

# Beleidskompasformulier voor **internetconsultatie**

**Titel:**

Subsidieregeling Groepshulpen in de kinderopvang

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

## Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- Kinderopvangorganisaties (houders van geregistreerde kindercentra) zijn in deze regeling de aanvrager van de subsidie. Zij hebben als werkgever last van personeelstekorten, onvoldoende instroom van nieuw personeel en uitstroom door onder andere een hoge werkdruk. Met de subsidieregeling kunnen zij een tegemoetkoming aanvragen in de loonkosten van een groepshulp. Door de inzet van groepshulpen, kunnen zij de werkdruk binnen hun organisatie direct tegengaan. Het verkrijgen van subsidie op grond van deze subsidieregeling wordt gekoppeld aan toekenning van subsidie via de Subsidieregeling praktijkleren in de derde leerweg van het ministerie van SZW of praktijkleren van het ministerie van OCW. Dit houdt in dat organisaties ook ontwikkeling via praktijkleren in het mbo moeten bieden aan groepshulpen. Het faciliteren van doorgroei, waar mogelijk tot pedagogisch medewerker, kan op termijn bijdragen aan vermindering van het personeelstekort bij kinderopvangorganisaties.
- Potentiële groepshulpen (werkzoekenden, vaak met afstand tot de arbeidsmarkt) of als groepshulp werkenden kunnen door middel van de subsidie in dienst komen of langer in dienst blijven en zodoende zich ontwikkelen, waar er zonder deze regeling onvoldoende budget hiervoor kan zijn. Ook wordt door de koppeling met de Subsidieregelingen praktijkleren hun doorontwikkeling gestimuleerd.
- Pedagogisch medewerkers kunnen worden ontlast door groepshulpen in de kinderopvang, maar spelen ook een rol in de begeleiding. Het beeld is dat onder de streep hun werkdruk afneemt door de inzet van groepshulpen.
- Ouders hebben momenteel te maken met wachtlijsten en sluitingen in de kinderopvang, door personeelstekorten. Daardoor kunnen zij arbeid en zorg voor kinderen niet altijd meer goed combineren. Ook komt de ondersteuning van de ontwikkeling van kinderen op de kinderopvang door personeelstekorten in het gedrang. Ouders en kinderen hebben baat bij een grotere instroom van medewerkers en meer stabiliteit in het personeelsbestand.
- UWV en gemeenten hebben een rol in toeleiding van werkzoekenden naar werk. Zij hebben baat bij extra financieringsmogelijkheden als stimulans voor werkgevers in de kinderopvang om werkzoekenden aan te nemen, als onderdeel van het Ontwikkelpad kinderopvang waar centrumgemeenten van arbeidsmarktregio's een coördinerende rol in spelen.<sup>1</sup>

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Kennis en ervaring was tot voor kort verspreid over de stakeholders. Kinderopvangorganisaties hebben kennis over werving, selectie en inwerken van groepshulpen. Arbeidsmarktregio's hebben overkoepelende kennis over verschillende (financierings)mogelijkheden voor arbeidsmarktproblematiek. SBB en het ministerie van OCW hebben kennis van opleidingen. Door middel van het Ontwikkelpad kinderopvang dat het ministerie van SZW samen met de arbeidsmarktregio's, branchepartijen, VNO-NCW, SBB en het ministerie van OCW heeft ontwikkeld, komen deze kennisbronnen samen en wordt de informatie die hieruit volgt, breed gedeeld.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

<sup>1</sup> <https://www.kinderopvang-werkt.nl/ontwikkelpad>  
 Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

Er is tweemaal onder kinderopvangorganisaties een vragenlijst uitgezet om informatie op te halen voor de invulling van de regeling. Eenmaal om ervaringen met de inzet van groepshulpen en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op te halen, en eenmaal om voorwaarden van deze regeling te toetsen op werkbaarheid. Ook wordt vanuit het ministerie van SZW/directie Kinderopvang eens per kwartaal met de branchepartijen kinderopvang (werkgevers, vakbonden, ouderorganisaties) gesproken over arbeidsmarktzaken. In dit overleg is de regeling ook besproken. De regeling zal bij dezen worden uitgezet ter internetconsultatie. Op die manier kunnen alle belanghebbenden input leveren op de regeling.

# 1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

## Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Er is een personeelstekort in de kinderopvangsector. In 2023 bedroeg dit tekort circa 6.000 medewerkers. Volgens de arbeidsmarktprognose van ABF Research zal dit tekort de komende jaren niet afnemen. Volgens de prognose is de zij-instroom in de kinderopvang momenteel al relatief hoog, maar liggen er nog kansen bij bepaalde groepen. Met de branchepartijen is tot de conclusie gekomen dat er momenteel weinig (zij-)instroom is van werkzoekenden (met een afstand tot de arbeidsmarkt) in de kinderopvang. Zij zouden als groepshulp kunnen starten, omdat deze functie geen kwalificatie- en taaleis heeft. Maar niet iedere kinderopvangorganisatie heeft financiële ruimte voor het aannemen (en begeleiden) van een groepshulp, zeker niet voor de periode van een ontwikkelpad met als doel om door te groeien, waar mogelijk naar pedagogisch medewerker. De bereidheid tot ontwikkeling en begeleiding van een groepshulp is er wel, blijkt uit een uitvraag van SZW onder meer dan 350 kinderopvangorganisaties.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Kinderopvangorganisaties geven aan graag (meer) groepshulpen in te zetten, maar noemen vaak een gebrek aan budget. Groepshulpen tellen niet mee in de beroepskracht-kindratio (BKR, hoeveel pedagogisch medewerkers er op de groep moeten staan) en worden daarom boventallig ingezet. De inzet van een groepshulp kan daarmee kostenverhogend werken voor kinderopvangorganisaties.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Er was in 2023 een tekort van circa 6.000 medewerkers in de kinderopvangsector. Volgens de arbeidsmarktprognose van ABF Research zal dit tekort de komende jaren niet afnemen. De werkdruk is hoog, vond in 2022 61 procent van de pedagogisch medewerkers. Daartegenover staat de groep 'onbenut arbeidspotentieel' van 1,2 miljoen mensen, van wie onder meer bijna 700 duizend mensen zonder baan die aangeven te willen werken.

Uit een uitvraag onder 371 kinderopvangorganisaties door het ministerie van SZW blijkt dat 64 procent ervaring heeft met inzet van groepshulpen (vooral de grotere organisaties), waarbij 40 procent hiervan inzet op doorontwikkeling van de groepshulp. De ervaring met groepshulpen wordt als positief beoordeeld. Budget en begeleiding werden het vaakst genoemd als belemmeringen voor de inzet. Er was minder ervaring met de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de beoordeling van de ervaring was wisselend. Met deze doelgroep werden hier onder meer langdurig bijstandsgerechtigden, nieuwkomers (inclusief statushouders) en Oekraïense ontheemden bedoeld. Ook daarbij kwamen begeleiding van de kandidaat en meer budget er als belemmeringen uit.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

De zij-instroom in de kinderopvang is relatief hoog. Samen met de kinderopvangsector is geconcludeerd dat met verdere inzet op reguliere zij-instroom weinig winst meer te behalen is. Wel resteert een kansrijke optie om nieuwe, moeilijker bereikbare groepen aan te boren, met name werkzoekenden, vaak met een afstand tot de arbeidsmarkt. Door de hoge werkdruk en tekorten wordt er door kinderopvangorganisaties vaak gezocht naar mensen die snel inzetbaar zijn: als gekwalificeerd pedagogisch medewerker of als beroepskracht in opleiding die onder voorwaarden binnen de formatie (momenteel maximaal 50% van de formatie) mogen worden ingezet. Door de kosten en benodigde extra begeleiding worden mensen die meer maatwerk nodig hebben om te werken binnen de kinderopvang en door te groeien naar pedagogisch medewerker, minder in dienst genomen. Ook al zou dit op langere termijn de tekorten kunnen verhelpen. Daarom is er een ontwikkelpad Kinderopvang gepubliceerd specifiek voor de inzet van deze doelgroep, waarin in heldere stappen de mogelijke opties worden omschreven. Deze subsidieregeling ondersteunt en stimuleert de implementatie van het ontwikkelpad, door een tegemoetkoming te bieden voor de inzet van groepshulpen (de instapfunctie).

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als de overheid niets doet, dan zullen er weinig werkzoekenden (met afstand tot de arbeidsmarkt) in (kunnen) stromen in de kinderopvang als groepshulp wegens de (financiële) drempels die kinderopvangorganisaties ervaren. En worden groepshulpen, als ze worden aangenomen, vooral tijdelijk en zonder doorgroeimogelijkheden ingezet. Gezien het belang van het tegengaan van de tekorten in de kinderopvang en het toeleiden van onbenut arbeidspotentieel naar werk voor de algemene arbeidsparticipatie, is overheidsinterventie gerechtvaardigd om de inzet van groepshulpen binnen het ontwikkelpad te stimuleren.

## 2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

- Meer instroom van de groep werkzoekenden (met afstand tot de arbeidsmarkt) in de kinderopvang.
- Meer inzet van groepshulpen die een opleiding(sdeel) volgen als instapfunctie van het ontwikkelpad.
- Doorgroei van de groepshulp, indien mogelijk voor hen, naar pedagogisch medewerker, door middel van de leerlijn van het ontwikkelpad.
- Minder werkdruk (vrijwel direct) en tekorten (op termijn) van pedagogisch medewerkers.
- Minder wachtlijsten bij kinderopvanglocaties voor ouders.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

SDG 4: leven lang ontwikkelen en SDG 8: kwalitatief goed werk

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

#### Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Financiering voor kinderopvangorganisaties voor het inzetten en ontwikkelen van groepshulpen.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Subsidie voor een gedeeltelijke tegemoetkoming in de loonkosten van een groepshulp, mits die ontwikkeling wordt geboden in de vorm van praktijkleren in het mbo. Voor de eerste stap van het ontwikkelpad (inzet als groepshulp) ontbreekt een financiële stimulans van de overheid. Een tegemoetkoming in de vorm van subsidie kan daarmee de inzet van groepshulpen stimuleren.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

- Input: subsidie voor kinderopvangorganisaties om groepshulpen in te zetten en te ontwikkelen.
- Throughput: kinderopvangorganisaties werven en ontwikkelen een groepshulp en vragen subsidie aan. Het ministerie van SZW kent subsidie toe als wordt voldaan aan de voorwaarden.
- Output: groepshulpen zijn met behulp van de subsidie (duurzaam) aan de slag bij een kinderopvangorganisatie en wordt (door)ontwikkeling geboden via praktijkleren in het mbo.
- Outcome: meer inzet en doorgroei van groepshulpen.
- Impact: meer instroom van werkzoekenden (met afstand tot de arbeidsmarkt), minder personeelstekorten en werkdruk in de kinderopvang.

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Mens:

- Onderwijs/opleiding: werkzoekenden en als groepshulp werkenden worden in staat gesteld een (deel van een) opleiding te volgen.
- Inkomen: werkzoekenden en als groepshulp werkenden worden in staat gesteld een inkomen te verdienen.
- Subjectief welzijn: werkzoekenden en als groepshulp werkenden kunnen bijdragen aan de kinderopvang en zichzelf ontwikkelen.
- Gendergelijkheid: de kinderopvang trekt vooral vrouwen aan als werknemers. Het draagt bij aan de gendergelijkheid om werkzoekende vrouwen een baan met doorgroeimogelijkheden te bieden. Ook wordt toegang tot kinderopvang gezien als een emancipatie-instrument wegens het ondersteunen van de combinatie van arbeid en zorg; dit staat nu onder druk door de tekorten en wachtlijsten.

Maatschappij:

- Economisch kapitaal: werkzoekenden (met afstand tot de arbeidsmarkt) kunnen toewerken naar een duurzame baan in een maatschappelijke sector. Ook draagt het verminderen van tekorten en de wachtlijsten in de kinderopvang bij aan de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen.
- Sociaal kapitaal: de kinderopvang kan door de nieuwe instroom van een nieuwe doelgroep een meer inclusieve sector worden en werkzoekenden en als groepshulp werkenden kunnen meer sociale relaties aangaan in de werksfeer.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- Internetconsultatie
- Uitvoeringstoets
- Regeldruktoets
- Data protection impact assessment
- Staatssteuntoets

Momenteel is van de eerste vier toetsen de uitkomsten nog onbekend. Met behulp van de staatsteuntoets is gekozen voor de optie van de de-minimisverklaring. Hiermee kunnen (decentrale) overheden over een periode van drie jaar tot maximaal €300.000,- aan niet-marktconforme steun verlenen aan een onderneming.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Subsidie voor een gedeeltelijke tegemoetkoming in de loonkosten van een groepshulp, mits die ontwikkeling wordt geboden in de vorm van praktijkleren in het mbo.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

- Doeltreffendheid: Een subsidie zou precies het doel bereiken om een tegemoetkoming te bieden aan kinderopvangorganisaties die nu geen of onvoldoende financiële middelen hebben voor de loonkosten van een (extra) groepshulp voor langere tijd. Er is geen andere manier om kinderopvangorganisaties gericht tijdelijk extra middelen te bieden die specifiek voor dit doel ingezet kunnen worden.
- Doelmatigheid: het ministerie van SZW heeft onder kinderopvangorganisaties een uitvraag gedaan om de voorwaarden van de regeling, waaronder de hoogte voor het subsidiebedrag, beter te kunnen inschatten. Onder andere op basis hiervan is de maximumhoogte van het bedrag vastgesteld. Gedurende de looptijd van de regeling, zal SZW het gebruik en ervaringen van kinderopvangorganisaties monitoren. Hierop volgend zou de regeling aangepast kunnen worden om doelmatigheid te vergroten.
- Uitvoerbaarheid: Het indienen van een subsidieaanvraag op grond van deze subsidieregeling zal tijd en administratie vergen van kinderopvangorganisaties. Er zal worden uitgegaan van gegevens die ook op grond van andere verplichtingen moeten worden bijgehouden. De aanvraag zal verlopen via een digitaal portaal, waarin de kinderopvangorganisatie de gewenste gegevens invult. Door de koppeling met de Subsidieregelingen praktijkleren zal een kinderopvangorganisatie twee keer een aanvraag moeten doen voor subsidie voor een groepshulp. Daartegenover staat wel twee keer een subsidiebedrag.
- De Subsidieregeling praktijkleren in de derde leerweg zal gelijktijdig met deze subsidieregeling worden gewijzigd. In de wijziging wordt een aanvraagtijdvak in november (gelijk aan deze regeling) voorzien en wordt de doelgroep gewijzigd zodat ook werkenden (groepshulpen) in aanmerking komen.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?



- Er is na een aantal uitvragen en gesprekken met de branchepartijen geen onderbouwde inschatting te maken van het verwachte aantal aanvragen. Dit brengt risico's met zich mee.
- Er is risico op onderuitputting van de subsidieregeling. Dit kan onder meer komen door gebrek aan instroom van groepshulpen (die een opleiding kunnen of willen volgen) of onzekerheid over de investering in een maatwerktraject voor een groepshulp. Hier biedt het ontwikkelpad handvatten voor.
- Ook kan er juist overuitputting plaatsvinden door een hoog aantal aanvragen, waardoor kinderopvangorganisaties een lager subsidiebedrag ontvangen dan waar zij op hadden gehoopt. Dit risico wordt gemitigeerd door het maximum aantal aanvragen per houder (1). Na een eerste aanvraagronde zou de regeling aangepast kunnen worden om beter aan te sluiten op het verwachte aantal aanvragen.
- Ook kan de groepshulp gedurende de leerbaan of praktijkleerplaats ontslag nemen. Zonder afgeronde scholing en een arbeidsovereenkomst die ten minste 12 maanden geldig is, kan geen subsidie worden aangevraagd op grond van deze regeling.
- Kinderopvangorganisaties zouden mogelijk het dienstverband met de groepshulp vroegtijdig kunnen beëindigen, wanneer zij geen subsidie meer ontvangen voor de loonkosten. Dit risico wordt gemitigeerd door een dienstverband van ten minste 12 maanden als randvoorwaarde in de regeling op te nemen.
- Tot slot kan de subsidie vooral bij kinderopvangorganisaties terechtkomen die toch al met groepshulpen werken, niet de organisaties die subsidie het meest nodig hebben om te starten met groepshulpen. Dit is getracht te minimaliseren door een maximum aantal aanvragen per houder (1) in te stellen.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Monitoring van de subsidieregeling is van belang om tussentijds beter aan te kunnen sluiten op de behoeften uit de praktijk. Hierbij kan het aantal gestarte groepshulpen die een vorm van een opleiding wordt geboden en het aantal aanvragen worden gemonitord en ervaringen van kinderopvangorganisaties via branchepartijen worden opgehaald. De uitkomsten van de tussentijdse monitoring kunnen leiden tot een aanpassing van de regeling om de effectiviteit te verhogen. Ook geeft de tussentijdse monitoring input voor beleidsopties voor het vervolg van deze tijdelijke regeling.

Na afloop van de subsidieregeling zal er een evaluatie volgen. Specifieke vragen voor een evaluatie kunnen zijn hoeveel groepshulpen zijn ingestroomd over de afgelopen jaren, welke (delen van) opleidingen zij hebben gevolgd, en of zij zijn doorgestroomd naar de functie van pedagogisch medewerker (in ontwikkeling). En de vraag of met behulp van de subsidie een duurzame inzet van groepshulpen is gerealiseerd. Tot slot kan het effect op de werkdruk en tekorten (zoals gepercipieerd door kinderopvangorganisaties) hierin worden meegenomen. Input hiervoor kan door de RvO en kinderopvangorganisaties worden geleverd.