

31 322 Kinderopvang

Nr. 416 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2020

Inleiding

De overheid streeft er naar dat de kinderopvang in Nederland van goede kwaliteit, veilig, betaalbaar en toegankelijk is. Het kinderopvangbeleid kent verschillende instrumenten en middelen om deze doelen te behalen. Dit beleid wordt regelmatig geëvalueerd ten behoeve van verdere beleidsontwikkeling. Om het leereffect van evaluaties nog meer te bevorderen, heb ik voor het beleidsthema kinderopvang een evaluatie- en onderzoeksplanning opgesteld die de verbinding tussen het evalueren (terugkijken) en het ontwikkelen van het kinderopvangbeleid (vooruitkijken) versterkt.

In het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit zie ik hoe het verantwoorden en leren via evaluaties en onderzoek beter vorm kan worden gegeven.¹ Het doel is verbetering van verantwoording door versterking van de verbinding tussen de kennisbehoefte, (evaluatie)onderzoek en beleid. Uitgangspunt daarbij is een meer dynamisch en doorlopend proces van evalueren en onderzoek, waarbij voortdurend aandacht is voor nieuwe inzichten en ontwikkelingen en waarbij ruimte is om hiervan te leren en op in te spelen.

Het project evaluatie- en onderzoeksplanning kinderopvang (PEP KO) is een pilot van de nog te ontwikkelen strategische onderzoek- en evaluatieagenda (SEA) van het ministerie van SZW, en komt in de plaats van de beleidsdoorlichting kinderopvang die voor 2021 gepland stond. Met deze brief informeer ik u over de opzet en rapportage van de PEP KO.

Leeswijzer

In deze brief licht ik het doel en de opzet van de evaluatie- en onderzoeksplanning toe (paragraaf 1) en ga ik in op de centrale onderzoeksvraag en prioritaire kennisvragen op kinderopvangbeleid (paragraaf 2). Tot slot leest u wanneer en op welke manier de Kamer geïnformeerd wordt (paragraaf 3).

1. Doel en opzet evaluatie- en onderzoeksplanning

De huidige systematiek van beleidsdoorlichtingen is sterk gericht op het evalueren van beleid (ex post). Aan de hand van de SEA willen we bij SZW, naast de ex post evaluaties, meer aandacht voor tussentijdse evaluaties (ex durante) om zo het

¹ De minister van Financiën heeft toegezegd dat alle departementen in de begroting van 2021 een eerste stap hebben gezet in het ontwikkelen van een strategische onderzoek- en evaluatieprogrammering.

beleid te kunnen bijsturen. Daarnaast wil ik meer aandacht voor een goede planning van (evaluatie)onderzoeken in het licht van bestaande en voorziene kennisbehoeftes.

Specifiek voor kinderopvang start ik in dit verband met de PEP KO. Het doel is om aan de hand van onderzoek tijdiger en beter inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, om deze inzichten waar mogelijk voor verdere beleidsvorming te benutten. Op basis van een overzicht van de geplande en lopende evaluaties en onderzoeken op het terrein van kinderopvang (bijlage II)², worden lacunes in kennis en onderzoek vastgesteld en nieuwe kennisvragen geformuleerd. De PEP KO helpt zo om de juiste kennisvragen te stellen en onderzoeken en evaluaties op het goede en meest relevante moment te laten plaatsvinden. De beleidstheorie van kinderopvangbeleid is hierbij een belangrijk uitgangspunt (zie bijlage I)³.

De PEP KO komt in de plaats van de beleidsdoorlichting die voor 2021 gepland stond. De belangrijke elementen van een beleidsdoorlichting zoals geformuleerd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) maken ook deel uit van deze pilot. Zo ontvangt uw Kamer nu de beleidstheorie en een overzicht van afgeronde en geplande onderzoeken en evaluaties, een analyse van kennislacunes en prioritaire kennisvragen (zie bijlage II). Ook ontvangt uw Kamer periodiek een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in de vorm van een syntheseonderzoek⁴. Het eerste syntheseonderzoek verschijnt in 2022 als de uitkomsten van diverse lopende onderzoeken beschikbaar zijn gekomen die nodig zijn voor het maken van een syntheseonderzoek. Hierin wordt een overzicht geboden van en de samenhang gelegd tussen onderzoeken en trajecten en wordt samengevat wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. In dit syntheseonderzoek worden ook beleidsvarianten - zowel besparings- als intensiveringsopties - opgenomen. Net als bij een beleidsdoorlichting wordt de onafhankelijkheid geborgd door voor de duur van deze pilot een onafhankelijke deskundige te betrekken.

Bij een reguliere beleidsdoorlichting wordt doorgaans een heel beleidsartikel of beleidsterrein in één keer geëvalueerd. In de PEP KO vindt dit gefaseerd plaats per hoofddoel. Door de focus te leggen op een van de hoofddoelen, is er meer ruimte voor verdieping en meer flexibiliteit om in te spelen op lopende ontwikkelingen en kennisbehoeftes. De integraliteit van het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid wordt verzekerd door de reikwijdte van het hoofddoel en door de daarbinnen bepaalde onderzoeksthema's te relateren aan de prestaties van het

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Zie voor meer informatie: <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/syntheseonderzoek>

totale beleid: betaalbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en veiligheid.⁵ Door iedere twee tot drie jaar een syntheseonderzoek uit te voeren, evalueren we het gehele begrotingsartikel in totaliteit nog steeds – zoals bij een reguliere beleidsdoorlichting – iedere vier tot zes jaar. Met name aan het einde van deze cyclus zal er ook aandacht zijn voor de relatie tussen de hoofddoelen van het beleid.

De pilot wordt gecoördineerd en uitgevoerd door het ministerie van SZW. Doordat de PEP KO onderdeel is van de nog te ontwikkelen SEA van SZW in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit, is de pilot ook afgestemd met het ministerie van Financiën. Gedurende de looptijd van de pilot blijft het ministerie van Financiën vanuit haar stelselverantwoordelijkheid ook betrokken bij de verdere uitwerking.

2. Centrale onderzoeksvraag en prioritaire kennisvragen

De Wet op de Kinderopvang heeft zowel tot doel de arbeidsparticipatie te verhogen als de ontwikkeling van het kind te bevorderen. De laatste jaren is er meer aandacht gekomen voor die laatste doelstelling⁶, bijvoorbeeld in de Wet innovatie kwaliteit kinderopvang (Wet IKK), waarmee per 2018 kwaliteitseisen zijn doorgevoerd die focussen op de ontwikkeling van het kind. Ten tweede is de politieke en maatschappelijke discussie zich meer gaan richten op de kwaliteit van de kinderopvang en op de vraag wat kinderopvang bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind.⁷ Ook de recente reflectie⁸ op de verworvenheden en knelpunten van het huidige stelsel, raakt hieraan.

Naar het hoofddoel arbeidsparticipatie is al veel onderzoek gedaan (zie bijlage II), terwijl er nog kennislacunes zijn met betrekking tot de relatie tussen (kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke) kinderopvang en de ontwikkeling van kinderen. In het IBO Deeltijdwerk wordt onderkend dat kwalitatief hoogstaande kinderopvang voorwaardelijk is voor de vraag naar kinderopvang en de bijdrage daarvan aan verdere arbeidsparticipatie. Gegeven deze overwegingen wil ik daarom in het eerste syntheseonderzoek van 2022, de focus leggen op het hoofddoel 'bevorderen ontwikkeling kind'. Om dit te bereiken moet sprake zijn van betaalbare, toegankelijke, kwalitatief goede en veilige kinderopvang. Al deze elementen zijn van invloed op de ontwikkeling van kinderen. Dit betekent dat een integrale onderzoeksbenadering nodig is. De eerste twee genoemde elementen hangen samen met de hoeveelheid kinderen die door kinderopvang in hun ontwikkeling geholpen kunnen worden. Wanneer de betaalbaarheid en toegankelijkheid – al dan niet in de perceptie van ouders – laag zijn, kunnen minder kinderen bereikt worden. Dit is met name zorgelijk voor kwetsbare kinderen die risico hebben op achterstand.

⁵

⁶ Zie de begroting SZW 2020, p.99: "Voor de bevordering van de arbeidsparticipatie is het belangrijk dat ouders van jonge kinderen actief blijven op de arbeidsmarkt. Bovendien zorgt goede kinderopvang er ook voor dat kinderen worden gestimuleerd in hun ontwikkeling." (Kamerstuk 35 300 XV, nr. 2).

⁷ Bijvoorbeeld: de opkomst van Integrale kindcentra (IKC's) die de ontwikkellijn van het kind centraal stellen, het Onderwijsmanifest van regeringspartij D'66 en eerder al de aandacht voor dit thema in verschillende landelijke verkiezingsprogramma's (2017). Verder kan genoemd worden het plan voor gelijke kansen voor alle peuters van de brancheorganisaties kinderopvang (2018). Ook is er meer onderzoek gedaan naar het belang van kinderopvang voor kinderen wat gezorgd heeft voor meer aandacht.

⁸ Kamerstuk 31 322, nr. 415.

Vooraf voor die groep kan kinderopvang meerwaarde hebben in de ontwikkeling. In het eerste syntheseonderzoek wil ik hier nadrukkelijk aandacht aan besteden.

De mate van kwaliteit en veiligheid beïnvloedt ook de ontwikkeling van het individuele kind. In het algemeen is de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang van hoog niveau, zo laat de Landelijke Kwaliteitsmeting Kinderopvang (LKK)⁹ zien. Niettemin constateer ik uit recent onderzoek ook dat er op specifieke onderdelen nog kwaliteitsverbeteringen mogelijk zijn. Recent onderzoek stelt vast dat de kwaliteit van de gastouderopvang van wisselend niveau is. Ik wil daarom een verkenning starten naar de verbeteringen in de gastouderopvang en het toezicht daarop. Naar aanleiding van LKK is geconcludeerd dat de deelname aan BSO terugloopt met het oplopen van de leeftijd, dat er voor de BSO mogelijkheden zijn voor een (meer) uitdagende vrijetijdsinvulling voor kinderen en voor ontwikkeling als specifieke opvangsoort. Er is behoefte aan meer inzicht in de behoeften van ouders en hun kinderen in deze opvangvorm en er valt te leren van de goede voorbeelden die er al zijn binnen de buitenschoolse opvang.

Een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen vereist dat de sector de wettelijke kaders goed naleeft. Een goed werkend stelsel van toezicht en handhaving bevordert dit. Het toezichtstelsel in de kinderopvang loopt nu langs verschillende partijen wat het stelsel complex maakt. De vraag is dan of vereenvoudiging tot beter en effectiever toezicht leidt. Vragen die daaraan vooraf gaan, zijn wat onder goed toezicht wordt verstaan en in het verlengde daarvan, wat de nalevingsbereidheid bepaalt.

Binnen het SVK-traject worden voor- en nadelen van verschillende stelselvarianten verder uitgewerkt. PEP KO biedt de mogelijkheid specifiek aandacht te schenken aan de effecten van deze voorstellen op de ontwikkeling van kinderen. Hierbij wordt zowel gekeken naar wat een vereenvoudiging van de kinderopvangtoeslag of een andere vormgeving van de financiering hierin kan betekenen, als naar opties waarin kinderopvang en onderwijs meer samenwerken of verder met elkaar integreren. Er is nog weinig inzicht in de toegevoegde waarde van versterkte samenwerking (of zelfs integratie) van kinderopvang en onderwijs voor de ontwikkeling van het kind. Binnen PEP KO kan hier nader naar worden gekeken.

3. Rapportage Tweede Kamer

De Tweede Kamer ontvangt via de begroting jaarlijks een overzicht van lopende en geplande onderzoeken en evaluaties. Daarnaast wordt de Kamer – zoals nu ook gebruikelijk is – op de hoogte gehouden van de uitkomsten van onderzoeken die zijn afgerond. Elke twee à drie jaar wordt de Tweede Kamer met een syntheseonderzoek geïnformeerd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en mogelijke besparingsvarianten en intensiveringsopties. De Kamer kan naar aanleiding van dit onderzoek met de staatssecretaris in debat over

⁹ LKK 2020, Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang, Gecombineerde metingen 2017-2019.

de resultaten hiervan, de beleidskeuzes, de prioritaire kennisvragen en de evaluatie- en onderzoeksplanning.

Concreet betekent dit dat de Kamer uiterlijk in 2022 op basis van onderzoek inzicht krijgt in hoeverre het genoemde hoofddoel 'ontwikkeling kind' van het kinderopvangbeleid is gerealiseerd, met hoeveel inzet van middelen dit gepaard is gegaan en welke verbeteringen en besparingen mogelijk zijn. Tegelijk is deze pilot dan ook beëindigd. Wanneer de PEP KO een goede manier van evalueren blijkt, zal deze wijze van planning en rapporteren voortgezet worden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van 't Wout