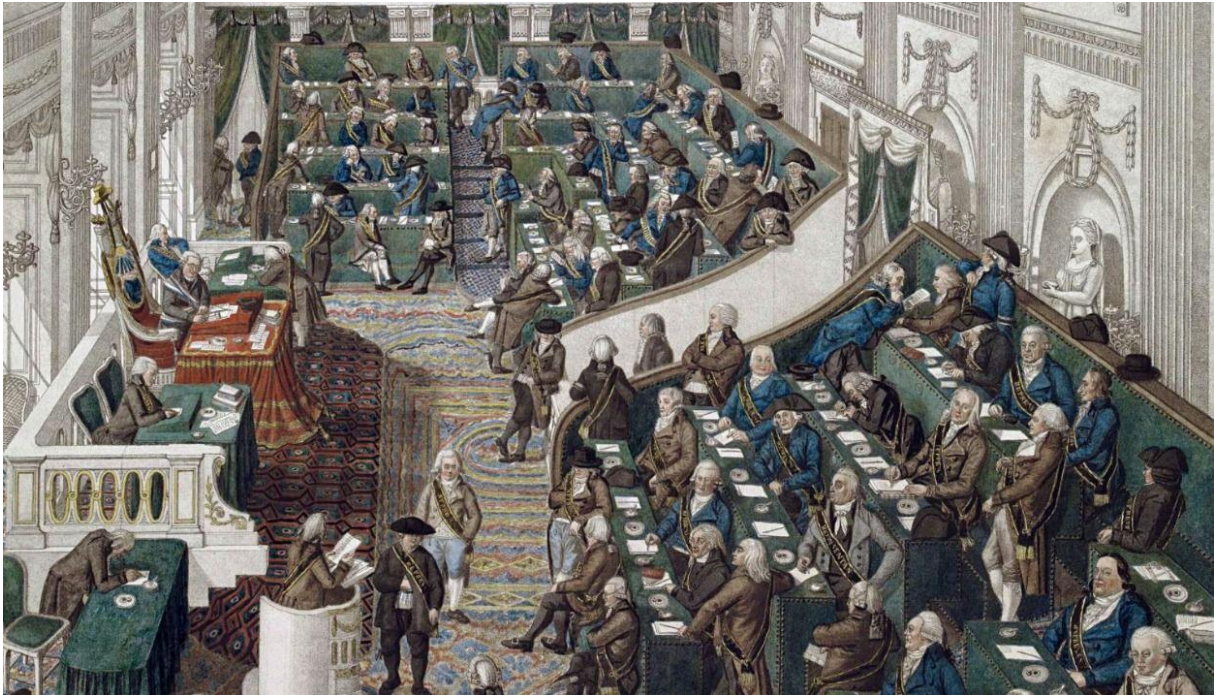


Beleidsverandering en de invloed en rol van menselijk handelen in de Tweede Kamer

*Bezien vanuit historisch institutioneel perspectief aan de hand van de
Wet Basisvoorziening Kinderopvang*



Scriptie Master Beleid & Politiek

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider: Dr. Vincent Homburg

Tweede lezer: Dr. Agnieszka Kanas

Auteur: Ruard Ophoff

Datum: Augustus 2022

Afbeelding: Oude Zaal - Tweede Kamer - Zitting van de Eerste Nationale Vergadering in Den Haag, ca. 1796 - George Kockers (Rijksmuseum)

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	6
Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Historisch institutionalisme, <i>agency</i> en taal	7
1.3 Probleemstelling.....	9
1.3.1 Doelstelling en onderzoeksmodel	9
1.3.2 Deelvragen	10
1.4 Maatschappelijke relevantie	11
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.6 Onderzoeksstrategie en leeswijzer	12
Hoofdstuk 2 – De aan- en afwezigheid van beleidsontwikkeling vanuit institutioneel perspectief en de rol van <i>agency</i>	14
2.1 Historisch institutionalisme	14
2.2 Discourse en frames	16
2.3 Padafhankelijkheid en critical junctures.....	17
2.4 Feedback loops	18
2.5 Snijvlak historisch institutionalisme, <i>agency</i> en beleidsontwikkeling.....	19
Hoofdstuk 3 – Methode van onderzoek	23
3.1 Kwalitatief inductief onderzoek	23
3.2 Discourse-analyse.....	24
3.2.1 Organiseren van dataset	24
3.2.2 Focus van de analyse.....	25
3.2.3 Type en manier (van) analyse	26
Hoofdstuk 4 – De ontwikkeling van taal, discourses en hun onderlinge strijd in notulen en parlementaire stukken van de Wet Kinderopvang in de jaren 1998 – 2004.....	28
4.1 Discoursen; onderscheid en karakteristieken	28

4.1.1 Het economische discourse	28
4.1.2 Het gezinsdiscourse	30
4.1.3 Het emancipatiediscourse	33
4.1.5 Het haalbaarheidsdiscourse	36
4.1.6 Samenvattend	37
4.2 De tijdlijn met discoursen verwerkt	39
4.2.1 Juncture I	39
4.2.2 Juncture II	39
4.2.3 Juncture III	40
4.2.4 Juncture IV	41
4.2.5 Juncture V	41
4.2.6 Juncture VI	42
4.2.7 Juncture VII	43
4.3 Analyse tijdlijn en discoursen	44
4.3.1 Frames	44
4.3.2 Historisch institutionalisme en discourse-analyse	47
4.4 Samenvatting en de relatie tussen resultaten en het vervolg van de studie	49
Hoofdstuk 5 – Conclusie, aanbevelingen en discussie	50
5.1 Conclusies	50
5.1.1 Beantwoording deelvraag 1	50
5.1.2 Beantwoording deelvraag 2	50
5.1.3 Beantwoording deelvraag 3	51
5.1.4 Beantwoording deelvraag 4	52
5.2 Discussie	52
5.3 Reflectie	55
5.4 Aanbevelingen	56

Woord vooraf

Al vanaf jongs af aan is de politiek mij met de paplepel ingegoten. Niet zelden drukte mijn vader een nieuwsartikel uit de krant onder mijn neus en volgde er bij het avondeten een flinke discussie over het wel en wee in het Haagse. Als er een kabinetscrisis plaats vond zaten we met het gehele gezin tot in de vroege uurtjes de ontwikkelingen te volgen uit angst ook maar iets te moeten missen. Het is deze opvoeding die mij uiteindelijk dan toch bij de master Beleid en Politiek heeft doen belanden. Padafhankelijkheid blijkt echt te bestaan.

Allereerst gaat mijn dank dan ook uit naar mijn ouders en zusje voor de politieke antenne die zij bij mij ontwikkelden. Daarnaast ook veel dank naar mijn vrouw die mij ondersteunde waar zij kon als ik in het weekend weer doorwerkte aan de scriptie naast een stage die al de hele werkweek had opgeslokt. Dat dit uiteindelijk betekende dat we onze vakantie moesten uitstellen nam ze mij niet eens kwalijk. Ten derde komt dr. Homburg veel dank toe. Dit scriptieproces begon op een heel andere frequentie dan wat het uiteindelijk is geworden en het is door zijn feedback, suggesties en aangereikte literatuur dat dit onderzoek nog wat geworden is. Zijn tips om door te gaan op momenten dat ik het licht aan het einde van de tunnel even niet meer zag en constructieve ideeën om bepaalde wetenschappelijke paden in te slaan hebben mij enorm geholpen om tot dit product te komen. Het was voor mij een enorm leerproces om op deze manier onderzoek te doen, daar ben ik dr. Homburg zeer erkentelijk voor. Tot slot kan en wil ik er niet onderuit om de Heere God te danken voor al Zijn goedheid. Hij is Degene Die ons leven onderhoudt en onze gaven aan ons schenkt om te gebruiken. En daarom komt Hem ook de eer toe in alles wat Hij daarin gegeven heeft. Ik kijk daarom ook uit naar de tijd die voor mij ligt na deze scriptie en master in de hoop Hem met mijn leven te kunnen dienen.

Ruard Ophoff

5-8-2022

Te Rotterdam

Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is om theorie te construeren over de rol van *agency*, menselijk handelen, in relatie tot instituties en beleidsdynamiek in de context van de Nederlandse Tweede Kamer. Hierbij dient de ontwikkeling van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang tussen 1998 en 2004 als casus. Hierbij wordt er uitgegaan van het historisch institutionele perspectief om een reconstructie te maken van die beleidsontwikkeling. Binnen dit perspectief is een spanningsveld over de rol van *agency* en tussen de dynamiek van beleid en de stabiliserende effecten van instituties. Door middel van discourse-analyse en het historisch institutionalisme wordt een tijdspad ontdekt aan de hand van *junctions*. Dit zijn beslismomenten die betekenis geven en sturing geven aan het beleid. Hierdoor kan padafhankelijkheid ontstaan. Daarnaast legt het discourses bloot die een indruk geven van motieven van actoren, hun ideeën en beweegredenen. Hierop voortbouwend wordt gereflecteerd op de bestaande theorie rondom met name de rol van *agency*. Daaruit blijkt dat *agency* en instituties met elkaar interacteren, en dat actoren handelen binnen de kaders van instituties maar ook instituties gebruiken. Echter, blijkt dat *agency* met name op instituties reageren en een weinig initiërende rol heeft.

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren is er veel te doen geweest over de zogenaamde Toeslagenaffaire. Sinds 2019 heeft RTL Nieuws samen met dagblad Trouw een reeks artikelen gepubliceerd over de “fraudejacht” van de Belastingdienst. Er bleek een cultuur te zijn ontstaan waarin de kleinste fout tot volledige terugvorderingen kon leiden (Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2021). De publicaties van RTL Nieuws en Trouw hadden ook politieke gevolgen. Het leidde tot onder andere tot het opstappen van een staatssecretaris en later van een heel kabinet Rutte-III.

Uiteindelijk had deze politieke onrust tot gevolg dat in 2021 de Tweede Kamer over ging tot een eigen onderzoek. Zij riep een Parlementaire Onderzoekingscommissie bijeen met als doel om duidelijkheid te verschaffen rond de Kinderopvangtoeslag. Het onderzoek richtte zich op tal van onderdelen. Van de fraude onderzoeken tot de uitvoering van de wet zelf, en van de rol die ministers speelden tot de verantwoordelijkheden die ambtenaren droegen door de jaren heen. Dit leverde tal van conclusies op die deels ook met elkaar samenhangen.

Een deel van de uitkomst had betrekking op uitvoeringsproblemen. Vanaf het begin had niemand het totaaloverzicht over de tenuitvoerbrenging, de gevolgen voor burgers en de problemen die ontstonden. De instanties die deze wet moesten uitvoeren waren hier niet op voorbereid en misten de kunde en capaciteit (Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2021).

De vraag van een parlementaire commissie komt neer op de hoe en waarom vraag. Hoe heeft dit kunnen gebeuren, waarom is de uitvoering van dit beleid zo mis gegaan en hoe kunnen we hier lering uit trekken voor de toekomst? Maatschappelijk gezien zijn deze vragen zeer relevant en goed om gesteld te worden. Er bestaat dus ook de wens om beleidsdynamiek beter te begrijpen. Echter, kan een afstandelijkere methode van onderzoek tot een fundamenteeler beeld van beleidsverandering in het algemeen leiden. Dan komen de belangrijkste concepten en aspecten van beleidsdynamiek naar voren wat een veel rijker en diepgaander inzicht schenkt.

1.2 Historisch institutionalisme, *agency* en taal

Nieuw beleid, zeker van de omvang zoals die van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang, kent veelal een voortraject dat jaren beslaat. Het idee voor nieuw beleid, oftewel beleidsverandering, ontstaat in een bepaalde context. In het geval van de kinderopvangtoeslag in een parlementaire

context. Om dit type beleidsdynamiek te onderzoeken is een meer lange-termijn historische aanvliegroute nodig om recht te doen aan hetgeen onderzocht wordt. Hierbij ligt het voor de hand om uit te gaan van een historisch institutioneel perspectief. Dit paradigma legt allereerst haar focus op het historische aspect van gebeurtenissen en haar ontstaansgeschiedenis. Ten tweede wordt er gedacht vanuit een context waarbij instituties een grote rol spelen.

Deze benadering beargumenteert dat uitkomsten altijd voortkomen uit instituties die in het verleden zijn ontstaan. Instituties zijn niet alleen wetten of een fysiek zichtbaar krachtenveld maar beslaat ook culturele elementen (Steinmo, 2008). Kortom, de uitkomst kan achteraf verklaard worden door binnen een bepaald tijdspad te kijken naar de instituties, ontwikkelingen daarvan en keuzes die in het verleden gemaakt zijn waardoor padafhankelijkheid is ontstaan. Die momenten waarop keuzes gemaakt zijn of waar een bepaalde richting is ingeslagen zijn zogenaamde *critical junctures* (Thelen, 1999). Een interessant onderdeel van historisch institutionalisme is de rol van *agency*, menselijk handelen (Steinmo, 2008; Thelen, 1999). Over dit aspect is veel discussie, speelt *agency* überhaupt een rol? En als *agency* een rol speelt, hoe groot is die rol dan en hoe ziet die er uit?

Het overkoepelende middel van communicatie in de politiek is taal. Bij een poging tot beleidsverandering initieert de zittende regering een nieuwe wet, vanuit zichzelf of naar aanleiding van een motie, waarna notities, commissievergaderingen en debatten volgen. Door middel van taal wordt duidelijk wat de uitgesproken motieven zijn van de verschillende partijen, hoe specifieke problematiek *geframed* wordt en hoe betekenis gegeven wordt aan verschijnselen in de samenleving. Taal geeft dus inzicht in de beweegredenen van actoren in een politieke context (Campbell J. , 2002).

In hoofdstuk twee zal dieper ingegaan worden op de theoretische concepten. Hiermee zijn historisch institutionalisme, *agency* en discourses de theoretische uitgangspunten van deze studie om op een fundamenteel niveau iets te zeggen over de aard van beleidsdynamiek. Hierbij is er bijzondere aandacht voor het ontstaan van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang als onderzoekscasus. Waarbij de casus als middel dient om theorie te vormen over beleidsdynamiek vanuit een historisch institutioneel perspectief met een focus op de rol van *agency*.

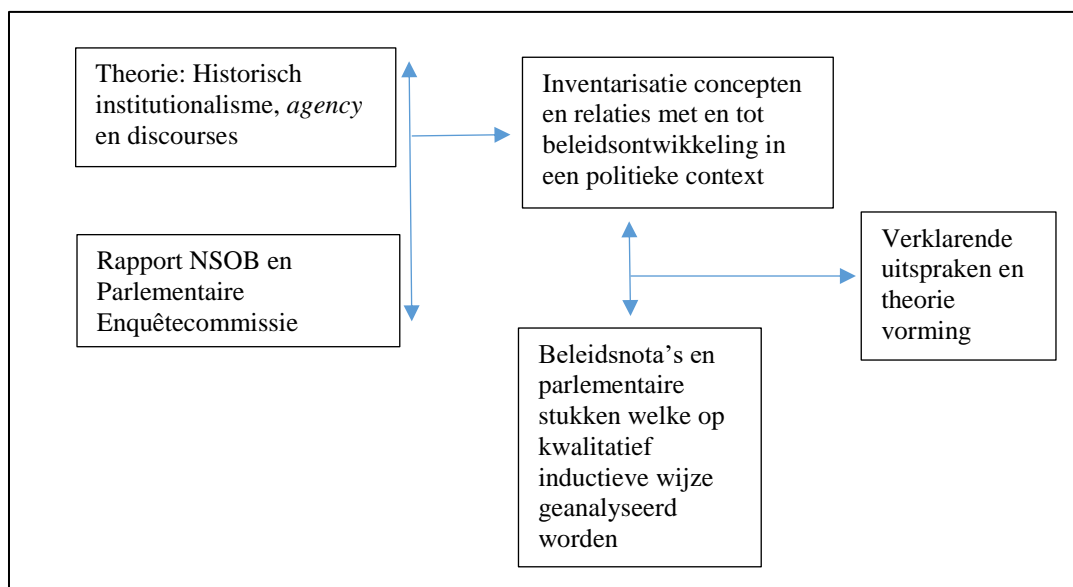
1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling en onderzoeksmodel

Doelstelling:

Het construeren van theorie over de rol van *agency* bij beleidsdynamiek door vanuit historisch institutioneel perspectief de ontwikkeling en het ontstaan van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang in het bijzonder, te verklaren door bepallende factoren van taal te destilleren door middel van literatuurstudie van parlementaire stukken en kwalitatieve discourse-analyse.

Dit leidt tot het volgende onderzoeksmodel (Verschuren & Doorewaard, 2016):



De probleemstelling bestaat uit een vraagstelling en de doelstelling van de scriptie.

Vraagstelling: Hoe heeft het beleid rond de kinderopvangtoeslag zich ontwikkeld in de jaren 1998 tot en met 2004, hoe kan deze ontwikkeling verklaard worden door middel van taal en discourse en wat leert dit over de rol van *agency* bij beleidsdynamiek vanuit historisch institutioneel perspectief?

De jaren 1998 tot en met 2004 beslaan de tijd dat de wet basisvoorziening kinderopvang (later; wet kinderopvang) in de kamer is geïntroduceerd, behandeld, aangenomen en geïmplementeerd wordt. Er is voor dit tijdsinterval gekozen om de casus zoveel mogelijk uit de actualiteit te halen. In 2005 treedt de wet in werking, nadat deze in 2004 is behandeld, en wordt er gesproken over fraude handhaving (Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2021). Vervolgens in 2008 ontstaat de eerste onrust in de politiek vanwege de kosten van de toeslag

waarna de natuur van de wet gewijzigd wordt (Dijksma & De Jager, 2009). Daarom een tijdsinterval vanaf het allereerste begin van de toeslag tot het jaar waarin de wet daadwerkelijk geïmplementeerd wordt en fraude een onderwerp wordt op de politieke agenda.

1.3.2 Deelvragen

Het zoeken van verklaringen vanuit taal om verklaringen te geven over een specifieke beleidsontwikkeling is een onderzoeksmethode die kwalitatief deductief van aard is. Om de taalkundige en discourse-analyse te structureren en vorm te geven dienen enkele principes en constructen gebruikt te worden.

1. Welke principes/constructen vloeien voort uit de wetenschappelijk theorie die ter zake doen voor het onderzoeken van beleidsontwikkeling vanuit institutioneel perspectief in een politieke context?

Vervolgens is het de vraag hoe het gebruik van deze principes en constructen terugkomen in de parlementaire stukken en notulen om zodoende een analyse te kunnen uitvoeren waaruit verklaringen rondom de beleidsdynamiek opkomen.

2. Welke principes/constructen uit de theorie spelen een rol en hoe komen deze terug in de beleidsnota's en parlementaire stukken?

Politieke beleidsvorming bestaat uit keuzes die uiteindelijk een bepaald pad bepalen en vormen. Achteraf is zo'n pad te analyseren aan de hand van twee concepten en kan er een beeld gevormd worden hoe dat pad er heeft uitgezien en welke keuzes tot welke gevolgen hebben geleid.

3. Welke rol spelen *Critical Junctures* en *padafhankelijkheid*?

Tot slot vormen bovenstaande deelvragen en hun beantwoording een verklaring. Een duiding die iets kan zeggen over de totstandkoming van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang.

4. Tot welke verklaring leiden bovenstaande antwoorden?

Deelvraag een wordt beantwoord in hoofdstuk twee. De deelvragen twee en drie komen in hoofdstuk vier aan bod. Deelvraag vier komt in hoofdstuk vijf naar voren. Hierna wordt de centrale vraagstelling behandeld in hoofdstuk vijf en daarvan deelhoofdstuk twee. Dit is de discussie waarbij aandacht zal zijn voor de reflectie op bestaande theorie en ook het construeren van theorie.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Het ontstaan van beleid heeft invloed op de levens van burgers (Frankowski, Den Uijl, Hendriks, Frissen, & Huiting, 2021) maar beleidsmakers hebben hier niet altijd voldoende zicht op (Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2021). Inzicht in het ontstaan van beleid waarbij padafhankelijkheid een rol speelt is maatschappelijk relevant omdat de kennis kan bijdragen aan het voorkomen van een tweede “toeslagenaffaire”. Toekomstige beleidsmakers en politici kunnen patronen herkennen die zichtbaar zijn bij het tot stand komen van beleid en over hun eigen rol daarin (*agency*). Ten tweede geeft deze studie inzicht in beweegredenen en motieven van actoren. Dat is leerzaam omdat het laat zien waar het politieke belang naar uit ging en waar het niet naar uit ging.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek sluit aan op de bestaande literatuur over beleidsontwikkeling vanuit historisch institutioneel perspectief maar heeft een focus op nationaal niveau (micro-niveau) met een relatief korte tijdsperiode. Van oudsher gaat het historisch institutionalisme uit van grote (politieke) gebeurtenissen op groot schaalniveau (macro-niveau; bijvoorbeeld EU of de VS) en wordt er een tijdsinterval van decennia onderzocht (Hall & Taylor, 1998). Dit is ook terug te zien in de voorbeelden van onderzoeken vanuit historisch institutioneel perspectief in hoofdstuk twee. Dit scriptie onderzoek is dus een uitzondering op die regel.

Steinmo (1993) stuitte in een onderzoek naar de grootte van welvaartsstaten op het belang van instituties in de vorming van die welvaartsstaten. Deze focus op instituties heeft voor een spanningsveld gezorgd binnen het institutionalisme. Er wordt namelijk van uitgegaan dat beleid ofwel gestold (inert) is ofwel dat er beleidsontwikkeling plaatsvindt (dynamiek). Maar dit zijn twee extremen tegenover elkaar (Bell, 2017). Dit onderzoek sluit aan op dat spanningsveld om een stapje verder te komen op de vraag hoe dit spanningsveld eruit ziet in de Nederlandse institutionele context en in hoeverre deze twee posities tegenover elkaar behulpzaam zijn.

Dit spanningsveld wordt extra versterkt door de rol van *agency* erbij te betrekken. Het historisch institutionalisme kreeg tot de jaren 1990 de kritiek dat er te weinig aandacht voor *agency* was en dat de aandacht die er was er teveel van uitging dat *agency* nauwelijks een rol van betekenis speelt bij beleidsdynamiek (Bell, 2017; Hall & Taylor, 1998; Hanrieder, 2014; Steinmo, 2008; Thelen, 1999). Na die tijd is er meer aandacht gekomen voor *agency* alleen is de vraag niet meer óf *agency* een rol speelt. Maar meer of *agency* handelt vanuit eigen initiatief of

voornamelijk een reagerende rol heeft op exogene institutionele veranderingen waarbij instituties dicteren. Dit staat tegenover andere perspectieven op dynamiek waarbij de rol van actoren als heel belangrijk wordt beschouwd (Williams, 2002).

Tot slot is de rol van taal en discourse is een erkende factor in de politieke arena als het gaat om het wijzigen of creëren van beleid. Dit kan ook worden samengevat als de *argumentative turn*. Daarnaast is er veel bestaande literatuur over het ontstaan van beleid, maar de literatuur heeft ook aangetoond dat iedere cultuur hierin uniek is. Dit idiosyncratische karakter van taal, politiek, beleid en wetgeving maakt dat deze studie meer dan relevant is. Daarnaast is de combinatie van discourses en het historisch institutionalisme wetenschappelijk interessant. De interactie tussen deze twee kan gezien worden als twee paradigma's van beleidsdynamiek die elkaar ontmoeten.

Kortom, deze scriptie is relevant op meerdere niveaus. Waarbij het zwaargewicht ligt op de rol van *agency* bij beleidsdynamiek en het spanningsveld wat hierom heerst in de Nederlandse politieke en parlementaire context vanuit historisch institutioneel perspectief.

1.6 Onderzoeksstrategie en leeswijzer

Het doel van dit scriptieonderzoek is om nieuwe theorie te construeren rondom de spanningsvelden binnen het historisch institutionalisme. Met name op de rol van *agency* en de interactie met beleidsdynamiek. De aanvliegroute hiervoor is een historische onderzoek naar de beleidsontwikkeling van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Vanwege een paar redenen is een kwalitatief inductieve methode de beste manier om dit doel te bereiken. Ten eerste vanwege het idiosyncratische karakter van de kinderopvangtoeslag. Dit is een eenmalige gebeurtenis binnen de Nederlandse politiek institutionele context die als casus dient om theorie te construeren rondom spanningsvelden binnen de bestaande theorie. Hierbij is het niet mogelijk wetmatigheden te toetsen aan de hand van hypothesen en deductie. Juist de spanningsvelden die uit de theorie naar voren komen zorgen voor een inductief karakter van deze scriptiestudie.

Daarnaast is er een wisselwerking tussen de bestaande theorie, die soms pluriform is en soms niet zoveel zegt vanwege de unieke institutionele contexten wereldwijd, en de empirie die voortkomt uit dit onderzoek. Daarnaast is een kwalitatieve benadering nodig vanwege de politieke context. Daar is taal een belangrijke drager van informatie en vindt continu een uitwisseling van discourses plaats. De betekenis van deze discourses en de motieven en ideeën

die overgedragen worden zijn niet kwantitatief te naar boven te halen maar moeten kwalitatief beoordeeld worden. Daarbij is een goede argumentatie van belang, ook hier speelt het inductieve karakter van de studie weer een rol vanwege de wisselwerking tussen theorie en empirie. Deze scriptie staat dus in een kwalitatief inductieve traditie.

Hoofdstuk 2 – De aan- en afwezigheid van beleidsontwikkeling vanuit institutioneel perspectief en de rol van *agency*

Dit hoofdstuk heeft als doel het beantwoorden van de eerste deelvraag. Welke concepten, constructen en principe komen bovendrijven in de literatuur? Beleidsontwikkeling is daarbij afgebakend tot het institutionele perspectief binnen de context van de politiek. Dit hoofdstuk bestaat uit grofweg drie delen. Het vangt aan met het theoretische perspectief, namelijk het historisch institutionalisme. Daarin zal duidelijk worden dat er een spanningsveld aanwezig is binnen het institutionalisme zelf omtrent de focus op stabiliteit enerzijds en dynamiek anderzijds. Ten tweede worden concepten die samenhangen met discursief institutionalisme kort en bondig benoemd en verklaard en wordt hun relatie tot beleidsdynamiek uitgelegd. Ten slotte worden deze twee delen bij elkaar gebracht als het gaat over de rol van *agency* in beleidsontwikkeling en hoe historisch institutionalisme hieraan raakt. Dit laatste gedeelte laat het zwaartepunt van deze scriptie zien en zal voornamelijk terugkomen in de discussie en de beantwoording van de centrale vraagstelling in hoofdstuk 5.2.

2.1 Historisch institutionalisme

Het historisch institutionalisme is een benadering die uit twee aspecten bestaat. Allereerst het historische. Dit duidt erop dat deze benadering onderzoek doet naar daadwerkelijke gebeurtenissen. Het is een analyse van de geschiedenis, met name gefocust op de verklaring waarom in een bepaalde context een bepaalde uitkomst is gegenereerd (Steinmo, 2008). Deze benadering komt voort uit twee denkscholen, het systeemdenken van Marx en de niet-theoretische micro-benadering. Echter, raakte de historische geschiedenis buiten beeld en bleef er een stroming die gebeurtenissen in het publieke domein bleef onderzoeken.

De invloed van het systeemdenken en de micro-benadering bleek uit het tweede aspect, namelijk het institutionalisme. Want hoewel wetenschappers bezig waren met historische gebeurtenissen, was er de aanname dat die gebeurtenissen gevormd werden door instituties. Die instituties zijn systemen maar worden ook gekenmerkt door een uniek karakter, ze zijn niet generiek en overal hetzelfde. Dit leverde de historisch institutionele school op die, in het bijzonder binnen het politieke domein onderzoek deed.

Instituties zijn regels maar ook normen en waarden, zij bepalen het gedrag binnen de politieke arena (Hall P. , 1989; Steinmo, 2008). Die arena is geen vacuüm zonder kaders, integendeel,

allerlei formele afspraken en mores hebben invloed op de ontwikkelingen, gedragingen en uiteindelijk op politieke uitkomsten. Het spanningsveld van een institutionele benadering is dat instituties voor continuïteit zorgen, maar dat gebeurtenissen toch ontwikkelingen laten zien. Het gaat aan de ene kant uit van een inerte situatie waar op termijn toch veranderingen en andere uitkomsten zichtbaar zijn (Thelen, 1999; Steinmo, 2008). Zowel de inerte situatie wordt verklaard door de aanwezigheid van instituties als dat de beleidsontwikkeling verklaard wordt door de aanwezigheid van instituties.

Instituties zorgen ervoor dat beleid als het ware in beton gegoten wordt, en vervolgens op hun plaats gehouden worden door reeds gemaakte (formele) afspraken en wetten. Daarnaast zorgt beleid voor (onbewuste) mores, en normen en waarden die ervoor zorgen dat ook op een meer informeel niveau nieuw (innoverend) beleid tegenhoudt (Pierson, 2000). Waarbij beleid het alloceren van middelen is om op een bepaald tijdsplan een bepaald doel te bereiken. Hierbij worden waarden afgewogen die leiden tot gestold beleid (Bekkers, 2017). Belangrijk om daarbij op te merken is dat beleid ook wel *intended strategy* genoemd wordt. Het beschrijft voorgenomen gedrag.

Toch blijkt uit onderzoek hoe instituties aan de andere kant richting geven aan ontwikkelingen. Steinmo (2008) heeft in een onderzoek naar de verklaring waarom sommige landen een grotere welvaartsstaat hebben opgebouwd dan anderen geconcludeerd dat dit te verklaren was aan de hand van aanwezige instituties en de organisatie ervan, die dus uniek zijn per land en cultuur. Hiermee verklaarde Steinmo (1993) waarom Zweden een grotere welvaartsstaat had opgebouwd in vergelijking met de Verenigde Staten. Ondanks overeenkomsten en opvallende verschillen die het verschil in welvaart juist niet verklaarden.

Om de ontwikkeling van beleidsontwikkeling te analyseren aan de hand van instituties zijn er verschillende theorieën ontwikkeld. Daarin zijn grofweg twee stromingen te vinden. De eerste is een stroming met een veelal systematische en waardenvrije (Fischer, 1980). Het gebruik van strikt empirische methoden leidde er toe dat beleidsmakers geen nut vonden in de onderzoeken (Lindblom & Cohen, 1979).

In de erkenning dat instituties niet waardenvrij zijn en niet volledig systematisch te analyseren zijn is er een alternatieve theorie ontwikkeld. Tegenover de eerstgenoemde stroming, of als aanvulling, ontstond door Fischer en Forester (1993) een tweede stroming. Deze wordt de *argumentative turn* genoemd. De methodologie is niet empirisch van aard maar begint bij de argumentatieve constructen in het beleid. Vanuit deze filosofie wordt er van uitgegaan dat

beleidsuitkomsten het gevolg zijn van inhoudelijke processen waarin standpunten en argumenten door sociale constructen worden uitgewisseld (Majone, 1989).

Deze methode leidt tot een meer discursief institutionele benadering. De toegevoegde waarde hiervan is dat de verklaringskracht van het waarom van dynamiek en continuïteit wordt vergroot. Verandering van, door en in instituties wordt benaderd vanuit *agency* en het gebruik van retoriek, discourse en ideeën (Schmidt V. , 2008). Over deze dynamiek en instituties later in dit hoofdstuk meer.

2.2 Discourse en frames

Deze communicatieve processen worden ook wel aangeduid als *discourse*. Rein en Schön geven de volgende definitie (1993):

“We use the term policy discourse to refer to the interactions of individuals, interest groups, social movements, and institutions through which problematic situations are converted to policy problems, agendas are set, decisions are made, and actions are taken.”

De premisse van zowel de *argumentative* filosofie als de *discourse* filosofie is de afwezigheid van (volkomen) rationaliteit en de aanwezigheid van *bounded rationality* (Kahneman en Tversky, 1974). Politiek beleid wordt niet geproduceerd op basis van feiten of objectieve standpunten. Integendeel, verschillende partijen hanteren in de politieke praktijk hun eigen “verhaal” en proberen door middel van taal een politieke (machts)doorbraak te forceren om zo beleidsdynamiek te creëren (Fischer & Forester , 1993; Fischer & Gottweiss, 2013; Rein & Schön, 1993).

Het fundament van *discourse* is het zogenaamde *framen*. Er bestaan meerdere definities van wat *framing* zou inhouden. De kritiek van Rein & Schön is dat deze te specifiek zijn (1993). Zij stellen een meer algehele visie op de betekenis van *framing*. Namelijk, dat *framing* meer gaat over het kiezen van onderdelen van een probleem om vervolgens betekenis te geven aan de gekozen informatie om zo het probleem communicatief te distribueren (Rein & Schön, 1993). *Framing* is dus een subjectieve methode om informatie te selecteren, te verpakken en te communiceren (Gamson & Lasch, 1983). Door *frames* op te bouwen kan er een *discourse* ontstaan. Een *discourse* is dus een verzameling van *frames* waarmee een geconstrueerd probleem (vanuit constructivistisch perspectief) gedeut wordt. Deze duiding, de betekenis die aan een probleem gegeven wordt, bepaalt vervolgens ook de politieke beleidsweg die wordt ingeslagen.

Effectieve *Frames* hebben een sterk effect op de uitkomst van beleid in het publieke domein (Campbell J. , 2002). Het is echter moeilijk aan te tonen vanwege het gebrek aan empirisch bewijs (Woods, 1995). Dit kan voorkomen worden door het debat rond slechts één bleidskeuzestuk te onderzoeken. Hierbij dienen de verschillende politieke posities en de daarbij behorende *frames* gedestilleerd te worden om vervolgens te bezien welke *frames* het beleid beïnvloedden en de de meeste steun verwierven (Campbell J. , 1998).

De context waarin *discoursen* en *frames* ontstaan is niet eenvoudig, maar kent meerdere lagen. Een daarvan is de politieke en culturele omgeving (Rein & Schön, 1993). Dan staat de vraag centraal welke keuzes reeds gemaakt zijn en welke invloed dit heeft op hoe het *discourse* zich vormt maar ook hoe effectief een *discourse* is. Hier aan verbonden is het concept padafhankelijkheid.

2.3 Padafhankelijkheid en critical junctures

Evans bij andere concepten in de wetenschappelijke literatuur is ook padafhankelijkheid een ambigu begrip waar verschillend over gedacht wordt. Hier zijn wederom twee stromingen zichtbaar (Pierson, 2000). De eerste stroming houdt een meer algemene definitie aan. Deze gaat er vanuit dat padafhankelijkheid betekent dat het verleden invloed heeft op de beleidsmogelijkheden in de toekomst (Sewell, 1996) en dat het verleden ook de betekenis van de huidige situatie verklaart (Abott, 1983). Pierson (2000) bouwt voort op Levi (1997) die enerzijds stelt dat keuzes uit het verleden niet alleen keuzemogelijkheden in het heden beperken. Maar dat anderzijds ook de in het verleden gemaakte keuzes ertoe leiden dat het kiezen van een ander pad met zeer hoge kosten gepaard gaat (Levi, 1997). Uiteindelijk leidt dit tot de definitie waarbij padafhankelijkheid bepaalt wordt als “sociale processen die een meeropbrengst creëren” (Pierson, 2000). Deze meeropbrengst is in de economie duidelijk zichtbaar maar is ook aanwezig in de politiek. Weliswaar op een minder directe manier.

Onderdeel van het ontstaan van beleid is, naast bovengenoemde factoren, zijn zogenaamde *critical junctures*. Dit zijn keuzemomenten in de tijd die van groot belang geweest zijn voor de verdere voortgang van een beleidsstuk (Pierson, 2000). Daarmee lijkt het op padafhankelijkheid maar het is niet hetzelfde (Hacker, *The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy*, 1998). Daarbij is het belangrijk om op te merken dat politiek een ander soortig domein is dan bijvoorbeeld de techniek en de economie. Concepten als padafhankelijkheid en *critical junctures* moeten ook in het politieke licht bekeken worden. Bepaalde analytische modellen

zijn zeer geschikt voor het economische domein maar niet altijd voor het politieke domein waar heel andere spelers invloed hebben en de dynamiek anders is (Thelen, 1999).

Politieke ontwikkeling van padafhankelijkheid gaat volgens Ikenberry langs twee wegen. Namelijk, door *critical junctures* en *development pathways* (Ikkenberry, 1994). *Critical junctures* zijn dus die beslissende momenten die ervoor zorgen dat er een bepaalde (politieke) weg wordt ingeslagen. Anderzijds zijn *development pathways* ontwikkelingen van instituties als gevolg van een veranderende omgeving (Ikkenberry, 1994). Vanuit deze filosofie moet er kritisch tegen inertia aangekeken worden, omdat *development pathways* altijd zullen bestaan omdat de samenleving verandert. Als reactie hierop zullen ook instituties veranderen omdat de *feedback loops* in de politiek anders lopen dan bijvoorbeeld in de technologische en economische wereld (Thelen, 1999).

2.4 Feedback loops

Hierbij moet gedacht worden aan de effecten van *feedback loops* in de verschillende domeinen. Waar in het economische domein het vaak (niet altijd) neerkomt op een product of technologie dat wint en alle andere producten en technologieën verliezen (*winner takes it all*) is dat in de politiek niet het geval (Pierson, 1997; Thelen, 1999). In de economie verdwijnen bedrijven door faillissementen of door het afstoten van een specifieke markt als ze een concurrentiestrijd verliezen. In de politiek blijven verliezende partijen nog steeds actief, uitzonderingen daargelaten, waardoor ze de mogelijkheid hebben te reageren op nieuwe situaties.

Deze *feedback loops* hangen ook samen met de vermenigvuldigende meeropbrengst zoals hierboven besproken. Deze meeropbrengst zorgt voor positieve feedback waardoor padafhankelijkheid ontstaat (Pierson, 1997; Thelen, 1999). Andere literatuur stelt zelfs dat padafhankelijkheid geraktariseerd wordt door positieve feedback mechanismen (Krasner, 1988).

Feedback loops zijn in twee vormen beschikbaar. Enerzijds ontstaan ze doordat actoren reageren op bestaande/onstane instituties. Deze actoren zien de (nieuwe) situatie en reageren daar op en passen zich soms aan. Dit komt onder andere doordat instituties vormend zijn in de logica van het proces. Actoren begeven zich in een (nieuwe) realiteit waardoor bepaalde beleidskeuzes worden afgesneden (Ikkenberry, 1994; Zeisman, 1994). Anderzijds ontstaan *feedback loops* doordat instituties zelf politieke macht verdelen over actoren. Daarbij is het mogelijk dat instituties posities van bepaalde actoren versterken en tegelijkertijd de posities van andere actoren verzwakken of zelfs wegvagen (Ikkenberry, 1994; Pierson, 1997). Daarnaast

sluiten deze instituties andere beleidsmogelijkheden af, evenals bij de eerste vorm van *feedback loops* (Weir, 1992).

2.5 Snijvlak historisch institutionalisme, *agency* en beleidsontwikkeling

Critical junctures, *development pathways* en *feedback loops* zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De *critical junctures* zijn de momenten die bepalen welke richting wordt ingeslagen, waarna door *feedback loops* er *development pathways* ontstaan. Deze drie concepten bepalen tezamen hoe beleid zich ontwikkelt, hoe de dynamiek ontstaat en hoe instituties gecreëerd worden. Aan de andere kant laten ze ook zien hoe instituties ingrijpend kunnen veranderen of zelfs verdwijnen. Instituties zijn in die zin nooit volledig inert maar (bijna) altijd in ontwikkeling (Shefter, 1977; Thelen, 1999).

Dit maakt dat de ontwikkeling van instituties en politiek met de bril van het historisch institutionalisme onderzocht moet worden, simpelweg omdat andere paradigma's tekort schieten om deze politieke werkelijkheid te analyseren. Met name omdat andere paradigma's politieke stabiliteit en politieke dynamiek teveel loskoppelen van elkaar (Steinmo, 2008; Thelen, 1999).

Daarmee is dit ook het grote spanningsveld binnen de theorie. Deze spanning waar vanuit extremen geredeneerd wordt, wordt versterkt door het gebrek aan aandacht voor de rol van *agency* (Bell, 2017). Het is niet zonder reden dat dit een groot kritiekpunt is op het historisch institutionalisme (Hay & Wincott, 1998). Daar staat een andere stroming tegenover die stelt dat het historisch institutionalisme hier voldoende oog voor heeft en dat deze kritiek onvoldoende recht doet aan de theoretische positionering (Hall & Taylor, 1998).

Bell (2017) probeert een tussenweg daarin te vinden. Hierbij bouwt hij voort op met name het werk van Thelen (1999). Dit is de zogenaamde gulden middenweg waarin meer oog is voor endogene graduele verandering en het niet alleen draait om de twee uiterste posities. Volgens Bell is de middenpositie een veel sterker theoretisch vertrekpunt omdat het een combinatie van het beste van twee werelden is. Hij stelt dat het eerste kamp teveel gefocust op padafhankelijkheid, stabiliteit en heeft het de rol van *agency* uit het oog verloren. Het tweede kamp is te sterk gefocust op endogene verandering, de rol van *agency* maar vergeet hoe instituties verandering en dynamiek beperken, structureren en een stabiliserend effect hebben.

Dit concludeert hij op basis van zijn onderzoek naar de banken crisis in 2008. Een opvallend resultaat van dit onderzoek was dat banken waar actoren heel nauw handelden in lijn met de instituties (met name cultuur en gevestigd handelsgedrag binnen de gehele sector) het zwaarste

geraakt werden. Hier is tevens sprake van positieve *feedback-loops*. Daarentegen kwamen banken waar actoren niet automatisch in lijn met instituties acteerden veel beter door de crisis. Hoewel op macro-niveau de positieve *feedback-loops* hun zelfversterkende effect hadden die uiteindelijk tot de crisis leidde. Hadden de negatieve *feedback-loops* op micro-niveau (individueel bankniveau) wel degelijk effect.

Bell neemt hiermee de verantwoordelijkheid op zich om de beide extremen in één theorie te vatten. Volgens hem is uit de empirie duidelijk dat beide kampen (deels) gelijk hebben. Zo zou de theorie moeten wijzen op de stabiliteit van instituties én voor endogene verandering door *agency*. Incrementele verandering is volgens de auteur een factor die dit bewijst. Het laat zien hoe instituties veranderingen begeleiden en beperken én hoe toch actoren verandering teweegbrengen.

Verandering in een institutionele omgeving is veelal geen grote omslag maar is gekenmerkt door een gradueel karakter (Hacker, 2004). Het uitgangspunt dat dynamiek of volledig is of totaal afwezig, is niet in lijn met de realiteit en geeft geen verklaring en duiding van bijna alle verandering die er wel is (Hanrieder, 2014). Twee voorbeelden en aanverwante concepten uit de literatuur zijn hierbij tekenend. Deze concepten treden op bij de interactie van veranderde exogene context en de beperkende rol van instituties (Hanrieder, 2014). Bij graduele verandering is er veelal (in het bijzonder in politieke context) sprake van twee mogelijkheden.

De eerste is zogenaamde *layering* (Mahoney & Thelen, 2010). Hier gaat het er om dat er nieuwe instituties bovenop bestaande worden “geplakt”. Hierbij gaat het om beleid, in dit geval over een pensioenstelsel. Er was een publiek pensioenstelsel aanwezig maar verschillende actoren wilden een nieuw stelsel. Daar dit een te grote verandering zou betekenen en dit niet mogelijk was binnen de beperkingen van instituties kozen de actoren er uiteindelijk voor om een nieuw privaat stelsel naast het oude publieke stelsel op te stellen (Mahoney & Thelen, 2010). Hier is de interactie tussen *agency* en instituties duidelijk terug te zien in het proces en de uitkomst van het proces.

De tweede is *drift* (Hanrieder, 2014). Hierbij verandert er institutioneel gezien niets, er vindt dus geen endogene dynamiek plaats. Integendeel, *drift* ontstaat wanneer instituties zo statisch zijn dan exogene veranderingen niet opgevangen worden. Op termijn leidt dit er toe dat instituties op papier nog steeds hetzelfde zijn maar hun relevantie en werking is uitgehold (Hanrieder, 2014). Hacker (2004) heeft dit fenomeen terug gezien in zijn onderzoek naar de Amerikaanse welvaartsstaat. Hij onderzocht hoe sociale wetten en vangnetten stabiel bleven in

Amerika maar hoe een veranderende context niet werd ingecalculeerd waardoor de werkzaamheid van het vangnet zeer te wensen overlaat. Een ander voorbeeld hiervan is het wereldwijde vluchtelingenbeleid. Dit beleid is statisch en inert terwijl er nieuwe “soorten” vluchtelingen zijn ontstaan (Betts, 2013). *Drift* is het concept dat de interactie tussen *agency* en instituties beschrijft waarbij *agency* instituties juist stabiliseren en waarbij *agency* institutionele macht gebruikt om een institutie uit te hollen.

Bovenstaande voorbeelden van *layering* en *drift* lijken te duiden op een wederzijds interactieve relatie tussen *agency* en instituties. Sterker nog, instituties zorgen voor een veilige omgeving waarin dynamiek op een goede manier kan opbloeien. Het gaat uit van een onzekere wereld waarin instituties de nodige zekerheid geven. Het is een kader waarbinnen agenten te werk kunnen gaan (Bell, 2017). Kortom, instituties geeft *agency* een *frame* om werkzaam in te zijn waardoor instituties aan de ene kant actoren activeren en anderzijds omkaderen om niet activistisch te worden.

Dit laatste bevestigen Hall en Taylor (1998) door historisch institutionalisme tegenover *rational choice theory* te zetten. Bij die laatste is weinig ruimte voor nieuwe ideeën en informatie. Terwijl bij de eerste juist veel rekenschap wordt gegeven hoe cultuur, ideeën, paradigma's en morele visie meespelen en dus methodes van *agency* bespreekbaar maakt. Hall en Taylor (1998) concluderen dat een institutionele structuur en *agency* hand in hand gaan. Ideeën en concepten die bij elkaar komen vormen een eenheid wat een instituties vormt. Vervolgens handelen actoren vanuit deze instituties maar ook met deze ideeën en concepten (Hall & Taylor, 1998).

Als voorbeeld geven Hall en Taylor (1998) het politieke issue over Europese integratie en wat bepaalt of een politicus voor of tegen meer Europese integratie is. Historisch Institutionalisme is volgens hen bij uitstek het theoretische vertrekpunt om aandacht te geven aan het gehele politieke proces. Hierbij kan rekening gehouden worden met ontwikkeling van ideeën, verschillende presentaties van het probleem en dus de rol van *agency* en discursieve processen waarbij beter dan vanuit andere theorieën gezien kan worden wat de beperkende maar ook activerende rol van instituties is (Hall & Taylor, 1998).

Discourse analysis sluit hier bij aan doordat het verklaringskracht geeft in antwoord op de historische vraag. Het historisch institutionalisme stelt kortweg de vraag waarom binnen bepaalde instituties bepaalde beleidsontwikkelingen hebben plaatsgevonden in de politiek. Hoewel die instituties zorgen voor stabiliteit en soms zelfs inerte *lock-in* situaties zijn er benaderingen hoe er toch dynamiek ontstaat. De benadering van dit onderzoek is *the*

argumentative turn. Hierbij zijn het de retorische aspecten die in een wereld bestaande uit instituties tot beleidsontwikkeling leiden. Om die *argumentative turn* te onderzoeken binnen de historische context is een discourse-analyse een middel. Hiermee kan (deels) verklaart worden hoe een bepaalde *argumentative turn* voor een specifieke beleidsontwikkeling heeft gezorgd in een stabiele institutionele omgeving. Daarmee wordt voor een casus binnen een specifieke culturele, politieke en institutionele context duiding gegeven aan het spanningsveld tussen enerzijds de stabiliteit binnen het institutionalisme en anderzijds de dynamiek daarin.

Hoofdstuk 3 – Methode van onderzoek

Voortbouwend op de concepten, begrippen en principes uit het vorige hoofdstuk beantwoordt dit hoofdstuk de vraag hoe deze zaken onderzocht kunnen worden in deze specifieke casus van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. In die zin geeft dit hoofdstuk antwoord op de vraag hoe het antwoord op de tweede deelvraag verkregen wordt.

3.1 Kwalitatief inductief onderzoek

Een kwalitatieve inductieve methode van onderzoek is de wenselijke aanvliegroute voor deze studie. De Wet Basisvoorziening Kinderopvang is een beleidsverandering geweest in een specifieke politieke context. Waarbij taal, discourses en *frames* de dragers van informatie zijn die door actoren gebruikt worden om de beleidsverandering te sturen, te beïnvloeden en/of tegen te houden. Beleidsverandering verschilt van land tot land en van cultuur tot cultuur. Een specifiek politieke landschap is dus niet in generale wetmatigheden te vangen (Campbell J. , 2002). Deze combinatie van factoren maakt dat een inductieve methode gebruikt kan worden om patronen te ontdekken in een unieke *single-case study* in een unieke politieke context en cultuur.

Omdat er sprake is van unieke factoren en voldoende data over het politieke beleidsproces beschikbaar is zijn er verschillende kwalitatieve methoden voor handen. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat het in deze studie gaat om een historische situatie, met een tijdsverloop van zeven jaar. Door middel van een secure analyse van de debatten (notulen) en verstrekte nota's is het mogelijk om te achterhalen hoe de verschillende partijen problemen communiceren en *framen* zonder voorbij te gaan aan de (politieke) achtergrond waarin deze communicatie gezien moet worden (Hay, The 'crisis' of Keynesianism and the rise of neoliberalism in Britain, 2001; Kjaer & Pedersen, 2001; Rochefort & Cobb, 1994; Schmidt V. , 2001).

Het laatste is de reden dat dit onderzoek op een kwalitatief inductieve methode uitgevoerd zal worden. Discoursen, de “verhalen” van actoren in de politieke arena, zijn meer dan individuele woorden. Discoursen ontstaan bij de lengte van een zin en ontwikkeld zich over tijd en in een groter geheel van samenhang van taal (Bullock & Stallybrass, 1977). Een kwantitatieve studie kan hier geen rekenschap van geven, daar de data niet in kwantitatieve data te duiden is. Ten tweede is de context, structuur en de rol van taal binnen een cultuur uniek (Van Dijk, 1990). Dit vereist een inductieve aanpak vanwege het gebrek aan literatuur dat van toepassing is op

deze *single case*. Aan deze keuze kleven ook nadelen. Deze zullen later erkent en uitgelegd worden.

3.2 Discourse-analyse

Omdat de politieke communicatie behept is met *frames* en gecreëerde verhalen in de setting van debat is discourse-analyse een adequate methode. Door middel van discourse-analyse is het mogelijk nieuwe inzichten op te doen over hoe taal gebruikt wordt in een bepaald proces (Hewitt, 2009). Een benadering gericht op discoursen laat zien hoe beleid ontstaat en gevormd wordt. Een institutionele benadering is hier in veel mindere mate toe in staat, terwijl de focus op retoriek een (deel van) een verklaring kan genereren (Hewitt, 2009).

3.2.1 Organiseren van dataset

De eerste stap bij het doen van een discourse-analyse is het vaststellen van een *body*. Oftewel, het bepalen van de samenstelling van literatuur die onderzocht wordt. Alle verbale communicatie die plaats vindt in de openbare politieke arena (en niet in de wandelgangen of onderhandse onderhandelingen en/of gesprekken) wordt genotuleerd en openbaar gemaakt en alle schriftelijke communicatie wordt eveneens openbaar gemaakt. Dit betekent dat alle publieke communicatie beschikbaar is voor dit onderzoek.

Deze data wordt allereerst verkregen door te zoeken op het dossiernummer van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Dit levert alle documenten op hier direct aan verbonden zijn, dit zijn zo'n 300 documenten. De database van de overheid is op zo'n manier geprogrammeerd dat alleen volledige pagina's van debatten gepubliceerd worden. Dit leidt er toe dat veel content minstens twee en vaak driemaal in de lijst terechtkomt. Alle documenten worden doorgenomen en gelezen om te toetsen of ze wel of niet tot de *body* toebehoren. Dit levert een lijst op van 25 bruikbare documenten.

Echter, er zijn documenten die niet direct aan het dossier verbonden zijn maar waar wel communicatie in is opgeslagen over de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Door te zoeken op het woord "kinderopvang" in de database van de Nederlandse overheid worden ook deze overige documenten verkregen. Dit levert voor de periode 1998 tot 2004 een lijst op met grofweg 2100 bestanden. Hier dient opnieuw een selectie te worden gemaakt. Het overgrote deel gaat over andere soorten kinderopvang en/of staat niet specifiek in relatie tot de kinderopvang waar dit onderzoek zich op toespitst.

Deze documenten worden allemaal gelezen om vast te stellen of zij toegevoegd moeten worden aan de *body* of dat zij niet relevant zijn voor het onderzoek. Alle documenten waarin communicatie over kinderopvang staat die niet verbonden is aan de Wet Basisvoorziening Kinderopvang, blijft achterwege. Alle documenten waarin de kinderopvang wel wordt verbonden aan die wet, worden toegevoegd aan de *body*. Dit gaat om documenten waar helder die wet minimaal eenmaal genoemd wordt maar ook om notulen waarin summier gerefereerd wordt aan de wet. Dit levert, inclusief correctie voor dubbele content, nog eens 33 documenten op. Dit levert een totale *body* op van 58 documenten op.

3.2.2 Focus van de analyse

Discoursen bestaan uit verschillende lagen. Er bestaat een culturele laag, de assumpties van waaruit actoren hun discourses ontplooiën (Campbell J. , 2002; Hewitt, 2009). Daarnaast bestaat een laag die de structuur van de discourses bepaalt. Deze is meer gericht op de logica en de argumentatieschema's en structuren die actoren gebruiken (Gasper, *Analysing Policy Arguments*, 1996). Ten derde is er de laag waarin taal gebruikt wordt om discourses te construeren. Woorden, gezegden en *frames* zijn daarbij de belangrijkste bouwstenen van discourse (Gasper & Apthorpe, 1996; Rein & Schön, 1993).

Volgens Moore (1995) is het die derde laag die de te nemen acties informeert en bepaalt. Dit wordt ondersteunt door de literatuur die daarna ontwikkeld is (Campbell J. , 1998; Campbell J. , 2002; Gasper & Apthorpe, 1996). Op deze laag zal de concentratie van het onderzoek zich richten. Om te onderzoeken hoe en waarom de Wet Basisvoorziening Kinderopvang ontstaan is en hoe dit een verklaring kan zijn voor bepaalde gevolgen van de wet is deze derde laag de meest interessante. Deze verklaring kan niet opgeleverd worden door onderzoek te doen naar de eerste twee lagen. Die richten zich meer op hetgeen “achter” het discourse zit, en niet het discourse zelf.

De eerste, culturele, laag kan wel additionele verklaringskracht toevoegen en valt binnen de focus (*scope*) van het onderzoek. Echter, uit de literatuur blijkt dat discourse-analyses hun eigenaardigheden hebben binnen verschillende velden. Een analyse van nieuwsartikelen van een krant dient anders te gebeuren dan dat van een rapport van een onderzoeksbureau, een rapport van een belangenorganisatie of een bijdrage van een politieke partij. Kortom, het type analyseren dat gevraagd is, is afhankelijk van de kenmerken van de bron.

3.2.3 Type en manier (van) analyse

Politiek discourse wordt gekenmerkt door dualistisch gebruik van taal (Gasper & Apthorpe, 1996). Taal wordt gebruikt om iets te bewerkstelligen, om beleid in beweging te krijgen en te ontwikkelen. Het “zwart-wit” tegenover elkaar zetten van zaken is een veelgebruikt stijlfiguur. Een nieuwsmiddeum heeft bij haar verslaglegging een specifieke doelgroep (de lezer) op het oog. Daarbij is het minder van belang om de lezer te overtuigen, uitzonderingen daargelaten. Lezers moeten bediend worden op een voor hun wenselijke manier. Het nieuws moet ook verkocht worden, er zit een commerciële component aan. Daarom is het bij politieke discoursen van belang specifiek een analyserende methode van *policy discourse* aan te houden.

Een belangrijk onderdeel van *policy discourse analysis* is de nadruk op stijlfiguren. Deze stijlfiguren zijn niet neutraal maar normatief (Gasper & Apthorpe, 1996). In de politiek worden concepten op een bepaalde manier verwoord door bijvoorbeeld metaforen. Niet met als doel om iets duidelijker te maken maar om een idee te communiceren. Oftewel, metaforen als middel om een concept niet te beschrijven maar om het als normatief neer te zetten (Gasper & Apthorpe, 1996).

Een tweede onderdeel van *policy discourse analysis* is *framing*. De definitie en het gebruik van *frames* zijn voorbij gekomen in het voorgaande hoofdstuk. Vanuit de literatuur wordt duidelijk dat *framing* grofweg twee functies heeft. Enerzijds selecteert het specifieke informatie uit het geheel van een casus, om een bepaald onderdeel te belichten en andere onderdelen bewust onderbelicht te laten. Dit zou een “paradigma” creatie genoemd kunnen worden (Rein & Schön, 1993). Anderzijds gaat het om het in een bepaald licht zetten van informatie door er taalkundig een effect aan te geven. Het analyseren van de debatten dient hierop gericht te zijn.

De “frames” en metaforen geven beide een aspect van de duiding van het beleidsproces. Deze twee essentiële aspecten van *policy discourse* vormen samen de bouwstenen voor een “narrative” (narratief). Dit narratief is het grotere verhaal wat partijen in de politiek vertellen. Veelal bestaat een narratief uit een obstakel (het probleem), een *hero* (beleidsoplossing) en een toekomstperspectief. Dit narratief is het uiteindelijke discourse, het transportmiddel om de boodschap te verkopen en over te brengen (Gasper & Apthorpe, 1996).

Bij het analyseren van de data is het van belang bovenstaande elementen op te sporen en uit te leggen. Daarbij zal er als het ware van onderop opgebouwd moeten worden. De data wordt verzameld en alle relevante tekst (talige uitingen die samen een geheel vormen) wordt geanalyseerd. Daaruit worden allereerst losse frases onderzocht. Welke stijlfiguren, *frames* en

talige uitingen worden gebruikt. Vervolgens vormen deze losse frases een groter geheel wat het discourse, het narratief vormt. Deze zullen over tijd geanalyseerd worden wat tot twee “producten” leidt. Enerzijds een overzicht van de aanwezige discourses en anderzijds een tijdlijn aan de hand van *junctions*. Deze overlappen elkaar deels maar geven bovenal een compleet beeld van de discourses, hun ontwikkeling over tijd en de interacties tussen de discourses over die tijd. Samen vormt dit de basis om te onderzoeken hoe de loop van het beleidsproces aan de hand van taal verlopen is. Het geeft inzicht in de beweegredenen van politieke beslissingen en laat iets zien van een verklaring waarom dit tot bepaalde uitkomsten geleid kan hebben.

Zoals al eerder gesteld, heeft een discourse-analyse een sterk inductief karakter. Er is geen theoretisch methodische mal waarin het onderzoek geplaatst kan worden. Het analyse proces zal met name door argumentatie gedaan worden. Dit zorgt voor een openbaar karakter van de studie en levert zodoende de mogelijkheid op om bekritiseerd te worden maar ook van te leren.

Uiteindelijk vormt deze analyse de resultatensectie van hoofdstuk vier. De beantwoording van de deelvragen volgt in hoofdstuk 5.1. Echter ligt het zwaartepunt van deze studie in hoofdstuk 5.2 waar gereflecteerd wordt op de theorie. Hier wordt de centrale vraagstelling beantwoord en gekeken hoe dit onderzoek iets toevoegt aan de bestaande literatuur en waar bestaande literatuur niet overeenkomt.

Hoofdstuk 4 – De ontwikkeling van taal, discourses en hun onderlinge strijd in notulen en parlementaire stukken van de Wet Kinderopvang in de jaren 1998 – 2004

4.1 Discoursen; onderscheid en karakteristieken

Het vorige hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt hoe de tweede deelvraag beantwoord wordt. In dit hoofdstuk zal allereerst de tweede deelvraag beantwoord worden. Welke van de principes en constructen die voortvloeien uit hoofdstuk twee zien we door middel van de uitgevoerde methode van hoofdstuk drie terug in de notulen en parlementaire neerslag? Allereerst komt dit neer op een uitwerking van de aanwezige discourses. Deze zullen van elkaar onderscheiden en gekarakteriseerd worden. Dit houdt in dat de discourses stuk voor stuk besproken zullen worden, hun inhoud, hun ontwikkeling en hun kenmerkende aspecten. Deze kenmerkende aspecten zijn tevens de onderbouwing voor het onderscheid tussen de verschillende discourses. Hierop zal een uitwerking van de tijdslijn, de discourses in die tijdlijn, het rivaliserende aspect, *feedback loops*, aanwezige *frames* en het ontleden van *critical junctures* en padafhankelijkheid volgen. Ten eerste de uitwerking van de discourses als basis voor de resultaten van deze studie.

4.1.1 Het economische discourse

Het initiatief voor de Wet Basisvoorziening Kinderopvang wordt duidelijk in september 1998 als de regering de zogenaamde “Sociale Nota 1999” deelt met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1998-1999, 26202, nr. 2, 1998). De regering stelt vast dat Nederland “koploper in Europa” is “als het gaat om deeltijdwerk.” Het “overgrote” deel van de deeltijdarbeid in Nederland is voor rekening van de vrouwen. Uit onderzoek is gebleken dat zowel mannen als vrouwen ontevreden zijn met het aantal uur dat zij werken. Mannen zouden graag minder uren werken terwijl ruim een kwart van de vrouwen meer zouden willen werken. Om dat voor elkaar te krijgen moeten er enkele barrières weggewerkt worden (Kamerstukken II 1998-1999, 26202, nr. 2, 1998).

Het grootste obstakel is de zorg die (jonge) kinderen vragen van ouders. Er moet een schakeling tussen “arbeid en zorg” gemaakt worden. Daarvoor is voldoende beschikbaarheid van kinderopvang “essentieel.” In Nederland gaan, in vergelijking met andere Europese landen, weinig kinderen naar een kinderdagverblijf. Daarom ziet zij de Wet Basisvoorziening Kinderopvang als “essentieel” om de combinatie “arbeid en zorg” voor elkaar te krijgen.

In dezelfde nota wordt gesproken over armoedebeleid in Nederland. Het kabinet ziet de Wet Basisvoorziening Kinderopvang als een belangrijke maatregel in de strijd tegen armoede. Dit, omdat zij van mening is dat arbeid de “het beste middel tegen armoede” is. Daarbij merkt de regering op dat inkomensafhankelijke maatregelen en subsidies/toeslagen mensen ook in de armoedeval kunnen houden (Kamerstukken II 1998-1999, 26202, nr. 2, 1998). Huishoudens met een laag inkomen ontvangen veel toeslagen maar met dat zij meer gaan werken en verdienen verliezen zij (gedeeltelijk) deze subsidie-inkomsten wat er voor kan zorgen dat mensen er netto op achteruit gaan.

Het doel van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang is het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen vanwege economische redenen (Handeling II 1998-1999, nr. 2, 1998). In verschillende kamerstukken uit 1998 over verschillende domeinen wordt kinderopvang zijdelings genoemd. Veelal gebeurt dit in de context van zorgen of er in de toekomst wel voldoende arbeidskrachten zijn in verschillende werkvelden. Een tekort zou economische schade opleveren en kinderopvang is één van de deeloplossingen die drempels en beperkingen om voluit mee te doen op de arbeidsmarkt zou wegnemen. Dit motief komt bijvoorbeeld heel specifiek terug in een kamerstuk over herintreders in het onderwijs (Kamerstukken II 1998-1999, 25065, nr. 10, 1998). In het stuk wordt een onderzoek genoemd waaruit blijkt dat voor zeventien procent van de potentiële herintreders kinderopvang een “belangrijk punt is.” Als kinderopvang bereikbaarder zou zijn voor deze mensen dan zou een groot bezwaar om terug te keren in het onderwijs geslecht zijn. Daarnaast zou een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen moeten bijdragen aan de groei van de economie en daarmee de belastinginkomsten om de sociale zekerheid in Nederland te kunnen blijven verzekeren (Kamerstukken II 1998-1999, 26202, nr. 2, 1998). De zorg over (toekomstige) arbeidstekorten in, met name, de zorg en het onderwijs is prevalent aanwezig in de argumentatie voor de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Argumenten rond economie en de arbeidsmarkt komen na de introductiejaren bijna niet meer voor, enkele uitzonderingen daargelaten waar bijvoorbeeld de ChristenUnie refereert aan de economische voordelen van vrouwen die thuis op de kinderen passen (Handeling II 2002-2003, nr. 33, 2002; Handeling II 2003-2004, nr. 33, 2003). Kortom, het economische discours overheerst bij het initiatiefvoorstel voor de kinderopvangwet in 1998, naarmate de tijd vordert verdwijnt het discours naar de achtergrond.

4.1.2 Het gezinsdiscourse

De eerste tegenreactie op het initiatiefvoorstel van de regering komt uit de confessionele hoek. Bij de Algemene Beschouwingen in 1998 gaat het, zoals hierboven benoemd, over het wetsvoorstel om een basisvoorziening in te stellen voor de kinderopvang. De regering gaat hierbij uit van het economische discours. Echter, tijdens de beschouwingen klinkt de eerste kritiek (Handeling II 1998-1999, nr. 2, 1998). Er wordt een ander discours tegenover het economische gezet. Het GPV (voorloper van de ChristenUnie) vraagt zich af of het kabinet nog wel op de politieke agenda heeft staan. De partij constateert dat de regering weinig spreekt over het gezin maar “wel veel over arbeidsmarktparticipatie van man en vrouw en over kinderopvang.” Op zichzelf is daar niets mis mee maar het GPV stelt dat het duidelijk is dat “belangen hier snel kunnen botsen.”

Het GPV legt dit verder uit door drie doelstellingen van de initiatiefwet uit te leggen. Te weten; arbeidsparticipatie van vrouwen, vergroting van de financieringsgrondslag van het belasting- en socialezekerheidsstelsel en doelen op het gebied van jeugdbeleid (Handeling II 1998-1999, nr. 2, 1998). Volgens de partij strijdt goed jeugdbeleid met de initiatiefwet omdat het “van groot belang is dat ten minste een van de ouders zelf zorgt voor de opvoeding en verzorging van de kinderen.” Maar dat zou weer strijden met de vergroting van de financieringsgrond. “Verbreding van de belastinggrondslag mag niet ten koste gaan van een goed gezinsbeleid.” De partij stelt dat het onwenselijk is dat kinderen steeds meer extern opgevoed worden (Handeling II 1998-1999, nr. 2, 1998).

In de jaren die volgen blijft dit discours aanwezig in de bijdragen van de confessionele partijen, te weten de ChristenUnie (en haar voorlopers) en de SGP. Het CDA houdt zich afzijdig van dit discours. Voor de SGP is de kinderopvang een “principeel punt.” Kinderen zijn een familiezaak en zouden dus ook onder de verantwoordelijkheid van ouders moeten vallen (Handeling II 2002-2003, nr. 33, 2002). Daarnaast merkt de SGP op dat het wetsvoorstel ongelijkheid in de hand werkt omdat zij die ervoor kiezen hun kind(eren) niet naar de opvang te brengen financieel al een offer brengen doordat één van de ouders niet kan werken. Daar waar tegelijkertijd anderen die hun kind(eren) wel naar de opvang brengen daar een toeslag voor ontvangen waardoor de kosten voor de opvang sterk verminderen en het extra inkomen oplevert vanwege de toename in werkuren. De partij doet het voorstel om een kindgebondenbudget op te stellen. Zo ontvangen alle ouders een toeslag per kind en kunnen zij zelf bepalen of ze dat wel of niet uitgeven aan kinderopvang (Handeling II 2002-2003, nr. 33, 2002).

In hetzelfde debat sluit de ChristenUnie zich bij dit discours aan en vraagt zich af of “het gezin” wel gediend is met het extra subsidiëren van kinderopvang. Dit debat is één van de voorbeelden dat er in een later stadium teruggegrepen wordt op het economische discours, in dit geval door de staatsecretaris. Zij reageert namelijk met het argument dat er “130.000 gediplomeerde verpleegkundigen” niet in de zorg werkzaam zijn en dat er “ongeveer 30.000 bevoegde leerkrachten” niet actief zijn in de onderwijssector (Handeling II 2002-2003, nr. 33, 2002). De ChristenUnie reageert hierop door te vragen of de Wet Basisvoorziening Kinderopvang voortkomt vanuit “puur pragmatisme”. Het maakt duidelijk dat er een strijd tussen discoursen plaatsvindt, in dit geval tussen het economische discours (door de ChristenUnie neergezet als “pragmatisme) en het gezinsdiscours (ook wel aangeduid als het principiële discours). De andere partijen in het debat hielden zich voornamelijk bezig met het emancipatie discours, waarover later meer. In dit debat wordt duidelijk dat de discours strijd verschuift van gezin versus economie naar gezin versus emancipatie. Oftewel van principieel versus pragmatisch naar ideologie (gezinsdiscours) versus ideologie (emancipatie discours).

Deze verschuiving wordt duidelijker zichtbaar in februari 2003 als er tijdens een vragenuur een debat ontstaat over het wetsvoorstel Basisvoorziening Kinderopvang en het idee van het persoonsgebonden-budget voor kinderen (Handeling II 2002-2003, nr. 45, 2003). Dit vragenuur blijkt een *critical juncture* te zijn, waarover later meer. De minister heeft, aldus de ChristenUnie, een week eerder in het Reformatorisch Dagblad zich laten ontvallen dat hij wel wat ziet in het plan van de SGP en ChristenUnie om een kindgebonden-budget op te stellen. Dat is de aanleiding voor de ChristenUnie om tijdens het vragenuur hierop door te gaan. De ChristenUnie is erg verheugd met de woorden van de minister in dat interview, niet alleen over het kindgebonden-budget maar eveneens over zijn lofrede op het gezin “als de hoeksteen van de samenleving.” Echter, de ChristenUnie ziet niets terug van deze stellingnames in het wetsvoorstel Basisvoorziening Kinderopvang.

De minister stelt in zijn antwoord dat hij nog steeds achter zijn woorden staat en dat hij hier verder over na wil denken. De minister is van mening dat een andere aanvliegroute van financiering, zoals de ChristenUnie voorstelt goed klinkt omdat het een “fundamentele onrechtvaardigheid in het systeem” betreft. Echter, wil hij dit debat voeren buiten dit wetsvoorstel om.

De SGP vraagt door op hetzelfde punt, de partij zou graag een nota willen zien waarin het kabinet een visie geeft op het vraagstuk dat de minister heeft geïntroduceerd in zijn eerdergenoemde interview. De minister zegt de nota toe maar maakt duidelijk dat hij voor dit

debat een “langere termijn” in gedachten heeft. Op de korte termijn wil hij het huidige wetsvoorstel door de kamer loodsen. De minister tracht in dit debat het gezinsdiscourse buiten spel te zetten. Hij acht het belangrijke materie maar tevens is dat één van zijn argumenten om dit debat op de lange termijn vast te pinnen. Dit is volgens hem nodig omdat er in de samenleving anders over gedacht wordt en omdat een kindgebonden-budget veel meer financiële middelen zou vragen.

Alhoewel de minister het gezinsdiscourse de deur heeft gewezen komt het discourse voor de laatste keer uitgebreid naar voren bij de behandeling van de wet (Handeling II 2003-2004, nr. 69, 2004). Daar houdt de SGP een referaat tegen het wetsvoorstel voor gefinancierde kinderopvang. De SGP stelt dat het beter is als kinderen thuis opgroeien en niet tot vijf dagen op de opvang verblijven. Het welzijn van het kind is belangrijker dan de economische winst van een werkende moeder. Hierbij wordt een onderzoek van het NIDI aangehaald waaruit blijkt dat er zogenaamde “spitsuur” gezinnen ontstaan. Dit zou in de toekomst tot steeds meer maatschappelijke problemen leiden. Het is volgens de SGP juist deze druk op vrouwen om te participeren op de arbeidsmarkt, waardoor spitsuurgezinnen al bestaan, dat vrouwen oververtegenwoordigd zijn bij de instroom in de WAO. Daarnaast wordt een uitspraak van de Raad van State genoemd waaruit blijkt dat het voor de Raad “onvoldoende duidelijk” is wat “het maatschappelijk belang van de kinderopvang is.” Daarmee ziet de SGP geen reden waarom kinderopvang een overheidstaak is, het is immers een taak van de ouders. Daarom doet de SGP opnieuw een tegenvoorstel, gezinnen krijgen een kindgebonden-budget en mogen zelf weten waar ze dit aan uit geven.

Tijdens ditzelfde debat maakt de ChristenUnie duidelijk dat ze niet principieel tegen kinderopvang is. Wel merkt de partij op dat in het huidige wetsvoorstel arbeidsparticipatie (economisch en emancipatie discourse) als iets belangrijkers wordt gezien dan de keuzevrijheid van de ouders (gezinsdiscourse).

Het gezinsdiscourse gaat uit van de ouders. Zij zijn verantwoordelijk voor de opvoeding van de kinderen en het is onwenselijk dat de overheid gaat sturen hoe zij dit moeten inrichten. Mocht de regering ervoor kiezen om werkende ouders te ondersteunen bij het inkopen van kinderopvang dat moeten ouders die een andere keuze maken ook financieel tegemoet gekomen worden. Het gezinsdiscourse strijdt met het economische discourse maar zeker ook met het emancipatiediscourse.

4.1.3 Het emancipatiediscourse

Later dan het economische discourse en het gezinsdiscourse zichtbaar naar voren komen in de politieke arena komt de emancipatie in beeld. Dit vindt plaats bij de Algemene Beschouwingen in de tweede helft van 2001 (Handeling II 2001-2002, nr. 2, 2001). De PVDA vindt dat er meer vaart gemaakt moet worden met het regelen van de kinderopvangwet. Sinds het initiatief in 1998 zijn er nauwelijks vorderingen gemaakt. Daarom stelt de PVDA voor dat de wet zo snel mogelijk behandeld zal worden in de ministerraad. Dit wordt gesteld in het bredere kader van “meer moderne arbeidsverhoudingen.” Op dat gebied “is nu juist versnelling nodig in plaats van vertraging.”

Een paar maanden later blijkt dat de wet een jaar uitgesteld moet worden. De PVDA stelt vervolgens voor om de uitvoering van de kinderopvang weg te halen bij gemeenten omdat het hun onvoldoende lukt voldoende plaatsen beschikbaar te maken. De partij stelt dat het nu aan de landelijke politiek is dit op te pakken (Handeling II 2001-2002, nr. 31, 2001). Een teken dat de kinderopvang een urgent issue is voor de PVDA. Dit blijkt ook bij D66 het geval te zijn. In een debat over de stijgende prijzen in de kinderopvangsector stelt de partij dat de staat prijsstijgingen door toedoen van de nieuwe Wet Basisvoorziening Kinderopvang moet overbruggen. “Voor D66 staat het voorop dat kinderopvang een basisvoorziening is en moet zijn” (Handeling II 2002-2003, nr. 28, 2002).

De Wet Basisvoorziening Kinderopvang is volgens GroenLinks onderdeel van het emancipatiebeleid om arbeid en zorg te combineren. Het doel is om van het kostwinnersmodel af te stappen en over te gaan om het combinatiemodel. Volgens de partij gaat de minister met de huidige plannen “terug naar de vijftiger jaren” (Handeling II 2002-2003, nr. 45, 2003). Deze uitspraak gaat over inhoudelijke plannen van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang, niet over het initiatief op zichzelf. GroenLinks laat weten tegen het kindgebonden-budget te zijn omdat er al financieringsmaatregelen zijn voor ouders die er voor kiezen hun kind thuis te houden.

Naarmate de tijd vordert komt de Wet Basisvoorziening Kinderopvang duidelijker in het licht van de emancipatie te staan. In november 2003 vindt er een debat plaats over het eventuele afschaffen van het emancipatiebeleid in Nederland (Handeling II 2003-2004, nr. 25, 2003). Het debat gaat in principe niet over de kinderopvangtoeslag maar komt toch veelvuldig voorbij. Het laat zien in welk licht en discourse de kinderopvangtoeslag valt voor een deel van de Tweede Kamer. De PvdA opent het debat en zou, evenals de minister, willen dat er geen specifiek emancipatiebeleid meer nodig is maar dat alle ministeries hun verantwoordelijkheid daarin

nemen. De minister reageert met enkele voorbeelden van kabinetsvoorstellen waarmee de emancipatie van de vrouw bevorderd wordt. Een van de voorbeelden is de kinderopvang. Hierdoor kan volgens hem arbeid en zorg beter gecombineerd worden wat de rol van de vrouw op de arbeidsmarkt faciliteert.

De PvdA haalt de jaren 50 aan. Gesteld wordt dat de toenmalige staatsecretaris dacht dat het “patriarchaat” ten einde was gekomen. Maar dat niet veel later de tweede golf van het feminisme opkwam. Het is volgens de PvdA een waarschuwing voor de minister om vaart te maken. Met het patriarchaat werd destijds de verhouding tussen werkgevers en werknemers bedoeld. De klassenstrijd. Volgens de PvdA moet dit doorgetrokken worden naar de verhouding tussen man en vrouw.

In de bijdrage van de minister stelt hij dat hij afgerekend mag worden op de invoering van de kinderopvangwet. Dat is volgens hem hét beleidspunt als antwoord op de achterblijvende emancipatie. Hij geeft daarbij zelf aan dat hij verwacht dat hij er ook op afgerekend kan worden. Vervolgens wordt de minister hierop aangesproken door de PvdA of de minister kan beloven dat de wet de week er op verstuurd kan worden om het vervolgens in behandeling kan nemen. De minister geeft hierop bevestigend antwoord. Hier wordt zichtbaar hoe de regering het economische discours definitief heeft ingewisseld voor het emancipatiediscourse. In een later debat stelt de PvdA dat de minister, vanwege het uitblijven van bepaalde wetgeving waaronder kinderopvang, “het grootste risico” lijkt te zijn voor emancipatie (Handeling II 2003-2004, nr. 32, 2003). Waarbij de PvdA een oproep doet om in te zetten op gelijke beloningen, kinderopvang en meer vrouwen op hoge posities. Volgens de partij is het emancipatiebeleid met de huidige minister in het jaar 3000 nog niet voltooid (Handeling II 2003-2004, nr. 33, 2003).

De PvdA verbindt de Wet Basisvoorziening Kinderopvang met ontwikkelingen van het feminisme. De partij gebruikt het als een politiek drukmiddel en als stijlmiddel om respectievelijk vaart te maken en om de situatie betekenis te geven.

Opvallend bij het emancipatiediscourse is de combinatie met tijdsdruk en snelheid. Tijdens meerdere debatten waar partijen gebruik maken van dit discours gaat dat gepaard met teleurstelling over de weinige vorderingen die gemaakt worden, de tijdsduur van het proces en de roep om meer snelheid en haast. Dit strijdt met het haalbaarheidsdiscourse. Daarnaast wordt de Wet Basisvoorziening Kinderopvang beargumenteerd met emancipatie als een van de

voornaamste beweegredenen. Echter, blijft onduidelijk waarom dat volgens de partijen het geval is.

Dat verandert met het debat waar inhoudelijk over de wet gesproken wordt (Handeling II 2003-2004, nr. 69, 2004). De PvdA maakt duidelijk dat de voorliggende wet “essentieel en misschien de belangrijkste voorwaarde is om optimaal arbeid en zorg te kunnen combineren. Alleen dan kan er mede richting gegeven worden aan emancipatie in de ruimste zin des woords.” Waar in het economische discours arbeid en zorg gecombineerd werden omwille van economische redenen en krapte op de arbeidsmarkt. Zo is binnen het emancipatie discours de combinatie arbeid en zorg een bouwsteen voor emancipatie. Bij beide discoursen wordt kinderopvang als het middel gezien om die combinatie te bereiken. Wellicht dat dit ook de reden is dat het economische discours volledig verdwenen is. Een ander discours werkt richting hetzelfde doel en vindt meer aansluiting bij oppositie partijen. Oftewel, een discours dat bij stemmingen tot een bredere meerderheid zou kunnen leiden en sterker staat tegenover het gezinsdiscours.

GroenLinks geeft meer invulling aan de genoemde emancipatie. Volgens de partij is de behandeling van de wet een “historisch moment” na “dertig jaar strijd van de vrouwenbeweging.” Kinderopvang is een essentieel element om de zelfstandigheid/onafhankelijkheid van de vrouw en haar positie op de arbeidsmarkt die “mijlenver” achter ligt op de man waardoor er een scheve machtsverhouding is ontstaan. Kinderopvang is daarmee een basisvoorziening evenals onderwijs en gezondheidszorg.

Volgens de LPF moet kinderopvang (mede) door de overheid geregeld worden in de wet omdat op die manier een groot obstakel uit de weg wordt geruimd waardoor vrouwen meer kunnen gaan werken. Daarnaast wil de LPF de informele opvang “wit maken”. In andere woorden, tussen de informele opvang en de overheid zou een relatie moeten ontstaan die enige vorm van financiering mogelijk maakt. Dit zou financiering voor bijvoorbeeld oppassende opa’s en oma’s mogelijk maken. De VVD gaat hierin mee en zou graag zien dat de arbeidsparticipatie van vrouwen toeneemt. Later wordt hier emancipatie aan toegevoegd (Handeling II 2003-2004, nr. 70, 2004). De LPF en de VVD lijken een gulden middenweg tussen het economische en emancipatie discours te bewandelen. Beide partijen zijn voor maar laten heel summier zien wat hun beweegredenen zijn. Hun inbreng in de debatten blijft veelal toegespitst op de gevolgen van opvangbureaus, financiering en administratieve druk.

Bij het indienen van de amendementen maken partijen nog eenmaal duidelijk wat hun beweegredenen zijn (Handeling II 2003-2004, nr. 70, 2004). De PvdA stelt dat “emancipatie

alleen dan goed is als er ook een goede Wet basisvoorziening kinderopvang is.” De SGP stelt dat de minister wel zegt dat de wet alleen maar een arbeidsmarktinstrument is maar dat hij niet kan ontkennen dat de wet voortkomt uit een traditie van emancipatie en individualisering. D66 benoemt hetzelfde en stelt ook dat de wet niet alleen bedoelt is om arbeid en zorg te combineren. Daarom wil D66 kijken naar de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van kinderopvang “zodat vrouwen niet terug hoeven naar het aanrecht...”

Tijdens de debatten die volgen en waarin gestemd wordt over de amendementen. Het enige discours dat te vinden is, is terug te zien in de stemverklaringen die zijn afgegeven (Handeling 2003-2004, nr. 74, 2004). De PvdA is ontevreden met het voorliggende wetsvoorstel omdat er met dit voorstel te weinig wordt gedaan aan de achterstandspositie van Nederland wat betreft vrouwenparticipatie aan de arbeidsmarkt. Daarnaast is het voor de partij echt nodig dat er betaalbare kinderopvang is in de “moderne samenleving.” D66 stemt tegen de wet vanwege drie redenen: Er is geen verplichte bijdrage van wetgevers, de wet draagt in deze vorm niet bij aan de emancipatiedoelstellingen en de kwaliteit van de opvang is niet gewaarborgd.

4.1.5 Het haalbaarheidsdiscourse

Een aspect van een discourse-analyse is het analyseren van afwezige elementen. Nu is het haalbaarheidsdiscourse niet volledig absent maar slechts heel summier aanwezig. De eerste jaren blijkt tussen de regels door dat deze wet grote implicaties heeft voor de uitvoeringsinstanties. Allereerst is er de overstap van aanbodgestuurde financiering naar vraaggestuurde financiering. Ten tweede klinkt er de roep om de uitvoering bij gemeenten weg te halen en deze over te hevelen naar de staat.

In 2001 komen bij de Algemene Beschouwingen de eerste geluiden naar voren dat partijen dat de wetsbehandeling te lang op zich laat wachten (Handeling II 2001-2002, nr. 2, 2001). Deze oproep tot het maken van snelheid valt samen met de opkomst van het emancipatiediscourse, zie hierboven. Het is minister president Kok die stelt dat een snellere behandeling niet mogelijk is omdat dit de “zorgvuldigheid” in gevaar brengt (Handeling II 2001-2002, nr. 3, 2001).

Een schriftelijk antwoord vanuit het kabinet op een vraag over de Wet Basisvoorziening Kinderopvang voegt hier aan toe dat het gaat om een “grote stelselwijziging” die “de nodige zorgvuldigheid vergt” en veel overleg vraagt “om tot een goed uitvoerbare wet te komen” (Handeling II 2001-2002, nr. 3, 2001).

Tijdens een debat een paar jaar later naar aanleiding van het eerdergenoemde interview houdt de minister vol dat hij ervoor kiest om zijn eerder genoemde “fundamentele onrechtvaardigheid” vast te houden. Hij wil werkende ouders financieel ondersteunen en ouders die niet beide werken wil hij financieel minder tegemoetkomen (Handeling II 2003-2004, nr. 33, 2003). Dit in reactie op de ChristenUnie en SGP die graag een groter debat wilden over het gezin en of de voorliggende wet wel wenselijk is. Zie het gezinsdiscourse voor meer achtergrond. De minister maakte duidelijk dat hij dit debat wel wenselijk vindt maar volgens hem past het niet in het tijdschema dat hij voor de wet in gedachten heeft.

Hier lijkt sprake te zijn van een *critical juncture*. De minister neemt de beslissing om niet alles af te wachten en wil graag vaart maken. Ondanks dat dit ingaat tegen zijn eigen ideeën. Dit in tegenstelling tot de stabiliteit die tot dit moment aanwezig was. Omwille van de zorgvuldigheid en de grote implicaties van de wet werd deze niet behandeld in de kamer. Daar lijkt met dit moment verandering in te komen.

Vervolgens zijn het financiële redenen dat de wet een jaar uitgesteld moet worden, er is een tekort van 300 miljoen euro (Handeling II 2002-2003, nr. 83, 2003). Verschillende oppositie partijen die gebruik maken van het emancipatiediscourse zijn ontevreden over het uitstel. GroenLinks dient een motie in waarin de regering verzocht wordt te garanderen dat er niet nogmaals uitstel kan plaatsvinden. En dat bij eventuele nieuwe tekorten financiering ook van buiten de rijksfinanciën mag komen. Hier komen het haalbaarheidsdiscourse en het emancipatiediscourse (waar snelheid een prominente rol speelt) bij elkaar. Sinds het debat waarin de minister heeft aangekondigd niet alle debatten rond de ideologie van het gezin af te wachten, is het haalbaarheidsdiscourse verdwenen. Het verdwijnen van dat discourse is wellicht versterkt door het emancipatiediscourse dat juist aan kracht wint vanaf dit moment.

4.1.6 Samenvattend

De Wet Basisvoorziening Kinderopvang wordt geïntroduceerd met een economisch discourse vanuit de regering. Er zijn zorgen over de arbeidsparticipatie van vrouwen, in het bijzonder op het gebied van zorg en onderwijs. Hier zijn grote personeelstekorten. Daarnaast zijn er zorgen over toekomstige belastinginkomsten die nodig zijn om de voorzieningen in Nederland te kunnen financieren. Meer arbeiders en dus meer belastinginkomsten zijn nodig om het welvaartsniveau op peil te houden. Kinderen blijken een obstakel te zijn voor potentiële terugkeerders in deze werkvelden. Onder het mom van arbeid en zorg combineren stelt de

regering voor om kinderopvang (deels) te financieren en te faciliteren vanuit de staat. Dit discourse is de eerste twee jaar aanwezig maar verdwijnt met de eeuwwisseling nagenoeg van het toneel.

Vanaf het allereerste moment staat hier het gezinsdiscourse tegenover vanuit de ChristenUnie en de SGP. Zij zien het gezin als de ideale plaats om kinderen op te voeden en te verzorgen. Volgens deze partijen kleven er negatieve effecten aan het “uitbesteden” van kinderopvang, zeker op zo’n jonge leeftijd. Dit discourse blijft de gehele periode, tot de invoering van de wet, aanwezig. Waarbij de ChristenUnie niet principieel tegen kinderopvang is maar graag aan ouders de vrije keuze zou laten. Beide partijen stellen een kindgebonden-budget voor. Ondanks enthousiasme van de minister wordt dit idee begin 2003 in de ijskast gezet.

Waar het economische discourse verdwijnt komt het emancipatie discourse opzetten. Met name GroenLinks, D66 en de PvdA maken gebruik van dit discourse. Deze partijen zien emancipatie als de reden waarom de Wet Basisvoorziening Kinderopvang zo snel mogelijk ingevoerd moet worden. Dit is ook het discourse dat overgenomen wordt door de regering. Met het verdwijnen van het economische en haalbaarheid discourse blijft alleen de strijd tussen het gezinsdiscourse en het emancipatiediscourse over. Volgens het emancipatiediscourse hebben vrouwen minder kansen op de arbeidsmarkt omdat zij nog worden geacht voor de kinderen te zorgen. De zorg komt op hun schouders neer terwijl mannen als kostwinner moeten fungeren. Deze partijen willen dit model veranderen naar het combinatiemodel waarin zowel vader als moeder arbeid leveren en de opvang (een deel van) de zorg op zich kan nemen.

Deze discoursen en hun verloop kunnen deels verklaren waarom het proces zo gegaan is, zoals het is gegaan. De opkomst van het emancipatie discourse staat lijnrecht tegenover het haalbaarheidsdiscourse en kon vanwege gemeenschappelijke doelen het economische discourse als het ware overnemen. Het maakte het economische discourse overbodig, zeker gezien de aanhangers van het emancipatiediscourse voornamelijk oppositie partijen waren. Dit leverde een tweestrijd op tussen het gezinsdiscourse en het emancipatiediscourse. Waarbij ideologie het debat bepaalde en economie en haalbaarheid geen rol van betekenis meer speelden in het verdere verloop van het traject. Dit is deels een verklaring waarom snelheid (in tegenstelling tot zorgvuldigheid) een grote rol is gaan spelen, vanwege de politieke druk vanuit het emancipatiediscourse, het debat dat vol was van ideologie en het feit dat de wet al een jaar was uitgesteld.

4.2 De tijdlijn met discoursen verwerkt

In dit deelhoofdstuk zal op basis van de beslismomenten, geëxtraheerd uit de parlementaire neerslag, een tijdlijn gecreëerd worden. Vervolgens zullen de verschillende discoursen op de tijdlijn gelegd worden om verder toe te werken naar de analyse van de *frames*, *feedback loops*, *critical junctures* en padafhankelijkheid.

Zoals al eerder vermeld wordt dit gehele onderzoek vanuit politiek perspectief uitgevoerd. Dit heeft ook effect op het vaststellen van de tijdlijn. Vanuit het politieke perspectief speelt taal een grote rol. Vanuit het gebruik van taal in de nota's en notulen blijken beslismomenten (*junctions*). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het juridische perspectief waar beslismomenten eerder te extraheren zijn uit processen die wettelijk vastgelegd zijn, mores in de Tweede Kamer en formele beslismomenten.

4.2.1 Juncture I

De tijdlijn begint in september 1998. Dit is het moment dat de regering ervoor kiest om het plan van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang te introduceren, intentie te tonen om binnen afzienbare termijn met de wet aan de slag te gaan en dit te delen met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1998-1999, 26202, nr. 2, 1998). Zij doet dit door een nota te versturen naar de kamer. Met name de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland en economische zorgen zijn voor het kabinet aanleiding deze stap te zetten. In deze nota komt voor het eerst het economische discours naar voren en wordt daarmee geïntroduceerd.

4.2.2 Juncture II

In april 1999 wordt een tweede nota naar de Tweede Kamer gestuurd die de Wet Basisvoorziening Kinderopvang plaatst binnen een groter kader (Kamerstukken II 1998-1999, 26447, nr. 2, 1999). Dit kader wordt "Arbeid en Zorg" genoemd. Het gaat er in deze nota om dat arbeid en zorg elkaars tegenhangers zijn. Een dag werken betekent dat er aan de andere kant een dag minder gezorgd kan worden. Zorg gaat in deze nota exclusief over de zorg voor kinderen tot twaalfjarige leeftijd (Kamerstukken II 1998-1999, 26447, nr. 2, 1999). Gezien de economische situatie en de economische prognoses heeft het kabinet een nota opgesteld met plannen om voornamelijk vrouwen uit verschillende geledingen meer te laten werken. Volgens de nota worden met name vrouwen gehinderd om te werken na het krijgen van hun eerste kind en de zorg die daarbij gevraagd wordt.

De Wet Basisvoorziening Kinderopvang wordt specifiek in het leven geroepen voor gezinnen waarbij de man werkt en de vrouw vanwege de zorg voor (een) kind(eren) heel weinig tot niet

kan werken. De wet wordt aangekondigd als middel om het “mogelijk te maken dat ook vrouwen meer (blijven) werken” (Kamerstukken II 1998-1999, 26447, nr. 2, 1999). Voor moeders die een uitkering ontvangen of in de bijstand zitten zijn andere regelingen van toepassing. De nota stelt expliciet dat de daarin genoemde wetten en maatregelen nog niet zijn uitgewerkt, integendeel, de intentie wordt uitgesproken om met “Sociale partners, individuele werkgevers, individuele werknemers, de vrouwenbeweging en groepen van uitkeringsgerechtigde” in gesprek te gaan (Kamerstukken II 1998-1999, 26447, nr. 2, 1999).

Op deze *junction* zijn drie verschijnselen zichtbaar. Ten eerste de voortgang van het economische discours. Arbeidstoename zonder dat dit ten koste gaat van de zorg, of dat zorg een obstakel is. Ten tweede een scherpere definiëring van de doelgroep. Als in, geen vrouwen in het inburgeringsproces of die een (bijstands)uitkering ontvangen. Maar vrouwen die al werken of die ieder moment weer aan het werk kunnen en vanwege (een) kind(eren) was gestopt. Ten derde ligt er een grotere nadruk op vrouwen ten opzichte van de eerste nota (Kamerstukken II 1998-1999, 26202, nr. 2, 1998). Dit komt met name terug in de afwezigheid van de arbeidsverhouding man/vrouw die in de eerste nota prevalent aanwezig was.

4.2.3 Junction III

Bij de Algemene Beschouwingen in september 2001 roept de PvdA op om te versnellen met de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (Handeling II 2001-2002, nr. 2, 2001). Deze *junction* heeft niet zo zeer (directe) invloed op de inhoud van de wet maar wel over het tijdsplan naar de stemming en implementatie van de wet. Sinds de eerdergenoemde nota in 1999 zijn er geen noemenswaardige vorderingen gemaakt. De PvdA benoemt dit en stelt dat er snelheid nodig is om op weg te gaan “naar meer moderne arbeidsverhoudingen” (Handeling II 2001-2002, nr. 2, 2001). Minister President Kok reageert hier op door te stellen dat een snellere behandeling niet mogelijk is omdat dit de “zorgvuldigheid” in gevaar brengt (Handeling II 2001-2002, nr. 3, 2001). Een schriftelijk antwoord vanuit het kabinet op een vraag over de Wet Basisvoorziening Kinderopvang voegt hier aan toe dat het gaat om een “grote stelselwijziging” die “de nodige zorgvuldigheid vergt” en veel overleg vraagt “om tot een goed uitvoerbare wet te komen” (Handeling II 2001-2002, nr. 3, 2001).

Dit moment in de tijdslijn laat een verschuiving in discourses zien. Tot nu toe was het economische discours het heersende discours. De ChristenUnie en de SGP zijn vanaf het initiatief in 1998 kritisch op de plannen en communiceren vanuit het gezinsdiscours. Dus tot september 2001 concurreren het gezinsdiscours en het economische discours met elkaar. Al

zijn de machtsverhoudingen op dat moment van dien aard dat de discoursen inhoudelijk elkaar bestrijden maar dat dit politiek geen consequenties heeft (Béland & Cox, 2016; Hewitt, 2009). Het domein van dit onderzoek schiet echter tekort om hier meer aandacht aan te besteden.

Echter, het economische discours is naar de achtergrond geraakt. De PvdA heeft het emancipatie discours naar voren geschoven en de regering het haalbaarheidsdiscours. De regering stelt dat de wet samenvalt in een “grote stelselwijziging” en benadrukt de complexiteit ervan en dus dat het meer tijd en overleg vereist dan sommige partijen zouden willen. Dit concurreert nadrukkelijk met het emancipatiediscours. Bij de karakteristieken van de discoursen is vastgesteld dat tijdsdruk een belangrijk kenmerkend aspect is van het emancipatiediscours.

4.2.4 Juncture IV

Eind 2001 klinken zorgen over de capaciteit van de kinderopvang (Handeling II 2001-2002, nr. 31, 2001). Tot dan toe lag de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de kinderopvang bij gemeenten. De gemeenten dienden voldoende kinderopvangplaatsen te organiseren maar waren hier volgens een aantal partijen onvoldoende toe in staat. Hierbij klinkt de roep om deze verantwoordelijkheid over te hevelen naar het Rijk, wat uiteindelijk gehonoreerd is. Zij moet er dan voor zorgen dat de capaciteit op orde blijft en zal groeien. In hetzelfde debat uiten verschillende partijen hun teleurstelling over het feit dat de wet een jaar wordt uitgesteld (Handeling II 2001-2002, nr. 31, 2001).

Het is lastig om één van de discoursen in te passen als het gaat om het verplaatsen van de verantwoordelijkheid, weg van gemeenten naar het Rijk toe. Wel is te beredeneren dat dit de haalbaarheid niet ten goede komt. De wet zou al een jaar uitgesteld worden dus wellicht dat deze beslissing weinig invloed heeft op het tijdspas. Echter, door een proces over te hevelen van gemeenten naar een ministerie vereist de nodige tijd, manuren en afstemming. Dit zou de complexiteit van de stelselwijziging niet verminderen, in ieder geval niet op de korte termijn. Deze constatering is omgeven met onzekerheid maar is het waard om toch genoemd te worden.

4.2.5 Juncture V

Tijdens een vragenuur in februari 2003 ontstaat een debat over het wetsvoorstel basisvoorziening kinderopvang en het idee van het persoonsgebonden budget voor kinderen (Handeling II 2002-2003, nr. 45, 2003). Dit idee is al eerder geponeerd in de kamer door de ChristenUnie en de SGP (Handeling II 2002-2003, nr. 33, 2002). De twee partijen willen een debat over de vraag of de voorliggende wet wenselijk is voor het gezin. De minister erkent dat

er in de samenleving “twee polen” zijn. Deze polen komen grofweg overeen met het emancipatie discours en het gezinsdiscourse. De minister stelt het idee van het kindgebondenbudget te waarderen en het algemene karakter van de financiering te zien zitten. Echter, hij geeft aan dat hij graag door wil op de ingeslagen weg voor de “korte termijn.” Een meer principieel debat ziet hij meer voor zich op de “lange termijn.”

De verantwoordelijke minister zet hiermee een alternatief voor de Wet Basisvoorziening Kinderopvang in de ijskast. Er lijkt hier sprake te zijn van een *critical juncture*. Tot deze *juncture* is er sprake van een stabiele situatie. Het proces dat de regering in 1998 heeft ingezet lijkt voort te zetten tot dit moment. Er is eenmaal oponthoud geweest vanwege de “zorgvuldigheid” wat ervoor zorgde dat de wet een jaar werd uitgesteld. Maar bij deze *juncture* gaat er een grote wissel om.

Het economische discours en het haalbaarheidsdiscourse spelen op dit moment geen rol meer. Het debat lijkt volledig ideologisch van aard te worden (emancipatiediscourse tegenover het gezinsdiscourse). En de snelheid waarmee de minister te werk wil gaan, ondanks dat hij veel zegt te zien in het idee van de ChristenUnie en de SGP heeft karaktertrekken van het emancipatiediscourse. Het gezinsdiscourse komt bij deze *juncture* sterk naar voren. Opnieuw blijkt de concurrentiestrijd tussen het gezinsdiscourse en het emancipatiediscourse. Opnieuw blijkt ook het machtsverschil tussen de discoursen.

Waar de regering tot dit moment het haalbaarheidsdiscourse gebruikte blijkt deze vervangen te zijn door het emancipatiediscourse dat sterk dominant is geworden. De korte termijn is de focus geworden en het enige andere discours in het debat (gezinsdiscourse) blijkt een te kleine machtspositie te hebben om nog langer een rol van betekenis te spelen.

4.2.6 Juncture VI

De wet wordt in juni 2003 opnieuw een jaar uitgesteld, dit keer vanwege een financieel tekort van 300 miljoen euro (Handeling II 2002-2003, nr. 83, 2003). Op het eerste gezicht lijkt dit simpelweg een begrotingstekort maar er zit meer achter. Een van de grote onderdelen van de wet is de manier van financiering. Eenvoudigweg de vraag; wie gaat hoeveel procent betalen? Het is een terugkerend element in de debatten waar partijen zoals de VVD, LPF en CDA tegenover GroenLinks, D66, PvdA en SP staan. Waarbij de eersten niet willen dat werkgevers verplicht bij moeten dragen en de overige partijen wel. Omdat dit nog niet geregeld is, is de financiering nog niet rond en is het tekort ontstaan (Handeling II 2002-2003, nr. 83, 2003).

Het haalbaarheidsdiscourse met name gericht is op procesmatige argumenten in combinatie met de totale systematiek van het belastingstelsel. Dat lijkt hier ook het geval omdat het over de manier van financieren gaat. Echter, de vraag is in hoeverre het haalbaarheidsdiscourse hier als retorisch middel wordt ingezet of vanuit noodzaak. Het gaat te ver voor dit onderzoek maar er zijn verschillende, meer institutionele, redenen mogelijk dat de regering simpelweg niet anders kan dan uitstellen. Deze beslissing staat haaks op het emancipatiediscourse maar wordt bij de volgende *juncture* ook juist gebruikt in dat discourse om te benadrukken hoe lang het proces geduurd heeft.

4.2.7 Juncture VII

De laatste *juncture* behelst de inhoudelijke behandeling van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang in de Tweede Kamer en de daaropvolgende stemming. De retoriek van het debat en bij de stemverklaringen blijven stabiel ten op zichte van de vorige *junctures*. Er zijn nauwelijks ontwikkelingen in discoursen te herkennen. Het aspect tijd wordt opnieuw naar voren gebracht. Zowel als het gaat om de lengte van het proces voordat de wet in behandeling werd genomen, als om de tijd als aanduiding van de tijdsgeest.

Bij deze *juncture*, en de hiervoor genoemde *junctures* in het achterhoofd, blijkt dat in de loop der jaren het economische discourse is ingewisseld voor het emancipatiediscourse. Meerdere factoren kunnen hier debet aan zijn. Die factoren zijn te reduceren tot het feit dat het economische en emancipatie discourse elkaar op geen enkel punt bijten. Beide stellen voor arbeid en zorg te combineren, beide hebben in meer of mindere mate een aspect van urgentie in zich (economische urgentie en culturele urgentie) en beide concurreren met het gezinsdiscourse en in meer en mindere mate met het haalbaarheidsdiscourse. Vanuit dit licht bezien is het wellicht verklaarbaar dat het economische discourse, dat vooral vanuit de regering klonk, overbodig werd toen een aantal oppositie partijen het emancipatiediscourse introduceerden. Het is mogelijk dat de regering het emancipatiediscourse vanuit pragmatisch oogpunt is gaan gebruiken en retorisch is gaan steunen zonder dat emancipatie het daadwerkelijke motief was (Anthony, Heckathorn, & Maser, 1994; Hooks, et al., 1998).

4.3 Analyse tijdlijn en discourses

4.3.1 Frames

Zoals in de methodiek beschreven is, zijn *frames* een belangrijk onderdeel van het politieke debat. Er is geconstateerd dat metaforen in het politieke discours niet een beschrijvende functie hebben maar een normatieve functie. Metaforen, stijlfiguren en *frames* in de politiek geven een normatief karakter mee aan het object (Gasper & Apthorpe, 1996).

Onderstaande uitgelichte voorbeelden zijn de voornaamste *frames* van het economische discours.

Het eerste *frame* dat bovendrijft in het discours is de naam van de wet die behandeld wordt. Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Later tijdens een debat wordt hier nog aan gerefereerd, dat de kinderopvang net zo goed een basisvoorziening zou moeten zijn als zorg en onderwijs (Handeling II 2002-2003, nr. 28, 2002). Het *frame* wordt met name door het woord “basis” gekleurd. Het geeft een normatieve lading mee aan de voorziening kinderopvang. Door de kinderopvang in dit licht te stellen plaatsen de regering en D66 de kinderopvang in de lijn van de verzorgingsstaat en daarmee onder de verantwoordelijkheid van de Staat. Dit *frame* wordt dan ook opnieuw gebruikt als er zorgen zijn over de financieringspositie van de wet, als middel om een garantie voor financiering te krijgen. Want, het is een “basisvoorziening.”

Het tweede *frame* past meer in het kader van het paradigma. De regering ziet de kinderopvang als “essentieel” in de strijd tegen arbeidstekorten in het onderwijs en de zorg (Kamerstukken II 1998-1999, 26202, nr. 2, 1998). Dit *frame* maakt gebruik van het uitlichten van specifieke informatie en het weglaten van andere informatie. Zoals het economische discours duidelijk maakt is dat de wet oorspronkelijk geïnitieerd werd vanwege arbeidstekorten. Het was de aanleiding voor de regering. Om vervolgens te argumenteren waarom de kinderopvang de oplossing van dat probleem is wordt de kinderopvang gepositioneerd als de enige mogelijkheid. Dit wordt versterkt door andere mogelijkheden niet te benoemen. De focus komt zo op de kinderopvang te liggen, zonder dat de kinderopvang “concurrentie” krijgt van andere beleidsmogelijkheden.

Het derde *frame* is de frase “arbeid en zorg.” Deze combinatie komt allereerst voorbij in het economische discours en later in het emancipatiediscours, maar dan met een andere lading. Dit *frame* is tweeledig. Enerzijds selecteert het informatie, en filtert het andere informatie weg. Anderzijds wordt er betekenis gegeven en bepaalt het woord “zorg” voor een bepaald licht op het opvoeden van kinderen. Door het combineren van “arbeid en zorg” wordt het beeld

gecreëerd dat arbeid een negatieve relatie heeft tot zorg en *vice versa*. Maar zo worden ook andere combinaties buiten spel gezet. Het is een *frame* dat het *frame* van het essentiële karakter van de wet versterkt. Daarnaast plaatst wordt het opvoeden van kinderen onder “zorg” geplaatst. Zorg wordt in de Nederlandse context grotendeels door de staat gefinancierd. Veelal wordt zorg in Nederland ook uitbesteed aan professionals (Frankowski et al., 2021). Opvoeding wordt zo in hetzelfde professionele licht gezet.

Onderstaande uitgelichte voorbeelden zijn de voornaamste *frames* van het gezinsdiscourse.

Naast de zorgen over arbeidstekorten bestonden er ook zorgen in de politiek over het behoud van de welvaartssamenleving. Economisch leek het gevaar dat er potentieel onvoldoende belastinginkomsten verworven zouden worden om de welvaartssamenleving in stand te houden. Deze politieke realiteit wordt gebruikt in het *frame* van de GPV om beleid voor voldoende belastinginkomsten niet ten koste te laten gaan van “goed gezinsbeleid.” Waar het economische discourse gebruik maakt van de combinatie “arbeid en zorg” zet het gezinsdiscourse daar een *frame* tegenover. Zowel als het gaat om een combinatie als het betekenis geven aan opvoeding van kinderen. Tegenover opvoeding onder zorgbeleid, zet het gezinsdiscourse opvoeding onder gezinsbeleid. Waar arbeid en zorg een positieve combinatie is, zet het gezinsdiscourse een negatieve combinatie er tegenover. Waarbij gezinsbeleid niet beschrijvend is maar normatief. Want de opvoeding van kinderen zou moeten gebeuren door minstens één van de ouders volgens het gezinsdiscourse.

Het tweede *frame* is wederom door het selecteren van informatie en die informatie vervolgens inkleuren in de discussie. Het gaat er hier om dat de SGP stelt dat ouders die ervoor kiezen om hun kind(eren) niet naar de opvang te brengen al een financieel offer brengen. En dat deze ouders te meer achtergesteld zouden worden door de toeslag voor kinderopvang. Dit zou strijden met het gelijkheidsbeginsel en ongelijkheid in de hand werken. Hier wordt ingezoomd op één type gezin en in dat licht wordt de wet gesteld. Oftewel, van alle gezinssoorten die er zijn wordt er één uitgelicht voor wie, in dit geval, de nieuwe wet geen voordeel biedt om op die manier te kunnen argumenteren waarom het een slecht idee is.

Het derde *frame* is het afschilderen van het narratief van de opponent. In dit geval de ChristenUnie die het economische discourse neer zet als “puur pragmatisme” (Handeling II 2002-2003, nr. 33, 2002). Door het economische discourse negatief te *framen* probeert de partij duidelijk te maken dat economische argumenten niet valide zouden zijn in het debat. Er wordt

zo aangestuurd op een ideologisch debat waarbij waarden en normen de argumenten zouden moeten zijn. Hier is opnieuw het normatieve karakter van *framing* zichtbaar.

Een vierde *frame* gaat opnieuw uit van het selecteren van informatie. De SGP benoemt een rapport van het NIDI waar zogenaamde “spitsuur gezinnen” in voorkomen, dat is een *frame* op zich. Vervolgens wordt één van de (mogelijke) redenen voor dit fenomeen benoemd (moeders, participierend op de arbeidsmarkt), de andere redenen worden buiten beschouwing gelaten. Vervolgens wordt deze reden gebruikt als argument tégen de wet. Terwijl partijen die vóór de wet zijn dit argument juist gebruiken vóór de wet, dat kinderopvang een oplossing is om het spitsuur probleem te verminderen.

Onderstaande uitgelichte voorbeelden zijn de voornaamste *frames* van het emancipatie discours.

De PvdA is een voorstander van de wet en debatteert vanuit het emancipatiediscours. Dit blijkt bij het eerste *frame* dat gebruikt wordt. Volgens de partij is deze wet nodig op weg naar “meer moderne arbeidsverhoudingen (Handeling II 2001-2002, nr. 2, 2001). Hier worden arbeidsverhouding (tussen man en vrouw) normatief gekarakteriseerd en in een zwart-wit verband benoemd. Ouderwets tegenover modern. Dit *frame* staat symbool voor het gehele discours. Er wordt een obstakel geïmpliceerd (ouderwetse arbeidsverhoudingen), de wet is de *hero* en de toekomstvisie slaat op een moderne arbeidsverhouding. Daarnaast bleek dat dit discours het aspect van snelheid/tijd regelmatig benoemd, ook dat aspect is onderdeel van dit *frame*.

Ten tweede komt opnieuw het woord “basis” voorbij. Wanneer D66 zich zorgen maakt over de prijsstijgingen en of deze wel gefinancierd kunnen worden, herinnert de partij de minister aan de naam van de wet en dat het hier gaat om een “basisvoorziening.” Het is voor de partij reden om de minister er op te wijzen dat de staat de prijsstijgingen moet overbruggen. Het gebruik van dit *frame* is de bevestiging dat het *frame* eerder als onderdeel van het economische discours effectief is gebleken. Het *frame* gaat evenals de *frames* van het gezinsdiscours in tegen een pragmatische argumentatie. Zonder het te benoemen maakt het *frame* duidelijk dat het om een normatieve ideologische discussie gaat.

Het derde *frame* is afkomstig van de PvdA. De partij verwijst naar het “patriarchaat” en maakt duidelijk dat het daarin ging om de verhouding tussen werkgever en werknemer. Deze negatieve connotatie van klassen gebruikt de partij nu om te wijzen naar ouderwetse en moderne arbeidsverhoudingen tussen man en vrouw. Een *frame* dat gebruikt wordt om een bepaald

verschijnsel uit de geschiedenis normatief te duiden, wordt hier opnieuw toegepast om de huidige situatie normatief te duiden.

Tot slot wordt de behandeling van de wet door GroenLinks *geframet* als een “historisch moment” na “dertig jaar strijd van de vrouwenbeweging.” Door de behandeling zo neer te zetten wordt de wet in het kader van een ideologische oorlog gezet. Er wordt met een “historisch moment” verwezen naar het moment van behandelen maar door het woordgebruik ontstaat een normatieve waardering van het moment. Het *frame* ligt in lijn met andere *frames* binnen het discours. Zo lijkt dit *frame* van strijd en historische momenten verbonden te zijn aan het eerdergenoemde *frame* van het “patriarchaat.” Het bevestigt dat discourses opgebouwd worden door meerdere *frames* en stijlfiguren die bij elkaar hetzelfde verhaal vertellen.

Het haalbaarheidsdiscourse maakt gebruik van één essentieel *frame*. Dit wil niet zeggen dat er niet meerdere *frames* gebruikt worden maar de voornaamste daarvan is een *frame* waarbij de wet in een bepaald kader geplaatst wordt. In dit geval in het kader van een groter en complexer geheel. Het is een soort inverse van het *frame* om bepaalde informatie wel te benoemen en andere informatie weg te laten. In dit geval verwijst de minister naar de “grote stelselwijziging” die “de nodige zorgvuldigheid vergt.” De minister maakt dus juist gebruik van het benadrukken van veel meer omstandigheden, dan alleen de wet waar het over gaat.

4.3.2 Historisch institutionalisme en discourse-analyse

Combineren van bovenstaande resultaten zoals de discourses, tijdlijn en *frames* en hoe deze samenhangen/interfereren met *feedback loops*, *critical junctures* en padafhankelijkheid. Dit brengt alle theoretische concepten en empirie bij elkaar.

Het doel van dit subhoofdstuk is om alle theoretische concepten bij elkaar te brengen op basis van bovenstaande analyses. Te beginnen bij historisch institutionalisme. Het historische aspect zijn de politieke gebeurtenissen die gerelateerd zijn aan de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Het institutionele aspect is sterk zichtbaar bij de beleidsontwikkelingen rond deze wet. Ten principale is het uitgangspunt dat instituties en hoe die gestructureerd zijn, beleid beïnvloeden. De ontwikkeling van de discourses laat zien dat het niet zo zeer ging om formele instituties maar te meer om informele instituties, normen en waarden. Dit is terug te zien in de *frames*, argumentaties en standpunten die in de debatten geuit worden. Een beeld dat herkenning oproept vanuit de theorie.

Een voorbeeld hiervan is het *frame* van de basisvoorziening. Dit *frame* speelt in op normen en waarden (informele institutie). Het pleit ervoor dat kinderopvang een basisvoorziening wordt

binnen het grotere bestel van de welvaartsstaat. Daarbij sluit het ook aan op het onderzoek van Steinmo (1993). Een tweede voorbeeld is het gezinsdiscourse waar normen en waarden ook sterk naar voren komen. Te denken valt aan het normatieve standpunt dat minstens een van de ouders een kind moeten opvoeden en dat dit niet uitbesteed zou moeten worden aan professionele opvang. Beide voorbeelden laten zien hoe er vanuit verschillende politieke instituties geredeneerd wordt.

Uit de combinatie van discourses, hun ontwikkeling en de tijdlijn van de *junctions* is op te maken dat het emancipatiediscourse veel positieve feedback genereert wat padafhankelijkheid veroorzaakt. Waar dit discourse pas op een later moment haar intrede deed in het debat leidde dit haast onmiddellijk tot het verdwijnen van het economische discourse. Niet alleen dat, het emancipatiediscourse is door de tijd heen steeds scherper en duidelijker geworden in het gebruik van *frames* en taal.

Voornamelijk het gezinsdiscourse en in minder mate het haalbaarheidsdiscourse zouden vanuit hun discourses en doelstellingen bezien negatieve feedback willen genereren om de ingeslagen weg (eerst economisch discourse, later emancipatiediscourse) juist af te remmen. Het haalbaarheidsdiscourse sterft al snel weg na de opkomst van het emancipatiediscourse. Dit kan ook verklaard worden doordat het emancipatiediscourse voor een sterk normatief debat zorgde. Doordat het gezinsdiscourse en het emancipatiediscourse elkaar versterkten kan dit er toe geleid hebben dat voor andere geluiden geen ruimte meer was. Wellicht dat er onvoldoende formele instituties bestonden die het haalbaarheidsdiscourse relevant maakten.

Dat het economische discourse onmiddellijk voor het emancipatiediscourse werd ingewisseld door haar gebruikers is mogelijkwerwijs te verklaren door de *frames* van het economische discourse. Dit waren “arbeid en zorg”, “basisvoorziening” en “essentieel”. Vanaf de conceptie van de wet hebben deze *frames* voor een stevige taalkundige basis gezorgd waar informele instituties aan ten grondslag liggen. Dit blijkt uit het feit dat het emancipatiediscourse dezelfde drie *frames* gebruikt, weliswaar in aangepaste vorm, maar ze komen op hetzelfde neer. Het verklaart waarom in de tijdlijn geen strijd zichtbaar is tussen het emancipatiediscourse en het economische discourse. De doelen, *frames* en onderliggende instituties bleven hetzelfde. Dit betekende dat de regeringspartijen en een groot deel van de progressieve oppositie met hetzelfde discourse konden optrekken.

Deze laatst benoemde gebeurtenis zou beschouwd kunnen worden als een *critical juncture*. Het gaf in ieder geval aanleiding tot de eerderbenoemde *critical juncture* waarbij de minister de

knoop doorhakte om voor de korte termijn te kiezen en daarmee het gezinsdiscourse definitief buiten spel te zetten. Hoewel de component “macht” hier ook een rol speelt, is het illustratief voor het pad dat achteraf gezien in de geanalyseerde zeven jaar constant is geweest. Een vertraging vanwege de complexiteit en een vertraging door begrotingstekorten daar gelaten.

Juist het economische discourse en het emancipatiediscourse samen, met in de kern dezelfde *frames* verpakt in een ander narratief, legt de *argumentative turn* bloot bij deze beleidsdynamiek. Waar in de beginjaren deze *turn* al zichtbaar is met de positieve *feedback loops*, later nog eens versterkt met het emancipatiediscourse, had tot dat moment het haalbaarheidsdiscourse nog een remmende werking (negatieve *feedback loops*).

Binnen de bestaande instituties is bij deze beleidsdynamiek gebleken hoe taal en *frames* tot een discourse coalitie heeft kunnen leiden. Door het gezinsdiscourse dat streed tegen, eerst, het economische discourse maar met name later tegen het emancipatiediscourse werd het debat tegelijkertijd ook gedomineerd door normatieve discourses waardoor het haalbaarheidsdiscourse van het toneel verdween.

4.4 Samenvatting en de relatie tussen resultaten en het vervolg van de studie

Dit hoofdstuk vier geeft in de eerste plaats inzichten die maatschappelijk relevant zijn. Er is een beeld geschetst van het beleidsvormingsproces in de Tweede Kamer met de verschillende actoren (politieke partijen), hun bijdrage en de ideeën van waaruit zij handelden. Echter, deze analyse en de daaruit voortgekomen resultaten dienen met name als casus om te reflecteren op de bestaande theorie. Zoals in hoofdstuk twee al gebleken is richt het historisch institutionalisme zich op gebeurtenissen en uitkomsten en onderzoekt zij hoe en waarom deze tot stand zijn gekomen. Daarbij is het met name (wetenschappelijk) interessant om te onderzoeken hoe *agency* en dynamiek in een institutionele context zich tot elkaar verhouden. Ook dit is terug te vinden in hoofdstuk vier maar de uitwerking ervan zal met name in hoofdstuk vijf in de discussie verwoord worden. Daar zal *agency* zoals dat in deze analyse van hoofdstuk vier te zien is, tegen het licht van de literatuur gehouden worden om zo tot theorievorming te komen. Dat is ook het meest waardevolle aspect van deze studie om iets te kunnen zeggen over de rol van *agency* in de Nederlandse context van de Tweede Kamer en de relatie tot beleidsdynamiek vanuit institutioneel perspectief.

Hoofdstuk 5 – Conclusie, aanbevelingen en discussie

5.1 Conclusies

5.1.1 Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag een betreft de volgende vraag: Welke principes/constructen vloeien voort uit de wetenschappelijk theorie die ter zake doen voor het onderzoeken van beleidsontwikkeling vanuit institutioneel perspectief in een politieke context?

Uit de theoretische oriëntatie is gebleken dat historisch onderzoek naar politieke (beleids)dynamiek en gebeurtenissen verricht kan worden vanuit het historische institutionalisme. Deze benadering heeft als spanning in zich dat instituties aan de ene kant voor stabiliteit zorgen maar dat er anderzijds toch ook dynamiek aanwezig is.

Om deze dynamiek te verklaren binnen het institutionalisme is er de stroming die de *argumentative turn* voorstaat. Dit zijn taalkundige concepten die ertoe leiden dat er beleidsontwikkeling ontstaat in een normaal stabiele omgeving. Hiertoe is, in het geval van deze studie, een discourse-analyse nodig waarbij met name gefocust wordt op de ontwikkeling van discourses, hun kenmerkende *frames* en de *feedback loops* die hierdoor teweeg worden gebracht.

Waar bovenstaande concepten vooral verklarenskracht geven om de beleidsdynamiek te duiden is het nodig om dit te plaatsen binnen het kader van het institutionalisme. Dit betekent dat de *feedback loops* wel of niet leiden tot padafhankelijkheid. Deze padafhankelijkheid is terug te zien bij *junctions* (beslismomenten). Deze *junctions* zullen over het algemeen een consequent en stabiel beeld laten zien. *Junctions* waar de continuïteit juist doorbroken wordt en stabiliteit dynamisch wordt zijn *critical junctions*. De combinatie van bovenstaande concepten en het gebruik daarvan kan leiden tot een reconstructie “hoe” de dynamiek is ontstaan en hoe het beleid zich ontwikkeld heeft. Waarbij het taalkundige aspect van discourses en *frames* een verklaring geeft over het “waarom” van de ontwikkeling.

5.1.2 Beantwoording deelvraag 2

Deelvraag twee betreft: Welke principes/constructen uit de theorie spelen een rol en hoe komen deze terug in de beleidsnota's en parlementaire stukken?

In de data zijn *frames* en stijlfiguren te vinden die uiteindelijk leiden tot vier discourses. Het eerste narratief is het economische discourse. Hierbij ligt de focus op de relatie “arbeid en zorg” waarbij er te weinig potentiële arbeiders zijn in de zorg en het onderwijs. Daarvoor is het

“essentieel” dat meer moeders hun kinderen naar de opvang kunnen brengen om zo weer aan de slag te kunnen op de arbeidsmarkt. Het discours krijgt een enigszins normatief karakter mee door de wet een “*basisvoorziening*” te noemen. Hiermee wordt taalkundig ingespeeld op de welvaartsstaat.

Het tweede narratief is het gezinsdiscours. Dit is een sterk normatief discours waarbij het gewicht ligt op de verantwoordelijkheid die ouders zouden hebben in het opvoeden van hun kinderen. Daarnaast wordt in dit narratief genoemd dat de overheid niet ouders zou moeten stimuleren om hun kinderen op een bepaalde manier op te voeden. Bij het gezinsdiscours wordt veelal informatie *geframed* wordt om zo het discours kracht bij te zetten. Bepaalde informatie wordt bewust genoemd terwijl andere informatie wordt weggelaten.

Het derde narratief is het emancipatiediscours. Ook dit discours is sterk normatief waarbij de nadruk sterk ligt op de (economische) zelfstandigheid van de vrouw. Hier komen dezelfde *frames* naar voren als bij het economische discours. Echter, hier zijn de *frames* verpakt in een ander narratief. Vrouwen zouden dezelfde positie als mannen op de arbeidsmarkt moeten hebben en niet automatisch als verantwoordelijke voor de kinderen gezien moeten worden. Om dit te bereiken is de nieuwe Wet Basisvoorziening Kinderopvang essentieel en een fundamenteel recht in de welvaartssamenleving.

Tot slot is er het haalbaarheidsdiscours. Dit discours verdwijnt na enkele jaren van het toneel maar zorgt er wel voor dat de wet uitgesteld wordt. Het narratief bestaat uit het benadrukken van de complexiteit die de nieuwe wet in combinatie met andere nieuwe belastingwetten met zich meebrengt. Daarnaast zit er volgens dit discours een stevig prijskaartje aan de uitvoering van de wet.

5.1.3 Beantwoording deelvraag 3

Deelvraag drie betreft: Welke rol spelen *Critical Junctures* en *padafhankelijkheid*?

In totaal hebben er zeven *junctions* (beslismomenten) plaatsgevonden. Te beginnen bij de nota van de regering waarin de wet geïnitieerd werd. Bij de *junctions* is telkens stabiliteit aanwezig, er is weinig dynamiek en de situatie lijkt inert. Tot een *junction* waarbij de minister duidelijk maakt dat er doorgepakt gaat worden met de wet en de bezwaren vanuit het gezinsdiscours op een zijspoor worden gezet. Hier is voor het eerst duidelijk dat er dynamiek ontstaat en de stabiele situatie voorbij is.

5.1.4 Beantwoording deelvraag 4

De deelvraag luidt als volgt: Tot welke verklaring leiden bovenstaande antwoorden?

De taalkundige aspecten samengenomen die de *argumentative turn* vormen, met de tijdslijn van *junctions* laten zien hoe door de opkomst van het emancipatiediscourse twee ontwikkelingen volgden. Ten eerste werd het debat volledig normatief, ethisch en draaide het om normen en waarden. Dit gebeurde door de tweestrijd tussen het gezinsdiscourse en het emancipatiediscourse. Hierdoor kreeg het haalbaarheidsdiscourse geen voet aan de grond. Ten tweede luidde dit het samengaan in van het economische discourse, dat opging in het emancipatiediscourse.

Uiteindelijk leidde dit tot de *critical juncture*, dat de wet er hoe dan ook ging komen, waarbij geen rekening meer werd gehouden met het haalbaarheidskarakter van de nieuwe wet. Kortom, actoren lijken voornamelijk rekening te houden met exogene factoren en passen daar hun discourse op aan. Hierbij blijkt dat de focus vooral op het ideologische karakter komt te liggen (exogene instituties) en dat praktische en haalbaarheidsaspecten buiten beeld raken.

5.2 Discussie

Naast de beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen is het ook van belang te reflecteren op de theorievorming. Wat heeft het historisch institutionele perspectief aan inzichten geboden op de rol van *agency* bij beleidsvorming? Dit is tevens de verwerking van de centrale vraagstelling: Hoe heeft het beleid rond de kinderopvangtoeslag zich ontwikkeld in de jaren 1998 tot en met 2004, hoe kan deze ontwikkeling verklaard worden door middel van taal en discourse en wat leert dit over de rol van *agency* bij beleidsdynamiek vanuit historisch institutioneel perspectief?

Het historisch institutionalisme impliceert een spanning tussen gestold beleid en beleidsdynamiek. Deze studie heeft hieraan willen bijdragen door de rol van *agency* door de *argumentative turn* in die dynamiek te onderzoeken. Hierbij is het noemenswaardig dat de historisch institutionele methode zeker toe te passen is op een kortere tijdslijn zonder dat dit leidt tot nietszeggende resultaten (Hall & Taylor, 1998). Wellicht dat dit mogelijk is door de onderzochte context van de Tweede Kamer dat er in een tijdspanne van minder dan een decennium een rijke analyse mogelijk is. Opgemerkt moet worden dat deze analyse verre van volledig is, er is nog veel ruimte om kennis, theorie en bevindingen aan toe te voegen.

De korte tijd die is onderzocht heeft aangetoond hoe discourses kunnen leiden tot beleidsverandering in een institutionele omgeving. Wat dat betreft is de theorie door Fischer en Forester (1993) bevestigd. Echter, is het de vraag of er op basis van dit onderzoek geconcludeerd kan worden dat beleid altijd volledig inert is tot een *critical juncture*. Gezien dit onderzoek blijkt deze aanname te stevig. Dat lijkt toch teveel terug te vallen op de oude institutionele theorie dat het “alles of niet” is (Thelen, 1999). Uit dit onderzoek blijkt de middenweg van graduele verandering op te gaan (Bell, 2017).

Ten tweede gaat de theorie van het historisch institutionalisme uit van een sterke scheiding tussen een institutionele benadering en een politieke benadering. Van oudsher is dit onder andere terug te zien in de gepercipieerde rol van *agency* bij beleidsvorming. Vanuit het politieke perspectief is deze rol heel groot en kunnen actoren heel veel invloed uitoefenen op beleid. Vanuit institutioneel perspectief wordt met scepsis gekeken naar de rol van actoren (Bell, 2017; Williams, 2002).

Dat terwijl discourses, taal en *frames* vanuit beide perspectieven gebruikt kunnen worden en potentieel meer duiding kunnen geven waardoor aan verklaringskracht gewonnen wordt. Dit komt ook terug in de literatuur waar actoren gebruik maken van hun institutionele macht om dynamiek te bewerkstelligen. En als grote hervormingen niet lukken er *layering* of *drift* ontstaat (Hanrieder, 2014). Beide concepten zijn niet op het eerste oog terug te zien in dit onderzoek naar de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Er is zeker geen sprake van *drift* waarbij een institutie juist door *agency* inert wordt gehouden, er is namelijk wel sprake van dynamiek op institutioneel vlak. Een poging tot *drift* blijkt ook niet uit de analyse. Alle actoren proberen met eigen ideeën en concepten het beleid te *framen* en te sturen maar geen enkele actor probeert beleidsdynamiek lam te leggen (Hall & Taylor, 1998; Hanrieder, 2014).

In een groter plaatje bezien is *layering* wel zichtbaar in dit proces (Mahoney & Thelen, 2010). Uitgaande van het economische discourse pleitte de regering voor de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. De reden hiervoor was het dreigende personeelstekort in zorg en onderwijs en teruglopende belastinginkomsten. Om dit op te lossen is niet een nieuw innovatieve institutie ontworpen. Integendeel, zoals ook het emancipatiediscourse bepleitte, is er een institutie op het totaal pakket aan instituties aangeplakt. Een bestaand idee, een basisvoorziening met een specifiek doel, en dan toegepast op een nieuw doel vanwege veranderingen in de exogene context. Het is daarmee zeer de vraag of innovatieve instituties kunnen ontstaan binnen een institutionele context (Steinmo, 2008). Het proces rond de kinderopvangtoeslag duidt er op dat

binnen een beleidsontwikkelingsproces in het Nederlandse parlement, zonder exogene *shock*, instituties een stabiliserende en beperkende rol hebben.

De *Feedback loops* zoals in de theorie besproken zijn ook zichtbaar in dit onderzoek. Allereerst de *feedback loops* van de discourses zelf waardoor padafhankelijkheid zichtbaar werd. Dit is voornamelijk te zien in de noodzakelijkheid die werd toegeschreven aan de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Maar ook hoe door ogenschijnlijke verandering van exogene instituties (derde-golf feminisme) partijen nieuwe discourses ontwikkelden (Ikkenberry, 1994). Dit lijkt op de interactie tussen exogene veranderingen in context en de reactie van endogene verandering/ontwikkeling van instituties (Hall & Taylor, 1998). Dit is een aspect dat wijst op de toch beperkte rol van *agency* in beleidsvorming.

Tijdens het beleidsvormingsproces vormt het emancipatiediscourse een grote rol. Het is echter, de vraag of dit discourse niet veel meer is ingegeven door exogene instituties die aan het ontwikkelen zijn of dat dit endogene institutionele dynamiek is. Er is sprake van actoren die gebruik maken van instituties en werken door instituties (Hall & Taylor, 1998). Daarmee is dezelfde *feedback* zichtbaar binnen de Tweede Kamer als in de bankenwereld waarbij actoren zelf instituties bouwen en daarbinnen zich bewegen (Bell, 2017). Dit effect wordt echter gestabiliseerd door het feit dat binnen de politiek macht een grote rol speelt. Deze macht wordt grotendeels door instituties aan actoren gegeven. Zo kan het politieke debat ogenschijnlijk een grote rol wegleggen voor *agency* maar is deze invloed zeer beperkt voor veel actoren vanwege hun ontbrekende machtspositie. Daarmee moeten ook vraagtekens gesteld worden bij de daadwerkelijke invloed van discourses op het beleidsvormingsproces. Een discourse-analyse geeft duiding over de positie van actoren maar het is onduidelijk of deze discourses niet overschaduw worden door macht ingegeven door instituties.

De kritiek op het historisch institutionalisme is dat de rol van *agency* te weinig aandacht krijgt en onderschat wordt. Hoewel daar een kern van waarheid in zit en *agency* ook binnen een institutionele context een waardevolle rol speelt moet deze invloed niet overschat worden. De rol van *agency* zoals binnen het politieke perspectief lijkt te rooskleurig (Williams, 2002). Daarnaast geven instituties wel een kader waarbinnen actoren zich bewegen en handelen, maar dat is geen omkaderd vacuüm. Zij handelen veelal ook vanuit die instituties, niet zelden ingegeven door exogene institutionele ontwikkelingen (Hall & Taylor, 1998). Dit onderzoek naar het beleidsvormingsproces in de Tweede Kamer laat veel overeenkomsten zien met de literatuur van Bell (2017) over de gulden middenweg in het historisch institutionalisme. Echter als hij concludeert dat agenten zowel betrokken zijn bij dynamiek als stasis gaat hij er teveel

vanuit dat actoren een initiërende rol hebben en te weinig een reagerende rol. Bij de kinderopvangtoeslag blijkt uit de discourses in grote mate dat de exogene context en veranderende instituties de basis zijn voor bepaalde standpunten. Waarbij actoren in hun reactie dichtbij bestaande instituties blijven, niet hervormen en innoveren. Dit is in lijn met Hanrieder (2014) maar in tegenspraak met de meer optimistische kijk van Steinmo (1993; 2008). Kortom, *agency* heeft zeker een plaats binnen het historisch institutionalisme omdat er sprake is van interactie tussen actoren en instituties (Mahoney & Thelen, 2010). Het blijft wel zaak die rol te relativeren en in het juiste perspectief te zetten. Met name als het gaat om de discussie of actoren vooral initiëren of reageren. Waarbij in de politieke context van de Tweede Kamer met name die laatste de boventoon lijkt te voeren.

5.3 Reflectie

Ondanks het sterk inductieve karakter van dit onderzoek is de theorie tot een hulp geweest in het enigszins structureren van de methodiek en de analyses. Het historisch institutionele perspectief in combinatie met de discourse-analyse heeft tot een rijke uitkomst geleid die zichtbaar is in hoofdstuk vier. Veel theoretische concepten uit hoofdstuk twee rond *framing* waren terug te vinden in de empirie wat een vol beeld heeft gegeven van motieven, ideeën en beweegredenen van actoren bij de beleidsvorming rond de kinderopvangtoeslag. Daarnaast is duidelijk geworden waar de actoren belang aan hechtten door de verschillende, rivaliserende, discourses naast elkaar te zetten.

Uiteindelijk heeft de rijkdom van hoofdstuk vier, in combinatie met de theorie van met name het derde deel van hoofdstuk twee gezorgd voor een nuttige theoretische bijdrage over de rol van *agency* bij beleidsdynamiek. Met name de theorie over de middenweg bleek nuttig te zijn om patronen van beleidsdynamiek te duiden. Echter, wat betreft de rol van *agency* bleek die theorie niet helemaal op te gaan en te herkennen in de empirie rond de kinderopvangtoeslag. Daarnaast moet opgemerkt worden dat de generaliseerbaarheid van deze uitkomsten zeer beperkt zijn. Dit onderzoek besloeg slechts één casus in een Nederlandse institutionele context. En hoewel dat een waardevolle theoretische toevoeging is aan het bestaande theoretische pallet is enorme voorzichtigheid geboden om te grote uitspraken te doen. Met name met betrekking tot andere contexten dan de parlementaire context in Nederland.

Tot slot zitten er een aantal nadelen aan het kwalitatief inductieve karakter van de studie. Met name gaat het dan om de methode en de daarmee samenhangende betrouwbaarheid van het onderzoek. Door het inductieve karakter is de methodiek van het onderzoek niet in beton gegoten. Het is een samenspel tussen empirie die kwalitatief van aard was en de bestaande theorie. Daarbij speelt de onderzoeker een vrij grote rol binnen de methodische kaders. Dit vermindert de betrouwbaarheid in redelijke mate. Daarnaast gaf de theorie wel handvatten om *agency* en de rol ervan vast te stellen maar diezelfde theorie is niet onomstreden. Dit heeft een negatief effect op de validiteit omdat het op redeneren met en vanuit de bestaande wetenschappelijke literatuur aankomt om iets te zeggen over *agency*.

Tot slot is de *scope* van dit onderzoek klein. De rol van ambtenaren op ministeries en bijvoorbeeld lobby clubs zouden ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de discussie over de rol van *agency*. Ook voor het vaststellen van de *junctions* zouden reconstructies uitgebreider moeten zijn. In hoeverre speelt bijvoorbeeld achterkamertjes politiek een rol? Ondanks dit zal het altijd lastig blijven om vast te stellen of *agency* nu instituties beïnvloedt of andersom, of beide. Dit laatste lijkt het geval te zijn, maar dan blijft het moeilijk te determineren in specifieke gevallen.

5.4 Aanbevelingen

Op basis van de reflectie en de bevindingen in dit onderzoek volgen hier een aantal aanbevelingen. Vanwege de sterke focus op theorie vorming zijn praktische aanbevelingen niet van toepassing.

Ten eerste zou studie naar gevestigde en beproefde methodiek wenselijk zijn om de nadelen die gepaard gaan met inductief onderzoek te verminderen. Daarnaast zou het tot een verhoogde betrouwbaarheid leiden van onderzoek vanuit historisch institutioneel perspectief.

Ten tweede zou onderzoek naar *agency* in relatie tot instituties moeten voortgaan. En dan met name op het gebied van het vaststellen of *agency* reageert op of initiërend is bij beleidsontwikkeling. Dit zou de validiteit verhogen en onderzoekers bij vervolgonderzoek meer handvatten geven bij hen vaststellen van de rol van *agency*.

Ten slotte is het interessant om te onderzoeken in hoeverre de Nederlandse institutionele cultuur vergelijkbaar is met andere culturen om vervolgens te kijken of *agency*, beleidsdynamiek en instituties ook vergelijkbaar met elkaar zijn. Uiteindelijk zou dit kunnen leiden tot meer generaliserende uitspraken over de concepten die in deze scriptie naar voren komen.

Bibliografie

- Abott, A. (1983). Sequences of Social Events: Concepts and Methods for the Analysis of Order in Social Processes. *Historical Methods*, 129-147.
- Anthony, D., Heckathorn, D., & Maser, S. (1994). Rational rhetoric in politics: the debate over ratifying the U.S. Constitution. *Rationality Society*, 489-518.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom.
- Béland, D., & Cox, R. (2016). Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. *Journal of European public policy*, 428-445.
- Bell, S. (2017). Historical Institutionalism and New Dimensions of Agency: Bankers, Institutions and the 2008 Financial Crisis. *Political Studies*, 724-739.
- Betts, A. (2013). *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bullock, A., & Stallybrass, O. (1977). *The Fontana Dictionary of Modern Thought*. Londen: Fontana Collins.
- Campbell, J. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory Society*, 377-409.
- Campbell, J. (2002). Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 21-38.
- Dijkzma, S., & De Jager, J. (2009, Maart 5). Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel gastouderopvang. 's Gravenhage, Zuid-Holland, Nederland.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer, F. (1980). *Politics, values and public policy: the problem of methodology*. Boulder, CO: Westview Press.
- Fischer, F., & Gottweiss, H. (2013). The Argumentative Turn in Public Policy Revisited: Twenty Years Later. *Critical Policy Studies*, 425-433.

- Frankowski, A., Den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P., & Huiting, M. (2021). *Tussen Staat en menselijke maat; Handhaving in de sociale zekerheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Gamson, W., & Lasch, K. (1983). The Political Culture of Social Welfare Policy. In S. Spiro, & E. Yaar, *Evaluating the Welfare State* (pp. 397-415). New York: Academic Press.
- Gasper, D. (1996). Analysing Policy Arguments. *The European Journal of Development Research*, 36-62.
- Gasper, D., & Apthorpe, R. (1996). Introduction: Discourse analysis and policy discourse. *n.v.t.*, 1-15.
- Hacker, J. (1998). The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy. *Studies in American Political Development*, 57-130.
- Hacker, J. (2004). 'Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 243-260.
- Hall, P. (1989). The Political Power of Economic Ideas. In Mahoney, & Rueschemeyer, *Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research* (pp. 373-404). Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P., & Taylor, R. (1998). The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott. *Political Studies*, 958-962.
- Handeling 2003-2004, nr. 74. (2004, Mei 18). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area==%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar==%222003-2004%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area==%22officielepublicaties%22)and((dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar==%222003-2004%22)and)
- Handeling II 1998-1999, nr. 2. (1998, September 16). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area==%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area==%22officielepublicaties%22)and((dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-)

Generaal%22)or(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar===%221998-1999%22)and

Handeling II 2001-2002, nr. 2. (2001, September 19). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area===%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar===%222001-2002%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area===%22officielepublicaties%22)and((dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar===%222001-2002%22)and)

Handeling II 2001-2002, nr. 3. (2001, September 20). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area===%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar===%222001-2002%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area===%22officielepublicaties%22)and((dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar===%222001-2002%22)and)

Handeling II 2001-2002, nr. 31. (2001, December 4). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area===%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar===%222001-2002%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area===%22officielepublicaties%22)and((dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar===%222001-2002%22)and)

Handeling II 2002-2003, nr. 28. (2002, December 3). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area===%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar===%222002-2003%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area===%22officielepublicaties%22)and((dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar===%222002-2003%22)and)

Handeling II 2002-2003, nr. 33. (2002, December 12). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area===%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar===%222002-2003%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area===%22officielepublicaties%22)and((dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator===%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar===%222002-2003%22)and)

Handeling II 2002-2003, nr. 45. (2003, Februari 18). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area==%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar==%222002-2003%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area==%22officielepublicaties%22)and((dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar==%222002-2003%22)and)

Handeling II 2002-2003, nr. 83. (2003, Juni 26). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area==%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar==%222002-2003%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area==%22officielepublicaties%22)and((dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar==%222002-2003%22)and)

Handeling II 2003-2004, nr. 25. (2003, November 18). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area==%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar==%222003-2004%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area==%22officielepublicaties%22)and((dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar==%222003-2004%22)and)

Handeling II 2003-2004, nr. 32. (2003, December 3). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area==%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar==%222003-2004%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area==%22officielepublicaties%22)and((dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar==%222003-2004%22)and)

Handeling II 2003-2004, nr. 33. (2003, December 4). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area==%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar==%222003-2004%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area==%22officielepublicaties%22)and((dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar==%222003-2004%22)and)

Handeling II 2003-2004, nr. 69. (2004, April 21). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-)

area==%22officielepublicaties%22)and((w.publicatiennaam==%22Handelingen%22)and(w.behandeldDossier==%2228447%22))and(cql.textAndIndexes=%2228447%22)&zv=28447&pg=10&col=Handelingen&svel=Kenmerke

Handeling II 2003-2004, nr. 70. (2004, April 22). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=\(c.product-area==%22officielepublicaties%22\)and\(\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22\)or\(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22\)\)and\(w.vergaderjaar==%222003-2004%22\)and](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/resultaten?q=(c.product-area==%22officielepublicaties%22)and((dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20der%20Staten-Generaal%22)or(dt.creator==%22Tweede%20Kamer%20OCV%20%252f%20UCV%22))and(w.vergaderjaar==%222003-2004%22)and)

Hanrieder, T. (2014). Gradual Change in International Organisations: Agency Theory and Historical Institutionalism. *Political Studies*, 324-333.

Hay, C. (2001). The 'crisis' of Keynesianism and the rise of neoliberalism in Britain. In J. Campbell, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis* (pp. 193-218). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hay, C., & Wincott, D. (1998). Structure agency and historical institutionalism. *Political Studies*, 951-957.

Hewitt, S. (2009). Discourse Analysis and Public Policy Research. *Centre for Rural Economy Discussion Paper*, 1-16.

Hooks, G., Hughes, L., McCright, A., McQueen, J., Ordorica, M., & Smith, C. (1998). Guns, butter, and growth machines: Federal properties and political rhetoric, 1990-1996. *Annual meeting of the American Sociology Association* (p. n.v.t.). San Francisco : n.v.t.

Ikkenberry, G. (1994, Oktober 14-15). The New Institutionalism. *History's heavy hand: institutions and the politics of the state*. Maryland, Verenigde Staten: University Maryland.

Kamerstukken II 1998-1999, 25065, nr. 10. (1998, Augustus 3). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26024-10.html>

Kamerstukken II 1998-1999, 26202, nr. 2. (1998, September 15). *Officiële Bekendmakingen*. Opgehaald van Overheid.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26202-2.html>

- Kamerstukken II 1998-1999, 26447, nr. 2. (1999, April 6). *Officiële Bekendmakingen*.
Opgehaald van Overheid.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26447-2.html#extrainformatie>
- Kjaer, P., & Pedersen, O. (2001). Translating Liberalization: neoliberalism in the Danish negotiated economy. In J. Campbell, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis* (pp. 219-248). Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: an institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 66-94.
- Levi, M. (1997). A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In M. Lichbach, & A. Zuckerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure* (pp. 19-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, C., & Cohen, D. (1979). *Usable knowledge: social science and social problem solving*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney, & K. Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Moore, D. (1995). Development Discourse as Hegemony. In D. Moore, & Schmitz, *Debating Development Discourse* (pp. 1-53). Londen: Macmillian.
- Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2021). *Ongekend Onrecht*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Pierson, P. (1997). *Path dependency, increasing returns, and the study of politics*. Cambridge, MA: Center for European Studies at Harvard University.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependencies, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 251-267.

- Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In F. Fischer, & J. Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 145-166). Duke University Press.
- Rocheftort, D., & Cobb, R. (1994). Problem definition: an emerging perspective. In D. Rocheftort, & R. Cobb, *The Politics of Problem Definition* (pp. 1-31). Lawrence: University Kansas Press.
- Schmidt, V. (2001). Democracy and discourse in an integratin Europe and a globalizing world. In S. Weber, *Globalization and the European Political Economy* (pp. 229-272). New York: Columbia University Press.
- Schmidt, V. (2008). From Historicial Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy. *Council for European Studies* (pp. 1-26). Chicago: Boston University .
- Sewell, W. (1996). Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. In T. McDonald, *The Historic Turn in the Human Sciences* (pp. 245-280). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shefter, M. (1977). Party and patronage: Germany, England, and Italy. *Political Sociology*, 403-451.
- Steinmo, S. (1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Steinmo, S. (2008). Historical Instituionalism. In D. Della Porta, & M. Keating, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 118-138). New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 369-404.
- Van Dijk, T. (1990). Discourses and Society: A new journal for a new research focus. *Discourse and Society*, 5-16.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2016). *Het ontwerpen van onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Weir, M. (1992). *Politics and Jobs: The Boundaries of Employment Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 103-124.

Woods, N. (1995). Economic ideas and international relations: beyond rational neglect. *International Studies Quarterly*, 161-180.

Zeisman, J. (1994). How institutions create historically rooted trajectories of growth. *Industrial and Corporate Change*, 243-283.