

Vergaderjaar 2022–2023

31 322

Kinderopvang

Nr. 488

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2023

Er is een aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. In bijna iedere sector zoekt men naar nieuw personeel, maar ook naar manieren om het huidige personeel te binden en hen meer uren te laten werken. Voor ouders van jonge kinderen is een plek op de kinderopvang een essentiële voorwaarde om (meer) te kunnen werken. Helaas zijn er ook in de kinderopvang grote tekorten aan personeel. Hierdoor lopen de wachtlijsten voor ouders op. Net als de werkdruk voor de pedagogisch professionals, terwijl zij belangrijk werk verrichten. Zij faciliteren ouders in hun werk en stimuleren kinderen in hun ontwikkeling.

Daarom ben ik samen met de sector aan de slag met maatregelen en acties. Niet alleen om nieuw personeel voor de kinderopvang aan te trekken, maar ook om het huidige personeel te behouden en te motiveren om meer uren te werken. Daarvoor zijn de werkgevers in de kinderopvang primair verantwoordelijk. Ik zie ook een duidelijke rol voor het Ministerie van SZW, vooral vanwege het belang van kinderopvang in de samenleving. Het personeelstekort in de kinderopvang blijkt hardnekkig. Ik blijf samen met de sector ideeën ontwikkelen en verbindingen zoeken om werken in de kinderopvang aantrekkelijker te maken.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de acties uit de vorige Kamerbrief.¹ Ook licht ik toe welke nieuwe acties mijn ministerie en de sector ondernemen.

1 Aanleiding

Ik heb uw Kamer tweemaal per brief geïnformeerd over de arbeidsmarktmaatregelen voor de kinderopvang, op 29 november 2021 en op 5 september 2022.² Ook heb ik op 24 juni 2022 een algemene brief over de

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 463

² Kamerstuk 31 322, nrs. 437 en 463

aanpak arbeidsmarktkrapte naar uw Kamer verzonden.³ Tot slot is op 3 februari 2023 uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek naar aanvullende kraptemaatregelen. Hierbij ben ik ook ingegaan op het stimuleren van meer uren werken.⁴

In het Tweeminutendebat Kinderopvang van 21 december 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 38, item 3) heb ik uw Kamer toegezegd om voorafgaand aan het volgende Commissiedebat Kinderopvang een brief met de stand van zaken van de genomen maatregelen te verzenden, in het bijzonder over zzp'ers in de kinderopvang. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

Opbouw brief

In het komende hoofdstuk licht ik de ontwikkelingen toe op de arbeidsmarkt van de kinderopvang. In hoofdstuk 3 beschrijf ik de acties van mijn ministerie en de sector. In het laatste hoofdstuk ga ik kort in op het waarborgen van de kwaliteit en veiligheid in tijden van tekorten.

Bij de acties in hoofdstuk 3 hanteer ik dezelfde drie pijlers als in mijn vorige brief over dit thema aan uw Kamer.

3.1 Nieuw personeel aantrekken

- a) Zij-instroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt
- b) Zij-instroom in de gastouderopvang
- c) Kandidatenreis
- d) Arbeidsmarktcampagne en maatregel beroepskrachten in opleiding

3.2 Huidige personeel behouden

- a) Kwaliteitseisen
- b) Werkwijze toezichthouders
- c) Balans loondienst/zzp
- d) Werkplezier en uitstroom

3.3 Meer uren werken stimuleren

- a) Deeltijdfactor
- b) Combinatiebanen
- c) Piek- en daldagen

2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De afgelopen twee jaar zijn in macro-economisch opzicht gekenmerkt door een forse inhaalgroei van de economie tot ruim boven het niveau van voor de coronacrisis.⁵ Net als in de jaren voorafgaand aan de coronacrisis, werd de groei van het bbp in 2021 en 2022 vooral gedreven door een toename van het aantal werkenden. Er zijn op dit moment meer mensen dan ooit aan het werk in Nederland.⁶ Door een combinatie van factoren heeft het arbeidsaanbod de groei van de vraag naar arbeid

³ Kamerstuk 29 544, nr. 1115.

⁴ Kamerstuk 29 544, nr. 1174

⁵ Met een groei van respectievelijk 4,9% en 4,2% in 2021 en 2022 is de krimp van 3,9% in coronajaar 2020 meer dan gecompenseerd. Gemiddeld genomen is de economie in deze drie jaren met 1,65% per jaar gegroeid. Daarmee is de groei in deze periode iets lager dan in de periode 2014–2019, toen het bbp gemiddeld 2,15% per jaar toenam.

⁶ Werknemers en zelfstandigen werkten in het vierde kwartaal van 2022 in totaal ruim 3,6 miljard uur. Dat is, gecorrigeerd voor seizoensinvloeden, 1,2 procent meer dan een kwartaal eerder.

onvoldoende kunnen bijhouden. Dit heb ik verder toegelicht in de Kamerbrief van 3 februari 2023.

De krapte is hierdoor vrijwel in alle sectoren sterk opgelopen. Het aantal vacatures per 100 werklozen is in het laatste kwartaal van 2022 gestegen tot 123 vacatures. Hierdoor ontstaat ook druk op het uitvoeren van ambities van dit kabinet, zoals de herziening van het financieringsstelsel in de kinderopvang en noodzakelijke transitie, zoals de klimaattransitie. Voor de komende jaren verwacht ik voornamelijk structurele krapte in de zorg (waar de kinderopvangsector onder valt), het onderwijs, de techniek, ICT en de klimaat- en energietransitie.

Instroom/uitstroom

De kinderopvangsector kenmerkt zich door een flinke groei in de afgelopen jaren. In het derde kwartaal van 2022 werkten er bijna 118.000 werknemers in de kinderopvang. Dit is een stijging van 6.100 werknemers ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder.⁷ Sinds het dieptepunt in het vierde kwartaal van 2015, na de economische recessie, is het aantal werknemers met bijna vijftig procent gestegen. Ondanks de groei van het aantal werknemers in de sector, zien we ook een grote uitstroom. In 2022 wisselden 27.000 werknemers van baan. Hiervan verliet de helft de sector zorg en welzijn, waar de kinderopvang deel van uitmaakt. Deze uitstroom komt ook in paragraaf 3.2.d aan bod.

Vacaturegraad en spanningsindicator

In het tweede en derde kwartaal van 2022 was de vacaturegraad in de kinderopvang op zijn hoogtepunt. Tegenover elke duizend banen, stonden volgens het CBS 56 vacatures. De gemiddelde vacaturegraad in de sector zorg en welzijn dat kwartaal was 45. De vacaturegraad in de kinderopvang fluctueert wel gedurende het jaar. In het eerste kwartaal van 2022 was deze namelijk nog 36 en het kwartaal daarvoor 45. In 2022 was ook de spanningsindicator van het UWV voor «leidsters kinderopvang» zeer krap, waar deze in 2021 nog krap en in 2020 gemiddeld was. Uit beide indicatoren blijkt een duidelijke stijgende krapte in het personeelsaanbod.

Arbeidsmarktprognose

In mijn vorige brief aan uw Kamer heb ik u geïnformeerd over de arbeidsmarktprognose kinderopvang, waartoe ik ABF Research opdracht had gegeven. Uit die prognose (editie 2021) bleek dat het arbeidsmarkttekort, als gevolg van het nieuwe financieringsstelsel, vanaf 2025 sterk toeneemt. Ik vind het belangrijk om deze ontwikkeling te monitoren. Om die reden heb ik aansluiting gezocht bij de arbeidsmarktprognose van het Ministerie van VWS voor de sector zorg en welzijn. De kinderopvang behoort tot deze sector. Half maart is er een nieuwe arbeidsmarktprognose gepubliceerd (editie 2022).⁸ De nieuwe prognose reikt tot 2032, waar de prognose van vorig jaar tot 2031 liep.

Op dit moment is er volgens de ABF-raming sprake van een tekort van ongeveer 6.000 medewerkers. In de nieuwe prognose van ABF Research komt het arbeidsmarkttekort in 2032 voor het beleidsrijke scenario uit op 32.500 medewerkers. Het beleidsrijke scenario is inclusief herziening van het financieringsstelsel, maar exclusief aanvullend beleid gericht op het verminderen van de arbeidsmarkttekorten. Het effect van de mitigerende maatregelen die de sector en ik nemen, is daarom niet terug te zien in de

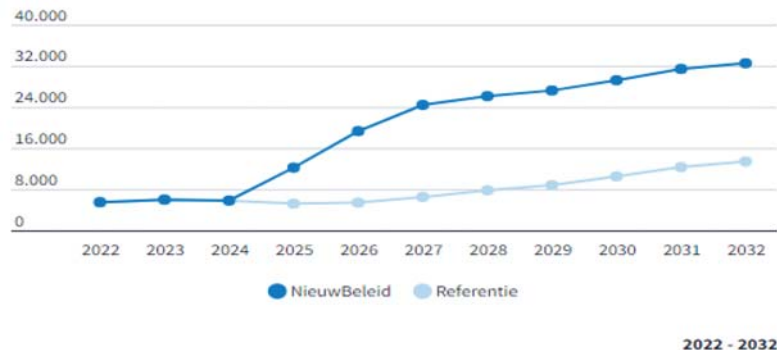
⁷ CBS, Artikel Meer werknemers in kinderopvang, maar vacaturegraad hoger dan ooit, maart 2023

⁸ Prognosemodel Zorg en Welzijn – Kinderopvang: link: <https://prognosemodelzw.databank.nl/dashboard/dashboard-branches/kinderopvang--incl--peuterspeelzaalwerk->

prognose. De prognose laat zien dat het arbeidsmarkttekort vanaf 2025 fors zal stijgen zonder mitigerende maatregelen. Uit de nieuwe prognose blijkt dat de tekorten sneller oplopen dan geraamd in de vorige editie.⁹ Dit wordt met name veroorzaakt doordat het daadwerkelijke aantal vacatures in het startjaar van de prognose hoger ligt dan eerder verwacht, waardoor het tekort vanaf de start van de raming hoger ligt.¹⁰ Daarnaast speelt mee dat nu geraamd wordt met een hoger gebruik in uren voor de kinderopvang en BSO, resulterend in een hogere arbeidsvraag in de kinderopvang.¹¹

Grafiek 1. Prognose ABF Research arbeidsmarkttekort; Referentie (demografie en oude trends) versus Beleidsrijk scenario (inclusief stelselherziening)

Arbeidsmarkttekort per scenario Nederland, personen



Werkdruk

Als gevolg van de oplopende tekorten, stijgt ook de werkdruk van het huidige personeel. Uit cijfers van het CBS blijkt in 2022 dat 61 procent van de werknemers in de kinderopvang de werkdruk als (zeer) hoog ervoer. In dit percentage zit de afgelopen jaren een stijgende lijn. Het ziekteverzuim lijkt samen met de werkdruk te stijgen. In de kinderopvang was het ziekteverzuim in 2022 gemiddeld 8,3 procent, waar dit in 2021 nog 6,9 procent was. Dit is relatief hoog in vergelijking met het gemiddelde in Nederland van 5,6 procent in 2022. Het ligt wel ongeveer gelijk met het gemiddelde in de zorg en welzijn sector van 7,9 procent.

Wachlijsten

Bij het overgrote deel van de kinderopvangorganisaties komen ouders op een wachtlijst te staan bij aanmelding. Ondanks de wachtenlijsten is er nog steeds een groei van het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat en het aantal uren dat zij hiervan gebruik maken. Het is de verwachting dat de aanstaande herziening van het financieringsstelsel, waarbij een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96 procent van de maximum uurprijs voor werkende ouders gaat gelden, zal leiden tot een verdere toename van de vraag naar kinderopvang. De beschikbaarheid van de kinderopvang komt hierdoor de komende jaren verder onder druk te staan. Inzicht in de ontwikkeling van de beschikbaarheid is belangrijk,

⁹ Zo wordt voor het jaar 2031 een tekort van 31.400 voorspeld, waar eerder een tekort van 29.500 voorspeld werd.

¹⁰ AZW StatLine – Vacatures; ontstaan, openstaand, vacaturegraad

¹¹ Voor het beleidsarme scenario (dat wil zeggen exclusief herziening van het financieringsstelsel), voorspelt ABF een tekort van 12.300 in 2031. Het verschil met de vorige raming (7.000 in 2031) wordt met name veroorzaakt door een hoger starttekort, een hoger urengebruik, en het loslaten van de KGU. Dit laatste is per 2023 ingegaan en maakt daarmee niet alleen meer deel uit van het beleidsrijke, maar ook van het beleidsarme scenario.

want zonder dit inzicht kan de omvang van het probleem en het effect van eventuele interventies niet worden gemonitord.

Cijfers over het bestaan en de lengte van wachtlijsten zijn niet altijd even goed te interpreteren. Wachtlijsten zijn vooral een probleem wanneer mensen ook na de gewenste ingangsdatum nog op een wachtlijst blijven staan. Om meer inzicht te krijgen in de problematiek rond wachtlijsten in de kinderopvang, start ik zoals eerder aangekondigd een onderzoek. Ik heb, na een aanbestedingstraject, Significant Public de opdracht gegeven de komende jaren de wachttijden in de kinderopvang te monitoren. De onderzoekers zullen aan de hand van een representatieve steekproef jaarlijks rapporteren over de wachttijden in de kinderopvang. Het resultaat van de eerste meting verwacht ik in de zomer.

Ik zie wachttijden hierbij als een goede en zuivere indicator voor de beschikbaarheid van kinderopvang. Het onderzoek zal de wachttijd meten vanaf zowel het moment van inschrijven als vanaf de gewenste startdatum, tot het moment van de gerealiseerde plaatsing. Het voordeel hiervan is dat hiermee ook automatisch wordt gecorrigeerd voor dubbelingen en verouderde informatie in de wachtlijsten, aangezien veel ouders zich bij meerdere locaties inschrijven. De wachttijd zal worden uitgesplitst naar kinderdagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Ook zal in de monitor worden gekeken in hoeverre wachttijden verschillen tussen regio's en is onderscheid te maken naar de leeftijd van het kind.

Tekorten in voorschoolse educatie

In mijn vorige Kamerbrief noemde ik de signalen die de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en ik ontvangen over het personeelstekort specifiek in de voorschoolse educatie (VE). Ik heb toegezegd dat we breed gaan verkennen waar en in welke mate de VE-tekorten precies spelen. Ook onderzoeken we welke mogelijke oplossingsrichtingen er zijn. In het onderzoek worden onder andere de branchepartijen en deskundigen, maar ook opleiders en (toekomstige) pedagogisch professionals, meegenomen. Aan de hand van de inzichten uit dit onderzoek, werken wij de oplossingsrichtingen nader uit. Hierbij kijken we bijvoorbeeld naar het formatief inzetten van beroepskrachten in opleiding. In de kinderdagopvang is dit al de praktijk, maar bij VE is dit nog niet toegestaan. Bij de uitwerking van oplossingen, gaan de Minister voor PVO en ik uit van een borging van de kwaliteit. Naar verwachting zullen de resultaten van het onderzoek in de zomer worden opgeleverd.

Cao Kinderopvang

Op 8 februari hebben de sociale partners in de kinderopvang een akkoord bereikt over een nieuwe cao kinderopvang.¹² Ik ben blij dat pedagogisch professionals door deze nieuwe cao kinderopvang een forse loonstijging tegemoet kunnen zien. En dat zij langere doorgroeimogelijkheden krijgen. Het is positief dat de aanvullende stijging van de maximum uurprijs hier extra ruimte in heeft geboden. De gemaakte cao-afspraken zien vooral op de primaire arbeidsvoorwaarden. De partners zijn met elkaar overeengekomen de komende maanden verder het gesprek te voeren over mogelijke aanvullende afspraken, bijvoorbeeld op het gebied van modern werkgeverschap. Ik roep de sociale partners in de kinderopvang op hier serieus mee aan de slag te gaan. Ik geloof erin dat goede arbeidsvoorwaarden bij

¹² Op 1 maart is voor de aangemelde cao Kinderopvang een Kennisgeving van ontvangst afgegeven. Ook is een verzoek tot algemeenverbindendverklaring ingediend

kunnen dragen aan het aantrekkelijker maken van de kinderopvang als sector om in te (blijven) werken.

3 Acties

3.1 Nieuw personeel aantrekken

a Zij-instroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

Om het personeelstekort aan te pakken, is het belangrijk dat de sector voldoende nieuw personeel aantrekt. Ik heb aangegeven dit onder andere te willen realiseren door de zij-instroom te verhogen.¹³ Volgens de arbeidsmarktprognose van ABF is dit lastig,¹⁴ aangezien de zij-instroom in de kinderopvang de laatste jaren al relatief hoog was. Ook is er al veel mogelijk rondom generieke zij-instroom. Er zit nog steeds potentieel in het verhogen van de zij-instroom. Een groep die nu minder goed bereikt wordt, zijn mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hiermee bedoel ik onder meer langdurig bijstandsgerechtigden, nieuwkomers (inclusief statushouders) en Oekraïense ontheemden. Ik heb u onlangs in de brief en het plan van aanpak «statushouders aan het werk» geïnformeerd over de arbeidsmarktpositie van statushouders.¹⁵ Uit nieuwe cijfers van het CBS blijkt dat een groeiend aandeel statushouders aan het werk is en onderwijs volgt.¹⁶ Er zijn echter ook nog veel statushouders op zoek naar werk. Zij vormen daarmee een belangrijk potentieel voor de arbeidsmarkt. Het benutten van de talenten van statushouders vind ik van groot belang. Voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is het vaak niet mogelijk om meteen te starten als pedagogisch professional of de volledige mbo-opleiding hiertoe op niveau 3 of 4 te volgen. Zij hebben vaak baat bij in-/opstapfuncties, en extra tijd en begeleiding om zich te kunnen ontwikkelen en eventueel de Nederlandse taal te leren. Hieronder beschrijf ik hoe ik met de sector meer zij-instroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wil realiseren.

Uitvraag groepshulpen

De functie van groepshulp kan een belangrijke rol vervullen als instap-functie in de kinderopvang. Daarom heb ik in januari een informele uitvraag gedaan onder 371 kinderopvangorganisaties over de ervaring met de inzet van groepshulpen en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij was niet het doel een representatief onderzoek te doen. Wel was het zo mogelijk om snel inzicht te krijgen in ervaringen en knelpunten bij de inzet van groepshulpen. De uitvraag laat zien dat twee derde van de ondervraagden ervaring heeft met groepshulpen. Dit waren met name grote organisaties. De inzet van groepshulpen wordt (erg) goed beoordeeld door deze organisaties.

De groepshulpen worden momenteel voornamelijk aangenomen om de werkdruk van de pedagogisch professionals te verlagen, door het overnemen van licht huishoudelijke en verzorgende werkzaamheden. Respondenten geven aan dat de inzet van groepshulpen daadwerkelijk leidt tot verminderde werkdruk. Ik zie daarom veel potentie in de inzet van groepshulpen in het voorkomen van uitstroom van personeel uit de sector. Voor kinderopvangorganisaties is het niet altijd rendabel om een groepshulp in te zetten. Dit komt omdat een groepshulp niet meetelt voor

¹³ Kamerstuk 31 322, nr. 463

¹⁴ ABF Research (2022) Arbeidsmarktprognoses kinderopvang.

¹⁵ Kamerstuk 32 824, nr. 381

¹⁶ CBS 2023, Asiel en integratie 2023 – Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders.

de beroepskracht-kindratio en daardoor bovenformatief ingezet moet worden. Ook wordt de begeleidingscapaciteit genoemd als aandachtspunt.

Tegelijkertijd zie ik dat een deel van de groepshulpen mogelijk door kan groeien tot pedagogisch professional. Daarmee vormen ze een bron van nieuwe instroom. Maar liefst 85 procent van de respondenten geeft aan bereid te zijn groepshulpen voor een periode van één à twee jaar te begeleiden in een opleiding tot pedagogisch professional. Daarbij geeft bijna vier op de tien respondenten die groepshulpen inzetten aan dit nu al te doen als opstapje naar een BBL-opleiding. Dit toont aan dat er onder kinderopvangorganisaties een grote motivatie is voor de groepshulp als instap- en doorgroeifunctie.

Tot slot heb ik gevraagd naar de ervaring met het aannemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De ervaring met het werken met deze doelgroep wordt gemiddeld iets lager beoordeeld dan de algemene ervaring met groepshulpen, maar is over het algemeen wel positief. Respondenten geven aan dat de mensen uit deze groepen vaak erg leergierig en enthousiast zijn. Op de vraag wat men nodig heeft om de inzet van de doelgroepen verder te vergemakkelijken, wordt meer ruimte voor financiering en begeleiding genoemd, maar ook meer kennisdeling binnen de sector. De resultaten tonen aan dat het aannemen van mensen uit deze groepen van waarde is voor de kinderopvang, mits zij de juiste begeleiding krijgen. Ik roep kinderopvangorganisaties, gemeenten, UWV en arbeidsmarktregio's dan ook graag op om zich in te spannen om meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te helpen aan een baan in de kinderopvang als groepshulp. Statushouders vormen daarbij een groep waar ik potentieel in zie. Inzet van wervingsmethoden zoals open hiring (een baan zonder sollicitatiegesprek) en laagdrempelige vormen van matching kunnen hierbij helpen.

Themadag

Om kennisdeling te stimuleren, heb ik op 28 maart samen met de kinderopvangsector een themadag georganiseerd over de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hier hebben onder meer kinderopvangorganisaties, ROC's en gemeenten goede voorbeelden en vraagstukken met elkaar gedeeld. Het belang van samenwerking tussen de verschillende partners werd door de dag heen benadrukt, met de werkgeversservicepunten als belangrijke spil in het web. Aandachtspunten voor het werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt waren het vinden van de juiste begeleiding, het leren van de taal op de werkvloer en het in kaart brengen van het aanbod aan financieringsbronnen. Ik neem de resultaten van de dag mee en roep deelnemers op om de opgedane ideeën en ervaringen verder te delen.

Vlietkinderen

Vlietkinderen, een kinderopvangorganisatie uit de regio Den Haag, is vorig jaar begonnen met het werven van pedagogisch ondersteuners. Dit is een mbo 2-functie gericht op doorstroom naar een opleidingstraject tot pedagogisch professional. Deze functie biedt een oplossing voor de groeiende vraag naar kinderopvang, naast het verlichten van de werkdruk van de pedagogisch professionals. Het biedt de pedagogisch ondersteuners de kans om bovenformatief werkervaring op te doen en te onderzoeken of werken in de kinderopvang bij hen past, voordat zij aan een opleiding beginnen.

Bij positieve ervaringen starten de pedagogisch ondersteuners met een opleidingstraject tot pedagogisch professional op mbo 3-niveau. Tijdens de opleiding wordt er extra begeleiding geboden op zowel het theoretisch als het pedagogisch vlak door werkbegeleiders en praktijkopleiders. Dit verhoogt de kans op succesvolle afronding van het opleidingstraject.

Loopbaanpad

Op basis van bovengenoemde resultaten, ontwikkel ik samen met de kinderopvangsector, mijn collega van OCW, de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), en VNO-NCW een loopbaanpad voor de kinderopvang. Met het loopbaanpad kunnen kandidaten zich stapsgewijs ontwikkelen tot pedagogisch professional, via verschillende functies met een bijbehorende leerlijn praktijkleren in het mbo.

Voor het loopbaanpad kijk ik voor de «instapfunctie» naar de in de praktijk al bestaande functie van groepshulp. Hier kan een bijpassende praktijkverklaring voor ontwikkeld worden. Ook ben ik voornemens om samen met de branchepartijen een «opstapfunctie» te ontwikkelen. In deze stap kan iemand toewerken naar een nog te ontwikkelen mbo-certificaat «ondersteuner in de kinderopvang». Ik licht dit onder het volgende kopje toe. Na deze stap kan diegene zich verder ontwikkelen tot de bestaande functie pedagogisch professional door middel van een volledige mbo-opleiding op niveau 3 of 4. De leerlijn kan aangevuld worden met bestaande taaltrajecten. Dit is belangrijk, omdat de taaleis 3F voor onder andere statushouders en Oekraïense ontheemden een aandachtspunt is. Onderzoek en lessen uit de praktijk laten zien dat voor deze groepen het leren van de taal in combinatie met werk, goede resultaten oplevert.¹⁷

Het is niet de bedoeling van het loopbaanpad om (meer) eisen te introduceren of andere verplichtingen op te leggen. Voor groepshulpen gelden geen kwalificatie-eisen, hier verander ik niets in.¹⁸ Wel wil ik, samen met de andere hierboven genoemde partijen, kijken hoe we in het loopbaanpad laagdrempelige opleidingsmogelijkheden kunnen opnemen. De leerlijn die we hiermee creëren biedt mogelijkheden tot stapsgewijze ontwikkeling via het behalen van een mbo-praktijkverklaring en mbo-certificaat. Dit kan voor mensen die instromen als groepshulp bijdragen aan de bredere inzetbaarheid binnen de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen deze al behaalde onderdelen van een opleiding, ertoe leiden dat groepshulpen vervolgens gemakkelijker en sneller een opleiding tot pedagogisch professional kunnen afronden (door middel van EVC-trajecten en vrijstellingen). Tenslotte breng ik, ter ondersteuning van de implementatie van het loopbaanpad, voor de kinderopvangsector en arbeidsmarktregio's in beeld welke bestaande financieringsbronnen zij kunnen benutten voor de verschillende stappen van het loopbaanpad.

Mijn streven is dat het loopbaanpad met bijbehorende leerlijn in de zomer gereed is. De implementatie ervan in de arbeidsmarktregio's vraagt vervolgens inzet van en samenwerking tussen verschillende partners. Dit zijn organisaties met zicht op potentiële kandidaten,¹⁹ mbo-instelling(en) die de opleidingen kunnen aanbieden, werkgevers en organisaties die hen ondersteunen²⁰.

¹⁷ Zie voetnoot 15

¹⁸ Uiteraard moeten groepshulpen wel in bezit zijn van een geldige VOG

¹⁹ Gemeenten, UWV, RMT, sociaal ontwikkelbedrijven, re-integratiebedrijven, uitzendorganisaties, RMC, pro/vso/mbo-scholen, leerwerkloketten

²⁰ SBB en werkgeversservicepunten

Ik wil alle arbeidsmarktregio's oproepen om samen met de verschillende partners het loopbaanpad met bijbehorende leerlijn in te zetten. Zo kunnen we samen het arbeidsmarkttekort verminderen en meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt de kans bieden om in de kinderopvang te werken.

Opleidingstraject Leerwerkloket Rijnmond

Een mooi voorbeeld dat raakt aan het idee van het loopbaanpad, is het traject dat het Leerwerkloket Rijnmond samen met het Werkgeversservicepunt (WSP) en de ROC's Albeda en Zadkine ontwikkelt. In dit traject begeleiden zij mensen met een uitkering, waaronder statushouders, naar de opleiding tot pedagogisch professional.

In het voortraject voor deelname aan het leertraject wordt er getoetst of een kandidaat op mbo 2-niveau kan instromen en niveau 3 kan bereiken. De deelnemers aan het leertraject beginnen met een mbo 2-niveau opleiding Helpende Zorg en Welzijn en starten gelijktijdig als groepshulp in de kinderopvang. Hierna stromen de deelnemers door naar een mbo 3-niveau opleiding tot pedagogisch medewerker.

In dit traject worden de deelnemers op de werkvloer begeleid door ROC's Albeda/Zadkine. Het voordeel hiervan is dat er geen extra druk op de kinderopvangorganisaties wordt gelegd.

Mbo-certificaten

In april 2023 zijn de mbo-certificaten «Pedagogisch klimaat in de kinderopvang», «Ontwikkeling en spelen stimuleren bij kinderen» en «Professioneel samenwerken en communiceren in de kinderopvang» vastgesteld door het Ministerie van OCW.²¹ Hiermee kunnen alle mbo-instellingen landelijk erkende mbo-certificaten verstrekken aan studenten die bepaalde beroepsgerichte onderdelen van de opleiding tot pedagogisch medewerker hebben afgerond. Zo wordt modulair opleiden gestimuleerd. Ook komen er voor zij-instromers, herintreders en huidige pedagogisch professionals, extra mogelijkheden voor om- en bijscholing.

Parallel werkt SBB aan het mbo-certificaat dat onderdeel kan worden van het te ontwikkelen loopbaanpad. Dit certificaat wordt verbonden aan een keuzedeel pedagogische vaardigheden bij de kwalificatie Helpende Zorg en welzijn niveau 2. Zo wordt ook de vijver van potentiële instromers in de kinderopvang groter.

b Zij-instroom gastouderopvang

In mijn vorige arbeidsmarktbrief van september ben ik ook ingegaan op de kansen die ik zie voor het vergroten van zij-instroom in de gastouderopvang. De gastouderopvang is een relatief laagdrempelige manier om aan de slag te gaan in de kinderopvang. Zoals toegezegd in de brief, heb ik samen met branchepartijen uit de gastouderopvang een aantal acties ondernomen om gastouderopvang op de kaart te zetten en (zij-)instroom te vergroten.

In communicatie aan werkzoekenden en geïnteresseerden naar de kinderopvang is meer aandacht voor de gastouderopvang. Zo is in de lijst kansrijke beroepen van het UWV gastouder expliciet toegevoegd aan het beroep «pedagogisch medewerker». Ook heb ik, met ingang van 1 januari 2023, de Regeling Wet kinderopvang gewijzigd. Hierdoor is de lijst met

²¹ De vaststelling wordt gepubliceerd in de Regeling certificaten middelbaar beroepsonderwijs

diploma's die kwalificeren voor het werken als gastouder uitgebreid en geactualiseerd.

Tot slot kreeg ik vanuit de gastouderopvang signalen over gemeenten die hoge leges heffen, waardoor gastouders tot 800 euro moeten betalen voordat zij zich kunnen registreren in het Landelijk Register Kinderopvang en kunnen starten als gastouder.²² Hoge leges kunnen vooral voor potentiële gastouders een belemmering vormen om aan de slag te gaan. Naar aanleiding van deze signalen, heb ik gemeenten hierover geïnformeerd via de nieuwsbrief vanuit SZW aan gemeenten. Daarnaast zijn de gemeenten met de hoogste legestarieven verzocht om bij het vaststellen van het tarief de mogelijke financiële drempels voor (potentiële) gastouders zo veel mogelijk weg te nemen.

Met de branchepartijen uit de gastouderopvang blijf ik in gesprek over de kansen om zij-instroom te stimuleren. Daarnaast zet ik in op kwaliteitsverbetering bij de gastouderopvang. Hier ontvangt u binnenkort een Kamerbrief over.

c Kandidatenreis

De sector is voornemens de «kandidatenreis» te onderzoeken. Hierin wordt voor de kandidatengroepen scholier, student, beroepskracht in opleiding, starter en zij-instromer in kaart gebracht wat sleutelmomenten en redenen zijn om te gaan en te blijven werken in de kinderopvang, of die ertoe leiden dat mensen uiteindelijk toch niet kiezen voor een baan in de kinderopvang of voortijdig uitstromen uit de sector. Een beter inzicht in deze keuzemomenten kan belangrijke aangrijpingspunten bieden voor beleid vanuit werkgevers en/of de overheid om de arbeidsmarkttekorten te verminderen.

d Arbeidsmarktcampagne en maatregel beroepskrachten in opleiding (BIO)

Arbeidsmarktcampagne: resultaten 2022

In 2020 startte Kinderopvang werkt!²³ met de landelijke campagne «Kinderopvang dankzij jou» om de instroom en het behoud van medewerkers te vergroten. In 2022 heeft mijn ministerie subsidie toegekend voor de verlenging van de campagne die loopt tot de zomer van 2023. De campagne had in 2022 een groot bereik van meer dan vijf miljoen mensen met 38 online campagne-uitingen, zoals verhalen en korte video's op de sociale media. In dat jaar werd de campagne meer toegespitst op jongeren. Het doel was om hen te enthousiasmeren voor een bijbaan naast de studie of te stimuleren een studie in de kinderopvang te kiezen. Ook werden er nieuwe campagne-uitingen ingezet voor herintreders en zij-instromers. Hiermee richtte de campagne zich op meerdere fronten op nieuwe instroom in de kinderopvang. Tot slot is de campagne ook gericht op de waardering van pedagogisch professionals. Op de Dag van de Pedagogisch medewerker en rond kerst ontvingen de professionals via de campagne een video om hen te bedanken voor hun inzet.²⁴

²² Gemeenten hebben de vrijheid om zelf de hoogte van leges vast te stellen, mits dit maximaal kostendekkend is.

²³ Het arbeidsmarktfonds kinderopvang FCB

²⁴ Kinderopvang werkt!, Artikel Waardevol campagnejaar «Kinderopvang dankzij jou», januari 2023

In mijn vorige Kamerbrief heb ik de verlenging aangekondigd van de verruimde mogelijkheid om beroepskrachten in opleiding in te zetten. Ik zal via de brancheorganisaties, vakbonden en PPINK bij kinderopvangorganisaties, pedagogisch professionals en beroepskrachten in opleiding uitvragen hoe zij het effect van de maatregel op de pedagogische kwaliteit en de werkdruk beoordelen. De resultaten van deze uitvraag zullen na de zomer beschikbaar zijn. Het Expertisecentrum Kinderopvang zal daarnaast, net als vorig jaar, onder kinderopvangorganisaties een onderzoek uitzetten naar het gebruik en de beoordeling van het effect van de maatregel. Tot slot zullen de resultaten van de kandidatenreis zoals hierboven beschreven in de monitor worden meegenomen.

3.2 Huidige personeel behouden

a Kwaliteitseisen

Herijkingstraject kwaliteitseisen

In november heb ik uw Kamer geïnformeerd over het traject herijking kwaliteitseisen kinderopvang, het vervolgetraject na de evaluatie van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Het traject bestaat uit drie sporen:

- Spoor 1: op korte termijn de belangrijke knelpunten wegnemen. Belangrijk aandachtspunt daarbij is het verminderen van de administratieve lasten.
- Spoor 2: het laten uitvoeren van verschillende onderzoeken met als doel om te komen tot een kader dat in de toekomst kan helpen bij het ontwerpen van nieuwe kwaliteitseisen.
- Spoor 3: aanpassingen op de lange termijn van kwaliteitseisen en de implementatie van (aangepaste) kwaliteitseisen structureel monitoren.

Hieronder geef ik een toelichting op de stand van zaken van de wijzigingen binnen spoor 1, omdat deze op korte termijn oplossingen kunnen bieden voor het personeelstekort. Bij de aanpassingen in spoor 1 geldt het uitgangspunt dat de kwaliteit moet worden behouden of verhoogd en dat er voldoende draagvlak is bij de betrokken partijen. Hoewel dit traject niet is ingegeven vanuit het verminderen van personeelstekorten, kan het hier wel in positieve zin aan bijdragen door het verminderen van de administratieve lasten en de werkdruk. Zo kan het werkplezier worden vergroot en uitstroom daarmee worden verminderd. Bij de uitwerking van spoor 1 is het steeds een zoektocht naar de juiste balans tussen het behoud/verhogen van de kwaliteit en de continuïteit van de kinderopvang. In dat kader heb ik voorwaarden opgenomen om de kwaliteit en veiligheid te borgen. De wijzigingen binnen spoor 1 worden in twee fasen ingevoerd: de eerste fase in juli 2023 en de tweede fase in januari 2024.

De eerste fase betreft twee wijzigingen met beoogde voorinwerking-treding op 1 juli 2023. Ik zet allereerst in op een meer flexibele invulling van de afwijkingsmogelijkheid van de beroepskracht-kindratio (aanpassing van de drie-uursregeling). De tweede wijziging ziet op het creëren van een afwijkingsmogelijkheid bij het vaste gezichtencriterium («ziek en piek»-regeling). Het doel van de wijzigingen is om deze eisen beter aan te laten sluiten op de praktijk. Zo kunnen de professionals bijvoorbeeld gedurende de dag beter inspelen op de kinderen in plaats van zich te moeten houden aan vooraf vastgelegde pauzetijden. Daarnaast kan het bijdragen aan een vermindering van de werkdruk. In het schrif-

telijk overleg van februari heb ik gereageerd op vragen van uw Kamer over het ontwerpbesluit.²⁵ Het besluit wordt binnenkort gepubliceerd.

Verder bereid ik wijzigingen voor met beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2024. Voor de dagopvang gaat de wijziging om de inzet van een beroepskracht in opleiding als vaste beroepskracht (ook wel vast gezicht). Nu kunnen beroepskrachten in opleiding (deels) formatief binnen de beroepskracht-kindratio worden ingezet, maar niet als zogeheten vast gezicht. Het doel van deze wijziging is om een bijdrage te leveren aan de continuïteit van de kinderopvang, door het verminderen van roosterproblemen als gevolg van de arbeidsmarktkrapte. Ook hoeven groepen naar verwachting minder vaak te sluiten wegens het niet kunnen voldoen aan het vaste gezichtencriterium. Tot slot heeft de wijziging als doel om de werkdruk van gediplomeerde beroepskrachten te verlagen, doordat de kans op ongewenste overuren kleiner wordt.

Voor de buitenschoolse opvang (BSO) gaat het om drie wijzigingen:

- de beroepskracht-kindratio berekenen op kindercentrum-niveau in plaats van op groepsniveau;
- het vereenvoudigen van kindercentrum-overstijgend opvangen tijdens schoolvrije perioden;
- het formatief inzetten van andersgekwalficeerde beroepskrachten (bijvoorbeeld op het gebied van sport, muziek en cultuur).

Het doel van de wijzigingen voor de BSO is het creëren van meer flexibiliteit en ruimte voor maatwerk, ten behoeve van het verhogen van de kwaliteit. Kinderopvangorganisaties krijgen meer ruimte voor het ontwikkelen van een rijk activiteitenaanbod. De wijzigingen kunnen ook een bijdrage leveren aan het verminderen van de werkdruk en de arbeidsmarktkrapte, door het verbreden van het arbeidspotentieel. Het inzetten van andersgekwalficeerde beroepskrachten biedt bijvoorbeeld kansen om medewerkers met andere talenten te betrekken bij het activiteitenprogramma van de BSO.

Bij deze wijzigingen zullen waarborgen gelden voor de stabiliteit en emotionele kwaliteit. Naar verwachting wordt het ontwerpbesluit in juni a.s. aan uw Kamer voorgelegd ten behoeve van de voorhangprocedure.

Taaleis 3F

Op 21 februari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de invoering van de taaleis 3F.²⁶ De invoering van de taaleis per 1 januari 2025 kan gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt in de kinderopvang. Het is immers een hogere eis waar personeel aan moet voldoen. Om die reden blijf ik de implementatie van de taaleis de komende periode nauwlettend monitoren om te bezien wat deze eis betekent in de praktijk. Ik zal uw Kamer hier uiterlijk begin 2024 over informeren.

b Werkwijze toezichthouders

In het toezicht en de handhaving kan rekening gehouden worden met verzachtende omstandigheden in brede zin. Momenteel worden er voornamelijk verzachtende omstandigheden geconstateerd als gevolg van het personeelstekort.²⁷ Als sprake is van verzachtende omstandigheden, beschrijft de toezichthouder de situatie in het inspectierapport. Het kan voorkomen dat een houder zich heeft ingespannen om te voldoen aan de

²⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 482

²⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 483

²⁷ Kamerstuk 31 322, nr. 437

kwaliteitseisen, maar daar bijvoorbeeld vanwege het personeelstekort niet in is geslaagd. De veiligheid van de kinderen moet hierbij wel altijd worden geborgd. De toezichthouder moet dan een overtreding constateren. Als de toezichthouder vindt dat er een verantwoorde keuze is gemaakt, kan de toezichthouder de omstandigheden beschrijven en betrekken in zijn advies aan de gemeente om al dan niet te handhaven. De gemeente neemt vervolgens het besluit om wel of niet te handhaven en kan daarbij rekening houden met de omstandigheden.

Zoals aangekondigd in de vorige Kamerbrief,²⁸ heb ik de Inspectie van het Onderwijs (als interbestuurlijk toezichthouder in de kinderopvang) gevraagd om onderzoek uit te voeren naar de toepassing van de werkwijze verzachtende omstandigheden door toezicht en handhaving. Een tussenrapportage vindt u als bijlage bij deze brief. De eindrapportage, gericht op de handhavingsbesluiten van gemeenten, volgt eind 2023. Uit de tussenrapportage blijkt dat de toezichthouder bij zeven procent van het totaalaantal jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij kindercentra (in de eerste helft van 2022), verzachtende omstandigheden vanwege personeelstekort heeft beschreven. In de meeste gevallen is sprake van ziekte van beroepskrachten en gebrek aan invalkrachten. Het gaat hierbij vooral om tekortkomingen op de kwaliteitseisen aan voorschoolse educatie en voor personeel en groepen. Meestal wordt een tekortkoming waarbij sprake is van verzachtende omstandigheden, gevolgd door een advies tot handhaven van de GGD.²⁹ De gemeente heeft vervolgens bij ruim de helft van die tekortkomingen met advies tot handhaven, rekening houdend met de beschreven omstandigheden, besloten geen handhaving toe te passen.

Ook is GGD GHOR Nederland bij de GGD'en nagegaan hoe vaak en op welke wijze er door de GGD'en verzachtende omstandigheden zijn beschreven bij overtredingen in verband met personeelstekort. Hieruit is naar voren gekomen dat sommige GGD'en bij het constateren van een tekortkoming altijd het advies tot handhaven geven. Andere GGD'en wege per geval af of zij het advies geven om (al dan niet) te handhaven. Uit navraag van VNG bij gemeenten blijkt dat sommige GGD'en de situatie beschrijven en daarbij vermelden dat er sprake is van verzachtende omstandigheden. Andere GGD'en beschrijven de situatie, maar laten het aan de handhaver om te beoordelen of er sprake is van verzachtende omstandigheden. In de praktijk zal de gemeente op basis van het handhavingsadvies, de beschrijving van de omstandigheden en eventueel aanvullende afstemming met de GGD een afweging maken over het (al dan niet) inzetten van handhaving.

Ik vind het positief dat toezichthouders en handhavers gebruik maken van de ruimte die zij hebben om rekening te houden met verzachtende omstandigheden bij overtredingen als gevolg van het personeelstekort. Uiteraard moet de veiligheid door de kinderopvangorganisatie te allen tijden worden geborgd. GGD GHOR Nederland en de VNG passen momenteel de werkwijze «verzwarende en verzachtende omstandigheden» aan. Ze verduidelijken de werkwijze op onderdelen. Ook maken ze expliciet dat de toezichthouder per geval de afweging maakt welk handhavingsadvies passend is. Ik vind het belangrijk dat hiermee de verschillen in de handhavingsadviezen kunnen worden teruggedrongen. Ik blijf hierover in gesprek met GGD GHOR Nederland en de VNG.

²⁸ Kamerstuk 31 322, nr. 463

²⁹ Dit was het geval bij ruim driekwart van de tekortkomingen met verzachtende omstandigheden (83% bij kinderdagverblijven en 75% bij buitenschoolse opvang).

In mijn brief van 5 september 2022, heb ik uw Kamer medegedeeld dat ik signalen ontvang over de substantiële groei van het aantal zzp'ers in de kinderopvangsector.³⁰ Ik heb aangegeven dat ik met betrokkenen uit de kinderopvangsector hierover in gesprek ga. Hieronder informeer ik u over deze gesprekken en welke mogelijke acties ik zie.

Zoals ik beschrijf in mijn vorige Kamerbrief, laten kinderopvangorganisaties, brancheorganisaties en de toezichthouders mij weten dat de kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid van kinderopvang door forse groei van zzp'ers in het gedrang komt. Hoewel een flexibele schil altijd nodig is in de kinderopvang voor piek- en ziekmomenten, is de huidige groei volgens bovenstaande partijen onhoudbaar. Ik herken dit beeld. Het is van belang dat de kwaliteit van de kinderopvang gewaarborgd blijft, maar eveneens dat er voldoende ruimte is voor zzp'ers om te kunnen bijdragen aan de innovatiekracht van de sector. Zij brengen nieuwe kennis en ervaringen mee die zij elders hebben opgedaan, waar kinderopvangorganisaties weer van kunnen leren. Uitgangspunt is dat er een gezonde balans moet komen tussen de flexibele en vaste schil, waar deze nu ontbreekt.

Registraties bij de Kamer van Koophandel laten zien dat het aantal zzp'ers in de kinderopvang in 2022 met ongeveer 22 procent is toegenomen. Tegelijkertijd bereiken mij signalen dat een toenemend aantal zzp'ers weer terugkeert in loondienst, vanwege de groei van het aantal zzp'ers en de daarmee gepaard gaande daling van het gevraagde tarief. Op dit moment heb ik nog geen zicht op hoe vaak dit voorkomt. Uit onderzoek van FNV blijkt wel dat vier op de vijf kinderopvangmedewerkers, die nu als zzp'er of flexwerker werken, (weer) in loondienst zouden willen. Hiervoor vragen zij wel een hoger salaris en een lagere werkdruk.³¹

Het is van belang dat de sector inzet op het aantrekkelijker maken van werken in loondienst in de kinderopvangsector. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door de inspraak en autonomie van werknemers te vergroten. Uit de bijeenkomst met de sector op 9 februari kwam dit als belangrijk punt naar voren (zie hoofdstuk 4). Ook uit praktijkervaringen in de zorgsector – waarbij de problematiek grotendeels overeenkomt met de kinderopvangsector – blijkt dat het vergroten van de inspraak en autonomie van werknemers ervoor zorgt dat personeel eerder voor loondienst kiest dan voor het zelfstandig ondernemerschap. Daarnaast blijkt ook het verloop af te nemen. Ik vraag de sector dan ook om deze ervaringen mee te nemen in de gesprekken die zij voert in het kader van de aanvullende cao-afspraken, waarbij breder gekeken kan worden naar hoe modern werkgeverschap vorm kan krijgen. De sector heeft de verantwoordelijkheid om werken in loondienst aantrekkelijk te maken en te houden. De afspraken over beloning en langere doorgroei mogelijkheden in het onderhandelaarsakkoord, zie ik als een eerste, belangrijke stap. Maar er is binnen de cao meer mogelijk, juist ook op het gebied van secundaire arbeidsvoorwaarden. Deze voorwaarden kunnen ervoor zorgen dat mensen met plezier in loondienst werken, het gevoel hebben gewaardeerd te worden en voldoende autonomie en eigenaarschap ervaren in hun werk.

³⁰ Kamerstuk 31 322, nr. 463

³¹ FNV, «Hoe denken kinderopvangmedewerkers over flexwerk en ZZP-schap», februari 2023. Deze uitkomst is, gezien het lage aantal zzp'ers onder de deelnemers van het onderzoek, niet erg representatief.

Tot slot kunnen de cao-partijen, binnen de wettelijke kaders, afspraken maken over het beperken van de flexibele schil en het tegengaan van schijnzelfstandigheid in de kinderopvangsector. Denk aan afspraken over een maximaal percentage van het totale personeelsbestand dat uit flexwerk mag bestaan of een afspraak dat structureel werk naar vaste werknemers gaat. Partijen dienen ervoor te waken dat de afspraken niet in strijd zijn met de rechtmatige belangen van derden,³² en dat er geen strijdigheid met onder meer de mededingingswet ontstaat. Een te grote inperking van de flexibele schil of het uitsluiten van bepaalde groepen werkenden is niet mogelijk. Sociale partners in de kinderopvang zouden hierover tot aanvullende cao-afspraken kunnen komen.

Hoewel de sector primair aan zet is, zie ik ook een rol voor het kabinet weggelegd. In de Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) van 16 december 2022, heb ik u over de voortgang geïnformeerd op de stappen die het kabinet zet om de balans te herstellen tussen loondienst en zzp-schap.³³ Zo zet het kabinet in op een gelijker speelveld tussen contractvormen, meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt in dienstbetrekking, en verbetering van handhaving op schijnzelfstandigheid.

In genoemde brief is eveneens een aanvullende aanpak aangekondigd, naast de algemene maatregelen uit het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Dit is het werkprogramma PNIL (personeel niet in loondienst) dat zich richt op de inzet van (schijn)zelfstandigen in een aantal (semi-)publieke of grotendeels publiek gefinancierde sectoren. Met het werkprogramma willen de ministeries van VWS, OCW, SZW en Financiën de generieke en sectorspecifieke inzet zo goed mogelijk op elkaar te aansluiten en elkaar versterken. Hiervoor delen de departementen binnen het programma verschillende initiatieven met elkaar. Denk daarbij aan het stimuleren van modern werkgeverschap, het bieden van meer flexibiliteit binnen een arbeidsovereenkomst of het bieden van meer autonomie voor de werkende. Ook de inzet van flexpools kan bijdragen aan het verminderen van het personeelstekort. In het onderwijs heeft men daarmee positieve ervaring opgedaan. Een aantal scholen heeft met elkaar afgesproken om een flexibele schil in te richten met medewerkers die snel kunnen worden ingezet bij verschillende locaties als er sprake is van personeelstekort en uitval. In de brief over de uitwerking van de maatregelen uit de Voortgangsbrief die uw Kamer voor de zomer ontvangt, zal ik daar uitvoerig op ingaan.

Tot slot wil ik beter in beeld brengen wanneer sprake is van schijnzelfstandigheid in de kinderopvangsector. Met de Belastingdienst en de sector ben ik in gesprek over de verschillende vormen van schijnzelfstandigheid. Mijn ambitie is dat dit tot meer duidelijkheid leidt over wanneer er daadwerkelijk sprake is van schijnzelfstandigheid, zodat dit beter kan worden tegengegaan. Ik zal uw Kamer te zijner tijd informeren over de uitkomst hiervan.

d Werkplezier en uitstroom

In het behoud van pedagogisch professionals is, zoals eerder genoemd, het vergroten van het werkplezier en het verminderen van de werkdruk van groot belang om uitstroom te voorkomen. Ondanks de personeelstekorten, is nog steeds een meerderheid van de medewerkers in de kinderopvang (zeer) tevreden met hun werk. In 2022 was dit 68 procent, tegenover 78 procent in 2019. De inhoud van het werk wordt ook nog

³² Derden zoals bedoeld in paragraaf 6.2.2 van het Toetsingskader Avv

³³ Kamerstuk 31 311, nr. 246

altijd zeer hoog gewaardeerd. Ruim 90 procent van de werknemers vindt hun werk inhoudelijk leuk, en 84 procent ziet hun werk als zinvol.

Kinderopvang werkt! heeft onderzoek gedaan naar het werkplezier en energiebronnen van pedagogisch professionals. Hieruit blijkt dat pedagogisch professionals vooral plezier halen uit het werken met kinderen. Energiebronnen zijn erkenning en waardering van ouders, eigen regie over werk en ontwikkeling, een fijn team en ondersteuning van leidinggevend. Op basis van deze resultaten heeft Kinderopvang werkt! in december vorig jaar een e-book over werkdruk en werkplezier ontwikkeld. In het e-book staan tips en een stappenplan voor kinderopvangorganisaties.

Om te komen tot meer creatieve oplossingen om het werkplezier te vergroten en om daarmee uitstroom tegen te gaan, heb ik via het programma «Start Up in Residence» van mijn ministerie een challenge uitgezet. Op 11 april is de challenge gepubliceerd, waar startups op kunnen reageren met hun pitch om uitstroom in de kinderopvang te verminderen. De winnende startup ontvangt subsidie om het idee verder uit te werken in samenwerking met mijn ministerie en de sectorpartijen. De bedoeling is dat hier uiteindelijk een product uit ontstaat dat in de markt wordt gezet. Kinderopvangorganisaties die dat willen, zouden hiermee direct aan de slag kunnen.

3.3 Meer uren werken stimuleren

a Deeltijdfactor

In de kinderopvang wordt nog steeds onverminderd veel in deeltijd gewerkt. De deeltijdfactor was in 2022 0,67, versus 0,76 arbeidsmarkt breed.³⁴ Medewerkers in de kinderopvang werken daarmee gemiddeld ongeveer 26 uur per week. Niettemin blijkt uit onderzoek van Kinderopvang werkt! dat een op de vijf medewerkers in de kinderdagopvang meer uren wil werken. In de buitenschoolse opvang (bso) gaat het zelfs om een op de drie medewerkers. Zij willen gemiddeld een hele dag extra werken – zeven uur extra in de dagopvang en negen uur extra voor de bso.³⁵ Wanneer alle medewerkers die dit willen nu meer gaan werken, zou het huidige tekort aan uren in theorie opgelost kunnen worden. Er zit dus veel potentieel in het verhogen van de deeltijdfactor om het personeels-tekort te verkleinen. ABF Research ziet meer uren werken dan ook als de meest kansrijke oplossing voor de toekomstige tekorten.

In oktober vorig jaar is Kinderopvang werkt! daarom gestart met een deeltijdfactorproject, uitgevoerd door Stichting Het Potentieel Pakken. Ik heb hier financieel aan bijgedragen door middel van een subsidie. In het deeltijdfactorproject is bij één kinderopvangorganisatie een proeftuin gestart. Hier worden interventies getest om in kaart te brengen hoe meer uren werken kan worden gerealiseerd. De resultaten worden tussentijds getoetst bij een klankbordgroep van vijftien kinderopvangorganisaties.

Uit de proeftuin blijkt al dat er veel potentieel zit in een urenuitbreiding.³⁶ Medewerkers zouden meer uren willen werken om meer te verdienen, meer plezier te hebben in hun werk en meer te kunnen doen voor de kinderen op de groep. Wel zien zij flexibele werktijden, meer uren voor

³⁴ Hoe lager de deeltijdfactor, hoe minder uren per week gemiddeld wordt gewerkt. Bij factor 1 werkt iedereen voltijd.

³⁵ Kinderopvang werkt!, «Kan de deeltijdfactor in kinderopvang omhoog?», juni 2022

³⁶ Kinderopvang werkt!, «Eerste resultaten proeftuin verhogen deeltijdfactor kinderopvang», maart 2023.

niet-groepsgebonden taken en dat het echt financieel iets oplevert, als voorwaarden. Het is goed dat hier meer bewustzijn over wordt gecreëerd bij de betrokken kinderopvangorganisaties en dat Kinderopvang werkt! hiermee aan de slag kan gaan via het deeltijdfactorproject. De geleerde lessen en de aanpak uit de proeftuin worden na de zomer gepubliceerd en actief gedeeld met de sector.

Ondertussen nemen veel kinderopvangorganisaties al eigen initiatieven om contractuitbreidingen te stimuleren. Uit onderzoek van Kinderopvang werkt! blijkt dat tachtig procent van de ondervraagde organisaties al inspanningen heeft gedaan. Zestig procent hiervan zag daadwerkelijk een toename in de contractomvang van medewerkers.³⁷ Dit moedig ik van harte aan.

b Combinatiebanen

In de vorige Kamerbrief heb ik aangekondigd dat Kinderopvang werkt! start met een onderzoek naar de succesfactoren en knelpunten van combinatiebanen binnen en buiten de kinderopvangsector. Momenteel ondersteunt het onderzoeksteam in het kader van een «actieonderzoek» bij een aantal kinderopvangorganisaties het opstarten van combinatiebanen. Ook analyseren ze de knelpunten en succesfactoren van dit proces. Uit de resultaten vormen de onderzoekers een aanpak die andere kinderopvangorganisaties kan helpen bij het succesvol aanbieden van combinatiebanen. Ze ronden dit onderzoek na de zomer af. Ik heb hieraan bijgedragen met een subsidie. Na afronding van het onderzoek worden de resultaten breed gedeeld binnen de sector, onder meer door middel van een praktische handreiking. Ook zal bij het verder stimuleren van combinatiebanen de motie van de leden Smals en Van Beukering-Huijbregts worden meegenomen inzake een online combinatiebanenmarkt voor tekortsectoren.³⁸

Combinatiebanen tussen kinderopvang en primair onderwijs zie ik als een belangrijke kans voor beide sectoren om de tekorten te verminderen en om de samenwerking te bevorderen. Helaas signaleer ik ook knelpunten bij combinatiebanen tussen deze sectoren. In de uitwerking van de gewijzigde motie van de leden Sahla en Maatoug,³⁹ beschrijf ik samen met de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs de geconstateerde knelpunten. Ook komen we met oplossingsrichtingen die binnen de huidige stelsels kansen bieden. Samen zullen wij onder meer een geactualiseerde versie van de handreiking over btw op uitleen van personeel tussen kinderopvang en onderwijs laten publiceren. Er is daarnaast een groeiende vraag vanuit het veld naar breed opgeleide professionals. Het toevoegen van een pedagogische component aan de mbo 2-opleiding Helpende Zorg en Welzijn is een mooi voorbeeld hiervan (zie 3.1.a). Ook ondersteun ik de sector waar mogelijk in het aanjagen en ontwikkelen van gedeelde opleidingen, wat zij samen met opleiders kan oppakken. Dit licht ik verder toe in de brief over de gewijzigde motie van de leden Sahla en Maatoug, die ik voorafgaand aan het komende Commissiedebat Kinderopvang aan de Kamer stuur.

Om samenwerking en uitwisseling met aanpalende sectoren beter mogelijk te maken, hebben de cao-partijen hebben aangekondigd tot medio 2024 een verkenning te starten naar een «cao van de toekomst». De ambitie is om dit samen met de onderwijssector, de (jeugd)zorg, welzijn en sport en cultuur op te pakken. Hierbij zullen onderwerpen worden besproken als samen anders werken, leven lang ontwikkelen, flexibiliteit

³⁷ Quickscan arbeidsmarktontwikkelingen kinderopvang maart 2023, Kinderopvang werkt!

³⁸ Kamerstuk 36 200 XV, nr. 39

³⁹ Kamerstuk 31 322, nr. 458

en werkzekerheid, en functiedifferentiatie. Onderwerpen die sterk kunnen bijdragen aan het aantrekkelijker maken van de kinderopvangsector. Ook kunnen goede afspraken combinatiebanen tussen verschillende sectoren verder stimuleren. Ik moedig deze verkenning daarom zeer aan.

c Piek-/en daldagen

In mijn vorige Kamerbrief noemde ik dat er vooral wachtlijsten zijn op de maandag, dinsdag en donderdag (piekdagen).⁴⁰ Deze piekdagen zorgen mede voor het grote aandeel deeltijdcontracten in de kinderopvang. Een bredere spreiding van kinderopvang over de werkweek maakt dat er meer pedagogisch professionals kunnen werken op de daldagen (woensdag en vrijdag). Door de aanhoudende wachtlijsten, spreidt de vraag zich langzaam naar de woensdag en vrijdag (daldagen). Toch krijg ik signalen dat ouders weer overstappen naar de «piekdagen» zodra dit mogelijk is.

De afgelopen tijd heb ik verkend welke mogelijkheden er zijn voor een betere spreiding van de week zodat de druk op de sector vermindert. Mijn ministerie heeft onder andere met de sociale partners gesproken. Zij merken op dat een betere spreiding verschillende terreinen raakt: om resultaat te boeken is het van belang dat er aan verschillende knoppen wordt gedraaid. Daarvoor is inzicht nodig in de beweegredenen van ouders om wel of niet op de daldagen te werken en kinderopvang af te nemen.

Daarom heb ik oudervertegenwoordiger Voor Werkende Ouders (VWO) gevraagd om een informele uitvraag te doen naar afname van kinderopvang op de piek- en daldagen. Het gaat hier niet om een representatief onderzoek, maar een manier om snel en vrij eenvoudig meer inzicht te krijgen in de beweegredenen van ouders om op bepaalde dagen gebruik te maken van de kinderopvang. Bijna 400 ouders hebben binnen korte tijd op de uitvraag gereageerd. Dit geeft wat mij betreft aan dat het onderwerp leeft onder ouders. In de uitvraag is aan ouders gevraagd of ze kinderopvang afnemen op de woensdag en vrijdag. Het merendeel van de ouders geeft aan dat ze op de piekdagen (maandag, dinsdag en donderdag) gebruik maken van kinderopvang. Ook is gevraagd of ouders overwegen deze dagen te ruilen voor de woensdag en/of vrijdag. Vrijwel alle ouders antwoorden hier om verschillende redenen negatief op.

Allereerst zorgen de traditionele schoolroosters waarbij de woensdag- en vrijdagmiddagen vrij zijn voor de piek- en daldagen. Op de daldagen worden vaak andere activiteiten voor kinderen georganiseerd. Ook zijn kosten voor ouders om kinderopvang af te nemen hoger, door het hogere aantal BSO-uren van de vrije middag. Verder geven ouders aan dat het aanbod op de BSO op deze dagen beperkt is. Sterker nog, in een aantal gevallen zijn BSO-locaties zelfs gesloten op die dagen wegens gebrek aan vraag.⁴¹ Als oplossing wordt het aanpassen van de schooltijden naar een vijfgedagenmodel genoemd. Wel onder de voorwaarden dat 1) alle scholen in de omgeving dit moeten doen en 2) sport- en cultuurverenigingen en kinderopvangorganisaties hun aanbod daarop aanpassen. In een onderzoek onder kinderopvangorganisaties geeft twaalf procent aan dat zij op de daldagen extra activiteiten aanbieden om zo een aantrekkelijker aanbod te bieden.⁴² Ik moedig de kinderopvangsector aan om te

⁴⁰ Organisaties hebben vooral een personeelstekort op de dinsdag (82 procent), donderdag (88 procent), en de maandag (81 procent). Op de vrijdag (66 procent) en woensdag (60 procent) zijn de tekorten minder. Bron: Quickscan arbeidsmarktontwikkelingen kinderopvang maart 2023, Kinderopvang werkt!

⁴¹ Dit is bij ca. 15 procent van de organisaties het geval. Bron: zie voetnoot 37.

⁴² Bron: zie voetnoot 37

bezien welke andere mogelijkheden er nog zijn om de daldagen aantrekkelijker te maken.

Een tweede reden die ouders noemen om geen kinderopvang af te nemen op woensdag en vrijdag, heeft te maken met het werk. Ouders geven aan dat het belangrijk gevonden wordt om op maandag, dinsdag en donderdag aan het werk te zijn. Dit zorgt voor een vicieuze cirkel, waar iedereen binnen de organisatie zich aan de gebruikelijke werkweek met woensdag en vrijdag als «daldag» aanpast. Volgens de ouders kunnen werkgevers een rol spelen in het anders inrichten van werk, door bijvoorbeeld (belangrijke) overleggen op de daldagen in te plannen. Ik roep daarom werkgevers en werknemers op om tot concrete afspraken en acties te komen over een betere spreiding van de werkweek, onder meer over flexibiliteit in dagen of thuiswerken. Ik zal hierover verder in overleg gaan met de sociale partners.

Een betere spreiding van de werkweek kan de druk op de kinderopvang-sector (talloze andere sectoren) verkleinen, maar ik realiseer me dat dat geen eenvoudige opgave is. Er moet immers aan meerdere knoppen tegelijkertijd worden gedraaid. Ik roep daarom werkgevers op om het werk anders in te richten zodat aanwezigheid op de piekdagen niet noodzakelijk is. Ook zouden scholen gezamenlijk vaker een vijfgedagenroosters moeten aanbieden, zodat het voor ouders met schoolgaande kinderen niet meer uitmaakt op welke dag zij kinderopvang afnemen. Daarbij zou dan ook nodig zijn dat sport- en cultuurverenigingen hun rooster aanpassen en moet de kinderopvang hun aanbod op de daldagen aantrekkelijker maken. Tot slot nog wel de belangrijkste uitdaging: de cultuur zou moeten veranderen waarin je als ouder bijna geen andere keuze voelt dan te werken op de piekdagen en je vrije dag te nemen op de woensdag of vrijdag. Als we met elkaar (tegelijk) aan deze knoppen kunnen draaien, dan geloof ik dat we een belangrijke stap zetten om de druk op de piekdagen te verminderen. Zo kunnen we een start maken met het realiseren van een cultuuromslag, en daarmee het verminderen van een knelpunt bij contractuitbreidingen in de kinderopvang.

4 Waarborgen van de kwaliteit en veiligheid

Door het personeelstekort speelt doorlopend het dilemma tussen continuïteit en kwaliteit van de kinderopvang. Kinderopvangorganisaties doen hun best om te voorkomen dat groepen of locaties moeten sluiten. Tegelijkertijd kunnen zij met te weinig personeel hun verantwoordelijkheid om de kwaliteit en veiligheid van de opvang te waarborgen steeds moeilijker waarmaken. Pedagogisch professionals ervaren ook de gevolgen van personeelstekorten en de daarmee gepaard gaande werkdruk. Soms kunnen zij minder aandacht besteden dan gewenst aan de kinderen of aan andere taken. Bij de aanpak van het personeelstekort met maatregelen vanuit de rijksoverheid speelt ook dit dilemma. Zoals ik in het vorige Commissiedebat Kinderopvang heb genoemd, is voor mij het behoud van de kwaliteit en de veiligheid van de kinderopvang van het grootste belang. Hier zet ik dus op in.

Kortetermijnoplossingen van de sector

Op 9 februari hebben de sectorpartijen, met ondersteuning van het Ministerie van SZW, een bijeenkomst gehouden met pedagogisch professionals, kinderopvangorganisaties, bestuurders en andere stakeholders uit de sector. Het doel van deze bijeenkomst was om te komen tot kortetermijnoplossingen binnen de huidige wet- en regelgeving die de sector zelf op kan pakken, om de kwaliteit en veiligheid te waarborgen gegeven het personeelstekort. Een belangrijke vraag daarbij

is hoe de sector de druk op het personeel zo veel mogelijk kan verlichten, zodat het werkplezier hoog blijft en de uitstroom vermindert.

Uit de oplossingen die tijdens de bijeenkomst naar voren kwamen, blijkt dat autonomie voor de medewerker en het vooropzetten van hun belangen, belangrijk is. Ook kwam naar voren dat kinderopvangorganisaties meer kunnen kijken naar wat écht moet en naar wat niet nodig is of minder kan, bijvoorbeeld als het gaat om administratieve handelingen zoals communicatie naar ouders. Hierdoor kunnen pedagogisch professionals soms minder tijd dan gewenst besteden aan de kinderen zelf. Andere oplossingen waren het verhogen van de inzet van groepshulpen en stagiaires, goede begeleiding van starters en medewerkers meer betrekken.⁴³ Ik roep de branchepartijen op om deze oplossingen om te zetten in concrete acties.

Registratie- en/of meldplicht

Ik heb de afgelopen periode verschillende signalen ontvangen over de toename van het aantal incidenten in de kinderopvang als gevolg van het personeelstekort. Hierover zijn verscheidene berichten in de media verschenen. Voorbeelden van incidenten zijn het niet op de juiste manier afsluiten van een babybedje en kinderen die de buitenschoolse opvang ongezien voortijdig verlaten. Ik vind de signalen zorgelijk. Kinderopvangorganisaties zijn verantwoordelijk voor het bieden van verantwoorde kinderopvang. Als dat in een bepaalde situatie (tijdelijk) niet mogelijk is, moet de organisatie in het uiterste geval besluiten om een groep te sluiten. Ik begrijp dat dit een zware beslissing is. Ook zie ik de onwenselijke gevolgen hiervan voor ouders en kinderen. Tegelijkertijd gaat het belang van de veiligheid van kinderen uiteindelijk boven dat van continuïteit van de kinderopvang. Ik blijf hierover in gesprek met de sectorpartijen.

Ik vind het belangrijk om de gevolgen van het personeelstekort voor de kwaliteit en veiligheid zo goed mogelijk te volgen, en dus ook te kunnen zien wanneer het aantal incidenten toeneemt. Daarbij dient er een goed functionerend stelsel van toezicht en handhaving te zijn, dat acteert op tekortkomingen, risico's en eventuele incidenten. Uiteraard is het ook belangrijk dat kinderopvangorganisaties zelf leren van incidenten en hun veiligheidsbeleid daarop aanpassen. Met het oog op deze doelen, wil ik verkennen op welke wijze de introductie van een registratie- en/of meldplicht voor (ernstige) incidenten met kinderen van toegevoegde waarde is. Sinds de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang zijn kinderopvangorganisaties niet meer verplicht om ongevallen te registreren. In plaats daarvan is toen de verplichting opgenomen dat de kinderopvangorganisatie voor de opening van een kindercentrum een veiligheids- en gezondheidsbeleid vaststelt. Dit beleid moet actueel worden gehouden. Ondanks dat de verplichte ongevallenregistratie is komen te vervallen, registreren sommige organisaties ongevallen nog wel in het kader van het (actueel houden van het) veiligheids- en gezondheidsbeleid. Daarnaast worden incidenten soms (vrijwillig) gemeld bij een GGD door bijvoorbeeld ouders, organisaties of omstanders. Ik ga in gesprek met sector- en toezichtpartijen over het introduceren van een registratie- en/of meldplicht. Op een later moment zal ik u hier uitvoerig over informeren.

⁴³ Brancheorganisatie Kinderopvang, Artikel Best practices oplossingen vanuit de praktijk – personeelstekort en werkdruk.

5 Afsluiting

Met deze brief heb ik de voortgang geschetst van de acties die mijn ministerie en de sector zetten om het personeelstekort tegen te gaan. Iedere dag werken wij samen om de druk op de kinderopvang te verminderen. Een sector die van essentiële waarde is voor ouders, kinderen en de samenleving. Hierbij vind ik het van belang dat de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang gewaarborgd blijven. De gezamenlijke maatregelen en mooie initiatieven laten zien dat de sector gedreven is om de tekorten aan te pakken.

Uit alles wordt duidelijk dat het tekort aan personeel niet van vandaag op morgen zal verdwijnen. Daarvoor is het probleem te complex. Daarom zal ik mij samen met de sector blijven inzetten om de tekorten, en negatieve gevolgen als werkdruk en wachtlijsten, zoveel mogelijk te verminderen, zodat pedagogisch professionals hun werk met plezier kunnen uitvoeren, ouders met een gerust hart naar hun werk kunnen, en kinderen zich in een uitdagende, veilige omgeving kunnen ontwikkelen.

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