Universiteit Leiden

Faculteit Governance and Global Affairs
Instituut Bestuurskunde

Wijnhaven
Turfmarkt 99
2500 AE Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Onderwerp	Oordeel onafhankelijke deskundige over Periodieke rapportage kinderopvang	*Datum*	1 oktober 2026
		Doorkiesnr.	070 800 9500
		Contactpersoon	Prof. dr. S.J. Keulen

Geachte heer Van Campen,

Door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ben ik gevraagd om als onafhankelijk deskundige op te treden. Als bijzonder hoogleraar publieke audit, beleidsevaluatie en verantwoording[1] heb ik voldoende methodologische kennis om deze periodieke rapportage kinderopvang te kunnen beoordelen. Ik heb aan geen enkele van de in deze periodieke rapportage gebruikte evaluatieonderzoeken meegewerkt of een bijdrage geleverd.

Op grond van artikel 4, zesde lid, van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (RPE) zal ik een oordeel geven over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Ik doe dat door eerst in te gaan op de door de onderzoekers gehanteerde onderzoeksopzet en vervolgens op de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen. Daarna bespreek ik de geconstateerde doeltreffendheid en doelmatigheid en de lacunes daarin.

SZW heeft voorgeschreven onderdelen van evaluatie goed gevolgd

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op een ambitieuze wijze de periodieke rapportage opgezet en uitgevoerd. Het is positief dat het departement het onderzoek zelf heeft uitgevoerd. Tijdens het onderzoek constateerde ik brede betrokkenheid vanuit verschillende afdelingen van het ministerie. Hierdoor is de kans groter dat de leereffecten en bevindingen sneller worden verwerkt in beleid en de werkwijze van het departement. Tijdens het proces was er duidelijk bereidheid om naar feedback te luisteren en dit leidde tot een verbeterd onderzoeksdesign.

De onderdelen die de RPE voor dit soort onderzoeken in artikel 4, vijfde lid, voorschrijft, zijn duidelijk terug te herkennen in de evaluatie. Zaken als budgettaire

[1] Deze leerstoel is gevestigd en gefinancierd door de Algemene Rekenkamer. De vergoeding voor het functioneren als extern deskundige gaat naar activiteiten van de leerstoel.

omvang, onderliggende evaluaties en beleidstheorie zijn door het ministerie degelijk vertaald in evaluatievragen die de RPE afdekken. Deze zijn verwerkt in 7 hoofdstukken die antwoorden formuleren die naar de geest van de RPE zijn en behulpzaam zijn om van het gevoerde beleid te kunnen leren en dit te verbeteren.

Validiteit is zo groot mogelijk gemaakt in de rapportage

De interne validiteit van dit evaluatieonderzoek is binnen de context van dit type onderzoek zo hoog mogelijk gemaakt door de onderzoekers. Dit deden zij door per onderliggende evaluatie kritisch na te gaan in hoeverre deze bruikbaar was en door effecten systematisch te rubriceren op de effectenladder. Door klankbordgroepen te organiseren is deze rubricering intern gevalideerd.

Onderliggende evaluaties bepalen betrouwbaarheid van deze rapportage

De betrouwbaarheid van dit type synthese of meta-evaluatieonderzoeken wordt sterk bepaald door de onderliggende evaluaties die in samenhang worden gepresenteerd. Hierbij verschilde de kwaliteit van de onderliggende evaluaties. Deze waren ook lang niet altijd geschreven om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de hoofddoelen voor het kinderopvangbeleid vast te kunnen stellen. Bij aankondiging of verandering van beleid is niet standaard nagedacht over hoe is vast te stellen of het nieuwe beleid ook tot resultaten leidt. Dat is zonde, zeker gezien het budgettair beslag van kinderopvangtoeslag. Ik onderschrijf daarom volledig aanbevelingen 1 en 2 die bepleiten om gestructureerd onderzoek of monitoring te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Deze verplichting volgt ook uit de Comptabiliteitswet.

Doeltreffendheid lastig aan te tonen doordat inzicht in indexatie, verhoging en prijselasticiteit ontbreekt

De doeltreffendheid van het verhogen van arbeidsparticipatie door kinderopvang is lastig aan te tonen. Dat komt deels doordat er in de periodieke rapportage uitgegaan wordt van het idee van meta-evaluatie. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat er onderliggende evaluaties zijn. Doordat die er niet altijd zijn, gaat er nu relatief veel aandacht naar zeer beperkte maatregelen voor specifieke groepen (partners met een Wlz-indicatie) of uitzonderlijke periodes (Covid-19).
Het effect van onvolledige en overcompensatie in indexaties en de verhoging van de toeslagbedragen op het gebruik van kinderopvang en arbeidsparticipatie kon in deze rapportage niet worden meegenomen, omdat dit niet op die manier is geëvalueerd. Hierdoor zijn belangrijke meetmomenten voor doeltreffendheid gemist. Dit geldt ook voor aanpalende beleidsgebeurtenissen, zoals de uitbreiding van het geboorteverlof voor partners in het eerste levensjaar. Ook actuele onderzoeken over de prijselasticiteit van kinderopvang ontbreken. Het was wellicht doeltreffender geweest als de periodieke rapportage zich op deze inzichten had gericht en minder op de kleine wijzigingen.

Dat laat onverlet dat de conclusie uit de rapportage te volgen is en dat arbeidsparticipatie onder moeders is verhoogd. Ook is sprake van een grote stijging van gebruik door kinderen van kinderopvang in de onderzoeksperiode. Daarnaast vestigt deze rapportage de aandacht op twee zaken die niet goed in cijfers zijn te vatten, maar die wel belangrijk zijn voor de doeltreffendheid van verhoogde arbeidsparticipatie: het gevoel dat kinderopvang "duur" is en normpatronen tussen ouders. Het zou goed zijn meer onderzoek te doen naar de betekenis hiervan voor toekomstige beleidsinterventies.

Inzicht in doelmatigheid vraagt ook om zicht op economische waarde arbeidsparticipatie

Vanwege het beperkte zicht op de doeltreffendheid is het lastig om uitspraken te doen over de doelmatigheid. Daarin kan ik de bevindingen van de rapportage goed volgen. In de rapportage wordt ingegaan op de invloed van mogelijke substitutie-effecten. Voor het hele zicht op de doelmatigheid zou ook een inschatting nodig zijn van de economische waarde van de toegenomen arbeidsparticipatie. Dat geeft daarmee nog steeds geen volledig beeld van de doelmatigheid, maar zou wel meer kleuring geven aan de doelmatigheidsvraag.

Counterfactual: Kinderopvang als preventie-instrument

Eén van de positieve zaken aan de rapportage was de opname van een counterfactual. Dankzij de counterfactual in de rapportage komt er meer aandacht voor een mogelijk nieuw beleidsframe: In plaats van verhoging van de arbeidsparticipatie kan kinderopvang ook worden gezien als preventie-instrument om uittreding van moeders te voorkomen. In dat kader is het dan ook logisch om een intensiveringsoptie van het geboorteverlof verder te onderzoeken. In Scandinavië is het gebruikelijk dat dit alleen financieel aantrekkelijk is als er een eerlijk(er)e verdeling van verlof tussen beide ouders is, waardoor de arbeidsparticipatie en carrièrepaden van beide ouders worden beïnvloed. Dit kan ook helpen om arbeidsintensieve babygroepen te ontlasten.