

Gelijkheid of economische groei?

Interpretatieve frames in het emancipatiebeleid tussen 1992 en 2007*

Anja Eleveld & Maroesjka Versantvoort**

1 Inleiding

De postpositivistische visie op beleidsanalyse, die inhoudt dat beleidsverandering niet zozeer het gevolg is van de opkomst van objectief bepaalbare problemen, maar dat deze problemen voor een groot deel worden geconstrueerd in beleidsverhalen en -frames, heeft inmiddels ingang gevonden in de gangbare beleidsanalyse. Echter, hoe frames, verhaallijnen, problemen, datagebruik, waarden, opvattingen en aannames zich precies tot elkaar verhouden, is niet altijd even duidelijk. Systematische analyses op dit terrein vinden we nauwelijks terug in de literatuur.¹ Brandwein heeft geopperd om binnen een interpretatief frame waarden, opvattingen en aannames te scheiden van het interpretatieve product, zoals verhaallijnen. Deze bijdrage volgt de suggestie van Brandwein en tracht hiermee, aan de hand van een analyse van de interpretatieve frames die ten grondslag lagen aan het emancipatiebeleid, de wijziging van het emancipatiebeleid tussen 1992 en 2007 inzichtelijk te maken.

Het emancipatiebeleid wordt als uitgangspunt genomen, omdat we binnen dit beleidsveld, als het gaat om de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, een opmerkelijke verschuiving hebben kunnen waarnemen. Zo is tussen 1992 en 2007 het doel van een gelijke verdeling van arbeids- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen ingeruild voor een algehele verhoging van arbeidsmarktparticipatie van vrouwen (en mannen). In de analyse wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de samenhang tussen enerzijds opvattingen, aannames en waarden en anderzijds problematiseringen, data en verhaallijnen in de interpretatieve frames die ten grondslag lagen aan de beleidsverandering.

De opzet van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 worden de inzichten uit de postpositivistische beleidsanalyse en in het bijzonder de frameanalyse van Brand-

* De auteurs danken Renze Portengen en Eelco Wierda (directie Emancipatie/ministerie OCW), Martijn van der Steen (NSOB) en twee anonieme referenten voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel. Dit onderzoek is tot stand gekomen dankzij subsidies van Stichting Instituut Gak.

** Anja Eleveld is promovenda binnen het project Hervorming sociale zekerheid van de Universiteit Leiden. Correspondentiegegevens: mr. drs. A. Eleveld, Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid, afdeling sociaal recht, Steenshuur 25, 2311 ES Leiden, a.eleveld@law.leidenuniv.nl. Maroesjka Versantvoort is gastonderzoeker aan de Universiteit Leiden en senior wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Correspondentiegegevens: Dr. ir. M.C. Versantvoort, Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Afdeling Economie, Steenshuur 25, 2311 ES Leiden, M.Versantvoort@scp.nl.

wein verder toegelicht. In paragraaf 3 geven we aan hoe we tot de selectie van de documenten zijn gekomen. Paragrafen 4 en 5 bevatten de uitkomsten van de analyse van de beleidsdocumenten. In paragraaf 6 wordt aan de hand van deze uitkomsten getracht de knoop te ontrafelen betreffende de samenhang tussen het samenstel van opvattingen, aannames en waarden, problematiseringen, de selectie en interpretatie van data, verhaallijnen en de koers van het emancipatiebeleid. Ten slotte schetsen we in paragraaf 7 de implicaties van onze analyse voor het toekomstige emancipatiebeleid.

2 **Beleid: frames, waarden, opvattingen, problematiseringen, verhalen en getallen**

Volgens de postpositivistische beleidsanalyse is het niet mogelijk om een objectieve voorstelling van de werkelijkheid te maken. In plaats van beleidsproblemen te benaderen vanuit een puur technocratisch, empiristisch gezichtspunt, zou onderzoek naar waarden en argumentatiestrategieën een centrale rol moeten spelen in de beleidsanalyse (Fischer 2003). Dit betekent ook dat problemen niet beschouwd kunnen worden als objectief bepaalde omstandigheden die in afwachting zijn van het initiatief van beleidsmakers. Deze worden juist geconstrueerd in beleid, zo wordt verondersteld.

Schön en Rein (1977, 1994) hebben in dit verband gewezen op het belang van de specifieke probleemdefinitie in het beleid. Volgens hen is het proces van problematisering afhankelijk van het gebruik van onderliggende frames die bepaalde kenmerken van een probleem belichten, selecteren of juist negeren. Een frame verbindt verder de verschillende kenmerken tot een coherent geheel. Anders gezegd, het specifieke frame werkt als een 'bril' waarmee de beleidsmaker naar de werkelijkheid kijkt.

Postpositivistische beleidsanalytici laten verder zien dat de specifieke problematisering van een bepaald beleidsveld vaak wordt gecommuniceerd door middel van een 'beleidsverhaal' waarmee de beleidsmaker de lezer tracht te overtuigen van de ernst van het probleem (Fischer 2003; Hajer 1995; Stone 1988). In beleidsverhalen vertellen de beleidsmakers wat er volgens hen aan de hand is, over welk probleem het gaat, wat de feiten zijn en hoe deze geïnterpreteerd moeten worden, hoe het probleem opgelost kan worden en wat de consequenties zijn van het ingrijpen. Feiten en waarden worden hierbij doorgaans door elkaar heen gebruikt. Stone (1988) onderscheidt in dit verband de *narratives of decline*, waarin de beleidsmaker de zaken voorstelt alsof ze alleen maar slechter worden indien er niet tijdig ingegrepen wordt, en de *narratives of control*, waarin hij vertelt hoe een aanvankelijk groot probleem door middel van beleidsinterventies beheersbaar kan worden. Conflicten over het te voeren beleid gaan volgens haar niet zozeer over details, maar over onenigheid over de dominante verhaallijn.

De beleidsmaker tracht veelal zijn beleidsverhaal overtuigender te maken door in het verhaal metaforen te verwerken. Een metafoor kan worden omschreven als het gebruik van een bekend begrip voor een meer abstract begrip. Doordat meta-

foren complexe zaken met één woord kunnen duiden, worden ze ingezet om deze complexe zaken over te brengen aan het publiek. Vaak is aan de metafoor een normatieve lading verbonden, waarmee een bepaalde beleidsrichting wordt bekrachtigd. Stone neemt het gebruik van het woord 'gefragmenteerd' als voorbeeld van de normatieve werking van een metafoor. Terwijl dit woord in eerste instantie slechts een beschrijving lijkt te zijn van een bepaalde situatie, wordt dit woord vaak ingezet als een oproep om te reorganiseren. Metaforen werken derhalve niet alleen descriptief, maar ook prescriptief en reflecteren daarmee de interpretatieve frames die ten grondslag liggen aan bepaald beleid (Fischer 2003; Schön en Rein 1977; Stone 1988; Yanow 2000).

Een bijzonder soort metafoor wordt volgens Stone (1988) gevormd door cijfers. Zij stelt dat in beleidsteksten getallen en statistieken worden ingezet om een verhaal te vertellen: zij geven aan welke activiteiten geteld moeten worden, welke groepen moeten worden geïdentificeerd en wat er gedaan moet worden met deze groepen. Het gebruik van data in beleid kan volgens haar een vergelijkbare uitwerking op het publiek hebben als de door Schön en Rein gedefinieerde 'frames'. Immers, door het specifieke gebruik van data wordt de aandacht gevestigd op een bepaald onderdeel van een beleidsveld, terwijl andere kenmerken van het beleidsveld onderbelicht blijven. Anders gezegd, door een bepaalde gebeurtenis, praktijk of groep te tellen wordt impliciet aangegeven dat deze gebeurtenis, praktijk of groep de moeite waard is om te tellen en dat het om die reden serieus genomen moet worden. Getallen en statistieken zijn aan de andere kant, net als andere metaforen, ambigu, zodat er ruimte blijft voor de strijd om de interpretatie van het fenomeen. Stone concludeert dat data niet zomaar kunnen worden bestempeld als een objectieve weergave van de werkelijkheid; data worden juist veelal gebruikt voor zowel strategische doeleinden als onbewuste manipulatie van beleidsmakers die uitmaken *wat* zal worden geteld, *hoe* het wordt geteld en hoe de uitkomsten moeten worden *geïnterpreteerd*.

Welke samenhang kunnen we nu aanbrengen tussen interpretatieve frames, problematiseringen, beleidsverhalen en het gebruik van data als metafoor? Uit de beschrijvingen van Schön en Rein en die van Stone wordt bijvoorbeeld niet duidelijk in welke opzichten een beleidsverhaal of de werking van data als metafoor onderscheiden kan worden van een beleidsframe. Een interessante suggestie voor de verheldering van de begrippen vinden we bij Brandwein (2006). Zij betoogt dat binnen een interpretatief frame analytisch onderscheid gemaakt kan worden tussen basisdenkcategoryen (zoals opvattingen, aannames en waarden) en het interpretatieve product (problematisering, verhaallijnen). Zij stelt dat de basisdenkcategoryen vormgeven aan uiteenlopende verhaallijnen. Hierdoor onderscheidt ze niet alleen de wijze waarop naar de werkelijkheid wordt gekeken van de interpretatie van deze geobserveerde werkelijkheid, ze brengt eveneens, net als Schön en Rein, een analytisch onderscheid aan tussen de wijze van kijken naar de werkelijkheid (basisdenkcategoryen) en de acties die hierop worden ondernomen (interpretatieve producten). Hoewel Brandwein niet ingaat op de relatie tussen het gebruik van data (als metafoor) en beleidsframes, menen wij op basis van haar model en de analyse van Stone dat data net als verhaallijnen en problematiserin-

Tabel 1. *Interpretatief frame*

Basisdenkategorieën	Interpretatieve producten
Waarden	Verhalen
Aannames	Problematiseringen
Opvattingen	Data

gen kunnen worden opgevat als een interpretatief product. Problematiseringen, data en verhaallijnen zijn hiermee enerzijds indicatief voor de bij het frame behorende basisdenkategorieën. Anderzijds normeren deze interpretatieve producten samen met de basisdenkategorieën het uit te zetten beleid. De samenhang tussen basisdenkategorieën, problematiseringen, data en verhaallijnen binnen een interpretatief frame wordt weergegeven in tabel 1.

3 Selectie van documenten

Het emancipatiebeleid tussen 1992 en 2007 is het uitgangspunt van deze frame-analyse. Deze paragraaf laat aan de hand van een overzicht van de verschenen emancipatienota's zien hoe de selectie van de nota's voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden.

De eerste uitgangspunten betreffende de arbeidsparticipatie van vrouwen in het emancipatiebeleid vinden we terug in de emancipatienota uit 1985.² Deze nota vormde het vertrekpunt voor emancipatienota's uit latere jaren. De centrale beleidsdoelstelling in deze nota luidt als volgt (p. 12):

'Het bevorderen van de ontwikkeling van de huidige maatschappij, waarin het sekseverschil nog in zo grote mate is geïnstitutionaliseerd, naar een pluriforme maatschappij, waarin ieder ongeacht sekse of burgerlijke staat de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden kunnen realiseren.'

Toegepast op het terrein van arbeid en inkomen stelt het emancipatiebeleid in 1985 zich ten doel om zowel de algemene deelname aan betaalde arbeid als de algemene deelname aan niet-betaalde arbeid te bevorderen (p. 23). In 1992 verschijnt de volgende emancipatienota, *Beleidsprogramma Emancipatie* (hierna nota 1992),³ die in 1995 wordt gevolgd door *Emancipatie in Uitvoering* (hierna nota 1995).⁴ Deze emancipatienota wordt in de volgende jaren uitgewerkt in jaarlijkse beleidsbrieven (1996-2001).⁵ De eerstvolgende emancipatienota waarin het beleid over meerdere jaren is vastgelegd, betreft het *Meerjarenprogramma Emancipatiebeleid* uit 2000⁶ (hierna nota 2000). Deze wordt een jaar later, na advies van de SER, op een aantal punten uitgebreid.⁷ In 2006 verschijnt de volgende meerjaren emancipatienota (*Meerjaren Beleidsplan Emancipatie 2006-2010*).⁸ Nadat kort na het verschijnen van deze nota een nieuw kabinet is aangetreden, wordt de nota in 2007 vernieuwd (*Meer Kansen voor Vrouwen, Emancipatiebeleid 2008-2011*,

hierna nota 2007).⁹ De jongste emancipatienota is verschenen in het voorjaar van 2011 en maakt deel uit van de *Hoofdlijnenbrief vrouwenemancipatie en homo-emancipatie 2011-2015*.¹⁰

In deze bijdrage richten we ons op vier van de zeven emancipatienota's waarin het arbeidsmarktbeleid voor vrouwen na 1985 is uitgewerkt: nota 1992, nota 1995, nota 2000 en nota 2007. Drie nota's zijn weggelaten, omdat (1) de nota voor een groot deel overeenkomt met een eerdere nota (nota uit 2001), (2) de meerjarennota alweer snel werd vervangen door een nieuwe meerjarennota (nota uit 2006), en (3) de nota verscheen nadat het onderzoek was afgerond (nota uit 2011).

4 Het interpretatieve product: problematiseringen en het gebruik van data

In paragraaf 2 kwam naar voren dat interpretatieve producten zoals problematiseringen en data enerzijds inhoud geven aan de normatieve verhaallijnen en anderzijds een indicatie kunnen zijn voor de basisdenkcategoryën. Deze paragraaf bevat een analyse van de problematisering van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en het gebruik van data in de onderzochte emancipatienota's. In paragraaf 5 worden de uitkomsten van deze analyse gebruikt voor de constructie van de interpretatieve frames die ten grondslag liggen aan het emancipatiebeleid tussen 1992 en 2007.

Ten behoeve van het onderzoek naar de interpretatieve producten in het emancipatiebeleid zijn we als volgt te werk gegaan. Allereerst is per nota de belangrijkste problematiseringen opgesomd (zie tabel 2). Vervolgens hebben we het gebruik van data in de beleidsnota's onderzocht. Hiertoe zijn alle gebruikte data zoals grafieken, cijfers en tabellen gerangschikt in een aantal overzichtstabellen. We hebben ons hierbij uitdrukkelijk beperkt tot data die zijn gepresenteerd in relatie tot de arbeidsparticipatie van vrouwen. De gebruikte data zijn vervolgens ondergebracht in de volgende categoryën: de arbeidsparticipatie van vrouwen, de economische zelfstandigheid van vrouwen, de arbeidsdeling tussen mannen en vrouwen, de wensen ten aanzien van de arbeidsdeling tussen mannen en vrouwen, en de wensen met betrekking tot de kinderopvang. Hoewel we in deze gekozen categoryën de meeste statistische gegevens hebben kunnen onderbrengen, vielen sommige (vaak 'losse') data buiten deze categoryën. Deze data zijn niet in de analyse betrokken.

De uitkomsten van het onderzoek naar de problematiseringen en het gebruik van data hebben we gerangschikt in vijf probleemvelden die gedeeltelijk meerdere beleidsnota's omvatten. Per probleemveld is onderzocht of en hoe de wijze van problematisering van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en het gebruik van data met elkaar samenhangen, welke waarden en aannames aan deze interpretatieve producten ten grondslag liggen en of en hoe de wijze van problematisering en het datagebruik het emancipatiebeleid normeren. Hieronder volgt een overzicht van de uitkomsten van het onderzoek per probleemveld.

Tabel 2. *Problematisering arbeidsparticipatie vrouwen*

Jaar Problematisering arbeidsparticipatie vrouwen

- 1992 a. 'De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is toegenomen, maar er is nog te weinig vooruitgang geboekt op andere fronten waaronder de verdeling tussen mannen en vrouwen van de zorg voor de kinderen en de overige onbetaalde arbeid' (p. 2).
b. 'Het combineren van taken [is] nog steeds een probleem' (p. 97).
c. 'Deze positieve ontwikkelingen nemen niet weg dat het arbeidspotentieel van vrouwen nog niet optimaal wordt benut' (p. 99).
- 1995 d. 'Als mannen niet meer zorg op zich nemen zal een grotere deelname van vrouwen in (...) de betaalde arbeid stagneren' (p. 2).
e. 'Ondanks vooruitgang blijkt dat Nederland, als het gaat om de arbeidsparticipatie van vrouwen (...) achterloopt in relatie tot de ontwikkelingen van de lidstaten van de Europese Unie' (p. 4).
f. 'Het realiseren van maatschappelijke en economische zelfstandigheid van vrouwen is vanuit emancipatorisch oogpunt van groot belang. Even belangrijk is het benutten van het sociaaleconomisch potentieel van vrouwen in de nationale economie, de herverdeling van betaald en onbetaald werk tussen mannen en vrouwen en de herverdeling van verantwoordelijkheden binnen de leefeenheid' (p. 4).
- 2000 g. '[D]e praktijk leert dat nog steeds relatief veel vrouwen te weinig verdienen en daarom afhankelijk zijn van de "kostwinner"' (p. 4).
h. 'Vanzelfsprekend is dat de balans tussen werk en privé voor zowel vrouwen als mannen belangrijk is (...). Maar de praktijk leert dat het vooral nog vrouwen zijn die zorgen' (p. 4).
i. 'Verder leert de praktijk dat veel vrouwen niet gemakkelijk doorstromen naar de hogere functies waarop zij uitzicht hebben – het "glazen plafond" zit in de weg' (p. 4).
j. 'Nederland is in Europees verband een hekkensluiter als het gaat om een gelijkwaardige participatie van mannen en vrouwen in de economie (...) De reden waarom Nederland nog slecht scoort is dat een groot deel van de vrouwen werkt in kleine deeltijdbanen, die geen economische zelfstandigheid en weinig vooruitzicht op promotie bieden' (p. 10).
k. '[Voor een betere balans tussen werk en privé] zijn economische argumenten aan te dragen. Een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen leidt immers tot een betere inzet van productieve vermogens en talenten en een verbreding van het draagvlak voor collectieve voorzieningen die mede in het licht van de vergrijzing noodzakelijk is' (p. 10).
l. 'Veel vrouwen en mannen wensen maatwerk in de combinatie van werk, zorg en vrije tijd. Standaardpatronen worden in toenemende mate als knellend ervaren. Individuele burgers zoeken naar bij hen passende oplossingen die per levensfase verschillend kunnen worden ingevuld' (p. 15).
- 2007 m. 'De arbeidsdeelname van vrouwen in uren en het aantal vrouwen in topposities behoren tot de laagste in Europa' (p. 10).
n. 'In de afgelopen jaren zagen we steeds duidelijker dat de participatie van vrouwen niet in de eerste plaats een herverdelingsvraagstuk is maar vooral een combinatievraagstuk' (p. 10).
o. 'De stijging van de arbeidsparticipatie is noodzakelijk om de vergrijzingslast op te vangen' (p. 11).
p. 'Samengevat is verhoging van de arbeidsparticipatie in uren om twee redenen wenselijk. Naast het opvangen van de effecten van vergrijzing, bevordert het de economische zelfstandigheid van vrouwen. En dat is een belangrijke voorwaarde voor emancipatie' (p. 22).
-

1992: De arbeidsparticipatie van vrouwen is weliswaar toegenomen, maar het potentieel wordt nog onvoldoende benut

De nota uit 1992 onderscheidt zich van de daaropvolgende nota's door de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen te omschrijven als 'toegenomen' (zie pro-

blematiseringen a en c) in plaats van ‘achterblijvend’ (problematiseringen d, e, g, j, l, n, o en p). De ‘toegenomen’ (1992) arbeidsmarktparticipatie van vrouwen wordt ondersteund door data over de procentuele deelname van vrouwen aan betaalde arbeid in de laatste vijftien jaar. De nieuwe beoordeling van de hoogte van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen vanaf 1995 blijkt richtinggevend te zijn voor de specifieke selectie van data. In deze nota’s, die vertrekken vanuit het standpunt dat de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is achtergebleven bij die van mannen, worden deze data aangevuld met specifiekere data over de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, zoals *het aantal uren dat vrouwen werken* en de arbeidsmarktparticipatie van *vrouwen met kinderen*. Door deze aanvulling wordt een ander beeld over de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen geconstrueerd. Een opvallend detail hierbij is dat deze latere nota’s benadrukken dat vrouwen met kinderen vaak en minder uren werken na de geboorte, terwijl de nota uit 1992 juist vermeldt dat de stijgende arbeidsparticipatie vooral de groep gehuwde en samenwonende vrouwen tussen 25 en 55 jaar betreft.

De gepresenteerde data en de wijze van problematisering lijken samen te hangen met het arbeidsmarktparticipatiebevorderende instrumentarium dat wordt voorgesteld. Terwijl in de nota’s vanaf 1995 de maatregelen zich uitstrekken tot *alle* vrouwen, beperkt de nota uit 1992 zich tot *specifieke groepen* zoals herintredende vrouwen en vrouwen uit minderheidsgroepen. Daarnaast wordt in 1992, anders dan in de latere nota’s, ingezet op het bevorderen van deeltijdarbeid.

1995, 2000 en 2007: De arbeidsparticipatie van vrouwen loopt achter bij die van mannen doordat meestal vrouwen degenen zijn die de zorgtaken op zich nemen

Zoals hierboven is vermeld, verandert de problematisering van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen na de nota uit 1992 van ‘toegenomen’ naar ‘achtergebleven’. Aan de hand van de specifieke selectie van data, zoals het ‘tellen’ van de arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen en zonder kinderen, wordt aangegeven waar het (hoofd)probleem en de oplossing van de achterblijvende arbeidsparticipatie van vrouwen moet worden gevonden: de zorg voor de kinderen belemmert vrouwen om deel te nemen aan betaalde arbeid. De problematisering van de combinatie van arbeid en zorg wordt evenwel op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Terwijl, zoals we hieronder zullen zien, in de nota’s uit 1995 en 2000 (en ook in 1992) de combinatie van arbeid en zorg wordt beschouwd als een *doel* op zich, in het licht van het streven naar gelijkheid tussen vrouwen en mannen, is het volgens de nota uit 2007 een *middel* ter verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen.

1992, 1995 en 2000: Arbeids- en zorgtaken tussen mannen in vrouwen zijn ongelijk verdeeld

De problematisering van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in termen van een ongelijke verdeling van arbeids- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen, staat centraal in de nota’s van 1992, 1995 en 2000 (zie problematiseringen a, d, g en h). Door deze wijze van problematisering wordt onderkend dat een toename van arbeidsmarktparticipatie van vrouwen niet op zichzelf staat, maar dat het gerelateerd is aan tijd besteed aan zorgtaken. Vanuit het oogpunt van gelijkheid

tussen mannen en vrouwen beschouwen deze nota's een herverdeling van de arbeids- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen als een van de speerpunten van emancipatiebeleid. Zo wordt het tweede speerpunt in de nota uit 1992 – het vergroten van de mogelijkheden voor de combinatie van ouderschap en betaalde arbeid – gekoppeld aan een structurele herverdeling tussen mannen en vrouwen van betaalde en onbetaalde arbeid. Verder staat de nota uit 1995 wat betreft de arbeidsparticipatie van vrouwen geheel in het teken van een 'meer evenwichtige verdeling van de betaalde en onbetaalde arbeid' (p. 12). Het gaat hierbij om zowel de arbeidsdeling tussen mannen en vrouwen als de verdeling tussen zelfzorgen en het tegen betaling uitbesteden van zorg. De nota uit 2000 noemt, tot slot, het bevorderen van zorgverantwoordelijkheid van met name mannen als derde en laatste subdoelstelling om de 'voorwaarden [te] creëren waaronder mannen en vrouwen in de privésfeer tot andere keuzen ten aanzien van onbetaalde arbeid kunnen komen' (p. 21).

Een herverdeling van arbeids- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen wordt verder van belang geacht vanwege de volgens de nota's uit 1995 en 2000 typische Nederlandse waarde van het 'zelfzorgen':

'Het gaat om een evenwichtige verdeling tussen zelf zorgen en het tegen betaling uitbesteden van zorgtaken aan derden. Dit scenario sluit goed aan bij de cultuur in Nederland om voor een belangrijk deel de zorg voor kinderen en ouderen te dragen' (nota 1995, p. 5).

'De ruime beschikbaarheid van deeltijdwerk in Nederland heeft ook een voordeel: er is naast de betaalde arbeid meer tijd beschikbaar om zelf te kunnen zorgen voor kinderen, naasten of de bredere leefomgeving. Dat blijkt een essentieel onderdeel van de Nederlandse cultuur te zijn' (nota 1995, p. 10).

Volgens de nota uit 1995 biedt het 'combinatiescenario' een oplossing voor het dilemma tussen een gewenste hogere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, de waardering voor het zelfzorgen en het uitgangspunt van gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Dit scenario richt zich immers, aldus de nota, enerzijds op een meer gelijke verdeling van onbetaalde arbeid tussen partners en refereert anderzijds naar een evenwichtige verdeling van onbetaalde zorgtaken en betaalde zorgarbeid.

De problematisering van de arbeidsparticipatie van vrouwen in termen van de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen wordt ondersteund door de specifieke selectie van data. Zo vinden we in vergelijking met 2007 in deze jaren veel data betreffende de arbeidsdeling tussen mannen en vrouwen, waaronder gegevens over de hoeveelheid tijd die mannen en vrouwen besteden aan zorgtaken. Ook de interpretatie van deze data is belangrijk. Zo vermelden de toelichtende teksten dat op grond van de gepresenteerde gegevens kan worden geconcludeerd dat betaalde arbeid en zorg nog onvoldoende gelijk zijn verdeeld tussen mannen en vrouwen. De nota's bevatten daarnaast gegevens over opinieonderzoek met betrekking tot de gewenste arbeidsdeling tussen mannen en vrou-

wen, waaruit naar voren komt dat zowel mannen en vrouwen het wenselijk vinden dat arbeids- en zorgtaken gelijk verdeeld worden tussen mannen en vrouwen.

In de nota uit 2000 wordt de bestaande verdeling van arbeids- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen gekoppeld aan het 'levensloopperspectief' (problematisering 1). Een levensloopbenadering van arbeids- en zorgtaken kan volgens de nota een belangrijke bijdrage leveren aan een betere balans in het leven en daarmee een kwalitatief beter leven van zowel vrouwen als mannen, omdat, anders dan in de bestaande arbeidsdeling, geen rekening wordt gehouden met de diverse wensen (van met name vrouwen). Het levensloopperspectief geeft daarmee eveneens uitdrukking aan het uitgangspunt van 'diversiteit' dat sinds de beleidsbrief emancipatie uit 1996 centraal staat in het emancipatiebeleid. In dit verband lezen we in de nota uit 2000 (p. 7):

'Het beleid is alleen effectief als de instrumenten rekening houden met verschillen tussen (groepen) mensen, maar ook met de verschillende behoeften (tijd, inkomen, ruimte, activiteiten) die samenhangen met de levensfase, waarin mensen verkeren.

De verdeling van arbeids- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen dient dus volgens de nota uit 2000 uitdrukkelijk rekening te houden met zowel de uiteenlopende wensen van verschillende groepen als de noodzaak van het genereren van voldoende inkomen en de tijd die men voor de verschillende taken kan en wil vrijmaken. Van belang is dat deze wensen en behoeften over een geheel leven worden gezien, omdat ze per levensfase kunnen verschillen.

In de nota uit 2000 wordt het levensloopperspectief ondersteund door een nieuwe manier van 'tellen'. Anders dan in eerdere jaren worden nu gedetailleerde cijfers verstrekt over de tijd die mannen en vrouwen in verschillende leeftijdscategorieën aan arbeids- en zorgtaken besteden. Hieruit komt naar voren dat mannen en vrouwen tussen de 25 en 34 jaar de meeste tijd besteden aan betaalde arbeid. Het niveau van mannen ligt hierbij hoger dan dat van vrouwen. De leeftijdscategorie 35 tot en met 44 jaar kent juist een piek van tijdsbesteding aan onbetaalde arbeid. Hier ligt het niveau van vrouwen hoger dan dat voor mannen. Na het bereiken van de leeftijd van 55 jaar neemt bij zowel mannen als vrouwen de tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid af.

Het hoofddoel op het terrein van arbeid, zorg en inkomen wordt in de nota van 2000 omschreven als: 'het bereiken van een duurzame situatie waarin zoveel mogelijk mensen gedurende hun levensloop een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren' (p. 16). In de drie subdoelstellingen wordt vervolgens op grond van de gepresenteerde data aangegeven hoe in de verschillende levensfasen rekening moet worden gehouden met de verdeling van arbeids- en zorgtaken.

2000 en 2007: Als gevolg van de achterblijvende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen blijft de economische zelfstandigheid van vrouwen eveneens achter

De (achterblijvende) arbeidsparticipatie van vrouwen wordt in toenemende mate geproblematiseerd vanuit het idee dat vrouwen, minder dan mannen, economisch zelfstandig zijn. Dit geldt vooral voor de nota's uit 2000 (problematiseringen f en j) en 2007 (problematisering p). De betekenis van 'economische zelfstandigheid' blijkt evenwel te veranderen. Terwijl in de nota uit 2007 'economische zelfstandigheid' uitdrukkelijk wordt gerelateerd aan doelen als 'zelfverwezenlijking' en 'zelfbeschikking', dient in de nota uit 2000 het begrip 'economische zelfstandigheid' begrepen te worden in de context van zorgverantwoordelijkheid. Zo lezen we in 2000 dat het doel moet zijn dat 'zoveel mogelijk mensen gedurende hun levensloop een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren' (p. 16).¹¹ Dit uitgangspunt staat in de nota van 2007 veel meer op de achtergrond.

Het toenemende belang van economische zelfstandigheid wordt gereflecteerd in de wijze van dataselectie. Immers, alleen in de nota's uit 2000 en 2007 worden cijfers gepresenteerd die betrekking hebben op de economische zelfstandigheid van vrouwen. De cijfers worden overigens op een verschillende wijze geïnterpreteerd. Wordt in 2000 nog genoteerd dat het aandeel van economisch zelfstandige vrouwen is *toegenomen*, het document van 2007 benadrukt eenzijdig de *achterblijvende* economische zelfstandigheid van vrouwen, waarmee in dat jaar de hoofddoelstelling, 'het verhogen van arbeidsparticipatie vrouwen in personen en uren' (p. 13), wordt ondersteund.

2007: De arbeidsparticipatie van vrouwen is te laag, dit is zorgwekkend in het licht van de toekomstige vergrijzing

In vergelijking met eerdere beleidsnota's wordt de achterblijvende arbeidsparticipatie van vrouwen het sterkst geproblematiseerd in de nota uit 2007. De zorgen over de vergrijzende bevolking spelen hierin een belangrijke rol (problematiseringen o en p). Het vergrijzingsverhaal wordt overigens al in 1995 geïntroduceerd. Daarnaast verwijst het document uit 2000 eveneens naar het probleem van de vergrijzing (problematisering k). Echter, in vergelijking met de nota's uit 1995 en 2000 staat in de nota uit 2007 het probleem van de vergrijzing veel meer op de voorgrond.

In de nota uit 2007 brengt de term 'vergrijzing', als een metafoer, in één woord een complex van trends, feiten en waarden onder woorden aan de hand waarvan de koers van het emancipatiebeleid wordt bepaald. 'Vergrijzing' geeft uitdrukking aan de zorg over de krimpende beroepsbevolking in relatie tot de houdbaarheid van de verzorgingsstaat en de noodzaak van economische groei, en bekrachtigt daarmee de noodzaak van een hogere arbeidsparticipatie. Het wekt dan ook geen verwondering dat in de nota uit 2007 niet alleen de achterblijvende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, maar ook die van mannen als een punt van zorg wordt gepresenteerd.

Het belang van een stijgende arbeidsparticipatie van zowel mannen als vrouwen wordt tot uitdrukking gebracht in de selectie van gegevens. In 2007 zien we voor het eerst dat de 'participatiegraad' van zowel vrouwen als mannen wordt afgezet

tegen de streefcijfers die zijn ontwikkeld door de SER. Daarnaast zien we dat in dit jaar, in vergelijking met voorgaande jaren, meer data worden gepresenteerd die betrekking hebben op de mogelijkheden van professionele kinderopvang. Een ander opvallend punt betreft de formulering van de onderzoeksvragen op grond waarvan de data zijn gegenereerd. Terwijl in eerdere aangehaalde onderzoeken de vraag aan de orde was of men formele kinderopvang een 'acceptabele' opvang voor kinderen vindt, wordt in het gepresenteerde onderzoek in 2007 de vraag gesteld naar de 'voordelen' van formele kinderopvang voor de ontwikkeling van kinderen. Aan de hand van deze gegevens presenteert de nota maatregelen die zich exclusief richten op de verhoging van de arbeidsparticipatie van de ouders en die zich, in vergelijking met eerdere nota's, meer richten op het faciliteren van professionele kindzorg.

5 Verschuivende frames

Een eerste analyse aan de hand van de problematiseringen en het gebruik van data in de onderzochte nota's laat een accentverschuiving zien tussen enerzijds de nota's uit 1992, 1995 en 2000 en anderzijds de nota uit 2007. Speelt in de eerstgenoemde nota's de verdeling van arbeids- en zorgtaken over vrouwen en mannen een vooraanstaande rol, in de laatste nota wordt de achterblijvende arbeidsparticipatie van vrouwen (en mannen) eenzijdig geproblematiseerd vanuit de zorg om de vergrijzing. Een belangrijke indicatie voor de aanwezigheid van verschuivende beleidsframes wordt gevormd door de nieuwe interpretatie van 'economische zelfstandigheid' in 2007. Terwijl in de nota uit 2000 het begrip 'economische zelfstandigheid' wordt geïnterpreteerd in de context van zorgverantwoordelijkheid, zien we in 2007 dat dit begrip betekenis krijgt in relatie tot doelen als 'zelfverwezenlijking' en 'zelfbeschikking'.

In deze paragraaf geven we nadere invulling aan het interpretatieve frame dat ten grondslag ligt aan de nota uit 2007 door het specifieke gebruik van data in de nota uit 2007 te vergelijken met het gebruik van data in de nota's uit 1992, 1995 en 2000. Vervolgens worden op basis van deze resultaten en de resultaten uit de vorige paragraaf de belangrijkste verhaallijnen (interpretatief product) en de waarden en aannames die aan deze verhaallijnen ten grondslag liggen (basisdenk-categorieën) geconstrueerd.

Prikkels in plaats van het doorbreken van bestaande structuren

Paragraaf 4 liet zien hoe de specifieke wijze van problematisering van de arbeidsparticipatie van vrouwen was gekoppeld aan de wijze van dataselectie en interpretatie. We zagen daarbij terloops hoe bepaalde wijzen van problematisering werden verbonden met bepaalde waarden. In de nota's uit 1992, 1995 en 2000 stond bijvoorbeeld de waarde van het 'zelfzorgen' op de voorgrond. In de nota uit 2007 werden daarentegen de doelen van het emancipatiebeleid eerder gekoppeld aan een waarde als 'zelfverwezenlijking'. Uit een nadere bestudering van de selectie en interpretatie van data van de nota uit 2007 rijst daarnaast een ander mensbeeld op dan in eerdere nota's. Terwijl in de nota's uit 1992, 1995 en 2000 het individu

wordt voorgesteld als een persoon die in een (zorg)relatie met anderen leeft, lijkt aan de nota uit 2007 eerder het beeld van de mens als ‘nutsmaximaliseerder’ ten grondslag te liggen. Dit beeld komt met name naar voren uit een vergelijking tussen enerzijds de gepresenteerde data in de nota’s uit 1992, 1995 en 2000 en anderzijds de gepresenteerde data in de nota uit 2007.

In de eerste plaats valt op dat in 2007 een tabel over de productieve tijdsbesteding (betaalde arbeid en zorg) wordt opgenomen om te laten zien dat de *economische afweging* tussen arbeid en vrije tijd niet sekseneutraal is. In 1992, 1995 en 2000 daarentegen, worden gegevens over de verdeling van arbeid en zorg juist gepresenteerd om de ongelijke verdeling van arbeids- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen voor het voetlicht te brengen. Deze functie hebben de gegevens over de arbeidsdeling in 2007 niet meer. Nu wordt getoond dat gangbare economische keuzemodellen niet voldoen, omdat ze niet sekseneutraal zijn. Aan de hand van deze gegevens wordt betoogd dat deze modellen moeten worden aangepast ter ontwikkeling van een efficiënter instrumentarium waarmee vrouwen worden gestimuleerd tot deelname aan betaalde arbeid. Deze opvatting wordt verder tot uitdrukking gebracht in de presentatie van data betreffende de voorwaarden waaronder vrouwen (meer) zouden willen werken. Op grond van deze data wordt geconcludeerd dat de beloning een belangrijke prikkel vormt voor vrouwen om (meer uren) betaalde arbeid te aanvaarden.

De selectie en interpretatie van data in de nota uit 2007 onthullen dus, zeker als we deze vergelijken met eerdere nota’s, een nieuwe ratio achter het emancipatiebeleid: een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen kan slechts tot stand worden gebracht door het bedenken van de juiste ‘stimuli’ of ‘beloningen’ op grond waarvan vrouwen beslissen of ze al dan niet betaalde arbeid gaan verrichten. Deze benadering van de ‘achterblijvende’ arbeidsparticipatie is een andere dan die we zagen in 1995 en 2000. In deze nota’s werd de achterblijvende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen veeleer beschouwd als een probleem van bestaande structuren, zoals de bestaande rolverdeling tussen mannen en vrouwen. Het doorbreken van deze structuren was een taak waarvoor de beleidsmakers zich gesteld zagen, zonder overigens duidelijk te maken *hoe* deze structuren doorbroken konden worden. Zo lezen we in de inleiding van de nota uit 1995: ‘Niettemin bestaan er nog steeds belemmerende opvattingen en structuren, die verdere vooruitgang in de weg staan. De stagnatie die daardoor wordt veroorzaakt, is zorgelijk’ (p. 2).

De uiteenlopende opvattingen over de wijze waarop de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen kan worden verhoogd, worden gereflecteerd in de benadering van de ongelijke beloning tussen mannen en vrouwen. Terwijl in eerdere nota’s de kwestie van ongelijke beloning van vrouwen en mannen in het kader van de ongelijke behandeling van mannen en vrouwen aan de orde kwam, gaat het in 2007 om het effect van de ongelijke beloning op de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid. Op grond van deze data wordt richting gegeven aan de eerste subdoelstelling van het emancipatiebeleid in 2007: *werk moet lonen*.

Twee beleidsverhalen

De wijze van problematisering en het datagebruik geven in de onderzochte nota's richting aan het beleid. Ze ondersteunen en flankeren verschillende normatieve beleidsverhalen. Op grond van de analyse in de vorige paragraaf kunnen twee dominante beleidsverhalen geconstrueerd worden rond de problematisering van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Terwijl het eerste beleidsverhaal centraal staat in de nota's uit 1992, 1995 en 2000, domineert het tweede verhaal in de nota uit 2007. Het eerste verhaal gaat ongeveer als volgt:

'De arbeidsparticipatie van vrouwen loopt achter bij die van mannen (al is er wel sprake van een stijgende trend [1992]). Een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen vereist een verandering van bestaande structuren, met name wat betreft de ongelijke verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen. Een positief effect van de doorbreking van deze structuren is dat ze (beschouwd over een gehele levensloop [2000]) bijdraagt tot een hogere levenskwaliteit.'

Het tweede verhaal dat domineert in de nota uit 2007 luidt:

'De arbeidsparticipatie van vrouwen blijft achter. Dit is ernstig gezien de vergrijzing. Het instrumentarium moet vrouwen prikkelen hun deelname aan betaalde arbeid te verhogen.'

Uit de analyse komt naar voren dat de verhaallijnen zijn geconstrueerd vanuit verschillende sets van opvattingen, aannames en waarden. Vertrekt de tweede verhaallijn vanuit het idee dat de mens als nutsoptimaliserend wezen gestuurd wordt door prikkels, in het eerste beleidsverhaal wordt de mens juist afgebeeld als een sociaal wezen. Zijn positie in de samenleving hangt af van de relatie die hij heeft met andere personen. Het gevolg hiervan is dat in tegenstelling tot de tweede verhaallijn gedragsverandering (verhoging van arbeidsparticipatie) niet alleen bereikt kan worden door verandering in de prikkelstructuur, maar dat daartoe eerst bepaalde structuren moeten veranderen.

Andere verschillen betreffen de waarden die ten grondslag liggen aan de beide verhaallijnen. Vertrekt de eerste verhaallijn vanuit waarden als 'gelijkheid', 'zelfzorgen', 'balans in het leven' en 'diversiteit', aan de tweede verhaallijn liggen eerder waarden als 'economische groei' en 'zelfverwezenlijking' ten grondslag. De waarden, aannames en beleidsverhalen worden samengevat in de interpretatieve frames in tabel 3.

6 Synthese

De analyses in deze bijdrage onderstrepen de inzichten uit de postpositivistische beleidsanalyse dat het interpretatieve frame waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken, bepalend is voor de koers van het emancipatiebeleid. Meer in het bijzonder blijkt de suggestie van Brandwein om het interpretatieve product te

Tabel 3. *Verschuivende interpretatieve frames*

Jaar	Basisdenkategorieën		Interpretatieve producten
	Waarden	Opvattingen/aannames	Verhaallijnen
1992	Gelijkheid	De mens is een sociaal wezen.	Een hogere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen vereist een verandering in de bestaande structuren, met name wat betreft de arbeidsdeling tussen mannen en vrouwen. Een andere arbeidsdeling draagt bovendien bij aan een hogere levenskwaliteit.
1995	Zelfzorgen	Zijn/haar positie wordt	
2000	Kwaliteit/balans in het leven Diversiteit (2000)	bepaald door zijn/haar relatie met anderen in de maatschappij.	
2007	Zelfverwezenlijking Economische groei	De mens is een nutsoptimaliserend wezen en kan gestuurd worden door prikkels. Hij/zij leeft in een maatschappij die gericht is op economische vooruitgang.	De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen blijft achter. Dit is ernstig gezien de vergrijzing. Het instrumentarium moet vrouwen prikkelen om de deelname aan betaalde arbeid te verhogen.

scheiden van de basisdenkategorieën, verhelderend te zijn voor het onderzoek naar verschuivende frames. Zo bleek bijvoorbeeld een *vergelijkbare* set van waarden en aannames ten grondslag te liggen aan *verschillende* interpretaties van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen ('toegenomen' in 1992 en 'blijft achter' in 1995 en 2000) en aan het al dan niet problematiseren van de arbeidsmarktparticipatie in termen van het levenslopperspectief. Aan de andere kant liet de analyse zien dat *vergelijkbare* problematiseringen, zoals de problematisering van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in het licht van de 'vergrijzing' en de 'achterblijvende economische zelfstandigheid' (in 2000 en 2007), werden ingegeven door *verschillende* sets van waarden en aannames. De analytische scheiding tussen basisdenkategorieën en interpretatieve producten laat daarmee tevens zien dat de betekenis van bepaalde termen, zoals economische zelfstandigheid, samenhangt met het interpretatieve frame waarin de term wordt gebruikt.

Door het aanbrengen van deze analytische scheiding werd daarnaast duidelijk hoe waarden en aannames worden 'verpakt' in interpretatieve producten. Zelfs een op het eerste gezicht objectief element als data bleek immers niet zozeer een objectieve beschrijving van de status-quo van een bepaald beleidsveld te zijn, maar veel eerder een indicatie van onderliggende waarden en aannames. Basisdenkategorieën waren bijvoorbeeld bepalend voor de keuze voor ofwel data betreffende de arbeidsdeling tussen mannen en vrouwen (1992, 1995 en 2000), ofwel data betreffende de prikkelstructuur (2007). Het onderzoek illustreert hiermee dat de beleidsmaker vanuit een specifieke set van waarden en aannames bepaalt *wat* relevant is om te tellen (en wat niet) en *hoe* er geteld moet worden. Tegelijkertijd zijn getallen en statistieken ambigu, zoals naar voren kwam uit de interpretatie van de gegevens over de economische zelfstandigheid van vrouwen: vergelijkbare cijfers kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, afhankelijk van het interpretatieve frame waarin ze gepresenteerd worden.

De analyse laat tot slot zien dat niet alleen basisdenkategorieën en de wijze van problematisering, maar ook de selectie en interpretatie van data de koers van het

beleid vormgeven in normerende verhaallijnen. In paragraaf 4 zagen we bijvoorbeeld dat er een samenhang bestond tussen de selectie en interpretatie van data die betrekking hadden op de mate van arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en het belang dat werd gehecht aan een *generieke* verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Verder viel op dat aan de ene kant de nota's uit 1995 en 2000 veel data bevatten over de arbeidsdeling tussen mannen en vrouwen, eventueel gedurende een gehele levensloop (2000), en dat aan de andere kant de nota uit 2007 meer data bevat over professionele kindzorg. Deze dataselectie bleek congruent te zijn aan de gezochte oplossingsrichtingen in de nota's (zie paragraaf 4).

Een analyse van de wijze waarop het emancipatiebeleid wordt genormeerd legt evenwel tegelijkertijd de beperkingen bloot van het model van Brandwein. Het blijft bijvoorbeeld onduidelijk *welke* elementen in het interpretatieve frame nu bepalend zijn voor de normering van het beleid. Wij menen evenwel dat deze beperkingen inherent zijn aan de analytische onderscheidingen die door haar model worden gemaakt. Op grond van een postpositivistische benadering is het immers per definitie onmogelijk om feiten en waarden van elkaar te scheiden. De verwevenheid van deze elementen belemmert een eenduidige oorzaak-gevolgrelatie zoals men die graag ziet in positivistische analyses. Het model van Brandwein maakt aan de andere kant wel inzichtelijk dat basisdenkcategorieën bepalend en betekenisgevend zijn voor de interpretatieve producten. Uit de analyse kan dan ook worden geconcludeerd dat de opmerkelijke beleidsverandering in het emancipatiebeleid vooral kan worden toegeschreven aan een wijziging in basisdenkcategorieën. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat interpretatieve producten ook een 'eigen' rol hebben in het al dan niet slagen van beleid. De overtuigingskracht van de interpretatieve producten is bijvoorbeeld van groot belang voor het succes van het beleid. Zo kan worden geopperd dat de wijziging van het emancipatiebeleid in 2007 niet alleen werd ingegeven door gewijzigde basisdenkcategorieën, maar dat de wijziging werd gefaciliteerd door het ontbreken van overtuigende beleidsverhalen in de eerdere nota's over de mogelijkheid om bestaande structuren daadwerkelijk te veranderen door beleid.

7 Implicaties

De meerderheid van de bij de totstandkoming van emancipatiebeleid betrokken actoren zullen zich er, naar onze mening, terdege van bewust zijn dat nieuw beleid niet alleen wordt gerealiseerd als gevolg van het ontstaan van nieuwe (objectief bepaalbare) problemen of de beschikbaarheid van nieuwe data, maar dat beleid, de specifieke problematisering en het gebruik van data daarin ook verandert doordat nieuwe politieke doelstellingen prioriteit krijgen, op grond waarvan het betreffende beleidsveld vanuit een ander perspectief wordt gezien. Aan de hand van onze analyse hebben we evenwel getracht om deze impliciete kennis expliciet te maken en te systematiseren, waarbij we specifiek de relatie tussen enerzijds waarden en aannames en anderzijds het interpretatieve product – ver-

haallijnen, problematiseringen en het gebruik van data – voor het voetlicht hebben gebracht.

Aan de hand van de analyse werd zichtbaar dat het beleidsframe in het emancipatiebeleid de afgelopen jaren is verschoven. Waarden en aannames als ‘economische groei’ en ‘nutsmaximaliseerder’ lijken waarden en aannames uit eerdere interpretatieve frames, zoals ‘gelijkheid’, ‘diversiteit’ en ‘het sociale individu dat primair leeft in een (zorg)relatie met anderen’ te hebben verdrongen. Het emancipatiebeleid sluit daarmee aan op de tendens dat verhoudingen die tot nu toe tot het ‘sociale domein’ werden gerekend, zoals de relatie tussen mannen en vrouwen en die tussen ouders en kinderen, in toenemende mate worden ‘geëconomiseerd’. Door auteurs die gerekend worden tot de ‘governmentality literatuur’ is deze (neoliberale) ontwikkeling al langer onderkend (Foucault 2008; O’Malley 2004; Rose 1999).¹² Rose merkt in dit verband bijvoorbeeld op dat ‘[h]aving or not having children is no longer a matter of fate or nature, it too is represented as a matter of lifestyle choice’ (1999, 86). Dit impliceert dat, geredeneerd vanuit het op economische groei georiënteerde beleidsframe, een voorstel voor een publiek gefinancierde zorgverzekering, zoals gelanceerd door FNV (2010), op weinig steun zal kunnen rekenen. Net als het krijgen van kinderen zal gedacht vanuit dat frame ‘zorg’ worden opgevat als een *manufactured* en dus onverzekerbaar risico (zie hierover ook Leijnse e.a. 2002).

Wij menen dat doorgaan op de uitgezette koers in de nota uit 2007 tot gevolg heeft dat het emancipatiebeleid – specifiek het deel dat betrekking heeft op de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen – zal toegroeien naar algemeen arbeidsmarktbeleid (zie bijvoorbeeld Commissie Arbeidsparticipatie 2008), waarin in het licht van ‘de vergrijzing’ voortdurend gewezen wordt op de noodzakelijke toename van de arbeidsmarktparticipatie van zowel vrouwen als mannen. Of het wenselijk is dat (dit deel van) het emancipatiebeleid zich hiermee in de toekomst overbodig maakt, is een andere, vooral politieke vraag. Beantwoording van die vraag vraagt bovenal bezinning op de plaats, de functie en het maatschappelijk belang van ‘zorg’.¹³

Noten

- 1 Een uitzondering hierop wordt gevormd door Linder (1995)
- 2 Tweede Kamer 1984-1985, 19 052, nrs. 1-2.
- 3 Tweede Kamer 1992-1993, 22 913, nr. 1.
- 4 Tweede Kamer 1995-1996 24 406 nr. 5.
- 5 Het beleid met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen wordt overigens niet alleen in het emancipatiebeleid vormgegeven. In de jaren negentig worden, met name bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), tal van adviesrapporten en nota’s geschreven over de mogelijke combinatie van arbeid en zorg. Zie bijvoorbeeld: Combineerbaarheid van betaalde arbeid met andere verantwoordelijkheden (Tweede Kamer 1994-1995 24 332, nr. 2); Ministerie SZW (1995 en 1998); Emancipatieraad 1996; Bepalingen Inzake de financiering van loopbaanonderbreking

- (Tweede Kamer 1996-1997) 25 477, nr. 3; Nota Arbeid en Zorg (Tweede Kamer 1998-1999 26 477, nr. 2)
- 6 Tweede Kamer 2000-2001 27 061 nr. 2. Tussen 1996 tot 2001 verschijnen overigens jaarlijks emancipatiebrieven, die niet in de analyse meegenomen worden.
 - 7 Meerjaren nota emancipatie beleid (Tweede Kamer 2000-2001 27 061 nr. 3).
 - 8 Tweede Kamer 2005-2006 30 420 nr. 2.
 - 9 Tweede Kamer 2007-2008 30 420 nr. 50.
 - 10 Tweede Kamer 2010-2011, 27 017 nr. 74.
 - 11 De aandacht voor 'sociale verantwoordelijkheid' in het emancipatiebeleid wordt zichtbaar vanaf de beleidsbrief uit 1996, waarin we lezen: 'naast individualistische uitgangspunten moeten relationele concepten daarom een groter gewicht krijgen. Voor het emancipatiebeleid betekent dit dat naast gelijkheid en zelfstandigheid, sociale verantwoordelijkheid als nieuwe dimensie aandacht zal krijgen' (Tweede Kamer 1996-1997, nr. 25 006 nr. 1: 14).
 - 12 Deze relatie tussen de 'economisering' van het sociale domein en (het denken over) sociale zekerheid heeft een van de auteurs al eerder belicht (Eleveld 2009).
 - 13 In de jongste emancipatienota (zie noot 11) die vanwege het verschijnen na voltooiing van deze bijdrage niet in dit onderzoek is betrokken, wordt de lijn uit 2007 doorgezet. De achterblijvende arbeidsdeelname van vrouwen wordt hoofdzakelijk geproblematiseerd vanuit de arbeidsmarkttekorten, die gelet op de vergrijzing zorgelijk geacht worden (p. 10). Verder valt in deze nota op dat vrouwenemancipatie (en arbeidsmarktparticipatie van vrouwen) vergeleken met andere jaren weinig aandacht krijgt. Zo maakt vrouwenemancipatie nu deel uit van het homo-emancipatiebeleid. De verminderde aandacht wordt gereflecteerd in het gebruik van data. Er worden nauwelijks data gepresenteerd die betrekking hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen: het feit dat er niet geteld wordt, geeft aan dat vrouwenemancipatie minder prioriteit heeft in vergelijking met voorgaande jaren.

Literatuur

- Brandwein, P., 2006, 'Studying the careers of knowledge claims. Applying science studies to legal studies'. In: D. Yanow en P. Schwartz-Shea (red.), *Interpretation and Method. Empirical Research Methods and the Interpretative Turn*, New York: Sharpe, 228-243.
- Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, *Naar een toekomst die werkt*. Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Eleveld, A., 2009, 'Government through Freedom. The Technology of the Life Cycle Arrangement'. In: W. Zeydanhoğlu en J.T. Parry (red.), *Rights, Citizenship & Torture: Perspectives on Evil, Law and the State*, Oxford: Inter-Disciplinary Press, 167-189.
- Emancipatieraad, 1996, *Met zorg naar nieuwe zekerheid. Advies over een geëmancipeerd inkomens- en sociale zekerheidsbeleid*. Den Haag: Emancipatieraad.
- Fischer, F., 2003, *Reframing Public Policy*. Oxford: University Press.
- FNV, 2010, *Een betere arbeidsmarkt door meer zekerheid*. Amsterdam: Stichting FNV Pers.
- Foucault, M., 2008, *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France 1978-1979* (vertaling Graham Burchell). New York: Palgrave Macmillan.
- Hajer, M.A., 1995, *The politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.

- Leijnse, F., K.P. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, 2002, *Anders Denken over Zekerheid, Levenslopen, Risico en Verantwoordelijkheid*. Den Haag: Ministerie SZW.
- Linder, S., 1995, 'Contending Discourses in the Electric and Magnetic Fields controversy'. *Policy Sciences*, 28: 209-230.
- Ministerie SZW, 1995, *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld. Toekomstscenario's voor herverdeling van onbetaalde zorg arbeid*. Den Haag: Ministerie SZW.
- Ministerie SZW, 1998, *Dagindeling. Tijd voor arbeid en zorg. Eindadvies*. Den Haag: Ministerie SZW.
- O'Malley, P., 2004, *Risk, Uncertainty and Government*. Londen: Cavendish and Glasshouse.
- Rose, N., 1999, *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: University Press.
- Schön, D. en M. Rein, 1977, 'Problem Setting in Policy Discourse'. In: C.H. Weiss (red.), *Using Social Research in Public Policy Making*, Toronto: Lexington Books, 235-251.
- Schön, D. en M. Rein, 1994, *Frame reflection*. New York: Basic Books.
- Schwartz-Shea, P., 2006, 'Judging Quality. Evaluative Criteria and Epistemic Communities'. In: D. Yanow en P. Schwartz-Shea (red.), *Interpretation and Method. Empirical Research Methods and the Interpretative turn*, New York: Sharpe, 89-113.
- Stone, D., 1988, *Policy paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton.
- Yanow, D., 2000, *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Newbury Park: Sage.