

Vergaderjaar 2024–2025

35 420

Noodpakket banen en economie

31 322

Kinderopvang

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 537

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2024

Aanleiding

Met deze brief bied ik de Tweede Kamer het onderzoek «Evaluatie coronaregelingen kinderopvang en noodopvang» van onderzoeksbureaus *Dialogic Innovatie & Interactie* en *Oberon onderzoek en advies* aan. Dit onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd. In de Strategische Evaluatie Agenda van 2023 en 2024¹ is toegezegd dat twee coronaregelingen in de kinderopvang in 2023 geëvalueerd worden op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het gaat hierbij om de Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang (TTKO) en de Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang zonder overheidsvergoeding (TTKZO). Omdat er in verband met corona ook een vergoeding eigen bijdrage gemeentelijke regelingen en noodopvang in de kinderopvang zijn opgetuigd, is ervoor gekozen deze maatregelen meteen ook te laten onderzoeken op doelmatigheid en doeltreffendheid. Tot slot is aan de onderzoekers gevraagd om een internationale vergelijking te doen, om een beeld te krijgen hoe andere landen de organisatie van noodopvang tijdens sluitingsperioden hebben aangepakt. Het onderzoek vindt u in de bijlage.

Achtergrond

In 2020 werd de wereld getroffen door een COVID-19 uitbraak. Dit had grote gevolgen voor de bevolking, qua gezondheid en ook in de maatschappij. Zo moesten onder andere de kinderopvang tussen 2020 en 2022 driemaal sluiten om besmettingen in te perken. De voormalig Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de voormalig Staatssecretaris van Toeslagen en Douane riepen alle ouders op de kosten voor kinderopvang tijdens de sluiting door te betalen. Ouders die hun

¹ XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rijksbegroting 2023, zie o.a. p. 34 en 287.
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rijksbegroting 2024, zie p. 46 en 47.

factuur doorbetaalden, kregen hun eigen bijdrage terug, zo werd beloofd. Om de eigen bijdrage van ouders te vergoeden, werden met grote spoed drie financiële regelingen opgetuigd. Dit alles had als doel om zo de kinderopvang stabiel en overeind te houden, ouders een plek te laten behouden op hun kinderopvang en zodat de kinderopvang noodopvang kon bieden aan kinderen van ouders in cruciale beroepen en aan kwetsbare kinderen.

De drie financiële regelingen zijn de Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang (TTKO) voor ouders met kinderopvangtoeslag, de Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang zonder overheidsvergoeding (TTKZO) voor personen die de kosten voor kinderopvang geheel zelf betalen. En de vergoeding eigen bijdrage gemeentelijke regelingen, voor ouders met sociaal medische indicatie (SMI), voorschoolse educatie of gemeentelijke peuteropvang.

Tijdens drie verschillende sluitingsperioden heeft de kinderopvangsector noodopvang geboden. Zo werden ouders met een cruciaal beroep in gelegenheid gesteld om te kunnen werken, om Nederland zo draaiende te houden. Ook kinderen in een kwetsbare positie konden gebruikmaken van noodopvang, zodat hun positie niet zou verslechteren. De eerste sluitingsperiode heeft de sector ook 24/7 noodopvang georganiseerd, zodat ouders ook buiten de reguliere openingstijden van de kinderopvang een beroep kon doen op noodopvang. Hier werd weinig gebruik van gemaakt, waardoor is besloten dit tijdens de tweede en derde sluiting niet meer te organiseren.

Onderzoek en uitkomsten

Het doel van de evaluatie was om inzicht te geven in de uitvoering, doelmatigheid, doeltreffendheid en het bereik van de TTKO, TTKZO, gemeentelijke regelingen en noodopvang in de kinderopvang. De noodopvang in het onderwijs maakte geen deel uit van dit onderzoek. De onderzoekers pasten voor het onderzoek verschillende onderzoeksmethoden toe. Zoals enquêtes en focusgroepen met o.a. ouders en medewerkers uit de kinderopvang, ouders en gemeenteambtenaren, interviews met sleutelfiguren uit die periode en literatuuronderzoek.

Financiële regelingen

Uit het onderzoek blijkt dat de financiële regelingen TTKO, TTKZO en gemeentelijke regelingen doeltreffend waren. De kinderopvangsector bleef stabiel en overeind. Zonder de regelingen was een flink deel van de ondernemingen in de kinderopvangsector in (zeer) grote financiële problemen gekomen of failliet gegaan. Ook zorgden de regelingen ervoor dat ouders hun plek voor hun kind op de kinderopvang behielden en er noodopvang kon worden geleverd.

Daarnaast blijkt onder andere dat de TTKO doelmatig is uitgevoerd. Bij het opzetten van de TTKO is de nadruk gelegd op eenvoud en snelheid om ouders snel tegemoet te komen en de administratieve lasten voor ouders en uitvoering te beperken. Zo kregen alle ouders met kinderopvangtoeslag de TTKO ambtshalve uitgekeerd. De vormgeving van de regeling kon volgens de onderzoekers theoretisch gezien efficiënter. Een groot deel van de ouders gaf namelijk in enquêtes aan de rekening van de kinderopvang ook wel door te betalen als zij geen TTKO kregen. Als deze ouders te onderscheiden waren, had aan hen geen TTKO uitgekeerd hoeven te worden en waren de kosten voor TTKO lager. De TTKO-regeling zelf was daarom beperkt doelmatig omdat deze relatief ongericht was. Tegelijkertijd concluderen de onderzoekers dat dit praktisch niet uitvoerbaar zou

zijn en zou leiden tot een onrechtvaardig model. Bovendien kon met de kennis van toen en tijdsdruk dergelijk gericht beleid niet worden vormgegeven².

De gemeentelijke regelingen en de TTKZO waren kleine regelingen qua financiële omvang. Daarnaast waren de uitvoeringskosten van de TTKZO relatief hoog. Waarschijnlijk was de kinderopvangsector ook overeind gebleven zonder gemeentelijke regelingen en de TTKZO.

Tegelijkertijd waren alle ouders die gebruik maakten van kinderopvang opgeroepen de factuur door te betalen. Als de belofte voor het vergoeden van de eigen bijdrage voor deze doelgroep niet zou zijn nagekomen, zou dat leiden tot aanzienlijk hogere kosten van bezwaar en beroepszaken.

Al met al kan voor de TTKZO worden afgevraagd of het in de toekomst wenselijk is een in verhouding dure regeling op te zetten voor relatief weinig mensen. Het kabinet is het er mee eens dat bij een nieuwe sluiting expliciet moet worden afgewogen of de kosten van de TTKZO zich afwegen tegen de omvang van de doelgroep en de te behalen doelen van de tegemoetkoming. Te meer indien het gaat om een korte sluiting van de kinderopvang, zoals bij de derde sluiting. Bij deze sluiting van twintig dagen waren de uitvoeringskosten twee keer hoger dan het bedrag van de tegemoetkoming zelf.

Noodopvang

Uit het onderzoek blijkt dat het aanbod van noodopvang groot was. In bijna alle gemeenten (98%) is noodopvang geboden. Een groot deel van de respondenten geeft aan dat ze door noodopvang in staat waren hun werk en zorg voor hun kinderen te combineren. Van kinderen in een kwetsbare positie is minder eenduidig te zeggen of zij allemaal zijn bereikt. Er zijn positieve indicaties dat ook zij goed gebruik hebben gemaakt van noodopvang. Een eenduidige definitie van deze groep ontbrak, waardoor voor betrokkenen niet altijd helder was welke kinderen hierop aanspraak maakten. Het is daarom lastig te bepalen of deze groep volledig werd bereikt. Wel blijkt uit het onderzoek dat de noodopvang positief uitwerkte voor kinderen in een kwetsbare positie. De noodopvang zorgde ervoor dat hun positie niet verder verslechterde.

De onderzoekers concluderen dat de noodopvang doelmatig is georganiseerd. De groepen die recht hadden op noodopvang, hebben hier gebruik van gemaakt. De meeste ouders met cruciale beroepen wisten dat ze gebruik konden maken van noodopvang, en bijna de helft van deze ouders heeft hiervan gebruikgemaakt. De ouders die hier geen gebruik van maakten, geven aan dat ze de noodopvang niet nodig hadden, bijvoorbeeld omdat zij konden thuiswerken of uit angst voor besmetting op de kinderopvang.

In het algemeen wist de sector goed wat van hen werd verwacht door communicatie vanuit de Rijksoverheid en sectorpartijen. Het protocol Kinderopvang en Covid-19 dat door SZW in samenwerking met de sectorpartijen is opgesteld, heeft bijgedragen aan het veilig kunnen organiseren van noodopvang. Wel gaven kinderopvangorganisaties aan dat er soms discussie met ouders was of zij aanspraak konden maken op noodopvang. Ouders moesten zelf aangeven of zij een cruciaal beroep hadden of werkten in een vitale sector. Om de sector ruimte te geven voor maatwerk is voor kinderen in een kwetsbare positie bewust gekozen geen afgebakende definitie op te nemen. De keerzijde hiervan is dat men soms

² Dialogic e.a. (2024), *Evaluatie coronaregelingen kinderopvang en noodopvang*, pagina 91

zoekende was om welke kinderen dit ging. Voor een volgende crisisperiode kan nagedacht worden over het hanteren van meer eenduidige definities, zoals bijvoorbeeld in Denemarken het geval was.

Internationale vergelijking

Voor de internationale vergelijking is voor Frankrijk, Denemarken en Duitsland (hier verschildte het beleid per deelstaat) gekeken of de kinderopvang is gesloten, of noodopvang is georganiseerd en of er financiële tegemoetkomingsregelingen zijn opgezet.

Uit deze vergelijking blijkt dat in al deze landen, net als in Nederland, de kinderopvang één of meerdere periodes is gesloten. Ook is noodopvang georganiseerd voor kinderen van ouders in cruciale beroepen en kinderen in een kwetsbare positie. In Denemarken was bijvoorbeeld de kinderopvang alleen tijdens het begin van de covid-crisis gesloten, tot 15 april 2020. Tijdens de sluiting werd noodopvang geboden aan dezelfde doelgroepen als in Nederland. Wel lijken deze beide doelgroepen duidelijker afgebakend. Zo moesten (een van de) ouders een bewijs overleggen van hun cruciale beroep. Voor kinderen in een kwetsbare positie werd een definitie gehanteerd, namelijk kinderen met speciale sociale, educatieve of behandelingsbehoeften. Per land zijn er verschillen in de rol die de nationale of regionale overheid speelde in de organisatie van en toewijzing naar noodopvang of de financiering hiervan.

Aanbevelingen

De onderzoekers doen tot slot een paar aanbevelingen. Zij adviseren onder andere om de netwerken binnen de kinderopvangsector goed te behouden. De samenwerking binnen de sector was zeer goed tijdens de covid-crisis en dit heeft bijgedragen aan het succes van de coronamaatregelen. Tegelijkertijd is het goed om de netwerken buiten de kinderopvangsector, zoals met ouders en scholen te verbeteren. En afspraken te maken over de verantwoordelijkheden en in te zetten op een meer integrale benadering voor kinderen. Het kabinet onderschrijft het belang van een goede samenwerking. Zowel binnen de kinderopvangsector als tussen de kinderopvang en aanpalende sectoren zoals het onderwijs en de jeugdzorg. De covid-crisis heeft in positieve zin bijgedragen aan de totstandkoming en versterking van deze samenwerking. Op lokaal niveau wisten sommige kinderopvangorganisaties, scholen en gemeenten elkaar toen, noodgedwongen, goed te vinden. Landelijk is er ook veelvuldig overleg tussen de betrokken sectorpartijen en de Ministeries van SZW, OCW en VWS. De uitkomsten van dit onderzoek zal ik dan ook delen met mijn collega's van OCW en VWS.

Afsluiting

Via deze weg wil ik nogmaals alle kinderopvangorganisaties en hun medewerkers, gastouders, ouders, gemeenten, gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en), SVB, Dienst Toeslagen, VNG, GGD GHOR NL en de branchepartijen³ bedanken voor hun enorme inzet en flexibiliteit tijdens de covid-crisis. Zonder hen was het niet gelukt om flexibel, snel en goed in te spelen op de uitdagingen die er waren. Zij hebben er zo mede

³ Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, BrancheVereniging Ondernemers Kinderopvang, Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang, Stichting Voor Werkende Ouders, Stichting Nysa, Ppink, FNV en CNV.

aan bijgedragen dat Nederland door kon blijven draaien tijdens de covid-crisis en dat de kinderopvangsector sterk uit deze periode is gekomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel