



Universiteit
Leiden
The Netherlands

DE COMPLEXE KINDEROPVANGWERELD NADER ONDERZOCHT: Een kwalitatief onderzoek naar de relatie tussen lobbystrategieën en invloed op agendavorming

Yildiz, Esra

Citation

Yildiz, E. (2023). *DE COMPLEXE KINDEROPVANGWERELD NADER ONDERZOCHT: Een kwalitatief onderzoek naar de relatie tussen lobbystrategieën en invloed op agendavorming.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3608063>

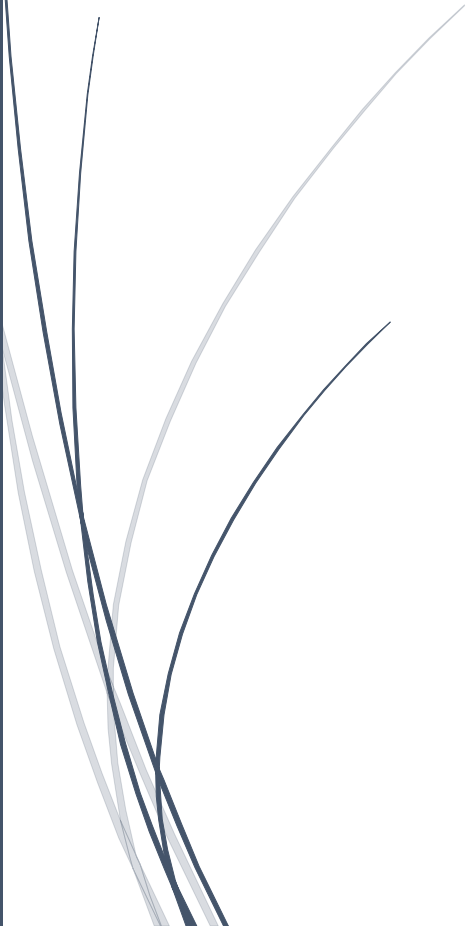
Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



FEBRUARI 2023

DE COMPLEXE KINDEROPVANGWERELD NADER ONDERZOCHT

Een kwalitatief onderzoek naar de relatie tussen
lobbystrategieën en invloed op agendavorming



Esra Yildiz s3383563
Management Publieke Sector, Bestuur en
Advisering
Dhr. Prof. Dr. Timmermans, A.
Mevr. Dr. van Eijk, C.J.A

Titel	De complexe kinderopvangwereld nader onderzocht
Ondertitel	Een kwalitatief onderzoek naar de relatie tussen lobbystrategieën en invloed op agendavorming
Student:	Esra Yildiz
Studentnummer:	s3383563
Opleiding:	Master Management Publieke Sector
Specialisatie:	Bestuur en Advisering
Onderwijsinstelling:	Universiteit Leiden
Studiejaar:	2022-2023
Eerste lezer:	Dhr. Prof. Dr. Timmermans, A.
Tweede lezer:	Mevr. Dr. van Eijk, C.J.A
Datum:	Februari 2023

Inhoudsopgave

PROLOOG	4
MANAGEMENTSAMENVATTING	5
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	6
1.1 AANLEIDING: COMPLEXITEIT EN DYNAMIEK IN DE KINDEROPVANG.....	6
1.2 PROBLEEMSTELLING.....	7
1.2.1 DOELSTELLING.....	8
1.2.2 CENTRALE VRAAGSTELLING.....	8
1.3 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	10
1.4 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	11
1.5 LEESWIJZER.....	11
HOOFDSTUK 2: THEORETISCHE PERSPECTIEVEN OP LOBBYSTRATEGIEËN EN COALITIEVORMING	12
2.1 PUBLIC AFFAIRS: VERKENNING.....	12
2.2 PUBLIC AFFAIRS: VERDIEPING.....	13
2.2.1 DEFINIËRING VAN HET BEGRIIP PUBLIC AFFAIRS.....	13
2.2.2 ELEMENTEN VAN PUBLIC AFFAIRS.....	15
2.3 STRATEGIEËN IN COALITIES IN HET NETWERK.....	16
2.3.1 DE BASISASSUMPTIES VAN RESOURCE DEPENDENCY THEORIE.....	17
2.3.2 FRAMING EN WICKED ISSUES.....	18
2.4 SUCCES EN FALEN IN COALITIEVORMING.....	20
2.5 REACTIES VAN DE ONTVANGENDE KANT.....	21
2.6 AGENDAVORMING ALS ONDERDEEL VAN BELEIDSCYCLUS.....	22
2.7 CONCEPTUEEL MODEL.....	25
HOOFDSTUK 3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	26
3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE.....	26
3.2 TOEPASSINGSGERICHTE CASE STUDIE.....	27
3.3 DATAVERZAMELING EN DATA-ANALYSE.....	28
3.4 BETROUWBAARHEID.....	29
3.5 VALIDITEIT.....	30
3.6 OPERATIONALISATIE.....	31
HOOFDSTUK 4: EMPIRISCHE ANALYSE	33
DEELVRAAG 1 ‘WELKE ISSUES EN STAKEHOLDERS KENT DE KINDEROPVANGBRANCHE?’.....	33
DEELVRAAG 1.1 TERUGBLIK OP DE KINDEROPVANG.....	33
DEELVRAAG 1.2 ISSUES IN DE KINDEROPVANGBRANCHE.....	35
DEELVRAAG 1.3 STAKEHOLDERS IN DE KINDEROPVANGWERELD.....	41
SUBCONCLUSIE.....	44
DEELVRAAG 2: WAT HOUDT DE BRANDBRIEF IN?	46
SUBCONCLUSIE.....	49
DEELVRAAG 3: WELKE LOBBYSTRATEGIEËN ZIJN ER TOEGEPAST INZAKE DE TOTSTANDKOMING VAN DE BRANDBRIEF?	50
SUBCONCLUSIE.....	53
DEELVRAAG 4: IN HOEVERRE WAS ER SPRAKE VAN COALITIEVORMING?	54
SUBCONCLUSIE.....	55
DEELVRAAG 5: WELKE RESULTATEN HEEFT DE COALITIEVORMING TOT DUSVER GEHAD?	57

SUBCONCLUSIE.....	59
HOOFDSTUK 5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	60
5.1 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG	60
5.2 DISCUSSIE.....	63
5.2.1 THEORETISCHE REFLECTIE.....	63
5.2.2 METHODOLOGISCHE REFLECTIE.....	65
5.3 AANBEVELINGEN TEN AANZIEN VAN KINDEROPVANGORGANISATIES	66

Proloog

Deze thesis dient ter afronding van de masteropleiding Bestuurskunde, Management in de publieke sector, aan de Universiteit Leiden. Na ruim een jaar studeren is het eindelijk zover, een buitengewoon trots moment. Een moment van het schrijven van een voorwoord. Met het afronden van de masterthesis is de kroon op het werk gezet. Wat een leerzaam en vooral intellectueel uitdagende periode was dit.

Het afronden van deze thesis was onmogelijk zonder steun en begeleiding van enkele personen, die ik graag wil bedanken. Mijn dank gaat allereerst uit naar mijn begeleider Prof. Dr. Arco Timmermans. Hij stond altijd klaar als ik zijn begeleiding nodig had. Jouw begeleiding heb ik als zeer fijn ervaren en daar waar ik het even niet meer zag, wist jij mij op het juiste spoor te brengen met je feedback. Onze inhoudelijke gesprekken en vooral jouw prettige persoonlijkheid hebben mij enorm geïnspireerd.

Daarnaast ben ik mijn dank schuldig aan drie bestuursleden van kinderopvangorganisaties, die allen op zeer korte termijn bereid waren deel te nemen aan mijn onderzoek. Zonder jullie had ik mijn resultaten en de verdieping niet op deze wijze vorm kunnen geven. Jullie inzet voor de branche is met geen pen te beschrijven.

Tevens wil ik mijn naasten bedanken. Mijn ouders, schoonouders, broers, schoonzussen en vrienden; jullie hebben mij enorm gesteund en daar waar het ontbrak aan energie wisten jullie mij deze te geven.

Mijn allergrootste dank gaat uit naar mijn lieve man, Durmus en mijn kinderen, Hasan en Osman. Jullie zijn het allermooiste wat mij is overkomen op deze wereld. Zonder jullie zelfstandigheid, steun, liefde en begrip had ik deze masteropleiding niet kunnen afronden. Ik hoop hiermee een voorbeeld te mogen zijn voor mijn kinderen en voor vele vrouwen die zich ook verder willen ontwikkelen.

Nu resteert mij alleen het wensen van veel leesplezier

Esra Akcan Yildiz,

Februari 2023, Amersfoort

Managementsamenvatting

In dit onderzoek staat de vraag centraal ‘Op welke manier en in welke mate leiden lobbystrategieën bij de totstandkoming van de brandbrief over personeelstekorten in de kinderopvangbranche tot coalitievorming en heeft coalitievorming invloed op agendavorming en welke lessen voor de belangenbehartiging kunnen kinderopvangorganisaties hieruit trekken?’

De conclusie die uit dit onderzoek volgt is dat er een combinatie van lobbystrategieën zijn die bijdragen aan het vormen van coalitie en daarmee aan het verkrijgen van toegang tot een inhoudelijke invloed op agendavorming. Deze lobbystrategieën hebben betrekking op het uitruilen van verschillende hulpbronnen en het framen van vraagstukken. Het herhaaldelijk uitruilen van kennis en informatie in verschillende netwerken, om onder andere het urgentiegevoel voor de kinderopvangbranche te benadrukken, bleek een doorslaggevende rol te hebben in de coalitievorming. Verder is gebleken dat, het bij elkaar blijven van de coalitiepartijen, het delen van een gezamenlijke visie en doelen en het uitbrengen van en vasthouden aan dezelfde boodschap, cruciaal te zijn om toegang te krijgen tot beleidsmakers en inhoudelijke invloed uit te oefenen op agendavorming.

Vanwege bovenstaande bevindingen wordt publieke organisaties in het algemeen, en de kinderopvangbranche in het bijzonder, aanbevolen om allereerst het nut en de noodzaak van het werken in de kinderopvangbranche te verduidelijken en concretiseren. De kinderopvangbranche vervult namelijk een cruciale rol in onze maatschappij, door enerzijds kinderen op te vangen en stimuleren in hun ontwikkeling. Anderzijds door te voldoen aan de randvoorwaarde voor jonge ouders om te kunnen blijven werken, waarmee hun arbeidsparticipatie wordt aangemoedigd. Daarnaast wordt aanbevolen een leidende coalitie te vormen en obstakels te verwijderen. Deze leidende coalitie van invloedrijke personen dient als rolmodel. Het vrijmaken van de weg naar nieuwe ideeën zonder zich te laten belemmeren door oude patronen, behoort tot een van de taken van deze personen. Voorts wordt aanbevolen korte termijn successen te creëren en te continueren, om de betrokkenen gemotiveerd te houden en verantwoordelijken te belonen voor de gerealiseerde successen. Tot slot wordt aanbevolen om te reflecteren na gevoerde lobby en enkele best practices vast te leggen in regels en richtlijnen. Dit dient het doel om positieve en negatieve punten in het lobbyproces bloot te leggen. Het opstellen van een ‘lobby-protocol’ kan hierbij raadzaam zijn.

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst de aanleiding tot het onderzoek besproken. Voorts wordt de probleemstelling, bestaande uit een centrale vraag- en doelstelling, toegelicht. Vervolgens worden de relevanties vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk perspectief besproken. Tot slot wordt de opbouw van dit onderzoek in kaart gebracht in de leeswijzer.

1.1 Aanleiding: Complexiteit en dynamiek in de kinderopvang

Vandaag de dag staan verschillende publieke organisaties voor complexe en dynamische vraagstukken. Bovendien is het onbekend op welke wijze vraagstukken en *issues* zich ontwikkelen. Issues zijn onderwerpen waar organisaties of groepen invloed op willen uitoefenen. Dit wordt gedaan om eigen maatschappelijke positie te verbeteren of beleidsproces te willen beïnvloeden (Timmermans et al., 2019). *Issues* verschillen van vorm en probleemdefinitie. Sommige zijn routineproblemen en zijn overzichtelijker van aard en andere weer ongetemd of ontembaar. Deze ongetemde issues worden gezien als '*wicked problems*' (Hoppe & Wesselink, 2011) en worden gekenmerkt door een enorme ongestructureerdheid, waardoor er geen consensus is over de aard en de oorzaak van het probleem (Rittel & Weber, 1973; Metze & Turnhout, 2014). Evenmin is er consensus over de normen en waarden die in het gedrang komen en welke kennis relevant is voor het tackelen van het probleem. Ook in de kinderopvangsector, hebben verschillende issues de revue gepasseerd. De Amsterdamse zedenzaak, personele tekorten en kostenoverschrijdingen zijn enkele voorbeelden hiervan. Dit benadrukt andermaal de complexiteit en dynamiek waar kinderopvangorganisaties in acteren.

Tegenwoordig is er een zekere consensus over het nut en de noodzaak van het opvangen van kinderen en stimuleren in hun ontwikkeling. '*Kinderopvang is goed voor ontwikkeling kind: 'Thuishouden is achterhaald'*' (RTL Nieuws, 2017); is een voorbeeld van vele nieuwsberichten uit de media, waarin de kinderopvang tegenwoordig wordt gezien als een meerwaarde voor de ontwikkeling van kinderen.

Met de komst van één pedagogische opdracht vanuit de overheid voor de kinderopvang in 2005, wordt getracht de kwaliteit en de financiering van de kinderopvang te reguleren, die in de opvolgende jaren is herzien (Nji, 2017). Deze herzieningen zijn gedaan omwille van kostenoverschrijdingen en veiligheidskwesties. De beleidsveranderingen in de kinderopvang,

de Wet Kinderopvang, later Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang, hebben een aantal onvoorziene gevolgen met zich meegebracht. Deze gevolgen hebben een onvoorziene karakter. Er waren kostenoverschrijdingen en tegelijkertijd heeft het de werk- en regeldruk doen verhogen. Deze veranderingen hebben dusdanige problemen met zich meegebracht dat de kinderopvangorganisaties, vanuit één mond een ‘hartenkreet’ hebben laten horen richting de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op 7 juli 2022 is er een brandbrief aangeboden aan de minister van SZW door verschillende bestuurders van kinderopvangorganisaties. Diverse stakeholders uit de branche, die allen hun eigen belang hebben, hebben er nu voor gekozen om vanuit één ‘kreet’ te acteren om hiermee een beleidsverandering teweeg te brengen. Het gevolg hiervan was een brandbrief vanuit de branche, met ondertekening van 150 kinderopvangorganisaties. De beleidsverandering waarvoor wordt gepleit, betreft het reduceren van personele tekorten in de kinderopvangbranche. Maatregelen die hieraan zouden moeten bijdragen volgens de bestuurders zijn ‘het aantal potentiële medewerkers in de kinderopvang groter maken’, ‘verminderen van regeldruk’ en ‘vergroten van innovatieruimte’.

Al deze ontwikkelingen onderstrepen de dynamiek en de complexiteit in de kinderopvangwereld. Er kan onder andere gesteld worden dat er verschillende onvoorziene omstandigheden zijn, zoals maatregelen die regeldruk-verlagend zouden moeten zijn maar in combinatie met personele tekorten juist voor hogere regeldruk zorgen. Tegelijkertijd percipiëren verschillende stakeholders uiteenlopende problemen en uiteenlopende manieren om deze problemen te tackelen. Een adequaat lobbyproces, met het oog op het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming, kan een uitweg bieden bij het behartigen van belangen. Dit brengt ons bij de volgende probleemstelling.

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek is gebaseerd op literatuur over (het succes van) lobbystrategieën en coalitievorming. Doel is om inzichten uit dit onderzoek te halen die voor de strategieontwikkeling in de toekomst relevant zijn, casu quo het toepassen van kennis en inzichten in de praktijk van de kinderopvangbranche. De theoretische bril hierbij heeft vooral betrekking op inzichten vanuit de Resource Dependency Theorie en inzichten in het framen van issues. Aansluitend worden aanbevelingen geformuleerd voor de kinderopvangorganisaties. Deze aanbevelingen kunnen bijdragen aan nieuwe inzichten in public affairs-activiteiten van

kinderopvangorganisaties in de toekomst. Onderstaand wordt het doel en centrale vraagstelling met de deelvragen nader toegelicht.

1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is door een analyse te maken van lobbystrategieën en coalitievorming, inzichten te genereren in hoe deze processen kunnen leiden tot succesvolle lobby door de kinderopvangbranche.

Reden voor keuze van deze doelstelling is dat er wordt getracht een bijdrage te leveren aan de oplossing van problemen binnen kinderopvangorganisaties. De onderzoeksresultaten kunnen door kinderopvangorganisaties gebruikt worden in een poging om succesvolle lobbystrategieën toe te passen om daarmee invloed op agendavorming uit te oefenen. Om deze reden is getracht de doelstelling zo haalbaar mogelijk te formuleren binnen het gegeven tijdsbestek door slechts te focussen op een aantal kernvariabelen, namelijk ***lobbystrategieën als onafhankelijke variabele, coalitievorming als mediërende variabele*** en ***succes lobbystrategieën als afhankelijke variabele***. Verder is de doelstelling zo helder en eenduidig mogelijk geformuleerd om teneinde de meest intelligente lobbystrategie, dan wel combinatie van lobbystrategieën, en knelpunten die daarbij voorkomen, bloot te leggen.

1.2.2 Centrale vraagstelling

Op welke manier en in welke mate leiden lobbystrategieën bij de totstandkoming van de brandbrief over personeelstekorten in de kinderopvangbranche tot coalitievorming en heeft coalitievorming invloed op agendavorming en welke lessen voor de belangenbehartiging kunnen kinderopvangorganisaties hieruit trekken?

Om antwoord te geven op de centrale vraagstelling, zal er binnen dit onderzoek gebruik gemaakt worden van enkele deelvragen. De eerste twee deelvragen hebben een beschrijvend en contextueel karakter. Deelvragen 3, 4 en 5 hebben meer betrekking op de analyse van verschillende lobbystrategieën en (resultaten van) coalitievorming. Het voorschrijvend onderdeel, welke lessen kinderopvangorganisaties kunnen trekken voor de belangenbehartiging, zal in de conclusie in kaart worden gebracht.

Deelvraag 1:

‘Welke issues en stakeholders kent de kinderopvangbranche?’

In deze deelvraag wordt allereerst een terugblik gedaan op het verleden van de ‘kinderopvang’. Vervolgens zal inzicht gegeven worden in welke issues zich voordoen in de kinderopvang en welke relevante stakeholders erbij betrokken zijn.

Deelvraag 2:

‘Wat houdt de brandbrief in?’

De komst van de brandbrief die aan de minister van SZW is aangeboden had als titel: ‘hartenkreet’ en is opgesteld en ondertekend door 150 kinderopvangorganisaties. In deze deelvraag wordt in kaart gebracht wat de centrale boodschap in de brandbrief is geweest en welke oplossingen er worden aangedragen.

Deelvraag 3:

Welke lobbystrategieën zijn er toegepast inzake de totstandkoming van de brandbrief?

Deze deelvraag heeft betrekking op verschillende strategieën die mogelijk zijn toegepast voorafgaand aan de totstandkoming van de brandbrief. Ter afbakening van de lobbystrategieën, is alleen gekozen voor strategieën die voortvloeien uit ‘het framen van issues’ en ‘uitruilen van hulpbronnen’. Er wordt getracht in kaart te brengen welke gedragingen de stakeholders vertoonden om al dan niet een coalitie te vormen. Om een zo min mogelijk suggestieve en zo open mogelijke vraag te formuleren is bewust ervan uitgegaan dat mogelijk niet alle strategieën zijn toegepast.

Deelvraag 4:

In hoeverre was er sprake van coalitievorming?

In deze deelvraag wordt aandacht besteed aan het vormen van coalities door kinderopvangorganisaties tijdens het lobbyproces. Er wordt getracht verklaringen te bieden voor coalities vanuit public affairs- en Resource Dependency perspectief. Verschillende verbanden tussen lobbystrategieën en het al dan niet vormen van succesvolle coalities worden besproken. De nadruk ligt vooral op de combinatie van meest intelligente lobbystrategieën die leiden tot een hogere mate van coalitievorming en daarmee tot het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming.

*Deelvraag 5**Welke resultaten heeft de coalitievorming tot dusver gehad?*

In de laatste deelvraag ligt de nadruk op de resultaten van coalitievorming. Er wordt in kaart gebracht in hoeverre coalitievorming verband houdt met het succes van lobbystrategieën. Het succes van lobbystrategieën heeft betrekking op de invloed die kan worden uitgeoefend op agendavorming als onderdeel van de beleidscyclus. Er wordt met name ingegaan op het verkrijgen van toegang tot de agenda en inhoudelijk invloed uitoefenen op het beleid. Gezien de ontwikkelingen nog in de kinderschoenen staan en de brandbrief recentelijk, zomer 2022, is overhandigd aan het Ministerie van SZW, ligt de nadruk op de eerste fase van de beleidscyclus, te weten agendavorming.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie heeft betrekking op de mate waarin de onderzoeksresultaten bijdragen aan al bestaande wetenschappelijke kennis en inzichten (Verschuren & Doorewaard, 2021). Er zijn reeds op verschillende gebieden onderzoeken gedaan naar public affairs. Alsnog zijn er verschillen waarneembaar in bijvoorbeeld besluitvormingsprocessen. Ook de gang van zaken omtrent public affairs in verschillende branches is bijna in alle gevallen uniek (Timmermans et al., 2019).

Junk, Crepaz, Hanegraaff, Berkhout & Aizenberg (2022) hebben reeds onderzocht of organisaties die zwaar getroffen zijn door externe crisis in staat zijn om hun politieke stem te laten horen. Meer in het bijzonder ligt de focus op veranderingen in de toegang van lobbyisten tot belangrijke locaties van openbaar beleid, zoals het parlement en de media. Daarnaast hebben Kluver, Mahoney & Opper (2015) vastgesteld dat framing een belangrijke rol vervult in overheidsbeleid. Belangengroepen belichten namelijk sommige aspecten van beleidsvoorstellen eerder, terwijl andere aspecten worden genegeerd om een voordeel te behalen in het beleidsdebat. Het is echter onduidelijk hoe belangengroepen hun frames kiezen en op welke manier deze frames doorwerken op het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming.

Er is gebrek aan een breed gedeeld paradigma over hoe public affairs kan leiden tot het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming. Dit kan worden omschreven als een blackbox, omdat het mechanisme achter de doorwerking van lobbystrategieën het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op

agendavorming onderbelicht is. Om die reden wordt in dit onderzoek nader gefocust op dit gat in de literatuur door te kijken op welke manier en in welke mate verschillende lobbystrategieën al dan niet doorwerken op het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming met coalitievorming als *mediator*.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Maatschappelijke relevantie refereert aan de bijdrage, die de kennis in dit onderzoek levert aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken (Verschuren et al., 2021). De branche van kinderopvang kan niet als ‘op zichzelf staande’ branche gezien worden in Nederland. Kinderopvang zorgt voor de opvang van 1.007.500 kinderen, waarvan de (meeste) ouders werken. Zonder kinderopvang zouden ouders minder kunnen werken en de huidige problematiek omtrent personeelstekort binnen alle branches toenemen. Dit heeft vervolgens een domino effect op de rest van de personeelstekorten in andere branches. Om ervoor te zorgen dat veel ouders kunnen (blijven) werken is het van publiek belang dat de kinderopvang blijft bestaan. De huidige problematieken binnen de branche maakt deze maatschappelijke opgave steeds moeilijker. De kinderopvang kampt met enorme personeelstekorten met alle gevolgen van dien. Een voorbeeld van deze gevolgen is dat de werkdruk voor huidige personeelsleden heeft toegenomen. Dit gevolg is gepaard gegaan door de stelselwijziging binnen de Wet. De veranderende beleidsmaatregelen maken het zowel voor werknemers als werkgevers in de kinderopvang lastig. Deze problemen kunnen bijvoorbeeld een schadelijke relatie veroorzaken tussen werknemer en werkgever.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport begint met een inleiding waarna een theoretisch kader volgt. Binnen het theoretisch kader staan wetenschappelijke inzichten centraal. Hoofdstuk 3 betreft de methodologische verantwoording, waarin de onderzoeksmethoden worden toegelicht en de betrouwbaarheid en validiteit worden besproken. Ook vindt de operationalisatie van de kernvariabelen plaats. In hoofdstuk 4 wordt de empirische analyse besproken aan de hand van de deelvragen. Hoofdstuk 5 is een concluderend hoofdstuk waarin antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag. Afsluitend vindt er een reflectie plaats op zowel de theorieën als de methoden en er worden enkele aanbevelingen voor de praktijk geformuleerd.

Hoofdstuk 2: Theoretische perspectieven op lobbystrategieën en coalitievorming

In dit hoofdstuk staat het theoretisch kader centraal. Er zal eerst aandacht besteed worden aan de verkenning van het concept public affairs (2.1). Vervolgens wordt de verdieping van public affairs besproken (2.2) met de definiëring (2.2.1) en enkele elementen (2.2.2). Bovendien komen verschillende strategieën van stakeholders in netwerken aan de orde (2.3). Voorts wordt aandacht besteed aan het succes of falen in coalities (2.4) en de reacties van de ontvangende kant (2.5). Daarnaast worden verschillende onderdelen van beleidsprocessen besproken waar lobbyende partijen invloed op trachten uit te oefenen (2.6). De nadruk ligt vooral op het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming als eerste fase van de beleidscyclus. Het geheel wordt afgesloten met een conceptueel model (2.7) waarin de kernvariabelen visueel worden weergegeven.

2.1 Public affairs: Verkenning

Vandaag de dag is aanpassing aan de dynamische externe omgeving voor veel organisaties noodzakelijk om levensvatbaar te blijven (Vermeeren, 2014). Met de introductie van New Public Management in de jaren 80 van de vorige eeuw, is verandering een sleutelbegrip voor publieke organisaties (Steijn, 2009). Een aantal private sector modellen en ideeën met betrekking tot doelmatigheid en klantgerichtheid zijn geïntroduceerd in de publieke sector. De basisaanname is *'run government like a business'* (Pollitt & Bouckaert, 2004). In vele westerse overheden heeft deze verschuiving gezorgd voor grote aantallen planbureaus en organisaties die belast zijn met beleidsuitvoering, die met een grote mate van autonomie acteren (idem). Ten gevolge hiervan zijn er velerlei hybride organisaties ontstaan die deels op de markt opereren zoals universiteiten en organisaties die geheel niet op de markt opereren zoals 'het Rijk'.

Publieke organisaties worden doortastend beïnvloed door de institutionele context waarin zij zich bevinden. In deze context doet de economische rationaliteit, zoals winst, omzet en marktaandeel, er niet toe. In plaats daarvan doen de morele waarden zoals legitimiteit er toe bij het bepalen van de wenselijkheid van beleid (Vermeeren, 2014). Anders geformuleerd, van publieke organisaties wordt verwacht dat zij diensten verlenen, die niet noodzakelijk winstgevend of omzetverhogend zijn maar responderen aan de morele en politieke logica en regulering van de maatschappij (idem). Dat maakt dat publieke organisaties steeds meer te maken hebben met de belangen en percepties van verschillende stakeholders, waar zij enigszins

gehoor aan dienen te geven. Om die reden kunnen belangengroepen bij beleidsprocessen, zoals de agendering, beleidsvorming en -implementatie niet genegeerd worden. Deze groepen kunnen meer of minder hecht georganiseerd zijn en zich langdurig met bepaalde vraagstukken bezighouden. Ook kunnen ze ontstaan rond een bepaald vraagstuk en daar al hun energie op richten (Timmermans et al., 2019). Om succesvol belangen te behartigen, moet lobbyen door organisaties een logisch en rationeel onderdeel zijn van het strategisch management waarbij er scherp zicht is op relevante informatie, op mogelijkheden om met andere stakeholders zaken te doen en op coöperatie met andere stakeholders om sterker te staan (Drutman, 2010).

2.2 Public affairs: verdieping

De term public affairs is in de verkenning meermaals gebruikt met het begrip lobbyen en belangenbehartiging. Onderstaand wordt het begrip public affairs met de kenmerken verder besproken.

Organisaties zien steeds meer in hoe public affairs hun belangen kan helpen behartigen, namelijk door invloed op beleid, financiële ondersteuning door overheid, gunning van een bepaald publiek project en de verbetering van eigen positie en reputatie (Van Drimmelen, 2014). Deze set aan redenen om betere belangenbehartiging te realiseren wordt aangevuld. Allereerst kan worden gesteld dat *‘goed gevoel ontwikkelen voor de politieke activiteiten die noodzakelijk zijn om politiek succes te boeken’* een van de redenen zijn om aan public affairs te doen (Joos, 2015). Daarnaast spelen de afhankelijkheid van het overheidsbeleid en meegaan met actieve concurrenten een rol. Voorts kunnen *‘oriëntatie op de politieke markt van informatie, geld en stemmen’* en *‘de noodzaak van integratie van commerciële en politieke strategie om succes te boeken’* redenen zijn om aan public affairs te doen (idem).

2.2.1 Definiëring van het begrip public affairs

De begripsomschrijving van public affairs is onderhevig aan verandering en nog steeds onderwerp van discussie. Fleisher (2017:24) definieert het als *‘managementprocessen die een organisatie helpen om zich beter te relateren aan en effectiever te presteren in zijn publieke omgeving’*. Deze vooral bedrijfskundig ingestoken definitie wordt door McGrath et al. (2010:337) aangevuld met grotere nadruk op de maatschappelijke omgeving. Zij verstaan onder public affairs *‘alle bedrijfsfuncties die verband houden met het managen van de reputatie van een organisatie bij externe stakeholders, meestal overheidsrelaties, maatschappelijke relaties*

en issuemanagement' (idem). McGrath et al. (2010) benadrukken vooral de maatschappelijke omgeving omdat de reputatie van een organisatie daar steeds meer van afhankelijk is (Timmermans et al.2019). Succes en overleven zijn namelijk in toenemende mate afhankelijk van het kritisch publiek.

Daarentegen definieert Pedler (2002:4) public affairs als *'de managementvaardigheid die de effecten van de omgeving waarin een organisatie acteert internaliseert en acties om die omgeving te beïnvloeden externaliseert'*. Pedler (2002) gebruikt in zijn definitie een dubbel perspectief op managementvaardigheden, dat ook wel aangeduid kan worden als *'window in, window uit'*. De organisatie wordt namelijk met ogen van buitenaf bekeken en tegelijkertijd kijkt de organisatie met eigen ogen van binnenuit naar de omgeving.

Verder benadrukt de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) het proces van belangenbehartiging bij public affairs: *'het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming en op veranderingen in de maatschappij en in de publieke opinie die van invloed zijn op eigen organisatie'* (Handvest BVPA, 2007:2). De vraag die hierbij opkomt is of het inspelen door organisaties alleen nodig is bij veranderingen in de maatschappij en de publieke opinie.

Daarnaast is er door Van Drimmelen (2014:10) een definitie met een meer normatieve karakter gegeven aan hetzelfde fenomeen: *'de professionele en transparante belangenbehartiging waarbij de eigen organisatie doorlopend wordt betrokken bij politieke en maatschappelijke besluitvormingsprocessen'*. Van Drimmelen (2014) benadrukt hierbij vooral de transparante wijze waarop aan public affairs wordt gedaan.

In alle voorgaande definities heeft public affairs betrekking op het goed voorbereid handelen door organisatie of groepen om hun belangen en percepties richting de maatschappij en beleidsmakers zeker te stellen. Om die reden wordt in dit onderzoek de volgende definitie gehanteerd: *'public affairs is een repertoire aan systematisch voorbereide activiteiten dat wordt ingezet om het beleidsproces en de eigen maatschappelijke positie te beïnvloeden'* (Timmermans et al., 2019:27). De basisassumptie in deze definitie is dat de organisatie een al dan niet formele publieke organisatie kan zijn en maatschappelijke doelen stelt. Reden voor dit karakter van public affairs is dat public affairs niet alleen bestemd is voor formele organisaties, maar ook door informele actoren wordt bedreven, casu quo maatschappelijke groepen die het speelveld betreden om bepaalde belangen behartigd zien te krijgen.

2.2.2 Elementen van public affairs

Uit de definitie valt af te leiden dat beïnvloeding van en verkrijgen van toegang tot beleidsprocessen en het bewaken van maatschappelijke positie steeds meer een vervlochten karakter aannemen. Kennis van en inzicht in het speelveld, maar ook een gevoelige maatschappelijke antenne hebben, zijn belangrijke criteria om een organisatie succesvol te laten zijn. Hierbij komt dat de professionals een sterk draagvlak moeten creëren in zowel de eigen organisatie als in het speelveld. Handelen namens de organisatie vereist een duidelijke bevoegdheid, casu quo mandaat, wederzijds vertrouwen en loyaliteit (Timmermans et al., 2019). Op deze manier behoeft public affairs een continue wederzijdse afstemming tussen organisatie en de externe omgeving.

De concrete taken van een public affairs professional heeft betrekking op kennis bijhouden over politieke besluitvormingsprocedures, informatie verzamelen over het vraagstuk, relevante stakeholders en de te maken keuzes over houding en gedragingen in verschillende netwerken (Van Drimmelen, 2014). In dit onderzoek worden drie centrale elementen van public affairs onderscheiden (Timmermans et al., 2019): (1) monitoren van relevante informatie, (2) analyse en strategieontwikkeling en (3) lobbyen en management van de maatschappelijke positie. Elk element bestaat uit een intern- en extern subelement, namelijk gericht op eigen organisatie (intern) en gericht op de externe omgeving (extern).

- *Monitoren van relevante informatie*

Het monitoren van relevante informatie heeft betrekking op het voortdurend informatie vanuit de eigen organisatie in beeld brengen (intern). Tegelijkertijd heeft het betrekking op voortdurend informatie uit eigen omgeving te signaleren die het belang en de doelen van de organisatie kunnen raken (extern). Hiermee wordt bedoeld dat de professionals actief vinger aan de pols houden om betekenisvolle kennis en inzichten te signaleren uit de omgeving over issues, stakeholders, arena's en beleidsinitiatieven (idem).

- *Analyse en strategievorming*

Het analyseren en vormen van een strategie heeft vooral betrekking op het herkennen van doelen, belangen en issues voor de organisatie. Voorts zouden deze bijgesteld en eventueel afgestemd moeten worden op de organisatie (intern). Daarnaast heeft het betrekking op korte en lange termijn strategie van de organisatie, stappen met public affairs-activiteiten rond issues en coalities en het bepalen van succescriteria hiervoor (extern) (idem).

- *Lobbyen en management van de maatschappelijke positie*

Het lobbyen omvat het zoeken van toegang en het overbrengen van de boodschap waarmee de belangen zijn gemoeid. Ook bestaan er verschillende typen lobbyen vanwege de grote variëteit aan organisaties die betrokken zijn bij het lobbyproces. Een veelgemaakte onderscheid is dat tussen de ‘binnenroute’, gericht op de directe toegang, en de ‘buitenroute’ waarbij beleidsmakers indirect via media en publieke opinie invloed trachten uit te oefenen. Van belang hierbij is dat het public affairs-mandaat zeker wordt gesteld (intern). Managen van eigen maatschappelijke positie betreft het succesvol handelen in de omgeving van organisaties die steeds nadrukkelijker een rol speelt bij het bepalen van het imago, de naam en de faam en daarmee ook de publieke opinie (extern) (idem).

2.3 Strategieën in coalities in het netwerk

Rondom elk issue wordt een afweging gemaakt of de belangen individueel of samen met andere stakeholders behartigd gaan worden. Een zekere samenwerking met andere stakeholders kan een noodzakelijke strategie zijn. Deze samenwerking kan verschillende vormen aannemen, hecht of los, formeel of informeel, over financiële of juridische zaken. Onderstaand wordt nader in kaart gebracht vanuit de Resource Dependency Theorie welke strategieën toegepast kunnen worden (2.3.1). Daarna wordt ingegaan op hoe het framingsproces kan dienen als strategie om te lobbyen (2.3.2).

In dit onderzoek wordt onder coalities het volgende verstaan: *‘de samenwerking tussen organisaties, groepen of individuele personen waarbij kennis, kapitaal en maatschappelijk draagvlak worden gebundeld om sterker te staan in het behartigen van belangen op een gezamenlijke agenda’* (Timmermans et al., 2019:269). Het wordt uitgevoerd in een netwerkcontext waarin een organisatie actief gevoerde betrekkingen heeft met andere organisaties of groepen die min of meer op hetzelfde terrein bezig zijn. Er is een gemeenschappelijk kenmerk dat de spelers verbindt: ze zijn in zekere mate betrokken, beïnvloed of geraakt door het beleid en ze houden zich op enig moment bezig met hetzelfde issue (Heaney, 2006). Om effectief een coalitie te vormen moeten spelers gedeelde visie en doelen hebben en hulpbronnen bij elkaar brengen. Onderstaand wordt vanuit de Resource Dependency theorie nader toegelicht waarom en hoe coalities gevormd worden.

2.3.1 De basisassumpties van Resource Dependency Theorie

De Resource Dependency Theorie (RDT) is geïntroduceerd door Pfeffer en Salancik (1978), om aandacht te schenken aan het verwerven en uitruilen van hulpbronnen in tegenstelling tot alleen het aanreiken van die hulpbronnen. Binnen de literatuur heerst er algemene overeenstemming over de definitie van enkele kernbegrippen inzake Resource Dependency Theorie. ‘*Resource*’ heeft in principe betrekking op alles wat in de ogen van een organisatie als waardevol wordt gezien (Pfeffer, 1992). ‘*Dependence*’ heeft betrekking op het belang van een bepaalde input voor de organisatie en de mate waarin de hulpbron wordt gecontroleerd door relatief weinig organisaties (idem). Deze theorie tracht het gedrag van individuen en groepen te verklaren uit de beschikbaarheid van en de concurrentie om schaarse hulpbronnen (Pfeffer & Salancik, 2003). Stakeholders die hulpbronnen uitwisselen maken een kosten-batenanalyse op basis waarvan zij besluiten met wie zij al dan niet zakelijke relaties onderhouden. Het gaat dus vooral om de perceptie van kosten en baten die divers van aard zijn. Hulpbronnen zijn middelen die een organisatie nodig heeft om effectief te functioneren en te overleven (idem) en daarmee middelen die stakeholders ter beschikking stellen om toegang te verkrijgen tot en invloed uit te oefenen op beleidsprocessen (Levine & White, 1961).

- *De hulpbronnen*

In dit onderzoek wordt een viertal hulpbronnen gehanteerd, te weten kennis en informatie, financiële middelen, toegang tot relaties en legitimiteit. Met de hulpbronnen *kennis en informatie* doelen Bovens et al. (2011) op de dossier- en praktische kennis van een organisatie over een maatschappelijk vraagstuk. De hulpbron *financiële middelen* heeft betrekking op ‘geld’ dat aangereikt dient te worden om toegang te verkrijgen tot en inhoudelijke invloed uit te oefenen op agendavorming. Het uitvoeren van onderzoeken en organiseren van activiteiten zijn voorbeelden waar financiële middelen voor aangereikt moeten worden. *Toegang tot relaties* heeft vooral betrekking op de mogelijkheid om toegang te krijgen tot beleidsmakers en de besloten netwerken daarachter om beïnvloeding mogelijk te maken (Vergouw & den Hond, 2000). *Legitimiteit* refereert aan de maatschappelijke steun die wordt verkregen. Wanneer er sprake is van een hoge mate van legitimiteit, dan kan er eerder gerekend worden op de bereidheid van andere organisaties, politici en burgers om te handelen. De intenties van de organisatie worden dan eerder geaccepteerd en ondersteund en de organisatie in kwestie wordt eerder serieus genomen door beleidsmakers. Daarom stellen Bovens et al. (2011) dat organisaties die geen centrale rol hebben in besluitvormingsprocessen maatschappelijke steun

nodig hebben om alsnog invloed te kunnen uitoefenen. Het verbinden van de visie van de organisatie aan breed gedragen politieke en sociale doelen draagt bij aan de verhoging van de legitimiteit van het handelen (Cornforth, 2014).

Er wordt gesteld dat de sleutel tot organisatiesucces de mogelijkheid is om hulpbronnen te krijgen en te behouden. Dit is niet vanzelfsprekend omdat er omgevingscondities zijn waarbinnen sprake is van schaarste en onzekerheid (idem). Dat zorgt voor een zekere *wederzijdse afhankelijkheid* tussen organisaties. De mate waarin men afhankelijk is van een andere organisatie hangt voornamelijk af van het belang en de hoeveelheid van deze hulpbronnen. Als een organisatie namelijk de beschikking heeft over onvoldoende hulpbronnen voor inkomsten die noodzakelijk zijn om te overleven, dan zal er sprake zijn van een hoge mate van afhankelijkheid van externe inkomstenbronnen (idem). De organisaties die deze externe inkomstenbronnen ter beschikking stellen, kunnen macht verwerven over en eisen stellen aan de afhankelijke organisatie. Anders geformuleerd, organisaties die bijvoorbeeld te maken hebben met overheidsfinanciering hebben ook te maken met doel-, proces-, structuur dan wel missieveranderingen, die vanuit het perspectief van de dominante organisatie als redelijk wordt geacht (Froelich, 1999). Er zijn verschillende lobbystrategieën, die gedefinieerd kunnen worden als een strategie om *'communicatie te stimuleren, gericht aan beleidsmakers in de hoop het besluitvormingsproces te beïnvloeden'* (Milbrath, 1963).

Tot slot, hulpbronnen kunnen toe- of afnemen in de loop der jaren. Zo kan legitimiteit opgebouwd of verspeeld worden, net zo als financiële middelen. De overheden kunnen vanuit hun bijzondere rol bepaalde stakeholders ondersteunen. Zo kunnen maatschappelijke groepen gefaciliteerd worden om te participeren in beleidsprocessen en een sterkere positie krijgen om daarmee als partner grotere kansen op belangenbehartiging te krijgen (Leifeld & Schneider, 2012). Het streven naar diversiteit van stakeholders kan ten goede komen van verschillende invalshoeken op de problematiek, waardoor ook grotere groepen in de maatschappij zich vertegenwoordigd voelen. Dit fenomeen wordt *sponsored pluralism* genoemd (Van Waarden, 1992).

2.3.2 Framing en wicked issues

Framing kan worden omschreven als *een proces waarbij specifieke onderdelen in de communicatie van een vraagstuk in de realiteit worden benadrukt om ervoor te zorgen dat het publiek het vraagstuk op een bepaalde manier interpreteert en evalueert* (Entman, 1993). Het

publiek omvat de maatschappij in het algemeen, en de ontvangende kant in het bijzonder. Het is een techniek om de aandacht af te bakenen, te articuleren en te transformeren om vraagstukken in een ander daglicht te brengen (Timmermans et al., 2019). Door de denkkaders te beperken kan het publiek een vraagstuk specificeren. Framing kan op deze manier ervoor zorgen dat vage, ambigue en soms tegenstrijdige vraagstukken concreet worden om daarmee breed draagvlak te creëren voor het vraagstuk in kwestie (Cobb & Ross, 1997).

Framing draagt bij aan de populariteit van vraagstukken. Met andere woorden, framen draagt bij aan de mate waarin er al of niet aandacht aan een vraagstuk wordt besteed. Ook draagt het bij aan of het vraagstuk al dan niet geassocieerd kan worden met positiviteit en of het vraagstuk het private of algemene belang betreft. Deze frames zijn maakbaar door middel van *frame alignment*. Een vraagstuk wordt binnen al bestaande succesvolle frames geplaatst in dit geval. Anders geformuleerd, frame alignment is een strategie die erop gericht is om met een eigen, nieuw issue aan te haken bij al bestaande succesvolle frames (Timmermans et al., 2019). Ook via *frame extension* zijn frames maakbaar, namelijk door de invloed van frames ruimer te maken (idem). De invloedssfeer van bestaande frames worden in dat geval opgerekt (idem). Bij echte strijd om de positieve of negatieve definitie van een vraagstuk gaat het al snel om een *wicked problem*. Dit is een type vraagstuk waar geen consensus is over de doelen, waarden, oorzaken van het vraagstuk en hoe het getackeld zou moeten worden. Evenmin is er sprake van zekerheid en eenduidigheid (Idem). Om deze reden zijn er ook verschillende uiteenlopende frames over het vraagstuk. Hiermee zijn *wicked problems* anders dan simpele of getemde problemen waar zich een beperkte groep stakeholders zich mee bezig houden en nauwelijks controversie aan de orde is.

Het doel van framing is onder andere om het bredere probleem te benoemen (Cobb et al., 1997). Manier om dit te doen is een maatschappelijk probleem te maken van een privaat- ofwel individueel probleem. Met andere woorden, het probleem betreft het algemeen belang, dat 'iedereen aangaat'. Het benadrukken van het problematische karakter van het vraagstuk en tegelijkertijd de lasten voor de samenleving als geheel onderstrepen is een belangrijk onderdeel bij het framingsproces (idem). Men kan hieromtrent de bekendheid van het vraagstuk 'laten doorschemeren' bij beleidsmakers om de aandacht te versterken. Verder dient men de veroorzaker van het probleem aan te wijzen en duidelijke eisen stellen om het probleem te tackelen. Het stellen van eisen kan twee richtingen hebben, namelijk stellen van eisen aan de achterban en stellen van eisen aan beleidsmakers (idem).

2.4 Succes en falen in coalitievorming

Bij coalities in public affairs waarbij het te tackelen probleem een gecompliceerd of complex karakter heeft, is er vaak sprake van onduidelijke issuedefinitie, vage grenzen tussen beleidsterreinen en verschillende conflicten (Timmermans et al., 2019). De coalitie kenmerkt zich door een heterogeniteit aan stakeholders en variërende hulpbronnen. Om effectief een coalitie te kunnen vormen, moeten stakeholders een *visie en doel delen* en hulpbronnen bij elkaar brengen (Kotter, 1996; Appelbaum et al., 2012). Ze ruilen hulpbronnen uit en komen tot een gezamenlijke agenda. Vanuit de rationele keuzeperspectief kan worden gesteld dat stakeholders een coalitie vormen op basis van de calculatie van het eigen belang van een organisatie bij het aangaan van zakelijke relaties. In dit onderzoek wordt, afgeleid van Pijnenburg, 1998; Mahoney, 2007), onder coalitievorming het volgende verstaan: *‘alle activiteiten van organisaties die belang hebben bij een bepaald vraagstuk, met als doel het vormen van een sterke lobby zodat invloed kan worden uitgeoefend op politiek en op spelers in het lobbyproces’*.

Beyers en Braun (2014) laten zien dat legitimiteit een grotere kans op toegang tot de coalitie ten gevolge heeft. Wanneer lobbyende stakeholders kunnen rekenen op steun en draagvlak, dan is de mogelijkheid om coalities te vormen met gelijkgestemden, en daarmee de toegang tot de ontvangende kant evident. Ook concluderen Nelson en Yackee (2012) dat grotere en diverse coalities succesvoller zijn dan kleinere en homogene coalities, omdat meerdere perspectieven in ogenschouw worden genomen en daardoor meer draagvlak wordt gecreëerd. Verder kan er een samenloop van verscheidene factoren zijn voor een geschikt momentum om succesvol te zijn. Echter, in dit onderzoek worden de volgende indicatoren gebruikt, in lijn met de inzichten van Timmermans et al. (2019) om te bepalen in hoeverre er sprake is van coalitievorming. Het *bij elkaar houden van een coalitie* in public affairs is op zich al een succes. Bovendien is het *delen van gezamenlijke visie en doelen* een tweede indicator. Verder is het *uitbrengen van en vasthouden aan een gezamenlijke boodschap* naar buiten ook een parameter voor succes (Mahoney, 2008; Junk & Rasmussen, 2018). Dit heeft vooral te maken met het ontbreken van een vaste kwantitatieve methode om het succes te bepalen bij politieke coalities en coalities in public affairs.

2.5 Reacties van de ontvangende kant

De ontvangende kant is de organisatie die door de zendende stakeholders beïnvloed wordt. Die beïnvloeding heeft betrekking op verschillende fasen van beleidsprocessen, te weten, agendavorming, beleidsvorming, -implementatie en -evaluatie. Ook kan de beïnvloeding doorwerking hebben op de beeldvorming over de ontvangende kant en de eigen maatschappelijke positie (Timmermans et al., 2019). De ontvangende kant in dit onderzoek betreft het Ministerie van SZW. Om inzicht te krijgen in het succes van de zendende kant over de beïnvloeding van de ontvangende kant, is het van belang te weten hoe de ontvanger zich gedraagt. De zender en ontvanger voeren namelijk een strijd over een issue, en meer in het bijzonder in hoeverre het issue een onderwerp van publiek belang wordt.

Er is een viertal reactietypen dat onderscheiden kan worden vanuit het perspectief van de ontvangende kant (Timmermans et al., 2019). Het onderscheid tussen reactietypen geeft inzicht in de mate waarop de ontvangende kant ontvankelijk is voor de wensen en framing van de zendende kant. Op basis van de reacties kan er een typologie gemaakt worden met twee dimensies, namelijk de openheid of geslotenheid voor belangenbehartigers die toegang zoeken. De tweede dimensie betreft de activiteit of passiviteit. Onderstaand worden deze nader toegelicht (zie figuur 2):

	Gesloten	Open
Actief	Bestrijdend	Uitnodigend
Passief	Negerend	Afwachtend

Figuur 1 Typologie van reacties in ontvangende rol (Timmermans et al., 2019)

- Negerend: Een passieve, gesloten reactie waarbij de ontvanger zich niet met de zender bezighoudt en aandacht aan andere zaken geeft. Er wordt als het ware doorgedaan op de ingeslagen weg. Vaak is sprake van het niet serieus nemen van de zender.
- Afwachtend: De reactie is passief maar open. De ontvanger wacht af wat de zender doet, wint informatie in, zoekt commentaar op eigen argumentatie en inventariseert maatschappelijke reacties.

- Bestrijdend: De ontvanger reageert actief en gesloten. De ontvanger is afwijzend tegenover nieuwe beleidswensen, kan een tegenoffensief inzetten, medestanders mobiliseren en in het uiterste geval de rechter inschakelen.
- Uitnodigend: De reactie is actief en open. De ontvangende kant creëert een nieuw speelveld, waarbij samen en centraal opererende zenders worden losgekoppeld en een informeel platform wordt gecreëerd waarin zenders hun ideeën aandragen. Ook kunnen formele consultaties opgezet worden waarbij inspraak wordt georganiseerd. Ook kan er sprake zijn van overnemen en meegaan, samen onderzoek doen en de zender subsidiëren om een gedragen nieuwe oplossing aan te dragen.

2.6 Agendavorming als onderdeel van beleidscyclus

Deze paragraaf geeft inzicht in verschillende fasen in de beleidscyclus. Op deze manier wordt getracht om in de analyse duidelijker aan te geven op welk onderdeel van de beleidscyclus er invloed op wordt uitgeoefend. In dit onderzoek heeft het succes van lobbystrategieën betrekking op *'het geheel van samenhangende keuzes om een zo groot mogelijke invloed uit te oefenen op agendavorming'* (Bernhagen & Bräuninger, 2012). Deze keuzes hebben betrekking op het meer toegang krijgen tot en inhoudelijke invloed uitoefenen op de agendavorming dan in het verleden, casu quo zichtbaar gedaan krijgen wat de lobbyende partijen willen.

Gezien het huidige stadium wordt verwacht dat de invloed van het lobbyproces vooral betrekking zal hebben op de agendavorming en niet op het gehele beleidsproces. Om die reden wordt de eerste fase van de beleidscyclus nader onder de loep genomen, en overige onderdelen van de beleidscyclus slechts besproken om alsnog een volledig beeld te geven van de hele beleidscyclus. Het bespreken van overige onderdelen. Zoals uit de gebruikte definitie van coalitievorming in dit onderzoek, in lijn met Pijnenburg (1998) en Mahoney (2007), kan worden gesteld dat coalitievorming een centrale doelstelling heeft, namelijk het *uitoefenen van invloed op agendavorming*. Stakeholders verrichten namelijk verschillende lobby-activiteiten, casu quo uitruilen van hulpbronnen en framen van vraagstukken, om ten einde een sterke lobby te vormen en daarmee invloed uit te oefenen op politiek en op spelers in het lobbyproces en daarmee op beleidsprocessen. De pogingen om invloed uit te oefenen op onderdelen van beleidsprocessen kan worden uiteengezet in verschillende stadia van de beleidscyclus. Hoogerwerf (1997) stelt dat het ontwikkelen van beleid een cyclus is met een aantal centrale fasen, namelijk *agendavorming, beleidsvorming, beleidsimplementatie, beleidsevaluatie*.

Gezien het feit dat de afhankelijke variabele in dit onderzoek, succes van lobbystrategieën, betrekking heeft op het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming, worden de fasen van de beleidscyclus als geheel onderstaand besproken met nadruk op agendavorming.

- *Agendavorming*

Tijdens het proces van agendering komen verschillende vraagstukken wel of niet op de agenda terecht. Dit heeft onder andere te maken met het beperkte tijdsbestek en ruimte inzake de agenda. Er zijn uiteenlopende factoren die hier van invloed op kunnen zijn, zoals het zodanig framen van het vraagstuk als ‘maatschappelijk urgent’ waardoor beleidsmakers het vraagstuk niet kunnen negeren (Akkerman, Resodihardjo en De Vries, 2004). Hoogerwerf (2003) stelt dat agendavorming *een proces is waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en beleidsmakers krijgen*. Individuele stakeholders zullen proberen om invloed uit te oefenen om de in hun ogen problematische vraagstukken op de agenda te krijgen. Om die reden heeft in dit onderzoek het succes van lobbystrategieën betrekking op toegang krijgen tot de agenda en inhoudelijk invloed uitoefenen op het beleid. ‘De agenda’ kan worden uiteengezet in: de beleidsagenda die verschillende vraagstukken omvat waar beleidsmakers zich mee bezighouden, de publieke agenda die vraagstukken omvat die voor de maatschappij als urgent wordt beschouwd en aandacht behoeft en de politieke agenda die vraagstukken omvat die de aandacht van politici en bestuurders heeft (Van de Graaf & Hoppe, 1996). In alle gevallen is het doel om een vraagstuk op de beleidsagenda te krijgen, zodat er bepaalde beleidsveranderingen teweeg gebracht kunnen worden (idem).

Agendavorming wordt ook vanuit het barrièremodel nader toegelicht (Bachrach & Baratz, 1970). Agendavorming is een proces waarin maatschappelijke behoeften een viertal barrières moeten elimineren voordat politieke besluitvorming wordt omgezet in beleidsvorming en -implementatie (Van de Graaf & Hoppe, 1996). Deze barrières hebben betrekking op dominante waarden in de samenleving, procedures binnen het openbaar bestuur, besluitvorming waarin voorstellen tegen elkaar worden afgewogen en het niet uitvoeren van besluiten (Koppenjan et al, 1987). In dit model wordt het ontstaan van beleid bepaald door de omvang van het vraagstuk in vergelijking met overige vraagstukken (Vries, 2003).

- *Beleidsvorming*

Wat betreft het vormen van beleid dient het zorgvuldig voorbereid te worden. Twee maatstaven die hierbij van belang zijn, zijn redelijkheid en aanvaardbaarheid (Hoogerwerf, 2004). Pröpper

(1989) geeft aan dat beleid meer redelijk wordt gezien als de argumentatie waarop het beleid is gebaseerd houdbaar en aanvaardbaar is. Met aanvaardbaarheid wordt bedoeld de mate waarin het beleid geaccepteerd wordt en op draagvlak kan rekenen. Vervolgens wordt een beslissing genomen over het meest rendabele alternatief en het bereiken van consensus met andere stakeholders (Herweijer, 2004). Ook worden verschillende beleidsdoelen tegen elkaar afgewogen.

- *Beleidsimplementatie*

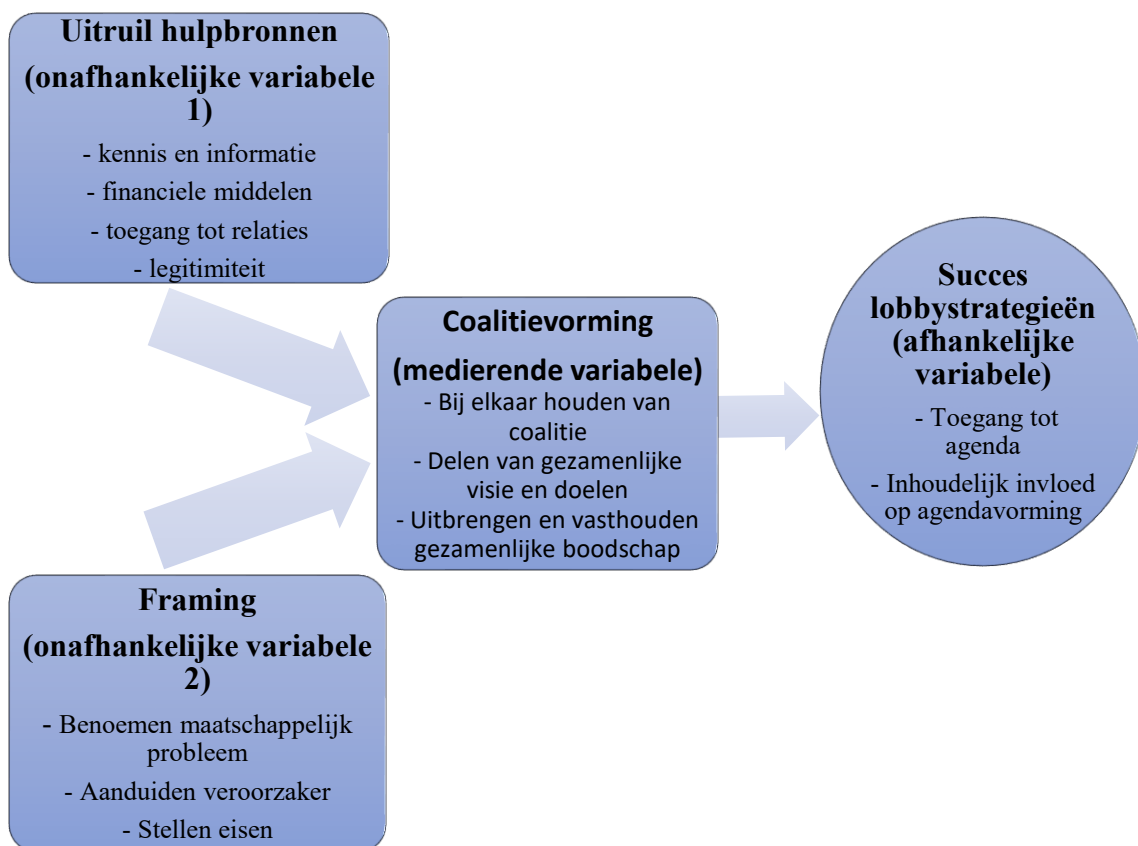
Tijdens de beleidsuitvoering worden de eerder genomen besluiten omgezet in daadwerkelijke acties. Het beleid dient eerst ingevoerd te worden in de uitvoerende organisaties door het gereedmaken van uitvoerende organisaties voor de toepassing van de middelen van een beleid (Coolsma & Van Montfort, 2014). Dit geschiedt middels het vertalen van het beleid in verschillende taken en bevoegdheden en deze toedelen aan uitvoerders.

- *Beleidsevaluatie*

De evaluatie van beleid zorgt voor een beoordeling van de werkelijke resultaten en effecten van het beleid. Deze evaluatie wordt uitgevoerd door bepaalde maatstaven te gebruiken om te bepalen in hoeverre de gewenste resultaten al dan niet overeenkomen met de werkelijke resultaten. (Korsten, 2013) stelt hieromtrent dat een systematische manier van evalueren van beleid waarmee een ‘terugkoppeling’ op het beleid wordt ontwikkeld. Op basis hiervan kan worden afgewogen om in welke mate het beleid wel of niet wordt aangepast.

2.7 Conceptueel model

Het onderstaand model is een visuele weergave van de kernvariabelen in dit onderzoek. Centraal staat het succes van lobbystrategieën (*afhankelijke variabele*). Coalitievorming is hierbij een *mediërende variabele*, die de relatie tussen enerzijds ‘uitruil van hulpbronnen’ en ‘framing’ en anderzijds ‘succes van lobbystrategieën’ medieert. Coalitievorming kan als oorzaak ‘het uitruilen van hulpbronnen’ en ‘framing’ hebben (*onafhankelijke variabelen*) en leidt tot een zekere mate van succes of falen van lobbystrategieën (*afhankelijke variabele*).



Figuur 3 Conceptueel model

Hoofdstuk 3 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording weergegeven van de opzet en de uitvoering van het onderzoek. Aan bod komen de onderzoeksstrategie, dataverzameling, betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten en ten slotte de operationalisatie van de kernconcepten.

3.1 Onderzoeksstrategie

Allereerst zijn er verkennende gesprekken gevoerd met een aantal bestuursleden van verschillende kinderopvangorganisaties om inzicht te krijgen in de status quo en om een probleemstelling te formuleren. Het formuleren van de centrale vraagstelling en doelstelling heeft een aantal weken vooronderzoek nodig gehad. Hierbij is vooral gebruik gemaakt van de inzichten in literatuur inzake public affairs en dynamiek en beleid(sinnovatie) in complexe systemen. De inzichten in deze fenomenen komen voornamelijk voort van auteurs zoals Frooman, Pfeffer en Salancik, Froelich en Timmermans. Het bleek dat het onderzoeken van de doorwerking van verschillende lobbystrategieën op de mate coalitievorming en daarmee op het succes van lobbystrategieën relevant te zijn, omdat er geen consensus is over de doorslaggevende factoren van succesvolle lobby.

- Explorerende fase

Het onderzoek heeft allereerst een explorerende functie. Er zijn enkele kernbeslissingen genomen voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek. Allereerst is de keuze gevallen op diepgang in plaats van breedte. Reden hiervoor is dat er wordt gestreefd naar detaillering, genuanceerde en sterke onderbouwing en een minimum aan onzekerheid wat betreft de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Daarentegen kent het streven naar diepgang een valkuil, namelijk; de mate van generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten zijn beperkt. Een andere kernbeslissing heeft betrekking op het onderscheid tussen kwantificering en kwalificering. Er is bewust gekozen voor een kwalificerende insteek, omdat de interpretaties van leden van de coalitie centraal staan in dit onderzoek. Voorts is er gekozen voor het gebruiken van al bestaand materiaal, te weten wetenschappelijke literatuur, kamerbrieven en beleidsnota's. Daarnaast is er een drietal interviews afgenomen, enerzijds ter aanvulling van al bestaande data en anderzijds om een zekere triangulatie van onderzoeksmethoden te realiseren, welke ten goede komt van de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. De interviews worden vooral gebruikt voor het beantwoorden van

de analytische deelvragen 3 en 4. Tot slot is de keuze gevallen op een praktijkgericht onderzoek in tegenstelling tot theoriegericht onderzoek. Reden hiervoor is dat er wordt gepoogd om inzichten te bieden in hoe kinderopvangorganisaties effectievere lobby kunnen voeren om invloed uit te oefenen op politieke en maatschappelijke besluitvormingsprocessen.

- *Verdiepende fase*

Daarnaast heeft dit onderzoek een verdiepende functie. In de verdiepende fase worden de overige deelvragen onder de loep genomen door antwoord te geven op de vragen op ‘*Welke lobbystrategieën zijn er toegepast inzake de totstandkoming van de brandbrief?*’, ‘*In hoeverre was er sprake van coalitievorming?*’ en ‘*Welke resultaten heeft de coalitievorming gehad*’. De onderzoeksmethode die hierbij is gebruikt, is vooral deskresearch en analyseren van interviews. Reden hiervoor is het beperkte tijdsbestek en tegelijkertijd dat deskresearch de mogelijkheid biedt om een grote variëteit aan data te raadplegen. Al met al is er vooral gestreefd naar diepte, kwalitatieve insteek en deskresearch gecombineerd met drietal interviews in plaats van breedte en kwantitatieve insteek.

3.2 Toepassingsgerichte case studie

Dit onderzoek betreft een *case studie* waarbij verbindingen worden gelegd tussen verschillende lobbystrategieën en coalitievorming en daarmee het succes van lobbystrategieën. Er wordt in kaart gebracht op welke manier en in welke mate lobbystrategieën, of combinaties daarvan, al dan niet doorwerken op coalitievorming met als resultaat een succesvollere lobbystrategie. Er is bewust gekozen om minder in de breedte te gaan, zoals bij een survey-onderzoek, maar juist meer in diepte te gaan. Daarom is er gekozen voor enkele specifieke stakeholders die betrokken zijn bij het kinderopvangstelsel in Nederland. Door het voeren van verschillende gesprekken met mensen die in de praktijk van de kinderopvang betrokken zijn en allerlei documenten, zoals overzichten evaluatierapporten en kamerbrieven, te bestuderen wordt getracht diepgaande inzichten te verschaffen in de manier waarop verschillende processen rondom lobbyen en coalitievorming plaatsvinden (Verschuren et al., 2019).

Bovendien betreft het een *toepassingsgericht onderzoek*, omdat er uiteindelijk aanbevelingen worden geformuleerd waar betrokken stakeholders in de praktijk lessen uit kunnen trekken om toegang te verkrijgen tot en inhoudelijke invloed uit te oefenen op agendavorming.

Tevens ligt de nadruk op het bieden van inzichten in lobbystrategieën in de kinderopvangbranche. Door het verkrijgen van inzichten in het eigen handelen kunnen kinderopvangorganisaties in vergelijkbare situaties in de toekomst, met uiteenlopende belangen en percepties, effectiever optreden in het lobbyproces. Op deze manier wordt getracht de invloed van kinderopvangorganisaties op besluitvormingsprocessen te doen verhogen. Het onderzoek heeft verder een diagnostisch karakter waarbij er wordt gezocht naar achtergronden, oorzaken en verbanden tussen variabelen inzake de problematiek.

3.3 Dataverzameling en data-analyse

Er is allereerst een documentenanalyse verricht. Hierbij zijn verschillende sociaal-wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten bestudeerd. Hiervoor is dankbaar gebruik gemaakt van de digitale collectie van de bibliotheek van Universiteit Leiden en enkele wetenschappelijke tijdschriften zoals *Beleidswetenschap en BoomBestuurskunde*. Voordeel hiervan is dat er geen sprake is van uitgelokt gedrag, zoals het wel het geval kan zijn in observaties of interviews. Een ander voordeel betreft de mogelijkheid om tekstuele data eindeloos te raadplegen zonder dat een respondent vermoeid is of geïrriteerd raakt.

Ten tweede wordt er gebruik gemaakt van explorerende interviews, omdat mensen een belangrijke bron van data zijn. Bewust is er gekozen voor een aantal sleutelfiguren binnen de kinderopvangorganisaties. Het nut hiervan is dat er nader ingegaan kan worden op onderwerpen, afhankelijk van de inbreng van de respondent. Ook hebben respondenten hierdoor de mogelijkheid gehad om eigen onderwerpen in te brengen. Een ander voordeel hiervan is dat er gericht aangestuurd kon worden op de informatie die nodig is voor het onderbouwen van de antwoorden op de deelvragen. Uiteindelijk zijn er drie interviews afgenomen variërend van *grosso modo* één uur.

Het analyseren van de data heeft ook een aantal kenmerken. Zo zijn de interviews opgenomen middels een opnameapparaat. Voorafgaand aan het interview is daar toestemming voor gevraagd. Vervolgens is een transcript gemaakt van de interviews. Bij de analyse van een getranscribeerd interview is gekeken naar de kernconcepten en de indicatoren daarvan in relatie tot de afhankelijke variabele. Daarnaast is aan de respondenten de mogelijkheid aangeboden om een ‘member check’ te doen. Een member check betreft het bieden van de mogelijkheid om het transcript voor te leggen aan de respondent om te checken of zij zich hierin herkennen.

Echter, niet alle respondenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de transcripten in te zien. Dit is ten goede gekomen van de relevantie van de verkregen data, omdat het de mogelijkheid heeft geboden om aanvullende informatie te verkrijgen. Ook heeft de member check de mogelijkheid geboden om onvolkomenheden tijdens het interview te corrigeren en tegelijkertijd bedoeld om de respondent niet te beschadigen als er ‘minder wenselijke’ zaken besproken worden.

3.4 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek refereert aan het verkrijgen van dezelfde resultaten wanneer het onderzoek wordt herhaald (Verschuren et al., 2019) en heeft te maken met stabiliteit (Swanborn, 2015). Als de procedures ongevoelig zijn voor het tijdstip van de meting dan worden toevalsfouten vermeden.

Een manier om toevalsfouten te reduceren is standaardisering. Standaardisering betreft standaardvragen die worden gesteld, zodat het onderzoek in andere gevallen ongeveer gelijke resultaten oplevert. In dit onderzoek is in zekere mate sprake van standaardisatie, doordat er min of meer zelfde vragen aan de respondenten zijn gesteld, die voortvloeien uit de kernconcepten en de indicatoren daarvan. Echter, de interviews hebben niet een semi-gestructureerd karakter gehad en er is geen gebruik gemaakt van een interviewprotocol. Het uitblijven hiervan komt niet ten goede van de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Hierop is gereageerd door regelmatig te overleggen met anderen over hetzelfde vraagstuk en tekstuele en audiovisuele data te gebruiken die achteraf beluisterd en gelezen kon worden. Dat neemt niet weg dat het verkrijgen van dezelfde resultaten bij herhaling van het onderzoek suboptimaal is. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de antwoorden van respondenten in interviews situatie- en persoonsgebonden zijn. Deze situatie- en persoonlijk afhankelijke reacties werken door op de verkregen data en daarmee ook op de analyse van de kernconcepten, welke de betrouwbaarheid reduceert. Verder kan het geheugeneffect op treden bij het vragen naar gebeurtenissen die verder in het verleden hebben afgespeeld. Niet iedereen zal het namelijk helder op het netvlies hebben. Daarnaast is de duur van dienstverband van de respondent ook doorslaggevend voor de antwoorden die ze geven. Iemand die slechts enkele jaren in dienst is, kan geen uitspraken doen over een tijdsbestek van tien jaar.

Concluderend kan worden gesteld dat de relevantie, objectiviteit en transparantie verkregen data en de zorgvuldige analyse daarvan de betrouwbaarheid hebben doen toenemen. Ook worden de methoden en technieken die zijn toegepast in dit onderzoek nauwkeurig verantwoord om de kans op herhaling te verhogen en toevalsfouten te verminderen.

3.5 Validiteit

De validiteit van de onderzoeksresultaten wordt onderverdeeld in interne en externe validiteit. Interne validiteit duidt op de vraag of de onderzoeker *'meet wat het beoogde te meten?'* (Swanborn, 2015). Om dit te kunnen realiseren zijn de kernvariabelen nauwkeurig en consistent geoperationaliseerd en schematisch weergegeven in paragraaf 3.6. Hiermee wordt getracht om systematische fouten te reduceren. Dit zijn fouten die gemaakt kunnen worden als er sprake is van het meten van andere kenmerken tegelijk met het te meten concept (idem). Daarnaast zijn respondenten volledig geanonimiseerd. Hierdoor zijn respondenten eerder geneigd te spreken over onderwerpen die gevoelig kunnen zijn. Tegelijkertijd wordt de kans op sociaal wenselijke antwoorden gereduceerd. Voorts is er een proefinterview gehouden om te bepalen in hoeverre sommige begrippen verschillende betekenissen hebben in de context van de organisatie. Reden hiervoor is dat het veranderen van de naam ervoor kan zorgen dat de communicatie een meer gemakkelijk en vloeiend karakter heeft gekregen, terwijl de inhoud van de begrippen in de kern gelijk zijn gebleven.

Bovendien is het domein van het onderzoek afgebakend. Er is slechts gefocust op een beperkt aantal onafhankelijke variabelen die al of niet doorwerken op afhankelijke variabele. Ook is de afhankelijke variabele, succes lobbystrategieën, in zekere zin afgebakend. De nadruk ligt vooral op het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming. Door deze afbakening is getracht de interne validiteit te doen toenemen.

De externe validiteit betreft juist de mate waarin de onderzoeksresultaten te generaliseren zijn (Swanborn, 2015). Ten eerste is de externe validiteit afgenomen door de nodige afbakening van het domein. Dit is een niet te vermijden prijs die in een onderzoek betaald moet worden om intern valide resultaten te genereren (idem). De afbakening heeft vooral te maken met het tijdsbestek waarin het onderzoek wordt uitgevoerd en andere situationele factoren zoals de bereidheid van respondenten om deel te nemen aan interviews. Verder zijn respondenten niet-aselect bepaald. In alle drie gevallen betreft het een bestuurslid van verschillende

kinderopvangorganisaties. Op deze manier neemt de kans op generaliseerbaarheid af, omdat de percepties van bijvoorbeeld de niet-bestuursleden niet zijn meegenomen in het onderzoek.

3.6 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de kernconcepten zoals weergegeven in het conceptueel model gedefinieerd en meetbaar gemaakt. In onderstaand schema wordt aangegeven welke concrete zaken onder de kernconcepten vallen, en welke niet.

VARIABELE	CONCEPT	INDICATOR
LOBBYSTRATEGIEËN ‘STIMULEREN VAN COMMUNICATIE, GERICHT AAN BELEIDSMAKERS IN DE HOOP HET BESLUITVORMINGSPROCES TE BEÏNVLOEDEN’ (MILBRATH, 1963)	Uitruil hulpbronnen: <i>Het uitruilen van alles wat in de ogen van een organisatie als waardevol wordt gezien, dat kan dienen als input voor de organisatie en die door relatief weinig organisaties wordt gecontroleerd (Pfeffer, 1992).</i>	(1.1) Uitruilen van kennis en informatie (1.2) Uitruilen van financiële middelen (1.3) Uitruilen van toegang tot relaties (1.4) Uitruilen legitimiteit
	Framing: <i>Een proces waarbij specifieke onderdelen in de communicatie van een vraagstuk worden benadrukt om ervoor te zorgen dat het publiek het vraagstuk op een bepaalde manier interpreteert en evalueert (Entman, 1993)</i>	(2.1) Benoemen breder maatschappelijk probleem (2.2) Aanduiden veroorzaker probleem (2.3) Stellen duidelijke eisen
COALITIEVORMING ‘ALLE ACTIVITEITEN VAN ORGANISATIES DIE BELANG HEBBEN BIJ EEN		(3.1) Bij elkaar houden van de coalitie (3.2) Delen van gezamenlijke visie en

<p>BEPAALD VRAAGSTUK, MET ALS DOEL HET VORMEN VAN EEN STERKE LOBBY ZODAT INVLOED KAN WORDEN UITGEOEFEND OP POLITIEK EN OP SPELERS IN HET LOBBYPROCES' (VAN PIJNENBURG, 1998; MAHONEY, 2007)</p>	<p>doelen (3.3) Uitbrengen van en vasthouden aan een gezamenlijke boodschap</p>
<p>SUCCESS LOBBY STRATEGIEEN</p> <p>'HET GEHEEL VAN SAMENHANGENDE KEUZES OM EEN ZO GROOT MOGELIJKE INVLOED UIT TE OEFENEN OP AGENDAVORMING (BERNHAGER & BRÄUNINGER, 2012).</p>	<p>(4.1) Toegang krijgen tot agenda</p> <p>(4.2) Inhoudelijk invloed uitoefenen op agendavorming</p>

Tabel 1 Operationalisatieschema

Hoofdstuk 4: Empirische analyse

In dit hoofdstuk staat de empirische analyse beschreven. Er wordt antwoord gegeven op de deelvragen zoals geformuleerd in de inleiding. Er wordt allereerst beschreven welke issues en stakeholders de kinderopvangbranche kent (4.1) en wat de brandbrief inhoudt (4.2). Vervolgens wordt geanalyseerd welke lobbystrategieën hierbij zijn toegepast en hoe het Ministerie van SZW als ontvanger zich ten aanzien hiervan opstelt (4.3) en in hoeverre er sprake was van coalitievorming (4.4) en met welke resultaat tot dusver (4.5). De bevindingen worden afgesloten met subconclusies.

Deelvraag 1 ‘Welke issues en stakeholders kent de kinderopvangbranche?’

Onderstaand wordt allereerst een terugblik gedaan op de ontwikkelingen in de kinderopvangbranche vanaf 19^e eeuw. Vervolgens wordt in kaart gebracht welke issues de kinderopvangbranche kent. Er wordt vooral aandacht besteedt aan het ‘wicked’ karakter van de issues. Vervolgens wordt aandacht besteed aan stakeholders, die betrokken zijn in het netwerk inzake de kinderopvang. Het geheel wordt afgesloten met een subconclusie.

Deelvraag 1.1 Terugblik op de kinderopvang

Halverwege de 18^e eeuw ontstond de eerste opvang met de naam ‘matressenschool’, waar dagelijks veel kinderen werden opgevangen onder zeer slechte omstandigheden. Deze vorm van opvang was bedoeld voor kinderen uit een laag sociaal milieu, waarvan moeders noodgedwongen moesten werken om te overleven en hun voornaamste taak als moeder niet meer konden uitoefenen (Rijswijk-Clerkx, 1997).

Verder werd in 1872 de eerste ‘bewaarplaats’ voor kinderen opgericht, waarbij elk bestuurslid verantwoordelijk was voor andere taken. Boodschappenlijsten, hygiëne, speelgoed; alles werd onderverdeeld. De kinderen, die nog steeds kwamen uit dezelfde sociale klasse als de matressenschooltjes, werden opgevangen door helpsters en stagiaires. Er was meer aandacht voor voeding en hygiëne, maar aan opvoedkundig-beleid had men geen tijd en aandacht voor (Andere tijden, 1997). Hoewel de bewaarplaatsen in de opvolgende jaren nog steeds werden gezien als plek voor kinderen van probleemgezinnen, alleenstaande moeders en gezinnen die geldnood hadden, kwam er ook stapsgewijs meer aandacht voor opvoedkundige aspecten. Op

deze manier maakte de naam ‘bewaarplaats’, na de tweede wereldoorlog, plek voor ‘crèche’ (Nji, 2017).

De omkeer komt mogelijk eind jaren '60, door een groep moeders die bewust had gekozen om te studeren en te werken. Snel wordt duidelijk dat hun kinderen geen plek konden krijgen bij de ‘werkplaatsen’, omdat zij geen deel uitmaakten van de ‘probleemgevallen’. Na een zoektocht besluiten zij ‘peuterspeelzalen’ op te richten, omdat de studies toen uitwezen dat opvang voor kinderen onder de drie jaar niet werd aangeraden. Deze vorm van kinderopvang was voor een klein deel van deze moeders een oplossing, want werkende moeders hadden meer opvanguren nodig (Andere tijden, 1997).

Vervolgens werd in 1977 de Wet op Kindcentra vastgesteld en komen er meer kindcentra in het land voor werkende ouders. Ouders die langer opvang nodig hadden dan enkel de halve dagen van de peuterspeelzalen en waar ook baby's terecht konden. Hierin werden kwaliteitsnormen als kind-leidster ratio, maar ook bedragen voor de ouders in opgenomen. Zo konden de gemeenten een bijdrage ontvangen van de overheid om de personeelskosten te kunnen bekostigen (Nji, 2017).

In de jaren '80 en '90 ontwikkelde de kinderopvang zich verder binnen de opvoedkundige-rol, maar werd nog gezien als een welzijnsvoorziening die werd betaald door de overheid en ouders. De welzijnsmarkt werd ook een arbeidsmarktinstrument, waar bedrijven vervolgens ook aan mee betaalden. Dit om de kinderen van werknemers op te laten vangen. Kinderopvang werd op deze manier steeds meer een zelfregulerende onderneming in de vrije markt, die uitbreiding van de kwaliteit en de zorg voor kwaliteit vorm gaf (Singer & de Haan, 2013, p. 26).

De maatschappelijke functie van de kinderopvang is in de 21^e eeuw drastisch veranderd. Kinderopvang was voorheen slechts bedoeld ter ondersteuning van werkende ouders, maar tegenwoordig bewijst de realiteit een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van kinderen en daarmee aan de ontwikkeling van toekomstige burgers. Het heeft een meer pedagogische, economische en educatieve functie in de maatschappij, waar niet iedereen zich bewust van is (BMK, 2023). Kinderopvangorganisaties stellen dat zij worden vergeten, terwijl zij enerzijds ervoor zorgen dat tijdens de coronacrisis overige essentiële beroepen kunnen blijven functioneren, en anderzijds niet worden meegenomen in het koninklijk besluit. Hiermee benadrukken zij een erkenningsprobleem dat zij ervaren.

Deelvraag 1.2 Issues in de kinderopvangbranche

- **Amsterdamse zedenzaak in 2010**

In 2010 is de kinderopvang breed in de schijnwerpers komen te staan en klonken de mediaberichten als: *'Grote ontuchtzaak kinderdagverblijf Amsterdam'* (Het Parool, 2010). In Amsterdam had er een zedenzaak plaatsgevonden op een kinderdagverblijf, waar een pedagogische medewerker 83 kinderen seksueel misbruikt op diverse kinderdagverblijven waar hij had gewerkt als medewerker. Vanaf dat moment waren diverse Ministeries (Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid), de branche (organisaties en verenigingen) en maatschappij het collectief eens: dit mocht nooit meer gebeuren.

Volgens de belangenvereniging die ouders en oudercommissies vertegenwoordigt in de kinderopvangbranche en politiek (BOink) moest er een einde komen aan de zelfregulering in de kinderopvang omdat het discutabel was of alle kinderopvangorganisaties de ethische kwaliteitsrichtlijnen wel nastreefden (NOS Nieuwsuur, 2011). Het issue wordt openbaar en er ontstaat grote maatschappelijke druk om maatregelen te nemen. Er worden 22 kamervragen gesteld hierover. Deze vragen hadden betrekking op de kwaliteit van de kinderopvang, toezichthouderschap, belangen van ouders en scholing van medewerkers. De zedenzaak wordt duidelijk geframed als een maatschappelijk probleem: "Deze zedenzaak heeft een grote impact op het leven van de getroffen gezinnen, medewerkers in de kinderopvang, de stad Amsterdam en de hele Nederlandse samenleving (kamerstuk 32500-VI nr 95)", "ouders voelden zich erkend en gesteund door grote media-aandacht, zij hadden het gevoel dat iedereen meeleeft en dat de media aan de kant van de ouders stonden" (GGD Amsterdam, 2021).

In april 2011 verscheen het onderzoeksrapport om seksueel misbruik van kinderen binnen de kinderopvang te voorkomen. Concluderend kan worden gesteld dat de beroepskracht-kindratio aangescherpt dient te worden, de deskundigheid en opleidingsniveau van medewerkers dienen verbeterd te worden, de werving en selectie van potentiële medewerkers in de kinderopvang zou adequaat en zorgvuldig uitgevoerd moeten worden (vooral met het oog op soortgelijke mogelijke strafbare feiten). Er worden duidelijke eisen gesteld, die zowel bij de achterban als politiek bekend zijn. De eisen hebben voornamelijk betrekking op verbetering van de kwaliteit van kinderopvang en verbetering van de werving van medewerkers. Het issue bevindt zich in de fase waarin er druk wordt uitgeoefend op beleidsvorming. In april 2011 komt de commissie Gunning, die onderzoek doet naar het vergroten van de veiligheid van kinderen in de

kinderopvang (PWC, 2017). De Commissie Gunning roept de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op om in overleg met zijn collega van Veiligheid en Justitie, de VNG en de brancheorganisaties van vragers en aanbieders te borgen dat de aanbevelingen worden opgevolgd en de verbetermaatregelen op elkaar worden afgestemd (Gunning, Naeyé, van Schaardenburg & van Driel, 2011). Reden voor dit oproep is dat er een issue over een beleidsprobleem is, namelijk het onethisch en strafbaar handelen van een persoon in de publieke arena, waar tegelijkertijd verschillende meningen bestaan over de waarden en de oplossingen. Ook wordt er dankbaar gebruik gemaakt van frame alignment. Het misbruiken van kinderen in Amsterdam wordt gekoppeld aan al bestaande frames omtrent kindermishandeling, dat het uit den boze is en totaal niet in lijn is met bestaande waarden over hoe ethisch om te gaan met kinderen. Er wordt met andere woorden aangehaakt bij al bestaande succesvolle frames.

De uitgeoefende druk heeft zijn vruchten afgeworpen. De aanbevelingen uit het rapport zijn namelijk overgenomen en een onderdeel geworden van de ‘Wijzigingswet Kinderopvang 2013’ (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013). Na een motie van de Tweede Kamerleden Telligen en Heerma, die aangenomen wordt, wordt er in 2013 de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), onder continuscreening van personeel die werkt in de kinderopvang, vastgelegd als nieuwe maatregel binnen de Ministerie van Veiligheid en Justitie binnen de Wet bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob) (Opstelten, 2012). Twee wetswijzigingen die beiden moesten zorgen om de veiligheid van kinderen binnen de kinderopvang verder te waarborgen.

- **Financieel-economische crisis 2007-2012**

Een andere uitdaging betreft de financieel-economische crisis in deze periode. De kinderopvang had, net als in andere branches, te maken met een economische crisis. Veel ouders raakten hun baan kwijt, waardoor de kinderopvang niet (meer) nodig was voor ouders of het aantal kinderopvanguren werden verminderd. De wachtlijsten waren er niet meer en hebben de organisaties afscheid genomen van vele medewerkers die andere branches in zijn getrokken (in totaal was er een 26,6% daling binnen de kinderopvang personeel) (PwC, 2016). Dit zorgde gedurende de doorvoer van de aanbevelingen van de Commissie Gunning dat kinderopvangorganisaties minder volledig of minder snel konden acteren. Ook hebben kinderopvangorganisaties hun deuren moeten sluiten binnen deze periode als gevolg van de crisis (idem).

In 2015 start de brief van de toenmalige minister van SZW aan de kamerleden als volgt: *‘Goede kinderopvang draagt bij aan een goede start voor kinderen in de maatschappij’* (Asscher, 2015). Wederom worden ontwikkelingen binnen de kinderopvangbranche als maatschappelijk urgent geframed. Om de kwaliteitsverhoging te realiseren, zoals vastgelegd in de Wet Kinderopvang, wil hij de kwaliteitseisen-set wijzigen en in de wet- en regelgeving aanpassen middels een stelselwijziging en niet zoals nu laten afhangen van een *‘globale definitie’* (idem). Hij ziet het als herijking van de wet met *‘heldere doelen en duidelijke eisen’* (idem). Hiervoor stelt de minister 250 miljoen euro beschikbaar om ouders tegemoet te komen middels kinderopvangtoeslag, zodat de branche de uurtarieven kan ophogen en verder kan groeien en de maatregelen kan toepassen. In zijn stuk benoemt hij tot drie keer toe om de maatregelen met de branche te willen afstemmen (idem).

- **Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang**

In een kamerbrief in 2016 kondigt minister Asscher (de toenmalige minister van SZW) de kamerleden aan dat er een overeenstemming is bereikt, met betrekking tot zijn voorstel van een stelselwijziging binnen de Wet Kinderopvang, met diverse stakeholders binnen de kinderopvangbranche. Het betreft *een akkoord* op; *‘Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang’* (Wet IKK) (Asscher, 2016). Deze nieuwe Wet kent vier pijlers met daarin 21 maatregelen (BOink, z.d.):

1. Ontwikkeling van het kind centraal; met daarin het volgen van kinderen op individuele basis en de aanscherping van pedagogische doelen,
2. Veiligheid en gezondheid; met daarin een vierogenprincipe op locaties en onder andere de scholingseisen van medewerkers op BHV
3. Stabiliteit en ruimte voor pedagogisch maatwerk; met daarin de aanpassing van beroepskracht-kindratio, drie-uursregeling en het vastegezichtencriterium.
4. Kinderopvang is een vak; met daarin diverse scholingseisen voor medewerkers als coaching, taaleisen en uitrol van permanente scholingen.

Verder wordt aangekondigd dat de tegemoetkomingen verhoogd zullen worden in 2016 naar 290 miljoen euro. Middels deze stelselwijziging wil hij, samen met alle betrokkenen, de Nederlandse kinderopvang branche *‘een stevige impuls geven, zowel op het gebied van toegankelijkheid als op het gebied van kwaliteit’*. De Wet IKK zal gefaseerd ingevoerd worden en starten vanaf 2018 (idem).

In 2016 zijn de wijzigingen binnen de Wet Kinderopvang met diverse stakeholders geëvalueerd. Zo schrijft de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) over de ‘evaluatie commissie Gunning’ dat er volgens hen en de toenmalige minister van SZW is geconcludeerd dat er veel successen zijn behaald in het verbeteren van de veiligheid en kwaliteit binnen de kinderopvang, maar dat er nog stappen ter verbetering gezet kunnen worden. Volgens BMK zullen de maatregelen uitgebreid worden. *‘De minister heeft brancheorganisaties expliciet uitgenodigd om mee te denken over de uitwerking van de maatregelen en ziet voor hen ook een belangrijke rol’* (Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, 2016). De brancheorganisaties (BK en BMK) acteren hierin wederom als vertegenwoordigers van kinderopvangaanbieders en fungeert als kennis- en informatiecentrum voor de branche. Zij hebben namelijk een zeker belang bij het onderwerp en hebben ruime hulpbronnen, casu quo kennis en informatie omtrent de kinderopvangbranche.

- **Kostenoverschrijding Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang**

Bij de start van de doorvoering van de Wet IKK bleek al snel dat er onvoorziene problemen zich voordeden. Zoals beoogd was om de kwaliteit voorop te stellen en de regeldruk laag te houden, bleek anders uit te pakken in de praktijk. Maatregelen hadden grote impact op ouders en organisaties. Zo stelt de BK vlak na het akkoord van de Wet IKK: *‘Als wij de daadwerkelijke kosten hadden geweten van de doorvoering van de wet IKK, hadden we nooit getekend’* (Noordzij F., 2017).

De kosten die de nieuwe stelselwijziging met zich meebracht waren zowel voor de organisaties als de ouders een onvoorziene situatie. Meer personeelsleden en opleidingsuren beschikbaar stellen waren slechts enkele voorbeelden waar de branche behoefte aan had. Om deze nieuwe personele kosteneffecten in te dekken, zijn de urentarieven aangepast. Het plafondbedrag dat de overheid op 4,6% had ingeschaald als maximum tegemoetkoming voor ouders, bleek onvoldoende te zijn. In de praktijk bleek minimaal 7,6% tegemoetkoming nodig om de kosten te kunnen dekken. Het verschil werd doorberekend aan ouders, waardoor ouders geconfronteerd werden met hogere eigen bijdrage (Brancheorganisatie Kinderopvang, 2017).

Stakeholders als ouders en de organisatie die ouders heeft vertegenwoordigd aan de tekentafel (BOink), lieten meteen een tegengeluid horen. Diverse mediakanalen zoals BNNVara, Hart van Nederland en de Telegraaf hebben deze geluiden aandacht gegeven. Ook een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft deze onvoorziene situatie bevestigd en geeft

in haar rapport aan dat de helft van de ouders kinderopvang onbetaalbaar vinden. Het vakbond (FNV), die ook heeft plaatsgenomen aan de tekentafel was dit een te wachten resultaat na de nieuwe Wetswijziging (Het Parool, 2018).

- **Werk- en regeldruk in de kinderopvang**

Een van de doelen van de Wet IKK is het verminderen van de ervaren regeldruk door medewerkers in de kinderopvangbranche. Echter, in de praktijk bracht de Wet IKK op sommige onderdelen juist een verhoging van de regeldruk en minder mogelijkheden voor maatwerk: *‘De Wet IKK heeft negatieve neveneffecten. Houders ervaren door verschillende IKK-maatregelen meer regeldruk, meer personeelsproblemen en minder mogelijkheden voor maatwerk. Pedagogisch medewerkers ervaren door enkele IKK-maatregelen meer werkdruk’* (Kok, Schwartz & Koeman, 2022). Het blijkt dat vooral het vastegezichtencriterium leidt tot een sterke toename van de regeldruk omdat de roostering ingewikkelder wordt (idem). Daarnaast ervaren medewerkers meer regeldruk op het gebied van pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid actueel gehouden dienen te worden. Dit geldt ook voor het structureel volgen van het kind. Het brengt namelijk extra administratieve lasten met zich mee en komt de efficiency niet ten goede. Ook door de coaching on the job door pedagogische coaches wordt ervaren als regeldruk-verhogend, doordat het aantal uren coaching moet worden vastgelegd (idem).

Bovendien ervaren pedagogische medewerkers hogere werkdruk door het structureel volgen van het kind, de wijzigingen van de beroepskracht-kindratio en verandering van het vastegezichtencriterium. Pedagogische medewerkers vinden het lastig tijd vrij te maken voor het structureel volgen van het kind. Dit is een extra taak die meestal buiten werktijden wordt uitgevoerd (idem). De verandering van de beroepskracht-kindratio zorgt voor grotere groepen. Dit wordt als lastig ervaren omdat steeds meer kinderen meer aandacht vragen. De wijziging van het vastegezichtencriterium levert meeste toename in werk- en regeldruk. In het geval dat een van de twee vaste gezichten ziek is terwijl de andere op vakantie is, dan kan niet meer worden voldaan aan die maatregel. Daarom zou in de praktijk beide vaste gezichten altijd op stand-by moeten zijn en opgeroepen kunnen worden in geval van ziekte. Dit is echter praktisch haast onmogelijk, gezien het feit dat er al enorme personeelstekort heerst.

- Personeelstekort in de kinderopvang

Een ander issue waar de kinderopvang mee kampte is ‘personeelstekort’. De crisis had ervoor gezorgd dat veel professionals (26,6%) afscheid hadden genomen van de organisaties. De branche wordt tegelijkertijd niet aantrekkelijker door onder andere de invoering van de Wet IKK, met kwaliteitsverbeteringen en tegelijkertijd verhoogde ervaren werk- en regeldruk. Vooral de regel dat maximaal 33% van het personeel mag bestaan uit beroepskrachten in opleiding leiden tot personeelsproblemen. Ook het vastegezichtencriterium leidt indirect, door verhoogde werk- en regeldruk, tot personele problemen. Verder draagt de minimale taaleis bij aan personele problemen. Een deel van de pedagogische medewerkers haalt deze toets niet, terwijl het mogelijk kwalitatief goede medewerkers zijn (idem).

Daarnaast wordt getracht een ondersteunend arbeidsmarktbeleid te voeren in de kinderopvang. Een van de oorzaken van hoge uitstroom is het geringe aantal mogelijke werkuren, in het bijzonder bij de buitenschoolse opvang. Logischerwijs wordt dit alleen buiten schooltijden aangeboden, waardoor met veel medewerkers in deeltijd met kleine contracten wordt gewerkt. Grotere contracten kunnen echter het verschil maken wat betreft de aantrekkelijkheid van kinderopvang als werkgever. Een manier om dit te realiseren is via combinatiebanen en het aanbieden van modulaire opleidingen, die zowel in de kinderopvang als in het onderwijs relevant zijn. Echter, adequaat en kwalitatief hooggeschoolde pedagogen zijn onmisbaar voor de opvang van kinderen en daarmee voor het functioneren van de maatschappij. De staatssecretaris van SZW benoemt het bredere probleem hieromtrent en framed dit als een maatschappelijk probleem: *‘pedagogisch professionals hebben een onmisbare rol in onze samenleving...De kinderopvang heeft daarnaast een belangrijke rol in het ondersteunen van ouders bij het combineren van arbeid en zorg voor kinderen. Hiermee heeft de kinderopvang een belangrijke maatschappelijke functie’* (Ministerie van SZW, 2021c).

Deelvraag 1.3 Stakeholders in de kinderopvangwereld

De kinderopvangwereld kent een aantal relevante stakeholders, die allen bepaalde belangen en percepties hebben ten aanzien van de probleemdefinitie en de manier waarop de problemen getackeld dienen te worden. Onderstaand worden deze weergegeven.

- **Ministerie van SZW**

De kinderopvang valt onder Ministeriele verantwoordelijkheid van SZW. Dit Ministerie is verantwoordelijk voor de totstandkoming van een stelsel van toegankelijke en kwalitatief goede kinderopvang. Het Ministerie regisseert en herziet met de wet- en de regelgeving het stelsel: *“De kinderopvangbranche is essentieel voor onze samenleving. Het biedt ouders ruimte om te werken en geeft kinderen een veilige plek voor de start van hun ontwikkeling... stelsel maakt het betalen van kinderopvang voor ouders eenvoudiger en draagt bij aan grotere kansgelijkheid van Nederlandse kinderen. Ook zorgt de overheidsbijdrage van 96% ervoor dat ouders meer overhouden van hun inkomen”* (Rijksoverheid, 2023c). Het Ministerie fungeert vooral als geldschieter, door ouders kinderopvangtoeslag te geven onder voorwaarden, en beleidsmaker inzake het stelsel van kinderopvang en heeft er vooral baat bij dat er efficiënt en effectief wordt omgegaan met de financiële middelen die zij ter beschikking stellen. In ruil hiervoor ontvangen zij de kennis en expertise van kinderopvangorganisaties, in velerlei via brancheorganisaties.

- **VNG**

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten verbindt alle gemeenten in Nederland. Gezien het feit dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op en handhaving van kinderopvang, is de VNG een onmisbare stakeholder (VNG, 2023). De VNG heeft belang bij krachtige lokale overheden en organiseert bijeenkomsten in het hele land waar burgemeesters, wethouders en raadsleden aan deelnemen. Op deze manier tracht de VNG kennis en expertise te delen om teneinde de gemeentelijke taken te vervullen.

- **Gemeenten en GGD**

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en handhaving van kinderopvangorganisaties. Gemeenten dienen de kwaliteit van de kinderopvang te handhaven, zoals het registratieproces van kinderopvangorganisaties en het bijhouden van het Landelijke Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (Onderwijsinspectie, 2023). Verder dienen

gemeenten de wettelijk verplichte GGD-inspecties uit te voeren. Hierbij dienen gemeenten als opdrachtgevers aan GGD'en. Daarnaast zijn gemeenten belast met de aanvraag en registratie van kinderopvangorganisaties, het uitvoeren van onderzoeken naar de kwaliteit van kinderopvang. De gemeenten en GGD'en hebben er belang bij dat kinderopvangorganisaties voldoende hulpbronnen aangereikt krijgen om hun functie te vervullen en te voldoen aan de maatregelen die de Wet IKK heeft meegebracht (idem).

- **Brancheorganisatie Kinderopvang**

De Brancheorganisatie Kinderopvang (hierna: BK) is de grootste brancheorganisatie in de kinderopvangbranche, die maatschappelijke en commerciële kinderopvangorganisaties, BSO's en gastouderopvang verenigt (BK, 2023). De BK vertegenwoordigt ruim duizend aanbieders van kinderopvang en is daarmee de stem van ruim 80% van alle aanbieders. Meer dan 175 organisaties en 50 gastouderbureaus maken de BK de belangenbehartiger van de gehele branche. BK behartigt de belangen van kinderopvangorganisaties door aan tafel te zitten met de Ministeries van SZW, BOink, BMK, VNG, Gemeenten en GGD-GHOR.

De belangen van BK hebben vooral betrekking op het bieden van verantwoorde kinderopvang, waarbij kinderen zich lichamelijk en emotioneel veilig voelen en waar de ontwikkeling van het kind centraal staat. Ook heeft BK er belang bij dat ouders hun kinderen met een gerust hart laten opvangen door kinderopvangorganisaties ten behoeve van de continuïteit en levensvatbaarheid van kinderopvangorganisaties. Om dit te realiseren zijn zij in hoge mate wederzijds afhankelijk van het Ministerie van SZW, dat dient als geldschietter. Deze geldstroom gaat in de vorm van kinderopvangtoeslag via de ouders naar de kinderopvangorganisaties.

Bovendien vertegenwoordigt BK zijn leden in de CAO- onderhandelingen en arbeidsvoorwaardenbeleid. In het kader van standpuntbepaling organiseert de BK bijeenkomsten voor zijn leden als adviesraden, platforms en ledenraadplegingen. BK is een vaste gesprekspartner van de Ministerie van SZW en Ministerie van OCW in het proces van de wet- en regelgeving (Over ons, 2023).

- **Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)**

De Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) is een vereniging die van een aantal kinderopvangorganisaties vanuit een gedeelde visie op kinderopvang. Er wordt getracht het debat over maatschappelijke kinderopvang te versterken. BMK gaat de dialoog aan met de

politiek en beleidsmakers, andere brancheorganisaties, oudercommissies, wetenschap en onderwijs- en zorginstanties. Het belang dat zij vooral behartigen heeft betrekking op een integer en optimaal kinderopvangstelsel (BMK, 2023). Wat BMK wil bereiken is een maatschappij waarin alle kinderen toegang hebben tot kinderopvang, casu quo gelijke kans om zich te ontwikkelen, waarin kinderen zich welbevinden en iedereen kan participeren ongeacht of hun ouders werken en ongeacht de hoogte van hun inkomens. Kinderopvang heeft namelijk een bevorderend effect op de toekomstige arbeidsparticipatie van kinderen en maakt voor ouders mogelijk om werk en zorg te combineren. Verder heeft BMK er belang bij dat kinderen een adequate ontwikkeling doormaken, door te investeren in kinderen. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2013) het voorstelt: ‘‘Het op jonge leeftijd aanleren van 21^e-eeuwse skills levert goed toegeruste burgers en medewerkers van de toekomst op, waar de hele maatschappij baat bij zal hebben.

- **BOInk**

BOInk is de belangenvereniging van ouders in de kinderopvang. Deze vereniging behartigt de belangen van ouders in de kinderopvangbranche, politiek en andere stakeholders. De leden bestaan uit oudercommissies van kinderopvangorganisaties. Deze vereniging informeert ouders en oudercommissies over velerlei onderwerpen zoals kinderopvangtoeslag, het gezondheids- en veiligheidsbeleid, toezicht en handhaving, prijzen en contracten en pedagogische kwaliteiten van medewerkers. Dat doen zij middels trainingen en spreekuren. BOInk heeft belang bij het waarborgen van kwalitatief goede en betaalbare kinderopvang, heldere regelgeving en effectieve handhaving, goede spreiding van verschillende soorten opvang en medezeggenschap van ouders (BOInk, 2023).

- **Oudercommissies kinderopvang**

Kinderopvangorganisaties, zoals kinderdagverblijven, buitenschoolse opvanginstellingen of gastouderbureaus hebben wettelijk gezien ieder een oudercommissie. Oudercommissies hebben er belang bij gevraagd en ongevraagd advies te geven over relevante zaken inzake de opvang van hun kinderen. Deze zaken kunnen betrekking hebben op het veiligheids- en gezondheidsbeleid, ontwikkeling en eventuele bijsturing van hun kind.

Het doel van de oudercommissie is om gevraagd en ongevraagd advies geven aan de kinderopvangorganisatie over de kwaliteit van de zorg. De oudercommissie onderhoudt

daarvoor contact met de ouders, de kinderopvangorganisatie en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Daarnaast zijn kinderopvangorganisaties verplicht om de oudercommissie advies te vragen voordat er een besluit wordt genomen over een aantal zaken. Deze zaken betreffen het pedagogische beleid, zoals de manier waarop de organisatie de ontwikkeling van het kind volgt en stimuleert, de beroepskracht-kindratio, het dagritme en de groepsgrootte en het vastegezichtencriterium (Rijksoverheid, 2023b). Ook mag er geen besluit worden genomen zonder advies van de oudercommissie omtrent zaken als de gestelde taaleisen aan pedagogische medewerkers en de bijdrage die een pedagogische medewerker in opleiding leveren. Verder heeft de oudercommissie er belang bij dat de prijs van kinderopvang redelijk is, dat er een adequaat klachtenregeling is en dat er een deugdelijk beleid is ten aanzien van de inzet van en opleidingseisen voor pedagogische medewerkers (idem).

- **Vakbonden medewerkers**

Het doel van de vakbonden is fatsoenlijk werk en een eerlijke verdeling van werk en inkomen. De FNV Zorg & Welzijn, CNV Zorg & Welzijn en De Unie zijn branche-specifieke vakbonden. Deze vakbonden behartigen de belangen van medewerkers die werkzaam zijn in de kinderopvang. Zij onderhouden daarom veel contacten met medewerkers maar zitten ook aan tafel met werkgevers als het gaat om CAO-onderhandelingen. Zo is een petitie met meer dan 17.000 handtekeningen aangeboden aan werkgevers nadat de onderhandelingen voor de cao Kinderopvang 2023 zijn gestopt. De vakbonden hebben er vooral belang bij dat medewerkers in de kinderopvang een fatsoenlijk inkomen krijgen en gelijke kansen en rechten hebben als medewerkers in andere branches.

Subconclusie

Zoals uit bovenstaande bespreken van issues en relevante stakeholders blijkt, kan worden gesteld dat er in afgelopen decennium meerdere issues de revue passereren. Deze issues hebben soms een wicked karakter omdat er een grote mate van controverse is en verschillende belangen in het gedrang komen. Zo pakt de invoering van Wet IKK, die in essentie onder andere de werk- en regeldruk zou moeten verlagen, in combinatie met personele tekorten onvoorzien uit: de regeldruk nam juist toe op onderdelen. Ook de kostenoverschrijdingen hebben een complex karakter vooral vanwege het feit dat de voorcalculatie en de werkelijke kosten niet overeen komen, waardoor betrokken stakeholders oog in oog staan met onvoorziene omstandigheden

en daarmee min of meer gedwongen worden om ‘meer te doen met minder middelen’. Wat de stakeholders betreft kan een variëteit aan verschillende belanghebbenden, met uiteenlopende probleemdefinities geconstateerd worden. Ook zijn er uiteenlopende manieren om de vraagstukken te tackelen. Zo ziet het Ministerie van SZW een oplossing in het juridisch reguleren van het stelsel van kinderopvang en het financieren als sleutel tot oplossing. Integendeel, de kinderopvangorganisaties ervaren meer druk door de komst van de Wet IKK waardoor zij het juist als averechts ervaren. Dit onderstreept andermaal de complexiteit van de vraagstukken in de kinderopvangbranche.

Deelvraag 2: Wat houdt de brandbrief in?

Zoals besproken is er in oktober 2021 een eerste brandbrief verstuurd door een groot aantal betrokken kinderopvangorganisaties aan demissionair staatssecretaris SZW. In deze brief wordt opgeroepen voor oplossingen omtrent het grote tekort aan medewerkers in de kinderopvangbranche (BR1). Onderstaand wordt in kaart gebracht wat de brandbrief inhoudt en hoe het proces rondom de totstandkoming is verlopen.

In juli 2022 is er een laatste brandbrief met de titel ‘Een hartenkreet uit de branche Kinderopvang’ opgesteld en overhandigd aan de huidige minister van SZW en alle woordvoerders Kinderopvang in de Tweede Kamer. Op deze manier wordt getracht een luide oproep te doen wat betreft de grote personele tekorten in de kinderopvangbranche, die de komende jaren oplopen tot 35.000 medewerkers in 2028. Reden hiervoor is vooral de stijgende vraag naar kinderopvang (BMK, 2023). Wanneer de personele tekorten niet adequaat worden weggewerkt, dan zullen er noodlottige gevolgen zijn voor zowel de kinderen als de werkende ouders, en daarmee voor de maatschappij als geheel. Om die reden wordt de minister gevraagd om de brancheoverstijgende voorstellen en kansen die vanuit de kinderopvangbranchevereniging worden aangedragen mogelijk te maken.

Volgens de ondertekenaars moet het anders op drie hoofdlijnen. Er worden enkele noodzakelijke oplossingen voorgesteld om daarmee de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening in de kinderopvangbranche te borgen (idem). Gezien het vervlochten karakter van de kinderopvangbranche en de betrokkenheid van velerlei stakeholders wordt verwacht anti-klassieke maatregelen te nemen, casu quo *‘het durven bijstellen van verwachtingen en bereidheid om bestaande patronen los te durven laten’* (idem). Anders geformuleerd, bestaande structuren maken de wisselwerking tussen verschillende stakeholders moeilijk, terwijl dat een van de succesfactoren kan zijn om toekomstgericht en passend kinderopvang te bieden. In de BR2 wordt op drie hoofdlijnen aanpassingen voorgesteld, die onderstaand worden besproken.

Voorstel 1 : De vijver van potentiële medewerkers in de kinderopvang vergroten

Het vergroten van de vijver van potentiële medewerkers waaruit geput kan worden vraagt om serieuze bijstellingen. Om te voorkomen dat andere potentiële medewerkers worden ‘weggekaapt’, die nu werkzaam zijn binnen vergelijkbare maatschappelijke branches zoals het onderwijs, is het nodig om de vijver te vergroten. Als basis dient de aantrekkelijkheid van de kinderopvang als werkgever gelijkwaardig te zijn. Om dit te realiseren is het nodig enkele

maatregelen te treffen. Een van de te treffen maatregelen betreft *betere financiële arbeidsvoorwaarden*, waarin de overheid structureel investeert door verhoging van het Kinderopvangtoeslag-normtarief (idem). Verder dienen opleidingsdagen ‘*genormaliseerd*’ te worden, zoals de bekende studiedagen. Hierdoor loopt de werkdruk in de avonden niet verder op en wordt de werk-privébalans aantrekkelijker. Voorts wordt gesteld dat er drempels zijn inzake ‘meer werken’. Het huidige progressieve belastingstelsel, waarbij ‘alle sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen’, maakt dat het gemiddelde belastingtarief procentueel hoger wordt naarmate het inkomen stijgt (Rijksoverheid, 2023a). Met andere woorden, hoe meer je verdient, hoe meer belasting en sociale premies je betaalt. Meer verdienen leidt op deze manier niet altijd tot meer inkomen, waardoor potentiële medewerkers strategische keuzes kunnen maken om niet nog meer te werken, omdat het uiteindelijk meer belast wordt. Dit progressieve belastingstelsel heeft in dit geval een *averechts* effect op het vergroten van de vijver waaruit geput kan worden. Door meer werken meer lonend te maken en btw-regels te reduceren kan ‘meer werken’ gestimuleerd worden. Een andere maatregel die genomen kan worden om de vijver met potentiële medewerkers te vergroten is het *modulair inrichten van opleidingen* (BMK, 2023). Modulaire inrichting heeft betrekking op de uitwisselbaarheid van diverse onderdelen van de opleidingen, waardoor mensen op den duur makkelijker uit te wisselen zijn tussen vergelijkbare branches zoals kinderopvang en onderwijs.

Voorstel 2 : De regeldruk verlagen, zodat met minder middelen meer gedaan kan worden.

Het Ministerie van SZW ontvangt structureel signalen van hoge werk- en regeldruk in de kinderopvang (Ministerie SZW, 2021a). Hierover is er in september en oktober 2021 gesproken met pedagogische professionals om meer inzicht te krijgen in de hoogte van de regeldruk en de consequenties daarvan (idem). Tijdens deze bijeenkomst zijn er vertegenwoordigers aanwezig geweest van werknemers, werkgevers en uit het toezicht en de handhaving. Uit deze interacties bleek dat werk- en regeldruk samenhangen met verschillende factoren. Een daarvan is knellende wet- en regelgeving in het kader van de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang (Slot et al., 2019). Deze kwaliteitseisen laten in onvoldoende mate ruimte over aan medewerkers voor flexibiliteit en vertrouwen in de professionaliteit van medewerkers (Ministerie SZW, 2021a). Verder hangt de ervaren werk- en regeldruk af van het tekort aan medewerkers. Door gebrek aan voldoende en gekwalificeerde medewerkers wordt een tekort aan stabiele personeelbestand ervaren waardoor de werkdruk per medewerker toeneemt (idem). Wanneer de werk- en regeldruk worden gereduceerd, dan kan de tijd en inspanning die daarmee

gepaard gaan aan andere doeleinden besteed worden wat ten goede komt van de doelmatigheid van de dienstverlening. Het grootste knelpunt is de enorme administratieve belasting die de IKK-maatregelen met zich meebrengen. Onder medewerkers speelt voornamelijk de toegenomen werk- en regeldruk en het feit dat zij in hun vrije tijd meer werk moeten doen (Ministerie van SZW, 2021b). Daarom is er een betere balans nodig tussen het strikt toezien op en handhaven van regels en het borgen van de kwaliteit en continuïteit van kinderopvang. Aanpassingen die hieraan zouden moeten bijdragen zijn het vastegezichten-criterium voor baby's van twee naar drie brengen, omdat de vervanging van het vaste gezicht met vertrouwde gezichten kan gebeuren in plaats van met onbekende invallers.

Voorstel 3 : De innovatieruimte vergroten

Er wordt gesteld dat er meer ruimte nodig is om te innoveren. Deze innovatie is noodzakelijk gezien het feit dat er veranderingen in de externe omgeving plaatsvinden, zoals flexibilisering van de arbeidsmarkt en toename van de vraag naar kinderopvang. Daarom is er ruimte nodig om te experimenteren met innovatieve mogelijkheden, zonder dat bestaande regels verhinderend werken (BMK, 2023). Allereerst wordt getracht het mogelijk te maken om 'anders-opgeleiden' te werven en in te zetten. Anders-opgeleiden brengen namelijk een grote diversiteit aan kennis en competenties met zich mee. Op deze manier wordt getracht een bijdrage te leveren aan een kwalitatief en rijk aanbod, waarbij kinderen juist worden geïnspireerd en verrijkt. Bovendien wordt voorgesteld om combinatiefuncties in het leven te roepen zodat een werknemer een grotere variëteit aan taken vervult en op die manier het aanbod te complementeren. Gezien het feit dat het onderwijs en de kinderopvang in essentie veel raakvlakken kennen en elkaar aanvullen, wordt anders werken voorgesteld ten behoeve van doelmatigheid van de dienstverlening (idem). De wet Innovatie Kwaliteitseisen Kinderopvang, die ten doel heeft om te werken aan opvang van hoge kwaliteit en verminderen van werk- en regeldruk, wordt in onvoldoende mate ervaren als zoals bedoeld. De striktheid van verschillende IKK-maatregelen werken belemmerend wat betreft de mogelijkheid om maatwerk te bieden (Ministerie van SZW, 2021b). Medewerkers voelen zich beperkt in hun speelruimte. Het gaat hierbij niet alleen om meer maatwerk in de zorg en ondersteuning voor kinderen, maar ook in de ondersteuning van medewerkers. Ook wordt gesteld dat de kwaliteit van de kinderopvang in afgelopen decennium is gestegen, vooral voor aspecten die betrekking hebben op meer interacties tussen pedagogische medewerkers en kinderen. Echter, de educatieve kwaliteit, die betrekking heeft op de kwaliteit van de materialen, het aanbod van

activiteiten en de manier waarop medewerkers interacties gebruiken om kinderen te stimuleren in hun ontwikkeling, kan verbeterd worden (Slot et al., 2019). Daarom wordt gewenst de innovatieruimte te vergroten door meer financiële middelen, en daarmee meer mogelijkheden te krijgen voor scholing van medewerkers.

Subconclusie

Concluderend kan worden gesteld dat de ondertekenaars op drie hoofdlijnen voorstellen doen om de kinderopvang efficiënter en effectiever te maken. Het aantal potentiële medewerkers in de kinderopvang zou vergroot moeten worden door bijvoorbeeld betere financiële arbeidsvoorwaarden. Een andere hoofdlijn betreft het verlagen van de regeldruk, zodat er meer ruimte aan flexibiliteit en vertrouwen aan medewerkers komt. Echter, door gebrek aan voldoende en gekwalificeerde medewerkers wordt juist de ervaren werk- en regeldruk verhoogd. Tot slot wordt voorgesteld om de innovatieruimte te vergroten, gezien de veranderingen in de externe omgeving van de kinderopvang. Het werven van anders-opgeleiden, die andere kennis en inzichten kunnen meebrengen in de branche wordt gezien als een van de manieren om gebruik te maken van deze innovatieruimte.

Deelvraag 3: Welke lobbystrategieën zijn er toegepast inzake de totstandkoming van de brandbrief?

De lobbystrategieën hebben in dit onderzoek betrekking op de strategieën van een drietal kinderopvangorganisaties. Deze organisaties zijn Kindergarden, Kind & Co Ludens en Wij zijn JONG.

De bestuurders van deze drie kinderopvangorganisaties hebben gediend als aanjagers van de brandbrief. Op verschillende platformen vinden sessies plaats waar kennis en informatie over actuele zaken in de branche worden besproken. Een daarvan is een landelijk platform die onder de regiegroep kinderopvang hangt en gericht is op de vorming van integraal kindcentrum, te weten de kopgroep kinderopvang.

Net zoals de kopgroep kinderopvang zijn er meerdere platformen binnen de branche waar informatie uitgewisseld wordt in de vorm van kennissessies. Vooral de meerwaarde van de kinderopvang en de overlap die zij onderling hebben worden met elkaar besproken en het dient vooral om de processen te koppelen, stakeholders te verbinden met elkaar en te leren van elkaar. Zo benoemt respondent één dat er tijdens een platformbijeenkomst de personeelstekorten aan de orde is geweest. Er heerst een urgentiegevoel om gezamenlijk ‘actie te ondernemen’. Voor hen was het een onderwerp dat namelijk iedereen raakte, ongeacht bij welke brancheorganisatie je als kinderopvangorganisatie bij aangesloten bent. Volgens respondent één was de draagvlak unaniem. Het doel hiermee was om een ‘groots geluid’ vanuit de branche te laten horen met zoveel mogelijk handtekeningen.

De problematiek rondom het personeelstekort wordt als het ware *geframed als een maatschappelijk probleem*. Alle betrokken kinderopvangorganisaties vinden namelijk dat het tekort aan personeel in de kinderopvang afbreuk doet aan de ‘kwaliteit van de maatschappij’. Immers, kinderopvang draagt bij aan een goede start voor de toekomstige generatie, en dient als randvoorwaarde voor de arbeidsparticipatie van jonge ouders. Tijdens het interview geeft respondent twee aan dat de ideeën van alle kinderopvangorganisaties voor 95% elkaar versterken. Voorts benoemt zij dat de kinderopvangorganisaties allemaal het beste willen voor het kind en dat kinderen zich optimaal moeten kunnen ontwikkelen. Volgens de geïnterviewden staat de kwaliteit van de kinderopvang altijd voorop, moeten de kinderen goed opgevangen worden, zodat de ‘maatschappij functioneert’. Respondent twee benadrukt dat het een relevant probleem betreft, dat de maatschappij zal raken.

Verder is *de frame ook bekend bij beleidsmakers*. Deze organisaties hebben namelijk meermaals de personele tekorten aangekaart via de brancheorganisaties die voorheen de belangen van de kinderopvangorganisaties behartigden. Bovendien stelt de minister van SZW meerdere malen in brieven aan de Tweede Kamer dat er signalen vanuit de kinderopvangorganisaties zijn, die kampen met tekorten wat betreft personeel en alle gevolgen van dien (zie kamerbrief 2022-0000157524).

De respondenten hebben geen eenduidig beeld over *de veroorzaker van het probleem*. Er wordt gesteld dat de branche langere tijd erkenningsprobleem heeft gehad, en dat de brandbrief feitelijk voor erkenning vanuit de Rijksoverheid heeft gezorgd. In die zin kan de oorzaak van het probleem deels toegeschreven worden aan het feit dat de kinderopvangbranche tot kort geleden niet als een afzonderlijke branche werd gezien. Dit kan afbreuk doen aan de aantrekkelijkheid van kinderopvangorganisaties, waarbij pedagogische professionals ook erkenning zouden willen voor hun pedagogische meerwaarde voor de ontwikkeling van kinderen. Verder wordt als *veroorzaker van het probleem* de sleutelfiguren binnen BMK en BK aangewezen. Er heerst een zekere frictie tussen het bestuur en de leden van de brancheverenigingen. Volgens de geïnterviewden hebben de kinderopvangorganisaties geen aparte belangen, maar de bestuurders van de brancheorganisaties mogelijk wel. Volgens hen zijn zij terechtgekomen in hun eigen ‘lobby’, hierdoor de verschillen binnen de twee brancheorganisaties aan het uitlichten en maken hierbij gebruik van tegengeluiden. Volgens hen doet dit afbreuk aan de gemene deler die de branche heeft.

Bovendien worden er duidelijke *eisen gesteld, die zowel bij de achterban als politiek bekend zijn*. Deze eisen hebben vooral betrekking op het verbeteren van de kwaliteit van kinderopvang door het loslaten van bestaande patronen om de patronen toekomstgericht en passend bij de huidige tijd in te richten. Om die reden wordt geëist dat de vijver van potentiële medewerkers in de kinderopvang en de innovatieruimte groter moeten worden. Daarnaast dienen werk- en regeldruk verlaagd te worden, zodat de professionals hun tijd en energie doelmatiger en doeltreffender kunnen besteden aan ‘het kind’ dat centraal staat.

Deze eisen zijn ook bekend bij de politiek. De staatssecretaris van SZW geeft in meerdere kamerstukken aan samen met de vertegenwoordigers uit de branche in gesprek te zijn voor de inventarisatie van het probleem rondom personeelstekort en te hoge werk- en regeldruk. In verschillende werksessies binnen het Ministerie van SZW geven pedagogische professionals aan hoe werk- en regeldruk in dagelijkse activiteiten belemmerend zijn. Uit deze sessies bleek

dat sommige kwaliteitsregels knellend uitpakken in een situatie met personeelstekorten en daardoor bijdragen aan hogere werk- en regeldruk. Om die reden wordt vanuit de branche geëist dat de werk- en regeldruk verminderd zou moeten worden om teneinde te kunnen handelen vanuit de behoefte van de kinderen.

Wat betreft het *uitruilen van kennis en informatie* kan worden gesteld dat de lobbyende stakeholders verschillende platformen gebruikten om veelvuldig met elkaar in gesprek te gaan en daarbij kennis en informatie uit te wisselen over relevante ontwikkelingen. De informatie over de ervaren problemen is door een groot aantal kinderopvangorganisaties herkend en de urgentie om gezamenlijk te interveniëren nam toe. Uit de interviews is gebleken dat er verschillende netwerken zijn met verschillende kinderopvangorganisaties die uiteenlopende dossier- en praktische kennis hebben. Deze kennis heeft vooral betrekking op best practices en de gefaseerde doorvoering van de Wet IKK. Er is dankbaar gebruik gemaakt van de mogelijkheden om kennis te bundelen en samen op te trekken. Hiermee kan ook worden gesteld dat er in zekere zin uitruil is geweest van *legitimiteit*. De respondenten geven namelijk aan dat zij continu de dialoog gingen opzoeken met andere betrokkenen en draagvlak probeerden te creëren door de problemen te framen als ‘maatschappelijk en organisatorisch urgent’. Op deze manier hebben de initiatiefnemers steun gekregen voor hun zienswijze in ruil voor de *kennis en informatie* die zij leverden vanuit het veld.

Het *uitruilen van financiële middelen* vindt in minder frequente mate plaats. Echter, het bleek toch noodzakelijk te zijn voor het vormen van een zekere coalitie. Zo zijn de drie initiatiefnemers net zo als alle kinderopvangorganisaties die de brandbrief hebben ondertekend, lid van BK of BMK. Voor de lidmaatschap wordt een bepaalde contributie betaald, waardoor BMK en BK in vele gevallen hun belangen behartigen in verschillende netwerken. In ruil voor deze financiële middelen hebben de drie initiatiefnemers van de brandbrief *toegang gekregen tot bepaalde relaties*, namelijk het ledenbestand. Op deze manier hebben de initiatiefnemers de leden kunnen bereiken en de mogelijkheid gehad om hun te overtuigen om de brandbrief te ondertekenen. Om toegang te krijgen tot relaties wordt er, zoals eerder besproken, ook veelvuldig *kennis en informatie* gegeven vanuit het veld aan BK en BMK. Ook hier is wederom een uitruil te constateren.

Tot slot hebben de drie initiatiefnemers, doordat zij onder andere toegang hebben gekregen tot het ledenbestand en daarmee een brandbrief met 150 ondertekenaars hebben kunnen overhandigen aan het Ministerie van SZW, een enorme maatschappelijke steun gekregen voor hun initiatieven. In de brief is vooral benadrukt hoe urgent het voor de maatschappij is om het

personeelstekort in de kinderopvang te reduceren. De bereidheid van andere organisaties en politici om te handelen is toegenomen doordat zij veelvuldig, en met name door de informatie in de brandbrief, op de hoogte zijn gesteld van ervaren problemen in de kinderopvang. Dit benadrukt het belang van het verkrijgen van draagvlak en maatschappelijke steun, casu quo *legitimiteit*. De intenties van kinderopvangorganisaties om het kind centraal te stellen en de ontwikkeling te stimuleren worden eerder gesteund. Door het verbinden van de visie van kinderopvangorganisaties aan maatschappelijk relevante waarden is er een breed gedragen politieke en maatschappelijke steun verworven. Tot slot is er in de brandbrief concrete en haalbare oplossingen aangedragen, waarvan gesteld kan worden dat het een meerwaarde heeft.

Subconclusie

Al met al kan worden gesteld dat er meerdere lobbystrategieën zijn toegepast inzake de totstandkoming van de brandbrief. Deze brief is geïnitieerd door bestuurders van een drietal kinderopvangorganisaties, die middels verschillende netwerken kennissessies organiseerden en op die manier in hoge mate kennis en informatie met elkaar uitruilden. Op deze manier hebben de initiatiefnemers de steun gekregen voor hun initiatief en is het urgentiegevoel om te acteren en daarmee het draagvlak toegenomen. Het uitruilen van financiële middelen komt in zeer geringe mate voor, bijvoorbeeld in het geval dat individuele kinderopvangorganisaties in de vorm van contributie een lidmaatschap bij een branchevereniging kunnen veiligstellen, die op zijn beurt weer de belangen van de kinderopvangorganisaties kunnen behartigen in sommige netwerken. Ook hebben de brancheverenigingen in ruil hiervoor hun ledenbestand beschikbaar gesteld aan de drie initiatiefnemers waardoor de weg vrij wordt gemaakt naar meer potentiële ondersteuners voor het initiatief. Verder is er veelvuldig gebruik gemaakt van het framen van het probleem als een maatschappelijk ‘urgent’ probleem en deze frame is ook in hoge mate bekend bij de beleidsmakers doordat de initiatiefnemers op verschillende manieren met het Ministerie van SZW interacteren. Wat de veroorzaker van het probleem betreft is er geen consensus. Sommigen wijzen op het bestuur van de brancheverenigingen, terwijl anderen de Rijksoverheid aanwijzen als veroorzaker van het (erkennings)probleem. Tot slot worden eisen om het probleem te tackelen zowel bij de achterban als politiek bekend gemaakt. De kamerbrieven van de staatssecretaris van SZW aan de tweede kamer, waarin wordt aangegeven dat het Ministerie met verschillende stakeholders uit de branche in dialoog is, getuigen hiervan.

Deelvraag 4: In hoeverre was er sprake van coalitievorming?

In deze deelvraag wordt in kaart gebracht in hoeverre er sprake was van coalitievorming. Hierbij worden de indicatoren van coalitievorming als uitgangspunt genomen. Deze indicatoren betreffen ‘*het bij elkaar houden van de coalitie*’, ‘*het delen van gezamenlijke visie en doelen*’ en ‘*het uitbrengen van en vasthouden aan een gezamenlijke boodschap*’.

Allereerst kan worden geconstateerd dat de coalitie, bestaande uit bestuurders van een drietal individuele kinderopvangorganisaties, gedurende de kennissessies in verschillende netwerken hebben aangejaagd op het laten horen van een groots geluid vanuit de branche. Dit geluid is een kreet om meer financiële middelen, vergroten van het aantal potentiële medewerkers in de kinderopvang, verminderen van de regeldruk en vergroten van innovatieruimte. Door toegang te krijgen tot het ledenbestand van de brancheverenigingen hebben zij overige bestuurders van individuele kinderopvangorganisaties weten te bereiken om het nut en de noodzaak van aanpassingen aan het kinderopvangstelsel te bespreken (zie voorstellen in deelvraag 2). Deze individuele kinderopvangorganisaties zijn ***gedurende het lobbyproces bij elkaar gebleven***. Dit blijkt uit de afgenomen interviews met de drie initiatiefnemers waarin wordt gesteld dat zij vooral verbindend te werk gingen en een urgentiegevoel creëerden om tezamen een groots geluid te laten horen. Dit hebben zij in de loop der maanden voorafgaand aan de totstandkoming van de brandbrief gedaan door regelmatig met elkaar te sparren in verschillende netwerken. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat sommige stakeholders een eigen koers wilden varen. Er is bewust gestreefd naar een coalitie met minimale ideologische reikwijdte. Zo bleken sommige stakeholders zodanig af te wijken van de intentie van de drie kinderopvangorganisaties, dat zij uiteindelijk de brief niet hebben ondertekend ondanks het feit dat zij het initiatief een warm hart toedragen. Deze stakeholders betreffen BOink en daardoor (indirect) ook de oudercommissies. Immers, vanuit een ouderenperspectief bezien, spelen er andere belangen dan die van de kinderopvangorganisaties.

Bovendien kan worden gesteld dat er in hoge mate sprake is van ***gezamenlijke visie en doelen***, gezien vanuit het perspectief van de kinderopvangorganisaties. Uiteindelijk hebben pakweg 150 kinderopvangorganisaties de initiatiefnemers gevolgd doordat zij een gezamenlijke visie hadden op hoe adequate kinderopvang vorm gegeven zou kunnen worden. Ook bleek dat zij een gezamenlijke doel hadden, namelijk het bieden van passende opvang aan kinderen om hun zo goed mogelijk te stimuleren in hun ontwikkeling. Echter, volgens de respondenten, waren er op 5% van de onderwerpen verschillen te merken. Deze verschillen betreffen vooral of

kinderopvang publiek of privaat dient te zijn. Deze verschillen waren zodanig klein dat het in dit geval verwaarloosd kon worden en niet de boventoon voerde. Ook het behaalde rendement door private kinderopvangorganisaties wordt weer in de kwaliteit van de kinderopvang geïnvesteerd waardoor de verschillen nog kleiner werden. Om die reden stellen alle drie respondenten dat de verschillen niet zo groot zijn, of de kinderopvang publiek of privaat is geregeld, in beide gevallen staan kinderen centraal.

Het acteren vanuit een *gezamenlijke visie en doelstelling*, en het bij elkaar blijven van de drie initiatiefnemers en vervolgens de overige kinderopvangorganisaties die de brandbrief hebben ondertekend, heeft ervoor gezorgd dat zij *een gezamenlijke boodschap* hebben kunnen uitbrengen richting het Ministerie van SZW en ook daaraan hebben kunnen vasthouden. Reden voor deze gezamenlijke actie is dat de initiatiefnemers ervan overtuigd waren meer impact te kunnen hebben als gezamenlijk één geluid uitgebracht wordt vanuit het veld. Zowel in onderlinge informatiesessies als in de interactie met het Ministerie is telkens de boodschap geweest: *'Er is meer personeel nodig, dus het aantal potentiële medewerkers moet toenemen, de regeldruk moet omlaag en er dient een grotere ruimte te zijn om te innoveren'*. Deze visie en doelstelling is een gemene deler. Zoals reeds besproken waren alle betrokken kinderopvangorganisaties op één lijn wat betreft het centraal stellen van kinderen ondanks de publieke of private aard van de kinderopvangorganisaties.

Subconclusie

Blijkens uit de analyse kan worden gesteld dat er sprake is van een beginnend succes van de gevoerde lobbystrategieën. Dit succes is te danken aan een aantal factoren. Allereerst heeft het zodanig framen van het probleem als een maatschappelijk urgent probleem de boventoon gevoerd. De professionals in de kinderopvang dragen namelijk bij aan een goede start voor de toekomstige generatie. Ook wordt geframed dat kinderopvang een randvoorwaarde is voor de arbeidsparticipatie van ouders. Als ouders geen opvang hebben heeft dit nadelige effecten voor de arbeidsparticipatie, en daarmee nadelige effecten voor de hele Nederlandse samenleving. Het bekend maken van deze frame aan de achterban en beleidsmakers, en het stellen van duidelijke eisen heeft ook zijn meerwaarde bewezen. Verder is door de initiatiefnemers dankbaar gebruik gemaakt van het uitruilen van een aantal hulpbronnen. Er is veelvuldig gebruik gemaakt van verschillende netwerken om kennis en informatie uit te wisselen en op deze manier breed gedragen steun te creëren. Zonder het bij elkaar blijven van de coalitie, het delen van gezamenlijke visie en doelstelling en uitwisselen van kennis en informatie konden

overige stakeholders niet het perspectief van kinderopvangorganisaties zodanig begrijpen. Tot slot kan worden vastgesteld dat kinderopvangorganisaties hebben vastgehouden aan dezelfde boodschap. Met name het centraal stellen van de kinderen en het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen heeft telkens centraal gestaan.

Deelvraag 5: Welke resultaten heeft de coalitievorming tot dusver gehad?

In deze deelvraag wordt aandacht besteed aan de resultaten van coalitievorming. Het vormen van coalitie heeft als doel om het vormen van een sterke lobby zodat invloed kan worden uitgeoefend op politiek en op spelers in het lobbyproces (van Pijnenburg, 1998; Mahoney, 2007). De lobbystrategieën zijn succesvol wanneer er sprake is van **toegang tot** en **inhoudelijk invloed op agendavorming**. Onderstaand worden deze besproken.

Het Ministerie heeft allereerst een passieve, maar toch open reactie gehad op verschillende signalen uit de branche. Er is feitelijk verder gegaan op de ingeslagen weg en tegelijkertijd afgewacht op de acties van de zenders. Er kan worden geconstateerd dat er, tot het overhandigen van de brandbrief, nauwelijks toegang tot en invloed op de agendavorming heeft plaatsgevonden. Na de eerste schriftelijke reactie van de minister, heeft het Ministerie zich **actief en open (uitnodigend)** opgesteld ten aanzien van toegang tot de agenda. Zo geeft de minister van SZW in een eerste reactie op de brandbrief, een maand na de overhandiging van de brandbrief aan, alle begrip te hebben voor de zorgen vanuit de branche, dat zij deze zorgen ook deelt en dat zij een duidelijke rol voor de overheid ziet. Er worden toezeggingen gedaan aan de Tweede Kamer waarin zij zal toelichten hoe samen met de branche de personeelstekorten aangepakt kunnen worden (zie kamerbrief 2022-0000157524). Er kan worden gesteld dat er een **toegang is verkregen tot de agenda van de minister**. In het vervolg zijn er namelijk meerdere bijeenkomsten geweest waar de drie bestuursleden van de kinderopvangorganisaties in kwestie uitgenodigd worden om hun ervaringen te delen op het Ministerie. Hier is meermaals een follow up aan gegeven. Zo geeft respondent 2 aan dat zij 40 onderwerpen hebben kunnen toelichten over hoe sommige maatregelen in de praktijk eruit zien, en dat bepaalde maatregelen anders ingestoken kunnen worden.

Verder hebben bestuurders van kinderopvangorganisaties kunnen participeren in platformen waar zij hun ideeën hebben aangedragen. Op deze manier is het urgentiegevoel op het Ministerie toegenomen om zich actiever op te stellen en gehoor te geven aan de wensen vanuit de kinderopvangorganisaties. Dit blijkt uit verschillende kamerbrieven waarin wordt benadrukt dat de minister van SZW wil voldoen aan verschillende eisen van kinderopvangorganisaties en ouders om het kinderopvangstelsel eenvoudiger te maken (zie kamerbrief 2022-0000206151). *Om deze reden kan worden gesteld dat het lobbyproces zijn vruchten heeft afgeworpen. Er is namelijk in hoge mate **toegang verkregen tot het agendavormingsproces**. Tegelijkertijd geeft*

de minister aan inhoudelijk gehoor te willen geven aan de voorstellen zoals weergegeven in de brandbrief.

Ook worden verschillende onderzoeken uitbesteed vanuit het Ministerie van SZW om een prognose te maken van de ontwikkelingen binnen de kinderopvangbranche en onderstreept wederom het belang van oplossingen zoeken samen met de branche (idem). Dit vindt onder andere plaats met de bestuurders van de drie kinderopvangorganisaties als initiatiefnemers. Deze houding heeft meer een *passief en open karakter (afwachtend)*, waarbij het Ministerie door externe onderzoeksbureaus in te schakelen maatschappelijke reacties tracht te inventariseren. Hiermee kan wederom worden vastgesteld dat er in zekere zin *toegang is verkregen tot en invloed is uitgeoefend op de agendavorming*.

Ook in de kamerbrief met betrekking tot ‘aanpak personeelstekort in de kinderopvang’ wordt gerefereerd aan de urgentie van het tackelen van de problematiek rondom personeelstekort in de branche. Wederom wordt onderstreept dat er samen met de branche gekeken wordt naar de behoeften binnen de branche (zie kamerbrief 2022-0000184479), waardoor kan worden geconstateerd dat het Ministerie vooral een *open houding* heeft aangenomen ten opzichte van de kinderopvangorganisaties. Op deze manier creëert het Ministerie een nieuw speelveld, waarbij de centraal opererende zenders, in casu de drie initiatiefnemers, worden losgekoppeld en in bijeenkomsten inspraak wordt georganiseerd. Deze bijeenkomsten hebben na de overhandiging van de brandbrief twee keer plaatsgevonden. Tevens kan worden geconstateerd, blijkt uit de interviews, dat het Ministerie in de reactie op de brandbrief een groot aantal punten heeft overgenomen. Op deze manier heeft de minister gehoor gegeven aan de wensen vanuit de kinderopvangorganisaties tot nu toe, wat als succesvol beschouwd kan worden. Er is met andere woorden een verbinding gemaakt tussen de visie van kinderopvangorganisaties en maatschappelijk relevante waarden. De visie van kinderopvangorganisaties heeft voornamelijk betrekking op het opvangen van kinderen en stimuleren van hun ontwikkeling en daarmee voldoen aan de randvoorwaarde voor jonge ouders om te kunnen werken.

Tot slot heeft de coalitievorming een resultaat bereikt met betrekking tot ‘Pilot kwalificatie-eis pedagogische medewerker’. Een van de voorstellen in de brandbrief betreft het verruimen van het aantal potentiële medewerkers. Er is een besluit genomen voor een tijdelijke verruiming van de kwalificatie-eis vanaf 1 januari 2022 tot en met 31 december 2023, waarbij studenten van universitaire bachelors en masters met een pedagogische, onderwijskundige of psychologische achtergrond kunnen worden ingezet (Kinderopvang werkt, 2023). Dit is in lijn met het voorstel

vanuit de branche om de vijver met potentiële medewerkers en de innovatieruimte te vergroten. Er kan worden geconstateerd dat er hiermee *inhoudelijke invloed is uitgeoefend*. Er is gehoor gegeven aan de voorstellen vanuit de branche, met een aantal aanvullende eisen. Deze eisen betreffen vijftig uur boventallige inzet, ongeacht de omvang van het dienstverband, waarbij een werk en ontwikkelplan wordt opgezet voor de medewerker. De medewerker dient drie praktijkopdrachten uit te voeren en een vakinhoudelijk programma te volgen van de werkgever waarin onder andere interactievaardigheden worden aangeleerd. De pilot benadrukt daarmee wederom de *open en actieve houding* van het Ministerie ten aanzien van de voorstellen vanuit de branche om het aantal potentiële medewerkers en de innovatieruimte te doen toenemen.

Subconclusie

Concluderend kan worden gesteld dat het Ministerie na een passieve houding vooral actief en open opgesteld door een nieuw speelveld te creëren waarbij centraal opererende zenders worden losgekoppeld van brancheverenigingen en de rest van de ondertekenaars en hun ideeën kunnen aandragen. De minister erkende de urgentie van gewenste veranderingen in de branche en daardoor is er inspraak georganiseerd, waarmee kan worden gesteld dat er vooral toegang is verkregen tot de agenda van de minister. Daarmee is ook toegang tot de politieke agenda verkregen. Er zijn meerdere toezeggingen gedaan na de overhandiging van de brandbrief. Deze toezeggingen zijn ook gedaan richting de politiek om in samenspraak met de branche tot redelijke oplossingen te komen. Verder is reeds besproken dat er een pilot gaande is over het werven van ‘anders-opgeleiden’. Dit is een reactie op het eerste en derde voorstel in de brandbrief, namelijk het vergroten van het aantal potentiële medewerkers en verruimen van de innovatieruimte. Op deze manier is er in zekere zin ook inhoudelijke invloed uitgeoefend. De combinatie van herhaaldelijk uitwisselen van kennis en informatie, creëren van steun en draagvlak en het framen van het probleem als maatschappelijk urgent, blijkt doorslaggevend te zijn bij het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van invloed op agendavorming.

Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Vervolgens volgt er een theoretische en methodologische reflectie. Tot slot worden aanbevelingen geformuleerd, die kinderopvangorganisaties kunnen helpen met inzichten in de meest intelligente lobbystrategieën die uiteindelijk de mate van het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming vergroten.

5.1 Beantwoording hoofdvraag

De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt als volgt: *‘Op welke manier en in welke mate leiden lobbystrategieën bij de totstandkoming van de brandbrief over personeelstekorten in de kinderopvangbranche tot coalitievorming en heeft coalitievorming invloed op agendavorming en welke lessen voor de belangenbehartiging kunnen kinderopvangorganisaties hieruit trekken?’*

Zoals uit de subconclusie in deelvraag 1 blijkt, valt er te constateren dat de kinderopvang een rijke geschiedenis heeft en dat er verschillende issues, al dan niet met een complex karakter, de revue passeren. Van de Amsterdamse zedenzaak en financiële crisis tot kostenoverschrijdingen. De implementatie van de Wet IKK die op onderdelen averechtse werking heeft gehad kan worden geassocieerd met onvoorziene omstandigheid, waarbij sommige maatregelen in combinatie met personele tekorten voor verhoging van de regeldruk heeft geleid, in plaats van een verlaging daarvan. Er kan een controverse worden vastgelegd wat betreft de zienswijze van het Ministerie van SZW als beleidsmaker en kinderopvangorganisaties als uitvoerders over ‘hoe de regeldruk gereduceerd kan worden’. Ook kan er geconstateerd worden dat er verschillende stakeholders betrokken zijn, die uiteenlopende belangen en percepties hebben ten aanzien van de probleemdefinitie en manieren waarop het probleem getackeld kan worden. BOink en Oudercommissies kinderopvang, die de belangen van de ouders van de opgevangen kinderen vertegenwoordigen, BK en BMK als brancheverenigingen, het Ministerie van SZW als beleidsmaker en geldverstrekker en gemeenten en GGD’en die wettelijk belast zijn met de handhaving van en toezicht op kinderopvangorganisaties.

Tevens valt uit de subconclusie in deelvraag 2 op te merken dat er een zeer urgente oproep wordt gedaan vanuit de kinderopvangbranche aan het Ministerie van SZW om de personele tekorten en daarmee gepaard gaande problemen de kop in te drukken. Volgens de ondertekenaars moet het op drie hoofdlijnen anders, namelijk het aantal potentiële medewerkers

in de kinderopvang vergroten, de regeldruk verlagen en de innovatieruimte te vergroten. Op deze manier wordt getracht de opvang van de kinderen effectiever en efficiënter uit te voeren.

Daarnaast blijkt uit de beantwoording van deelvraag 3 dat er een variëteit aan lobbystrategieën zijn toegepast inzake de totstandkoming van de brandbrief. Het uitruilen van kennis en informatie in verschillende netwerken heeft het overwicht. Dit uitruilen heeft vooral plaatsgevonden tussen de bestuurders van drie kinderopvangorganisaties die als initiatiefnemers dienen en bestuurders van overige kinderopvangorganisaties. Hiermee is er een urgentiegevoel gecreëerd dan wel aangejaagd om gezamenlijk te acteren vanuit de branche met een brandbrief als ‘hartenkreet’. Ook heeft het veelvuldig uitruilen van kennis en informatie en het bij elkaar brengen van de visie en doelen, gezorgd voor een breed gedragen steun. Daarnaast bleek het toegang krijgen tot het ledenbestand van de brancheverenigingen een doorslaggevende rol te hebben gehad. Op die manier hebben namelijk de initiatiefnemers 150 individuele kinderopvangorganisaties bereikt die vervolgens het initiatief hebben gesteund en ondertekend. Wat het uitruilen van hulpbronnen betreft kan verder nog worden vastgesteld dat financiële middelen tussen individuele kinderopvangorganisaties niet worden uitgeruild. Mogelijke verklaring hiervoor is dat het budget zeer divers en soms gering is van elke kinderopvangorganisatie. Er is wel een uitruil tussen kinderopvangorganisaties en de brancheverenigingen vast te stellen in de vorm van betaalde contributie voor het lidmaatschap. In ruil hiervoor hebben de brancheverenigingen toegang verleend tot relaties en het initiatief een warm hart toegedragen, welke geassocieerd kan worden als legitimiteit, casu quo steun.

Bovendien is er veelvuldig gebruik gemaakt van framing. Zo zijn de personele tekorten en daarmee gepaard gaande problemen, zoals verhoogde regeldruk, geframed als ‘maatschappelijk probleem’ en deze frame is op verschillende manieren bekend gemaakt bij de beleidsmakers, blijkens uit meerdere kamerbrieven vanuit het Ministerie van SZW aan de Tweede Kamer. Er is echter geen consensus als het gaat om het aanwijzen van de veroorzaker van het probleem. Dit onderstreept andermaal het complexe karakter van het probleem met controversiële percepties. Daarentegen worden wel duidelijke eisen gesteld om het probleem te tackelen en deze eisen worden meermaals duidelijk gemaakt bij de achterban en de politiek. De eisen worden met verschillende maatregelen langs drie hoofdlijnen in de brandbrief nader toegelicht.

Tevens valt uit het antwoord op deelvraag 4 te constateren dat er sprake is van een beginnend succes. Ten eerste heeft het zorgvuldig framen van het probleem als ‘maatschappelijk urgent’ ervoor gezorgd dat meerdere kinderopvangorganisaties het initiatief hebben ondersteund. Immers, het uitblijven van adequate kinderopvang kan de ontwikkeling van kinderen

belemmeren en tegelijkertijd de arbeidsparticipatie van jonge ouders reduceren. Verder zijn de visie en doelen van kinderopvangorganisaties gekoppeld aan elkaar. Op overgrote deel van de doelstellingen zijn kinderopvangorganisaties het eens met elkaar. Het bekend maken van deze frame aan de achterban en beleidsmakers en het stellen van duidelijke eisen op drie hoofdlijnen hebben een meerwaarde gehad. Op deze manier zijn de drie kinderopvangorganisaties, en later de 150 ondertekenaars van de brandbrief in zekere zin bij elkaar gebleven en hebben vastgehouden aan het uitbrengen van dezelfde boodschap, namelijk het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind en daarmee voldoen aan de randvoorwaarden van de ouders om te kunnen werken door hun kinderen op te vangen.

Ten slotte blijkt uit de beantwoording van deelvraag 5, dat er in zekere zin sprake is geweest van toegang tot en inhoudelijk invloed op agendavorming. Het Ministerie van SZW heeft zich, na de overhandiging van de brandbrief, vooral open en actief opgesteld, waardoor de coalitievorming en daarmee gepaard gaande succes van lobbystrategieën positieve uitkomsten hebben gehad. Zo heeft het Ministerie van SZW een nieuw speelveld gecreëerd waarin uitvoerende ‘zenders’ hun ervaringen en mogelijke oplossingen hebben kunnen aandragen. Op deze manier is er inspraak, en feitelijk toegang tot de agenda georganiseerd. Ook valt te concluderen dat er in zekere zin invloed is uitgeoefend op de agendavorming. De minister heeft meermaals aangegeven samen met de branche te zoeken naar oplossingen. Ook is er een pilot gaande waarmee wordt gereageerd op twee van de drie voorstellen in de brief om het aantal potentiële medewerkers en de innovatieruimte te vergroten. Dit getuigt van inhoudelijke invloed.

Al met al kan worden geconcludeerd dat een combinatie van veelvuldig uitwisselen van kennis en informatie, creëren van steun en draagvlak, framen van het probleem als ‘maatschappelijk urgent’ en eisen stellen ten aanzien van mogelijke oplossingen, kan dienen als sleutel tot succes om deugdelijke coalitie te vormen en daarmee invloed uit te oefenen op de agendavorming door toegang te verkrijgen tot de agenda en inhoudelijke invloed uit te oefenen.

5.2 Discussie

In deze discussie worden de theoretische en methodologische beperkingen van het onderzoek in kaart gebracht. In het bijzonder wordt stilgestaan bij wat deze beperkingen betekenen voor het blootleggen van de relatie tussen verschillende kernvariabelen in dit onderzoek.

5.2.1 Theoretische reflectie

Aan de hand van verschillende theoretische inzichten in (het succes van) lobbystrategieën en coalitievorming is een aantal verwachtingen opgesteld. Allereerst wordt verwacht dat lobbystrategieën samenhangen met coalitievorming. Daarnaast wordt verwacht dat een zorgvuldig gevormde coalitie, die onder andere dezelfde boodschap blijft uitbrengen en gezamenlijke visie en doelen heeft bijdraagt aan het verkrijgen van toegang tot en uitoefenen van inhoudelijke invloed op agendavorming. Voorafgaand hieraan is in de literatuur een aantal lobbystrategieën onder de loep genomen, zie de inzichten in Resource Dependency Theorie van Pfeffer en Salancik en verschillende manieren om vraagstukken te framen. Uit afgenomen interviews en bestudeerde data is gebleken dat het uitruilen van hulpbronnen, vooral het uitruilen van kennis en informatie positief samenhangt met het vormen van coalitie. Verklaringen hiervoor zijn te vinden in de wijze waarop de interacties hebben plaatsgevonden, namelijk in verschillende netwerken met een variëteit aan belanghebbenden, gebruik makend van de gezamenlijke frame ten aanzien van personele tekorten in de kinderopvangbranche. Wanneer bestuurders van kinderopvangorganisaties worden voorzien in behoefte aan een speelveld waarin zij hun ervaringen en mogelijke oplossingen kunnen aandragen, en in ruil hiervoor steun en toegang krijgen tot bepaalde relaties dan doet dat de vorming van coalities toenemen. Het kan worden gezien als een onmisbare investering in de kinderopvangbranche, omdat zij uiteindelijk belast zijn met de uitvoering van de taken ten aanzien van kinderopvang en daardoor de praktische knelpunten als geen ander ervaren. Voorts bleek dat het proces van framen ook veelvuldig interactie behoeft. Het framen van het probleem als ‘maatschappelijk urgent’ heeft ervoor gezorgd dat meerdere stakeholders zich aangesproken voelen en daardoor voor zichzelf een rol weggelegd hebben gezien. Op deze manier hebben de betrokken stakeholders het initiatief een warm hart toedragen, ondanks het feit dat zij de brandbrief niet allemaal hebben ondertekend. Dit kan worden geassocieerd met steun en creëren van draagvlak voor het initiatief.

Deze theorieën bieden echter geen optimale verklaringen voor de doorwerking van lobbystrategieën op coalitievorming en daarmee op het uitoefenen van invloed op agendavorming. Een theoretische perspectief op coalities in public affairs waar in dit onderzoek geen aandacht aan is besteed, welke in vervolgonderzoek wel raadzaam is om in acht te nemen, is de *lobbypolitiek van de aandacht*. De lobbypolitiek van de aandacht betreft de strijd om de aandacht voor problemen, waarbij de focus wordt verschoven van uitruilen van hulpbronnen naar de essentie van belangenbehartiging. Het achterliggende theoretische perspectief betreft de verwerking van informatie en de beperkingen die organisaties hierbij ervaren (Jones & Baumgartner, 2005; Kollman, 1998). Het gewicht en de populariteit van een onderwerp in de publieke opinie kunnen dienen als factoren die een rol spelen bij het verkrijgen van aandacht. Hierachter zijn organisaties die gediend zijn bij een vergroting van de aandacht voor het onderwerp - in dit geval zouden dat individuele kinderopvangorganisaties kunnen zijn - of juist dreigingen zien in het vergroten van de aandacht. Het gaat dus vooral om een continue strijd of een onderwerp breed uitgemeten wordt in verschillende media. Hiermee kan de lobbypolitiek van de aandacht een aanvullende rol hebben op het uitruilen van hulpbronnen. Het ene legt de focus op kenmerken van organisaties, waarbij sprake is van schaarste van hulpbronnen en interdependenties, terwijl het andere focust op de aard van het issue en in welke mate de aandacht wordt verbreed of versmalt door media.

Een ander theoretisch inzicht dat in vervolgonderzoek raadzaam is om te gebruiken betreft de *spanningen binnen coalities*. Divers samengestelde coalities kunnen namelijk te maken krijgen met interne spanningen, wanneer de agenda zich uitbreidt van specifieke onderwerpen naar meer abstracte en soms tegenstrijdige onderwerpen (Timmermans et al., 2019). De vorming van coalities in dit soort gevallen waarbij sommige belanghebbenden de controversiële onderwerpen het liefst niet willen bespreken, terwijl anderen dat wel willen, is voorwaardelijk. Er is met andere woorden geen formele mechanismen om deelnemers loyaal te houden en daarmee te kunnen spreken van een sterke coalitievorming. Zo is er in de kinderopvangbranche een aantal stakeholders dat lobbyt voor commerciële kinderopvang terwijl anderen vooral lobbyen rondom maatschappelijke thema's. Om deze reden is de agenda van lobbyende spelers zeer dynamisch en kan het afbreuk doen aan het uitbrengen van dezelfde boodschappen en gezamenlijke visie en doelstellingen. Hajer (1995) stelt hieromtrent dat de samenwerking tussen organisaties groter zal zijn wanneer issues breed worden gedefinieerd, waardoor de manoeuvreerruimte wordt vergroot. Hiermee wordt ook de speelruimte, de ruimte die betrokken stakeholders ervaren voor het creëren van onderlinge affiniteit over het te voeren pleidooi,

vergroot. Omgekeerd zijn bij zeer afgebakende issues veelal een beperkte groep van organisaties betrokken. Om deze redenen is het raadzaam om in vervolgonderzoek aandacht te besteden aan de *lobbypolitiek van de aandacht* en verschillende *spanningen binnen coalities*.

5.2.2 Methodologische reflectie

De methoden die in dit onderzoek zijn gebruikt hebben enkele beperkingen, die de onderzoeksresultaten kunnen beïnvloeden. Onderstaand worden drie beperkingen besproken.

De eerste beperking heeft betrekking op het verzamelen van relevante documenten. Zo is er gebruik gemaakt van meerdere kamerbrieven, evaluatierapporten, jaarcijfers en beleidsnota's. Deze documenten zijn allen tot stand gekomen door menselijk handelen. Het kan heel breed en creatief gebruikt worden en dat zorgt juist voor beperking. Ieder document heeft immers een andere informatiewaarde. Bepaalde documenten dateerden van enkele weken voorafgaand aan het raadplegen, terwijl anderen een aantal jaar oud waren en daardoor mogelijk minder vertegenwoordigend zijn voor de staat van bijvoorbeeld de ervaren regeldruk. Al met al, datgene wat is vastgesteld in documenten, voornamelijk opvattingen, gevoelens en feitelijke informatie, is onderhevig aan vooroordelen van de schrijver(s). Dit wordt reporter bias genoemd. In welke mate de schrijver zorgvuldig is geweest bij het documenteren kan in bepaalde gevallen betwist worden. Ook de opdrachtgever van een rapport en welke belangen de opdrachtgever heeft gehad bij en ten tijde van het rapporteren kan bepaalde vooroordelen met zich meebrengen. Daarom is getracht om zoveel mogelijk de context waarin een document tot stand is gekomen bij de interpretatie te betrekken en de analyse van deze documenten te combineren met een aantal interviews om de relevantie te doen toenemen.

Naast beperkingen ten aanzien van document-analyse, zijn er beperkingen die te relateren zijn aan de kwalitatieve insteek van het onderzoek. Bij het kwalitatief interviewen ligt een mogelijke beïnvloeding door de interviewer op de loer. Zo kan het zijn dat de gestelde vragen te enthousiast en levendig zijn geformuleerd waarmee sociaal wenselijke antwoorden uitgelokt kan worden. Ook het stellen van suggestieve of confronterende vragen kan bepaalde antwoorden uitlokken. Tevens kunnen gebruikte vaktermen poly-interpretabel zijn, waardoor een antwoordt gegeven kan worden op een vraag die anders is bedoeld. Dit kan gevolgen hebben voor het verloop van het interview en daarmee op de interne validiteit (of er 'gemeten wordt wat er beoogd werd te meten'). Om de kans op 'het meten van andere kenmerken tegelijk met het te meten concept' te reduceren zijn respondenten geanonimiseerd verwerkt en is er een

zorgvuldig operationalisatieschema opgesteld. Verder is er een proefinterview gehouden om te bepalen of variabelen een andere betekenis hebben in de context van de organisaties. Ook is tijdens het interview meermaals gevraagd naar extra toelichting en zijn de respondenten aangejaagd om onduidelijke vraagstelling op te merken, wanneer dat zich voordeed. Echter, in de praktijk bleek de communicatie mee te vallen, casu quo weinig tot storingen heeft geleid in het overbrengen en ontvangen van de boodschappen. Ook het voorstel om de transcripten van interviews voor te leggen aan de respondenten, voordat het werd geanalyseerd, heeft bijgedragen aan het voorkomen van ruis in de communicatie.

De derde beperking heeft betrekking op de keuze van respondenten. Er is bewust gekozen om de drie bestuurders van kinderopvangorganisaties in kwestie, die dienen als initiatiefnemers, te interviewen. De functie van deze respondenten kan gevolgen hebben voor hun perceptie van het lobbyproces. Zo is de kans dat zij de feitelijke problemen ervaren, zoals de medewerkers, beperkt. Dit maakt dat de perceptie van medewerkers, die bijvoorbeeld een verhoging van de regeldruk ervaren, in mindere mate in ogenschouw wordt genomen. Hierdoor kan een vertekend beeld verkregen worden over de feitelijke knelpunten. Als er op voorhand gecheckt zou worden in hoeverre de zienswijze van de bestuurders al dan niet overeenkomen met die van de medewerkers, dan zou er een realistische beeld gevormd kunnen worden. Om die reden wordt voorgesteld om in vervolgonderzoek de perceptie van medewerkers meer in ogenschouw te nemen door ook hun te interviewen.

5.3 Aanbevelingen ten aanzien van kinderopvangorganisaties

Dit onderzoek heeft betrekking op de lobbystrategieën van kinderopvangorganisaties om coalitie te vormen en daarmee invloed op agendavorming uit te oefenen. Om die reden worden onderstaand enkele aanbevelingen geformuleerd, die kinderopvangorganisaties kunnen helpen effectiever te zijn in hun lobbyproces. De eerste aanbeveling heeft betrekking op de bijzondere context van de kinderopvang, namelijk een hybride markt waarin maatschappelijke doelen worden nagestreefd. De overige aanbevelingen hebben meer betrekking op het proces rondom lobbyen.

- **Verduidelijk en concretiseer het nut en de noodzaak van het werken in de kinderopvangbranche.**

Dit onderzoek verschaft inzicht in verschillende lobbystrategieën die belanghebbenden kunnen toepassen om coalitie te vormen en daarmee invloed op agendavorming uit te oefenen. Er kan worden vastgesteld dat er geen blauwdruk bestaat voor het uitoefenen van invloed. Wel laten bevindingen zien dat de kinderopvangbranche een hybride markt is, die streeft naar het najagen van maatschappelijke belangen, casu quo het opvangen en ontwikkelen van kinderen. Daarmee wordt ook voldaan aan de randvoorwaarde van jonge ouders om te kunnen werken, waardoor de arbeidsparticipatie wordt gefaciliteerd. De eerste afweging die bestuurders kunnen maken in soortgelijke gevallen is het meer verduidelijken en concretiseren van het nut en de noodzaak van het werken in de kinderopvangbranche. Op basis daarvan kan er deugdelijk geïntervenieerd worden en kan de *maatschappelijke impact* die medewerkers hebben benadrukt worden. Als medewerkers geconfronteerd worden met een veelheid aan regels en procedures, die in combinatie met personele tekorten voor nog meer regeldruk leidt, dan lijkt het aannemelijk dat zij uitwijken naar andere branches. Kortom, het belang van het werken in de kinderopvangbranche zou verduidelijkt en geconcretiseerd moeten worden en bestuurders dienen zich af te vragen of zij de medewerkers in voldoende mate mogelijkheden bieden om te (blijven) werken in de kinderopvangbranche.

- **Creëer een leidende coalitie en elimineer obstakels**

Een succesvolle lobby verloopt niet altijd via de voordeur en kan niet altijd langs de gebruikelijke hiërarchie geleid worden. Het moet worden geïnitieerd, dan wel ondersteund door een toegewijde groep van invloedrijke figuren binnen kinderopvangorganisaties. Zonder voldoende invloed en macht kunnen lobby-activiteiten een schijnbare verandering leiden. Daarom is het nodig dat er een leidende coalitie wordt gevormd van invloedrijke figuren binnen organisaties om effectiever en efficiënter lobby te kunnen voeren. Deze figuren kunnen bestaan uit een groep gemotiveerde mensen uit diverse onderdelen van de organisatie. Verder is het nodig dat deze leidende coalitie dient als rolmodel en de medewerkers in staat stelt om te handelen conform de visie. Zij dienen de weg vrij te maken voor medewerkers om nieuwe ideeën te ontwikkelen zonder zich te laten belemmeren door de oude patronen. Anders geformuleerd, leiders dienen obstakels weg te nemen die in organisatieprocessen verankerd

zijn, waarmee de weg vrij wordt gemaakt naar nieuwe en passende benaderingen van het opvangen van kinderen.

- **Stel korte termijn successen vast en continueer deze successen.**

Mensen zullen een visie niet eeuwig volgen en niet continue blijven volharden wanneer er tegenslagen zijn. Daarom is het raadzaam om korte termijn winsten te creëren, omdat betrokken mensen bij het uitblijven van winsten mogelijk de hoop zullen opgeven en zich aansluiten bij andere belanghebbenden. Dat de minister van SZW op zeer korte termijn na het overhandigen van de brandbrief actie onderneemt door de initiatiefnemers uit te nodigen om hun ervaringen en mogelijke oplossingen aan te horen, is een duidelijk voorbeeld van een korte termijn succes. Winsten op korte termijn, casu quo 6 tot 12 maanden, valideren namelijk de inspanningen, behouden het urgentiegevoel om te veranderen en houden betrokken mensen gemotiveerd. Daarom is het noodzakelijk om korte termijn successen vast te leggen, mensen te belonen die verantwoordelijk zijn voor deze winsten op korte termijn en de successen voort te zetten.

- **Reflecteer na gevoerde lobby en institutionaliseer de best practices.**

Om een effectieve lobby te kunnen voeren om teneinde toegang te verkrijgen tot en inhoudelijke invloed uit te oefenen op agendavorming is het raadzaam om te reflecteren. Hierbij is belangrijk dat niet alleen wordt gereflecteerd als de lobby niet-effectief blijkt te zijn, maar ook als het effectief is geweest. Op deze manier kunnen zowel positieve als negatieve factoren in het lobbyproces blootgelegd worden. Het kan interessant worden om de gedragingen ten tijde van lobbyen in regels te 'stollen', ofwel te institutionaliseren, aangezien de aard van lobbyen in vele gevallen gelijk is met verschillende beleidsterreinen. Een 'lobby-protocol' waarin richtlijnen worden vastgelegd ten aanzien van 'verwerken van nieuwe kennis', 'afspraken met andere stakeholders', 'hoe om te gaan met negerende stakeholders' en 'hoe hulpbronnen uit te ruilen', kan nuttig zijn. Er kan op deze manier geleerd worden van afwijkingen in het lobbyproces en tegelijkertijd kan een lobby-protocol dienen als handvat voor effectieve uitvoering van lobby-activiteiten.

Literatuurlijst

Akkerman A., Resodihardjo S.L., en De Vries M.S (2004), *Problemen op de agenda*, in Alison G. T., en Zelikow P., (1999), *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile crisis*, Essex: Pearson Education U.S

Amsterdam UMC. (2018). Amsterdamse zedenzaak. Resultaten uit wetenschappelijk onderzoek (2013-2018)

Andere tijden. (1997). *De Amsterdamse Vereniging Dagverblijven voor het Gezonde Kind-Kreche Projekt*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam

Beroepsvereniging voor Public Affairs. (2007). Visie op het vak | Beroepsvereniging voor Public Affairs. BVPA. Geraadpleegd op 16 december 2022, van <https://bvpa.nl/over-bvpa/visie-op-het-vak>

BOink. Over BOink. [<https://www.boink.info/over-boink>]. 15-01-2023

Brancheorganisatie Kinderopvang. Over ons. [<https://www.kinderopvang.nl/over-ons>]. 13-01-2023

Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang. Onze missie. Integer en optimaal stelsel voor kinderopvang. [<https://www.maatschappelijkekinderopvang.nl/organisatie-maatschappelijke-kinderopvang/>]. 15-01-2023

Chase, W. H. (1977). Public issue management: The new science. *Public Relations Journal*, 33(10), 25-26

Cobb, R. W. & M.H. Ross (1997). *Cultural strategies of agenda denial: avoidance, attack, and redefinition*. Lawrence: University Press of Kansas

Cornforth, C. (2014). 'Understanding and combating mission drift in social enterprises', *Social Enterprise Journal*, 10(1): 3-20

Drimmelen, F. van (2014). *Handboek public affairs: Een open boek over belangenbehartiging en lobbyen*. Prometheus

- Drutman, L. (2010). Congressional Fellowship program: The Complexities of Lobbying: Toward a Deeper Understanding of the Profession. *PS: Political Science & Politics*, 43(4), 834-837
- Fleisher, C. (2017). Corporate public affairs. Revisiting the development of the field. *The SAGE handbook of international corporate and public affairs*, 23-29.
- Steijn, A. J. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Uitgeverij Van Gorcum
- GGD Amsterdam. (2021). De Amsterdamse zeddenzaak: resultaten uit wetenschappelijk onderzoek (2013-2018)
- Heaney, M. T. (2006). Brokering health policy: Coalitions, parties, and interest group influence. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 31(5), 887-944
- Heike, K., Mahoney, C. & Opper, M. (2015). Framing in context: how interest groups employ framing to lobby the European Commission, *Journal of European Public Policy*, 22:4, 481-498
- Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, Deventer: Kluwer
- Heugens, P. (2005). Issues management: Core understandings and scholarly development. *The handbook of public affairs*, 481-500
- Hoogerwerf, A. (2004). *Ontwerpen van beleid: Handleiding voor de praktijk*, Deventer: Kluwer
- Hoppe, R. & Wesselink, A. (2011). *If Post-normal science is the Solution, What Is the problem?* Science, technology and Human Values. Vol. 36, pp. 389-412
- Joos, K. (2015). *Lobbyen. Invloed, inzicht, impact. Hoe bedrijven beleidsmakers kunnen overtuigen*. Leuven: Uitgeverij LannooCampus
- Junk, W. M., Crepaz, M., Hanegraaff, M., Berkhout, J., & Aizenberg, E. (2022). Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain. *Journal of European Public Policy*, 29(9), 1374-1394

Keep, M. van & Keep, S. van (2018) *Issuedenken. Echte bazen maken impact*. Amsterdam: Boom

Kinderopvang werkt. Tijdelijk besluit universitaire bachelors en hbo- of universitaire masters. [<https://www.kinderopvang-werkt.nl/werknemers/tijdelijk-besluit-universitaire-bachelors-en-hbo-universitaire-masters>]. 03-02-2023

Korsten, F.A (2013). *Change, that's what we want: Beschouwing over beleidsdynamiek en beleidsbeëindiging*.

McGrath, C., Moss, D., & Harris, P. (2010). The evolving discipline of public affairs. *Journal of Public Affairs*, 10(4), 335-352

Metze, T., & Turnhout, E. (2014). Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems. *Bestuurskunde*, 23(2), 3-12

Milbrath, L. (1963). *The Washington lobbyist*. Northwestern: Chicago

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Probleemanalyse werk- en regeldruk en personeelstekort. Kamerbrief 30-11-2021a

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021b). Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Eindmeting. Bureau Bartels. Amersfoort

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021c). Brief werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang. Referentie 2021-0000194864

Nji. (2017). *Nji - historisch perspectief kinderopvang*

Kok, L, Schwartz, T. & Koeman, N. (2022). *Evaluatie wet IKK*. SEO. Amsterdam

Onderwijsinspectie. Welke wettelijke toezichttaken voor kinderopvang heeft een gemeente?. [<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/welke-wettelijke-toezichttaken-voor-kinderopvang-heeft-een-gemeente>]. 15-01-2023

Pedler, R.H. (2002). *European Union Lobbying. Changes in the arena*. Houndmills: Palgrave MacMillan

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A Resource Dependency perspective*. Stanford University Press

- Pijnenburg, B. (1998). EU lobbying by ad hoc coalitions: an exploratory case study. *Journal of European Public Policy*, 5(2), 303-321
- Pröpper I.M.A.M, (1989), *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*, Enschede: proefschrift universiteit Twente
- PWC. (2017). Evaluatie aanbevelingen commissie Gunning
- Rijksoverheid. Soorten inkomstenbelasting
[<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkomstenbelasting/soorten-inkomstenbelasting>].
13 Januari 2023a
- Rijksoverheid. Oudercommissie kinderopvang
[<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/oudercommissies>] 15-01-2023b
- Rijksoverheid. Kabinet ontwerpt kinderopvangstelsel.
[[https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/07/kabinet-ontwerpt - kinderopvangstelsel](https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/07/kabinet-ontwerpt-kinderopvangstelsel)]. 15-01-2023c
- Rijswijk-Clerkx, L. (1997). *De Amsterdamse Vereniging Dagverblijven voor het Gezonde Kind- Kreche Projekt*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general Theorie of planning. *Policy*, 1973 (4), 155-169
- RTL Nieuws. (2017). *Kinderopvang is goed voor ontwikkeling kind: 'Thuishouden is achterhaald'*. Opgehaald van RTL Nieuws – gezin
- Singer, E., & de Haan, D. (2013). *Speels, liefdevol en vakkundig - Theorie over ontwikkeling.* Amsterdam: SWP
- Slot, P., Bekkering, C., Romijn, B. & Leseman, P. (2019). Landelijk Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. Universiteit Utrecht
- Timmermans, A., Coops, R., Keep, S., van Keep, S., de Lange, R., & van Venetië, E. (2019). *Public affairs in maatschappelijk perspectief*. Deventer: Wolters Kluwer
- Van de Graaf, H. & Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde.*

Vergouw, J.A.C. & den Hond, F. (2000). Actiegroepen als nieuw bedrijfsrisico. *M&O* 2000/1: 21-44

Vermeeren, B. (2014). *HRM Implementation and Performance in the Public Sector*. Doctoral thesis. Erasmus Universiteit Rotterdam

Vereniging Nederlandse Gemeenten. Over VNG. [<https://vng.nl/rubrieken/over-de-vng>]. 15-01-2023

Verschuren, P., & Doorewaard, H. Het ontwerpen van een onderzoek. Zesde druk, Amsterdam. Boom

Vries, M.S. de (2003) Problemen op de agenda. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer: 67-87.

Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European journal of political research*, 21(1-2), 29-52

WRR. (2013). Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Amsterdam university press