

Vergaderjaar 2021–2022

31 322

Kinderopvang

Nr. 463

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2022

De kinderopvang is een essentiële sector voor de kwaliteit van onze samenleving.¹ In de eerste plaats voor kinderen, zij worden op de opvang gestimuleerd in hun brede ontwikkeling. Pedagogisch professionals in de kinderopvang werken elke dag hard om kwalitatief goede en veilige opvang te bieden aan onze kinderen en ze te begeleiden in hun ontwikkeling. Pedagogisch professionals dragen zo bij aan een goede start voor de toekomstige generatie en aan het ontzorgen van ouders. Het is belangrijk dat pedagogisch professionals de waardering, ruimte en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben om hun beroep zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen. De huidige personeelstekorten zetten het werkplezier van deze professionals onder druk.

De kinderopvang heeft daarnaast een belangrijke maatschappelijke functie in het ondersteunen van ouders bij het combineren van arbeid en zorg voor kinderen. Het personeelstekort in de kinderopvang leidt in veel gevallen tot wachtlijsten, of zelfs tot sluitingen van opvanggroepen als een organisatie de personeelsbezetting niet rond kan krijgen. Als ouders daardoor geen opvang hebben voor hun kinderen, kan dit ook de reeds bestaande personeelstekorten in andere sectoren versterken. Kinderopvang is daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor de algemene arbeidsparticipatie. Inzetten op meer uren werken voor ouders met jonge kinderen, kan alleen als er ook genoeg mensen in de kinderopvang werken.²

Daarom zie ik, naast de essentiële rol van werkgevers in de kinderopvang, een duidelijke rol voor de overheid om krapte in de kinderopvang aan te pakken. Vanuit verschillende verantwoordelijkheden heb ik aandacht voor het personeelstekort in de kinderopvang. Het gaat om de vormgeving van het kinderopvangstelsel, de financiering door middel van onder meer de

¹ SER, Advies 22/05, Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren.

² SER, Advies 22/05, Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren.

kinderopvangtoeslag en de kwaliteitseisen die – met het oog op de bescherming van kinderen – worden gesteld 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 van de kinderopvang.

Daarom kondig ik, in navolging van de generieke arbeidsmarktaanpak,³ een aantal acties voor de kinderopvang aan. Zo ondersteun ik de verlenging van de «Kinderopvang dankzij jou»-campagne door de eerder toegekende subsidie te verhogen. Daarnaast verleng ik de verruiming van de inzet van beroepskrachten in opleiding met twee jaar en ben ik voornemens een aantal knellende kwaliteitseisen aan te pakken. Ook ga ik de inzet van groepshulpen stimuleren door *best practices* te delen. In hoofdstuk 3 licht ik mijn acties verder toe.

Ik doe dit in het volle besef dat ik de problemen niet alleen vanuit Den Haag kan oplossen, zeker ook omdat de kinderopvang een private sector betreft. De kinderopvangorganisaties dragen een belangrijke eigen verantwoordelijkheid voor het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel. Goede arbeidsvoorwaarden spelen daarbij een belangrijke rol. De sociale partners in de kinderopvang zijn primair verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden. In september starten de onderhandelingen van de sociale partners voor een nieuwe cao in de kinderopvang. Ik moedig de sociale partners aan om zorg te dragen voor goede primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden – om het werk in de kinderopvang zo aantrekkelijk mogelijk te maken.

De sector neemt verscheidene initiatieven om het personeelstekort te bestrijden. In deze brief beschrijf ik een aantal van deze goede voorbeelden. Ik moedig de sector aan om door te gaan met het uitdenken en uitvoeren van innovatieve oplossingen, waar mogelijk zal ik ze daarbij ondersteunen. De brandbrief die de sector in juli 2022 heeft opgesteld, met verschillende voorstellen om personeel aan te trekken en te behouden, vormt een goede basis om de komende tijd samen met de sector te werken aan oplossingsrichtingen voor het personeelstekort.

Samenvatting en opbouw brief

Eerst zal ik kort de aanleiding van deze brief schetsen (hoofdstuk 1) en de situatie op de arbeidsmarkt van de kinderopvang met cijfers toelichten (hoofdstuk 2). Daarna ga ik in hoofdstuk 3 over op de acties van de overheid en sector. Deze zijn onder te verdelen in:

Nieuw personeel aantrekken (3.1)

- 1 Verruiming inzet beroepskrachten in opleiding
- 2 Ondersteuning arbeidsmarktcampagne
- 3 Groepshulp
- 4 Zij-instroom en modulair opleiden
- 5 Inzet nieuwkomers

Huidige personeel behouden (3.2)

- 6 Vervolgtraject na evaluatie IKK
- 7 Werkwijze toezichthouders
- 8 Zzp'ers
- 9 Aantrekkelijker maken van de functie

Meer uren werken stimuleren (3.3)

³ Kamerstuk 29 544, nr. 1115.

- 10 Deeltijdfactor
- 11 Combinatiebanen
- 12 Piek- en daldagen

Als laatste zal ik nog een aantal dilemma's schetsen bij de totstandkoming van deze acties.

1 Aanleiding

In de Kamerbrief van 29 november 2021 heeft de voormalig Staatssecretaris van SZW uw Kamer geïnformeerd over de aanpak van werkdruk en personeelstekorten in de kinderopvang.⁴ In deze brief informeer ik uw Kamer onder meer over de voortgang van de toen aangekondigde stappen en kondig ik nieuwe acties aan van de overheid en de sector.

De motie Paternotte/ Pieter Heerma verzoekt de regering een aanpak tegen arbeidsmarkttekorten te formuleren, zowel generiek als specifiek voor een aantal sectoren, waaronder de kinderopvang.⁵ Uw Kamer heeft op 24 juni jl. de brief over de generieke aanpak tegen arbeidsmarktcrapte ontvangen.⁶ De maatregelen om het werk anders in te richten, om meer uren werken te werken, rondom een leven lang ontwikkelen en andere manieren van werven, hebben ook impact op de kinderopvangsector. Deze onderhavige brief gaat specifiek in op het personeelstekort in de kinderopvangsector en de sectorspecifieke acties.

2 Situatie op de arbeidsmarkt voor de kinderopvangsector

De Nederlandse arbeidsmarkt is op dit moment uitzonderlijk krap. De huidige krapte heeft deels conjuncturele en structurele oorzaken en hangt ook samen met het coronasteunbeleid van de afgelopen jaren. Daarnaast is er een grote arbeidsvraag vanuit de noodzakelijke transitie en maatschappelijke opgaven. Ook leidt vergrijzing tot hoge uitstroom in sectoren nu en in de toekomst. In bijlage c van de Kamerbrief over de kabinetsbrede aanpak van krapte van 24 juni jl. treft u een analyse van de huidige krapte op de arbeidsmarkt.⁷ De krappe arbeidsmarkt onderstreept het belang van toegankelijke kinderopvang, omdat het ouders in staat stelt te werken.

Omvang personeelstekort in de kinderopvang

Tegelijkertijd heeft de kinderopvangsector zelf ook last van de krapte. De spanningsindicator van UWV laat zien dat de arbeidsmarkt voor de kinderopvang krap is in het grootste deel van Nederland, en zeer krap in regio's rond Amsterdam en Utrecht. Op dit moment is er een tekort van bijna 5.000 werknemers in de kinderopvang.⁸

De vraag naar kinderopvang is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. De kinderopvang is een conjunctuurgevoelige sector. Het gaat momenteel goed met de economie en de werkloosheid is laag. Dat is goed nieuws. Tegelijkertijd zorgt dit voor een toename in de vraag naar kinderopvang en daardoor ook naar personeel in de kinderopvang.

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 437.

⁵ Kamerstuk 35 788, nr. 128.

⁶ Aanpak arbeidsmarktcrapte: Kamerstuk 29 544, nr. 1115.

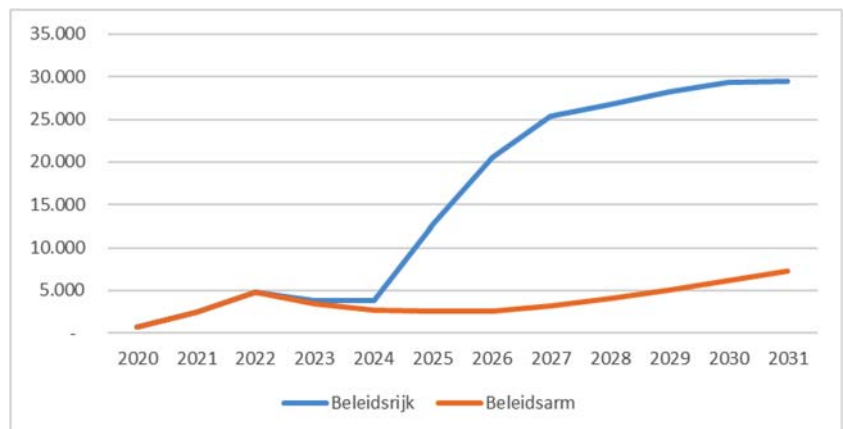
⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 1115.

⁸ ABF Research (2022) Arbeidsmarktprognoses kinderopvang.

De sector heeft sinds 2015 al een flinke groei in medewerkers meege- maakt. In de kinderopvang werkten in Q4 van 2021 114.300 werknemers. Van Q4 van 2015 (het dieptepunt na de economische recessie) tot en met Q4 van 2021 is het aantal werknemers in de kinderopvangsector cumulatief met 45,6% gestegen. Daarnaast werken er nog zelfstandigen in de kinderopvang. In 2021 waren dit er 16.000,⁹ waaronder veel gastouders. Dit aantal is relatief stabiel gebleven in de periode 2015–2021. Sinds kort ontvang ik wel signalen dat het aantal zzp'ers in de dagopvang en BSO stijgt, hier ga ik in paragraaf 3.2.3 verder op in.

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord een grote herziening van het kinderopvangstelsel aangekondigd. Het kabinet zet in op een nieuw stelsel met een hoge, inkomensonafhankelijke vergoeding van 95% voor alle werkende ouders, rechtstreeks gefinancierd aan kinderopvangorganisaties. Om de gevolgen hiervan op de arbeidsmarkt in kaart te brengen, heb ik ABF Research opdracht gegeven om een arbeidsmarktprognose uit te voeren. ABF Research heeft een prognose gemaakt van de ontwikkeling van de arbeidsvraag, het personeelsaanbod en het resulterende arbeidsmarktsaldo in de kinderopvang in de periode tot en met 2031. Deze ontwikkeling is in kaart gebracht voor een beleidsarm scenario en een beleidsrijk scenario. Hiervoor heeft ABF Research het Prognosemodel Zorg & Welzijn gebruikt, met enkele afwijkende aannames die uniek zijn voor de kinderopvangsector, zoals de begrensde ruimte voor arbeidsproductiviteitsverbeteringen vanwege de vaste beroepskracht-kindratio. Het beleidsrijke scenario is een prognose waarbij rekening is gehouden met de verwachte toename in de vraag naar kinderopvang als gevolg van de stelselherziening per 2025 en het loslaten van de koppeling met gewerkte uren per 2023. Onderstaand figuur 1 toont de verwachte ontwikkeling van het personeelstekort. Op dit moment is er een tekort van naar schatting bijna 5.000 werknemers. Bij het beleidsarme scenario loopt het tekort op tot 7.000 in 2031. In het beleidsrijke scenario zou dit mogelijk kunnen oplopen tot ongeveer 29.000 werknemers per 2031, wat bijzonder hoog is. De tekorten doen zich met name voor bij medewerkers die op de groep staan, minder bij HR en management.

Figuur 1 Ontwikkeling personeelstekort beleidsrijke en beleidsarme scenario.



Bron: ABF Research (2022) arbeidsmarktprognoses kinderopvang.

In het onderzoeksrapport geeft ABF Research een duiding op de prognoseresultaten (zie bijlage 1). De onderzoekers constateren dat de mogelijkheden om het personeelsaanbod te vergroten via een hogere instroom vanuit het onderwijs en zij-instroom beperkt zijn, gelet op de generieke arbeidsmarktcrisissen. Investeren in de instroom van nieuwe medewerkers

⁹ CBS, AZW.

vanuit initieel onderwijs sorteert pas effect op de lange termijn. Bovendien kan dit naar verwachting slechts in beperkte mate bijdragen aan een toename van het personeelsaanbod, doordat vanuit verschillende sectoren veel vraag naar dezelfde groep mensen is. Stimulering van zij-instroom leidt relatief sneller tot instroom van nieuwe medewerkers dan stimulering vanuit initieel onderwijs. Het verhogen van zij-instroom kan het tekort verminderen, al geeft ABF hierbij aan dat dit een uitdaging is omdat zij-instroom de laatste jaren in de kinderopvang al relatief hoog is. In paragraaf 3.1.4 ga ik verder in op het bevorderen van zij-instroom. Het beperken van de uitstroom uit de sector heeft de grootste impact op het personeelsaanbod. De jaarlijkse uitstroom uit de sector is redelijk hoog en het beperken van de uitstroom kan daarmee veel impact hebben. Het behoud van het huidige personeel is daarom een belangrijke manier om het arbeidsmarkttekort te verminderen. In paragraaf 3.2 ga ik hier verder op in.

De grootste impact op de arbeidsvraag die ABF Research in kaart heeft gebracht, is het verhogen van de deeltijdfactor. Hier ga ik in paragraaf 3.3.1 verder op in. De mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit in de kinderopvang te verhogen zijn zeer beperkt, zolang wordt vastgehouden aan de beroepskracht-kindratio (BKR). Het aanpassen van kwaliteitseisen (zoals een verlaging van de BKR) zou de groei van de arbeidsvraag kunnen remmen. Hier ontstaat een dilemma tussen continuïteit en kwaliteit van de kinderopvang. Op het aanpassen van kwaliteitseisen ga ik in paragraaf 3.2.1 verder in en de dilemma's die hierbij spelen beschrijf ik in hoofdstuk 4. Het verlagen van het verzuim zou, hoewel geen eenvoudige opgave, het personeelstekort ook kunnen terugdringen volgens ABF Research.

Vanuit de praktijk ontvangen de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en ik signalen over het personeelstekort specifiek in de voorschoolse educatie (VE).

Juist omdat de continuïteit van voorschoolse educatie zo belangrijk is voor peuters die dit nodig hebben, verkennen we breed waar en in welke mate de VE-tekorten precies spelen en de mogelijke oplossingsrichtingen. Zodra we de problematiek en de oplossingen goed in beeld hebben, zullen we uw Kamer hierover informeren.

Gevolgen van het tekort

Als gevolg van de personeelstekorten lopen de wachtlijsten op. Uit een flitspeiling van mijn ministerie begin april onder ouders met een kind op de kinderopvang blijkt dat ongeveer 20% van de ouders op een wachtlijst staat.¹⁰ Dit is een toename sinds de vorige flitspeiling van augustus 2021 (toen 6%). Van deze ouders stond 38% 0 tot 3 maanden op een wachtlijst, 33% 3 tot 6 maanden op een wachtlijst, 23% 6 tot 12 maanden en 6% stond langer dan een jaar op een wachtlijst. Het kan hierbij ook gaan om een wachtlijst voor een andere (voorkeurs)locatie of voorkeursdag.

Ongeveer één derde van de ouders heeft weleens een (tijdelijke) sluiting meegemaakt van het kinderdagverblijf door het personeelstekort, wat ook deels met het hogere ziekteverzuim door corona te maken kan hebben.¹¹ Voor de meeste ouders is een sluiting niet vaker dan twee keer voorge-

¹⁰ Kantar Public, Flitspeiling arbeidsmarkttekort kinderopvangsector, April 2022. Deze percentages zijn een onderschatting, aangezien toekomstige ouders geen onderdeel zijn van de steekproef terwijl zij relatief vaker op een wachtlijst zullen staan.

¹¹ In Q1 van 2022 liep het ziekteverzuim in de kinderopvangsector op tot 10%, een toename van 3,1 procentpunt ten opzichte van hetzelfde kwartaal een jaar eerder. Bron: CBS, AZW branches, ziekteverzuimpercentage.

komen; zij kregen vaak pas een dag van tevoren te horen dat de opvang zou sluiten. Om een beter beeld te krijgen van de wachtlijsten en de wachttijden, start ik op korte termijn een nieuw onderzoek hiernaar.

3 Aanpak van werkdruk en personeelstekort

Het (oplopende) personeelstekort en de gevolgen daarvan, vragen om een gedegen aanpak. In de brief van 29 november 2021 is het plan van aanpak voor de werkdruk en personeelstekorten in de kinderopvang reeds geschetst. Daarin zijn verschillende acties aangekondigd in de aanpak van werkdruk en personeelstekorten. Van de reeds aangekondigde acties geef ik de huidige stand van zaken per actie weer. Daarnaast kondig ik een aantal nieuwe acties aan die ik samen met de sector oppak om het personeelstekort tegen te gaan. Ook beschrijf ik een aantal mooie initiatieven vanuit de sector.

De acties in deze brief richten zich op het vergroten van het personeelsaanbod in de kinderopvang. Hierin kunnen de meeste stappen worden gezet, zonder daarbij in te hoeven leveren op kwaliteit en toegankelijkheid. Daarbij maak ik onderscheid naar acties op het gebied van het aantrekken van nieuw personeel (3.1), behoud van het huidige personeel (3.2), en het stimuleren van meer uren werken (3.3).

3.1 Nieuw personeel aantrekken

3.1.1 Verruiming inzet beroepskrachten in opleiding

De grootste instroom van nieuwe medewerkers in de kinderopvang komt vanuit de opleidingen. Kinderopvangorganisaties zetten deze enthousiaste mensen in opleiding graag formatief in, om hun vijver van personeel te vergroten. Het behoud van dezelfde hoge kwaliteit opvang is hierbij essentieel.

In november 2021 is een verruiming aangekondigd van het maximaal aantal in te zetten beroepskrachten dat mag bestaan uit medewerkers in opleiding, van maximaal een derde naar maximaal de helft. Deze maatregel gold in eerste instantie tot 1 juli 2022, maar ik heb besloten om deze maatregel met twee jaar te verlengen. Daardoor kunnen beroepskrachten in opleiding tot 1 juli 2024 voor 50 procent van de formatie ingezet worden. Deze verruiming geldt alleen voor beroepskrachten in opleiding; voor stagiairs blijft gelden dat zij voor 33 procent formatief ingezet kunnen worden.

Er is bij de verlenging van deze maatregel voor een termijn van twee jaar gekozen omdat het werven en inwerken van beroepskrachten in opleiding tijd nodig heeft. Ook zij-instromers profiteren zo van deze maatregel. Bij deze maatregel zijn de begeleiding van de beroepskrachten in opleiding en de werkdruk van vaste beroepskrachten belangrijke aandachtspunten. Wij verwachten van de sector dat – conform de CAO kinderopvang – zorgvuldig met de inzet van beroepskrachten in opleiding wordt omgegaan. Het behouden van de kwaliteit staat daarbij voorop. Uit onderzoek is gebleken dat organisaties door de inzet van de maatregel meer gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om beroepskrachten in opleiding in te zetten en dat zij bij verlenging van de maatregel hier (meer) gebruik van zullen maken. Bij een meerderheid hielp deze maatregel het personeelstekort te verminderen.^{12, 13}

¹² Quickscan kinderopvang Arbeidsmarktontwikkelingen juni 2022 en vooruitblik tot en met eind 2022.

¹³ Expertisecentrum Kinderopvang. Onderzoek Beroepskrachten in opleiding. Toezicht. Corona.

De verkenning naar de inzet van beroepskrachten in opleiding als vast gezicht¹⁴ is nog gaande. De uitkomst daarvan hangt samen met het vervoltraject dat in de zomer is gestart naar aanleiding van de Evaluatie IKK. Ik verwacht de Kamer in het najaar nader over deze mogelijke maatregel te informeren.

3.1.2 Ondersteuning arbeidsmarktcampagne

Mensen op zoek naar een opleiding of (ander) werk denken niet altijd meteen aan de kinderopvang. Meer aandacht voor werken in deze sector kan nieuwe instroom bevorderen. In 2020 en 2021 liep de communicatiecampagne «Kinderopvang dankzij jou». Deze campagne was gericht op instroom van nieuwe medewerkers, en imago en beroepstrots. Deze campagne heeft mijn ministerie ondersteund met een subsidie. Wegens het succes en grote bereik hebben de sociale partners in de kinderopvang besloten om de campagne te verlengen in 2022. Zij hebben daarvoor ondersteuning vanuit het Ministerie van SZW gevraagd. Ik heb dit verzoek om ophoging van de subsidie toegekend. Het doel van de campagne is dat meer mensen een (goed geïnformeerde) keuze maken voor een opleiding of werken in kinderopvang. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Beukering-Huijbregts c.s. die de regering verzoekt de tekorten aan te pakken door de wervingcampagne voor kinderopvangpersoneel te blijven ondersteunen.¹⁵

3.1.3 Groepshulp

Pedagogische professionals hebben vaak veel taken naast de opvang op de groep, zoals huishoudelijke en administratieve taken. Vanuit de cao krijgen zij hier 50 uur per medewerker per jaar voor – minder dan bijvoorbeeld in de cao primair onderwijs. Een oplossing om de medewerkers op de groep te ontzien, is de inzet van groepshulpen. Dit zijn veelal mensen zonder pedagogische bevoegdheid, soms met een afstand tot de arbeidsmarkt, die zorgen dat de pedagogisch professionals zich kunnen focussen op hun hoofdtaak door niet-groepsgebonden taken over te nemen zoals lichte huishoudelijke werkzaamheden. Dit zorgt tevens voor het verlagen van de werkdruk van pedagogisch professionals. De functie van groepshulp kan ook een opstapje zijn naar een BBL (Beroeps Begeleidende Leerweg)-traject tot pedagogisch professional of een manier om in de tussentijd Nederlands te leren (gezien de taaleis in de kinderopvang). De inzet van groepshulpen is hiermee een mooie manier om onbenut arbeidspotentieel in te zetten in een kraptesector, waarbij het ook de medewerker zelf waardevolle werkervaring en doorgroeimogelijkheden biedt.

Pilot groepshulpen

Kober, een kinderopvangorganisatie met ruim 200 locaties in West-Brabant, is een pilot met groepshulpen gestart. Van de 80 vacatures die zijn opengesteld zijn er nu 64 gevuld. Het initiatief heeft als doel om de werkdruk voor pedagogisch professionals en de daarmee samenhangende uitstroom en verzuim te verminderen. Door het aantrekken van extra groepshulpen kunnen taken die niet noodzakelijkerwijs bij pedagogisch professionals horen (zoals allerhande huishoudelijke taken) worden opgepakt door groepshulpen. Van de 64 groepshulpen zijn er 22 voortgekomen uit de samenwerking met het Werkgever Service Punt West-Brabant,

¹⁴ Er werkt altijd minimaal 1 vast, vertrouwd gezicht van het kind op de groep (vaste gezichten criterium). Dit kan nu geen beroepskracht in opleiding zijn.

¹⁵ Kamerstuk 35 925 XV, nr. 54.

waarbij is ingezet op het bemiddelen van onbenut arbeidspotentieel richting de kinderopvang. De ervaringen zijn tot nu toe erg positief voor alle partijen. De groepshulpen werken met veel plezier in de kinderopvang en ontzorgen de medewerkers op de groep. Vijf groepshulpen zijn inmiddels zelfs doorgestroomd naar een BBL-traject tot pedagogisch professional.

Ik ben blij om te zien dat een organisatie zelf met dit mooie initiatief komt om de werkdruk en het personeelstekort aan te pakken. Daarom ben ik bezig om de *best practices* uit deze pilot verder binnen de sector te verspreiden. Het doel is om kinderopvangorganisaties en gemeenten te inspireren en stimuleren om samen te kijken naar oplossingen voor het personeelstekort door onbenut arbeidspotentieel in te zetten.

3.1.4 Zij-instroom en modulair opleiden

Vanuit de sector zie ik al een aantal mooie initiatieven op het gebied van zij-instroom, EVC-trajecten en modulair opleiden, die zijn gericht op het makkelijker maken om in te stromen in de kinderopvang.¹⁶

In 2021 zijn er in totaal ongeveer 2.400 mensen vanuit andere beroepen ingestroomd in de kinderopvang.¹⁷ Dit aantal toont aan dat zij-instromers een belangrijke bijdrage leveren aan het personeelsaanbod in de kinderopvang.

Een mooie ontwikkeling in dit kader is de uitreiking van het eerste EVC-branchecertificaat op 22 mei 2022 namens cao-partijen in de kinderopvang. Kandidaten die graag in de kinderopvang willen werken en relevante praktijkervaring hebben, maar niet beschikken over de juiste opleiding, kunnen via dit EVC-traject de competenties aantonen van de Startbekwame pedagogisch medewerker kinderopvang. Op deze manier kunnen zij alsnog voldoen aan de kwalificatie-eis. Het is van belang dat competente arbeidskrachten die graag in de kinderopvang willen werken, benut worden. De kinderopvang kan iedereen met de juiste kennis en vaardigheden goed gebruiken. Het erkennen van eerder verworven competenties biedt een goede mogelijkheid om mensen met de juiste achtergrond snel de kinderopvangsector in te laten stromen. Uiteraard moedig ik de sector aan om met dergelijke initiatieven door te gaan zodat er in de toekomst nog vele competente arbeidskrachten versneld via een EVC-procedure zullen instromen. Vermeldenswaardig is dat er inmiddels drie branchecertificaten zijn uitgereikt en er 50 EVC-trajecten lopen.

BBL-traject

Een mooi voorbeeld van een BBL-traject is het project Werken bij de Kinderopvang dat is opgezet door de gemeente Amsterdam. Het project wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband tussen het ROC TOP, drie kinderopvangorganisaties in Amsterdam Zuidoost en Zuidoost Werkt.¹⁸ Zij hebben een BBL-traject (Pedagogisch Werk niveau 3) op maat ontwikkeld dat is toegespitst op inwoners van

¹⁶ Zie ook de beantwoording van de Kamervragen van leden Sahla (D66) en Van den Hill (VVD) – verstuurd 28 juni 2022, Aangangsels Handelingen II 2021/22, nr. 3296 en Aangangsels Handelingen II 2021/22, nr. 3297.

¹⁷ Bron: CBS: StatLine – Mobiliteit van werknemers; AZW (breed), kenmerken mobiliteit, regio (cbs.nl). Een zij-instromer is een werknemer die op het peilmoment ingestroomd is binnen zorg en welzijn, bij het begin van deze werknemersbaan ouder is dan 25 en nooit eerder in loondienst in zorg en welzijn gewerkt heeft.

¹⁸ Zuidoost Werkt betreft een programma van het Masterplan Zuidoost waarbij werkgevers rondom de ArenA Boulevard, maatschappelijke en sociale organisaties en de gemeente in samenwerken.

Amsterdam Zuidoost. Tijdens het traject wordt taalscholing en life-coaching aangeboden aan de deelnemers. Zij gaan gedurende twee jaar één keer per week naar school en werken minimaal 20 uur per week in de dagopvang of buitenschoolse opvang. Het diploma kwalificeert om als pedagogisch professional te werken in de kinderopvang. Op 5 september 2022 zal worden gestart met een BBL-klas van minimaal 20 deelnemers.

Modulair opleiden

Een goed voorbeeld uit de praktijk van modulair opleiden is een initiatief van ROC Midden Nederland, Drenthe College, OPPstap Zorg en Welzijn (particulier mbo) E-schoolkinderopvang en Kans² (aanbieders scholingen kinderopvang). Deze opleiders ontwikkelen een flexibel mbo-maatwerktraject voor volwassenen. Het gaat hierbij om de certificaten «Pedagogisch klimaat», «Ontwikkeling en spelen stimuleren bij kinderen» en «Professioneel samenwerken en communiceren in de kinderopvang». Als over de aanvragen positief wordt besloten, komen hiermee in het najaar van 2022 extra mogelijkheden om de inzetbaarheid van met name zij-instromers en herintreders via de hierboven genoemde opleiders te vergroten en te versnellen.

Daarnaast heeft mijn ministerie bij de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) via een brief urgentie gevraagd om in het MBO meer aandacht te hebben voor het werkveld van de kinderopvang. Zo kunnen er meer keuzevakken m.b.t. kinderopvang of pedagogiek worden aangeboden om studenten meer ervaring met en kennis over kinderopvang te bieden. Daarnaast zouden zij-instromers, door het behalen van MBO-certificaten voor beroepsgerichte onderdelen uit de kwalificatie Pedagogisch medewerker kinderopvang, zich via deze route kunnen kwalificeren tot pedagogisch professional. Tot slot kan voor studenten op MBO-2 (Helpende zorg en welzijn) een pedagogisch component worden opgenomen waardoor zij kennis maken met het werkveld. Vervolgens kunnen zij aan het werk in de kinderopvang als groepshulp of als gastouder, of doorstromen naar een opleiding tot pedagogisch professional op niveau 3 of 4.

De komende periode bekijk ik samen met de sector welke behoeften er zijn voor zij-instroom en modulair opleiden om de kansen en mogelijkheden nog beter te benutten. Mocht een eventueel voorstel budgettaire gevolgen met zich meebrengen, dan moet het in het voorjaar integraal gewogen worden. Hierbij wil ik specifiek aandacht hebben voor het potentieel van de gastouderopvang. Gastouderopvang is een relatief laagdrempelige manier om aan de slag te gaan in de kinderopvang. De opleidingseisen liggen lager dan in de centrumopvang (minimaal MBO-2 in plaats van MBO-3) en de benodigde financiële investeringen zijn doorgaans beperkt.

Dit biedt mogelijkheden voor specifieke doelgroepen, waaronder ouderen die wellicht nog een paar jaar zouden willen werken als gastouder. Voor oudere zij-instromers kan het aantrekkelijk zijn dat je als gastouder zelfstandig werkt en bijvoorbeeld je eigen tijden bepaalt. Uit onderzoek van het Kohnstamm Instituut in opdracht van mijn ministerie blijkt dat veel gastouders in het verleden zijn overgestapt vanuit een andere vorm van kinderopvang of andere sectoren, zoals verpleging/verzorging of het onderwijs, naar hun huidige werk als gastouder.¹⁹ Het vergt nadere verkenning hoe groot de mogelijke doelgroep is en in hoeverre zij een

¹⁹ Boogaard, M., Bollen, I. (2022). *Inventarisatieonderzoek Gastouderopvang*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. (Rapport 1093, projectnummer 40882).

beroep als gastouder zouden overwegen. Samen met de brancheorganisaties kijk ik naar de mogelijkheden om zij-instroom in de gastouderopvang te stimuleren, bijvoorbeeld door middel van communicatie en (waar nodig en wenselijk) het wegnemen van eventuele belemmeringen. Hierbij zal ik ook de relatie bezien met de verkenning naar verbetermaatregelen en aangescherpte kwaliteitseisen voor de gastouderopvang, die aan uw Kamer is aangekondigd. Een van de aandachtspunten in dat traject is het niveau en de inhoud van de opleidingen die kwalificeren als gastouder. Later dit jaar zal ik uw Kamer nader informeren.

3.1.5 Inzet nieuwkomers (statushouders en Oekraïense ontheemden)

Nieuwkomers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Als zij onder hun niveau werken, of de weg naar werk niet weten te vinden, is dit onbenut potentieel voor de arbeidsmarkt en een gemis voor hun eigen kansen en ontwikkeling. Ook de groep Oekraïense ontheemden kan nu in Nederland werken. Voor mensen met een partner buiten de EU²⁰ is een wetswijziging in voorbereiding die met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022 recht geeft op kinderopvangtoeslag, waardoor zij in Nederland in staat worden gesteld om arbeid en zorg beter te combineren.

Onder de groep nieuwkomers, inclusief statushouders en ontheemden, bevinden zich gediplomeerde kinderopvangmedewerkers. Het overgrote deel van deze groep zal geen Nederlands spreken en kan daarom niet binnen de beroepskracht-kindratio (BKR) worden ingezet op een groep waar Nederlands de voertaal is omdat er (overwegend) Nederlandssprekende kinderen op de groep zitten. Echter kan de herkomst van de kinderen ertoe leiden dat er mede een andere voertaal wordt gesproken.²¹ In het geval dat er (ook) anderstalige kinderen in een groep zitten, kunnen anderstalige medewerkers die aan de opleidingseisen voldoen en over een VOG beschikken, formatief (dus binnen de BKR) worden ingezet. Mijn ministerie onderzoekt op dit moment of hierbij knelpunten worden ervaren door Oekraïense ontheemden. Een andere mogelijkheid voor nieuwkomers zonder diploma en/of kennis van de Nederlandse taal, is om te worden ingezet als groepshulp en op die manier mogelijk door te groeien (zie ook paragraaf 3.1.3). Dit verlaagt de werkdruk van de reguliere medewerkers en stelt de groepshulp in staat om Nederlands te leren en werkervaring op te doen.

Op 7 september organiseert mijn ministerie de bijeenkomst «Wat werkt voor Oekraïners» over de bemiddeling naar werk voor Oekraïners. Samen met ervaringsdeskundigen, overheden, werkgevers, uitzendbureaus en andere stakeholders gaan we in gesprek over de uitdagingen en mogelijkheden rondom werk voor Oekraïners. Hierbij wordt ook een deelsessie voor de kinderopvang gehouden, om samen met gemeenten, kinderopvangorganisaties en ervaringsdeskundigen de kansen en uitdagingen voor deze sector te destilleren. Met de uitkomsten gaat mijn ministerie verder aan de slag.

Het is de inzet van het kabinet om anderstalige nieuwkomers zo snel mogelijk aan werk op een voor hen passend niveau te helpen. Het combineren van het leren van de taal met participatie op de arbeidsmarkt (dualiteit) is daarom één van de leidende principes van het inburgeringsstelsel. Vanuit mijn ministerie zijn er meerdere leer-werktrajecten in kraptesectoren gemonitord waarin gemeenten, UWV, onderwijsinstellingen en werkgevers dit in de praktijk hebben gebracht. Zij willen

²⁰ Dit is vaak het geval bij Oekraïense ontheemden.

²¹ WKO Artikel 1.55, lid 2.

hier op in blijven zetten.²² De handreikingen met *best practices* die hieruit zijn ontstaan (bijvoorbeeld voor leer-werktrajecten in de zorg), kunnen ook inspiratie bieden aan dergelijke trajecten voor de kinderopvang.²³

3.2 Huidig personeel behouden

3.2.1 Vervolgtraject na Evaluatie Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK)

Met de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) uit 2017 is beoogd de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. In de Wet IKK is opgenomen dat deze geëvalueerd moet worden en dat de evaluatie naar de Kamers moet worden verstuurd. Het evaluatierapport is afgerond en is als bijlage bij de Kamerbrief over de periodieke evaluatie van het kinderopvangbeleid aan uw Kamer toegestuurd.²⁴

De evaluatie van de Wet IKK (hierna: de evaluatie of het evaluatierapport) schetst een integraal beeld van de effecten van de kwaliteitseisen van IKK. Ook is gekeken naar onbedoelde neveneffecten van deze kwaliteitseisen op de werkdruk en de arbeidsmarkt kinderopvang. Zo leiden de aangescherpte beroepskracht-kindratio (BKR) voor baby's en de regels omtrent het inzetten van beroepskrachten in opleiding ertoe dat er meer pedagogisch professionals nodig zijn. Voorbeelden van maatregelen die door pedagogisch professionals als onnodig werkdrukverhogend worden ervaren, zijn het structureel volgen van de ontwikkeling van het kind, de wijziging van de beroepskracht-kindratio in de buitenschoolse opvang en de verandering van het vastegezichtencriterium voor baby's.

In juli heeft een eerste gesprek plaatsgevonden met de sector- en toezichtspartijen over de uitkomsten van de evaluatie. Daarbij is ingegaan op het vervolgtraject, waarin wordt toegewerkt naar aanpassingen in de kwaliteitseisen, waar dit mogelijk en wenselijk is, om knelpunten op te lossen en/of meer ruimte te bieden voor verdere kwaliteitsverhoging in de kinderopvang. Uitgangspunt hierbij is dat het kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft. In het vervolgtraject wordt breed gekeken naar kwaliteitseisen, waarmee ook belemmeringen op wettelijke kwaliteitseisen, die niet uit de Wet IKK volgen, worden meegenomen.

Het vervolgtraject bestaat grofweg uit drie sporen. Spoor 1 betreft het op korte termijn – in afstemming met de betrokken sectorpartijen – belangrijke knelpunten wegnemen. In spoor 2 willen we wetenschappers vragen na te denken over randvoorwaarden die nodig zijn om bepaalde normen of doelstellingen (zoals stabiliteit voor het kind) in de kinderopvang te bewerkstelligen. Het derde spoor omvat kwaliteitseisen die geen onderdeel zijn van spoor 1. In het najaar wordt uw Kamer verder geïnformeerd over dit vervolgtraject. Hieronder ga ik alvast nader in op de invulling van spoor 1. In de brief van het najaar zal ik nog concreter aangeven welke aanpassingen op korte termijn genomen kunnen worden binnen spoor 1 en nader ingaan op het vervolg (verdere uitwerking sporen 2 en 3).

Eind augustus heb ik in gezamenlijkheid met de sector- en toezichtpartijen nader uitgewerkt welke korte termijn aanpassingen er binnen spoor 1 mogelijk zijn, om die belangrijkste knelpunten zo snel mogelijk weg te

²² Als aangekondigd in de Werkagenda VIA van december 2021.

²³ Handreiking Anderstaligen, leren en werken in de zorg. Inspiratie en tips bij het vormgeven van een leerwerktraject voor migranten en statushouders in de zorg. Verwey-Jonker Instituut. 2021.

²⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 462.

nemen. De komende maanden zal ik, in afstemming met de betrokken partijen, werken aan een voorstel voor concrete aanpassingen van een aantal kwaliteitseisen. Het streven is om in het najaar van 2022 de aanpassingen die meelopen in spoor 1 volledig uitgewerkt te hebben, waarna het regelgevingstraject kan beginnen, zodat de wijzigingen zo snel mogelijk kunnen worden doorgevoerd.

Bij de aanpassingen in spoor 1 geldt het uitgangspunt dat de kwaliteit moet worden behouden of verhoogd en dat deze op voldoende draagvlak moeten kunnen rekenen bij alle betrokken partijen. Recente trends en ontwikkelingen, bijvoorbeeld de personeelskrapte, worden meegenomen in de afweging om wel of niet bepaalde aanpassingen door te voeren. Aanpassingen waar nog discussie over is of meer onderzoek voor nodig is, passen niet in spoor 1 en lopen mee in spoor 3.

Voor de volgende aanpassingen lijkt voldoende draagvlak te bestaan en verwacht ik derhalve mogelijkheden om concrete voorstellen te doen:

- Vaste Gezichten Criterium (VGC) voor baby's; het flexibeler invullen van dit criterium.
- 3-uursregeling voor de Beroepskracht-kindratio (BKR); door vereenvoudiging van het registreren van de drie uur op een dag waarop afgeweken mag worden van de BKR, in plaats van de 3 uur afwijking van de BKR vooraf schriftelijk vastleggen.
- Flexibiliteit in de BSO; meer ruimte creëren voor het organiseren van een divers en uitdagend activiteitenaanbod door een aantal belemmeringen in de kwaliteitseisen weg te nemen.

Hieronder licht ik de voorgenomen wijzigingen toe.

Vaste Gezichten Criterium (VGC)

In dit kader wordt voor spoor 1 onderzocht of beroepskrachten in opleiding als vast gezicht ingezet kunnen worden. Bij deze aanpassing vind ik het echter van belang dat beroepskrachten in opleiding niet worden ingezet zonder dat zij daar klaar voor zijn en dat ze goede begeleiding krijgen. Daarnaast verken ik of het mogelijk is dat ouders op korte termijn meer ruimte krijgen om een andere beroepskracht als vast gezicht in te zetten wanneer een vast gezicht afwezig is.

3-uursregeling

Door vereenvoudiging van het registreren van de drie uur op een dag waarop afgeweken mag worden van de BKR, wordt er meer rekening gehouden met de praktijk van de kinderopvang. Dit komt onder andere ten goede aan de werkdruk, omdat daarmee genoeg handen op de groep aanwezig kunnen zijn wanneer dat nodig is. Ook hoeven dan niet langer voortdurend aanpassingen in de exacte tijden waarop wordt afgeweken van de BKR worden gedaan, waardoor de administratieve belasting van ouders afneemt. Een aandachtspunt bij een nieuwe regeling is dat het voor de toezichthouder inzichtelijk moet blijven op welke momenten wordt afgeweken van de BKR.

Flexibiliteit in de BSO

Voor de korte termijn wordt voor de BSO gedacht aan de volgende maatregelen:

- BKR op locatieniveau berekenen (in plaats van op groepsniveau);
- eenvoudiger maken om locaties te clusteren tijdens vakantieperiodes en vrije dagen;

- het inzetten van anders gekwalificeerde medewerkers (bijvoorbeeld op het gebied van sport, muziek, cultuur, etc.) in de BSO.

Deze maatregelen voor de BSO zijn met name ingestoken vanuit het bevorderen van de kwaliteit van de BSO, maar kunnen tevens een bijdrage leveren aan het verminderen van de werkdruk en het arbeidsmarkttekort. Het inzetten van anders gekwalificeerde medewerkers biedt bijvoorbeeld kansen om medewerkers met andere talenten te betrekken bij het activiteitenprogramma van de BSO en kan tegelijkertijd leiden tot een verbreding van het arbeidspotentieel.

3.2.2 Werkwijze toezichthouders

In de Kamerbrief van 29 november 2021 is aangegeven dat in het toezicht en de handhaving rekening gehouden kan worden met verzachtende omstandigheden.²⁵ 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. Met deze werkwijze kan rekening worden gehouden met de bijzondere situaties die zich ten gevolge van personeelstekort kunnen voordoen.

In de genoemde Kamerbrief is de indruk gewekt dat de toen aangekondigde werkwijze toezicht om een tijdelijke werkwijze zou gaan. Maar dat het toezicht rekening kan houden met verzachtende omstandigheden (zoals personeelstekort) is onderdeel van de reguliere werkwijze van het toezicht. De Vereniging Nederlandse Gemeenten en GGD GHOR Nederland hebben een handleiding 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. In februari/maart heeft GGD GHOR Nederland gemonitord hoe vaak en in welke situatie deze werkwijze wordt toegepast in verband met het personeelstekort. Daaruit blijkt dat bij ongeveer 20% van de onderzoeken waarin een tekortkoming wordt geconstateerd, sprake is van personeelstekort als verzachtende omstandigheid waarbij de oplossing van de houder een verantwoorde keuze is. In ongeveer 20% van deze gevallen leidt de verzachtende omstandigheid ertoe dat de GGD het advies geeft aan de gemeente om op de tekortkoming niet te handhaven. GGD GHOR Nederland gaat in september 2022 na of, en zo ja, op welke wijze, de werkwijze verzachtende omstandigheden door GGD'en verschillend wordt toegepast. Indien nodig worden op basis van de uitkomsten vervolgacties ingezet gericht op een optimaal gebruik van de werkwijze verzachtende omstandigheden.

Gezien de relatief lange doorlooptijd van inspectieonderzoeken is nog niet zichtbaar hoe vaak gemeenten vervolgens besluiten om wel of niet te handhaven. Ik heb de Inspectie van het Onderwijs (als interbestuurlijk toezichthouder in de kinderopvang) gevraagd om hiernaar onderzoek uit te voeren. De resultaten hiervan worden verwacht in de eerste helft van 2023.

De VNG en GGD GHOR Nederland hebben bij mijn ministerie aandacht gevraagd voor de toenemende druk die in de toezichtpraktijk ontstaat. Ook toezichthouders en handhavers worstelen met het dilemma tussen continuïteit en kwaliteit van de kinderopvang. In hoofdstuk 4 ga ik verder in op dit dilemma. Gemeenten voelen de verantwoordelijkheid voor voldoende aanbod van kinderopvang, maar wanneer er onvoldoende

²⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 437.

personeel is, staat daarbij de kwaliteit en veiligheid onder druk. De komende periode blijf ik dit met de toezichtpartijen volgen.

3.2.3 Zzp'ers

In Nederland kan een werkende ervoor kiezen om al dan niet via een platform als zelfstandige ondernemer te werken. Dit is een bewuste keuze, vaak ingegeven door het zien van kansen of kiezen voor eigen regie. Zelfstandige ondernemers leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. Er zijn echter ook negatieve kanten aan de groei van het aantal zelfstandige ondernemers. Deze spelen overigens breder dan alleen in de kinderopvang. Ik ga hier aan het slot van deze paragraaf verder op in.

Ik heb de afgelopen periode steeds meer signalen ontvangen dat het aantal zzp'ers in de kinderopvang toeneemt. Uit de signalen blijkt dat er vaak hoge uurtarieven worden gerekend. Dit maakt de opvang duurder. Voor de kinderopvangorganisatie zelf en voor de ouders. De hoge uurtarieven zorgen ook voor scheve verhoudingen met de medewerkers in loondienst. Deze werknemers voeren alle taken uit die bij een pedagogisch professional horen, zoals de administratie, overleggen en oudergesprekken, terwijl een zzp'er dit niet doet omdat hij/zij er slechts voor een korte tijd is. Dit kan een negatief effect hebben op de werkdruk en het werkplezier van werknemers, zeker als ook het beeld ontstaat bij hen dat een zzp'er vanwege de hogere uurtarieven (veel) meer verdient. De groei van het aantal zzp'ers kan ook gevolgen hebben voor de kwaliteit. Bijvoorbeeld doordat zzp'ers op verschillende locaties en groepen staan, waardoor ze niet mee tellen voor het vaste-gezichtencriterium en minder een band opbouwen met de kinderen. Op dit moment is niet duidelijk of de toename van het aantal zzp'ers het gevolg is van nieuw aanbod in de kinderopvang of dat het gaat om oud-werknemers die uit loondienst treden om als zzp'er verder te gaan. Indien het gaat om de laatste groep kan de groei van het aantal zzp'ers zelfs het personeelstekort vergroten als pedagogisch professionals vanwege de hogere uurtarieven minder gaan werken dan ze voorheen in loondienst deden.

Ik ga daarom met betrokkenen uit de sector kinderopvang in gesprek over de groei van het aantal zzp'ers. De branchepartijen in de kinderopvang hebben een enquête uitgezet bij hun leden, om een beter beeld te ontwikkelen van de inzet van zzp'ers en de mogelijke gevolgen hiervan. Verder ga ik een bijeenkomst organiseren zodat we met de betrokkenen de knelpunten in kaart brengen die ervoor zorgen dat er een (flinke) groei van het aantal zzp'ers plaatsvindt en de gevolgen van de groei zelf bespreken. Daarnaast wil ik graag met de betrokkenen bespreken welke mogelijke oplossingen er zijn voor deze groei, specifiek voor de kinderopvang.

Deze negatieve aspecten van het zelfstandig ondernemerschap zijn niet alleen in de kinderopvang aanwezig, maar spelen veel breder op de arbeidsmarkt. Op 5 juli 2022 heb ik in mijn Hoofdlijnenbrief Arbeidsmarkt uw Kamer geïnformeerd over de aanpak om het werken met en als zelfstandige toekomstbestendiger te maken.²⁶ Het gaat dan om:

- Het inzetten op het creëren van een gelijk spelveld, door onder meer een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering en het afbouwen van de zelfstandigenaftrek tot 1.200 euro;
- Het creëren van meer duidelijkheid over de vraag wanneer wordt gewerkt als werknemer (in dienstbetrekking) of als zelfstandige (buiten dienstbetrekking); en

²⁶ Kamerstuk 29 544, nr. 1112.

- Het verbeteren van toezicht en handhaving op schijnzelfstandigheid.

3.2.4 Aantrekkelijker maken van de functie

Om te weten hoe je medewerkers het beste kunt behouden, moet je weten welke kantelpunten er zijn in de loopbaan. Wat zijn voor een medewerker de belangrijkste punten om te blijven en wat kan je daar mee doen als werkgever?

De medewerkersreis is de «reis» (loopbaan) die medewerkers maken binnen een organisatie en wat zij tijdens hun «reis» ervaren. Elf kinderopvangorganisaties zijn in 2021 aan de slag gegaan met een pilot omtrent de medewerkersreis. Deze pilot was gericht op het werven, binden, boeien, behouden en ontwikkelen van medewerkers. Met concrete opdrachten en in uitwisselingsbijeenkomsten zijn de organisaties aan de slag gegaan om de medewerkersreis in hun eigen kinderopvangorganisatie te verbeteren. Deze pilot heeft geresulteerd in een online inspiratie- en werkboek. Dit boek bevat een stappenplan, voorbeelden en inspiratie voor werkgevers die met de medewerkersreis aan de slag willen om een zo aantrekkelijk mogelijke kinderopvangorganisatie te worden met tevreden medewerkers, gedurende hun gehele loopbaan.²⁷ Ik vind het mooi om te zien hoe organisaties actief werken aan het aantrekkelijk maken van de functie van pedagogisch professional.

Functiedifferentiatie

Uit het kennisnetwerk van kinderopvangorganisaties kwam naar voren dat veel pedagogisch professionals werkdruk ervaren vanwege de vele taken die zij toebedeeld krijgen naast de primaire groepstaken. Mundo, een kinderopvangorganisatie uit de regio Rijnmond, heeft om deze reden de functie van pedagogisch professional uitgebreid. De medewerker heeft daardoor de keuze zich te focussen op de primaire taken, of zich naast de primaire taken te specialiseren in een specifiek onderwerp (administratie, activiteiten, kwaliteitsbeleid, communicatie etc.). Voor de functie met een specialisme geldt dat mensen minimaal 3 dagen per week moeten werken om ook nog voldoende op de groep te kunnen staan. Zowel voor werknemers die willen focussen op de primaire taken als voor werknemers die zich willen specialiseren, ontstaat zo meer werkplezier. Dit draagt daarmee bij aan het aantrekken van nieuw personeel, het behoud van huidig personeel én de inzet op meer uren werken.

Het is goed dat werkgevers zelf serieus onderzoeken waar de behoeften van medewerkers liggen. Zij kunnen hier op inspelen en zo de functie van pedagogisch professional aantrekkelijker maken op een manier die ook bijdraagt aan het werkplezier en verminderen van werkdruk voor werknemers.

3.3 Meer uren werken stimuleren

3.3.1 Deeltijdfactor

Onderzoek van het arbeidsmarktfonds kinderopvang (FCB) heeft aangetoond dat 21% van de medewerkers, en zelfs 33% in de BSO, meer uren zou willen werken. Werknemers die meer willen werken, willen gemiddeld 7 uur extra werken in de dagopvang en 9 uur in de BSO. De omvang van het onderzoek is beperkt waardoor de cijfers indicatief zijn, maar hier zit

²⁷ <https://www.kinderopvang-werkt.nl/zelf-aan-de-slag-met-online-werkboek-medewerkersreis>.

dus wel potentieel.²⁸ Zoals ik in mijn antwoorden op de Kamervragen van het lid Sahla aangaf, zou op basis van een ruwe inschatting 2,4 uren per week extra werken door de werknemers die dat willen het huidige tekort in theorie oplossen.²⁹ Daarvoor kunnen werkgevers en werknemers nu al in gesprek gaan over meer uren werken. Uit onderzoek blijkt dat 79% van de werkgevers reeds initiatief hiertoe heeft genomen.³⁰ Tegelijkertijd blijkt vanuit de sector ook dat er voor het voeren van deze gesprekken behoefte is aan een onderbouwde aanpak, in de vorm van een deeltijdfactorproject.

Meer uren werken wordt vaak genoemd als kansrijke oplossing voor het personeelstekort. Werkgevers hoeven minder nieuwe medewerkers aan te trekken en kunnen meer doen met hun huidige, ervaren personeel. Ook voor medewerkers zelf kan meer uren werken voordelen opleveren, bijvoorbeeld op het gebied van economische zelfstandigheid. In de Kamerbrief Aanpak arbeidsmarktkrapte van 24 juni jl. heb ik aangegeven samen met sociale partners concrete initiatieven te ontplooiën om in kraptesectoren het aantal gewerkte uren te verhogen.³¹ Ik wil dan ook samen met hen op korte termijn kijken of in de kinderopvang pilots gestart kunnen worden om praktische belemmeringen weg te nemen en meer uren werken mogelijk te maken. De kinderopvangsector heeft aangekondigd half september in samenwerking met Stichting Het Potentieel Pallén een proeftuin te starten om de deeltijdfactor te verhogen. Dit vind ik een goede stap en juich ik daarom van harte toe.

De afweging en keuze om meer uren, of juist niet, te werken ligt uiteindelijk bij de medewerker zelf en kan ook een veelvoud aan persoonlijke redenen betreffen. Er is een aantal redenen waarom het voor pedagogisch professionals minder voor de hand kan liggen om meer uren te werken. Mijn acties op belemmeringen die (deels) vanuit overheidsbeleid voortkomen, zet ik hieronder op een rijtje.

Ten eerste ga ik kijken naar de opbrengst van meer uren werken. Het moet voor pedagogisch professionals voldoende aantrekkelijk zijn om meer uren te gaan werken. In sommige gevallen is het aantrekkelijker om meer uren te werken, omdat het echt meer oplevert. In andere gevallen is dat niet zo. Zo heeft de marginale druk³² invloed op deze beslissing. Een hoge marginale druk kan mensen ontmoedigen om meer uren te werken. De beschikbaarheid van de juiste informatie over wat iemand netto overhoudt aan meer werken, is daarbij essentieel voor medewerkers en werkgevers. Het Nibud heeft, samen met stichting Het Potentieel Pakken, de «werkurenberekenaar» opgezet om hier een rol in te spelen.³³ Juist een deeltijdfactorproject – met interventies waarbij de juiste informatie op een goede manier wordt besproken – kan helpen om dit soort tools en goede informatie te verspreiden. Het Ministerie van SZW sluit tevens aan bij de verkenningen van het Ministerie van OCW en VWS naar de mogelijkheden tot een financiële prikkel om meer uren werken te stimuleren, zoals een voltijdsbonus. De juridische bezwaren van het College van de Rechten van de Mens³⁴, en vragen rondom kosten, praktische uitvoerbaarheid en risico's op misbruik, worden hierin meegenomen.

²⁸ Kinderopvang werkt!, Kan de deeltijdfactor in kinderopvang omhoog? Over medewerkers die meer (of minder) willen werken, juni 2022.

²⁹ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3297.

³⁰ Quickscan kinderopvang Arbeidsmarktontwikkelingen juni 2022 en vooruitblik tot en met eind 2022

³¹ Kamerstuk 29 544, nr. 1115.

³²

³³ <https://www.werkurenberekenaar.nl/>

³⁴ Bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 439.

Daarnaast werk ik aan het verminderen van de werk- en regeldruk. Ik hoor uit gesprekken met de sector dat medewerkers het soms niet wenselijk vinden om meer uren te werken door een hoge werkdruk op piekdagen. In het vervolgtraject van de evaluatie IKK worden onbedoelde negatieve effecten van kwaliteitseisen op de werkdruk meegenomen in de mogelijke maatregelen.

Als laatste speelt er een aantal praktische belemmeringen. Dit betreft onder meer de geringe mogelijkheden tot meer uren werken in de BSO, gezien dit alleen opvang na (en soms voor) schooltijd omvat. Hierbij zijn combinatiebanen een mogelijke oplossing; in paragraaf 3.3.2 ga ik hier verder op in. Ook spelen piek- en daldagen een rol, dit fenomeen beschrijf ik in paragraaf 3.3.3.

3.3.2 Combinatiebanen

Combinatiebanen worden vaak genoemd door de kinderopvangsector als interessante optie om het personeelstekort tegen te gaan; vooral de belangstelling in de combinatie met het onderwijs is hierbij groot. Combinatiebanen kunnen het werken in de kinderopvang (en dan met name de BSO) aantrekkelijker maken door het bieden van de mogelijkheid tot een groter contract en meer diversiteit en doorgroeimogelijkheden. Ook biedt het extra handen aan meerdere kraptesectoren en stimuleert het de uitwisseling van kennis tussen sectoren.

Vanuit de NPO-middelen van het Ministerie van OCW zie ik bijvoorbeeld al mooie initiatieven ontstaan voor combinatiebanen waarbij medewerkers van de BSO ook in de klas werken als onderwijsassistent. Ook het Programma School en Omgeving kan nieuwe mogelijkheden tot combinatiebanen tussen verschillende (krapte)sectoren bieden.³⁵ Wel zorgen de verschillen tussen sectoren (bijvoorbeeld de verschillende cao's) soms voor knelpunten in de praktijk. Onder meer de knelpunten rondom combinatiebanen tussen kinderopvang en onderwijs. Samen met het Ministerie van OCW breng ik deze in kaart. Begin 2023 stuur ik deze knelpunten naar uw Kamer, conform de motie Sahla/Maatoug.³⁶ Ook is het een aandachtspunt dat werknemers met een combinatiebaan daadwerkelijk de ruimte krijgen om twee functies goed met elkaar te combineren.

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 29 november 2021, heeft het arbeidsmarktplatform Kinderopvang werkt! sindsdien twee geüpdatete e-books gepubliceerd met adviezen voor en voorbeelden van combinatiebanen.³⁷ De sector kijkt momenteel naar de mogelijkheden van een onderzoek naar de succesfactoren en knelpunten van combinatiebanen binnen en buiten de sector. De resultaten van een dergelijk onderzoek kunnen worden vertaald naar een praktische handreiking voor de sector.

3.3.3 Piek- en daldagen

In de kinderopvang bestaan wachtlijsten vooral voor de piekdagen: dit zijn de maandag, dinsdag en donderdag. Op deze dagen is daarmee ook de meeste vraag naar personeel. Deze piekdagen zorgen mede voor een groot aandeel deeltijdcontracten in de kinderopvang: op piekdagen werken veel medewerkers de volle uren; op de andere dagen zijn door een lagere vraag naar opvang minder medewerkers nodig. Om over

³⁵ 7 juli jl. is de startbrief over het plan van aanpak van het Programma School en Omgeving met de Kamer gedeeld; Kamerstuk 31 293, nr. 639.

³⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 458.

³⁷ *Kinderopvang werkt!* E-book «In vijf stappen naar combinatiebanen in jouw organisatie».

voldoende personeel voor deze piekdagen te beschikken, zijn veelal meer medewerkers nodig in aantallen, niet in uren. Indien meer ouders kiezen voor opvang op de woensdag en vrijdag, zal extra uren werken op deze «dal-dagen» voor kinderopvangmedewerkers meer aannemelijk zijn. Zo kan er gewerkt worden met een kleiner aantal medewerkers die meer uren draaien.

Verlof (van ouders) op de woensdag en vrijdag zit sterk in de Nederlandse cultuur. Maar een betere spreiding van werk en verlof over de werkweek kan ook voor veel andere sectoren gunstig zijn. Om deze omslag te faciliteren, zijn er verschillende mogelijkheden. Er zal op meerdere acties tegelijkertijd moeten worden ingezet om een cultuuromslag te bewerkstelligen. Zo kunnen kinderopvangorganisaties op de woensdag en vrijdag een aantrekkelijker aanbod creëren, bijvoorbeeld financieel of door speciale activiteiten te bieden.

Werkgevers en werknemers kunnen met elkaar in gesprek gaan over flexibiliteit in werkroosters, zodat werknemers meer gebruik kunnen maken van opvang op de woensdag of vrijdag. Sinds kort biedt bijvoorbeeld hybride werken medewerkers³⁸ kansen om flexibeler keuzes te maken in hun werkdagen. Hierdoor kan een werknemer wellicht in plaats van op vrijdag, op donderdag een ouderdag nemen, om wél een plekje op de opvang te bemachtigen. Als laatste wordt vaak verwezen naar het traditionele rooster van basisscholen met de woensdag- en vrijdagmiddag vrij. In het schooljaar 2011–2012 werkte ruim driekwart van de basisscholen nog met de traditionele schooltijden, eind 2019 was dit nog maar ruim een derde. Een kwart van de basisscholen hanteert een vijfgedagenmodel (iedere dag dezelfde schooltijden, zonder vrije middagen).³⁹ Basisscholen kunnen de verschillende mogelijkheden overwegen, wellicht in samenwerking met lokale BSO's, om zo beter tot een sluitend dagarrangement voor kinderen (en daarmee hun ouders) te komen.⁴⁰

4 Dilemma's

Het personeelstekort stelt iedereen voor het dilemma tussen continuïteit en kwaliteit van de kinderopvang. Houders willen geen groepen of locaties sluiten, maar kunnen met te weinig personeel hun verantwoordelijkheid om de kwaliteit en veiligheid van de opvang te waarborgen steeds moeilijker waarmaken. Pedagogisch professionals ervaren de gevolgen van personeelstekorten en de gepaarde werkdruk doordat zij soms minder aandacht kunnen besteden dan gewenst aan de kinderen of aan andere taken (zoals overdrachtsgesprekken). Gemeenten voelen dat hun wettelijke taak om de naleving van de kwaliteitseisen te handhaven, soms op gespannen voet staat met de verantwoordelijkheid die zij voelen om voor voldoende kinderopvangplekken te zorgen.

Ook bij de aanpak van het personeelstekort met maatregelen vanuit de rijksoverheid speelt dit dilemma. Om de krapte in de kinderopvangsector aan te pakken, zijn globaal twee pijlers mogelijk: het verminderen van de arbeidsvraag, en het vergroten van het personeelsaanbod. Het verminderen van de arbeidsvraag in de kinderopvang stelt ons voor grote dilemma's vanwege de sterke negatieve en onwenselijke gevolgen van de mogelijke maatregelen die getroffen kunnen worden. Ik benoem een aantal voorbeelden van de mogelijke maatregelen en licht toe waarom ik op dit moment niet voor deze maatregelen kies.

³⁸ In een functie waarbij hybride werken mogelijk is.

³⁹ Rapportage Nieuwe schooltijden in het basisonderwijs. maart 2020. DUO Onderwijsonderzoek & Advies.

⁴⁰ Het Ministerie van OCW heeft in 2021 een handreiking uitgebracht over onderwijstijd: «Onderwijstijd, regels en ruimte op een rij: Primair onderwijs».

- Het inperken van de openingstijden van de kinderopvang van 11 uur per dag naar 9 uur per dag. Veel kinderopvangorganisaties hanteren ruime openingstijden van zo'n 11 uur per dag. Een beperking van de openingstijden zorgt voor een daling van de arbeidsvraag, omdat (minder) pedagogisch professionals minder uren per dag ingezet hoeven te worden. Dit zou echter de toegankelijkheid van kinderopvang beperken. Hierdoor verliezen ouders flexibiliteit om (meer uren) te werken.
- Het verlagen van de beroepskracht-kindratio (BKR). Hierdoor zijn er minder pedagogisch professionals per groep nodig. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de kinderopvang omdat een pedagogisch professional de aandacht over meer kinderen moet verdelen en zorgt zodoende ook voor een hogere werkdruk. Het is daarmee ook in strijd met de aangenomen motie van het lid de Jong (PVV) die de regering verzoekt zorg te dragen dat personeelstekorten binnen de kinderopvang niet resulteren in het afwijken van geldende kwaliteits- en veiligheidsnormen.⁴¹
- Het gebruik van kinderopvang minder financieel ondersteunen of een meer geleidelijke transitie naar het nieuwe stelsel, om de vraag naar opvang te verminderen. Dit kabinet heeft er in het coalitieakkoord juist voor gekozen om € 2,2 miljard extra te investeren in de kinderopvang om een hoge, inkomensonafhankelijke vergoeding van 95% voor alle werkende ouders mogelijk te maken. Naast een sterke vereenvoudiging van het financieringsstelsel, beoogt het kabinet hiermee ook de kinderopvang betaalbaarder te maken zodat ouders beter in staat worden gesteld om arbeid en zorg voor kinderen te combineren. Dit stimuleert ouders om meer uren te werken en draagt daarom bij aan het vergroten van het algemene personeelsaanbod.

Deze maatregelen, ook al kunnen zij een deel van de oplossing van het personeelstekort vormen, hebben een te groot negatief effect op de beginselen van goede kinderopvang en hebben een negatief effect op de aanpak van arbeidsmarkttekorten in andere sectoren dan de kinderopvang.

5 Afsluiting

In deze brief heb ik de stappen beschreven die ik samen met het veld zet en ga zetten. Deze gezamenlijke maatregelen en de mooie initiatieven die worden ontplooid binnen de kinderopvang laten zien dat de sector gedreven is in de aanpak van het personeelstekort. Samen met deze sector zet ik mij in om de huidige problemen aan te pakken. Het personeelstekort is echter een complex probleem, waar geen snelle en perfecte oplossing voor bestaat. Ik verwacht daarom dat de tekorten niet op korte termijn zullen verdwijnen en dat ook de gevolgen van de tekorten merkbaar blijven, met name voor de pedagogisch professionals die werken in de kinderopvang en de ouders die gebruik maken van de opvang. De komende periode blijf ik daarom samen met de sector en uw Kamer aan de slag om dit probleem het hoofd te bieden, waarbij we steeds afwegingen moeten maken tussen continuïteit en kwaliteit van de kinderopvang en creatief naar oplossingen blijven zoeken.

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

⁴¹ Kamerstuk 31 322, nr. 455.