



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Public affairs in de kinderopvang: interdependente actoren en rationale keuzes

Khalki, Ismail El

Citation

Khalki, I. E. (2024). *Public affairs in de kinderopvang: interdependente actoren en rationale keuzes*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3729469>

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

Public affairs in de kinderopvang: interdependente actoren en rationele keuzes

*Een kwalitatief onderzoek naar de relatie tussen public affairs strategieën van
brancheorganisaties in de kinderopvang en de opstelling van het Ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Ismail El Khalki

Titel	Public affairs in de kinderopvang: interdependente actoren en rationele keuzes
Ondertitel	Een kwalitatief onderzoek naar de relatie tussen public affairs strategieën van brancheorganisaties in de kinderopvang en de opstelling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Student:	Ismail El Khalki
Studentnummer:	S3383377
Opleiding:	Management van de Publieke Sector
Specialisatie:	Bestuur en Advisering
Onderwijsinstelling:	Universiteit Leiden
Studiejaar:	2023-2024
Begeleider:	Dhr. Prof. Dr. Timmermans, A.
Datum:	Februari 2024

Proloog

Dit onderzoek markeert de afronding van mijn masteropleiding Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden, met als specialisatie Bestuur en Advisering. Na een jaar is het moment aangebroken waar ik lang naar heb uitgekeken: het succesvol afronden van het onderzoek en het schrijven van deze proloog.

Deze reis is voor mij niet alleen een academisch avontuur, maar ook een periode van persoonlijke groei en reflectie. Tegelijkertijd was het een uitdagend traject dat vastberadenheid, afstemming en het omgaan met spanning vraagt. Ondanks de gebruikelijke uitdagingen die zich voordoen tijdens een studie, kan ik verheugd zeggen dat het traject soepel is verlopen.

Het uitvoeren en afronden van dit onderzoek zou niet mogelijk zijn geweest zonder de aanwezigheid van enkele personen. Mijn dank gaat uit naar iedereen die mij gedurende dit proces heeft ondersteund. In het bijzonder wil ik mijn waardering en dank uitspreken voor mijn wetenschappelijk begeleider, Prof. Dr. Arco Timmermans. De boeiende gesprekken met Arco hebben voortdurend mijn denkvermogen uitgedaagd en hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van waardevolle en kritische inzichten. Elke ontmoeting was buitengewoon leerzaam en gevarieerd, waardoor ik mijn scriptie met hernieuwde energie kon voortzetten.

Verder gaat mijn dank uit naar mijn familie en vrienden voor hun steun en al mijn gesprekspartners voor hun waardevolle input.

Ik hoop dat u geniet van het lezen. Veel plezier!

Ismail el Khalki,

Amersfoort, februari 2024

Managementsamenvatting

Dit onderzoek richt zich op de centrale vraag: *‘op welke wijze werken public affairs strategieën van de Brancheorganisatie Kinderopvang (BK) en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK), bij de totstandkoming van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK), door op de opstelling van het Ministerie van SZW, hoe verklaart het onderliggende mechanisme deze opstelling en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?’*

De conclusie van dit onderzoek is dat de BK en BMK, bij de totstandkoming van de Wet IKK, op strategische wijze hun boodschappen communiceren naar de verantwoordelijke minister. In dit proces benutten de BK en BMK hun beschikbare kennis en legitimiteit. Kennis omvat alle beschikbare praktische- en beleidsmatige informatie over een bepaald maatschappelijk vraagstuk. Deze kennis komt tot uiting door middel van diverse platformen, kennissessies, fysieke bijeenkomsten en correspondentie van of aan de Tweede Kamer. Legitimiteit daarentegen draait om het verkrijgen en verlenen van maatschappelijk steun en draagvlak voor bepaalde ideeën of inzichten. Het impliceert dat handelingen van een actor worden beschouwd als wenselijk en gepast in de bredere maatschappelijke context. Beide perspectieven zijn geworteld in de *Resource Dependency Theory*. Die stelt dat actoren wederzijds afhankelijk zijn van elkaars schaarse hulpbronnen. Er wordt aangenomen dat de keuze om kennis en legitimiteit in te zetten, leidt tot een reactie en opstelling aan de kant van de ontvanger. Deze reactie kan variëren van bestrijdend of negerend tot afwachtend of uitnodigend Timmermans et al. (2019).

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vertoont, in de aanvangsfase van de totstandkoming van de Wet IKK, een afwachtende en gesloten houding ten opzichte van de BK en de BMK. Naarmate het proces van de totstandkoming van de Wet IKK zich ontvouwt, verandert de houding van het ministerie. Het ministerie neemt geleidelijk aan een meer open en ontvankelijke opstelling aan. Dit veranderingsproces wordt beïnvloed door hoe de BK en BMK hun kennis en legitimiteit inzet. Wanneer de BK en BMK informatie en legitimiteit inzet die relevant is voor het ministerie, vertoont het ministerie een uitnodigende houding. Deze informatie biedt immers een dieper begrip van de dagelijkse praktijk. De branche vertegenwoordigt eveneens vrijwel alle kinderopvangorganisaties. Omgekeerd geldt dat een gebrek aan inzet van kennis en legitimiteit leidt tot een gesloten of afwachtende houding bij het ministerie. Deze bevindingen onderstrepen het belang van het inzetten van kennis en legitimiteit in het beïnvloeden van de opstelling van het ministerie van SZW.

Inhoudsopgave

Proloog	2
Managementsamenvatting	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Wetenschappelijke relevantie	9
1.4 Maatschappelijke relevantie	11
1.5 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: Theoretische perspectieven op public affairs strategieën en opstelling ontvanger	12
2.1 Public affairs nader onder de loep	12
2.2 Perspectieven op public affairs strategieën van zendende actoren	14
2.3 Opstelling aan de ontvangende kant	17
2.5 Conceptueel model en verwachte relaties	21
Hoofdstuk 3: Verantwoording methodologie	25
3.1 Onderzoeksstrategie	25
3.2 Validiteit	26
3.4 Betrouwbaarheid	26
3.5 Operationalisatie	27
Hoofdstuk 4: Casusbeschrijving	29
4.1 Welke ontwikkelingen kent de kinderopvangbranche en welke relevante actoren zijn hierbij betrokken? ..	29
4.2 Wat houdt de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang in?	39
Hoofdstuk 5: Empirische analyse	42
5.1 Welke public affairs strategieën worden toegepast door de zendende actoren en welke opstelling vertoont het Ministerie van SZW als ontvanger?	42
5.1.1 Public affairs strategieën door zendende actoren	42
5.1.2 Vertoonde opstellingen aan de ontvangende kant	46
5.2 Wat houdt het onderliggende mechanisme in en hoe verklaart het de opstelling van de ontvanger?	54
Hoofdstuk 6: Conclusie	57
6.1 Beantwoording centrale vraagstelling	57
6.2 Discussie en beperkingen	60
6.2.1 Theoretische reflectie	60
6.2.2 Methodologische reflectie	61
6.3 Aanbevelingen	62
Literatuurlijst	64

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Er zijn diverse ontwikkelingen gaande in de maatschappij. De overheid wordt geconfronteerd met vervlochten en uitdagende kwesties die complex van aard zijn. Het is niet altijd mogelijk om van tevoren te voorspellen hoe maatschappelijke kwesties zich zullen ontfouwen. Het vervlochten karakter en de afwezigheid van eenduidige kennis over vraagstukken, maken dat zij een ‘wicked’ karakter krijgen. Als een organisatie in onvoldoende mate passend reageert op ontwikkelingen in de externe omgeving, kan dit het bestaansrecht van de organisatie in gevaar brengen. Deze heeft bij publieke organisaties voornamelijk betrekking op de doelmatigheid, doeltreffendheid en legitimiteit van het overheidshandelen (Klijn & Koppenjan, 2015; Vermeeren, 2014). Het is alleen niet altijd helder op welke manier er passend gereageerd kan worden. Eveneens is het niet altijd duidelijk wanneer er gereageerd moet worden en door welke actoren. Het doorgronden van ingewikkelde structuren van de omringende context is behoorlijk uitdagend en brengt ons bij ‘*wicked problems*’ (Klijn et al., 2015; De Jong, ’t Hart & Van der Steen, 2017). Dit zijn ongetemde vraagstukken die niet volledig getackeld kunnen worden om twee redenen. Aan de ene kant is er sprake van kennis die sterk gefragmenteerd is. Anderzijds zijn probleemdefinities en -percepties van betrokken actoren over hoe bepaalde vraagstukken getackeld dienen te worden uiteenlopend. Er is ook sprake van discussie over de waarden, doelen en veel zaken zijn onzeker en ambigu (Timmermans et al., 2019). Het uitblijven van overeenstemming over de probleemdefinitie en aanpak van het vraagstuk resulteren in verschillende manieren van beleidsvorming- en implementatie (Klijn et al., 2015). Deze complexe vraagstukken verschillen fundamenteel van beheersbare problemen. Bij simpele vraagstukken houden slechts een kleine groep relevante actoren zich bezig met het vraagstuk en er zijn geen of weinig tegenstellingen.

Ook de wereld van de kinderopvang, waar jaarlijks ruim half miljoen kinderen in Nederland gebruik van maken, kent dynamische en complexe uitdagingen (NJI, 2021). Zo zijn er verschillende actoren met uiteenlopende belangen en opvattingen als het gaat om kwaliteit in de kinderopvang. Aan de ene kant streven commerciële kinderopvangorganisaties naar de juiste zorg en ontwikkeling van kinderen en zijn zij tegelijkertijd gericht zijn op het behalen van financieel gewin. Bij maatschappelijke kinderopvangorganisaties is er geen sprake van winstoogmerk in termen van financiën.

Daarnaast verandert de externe omgeving waarbinnen kinderopvangorganisaties opereren. Veranderingen in de juridische omgeving hebben een doorwerking op het functioneren van kinderopvangorganisaties. Zo kent de kinderopvang een aantal wetten dat onder andere eisen stelt aan de kwaliteit van de kinderopvang. De Wet Kinderopvang stelt minimale eisen aan de kwaliteit van kinderopvang. Het doel is om het voor ouders gemakkelijker te maken om werk en de zorg voor hun kinderen te verenigen. De Wet Kinderopvang wordt door een akkoord op ‘Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (hierna: IKK)’ nader verfijnd en heeft als doel de kwaliteit en toegankelijkheid van de kinderopvang te verbeteren. Het credo is ‘een verantwoorde kinderopvang. In dit geval het in een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van hun competenties en de socialisatie door overdracht van algemeen geaccepteerde normen en waarden’ (BOinK, 2023a)’. Zo worden wettelijke eisen gesteld aan onder meer de oudercommissies en het adviesrecht van die commissies. Ook zijn regels omtrent aanvraag en registratie van kinderopvanglocaties vastgelegd in deze wet, net zoals eisen aan de groepsgrootte, het aantal kinderen per pedagogisch medewerker en het zogenoemde ‘vierogenprincipe’.

Daarnaast worden kinderopvangorganisaties geconfronteerd met veranderende financiële ontwikkelingen, zoals enorme kostenoverschrijdingen in het kader van de Wet IKK. Door de financiële crisis is er veel bezuinigd op de kinderopvangtoeslag die ouders krijgen. Als gevolg hiervan is het aantal ouders dat gebruikmaakt van kinderopvang sinds 2012 gedaald. Dat heeft geleid tot financiële uitdagingen in de kinderopvangsector.

Al deze ontwikkelingen benadrukken het nut en de noodzaak van het inspelen op veranderende externe omgevingsfactoren. Een doordachte lobbyaanpak kan cruciaal zijn voor het bereiken van resultaat, namelijk het beïnvloeden van het proces rondom agendering, beleidsvorming, -implementatie en -evaluatie. Daarom worden verschillende public affairs gedragingen van zendende actoren in dit onderzoek nader onder de loep genomen. De zendende actoren zijn de Brancheorganisatie Kinderopvang (BK) en Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK). De brancheorganisaties samen vertegenwoordigen bijna de hele branche van de kinderopvang. De ontvanger van deze lobby betreft in dit onderzoek het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit ministerie is namelijk verantwoordelijk voor het beleid over kinderopvang. Het is niet vanzelfsprekend of, en zo ja op welke manier de ontvanger reageert op signalen vanuit de zendende actoren. Het Ministerie is onder meer primair gebonden aan het regeerakkoord, waarin namens het volk is afgesproken welke maatschappelijke

onderwerpen ‘getackeld’ dienen te worden. Ook worden hier budgetten aan toegekend. Hierdoor komt een bepaalde opstelling van de ontvanger tot stand. In dit onderzoek staat de relatie tussen de public affairs strategieën van de Brancheorganisatie Kinderopvang (BK) en Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) enerzijds en de opstelling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid anderzijds dan ook centraal. Het is namelijk niet te negeren dat de opstelling van de ontvanger kan dienen als sleutel bij de beïnvloeding van beleid door zenders. Met het oog op de validiteit en betrouwbaarheid en gezien het tijdsbestek voor het onderzoek en de aan te reiken middelen bij het ontwerpen en uitvoeren van dit onderzoek wordt de relatie tussen public affairs strategieën van zenders en de opstelling van de ontvanger onderzocht.

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek vindt zijn oorsprong in de externe ontwikkelingen die eerder zijn beschreven en de veronderstelling dat er verschillende opvattingen bestaan ten aanzien van het kinderopvangbeleid. In dit onderzoek worden meerdere wetenschappelijke inzichten gebruikt om het complexe karakter van de kinderopvangwereld, de strategieën van zappende actoren en hun percepties en belangen in kaart gebracht. Het doel is bij te dragen aan het inzichtelijk maken van welke strategieën van zappende actoren doorwerken op de opstelling van de ontvanger. Zodoende is de doelstelling:

Dit onderzoek beoogt het inzicht te vergroten in de relatie tussen de public affairs strategieën van BK en BMK als zappende actoren binnen de kinderopvangbranche en de opstelling van het Ministerie van SZW als ontvanger, bij de totstandkoming van de Wet IKK, om lering te trekken voor de praktijk.

De reden voor de keuze van deze doelstelling is dat er wordt geprobeerd een bijdrage te leveren aan de relatie tussen verschillende strategieën van BK en BMK als zappende actoren en de opstelling van het Ministerie van SZW. De bevindingen van dit onderzoek kunnen inzichtelijk maken en bijdragen aan het begrip van de omstandigheden waarin strategieën leiden tot een actieve en open opstelling van de ontvanger. Een dergelijke opstelling, in tegenstelling tot gesloten en passieve reacties, is nodig om een vruchtbare basis te hebben voor het beïnvloeden van beleid door zappende actoren.

Daarom wordt getracht de doelstelling zo nuttig en realistisch mogelijk te formuleren, namelijk als ‘het leveren van een aandeel in de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk’. Bovendien is er bewust gekozen voor een éénduidige formulering en de focus op een afgebakend aantal public affairs strategieën van zendende actoren (X). Deze vloeien voort uit de *Resource Dependency Theory* en *Rational Choice Theory*. Ook is de opstelling van de ontvanger (Y) afgebakend tot de typologie van reacties van de ontvanger (Timmermans et al., 2019).

Centrale vraagstelling

In onderstaande vraagstelling refereert ‘*public affairs strategieën*’ aan de inzet van kennis en legitimiteit als hulpbronnen door zendende actoren. Bovendien verwijst ‘de opstelling’ naar vier mogelijke houdingen van de ontvanger, namelijk bestrijdend, negerend, afwachtest of uitnodigend (Timmermans et al. 2019). Het ‘*mechanisme*’ dat ten grondslag ligt aan de relatie tussen de Brancheorganisatie Kinderopvang (BK) en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) enerzijds, en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) anderzijds, omvat de manier waarop het inzetten van hulpbronnen door deze brancheorganisaties leidt tot een specifieke opstelling van het ministerie.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is:

Op welke wijze werken public affairs strategieën van de Brancheorganisatie kinderopvang (BK) en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK), bij de totstandkoming van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK), door op de opstelling van het Ministerie van SZW (Y), hoe verklaart het onderliggende mechanisme deze opstelling en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

Om antwoord te geven op de centrale vraagstelling zijn vier deelvragen geformuleerd. De eerste en tweede deelvragen zijn van explorerende aard. Er wordt getracht meer inzicht te bieden in de ontwikkelingen in de externe omgeving van de kinderopvangsector. Relevante actoren in het netwerk van kinderopvang worden besproken en de Wet IKK wordt nader onder de loep genomen. Deelvraag 3 behandelt de public affairs strategieën van de zendende actoren en deelvraag 4 behandelt de opstelling van het Ministerie van SZW als ‘ontvanger’. Voor public affairs strategieën van zendende actoren wordt gebruik gemaakt van de *Resource Dependency Theory*. Voor het inzichtelijk maken van de opstelling van het Ministerie van SZW wordt gebruik gemaakt van de typologie over reactietypen van Timmermans et al.

(2019). In deelvraag 5 nader ingegaan op het onderliggende mechanisme en hoe dit mechanisme de opstelling van de ontvanger verklaart.

De deelvragen luiden als volgt:

Deelvraag 1

Welke ontwikkelingen kent de kinderopvangbranche en welke relevante actoren zijn hierbij betrokken?

Deelvraag 2

Wat houdt de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang in?

Deelvraag 3

Welke public affairs strategieën worden toegepast door BK en BMK als zendende actoren?

Deelvraag 4

Welke opstelling vertoont het Ministerie van SZW als ontvanger van deze lobby en met welk resultaat?

Deelvraag 5

Wat houdt het onderliggende mechanisme in en hoe verklaart het de opstelling van de ontvanger?

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Met dit onderzoek wordt getracht om een leemte in de wetenschap te vervullen. Tot nu toe zijn er veel onderzoeken gedaan naar public affairs, strategieën van zendende actoren en complexe vraagstukken die de kinderopvangbranche raken.

Ten eerste zijn de ontwikkelingen met betrekking tot public affairs in verschillende sectoren nagenoeg uniek (Timmermans, 2015). Lobbyisten spenderen in toenemende mate tijd aan het verkrijgen en analyseren van informatie (idem). Niettemin blijft het onduidelijk welke combinatie van public affairs strategieën als intelligent beschouwd kunnen worden om de gewenste open en actieve opstelling van de ontvanger ‘uit te lokken’. Deze opstelling is nodig

voor zendende actoren om hun doelen te bereiken. Veelal is het ultieme doel in een lobbyproces ‘het beïnvloeden van agendering, vorming, implementatie en evaluatie van beleid’. Bovendien hebben Junk, Crepaz, Hanegraaff, Berkhout & Aizenberg (2022) geconstateerd dat er verschillen zijn in de mogelijkheid om toegang te krijgen tot locaties van openbaar bestuur, zoals het parlement en de media. Een gebrek aan mogelijkheden om toegang te krijgen tot locaties van openbaar bestuur kan worden gezien als een obstakel in het behartigen van de belangen. Betrokken actoren kunnen hierdoor mogelijk minder hun stem laten horen. Doordat de stem van sommige maatschappelijke actoren ongehoord, dan wel onbeantwoord blijven, kunnen de prestaties van publieke organisaties, in termen van legitimiteit, effectiviteit en efficiency in het gedrang komen.

Ten tweede is er gebrekkig inzicht in de effectiviteit van public affairs. Eerdere onderzoeken hebben vooral gekeken naar public affairs vanuit een transnationaal perspectief. Hierbij worden de lobbyactiviteiten binnen het Europees Parlement en de Verenigde Naties geanalyseerd (Dür, 2008; Hofman & Aalbers, 2017). Onderzoeken die specifiek op de kinderopvangbranche zijn gericht hebben veelal betrekking op de motivatie en spanning onder medewerkers, kinderen en ouders. Zo ervaart een substantieel aantal ouders en kinderen stress in de kinderopvang, zo constateert De Vet (2022) in zijn proefschrift. Daarnaast zijn er meerdere onderzoeken gedaan naar de activiteiten van private organisaties voor het behartigen van hun eigen belangen. In dit onderzoek voeren echter het ministerie van SZW als publieke organisatie en de BK en BMK als belangenbehartigers van kinderopvangorganisaties de boventoon.

Ten slotte is er schaarse aanwezigheid van wetenschappelijke literatuur over de opstelling aan de ontvangende kant van belangenbehartiging (Mangelsdorf, Timmermans & Van Venetie, 2016). In dit onderzoek ligt de nadruk op de interactie tussen een publieke organisatie, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de BK en BMK als belangenbehartigers.

Al met al ligt de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek in de bijdrage die wordt geleverd aan de inzichten in public affairs strategieën van zenders en de opstelling die dit kan oproepen bij de ontvanger. Er wordt geprobeerd duidelijk te maken welke intelligente public affairs strategieën een actieve en open houding van de ontvanger teweegbrengen. Deze opstelling is immers bij uitstek geschikt om een vruchtbare bodem te bieden voor het beïnvloeden van beleidsprocessen door zendende actoren.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Kinderopvang is een vitaal onderdeel van de maatschappij. Het stelt ouders in staat om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Zo kunnen ouders gefaciliteerd worden bij het combineren van zorg en arbeid. Ook vanuit pedagogisch en psychologisch oogpunt heeft kinderopvang maatschappelijke relevantie. Kinderopvang draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen en bevordert gelijke kansen voor hen. Desalniettemin passeren verschillende ontwikkelingen de revue die de branche als geheel beïnvloeden. De kinderopvangbranche wordt namelijk geconfronteerd met enorme personele tekorten (Kamerbrief 26-04-2023). Er wordt verwacht om meer – of dezelfde hoeveelheid - diensten te leveren met minder middelen. Als, deze tekorten aanhouden, kan dit een negatieve invloed hebben op de motivatie en betrokkenheid van medewerkers. Wat kan leiden tot meer (ervaren) stress bij medewerkers en resulteren in het vertrek van medewerkers naar andere sectoren. Personeelstekorten nemen hierdoor toe. Bovendien kan dit leiden tot een schadelijke relatie tussen werkgevers en medewerkers, wat de prestaties van een organisatie kan belemmeren en nadelige gevolgen kan hebben voor de samenleving. Als betrokken partijen in de branche geen gehoor vinden voor hun zorgen, kan dit resulteren in collectieve acties, protesten en een toename van het personeelsverloop. Om deze redenen is het van maatschappelijk belang om inzicht te verkrijgen in het proces van public affairs in de kinderopvangbranche.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de theoretische perspectieven op public affairs strategieën van zendende actoren en de opstelling aan de ontvangende kant besproken. Daarnaast belicht het derde hoofdstuk de methodologische onderbouwing, de gebruikte onderzoeksmethodiek wordt verantwoord en de validiteit en betrouwbaarheid worden besproken. Hierbij wordt ook de operationalisatie behandeld. Het vierde hoofdstuk staat in het teken van de beschrijving van de casus. In hoofdstuk 5 vindt de empirische analyse plaats en hoofdstuk 6 dient als conclusie en geeft antwoord op de centrale vraagstelling. Tot slot volgt een reflectie op zowel de theorieën als de gebruikte methoden, gevolgd door aanbevelingen voor de praktijk.

Hoofdstuk 2: Theoretische perspectieven op public affairs strategieën en opstelling ontvanger

Dit hoofdstuk omvat verschillende theoretische perspectieven met betrekking tot de kernvariabelen. Het begint met een bespreking van de term public affairs door het te definiëren en de kernelementen ervan in kaart te brengen. Daarna worden verschillende gedragingen van zendende actoren en ontvangende actoren besproken. Ter afsluiting worden elementen van de beleidscyclus, voornamelijk het proces rondom beleidsvorming, besproken. Het geheel wordt afgesloten met een conceptueel model, welke een visuele weergave van de kernvariabelen illustreert.

2.1 Public affairs nader onder de loep

Public affairs wordt op verschillende manieren gedefinieerd vanwege verschillende en voortdurend veranderende perspectieven. *Een definitie die internationaal wordt aanvaard luidt: ‘processen van het management die helpen een organisatie beter te relateren aan en effectiever te presteren in zijn publieke omgeving’* (Fleisher, 2017:24). Public affairs is eigenlijk een relatief nieuw begrip binnen het domein van stakeholdermanagement en belangenbehartiging. Het betreft een discipline in communicatie, welke zich richt op een specifieke doelgroep en specifieke middelen die worden beïnvloed door diverse factoren. Tegenwoordig wordt public affairs wereldwijd op een bredere en intensievere schaal toegepast, waarbij zowel burgers als maatschappelijke organisaties betrokken zijn. Dit gebeurt met als doel om steun te genereren en te behouden voor beleidskeuzes en om enigszins invloed uit te oefenen op besluitvorming.

Van Venetië en Luikenaar (2013) omschrijven public affairs als *‘het informeel beïnvloeden van formele besluitvorming’*. De beroepsvereniging voor Public Affairs geeft een formelere beduiding, te weten *‘het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming, op veranderingen in de maatschappij en in de publieke opinie, die van invloed zijn op de eigen organisatie’* (Handvest BVPA, 2007:2). De beroepsvereniging benadrukt het belang van het professionaliseren van public affairs en het strategisch reageren op ontwikkelingen als een manier om belangenbehartiging doelmatiger en doeltreffender te maken.

McGrath et al. (2010) benadrukken de maatschappelijke omgeving, omdat het imago van een organisatie daar in zekere zin van afhangt. Succesvolle of falende activiteiten zijn in steeds

hogere mate afhankelijk van in hoeverre het publiek kritisch is en dit ook kunnen uiten. Het betreft publiek dat in de vorm van een patiënt, student, reiziger of kiezer terugpraat tegen publieke organisaties. McGrath et al. (2010) geven de volgende definitie: *‘alle zakelijke functies die te relateren zijn aan het beheren van de reputatie van een organisatie bij externe publiek, meestal inclusief lobbyen, relaties met de overheden, beheer van issues en relaties met de maatschappij’*. McGrath et al. (2010) geven aan dat het verbeteren van relaties met overheden en de samenleving, met als resultaat een betere reputatie, gunstig is voor de organisatie die zich bezighoudt met public affairs activiteiten. Er kunnen verschillende redenen zijn voor deze verbeteringen, zoals de wens om meer beleidsruimte te krijgen van lokale organisaties die beperkingen ervaren door nationale wet- en regelgeving. Een andere reden kan de behoefte zijn aan financiële ondersteuning, bijvoorbeeld door een financiële bijdrage te verkrijgen voor activiteiten. Bovendien kan het onderhouden van goede relaties met overheidsinstanties de eigen positie versterken, waardoor het gemakkelijker wordt om contact op te nemen met verantwoordelijke ambtenaren wanneer zich problemen voordoen.

In aanvulling op eerdere definities van public affairs, benadrukt Pedler (2002:4) de managementvaardigheid die de effecten van de externe omgeving waarin een organisatie opereert intern verwerkt en vervolgens acties onderneemt om die omgeving te beïnvloeden. Pedler (2002) introduceert een tweevoudig perspectief op managementvaardigheden, ook wel bekend als het 'window in, window out'-benadering. Deze benadering houdt in dat de organisatie van buitenaf wordt bekeken, terwijl tegelijkertijd de organisatie van binnenuit naar de omgeving kijkt (Timmermans et al., 2019).

Van Drimmelen (2014) definieert public affairs als *‘de professionele en transparante belangenbehartiging waarbij de eigen organisatie doorlopend wordt betrokken bij politieke en maatschappelijke besluitvormingsprocessen’*. Van Drimmelen (2014) benadrukt hiermee het normatieve karakter van public affairs.

Public affairs dient namelijk transparant te zijn, dit hangt deels af van in hoeverre afnemers het ervaren als voldoende transparant. Hoewel dit niet betekent dat alle strategieën openbaar moeten zijn, is het essentieel dat op zijn minst de doelen van de activiteiten duidelijk zijn. Transparantie impliceert ook het achteraf verantwoorden van genomen beslissingen door betrokken besluitvormers (idem). Niettemin zijn er situaties waarin besluitvorming

vertrouwelijk moet blijven. Dat is aanvaardbaar, zolang er achteraf verantwoording wordt afgelegd over de manier waarop standpunten zijn ingenomen.

Eerdere definities, variërend van het inspelen op externe ontwikkelingen tot transparante belangenbehartiging en het managen van de reputatie van een organisatie, leggen de nadruk op een zorgvuldige en doelgerichte aanpak van organisaties om hun belangen te behartigen ten opzichte van beleidsmakers en de samenleving. Op basis van voorgaande inzichten wordt in dit onderzoek de volgende definitie van public affairs gehanteerd: *Het repertoire aan systematisch voorbereide activiteiten, dat wordt ingezet om het beleidsproces en de eigen maatschappelijke positie te beïnvloeden* (Timmermans et al., 2019:27). In deze definitie kan public affairs zich namelijk richten op alle onderdelen van beleidsprocessen. Zowel op het proces rondom agendasetting, als op de beleidsvoorbereiding door ambtenaren, formele besluitvorming door politici en de uitvoering van, het toezicht op en de evaluatie van dat beleid. Daarnaast benadrukken Timmermans et al. (2019) de maatschappelijke positie, die refereert aan het bewaken van het eigen imago, het op peil houden van het sociaal kapitaal en het maatschappelijk vertrouwen en draagvlak dat een organisatie nodig heeft om overeind te blijven. Ten slotte zit in de definitie een element dat getuigt van methodisch en zorgvuldig voorbereiden van public affairs-activiteiten.

2.2 Perspectieven op public affairs strategieën van zendende actoren

De public affairs strategieën die in dit onderzoek door de zendende actoren worden toegepast, zijn gebaseerd op de Resource Dependency Theory. Deze theorie suggereert dat actoren rationele keuzes maken om hun eigen belangen veilig te stellen. De oorsprong van deze theorie ligt in de Rational Choice Theory. Hieronder worden beide theoretische perspectieven daarom verder toegelicht.

Rational Choice Theory

Om duidelijk begrip te krijgen van de mogelijkheden en beperkingen van het menselijk handelen, is het essentieel om te begrijpen op basis van welke factoren mensen keuzes maken. De rationele keuzetheorie, welke in de sociale en politieke wetenschappen dient als ‘basismodel’ waar verschillende wetenschappelijke theorieën van zijn afgeleid, stelt dat mensen rationele wezens zijn, ook wel aangeduid als homo economicus. Deze theorie tracht te verklaren

'hoe mensen keuzes zouden moeten maken' (WRR, 2009). Hierbij worden bepaalde assumpties gemaakt over hoe beslissingen worden genomen. Deze theorie aanschouwt de mens als een wezen dat zich op een bepaalde manier gedraagt op basis van weloverwogen keuzes (Thaler & Sunstein, 2008).

Het is gefundeerd op een aantal basisassumpties omtrent het menselijk handelen (Ultee, 1996). Beslissingen worden genomen door te kijken naar de impact van de persoonlijke opbrengsten. Besluitvormers vragen zich eenvoudigweg af: 'Wat zijn de kosten?' en 'Wat zijn de voordelen voor mij?' Hierbij wordt een rationele afweging gemaakt tussen de verwachte baten en lasten (Huisman, 2000). Coleman (1995) stelt *'dat een actor rationeel is in termen van het kiezen van de actie die voor hem het nut maximaliseert uit een set van verschillende keuzemogelijkheden'* en *'dat actoren primair kiezen voor de actie die de realisatie van hun eigen belangen maximaliseert'*. Op deze manier wordt gestreefd naar keuzes waarvan de verwachte eigen opbrengsten maximaal zijn. Vanuit deze benadering worden beslissingen voornamelijk genomen op basis van een objectieve evaluatie van geschatte voor- en nadelen. Hierbij wordt gestreefd om emoties zo min mogelijk invloed te laten hebben.

Hoewel actoren streven naar het behartigen van hun eigen belangen op basis van rationele overwegingen, ontkomen ze er niet aan om met andere actoren te interacteren. Er is algemene consensus dat actoren, waaronder overheden, te maken hebben met onderlinge afhankelijkheden. Deze wederzijdse afhankelijkheden hebben betrekking op schaarse hulpbronnen die moeten worden verdeeld. Dit leidt ons naar de volgende inzichten uit de Resource Dependency Theory.

Resource Dependency Theory

Het is essentieel om over voldoende hulpbronnen te beschikken door middel van inzet. Een hulpbron wordt hierbij gedefinieerd als "alles wat een actor waardevol acht". Daarnaast refereert "afhankelijkheid" naar de mate waarin een hulpbron wordt gecontroleerd door andere actoren, wat tracht om het gedrag en de houding van actoren te verklaren en mogelijk te beïnvloeden (Pfeffer & Salancik, 2003). Met andere woorden, deze theorie legt de nadruk op de intentie van actoren om de afhankelijkheid van schaarse hulpbronnen van andere actoren te minimaliseren (idem). Johnson (1995) voegt hieraan toe dat actoren niet zelfvoorzienend genoeg zijn en daarom indirect gedwongen worden om relaties met andere actoren aan te gaan

om levensvatbaar te blijven. Vanwege de ongelijke verdeling van beschikbare hulpbronnen, zijn asymmetrische relaties onvermijdelijk en resulteren deze in hiërarchische machtsverhoudingen.

In dit onderzoek wordt het inzetten van hulpbronnen kennis en legitimiteit beschouwd als public affairs strategieën. De noodzaak om hulpbronnen in te zetten door zendende actoren in een lobbyproces ontstaat uit de veronderstelling dat actoren onderling afhankelijk zijn. Deze onderlinge afhankelijkheden hebben betrekking op elkaars hulpbronnen. Aangezien niet elke betrokken partij dezelfde positie inneemt in het netwerk van kinderopvang, hebben sommigen die nauw betrokken zijn bij de dagelijkse praktijk mogelijk meer specifieke kennis, terwijl anderen wellicht meer legitimiteit kunnen benutten vanwege een omvangrijke achterban. Het inzetten van hulpbronnen en ‘het gebruiken’ van onderlinge afhankelijkheden wordt in dit onderzoek beschouwd als de kern van public affairs strategieën.

De mate van afhankelijkheid wordt bepaald door verschillende zaken, zoals het belang van de hulpbron, de zeggenschap die de wederpartij heeft over de hulpbron, de vervangbaarheid en de hoeveelheid van de hulpbron. Als de hulpbron schaars is, zoals een beperkte hoeveelheid aan financiële middelen die over meerdere lokalen overheden moeten worden verdeeld, is de afhankelijkheid van de wederpartij groter dan wanneer er overvloedige financiële middelen zouden zijn. Daarnaast geldt dat de afhankelijkheid van een actor groot is indien die actor een essentiële hulpbron als kennis bezit, zoals kennis over de dagelijkse praktijk. Deze kennis kan niet op grotere afstand verkregen worden en is daardoor minder vervangbaar door de hulpbronnen die andere actoren hebben. In dat geval wordt de afhankelijkheid groter omdat die hulpbron in beperkte mate aanwezig is.

- De strategieën

Zoals reed vermeld, wordt in dit onderzoek onder public affairs strategieën ‘het inzetten van hulpbronnen kennis en legitimiteit’ verstaan. Om enigszins invloed te kunnen uitoefenen op de opstelling aan de ontvangende kant is het noodzakelijk een zekere mate van kennis te verwerven over de problematiek. Immers, zonder kennis van zaken valt er weinig zinnigs in te brengen. Daarom is het inzetten van ‘kennis’ (1) als hulpbron nodig. Het verwijst naar alle beschikbare praktische- en beleidskennis over een bepaald maatschappelijk vraagstuk (Pfeffer et al., 2003). Bovendien is het inzetten van legitimiteit (2) nodig, hierbij gaat het om het verkrijgen en

verlenen van maatschappelijke steun en draagvlak voor bepaalde ideeën of inzichten. Wanneer actoren kunnen rekenen op voldoende legitimiteit, is er een grotere bereidheid bij anderen om op dezelfde wijze te handelen. Omgekeerd geldt ook: bij een gebrek aan maatschappelijke steun en acceptatie neemt de bereidheid van anderen om deel te nemen af. In een dergelijk geval zullen beleidsmakers, politici en andere belanghebbende partijen de intenties minder serieus nemen. Legitimiteit wordt gedefinieerd als *“a generalised perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate in some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions”* (Mitchel, Agle & Wood, 1997). Het is dus een algemene perceptie dat de acties van een actor wenselijk en gepast zijn in de maatschappij met bepaalde normen, waarden en overtuigingen. De strategieën kunnen al dan niet gecombineerd toegepast worden.

Door het inzetten van deze schaarse hulpbronnen wordt bijgedragen aan het verklaren en inzichtelijk maken van het gedrag, de structuur en stabiliteit van actoren. Dit is echter geen continu proces, omdat actoren worden gezien als ‘open systemen’ die voortdurend in interactie staan met de externe omgeving, waarbij verschillende onvoorziene ontwikkelingen plaatsvinden (Pfeffer et al., 2003). Ook kunnen actoren het netwerk van belanghebbenden betreden en na verloop van tijd weer verlaten. Tegelijkertijd kunnen belangen en percepties in de loop van de tijd veranderen, waardoor het noodzakelijk is om in te spelen op de dynamiek van dergelijke complexe systemen. Wanneer een actor in onvoldoende mate de beschikking heeft over benodigde hulpbronnen om te overleven, kan dit leiden tot een sterke afhankelijkheid van de hulpbronnen van anderen (idem). Deze afhankelijkheidsrelaties tussen de zenders van de public affairs strategieën en de ontvanger van deze strategieën is cruciaal. Het verklaart namelijk in hoge mate hoe een ontvanger zich opstelt tegenover een boodschap met als gevolg dat de zenders wel of niet gehoord worden (Pfeffer & Salancik, 2003; Froelich, 1999). Dit brengt ons bij de opstelling aan de ontvangende kant.

2.3 Opstelling aan de ontvangende kant

Publieke actoren zijn steeds vaker betrokken bij netwerken van belanghebbenden. Tegenwoordig wordt het overheidsbeleid niet langer uitsluitend bepaald door één hiërarchische bovengeschatte actor, die alle nodige middelen kan aanreiken. In plaats daarvan ontstaat het beleid als gevolg van strategische interacties tussen verschillende belanghebbende actoren. Elke actor heeft zijn eigen begrip van de aard van het vraagstuk, percepties op mogelijke

oplossingen, normatieve voorkeuren en capaciteiten die kunnen worden ingezet om de uitkomst te beïnvloeden (Teisman, 2000). Het concept van deze ‘netwerkende overheid’ gaat om het bereiken van resultaten door samenwerking, gebaseerd op het besef dat deze resultaten niet alleen door één organisatie behaald kunnen worden.

Om maatschappelijke doelen te verwezenlijken is het noodzakelijk om de middelen van andere actoren aan te reiken, zoals besproken in paragraaf 2.3. Daarom kunnen publieke organisaties op zoek gaan naar maatschappelijke organisaties, private organisaties en kennisinstellingen om samen mee op te trekken, waarbij elk van hen zijn eigen belangen kan inbrengen in het proces (Van der Steen, Scherpenisse & van Twist, 2015). Tegelijkertijd kunnen dergelijke organisaties ook zelf het initiatief nemen en zich melden bij het Ministerie van SZW om deel te nemen aan onderdelen van beleidsprocessen. Op deze manier wordt het Ministerie een onderdeel van een netwerk van belanghebbenden.

De ontvangende kant in dit onderzoek is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze ontvanger wordt gezien haar ministeriele verantwoordelijkheid benaderd door verschillende relevante actoren uit de kinderopvangbranche. Deze actoren proberen de ontvanger enigszins te verleiden tot een actieve en open opstelling om het beleid inzake kinderopvang te beïnvloeden. Deze aansturing kan betrekking hebben op (onderdelen van) de beleidscyclus, maar ook op het imago en eigen maatschappelijk beeld van het Ministerie van SZW als ontvangende partij. Om hier meer inzicht in te krijgen worden hieronder een aantal mogelijke opstellingen van de ‘ontvanger’ in kaart gebracht.

Typen opstellingen van de ontvanger

Timmermans et al. (2019) categoriseren vier reactietypen die door de ‘ontvanger’ kunnen worden vertoond. Deze classificatie geeft aan in welke mate de ontvanger bereid is tot ‘inmenging’ van andere actoren om invloed uit te kunnen oefenen op onderdelen van de beleidscyclus. De typologie van de reacties is gebaseerd op twee dimensies, te weten gesloten of open en actief of passief, zoals weergegeven in figuur 1. Hieruit resulteren vier reactietypen: bestrijdend, negerend, uitnodigend en afwachtend (idem).

	Gesloten	Open
Actief	Bestrijdend	Uitnodigend
Passief	Negerend	Afwachtend

Figuur 1 Reactietypen ontvangende kant (Timmermans et al., 2019)

Een **negerende opstelling** is te kenmerken als *gesloten en passief*. De ontvanger blijft op zijn huidige koers en geeft weinig tot geen aandacht aan inbreng van zendende actoren. Vaak worden hun ideeën niet serieus genomen. Kenmerkend voor een negerende opstelling is het zich niet bezighouden met de zenders (idem). De ideeën van de zenders worden feitelijk genegeerd en de ontvanger richt zijn aandacht op andere vraagstukken. Deze opstelling kan zijn doordat de ontvanger in de loop van de tijd ‘padafhankelijk’ is geworden. Met andere woorden, er wordt voortgeborduurd op het ingeslagen pad, omdat het afwijken hiervan mogelijk hoge kosten met zich meebrengen. Een gebrek aan adequaat onderbouwde ideeën vanuit de zenders kan hieraan bijdragen. De ontvanger heeft namelijk weinig baat om aandacht te besteden aan zaken die in onvoldoende mate worden ondersteund met kennis en informatie.

Aan de andere kant is een **afwachtende opstelling** te kenmerken als open en passief, waarbij de ‘ontvanger’ afwacht op ‘wat de zenders doen’. Deze benadering gaat doorgaans gepaard met het vergaren van informatie en het inventariseren van maatschappelijke reacties op de eigen positie en argumentatie (idem). De verwachting is dat een afwachtende opstelling van de ontvanger het gevolg kan zijn van een nieuw of complex vraagstuk waarmee zij geen ervaringen hebben of geen eenduidige reactie op kunnen of willen geven. Zoals eerder vermeld verzamelt de ontvanger informatie over de zendingen (idem). In dit geval is er duidelijk behoefte aan meer inzicht in de ideeën van de zenders om mogelijk over te gaan tot een actieve opstelling

Een **bestrijdende opstelling** wordt gekenmerkt door een actieve en gesloten houding van de ontvanger, waarbij signalen van de zenders kunnen worden afgewezen. De eigen realiteit wordt in strijd gebracht met die van de zenders (idem). Het inzetten van een tegenoffensief is indicatief voor een bestrijdende opstelling. In dat geval wordt het onderwerp op een andere manier geframed, de nadruk ligt echter op de eigen realiteit. Het gebruik van media is hierbij gebruikelijk. Daarnaast kunnen de zendingen worden verplaatst naar andere actoren, wat eigenlijk een poging is om verantwoordelijkheden te verschuiven. Dit kan gemotiveerd worden door de overtuiging van de ontvanger dat 'zij hier niet over gaan'. Het afschuiven naar andere

organisaties binnen het openbaar bestuur, zoals van het Rijk naar provinciale en lokale overheden of aan overige brancheorganisaties behoort tot de mogelijkheden.

Een **bestrijdende opstelling** kan ook tot uiting komen in het “afkopen” van de belanghebbenden. Hierbij worden de zenders, of de achterban van de zenders financieel gecompenseerd in ruil voor ‘het opleggen van het zwijgen’. Een alternatief voor het financieel compenseren van gedupeerden is het imiteren van de technieken van de zenders. Vaak wordt media aangereikt om een boodschap duidelijk te maken. In dit geval kan de ontvanger besluiten een mediacampagne te starten of nieuwe zenders in het leven te roepen die de boodschappen van de ontvanger vertegenwoordigen. Een andere indicator van een bestrijdende opstelling is het begrijpen van de motieven van de zenders en hierop anticiperen. Dit kan voortkomen uit een situatie waarin de ontvanger niet adequaat wordt voorzien van de benodigde kennis en informatie vanuit de branche, wat de ontvanger aanmoedigt om proactief stappen te ondernemen alvorens de zenders handelen. Op deze manier kan eventuele schade aan het imago worden voorkomen en wordt de legitimiteit van het handelen van de ontvanger verhoogd.

Tot slot kan de ontvanger zich actief en open opstellen, wat getuigt van een **uitnodigende** houding. Vaak beschikt de ontvanger over voldoende kennis en informatie over de issues, wat zijn interesse in de kwestie vergroot. Met andere woorden er wordt een positief verband verwacht tussen het uitwisselen van kennis van de zenders met de ontvanger en een actieve opstelling van de ontvanger. Desondanks betekent dit nog niet dat de ontvanger volledig vatbaar is voor beïnvloeding. In dit kader kan de ontvanger een formele consultatie opzetten waarbij inspraak wordt georganiseerd. Diverse belanghebbende actoren worden uitgenodigd om hun percepties te delen. Als deze formele consultatie niet het gewenste resultaat opleveren, kunnen de ideeën in de handen van een commissie gelegd worden. Deze commissie formuleert onafhankelijke aanbevelingen en alternatieve zienswijzen als reactie op de gepresenteerde ideeën.

Een **uitnodigende opstelling** kan zich verder manifesteren in een ‘pratende’ vorm, waarbij een charmeoffensief wordt ingezet om het wantrouwen van de zenders ten opzichte van de ontvanger te verminderen. Ook het verstrekken van argumenten om het eigen standpunt te versterken en de zenders van gedachten te doen veranderen, behoort tot de mogelijkheden. Op dezelfde manier kan de ontvanger het issue verkleinen door slechts naar onderdelen ervan te kijken. Er is hierbij sprake van het inkapselen van het issue in overleg. De meest ultieme vorm

van een uitnodigende opstelling is ‘samenwerken’. De ontvanger kan instemmen met de ideeën van de zenders, wat in feite neerkomt op het overnemen en ondersteunen ervan. Als de voorstellen van de zenders volgens de ontvanger verbetering behoeven, kan er worden gekozen voor onderzoek of kan de ontvanger de zender helpen om via onderzoek nieuwe oplossingen aan te dragen. Aangezien er behoefte is aan nieuwe oplossingen, kan worden gesteld dat er onvoldoende kennis wordt gegenereerd of gedeeld met de ontvanger, waardoor de noodzaak om onderzoek te (laten) uitvoeren toeneemt. In onderstaand figuur wordt een schematische weergave gepresenteerd van de vier mogelijke opstellingen van de ontvanger met de uitingsvormen van elke benadering. In de operationalisatie (paragraaf 3.5) worden deze uitingsvormen nader uitgewerkt.

Opstelling ontvanger	Kenmerk	Uitingsvorm opstelling
Negerend (1)	Gesloten en passief	- Op zelfde koers blijven
Afwachtend (2)	Open en passief	- Afwachten wat zenders doen en zelf informatie vergaren
Bestrijdend (3)	Gesloten en actief	- Afwijzen bewering, afkopen gedupeerden, verplaatsen van verantwoordelijkheden of anticiperen op ontwikkelingen
Uitnodigend (4)	Open en actief	- Nieuw speelveld creëren, reductie wantrouwen, inkapselen van issue of samenwerken

Figuur 2 Opstelling en uitingsvormen ontvangende kant (Timmermans et al., 2019)

2.5 Conceptueel model en verwachte relaties

Onderstaand worden de kernvariabelen en de verwachte relaties tussen deze variabelen weergegeven. De kern van dit model omvat de opstelling van de ontvanger, in dit geval het Ministerie van SZW, als de afhankelijke variabele. Deze opstelling kan bestrijdend, negerend, uitnodigend of afwachtend van aard zijn. De indicatoren hiervoor worden in paragraaf 3.5 nader gepresenteerd. De onafhankelijke variabele in dit model zijn de public affairs strategieën die worden toegepast door BK en BMK als zendende actoren, namelijk het inzetten van kennis en legitimiteit.

De verwachting is dat wanneer zendende actoren kennis inzetten en legitimiteit verlenen aan de ontvanger, de ontvanger een uitnodigende opstelling zal tonen. Wanneer de ontvanger belangstelling toont voor de gezonden boodschappen en zich verantwoordelijk voelt voor het tackelen van het vraagstuk zal het resulteren in een uitnodigende opstelling (V1). Verder wordt verwacht dat wanneer de gezonden boodschappen de ontvanger in diskrediet kunnen brengen, dit zal leiden tot een bestrijdende opstelling (V2). De ontvanger zou zich immers willen ‘verdedigen’ ten aanzien hiervan. (V3) Ten slotte wordt verondersteld dat als er geen kennis en legitimiteit wordt ingezet, de ontvanger een passieve opstelling zal aannemen.

Verwachting 1: wanneer er voor de ontvanger sprake is van een noodzaak tot het verkrijgen van relevante kennis en legitimiteit, dan zullen de ingezette hulpbronnen leiden tot een uitnodigende opstelling

Het aannemen van een uitnodigende houding wordt beschouwd als de meest logische reactie om praktijkgerichte inzichten te verkrijgen en aan de verwachtingen van de zenders te voldoen. Dit impliceert dat de ontvanger, in dit geval de minister, openstaat voor de boodschappen en bereid is zich actief in te zetten voor het oplossen van het vraagstuk. Veelal ligt hier een gebrek aan relevante kennis uit de sector aan ten grondslag. Door het ontbreken van deze kennis kan mogelijk niet adequaat gehandeld worden om de problemen te tackelen.

De ontvanger kan selectief een deel van het vraagstuk behandelen, bijvoorbeeld door het inkapselen ervan. Deze benadering stelt de ontvanger in staat om gericht om te gaan met specifieke aspecten van het vraagstuk, mogelijk om tegemoet te komen aan specifieke behoeften of uitdagingen. Bovendien kan de ontvanger, in lijn met een uitnodigende opstelling, akkoord gaan met verzoeken van de zenders, met name wanneer deze gebaseerd zijn op feitelijke informatie die moeilijk te weerleggen is en die als relevant wordt beschouwd door de ontvanger. Deze instemming kan als een constructieve stap richting samenwerking fungeren.

**Inzet van hulpbronnen
wordt door ontvanger
beschouwd als
noodzakelijk en
relevant**

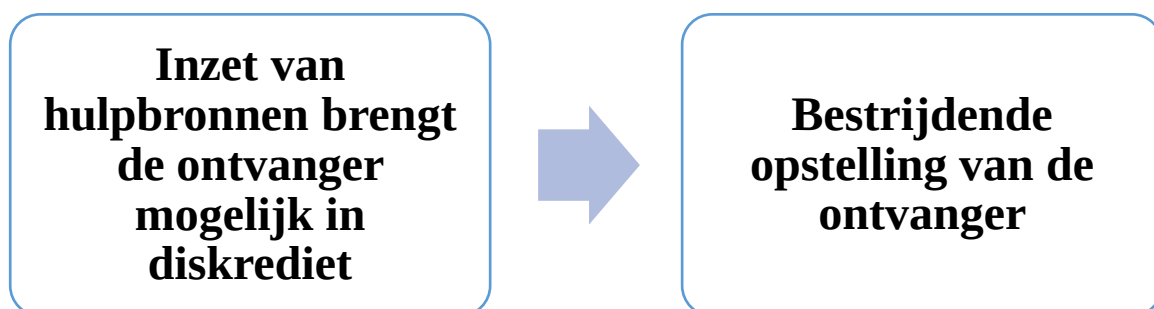


**Uitnodigende opstelling
van de ontvanger**

Verwachting 2: wanneer de ingezette hulpbronnen de ontvanger mogelijk in diskrediet kunnen brengen, resulteert dit in een bestrijdende opstelling aan de ontvangende kant.

Indien middelen worden aangewend die de ontvanger in diskrediet kunnen brengen, zoals het schaden van het imago, blootleggen van inconsistenties in het beleid of presenteren van subjectieve beweringen, wordt verondersteld dat de ontvanger naar een bestrijdende opstelling neigt. Deze respons kan aanvankelijk bestaan uit het afwijzen van de signalen van de zenders, gevolgd door een tegenoffensief waarin de ontvanger tracht aan te tonen dat de ingezette kennis door de zendende actoren betwistbaar is.

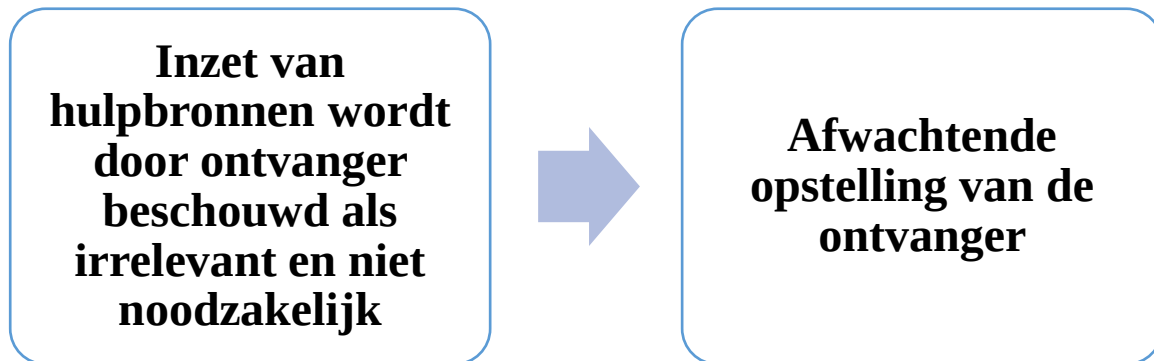
Bovendien kan de ontvanger proberen de verantwoordelijkheid af te schuiven naar andere actoren, zoals provinciale of gemeentelijke overheden. Dit kan bijvoorbeeld door convenanten, waardoor de ontvanger bepaalde bevoegdheden delegeert aan andere actoren om zichzelf te 'ontzorgen'. Op deze manier kan de ontvanger proberen de impact van de ingezette hulpbronnen te minimaliseren en de aandacht te verleggen naar andere betrokken partijen.



Verwachting 3: Wanneer er voor de ontvanger sprake is van inzet van hulpbronnen die als irrelevant en niet noodzakelijk worden beschouwd, dan wordt aangenomen dat de ontvanger een afwachtende opstelling vertoont.

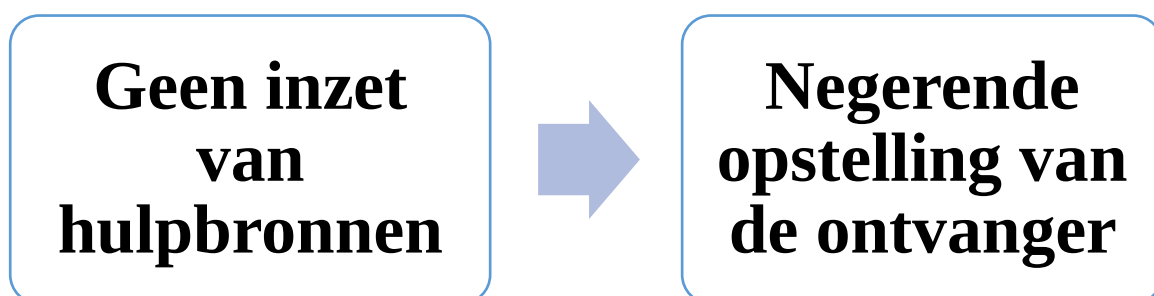
Wanneer de boodschappen van de zenders onvoldoende gefundeerd zijn in kennis en er een gebrek is aan inzet van legitimiteit, wordt verwacht dat dit een afwachtende opstelling tot gevolg heeft. Als de gebruikte hulpbronnen, zoals beweringen met beperkte informatieve waarde, als irrelevant worden beschouwd, zal de ontvanger hoogstwaarschijnlijk afwachten wat de zenders zullen doen. In dit geval erkent de minister dat er actoren zijn die gehoord willen

worden, maar geeft er feitelijk geen prioriteit aan. De ontvanger wacht dan af om te zien hoe de zenders zich gedragen en kan indien nodig zelf informatie verzamelen.



Verwachting 4: Wanneer er geen sprake is van inzet van hulpbronnen, dan wordt aangenomen dat de ontvanger een negerende opstelling vertoont.

Actoren kunnen in zeer beperkte mate hulpbronnen benutten, omdat ze er zelf niet over beschikken of niet bereid zijn deze te delen. Zelfs in dergelijke gevallen kunnen zij signalen naar de verantwoordelijke minister sturen om de aandacht te vestigen op een specifiek vraagstuk. Desalniettemin kan een boodschap die niet gebaseerd is op kennis en legitimiteit worden beschouwd als een 'betekenisloze uiteenzetting van standpunten'. De ontvanger kan dit interpreteren als een zending zonder waarde die geen verdere aandacht behoeft en de ontvanger niet in diskrediet brengt. Dit geeft de indruk dat de afzenders onvoldoende kennis hebben over het onderwerp, wat resulteert in een negerende opstelling waarbij de ontvanger dezelfde koers aanhoudt en aandacht besteed aan andere vraagstukken.



Hoofdstuk 3: Verantwoording methodologie

In dit hoofdstuk wordt een bespreking gegeven van de gebruikte methoden en technieken. Diverse onderdelen van het ontwerpen en uitvoeren van het onderzoek worden nader besproken. Daarnaast wordt er dieper ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten. Tot slot wordt de operationalisatie van kernvariabelen besproken.

3.1 Onderzoeksstrategie

Voorafgaand aan het onderwerp van het onderzoek zijn verkennende gesprekken gevoerd met belanghebbenden binnen de kinderopvangsector. Deze belanghebbenden omvatten zowel bestuursleden van verschillende brancheverenigingen als medewerkers van kinderopvangorganisaties. Het doel van deze gesprekken was het verkrijgen van inzicht in de uitdagingen binnen de kinderopvangsector ten einde een deugdelijke probleemstelling te formuleren. Deze fase heeft enkele weken in beslag genomen. Gelijktijdig is er dankbaar gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur over public affairs, stakeholdermanagement, beleidsinnovatie in complexe systemen. Deze inzichten zijn voornamelijk afkomstig van invloedrijke denkers, zoals Pfeffer en Salancik, Cobb en Koppenjan. Er is onvoldoende aandacht besteed aan de redenen waarom zeggende actoren bepaalde public affairs strategieën hanteren en welke reacties deze strategieën teweegbrachten. Om die reden is besloten om deze relatie nader te onderzoeken.

Er zijn een aantal kernbeslissingen genomen gedurende het ontwerpen van het onderzoek. Allereerst is er gekozen voor het streven naar diepte in plaats van breedte. Door te streven naar diepgang worden meer gedetailleerde en goed onderbouwde inzichten verkregen in de beweegredenen van de betrokken actoren. Tegelijkertijd levert het streven naar diepgang het risico op dat de generaliseerbaarheid van de resultaten in het gedrang komen. Om deze uitdaging het hoofd te bieden is geprobeerd om zowel het onderzoeksdomain als de variabelen nauwkeurig af te bakenen. Bovendien is er gekozen voor een kwalitatieve insteek, omdat de percepties van verschillende actoren centraal staan. Om inzicht te krijgen in deze percepties was het noodzakelijk om kwalitatieve methoden toe te passen. Er is besloten om gebruik te maken van bestaande tekstuele data, zoals wetenschappelijke artikelen, kamer- en beleidsnota's, en jaarverslagen. Op deze wijze is geprobeerd om bronnen te trianguleren, met als doel de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten te versterken. Diverse documenten

uit de sociale wetenschappen zijn bestudeerd, net zoals jaarverslagen en kamerbrieven. Voor het raadplegen van deze documenten zijn verschillende bestuurskundige tijdschriften, zoals *'Bestuurskunde'*, *'European Journal of Research'* en *'Journal of Public Affairs'* geraadpleegd.

Tot slot kenmerkt dit onderzoek zich als praktijkgericht, aangezien een van de doelstellingen is om aanbevelingen te formuleren voor de praktijk. Het streven is om de praktijk concrete handvatten te bieden om in vergelijkbare situaties om te gaan met actoren die meer macht en bevoegdheden hebben dan zichzelf.

3.2 Validiteit

De validiteit van onderzoeksresultaten kan worden onderverdeeld in interne en externe validiteit. Interne validiteit verwijst naar het meten van hetgeen beoogd was te meten (Verschuren & Doorewaard, 2017). Om inconsistenties te voorkomen zijn de variabelen zorgvuldig geoperationaliseerd. Hierdoor is de kans verkleind dat bij het meten van de indicatoren van de kernvariabelen tegelijkertijd andere kenmerken worden gemeten. Daarnaast is de focus gelegd op een beperkte hoeveelheid onafhankelijke variabelen en indicatoren. Zo zijn niet alle mogelijke hulpbronnen volgens de Resource Dependency Theory in ogenschouw genomen, maar slechts de meest relevante. Hiermee is getracht de interne validiteit te verhogen.

De externe validiteit heeft betrekking op de mate waarin de resultaten te generaliseren zijn (Verschuren et al., 2017). Het afbakenen van zowel het onderzoeksdomein als de indicatoren heeft de mate van generaliseerbaarheid verminderd. Dit was onvermijdelijk om tot intern valide resultaten te komen. Deze afbakening werd mede bepaald door de beschikbare tijd en middelen voor het onderwerp en uitvoering van het onderzoek.

3.4 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten is gerelateerd aan het verkrijgen van consistente bevindingen bij herhaling van het onderzoek, aangezien er altijd een subjectief element aanwezig is bij de beoordeling en interpretatie van data (idem). Deze subjectiviteit kan variëren afhankelijk van de situatie en de persoon, wat de betrouwbaarheid kan beïnvloeden. Over het geheel genomen kan worden gesteld dat de relevantie, zorgvuldige afbakening en

transparantie van de verkregen data de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten bevorderen. Hoewel de dataverzameling zich niet specifiek richtte op interviews maar eerder op bronnen zoals kamerstukken, draagt dit hoofdstuk bij aan het streven naar consistente reacties bij herhaling.

3.5 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de kernvariabelen, zoals weergegeven in het conceptueel model, in kaart gebracht. Deze variabelen worden gedefinieerd en er worden indicatoren toegewezen. Onderstaande schema geeft beknopt weer welke zaken onder de variabelen vallen.

Variabele	Definitie	Indicatoren
Public affairs Strategieën zenders (OV)	<i>Het repertoire aan systematisch voorbereide activiteiten, dat wordt ingezet om beleidsprocessen, de eigen maatschappelijke positie en gedragingen van overige actoren te beïnvloeden (Timmermans et al., 2019:27; Pfeffer & Salancik, 2003).</i>	1.1 Inzetten van kennis 1.1.1 Diverse platformen, kennissessies om kennis te delen 1.1.2 Fysieke bijeenkomsten zoals meedenkuurtjes. 1.1.3 Brieven aan de Kamer en het ministerie, waarin ontwikkelingen van de branche worden gedeeld. 1.2 Inzetten van legitimiteit 1.2.1 Perceptie dat handelingen van de ontvanger als algemeen aanvaardbaar worden beschouwd. 1.2.2 Draagvlak, steun voor bepaalde ideeën.
Opstelling ontvanger (AV)	<i>De mate waarin de ontvanger bereid is tot 'inmenging' van andere actoren (Timmermans et al., 2019)</i>	2.1 Bestrijdend 2.1.1 Afwijzing signalen zenders 2.1.2 Tegenoffensief inzetten door nieuwe frame 2.1.3 Afschuiven verantwoordelijkheden naar andere actoren 2.1.4 Nieuwe zenders inbrengen met dezelfde boodschap als ontvanger 2.2 Negerend 2.2.1 Op zelfde koers blijven 2.2.2 Aandacht aan andere vraagstukken besteden 2.3 Uitnodigend 2.3.1 Nieuw speelveld creëren voor interactie 2.3.2 Wantrouwen van zenders reduceren

		2.3.3 Kleiner maken van het issue 2.3.4 Akkoord gaan met wensen zenders, samen onderzoek (laten) doen. 2.4 Afwachtend 2.4.1 Afwachten wat zenders doen 2.4.2 Zelf informatie vergaren 2.4.3 Reflecteren op eigen handelen inventariseren
--	--	---

Hoofdstuk 4: Casusbeschrijving

In dit hoofdstuk wordt de kinderopvangwereld nader verkend. Allereerst vindt een beschrijving van verschillende ontwikkelingen in de kinderopvangbranche plaats. Vervolgens worden de relevante actoren, die hierbij betrokken zijn, besproken. Tot slot wordt aandacht besteed aan de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang.

4.1 Welke ontwikkelingen kent de kinderopvangbranche en welke relevante actoren zijn hierbij betrokken?

4.1.1 Ontwikkelingen kinderopvangbranche

Deze paragraaf belicht verschillende ontwikkelingen in de externe omgeving van de kinderopvangsector. Opeenvolgend worden de kwesties personele tekorten, strafrechtelijke zedenzaken en de hoge werkdruk besproken.

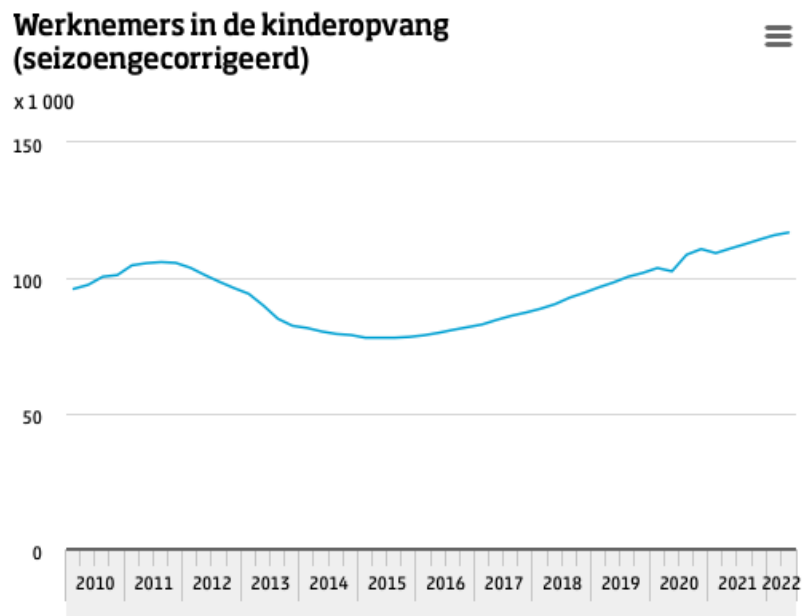
➤ **Personeelstekort**

In november 2019 stuurt de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerbrief 31322-437). Er wordt geconstateerd dat de kinderopvang te maken heeft met personele tekorten. De Kamer ontvangt een brandbrief waarin 125 kinderopvangorganisaties dringend aandacht vragen voor het probleem van personeelstekorten en de daaruit voortvloeiende gevolgen. De brandbrief roept op tot het uitvoeren van alternatieve oplossingen voor het grote personeelstekort. De personeelstekorten zullen de komende jaren oplopen tot ruim 30.000. Dit kan worden toegeschreven aan een groeiende vraag naar kinderopvang en een toename van de Nederlandse bevolking (BMK, 2023). Daarom pleiten de kinderopvangorganisaties voor drie mogelijke oplossingen. Ten eerste stellen zij voor om het aantal potentiële medewerkers in de kinderopvang te vergroten, om daaruit te putten in tijden van groei. Dit kan door het aantrekkelijker maken van de arbeidsvoorwaarden voor medewerkers in de kinderopvang. Daarnaast kan het modulair inrichten van de vereiste opleidingen bijdragen aan een grotere pool van potentiële medewerkers. Modulair inrichten refereert aan de mate waarin onderdelen van opleidingen uit te wisselen zijn, waardoor afgestudeerden ook gemakkelijker tussen vergelijkbare functies kunnen overstappen (idem).

De personele tekorten in de kinderopvangbranche worden ook in cijfers uitgedrukt (CBS, 2019). In de onderstaande grafiek worden de ontwikkelingen van het aantal werknemers weergegeven.

Na de financieel-economische crisis is de vraag naar kinderopvang tijdelijk afgenomen. Er kwamen beperkende regels op het aantal vergoede uren voor ouders. Ook nam het aantal kinderen in ‘opvangleeftijd’ af in die periode. In 2013 telt de kinderopvang ruim 80.000 werknemers (zie figuur 1). In 2014 is de financiële vergoeding voor ouders verhoogd. Sinds dat moment is een voortdurende toename zichtbaar. Echter, aan het einde van 2019 vertoont de stijgende lijn een verstoring. De intrede van de coronacrisis daarna en de daaruit

voortvloeiende onzekerheden verklaren dit mogelijk. In figuur 2 is de vacaturegraad vanaf 2018 weergegeven. Wat betreft de vacaturegraad in de kinderopvang, is er eind 2018 een verhouding van 17 vacatures per 1000 banen. In 2022 stijgt dit aantal naar 55 vacatures per 1000 banen. De vacaturegraad, die aangeeft hoeveel vacatures er per 1000 banen zijn, is hiermee verdrievoudigd (idem). In vergelijking hiermee is in alle bedrijfstakken de vacaturegraad respectievelijk gestegen van 29 vacatures per 1000 banen in 2018 naar 54 vacatures per 1000 banen in 2022. Deze kwantitatieve gegevens tonen aan dat de behoefte aan medewerkers in de kinderopvang per 1000 banen aanzienlijk is toegenomen in vergelijking met alle bedrijfstakken. Het positieve beleid van de regering met betrekking tot financiële vergoedingen voor ouders, het vertrouwen in de kinderopvang, of simpelweg het gebrek aan andere geschikte keuzes voor de opvang van kinderen, kunnen mogelijke verklaringen bieden voor deze situatie. Niettemin geven verschillende statistische onderzoeken aan dat er aanzienlijke personeelstekorten zijn. Volgens een arbeidsmarktpeiling geeft 71% van de respondenten aan dat er een tekort aan personeel is (Kinderopvang werkt!, 2021). Bovendien geeft 81% van de dagopvanglocaties aan wachtlijsten



Figuur 1: Werknemers in de kinderopvangbranche (CBS, 2022)

te hebben als gevolg van personeelstekorten (idem). Uit de resultaten van de werkgeversenquête van Arbeidsmarkt, Zorg en Welzijn blijkt dat in 2021 kinderopvangorganisaties gemiddeld twee moeilijk vervulbare vacatures hebben.

➤ Strafrechtelijke zaken in de kinderopvang

In de Nederlandse geschiedenis hebben zich verschillende zedenzaken voorgedaan waarbij kinderen slachtoffer werden van seksueel misbruik. Een voorbeeld hiervan is het geval waarbij de politie in Flevoland in 2010 een mede-eigenaar van een kinderopvangorganisatie heeft aangehouden op verdenking van seksueel misbruik van kinderen (NOS, 2010). De verdachte is mede-eigenaar van agrarisch kinderopvangorganisatie ‘Onze boerderij’, in Ens. Ook in 2017 is Bart C. als verdachte aangehouden na een melding van twee ouders, die concrete signalen meldde die wijzen op misbruik van kinderen (NOS, 2017). In een vergevorderd stadium van het proces wordt hij ook verdacht van het misbruiken van twee jongens, naast ontucht met een aantal meisjes. Bart C. werkte als pedagogisch medewerker en erkent betrokken te zijn bij een zevental gevallen van ontucht in De Bilt (Omroep Flevoland, 2012). Het gaat om kinderen die bij hem op de opvang zaten toen hij werkzaam was als pedagogisch medewerker bij Partou. Het Openbaar Ministerie beschuldigt Bart C. ervan dat hij kinderen ongepaste handelingen heeft laten verrichten. Inmiddels zit hij in de gevangenis (idem). Echter, is de meest opmerkelijke en bekende zedenzaak die van 2010 in Amsterdam. Robert M. van kinderdagverblijf ‘t Hofnarretje in Amsterdam heeft zich schuldig gemaakt aan seksueel misbruik van tientallen kinderen. Er zijn hierover meerdere tips geweest en als gevolg hiervan is er beeldmateriaal aangetroffen. Deze zaak kwam vooral aan het licht door een strafrechtelijk onderzoek in de Verenigde Staten naar kinderpornografie (GGD, 2021; AD, 2018). De hoofdverdachte legt bekennende verklaringen af over het misbruiken van 83 kinderen. Verder blijkt hij in het buitenland veroordeeld te zijn vanwege het bezit en verspreiden van kinderporno (GGD, 2021). Ook blijkt hij lid te zijn van

<i>Jaar</i>	<i>Kwartaal</i>	<i>Kinderopvang (Vacatures per 1000 banen)</i>	<i>Alle bedrijfstakken (Vacatures per 1000 banen)</i>
2018	Q1	17	29
	Q3	23	31
2019	Q1	28	33
	Q3	36	33
2020	Q1	18	26
	Q3	25	26
2021	Q1	22	30
	Q3	36	43
2022	Q1	35	51
	Q2	55	54

Figuur 2 Vacaturegraad kinderopvang en alle bedrijfstakken (CBS, 2023)

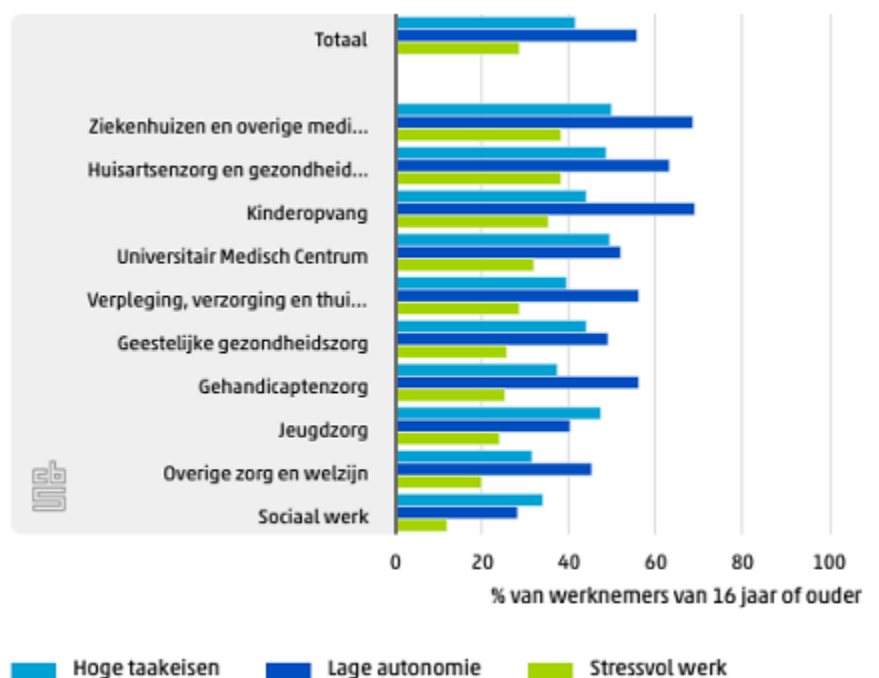
een internationaal kinderpornonetwerk. De rechter legt een gevangenisstraf van 18 jaar en tbs op aan Robert M. Hij wordt uiteindelijk vervolgd voor het misbruiken van 67 kinderen.

➤ Hoge werkdruk

Werkdruk wordt opgevat als een verstoring van het evenwicht tussen eisen van het werk en de mogelijkheden om dit naar behoren te doen (Dirven & Gielen, 2022). De ervaren werkdruk van medewerkers in de kinderopvangbranche kan worden gekarakteriseerd als ‘stressvol’. In 2021 had 26% van de zorgmedewerkers volgens onderzoek, waaronder pedagogisch medewerkers, onvoldoende autonomie en te hoge taakeisen. Bovendien blijkt dat de toename van medewerkers met stressvol werk in de zorg tussen 2017 en 2021 iets hoger ligt dan in de periode tussen 2012 en 2016 (idem).

Vanuit het perspectief van medewerkers ervaren in 2022 49% van de medewerkers hun werkdruk als ‘goed’, terwijl 24% van de respondenten aangeeft deze als te hoog te ervaren. Opvallend is dat wanneer specifiek wordt gekeken naar de kinderopvang als separate branche, de verschillen nog groter zijn.

In de kinderopvangbranche ervaart het overgrote deel (61%) van de respondenten een te hoge werkdruk. In andere sectoren van de zorg ligt dit gemiddelde rond



Figuur 3 Verdeling taakeisen, autonomie en stressvol werk (Dirven & Gielen, 2022)

40%. Uit figuur 3 blijkt dat medewerkers in de kinderopvang zeer weinig autonomie ervaren, wat mogelijk een verklaring kan zijn voor de hoge werkdruk. Ook de mate waarin de taakeisen belastend en als ‘hoog’ worden ervaren draagt bij aan hogere ervaren werkdruk. Het gebrek aan organisatorische ondersteuning en de emotionele belasting blijken doorslaggevend te zijn bij de bovengemiddelde werkdruk die medewerkers ervaren in de kinderopvang.

4.1.2 Relevante actoren in het kinderopvangnetwerk

Hieronder worden de relevante actoren in het netwerk van kinderopvangorganisaties weergegeven. Er wordt onderscheid gemaakt tussen publieke organisaties (Ministerie van SZW, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie van Justitie en Veiligheid en gemeenten), brancheorganisaties (BK, BMK en BOinK) en vakbonden (FNV en CNV).

➤ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De kinderopvang valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit ministerie bevordert het werk en bestaanszekerheid van burgers. Het Ministerie van SZW is verantwoordelijk voor het creëren van toegankelijke en kwalitatieve kinderopvang. Dit ministerie stelt beleid op voor de kinderopvang, waarna bepaalde actoren belast worden met de uitvoering en het toezicht hierop. Naast kinderopvang zijn de bewindslieden verantwoordelijk voor arbeidsmarktbeleid, inkomensbeleid, combineren van arbeid en zorg en arbeidsomstandighedenbeleid (Rijksoverheid, 2023b). Het Ministerie van SZW biedt financiële steun aan werkende ouders voor kinderopvang en streeft tegelijkertijd naar van de kwaliteit ervan. Het ministerie hecht waarde aan veilige en toegankelijke kinderopvang, zodat ouders zorg en arbeid kunnen blijven combineren. Het is cruciaal dat ouders met jonge kinderen actief blijven op de arbeidsmarkt en dat kinderen worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. Door de kinderopvangtoeslag, die door het ministerie van SZW wordt gefinancierd wordt formele kinderopvang betaalbaar gemaakt voor ouders. Daarnaast ondersteunt het ministerie projecten en programma's met subsidies om de positie van ouders te versterken (Ministerie van SZW, 2023a). Op deze manier tracht het ministerie ouders te voorzien in de informatiebehoefte van ouders over de kwaliteit van de kinderopvangorganisaties. Het ministerie heeft een regisserende rol in het vormgeven en onderhouden van het stelsel van wet- en regelgeving. Daarnaast bepaalt het ministerie zowel de hoogte van de kinderopvangtoeslag als de voorwaarden voor de toekenning ervan. Ook voorziet het ministerie gemeenten van middelen voor het toezicht op kinderopvang. Het bevorderen van de toegankelijkheid, veiligheid en kwaliteit in de kinderopvangorganisaties behoort ook tot de verantwoordelijkheden van het ministerie. Kortom, het ministerie is gebaat bij een doelmatig en doeltreffende kinderopvang die kinderen kunnen stimuleren in hun ontwikkeling en ouders

de mogelijkheden bieden om zorg en arbeid te combineren. Het Ministerie van SZW wordt in dit onderzoek beschouwd als de ‘ontvanger’.

➤ **Inspectie van het onderwijs**

Gemeenten dragen primair de verantwoordelijkheid voor het toezicht op en de handhaving van regels in de kinderopvang. De GGD'en voeren vervolgens het toezicht op kinderopvangorganisaties uit namens de gemeenten. De Inspectie van het Onderwijs is door het Ministerie van SZW bevoegd om ‘interbestuurlijk’ toezicht te houden op de manier waarop gemeenten hun juridische taken uitvoeren op het vlak van kinderopvang (Inspectie van het Onderwijs, 2022). De inspectie doet dit zoveel als mogelijk onafhankelijk en transparant. In 2021 heeft de inspectie tekortkomingen geconstateerd bij meer dan 50 gemeenten met betrekking tot hun registratietaak. Het merendeel van deze tekortkomingen hebben te maken met het niet op tijd afhandelen van de aanvragen. Bovendien voldeed een kwart van de onderzochte gemeenten in 2021 aan de 100%-norm. Dit betekent dat alle juridisch verplichte inspecties zijn uitgevoerd. Bij tekortkomingen kan de inspectie een ad uitbrengen, welke resulteert in frequenter toezicht op de betreffende organisatie. Ook behoort het aanbieden van een herstelaanbod of de gelegenheid om misstanden nader toe te lichten tot de mogelijkheden. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat de inspectie vooral een interbestuurlijk, dan wel overkoepelende rol heeft in het systeem van toezicht en handhaving op kinderopvangorganisaties (idem).

➤ **Inspectie van Justitie en Veiligheid**

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid streeft na een samenleving waarin alle burgers ongeacht ras, etniciteit, religie of levensovertuiging in vrijheid kunnen leven. Het ministerie werkt aan een veilige en rechtvaardige maatschappij, door burgers bescherming te bieden en waar nodig te interveniëren. De Inspectie Justitie en Veiligheid onderzoekt hoe de politie en het Openbaar Ministerie omgaat met zaken zoals zedenmisdrijven en hoe slachtoffers worden behandeld. De inspectie communiceert hierbij met slachtoffers en draagt bij aan opsporingsprocessen met haar bevindingen. Hierbij richt de inspectie zich bij zedendelicten met name op aanranding en verkrachting, aangezien deze het meest voorkomen van alle zedendelicten waar de politie kennis van neemt (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018). Op deze wijze vervult het Ministerie van Justitie en Veiligheid een regisserende rol als het gaat om

strafrechtelijke zaken in de kinderopvang en heeft belang bij een adequate samenwerking met ketenpartners om strafbare feiten te verminderen. De inspectie van Justitie en Veiligheid met name onderzoekt de beweegredenen van de politie en het Openbaar Ministerie en beoordeelt of deze handelingen binnen vastgestelde en aanvaardbare kaders plaatsvinden (Strafrechtketen, 2023).

➤ **Gemeentelijke gezondheidsdiensten**

Volgens de Wet kinderopvang (Wko) zijn houders van kinderopvangorganisaties verantwoordelijk voor het bieden van verantwoorde kinderopvang die bijdraagt aan deugdelijke ontwikkeling van kinderen in een veilige omgeving. De gemeenten, met name de GGD'en als onderdeel van gemeenten, hebben de taak om toezicht te houden door te observeren, toetsen en beoordelen van de handelingen van kinderopvangorganisaties (GGD GHOR, 2023). In het Landelijk Register Kinderopvang worden inspectierapporten met beoordelingen van de GGD'en gepubliceerd. Hierdoor kunnen bevindingen van de inspectie in een oogopslag worden geraadpleegd. Op deze manier vervullen de GGD'en een rol bij de evaluatie en het toezicht op het beleid van de kinderopvang en de uitvoering daarvan. Jaarlijks brengt de toezichthouder een bezoek aan de kinderopvangorganisaties en beoordeelt of de locatie al dan niet voldoet aan de kwaliteitseisen (idem). Methoden die zij hierbij gebruiken zijn vooral contact met de oudercommissies, observatie van voorzieningen, gesprekken met medewerkers en documentenonderzoek. GGD'en hebben er vooral belang bij dat kinderopvangorganisaties zich aan de regels houden, zodat er geen handhavingsmaatregelen getroffen moeten worden. Verder hebben zij belang bij de adequate inrichting van groepsruimtes, het betrekken van ouders bij onderzoeksbevindingen en informeren de GGD'en de Inspectie van het Onderwijs over hun rol als toezichthouder, om zo de juiste condities te creëren worden voor deugdelijke kinderopvang.

➤ **Brancheorganisatie Kinderopvang (BK)**

De brancheorganisatie Kinderopvang is de belangrijkste vertegenwoordiger van de kinderopvangbranche. Hieronder worden dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang verstaan. Zowel commerciële als maatschappelijke kinderopvangorganisaties worden op verschillende onderdelen vertegenwoordigd door BK. (Brancheorganisatie Kinderopvang, 2023). Ruim 80% van de kinderopvangorganisaties is aangesloten bij BK. De rol van BK dient vooral als spreekbuis, omdat zij aan tafel zitten met rijksoverheden. Daarnaast

fungeren zij als sparringpartner in beleidsvoorstellen voor de kinderopvang, alvorens er een formeel besluit wordt genomen (idem). Bovendien heeft BK een adviserende rol in het netwerk van kinderopvang door de ruime expertise en ervaring van de dagelijkse praktijk van kinderopvang. Met name het vergaderen en delen van praktische kennis en informatie wordt beschouwd als een meerwaarde van BK. De belangenbehartiging van BK behelst vooral het verkrijgen van inbreng van de adviesraden om zo enige invloed uit te oefenen op de vormgeving en uitvoerbaarheid van het beleid aangaande kinderopvang. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het agenderen van personeelstekorten en hoge werk- en regeldruk in de kinderopvangbranche, opstellen van een toekomstvisie op kinderopvang, cao-onderhandelingen en kennisdeling via verschillende communicatiekanalen zoals podcasts (idem).

➤ **Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)**

De Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang is een vereniging die is opgericht door kinderopvangorganisaties die gedeelde belangen en percepties hebben ten aanzien van kinderopvang. BMK streeft naar een maatschappij waarin kinderopvang voor alle kinderen toegankelijk is, ongeacht de positie van ouders en de hoogte van inkomens, en waarin kinderen zich kunnen ontwikkelen. BMK gelooft dat investeren in kinderen van groot belang is voor de toekomst, dit is in lijn met de conclusies van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbesluit. Er worden gesprekken gevoerd met relevante actoren over samenwerking, goed werkgeverschap en kwaliteit in de kinderopvang (Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, 2023). BMK heeft een cruciale rol in het delen van kennis binnen het netwerk van kinderopvang. Zij delen namelijk met regelmaat nieuwe kwalitatieve inzichten in de kinderopvang en ondersteunen dit met statistische gegevens. Bovendien nemen zij deel aan onderhandelingen met rijksoverheden. Als voorbeeld, BMK levert input aan de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid wanneer er algemene overleggen kinderopvang zijn, met als doel een constructief en kritisch debat te stimuleren. Zo vervult BMK een aanjagende, ondersteunende en faciliterende rol in het kinderopvanglandschap.

➤ **Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK)**

De Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang behartigt de belangen van ouders in de kinderopvangbranche (BOinK, 2023a). De leden bestaan uit oudercommissies van 5000 kinderopvangorganisaties. Wanneer de oudercommissie van een kinderopvangorganisatie lid is

van BOinK, dan kunnen alle ouders gebruik maken van de diensten van BOinK. BOinK heeft primair een rol in het verspreiden van kennis. De organisatie informeert ouders over verschillende relevante onderwerpen, zoals kinderopvangtoeslag, veiligheid, GGD-toezicht, klachten en vergoedingen. Daarnaast behartigen zij de belangen van ouders bij zowel nationale als lokale overheden (idem). De gesprekspartners zijn onder andere Vereniging Nederlandse Gemeenten, BK en regionale GGD'en. Vanuit het perspectief van ouders biedt BOinK input voor het maatschappelijke en politieke debat over kinderopvang. BOinK richt zich vooral op het waarborgen van de positie van oudercommissies als essentieel onderdeel van het netwerk, het borgen van adequate en kwalitatief deugdelijke kinderopvang en het helder vertalen van nationale wetgeving naar de praktijk van kinderopvang. BOinK heeft er vooral belang bij om oudercommissies volledig te informeren over regelgeving, ouders te overtuigen van het belang van medezeggenschap en hen te ondersteunen bij geschillen (idem), zodat de belangen van de ouders niet ondergesneeuwd raken.

➤ **Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)**

De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) is de grootste vakbond van Nederland die de belangen behartigt met betrekking tot werk en inkomen. FNV speelt een rol bij de cao-onderhandelingen en behartigt de belangen van kinderopvangorganisatie en haar medewerkers in 'Den Haag' (Federatie Nederlandse Vakbeweging, 2023). De vakbond biedt ook juridische ondersteuning wanneer dit nodig is en voert campagnes voor betere arbeidscondities voor medewerkers. De condities in de kinderopvang zijn niet zomaar ontstaan, maar zijn het resultaat van vaak langdurige onderhandelingen tussen vakbonden en hiërarchisch bovengeschatte actoren, zoals rijksoverheden. Vooral bij de komst van een nieuwe regering probeert FNV nauwlettend toe te zien op de bescherming van de rechten van medewerkers (idem). De FNV heeft er vooral belang bij medewerkers indirect invloed te laten uitoefenen op de arbeidsvoorwaarden, hen te steunen wanneer er arbeidsconflicten zijn en te adviseren over hun werk en loopbaan, opdat de belangen van medewerkers niet ondergeschikt raken aan overige belangen.

➤ **Christelijk Nationaal Vakbond (CNV)**

Het Christelijk Nationaal Vakbond is een werknemersorganisatie die is gebaseerd op christelijke overtuigingen. Er zijn meerdere vakbonden aangesloten bij CNV en actief in

verschillende sectoren (CNV, 2023). CNV zet zich in voor een socialere samenleving waarin welvaart eerlijker wordt verdeeld. Zij streven vooral naar optimale balans tussen werk en privé, evenals zekerheid op werk. Door middel van interviews, webinars, podcasts en opinieblogs deelt CNV kennis over de perspectieven van medewerkers. Naast deze kennisrol biedt CNV ook persoonlijk juridisch advies bij arbeidsgerelateerde conflicten, ontslag, salaris en verlof. Ook arbeidsongeschiktheid en stakingsuitkering vallen onder de taken van het CNV (idem). CNV voorziet ook in vertrouwenspersonen en voert looncontroles uit. Op deze manier tracht de CNV de belangen van medewerkers in verschillende branches te behartigen.

Deelconclusie

Verschillende ontwikkelingen in en rondom de kinderopvangbranche zijn besproken. De belangrijkste omvatten personeelstekorten en hun weerslag op de kwaliteit van kinderopvang, verschillende strafrechtelijke zedenzaken en de ervaren hoge werkdruk. Daarnaast wordt vastgesteld dat tal van actoren betrokken zijn bij het beleid van kinderopvang. Hieronder vallen rijksoverheden met regisserende, kader stellende en (interbestuurlijke) toezichthoudende rollen. Ook zijn er brancheorganisaties die praktijkgerichte inzichten als uitgangspunt nemen en de belangen van medewerkers en ouders behartigen. Ten slotte zijn er twee vakbonden beschreven die een aanzienlijke rol vervullen bij het adviseren van werknemers en bij onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten. In dit geheel wordt het Ministerie van SZW beschouwd als de ontvanger en de BK en BMK als de ‘zendende actoren’.

Type Organisatie	Organisatie	Belangen en rollen
Rijksoverheid (ontvangende actor)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	Het creëren van toegankelijke en kwalitatieve kinderopvang.
Inspecties	Inspectie van het onderwijs Inspectie van Justitie en Veiligheid	Interbestuurlijk en overkoepelende rol in het systeem van toezicht en handhaving op kinderopvangorganisaties.
Brancheorganisaties (zendende actoren)	Brancheorganisatie (BK) Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) Belangvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK)	Genereren en delen van praktische kennis en informatie en adviserende rol ten aanzien van het vertalen van ‘Haagse’ beleid naar lokaal beleid.
Vakbonden (zendende actoren)	Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) Christelijk Nationaal Vakbond (CNV)	Rol als kennisdeler door sessies, webinars en podcasts. Ook aanbieden van juridisch advies bij arbeidsgerelateerde conflicten, ontslag, salaris, verlof, overige werknemers gerelateerde zaken en deelname aan cao-onderhandelingen voor de rechtspositie van medewerkers.

Figuur 4 Schematische weergave relevante actoren en belangen/rollen

4.2 Wat houdt de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang in?

Zoals besproken in hoofdstuk 1 is de Wet Kinderopvang door een akkoord op ‘Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang’ nader vormgegeven. Het doel van dit akkoord is het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van de kinderopvang. Het uitgangspunt achter dit akkoord is het bieden van een veilige en gezonde omgeving waar kinderen optimaal worden gestimuleerd in hun ontwikkeling en socialisatie, door het aanleren van algemeen aanvaarde normen en waarden (BOinK, 2023b)’.

De Wet IKK is een Wijzigingswet die sinds januari 2018 gefaseerd wordt doorgevoerd. Er wordt getracht de kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang te verbeteren. Over deze wet zijn afspraken gemaakt tussen het Ministerie van SZW als ontvanger en relevante actoren uit de kinderopvangbranche als zendende actoren. Deze zenders zijn voornamelijk BK, BMK, BOinK, CNV en FNV. Deze wet stelt eisen aan de kwaliteit van kinderopvang, welke zijn onderverdeelt in een viertal pijlers, namelijk: het ‘centraal stellen van de ontwikkeling van

kinderen’, ‘Veiligheid en Gezondheid’, ‘Stabiliteit in de praktijk en meer ruimte voor maatwerk’ en ‘kinderopvang als een vak apart’ (Nederlandse Jeugdinstituut, 2023). Elke pijler omvat een aantal maatregelen.

➤ **Centraal stellen ontwikkeling van het kind**

Om kinderen centraal te stellen is het nodig dat kinderen worden voorzien in hun behoefte aan mentale veiligheid onder gezonde condities, waar de ontwikkeling van hun competenties bevorderd worden (Ministerie van SZW, 2022). Hierdoor wordt geprobeerd de socialisatie van kinderen te stimuleren door hen algemeen aanvaarde normen bij te brengen. Op kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang wordt aan elk kind een mentor toegewezen die de ontwikkeling van het kind structureel en doelgericht volgt. Bovendien wordt er een pedagogisch beleidsplan opgesteld waarin wordt beschreven hoe de ontwikkeling van kinderen wordt gestimuleerd en begeleid (BOinK, 2019).

➤ **Veiligheid en gezondheid**

Kinderopvangorganisaties zijn verplicht om een beleid voor veiligheid en gezondheid te hebben. Dit beleid wordt opgesteld door pedagogisch medewerkers en oudercommissies. In dit beleid wordt vastgesteld dat elke kinderopvangorganisatie ten minste een beroepskracht heeft met een erkend EHBO-certificaat voor kinderen, die ten tijde van ongevallen gebruikt kan worden. Daarnaast is de uitvoering van het vierogenprincipe vastgelegd, welke duidt op het verplicht meekijken van één volwassene met een pedagogisch medewerker (BOinK, 2019; Rijksoverheid, 2023c). Bovendien worden afspraken over de achterwachtregeling vastgelegd. De achterwacht heeft betrekking op een volwassene die in noodgevallen binnen een kort tijdsbestek bij de kinderopvangorganisatie fysiek aanwezig kan zijn (Ministerie van SZW, 2022).

➤ **Stabiliteit in de praktijk en ruimte pedagogisch maatwerk**

Deze pijler heeft allereerst betrekking op de beroepskracht-kindratio. Deze wordt door de Wet IKK aangepast naar 1 pedagogische medewerker per drie baby's (tot 1 jaar) en 1 pedagogische medewerker per 12 kinderen tussen 7 en 13 jaar. Ook is het hierdoor onmogelijk om een vrijwilliger in te zetten als derde kracht in de buitenschoolse opvang. Bovendien wordt het vaste gezichtencriterium aangescherpt tot hoogstens twee vaste gezichten. Dit criterium behelst minimaal een vaste pedagogische medewerker aanwezig is op de dag van kinderopvang, die de

ontwikkeling van kinderen in goede banen leidt en de behoeften in kaart brengt (NJI, 2023). Daarnaast mag er hoogstens 3 uur per dag afwijking zijn op het gebied van BKR. In het beleidsplan, opgesteld door pedagogische medewerkers en oudercommissie wordt nader vastgelegd hoe kinderopvangorganisaties hieraan invulling geven.

➤ **Kinderopvang is een vak**

Kinderopvang wordt gezien als een apart vakgebied, waarbij medewerkers zich permanent verder dienen te ontwikkelen en te professionaliseren (Ministerie van SZW, 2022). Er is in het Akkoord IKK afgesproken dat medewerkers, die met baby's werken, een speciale scholing moeten volgen gezien de aard van de doelgroep. Een deel van de beoogde uurprijs is gereserveerd voor deze verplichte scholing voor medewerkers. Er moet door de intrede van Wet IKK geïnvesteerd worden in deze permanente scholing. Alle fasen van kinderen behoeven namelijk kennis en vaardigheden die behoren tot de ontwikkeling van baby's en kinderen. Om zowel een zekere ondergrens te garanderen als ruimte te bieden aan maatwerk in de uitvoering, krijgen alle medewerkers het recht op 'coaching on the job'. Daarnaast wordt taalniveau 3F verplicht gesteld, een systeem van permanente scholing wordt uitgerold en er komt een einde aan formatieve inzet van vrijwilligers. Tot slot wordt ook de ruimte om stagiaires in te zetten beperkt, omdat zij nog in onvoldoende mate gekwalificeerd zijn (BOinK, 2019; NJI, 2023).

Deelconclusie

De Wet IKK tracht de kwaliteit van kinderopvang te verhogen. Het tracht ook verschillende wetten die de kinderopvangbranche raken, te harmoniseren zodat ze op elkaar afgestemd zijn en er geen schijnbare tegenstellingen bestaan. De maatregelen zouden moeten leiden tot een hogere mate van houvast voor de branche, praktische stabiliteit voor zowel medewerkers als ouders en kinderen, meer ruimte voor maatwerk en verdere professionalisering van kinderopvang als een apart vak. Langs die weg moet er meer aandacht komen voor veiligheidsrisico's, ontwikkeling van kinderen, het aanleren van algemene normen en competenties en het bieden van een vertrouwde omgeving waarin kinderen worden opgevangen. Het ultieme doel is het verhogen van de kwaliteit, die is uitgewerkt door middel van vier pijlers en 21 maatregelen. Op deze manier wordt beoogd verschillende wetten adequaat op elkaar te doen aansluiten, medewerkers te 'ontzorgen' in het kader van 'werkdruk en personeelstekort' en kinderen voor te bereiden op hun toekomst als verantwoorde burgers.

Hoofdstuk 5: Empirische analyse

In dit hoofdstuk vindt de beschrijving van de empirische analyse plaats. Er wordt antwoord gegeven op de deelvragen zoals geformuleerd in de inleiding. Allereerst worden de public affairs strategieën van BK en BMK als zendende actoren besproken vanuit ‘Resource dependency’-perspectieven. Daarna worden de opstellingen die de ontvanger vertoonde nader onder de loep genomen. De analyse wordt afgesloten met het onderliggende mechanisme dat verklaringen biedt voor de opstelling van de ontvanger.

5.1 Welke public affairs strategieën worden toegepast door de zendende actoren en welke opstelling vertoont het Ministerie van SZW als ontvanger?

Om een antwoord te geven op bovenstaande deelvraag worden eerst de ingezette public affairs strategieën van BK en BMK besproken. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat zowel BK en BMK een prominente rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het Akkoord op Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Dit akkoord betreft een gezamenlijke inspanning van vijf actoren in samenwerking met het Ministerie van SZW. Dit initiatief had als doel om de kinderopvangsector een impuls te geven door middel van een wetswijziging. Het resultaat van de doelgerichte inzet van public affairs strategieën door zendende actoren manifesteert zich in de omvang van kamerstukken, verslagen van commissie kinderopvang debatten, moties, toezeggingen en brieven van de regering als antwoord op de vragen van Tweede Kamerleden. Onderstaand worden deze nader besproken.

5.1.1 Public affairs strategieën door zendende actoren

Wat betreft het inzetten van kennis, brengen BK en BMK in samenwerking met andere belanghebbenden uit de sector, advies uit over verschillende ontwikkelingen in kinderopvangorganisaties. Deze adviezen hebben betrekking op het minimaliseren van de kans op mogelijke zedendelicten, herijking van de kwaliteitseisen voor de kinderopvang en buitenschoolse opvang (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280). Het belangrijkste onderdeel in deze adviezen is de centrale rol die wordt toegekend aan het welzijn van kinderen in de kinderopvang. Er heerst het idee dat het belang van kinderen is ondergesneeuwd door andere belangen die meer van economische of juridische aard zijn. Er wordt herhaaldelijk geconstateerd dat de eisen voorafgaand aan de totstandkoming van de Wet IKK niet meer deugdelijk zijn (Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 221). Deze sluiten namelijk niet goed

aan op de behoeften van kinderen. Daarbij moet opgemerkt worden dat ook relevante actoren beweren dat de behoeften dynamisch en veranderlijk zijn. Ook wordt geconstateerd dat de behoeften van kinderen per ontwikkelingsfase verschillen. De behoefte aan een vast gezicht voor een baby verandert in de peuterleeftijd in de behoefte aan het kunnen spelen met andere kinderen in plaats van een vast gezicht. Op deze wijze verstrekken BK en BMK aan de minister van SZW advies over belangrijke ontwikkelingen en inconsistenties in het beleid, met als resultaat dat de minister ook in de Tweede Kamer vragen ontvangt hierover (Kamerstuk 33275, nr.2; BMK, 2016a; BMK, 2016b).

Verder zijn er verschillende momenten waarbij leden van BK en BMK onderling zaken aan het de orde kunnen brengen in periodieke bijeenkomsten. Doel hiervan is het delen van kennis onderling. Wanneer er voldoende draagvlak is voor bepaalde inzichten, dan dient dat als input voor de gesprekken met het Ministerie. Zo beweren sommige kinderopvangorganisaties problemen te ervaren met het aantal beschikbare personeelsleden, terwijl andere organisaties juist een inconsistentie opmerken op het gebied van kwalificatie-eisen die worden gesteld aan beroepskrachten waardoor de personeelstekorten groter kunnen worden in de toekomst. BK en BMK fungeren op deze manier als spreekbuis en sparringpartner. Zij voeren namelijk de discussie met politici en ambtenaren over beleidsvoorstellen voordat er een formeel besluit wordt genomen. Er worden praktische oplossingen aangedragen vanuit de branche om het beleid uitvoerbaar en adequaat te maken. Verder wordt er in het kader van kennisdeling geconstateerd dat BK en BMK inspirerende podcasts organiseren waar verschillende issues in de kinderopvang aan de orde worden gesteld. Daarnaast worden regelmatig interne ‘meedenk-uurtjes’ georganiseerd waarbij leden input kunnen leveren, die vervolgens door bestuursleden gecommuniceerd worden richting de verantwoordelijke minister (BK, 2023b). Op deze manier wordt getracht urgente vraagstukken op de maatschappelijke en politieke agenda te krijgen.

Door het inzetten van deze kennis wordt getracht om van de ontvanger de ruimte te krijgen voor experimenteren met nieuwe methoden van kinderopvang. Er is sprake van het in staat stellen van de kinderopvangbranche door het Ministerie van SZW om eerst uitgebreid ervaring op te doen met nieuwe werkwijzen en processen. Met pilots wordt hiermee geëxperimenteerd alvorens een besluit wordt genomen door het Ministerie. Een van deze pilots betreft maatwerkaanpak regeldruk kinderopvang. Deze *pilots* hebben betrekking op het verkennen van knelpunten op basis van inventarisatie van de regeldruk die kinderopvangorganisaties percipiëren. Een bestuurslid van BK stelt hieromtrent dat “de pilot inzicht oplevert over kansen

die bijdragen aan een oplossing voor het probleem ‘arbeidsmarktkrapte’, vermindering van de werkdruk van de medewerkers met behoud of zelfs verhoging van de kwaliteit” (BK, 2023c). Verder wordt gesteld dat “*pilots interessant zijn voor de overheid. Als de pilot slaagt, kunnen we verantwoorde oplossingen aandragen die de kinderopvang toegankelijker maken*” (idem). Dit benadrukt andermaal het nut van het delen van kennis en expertise met de verantwoordelijke minister die zich op een grotere afstand bevindt van kinderopvangorganisaties dan mensen die in die sector actief zijn.

Het blijkt dat kinderopvangorganisaties ergernis ervaren door de manier waarop regels worden ingevoerd, namelijk te snel of met te frequente wijzigingen. De vorm van regelgeving is ook een bron van irritatie. Veelal betreft de vorm van de regelgeving die tot irritatie leidt de wijze waarop de regel is beschreven (Panteia, 2014). Zowel de inhoud als de implementatie van regels blijken een bron van ergernis te zijn en verhogen de regeldruk. Bovendien veroorzaakt de aanwezigheid van meerdere wet- en regelgeving die tegelijkertijd in ogenschouw genomen moeten worden voor problemen (idem). Zo blijkt dat het instellen van oudercommissies, die wettelijk verplicht zijn gesteld aan kinderopvangorganisaties, tijdrovend is. Het vinden van geschikte ouders blijkt lastig te zijn, waardoor kinderopvangorganisaties feitelijk in overtreding zijn als ze er niet tijdig in slagen deze commissie op te zetten (idem). Ten slotte zijn procedures met betrekking tot werving en selectie, verzuim en re-integratie arbeidsintensief en tijdrovend. Dit is zorgwekkend, omdat deze tijd niet aan kinderen besteed kan worden (idem).

Bovendien kan worden gesteld dat er sprake is van het inzetten van legitimiteit. Er kan worden vastgesteld dat beide zendende actoren via het delen van kennis kunnen rekenen op steun van het Ministerie van SZW op een aantal fronten. Het betreft vooral het herzien dan wel herijken van het beleid van kinderopvang om de toegankelijkheid en innovatieruimte te vergroten en tegelijkertijd de regeldruk en personele tekorten te reduceren (Staatsblad Koninkrijk der Nederlanden, 2017). In meerdere fora delen BK en BMK-leden de uitdagingen en negatieve aspecten van de kinderopvangbranche. Wanneer zij feitelijke informatie en kennis delen met de minister, wordt dit als urgent beschouwd door het ministerie. Het ministerie ziet de vraagstukken zoals beschreven in deelvraag 1 als ongepast en voor verbetering vatbaar (idem). Het sluit aan op de percepties van BK en BMK, die eveneens dezelfde problemen aankaarten.

Deelconclusie

In deze deelvraag stonden de public affairs strategieën van BK en BMK als zenders centraal. Het valt op dat zowel de BK als de BMK frequent gebruikmaken van het inzetten van kennis. Dit blijkt uit diverse kanalen, zoals platformen, meedenk-uurtjes, podcasts, brieven aan de Kamer en het ministerie, waarin ontwikkelingen in de kinderopvang en hun organisaties worden gedeeld. Deze strategie van het inzetten van kennis draagt bij aan meer steun vanuit het ministerie voor de percepties van de zendende actoren. Hierdoor kunnen de ervaringen van de zenders rekenen op breder politiek en bestuurlijk draagvlak. Bovendien valt op te merken dat Kamerleden geleidelijk meer waardering hebben gekregen voor de argumenten van de BK en BMK, wat hen meer aan de zijde van de zenders plaatst dan aan die van de minister. De public affairs strategieën hebben daadwerkelijk een succesvol effect gehad op de positie van Kamerleden ten aanzien van beoogde veranderingen in de kinderopvang.

Uiteindelijk blijkt het ministerie bereid te luisteren naar de aangedragen argumenten, wat resulteert in de goedkeuring van de minister voor kinderopvangorganisaties om experimenten uit te voeren via pilots. Deze pilots hebben potentieel om nieuwe inzichten te verschaffen voor het aanpakken van problemen. De houding van de minister is mede beïnvloed door de standpunten van de Kamerleden, die steeds meer overtuigd raken van de legitieme standpunten van de BK en BMK.

5.1.2 Vertoonde opstellingen aan de ontvangende kant

Voor het inzichtelijk maken van de vertoonde opstellingen aan de ontvangende kant, wordt een onderscheid gemaakt tussen de vier mogelijke opstellingen en de uitingsvormen van het Ministerie van SZW als ontvanger. Achtereenvolgens zal worden besproken welke opstelling de ontvanger heeft vertoond en met welk resultaat.

➤ **Afwachtende en bestrijdende opstelling op het gebied van gebrekkig toezicht kinderopvang**

In eerste instantie worden er in de Tweede Kamer vragen gesteld over een aantal misstanden ten tijde van de Amsterdamse Zedenzaak. Verschillende partijen vragen zich namens de brancheorganisaties af in hoeverre de controle op de crèche de groei bijhoudt (Kamerstuk, 2010Z01273). Er zijn verschillende signalen dat de controle en handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang verbetering behoeven. De minister wordt gevraagd welke maatregelen worden genomen om het capaciteitsprobleem en daarmee gerelateerde problemen te verminderen. Er wordt ook gevraagd wat de gebruikelijke gang van zaken is ten aanzien van inspectie van nieuwe opvanglocaties, c.q. binnen welke termijn nieuwe locaties geïnspecteerd worden. Later in het najaar worden opnieuw vragen gesteld aan de minister over de marktwerking in de kinderopvang, als gevolg van ‘duurder’ en ‘slechter’ wordende kinderopvang.

Er wordt van de minister een beoordeling verwacht van prijsstijgingen en wachtlijsten. Dit als gevolg van het beperkt aantal aanbieders van kinderopvang en zouden iets kunnen zeggen over de kwaliteit van de kinderopvang. Daarnaast zijn Kamerleden, namens de branche, benieuwd naar nieuwe manieren van toezicht houden op de kinderopvang (kamerstuk, 2010Z16027). Zowel BK als BMK hebben meermaals signalen afgegeven aan de minister over de gebrekkige kwaliteit binnen de kinderopvang

Uit de vragen van Kamerleden in 2010 blijkt dat de minister aanvankelijk een afwachtende opstelling heeft aangenomen. De lobbyende actoren vragen de minister namelijk via de Kamerleden om bepaalde punten aan te kaarten. De minister geeft aan dat ‘de kinderopvangmarkt nog niet optimaal functioneert en dat zijn voorganger begin 2010 een uitwerking van de eerste plannen presenteert om de kwaliteit in de kinderopvang een impuls te geven’. De minister wil het echter in samenhang met de bezuinigingen bekijken en zegt daarom toe dat in de loop van 2011 een nieuwe brief komt die deze zaken tegelijkertijd behandelen’ (kamerstuk, 20102011-552). De minister heeft duidelijk de behoefte om informatie in te

winnen, wat wijst op een afwachtende opstelling. Op dit moment is er geen sprake van het inventariseren van maatschappelijke reacties op het eigen handelen. Dit kan mogelijk worden verklaard doordat gebrekkige kwaliteit in de kinderopvang niet iedere burger direct treft of niet als urgent wordt beschouwd.

In dezelfde periode komt de megafraude met subsidies in de kinderopvang aan het licht. Het blijkt dat meerdere kinderopvangorganisaties zich schuldig hebben gemaakt aan valsheid in geschrifte voor zelfverrijking. Er waren bedragen in de miljoenen mee gemoeid. Dit heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor zowel de kwaliteit als het imago van kinderopvangorganisaties, en daarmee voor de verantwoordelijke minister van Sociale Zaken. De minister erkent dat er tekortkomingen waren in het toezicht en handhaving met betrekking tot de kinderopvangtoeslag. Echter, hij benadrukt dat dit nog niet voldoende reden is om in te grijpen in het controlemechanisme voor het deugdelijk gebruik van het beleid. De minister belooft samen met het ministerie van Financiën de regelgeving rond kinderopvangtoeslagen te evalueren op mogelijke risico's. Frauduleuze praktijken doen namelijk afbreuk aan de kwaliteit van kinderopvang. Daarom zegt de minister toe dat er eerst informatie vergaard zal worden, alvorens wordt overgegaan tot het herzien van het toeslagenstelsel (Kamerstuk, 20102011-880).

Opnieuw kan worden gesteld dat de minister een afwachtende opstelling vertoont door eerst informatie te vergaren over mogelijke alternatieven om frauduleuze praktijken in de toekomst te verminderen. Tegelijkertijd getuigt de opstelling van de minister van enigszins een uitnodiging. Er vindt als het ware een inkapseling plaats van het issue rondom gebrekkige kwaliteit in de kinderopvang, met de nadruk op het voorkomen van fraude. Tegelijkertijd worden de verantwoordelijkheden deels afgeschoven op de minister van Financiën, dat verantwoordelijk is voor het toekennen van toeslagen in de kinderopvang. Het betrekken van de minister van Financiën kan worden geassocieerd met het afschuiven van verantwoordelijkheden naar andere actoren. Dit is een uitingsvorm van een bestrijdende houding ten opzichte van de zenders. In deze fase is het ministerie niet perse uitnodigend. Zij hebben vooral behoefte aan het vergaren van meer informatie over de oorsprong van de fraude en mogelijke alternatieven om dit in de toekomst te kunnen voorkomen. De Minister stelt: 'afhankelijk van de uitkomst van de doorlichting van de frauderisico's, zal worden gezien of en welke maatregelen genomen moeten worden' (kamerstuk, 20102011-880). Er wordt getracht meer inzicht te krijgen in de motieven van de zenders om vervolgens daarop te anticiperen.

In 2011 voeren de brancheorganisaties de druk op via de Tweede Kamer. Het blijkt dat ze de Kamerleden steeds meer winnen voor hun gedachtegang. Na de Amsterdamse Zedenzaak nam de minister een afwachtende houding aan. In eerste instantie werden de reacties van de zenders afgewacht, terwijl tegelijkertijd verdere informatie werd verzameld over diverse misstanden in de kinderopvang. Er komt eind januari 2011 een brief van de minister, die de status van de kinderopvang omschrijft, zij het zonder diepgaande analyse. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kreeg het verzoek om meer informatie te verstrekken over zijn visie op de coördinerende rol van het ministerie van SZW met betrekking tot kinderopvang. Dit verzoek volgde op aanbevelingen van de commissie Gunning, die onderzoek had gedaan naar de veiligheid en kwaliteit in de kinderopvang naar aanleiding van de Amsterdamse Zedenzaak, zoals uiteengezet in paragraaf 4.1. Daarnaast werd de minister gevraagd om de reacties op de bevindingen van commissie Gunning te delen met zowel de branche als de Tweede Kamer (Kamerstuk, 2011D05478). Deze bevindingen wijzen erop dat het kinderopvangsysteem op verschillende vlakken tekortschiet. Het uitblijven van reacties op de bevindingen, en het feit dat de kamer hier opnieuw om moet vragen getuigt van een combinatie van afwachtende en bestrijdende opstelling. Het is mogelijk dat de minister op dat moment niet voldoende informatie heeft, waardoor de minister feitelijk afwacht op nieuwe gegevens en signalen vanuit de zenders. Tegelijkertijd erkent de minister weliswaar dat er problemen zijn, maar er bestaat behoefte aan een dieper inzicht in de beweegredenen van de zenders, voordat er op basis daarvan gehandeld kan worden. Het ontbreken van een snelle, inhoudelijke reactie van de minister op de bevindingen van de commissie Gunning illustreert dit.

In februari 2011 brengen de zenders de minister op de hoogte van personeelstekorten en de daardoor ontstane wachtlijsten. Op dat moment zijn er meerdere signalen over ontoereikende personeelsbezetting en de groeiende wachtlijsten. Volgens de branche wordt dit veroorzaakt door strikte regelgeving, zoals de kwalificatie-eisen voor medewerkers. Opnieuw toont de minister een bestrijdende opstelling. Uit de brief aan de Tweede Kamer blijkt dat de minister een tegenoffensief inzet met een nieuw frame. Het nieuwe frame richt zich op de oorzaken van de wachtlijsten. De minister stelt dat personeelstekorten niet de kern van het probleem vormen. De minister stelt dat de wachtlijsten regionaal van aard zijn, waarbij ongeveer de helft van de gemeenten geen wachtlijsten heeft. Van de gemeenten met wachtlijsten heeft 70% een lijst met minder dan 20 beschikbare kindplaatsen. Bovendien beweert de minister dat de capaciteit van de kinderopvang in Nederland, in tegenstelling tot voorgaande jaren, juist is toegenomen en dat de wachtlijsten gerelateerd zijn aan de voorkeur van ouders voor specifieke dagen. Hiermee

benadrukt de minister een nieuw frame, waarbij de nadruk ligt op het feit dat wachtlijsten slechts in beperkte mate voorkomen. Van de gevallen waarin kinderen moeten wachten op opvang, is de wachttijd zeer kort, benadrukt de minister (Kamerstuk, 31322-117). Daarnaast verwijst de minister naar een onderzoek dat bij het centraal informatiepunt van de Tweede Kamer ligt. Dit onderzoek suggereert dat de voorkeursdagen van ouders de belangrijkste oorzaak zijn van wachtlijsten, niet de ontoereikende personele capaciteit (idem).

Voorts benadrukt de minister dat de geconstateerde problemen op gemeentelijk niveau in open overleg kunnen worden opgelost. De suggestie wordt gewekt dat gemeenten, door middel van integraal beleid waarin kinderopvang, onderwijs en sport worden gecombineerd, het probleem kunnen aanpakken. In feite worden de verantwoordelijkheden afgeschoven naar andere actoren, namelijk gemeenten. De minister is feitelijk niet bereid tot enige vorm van inmenging door zendende actoren en bestrijdt de zendingen door het verplaatsen van de verantwoordelijkheid naar lokale overheden.

Tot slot meldt de minister dat kinderopvangorganisaties van de gemeenten verwachten dat zij het initiatief nemen om de wachtlijsten te verkorten. Daarom zegt de minister toe een convenant te sluiten met acht grote gemeenten, waarin wordt overeengekomen dat zij zich inzetten voor het verminderen van de wachtlijsten als onderdeel van integraal beleid. Ook zegt de minister toe dat de resultaten van het onderzoek met de branche zullen worden besproken. Met deze laatste stap lijkt de minister over te gaan naar een meer open en passieve opstelling. De zenders worden uitgenodigd om in een nieuw gecreëerd speelveld hun ideeën naar voren te brengen. Dit speelveld wordt gevormd door een nieuw netwerk waarin gemeenten een prominentere rol spelen dan de minister. Hiermee lijkt de minister een charmeoffensief te zijn begonnen, waarbij de standpunten van de branche niet worden genegeerd. Tegelijkertijd probeert de minister het wantrouwen van kinderopvangorganisaties jegens zichzelf te verminderen

➤ **Naar een uitnodigende opstelling: erkenning van het nut en de noodzaak van stelselwijziging**

In 2013 brengt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer op de hoogte van initiatieven ter verbetering van toezicht en handhaving in de kinderopvang, met als doel de kwaliteit te verhogen. Dit leidt tot een lijst met 67 vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de nieuwe maatregelen die voortvloeien uit verschillende incidenten in de kinderopvang, zoals eerder besproken. Uit deze vragen blijkt onduidelijkheid over de wijze van toezicht, de vereiste pedagogische kwaliteiten voor

kinderopvangorganisaties en de mate van overleg met de branche om regeldruk te verminderen. Opnieuw wordt duidelijk dat de minister een uitnodigende opstelling aanneemt: "Een eerste uitwisseling van gedachten over de vermindering van regeldruk vond plaats in november 2013. In overleg met actoren in de branche wordt in het eerste kwartaal van 2014 gestart met de maatwerkaanpak. Deze aanpak begint met de aanbesteding van een onderzoek naar de waargenomen regeldruk onder medewerkers. Bij de uitvoering van het onderzoek worden de betrokken partijen in de sector uiteraard geconsulteerd. In de tweede helft van 2014 rapporteert de regering aan de Tweede Kamer over de tot dan toe behaalde resultaten" (Kamerstuk, 31322-320). Het lijkt erop dat de minister een meer open en actievere opstelling vertoont naarmate het gevoel van urgentie toeneemt. In de tussentijd zijn er talloze signalen vanuit de branche, zowel direct als indirect, naar de minister gezonden. Deze zendingen worden onderbouwd met feitelijke informatie gebaseerd op onderzoek.

Tegelijkertijd uiten Kamerleden ook de zorgen die in de branche leven. Het verstrekken van kennis en informatie ter ondersteuning van zendingen, evenals de afname van de legitimiteit van het ministerie van SZW volgens de branche, beweegt de minister tot een meer open opstelling. De verschuiving van een bestrijdende naar een uitnodigende aanpak wordt duidelijk door de samenwerkende houding van de minister, die een onderzoek naar de waargenomen regeldruk initieert en belanghebbenden in de branche betreft bij de uitvoering ervan. Bovendien valt op dat er meerdere agendapunten zijn gerelateerd aan de kwaliteit van het toezicht op kinderopvangorganisaties en statistische inzichten in de kinderopvang. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de minister de signalen niet langer kan negeren en een actieve opstelling kiest door de branche voornamelijk uitnodigend te benaderen (Kamerstuk, 2014D11358). Dit wordt onderstreept door verschillende rapporten die het ministerie ter beschikking stelt aan de branche, waarin beleidsinformatie met relevante cijfers over kinderopvang te vinden is (Ministerie van SZW, 2014).

In de zomer van 2015 brengt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer op de hoogte van 'Het Nieuwe Toezicht'. Dit is een uitkomst van onderzoeken die in opdracht van het ministerie van SZW zijn uitgevoerd om de werk- en regeldruk in de branche te verminderen. Het besluit tot het laten uitvoeren van deze onderzoeken kan worden geïnterpreteerd als een uitnodigende opstelling. Door dit onderzoek erkent de minister dat er voldoende informatie beschikbaar is vanuit de branche, wat aantoont dat de bestaande wetgeving met betrekking tot kinderopvang op diverse fronten tekortschiet. Het doel is om de geschatte en ervaren regeldruk in kaart te brengen, knelpunten te identificeren en vervolgens

passende maatregelen te nemen. Alle betrokken partijen, met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als drijvende kracht, zetten essentiële stappen om de regeldruk in de kinderopvangbranche te verminderen. In feite is de minister ontvankelijk voor het herzien en eventuele wijzigen van het stelsel met betrekking tot kinderopvang, terwijl de beleidsdoelstellingen behouden blijven (Ministerie van SZW, 2015).

Een maand na de publicatie van het onderzoeksrapport brengt de minister de Kamer op de hoogte. De gestelde eisen en het toezicht op de naleving daarvan zouden kinderopvangorganisaties moeten stimuleren om kwalitatief hoogwaardige kinderopvang te bieden. Niettemin toont de realiteit aan dat het in meerdere gevallen mis kan gaan, hetzij door frauduleuze praktijken en zedendelicten, hetzij door te lange wachtlijsten. Daarom kondigt de minister aan om de destijds geldende kwaliteitseisen voor dagopvang en buitenschoolse opvang te veranderen en aan te passen in de wetgeving (Kamerstuk, 31322-280). Het hoofddoel van deze aanpassing is primair het verhogen van de kwaliteit. De kinderopvangsector heeft de afgelopen jaren uitdagingen gekend. Het kabinet heeft daarom als onderdeel van de belastingherziening een maatregel uitgewerkt om 250 miljoen euro extra toe te wijzen aan de kinderopvangtoeslag," verklaart de minister. Hiermee lijkt de minister in zekere mate tegemoet te komen aan de wensen vanuit de branche. De wensen vanuit de kinderopvangbranche richten zich op het toegankelijker, veiliger en kwalitatief hoogwaardiger maken van de opvang. Met het toezeggen van het veranderen en vervolgens in wet- en regelgeving stollen van de eisen, gaat de minister feitelijk akkoord met de wensen van de zenders, welke geassocieerd kan worden met een uitnodigende opstelling.

Deze beslissing komt voort uit het besef dat eerdere inspanningen om de kwaliteit van kinderopvang te verbeteren niet de gewenste resultaten hebben opgeleverd. Zo is in het verleden ervoor gekozen om de verantwoordelijkheden, door convenanten tussen het ministerie en gemeenten, af te schuiven en neer te leggen bij gemeenten. Deze aanpak bleek echter niet het gewenste effect te hebben. De herijking van de eisen richt zich voornamelijk op het creëren van duidelijkheid in wetgeving, het vaststellen van verantwoordelijkheden, een maatwerkaanpak van regeldruk en het invoeren van een nieuw handhaving- en toezichtkader. Bij deze herijking, vanaf de verkenning tot de concrete uitwerking, is er een nauwe samenwerking met belanghebbenden uit de kinderopvangbranche, en er wordt gestreefd naar zoveel mogelijk consensus. Partijen hebben aangegeven zelf tot gezamenlijke voorstellen te willen komen. 'Ik waardeer dat zeer en ik sta hiervoor open. Met het oog op het de wet en regelgeving heb ik de

partijen verzocht om hun gezamenlijke voorstellen te sturen', aldus de minister in een brief aan de Tweede Kamer. Opnieuw blijkt dat de minister zich inspant om zoveel mogelijk rekening te houden met de wensen van de betrokken partijen. In de loop van 2016 worden de aanbevelingen bekend die voortkomen uit het onderzoek van de Commissie Gunning (Kamerstuk, 31322-318). De minister belooft dat er zoveel mogelijk gehoor zal worden gegeven aan deze aanbevelingen in samenwerking met de branche en ketenpartners.

Verder blijkt uit een evaluatierapport van PwC over de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen van de commissie dat, bijna alle aanbevelingen in meer of mindere mate zijn opgevolgd. De resultaten tonen aan dat bijna alle locaties (97%) zijn geïnspecteerd en dat het aantal geconstateerde overtredingen is afgenomen (van 50% in 2013 naar 30% in 2015). Ook is het aantal overtredingen per locatie verminderd. Het rapport benadrukt echter dat er nog ruimte is voor verdere verbetering. Tegelijkertijd is er een akkoord bereikt over betere kwaliteit en toegankelijkheid in de kinderopvang (Kamerstuk, 31322-303), namelijk het Akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Dit akkoord, dat eind 2015 gezamenlijk is opgesteld door de minister en brancheorganisaties, richt zich op het herijken van de kwaliteitseisen voor kinderopvangorganisaties (zie paragraaf 4.2). In lijn met de wensen van de brancheorganisaties is er overeenstemming bereikt over het vergroten van de aandacht voor de ontwikkeling van kinderen. Medewerkers krijgen nu recht op coaching, en kinderen worden voorzien van een mentor die de ontwikkeling op structurele wijze kan volgen. Daarnaast is in samenwerking met de betrokken brancheorganisaties de agenda voor maatwerkaanpak kinderopvang opgesteld, gericht op het verminderen van de ervaren werk- en regeldruk (idem). Deze aanpak omvat onder andere het verminderen van de eisen met betrekking tot de risico-inventarisatie en -evaluatie. Ook worden er pilots opgezet om bijvoorbeeld de beroepskracht-kindratio te herzien. De minister geeft kinderopvangorganisaties de gelegenheid om uitgebreid ervaring op te doen met innovaties op deze gebieden voordat wetswijzigingen worden doorgevoerd. Dit illustreert opnieuw een uitnodigende opstelling waarbij een akkoord wordt gesloten in coöperatie met de betrokken brancheorganisaties. Bovendien wordt beloofd dat de voortgang van nieuwe maatregelen in het voorjaar van 2018 zal worden gedeeld met de branche en de Tweede Kamer (Kamerstuk, 31322-326).

Deelconclusie

Al met al kan worden gesteld dat het ministerie in de periode 2010 tot en met 2012 vooral een combinatie van afwachtende en bestrijdende opstelling vertoont. Naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak en diverse signalen uit de kinderopvangbranche over tekortkomingen in de kwaliteit, heeft de minister afgewacht om te zien "wat de zenders gaan doen." De zenders bleven standvastig in hun opvatting dat de kinderopvang verbeterd moest worden, waarbij vooral de Kamerleden fungeerden als de stem van de branche. Door een gebrek aan kennis en informatie was het gevoel van urgentie om de wetgeving te veranderen echter gering. Daarnaast heeft de minister geprobeerd de verantwoordelijkheid te verschuiven naar andere actoren door convenanten te sluiten met verschillende gemeenten, met de verwachting dat zij de kwaliteit in de kinderopvang zouden waarborgen. Deze aanpak bleek echter opnieuw niet de beoogde resultaten op te leveren. Daarnaast heeft de toenmalige minister geprobeerd de signalen van de zenders te bestrijden door gebruik te maken van nieuwe frames. Deze bestrijding richtte zich voornamelijk op de wachtlijsten, die volgens de minister niet zo ernstig waren als gesuggereerd. Naarmate er meer tijd verstreek, vertoonde de minister meer een uitnodigende opstelling in plaats van een bestrijdende en afwachtende houding. Doorslaggevend hierbij was dat de boodschappen van de zenders werden ondersteund door bevindingen uit verschillende onderzoeken, zoals die van PwC en de Commissie Gunning. Deze onderzoeken benadrukten het belang van degelijke kinderopvang en de noodzaak daarvan voor de maatschappij. Dit bleek de sleutel tot succes te zijn: een open en actieve opstelling (uitnodigend) van de minister, die verschillende brancheorganisaties uitnodigt om in cocreatie tot beleid te komen. Dit heeft ook bijgedragen aan een betere maatschappelijke acceptatie van het handelen van de minister van SZW. De brancheorganisaties beschouwen het gezamenlijk ontwerpen en uitvoeren van beleid als 'legitiem', omdat ze er immers bij betrokken zijn. Dit inzicht leidt tot de volgende veronderstelling: wanneer de signalen van de zenders worden ondersteund door feitelijke informatie en wanneer zenders betrokken zijn bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid, kan dit rekenen op meer draagvlak en een meer uitnodigende opstelling van de ontvanger en vice versa.

5.2 Wat houdt het onderliggende mechanisme in en hoe verklaart het de opstelling van de ontvanger?

Deze deelvraag richt zich op het onderliggende mechanisme dat verklaringen biedt voor de opstelling aan de ontvangende zijde. Eerst wordt dit mechanisme besproken, waarna verklaringen worden gegeven voor de waargenomen opstelling van de ontvanger.

De analyse in paragraaf 5.1 toont aan dat zendende actoren verschillende hulpbronnen inzetten op verschillende momenten, wat strategisch van invloed is op de opstelling aan de ontvangende zijde. Het onderliggende mechanisme, namelijk het al dan niet inzetten van hulpbronnen door zendende actoren, resulteert in vier verschillende opstellingen. In de initiële fase van het 'lobbyproces' tijdens de Amsterdamse Zedenzaak en de daaropvolgende megafraude met subsidies in de kinderopvang vertoont de ontvanger een afwachtende houding. Deze opstelling kan worden verklaard doordat er op dat moment voor de ontvanger onvoldoende noodzaak is om kennis van BK en BMK te verkrijgen. De ingezette hulpbronnen worden niet beschouwd als 'relevant en noodzakelijk' voor de ontvanger, wellicht vanwege een gebrek aan bekendheid met de problemen op dat moment. Ondanks de erkende urgentie om te handelen zonder objectief onderbouwde en op kennis gefundeerde informatie, is er tevens de behoefte aan meer informatie over de problematiek vanwege twijfels over de objectiviteit van de gezonden boodschappen door de zenders. Als reactie op deze situatie neemt de ontvanger een terughoudende, afwachtende opstelling aan om eerst zelf informatie te verzamelen. Deze reactie is in lijn met de derde verwachting zoals uiteengezet in het conceptuele model in paragraaf 2.5.

Bovendien valt op te merken dat de minister een vorm van bestrijdende opstelling aanneemt wanneer de ingezette hulpbronnen de ontvanger in diskrediet kunnen brengen. In reactie op de verstrekte kennis over wachtlijsten als gevolg van personeelstekorten in de branche, neemt de minister een verdedigende positie in. Er wordt een tegenoffensief ingezet omdat de branche de minister verantwoordelijk houdt voor de ervaren problemen rondom personeelstekorten en wachtlijsten. Een tegenoffensief is noodzakelijk om aan te tonen dat de ervaringen gerelativeerd kunnen worden. De minister lanceert daarom een 'tegenonderzoek' om het tegendeel te bewijzen, namelijk dat de wachtlijsten eigenlijk meevallen en eerder het gevolg zijn van de voorkeuren van ouders voor specifieke opvangdagen dan van personeelstekorten. In dit geval kan de minister niet verweten worden dat de wachtlijsten zijn ontstaan. Feitelijk hebben de BK en BMK geprobeerd de tekortkoming van de ontvanger, namelijk het niet oplossen van

personeelstekorten en de daaruit voortvloeiende wachtlijsten, te benadrukken. De minister reageert door te proberen het tegendeel aan te tonen om eventuele schade aan het imago en het wantrouwen jegens de ontvanger te herstellen. Tegelijkertijd wordt geprobeerd de verantwoordelijkheden deels over te dragen aan lokale overheden, waarbij via convenanten is afgesproken dat bepaalde lokale overheden moeten zorgen voor de kwaliteit in de kinderopvang. Dit is in lijn met verwachting 2, die hiermee kan worden bevestigd. De verklaring voor deze opstelling is dat de ontvanger tracht de problemen met betrekking tot wachtlijsten op te lossen door het beleid meer op de behoeften van ouders en kinderen af te stemmen en de zorg beter op lokale behoeften te richten.

Ook verwachting 1 kan worden bevestigd aan de hand van empirische bevindingen, zoals geconstateerd in subparagraaf 5.1.2. De relevantie van de ingezette hulpbronnen en de noodzaak om deze hulpbronnen vanuit de branche te verkrijgen, leiden tot een uitnodigende opstelling van de ontvanger. De aan het licht gekomen problemen, zoals de megafraudezaak, verschillende zedenzaken en de ervaren hoge werkdruk en regeldruk, suggereren de behoefte aan een mogelijke herziening van het stelsel rondom kinderopvang. De minister erkent dit door de zenders uit te nodigen om voorstellen aan te dragen, afkomstig van de frontlinie van de kinderopvang, namelijk kinderopvangorganisaties die worden vertegenwoordigd door de 'zenders'. Tegelijkertijd erkent de minister een gebrek aan inzicht in de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de kwaliteit in de kinderopvang en aan welke pedagogische eisen medewerkers in de kinderopvang moeten voldoen. Vanwege het gebrek aan relevante informatie uit de branche en de ervaren noodzaak van kennis uit de praktijk, streeft men naar een zekere samenwerking. Er heerst wantrouwen jegens de ontvanger, die eerder heeft geprobeerd de problemen aan te pakken door af te wachten en tegen te werken, wat niet effectief bleek te zijn. Er ontstaat een groter gevoel van urgentie bij de ontvanger om actiever en opener met de kwestie om te gaan, door in eerste instantie de zenders uit te nodigen om ideeën aan te dragen en vervolgens te luisteren naar hun wensen. Het verkrijgen van relevante en noodzakelijke informatie uit de branche blijkt cruciaal te zijn voor het succesvol vormgeven van beleid dat beter aansluit bij de wensen vanuit de branche en tegelijkertijd recht doet aan de essentie van kinderopvang, namelijk het bieden van een veilige omgeving voor kinderen en het stimuleren van hun ontwikkeling.

Tot slot kan worden geconcludeerd dat een negerende opstelling niet expliciet kan worden vastgesteld. Aan de ene kant lijkt het aannemelijk dat het niet inzetten van hulpbronnen door

de ontvanger als 'zinloos' of 'waardeloos' kan worden beschouwd. Er is immers geen relevantie van 'zendingen' en evenmin de noodzaak om deze zendingen te ontvangen. Aan de andere kant blijkt uit de empirische analyse niet dat het nalaten van het inzetten van hulpbronnen leidt tot een negerende opstelling. Hierdoor kan verwachting 4 niet worden bevestigd.

Deelconclusie

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het mechanisme verwijst naar 'het aannemen van een bepaalde opstelling door de ontvanger als reactie op het inzetten van hulpbronnen door de zenders'. Wanneer de ontvanger de ingezette hulpbronnen ziet als relevant en noodzakelijk, resulteert dit in een uitnodigende opstelling waarbij zenders worden aangemoedigd om ideeën aan te dragen die aansluiten bij de behoeften van medewerkers en kinderen. Daarnaast wordt verondersteld dat het gebruik van hulpbronnen die de ontvanger in diskrediet kunnen brengen, leidt tot een defensieve opstelling van de ontvanger, omdat deze wil voldoen aan de verantwoordelijkheden. Bovendien kan worden aangenomen dat wanneer de inzet van hulpbronnen als irrelevant en niet-noodzakelijk wordt beschouwd, de ontvanger hier niet direct op reageert. Er is namelijk een gebrek aan relevante informatie waaruit de noodzaak tot handelen zou moeten blijken. In afwezigheid hiervan wordt afgewacht op nieuwe acties van de zenders of wordt informatie verzameld om te bepalen of er een urgentie is om actief op te treden. Tot slot kan niet worden aangenomen dat een negerende opstelling het gevolg is van het niet inzetten van hulpbronnen. Uit de analyse blijkt niet dat de minister zendingen negeert. Het verschil in opstellingen die de ontvanger aanneemt, wordt bepaald door het informatieniveau, de nuttigheid, relevantie en noodzaak van de ingezette hulpbronnen.

Hoofdstuk 6: Conclusie

Dit hoofdstuk biedt antwoord op de centrale vraagstelling en omvat tevens reflecties op de toegepaste theorieën en methodologie. Vervolgens worden aanbevelingen geformuleerd die zendende actoren kunnen ondersteunen bij het begrijpen van de manieren waarop public affairs strategieën kunnen worden toegepast om een bepaalde opstelling van de ontvanger te bewerkstelligen. Deze strategieën hebben als doel de mate waarin de ontvanger een uitnodigende opstelling vertoont, te vergroten.

6.1 Beantwoording centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze werken public affairs strategieën van de Brancheorganisatie kinderopvang (BK) en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK), bij de totstandkoming van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK), door op de opstelling van het Ministerie van SZW (Y), hoe verklaart het onderliggende mechanisme deze opstelling en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

Uit de analyse van de eerste deelvraag blijkt dat zich in de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen hebben voorgedaan. Voorbeelden hiervan zijn personeelstekorten en hun impact op de kwaliteit van dienstverlening, strafrechtelijke zedenzaken en een te hoge werk- en regeldruk. Bovendien valt op te merken dat verschillende actoren betrokken zijn in het netwerk met betrekking tot kinderopvangbeleid. De rijksoverheden nemen een regisserende, inspecterende en interbestuurlijke rol op zich, waarbij ze voornamelijk hun juridische positie benutten om realisatie- of hindermacht uit te oefenen. De brancheorganisaties, BK en BMK, die fungeren als zendende actoren in dit onderzoek, richten zich vooral op het genereren en delen van praktische kennis. Daarnaast vervullen zij een adviserende rol bij het vertalen van 'Haags' beleid naar de praktijk. Ze fungeren vooral als spreekbuis en vertegenwoordigers van individuele kinderopvangorganisaties. Deze organisaties voeren dialogen over het kinderopvangstelsel om de publieke opinie te beïnvloeden en zo het vertrouwen in de kinderopvang te vergroten. Daarnaast zijn er twee vakbonden die zich hoofdzakelijk bezighouden met cao-onderhandelingen en juridisch advies bij werk gerelateerde conflicten. Alle betrokken actoren hebben uiteenlopende belangen met betrekking tot het kinderopvangbeleid. Tot slot hebben deze actoren ook verschillende percepties met betrekking tot ervaren problemen en mogelijke oplossingen, waardoor de realiteit van het vraagstuk

complexer wordt. Verder blijkt uit de beantwoording van de tweede deelvraag dat de nieuwe wetgeving, namelijk de Wet IKK, is bedoeld om de kinderopvangbranche te stimuleren op het gebied van innovatieruimte en kwaliteit. Dit doel is uitgewerkt in vier pijlers met 21 maatregelen, en het beoogt meer stabiliteit en maatwerk te bieden aan kinderen, waarbij de focus ligt op het centraal stellen van kinderen en het waarborgen van een veilige omgeving.

Om deze doelen te bereiken, hebben zendende actoren sinds 2010, het jaar waarin meerdere zedenzaken in kinderopvangorganisaties plaatsvonden, strategisch hun boodschappen gecommuniceerd naar de verantwoordelijke minister. Er is vooral dankbaar gebruik gemaakt van de kennis en informatie die de brancheorganisaties aan de minister kunnen leveren, zoals blijkt uit de analyse van de derde deelvraag. Zij staan namelijk dicht bij de kinderen en bezitten daarom cruciale kennis die de minister niet heeft. Deze kennis blijkt schaars te zijn. De schaarsheid maakt de kennis waardevol en niet vervangbaar. Het is belangrijk op te merken dat de externe omgeving waarin kinderopvangorganisaties opereren dynamisch is, en het voor de rijksoverheid daarom onmogelijk is om voortdurend op de hoogte te zijn van deze ontwikkelingen. Hierdoor kan worden gesproken van een schaarse hulpbron. De toenmalige eisen bleken niet langer deugdelijk, zoals duidelijk wordt uit verschillende conflicten in de branche, zoals besproken in paragraaf 4.1. Er is geconstateerd dat het ministerie van SZW gaandeweg meer ontvankelijk wordt voor inmenging door zendende actoren. De minister gebruikt zijn positie om kinderopvangorganisaties de ruimte te geven om bijvoorbeeld pilots uit te voeren. Dit stelt hen in staat om eerst ervaring op te doen met nieuwe werkwijzen voordat er een formeel besluit wordt genomen. Indien zij informatie op basis van feitelijke gegevens met de minister delen, beschouwt het ministerie dit eveneens als urgent. Het ministerie ziet de vraagstukken zoals beschreven in deelvraag 1 als ongepast en voor verbetering vatbaar (idem). Dit sluit aan op de percepties van BK en BMK, die eveneens dezelfde problemen aankaarten. Hierdoor neemt de bereidheid van de ontvanger om deze ideeën serieus in acht te nemen toe.

Uit de analyse van de opstelling van het ministerie van SZW blijkt dat het ministerie in de eerste fase een combinatie van afwachtende en bestrijdende opstelling vertoont. Dit komt voort uit de onduidelijkheid over de exacte aard van de problemen, mogelijke oplossingen en de verantwoordelijkheid van de betrokken actoren. Vanwege gebrek aan kennis nam de minister aanvankelijk een open en afwachtende positie in, waarbij feitelijk werd afgewacht op de acties van de zenders.

Toen de kinderopvangorganisaties duidelijk aangaven dat ze te maken hadden met aanzienlijke werk- en regeldruk en personeelstekorten, heeft de minister geprobeerd de ernst van deze kwesties af te zwakken. De minister aanvaardde de feitelijke situatie niet zoals deze door de zenders werd gepresenteerd. Er werd een tegenoffensief gelanceerd met nieuwe frames om aan te tonen dat de kwaliteit van kinderopvang niet zo slecht was als werd gesuggereerd. Ook werd later geprobeerd inzicht te krijgen in de motieven van de zenders en daar afhankelijk van te handelen. Tegelijkertijd werd getracht de verantwoordelijkheid deels af te schuiven naar gemeenten. Via convenanten met negen gemeenten werd overeengekomen dat zij meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor de kwaliteit in de kinderopvang, hoewel de kwaliteit van kinderopvang onder de ministeriële verantwoordelijkheid van SZW valt. Deze aanpak bleek echter niet de beoogde resultaten op te leveren, samen met de aanhoudende overtuiging vanuit de branche dat het kinderopvangstelsel niet meer adequaat functioneerde.

Het delen van kennis, in combinatie met bevindingen uit onafhankelijke onderzoeken die dezelfde zorgen uiten, resulteerde in een meer open en actieve opstelling van de minister ten opzichte van de branche. Diverse brancheorganisaties werden vervolgens uitgenodigd om betrokken te zijn bij het ontwerpen en uitvoeren van nieuw beleid. Voor het ministerie betekende dit enerzijds meer legitimiteit voor hen handelen, aangezien brancheorganisaties meer acceptatie toonden naarmate ze meer betrokken waren bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving. Anderzijds maakte dit het voor kinderopvangorganisaties gemakkelijker om zich aan te passen aan ontwikkelingen in de externe omgeving, zoals personeelstekorten en de daarmee gepaard gaande hogere werk- en regeldruk. Samenvattend kan worden gesteld dat wanneer de signalen van de zenders worden ondersteund door feitelijke informatie en wanneer de zenders betrokkenheid tonen en verantwoordelijkheid willen nemen, de ontvanger een meer uitnodigende opstelling vertoont. Dit komt doordat de ervaren problemen en mogelijke oplossingen aannemelijker en minder dubbelzinnig worden.

In essentie is het mechanisme zelf de verklaring voor de waargenomen ontwikkeling, waarbij het ministerie van SZW aanvankelijk geen concrete reacties vertoonde op de signalen vanuit de branche, vanwege een gebrek aan relevantie en noodzaak van de ingezette hulpbronnen. Er heerste aanzienlijke onduidelijkheid over de directe noodzaak tot ingrijpen door de minister. Later ging het ministerie naar een meer open houding. Deze verandering kwam tot stand omdat er meer duidelijkheid ontstond over de omvang en gevolgen van verschillende misstanden in de branche, zoals fraude- en zedenzaken. Hierdoor erkende de minister de noodzaak van

informatie uit de frontlinie van de branche om beleid te ontwikkelen dat beter inspeelt op de behoeften binnen de branche. Concluderend kan worden gesteld dat de toename van inzet in kennis en legitimiteit resulteert in een ontvankelijkere en opener opstelling van het ministerie van SZW, mits er een gevoel van noodzaak en relevantie van de ingezette hulpbronnen bestaat. Omgekeerd geldt hetzelfde: een gebrek aan inzet van kennis en eigen legitimiteit door de zendende actoren kan leiden tot een geslotener opstelling van de ontvanger. In het uiterste geval zou het ontbreken van het inzetten van hulpbronnen kunnen resulteren in een volledig negerende opstelling aan de zijde van de ontvanger. Niettemin kan deze aanname, in tegenstelling tot andere verwachtingen, niet worden bevestigd op basis van de bestudeerde casus.

6.2 Discussie en beperkingen

In deze discussie worden de toegepaste theorieën, onderzoeksmethoden en -technieken besproken, en worden aanbevelingen gegeven voor eventueel vervolgonderzoek. Tot slot worden lessen voor de praktijk gepresenteerd.

6.2.1 Theoretische reflectie

Op basis van wetenschappelijke inzichten in de relatie tussen public affairs strategieën en mogelijke opstellingen van de ontvanger, zijn enkele verwachtingen geformuleerd. De eerste verwachting hield in dat wanneer er voor de ontvanger sprake is van een noodzaak tot het verkrijgen van relevante kennis en legitimiteit, dat de ontvanger een uitnodigende opstelling zal aannemen. Ook werd verwacht dat het inzetten van hulpbronnen die de ontvanger mogelijk in diskrediet brengen, leidt tot een bestrijdende opstelling. De analyse heeft bevestigd dat, in lijn met deze verwachtingen, het voorzien van de ontvanger in de behoefte aan schaarse en relevante kennis bijdraagt aan een uitnodigende opstelling. Verder is ook gebleken dat wanneer de zendingen de ontvanger kunnen schade, cq in diskrediet brengen, dat de ontvanger deze zendingen bestrijdt met bijvoorbeeld tegenoffensieven. Uit deze tegenoffensief zou dan volgens de ontvanger het tegendeel geconcludeerd kunnen worden. Verder bewijst de analyse dat de ontvanger de inzet van hulpbronnen als irrelevant en niet noodzakelijk kan beschouwen, waardoor de ontvanger afwacht tot acties van de zenders. Er is immers in grote mate onduidelijkheid over de intentie van de zenders. Ook het uitblijven van het inzetten van hulpbronnen, blijkt volgens de verwachtingen een negerende opstelling aan de ontvangende kant tot gevolg te hebben doordat de informatiegehalte en de controleerbaarheid van de

beweringen zeer laag zijn. De typologie van Timmermans et al. (2019), die vier reactietypen van de ontvanger categoriseert, bleek bijzonder relevant te zijn.

Hoewel het perspectief gebaseerd op de Resource Dependency Theory waardevol was voor het begrijpen van de keuzes van actoren tijdens het lobbyproces, zijn er enkele beperkingen aan deze benadering verbonden. Er kan worden gesteld dat in de RDT er geen aandacht wordt besteed aan de dynamiek van de externe omgeving waarin actoren zich bevinden (Johnson, 1995; Nienhüser, 2008). De omgeving is namelijk voortdurend onderhevig aan verandering, waardoor de relevantie van hulpbronnen die actoren kunnen inzetten ook veranderen. Er wordt feitelijk geen rekening gehouden met of geanticipeerd op de bredere sociale en politieke context waar actoren zich in bevinden en die hun houding in lobbyprocessen kunnen beïnvloeden. Tot slot focust de Resource Dependency Theory vooral op hulpbronnen als enige bron van organisatorisch succes (idem). Dit gaat voorbij aan de inzichten in het belang van capaciteiten die mensen in organisaties hebben. Het perspectief van medewerkers wordt volledig genegeerd, terwijl de nadruk op de hulpbronnen van de actoren ligt. Een meer medewerker-centrische benadering zou mogelijk andere bevindingen opleveren dan wanneer Resource Dependency Theory als ‘bril’ wordt gebruikt.

6.2.2 Methodologische reflectie

De methoden die in dit onderzoek zijn gebruikt kennen enkele beperkingen. Er is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. De eerste beperking van deze methoden is het analyseren van door mensen tot stand gekomen tekstuele data. Dit zijn kamerstukken, nieuwsberichten, notities, onderzoek rapportages etc. Doordat deze data ruim geïnterpreteerd en gebruikt kunnen worden kan worden gesproken over een beperking. Hetgeen in deze documenten is vastgelegd is onderhevig aan vooroordelen en belangen van auteurs. De zorgvuldigheid en objectiviteit in documenten is altijd in twijfel te trekken. Zo zal de objectiviteit van de onderzoeksresultaten van een onafhankelijk instituut hoger zijn dan de resultaten van onderzoeken die worden geïnitieerd door bepaalde actoren, waarbij zij hun eigen belangen in ogenschouw nemen. Dat viel ook op te merken in de analyse van deelvraag 4 waarbij zeggende actoren bepaalde feiten delen, terwijl de minister met een ander onderzoek andere feiten over hetzelfde probleem presenteert.

Een waardevolle aanvulling op literatuuronderzoek is het houden van interviews. Het interviewen van relevante respondenten kan bijdragen aan een dieper inzicht in de bevindingen.

Het biedt de onderzoeker de mogelijkheid om tijdens het interview in te gaan op reacties en zo de achterliggende gedachten bloot te leggen. Bovendien maakt dit gerichte sturing mogelijk naar de benodigde informatie voor het onderzoek. Dit komt zowel de efficiëntie als de triangulatie ten goede. Voor een meer gedegen triangulatie en daarmee een hogere betrouwbaarheid en validiteit wordt aanbevolen om in vervolgonderzoek literatuuronderzoek te combineren met interviews.

Bovendien is er in dit onderzoek bewust gekozen voor het streven naar diepgang met kwalitatieve methoden in plaats van te streven naar breedte. Door deze focus is het onmogelijk om een groot aantal variabelen of indicatoren te gebruiken. Niettemin is voor het verkrijgen van een geheel beeld van de relaties tussen variabelen het gebruik van kwantitatieve methoden noodzakelijk. Het combineren van literatuuronderzoek met het afnemen van een enquête wordt hierbij als verstandig beschouwd. Een enquête biedt de onderzoeker namelijk de mogelijkheid om diverse statistische (cor)relaties tussen variabelen aan te tonen. Vervolgens kan er dieper ingegaan worden op mogelijk minder bekende factoren die van belang kunnen zijn, bijvoorbeeld bij het al dan niet inzetten van kennis. Om de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten te vergroten, wordt daarom aanbevolen om in vervolgonderzoek een kwantitatieve benadering te hanteren.

6.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek beoogde inzicht te vergroten in de relatie tussen de public affairs strategieën van BK en BMK als zendende actoren binnen de kinderopvangbranche en de opstelling van het Ministerie van SZW als ontvanger bij de totstandkoming van de Wet IKK. Hieromtrent worden onderstaand enkele aanbevelingen geformuleerd, die kunnen bijdragen aan het versterken van de positie van brancheorganisaties, met als uiteindelijk doel een meer uitnodigende opstelling van het Ministerie van SZW.

Intensivering van kennisdeling

De brancheorganisaties BK en BMK zouden hun inspanningen kunnen intensiveren om relevante en feitelijke kennis te delen met het Ministerie van SZW. Dit kan worden bereikt door regelmatige updates, rapporten en gegevens te verstrekken over actuele ontwikkelingen in de kinderopvangbranche. Het is essentieel dat deze informatie ondersteund wordt door onafhankelijke onderzoeken en praktijkervaringen. Dit stimuleert ook de actieve betrokkenheid

van de brancheorganisaties bij het ontwerpen en uitvoeren van nieuw beleid. Door het koppelen van processen door deelname aan werkgroepen, consultaties en beleidsvormende processen kunnen ze nog meer invloed uitoefenen op het beleid. Dit kan dienen als sleutel tot het leveren van een constructieve bijdrage aan oplossingen voor de ervaren problemen in de kinderopvang.

Opbouwen van allianties en samenwerking

De brancheorganisaties kunnen overwegen allianties en samenwerkingen aan te gaan met andere relevante stakeholders in de kinderopvangbranche, zoals vakbonden en onafhankelijke onderzoeksinstituten. Het versterken van gezamenlijke standpunten en het delen van belangen met andere belangrijke actoren kan de legitimiteit van de boodschappen vergroten en de invloed op het Ministerie van SZW versterken.

Het opstarten van allianties en samenwerkingen kan plaatsvinden door het opzetten van structurele overlegplatforms waar verschillende stakeholders elkaar ontmoeten om kwesties te bespreken en gezamenlijke standpunten te formuleren. Dit bevordert de dialoog tussen de brancheorganisaties en andere partijen, draagt bij aan wederzijds begrip en faciliteert een betere afstemming van standpunten.

Literatuurlijst

Aya, R.(1990). Rethinking Revolutions and Collective Violence. Studies on Concept, Theory, and Method. Amsterdam: Het Spinhuis 1990.

Baumgartner, F. R., Breunig, C., & Grossman, E. (2019). *Comparative policy agendas: Theory, tools, data* (p. 424). Oxford University Press.

Beroepsvereniging voor Public Affairs. (2007). Visie op het vak | Beroepsvereniging voor Public Affairs. BVPA

BOinK. (2019). Akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Factsheet

BOinK. (2023a). Over BOinK. [<https://www.boink.info/over-boink>]. Geraadpleegd op 16 december 2023

BOinK. (2023b). Wet- en regelgeving in de kinderopvang. [<https://www.boink.info/kwaliteit/wetten-in-de-kinderopvang>]. Geraadpleegd op 15 december 2023

Brancheorganisatie Kinderopvang. (2023a). [<https://kinderopvang.nl/over-bk>]. Geraadpleegd op 14 december 2023

Brancheorganisatie Kinderopvang. (2023b). Meedenk-uurtje taaleis IKK. [<https://kinderopvang.nl/nieuws/reminder-meedenk-uurtje-taaleis-ikk-op>]. Geraadpleegd op 25 december 2023

Brancheorganisatie Kinderopvang. (2023c). BK Pilot Anders werken. [<https://kinderopvang.nl/nieuws/bk-pilot-anders-werken>]. Geraadpleegd 25 december 2023.

Brancheorganisatie Kinderopvang. (2023d). Niet afneembare uren. [<https://www.maatschappelijkekinderopvang.nl/nieuws/niet-afneembare-uren-niet-facturen>]. Geraadpleegd op 24 december 2023.

Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang.. (2016a). Reactie BMK kamerbrief 'Voorschoolse voorzieningen en samenwerking onderwijs en kinderopvang' . Amsterdam, juli 2016

Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang.. (2016b). Algemeen overleg kinderopvang reacties. Utrecht

Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang. (2023). Integer en optimaal stelsel voor kinderopvang. [<https://www.maatschappelijkekinderopvang.nl/organisatie-maatschappelijke-kinderopvang/#werkwijze>]. Geraadpleegd op 16 december 2023

CBS. (2023). Meer werknemers in kinderopvang, maar vacaturegraad hoger dan ooit. [<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/06/meer-werknemers-in-kinderopvang-maar-vacaturegraad-hoger-dan-ooit>]. Geraadpleegd op 13 december 2023

CNV. (2023). Dossiers CNV. [<https://www.cnv.nl/dossiers/>]. Geraadpleegd op 16 december 2023

Coleman, J. (1991). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Davis, G. F., & Cobb, J. A. (2010). Resource dependence theory: Past and future. *Stanford's organization theory renaissance, 1970–2000*, 28, 21-42.

de Jong, I., t Hart, P., & Van Der Steen, M. (2017). Wat Het Nieuwe Kabinet Zich Moet Realiseren: Bestuurskundige Reflecties.

De vet, S. (2022). Settling in: Studying stress to support young children and their parents during and beyond the transition to center-based child care.

Dirven, H.J. & Gielen, W. (2022). Werkdruk en arbeidstevredenheid in de zorg. CBS Den Haag

Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU. *European Union Politics*, 9(4), 559– 576.

Federatie Nederlandse Vakbeweging. (2023). Vakbonden. [<https://www.fnv.nl/over-de-fnv/wie-we-zijn/wat-is-een-vakbond>]. Geraadpleegd op 14 december 2023

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 GHOR. (2023). Toezicht kinderopvang. [<https://ggdghor.nl/onderwerp/jeugd/toezicht-kinderopvang/#de-toezichthouder>]. Geraadpleegd 16 december 2023

Hofman, A., & Aalbers, M. B. (2017). Spaces of lobbying. *Geography Compass*, 1-17.

Huisman, W. (2001). *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*. Den Haag : Boom Juridische uitgevers. H. 4 en 6; p 45-71, 137-167.

Inspectie Justitie en Veiligheid. (2018). Inspectie onderzoekt bejegening van zedenslachtoffers door politie en OM. [<https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2018/12/17/inspectie-onderzoekt-bejegening-zedenslachtoffers>]. Geraadpleegd op 12 december 2023

Inspectie van het Onderwijs. (2022). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021. Den Haag.

Johnson Jr, B. L. (1995). Resource Dependence Theory: A Political Economy Model of Organizations.

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.

Kamerbrief. Kamerbrief over voortgang aanpak personeelstekort kinderopvang. 26-04-2023

Kim, S., & Wang, J. (2018). The role of job demands–resources (JDR) between service workers' emotional labor and burnout: New directions for labor policy at local government. *International journal of environmental research and public health*, 15(12), 2894.

Kinderopvang werkt!. (2021). Quicksan kinderopvang,

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid. (2014). Beleidsinformatie SZW 2011-2013. Den Haag.

Ministerie van SZW. (2015). Agenda aanpak regeldruk kinderopvang. Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid. (2022). Evaluatie wet IKK. SEO. Economisch onderzoek. Amsterdam

Ministerie van SZW. (2023a). Kinderopvang. [<https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2020/OWB/XV/onderdeel/d17e22998>]. Geraadpleegd op 12 december 2023

Nederlandse Jeugdinstituut. (2023). Wet Kinderopvang. [<https://www.nji.nl/kinderopvang/wet-kinderopvang#wet-innovatie-en-kwaliteit-kinderopvang>]. Geraadpleegd op 17 december 2023

Nienhüser, W. (2008). Resource dependence theory-how well does it explain behavior of organizations?. *management revue*, 9-32.

NOS. (2010). Zedenzaak kinderdagverblijf Ens. [<https://nos.nl/artikel/206879-zedenzaak-kinderdagverblijf-ens>]. Geraadpleegd op 10 december 2023

NOS. (2017). Bart C. komt met verklaring over ontucht met zeven meisjes. [<https://nos.nl/artikel/2201724-bart-c-komt-met-verklaring-over-ontucht-met-zeven-meisjes>]. Geraadpleegd op 14 december 2023

Omroep Flevoland. (2012) Zedenzaak Ens: ook verdenking misbruik jongens. [<https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/87364/zedenzaak-ens-ook-verdenking-misbruik-jongens>]. Geraadpleegd op 11 december 2023

Panteia. (2014). Regeldruk in de kinderopvang. Feiten en percepties. Zoetermeer

Rijksoverheid. Privacyregels beschermen persoonsgegevens. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/privacyregels-beschermenpersoonsgegevens>]. 2 september 2023a

Rijksoverheid. (2023b). Ministerie van SZW. Werk en Bestaanszekerheid.
[<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid>].
Geraadpleegd op 15 december 2023b

Rijksoverheid. (2023c). Veiligheid kinderopvang.
[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/veiligheid-kinderopvang-verbeteren].
Geraadpleegd op 16 december 2023

Schaufeli, W., & Taris, T. (2013). Het Job Demands-Resources model: overzicht en kritische beschouwing. *Gedrag & Organisatie*, 26(2).

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. (2017). Besluit tot stellen van eisen aan de kwaliteit kinderopvang. [https://www.maatschappelijkekinderopvang.nl/wp-content/uploads/2018/06/BMK_Besluit-AMvB-kwaliteit-kinderopvang-en-peuterspeelzalen_01-09-2017.pdf]. Geraadpleegd op 26 december 2023.

Strafrechtketen. (2023). Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken.
[<https://www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/doorlooptijden/actieplan-versterken-ketenaanpak-zedenzaken>]. Geraadpleegd om 15 december 2023.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New York: Penguin Books.

Ultee, W. C. (1996). Do rational choice approaches have problems?. *European Sociological Review*, 12(2), 167-179.

Van der Steen, M. & Scherpenisse, J. & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. NSOB.

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