname van kinderopvang als gewenste uitkomst. Dit draagt als risico met zich mee dat mensen die om allerlei redenen dit beleidsdoel niet naleven, structureel anders gewaardeerd worden. Dit komt met name doordat deze mensen vaak ook op andere terreinen niet aan die norm kunnen of willen voldoen. Het handelingsperspectief dat wij dan ook mee willen geven op dit terrein is:

Erken de normativiteit van beleid en neem structurele ongelijkheden, die keuzevrijheid kunnen beperken, mee in de ontwikkeling van beleidstheorie.

Beleidstheorie gaat over hoe beleidsmakers verwachten dat bepaalde interventies zullen werken. Er wordt echter niet altijd rekening gehouden met hoe het dan werkt *voor wie*, en hoe uitkomsten zouden kunnen verschillen naargelang de sociale positie van mensen (Vrooman et al. 2023). Een eerste stap is het

erkennen dat beleid een bepaalde norm stelt middels een vermeend neutrale keuzevrijheid die een beleidsdoel nastreeft. Vervolgens kan worden gemonitord hoe dit anders uitwerkt voor verschillende groepen mensen naargelang hun omstandigheden. Zo kunnen de risico's op het in stand houden van die ongelijkheden wellicht worden verminderd.

9.2.2 Gender

Perspectieven van beleid

Uit dit onderzoek blijkt dat de aanhoudende ongelijke taakverdeling tussen mannen en vrouwen en maatschappelijke opvattingen hierover behoren tot de vele omstandigheden waardoor moeders van jonge kinderen zich soms anders gedragen dan de door beleid gewenste keuze te maken voor een grotere arbeidsdeelname en het gebruik van kinderopvang. Onze onderzoeksvragen waren hier aan het begin van het onderzoek niet op ingericht; het is een inductieve uitkomst. De meest opvallende discrepantie is de afwezigheid van emancipatoire doelstellingen in het huidige kinderopvangbeleid en de huidige kinderopvangwetgeving. Na het literatuuronderzoek naar de maatschappelijke normen en politieke en beleidsontwikkelingen lag het in de lijn der verwachting dat, met het oog op de doelstelling om meer vrouwen tot deelname aan de arbeidsmarkt te verleiden, beleid dat werd geformuleerd hier ook specifiek aandacht voor zou hebben. Dit bleek echter niet het geval. Een deel van de oppositie merkte dit wel op toen de Wko tot stand kwam en de initiatiefwet Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering (Wbko) werd ingediend. Desondanks bleef een expliciete benadering uit. Het is opvallend dat er in beleid nauwelijks expliciet aandacht is voor gender, en dat het kinderopvangbeleid op papier losgekoppeld lijkt van de arbeidsparticipatie van vrouwen en emancipatoire doelstellingen.

Perspectieven van ouders

De loskoppeling van kinderopvangbeleid en de arbeidsparticipatie van vrouwen is met name opvallend omdat, in lijn met eerder onderzoek, de realiteit rondom de zorg voor jonge kinderen en werk als zeer gegenderd wordt beschreven door ouders. Ook door de beleidsmakers zelf werd erkend dat veel van de keuzes die heteroseksuele ouderparen maken rondom werk en zorg, en dus ook kinderopvang, omgeven zijn met normen over de verhouding tussen mannen en vrouwen. Het beeld dat met name vrouwen voor ogen hebben over (aanstaand) ouderschap, wordt ingegeven door de eigen opvoeding en maatschappelijke normen. Er vormt zich een ideaalbeeld waar over onderhandeld wordt met uren werk, formele zorg en informele zorg.

In de onderhandelingen over werk en de zorg voor (aanstaande) kinderen, komen bij veel ouders in dit onderzoek een aantal zaken naar voren die het populaire anderhalfverdienersmodel onderschrijven. Ten eerste zagen moeders werk soms als hedonistisch in plaats van als een bijdrage aan de samenleving of het gezin. Ten tweede verknoopt zich dit met de onderhandelingen over hoe de kosten van kinderopvang vaak werden afgewogen tegen het salaris van de moeder, in plaats van het collectieve inkomen of het inkomen van de vader. Beide observaties zijn exemplarisch van het gegeven dat bij veel ouders de moeder wordt gezien als automatische eerste verzorger van de kinderen. Dit wordt ook onderschreven door de populariteit van het anderhalfverdienersmodel, de *pay gap* en de financiële afhankelijkheid van veel Nederlandse vrouwen.

In dit kader is het ook opmerkelijk dat eerder onderzoek vaak veronderstelde dat er inderdaad een ongelijke verdeling thuis was, maar dat mensen daar ook niet per se ontevreden over waren, of het gesprek niet aangingen. In dit onderzoek werd deze veronderstelling niet altijd gedeeld. Ouders gaven juist aan allerlei technieken in te zetten, zoals het uitstellen van verlangens, het afstellen van verwachtingen, liefde, schaamte, enzovoort, om te komen tot een gebalanceerde oplossing wanneer prioriteiten verschuiven met de komst van kinderen.

We zien dus dat de overwegingen rondom kinderopvang direct samenhangen met maatschappelijke normen rondom rolverdelingen tussen mannen en vrouwen en de waardering van betaalde en onbetaalde arbeid. Hierdoor heeft kinderopvangbeleid een andere werking op mannen dan op vrouwen (zie ook Yerkes en Den Dulk 2015). Dit is ook niet los te zien van discussies rondom deeltijdwerk. Wil Portegijs (2022) schetst in haar rapport de doelstellingen die emancipatoir beleid heeft op dit gebied. Hoewel

deeltijdwerk in het kader van emancipatie tot 2005 werd gepromoot, worden nu vooral de nadelen van de constructies geschetst: de financiële kwetsbaarheid is vele malen groter bij vrouwen dan die van mannen (Van den Brakel et al. 2020a). Kinderopvangbeleid is ook ingegeven door de doelstelling om vrouwen in staat te stellen meer te werken. Dit onderzoek laat echter zien dat veel van de keuzes rondom zorg en werk, en dus de afname van kinderopvang en het kiezen voor een aantal uren werk en zorg, omgeven zijn door gendernormen. De mogelijkheden van kinderopvang voor de vermeerdering van arbeidsparticipatie zijn dan ook beperkt (Akgunduz en Plantenga 2018; Bettendorf et al. 2015; Bolhaar et al. 2023). Dit hangt samen met hoe mensen kinderopvang als alternatief voor de zorg door ouders zelf thuis wegen, maar ook de betrokkenheid van vaderschap telt mee in de afweging (Norman 2020).

Handelingsopties voor beleid

In dit onderzoek hebben we gezien dat mensen, hoewel ze veel ruimte hebben voor *agency*, niet per se vrije keuzes maken zoals dat wel door de overheid wordt verondersteld. De Wko en het marktsysteem dat werd geïntroduceerd stelden juist keuzevrijheid centraal. We zien echter dat mensen veel meer gebonden zijn aan de maatschappelijke en persoonlijke normen die zij internaliseren, naast de financiële randvoorwaarden en mentale en fysieke gezondheid, en vorm laten geven aan hoe zij hun leven willen inrichten met betrekking tot zorg en werk.

Een voorbeeld van hoe beleid mannen anders raakt dan vrouwen, gaat over toeslagen of financiële toegankelijkheid. Het draaien aan financiële knoppen, betekent ook dat er achter de voordeur een gegenderde afweging gemaakt dient te worden: de uren werken worden voor mannen anders gewogen dan voor vrouwen. De feitelijke maatregel kan dus anders uitwerken vanwege de percepties, en die percepties zijn gegenderd, ook vanwege de inkomensongelijkheid. Het anderhalfverdienersmodel wordt zo de weg van de minste weerstand. Oplossingsrichtingen zijn complex vanwege het integrale karakter van het probleem: het heeft te maken met inkomensongelijkheid, maatschappelijke normen, mannen- en vrouwensectoren en verschillende verlofregelingen voor mannen en vrouwen. Wij adviseren daarom een integrale benadering van het probleem en een benutting van de brede emancipatiekennis die voorhanden is in Nederland. Wij geven dan ook het volgende handelingsperspectief mee:

Concretiseer de relatie tussen emancipatie en kinderopvang verder en benut brede emancipatiekennis in kinderopvangbeleid.

Dit onderzoek kan geen eenduidige oplossing bieden voor de huidige complexe situatie en aanwijzen waar beleid op in zou moeten zetten om genderongelijkheid uit te bannen. Wel zien we een overlap in beleidsdoelstellingen van kinderopvangbeleid en emancipatiebeleid die niet altijd geëxpliciteerd wordt (zie ook Yerkes en Den Dulk 2015). Wij stellen dat in het licht van emancipatie, het op zijn minst aan te raden is om de connecties die de beide beleidsterreinen kennen te expliciteren en te kijken naar wat verschillende beleidsinstrumenten in samenspraak kunnen bijdragen aan het ongelijkheidsvraagstuk. We zien namelijk dat de vermeende keuzevrijheid om de 'goede' keuze voor meer werk en meer kinderopvang te maken, ook sterk aan onder andere gendernormen en de verdeling van taken thuis onderhevig is en van een langere adem dan de eerste jaren dat er kinderen zijn. Hoewel kinderopvangbeleid niet expliciet benoemt dat het zich richt op de emancipatie van vrouwen maar dit als stille doelstelling heeft, zou het besef dat de keuzes die ouders maken wél langs gegenderde lijnen lopen meegenomen moeten worden in bijvoorbeeld de ontwikkeling van beleidstheorie: hoe kan beleid anders uitwerken voor vrouwen dan voor mannen?

9.2.3 Kansengelijkheid

Perspectieven van beleid

De geschetste risico's omtrent normatief beleid dat bepaalde keuzes van burgers verlangt, hangen samen met en gelden ook voor het principe van kansengelijkheid. Kansengelijkheid wordt in beleidscontexten met name besproken in het kader van primair en voortgezet onderwijs en de voorschoolse educatie (VE). Hoewel het geen nieuwe is term (er bestond gelijk kansengelijkheid vanaf eind jaren zeventig in het basisonderwijs), won het aan populariteit bij de start van de Gelijke Kansen Alliantie van het ministerie van OCW in 2016. Rond dezelfde tijd klonken er ook maatschappelijke stemmen om kansengelijkheid in

combinatie met kinderopvang te bezien. Volgens onze analyse werd dit discours expliciet geïntroduceerd door de Sociaal-Economische Raad (SER) in 2016. In de geanalyseerde documenten werd de thematiek alleen besproken wanneer de minister reflecteert op extern onderzoek, en niet als beleidsvisie.

De combinatie van kinderopvang en kansengelijkheid werd tekstueel voor het eerst door een kabinet gemaakt in het coalitieakkoord van 2021. Hoewel kinderopvangbeleid en de voorgenomen herziening van het financieringsstelsel onder de noemer van kansengelijkheid werden besproken, merkten verschillende actoren na publicatie direct op dat het voorgenomen beleid kansengelijkheid zou kunnen tegenwerken. Het is in zekere zin ook logisch dat het kabinet zich er tot voor kort van heeft weerhouden om deze twee termen met elkaar in verband te brengen. De zogenoemde arbeidseis maakt deze combinatie namelijk niet aannemelijk, omdat de voorzieningen ten principiële niet voor alle ouders en dus niet voor alle kinderen zijn. Voor het tegengaan van achterstanden hebben de verschillende kabinetten vertrouwd op de inrichting van de VE en het peuterspeelzaalwerk voor zogenoemde doelgroepkinderen. Op het moment dat het kabinet dit dus wel poogde, werd het erop gewezen dat wanneer de arbeidseis blijft staan, kansengelijkheid in het kader van kinderopvang nog niet in het vizier kan zijn (Roeters en Vlieg 2022).

Opvallend maar ook begrijpelijk is dus dat het kansengelijkheidsdiscours met name extern speelt, buiten beleid om. De boodschap van gelijke kansen voor alle kinderen werd door de SER herhaald in 2021, en ook de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK) zag de opbouwende scenario's in dit kader. In onze analyse hebben we laten zien dat hier een zeker maakbaarheidsdenken zit. Zo zouden achterstanden beter voorkomen worden dan achteraf verkleind. Daarnaast klinkt het argument dat vroeg investeren in het jonge kind zich zou uitbetalen in de latere 'optimale' bijdrage aan de samenleving via het constant en gelijk ontwikkelen van talent en stimuleren van ontwikkeling (Heckman en Masterov 2007; SER 2021a). Dit wordt ook wel het economisch investeringsargument voor kinderopvang genoemd (Gibson et al. 2015). Behalve dat het onduidelijk is wat de effecten zijn op de inrichting van kinderopvang, de ontwikkeling van kinderen en eventueel de maatschappij wanneer kinderen als 'economische units' worden beschouwd, zit er ook een zeker risico aan het onkritisch nastreven van het principe van kansengelijkheid wanneer burgers verantwoordelijk worden gehouden voor de uitkomsten.

Perspectieven van ouders

Hoewel wij *niet* stellen dat breder kansengelijkheidsbeleid onwenselijk is, willen we wel wijzen op de potentiële gevolgen die het voor mensen kan hebben. De ouders in dit onderzoek zagen kinderopvang niet primair als bijdragend aan de kansen van hun kinderen. Dit ging om werkende ouders die het voornamelijk als arbeidsmarktinstrument zagen ('zonder opvang kan ik niet participeren'), maar ook om ouders die er expliciet ervoor kozen om geen opvang af te nemen. Kinderopvang bezien in het kader van kansengelijkheid gaat ervan uit dat iedereen in principe altijd kinderopvang af zou willen of kunnen nemen, en dat als ouders dat niet doen, er iets wordt onthouden van deze ouders en hun kinderen. Er zijn zeker ook ouders zijn die wel graag opvang af zouden willen nemen maar dat nu niet kunnen. Dit onderzoek wil en kan geen claims over representativiteit maken. Maar we kunnen wel wijzen op het feit dat er meer randvoorwaarden spelen die keuzes beperken, zoals wederom financiële beperkingen, de beschikbaarheid van informele en formele opvang, gendernormen, en mentale en fysieke gezondheid. Kinderopvang als pleister voor kansengelijkheid zien, veronderstelt dus ook weer dat er 'goede' en 'slechte' keuzes zijn die ouders zouden kunnen maken, terwijl die keuzes gebonden zijn aan de context waarin ouders zich bevinden.

Handelingsopties voor beleid

Er is een roep om kansengelijkheid middels kinderopvang voor alle kinderen vanuit een breed maatschappelijk en wetenschappelijk veld. De reden dat er zo gelijkvormig gekeken kan worden naar de mogelijkheden van kansengelijkheid als beleidsdoel in het primair en voortgezet onderwijs is, vrij strak gezegd, de leerplicht. *Alle* kinderen vanaf 5 jaar dienen tot ten minste hun 16^e naar school te gaan en er geldt een kwalificatieplicht. Hiermee wordt geen keuze gelaten aan ouders of hun kinderen. De relatieve keuzevrijheid die wordt geboden met de kinderopvang, met name omdat het als arbeidsmarktinstrument wordt gezien vanuit de politiek en vanuit ouders, betekent ook dat er een paradox ontstaat wanneer kansengelijkheid geïntroduceerd zou worden als de arbeidseis blijft staan: kansengelijkheid

alleen voor hen die de 'juiste' keuze maken. Het handelingsperspectief dat wij willen meegeven is dan ook:

Waak bij het nastreven van kansengelijkheid in kinderopvangbeleid voor individualisering en het negeren van structurele ongelijkheid.

Dit is geen pleidooi voor het stoppen met het voeren van kansengelijkheidsbeleid, integendeel. Er zijn veel belangrijke stappen gezet om mensen in Nederland gelijkjer te behandelen en belemmeringen die mensen ervaren vanwege arbitraire demografische kenmerken weg te nemen; dit moet niet stoppen. Wij pleiten echter wel voor het voeren van het gesprek over de bredere context waarin *sociale* ongelijkheid ontstaat (Piketty 2020; Vrooman et al. 2023). Naast het al dan niet volledig toegankelijk maken van kinderopvang moet het gesprek integraal gevoerd blijven worden hoe ook de realiteiten van kinderen van ouders die ervoor kiezen hun kinderen niet naar de formele kinderopvang te brengen ertoe doen en gelijkwaardig behandeld zullen worden. Dat geldt ongeacht of zij de 'juiste' keuze maken voor gelijkere kansen via kinderopvang. Het risico bestaat dat wanneer de normstelling door de overheid van meer opvang en meer werk met een waardeoordeel gepaard gaat, dit tot uitsluiting kan leiden van bepaalde groepen die al dan niet gedwongen andere keuzes maken.

We zien echter ook het risico van segregatie in de luiers. De ontwikkelingen in de stelselherziening zijn risicovol, aangezien we nu al segregatie waarnemen tussen de verschillende onderdelen binnen een IKC als het gaat om werkenden en niet-werkenden. De Wet harmonisatie peuterspeelzaal en kinderopvang en ook de VE lijken op basis van dit en ander onderzoek niet altijd voldoende om dit tegen te gaan. Dit sluit aan bij de basisschoolkeuzes die ouders maken, waar kansengelijkheid voor sommige ouders wel een rol gaat spelen: sommige scholen zouden betere kansen bieden dan andere. Vanuit de perspectieven van de verschillende IKC's werd juist de integratie van het peuterspeelzaalwerk en de formele kinderopvang toegejuicht en waar mogelijk nagestreefd. Kansengelijkheid bevorderen via kinderopvang kan alleen als de arbeidseis wordt losgelaten, omdat dan alle mensen gelijke toegang krijgen tot het stelsel. Hierbij dient te worden opgemerkt dat kinderopvang verschillende gevolgen heeft naargelang de situatie van kinderen. Zo is het meer bevorderlijk voor kinderen met dreigende achterstanden dan voor kinderen die van huis uit al veel educatie meekrijgen. Dit biedt overigens geen oplossing voor de veronderstelling dat ouders alsnog verantwoordelijk zouden worden gehouden voor ongelijke uitkomsten.

9.2.4 Wrijving tussen arbeidsmarktinstrument en de ontwikkeling van kinderen

Perspectieven van beleid

In verreweg de meeste beleidsdocumenten rondom kinderopvang wordt de duale doelstelling van het huidige kinderopvangbeleid genoemd: arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van kinderen worden tegelijkertijd nagestreefd. Er wordt geen expliciete prioritering in aangebracht. Wij zien in onze analyse echter dat er wel degelijk door de tijd een verschuiving in accent plaatsvond en dat dit niet zonder gevolgen is geweest. De Wko uit 2005 was primair ingericht als arbeidsmarktinstrument. Hoewel er enkele minimale kwaliteitseisen worden genoemd, zag het kabinet en met name de toenmalig minister van SZW, het vooral als instrument om de combinatie van werk en zorg te faciliteren voor ouders van jonge kinderen. In 2007 werd via de motie-Aartsen/Bos ook de voor- en buitenschoolse opvang wettelijk geregeld: basisscholen dienden nu eveneens in huis deze aan te bieden aan ouders, om zo de combinatie van werk en zorg te vergemakkelijken. Tot 2009 was het stelsel er dan ook op gericht om de wachtlijsten weg te werken die na de inwerkingtreding van de Wko verschenen: meer en meer ouders wilden gebruikmaken van de formele kinderopvang en toeslagen en het (financieel) toegankelijk maken van de kinderopvang werd prioriteit. Er was slechts beperkt aandacht voor de kwaliteit of de ontwikkeling van kinderen.

De nadruk op arbeidsparticipatie zorgde voor nadruk op het werven van nieuwe medewerkers en het kwantitatieve aanbod vergroten. Dit leidde tot een druk op de kwaliteit van het aanbod tussen 1995 en 2012 volgens kwaliteitsonderzoek. In 2010 werden verschillende kwaliteitseisen ingesteld middels de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wet OKE), die ook het peuterspeelzaalwerk en de VE beslaat. Hoewel er in 2012 weer een lichte stijging van de kwaliteit gemeten werd, was deze op dat moment nog niet stabiel. We zagen toen echter wel een krimp in het aantal ouders dat gebruikmaakte van kinderopvangtoeslag, met name vanwege de bezuinigingen die vanaf 2011 na de crisis werden

ingezet. In deze tijd daalde het aantal kinderen wier ouders recht hadden op toeslag, maar bleef het aantal kindplaatsen stijgen. Dit was vanzelfsprekend ongunstig voor de kinderopvangorganisaties en er werd dus ook daar uiteindelijk een tegenbeweging ingezet om te krimpen en personeel en locaties los te laten (Portegijs 2014). De overheidsuitgaven voor kinderopvang stegen echter weer licht in 2014 en het recht voor midden- en hoge inkomens werd weer verruimd. Daarnaast ontstond er toen een maatschappelijke vraag, zowel van ouders als de branche, om naast de affectieve kwaliteit die werd geboden in de kinderopvang, ook meer in te zetten op de educatieve kwaliteit.

Deze maatschappelijke beweging resulteerde via de motie-Van Weyenberg en het daarvoor aangevraagde SER-advies uiteindelijk in de invoering van de Wet Innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK), waarmee de huidige kwaliteitseisen voor alle kinderopvangorganisaties en het peuterspeelzaalwerk werden vastgelegd. Deze wet werd door veel organisaties en ouders enthousiast ontvangen. Ook trok het kabinet vanaf 2014 structureel meer geld uit voor het financieel toegankelijk maken van kinderopvang voor een breder publiek, wat werd bestendigd in het Coalitieakkoord 2021-2025. De kwaliteit van de kinderopvang scoorde redelijk consistent en in vergelijking met andere Europese landen gemiddeld tot goed. Door de verbreding van het publiek en het financieel toegankelijker maken van het stelsel kwam het aantal kindplaatsen echter weer onder druk te staan. Ook had de branche moeite om, onder andere door de gerapporteerde toegenomen werkdruk bij medewerkers, de kwaliteit te behouden. Daarnaast zorgde de COVID-19-pandemie ook in deze branche voor veel uitval. Hoewel de personeelstekorten in de branche al in 2017 werden ingeschat door verschillende partijen, ook binnen de Tweede Kamer, zijn deze op het moment van schrijven een wezenlijke uitdaging met het oog op de toekomst.

Perspectieven van ouders

Het veldwerk laat zien en onderschrijft eerder onderzoek dat het kinderopvangsysteem onder druk staat. Dit wordt geïllustreerd door de oplopende wachtlijsten en het gegeven dat kinderopvang door ouders in ons onderzoek niet zozeer werd gezien als instrument om te beginnen met werken of meer uren te gaan werken, maar als randvoorwaarde om hun werkzaamheden door te zetten wanneer er kinderen komen. Het ministerie van SZW beseft dit, maar het verdient extra aandacht om het belang van beschikbare, betaalbare en kwalitatief goede opvang voor ouders te erkennen. De observaties laten overigens ook zien dat de kwaliteit van kinderopvang belangrijk wordt gevonden, maar ook in tijden van krapte verwordt tot een soort luxe – ouders zijn allang blij dát er een plekje is.

Het is opvallend dat ouders in dit onderzoek, met name wanneer het gaat over de opvang van kinderen van 0 tot 2 jaar, de ontwikkeling van hun kinderen niet of nauwelijks noemden als motivatie om gebruik te maken van de formele opvang. Het is in hun ogen primair een arbeidsmarktinstrument dat randvoorwaardelijk is voor hun (arbeids)participatie. Ouders van jonge kinderen deelden dus deze duale doelstelling niet, met name in de eerste jaren (zie ook: Roeters en Bucx 2018). Dit heeft ten dele te maken met de perceptie rondom de kwaliteit van de kinderopvang. Het gaat echter ook om de waardering van de eigen opvoeding. Dit onderschrijft het belang van het op peil houden van de kwaliteit van de kinderopvang om de arbeidsparticipatie te kunnen blijven faciliteren en garanderen.

Hier komt de perceptie van de kwaliteit en mogelijkheden voor de ontwikkeling van kinderen om de hoek kijken. Dit is overigens niet alleen een perceptie. Het is namelijk wetenschappelijk niet onomstotelijk bewezen dat in het huidige systeem met name in de jonge jaren (0-2 jaar) kinderopvang in alle gevallen beter is dan de zorg van ouders thuis. Kinderen met het risico op achterstanden zouden onder de juiste omstandigheden het meest profijt kunnen hebben van kinderopvang (Leseman et al. 2022). Hier hangt de daadwerkelijke kwaliteit die wordt geboden en het aantal uren dat wordt afgenomen sterk samen met het pedagogische nut voor kinderen, de bereidheid van ouders om de eigen zorg plaats te laten maken voor formele kinderopvang, en dus uiteindelijk meer te gaan werken.

De keuzepatronen van ouders benadrukken wederom het belang van de maatschappelijke normen, de toegankelijkheid, de betaalbaarheid en de (gepercipieerde) kwaliteit voor het gebruik van kinderopvang en keuzes rondom participatie. Wij willen onderstrepen dat de beleidsinstrumenten en de ‘knoppen’ om daar aan te draaien met elkaar verweven zijn.

Handelingsopties voor beleid

Los van het feit dat de branche en ouders deze golfbewegingen (of ‘jojobeleid’) over het algemeen onwenselijk achten, is de huidige focus op arbeidsparticipatie een trendbreuk met de eerdere beweging naar de aandacht voor de ontwikkeling van kinderen, en maatschappelijk en wetenschappelijk de aandacht voor het potentieel van kinderopvang op kansengelijkheid. Onze analyse wijst erop dat kinderopvang primair als arbeidsmarktinstrument wordt gezien, en in de tweede plaats pas als ontwikkelinstrument voor kinderen. Dit staat een stabiele koers op kwaliteit, een absolute randvoorwaarde voor de door beleid gewenste vermeerderde afname, in de weg. De politieke en maatschappelijke realiteiten na COVID-19 en de arbeidsmarktkrapte zijn grote uitdagingen. Wij raden beleid en politiek aan om zich bewust te zijn van de effecten die de aandacht voor het een (arbeidsparticipatie van ouders) heeft voor het ander (kwaliteit en de ontwikkeling van kinderen). Deze doelstellingen zijn nauw met elkaar verweven en ze zijn niet vanzelfsprekend complementair. Het handelingsperspectief dat wij mee willen geven luidt dan ook:

Erken de spanning tussen verschillende doelstellingen en expliciteer de consequenties van het ‘draaien aan knoppen’.

Er is momenteel meer beleidsaandacht voor de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen dat er zorgen zijn over de personeelstekorten in de kinderopvangbranche zelf, maar ook dat kinderopvang wordt gezien als hulpmiddel om de arbeidsmarktkrapte in den breedte tegen te gaan. In het kader van deze personeelstekorten zijn er plannen om werken in de kinderopvang aantrekkelijker te maken. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de Wet IKK en een versoepeling van het aantal pedagogisch medewerkers alsmede de opleidingseisen, en het vaste-gezichte criterium. We zien dus een golfbeweging ontstaan: wanneer de financiële toegankelijkheid wordt gekort voor ouders, vindt er verlaagd een afname in kindplaatsen plaats door de kinderopvangorganisaties, waardoor er weer meer wordt ingezet op de financiële toegankelijkheid, en er meer druk op de branche komt te liggen om de vermeerderde groei te faciliteren. Wachtlijsten en werkdruk voor werknemers zorgen voor druk op de kwaliteit (Press et al. 2015; Slot et al. 2021). De reactie van het ministerie van SZW om de kwaliteitseisen te verminderen, vanwege de personeelstekorten die kinderopvang als arbeidsmarktinstrument in de weg staan, zal naar verwachting een verder effect hebben op de geboden affectieve en educatieve kwaliteit van formele kinderopvang (Bolhaar et al. 2023; Press et al. 2015). Hoewel het niet uitgesloten is dat bepaalde regelingen versoepeld of bijgesteld kunnen worden, maakt het uit of dit vanuit het perspectief van kinderopvang als arbeidsmarktinstrument wordt gedaan, of met het oog op stabiele kwaliteit en de ontwikkeling van kinderen.

9.3 Tot slot

We begonnen dit onderzoek met de vraag wat de verschillende perspectieven op participatie zijn in de specifieke fase van ouders van jonge kinderen. Wat zijn de verwachtingen van de overheid? Wat zijn verwachtingen van ouders zelf? Hoe ziet de maatschappij dit? En wat is de rol van een participatiebevorderend instrument als formele kinderopvang? We hebben laten zien dat beleid vooral uitgaat van ruime keuzevrijheid van ouders. Ook wordt er een zekere verantwoordelijkheid verwacht dat ouders (en dat zijn in de praktijk met name moeders) de ‘juiste’ keuze zullen maken om meer te werken en daarbij kinderopvang af te nemen. De realiteit bleek er echter anders uit te zien, omdat mensen gebonden zijn aan allerlei structuren. Bijvoorbeeld op het gebied van normen, opleiding, gender, mentale of fysieke gezondheid, beschikbaarheid van formele en informele hulpbronnen, werkgevers en financiën. Dat resulteert niet in slechts meegaandheid of verzet; mensen gaan op verschillende manieren met deze structuren om. Denk aan het uit-/afstel van een verlangen, verdriet, liefde, schaamte, of schuldgevoel.

Voor beleid betekent dit dat er verschillende opties zijn om participatie en de eventuele bevordering daarvan, en met name de instrumenten die beschikbaar zijn, in te zetten. Is het doel bijvoorbeeld maximale arbeidsparticipatie, dan kunnen er nog (zeer beperkt en dure) keuzes worden gemaakt als het aankomt op kinderopvang. Er zijn verschillende knoppen waar beleid aan kan draaien om dit te faciliteren en stimuleren, met name die van de betaalbaarheid. Onderzoek laat echter zien dat er vanwege de hoge participatiegraad van vrouwen (ondanks het relatief lage aantal uren) slechts beperkt verhoging van de arbeidsparticipatie verwacht kan worden (zie o.a. Bettendorf et al. 2015; Bolhaar et al. 2023).

Een scenario waar wellicht nog wel (beperkte) mogelijkheden liggen voor het maximaliseren van arbeidsparticipatie en daarmee het bevorderen van de financiële onafhankelijkheid van vrouwen, is het loslaten van de arbeidseis in combinatie met plaatsgarantie en een hoge kwaliteit kinderopvang.⁵⁸ In dit scenario wordt de sociale reproductie gewaardeerd voor de maatschappelijke en economische waarde die het voor de toekomst heeft, en wordt ouders een voor hen acceptabel alternatief geboden voor de onbetaalde arbeid die zij thuis verzetten om daarvoor in de plaats betaalde arbeid te gaan verrichten. De gedachte hierachter is dat niet-werkenden meer ruimte hebben om te solliciteren en door beschikbare, hoogwaardige kinderopvang ook daadwerkelijk de mogelijkheid hebben werk te accepteren wanneer zij zijn aangenomen. De kwaliteit is een absolute randvoorwaarde: als deze niet op orde is, zullen ouders de zorg voor hun kinderen liever zelf op zich nemen. Aangezien de arbeidseis al veel uitzonderingen maakt op tweeverdieners, brengt dit ook het voordeel van administratieve en uitvoeringsversimpelingen met zich mee.

Een ander scenario dan productiemaximalisatie is om kinderopvang te zien als instrument dat het combineren van taken faciliteert. In dit scenario wordt erkend dat mensen niet altijd meer betaalde arbeid kunnen of willen verrichten, maar dat zij hun eigen kunnen al maximaliseren via het ontplooiën van allerlei verschillende activiteiten. In dit geval kan kinderopvang een waardevolle bijdrage leveren en ligt er potentieel voor hen die allerlei andere taken combineren, los van betaalde arbeid. Deze benadering kan een herwaardering van brede participatie inhouden, waarin bijvoorbeeld ook vrijwilligerswerk, mantelzorg, het afbetalen van schulden en de opvoeding van kinderen worden gezien als 'zinvolle' participatie. In zo'n scenario kan het openstellen van de kinderopvang voor kinderen van alle ouders een instrument zijn om combinatiedruk te verlichten: niet alleen in het kader van betaalde arbeid, maar juist ook in de waardering van brede participatie in relatie tot brede welvaart (Van Gool et al. 2022).

Ouders en met name moeders vertelden in dit onderzoek over schuldgevoelens en schaamte bij de combinatie van betaalde en onbetaalde arbeid. Dit ging vanwege de focus van dit onderzoek in het bijzonder om de eerste jaren dat er kinderen waren (0-4 jaar). Moeders voelden zich kritisch bekeken in hun balans, of een slechte moeder, of een 'deeltijdprinses'. Voor sommigen was de druk zo hoog dat er mentale problemen ontstonden. Het is belangrijk om te benadrukken dat een groot deel van de mechanismen die hier optreden, buiten de invloedssfeer van beleid liggen. Daarbij kan gedacht worden aan de sociale en maatschappelijke normen, de emotionele lading die mensen aan zorg en werk ontleen en de verwevenheid van de leefdomeinen. Echter, de vraag dient zich wel aan of maximalisatie (meer betaald werk, meer kinderopvang) in deze fase haalbaar dan wel wenselijk is.

Kinderopvang is een participatiebevorderend instrument in een heel specifieke fase van het werkende leven: wanneer kinderen zich aandienen. Als het doel is om de productie te maximaliseren, ligt kinderopvang als beleidsinstrument niet meer voor de hand. Als die doelstelling echter wordt losgelaten, zijn er andere mogelijkheden voor kinderopvangbeleid: het kan ten dienste staan van de ontwikkeling van kinderen, emancipatie en kansengelijkheid.

In het licht van de wens voor hervorming van het financieringssysteem, met name in de nasleep van de kinderopvangtoeslagenaffaire, kunnen deze mogelijke visies voor ogen gehouden worden. Welke doelstellingen en beleidshervormingen toekomstige kabinetten ook kiezen, onze aanbeveling op basis van dit onderzoek is:

Neem structurele ongelijkheden mee in de ontwikkeling van beleidstheorie. Versterk en benut daarvoor het integrale perspectief, en erken de spanningen en risico's die het niet consequent nastreven van verschillende doelstellingen met zich meedragen.

⁵⁸ Hierbij moet worden benadrukt dat dit een scenario is, doordacht vanuit de beschikbare literatuur en huidig onderzoek. Er is geen empirisch onderzoek gedaan, zoals een brede pilotstudie, om de daadwerkelijke effecten en consequenties in te schatten.

Literatuur

- Akgunduz, Y.E. en J. Plantenga (2014). Childcare in the Netherlands: Lessons in privatisation. In: *European Early Childhood Education Research Journal*, jg. 22, nr. 3, p. 379-385.
- Akgunduz, Y.E. en J. Plantenga (2018). Child care prices and maternal employment: a meta-analysis. In: *Journal of Economic Surveys*, jg. 32, nr. 1, p. 118-133.
- Alcoff, L.M. (2007). Fraser on redistribution, recognition, and identity. In: *European Journal of Political Theory*, jg. 6, nr. 3, p. 255-265.
- Anderson, L.M., C. Shinn, M.T. Fullilove, S.C. Scrimshaw, J.E. Fielding, J. Normand en V.G. Carande-Kulis (2003). The effectiveness of early childhood development programs: A systematic review. In: *American Journal of Preventive Medicine*, jg. 24, nr. 3, p. 32-46.
- Andresen, M.E. en E. Nix (2019). *What causes the child penalty? Evidence from same sex couples and policy reforms* (discussion paper 902). Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Ansell, C. en J. Torfing (2021). Co-creation: the new kid on the block in public governance. In: *Policy & Politics*, jg. 42, nr. 2, p. 211-230.
- Archer, M.S. (1982). Morphogenesis versus structuration: on combining structure and action. In: *British Journal of Sociology*, jg. 33, nr. 4, p. 455-483.
- Babbie, E. (2007). Paradigms, theory and social research. In: E. Babbie, *The Practice of Social Research* (elfde editie; p. 30-59). Belmont: Thomson Wadsworth.
- Bakel, H. van, M. van Engen en P. Peters (2018). Validity of the parental burnout inventory among Dutch employees. In: *Frontiers in Psychology*, jg. 9 (doi.org/10.3389/fpsyg.2018.00697).
- Ball, S.J. (2003). *Class Strategies and the Education Market: The Middle Classes and Social Advantage*. Londen: Routledge/Falmer.
- Bass, B.C. (2014). Preparing for parenthood?: Gender, aspirations, and the reproduction of labor market inequality. In: *Gender & Society*, jg. 29, nr. 3, p. 362-385.
- Beets, G.C.N., A.C. Liefbroer en J. de Jong Gierveld (1997). Combining employment and parenthood: A longitudinal study of intentions of Dutch young adults. In: *Population Research and Policy Review*, jg. 16, p. 457-474.
- Berger, L. (2023). *Ik werk al (ik krijg er alleen niet voor betaald)*. Amsterdam: De Correspondent.
- Bergh, L. van den, E. Denessen en M. Volman (2020). *Werk maken van gelijke kansen. Praktische inzichten uit onderzoek voor leraren basisonderwijs*. Meppel: Ten Brink Uitgevers.
- Bettendorf, L., E. Jongen en P. Muller (2015). Childcare subsidies and labour supply: evidence from a Dutch reform. In: *Labour Economics*, jg. 36, p. 112-123.
- Bevelander, P. en S. Groeneveld (2012). How many hours do you have to work to be integrated? Full-time and part-time employment of native and ethnic minority women in the Netherlands. In: *International Migration*, jg. 50, nr. 1, p. 117-131.
- Bevir, M. (2011). Governance and governmentality after neoliberalism. In: *Policy & Politics*, jg. 39, nr. 4, p. 457-471.
- Bleijenbergh, I., J. Bussemaker en J. de Bruijn (2006). Trading well-being for economic efficiency. The 1990 shift in EU childcare policies. In: *Marriage & Family Review*, jg. 39, nr. 3/4, p. 315-335.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overdragen, delen en herstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bochove, M. van en J. Burgers (2019). Between choice and stigma: Identifications of economically successful migrants. In: P. Scholten, M. Crul en P. van de Laar (red.), *Coming to Terms with Superdiversity. The Case of Rotterdam* (p. 73-83). Cham: Springer Open.
- Boer, N. de en J. van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Bolhaar, J., F. Bucx, E. Jongen, A. Roeters en M. Vlieg (2023). *Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Bonjour, S. en S. Chauvin (2018). Social class, migration policy and migrant strategies: an introduction. In: *International Migration*, jg. 56, nr. 4, p. 5-18.
- Bonjour, S. en J.W. Duyvendak (2017). The 'migrant with poor prospects': racialized intersections of class and culture in Dutch civic integration debates. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 41, nr. 5, p. 882-900.
- Boterman, W.R. (2013). Dealing with diversity: Middle class family households and the issue of black and white schools in Amsterdam. In: *Urban Studies*, jg. 50, nr. 5, p. 1128-1145.
- Boterman, W.R. (2019). The role of geography in school segregation in the free parental choice context of Dutch cities. In: *Urban Studies*, jg. 56, nr. 15, p. 3074-3094.
- Boterman, W.R. (2022). School choice and school segregation in the context of gentrifying Amsterdam. In: *Housing Studies*, jg. 37, nr. 5, p. 720-741.
- Boterman, W.R. en G. Bridge (2015). Gender, class and space in the field of parenthood: comparing middle-class fractions in Amsterdam and London. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 40, nr. 2, p. 249-261.
- Boterman, W.R. en W.P.C. van Gent (2014). Housing liberalisation and gentrification: The social effects of tenure conversions in Amsterdam. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jg. 105, nr. 2, p. 140-160.
- Boterman, W.R. en W. van Gent (2015). Segregatie in Amsterdam. In: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 2015, nr. 3, p. 34-39.
- Bovens, M., R. Jennissen, M. Bokhorst en G. Engbersen (2021). *Afscheid van westers en niet-westers. Naar meervoudige indelingen van herkomstgroepen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Brakel, M. van den, W. Portegijs en B. Hermans (red.) (2020a). *Emancipatiemonitor 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brakel, M. van den, D. Herbers en K. Arts (2020b). *Financiële gevolgen van echtscheiding*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Brakel, M. van den en S. te Riele (red.) (2022). *Emancipatiemonitor 2022*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Breedveld, K., en A. van den Broek (2004). *De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broek, T. van den, P.A. Dykstra en R.J. van der Veen (2015). Care ideals in the Netherlands: shifts between 2002 and 2011. In: *Canadian Journal on Ageing*, jg. 34, nr. 3, p. 268-281.
- Brok, E. (2016). De responsabilisering van burgers van verzorgingsstaat tot participatiesamenleving. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 43, nr. 4, p. 5-27.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Buitenhok, E. (2022). *Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2021*. Utrecht: Bureau Buitenhok.
- Burgess, S., E. Greaves, A. Vignoles en D. Wilson (2011). Parental choice of primary school in England: what types of school do different types of family really have available to them? In: *Policy Studies*, jg. 32, nr. 5, p. 531-547.
- Bussemaker, J. (1998). Rationales of care in contemporary welfare states: the case of childcare in the Netherlands. In: *Social Politics*, jg. 5, nr. 1, p. 70-96.
- BZK (2013). *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Caldwell, R. (2005). Things fall apart? Discourses on agency and change in organizations. In: *Human Relations*, jg. 58, nr. 1, p. 83-114.
- Carli, P. de, A. Tagini, D. Sarracino, A. Santona, V. Bonaldi en L. Parolin (2017). Like grandparents, like parents: empirical evidence and psychoanalytic thinking on the transmission of parenting styles. In: *Bulletin of the Menninger Clinic*, jg. 81, p. 2-25.
- Carone, N. en V. Lingjardi (2022). Untangling caregiving role from parent gender in coparenting research: insights from gay two-father families. In: *Frontiers in Psychology*, jg. 13.
- Casanova, J. (2011). The secular, secularizations, secularisms. In: C. Calhoun, M. Juergensmeyer en J. VanAntwerpen (red.), *Rethinking Secularism* (p. 54-74). Oxford: Oxford University Press.
- CDA/VVD/D66 (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd via www.parlement.com/9291000/d/regako3.pdf.
- Choi, P., C. Henshaw en Baker (2005). Supermum, superwife, supereverything: performing femininity in the transition to motherhood. In: *Journal of Reproductive and Infant Psychology*, jg. 23, nr. 2, p. 167-180.

- Cloin, M., S. Keuzenkamp en J. Plantenga (2011). A matter of culture and cost? A comparison of the employment decisions made by mothers with a lower, intermediate and higher level of education in the Netherlands. In: *Work, Employment and Society*, jg. 25, nr. 3, p. 468-486.
- COZA (2011). *Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam*. Amsterdam: Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam.
- Craig, L. en B. Churchill (2018). Parenting stress and the use of formal and informal child care: associations for fathers and mothers. In: *Journal of Family Issues*, jg. 39, nr. 12, p. 3203-3224.
- Croft, S. en P. Beresford (1992). The Politics of Participation. In: *Critical Social Policy*, jg. 12, nr. 35, p. 20-44.
- Crul, M. en F. Lelie (2019). The integration of people of Dutch descent in superdiverse neighbourhoods. In: P. Scholten, M. Crul en P. van de Laar (red.), *Coming to Terms with Superdiversity. The Case of Rotterdam* (p. 191-207). Cham: Springer Open.
- Daalen, R. van (2007). Paid mothering in the public domain: Dutch dinner ladies and their difficulties. In: *Journal of Social History*, jg. 40, nr. 3, p. 619-634.
- Dahlstrom, D.O. (2010). Hermeneutic ontology. In: R. Poli en J. Seibt (red.), *Theory and Applications of Ontology: Philosophical Perspectives* (p. 395-415). Dordrecht/Heidelberg/Londen/New York: Springer.
- Daynes, S. en T. Williams (2018). *On Ethnography*. Cambridge: Polity Press.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londen: Sage.
- Denzin, N.K. en Y.S. Lincoln (2008). Introduction. The discipline and practice of qualitative research. In: N.K. Denzin en Y.S. Lincoln (red.), *The Landscape of Qualitative Research* (p. 1-44). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dicks, A., M. Levels, R. van der Velden en M.C. Mills (2022). How young mothers rely on kin networks and formal childcare to avoid becoming NEET in the Netherlands. In: *Frontiers in Sociology*, jg. 6.
- Dijkstra, A. B., P.L.M. Jungbluth en S.A.J. Ruiter (2001). Verzuiling, sociale klasse en etniciteit: segregatie in het Nederlandse onderwijs. In: *Sociale Wetenschappen*, jg. 44, nr. 4, p. 24-48.
- Doorne-Huiskes, A., R. Romkes, J. Schippers en A. Wiersma (2017). *Van privéprobleem tot overheidszorg: emancipatiebeleid in Nederland*. Zoetermeer: Lecturium Uitgeverij.
- Duffy, D. (2017). Get on your feet, get happy: Happiness and the affective governing of young people in the age of austerity. In: P. Kelly en J. Pike (red.), *Neo-Liberalism and Austerity. The Moral Economies of Young People's Health and Well-being* (p. 87-101). Londen: Palgrave Macmillan.
- Dulk, L., den en M. Yerkes (2016). Capabilities to combine work and family in the Netherlands: challenging or reinforcing the one-and-a-half earner model? In: *Japanese Journal of Family Sociology*, jg. 28, nr. 2, p. 180-192.
- Durkin, K., M.W. Lipsey, D.C. Farran en S.E. Wiesen (2022). Effects of a statewide pre-kindergarten program on children's achievement and behavior through sixth grade. In: *Development Psychology*, jg. 58, nr. 3, p. 470-484.
- Echtelt, P. van, E. Eggink en K. Sadiraj (2023). *Een brede blik op bijstand*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- EK (2003/2004a). *Regeling met betrekking tot tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang)*. Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 juli 2004. Eerste Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28447 D.
- EK (2003/2004b). *Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang)*. Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 juli 2004. Eerste Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28447 D.
- EK (2003/2004c). *Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang)*. Memorie van antwoord van 18 juni 2014. Eerste Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28447 E.
- EK (2016/2017a). *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*. Gewijzigd voorstel van wet van 18 december 2017. Eerste Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 31334 A.

- EK (2016/2017b). *Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking en harmonisatie van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteits-eisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang)*. Memorie van antwoord van 12 mei 2017. Eerste Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 34597 D.
- Elk, R. van en P. Koot (2020). *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Engelen, E. (2015). *The Dutch childcare heist: the financialization of state-near sectors* (paper voorbereid voor de Foundational Economy Sessions, 2-4 juli 2015). Amsterdam: SASE.
- Eyssen, I., M. Steultjens, J. Dekker en C. Terwee (2011). A systematic review of instruments assessing participation: challenges in defining participation. In: *Archives of Physical Medicine and Rehabilitation*, jg. 92, nr. 6, p. 983-997.
- Fairclough, N. (1989). *Language and Power*. Londen: Longman.
- Fairclough, N. (1992). Discourse and text: linguistic and intertextual analysis within discourse analysis. In: *Discourse & Society*, jg. 3, nr. 2, p. 193-217.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research*. Londen/New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Farr, R.H. en S.L. Tornello (2016). The transition to parenthood and early child development in families with same-sex parents. In: *International Journal of Birth and Parent Education*, jg. 3, nr. 3, p. 9-14.
- Fenger, M. en B. Broekema (2019). From welfare state to participation society: austerity, ideology or rhetoric? In: E. Heins en J. Rees (red.), *Social Policy Review 31: Analysis and Debate in Social Policy* (p. 101-134). Bristol: Policy Press.
- Forbes, L.K., C. Donovan en M.R. Lamar (2019). Differences in intensive parenting attitudes and gender norms among U.S. mothers. In: *The Family Journal*, jg. 28, nr. 1, p. 63-71.
- Foucault, M. (1979). Governmentality. In: *Ideology and Consciousness*, jg. 6, nr. 3, p. 5-21.
- Foucault, M. (1982). The subject and power. In: H. Dreyfus en P. Rabinow (red.), *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics* (p. 208-226). Brighton: Harvester.
- Foucault, M. (1997). *Ethics: Subjectivity and Truth. Vol. 1 of Essential Works of Foucault, 1954-1984*. New York: New Press.
- Foucault, M. (2000). *Power. Essential Works of Foucault 1954-84: Volume Three*. Londen: Penguin Random House UK.
- Fraser, N. en A. Honneth (2003). *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Londen: Verso.
- Fukkink, R. (2022). Investeer in het jonge kind, en in de kleuter. In: *Kind & Adolescent Praktijk*, jg. 21, nr. 3, p. 42-44.
- Fukkink, R., L. Jilink en R. Oostdam (2017). A meta-analysis of the impact of early childhood interventions on the development of children in the Netherlands: an inconvenient truth? In: *European Early Childhood Education Research Journal*, jg. 25, nr. 5, p. 656-666.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Gauthier, A.H., T. Emery en A. Bartova (2016). The labour market intentions and behaviour of stay-at-home mothers in Western and Eastern Europe. In: *Advances in Life Course Research*, jg. 30, p. 1-15.
- Gibson, M., F. McArdle en C. Hatcher (2015). Governing child care in neoliberal times: Discursive constructions of children as economic units and early childhood educators as investment brokers. In: *Global Studies of Childhood*, jg. 5, nr. 3, p. 322-332.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press & Blackwell.
- Gijsberts, M. en J. Dagevos (red.) (2009). *Jaarrapport integratie 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gijsberts, M., W. Huijnk en J. Dagevos (red.) (2012). *Jaarrapport integratie 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gladwin, C. (1989). *Ethnographic Decision Tree Modelling*. Newbury Park: Sage Publications.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York/Toronto: Random House Inc.
- Gool, M. van, M. Versantvoort, L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk, A. van den Broek en C. van Campen (2022). *Reflectie op het regeerakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Gool, S. van (2020). *Opinie: Vrouwen werken te veel onbetaald*. In: *de Volkskrant*, 25 november 2020. Geraadpleegd via www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-vrouwen-werken-te-veel-onbetaald~b4e3d8e4.
- Graaf, P. van der en J.W. Duyvendak (2009). *Thuis voelen in de buurt: een opgave voor stedelijke vernieuwing. Een vergelijkend onderzoek naar de buurthechting van bewoners in Nederland en Engeland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Grondin, J. (1994). *Introduction to Philosophical Hermeneutics*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- Grootegoed, E. en E. Tonkens (2015). Disabled and elderly citizens' perceptions and experiences of voluntarism as an alternative to publicly financed care in the Netherlands. In: *Health and Social Care in the Community* (doi.org/10.1111/hsc.12299).
- Haan, I. de (2014). Het hegemoniale discours van de participatiesamenleving. Kritiek van de 'doe-democratie'. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 41, nr. 3, p. 268-273.
- Han, B.-C. (2012). *The Burnout Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Harbers, M.M. en N. Hoeymans (red.) (2013). *Gezondheid en maatschappelijke participatie. Themarapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Hays, S. (1996). *The cultural contradictions of motherhood*. New Haven: Yale University Press.
- Heckman, J.J. en D.V. Masterov (2007). *The Productivity Argument for Investing in Young Children*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Hees, S. van, K. Horstman, M. Jansen en D. Ruwaard (2018). How does an ageing policy translate into professional practices? An analysis of kitchen table conversations in the Netherlands. In: *European Journal of Social Work*, jg. 23, nr. 2, p. 215-226.
- Hennink, M., I. Hutter en A. Bailey (2011). *Qualitative Research Methods*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Hoekstra, M.S. en J. Dahlvik (2018). Neighbourhood participation in super-diverse contexts: comparing Amsterdam and Vienna. In: *Urban Research & Practice*, jg. 11, nr. 4, p. 441-459.
- Hooren, F. van en U. Becker (2012). One welfare state, two care regimes: Understanding developments in child and elderly care policies in the Netherlands. In: *Social Policy & Administration*, jg. 46, nr. 1, p. 83-107.
- Horst, C., M.B. Erdal en N. Jdid (2019). The 'good citizen': asserting and contesting norms of participation and belonging in Oslo. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 43, nr. 16, p. 76-95.
- Huegler, N. en N. Kersh (2021). Social inclusion, participation and citizenship in contexts of neoliberalism: examples of adult education policy and practice with young people in the UK, the Netherlands and Ireland. In: N. Kersh, H. Toiviainen, P. Pitkänen en G.K. Zarifis (red.), *Young Adults and Active Citizenship* (p. 57-78). Cham: Springer Link.
- Hurenkamp, M. (2020). Participatiesamenleving: de opkomst en neergang van een begrip. In: *Sociale Vraagstukken*, 22 januari 2020. Geraadpleegd via www.socialevraagstukken.nl/participatiesamenleving-de-opkomst-en-neergang-van-een-begrip.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. In: *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, jg. 20, nr. 1, p. 76-99.
- Jimenez-Anca, J.J. (2013). Beyond power: unbridging Foucault and Weber. In: *European Journal of Social Theory*, jg. 16, nr. 1, p. 36-50.
- Jones, K. (2004). Mission drift in qualitative research, or moving toward a systematic review of qualitative studies, moving back to a more systematic narrative review. In: *The Qualitative Report*, jg. 9, nr. 1, p. 94-111.
- Kabinetsformatie (2007). *Formateur Balkenende brengt eindverslag uit* (nieuwsbericht, 22 februari 2007). Den Haag: Bureau Woordvoering Kabinetsformatie. Geraadpleegd via www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2006-2007/nieuws/2007/02/22/formateur-balkenende-brengt-eindverslag-uit.
- Kabinetsformatie (2010). *Eindverslag formateur Rutte* (nieuwsbericht, 14 oktober 2010). Den Haag: Bureau Woordvoering Kabinetsformatie. Geraadpleegd via www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2010/nieuws/2010/10/14/eindverslag-formateur-rutte.
- Kampen, T. en E. Tonkens (2019). Empowerment and disempowerment of workfare volunteers: a diachronic approach to activation policy in the Netherlands. In: *Social Policy & Society*, jg. 18, nr. 3, p. 351-164.
- Kampen, T., M. Sebrechts, T. Knijp en E. Tonkens (2020). *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen*. Amsterdam: Van Gennep.

- Karsten, S., J. Roeleveld, G. Ledoux, C. Felix en D. Elshof (2002). Schoolkeuze en etnische segregatie in het basisonderwijs. In: *Pedagogische Studiën*, jg. 79, nr. 5, p. 359-375.
- Keller, R. (2011). The sociology of knowledge approach to discourse (SKAD). In: *Human Studies*, jg. 34, nr. 43, p. 43-65.
- Keuzenkamp, S. en E. Hooghiemstra (2000). *De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Keuzenkamp, S. en A. Merens (2007). De positie van allochtone vrouwen en meisjes. In: J. Dagevos en M. Gijsberts (red.), *Jaarrapport integratie 2007* (p. 249-281). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Keuzenkamp, S., C. Hillebrink, W. Portegijs en B. Pouwels (2009). *Deeltijd (g)een probleem. Mogelijkheden om de arbeidsduur van vrouwen met een kleine deeltijd baan te vergroten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Khoudja, Y. en F. Fleischmann (2015). Ethnic differences in female labour force participation in the Netherlands: adding gender role attitudes and religiosity to the explanation. In: *European Sociological Review*, jg. 31, nr. 1, p. 91-102.
- Knijf, T. (1998). Participation through care? The case of the Dutch housewife. In: J. Bussemaker en R. Voet (red.), *Gender, Participation and Citizenship in the Netherlands* (p. 65-78). Aldershot: Ashgate Publishing Company.
- Knijf, T. en C. Saraceno (2010). Changes in the regulation of responsibilities towards childcare needs in Italy and the Netherlands: different timing, increasingly different approaches. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 20, nr. 5, p. 444-455.
- Knoblauch, H. (2005). Focused ethnography. In: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, jg. 6, nr. 3, art. 44.
- Kok, L., T. Schwartz en N. Koeman (2022). *Evaluatie Wet IKK*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kool-Smit, J. (1967). Het onbehagen bij de vrouw. In: *De Gids*, jg. 130, nr. 9/10, p. 267-281. Geraadpleegd via jokesmit.info.files.wordpress.com/2017/09/1967-het-onbehagen-bij-de-vrouw.pdf.
- Koster, T., A.R. Poortman, T. van der Lippe en P. Kleingeld (2022). Fairness perceptions of the division of household labor: Housework and childcare. In: *Journal of Family Issues*, jg. 43, nr. 3, p. 679-702.
- Koutonin, M.R. (2015). Why are white people expats when the rest of us are immigrants? In: *The Guardian*, 13 maart 2015. Geraadpleegd via www.theguardian.com/global-development-professionals-net-work/2015/mar/13/white-people-expats-immigrants-migration.
- Kremer, M. (2007). *How Welfare States Care: Culture, Gender and Citizenship in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kruiter, A.J., F. Bredewold en M. Ham (2018). *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*. Amsterdam: Van Gennep.
- Lee, K., K. Vasileiou en J. Varnett (2017). 'Lonely within the mother': an exploratory study of first-time mothers' experiences of loneliness. In: *Journal of Health Psychology*, jg. 24, nr. 10, p. 1334-1344.
- Leerkes, A. en J. Dagevos (2016). Herziening van de termen 'autochtoon' en 'allochtoon' is nodig: afschaffen, hernoemen of herdefiniëren? In: *Sociale Vraagstukken*, 25 oktober 2016. Geraadpleegd via www.socialevraagstukken.nl/herziening-van-de-termen-autochtoon-en-allochtoon-is-nodig-afschaffen-hernoemen-of-herdefinieren.
- Leseman, P. en J. Plantenga (2021). Naar een nieuw stelsel voor de kinderopvang. In: K. Hoogeveen en F. Studulski (red.), *Scheuren in het fundament. De toekomst van kinderopvang en funderend onderwijs* (p.13-19). Utrecht: Sardes.
- Leseman, P., T. van Huizen, P. Slot en B. Romijn (2022). *Effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Lewis, J. (2001). The decline of the male breadwinner model: implications for work and care. In: *Social Politics*, jg. 8, nr. 2, p. 152-169.
- Linkens, D., R. van Hulle, B. Marchal en A. Veen (2022). *Arbeidsmarktprognose kinderopvang*. Delft: ABF Research.
- Lönnqvist, J.-E., S. Leikas en M. Verkasalo (2018). Value change in men and women entering parenthood: New mothers' value priorities shift towards conservation values. In: *Personality and Individual Differences*, jg. 120, nr. 1, p. 47-51.

- Lub, V., L. Schotanus en M. (2010). Als 'meedoen' een dogma wordt. De participatieparadoxen van de Wmo. In: I. Verhoeven en M. Ham (red.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid* (p. 23-40). Amsterdam: Van Genneep.
- Mahmood, S. (2005). *Politics of Piety*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Maibom, H. (2010). The descent of shame. In: *Philosophy and Phenomenological Research*, jg. 80, nr. 3, p. 566-594.
- Martin, G.P. en J. Waring (2018). Realising Governmentality: Pastoral Power, Governmental Discourse and the (Re)constitution of Subjectivities. In: *The Sociological Review*, jg. 66, nr. 6, p. 1292-1308.
- Martin, P. en A. Dennis (2010). Introduction: The opposition of structure and agency. In: P. Martin en A. Dennis (red.), *Human Agents and Social Structures* (p. 2-16). Manchester: Manchester University Press.
- Meeussen, L. en C. van Laar (2018). Feeling pressure to be a perfect mother relates to parental burnout and career ambitions. In: *Frontiers in Psychology*, jg. 9 (doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02113).
- Merens, A. (2008). Vijftig jaar deeltijdwerk in Nederland: ontstaan en ontwikkeling van deeltijdbanen. In: W. Portegijs, M. Cloin, S. Keuzenkamp, A. Merens en E. Steenvoorden (red.), *Verdeelde tijd: waarom vrouwen in deeltijd werken* (p. 22-41). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Merens, A. en M. van den Brakel (red.) (2014). *Emancipatiemonitor 2014*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Merens, A. en F. Bucx (2018). *Werken aan de start. Vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Metcalf, A., J. Owen, G. Shipton en C. Dryden (2008). Inside and outside the school lunchbox: themes and reflections. In: *Children's Geographies*, jg. 6, nr. 4, p. 403-412.
- Michels, A. (2006). Citizen participation and democracy in the Netherlands. In: *Democratization*, jg. 13, nr. 2, p. 323-339.
- Mikolajczak, M., J.J. Gross en I. Roskam (2021). Beyond job burnout: parental burnout! In: *Trends in Cognitive Sciences*, jg. 25, nr. 5, p. 333-336.
- Miyake, N. (1986). Constructive interaction and the iterative process of understanding. In: *Cognitive Science*, jg. 10, nr. 2, p. 151-177.
- Moree, M. (1992). 'Mijn kinderen hebben er niets van gemerkt.' *Buitenshuis werkende moeders tussen 1950 en nu* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Moujaes, M. en D. Verrier (2021). Instagram use, InstaMums, and anxiety in mothers of young children. In: *Media Psychology*, jg. 33, nr. 2, p. 72-81.
- Montfort, C. van, A. Michels en W. van Dooren (2012). *Stille ideologie. Onderstromen in beleid en bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Mooij, M. de, D. Dieleman en S. de Regt (red.) (2020). *Jaarrapport Integratie 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Muehlebach, A. (2012). *The Moral Neoliberal: Welfare and Citizenship in Italy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nagi, S.Z. (1991). Disability concepts revisited: implications for prevention. In: A.M. Pope en A.R. Tarlov (red.), *Disability in America: toward a national agenda for prevention* (p. 309-327). Washington DC: The National Academy Press.
- Newman, J. (2007). Governance as cultural practice: texts, talk and the struggle for meaning. In: M. Bevir en F. Trentmann (red.) *Governance, consumers and citizens: Agency and resistance in contemporary politics* (p. 49-68). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Newman, J. en E. Tonkens (2011). *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Nores, M. en W.S. Barnett (2010). Benefits of early childhood interventions across the world: (under) investing in the very young. In: *Economics of Education Review*, jg. 29, nr. 2, p. 271-282.
- Norman, H. (2020). Does paternal involvement in childcare influence mothers' employment trajectories during the early stages of parenthood in the UK? In: *Sociology*, jg. 54, nr. 2, p. 329-345.
- OCW (2022). *Emancipatie: een opdracht voor ons allen. Emancipatienota 2022-2025*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Olsthoorn, S. (2008). Emancipatie als bijzaak. In: *Binnenlands Bestuur*, 20 juni 2008. Geraadpleegd via www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/emancipatie-als-bijzaak.

- Oosterbeek-Latoza, D. (2007). The Filipina au pairs in the Netherlands. In: F. Mongaya Hoegsholm (red.), *In De Olde Worlde: Views of Filipino Migrants in Europe* (p. 192-203). Quezon City: Philippine Social Science Council and Philippine Migration Research Network.
- Oude Vrielink, M., I. Verhoeven en T.M.F. van de Wijdeven (2013). Meedoen met de overheid? Over de stille beleidspraktijk van de doe-democratie. In: *Bestuurskunde*, jg. 22, nr. 2, p. 13-22.
- Peerenboom, R.J. en A.M. Chorus (2003). Measuring participation according to the International Classification of Functioning, Disability and Health. In: *Disability Rehabilitation*, jg. 25, nr. 11/12, 577-587.
- Peeters, R. (2014). *Het verlangen naar voorkomen. Hoe het preventieparadigma de overheid verandert*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Peeters, R. (2019). Manufacturing responsibility: the governmentality of behavioural power in social policies. In: *Social Policy & Society*, jg. 18, nr. 1, p. 51-65 (doi.org/10.1017/S147474641700046X).
- Peeters, R. en G. Drosterij (2012). De ideologie van de intredende overheid: De staat als bondgenoot van (sommige) burgers. In: C. van Montfort, A. Michels en W. Van Dooren (red.), *Stille ideologie. Onderstromen in beleid en bestuur* (p. 25-40). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Petitclerc, A., S. Côté, O. Doyle, M. Burchinal, C. Herba, H.D. Zachrisson, M. Boyvin, R.E. Tremblay, H. Tiemeijer, V. Jaddoe en H. Raat (2017). Who uses early childhood education and care services? Comparing socioeconomic selection across five western policy contexts. In: *International Journal of Child Care and Education Policy*, jg. 11, art. 3.
- Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Cambridge/Londen: The Belknap Press.
- Plantenga, J. (1998). Double lives: labour market participation, citizenship and gender. In: J. Bussemaker en R. Voet (red.), *Gender, Participation and Citizenship in the Netherlands* (p. 51-64). Aldershot: Ashgate Publishing Company.
- Plantenga, J. (2006). Arbeidsmarktparticipatie en de kosten en baten van kinderopvang. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 91, nr. 4492, p. 402-404.
- Plantenga, J. (2012). Local providers and loyal parents: competition and consumer choice in the Dutch childcare market. In: E. Lloyd en H. Penn (red.), *Childcare Markets. Can they deliver an equitable service?* (p. 63-78). Bristol: The Policy Press.
- Plantenga, J., J. Schippers en J. Siegers (1999). Towards an equal division of paid and unpaid work: the case of the Netherlands. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 9, nr. 2, p. 99-110.
- Plantenga, J., T. van Huizen en P. Leseman (2022). Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 107, nr. 4810, p. 270-273.
- Portegijs, W. (2018). *Ons geld. Vrouwen en mannen over het belang van inkomen en economische zelfstandigheid voor vrouwen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W. (2022). *Eens deeltijd, altijd deeltijd. Waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., M. Cloin, I. Ooms en E. Eggink (2006). *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., M. Cloin, S. Keuzenkamp, A. Merens en E. Steenvoorden (2008). *Verdeelde tijd. Waarom vrouwen in deeltijd werken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., M. Cloin en A. Merens (2014). *Krimp in de kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., A. de Boer en A. Merens (2015). Mij een zorg!? Zorgvisies van de overheid en burgers vergeleken. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 31, nr. 4, p. 494-509.
- Press, F., S. Wong en M. Gibson (2015). Understanding who cares: creating the evidence to address the long-standing policy problem of staff shortages in early childhood education and care. In: *Journal of Family Studies*, jg. 21, nr. 1, p. 87-100.
- Prior, D. (2009). Policy, power and the potential for counter-agency. In: M. Barnes en D. Prior (red.), *Subversive citizens: Power, agency and resistance in public services* (p. 17-32). Bristol: Bristol University Press, Policy Press.
- Putten, R.J. van (2020). *De ban van beheersing: Naar een reflexieve bestuurskunst* (proefschrift). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam. Geraadpleegd via research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/100398721/830098.pdf.
- Putters, K. (2015). Zinnvolle participatie. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 31, nr. 4, p. 491-494.
- Raad van de Europese Unie (2022). *Council Recommendation on early childhood education and care: the Barcelona targets for 2030* (2022/C 484/01). Brussel: Raad van de Europese Unie.

- RMO (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rabaté, S. en S. Rellstab (2022). What determines the child penalty in the Netherlands? The role of policy and norms. In: *De Economist*, jg. 170, nr. 2, p. 195-229.
- Read, J.G. (2004). Family, religion and work among Arab American women. In: *Journal of Marriage and Family*, jg. 66, nr. 4, p. 1042-1050.
- Reimers, C.W. (1985). Cultural differences in labor force participation among married women. In: *American Economic Review*, jg. 75, nr. 3, p. 251-255.
- Rhodes, R.E. en A. Quinlan (2015). Predictors of physical activity change among adults using observational designs. In: *Sports Medicine*, jg. 45, nr. 3, p. 423-441.
- Rijksoverheid (2023). *Vaste gezichten en groepen kinderopvang*. Geraadpleegd 1 april 2023 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/vaste-gezichten-en-groepen-kinderopvang.
- Rijswijk-Clerkx, L.E. (1981). *Moeders, kinderen en kinderopvang. Veranderingen in de kinderopvang in Nederland*. Nijmegen: SUN.
- Roeters, A. en F. Bucx (2018). *Kijk op de kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A. en M. Vlieg (2022). *Kennisnotitie Herziening Kinderopvangbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., F. Veerman en E. Jaspers (2017). *Gelijk verdeeld? Een verkenning van de taakverdeling bij LHB-stellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., A. de Boer, W. Portegijs, R. Maslowski en J. Omlo (2021a). *De werkende duizendpoot. Hulppronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., P. van Echtelt, C. Vrooman, J.D. Vlasblom en M. Olsthoorn (2021b). *De veranderende wereld van werk. Een verkenning van de kwaliteit van werk in de toekomst*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roos, S. de, F. Bucx en E. van den Berg (2021). *Sociale netwerken van ouders. Steun bij de opvoeding en andere ouderschapstaken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rose, J., M. Brady, M. Yerkes en L. Coles (2015). 'Sometimes they just want to cry for their mum': couples' negotiations and rationalisations of gendered divisions in infant care. In: *Journal of Family Studies*, jg. 21, nr. 1, p. 38-56.
- Rosenbaum, P. (2019). The family earnings gap revisited: A household or a labor market problem? In: *SSRN Electronic Journal* (doi.org/10.2139/ssrn.3314102).
- Roskam, I. en M. Mikolajczak (2020). Gender differences in the nature, antecedents and consequences of parental burnout. In: *Sex Roles*, jg. 83, p. 485-498 (doi.org/10.1007/s11199-020-01121-5).
- Roskam, I., M.-E. Raes en M. Mikolajczak (2017). Exhausted parents: Development and preliminary validation of the Parental Burnout Inventory. In: *Frontiers in Psychology*, jg. 8 (doi.org/10.3389/fpsyg.2017.00163).
- Roskam, I., J. Aguiar, E. Akgun, G. Arikan, M. Artavia, H. Avalosse, K. Aunola, M. Bader, C. Bahati, E.J. Barham, E. Besson, W. Beyers, E. Boujut, M.E. Brianda, A. Brytek-Matera, N. Carbonneau, F. César, B.-B. Chen, G. Dorard, L.C. dos Santos Elias, S. Dunsmuir, N. Egorova, N. Favez, A.-M. Fontaine, H. Foran, J. Fricke, K. Furutani, L. Gallée, M. Gannagé, M. Gaspar, L. Godbout, A. Goldenberg, J.J. Gross, M.A. Gurza, R. Hall, M.A. Hashmi, O. Hatta, M. Helmy, T.V. Hoang, M.T. Huynh, E. Kaneza, T. Kawamoto, G. Knezevic, B. Lodegaèna Kpassagou, L.B. Lazarevic, S. Le Vigouroux, A. Lebert-Charron, V. Leme, G.-X. Lin, C. MacCann, D. Manrique-Millones, M. Matias, M.I. Miranda-Orrego, M. Miscioscia, C. Morgades-Bamba, S.F. Mousavi, B. Moutassem-Mimouni, A. Muntean, H. Murphy, A. Ndayizigiye, J.N. Tenkue, S. Olderbak, S. Ornowka, F. Osman, D. Oyarce-Cadiz, P.A. Pérez-Díaz, K.V. Petrides, C. Pineda-Marin, K. Prandstetter, A. Prikhidko, R.T. Ricci, F. Salinas-Quiroz, R. Sánchez-Rodríguez, A. Sarrionandia, C. Scola, V. Sezibera, P. Silva, A. Simonelli, B. Soenens, E. Sorbring, M. Sorkkila, C. Schrooyen, E. Stănculescu, E. Starchenkova, D. Szczygiel, J. Tapia, T.M.T. Tri, M. Tremblay, A.M. Ustundag-Budak, M. Valdés Pacheco, H. van Bakel, L. Verhofstadt, J. Wendland, S. Yotanyamaneewong en M. Mikolajczak (2021). Parental burnout around the globe: A 42-country study. In: *Affective Science*, jg. 2, nr. 1, 58-79 (doi.org/10.1007/s42761-020-00028-4).
- Ruitenbergh, J. en P. de Beer (2014). Exploring the social origins of Dutch mothers' ideal family lives. In: *Sex Roles*, jg. 70, nr. 7/8, p. 315-328.
- Rutigliano, R. (2020). Counting on potential grandparents? Adult children's entry into parenthood across European countries. In: *Demography*, jg. 57, nr. 4, p. 1393-1414.

- Sampson, R.J. (2012). *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schaumborg, R.L en S.E. Skowronek (2022). Shame broadcasts social norms: the positive social effects of shame on norm acquisition and normative behavior. In: *Psychological Science*, jg. 33, nr. 8 (doi.org/10.1177/09567976221075303).
- Schinkel, W. en F. van Houdt (2010). Besturen door vrijheid: neoliberal communarisme en de verantwoordelijke burger. In: *Bestuurskunde*, jg. 2010, nr. 2, p. 12-21.
- Schrover, M. en W. Schinkel (2014). Introduction: the language of inclusion and exclusion in the context of immigration and integration. In: M. Schrover en W. Schinkel (red.), *The Language of Inclusion and Exclusion in Immigration and Integration* (p. 1-19). Londen/New York: Routledge.
- Schwartz, S.H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In: *Advances in Experimental Social Psychology*, jg. 25, p. 1-65.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2021a). *Een kansrijke start voor alle kinderen. Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2021b). *Gelijke kansen in het onderwijs. Structureel investeren in kansgelijkheid voor iedereen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sewell, W.H. (1992). A theory of structure: duality, agency and transformation. In: *American Journal of Sociology*, jg. 98, nr. 1, p. 1-29.
- Slobbe, M. van (2019). *Onder ons. De overheid en het onvermogen om integratie af te dwingen bij voetbalclubs*. Almere: Parthenon.
- Slootman, M. (2017). Social mobility allowing for ethnic identification: reassertion of ethnicity among Moroccan and Turkish Dutch. In: *International Migration*, jg. 56, nr. 4, p. 125-139.
- Slot, P., B. Romijn, I. Jepma, P. Muller en P. Leseman (2021). *Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. Het meten van kwaliteit in de kinderopvang. Gecombineerde metingen 2017-2019*. Utrecht: Universiteit Utrecht/Sardes.
- Snape, D. en L. Spencer (2003). The foundations of qualitative research. In: J. Ritchie en J. Lewis (red.), *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers* (p. 1-23). Londen: Sage.
- Sniekers, M., en M. van den Brink (2019). Navigating norms and structures: young mothers' pathways to economic independence. In: *Journal of Youth Studies*, jg. 22, nr. 2, p. 187-204.
- Staatsblad (2009). 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. In: *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, jg. 2009, 431, nr. 345.
- Stapper, E.W. en J.W. Duyvendak (2020). Good residents, bad residents: How participatory processes in urban redevelopment privilege entrepreneurial citizens. In: *Cities*, jg. 107, art. 102898.
- Stuckrad, K. von (2013). Secular religion: a discourse- historical approach to religion in contemporary Western Europe. In: *Journal of Contemporary Religion*, jg. 28, nr. 1, p. 1-14.
- SZW (2020). *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen. Een scenariostudie naar de vormgeving van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2021a). *Onderzoeken kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 april 2021. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2021b). *Oplegger staatssecretaris*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de minister-president van 22 november 2021 (2021-0000191201). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2022a). *Aanpak arbeidsmarktkrapte*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Klimaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, voor Primair en Voortgezet Onderwijs, Langdurige Zorg en Sport, Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 24 juni 2022 (2022-0000140831). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2022b). *Aanpak personeelstekort in de kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 september 2022 (2022-0000184479). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- SZW (2023). *Wil je meer werken? Laat het merken!* Geraadpleegd 24 mei 2023 via www.hoewerktnederland.nl/onderwerpen/meerwerken.
- Tan, E. en A.C. Barton (2012). *Empowering Science and Mathematics Education in Urban Schools*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tataru, G.F. (2019). Migration - An overview on terminology, causes and effects. In: *Law and Related Sciences*, jg. 7, nr. 2, p. 10-29.
- Tate, W. (2020). Anthropology of policy: Tensions, temporalities, possibilities. In: *Annual Review of Anthropology*, jg. 49, p. 83-99.
- Tembo, M.J. en I. Studsrod (2018). Parents' emotional experiences of their contact with the Child Welfare Services: a synthesis of previous research - a research review. In: *Nordic Social Work Research*, jg. 9, nr. 2, p. 184-198.
- Thomese, F. en A.C. Liefbroer (2013). Child care and child births: The role of grandparents in the Netherlands. In: *Journal of Marriage and Family*, jg. 75, nr. 2, p. 403-421.
- Tietze, W. en D. Cryer (1999). Current trends in European early child care and education. In: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, jg. 563, nr. 1, p. 175-193.
- Tijdens, K. en J. Houweling (1993). Geschiedenis van de kinderopvang. In: K. Tijdens en S. Lieon (red.), *Kinderopvang in Nederland. Organisatie en financiering* (p. 11-26). Utrecht: Jan van Arkel.
- TK (1998/1999). *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg*. Nota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26447, nr. 2.
- TK (2000/2001). *Meerjarenbeleidsplan emancipatie. Het emancipatiebeleid voor de korte en middellange termijn*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27061, nr. 2.
- TK (2001/2002). *Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28447, nr. 3.
- TK (2003/2004a). *Kinderopvang. Debat Wet basisvoorziening kinderopvang van 21 april 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28447, vergadernummer 69, p. 4495-4509.
- TK (2003/2004b). *Kinderopvang. Debat Wet basisvoorziening kinderopvang van 22 april 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28447, vergadernummer 70, p. 4593-4640.
- TK (2005/2006a). *Emancipatie: Vanzelfsprekend, maar het gaat niet vanzelf!* Meerjarenbeleidsplan emancipatie 2000-2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30420, nr. 2.
- TK (2005/2006b). *Voorstel van wet van het lid Hamer houdende regels met betrekking tot een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30479, nr. 3.
- TK (2005/2006c). *Voorstel van wet van het lid Hamer houdende regels met betrekking tot een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering)*. Verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30479, nr. 7.
- TK (2006/2007a). *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*. Koninklijke boodschap van 5 september 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 31134, nr. 1.
- TK (2006/2007b). *Voorstel van wet van het lid Hamer houdende regels met betrekking tot een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering)*. Nota naar aanleiding van verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30479, nr. 8.
- TK (2007/2008). *Meer kansen voor vrouwen*. Emancipatiebeleid 2008-2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 30420, nr. 50.
- TK (2011/2012). *Evaluatie Wet kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 mei 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33275, nr. 1.
- TK (2012/2013). *Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 10 mei 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 30420, nr. 177.
- TK (2013/2014). *Een betere basis voor peuters*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 juni 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 31322, nr. 243.

- TK (2014/2015). *Kinderopvang*. Motie van het lid Van Weyenberg C.S. van 28 oktober 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 31322, nr. 258.
- TK (2015/2016). *Kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 mei 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 31322, nr. 303.
- TK (2016/2017a). *Harmonisatie Kinderopvang en Peuterspeelzaalwerk*. Verslag van debat van 15 juli 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, TK 53-3.
- TK (2016/2017b). *Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking en harmonisatie van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 34597, nr. 3.
- TK (2017/2018a). *Kinderopvang*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 juli 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 373.
- TK (2017/2018b). *Emancipatienota 2018-2021. Principes in praktijk*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer van 29 maart 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 30420, nr. 270.
- TK (2019/2020). *Kinderopvang*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 juli 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 31322, nr. 415.
- TK (2020/2021). *Eindrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 december 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 31322, nr. 424.
- TK (2021/2022). *Kinderopvang*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 december 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 31322, nr. 439.
- TK (2022/2023a). *Voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang*. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de staatssecretaris van Financiën van 26 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31322, nr. 490.
- TK (2022/2023b). *Stelselherziening kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane van 7 oktober 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31322, nr. 465.
- TK (2022/2023c). *Kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31322, nr. 468.
- Tonkens, E. (2014). Herover de participatiesamenleving. In: *Samenleving & Democratie*, jg. 71, nr. 1, p. 85-95.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven (2019). The civic support paradox: Fighting unequal participation in deprived neighbourhoods. In: *Urban Studies*, jg. 56, nr. 8, p. 1595-1610.
- Turner, V. (1987). *The Anthropology of Performance*. New York: PAJ Publications.
- Uitermark, J. en T. Bosker (2014). Wither the 'undivided city'? An assessment of state-sponsored gentrification in Amsterdam. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jg. 105, nr. 2, p. 221-230.
- Uitermark, J. en W. Duyvendak (2008). Citizen participation in a mediated age: neighbourhood governance in the Netherlands. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, jg. 32, nr. 1, p. 114-134.
- Vallianatos, H. en K. Raine (2015). Consuming food and constructing identities among Arabic and South Asian immigrant women. In: *Food, Culture & Society*, jg. 11, nr. 3, p. 355-373.
- Vedder, P. (2006). Black and White Schools in the Netherlands. In: *European Education*, jg. 38, nr. 2, p. 36-49.
- Veldheer, V., J.-J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Veldkamp, C., R. van der Hoeve en D. Kroese (2022). *Ervaringen met kinderopvang*. Amsterdam: I&O Research.
- Verhoeven, I. (2010). Wij weten het beter. Spanningen tussen eigenzinnige burgers en politiek. In: I. Verhoeven en M. Ham (red.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid* (p. 177-192). Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, I. en M. Ham (2010). Inleiding. De overheid op zoek naar brave burgers. In: I. Verhoeven en M. Ham (red.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid* (p. 9-19). Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, I. en E. Tonkens (2013). Talking active citizenship: framing welfare state reform in England and the Netherlands. In: *Social Policy & Society*, jg. 12, nr. 3, p. 415-426.

- Vermeulen, H. en R. Penninx (2000). *Immigrant Integration. The Dutch Case*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Verweij, S., H. van Xanten en M. van Houten (2018). *Verbinden werk & inkomen en zorg & welzijn*. Utrecht: Movisie.
- VGvZ (2015). *Beroepsstandaard geestelijk verzorger*. Nijkerk: Vereniging van Geestelijk VerZorgers.
- Visitatiecommissie Emancipatie (2007). *Een beetje beter is niet goed genoeg. Emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij de Rijksoverheid*. Den Haag: Visitatiecommissie Emancipatie.
- Visser, M., M. Gesthuizen en P. Scheepers (2018). The crowding in hypothesis revisited: new insights into the impact of social protection expenditure on informal social capital. In: *European Societies*, jg. 20, nr. 2, p. 257-280.
- Volder, E. de (2017). Trafficking in the domestic-work sector in the Netherlands: A hidden phenomenon. In: *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, jg. 15, nr. 2, p. 140-154.
- Voorberg, W., V. Bekkers, K. Timeus, P. Tonurist en L. Tummers (2017). Changing public service delivery: learning in co-creation. In: *Policy and Society*, jg. 36, nr. 2, p. 178-194.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Vershil in Nederland 2023*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD/D66/CDA/ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Weerd, M. de en A.L. van der Vegt (2001). *Peuterspeelzaalwerk in Nederland: de huidige praktijk*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Weerd, M. de, M.C. Paulussen-Hoogbeem, S.T. Slotboom, S. van der Pol en P.J. Krooneman (2014). *Jaarbericht brede scholen en integrale kindcentra 2013*. Amsterdam: Regioplan.
- Wel, F. van en T. Knijn (2006). Transitional phase or a new balance? Working and caring by mothers with young children in the Netherlands. In: *Journal of Family Issues*, jg. 27, nr. 5, p. 633-651.
- Westerlaken, A. (2021). *Opinie: Weg met deeltijdwerk? Zorg eerst voor die ruim 1 miljoen (oudere) vrouwen die in de zorg werken, met hun rotroosters*. In: *de Volkskrant*, 31 augustus 2021. Geraadpleegd via www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-weg-met-deeltijdwerk-eerst-voor-die-ruim-1-miljoen-oudere-vrouwen-die-in-de-zorg-werken-met-hun-rotroosters-b1caa2b1.
- Wiesmann, S., H. Boeije, A. van Doorne-Huiskes en L. den Dulk (2008). 'Not worth mentioning': the implicit and explicit nature of decision-making about the division of paid and domestic work. In: *Community, Work & Family*, jg. 11, nr. 4, p. 341-363.
- Wijkhuijs, J. (2020). Jong en in de bijstand: 'De gemeente weet nu alles van me'. In: *OneWorld*, 19 oktober 2020. Geraadpleegd via www.oneworld.nl/mensenrechten/jong-en-in-de-bijstand-de-gemeente-weet-nu-alles-van-me.
- Wind, A. de, A.J. van der Beek, E.J. Boezeman, R. Swenneker, J.R. Anema, A.G.E.M. de Boer, H. Beckerman, J.L. Hoving, K. Nieuwenhuijsen, M. Scharn, M. Stam, C.B. Terwee, M.H.W. Frings-Dresen en S.J. Tamminga (2019). A qualitative study investigating the meaning of participation to improve the measurement of this construct. In: *Quality of Life Research*, jg. 28, nr. 8, p. 2233-2246.
- Wit, A. de, M. Neumayr, F. Handy en P. Wiepking (2019). Do government expenditures shift private philanthropic donations to particular fields of welfare? Evidence from cross-country data. In: *European Sociological Review*, jg. 34, nr. 1, p. 6-21.
- Witteman, J., D. Brands, R. Winkelmolen, T. Melis, M. Adler, B. Tiemen en M. Vlaanderen (2021). *Gendergelijkheid. Wat als betaalde en onbetaalde uren gelijk verdeeld waren geweest?* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- WRR (1990). *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Yanow, D. (2007). Interpretation in policy analysis: On methods and practice. In: *Critical Policy Analysis*, jg. 1, nr. 1, p. 110-122.
- Yerkes, M. (2014). Collective protection for new social risks: childcare and the Dutch welfare state. In: *Journal of Social Policy*, jg. 43, nr. 4, p. 811-828.
- Yerkes, M. en L. den Dulk (2015). Arbeid-en-zorgbeleid in de participatiesamenleving. Een vergroting van de mogelijkheden? In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 31, nr. 4, p. 510-528.

- Yerkes, M. en J. Javornik (2019). Creating capabilities: childcare policies in comparative perspective. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 29, nr. 4, p. 529-544.
- Yerkes, M. en J. Visser (2006). Women's preferences or delineated policies? The development of part-time work in the Netherlands, Germany and the United Kingdom. In: J.-Y. Boulin, M. Lallement, J.C. Messenger en F. Michon (red.), *Decent Working Time. New Trends, New Issues* (p. 235-262). Genève: International Labour Office.
- Yerkes, M., K. Standing, L. Wattis en S. Wain (2010). The disconnection between policy practices and women's lived experiences: combining work and life in the UK and the Netherlands. In: *Community, Work & Family*, jg. 13, nr. 4, p. 411-427.
- Zock, H. (2007). Geestelijk verzorgers en psychologen: bondgenoten in de zorg voor zingeving. In: *Psychologie en Gezondheid*, jg. 35, nr. 5, p. 218-224.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

50 jaar spiegel
van de
samenleving

