



Beleidssamenvatting

Doe je mee?!

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



Beleidssamenvatting

Doe je mee?!

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

Maria Vliek

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

Volgnummer: 2023-17

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, 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.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via

DANS: www.dans.knaw.nl.

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	5
2	Resultaten	7
3	Conclusies	16
4	Beschouwing en implicaties voor beleid	18
	Literatuur	24

1 Inleiding

Participatie is een breed begrip. Het kent niet alleen een letterlijke betekenis als meedoen, maar heeft ook verschuivende betekenissen, bijvoorbeeld wanneer het wordt ingezet als beleidsinstrument in de vorm van participatiebevordering (Brok 2016; Jager-Vreugdenhil 2011). De overheid heeft verschillende ideeën over hoe mensen tijdens de levensloop dienen te participeren en zo nodig ook participatievormen combineren. Er zijn verwachtingen rondom leren, werken en zorgen, maar bijvoorbeeld ook rondom vrijwilligerswerk of burgerinspraak. Deze verwachtingen veranderen per leeftijdsfase. Zo vindt de overheid het bijvoorbeeld een verantwoordelijkheid van jongeren om een opleiding af te ronden, van ouders van jonge kinderen om de zorg te combineren met betaalde arbeid en van ouder wordende mensen om mantelzorg en vrijwilligerswerk oppakken.

Het combineren van verschillende participatievormen zal als vraagstuk op de beleidsagenda's in de toekomst alleen maar groter worden (Roeters et al. 2021). Het echter de vraag in hoeverre deze wensen reëel dan wel wenselijk zijn in de contexten van de levens van mensen zelf.

Ouders met jonge kinderen en perspectieven op participatie

In de reeks *Doe je mee?! Perspectieven op 'zinnvolle' participatie* onderzoekt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op basis van drie deelstudies deze spanning: 'wat zijn nou precies de verschillende perspectieven van overheid en burgers op participatie gedurende de levensloop? Op 'zinvol meedoen'? Wat verwacht de overheid precies van burgers bij het bevorderen van participatie? En wat vinden mensen op wie dat beleid is gericht daar eigenlijk van?

Dit deelproject richt zich op de levensfase met jonge kinderen en in het bijzonder op de rol van kinderopvang. Kinderopvang is bedoeld als een participatiebevorderend instrument in een specifieke fase van het werkende leven. In dit onderzoek kijken we naar hoe ouders van jonge kinderen vormgeven en waarde hechten aan verschillende vormen en invullingen van participatie. Dat doen we aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: *Hoe verhoudt de inzet vanuit de overheid gericht op de bevordering van arbeidsparticipatie van werkende ouders van jonge kinderen middels kinderopvang zich tot hun eigen zienswijzen en gedragingen en wat zij als zinnvolle participatie ervaren?* Deze beleidssamenvatting is gebaseerd op het volledige onderzoeksrapport, te raadplegen via www.scp.nl. In deze samenvatting verwijzen we in noten regelmatig naar het rapport en de bijlagen, voor wie meer wil lezen over een bepaald thema.

Eerder onderzoek vanuit het SCP naar betaald werk en zorg, combinatievraagstukken, deeltijdwerk en kinderopvang richtte zich met name op de ervaringen van mensen vanuit survey-onderzoek.² Wat voor kenmerken hebben ze, wat doen ze zoal en wat voor waarde hechten ze aan verschillende participatievormen? Het is belangrijk en waardevol om verschillende trends door de jaren heen in kaart te brengen. Deze publicatie maakt daar dankbaar gebruik van in het plaatsen van de ervaringen van ouders van jonge kinderen in bredere trends in de samenleving. In dit onderzoek willen we echter antwoord geven op de vraag die vaak aan het einde van deze eerdere publicaties werd gesteld: *hoe komen deze ervaringen tot stand? Wat zijn de achterliggende mechanismen en hoe is dat zo gekomen?*

¹ De tweede deelstudie richt zich op jongeren en de maatschappelijke diensttijd (MDT) als participatiebevorderend instrument. De verwachte publicatiedatum is eind 2023. De laatste deelstudie richt zich op ouderen, en de subsidieregeling Samen Ouder Worden als participatiebevorderend instrument. De verwachte publicatiedatum is eind 2024.

² SCP-onderzoek naar werk, zorg en combinatievraagstukken: zie Roeters et al. (2021). Deeltijdwerk: zie Merens (2008); Portegijs (2022) en Portegijs et al. (2008). Kinderopvang: zie Portegijs et al. (2006, 2014); Roeters en Bucx (2018).

Aanpak

In deze publicatie schetsen we de ervaringen van ouders van jonge kinderen in relatie tot participatie, en ook de contexten waarin zij keuzes maken en hun leven inrichten. Dat doen we onder andere via een historische benadering van maatschappelijke normen rondom kinderopvang, zorg, betaald werk in relatie tot emancipatie. We gaan in op de maatschappelijke normen, omdat individuen onlosmakelijk verbonden zijn, niet alleen met hun eigen geschiedenis, maar juist ook die van de maatschappij waarin ze zich bevinden. Ook voerden we verschillende beleidsanalyses uit. Deze bieden ruimte om de risico's achter verschillende aannames in beleid te ontwaren. Dit zijn vaak ook de risico's waar burgers mee te maken hebben. Het is precies binnen deze context dat we vervolgens de verhalen van ouders zelf plaatsen: hoe kijken zij naar participatie, zorg, betaald werk en de functie of rol van kinderopvang? Hoe maken zij hun keuzes?

Hiervoor voerden we literatuurstudies uit en deden we een kritische beleidsanalyse. Ook voerden we een gerichte etnografie uit, inclusief diepte-interviews. Met deze multimethodieke benadering kunnen we een vollediger beeld schetsen van de interactie tussen de structuren waarin mensen zich bevinden, en *hoe* en *in hoeverre* ze zich daarin vervolgens kunnen bewegen. Deze inzichten kunnen helpen om genuanceerder beleid te formuleren dat beter aansluit bij de leefwerelden van mensen zelf.

Kinderopvang als participatiebevorderend instrument?

In de zomer van 2023 publiceerden het SCP en het Centraal Planbureau (CPB) gezamenlijk een kennisnotitie over de maatschappelijke impact van een voorgenomen stelselherziening van de financiering van de kinderopvang (Bolhaar et al. 2023). Hierin stelden de planbureaus dat de te verwachten verdere effecten van kinderopvang op de arbeidsmarktparticipatie middels een financiële prikkel beperkt zijn, gezien de al hoge arbeidsparticipatie in personen. Ook werd benadrukt dat de ontwikkeling van kinderen (met name kinderen met achterstanden) veel te verliezen heeft, zouden de plannen van het kabinet-Rutte IV doorgang vinden. Dit onderzoek erkent de beperkte rol van kinderopvang in het verder stimuleren van de arbeidsparticipatie van moeders van jonge kinderen binnen het huidige systeem (zie ook Akgunduz en Plantenga 2018; Bettendorf et al. 2015). Om die beperking beter te begrijpen, kijken we in deze publicatie juist ook hoe ouders van jonge kinderen dan keuzes maken rondom participatievraagstukken en de rol van kinderopvang daarin. Wat zijn de verschillende perspectieven op participatie, en hoe worden verschillende activiteiten gewaardeerd? Wat kan beleid hiervan leren? We concluderen dat ten eerste de keuzevrijheid van ouders onderhevig is aan randvoorwaarden, en dat ten tweede belangrijke componenten daarin vraagstukken omtrent genderongelijkheid zijn.

Leeswijzer

In deze beleidssamenvatting schetsen we eerst de resultaten van dit onderzoek. Daarna gaan we in een beschouwing in op de aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen en eerder SCP-onderzoek. Ook lichten we toe hoe dit onderzoek bijdraagt aan lopende maatschappelijke en politieke discussies rondom participatie en kinderopvang.

2 Resultaten

Historische ontwikkelingen en maatschappelijke normen

Aan het begin van de twintigste eeuw was het kostwinnersmodel populair in Nederland: slechts 25% van alle vrouwen en 10% van de getrouwde vrouwen werkte (Plantenga 1998).³ Vrouwen werden gezien als hoeder van het gezinsleven. Het beleid bewaakte deze verwachtingen actief: in de publieke sector (overheid en onderwijs) was het tot 1955 verboden voor getrouwde vrouwen om te werken. Ondanks de opheffing van dit verbod, bleef deze moraal lang dominant. Zo was er in de tweede helft van de twintigste eeuw geen activeringsbeleid om vrouwen te werk te stellen, en werd van het gezin verwacht dat zij zelf een 'verantwoorde keuze' zou maken in de verdeling van betaald werk en zorgtaken (Plantenga 1998: 56). Ook waren er weinig tot geen voorzieningen om zorg voor kinderen uit te besteden (zogenoemde bewaarplaatsen vielen onder de armenwet). In de jaren vijftig en zestig kwam er meer behoefte aan vrouwelijke arbeidskrachten, maar het werk mocht niet ten koste gaan van hun 'primaire taak': zorgen voor de kinderen en het huishouden. Hiervoor werden door werkgevers speciaal voor vrouwen de deeltijdbanen in het leven geroepen (Merens 2008). Het aantal werkende vrouwen bleef echter achter in vergelijking met omliggende landen (Doorne-Huiskes et al. 2017).

In 1967 publiceerde Joke Kool-Smit *Het onbehagen van de vrouw*, een aanzet van een kantelend discours. Ze stelde verschillende maatschappelijke normen rondom werk en zorg ter discussie (Kool-Smit 1967). Met haar pleitten meer (met name theoretisch opgeleide) vrouwen voor kinderopvang, ook voor de ontwikkeling van kinderen. Echter, de vraag om universele kinderopvang om te kunnen werken vond geen maatschappelijk of politiek draagvlak: begin jaren zeventig was de peuterspeelplaats leuk voor 'erbij', maar deze werd niet gezien als emancipatoir middel. In 1977 werd in de eerste emancipatienota voor het eerst deeltijdarbeid als emancipatiemiddel voor vrouwen bepleit (Merens 2008). Hoewel dit een formeel discours over gendergelijkheid introduceerde, werd kinderopvang hier niet gezien als middel om de combinatie van betaald werk en zorg te vergemakkelijken. Dit verschoof langzaam tijdens de jaren tachtig: in het kader van kritiek op de verzorgingsstaat die mensen afhankelijk zou maken, werd het politiek aantrekkelijker om vrouwen te 'laten' werken. Daarbij werd naast deeltijdwerk dus ook voorzichtig gekeken naar de mogelijkheden van kinderopvangbeleid (Bussemaker 1998).

In 1990 betekende het rapport *Een werkend perspectief* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een ommezwaai in hoe er naar werk en kinderopvang wordt gekeken. In die publicatie werd de kinderopvang als voorwaarde voor de arbeidsparticipatie van vrouwen gezien. Daarnaast waren ook maatschappelijke normen aan het verschuiven – het werd tussen de jaren zestig en negentig steeds meer geaccepteerd dat getrouwde vrouwen en moeders buitenshuis werkten, ook als dat in combinatie was met het gebruik van een vorm van kinderopvang. In deze periode steeg de (deeltijd)arbeidsparticipatie van vrouwen dan ook gestaag (SCP 1975, 2004).

Gezien de noodzaak voor meer kinderopvangplekken, ging in 1990 de Stimuleringsmaatregel kinderopvang van start om meer kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang te realiseren. Hierbij was het voornaamste doel om de arbeidsparticipatie te bevorderen (Tijdens en Houweling 1993). Het aanbod van plekken vertienvoudigde van 20.000 in 1989 naar 200.000 in 2004 (TK 2011/2012). 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. Met deze trend ging ook nieuwe wetgeving voor en vermarkting van kinderopvang gepaard (Yerkes 2014). In deze periode werd wetgeving geformuleerd en die werd voltooid in 2001 (TK 2001/2002). Het duurde echter nog tot 2005 voordat de Wet kinderopvang in werking werd gesteld.

³ Deze paragraaf is een beknopte samenvatting van hoofdstuk 2 en 3 van het rapport.

Vanaf de jaren negentig werd kinderopvang voornamelijk gezien als instrument om vrouwen meer deel te laten nemen aan de arbeidsmarkt. Het ging in deze periode minder om een ontwikkelinstrument voor kinderen; dat is een beweging die later weer op gang kwam. Een andere knop om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen is de herverdeling van zorgtaken thuis. Hiervoor was vanaf de eeuwwisseling wisselend aandacht in het emancipatiebeleid. Concrete instrumenten bleven beperkt tot de verruiming van het partnerverlof in 2019 en de invoering van aanvullend geboorteverlof in 2020, dat is afgedwongen door een Europese richtlijn.

Huidig beleidsperspectief op participatie en kinderopvang

Om het huidige beleidsperspectief in kaart te brengen, is een *Critical Policy Analysis* uitgevoerd (Fairclough 1989, 2003, 2013; Taylor 1997; Yanow 2007).⁴ Deze methode stelt de onderzoeker in staat ten eerste bloot te leggen hoe beleid wordt verondersteld te werken. Daarnaast biedt het ruimte om ook de verscholen ideologieën of verzwegen risico's in kaart te brengen. Dit is van belang om de effecten te kunnen duiden van beleid op mensen zelf en de ervaringen die mensen omschrijven.⁵ We analyseerden twee memories van toelichting en verschillende kamerbrieven vanaf 2018 die de kabinetsvisie op kinderopvang weergeven, alsmede het Coalitieakkoord 2021-2025.⁶

Vanaf 2005 geldt de Wet kinderopvang (Wko).⁷ Hiermee werd marktwerking geïntroduceerd waarbij de vraag wordt gefinancierd: ouders krijgen nu een inkomensafhankelijk bedrag vergoed. Het resultaat is een hybride stelsel met zowel profit- als non-profitaanbieders (Leseman en Plantenga 2021). Vanaf het begin is er een spanning tussen kinderopvangbeleid als arbeidsmarktinstrument en de ontwikkeling van het kind. Hoewel de eerste doelstelling in principe bij de inwerkingtreding van de Wko werd geprioriteerd, kwam er door de jaren heen meer aandacht voor het laatste. In 2018 werd de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) ingevoerd om kwaliteitseisen vast te leggen. Gedurende deze periode ontwaarden we vier thema's die aannames van beleid weergeven, en ook de eventuele verzwegen risico's die hiermee gepaard gaan.

Het eerste thema is **keuzevrijheid**.⁸ De Wko maakte ouders verantwoordelijk om een 'goede' keuze te maken te gaan werken en kinderopvang af te nemen, en om de markt te controleren op kwaliteit. Dit laatste werd niet bereikt en mede daarom werd in 2018 de Wet IKK ingevoerd. Het eerste blijft staan: de overheid prioriteert met kinderopvangbeleid participatie in de zin van betaald werk. Via het faciliteren en subsidiëren van formele kinderopvang wil de overheid in eerste instantie vanwege maatschappelijke en economische redenen, met name een verhoging van de arbeidsparticipatie bewerkstelligen. De goede keuze van ouders zou het afnemen van opvang om meer uren te gaan werken zijn. 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, beleid en samenleving (Peeters 2019; Peeters en Drosterij 2012).

Het tweede thema is **kansengelijkheid**.⁹ Hoewel geen nieuw begrip, krijgt dit in de afgelopen tien jaar meer aandacht, met name in het kader van het onderwijs (SER 2021a; Van den Bergh et al. 2020). Sinds 2016 worden er expliciet mogelijkheden gezien voor kinderopvang om bij te dragen aan kansengelijkheid

⁴ Zie bijlage B.3 voor een uitgebreide toelichting.

⁵ Deze paragraaf is een sterk gecondenseerde samenvatting van uitgebreid documentenonderzoek. Voor de volledige analyse, inclusief documentselectie, voorbeelden, quotes en duiding, verwijzen we naar hoofdstuk 4.

⁶ Zie paragraaf 4.2 van het rapport voor een uitgebreide toelichting en historische plaatsing van de documenten.

⁷ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het verantwoordelijke ministerie. De financiering wordt geregeld via de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). We analyseerden de financiering niet, en dus ook niet hoe de wetsteksten (of een interpretatie daarvan) konden leiden tot wat later de kinderopvangtoeslagenaffaire (KOTA) werd genoemd.

⁸ Zie paragraaf 4.3 van het rapport voor de analyse en duiding.

⁹ Zie paragraaf 4.4 van het rapport voor de analyse en duiding.

(SER 2016, 2021a, 2021b).¹⁰ Zo zien we in het coalitieakkoord van 2021 dat kinderopvang onder dit kopje wordt besproken (VVD et al. 2021). Het onderbrengen van kansgelijkheid als beleidsdoelstelling bij kinderopvang heeft echter een keerzijde. De kinderopvang is selectief toegankelijk door de arbeidseis voor ouders en het huidige tekort aan fysieke plaatsen voor kinderen. Daardoor bestaat het risico dat de verantwoordelijkheid voor ongelijke uitkomsten, die ontstaan door structurele problemen, alsnog bij het individu wordt gelegd.

Het derde thema betreft de dubbele doelstelling die het kinderopvangbeleid tussen 2005 tot 2021 kenmerkt: **arbeidsmarktparticipatie van ouders en de ontwikkeling van het kind**.¹¹ Door de tijd verschuift het accent: is er meer aandacht voor het een, verslapt de aandacht voor het ander enigszins (Akgunduz en Plantenga 2014; Portegijs et al. 2006, 2014; Roeters en Bucx 2018). Het risico is dat door een gebrek aan coherente visie beleid onderhevig kan zijn aan politieke, maatschappelijke en economische schommelingen. De spanning tussen de twee centrale doelstellingen blijft voelbaar in 2022 en 2023, als arbeidsmarktcrapte en de kwaliteit van kinderopvang op gespannen voet staan (Rijksoverheid 2023).

Het vierde thema is **de afwezigheid van gender in het expliciete beleidsdiscours** (memories van toelichting en kamerbrieven).¹² De aanloop naar en aanleiding van de Wko was de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Daar was in de beleidsteksten zelf echter nauwelijks aandacht voor: dit is dus een stille aanname. Het risico van het niet expliciteren van gendervraagstukken is dat het structurele ongelijkheden in stand kan houden wanneer uniform beleid anders uitwerkt op verschillende posities van mannen en vrouwen (Den Dulk en Yerkes 2016; Yerkes en Javornik 2019). Hierbij moet worden opgemerkt dat er ook grote verschillen zijn tussen vrouwen en bijvoorbeeld de opleiding die zij hebben afgerond. Zo was in 2017 minder dan 30% van de praktisch geschoolde vrouwen economisch zelfstandig, tegenover ongeveer 80% van de theoretisch geschoolde vrouwen (Roeters 2017). Uniform beleid werkt anders uit voor zulke verschillende posities in de samenleving en binnen het huishouden.

Samenvattend gaat kinderopvangbeleid ervan uit dat mensen meer moeten betaald werken, dat zij grote keuzevrijheid genieten, daarnaast de verantwoordelijkheid hebben ervoor te kiezen om aan het werk te gaan en hun kinderen gelijke kansen te bieden. Impliciet moeten vooral vrouwen deze verantwoordelijkheid nemen voor de juiste keuze. In de hierop volgende paragrafen leggen we deze aannames naast de ervaringen van ouders zelf.

Perspectieven van ouders op participatie en kinderopvang

Om de perspectieven van ouders in kaart te brengen, voerden we een *focused ethnography* uit (Knoblauch 2005) en combineerden dit met diepte-interviews.¹³ Een *focused ethnography* geeft inzichten in de belevingswereld van de onderzoeksdoelgroep, in dit geval ouders van jonge kinderen. Het biedt daarnaast de mogelijkheid om de bewegingsruimte van mensen binnen gestelde structuren in kaart te brengen. Centraal staan daarbij in het kader van dit onderzoek de ervaren mogelijkheden en beperkingen om het leven in te richten met betrekking tot kinderopvang en verschillende vormen van participatie.

Om ouders te bereiken, voerden we op vier integrale kindcentra (IKC's) veldwerk uit. Dat deden we niet per se vanwege de beleidsmatige aandacht die de samenwerking tussen onderwijs en formele kinderopvang momenteel geniet (SER 2021b; TK 2017/2018; SZW 2020), maar juist ook in het kader van de diversiteit van gebruikers van verschillende private en publieke voorzieningen die daar aangetroffen zouden kunnen worden: dagopvang (0-4 jaar) en buitenschoolse opvang (bso, privaat), en kortdurende peuteropvang (2,5-4 jaar) en de basisschool (publiek). We hebben ons met name gericht op gebruikers van de dagopvang en peuteropvang, en niet per se op het gebruik van basisscholen en bso. We wilden

¹⁰ Eerder werd vooral gesproken over het tegengaan van achterstanden, met name via het beleid voor voorschoolse educatie (VE) en de voormalige peuterspeelzalen (nu: kortdurende peuteropvang). Dat beleid is belegd bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

¹¹ Zie paragraaf 4.5 van het rapport voor de analyse en duiding.

¹² Zie paragraaf 4.6 van het rapport voor de analyse en duiding.

¹³ Zie bijlage B.4 en B.5 voor een uitgebreide toelichting.

graag van ouders in deze specifieke fase weten hoe zij participatie zien, juist ook in de transitiefase naar ouderschap, hoe zij keuzes maken rondom zorg en betaald werk, en wat voor rol formele kinderopvang daar al dan niet bij speelt.

Het onderzoek was op zoek naar perspectieven op participatie in het kader van de kinderopvang als instrument voor de bevordering van arbeidsparticipatie. Hoewel we ons hierbij niet specifiek hebben gericht op het zogenoemde niet-gebruik van voorzieningen, kwamen we tijdens het veldwerk wel ouders tegen die geen formele kinderopvang afnamen. Zo ontmoette de veldonderzoeker binnen IKC's ouders die gebruikmaken van maatschappelijke basisvoorzieningen, zoals de peuteropvang of de basisschool (dus niet de private kinderopvang). Ook waren er ouders die op een andere wijze voldeden aan het ontvangen van kinderopvang (toeslag) dan via betaald werk. Zij kregen bijvoorbeeld via een sociaal-medische indicatie (SMI) toegang tot formele kinderopvang.¹⁴ Daarnaast bezien we niet-gebruik op een spectrum: ouders die twee dagen kinderopvang afnemen, kiezen ervoor om drie dagen geen gebruik te maken van opvang.

Met observatieonderzoek kregen we inzicht in de verschillende informele leefwerelden rondom kinderopvang en scholing. Met name bij het halen van de kinderen, de overdrachtsgesprekjes en de schoolpleincultuur konden we verschillende normen rondom ouderschap en kinderopvang observeren. Ook in informele gesprekken (ca. 50) met ouders aan het schoolplein kregen we een beeld hoe ouders hun leven inrichten rondom de combinatie van zorg en betaald werk. De bijdrage van zo'n benadering is dat wat er geobserveerd wordt, belangrijke aanknopingspunten kan bieden voor de onderzoekslijnen en vragen die in eventuele diepte-interviews gesteld kunnen worden. Ook kunnen geleefde normen worden geobserveerd.

Moeders waren bijvoorbeeld (veel) meer bereid deel te nemen aan een interview dan vaders. Dit is een voorbeeld hoe deze observatiemethode een aanknopingspunt biedt wanneer het aankomt op zorg en betaald werk: er bleek een geleefde gegenderde component te zitten aan het onderwerp. Hoewel niet geheel onverwacht, was dat niet het uitgangspunt van deze studie. Deze realiteit bleek echter centraal in de beleving van ouders wanneer het aankwam op zorg, betaald werk en kinderopvang. Via observaties was er ruimte om alle aspecten van de beleving van ouders mee te nemen. Er zijn in totaal zestien diepte-interviews gehouden met veertien moeders en twee vaders. Hiervan waren drie moeders alleenstaand en maakten drie ouders geen gebruik van formele kinderopvang. De semigestructureerde interviews richtten zich op de activiteiten die men ontplooidde, de verschuivingen hierin door de tijd, en de visies rondom ouderschap, werk en de verschillende beleidsinstrumenten. De data is middels *Grounded Theory* geanalyseerd.¹⁵

Perspectieven op participatie zijn ook perspectieven op ouderschap

Vanuit de literatuur wordt participatie veelal gedefinieerd als activiteiten of sociale rollen (De Wind et al. 2019) voor zelfontwikkeling, of bijdragen aan de maatschappij. Hoewel dit ten dele werd herkend, werd participatie door ouders in dit onderzoek vaak gezien als dingen waar ze nu geen tijd voor hadden. Deze activiteiten kwamen bovenop wat ouders als vanzelfsprekend voelden te moeten doen: in de eerste plaats zorgen voor de kinderen, en voor sommigen ook betaalde arbeid of juist vrijwilligerswerk.¹⁶ De activiteiten die dus als noodzaak werden gezien, werden niet altijd herkend als participatie. Ouders hechtten echter ook zeker waarde aan hun noodzakelijke bezigheden, voor henzelf en vaak ook voor de maatschappij. Het zorgen voor kinderen werd bijvoorbeeld niet alleen als fijn voor zichzelf gezien, maar ook als investering in de toekomstige generatie.¹⁷ Ouders vonden het vaak belangrijk om ook te

¹⁴ Een 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). De subsidie is ingestoken om de ouders te ontzorgen. De VE-indicatie (ook gemeentelijk) is er voor kinderen met risico's op (taal)achterstanden. Het realiseren van VE-plaatsen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid; deze plaatsen kunnen beschikbaar zijn op zowel de private kinderopvang als de kortdurende peuteropvang.

¹⁵ Zie bijlage B.5 voor een toelichting.

¹⁶ Voor een uitgebreide toelichting op en duiding van deze voorbeelden dat participatie vooral is wat men *niet* onderneemt, zie paragraaf 5.4 van het rapport.

¹⁷ Zie paragraaf 5.5 van het rapport voor een analyse van hoe ouders keken naar participatie als bijdragen aan jezelf en bijdragen aan de samenleving.

participeren als het ging om ‘dat beetje extra’. Ze ervoeren echter niet altijd de tijd en ruimte om hier concreet invulling aan te geven. Een veelgehoord mantra was: ‘Dat komt later wel weer.’

De verwachtingen rondom betaald werk, zorg en andere vormen van participatie, en de prioriteiten die mensen daarbij hadden, verschoven na de geboorte van kinderen.¹⁸ De ouders in dit onderzoek stelden sommige vormen van participatie uit of pasten hun verwachtingen hierover aan, om meer ruimte te maken voor de zorg voor kinderen. Daarbij zijn er een aantal randvoorwaarden om activiteiten te ondernemen, zoals financiën, beschikbaarheid van kinderopvang, flexibiliteit van werkgevers en mentale en fysieke gezondheid.

Het was opvallend dat veel van de moeders in dit onderzoek spraken over betaalde arbeid als een vorm van zelfontwikkeling en zelfzorg: werk als ontspanning en even tijd weg van het gezin.¹⁹ Daarbij kon het neveneffect zijn dat (veel) werk dus als zelfzuchtig, als hedonistisch werd beschouwd: (meer) werken is ook een keuze om niet te zorgen. Verschillende maatschappelijke en ook beleidsdiscoursen speelden hier wellicht een rol. Zo is de Wet kinderopvang, ondanks het gebrek aan aandacht voor gender en vrouwen in de oorspronkelijke tekst, 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 ervan overtuigd dat als vrouwen maar voltijds gaan werken, tekorten op de arbeidsmarkt snel opgelost zouden zijn. Zo spraken commentatoren zoals Jort Kelder over ‘deeltijd-prinsesjes’,²⁰ en startte het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de campagne ‘Wil je meer werken? Laat het merken!’, om vrouwen aan te sporen meer uren op de werkvloer te zijn (SZW 2023). Moeders in dit onderzoek legden uit waarom dit nog niet zo simpel was.

Zoals gesteld verschoven de prioriteiten voor vrouwen wanneer er kleine kinderen kwamen: (veel) werk werd naast het nemen van financiële en maatschappelijke verantwoordelijkheid, ook als mogelijk zelfzuchtige keuze gezien. Sterke maatschappelijke normen en persoonlijke voorkeuren om ook te zorgen, alsmede de geldende deeltijdnorm voor moeders en soms beperkte contracten, dicteerden een zekere terughoudendheid om meer betaald te gaan werken. Opmerkelijk is dat ook bij voltijds werkende moeders dezelfde overwegingen en emoties een rol speelden: meer participeren in de vorm van betaald werk, betekende ook minder zorg. We gaan nader in op de randvoorwaarden waarmee deze afwegingen worden gemaakt wanneer we de keuzepatronen bespreken. Verder onderzoek zou uit moeten wijzen welke overwegingen vaders hebben, welke waarden zij hechten aan zinvolle participatie en welke connotaties ze daarbij hebben. Op welke manier worden betaalde arbeid en zorg gewaardeerd?

Op een enkeling na, kenden de ouders in dit onderzoek geen gelijke verdeling van hun taken thuis. Vanuit dit onderzoek en de literatuur kunnen we een aantal oorzaken onderscheiden. Ten eerste: de voorbereiding op ouderschap en het inrichten van de combinatie van zorg en betaalde arbeid begint bij moeders vroeger dan wanneer ze daadwerkelijk kinderen krijgen (zie ook Bass 2014). Ten tweede laat ander onderzoek ook zien dat de komst van kinderen een veel grotere impact heeft bij moeders op de verdeling van uren – en dus de financiën – dan bij vaders (Van den Brakel en Te Riele 2022; Rabaté en Rellstab 2022). Ten derde speelt in de overwegingen meer dan alleen het (toekomstige, eventuele) gezinsleven en de idealen rondom de verdeling van informele arbeid. Zo sorteren mannen en vrouwen bij de studiekeuze al onbewust (en soms ongewild) voor op deeltijd- of voltijdswerk vanwege de sector waarin ze terechtkomen. In de zorg en het onderwijs zijn deeltijdbanen de norm (‘vrouwensectoren’) en is het eigenlijk onmogelijk in de bouw een deeltijdcontract te krijgen (‘mannensector’) (Merens en Bucx 2018). Dit leidt tot ongelijke financiële verhoudingen tussen partners, en gezien de beperktere impact op het budget ligt het meer voor de hand dat de minst verdienende meer zorgtaken op zich neemt.

¹⁸ Zie paragraaf 5.5.5 en 5.6 van het rapport voor een uitgebreide toelichting.

¹⁹ Zie paragraaf 5.5.1 van het rapport.

²⁰ Zie een fragment van HLF8 van 3 maart 2023 via www.kijk.nl/programmas/hlf8/RACPRlhDvYNxxE.

Meer dan 40% van de heterostellen wil betaald werk en zorg voor de kinderen graag gelijk verdelen, liet het CBS zien (Van den Brakel en Te Riele 2022). Uit datzelfde onderzoek blijkt dat minder dan 10% dit ook daadwerkelijk bereikt. Er wordt echter geen massale onvrede gemeten wanneer het aankomt op die ongelijkheid: ongelijke verdeling van met name de zorg voor kinderen wordt over het algemeen door Nederlandse ouders als 'eerlijk' bestempeld (zie Koster et al. 2022). Dit onderzoek laat echter zien via de analyse van zogenoemde *agency* hoe dit gebrek aan onvrede in de ongelijke verdeling tussen mannen en vrouwen allerlei andere vormen aanneemt dan van *compliance* of *resistance*. Daarbij kan gedacht worden aan opoffering, uitgestelde zelfontwikkeling, uitgestelde en veranderende verlangens, verdriet, liefde, schaamte en schuldgevoel (zie ook Mahmood 2005).²¹

Ouders van jonge kinderen in dit onderzoek ervoeren vooral dat ze in een transitiefase leven (zie ook Van Wel en Knijn 2006). De overheid wil dat vrouwen meer gaan werken, terwijl dit voor hen zoals gesteld niet alleen een keuze was om te werken, maar ook een keuze om niet te zorgen. De dubbele druk vanuit politiek en maatschappij om zowel meer te werken als meer te zorgen, werd bij de moeders in dit onderzoek soms voelbaar. Voor sommige moeders was het gevraagde dusdanig zwaar, dat er mentale problemen optraden (zie ook Mikolajczak et al. 2021).²² Naast de druk om meer te werken, is er namelijk ook een trend naar meer *intensive mothering* waarneembaar (zie ook Choi et al. 2005; Hays 1996). Deze combinatie leidde soms tot overbelasting (zie ook Mikolajczak et al. 2021; Van Bakel et al. 2018). Hierbij spelen genderpatronen en -verwachtingen een belangrijke rol (Roskam en Mikolajczak 2020). Om alles te kunnen balanceren, zochten moeders in dit onderzoek aanpassingen in de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid en de eisen die ze aan zichzelf stelden. Zo stelden ze bepaalde activiteiten uit of af. Moeders spraken verlangens uit over weer (meer) 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 hun verwachtingen dus ook aan: hun kinderen kregen prioriteit.

Keuzepatronen van ouders zijn onderhevig aan randvoorwaarden

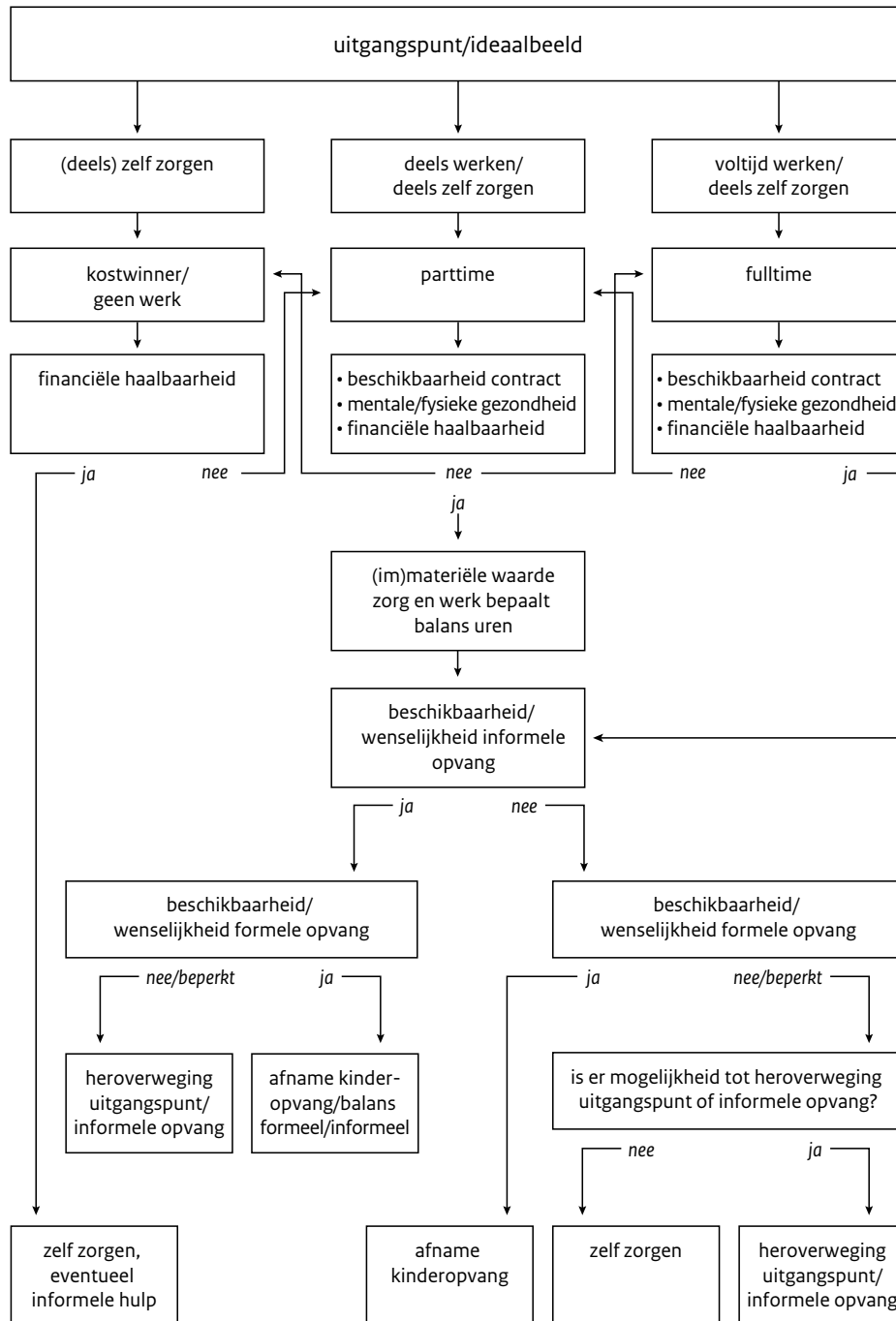
Om zicht te krijgen op hoe ouders keuzes maken met betrekking tot zorg voor jonge kinderen en werk hebben we een beslisboom opgesteld op basis van de methode *ethnographic decision tree modelling* (Gladwin 1989).²³ Deze beslisboom (figuur 2.1) is gebaseerd op de 16 interviews en ongeveer 50 informele gesprekken die we hebben gehouden.

²¹ Zie paragraaf 6.2 en bijlage A.4 voor een toelichting op het concept *agency*, en paragrafen 6.3 en 6.4 voor de illustraties van hoe dit in zijn werk gaat bij ouders.

²² Zie paragraaf 5.5.4 van het rapport voor voorbeelden.

²³ Zie paragraaf 6.2 voor een toelichting.

Figuur 2.1 Keuzes maken in de zorg voor jonge kinderen en betaald werk



Bron: SCP

In deze beslisboom is het uitgangspunt als startpositie cruciaal en bepalend voor de keuzes die worden gemaakt. Het uitgangspunt is het ideaalbeeld van de manier waarop de ouder in kwestie betaald werk en zorg voor kinderen zou willen organiseren. Dat ideaalbeeld wordt ingegeven door verschillende factoren: de eigen opvoeding, sociale omgeving, maatschappelijke normen rondom de verdeling van zorg, opvattingen over genderrollen in het kader van opvoeding, opvattingen over deeltijdwerk, de perceptie van de kwaliteit van de kinderopvang en de mentale of fysieke gezondheid. Vooral vrouwen formuleren dit ideaalbeeld al voordat het gezin wordt gestart (Bass 2014) en het is onderhevig aan verandering als waarden en prioriteiten verschuiven door de daadwerkelijke geboorte van kinderen en de eerste ervaringen met het moederschap. De vormgeving van het eigen uitgangspunt door (aanstaande) ouders moet gezien worden in de geschiedenis van emancipatie in Nederland en de wet- en regelgeving die heeft bijgedragen aan de deeltijdnorm (Merens 2008). Ook spelen opleiding, studiekeuze en werkgevers hierbij een belangrijke rol (Merens en Bucx 2018; Yerkes en Visser 2006).

Een belangrijke randvoorwaarde in het maken van keuzes is de financiële afweging. Hoeveel moet iemand werken om de rekeningen te betalen en hoe weegt diegene dit af tegen andere immateriële kosten? Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld ook de vraag of iemand kinderopvang te duur of betaalbaar vindt. Deze afweging is anders voor vaders dan voor moeders (zie ook Portegijs 2018). Zo zien we dat de afweging 'of formele kinderopvang uit kan' vaak in het licht van het salaris van de vrouw wordt gemaakt, en minder wordt bekeken vanuit het gezamenlijke inkomen van ouders of het salaris van de man. Dit verschijnsel is exemplarisch voor verschillende mechanismen. Ten eerste reflecteert het de systematische ongelijkheid in salaris tussen mannen en vrouwen: het eventuele (gedeeltelijke) wegvallen van het salaris van vrouwen heeft minder impact op het gezinsbudget. Ten tweede houdt deze gegenderde overweging die ongelijkheid in stand, en vergroot het deze ook. Tot slot schuilt er een norm in 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. Dat is vanwege de rolverdeling in Nederlandse gezinnen waar mannen primair werken, en vrouwen primair zorgen en dus ook de verantwoordelijkheid dragen voor de eventuele uitbesteding daarvan (Portegijs 2018).

In hun keuzes nemen ouders de wenselijkheid en beschikbaarheid mee van formele en informele opvang, zoals grootouders: hoe leuk of goed verwachten zij dat het is voor hun kind? Wat is vervolgens beschikbaar? Deze weging geeft het uiteindelijke resultaat in een uur-/taakverdeling, of ouders herzien het uitgangspunt. Ouders in ons onderzoek die gebruikmaakten van formele kinderopvang zagen de beschikbaarheid daarbij als absolute randvoorwaarde voor hun arbeidsparticipatie: 'Zonder opvang kan ik niet participeren.' In het huidige systeem gaan veel ouders ervan uit dat ze ook met de komst van kinderen (deels) blijven werken, omdat ze kinderopvang als beschikbaar veronderstellen. De beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van kinderopvang is cruciaal in het huidige systeem voor de arbeidsparticipatie van met name vrouwen (zie ook Roeters en Bucx 2018). Zodra de beschikbaarheid onder druk komt te staan, komt de arbeidsparticipatie van met name vrouwen in het geding (Veldkamp et al. 2022). Hun eventueel verworven economische zelfstandigheid kan op de tocht komen te staan en kan daarmee het risico op armoede vergroten (Van den Brakel et al. 2020). Verschillende uitkomsten zijn dus ook sterk afhankelijk van opleiding en inkomen (zie ook Arruzza et al. 2019; Roeters 2017)

Deze bevindingen laten zien dat de keuzes van mensen niet zo vrij zijn als mensen soms zelf denken, en vooral hoe dit in beleid soms wordt verondersteld. Mensen zijn gebonden aan structuren die gaan over normen, opleiding, gender, mentale of fysieke gezondheid, beschikbaarheid van formele en informele hulpbronnen, werkgevers en financiën. Dit betekent echter niet dat deze beperkte vrijheid en invloed van structuren noodzakelijkerwijs resulteren in of meegaandheid of verzet, maar dat er juist allerlei verschillende manieren zijn hoe mensen door deze structuren navigeren.²⁴

²⁴ Hoofdstuk 6 van het rapport illustreert aan de hand van vier dieptecasussen hoe ouders verschillende opties via de beslisboom navigeren.

Het huidige systeem van kinderopvang reflecteert segregatie

Ouders maken keuzes niet alleen binnen het gezin, maar ook binnen hun leefomgeving.²⁵ Daarom hebben we ook een etnografie uitgevoerd binnen de integrale kindcentra waar de ouders hun kinderen heen brachten. IKC's huisvesten over het algemeen een basisschool, formele kinderopvang (dagopvang en bso) en de kortdurende peuteropvang. De peuteropvang is een gemeentelijke gesubsidieerde voorziening voor ouders zonder recht op kinderopvang met kinderen van 2,5 tot 4 jaar. Er bestaat een enorme diversiteit aan IKC's. Dit ligt onder andere aan de samenwerkingsvorm (privaat en publiek), de reden voor samengang (pragmatisme of ideologie) en de samenstelling van de buurt.

Zo kon een combinatie van een pragmatisch samenkomen van een profit-kinderopvangorganisatie en basisschool en kortdurende peuteropvang in een gentrificerende wijk, leiden tot effectieve en observeerbare 'segregatie in de luiers' binnen één instelling. Kinderen van werkende ouders gingen wel op die locatie naar de kinderopvang, maar stroomden door naar een basisschool buiten de wijk. Kinderen van ouders met een lagere sociaal-economische status (SES) doordat een of beide ouders niet werkten, maakten gebruik van de kortdurende peuteropvang en stroomden vaak wel door naar de basisschool (zie ook Boterman 2013, 2019). Kinderopvang in eigen beheer van een stichting, met meer financiële middelen en een homogenere wijk, kon dan weer segregatie tussen buurten in stand houden.

De verschillende uitdagingen waar de IKC's tegenaan lopen, reflecteren sociale (on)gelijkheid in de buurt. Die is onder andere het resultaat van 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. Wel reflecteert de huidige institutionele inrichting van kindvoorzieningen segregatie, met name in de jonge jaren. Dit houdt mogelijk ongelijkheden in stand doordat kinderen van werkende en niet-werkende ouders ongelijke voorzieningen hebben.

Handelingsruimte van beleidsmedewerkers

Voordat we handelingsperspectieven formuleerden, hielden we een co-creatiesessie (Ansell en Torfing 2021) met beleidsmedewerkers van verschillende departementen en directies.²⁶ Dit deden we om hun handelingsruimte te verkennen en reflecties op de voorlopige onderzoeksresultaten op te halen. Opvallend tijdens deze sessie was dat de beleidsmedewerkers spanning ervoeren tussen normatieve beleidsdoelstellingen en hoever ze erin konden gaan om deze moraal op te leggen aan burgers. De beleidsmedewerkers 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 het bestrijden van 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 kinderopvang-beleid (*vrouwen* moeten meer betaald werken), genderongelijkheid willen adresseren 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.

²⁵ Hoofdstuk 7 van het rapport geeft via vier mini-etnografieën een analyse van overeenkomsten en verschillen in een diversiteit aan buurten.

²⁶ Hoofdstuk 8 van het rapport gaat dieper in op de co-creatiesessie.

3 Conclusies

Dit onderzoek naar de perspectieven op zinvolle participatie tijdens de fase met jonge kinderen trekt op basis van de bevindingen drie brede conclusies, die we hierna zullen toelichten:

- 1 Normatief beleid waardeert verschillende keuzes anders.
- 2 Keuzes zijn niet vrij, maar onderhevig aan randvoorwaarden.
- 3 Gelijk beleid voor ongelijke posities draagt het risico met zich mee dat het deze ongelijkheid in stand houdt.

Normatief beleid waardeert verschillende keuzes anders

De beleidsanalyse en ook de co-creatiesessie hebben laten zien dat in het beleidsdiscours keuzevrijheid een prominente rol speelt. De onderliggende verwachting 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, zoals mentale of fysieke gezondheid, armoede, gendernormen, afwezige informele netwerken, werkgevers of sociale exclusie, genoodzaakt zijn hun leven anders in te richten, als minder verantwoordelijke burgers kunnen worden gezien door de overheid. Hierbij moet worden opgemerkt dat politiek en beleid deze norm of dit beleidsdoel stellen om een reden die context- en tijdsafhankelijk is: er is op een bepaald moment een noodzaak om mensen tot actie aan te zetten (meer te werken) in het kader van kraptevraagstukken, maar ook met het oog op emancipatie en de beoogde financiële onafhankelijkheid van vrouwen. Hier speelt dus niet alleen een mensbeeld van verantwoordelijke burgers (Gebhardt en Feijten 2022), maar zijn ook nationale en mondiale maatschappelijke en economische verschuivingen van belang (Blijleven en Kooiker 2022).

Op het moment dat keuzevrijheid wordt ingezet met specifieke uitkomsten als doel, zijn er impliciet goede en foute keuzes te maken door mensen (Peeters en Drosterij 2012). Mensen die door verschillende omstandigheden niet de ‘goede’ keuze maken volgens het beleidsdoel, staan dan automatisch aan de andere kant van de lijn.

Keuzes zijn niet vrij, maar onderhevig aan randvoorwaarden

We zien dat de overheid met haar kinderopvangbeleid de prioriteit geeft aan participatie in de zin van betaald werk. Zulke doelstellingen worden veelal ingegeven door maatschappelijke en economische ontwikkelingen. De boodschap die de overheid daar echter effectief mee uitdraagt, is dat andere vormen van participatie, zoals onbetaalde arbeid waaronder de zorg voor jonge kinderen, ondergeschikt worden gemaakt aan de deelname aan betaald werk. Via het faciliteren en subsidiëren van formele kinderopvang wil de overheid in eerste instantie met name een verhoging van de arbeidsparticipatie bewerkstelligen. De ‘goede’ keuze is dus om meer te werken. Ouders in dit onderzoek wezen echter op de waarde van participatie in de vorm van zorgen voor kinderen, vooral met het oog op de toekomstige maatschappelijke baten, ook wel sociale reproductie genoemd. Dit onderzoek heeft daarbij laten zien dat de keuzes die ouders van jonge kinderen maken rondom betaald werk en zorg, verbonden zijn aan een aantal randvoorwaarden:

- 1 historische situatie emancipatie en deeltijdnorm
- 2 financiën en betaalbaarheid van kinderopvang
- 3 immateriële waarde van zorg en werk
- 4 beschikbaarheid van kinderopvangplaatsen
- 5 mentale en fysieke gezondheid
- 6 beschikbaarheid vol-/deeltijdwerk
- 7 perceptie kwaliteit kinderopvang versus de eigen opvoeding

Breed sociologisch onderzoek erkent de beperkingen van de zogenoemde *agency* van mensen, omdat die sterk afhankelijk is van de situatie (structuur) waarin zij zich bevinden (zie o.a. Martin en Dennis 2010; Prior 2009; Sewell 1992). Het feit dat de overheid meer werken en meer gebruik van kinderopvang als gewenste uitkomst stelt, draagt als risico met zich mee dat mensen die om allerlei redenen niet dit beleidsdoel naleven, structureel anders gewaardeerd worden. Dit is met name omdat deze mensen vaak ook op andere terreinen niet aan die norm kunnen of willen voldoen (Van Campen en Olsthoorn 2022).

Het SCP pleitte al eerder voor het betrekken van burgerperspectieven; niet alleen in de uitvoering van beleid, maar juist ook in de ontwikkeling ervan (Blijleven en Kooiker 2022; Van Gool et al. 2022). Dit onderzoek onderstrept deze aanbevelingen en ziet mogelijkheden voor het erkennen van structurele ongelijkheden in de ontwikkeling van bijvoorbeeld de 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 van de sociale positie van mensen (Vrooman et al. 2023). Een eerste stap is het erkennen dat beleid een bepaalde norm stelt via de vermeende 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.

Gelijk beleid voor ongelijke posities heeft het risico op het in stand houden van ongelijkheid

Het doel van kinderopvangbeleid om de arbeidsparticipatie *van vrouwen* te bewerkstelligen is een impliciete doelstelling. Deze doelstelling is niet of nauwelijks terug te vinden in de onderzochte beleidsdocumenten. Uit dit onderzoek blijkt echter dat de aanhoudende ongelijke taakverdeling tussen mannen en vrouwen en de 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 gebruiken van kinderopvang. Dit is op een aantal punten waarneembaar en heeft consequenties voor beleid.

Zo zijn er *financiële ongelijkheden*. Wanneer toeslagen bijvoorbeeld worden toegekend, moet de overheid zich er bewust van zijn dat dit over het algemeen een verrekening wordt met het salaris van de vrouw: tegen haar werkende uren en financiën moet zorg worden uitgeruild. Voor vrouwen wordt de keuze om meer te werken zo bemoeilijkt. Daarnaast is het anderhalfverdienersmodel gezien de *historische ontwikkelingen* de weg van de minste weerstand. Dat houdt ongelijkheid in de verdeling van uren in stand (Bass 2014; Rosenbaum 2019). Ook zien veel vrouwen werk als een keuze om niet te zorgen, iets wat zijn oorsprong heeft in zowel historische als huidige *maatschappelijke normen*. Daarnaast zijn vrouwen in dit onderzoek *niet zomaar tevreden* met de huidige situatie, maar zetten ze allerlei technieken in om om te gaan met de verdeling van de taken. We zien dat gelijk beleid een andere uitwerking heeft, omdat mensen in een andere, ongelijke situatie zitten (zie ook Yerkes et al. 2010; Yerkes en Visser 2006).

De verwachtingen van de overheid dat vrouwen via kinderopvang meer uren zouden kunnen gaan werken moeten dan ook getemperd worden (zie ook Bolhaar et al. 2023). Het probleem heeft een integraal karakter: inkomensongelijkheid, maatschappelijke normen, mannen- en vrouwensectoren, verschillende verlofregelingen voor mannen en vrouwen, en verschillen tussen vrouwen. Daarom zijn oplossingsrichtingen complex. Wij adviseren dan ook een integrale benadering, waarbij het belangrijk is om de brede emancipatiekennis te benutten die voorhanden is in Nederland.

4 Beschouwing en implicaties voor beleid

In dit onderzoek keken we naar verschillende perspectieven van beleid en ouders van jonge kinderen op participatie in relatie tot het kinderopvangbeleid. In dit laatste hoofdstuk van deze beleidssamenvatting willen we een breder perspectief bieden. Dat doen we op basis van de verschillende thematieken uit ons onderzoeksrapport en eerder daarbij aansluitend onderzoek. We reflecteren op de thema's participatie, emancipatie en kansengelijkheid.

Het kinderopvangbeleid prioriteert voor participatie in principe betaalde arbeid. Kinderopvang is een van de beleidsinstrumenten om met name vrouwen met jonge kinderen meer betaald te laten werken middels de uitbesteding van zorgtaken. De expliciete aannames hierachter zijn dat wanneer er kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke kinderopvang beschikbaar is, dit automatisch zal leiden tot meer gebruik ervan, en dus tot een hogere arbeidsparticipatie. Beleidsmakers zijn zich in beleidsstukken terdege bewust van het belang van culturele normen in de keuzes die ouders maken rondom betaald werk en zorg – deze werken temperend op het gebruik van kinderopvang en het verrichten van (meer) betaalde arbeid. Hierbij moet worden benadrukt dat het in het huidige debat vooral gaat om de arbeidsduur, en minder om de keuze om wel of niet te werken.

Voor ouders van jonge kinderen, en op basis van dit onderzoek met name voor moeders, zijn perspectieven op participatie juist ook perspectieven op ouderschap. Het is belangrijk om mee te nemen dat deze ideeën rondom zorg en betaald werk, volgens ouders belangrijke participatievormen in tijden van (beginnend) ouderschap, zich bij vrouwen al vormen wanneer ze starten met betaald werk (Bass 2014). Dit heeft implicaties voor de verwachtingen die de overheid kan hebben van bepaalde beleidsinstrumenten die inzetten op het (her)activeren van vrouwen die al kinderen hebben (zie ook Portegijs 2022). Daarnaast hechten veel moeders waarde aan de zorg voor hun kinderen; betaald werk werd in de eerste jaren soms zelfs als hedonistische keuze gezien, een keuze om niet te zorgen. Daarnaast is voor veel ouders formele kinderopvang in met name de eerste twee jaar voornamelijk een arbeidsmarktinstrument; het belang voor de ontwikkeling van hun kind wordt nog minder gezien. Wanneer de kinderen ouder worden, waarderen ouders het belang van kinderopvang of de peuteropvang voor hun kinderen meer (Van den Brakel en Te Riele 2022; Roeters en Bucx 2018).

Ook zien we dat veel vrouwen een bepaalde mate van ongelijkheid ervaren, zowel in hun financiën als in de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid (zie o.a. Bass 2014; Koster et al. 2022; OESO 2019; Plantenga et al. 1999; Rose et al. 2015; Rosenbaum 2019). Deze ongelijkheid heeft haar oorsprong in historische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van emancipatie en deeltijdconstructies, maatschappelijke normen, opleiding, financiële situatie, eigen omgeving, eigen opvoeding enzovoort. In eerder onderzoek werd een ongelijke verdeling niet per se als oneerlijk gezien door ouders (Koster et al. 2022). In dit onderzoek zien we juist ook een scala aan emoties en reacties op deze werkelijkheid, zoals het uit- of afstellen van verlangens, verdriet, schaamte of schuldgevoel.

Er is dus sprake van een zekere schuring tussen de beleidsdoelstellingen voor participatie en hoe ouders van jonge kinderen hun participatie zelf ervaren. Niet alleen is participatie van belang als bijdragen aan jezelf of de maatschappij (in dit geval in de vorm van betaalde arbeid). Juist ook van groot belang is de immateriële waarde die ouders hechten aan het zorgen voor hun (jonge) kinderen, de maatschappelijke waarde van sociale reproductie en normen rondom ouderschap. Daarnaast zijn ook andere ongelijkheden van belang. Daarbij gaat het met name om het verschil tussen mannen en vrouwen, maar ook bijvoorbeeld om financiën, mentale of fysieke gezondheid, de beschikbaarheid van formele en informele opvang en verschillen tussen vrouwen. Deze ongelijkheden spelen een rol in de mogelijkheden die mensen hebben om de beleidsdoelstellingen na te volgen: meer kinderopvang en meer betaald werk.

In deze beschouwing zullen we een aantal zaken breed doordenken. Ten eerste kijken we naar brede participatie en het kinderopvangbeleid. Wat zijn de mogelijkheden van kinderopvang om bij te dragen

aan verschillende beleidsrichtingen? Ten tweede doordenken we wat kinderopvangbeleid, naast participatie, zou kunnen betekenen voor emancipatie en kansengelijkheid van kinderen. Met welke bril gekeken zou moeten worden, is een politieke keuze. Wij willen hier echter een aantal mogelijkheden schetsen die kinderopvangbeleid zou kunnen bieden.

Kinderopvang en participatiebevordering

De zogenoemde arbeidseis definieert in het huidige kinderopvangsysteem een aantal voorwaarden waaraan mensen moeten voldoen om recht te hebben op kinderopvangtoeslag. Dit zijn vormen van participatie die maatschappelijk bij zouden dragen, zoals betaalde arbeid, een studie of inburgering. Ook zijn er uitzonderingen wanneer ouders niet zelf in staat zijn om de volledige zorg van hun kinderen op zich te nemen, zoals bij detentie of (langdurige) ziekte. Desondanks is kinderopvang in de eerste plaats een arbeidsmarktinstrument, getuige het feit dat in principe beide ouders dienen te werken om recht te hebben op de toeslag.

Het kabinet-Rutte IV ziet de noodzaak voor meer arbeidskrachten en -uren (VVD et al. 2021; SZW 2022a). Er is krapte en dus wordt er meer van mensen gevraagd; de productie moet gemaximaliseerd (SZW 2022b). De veronderstelling is dat kinderopvang een belangrijke faciliterende rol speelt voor mensen om (meer) betaald te gaan werken. Er zijn verschillende knoppen waar beleid aan kan draaien om dit te faciliteren en stimuleren, met name die van de kosten. 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).

Daarnaast zijn de mogelijkheden van kinderopvang om het arbeidsaanbod te vergroten beperkt, mede gezien de wachtlijsten. Als iemand zonder betaalde baan en met jonge kinderen na een sollicitatie een positie op de arbeidsmarkt verkrijgt, kan diegene in tijden van personeelstekorten in de sector niet vanzelfsprekend rekenen op een plekje op de kinderopvang. Formele kinderopvang kan alleen participatiebevorderend werken wanneer er plaatsgarantie is. Op dat moment kunnen arbeidskrachten in de formele kinderopvang meerdere ouders in staat stellen om aan het werk te gaan. Prognoses van het CPB laten echter zien dat het creëren van meer betaalbare kindplaatsen of kinderopvanguren niet per se zal leiden tot een sterk verhoogde arbeidsmarktparticipatie (Van Elk en Koot 2020); er zou voornamelijk zogenoemde substitutie optreden van informele opvang, zoals opa's en oma's (Dicks et al. 2022).²⁷ De mogelijkheden van kinderopvang om verder bij te dragen aan het wegwerken van de arbeidsmarkttekorten of het verhogen van de arbeidsparticipatie lijken dus beperkt (Bolhaar et al. 2023).

Wanneer de focus ligt op arbeidsparticipatie en het vermeerderen van het aantal kindplaatsen, komt de kwaliteit onder druk te staan (Akgunduz en Plantenga 2014; Press et al. 2015; Slot et al. 2021). Dit is onder andere het gevolg van het feit dat er personeelstekorten kunnen ontslaan bij een vermeerderde vraag naar kinderopvanguren. Die tekorten zorgen vervolgens weer voor een hoger verloop van personeel en meer regel- en werkdruk.

Kinderopvang wordt door ouders in dit onderzoek niet zozeer gezien als instrument om te beginnen met werken (participatiebevorderend), maar als randvoorwaarde om de werkzaamheden door te zetten wanneer er kinderen komen (participatievoorwaardelijk). Daarnaast noemen ouders de ontwikkeling van kinderen nauwelijks als motivatie om kinderen naar de formele kinderopvang te brengen, vooral niet als hun kind tussen de 0 en 2 jaar is. Uit eerder onderzoek bleek dat een deel van de ouders de sociale ontwikkeling van kinderen wel in overweging neemt, vooral bij kinderen tussen de 2 en 4 jaar (Roeters en Bucx 2018). Deze afwegingen hebben ten dele te maken met de perceptie rondom de kwaliteit van kinderopvang, maar ook de waardering van de eigen opvoeding. De afwegingen onderschrijven het belang van het op peil houden van de kwaliteit van de kinderopvang om de arbeidsparticipatie te kunnen blijven faciliteren en garanderen.

²⁷ Dit is overigens niet per se alleen maar negatief. Zo kan de substitutie tijd vrijspelen voor grootouders, en kan het in bepaalde gevallen zeker ook ten goede komen aan de ontwikkeling van de kinderen.

Er is momenteel meer beleidsaandacht voor de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen dat de overheid zich zorgen maakt over de personeelstekorten in de branche zelf, maar ook kinderopvang als hulpmiddel ziet om de arbeidsmarktcrachten in de breedte tegen te gaan. Hierdoor komen de kwaliteitseisen ter discussie te staan. De reactie van het ministerie van SZW is om vanwege de personeelstekorten, die kinderopvang als arbeidsmarktinstrument in de weg staan, de kwaliteitseisen te versoepelen. Dit 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 voor ouders en kinderen of dit vanuit het perspectief van kinderopvang als arbeidsmarktinstrument wordt gedaan, of met het oog op stabiele kwaliteit en de ontwikkeling van kinderen. Er kan bijvoorbeeld imagoschade ontstaan bij ouders als er sprake is van een neerwaartse kwaliteit van kinderopvang, als gevolg van de versoepeling van de kwaliteitseisen voor bijvoorbeeld het verruimen van het aantal kindplaatsen per personeelslid of de opleidingseisen van pedagogisch medewerkers. Daardoor kan het gebruik van kinderopvang, en daarmee ook de arbeidsparticipatie, voor langere tijd stagneren.

Een scenario waar wellicht nog wel (beperkte) mogelijkheden liggen voor arbeidsparticipatiemaximalisatie (en daarmee het bevorderen van de financiële onafhankelijkheid van vrouwen), is het loslaten van de arbeidseisen in combinatie met plaatsgarantie en een hoge kwaliteit kinderopvang.²⁸ 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 (Roeters en Bucx 2018). Aangezien de arbeidseisen al veel uitzonderingen maakt op tweeverdieners, brengt dit ook het voordeel van administratieve en uitvoeringsversimpelingen met zich mee.

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 vaak kritisch bekeken in hun balans, of een slechte moeder, of een 'deeltijdprinses' (zie ook Portegijs 2018). 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 betaald werk ontleen en de verwevenheid van de leefdoelstellingen. Deze mechanismen zouden anders kunnen uitpakken voor met name moeders wanneer opvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar gezien zou worden als een toegevoegde waarde, net als de kleuterschool. Daarvoor is wederom de kwaliteit van de kinderopvang cruciaal.

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).

²⁸ Hierbij moet worden benadrukt dat dit een scenario is, doordacht vanuit de beschikbare literatuur en dit huidige onderzoek. Er is geen empirisch onderzoek gedaan, zoals een brede pilotstudie, om de daadwerkelijke effecten en consequenties in te schatten.

In al deze besproken overwegingen is de financiering kort gezegd complex. De huidige inrichting van de markt en verhouding met de publieke gelden die worden ingezet middels de kinderopvangtoeslag, verdienen in alle overwegingen tot herziening de volle aandacht. Een andere kanttekening is dat we in deze paragraaf de klassieke combinatie van kinderopvang en het potentieel voor de arbeidsparticipatie hebben besproken. De mogelijkheden daarin zijn echter beperkt. Daarom zou er, als het vergroten van de economische onafhankelijkheid van vrouwen en het arbeidsaanbod als doelstellingen worden genomen, breder gekeken moeten worden dan naar de eerste jaren dat er kinderen zijn (Portegijs 2022).

Kinderopvang en emancipatie

In het licht van emancipatoire doelstellingen, zoals financiële onafhankelijkheid van vrouwen en daarmee de beoogde verhoging van hun arbeidsparticipatie, is de beschikbaarheid van betaalbare en kwalitatief goede opvang cruciaal wanneer de kinderen jong zijn. Zowel eerder als dit huidige onderzoek laat echter zien dat er meer nodig is om de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen te verkleinen,²⁹ met name in de verdeling van betaald en onbetaald werk (Plantenga et al. 1999; Rosenbaum 2019; Wiesmann et al. 2008). Daarbij hangen keuzes rondom arbeidsdeelname met veel factoren samen tijdens de levensloop van mensen. Kinderopvang is slechts een van de knoppen om aan te draaien en bovendien op een heel specifiek moment in het leven van mensen. De te verwachten effecten moeten daarom niet worden overschat. We geven nog enkele mogelijkheden mee.

Vrouwen maken keuzes rondom de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid vaak al, bewust of onbewust, voordat ze moeder worden. Mogelijk kunnen die keuzes anders uitvallen wanneer de condities anders zijn. Zo valt bijvoorbeeld te denken aan een ruimer verlof in de eerste jaren voor beide ouders. Dat zou ouders de ruimte kunnen bieden om in een latere fase, waarin zij kinderopvang als wenselijk zien voor de ontwikkeling van hun kinderen, eventueel meer betaalde arbeid te kunnen verrichten. Daarnaast blijkt dat wanneer vaders intensiever betrokken zijn bij de verzorging van hun kind, juist in de eerste fase, de verdeling van zorgtaken tussen ouders gelijkjer uitvalt voor de rest van de opvoeding (Norman 2020). Dit is echter sterk afhankelijk van de materiele en immateriële waarde die vaders hechten aan respectievelijk werk en zorg (Den Brinker et al. 2023; Romero-Balsas et al. 2013).

Een ruimer ouderschapsverlof voor beide ouders zou meer ruimte geven in de uurverdeling tussen partners om betaalde en onbetaalde arbeid gelijkjer in te richten. Dat zou uiteindelijk kunnen zorgen voor meer financiële onafhankelijkheid van vrouwen. Dit is echter hypothetisch. Er is namelijk weinig bekend over de vraag in hoeverre ouders betaald verlof daadwerkelijk op zouden nemen, en hoe dit anders uit zou kunnen pakken voor zogenoemde mannen- en vrouwensectoren. Daarbij blijft het risico dat mannen dit verlof niet of in veel mindere mate opnemen, en de ongelijkheid alleen maar toeneemt. Onderzoek laat zien dat hoe langer vrouwen van de arbeidsmarkt zijn, des te meer effect dit heeft op hun carrière en financiën (Misra et al. 2010). Een verplichting voor beide ouders om betaald verlof op te nemen zou hiervoor uitkomst kunnen bieden, mits gewogen tegen de voorkeuren van ouders zelf. Hierbij moet echter worden aangemerkt dat, in het kader van emancipatie, betaald verlof alleen potentie heeft wanneer de vergoeding 100% is. Niet iedereen kan of wil zich een reductie van 30%, zoals die bijvoorbeeld vanaf de zomer van 2022 is ingevoerd voor aanvullend geboorteverlof voor partners, op de maandelijkse inkomsten veroorloven.

²⁹ Hier moet eveneens genoemd dat ook de ongelijkheid tussen vrouwen aandacht verdient. De tewerkstelling van vrouwen heeft ook geleid tot een toename van vaak zwartwerkend personeel in het huishouden of de zorg voor kinderen, om deze arbeidsparticipatie mogelijk te maken. Zo kunnen vrouwen met een toch vaak al kwetsbaardere positie vanwege weinig of geen scholing of een onzekere migratiestatus, niet dezelfde mogelijkheden nastreven als vrouwen in een minder onzekere sociaal-economische positie.

Kinderopvang en kansengelijkheid

In recente beleidsdocumenten wordt kansengelijkheid genoemd als onderdeel van mogelijke doelstellingen van kinderopvangbeleid (TK 2022/2023). Maar zolang er geen gelijke toegankelijkheid bestaat voor kinderopvang, bijvoorbeeld via de arbeidseis, is het niet aannemelijk om te spreken van kansengelijkheid als doelstelling van formele kinderopvang *an sich*. Het vroeg- en voorschoolse beleid en de kortdurende gesubsidieerde peuteropvang voor kinderen van ouders die geen gebruik willen of kunnen maken van commerciële dagopvang, gelden als flankerend beleid om eventuele achterstanden op basis van de situaties van de ouders van peuters te voorkomen of verminderen. Dit zorgt in de praktijk echter wel voor gescheiden systemen, en kinderen van 0 tot 2 jaar van niet-werkenden hebben helemaal geen toegang tot voorschoolse voorzieningen, behalve via een sociaal-medische indicatie (SMI) of uitzonderingen op de arbeidseis.

Verschillende internationale onderzoeken kijken naar de potentie van voorschoolse voorzieningen, zowel voor alle kinderen of voor specifieke doelgroepen (zie o.a. Baker et al. 2019; Blau 2021; Havnes en Mogstad 2015; Van Huizen en Plantenga 2018). Hieruit blijkt dat de potentie varieert: ze is afhankelijk van de geboden kwaliteit en hangt samen met het aantal afgenomen uren of dagdelen en de thuissituatie. In Nederland is de effectiviteit van voorschoolse voorzieningen recent eveneens in kaart gebracht. Ook hierbij kwam naar voren dat de effectiviteit van de kinderopvang om achterstanden te voorkomen of verminderen in het huidige systeem beperkt is en afhankelijk van de hiervoor genoemde factoren (Leseman et al. 2022). Onder de juiste omstandigheden zijn de pedagogische effecten het grootst voor kinderen met dreigende achterstanden. Hier liggen dus mogelijkheden voor de ontwikkeling van kinderen en het bevorderen van kansengelijkheid.

We observeerden in ons onderzoek ongelijkheid in de verschillende voorzieningen voor kinderen van 0 tot 4 jaar, op basis van het feit of ouders wel of niet werken. De desbetreffende organisaties hekelden de gescheiden systemen. Basisschooldocenten zagen bijvoorbeeld verschil in ontwikkelniveau van kinderen die wel of geen gebruikmaakten van voorschoolse voorzieningen, maar ook vertelden medewerkers van IKC's hoe kinderen van de peuteropvang en de kinderopvang voordeel van elkaar zouden kunnen hebben. Als de overheid meer kansengelijkheid na wil streven, is het aan te bevelen om te werken aan voorzieningen die zowel toegankelijk als kwalitatief hoogwaardig zijn voor alle ouders en alle kinderen, ongeacht hun thuissituatie.

Er is voorzichtigheid geboden. Zelfs als financiële en fysieke barrières worden weggenomen, is het vrijwel zeker dat niet alle ouders hun kinderen naar de kinderopvang willen of kunnen brengen. Er zit dan ook een zeker risico aan het onkritisch nastreven van het principe van kansengelijkheid wanneer burgers verantwoordelijk worden gehouden voor de uitkomsten (alleen kansengelijkheid voor hen die de juiste keuze vóór kinderopvang maken). Daarom raden we aan oog te blijven hebben voor structurele ongelijkheden bij het nastreven van kansengelijkheid in kinderopvangbeleid.

Tot slot

We begonnen deze beleidssamenvatting 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 zoals formele kinderopvang? We hebben laten zien dat het huidige beleid vooral uitgaat van ruime keuzevrijheid van ouders. Er wordt een zekere verantwoordelijkheid verwacht van ouders (en dat zijn in de praktijk met name moeders) om de 'juiste' keuze te maken om meer te werken en daarbij gebruik te maken van kinderopvang. De realiteit blijkt 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 toekomstig beleid zou dit verschillende dingen kunnen betekenen. Als de wens productiemaximalisatie is op de arbeidsmarkt, dan moeten er gedegen alternatieven worden gezocht voor de activiteiten die ouders van jonge kinderen al ontplooiën, namelijk de onbetaalde arbeid die zij thuis verrichten. Dit kan middels een herverdeling van die taken tussen partners, maar ook via universele kindvoorzieningen die door ouders als geschikt alternatief voor de eigen zorg worden gezien. Als het doel is om ouders beter te faciliteren in het balanceren van hun verschillende participatievormen, dan ligt een herwaardering van brede participatie voor de hand. Ook zijn er in het kader van kinderopvang beleidsmogelijkheden om de emancipatie voor vrouwen en kansgelijkheid voor kinderen te bevorderen, zoals aanvullend ouderschapsverlof en het beschikbaar maken van kinderopvang voor alle kinderen.

Het denken vanuit beleid rondom participatie concentreert zich met name op de bevordering van arbeidsparticipatie. Ouders van jonge kinderen laten echter een ander verhaal horen: dat van de waardering voor de zorg voor jonge kinderen en de waarde die zij daaraan hechten voor zichzelf, maar ook voor de maatschappij. Wanneer kinderopvangbeleid ook dat perspectief meeneemt, kan het meer mogelijkheden bieden voor emancipatie en kansgelijkheid.

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.
- 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.
- Arruzza, C., N. Fraser en T. Bhattacharya (2019). *Feminism for the 99%: A Manifesto*. Londen/New York: Verso.
- 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).
- Baker, M., J. Gruber en R. Milligan (2019). The long-run impacts of a universal child care program. In: *American Economic Journal: Economic Policy*, jg. 11, nr. 3, p. 1-26.
- 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.
- Brakel, M. van den en S. te Riele (red.) (2022). *Emancipatiemonitor 2022*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Brakel, M. van den, D. Herbers en K. Arts (2020). *Financiële gevolgen van echtscheiding*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 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.
- Blau, D.M. (2021). The effects of universal preschool on child and adult outcomes. A review of recent evidence from Europe with implications for the United States. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 55, nr. 1, p. 52-63.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overdragen, delen en herstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- 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, 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.
- Brinker, J.S.M. den, T.A.M. Kooij, M.L. van Engen, P. Peters en J.J.L. van der Klink (2023). How fathers' values matter for work-family decisions and partner support: a capability approach. In: *Community, Work & Family* (doi.org/10.1080/13668803.2022.2157248).
- Brok, E. (2016). De responsabilisering van burgers van verzorgingsstaat tot participatiesamenleving. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 43, nr. 4, p. 5-27.
- 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.
- Campen, C. van en M. Olsthoorn (2022). *Meedoen aan de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- 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.
- Doorne-Huiskes, A., R. Romkes, J. Schippers en A. Wiersma (2017). *Van privéprobleem tot overheidszorg: emancipatiebeleid in Nederland*. Zoetermeer: Lecturium Uitgeverij.

- 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.
- Elk, R. van en P. Koot (2020). *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Fairclough, N. (1989). *Language and Power*. Londen: Longman.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social research*. Abingdon/New York: Routledge.
- Fairclough, N. (2013). Critical Discourse Analysis. In: J.P. Gee en M. Handford (red.), *The Routledge Handbook of Discourse Analysis* (p. 9-34). Abingdon/New York: Routledge.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gladwin, C. (1989). *Ethnographic Decision Tree Modelling*. Newbury Park: Sage Publications.
- 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.
- Havnes, T. en M. Mogstad (2015). Is universal childcare leveling the playing field? In: *Journal of Public Economics*, jg. 127, p. 100-114.
- Hays, S. (1996). *The cultural contradictions of motherhood*. New Haven: Yale University Press.
- Huizen, T.M. van en J. Plantenga (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. In: *Economics of Education Review*, jg. 66, p. 206-222.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. In: *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, jg. 20, nr. 1, p. 76-99.
- Knoblauch, H. (2005). Focused Ethnography. In: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, jg. 6, nr. 3, art. 44.
- Kool-Smit, J. (1967). Het onbehagen bij de vrouw. In: *De Gids*, jg. 130, nr. 9/10, p. 267-281. Geraadpleegd via jokesmitinfo.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: Houswork and childcare. In: *Journal of Family Issues*, jg. 43, nr. 3, p. 679-702.
- 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.
- Mahmood, S. (2005). *Politics of Piety*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- 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.
- 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 F. Bucx (2018). *Werken aan de start. Vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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.
- Misra, J., M. Budig en I. Boeckmann (2010). Work-family policies and the effects of children on women's employment hours and wages. In: *Community, Work & Family*, jg. 14, nr. 2, p. 139-157.
- 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.
- OESO (2019). *Part-time and partly equal: Gender and work in the Netherlands*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- 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.

- 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., 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Rijksoverheid (2023). *Wijziging Besluit kwaliteit kinderopvang BSO en BIO dagopvang*. Geraadpleegd 14 april 2023 via from www.internetconsultatie.nl/wijzigingbesluitkwaliteitkinderopvang/b1.
- Roeters, A. (2017). *Leren van verschillen. Opleidingsverschillen in de vrouwenemancipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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., A. de Boer, W. Portegijs, R.. Maslowski en J. Omlo (2021). *De werkende duizendpoot. Hulpbronnen en barrières voor werkenden die zorgen en leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Romero-Balsas, P., D. Muntanyola-Saura en J. Rogero-Garcia (2013). Decision-making factors within paternity and parental leaves: Why Spanish fathers take time off from work. In: *Gender, Work & Organization*, jg. 20, nr. 6, p. 678-691.
- 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).
- SCP (1975). *Culturele Veranderingen in Nederland 1958-1975 - CV'58'75* (databestand). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2004). *Culturele Veranderingen in Nederland 2004 - CV'04* (databestand). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2021a). *Gelijke kansen in het onderwijs. Structureel investeren in kansgelijkheid voor iedereen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2021b). *Een kansrijke start voor alle kinderen. Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar*. 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.
- 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.

- SZW (2020). *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2022a). *Aanpak personeelstekort in de kinderopvang*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2022b). *Aanpak arbeidsmarktkrapte*. 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.
- Taylor, S. (1997). Critical Policy Analysis: exploring contexts, texts and consequences. In: *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, jg. 18, nr. 1, p. 23-35.
- 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 (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 (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 (2017/2018). *Kinderopvang*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 373.
- TK (2022/2023). *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.
- Veldkamp, C., R. van der Hoeve en D. Kroese (2022). *Ervaringen met kinderopvang*. Amsterdam: I&O Research.
- Vrooman, C., J. Boelhouwer, J. Iedema en A. van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal - Verschil 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- WRR. (1990). *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. 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 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. Boulon, 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.

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

The logo consists of the number '50' in a large, white, sans-serif font. The '0' is stylized to contain three white human figures of varying heights, representing a family or a group of people. To the right of the '50' is the text 'jaar spiegel van de samenleving' in a smaller, white, sans-serif font, arranged in three lines.