

Vergaderjaar 2021–2022

31 322

Kinderopvang

Nr. 462

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2022

Inhoud

In deze brief informeer ik uw Kamer over de planning en opzet van de periodieke evaluatie van het kinderopvangbeleid. Daarnaast vindt u in de bijlagen onderzoeken en overzichten die recent beschikbaar zijn gekomen op het terrein van kinderopvang: de inventarisatiestudie naar gastouderopvang, de evaluatie van de kwaliteitseisen van de Wet Innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) en het overzicht van meldingen vertrouwensinspecteurs kinderopvang.

Periodieke evaluatie kinderopvangbeleid

In de brief van 14 september 2020¹ heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd over de evaluatie- en onderzoeksplanning van het kinderopvangbeleid. Uitgangspunt daarbij is een dynamisch en doorlopend proces van evalueren en onderzoek, waarbij aandacht is voor nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Doel is beter verantwoorden door een versterkte verbinding tussen kennisbehoefte, onderzoek en beleid. De evaluatie- en onderzoeksplanning helpt om de juiste kennisvragen op het goede moment te stellen en zo kennisinzichten optimaal te benutten voor beleidsvorming- en verantwoording. Deze werkwijze past in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het Ministerie van SZW.

Conform de uitwerking van de motie Harbers c.s.² informeer ik u met deze brief over de opzet en vraagstelling van de periodieke evaluatie van het beleid van artikel 7 -Kinderopvang- van het Ministerie van SZW, dat in de Strategische Evaluatie Agenda onder het thema «Werk en zorg combineren» valt.

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 416.

² Kamerstuk 34 000, nrs. 36 en 52.

Met de periodieke evaluatie zal de doelmatigheid en doeltreffendheid als ook het burgerperspectief van het kinderopvangbeleid onderzocht worden. De periodieke evaluatie bestrijkt de periode 2015–2022 en zal voldoen aan de eisen die genoemd zijn in de Regeling periodieke evaluatie.³ Met deze brief informeer ik u over de planning en opzet van de periodieke evaluatie die in het voorjaar van 2023 aan uw Kamer wordt aangeboden.

Thema en inhoudelijke afbakening van de periodieke evaluatie

Kinderopvang is van groot belang voor zowel ouders als kinderen. Kwalitatief goede, veilige en toegankelijke opvang maakt het mogelijk dat ouders hun werk en de zorg voor kinderen kunnen combineren en stimuleert daardoor de arbeidsparticipatie. En goede kinderopvang biedt kinderen de mogelijkheid zich volop te ontwikkelen. Het kinderopvangbeleid heeft dan ook twee gelijkwaardige doelen en die zijn neergelegd in de beleidstheorie⁴: bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders en het stimuleren van de ontwikkeling van het kind. Zoals in de brief van 14 september 2020 is geconstateerd, is de politieke en maatschappelijke aandacht de laatste jaren steeds meer uitgegaan naar de kwaliteit van de kinderopvang en het belang van kinderopvang voor de ontwikkeling van het kind. Tegelijkertijd waren dit de thema's waar vanuit kinderopvangbeleid de grootste kennisbehoefte bestond. In genoemde brief is daarom aangekondigd dat het zwaartepunt van deze periodieke evaluatie op het doel «ontwikkeling kind» ligt.

In de volgende periodieke evaluatie zal dan de nadruk worden gelegd op het doel arbeidsparticipatie.⁵ Gezien de planning van de in het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) aangekondigde stelselwijziging is de verwachting dat het moment van de volgende periodieke evaluatie samenvalt met de invoering van het nieuwe stelsel.⁶ Het stimuleren van de arbeidsparticipatie is een van de doelen van de stelselherziening en de invoering van het nieuwe stelsel kan worden gebruikt als startpunt ten behoeve van het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de stelselherziening, voorafgegaan door een nulmeting. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van opgedane kennis sinds de vorige beleidsdoorlichting op dit doel.

Onderzoeksvragen periodieke evaluatie

Hoofdvraag van de periodieke evaluatie komende tijd is in welke mate het kinderopvangbeleid doeltreffend en doelmatig is in het bevorderen van de ontwikkeling van het kind en in welke mate dit verhoogd kan worden. Hierbij is de aanname in de beleidstheorie dat om de doelen van kinderopvang te kunnen bereiken, er sprake moet zijn van kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijk kinderopvang. Het zijn voorwaarden om kinderopvang bij te laten dragen aan de ontwikkeling van kinderen. Deelvragen in de periodieke evaluatie zijn dan ook gericht op welke rol de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid spelen op het gebruik van kinderopvang, en daarmee de ontwikkeling van het kind. Daartoe onderzoeken we, onder andere, de ontwikkeling van kwaliteit, betaalbaarheid en deelname, de factoren die bepalend zijn voor de kwaliteit en de perceptie van ouders op kwaliteit en betaalbaarheid (en hoe deze

³ In 2015 was de laatste beleidsdoorlichting: bijlage bij Kamerstuk 30 982, nr. 27.

⁴ Bijlage bij brief 31 322, nr. 416.

⁵ Om het hele begrotingsartikel om de zes jaar te evalueren, zal elke twee tot drie jaar een syntheserapport worden uitgevoerd (zie de brief van 14 september 2020).

⁶ Zie de Verzamelbrief kinderopvang van 15 april 2022 waarin een stand van zaken is geschetst over de stelselherziening: Kamerstuk 31 322, nr. 443.

beïnvloed worden). Ook kijken we naar toegankelijkheid (voor bepaalde groepen) en welke factoren van kinderopvang kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van het kind (zoals startleeftijd, intensiteit). Waar relevant zullen we ook aandacht hebben in hoeverre deze factoren invloed hebben op arbeidsparticipatie.

Bij de evaluatie van beleid zal natuurlijk zo goed als mogelijk rekening moeten worden gehouden met externe factoren, zoals de invloed van de covid pandemie, de economische ontwikkeling in de afgelopen jaren, en het perspectief van de burger bij het kinderopvangbeleid.

Beleidsopties

Zoals vereist, zal in de periodieke evaluatie aandacht worden besteed aan de verschillende beleidsopties die de doeltreffendheid en doelmatigheid verbeteren. Daarbij gaat het zowel om besparings- als intensiverings-opties, waaronder tevens opties voor het geval dat er substantieel (tot 20%) bezuinigd of geïntensiveerd wordt op het begrotingsartikel.

Aanpak en opzet

De periodieke evaluatie zal gedaan worden door middel van een synthese-onderzoek. Daartoe zullen onderzoeken en evaluaties gebruikt worden die sinds de vorige beleidsdoorlichting in 2015 verschenen zijn, zowel in opdracht van SZW als ander relevant onderzoek. Daarbij betrekken we ook inzichten uit internationaal onderzoek. In de bijlage van de brief van 14 september 2020 is een eerste overzicht gegeven van relevant onderzoek.⁷ Dit overzicht wordt voor de rapportage aangevuld met de meest recente onderzoeken, die voor een deel nog in 2022 verschijnen, zoals de met deze brief meegestuurde evaluatie van de Wet IKK en de effectevaluatie van toezicht en handhaving in de kinderopvang.

Recente onderzoeken en overzichten kinderopvang

Inventarisatiestudie gastouderopvang

In de verzamelbrief kinderopvang⁸ die ik april jl. naar uw Kamer heb gestuurd, heb ik aangekondigd dat in opdracht van mijn ministerie een inventariserend onderzoek werd uitgevoerd om achtergrondkenmerken van de gastouderopvang in kaart te brengen. Middels deze brief bied ik uw Kamer het rapport van deze inventarisatiestudie aan.

In dit onderzoek is gekeken naar de achtergrondkenmerken, werkwijzen en motieven van gastouderbureaus, gastouders en ouders die gebruik maken van gastouderopvang. Het doet mij goed om te zien dat veel gastouders zich al bezighouden met professionalisering en gastouderbureaus hier veelal activiteiten voor aanbieden. Daarnaast vind ik het positief dat ouders die gebruik maken van gastouderopvang over het algemeen zeer tevreden zijn over de opvang. Echter, uit het onderzoek komt ook naar voren dat er nog uitdagingen zijn voor de gastouderopvang. Zo houden nog niet alle gastouders en gastouderbureaus zich bezig met professionalisering en zijn er grote verschillen in de begeleiding die gastouders krijgen vanuit de bureaus, bijvoorbeeld in de mate waarin bemiddelingsmedewerkers van een gastouderbureau fysiek (en onaangekondigd) langskomen bij de gastouder.

De uitkomsten van het onderzoek sluiten aan bij het beeld dat ik reeds had van de gastouderopvang. De kwaliteit van de gastouderopvang is

⁷ Kamerstuk 31 322, nr. 416.

⁸ Kamerstuk 31 322, nr. 443.

gemiddeld genomen goed (vergelijkbaar met dagopvang in een kindercentrum), maar de variatie daarin is relatief groot met uitschieters naar zowel boven als beneden.⁹ Om die reden heeft de toenmalige Staatssecretaris van SZW uw Kamer aangekondigd verbetermaatregelen te verkennen voor de gastouderopvang. De inzichten uit het rapport bieden waardevolle aanknopingspunten bij het formuleren van deze maatregelen. Een eerste verbetermaatregel die het kabinet per 2022 heeft genomen is intensivering van toezicht en handhaving in de gastouderopvang. De wetswijziging die reeds is aangekondigd om de nieuwe toezichtnorm formeel te verankeren in de Wet kinderopvang ben ik voornemens later dit jaar naar uw Kamer te sturen als onderdeel van het wetsvoorstel Verzamelwet SZW 2023. Ik zal uw Kamer informeren over de concrete verdere stappen die ik zal nemen om de kwaliteit van de gastouderopvang te verbeteren.

Evaluatie kwaliteitseisen van de Wet IKK

De evaluatie van de kwaliteitseisen van de Wet IKK is in april 2022 afgerond. In de Wet IKK is opgenomen dat deze geëvalueerd moet worden en dat de evaluatie vóór 1 januari 2022 naar de Kamers moet worden verstuurd. In de Verzamelbrief Kinderopvang van december 2020¹⁰ is gemeld dat de evaluatie met een jaar wordt uitgesteld. Reden was dat de metingen van het Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang van 2020 vanwege COVID-19 zijn komen te vervallen. De resultaten van de vierde LKK-meting waren pas eind 2021 beschikbaar. Voor de betrouwbaarheid van de evaluatie is de input van vier metingen essentieel; twee vóór implementatie IKK en twee erna. Dit betekent dat uw Kamer vóór 1 januari 2023 een verslag moet ontvangen over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet IKK in de praktijk. Hier kom ik aan tegemoet door u bijgaand evaluatierapport van de Wet IKK doen toekomen. De beleidsreactie volgt in het najaar van 2022.

De effecten van de implementatie van de kwaliteitseisen van de Wet IKK zijn onderzocht door onderzoeksbureau SEO. Het evaluatierapport schetst een integraal beeld van alle effecten van de kwaliteitseisen van de Wet IKK. Ook is gekeken naar onbedoelde neveneffecten van deze kwaliteitseisen op de werkdruk en de arbeidsmarkt. Uit het evaluatierapport blijkt dat de geraadpleegde bronnen niet de mogelijkheid geven om harde uitspraken te doen over de effecten van de Wet IKK op de kwaliteit. Voor een aantal kwaliteitseisen kan tot op zekere hoogte een uitspraak worden gedaan over het effect. SEO constateert dat er waarschijnlijk een positief effect zichtbaar is bij de coaching van een pedagogisch coach op een kinderopvanglocatie. Pedagogisch medewerkers ervaren de coaching volgens SEO als positief. Naar verwachting is volgens SEO een positief effect zichtbaar bij de verlaagde beroepskracht-kind-ratio (BKR) voor baby's met invoering van de Wet IKK, waardoor er meer aandacht is voor baby's. Dit geldt ook voor de volgende drie kwaliteitseisen: het concretiseren van de pedagogische doelen in het beleidsplan, de inzet van een mentor en bij het structureel volgen van het kind. Het evaluatierapport meldt dat deze kwaliteitseisen handvatten bieden om de kwaliteit te versterken. Met betrekking tot de 3-uursregeling en de BKR voor de buitenschoolse opvang stelt SEO dat ze naar verwachting een negatieve bijdrage leveren aan kwaliteit. De 3-uursregeling zorgt voor minder flexibiliteit doordat er vooraf moet worden vastgelegd wanneer een beroepskracht afwezig is. De BKR voor de buitenschoolse opvang is met de invoering van de Wet IKK verhoogd en dat heeft geleid tot grotere groepen en de PM'ers geven aan doordoor meer werkdruk te ervaren. In

⁹ Kamerstuk 31 322, nr. 410.

¹⁰ Kamerstuk 31 322, nr. 422.

het evaluatierapport zijn ook neveneffecten beschreven van de Wet IKK, zoals een verhoogde werk- en regeldruk als gevolg van het invoeren van de kwaliteitseisen. Zoals hierboven beschreven was het lastig voor SEO om harde uitspraken te doen over de effecten van de (verschillende) kwaliteitseisen die met de Wet IKK zijn ingevoerd. Tegelijk blijkt uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang dat de kwaliteit van de kinderopvang in zijn algemeenheid de afgelopen jaren is gestegen.¹¹

Ik ben van plan om in de zomer in overleg te gaan met de sector-, en toezichtspartijen over de uitkomsten van de evaluatie en daarmee start ik een vervolgtraject om te onderzoeken of, en eventueel welke, aanpassingen in de kwaliteitseisen doorgevoerd kunnen worden om knelpunten op te lossen. Het rapport zie ik als een van de bouwstenen voor het gesprek met de sector. Uw Kamer zal in het najaar met de beleidsreactie verder geïnformeerd worden over de eerste uitkomsten van dit traject.

Overzicht meldingen vertrouwensinspecteurs kinderopvang

In de Wet kinderopvang is sinds 1 juli 2013 geregeld dat een houder, bij vermoedens van een misdrijf tegen de zeden of van mishandeling door een medewerker of gastouder jegens een kind dat opgevangen wordt, een onverwijld overlegplicht heeft met de vertrouwensinspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs. De houder is verplicht in overleg te gaan met de vertrouwensinspecteur, waardoor de vertrouwensinspecteur een belangrijke rol heeft in het monitoren en begeleiden van vermoedens van grensoverschrijdend gedrag in de kinderopvang.

Op grond van de meld-, overleg- en aangifteplicht heeft een houder de plicht om aangifte te doen, als tijdens het overleg met de vertrouwensinspecteur wordt geconcludeerd dat sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. De vertrouwensinspecteur volgt de melding totdat deze is afgerond of bij de juiste instantie in behandeling is. Alle meldingen, en het aantal aangiften dat daaruit volgt, worden geregistreerd in een vertrouwelijk dossier van de vertrouwensinspecteur.

Als bijlage bij deze brief treft u het «Overzicht meldingen vertrouwensinspecteurs kinderopvang over de jaren 2019–2021»¹². Dit overzicht geeft een beeld van het aantal meldingen, en het aantal aangiften dat daaruit volgt, in het kalenderjaar 2021 ten opzichte van de twee voorgaande jaren.

Net als het voorgaande jaar was de kinderopvang in 2021 deels gesloten vanwege de coronapandemie. Hierdoor is een goede vergelijking met eerdere jaren niet te maken. In het overzicht wordt daarom niet over een stijging/daling gesproken, maar over hoger/lager.¹³

Opvallende bevindingen

Ondanks gedeeltelijke sluitingen in 2021 is het totaal aantal meldingen weer net zo hoog als voor de sluitingen (2019) en dus hoger dan het aantal meldingen in 2020. Ook zijn er al sinds 2020 meer meldingen binnengekomen over seksuele intimidatie en psychisch geweld jegens kinderen bij de dagopvang. Het is onduidelijk of het hogere aantal

¹¹ Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, gecombineerde metingen 2017–2019, LKK 2019.

¹² Dit overzicht werd voorheen uitgegeven als «Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs kinderopvang».

¹³ Door sluitingen van kinderopvanglocaties i.v.m. corona is van de jaren 2020 en 2021 geen sprake geweest van reguliere jaren. Hierdoor is het niet mogelijk de jaren goed met elkaar te vergelijken en wordt in het overzicht gesproken over hoger of lager. Bij reguliere jaren wordt de vergelijking tussen de meldingen uitgedrukt in stijging of daling.

meldingen komt doordat er meer gevallen van misdrijven tegen de zeden of mishandeling plaatsvinden of dat de weg naar de vertrouwensinspecteurs steeds beter gevonden wordt.

In 2021 registreerde de vertrouwensinspectie 62 meldingen over fysiek geweld, een hoger aantal meldingen dan in 2020 en 2019. In 9 gevallen is een redelijk vermoeden van een strafbaar feit vastgesteld en is de houder doorverwezen naar de politie voor het doen van aangifte.

Bekendheid meld-, overleg- en aangifteplicht

Op dit moment besteedt de Inspectie van het Onderwijs in het Landelijk Rapport Kinderopvang 2021 aandacht aan het thema meld-, overleg- en aangifteplicht in de kinderopvang. Naar verwachting zal het Landelijk Rapport in het najaar van 2022 aan de Kamer worden aangeboden. De aanleiding voor dit thema komt vanuit de vertrouwensinspecteurs: zij signaleerden in gesprekken dat de onverwijld meld-, overleg- en aangifteplicht niet altijd bekend was en dus niet (altijd) correct wordt uitgevoerd. Uit deze thematische verkenning ontstaat een beter beeld over de bekendheid van houders met deze wettelijke plichten. Als de thematische verkenning afgerond is, kunnen gerichte stappen worden ondernomen om de bekendheid te vergroten. Uit de verkenning moet blijken of de bekendheid van de vertrouwensinspectie moet worden vergroot of dat er andere aspecten aan ten grondslag liggen die de bekendheid met de vertrouwensinspecteurs belemmeren. Hiervoor zullen wij met partijen in het veld in gesprek gaan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip