

Vergaderjaar 2021–2022

31 322

Kinderopvang

Nr. 437

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2021

De kinderopvang is een belangrijke sector waar professionals elke dag hard werken om kwalitatief goede en veilige opvang te bieden aan onze kinderen. Om goede opvang te kunnen bieden, is het noodzakelijk goede professionals te hebben en te behouden bij de kinderopvang. De personeelstekorten en hoge werkdruk in deze sector baren mij dan ook zorgen. Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de stappen die ik op korte termijn samen met de kinderopvangsector ga zetten in de aanpak van werkdruk en personeelstekorten.

Aanleiding

In de kinderopvang is sprake van een personeelstekort en een hoge werkdruk. Hierover ben ik al langer met de sector in gesprek. In oktober jl. vroegen 125 kinderopvangorganisaties in een brandbrief mijn dringende aandacht voor het urgente probleem van het grote personeelstekort in de kinderopvang. Daarnaast ontving ik afgelopen zomer een brief van cao-partijen Brancheorganisatie Kinderopvang (BK), Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) en CNV waarin aandacht werd gevraagd voor de hoge werk- en regeldruk in de kinderopvang. De motie van de leden Van Meenen en De Pater-Postma¹ verzoekt de regering een arbeidsmarktvisie op te stellen voor de kinderopvang, waarin ten minste een plan wordt opgesteld voor de krapte op de arbeidsmarkt. Ik heb uw Kamer toegezegd om aan de hand van gesprekken met de sector te komen tot oplossingsrichtingen om de krapte aan te pakken. In deze brief informeer ik uw Kamer conform deze motie over de stappen die we samen gaan zetten en schets ik mijn visie voor de arbeidsmarkt kinderopvang.

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 400

1. Visie arbeidsmarkt

Zoals ik in de opening van deze brief al noemde, hebben pedagogisch professionals een onmisbare rol in onze samenleving. Zij werken elke dag hard om kwalitatief goede en veilige opvang te bieden aan onze kinderen en ze te begeleiden in hun ontwikkeling. De kinderopvang heeft daarnaast een belangrijke rol in het ondersteunen van ouders bij het combineren van arbeid en zorg voor kinderen. Hiermee heeft de kinderopvang een belangrijke maatschappelijke functie. Het personeelstekort in de kinderopvang kan leiden tot wachtlijsten, of zelfs ervoor zorgen dat opvanggroepen moeten sluiten als een organisatie de personeelsbezetting niet rond kan krijgen. Als ouders daardoor geen opvang hebben voor hun kinderen kan dit ook een negatief effect hebben op de beschikbaarheid van medewerkers voor andere sectoren. Dit kan de reeds bestaande personeelstekorten in een groot aantal sectoren versterken.

Vanuit verschillende verantwoordelijkheden heb ik aandacht voor het personeelstekort in de kinderopvang. De kinderopvangsector is een gereguleerde doch private markt, met zowel commerciële aanbieders als stichtingen. De kinderopvangorganisaties dragen daarom primair een eigen verantwoordelijkheid voor het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel. Ik ben als Staatssecretaris verantwoordelijk voor de vormgeving van het kinderopvangstelsel en de financiering door middel van o.a. de kinderopvangtoeslag. Ik ben ook verantwoordelijk voor de kwaliteitseisen die – met het oog op de bescherming van kinderen – gesteld worden aan de kinderopvang. Die combinatie van wet- en regelgeving op het gebied van de inzet van of eisen aan personeel, bedoeld om goede kwaliteit en veiligheid te garanderen, heeft een invloed op de arbeidsmarkt. Bovendien heeft de kinderopvang een belangrijke publieke functie en heb ik als Staatssecretaris ook vanuit dat oogpunt aandacht voor het functioneren van de arbeidsmarkt in de kinderopvangsector.

Daarom vind ik het van belang om samen met de sector te werken aan oplossingsrichtingen voor de werkdruk en het personeelstekort. De kinderopvang moet een aantrekkelijke sector blijven voor de pedagogisch professionals om in te werken, waar kwaliteit en veiligheid hoog in het vaandel staan.

2. Stappen

Op basis van een probleeminventarisatie (zie bijlage 1)² heb ik samen met de vertegenwoordiging uit de sector gesproken over de benodigde stappen in de aanpak van werkdruk en personeelstekort. Op basis daarvan heb ik tot een aantal vervolgstappen besloten. Ik ga achtereenvolgens in op wet- en regelgeving op de langere termijn (2.1), korte termijn-stappen op het gebied van wet- en regelgeving (2.2), ondersteunend arbeidsmarktbeleid in de kinderopvang (2.4), en generiek kabinetsbeleid tegen krapte (2.5).

2.1 Lange termijn aanpassingen wet- en regelgeving

De evaluatie van de wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) is in november 2021 gestart. In 2022 wordt het eindrapport naar de Tweede Kamer verzonden. Een extern bureau zal de evaluatie uitvoeren en gesprekken aangaan met brancheorganisaties en toezichtspartijen. De evaluatie schetst een integraal beeld van alle effecten van de kwaliteitseisen van IKK, waarbij ook de veiligheid voor kinderen wordt meegenomen.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

nomen. Ook wordt gekeken naar onbedoelde neveneffecten van deze kwaliteitseisen op de werkdruk en de arbeidsmarkt. Zodoende is het mogelijk om waar nodig duurzame aanpassingen in de kwaliteitseisen door te voeren. Het traject voor het inventariseren van benodigde aanpassingen en het in kaart brengen van de gevolgen daarvan zal starten na de evaluatie.

2.2 Korte termijn aanpassingen wet- en regelgeving

Omdat de urgentie op dit moment al hoog is, ga ik ook op korte termijn – vooruitlopend op de evaluatie van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) – een aantal aanpassingen doen in wet- en regelgeving en het toezicht. Het betreft daarbij aanpassingen aan de inzetbaarheid van medewerkers in opleiding en de werkwijze in het toezicht.

Inzetbaarheid medewerkers in opleiding

In gesprekken die de afgelopen tijd met de sector zijn gevoerd over werk- en regeldruk in de kinderopvang kwam naar voren dat de regels rondom de inzetbaarheid van medewerkers in opleiding als knelpunt worden ervaren. Ook uit een recente peiling van *Kinderopvang werkt!* in september 2021 bleek dat de beperkte mogelijkheid om medewerkers in opleiding in te zetten voor 38% van de ondervraagde organisaties een beperking vormt om (meer) mensen in opleiding te hebben.³ Om voornoemde redenen informeer ik uw Kamer over een tweetal mogelijkheden om op korte termijn meer medewerkers in opleiding in te kunnen zetten.

Beide mogelijkheden zijn op 17 november jl. met de toezichts- en branchepartijen besproken, waaruit bleek dat daarvoor een breed draagvlak is. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de zorg voor een gezond opleidingsklimaat. Medewerkers in opleiding dienen positief en ondersteunend te worden begeleid en de verantwoordelijkheid die aan hen wordt gegeven dient passend te zijn bij de fase van de opleiding. Daarbij dient ervoor gezorgd te worden dat beroepskrachten in opleiding niet alleen op een groep staan.

Verruiming inzet beroepskrachten in opleiding

De Regeling Wet kinderopvang biedt de mogelijkheid om medewerkers in opleiding mee te tellen bij de berekening van het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten in een groep. Volgens de huidige regeling mag maximaal een derde van het aantal in te zetten beroepskrachten bestaan uit medewerkers in opleiding. Ik bereid een aanpassing van de regeling voor, om dit maximum per 1 januari 2022 voor een periode van zes maanden te verruimen naar de helft van het aantal in te zetten beroepskrachten. Met deze verruiming wordt een drempel weggenomen voor de inzet van medewerkers in opleiding. Hiermee kan (zij-)instroom worden vergroot.

Naast de behoefte om beroepskrachten in opleiding ruimer (binnen de beroepskracht-kindratio) in te kunnen zetten, hebben de brancheorganisaties aangegeven dat de regelgeving ten aanzien van het vastgezichtencriterium bij de inzet van beroepskrachten in opleiding knelt. Op basis van de huidige regelgeving, het Besluit kwaliteit kinderopvang, mogen medewerkers in opleiding niet als vast gezicht voor een kind ingezet worden, terwijl ze wel formatief kunnen worden ingezet. Het doel

³ Kinderopvang werkt!, 12 oktober 2021, Quickscan arbeidsmarkt. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

van het vaste-gezichtencriterium is bijdragen aan de stabiliteit van de opvang voor kinderen.

Uit de Cao Kinderopvang volgen de afspraken over het moment waarop een medewerker in opleiding formatief kan worden ingezet. Onder welke omstandigheden deze medewerkers ook als vast gezicht ingezet kunnen worden zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de stabiliteit, zal de komende periode in afstemming met de brancheorganisaties en toezichtpartijen nader verkend worden. Indien dit leidt tot aanpassing van de regelgeving zal ik uw Kamer hierover informeren.

Werkwijze toezichthouders

In aanvulling op het aanpassen van de regelgeving voor de inzet van beroepskrachten in opleiding, zal in het toezicht en de handhaving rekening worden gehouden met verzachtende omstandigheden of overmacht vanwege personeelstekort. Met name de eisen rondom het hanteren van stam- en basisgroepen, het opvangen in een stamgroep-ruimte, de inzet van beroepskrachten in opleiding, het vaste gezichtencriterium, de drie-uursregeling en de kwalificatie-eisen voor voorschoolse educatie⁴ lenen zich naar verwachting voor de constatering dat er verzachtende omstandigheden gelden zonder grote inbreuk op de kwaliteit van de opvang en de voorschoolse educatie.

Indien een kwaliteitseis niet is nageleefd rapporteert de toezichthouder een overtreding in het inspectierapport.⁵ Als sprake is van verzachtende omstandigheden of overmacht beschrijft de toezichthouder de situatie en adviseert hij de gemeente op welke onderdelen eventueel geen handhaving hoeft plaats te vinden. De gemeente kan vervolgens in het handhavingsbesluit rekening houden met de omstandigheden. Deze informatie komt terug in de samenvatting van het rapport (die wordt gepubliceerd in het Landelijk Register Kinderopvang). De situaties waarin niet voldaan wordt aan wettelijke kwaliteitseisen blijven dus voor iedereen in beeld en kunnen door de gemeente in de afweging worden betrokken.

Er zal door GGD GHOR Nederland en de VNG een handleiding worden opgesteld die toezichthouders helpt bij het in kaart brengen van de verzachtende omstandigheden of overmacht, en handhavers bij het nemen van een handhavingsbesluit in deze situaties. Belangrijk is dat te allen tijde sprake moet zijn van verantwoorde kinderopvang en voorschoolse educatie. Van houders van kinderopvangorganisaties zal worden gevraagd zich in te spannen om situaties waarin wordt afgeweken van kwaliteitseisen te voorkomen. Houders stellen een plan op waarin zij aangeven hoe in situaties van personeelstekort gehandeld wordt. Dit plan bespreken zij met de eigen pedagogisch medewerkers (bijvoorbeeld via de OR) en met ouders (bijvoorbeeld via de oudercommissie). Dit draagt bij aan rust en duidelijkheid binnen de organisatie. Tijdens de inspectie wordt de toezichthouder van dit plan op de hoogte gesteld. Dit draagt bij aan het aantoonbaar maken van de inspanningen die een houder heeft verricht om aan de wettelijke kwaliteitseisen te blijven voldoen.

⁴ Op een groep waar voorschoolse educatie (ve) wordt aangeboden aan meer dan 8 kinderen, moeten volgens het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie twee beroepskrachten aanwezig zijn die ve-scholing hebben gevolgd en voldoen aan de taaleisen voor ve. Te denken valt aan een overmacht situatie waarbij slechts één van beide beroepskrachten de vereiste extra scholing heeft gevolgd.

⁵ Voor het vaste gezichtencriterium en de drie-uursregeling geldt op grond van artikel 8 van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang dat de gedraging bij overmacht niet als overtreding wordt genoteerd.

Deze werkwijze zal gemonitord worden. Daarbij zullen de brancheorganisaties, toezichtpartijen en het Ministerie van SZW en OCW regelmatig signalen met elkaar delen. De ingang is voorzien op 15 december 2021 met een looptijd van een half jaar. Na drie maanden wordt in overleg tussen alle partijen bezien of de werkwijze bijstelling behoeft. Waar de werkwijze en ervaringen bruikbare informatie oplevert voor de evaluatie van de Wet IKK wordt deze daarbij meegenomen.

2.3 Acties van sociale partners

Naast de stappen op het gebied van wet- en regelgeving en toezicht, wil ik ook op het gebied van ondersteunend beleid een aantal stappen zetten. Voordat ik deze stappen toelicht, schets ik graag eerst een beeld van de activiteiten die al door de sector en sociale partners zelf worden gedaan in de aanpak van personeelstekorten. Deze activiteiten richten zich op het vergroten van de instroom en het behoud van medewerkers. Een aantal van deze activiteiten licht ik er graag kort uit:

- Campagne «Kinderopvang dankzij jou». In 2020 en 2021 liep de communicatiecampagne «Kinderopvang dankzij jou». Deze campagne was gericht op instroom van nieuwe medewerkers en imago en beroepstrots. Onderdeel daarvan was bijvoorbeeld een gerichte benadering van verschillende doelgroepen via sociale media, zoals: scholieren, studenten, zij-instromers, herintreders en huidige medewerkers. Onderdeel van de campagne was ook de test «past kinderopvang bij jou» die online kon worden ingevuld, en een vacaturezoeker. Daarnaast bood de campagne ondersteuning van werkgevers via een promotieportaal. De campagne had een groot online bereik. Deze campagne heeft SZW ondersteund met een subsidie.
- Samenwerking UWV en regionale mobiliteitsteams. *Kinderopvang werkt!* heeft in 2021 ook samenwerking gezocht met UWV, werkgeversservicepunten (WSP's) en regionale mobiliteitsteams. Werkgevers hebben daarvoor in beeld gebracht hoeveel medewerkers ze waar en wanneer nodig hebben. Waarna in september een Meet & Greet is georganiseerd tussen werkgevers in de kinderopvang en potentiële medewerkers.
- Ontwikkeling EVC-branchestandaard. Sociale partners hebben een EVC-branchestandaard «Startbekwame pedagogisch medewerker» ontwikkeld. Deze EVC-branchestandaard is ingediend bij het Nationaal Kenniscentrum EVC. Na goedkeuring door het Nationaal Kenniscentrum kunnen EVC-trajecten via een erkende EVC-aanbieder gestart worden. Hierdoor kunnen kandidaten met voldoende relevante praktijkervaring versneld instromen.
- Verruiming kwalificatie-eis pedagogisch medewerker. De sociale partners hebben een aantal uitbreidingen gedaan op de kwalificatie-eis voor pedagogisch professionals. Hierdoor kwalificeren meer diploma's (soms in combinatie met aanvullend bewijs) voor de functie pedagogisch medewerker. Daarnaast wordt doorlopende ondersteuning geboden bij kwalificatie-eisen, bijvoorbeeld met de doorontwikkeling van de online diplomacheck waarmee kandidaten snel kunnen checken of hun diploma kwalificeert.
- Werkdruk en werkplezier. Er zijn verschillende acties opgezet ter voorkoming en verlaging van werkdruk en verhoging van het werkplezier, zoals het organiseren van masterclasses voor hr-professionals en workshops «van werkdruk naar werkplezier» en het delen van goede voorbeelden. Ook is onder begeleiding van *Kinderopvang werkt!* een koplopersgroep gestart met een pilot medewerkersreis (de reis die medewerkers binnen een organisatie maken en wat zij daarbij ervaren). Zij gaan gezamenlijk aan de slag om de medewerkersreis in hun eigen kinderopvangorganisatie te verbeteren. De

resultaten komen in de vorm van een toolbox beschikbaar voor de gehele kinderopvangsector.

2.4 Ondersteunend arbeidsmarktbeleid in de kinderopvang

Ik zie dat de sector een belangrijke eigen verantwoordelijkheid neemt, door verschillende activiteiten op te pakken om personeelstekorten terug te dringen en werkdruk te verlagen. Op een aantal gebieden geef ik hier de komende periode, in samenwerking met de sector, een extra impuls aan, binnen de beleidsondersteunende budgetten die hiervoor op de begroting voor 2022 (Kamerstuk 35 925 XV) beschikbaar zijn. Specifiek gaat het om drie acties die zich richten op (beter zicht krijgen op) het vergroten van de aantrekkelijkheid van het beroep, en de ondersteuning van de publiciteitscampagne van de sociale partners om de bekendheid met (de positieve kanten) van het beroep te vergroten:

- Deeltijdfactor. In de kinderopvang werken veel medewerkers in deeltijd met kleine contracten. Het verhogen van de deeltijdfactor kan dus bijdragen aan verkleinen van het personeelstekort. We verkennen samen met de sector mogelijkheden om binnen de kinderopvang de deeltijdfactor, waar medewerkers dat willen, te verhogen.
- Combinatiebanen. Een van de oorzaken van de relatief hoge uitstroom bij de buitenschoolse opvang (bso) is het geringe aantal werkuren dat mogelijk is, doordat bso (logischerwijs) alleen buiten schooltijden wordt aangeboden. Grotere contracten kunnen de functie aantrekkelijker maken en de hoge uitstroom beperken. Een combinatiebaan is een middel om grotere contracten te realiseren in de bso. In de praktijk zijn verschillende goede voorbeelden te vinden van combinatiebanen in de sectoren kinderopvang, onderwijs en zorg. *Kinderopvang werkt!* zal binnenkort een geactualiseerd e-book uitbrengen met goede voorbeelden van combinatiebanen aangevuld met een toolkit ter ondersteuning bij het realiseren van combinatiebanen. In het verlengde hiervan wil ik, samen met het Ministerie van OCW, verkennen hoe wij de succesfactoren en knelpunten van combinatiebanen in kaart kunnen brengen. Hierop zou, in samenwerking met de sector, een handreiking met *best practices* kunnen worden ontwikkeld.
- Onderzoek medewerkersreis. In het verlengde van de pilot medewerkersreis van de sector wil ik samen met de sector breder kijken naar de verschillende fasen in de loopbaan van een pedagogisch professional (van opleidingskeuze als middelbare scholier tot pensioen) en daarbij in kaart te brengen op welke momenten in deze «reis» de kantelpunten en mogelijkheden voor verbetering zitten.
- Ondersteuning campagne. De arbeidsmarktcampagne loopt eind dit jaar af. De sector overweegt een doorstart van de campagne. Vanwege de positieve resultaten van deze campagne zal ik bekijken of een nieuwe ondersteuning voor 2022 vanuit mijn Ministerie hiervoor wenselijk is.

2.5 Generiek kabinetsbeleid tegen krapte

Tenslotte is er een breed, meer generiek instrumentarium om de werking van de arbeidsmarkt te bevorderen. Ook de medewerkers en werkgevers in de kinderopvangsector kunnen hier een beroep op doen.

Zo kunnen werkgevers gebruik maken van de dienstverlening in de 35 arbeidsmarktregio's via de Werkgeversservicepunten. Een werkgeversservicepunt geeft werkgevers kosteloos advies en ondersteunt bij de werving en selectie van personeel via de regionale leerwerkloketten bij leer- en ontwikkelvragen. Werkzoekenden en werkenden die met ontslag bedreigd worden kunnen daarnaast dienstverlening ontvangen vanuit 35 regionale mobiliteitsteams. Binnen deze teams gebruiken werkgevers, werknemers,

onderwijs, gemeenten en UWV elkaars expertise en dienstverlening bij het bieden van gerichte ondersteuning naar nieuw werk, ook richting krapteberoepen.

Als kabinet zetten we daarnaast extra in op (om)scholing om mensen in staat te stellen om zich aan te passen aan de veranderende arbeidsmarkt. Zo zet het kabinet in op een leven lang ontwikkelen (LLO). Het kabinetsbeleid op het gebied van LLO is gericht op het creëren van een sterke leercultuur en het stimuleren van eigen regie bij individuen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door via de SLIM-regeling geld beschikbaar te stellen aan mkb-ondernemingen die willen investeren in leren en ontwikkelen én vanaf 2022 met het STAP-budget waarmee burgers tot € 1.000 subsidie kunnen krijgen voor het volgen van scholing. Daarnaast hebben we met «NL leert Door» extra geïnvesteerd in LLO, om mensen die worden geraakt door de coronacrisis de mogelijkheid te kunnen bieden om kosteloos ontwikkeladviezen of scholingstrajecten te volgen. Daarnaast kunnen sectorale samenwerkingsverbanden maatwerktrajecten aanbieden bestaande uit ondersteuning, scholing en begeleiding.

Daarnaast heb ik een brede maatschappelijke samenwerking voor preventie van burn-outklachten opgezet. Gezien de vele oorzaken die een rol spelen bij het ontstaan van burn-outklachten, voer ik een breed pakket van activiteiten uit.⁶ Gegeven de signalen van hoge werkdruk in de kinderopvang, kijk ik naar mogelijkheden om ook de kinderopvangsector hier aansluiting bij te laten zoeken. Bijvoorbeeld door de activiteiten van dit programma bij de sector actief onder de aandacht brengen.

Afsluiting

Met de in deze brief aangekondigde maatregelen zet ik een stap in de aanpak van werkdruk en personeelstekorten in de kinderopvang. Om de personeelstekorten op te kunnen lossen is het van belang dat alle partijen verantwoordelijkheid nemen. Er is namelijk niet één oorzaak van het personeelstekort aan te wijzen. De algehele arbeidsmarktkrapte en conjunctuurgevoeligheid van de kinderopvangsector spelen een significante rol. Daarnaast kan een combinatie van bepaalde wet- en regelgeving op het gebied van de inzet van of eisen aan personeel, bedoeld om goede kwaliteit en veiligheid te garanderen, knellend zijn voor de arbeidsmarkt. En natuurlijk hebben werkgevers zelf een belangrijke rol bij het binden en boeien van de pedagogisch professionals. Daarom blijf ik met alle partijen in gesprek voor een gezamenlijke aanpak waarin ieder zijn verantwoordelijkheid neemt. Alleen samen kunnen we dit vraagstuk aanpakken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma

⁶ Kamerstuk 25 883, nr. 421