Arbeidsmarkt-kraptebeleid Kinderopvang

Rapport Ipsos I&O en SEO Economisch Onderzoek

Ipsos I&O
www.ipsos-publiek.nl

SEO
www.seo.nl

Colofon

Uitgave
Ipsos I&O
Amstelveenseweg 760
1081 JK Amsterdam

Rapportnummer
2026/055

Datum
maart 2026

Opdrachtgever
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs
Leon Heuzels (Ipsos I&O)
Judith van Werkhooven (Ipsos I&O)
Tim Schwartz (SEO)
Justus van Kesteren (SEO)
Jellien Knol (SEO)

Copyright
Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1 Inleiding 11
- 1.1 Achtergrond 11
- 1.2 Onderzoeksvragen 11
- 1.3 Onderzoeksopzet in twee fasen 12
- 1.4 Opzet ex-post onderzoek 12
- 1.5 Analyse 13
- 1.6 Leeswijzer 13

2 Context beleidsmaatregelen 15
- 2.1 Insteek en doelen van de beleidsmaatregelen 15
- 2.2 Kosten beleidsmaatregelen 17
- 2.3 Beoogde resultaten van activiteiten 18
- 2.4 Implicaties voor evaluatie 19

3 Trends en ontwikkelingen in de kinderopvangsector 21
- 3.1 Vraag naar nieuw personeel in de kinderopvang 21
- 3.2 Aanbod van werkenden in de kinderopvang 23
- 3.3 Aanbod van werkuren in de kinderopvang 25
- 3.4 Werkdruk en werktijden in de kinderopvang 27
- 3.5 Kwaliteit van de kinderopvang 28

4 Perspectief kinderopvangorganisaties 29
- 4.1 Problemen bij kinderopvangorganisaties door personeelstekorten 29
- 4.2 Reacties kinderopvangorganisaties op beleidsmaatregelen 36
- 4.3 Beoordeling totaalpakket aan beleidsmaatregelen 45
- 4.4 Eigen initiatieven 49

5 Analyse effecten beleidsmaatregelen 50
- 5.1 Subsidies 50
- 5.2 Verruiming inzetbaarheid 55
- 5.3 Afwijking van criteria 59

6 Conclusies ex-post evaluatie 61
- 6.1 Doelrealisatie 61
- 6.2 Doeltreffendheid 62
- 6.3 Doelmatigheid 64
- 6.4 Implicaties voor ex-durantefase 65

A Bijlagen 67
- A.1 Onderzoeksmethodologie en -verantwoording 67
- A.2 Onderzochte beleidsmaatregelen 74
- A.3 Klankbordgroepen 76
- A.4 Schematische weergave beleidstheorie 77

Samenvatting

Toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede kinderopvang is een voorwaarde voor hoge arbeidsparticipatie en het functioneren van andere sectoren. Tegen de achtergrond van oplopende krapte op de arbeidsmarkt en een aangekondigde stelselherziening, waarbij 96% van de maximale uurprijs voor alle werkende ouders gaat worden vergoed, neemt de vraag naar kinderopvang (naar verwachting) toe. Daarmee groeit ook de vraag naar personeel. Ondanks personele groei tot ongeveer 127.000 medewerkers in 2024 zijn werkdruk en wachttijden hoog; 80 procent van alle medewerkers in de kinderopvang merkt regelmatig effecten van het personeelstekort en 12 tot 15 procent van de ouders wachten drie maanden of langer dan gewenst op een plek. Arbeidsmarktprognoses laten zien dat het tekort, dat in 2025 zo'n 7.000 werknemers bedroeg, in de aankomende jaren waarschijnlijk verder oploopt. Ramingen voorspellen dat dit tekort in 2033 kan oplopen tot ruim 40.000 medewerkers in een scenario met stelselherziening.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daarom samen met de sector sinds 2020 een pakket aan maatregelen ingezet om het tekort te beperken en beheersbaar te houden, met aandacht voor behoud van toegankelijkheid en kwaliteit. Ipsos I&O en SEO Economisch Onderzoek evalueren in opdracht van SZW de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit kraptebeleid, uitgevoerd tussen 2020 en 2024. Dit rapport is het eerste eindproduct (ex-post) en vormt de basis voor de tweede, lerende fase (ex-durante) met beleidsmakers en sector, die eind 2027 wordt afgerond.

De evaluatie beantwoordt twee hoofdvragen, waarbij de tweede in fase 2 wordt beantwoord:
1) Hoe doeltreffend en doelmatig was het arbeidsmarktkraptebeleid voor de kinderopvang in 2020–2024?
2) Welke kansen voor verbetering zijn er om het kraptebeleid de komende periode doeltreffender en doelmatiger te maken?

Doel van het arbeidsmarktkraptebeleid is het tekort op te lossen dan wel beheersbaar te houden, zodat toegankelijkheid en kwaliteit geborgd blijven. In totaal zijn 36 beleidsmaatregelen geïnitieerd, waarvan bij 23 maatregelen SZW een directe rol had. Deze 23 maatregelen zijn in deze evaluatie betrokken. De maatregelen zijn onder te verdelen in vier typen: arbeidsmarktcampagnes, voorlichting en informatieverstrekking, projecten en subsidieregelingen, en het aanpassen en flexibiliseren van kwaliteitseisen. Deze maatregelen moeten vier effecten hebben op de arbeidsmarkt in de kinderopvangsector:
1) Vergroten van de instroom van nieuw personeel.
2) Beperken van de uitstroom van zittend personeel.
3) Stimuleren van meer uren werken.
4) Vergroten van de efficiëntie (met de bestaande bezetting flexibeler opvang organiseren).

In dit rapport beoordelen we aan de hand van drie uitkomstmaten of het beleid de beoogde effecten heeft bereikt. We onderscheiden in deze evaluatie:
- Doelrealisatie: treden gewenste ontwikkelingen op (meer instroom, minder uitstroom, meer uren, efficiëntere inzet)?
- Doeltreffendheid: in hoeverre zijn waargenomen effecten toe te schrijven aan de maatregelen (bekendheid/gebruiksintensiteit, ervaren werking, uitsluiten van alternatieve verklaringen)?
- Doelmatigheid: verhouding tussen effecten en ingezette middelen, inclusief uitvoerings- en administratieve lasten voor organisaties.

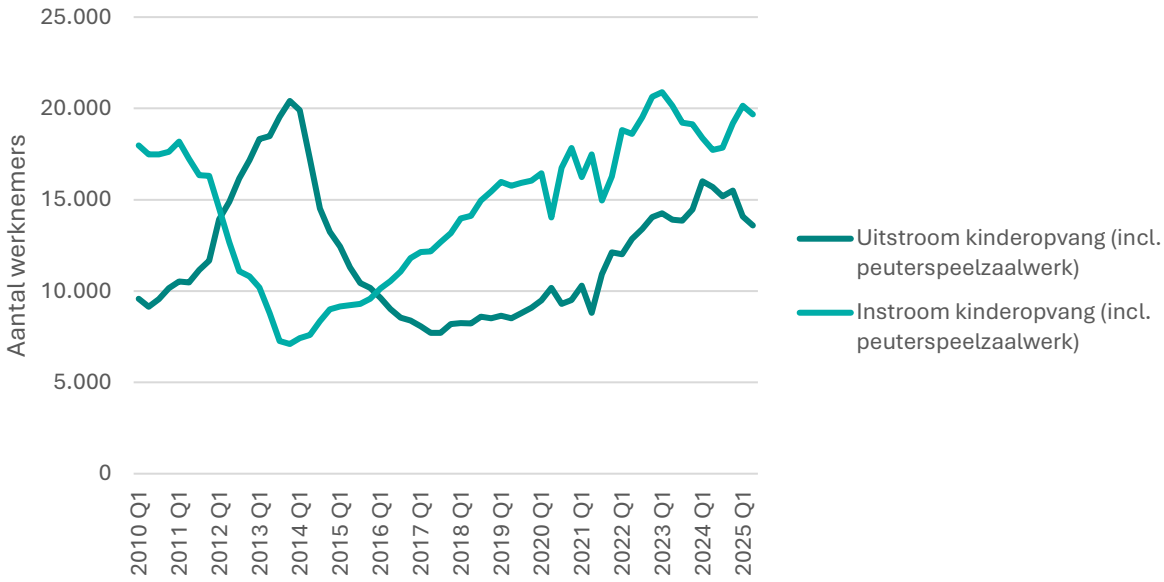
Onderstaande bevindingen en conclusies baseren we op deskresearch, groepsinterviews met beleidsmedewerkers en een vragenlijst die is ingevuld door 466 kinderopvanghouders. Voor meer informatie over de onderzoeksmethoden verwijzen wij u naar de bijlage.

Instroom en uitstroom is toegenomen

In de afgelopen tien jaren is de instroom in de kinderopvang sterk toegenomen. In 2015 telde de kinderopvangsector ongeveer 78.000 medewerkers. In 2025 is dit gestegen naar bijna 127.000. Dit betekent dat er ten opzichte van 2015 bijna 49.000 meer medewerkers actief zijn in de sector. Met name 2022 en 2025 zijn in de recente jaren uitschieters voor wat betreft het absolute aantal instromers. Een ontwikkeling die we zien is dat er ten opzichte van eerdere jaren veel meer jongere medewerkers zijn, wat te verklaren valt door de toename van het aantal BBL'ers.

Met het toegenomen aantal personen dat werkzaam is in de kinderopvang, is ook het aantal uitstromers toegenomen. Uit de vragenlijst blijkt dat een merendeel van deze uitstroom (en het ontstaan van nieuwe vacatures) het gevolg is van natuurlijk verloop, het vertrek naar een andere sector en in mindere mate werkdruk/ziekte of burn-out. De analyse van AZW-Statline laat wel zien dat het aantal uitstromers in 2024 en 2025 daalde, nadat dit aantal in de periode 2018 tot en met 2023 jaarlijks steeg.

Figuur 0.1 Instroom van werknemers neemt sinds 2014/'15 jaarlijks toe



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Bij het bepalen van in- en uitstroom wordt het werknemersbestand vergeleken met het werknemersbestand in hetzelfde kwartaal één jaar eerder. Daardoor kunnen cijfers binnen een jaar niet bij elkaar worden opgeteld om tot een jaarcijfer te komen. Voor deze figuur zijn voorlopige cijfers gebruikt.

Deeltijdfactor in de kinderopvang is gegroeid: medewerkers werken gemiddeld meer uren per week

In de kinderopvang zijn werknemers de afgelopen jaren gemiddeld meer uren gaan werken. Sinds 2017 is een duidelijke opwaartse trend te zien in de deeltijdfactor, al zijn er ook enkele seizoensgebonden fluctuaties zichtbaar. Hoewel de deeltijdfactor in de kinderopvang een dip vertoonde van 2012 tot en met 2021, ligt deze sinds 2022 weer dichter bij het niveau van de sector zorg en welzijn als geheel. Dit suggereert dat een deel van de groei in arbeidsaanbod binnen de kinderopvang voortkomt uit een toename van het aantal uren dat bestaande werknemers werken.

Deze bevinding wordt gestaafd door cijfers van Kinderopvang Werkt! die aantonen dat 65 procent van de kinderopvangorganisaties medewerkers stimuleert om meer uren te gaan werken. In ongeveer de helft van de gevallen bleek dit ook effect te hebben (56 procent).

Resultaten van de enquête wijzen uit dat de beschikbare formatie efficiënter is geworden
Met de beschikbare statistieken in AZW-Statline en CBS Microdata is het moeilijk om hard vast te stellen in hoeverre de beschikbare formatie efficiënter is geworden. In de resultaten van de vragenlijst zien we daarentegen wel dat de maatregelen gericht op flexibilisering en (tijdelijke) aanpassingen van kwaliteitseisen door een groot deel van de kinderopvangorganisaties gebruikt zijn. Uit toelichtingen en reacties blijkt dat deze maatregelen relatief gezien meer gewaardeerd worden dan andere beleidsmaatregelen. Dit geeft een indicatie dat de kinderopvangorganisaties er inderdaad in zijn geslaagd om efficiënter met de beschikbare formatie om te gaan.

Arbeidsmarktkrapte stabiliseert, na een aantal jaren van afname
Het uiteindelijke doel van de beleidsmaatregelen is om het arbeidsmarkttekort te verkleinen dan wel beheersbaar te houden. Uit de arbeidsmarktprognoses van ABF zien we een stabilisatie van het arbeidsmarkttekort in 2025. Kinderopvang Werkt! beschrijft in de arbeidsmarktanalyse van november 2025 hetzelfde, nadat zij sinds 2023 een voorzichtige afname van het tekort zagen. Het huidige arbeidsmarkttekort wordt geschat op zo'n 7.000 medewerkers.

Tegelijk zien we dat het geprognosticeerde arbeidsmarkttekort in het beleidsrijke scenario (met stelselherziening) in 2031 is afgenomen ten opzichte van de prognose in 2022 van 27.000 werknemers naar 24.400 werknemers. Dit kan echter ook te maken hebben met het uitstellen van het beleidsrijke scenario. Op dit moment staat de voorgenomen stelselherziening gepland voor 2029, waar eerst op 2025 werd gemikt. Het arbeidsmarkttekort in het beleidsarme scenario (zonder stelselherziening) stijgt daarentegen juist sterk, van 7.000 naar 19.300 medewerkers in 2031 volgens de laatste prognose.

Tabel 0.1 Arbeidsmarkttekorten en prognoses berekend door ABF (2022 – 2025)

Jaar	Arbeidsmarkttekort in jaar	Horizon van prognose	Prognose beleidsarm	Prognose beleidsrijk
2022	5.000	2031	7.000	27.000
2024	7.200	2031		37.000
2025	6.900	2031	19.300	24.400

Bovenstaande laat zien dat er dus positieve ontwikkelingen zijn als het gaat om de instroom, uitstroom en aantal gewerkte uren. Ook in de periode dat de beleidsmaatregelen van kracht waren. Ook zijn er signalen dat kinderopvangorganisaties efficiënter met hun formatie om hebben kunnen gaan in de afgelopen vijf jaren. De hoofdvraag is echter in hoeverre deze ontwikkelingen zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid.

Geen bewijs dat het gehele pakket aan maatregelen substantiële invloed heeft gehad op arbeidsmarktkrapte
Uit deze evaluatie kunnen wij niet concluderen dat het totale pakket aan beleidsmaatregelen (al) tot de gewenste effecten heeft geleid. Hoewel sommige beleidsdoelen (gedeeltelijk) zijn bereikt, kunnen wij dit niet overtuigend toeschrijven aan het gevoerde beleid, omdat er ook andere verklaringen mogelijk zijn.

Zo zien we bijvoorbeeld een toename van ongeveer 10.000 beroepskrachten in opleiding (BIO's) in de periode 2016 - 2024. We observeren echter geen schokken rondom de invoering van de maatregelen die verruimde inzetbaarheid van BIO's mogelijk maakt. De geleidelijke toename in de formatieve inzet van BIO's kan ook andere verklaringen hebben, zoals de toegenomen populariteit van BBL-opleidingen. De geconstateerde stijging in het aantal BIO's kunnen we hierdoor niet toeschrijven aan het beleid, maar het beleid heeft deze toename wel gefaciliteerd.

Bovendien is het totale budgettaire beslag van het beleid relatief beperkt, waardoor substantiële arbeidsmarkteffecten ook niet te verwachten zijn. Het beschikbare budget vanuit SZW (de arbeidsmarktcampagnes, subsidies en financiële ondersteuning voor projecten) - samen goed voor ongeveer 3 miljoen euro - is voornamelijk besteed aan twee arbeidsmarktcampagnes en de subsidieregeling voor groepshulpen. Gezien de beperkte schaal van deze investeringen en het gegeven dat de subsidieregeling pas vanaf eind 2024 openging, zijn grote effecten op de arbeidsmarkt op voorhand onwaarschijnlijk. In de beschikbare data vinden wij dan ook geen overtuigend bewijs voor de effectiviteit van het beleid. Dit sluit aan bij de conclusies van Significant, die aangeven dat bij een project zoals het Ontwikkelpad op dit moment nog geen meetbare effecten verwacht mogen worden, mede vanwege een langere implementatieperiode dan oorspronkelijk voorzien.

We zien wel een gepercipieerd effect dat de maatregelen tot de gewenste resultaten hebben geleid
Over de maatregelen constateren we ook dat, hoewel er niet direct aantoonbare arbeidsmarkteffecten uit volgen, het merendeel individueel van elkaar wel als effectief wordt gezien. Net als in andere onderzoeken, zoals van Significant (zie hoofdstuk 4.2.2), zien we dus een gepercipieerd effect van de maatregelen.

Wat betreft de **arbeidsmarktcampagnes** zijn kinderopvangorganisaties over het algemeen positief. Ze vinden het goed dat deze er zijn (geweest) en vinden dat deze bijdragen aan een positief imago van de sector. Dit is in lijn met bevindingen van evaluaties van Kinderopvang Werkt! en de DSP-groep, die in een evaluatie van de eerste arbeidsmarktcampagne al concludeerden dat deze *"wordt gezien als aansprekend, en heeft bijgedragen aan het behoud van bestaande, en het aantrekken van nieuwe medewerkers."*

Ten aanzien van de **aanpassing van kwaliteitseisen** zien we dat deze maatregelen door een meerderheid van de kinderopvangorganisaties zijn gebruikt om 1) de bestaande formatie te behouden en/of uit te breiden en 2) efficiënter met de formatie om te gaan. Gemiddeld genomen is een ruime meerderheid van de gebruikers van deze maatregelen hierover ook positief.
De mate waarin deze beleidsmaatregelen worden gebruikt, hangt daarbij af van hun insteek. Maatregelen die directe, operationele flexibiliteit bieden (zoals de 3-uursregeling en de BKR op locatieniveau) zijn goed bekend en worden breed toegepast. Uit de vragenlijst komt naar voren dat indien maatregelen bijdragen aan het makkelijker kunnen voldoen aan de beroepskracht-kindratio (BKR), deze door kinderopvangorganisaties als effectiever worden ervaren.

Bij maatregelen die niet direct bijdragen aan personeel dat meetelt in de BKR, worden door de organisaties meer kanttekeningen geplaatst. De **subsidieregeling groepshulpen, het Ontwikkelpad Kinderopvang en de Routekaart Kinderopvang** worden dan ook nog niet breed gebruikt. Het meest urgente probleem voor veel organisaties lijkt, gezien de resultaten, het vullen van de roosters of voldoen aan de BKR. Ze hebben daarmee "handen op de groep" nodig. Groepshulpen kunnen de pedagogisch professionals ondersteunen en daarmee werkdruk verlichten. Ook kunnen deze op lange termijn doorgroeien naar de rol van pedagogisch professional. Op de korte termijn kosten deze groepshulpen echter ook begeleidingstijd en financiële investeringen. Daarmee worden deze door sommige organisaties vooral (nog) als 'luxe' ervaren.

Zonder beleidsmaatregelen was de situatie (waarschijnlijk) slechter geweest
Over het geheel genomen is de teneur bij organisaties die personeelskrapte, hoge werkdruk en/of een hoog ziekteverzuim ervaren dat het goed is (geweest) dat de beleidsmaatregelen er zijn. Als ze er niet waren geweest was in hun ogen de situatie slechter geweest. Maar tegelijk lijken kinderopvangorganisaties ook aan te geven dat de maatregelen vooral tijdelijke verlichting boden.

Het oordeel over het totaaleffect op de kernproblemen in de sector is vanuit de sector terughoudender, zo blijkt uit de resultaten van de vragenlijst. De maatregelen hebben volgens kinderopvangorganisaties (nog) niet tot nauwelijks geleid tot het structureel verlagen van de problematiek rond werkdruk, het verbeteren van de instroom of het terugdringen van het ziekteverzuim. Samenvattend functioneren de maatregelen op het niveau van output (meer flexibiliteit, roosters rondkrijgen), maar is de vertaling naar structurele outcome (minder tekort, lagere werkdruk) vooralsnog beperkt.

Mogelijke verklaring waarom effecten wel of niet worden ervaren
De mogelijke verklaring hiervoor vanuit de kinderopvangorganisaties is meervoudig. Ten eerste lossen veel maatregelen het kernprobleem - een tekort aan BKR-gekwalificeerd personeel - niet structureel op. Ten tweede verhoogt de inzet van onervaren krachten de werkdruk voor het zittende personeel, wat de beoogde verlichting ondermijnt. Tot slot zorgt de ervaren regeldruk die met elke (versoepelings-)maatregel gepaard gaat voor (tijdelijke) extra administratieve lasten. Denk hierbij aan het telkens moeten uitleggen van nieuwe regels, wat ook voor onduidelijkheid en stress op de werkvloer kan zorgen.

Het budgettair beslag voor de maatregelen is laag, subsidieregeling nog weinig benut
Tot slot gaan we nog kort in op de doelmatigheid van de beleidsmaatregelen. Dat benaderen we vanuit het perspectief van overheidsuitgaven en de regeldruk en kosten voor de sector zelf.

De totale kosten die zijn gemaakt voor dit pakket aan maatregelen is relatief beperkt geweest. De twee arbeidsmarktcampagnes en de subsidieregeling groepshulpen vallen hierbij op. Deze zijn samen goed voor 76 procent van alle uitgaven binnen dit pakket aan maatregelen. Als we dit afzetten tegen de behaalde resultaten dan zijn er indicaties dat in ieder geval de twee arbeidsmarktcampagnes doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Uit de evaluatie van Kinderopvang Werkt!, de DSP-groep en deze vragenlijst blijkt dat de campagnes aansprekend zijn, positief worden ontvangen en als succesvol worden bestempeld. Het is niet vast te stellen hoeveel nieuwe medewerkers door toedoen van deze campagnes in de sector zijn ingestroomd, wel is het bereik met respectievelijk 5 en 9 miljoen Nederlanders groot geweest.

Ten aanzien van de subsidieregeling groepshulpen zien wij nog verbeteringen in de zin van doelmatigheid. Een derde van alle kosten (37%) gemaakt voor de beleidsmaatregelen ging naar de subsidieregeling. In het eerste tijdvak is uiteindelijk € 34.000 euro toegekend aan organisaties, nadat er € 117.000 euro aangevraagd is. Uiteindelijk is 2 procent van het budget in tijdvak 1 toegekend. In het tweede tijdvak is er bijna € 225.000 euro aangevraagd, hoeveel er is toegekend is nog niet bekend. De totale kosten tot nu toe voor deze subsidieregeling zijn bijna € 1.000.000, - (tijdvak 1 en 2). Duidelijk is dat het beschikbare budget voor kinderopvangorganisaties maar voor een klein deel is uitgekeerd. Uit de vragenlijst blijkt dat 80 procent van alle kinderopvangorganisaties de subsidieregeling kent (wat overeenkomt met cijfers van Kinderopvang Werkt!), maar dat slechts een klein deel dus besluit een aanvraag in te dienen. Dit nodigt uit om deze subsidieregeling in de ex-durantefase van dit onderzoek verder onder de loep te nemen. Een aantal van de praktische bezwaren uit de sector (zoals de beperking tot 2 aanvragen per organisatie) is in het tweede tijdvak weggenomen. Het aantal aanvragen in het tweede tijdvak was vervolgens ook hoger dan in het eerste tijdvak. Het is goed denkbaar dat bij meer goede ervaringen, het aantal aanvragen in het derde tijdvak verder zal toenemen.

Naast kosten voor de overheid benaderen we doelmatigheid ook in termen van regeldruk en kosten die de sector zelf moet maken. In die optiek is het vooral nuttig om te kijken naar de maatregelen gericht op flexibilisering van kwaliteitseisen. Hierbij valt op dat maatregelen die flexibiliteit bieden binnen de bestaande bezetting positief worden ontvangen, maatregelen die extra personeel of scholing vereisen stuiten soms ook op praktische bezwaren. Ze helpen organisaties om in noodsituaties het hoofd boven water te houden, maar de bestaande werkdruk en - met name bij kleinere organisaties – de beschikbare begeleidingscapaciteit zijn genoemde redenen waarom maatregelen zoals extra inzet van BIO's niet gebruikt worden of niet als structurele oplossing worden gezien. Ook kan verruiming en aanpassing van regels leiden tot méér werkdruk, omdat deze telkens opnieuw uitgelegd en toegepast moeten worden.

Implicaties voor ex-durante onderzoek

De bovenstaande reacties roepen de vraag op wat het perspectief van de werkvloer is op deze beleidsmaatregelen. Ook zien we dat de arbeidsmarktproblematiek in de kinderopvang niet evenredig is verdeeld. We zien dat de tekorten significant groter zijn bij BSO's, de grotere kinderopvangorganisaties en de problemen concentreren zich geografisch veelal in het westen van het land. Daarbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat dit vooral het perspectief is van directie/eigenaren en beleidsmedewerkers van kinderopvangorganisaties. Pedagogisch professionals en andere werknemers uit de praktijk zijn niet aangeschreven en daarmee (nog) niet betrokken in dit onderzoek. In de ex-durante fase van dit onderzoek willen wij daar wel in voorzien. Wij organiseren dialoog tussen beleid en praktijk, waarna wij in co-creatie beleidsmaatregelen (door)ontwikkelen. Hieronder doen wij een voorzet voor geschikte gespreksonderwerpen:

1) **De subsidieregeling groepshulpen verdient verdieping**. De benutting is (nog) laag terwijl het doel - werkdruk verlagen en een instroomroute creëren - relevant blijft en er een gepercipieerd positief effect is. Inhoudelijke evaluaties laten namelijk zien dat groepshulpen de werkdruk wel kunnen verlagen. De vraag is dan wat aangepast kan of moet worden om deze regeling beter bij de praktijk te laten aansluiten. In de ex-durante fase onderzoeken we samen met de sector welke aanpassingen de regeling passender maken.
1) **De ervaringen met verruimingen rond BIO's en andersgekwalificeerden vragen ook om een aanvullend gesprek, over werkdruk en kwaliteit**. In de praktijk ervaren organisaties baat bij de flexibiliteit, maar zijn er zorgen over ook extra begeleidingslast en bij sommigen de pedagogische kwaliteit. In de ex-durante fase kunnen we praktijkcasussen opvragen om vast te leggen wat werkt en welke partijen een rol hebben bij het goed inpassen van deze groepen werknemers (beleid, pedagogisch professionals, toezicht).
2) **Tegelijkertijd zien we ook een wens de ervaren regeldruk rond aanpassingen te verkleinen**. Organisaties waarderen ruimte, maar worstelen soms met veranderende regels, interpretatieverschillen en communicatie richting hun medewerkers. Ook geven kleinere kinderopvangorganisaties vaker aan dat de maatregelen minder of niet op hen afgestemd lijken. Deze bevinding sluit ook goed aan op dit thema: kleinere organisaties hebben mogelijk ook minder capaciteit om bijvoorbeeld subsidieaanvragen te doen en begeleiding voor andersgekwalificeerden te organiseren.
3) **Verder blijft de BSO-specifieke urenmismatch een veroorzaker van krapte**. In de ex-durante fase zouden wij kunnen kijken naar combinatiefuncties en slimmer roosteren. Denk aan koppelingen tussen dagopvang en BSO, samenwerking met onderwijs en andere voorzieningen, voorspelbare roosters en eventueel compensatieafspraken die contractuitbreiding reëel maken, zonder kwaliteitsverlies of onwenselijke werkdrukpieken.

Inleiding

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Toegankelijke en betaalbare kinderopvang wordt vaak genoemd als oplossing voor de brede krapte op de arbeidsmarkt. Met (betaalbare) opvang van de kinderen krijgen ouders meer mogelijkheden om werk en zorg te combineren. Dit moet bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie en een stimulans vormen voor deeltijdwerkers om meer uren te gaan werken. Daarnaast heeft kinderopvang een pedagogische meerwaarde. Ouders kunnen laagdrempelig advies inwinnen bij pedagogisch opgeleide professionals. Ook profiteren kinderen van ontwikkelingsgerichte activiteiten buiten de thuissituatie en sociale interactie met leeftijdsgenoten. In een tijd van brede arbeidsmarktkrapte is toegankelijke kinderopvang daarmee niet alleen van belang voor gezinnen, maar ook een randvoorwaarde voor het functioneren van andere sectoren.

In dat kader is in het coalitieakkoord van kabinet Rutte-IV een herziening van het financieringsstelsel in de kinderopvang aangekondigd, met het voornemen om werkende ouders tegemoet te komen door 96%[1] van de maximale uurprijs voor kinderopvang te vergoeden. In de praktijk betekent dit dat kinderopvang voor veel ouders vrijwel kosteloos wordt. Naar verwachting zal dit leiden tot een forse toename van de vraag naar kinderopvang.

Deze ambitie stelt hoge eisen aan de personeelscapaciteit binnen de kinderopvang. Meer kinderen betekent immers ook dat er meer pedagogisch professionals nodig zijn om de kinderen te kunnen opvangen. En juist daar wringt de schoen. Hoewel het aantal medewerkers in 2024 is gestegen tot ongeveer 127 duizend, blijft de werkdruk in de sector hoog en er is sprake van lange wachttijden. Zo wacht 12% tot 15% van de ouders langer dan drie maanden op een plek. Door het nieuwe financieringsstelsel zal die druk - naar verwachting - verder toenemen. Arbeidsmarktprognoses van ABF Research laten zien dat het personeelstekort zonder aanvullend beleid op langere termijn zal oplopen. In het beleidsrijke scenario - inclusief stelselherziening - zou het tekort kunnen groeien tot ruim 40.000 medewerkers in 2033.

Om de toegankelijkheid van de kinderopvang - nu en in de toekomst - te kunnen blijven waarborgen, is aandacht voor de arbeidsmarktkrapte in deze sector essentieel. Tegen deze achtergrond voert het ministerie van SZW, samen met de kinderopvangsector, sinds 2020 beleid om het personeelstekort te beperken. In totaal zijn meer dan dertig initiatieven gestart, door SZW, de sector of gezamenlijk. Hoewel het personeelstekort en de gevolgen daarvan worden gemonitord, ontbrak tot op heden een evaluatie die inzicht biedt in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

1.2 Onderzoeksvragen

Ipsos I&O en SEO Economisch Onderzoek evalueren de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde kraptebeleid. Niet alleen moet er inzicht verkregen worden in het resultaat van het gevoerde beleid, maar ook moeten er aanbevelingen worden gedaan om het beleid te verbeteren. In dat licht zijn er twee hoofdonderzoeksvragen opgesteld:

1 Hoe doeltreffend en doelmatig was het arbeidsmarktkraptebeleid voor de kinderopvang in de periode 2020 – 2024?
2 Welke kansen voor verbetering zijn er om het arbeidsmarktkraptebeleid voor de kinderopvang doeltreffender en doelmatiger te maken de komende periode?

[1] *Oorspronkelijk werd gesproken van 95%, in latere beleidsstukken en uitwerking van de coalitieafspraken is het vergoedingspercentage op 96% vastgesteld.*

Bij deze evaluatie onderscheiden we drie centrale begrippen: doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hieronder leggen we uit wat we daarmee bedoelen.

- Doelrealisatie meet of de gewenste ontwikkelingen optreden, maar zegt nog niets over de vraag of dit het gevolg is van de beleidsmaatregelen. De eerste vraag is daarmee of de beoogde effecten zich in de praktijk voordoen.
- Doeltreffendheid is het vervolg op doelrealisatie. We kijken in hoeverre de waargenomen effecten (mede) het gevolg zijn van de beleidsmaatregelen. Hiervoor onderzoeken we of de veronderstelde werkingsmechanismen uit de beleidstheorie in de praktijk optreden.
- Doelmatigheid gaat om de verhouding tussen de gerealiseerde effecten en de ingezette middelen. Hierbij gaat het niet alleen om de financiële kosten voor de overheid (subsidies, uitvoeringskosten), maar ook om de inspanningen die van kinderopvangorganisaties worden gevraagd (administratieve lasten, begeleidingstijd). Een maatregel kan effectief zijn, maar als de kosten of lasten niet in verhouding staan tot de opbrengsten, is de doelmatigheid beperkt.

1.3 Onderzoeksopzet in twee fasen

Deze evaluatie wordt tussen 2025 en 2027 in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase betreft een **ex-postonderzoek** naar het gevoerde beleid tussen 2020 en 2024. De werkzaamheden binnen deze fase zijn tussen september 2025 en januari 2026 uitgevoerd. Dit rapport is het eindproduct en geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag. De resultaten van de eerste fase vormen vervolgens de basis voor de tweede. Tussen februari 2026 en december 2027 voeren we een **ex-durante onderzoek** uit om, met beleidsmakers en de sector, lerenderwijs het gevoerde beleid te verbeteren. Daarmee wordt invulling gegeven aan de tweede onderzoeksvraag.

1.4 Opzet ex-postonderzoek

Hieronder zetten wij beknopt uiteen welke methoden ingezet zijn om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Meer informatie staat in bijlage A. De dataverzameling bestond uit vier onderdelen:

1) **Deskresearch van bestaande monitors, subsidieverantwoordingen en onderzoeken.**
   Het doel van de deskresearch was tweeledig en bestond uit het analyseren van kamerbrieven, lopende onderzoeken, arbeidsmarktmonitoren en subsidieverantwoordingen. Met de deskresearch is ten eerste een basis voor deze evaluatie gelegd, door middel van het opstellen van een beleidstheorie. Ten tweede gebruikten we de resultaten van lopende onderzoeken in de analysefase, voor aanvullende duiding en het verifiëren van resultaten gevonden in de uitgezette vragenlijst (zie ad 3.)
2) **Vier groepsgesprekken met beleid, sector en experts.**
   De tweede stap betrof een viertal groepsinterviews met beleidsmakers, de brancheorganisaties en experts. De gesprekken hadden drie doelen: 1) het verifiëren van de beleidstheorie, 2) het verkrijgen van expert judgement over het ingezette instrumentarium en 3) aanvullen van beschikbare documentatie.
3) **Vragenlijst onder kinderopvangorganisaties.**
   Na de voorbereiding en verkennende gesprekken is een vragenlijst opgesteld die met behulp van contactgegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) is verspreid onder 1.500 kinder-opvanghouders. De vragenlijst is uitgezet in november 2026 en uiteindelijk door 466 kinder-opvanghouders ingevuld. De resultaten zijn gewogen naar regio en omvang (in aantal locaties). Daarmee zijn de resultaten representatief voor wat betreft deze achtergrondkenmerken.
   In de vragenlijst vroegen wij onder meer naar:
   - De mate waarin kinderopvanghouders zelf het arbeidsmarkttekort ervaren.
   - Of en tot welke problemen dit leidt.
   - In hoeverre de situatie verbeterd of verslechterd is in de afgelopen jaren.

- Welke beleidsmaatregelen men kent en gebruikt.
- De gepercipieerde effectiviteit van de beleidsmaatregelen die men kent.
- Het gepercipieerde effect van alle genomen beleidsmaatregelen.
- Eigen initiatieven en overige opmerkingen.

4) **Gegevensanalyse van AZW-Statline en koppeling vragenlijst met CBS Microdata.**
Tot slot voerden wij gegevensanalyses op basis van AZW-Statline uit om trends en ontwikkelingen in kaart te brengen. Onder meer over de mate waarin de kinderopvangsector er sinds de invoering van het kraptebeleid beter in slaagt om nieuwe medewerkers aan te trekken, personeel langer te behouden en medewerkers meer uren te laten werken. Deze gegevens bieden echter alleen inzicht in de doelrealisatie. Niet in de doeltreffendheid van het beleid. Dit is gemeten door de ontwikkelingen in het vergroten van het arbeidsaanbod te vergelijken tussen organisaties die gebruik hebben gemaakt van het kraptebeleid en organisaties die dit niet (of minder) hebben gedaan. Hiervoor is een dataset samengesteld door enquêtegegevens over blootstelling aan beleid te koppelen aan CBS Microdata.

1.5 Analyse

Na de dataverzameling zijn alle bronnen afzonderlijk van elkaar geanalyseerd.[2] De bevindingen uit de verschillende analyses zijn vervolgens samengebracht in een synthesefase. In deze fase is gekeken in hoeverre bevindingen overeenkomen met elkaar, of juist tegenstrijdig zijn. Daarna vond een validatiesessie plaats met een van de twee klankbordgroepen, waarin de belangrijkste bevindingen en voorlopige conclusies zijn besproken. Tijdens deze sessie was er de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen en suggesties voor nadere analyses te doen. Daarna is overgegaan tot het opstellen van deze rapportage. De rapportage is door beide klankbordgroepen van feedback voorzien.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport kent naast de samenvatting, inleiding en bijlagen vijf inhoudelijke hoofdstukken.

- **Hoofdstuk 2** geeft inzicht in de achtergrond, doelen en kenmerken van de onderzochte beleidsmaatregelen en presenteert de hieruit gedestilleerde beleidstheorie, die de basis vormt voor deze evaluatie.
- **Hoofdstuk 3** laat vervolgens de belangrijkste trends en ontwikkelingen zien als het gaat om de arbeidsmarkt in de kinderopvang. We bieden inzicht in de instroom, uitstroom, vacaturegraad en werkdruk in de sector, op basis van de gegevensanalyse in AZW-Statline.
- **Hoofdstuk 4** presenteert het perspectief van de kinderopvanghouders zelf. Hier komen de resultaten van de vragenlijst terug en de effectiviteit van de beleidsmaatregelen, beoordeeld vanuit het perspectief van de kinderopvangorganisaties.
- **Hoofdstuk 5** gaat in op de gegevensanalyses met CBS Microdata en laat zien in hoeverre ontwikkelingen verklaard kunnen worden door het beleid.
- **Hoofdstuk 6** brengt tot slot alle bevindingen samen. In dit slothoofdstuk benoemen we de belangrijkste conclusies en adviezen voor het vervolgtraject.
- Daarna vindt u in de **bijlage** een uitgebreide onderzoeksverantwoording en een overzicht van de onderzochte maatregelen.

[2] *Belangrijk om te vermelden is dat de gastouderopvang niet tot nauwelijks is vertegenwoordigd in de respons. De onderzochte beleidsmaatregelen waren hoofdzakelijk gericht op de dagopvang, BSO en VVE. Wanneer we spreken van medewerkers en kinderopvangorganisaties in dit rapport, doelen wij dus op dagopvang, BSO en/of VVE.*

Context onderzoek

2 Context beleidsmaatregelen

Om te kunnen bepalen of het beleid de beoogde doelen bereikt, is het belangrijk om de context achter de beleidsmaatregelen te beschrijven. We gaan in op de totstandkoming van het beleid, de problematiek, wat de doelen zijn en via welke pijlers deze doelen bereikt moeten worden. Daarna presenteren we welke activiteiten per pijler zijn georganiseerd en tot welke resultaten deze moeten leiden. In de volgende hoofdstukken kijken we in hoeverre de beleidsmaatregelen tot de gewenste resultaten en effecten hebben geleid.

2.1 Insteek en doelen van de beleidsmaatregelen

Gegroeide kinderopvangsector kan niet voldoen aan gestegen vraag
Er is al een aantal jaren sprake van een personeelstekort in de kinderopvangsector. Het tekort loopt sinds 2015 op, mede doordat de vraag naar kinderopvang sterk is gestegen in deze periode. Waar tussen 2010 en 2014 nog een afname zichtbaar was in de vraag naar kinderopvang, is deze tussen 2015 en 2022 gestegen van ca. 750.000 naar ca. 1.000.000 kinderen van 0 tot en met 12 jaar[3]. Het aantal kinderen dat gebruikmaakt van kinderopvang stond daarmee in 2022 op het hoogste niveau ooit. Enerzijds is dit te verklaren door economisch herstel, waar door een afnemende werkloosheid werkende ouders vaker een beroep deden op de opvang. Anderzijds kwam de groei in de periode 2015 - 2018 ook omdat er peuterspeelzalen werden omgevormd tot kinderopvanglocaties. Ouders konden hierdoor ook voor die peuteropvang vergoeding ontvangen[4]. Mede daardoor steeg het aantal kinderen in de dagopvang (nul tot vier jaar) met circa 100.000.[5]

Met de vraag naar kinderopvang steeg ook de vraag naar personeel. Hoewel het aantal medewerkers in de sector flink is gestegen[6] (zie tabel 2.1), lijkt dit niet voldoende om aan de stijgende vraag naar personeel te voldoen. In het tweede kwartaal van 2022 stonden tegenover elke duizend banen 55 vacatures open. Ter vergelijking: landelijk lag dit gemiddelde op ongeveer 50 openstaande vacatures per duizend banen. Daarmee kende de kinderopvang niet alleen een hogere vacaturegraad dan veel andere sectoren, maar ook de hoogste vacaturegraad die ooit binnen de sector is gemeten.[7]

Daar kwam bij dat in het coalitieakkoord van kabinet Rutte-IV in 2022 een stelselwijziging in de kinderopvang werd aangekondigd, met (bijna) gratis kinderopvang voor werkende ouders. Door deze wijziging neemt de vraag naar personeel in de kinderopvang in de toekomst vermoedelijk verder toe. Een arbeidsmarktprognose van ABF (2021) becijferde destijds al een tekort van ongeveer 5.000 medewerkers. In het beleidsarme scenario, waarin geen stelselwijziging wordt doorgevoerd, zou dit tekort in 2031 oplopen tot circa 7.000 medewerkers. In het beleidsrijke scenario, mét stelselwijziging, werd zelfs een tekort van ongeveer 29.000 werknemers voorzien.

---

[3] Bron: ESB (2023), via: https://esb.nu/kosten-en-gebruik-formele-kinderopvang-zijn-afgelopen-jaren-toegenomen/
[4] Dit is een gevolg van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, die ervoor heeft gezorgd dat het onderscheid tussen peuterspeelzalen en kinderopvang verdween; peuterspeelzalen werden (als zij voldeden aan de eisen) kinderopvanglocaties. Daardoor kwamen peuters die voorheen naar de peuterspeelzaal gingen voortaan in de kinderopvangcijfers terecht en kregen ouders recht op kinderopvangtoeslag voor deze vorm van opvang.
[5] Bron: ESB (2023).
[6] In de Kamerbrief (Kamerstuk 31322, nr. 463) wordt dit als volgt toegelicht: "De sector heeft sinds 2015 al een flinke groei in medewerkers meegemaakt. 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."
[7] Bron: CBS (2023).

Tabel 2.1 Aantal werknemers per jaar (Q1) in de kinderopvangsector (x 1 000; bron: CBS)

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal werknemers	94,2	81,6	78,0	78,9	82,9	88,7	96,6	103,7	109,2	115,8

Zonder aanvullende maatregelen zal het tekort nadelige gevolgen hebben

Met het oog op mogelijke stelselherzieningen, die naar verwachting zullen leiden tot een (verdere) toename van de vraag naar kinderopvang, werden aanvullende maatregelen noodzakelijk geacht om in deze vraag te voorzien. De arbeidsmarktkrapte maakt het moeilijk om te voorzien in de groeiende vraag naar kinderopvang, wat nadelige gevolgen heeft voor zowel de arbeidsparticipatie van ouders als de ontwikkeling van kinderen[8]. Daarnaast leidt het personeelstekort tot een verhoogde werkdruk bij de werkzame pedagogisch professionals, waardoor de uitstroom toeneemt en het tekort verder wordt versterkt.

Beleid gericht op het beheersbaar houden van het arbeidsmarkttekort

Tegen deze achtergrond voert het ministerie van SZW, samen met de kinderopvangsector, sinds 2020 beleid om het personeelstekort te beperken. Het beoogde effect op de lange termijn is dat het arbeidsmarkttekort opgelost wordt of, zoals latere kamerbrieven melden[9], dat het tekort beheersbaar blijft. Op de korte termijn dienden de genomen maatregelen vooral voor verlichting van de negatieve effecten van het huidige arbeidsmarkttekort te zorgen. Daarmee kan de toegankelijkheid en kwaliteit van de kinderopvang, nu en in de toekomst, beter gewaarborgd worden. Dit betekent concreet dat het stelsel kan voorzien in de vraag van ouders en dat deze ouders (en de kinderen) ervan uit kunnen gaan dat de kwaliteit op de opvang goed is. Dat kan bijdragen aan een hoger arbeidsaanbod van ouders, wat ook voordelen biedt voor andere sectoren.

Het beleid kent drie doelen (ook wel 'pijlers' genoemd): het vergroten van de instroom van nieuw personeel, het beperken van de uitstroom van personeel en het stimuleren van een uitbreiding van het aantal uren dat het huidige personeel werkt. Op basis van de gesprekken en het deskresearch lijkt daarnaast sprake te zijn van een vierde, meer impliciet nevendoel: het vergroten van de productiviteit, oftewel het mogelijk maken om meer kinderen op te vangen per beroepskracht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aanpassen of versoepelen van kwaliteitseisen. Het is belangrijk op te merken dat organisaties gebonden zijn aan de BKR, waardoor de productiviteit van medewerkers is gemaximeerd. De inzet van personeel is echter in veel gevallen niet optimaal. Uit het onderzoek naar de kostprijzen in de kinderopvang blijkt dat de grootste variatie in kosten per kinduur zit in de inzet van het pedagogisch personeel (SEO Economisch Onderzoek, 2025). In deze evaluatie brengen we daarom de volgende vier beoogde effecten van het beleid in kaart:

1. Nieuw personeel aantrekken (meer instroom).
2. Huidig personeel behouden (minder uitstroom).
3. Meer uren werken stimuleren.
4. Meer efficiëntie (met de bestaande bezetting flexibeler opvang organiseren).

Beleidsmaatregelen naar type activiteiten

Voor het tegengaan van de arbeidsmarktkrapte in de kinderopvang is een breed scala arbeidsmarktmaatregelen ingezet. Uit de stukken van het ministerie van SZW en de onderzochte kamerbrieven blijkt dat er 36 beleidsinitiatieven en -maatregelen zijn gestart. Dit zijn maatregelen die door het ministerie, de sector of gezamenlijk zijn genomen.

---

[8] *Dit komt onder meer naar voren in een advies van de SER 'Een kansrijke start voor alle kinderen'.*

[9] *Kamerstuk 31 332, nummer 529 meldt: "Samen met sector ga ik (de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, red) door met acties om het tekort beheersbaar te houden, nu en in de toekomst. Want uit prognoses blijkt dat tekort aan medewerkers en de daarmee gepaard gaande uitdagingen de komende jaren een gegeven zullen blijven, ondanks de stabilisatie."*

In deze evaluatie is enkel gekeken naar beleidsmaatregelen waarbij het ministerie van SZW een rol speelde, doordat ze er direct bij betrokken waren of (mede)financier waren. Uiteindelijk bleven in deze evaluatie 23 maatregelen over die in deze evaluatie zijn onderzocht. Deze zijn in vier typen onderverdeeld:

1. **Arbeidsmarktcampagnes**. Deze richten zich op het vergroten van de instroom door de kinderopvang als aantrekkelijke werkplek onder de aandacht te brengen bij potentiële medewerkers. Ze beogen het imago van de sector te verbeteren, beroepstrots te versterken en specifieke doelgroepen (scholieren, zij-instromers, herintreders) te enthousiasmeren voor een baan of opleiding in de kinderopvang.
2. **Voorlichting en informatieverstrekking over actuele thema's.** Deze maatregelen zijn gericht op het delen van kennis, best practices en handelingsperspectieven met kinderopvangorganisaties en andere betrokkenen uit de sector. Ze beogen organisaties te ondersteunen bij het zelf aanpakken van personeelstekorten door praktische informatie beschikbaar te stellen over bijvoorbeeld combinatiebanen, het Ontwikkelpad Kinderopvang, of de inzet van zzp'ers.
3. **Projecten en subsidieregelingen.** Projecten en subsidieregelingen beogen financiële drempels te verlagen en organisaties te stimuleren om te investeren in instroom, behoud of ontwikkeling van personeel. Ze richten zich op het faciliteren van specifieke oplossingen zoals de inzet van groepshulpen, duurzame inzetbaarheid, of contractuitbreiding bij zittend personeel.
4. **Aanpassen van kwaliteitseisen**. Het aanpassen van kwaliteitseisen beoogt meer flexibiliteit te bieden in de inzet van personeel, zonder de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang aan te tasten. Deze maatregelen verruimen de mogelijkheden om met de beschikbare formatie te werken (bijvoorbeeld door beroepskrachten in opleiding breder inzetbaar te maken) of aanpassen van regels die als knellend worden ervaren (zoals de 3-uursregeling of het vaste-gezichtencriterium).

2.2 Kosten beleidsmaatregelen

Kosten bij ministerie vooral gemaakt voor arbeidsmarktcampagne en subsidie groepshulpen

In de tabel hieronder staan de gemaakte kosten door het ministerie van SZW opgenomen in het kader van de beleidsmaatregelen. Wat opvalt is dat de meeste kosten zijn gemaakt voor de twee arbeidsmarktcampagnes (samen goed voor 41% van de totale kosten) en de subsidieregeling groepshulpen (35%). In totaal is ervoor bijna € 3 mln. euro geïnvesteerd in de beleidsmaatregelen.

Tabel 2.2 Kosten ministerie van SZW voor beleidsmaatregelen

	Totaal	% van totaal
Kosten subsidies (2020 – 2025)		
Twee arbeidsmarktcampagnes	€ 1.177.596,22	43%
Subsidieregeling groepshulpen	€ 998.540,01	37%
Overige projecten	€ 302.182,28	11%
Totaal kosten subsidies	**€ 2.478.318,51**	**91%**
Kosten opdrachten (2020 – 2025)[10]	**€ 234.000,00**	**9%**
Totale kosten ministerie van SZW	**€ 2.712.318,51**	**100%**

[10] *De kosten voor opdrachten (Wachttijdenonderzoek Significant, Open Kaart Brugwerk, Arbeidsmarktprognoses ABF, communicatie t.b.v. subsidieregeling groepshulpen) zijn enkel geaggregeerd weergegeven in verband met concurrentiegevoelige informatie.*

2.3 Beoogde resultaten van activiteiten

Hierboven hebben we de achtergrond, doelen, beoogde effecten en investeringen van het beleid in kaart gebracht. Hieronder staat in de tabel weergegeven wat per maatregel de beoogde resultaten zijn. Bijlage A2 bevat een uitgebreidere toelichting over de inhoud van iedere beleidsmaatregel. Bijlage A4 geeft een schematisch overzicht van het arbeidsmarktkraptebeleid zoals deze de afgelopen jaren gevoerd is.

Het doel van deze evaluatie is het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de genomen beleidsmaatregelen. Dit betekent dat we ons vooral richten of de onderstaande resultaten (output) bereikt worden en in hoeverre deze resultaten zorgen voor de gewenst effecten op korte termijn (outcome). De invloed van de externe factoren en impact op langere termijn zijn twee onderdelen die gedurende de volgende fase van het onderzoek, de ex-durante fase, nadrukkelijker aan de orde komen.

Tabel 2.3 Geëvalueerde beleidsmaatregelen

Type beleidsmaatregel	Activiteit	Beoogde output
Arbeidsmarkt-campagnes	Campagne 'Kinderopvang dankzij jou'	Meer instroom
	Campagne 'Kleine Stappen, Grote Dromen'	Meer instroom
Voorlichting en informatieverstrekking over actuele thema's	Webinars over zzp'ers en schijnzelfstandigheid	Minder uitstroom, meer vaste dienstverbanden
	Online sessies professioneel zeggenschap	Minder werkdruk, minder uitstroom
	Informatieverstrekking combinatiebanen	Meer uren werken
	Themadagen modern werkgeverschap	Meer instroom, minder uitstroom
	Handreiking btw-afdracht bij uitleen personeel tussen KO en onderwijs	Meer uren werken
Projecten en subsidieregelingen	Subsidieregeling groepshulpen	Meer instroom, minder werkdruk
	Ontwikkelpad Kinderopvang	Meer instroom, minder uitstroom
	Routekaart Kinderopvang	Meer uren werken, minder uitstroom
	Kaartspel 'Open Kaart'	Minder uitstroom, meer werkplezier
Aanpassen kwaliteitseisen	Verruiming inzet beroepskrachten in opleiding (BIO's)	Meer instroom, meer efficiëntie
	BIO's inzetten als vast gezicht (VGC)	Meer efficiëntie, minder werkdruk, minder uitstroom
	Afwijkingsmogelijkheid vaste gezichten criterium (VGC)	Meer efficiëntie, minder werkdruk, minder uitstroom
	Andersgekwalificeerden formatief inzetten in de BSO	Meer instroom, meer efficiëntie
	Flexibelere invulling van de 3-uursregeling van de BKR	Meer efficiëntie, minder uitstroom

	BKR in de BSO op kindcentrumniveau in plaats van groepsniveau	Meer efficiëntie
	Vereenvoudigen van kindcentrumoverstijgend opvangen tijdens schoolvrije perioden	Meer efficiëntie
	Uitstellen van de taaleis en baby-scholing van 2023 naar 2025	Meer instroom, minder uitstroom
	Lagere taaleis voor de BSO (2F in plaats van 3F)	Meer instroom, minder uitstroom
	Versoepelingen voor het voldoen aan de taaleis voor 1) oudere medewerkers en 2) medewerkers die langere tijd afwezig waren in 2024	Minder uitstroom
	Taaleis Nederlands niet meer verplicht voor beroepskrachten die enkel een andere taal spreken en hun taalniveau in de eigen taal kunnen aantonen	Meer instroom, minder uitstroom

2.4 Implicaties voor evaluatie

Zoals in de inleiding aangegeven benaderen wij de effectiviteit van de beleidsmaatregelen vanuit drie centrale begrippen: doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Als we dit combineren met de bovenstaande context achter de beleidsmaatregelen, komen we tot de onderstaande vragen die we gaan beantwoorden in deze evaluatie.

- Doelrealisatie meet of de beoogde effecten zich in de praktijk voordoen. We kijken naar:
    - Is de instroom van nieuw personeel toegenomen?
    - Is de uitstroom van zittend personeel afgenomen?
    - Zijn medewerkers meer uren gaan werken?
    - Is de inzet van beschikbare formatie efficiënter geworden?
- Doeltreffendheid gaat over in hoeverre de waargenomen effecten (mede) het gevolg zijn van de beleidsmaatregelen. Dit doen we door:
    - Na te gaan of kinderopvangorganisaties de maatregelen kennen en gebruiken.
    - Te onderzoeken of zij effecten ervaren die aansluiten bij de beoogde werking.
    - Te toetsen of alternatieve verklaringen de waargenomen effecten (deels) kunnen verklaren.

  Gezien de complexiteit van de arbeidsmarkt en de veelheid aan externe factoren, is een 'harde' effectmeting niet mogelijk. Wel kunnen we met triangulatie van bronnen (vragenlijst, gegevens- en documentanalyse) de waarschijnlijkheid vaststellen waarmee maatregelen hebben bijgedragen.
- Doelmatigheid gaat om de verhouding tussen de gerealiseerde effecten en de ingezette middelen. We kijken naar de financiële kosten voor de overheid (subsidies, uitvoeringskosten), maar ook naar de inspanningen die van kinderopvangorganisaties worden gevraagd (administratieve lasten, begeleidingstijd).

Resultaten ex-post onderzoek

3 Trends en ontwikkelingen in de kinderopvangsector

Dit hoofdstuk beschrijft de trends en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de kinderopvang tussen 2010 en 2025. In het vorige hoofdstuk lieten we zien dat het beleid beoogt de instroom te bevorderen, uitstroom tegen te gaan, het aantal gewerkte uren te verhogen, de werkdruk te verlagen en efficiëntie te verhogen. Op basis van data van AZW Statline laten we in dit hoofdstuk zien hoe deze uitkomstmaten zich binnen de gehele kinderopvangsector hebben ontwikkeld. Deze trends zetten we, waar mogelijk, af tegen de trends in de sector zorg en welzijn (smal). Dat is de sector exclusief de kinderopvang.

Let hierbij op dat de trends in dit hoofdstuk niet direct toe te wijzen zijn aan het gevoerde beleid. Ook andere factoren, zoals de algehele conjunctuur, kunnen hierbij een rol spelen. Hoofdstukken 4 (resultaten vragenlijst) en 5 (resultaten gegevensanalyse) geven meer inzicht in de mate waarin het arbeidsmarktbeleid van het ministerie van SZW heeft geleid tot veranderingen in de hierboven beschreven uitkomstmaten.

Allereerst bespreken we de ontwikkeling van vacatures, die een indicatie geven van de vraag naar personeel binnen de sector. Vervolgens gaan we in op het aanbod van personeel in de kinderopvang. Dit brengen we in kaart aan de hand van de instroom van nieuwe werknemers en de uitstroom van personeel uit de sector. Het aanbod wordt daarbij niet alleen bepaald door het aantal werkenden, maar ook door het aantal uren dat zij gemiddeld werken. Dit laatste verwerken we in de analyse van het arbeidsvolume. Daarna analyseren we de leeftijdssamenstelling van de sector, om te beoordelen in hoeverre sprake is van een vergrijzend personeelsbestand. Tot slot schetsen we mogelijke gevolgen van arbeidsmarkttekorten, zoals toenemende werkdruk en risico's voor de kwaliteit van de kinderopvang, die hierdoor onder druk kan komen te staan.

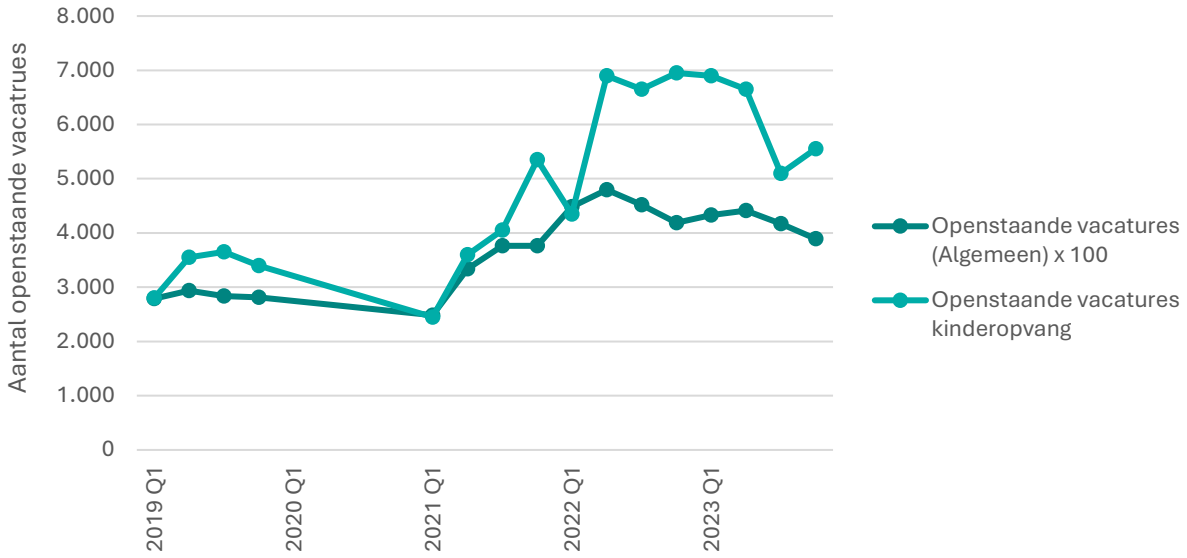
3.1 Vraag naar nieuw personeel in de kinderopvang

Piek van openstaande vacatures in 2022, sindsdien een afname

De vraag naar nieuw personeel is de afgelopen jaren sterk toegenomen in de kinderopvang. Een belangrijke indicator hiervoor is het aantal openstaande vacatures. Het aantal openstaande vacatures is sinds 2021 fors gestegen. Deze groei hangt mogelijk deels samen met een extra vraag naar werknemers na de COVID-19-pandemie, toen ouders hun kinderen weer vaker naar de kinderopvang brachten. Daarnaast kan ook het toenemende ziekteverzuim een rol spelen. Het gemiddelde ziekteverzuim steeg van 5,8 procent in de periode 2018 - 2020 naar 7,7 procent in de periode 2021 - 2024 (AZW, 2025). Een hoger ziekteverzuim vermindert de beschikbare personeelsinzet en kan werkgevers ertoe aanzetten extra personeel te werven om de bezetting op peil te houden. De krapte hield vervolgens enige tijd aan, totdat eind 2023 een daling in het aantal openstaande vacatures zichtbaar werd.

De vraag naar nieuw personeel lijkt in de kinderopvang groter dan in andere sectoren. Zo nam het aantal openstaande vacatures in de kinderopvang in de periode 2022 - 2023 relatief sterker toe dan in de arbeidsmarkt als geheel. Ook in de totale arbeidsmarkt is sinds begin 2021 een stijging zichtbaar, maar de groei van het aantal vacatures in de kinderopvang is aanzienlijk sterker.

Figuur 3.1 Aantal openstaande vacature (vanaf 2019) neemt sterk toe sinds 2021 en neemt sinds 2023 weer af

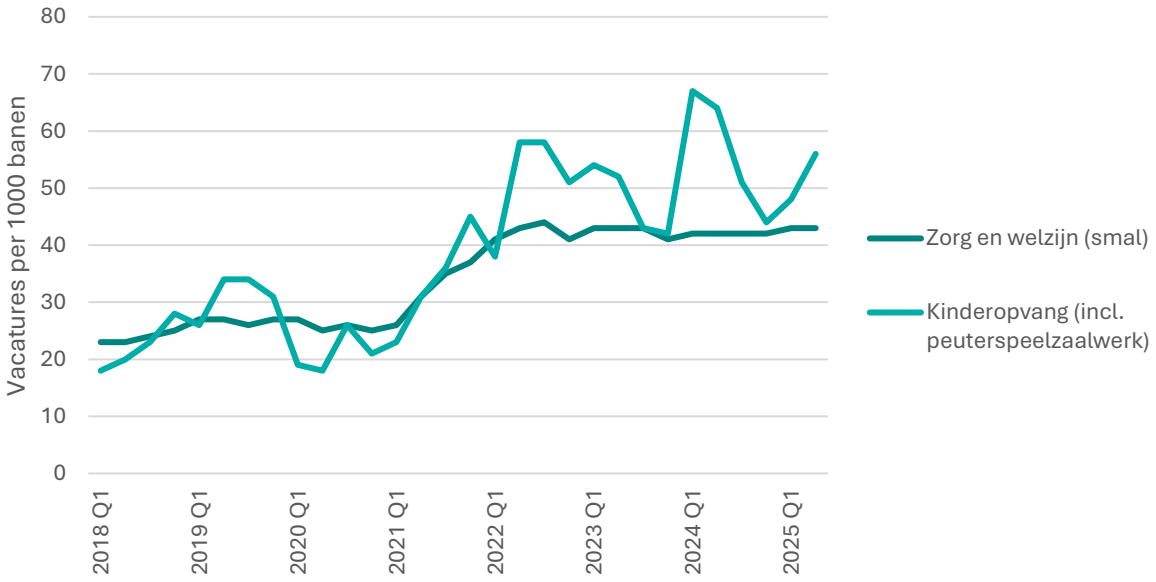


Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Vacaturegraad in de kinderopvang kent een grilliger verloop dan het gemiddelde van de zorgsector

De ontwikkeling in de kinderopvang wijkt echter niet sterk af van de ontwikkeling in de gehele zorgsector. Figuur 3.2 laat zien dat de vacaturegraad (het aantal vacatures per 1.000 banen) in beide sectoren over het algemeen een vergelijkbare trend volgt. Wel is de ontwikkeling in de kinderopvang grilliger. Dit kan samenhangen met het relatief kleinere aantal banen in de sector, waardoor schommelingen in vacatures sneller zichtbaar worden. Daarnaast werken schommelingen in de vraag naar opvang en seizoensinvloeden in de kinderopvang sterker door in de personeelsbehoefte per kwartaal dan in zorg en welzijn als geheel, waar de vraag minder seizoensgebonden is.

Figuur 3.2 Vacaturegraad is toegenomen over de jaren



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

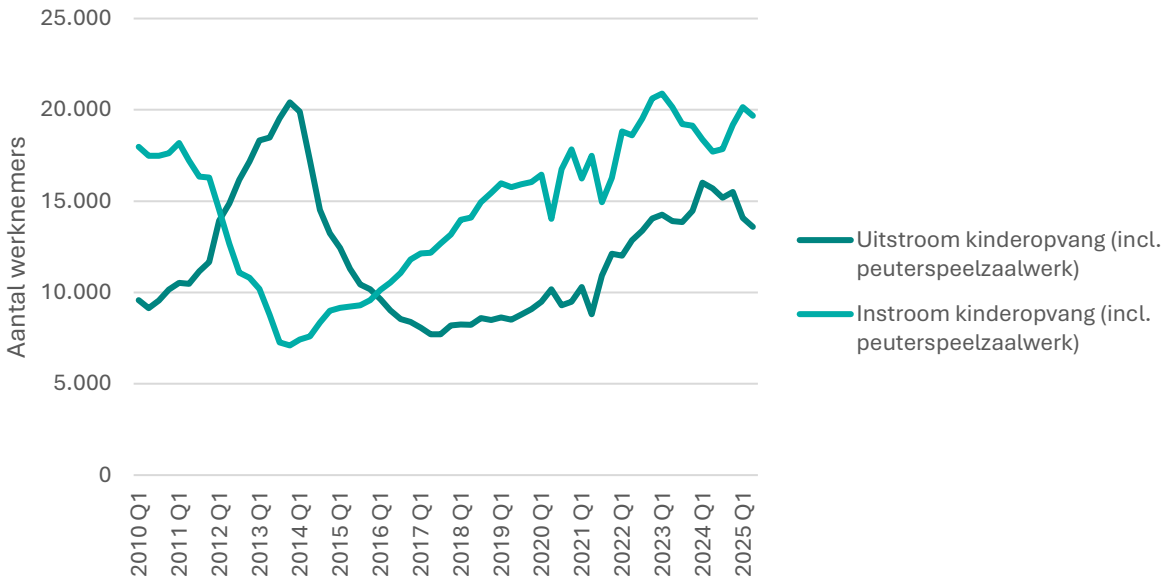
Noot: Voor deze figuur zijn voorlopige cijfers gebruikt.

3.2 Aanbod van werkenden in de kinderopvang

In de kinderopvang is de instroom al meer dan tien jaar hoger dan de uitstroom

De kinderopvang lijkt in staat meer personeel aan te trekken om in de toenemende vraag te voorzien. Zo blijkt uit onderstaande figuur dat de jaarlijkse instroom is toegenomen van ongeveer 7.000 werknemers in 2014 naar ongeveer 20.000 werknemers in 2024. Tegelijkertijd zien we ook dat steeds meer werknemers in de kinderopvang jaarlijks de sector verlaten. In 2024 is de uitstroom opgelopen naar meer dan 15.000 werknemers per jaar, terwijl in 2017 de uitstroom nog rond de 7.500 werknemers lag. Uit de enquêtegegevens (zie hoofdstuk 4) blijkt dat natuurlijk verloop, vertrek naar andere sectoren en (in mindere mate) werkdruk/ziekte of burn-out een rol spelen in het ontstaan van vacatures. Daarmee zijn dit ook verklaringen voor de toename van de uitstroom.

Figuur 3.3 Instroom van werknemers neemt sinds 2014/'15 jaarlijks toe



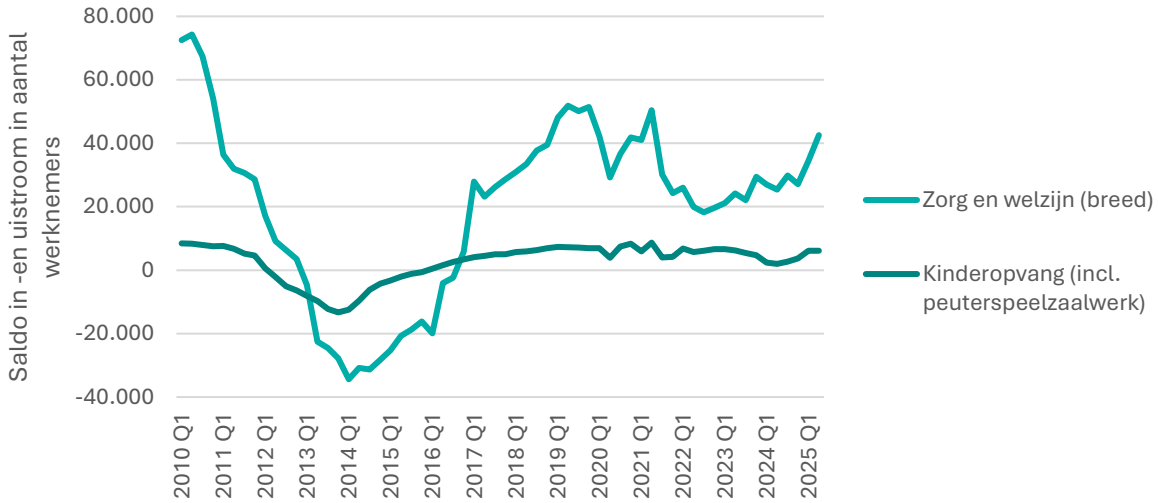
Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Bij het bepalen van in- en uitstroom wordt het werknemersbestand vergeleken met het werknemersbestand in hetzelfde kwartaal één jaar eerder. Daardoor kunnen cijfers binnen een jaar niet bij elkaar worden opgeteld om tot een jaarcijfer te komen. Voor deze figuur zijn voorlopige cijfers gebruikt.

Vraag naar kinderopvang groeit sneller dan de omvang van het personeelsbestand

Doordat er sinds 2016 niet meer medewerkers vertrekken dan erbij komen in de sector, groeit de sector gestaag in omvang. Dit is ook zichtbaar in Figuur 3.4, die laat zien dat het saldo van instroom en uitstroom al meerdere jaren positief is. Tegelijkertijd neemt het aantal openstaande vacatures in dezelfde periode toe. Deze ontwikkeling suggereert dat het personeelsbestand weliswaar groeit, maar dat de vraag naar kinderopvang nog sneller stijgt. Hierdoor blijft het personeelstekort bestaan, ondanks de extra (netto-)instroom van werknemers.

Figuur 3.4 Saldo van instroom en uitstroom is sinds 2016 positief



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

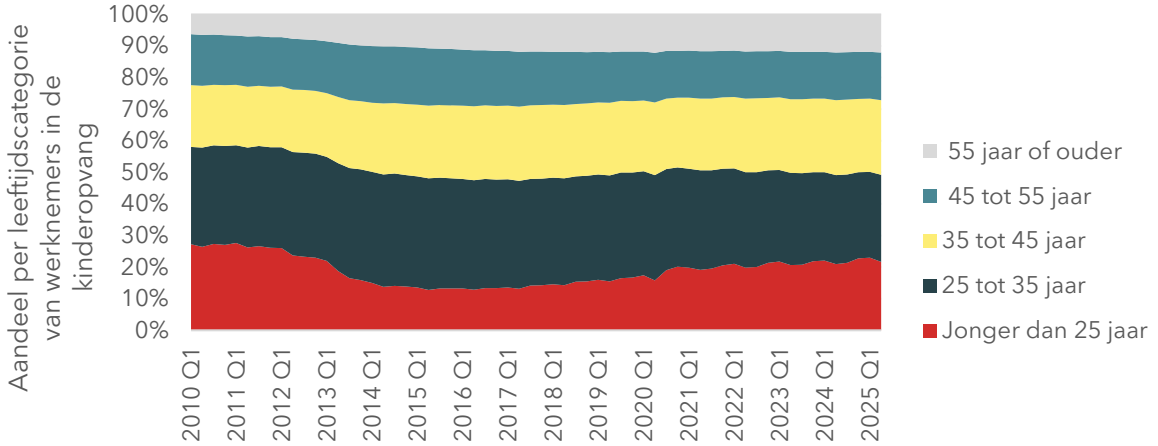
Noot: Voor deze figuur zijn voorlopige cijfers gebruikt.

Noot: Bij het bepalen van in- en uitstroom wordt het werknemersbestand vergeleken met het werknemersbestand in hetzelfde kwartaal één jaar eerder. Daardoor kunnen cijfers binnen een jaar niet bij elkaar worden opgeteld om tot een jaarcijfer te komen.

Aandeel jonge medewerkers in de kinderopvang stijgt

In tegenstelling tot veel andere sectoren, kampt de kinderopvang *niet* met een vergrijzend personeelsbestand. Sterker nog: het personeelsbestand lijkt te verjongen. Het aandeel werknemers jonger dan 25 jaar neemt bijvoorbeeld al jaren toe. In 2015 en 2016 lag dit rond de 15 procent, in 2025 is dit gestegen naar meer dan 20 procent. Een mogelijke verklaring is dat sinds 2014 beroepskrachten in opleiding (BBL-opleiding) formatief mogen worden ingezet. In 2018 werd toegestaan dat zij gezamenlijk maximaal 33 procent van het minimaal vereiste aantal in te zetten beroepskrachten mogen uitmaken. Sinds 2022 is het maximum voor medewerkers met een BBL-opleiding verhoogd naar 50 procent, waarbij het aandeel stagiairs afzonderlijk gemaximeerd is gebleven op 33 procent.

Figuur 3.5 Werknemers in de leeftijdscategorie onder 25 jaar toegenomen in de afgelopen jaren

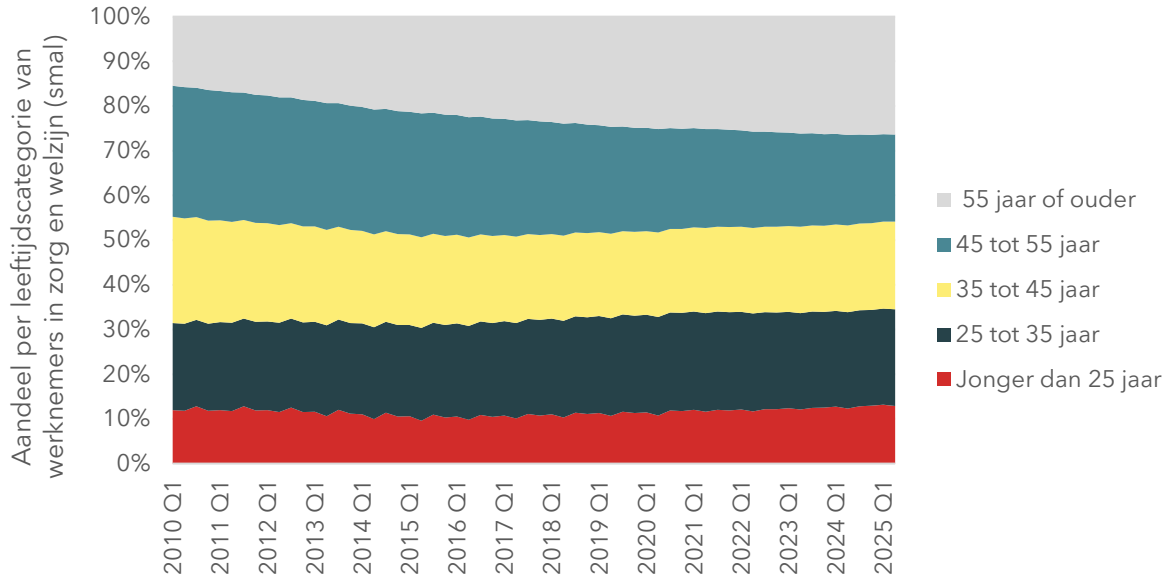


Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Voor deze figuur zijn voorlopige cijfers gebruikt.

Kinderopvang vergrijst minder dan het gemiddelde binnen zorg en welzijn
De kinderopvang vergrijst ook minder dan in de gehele zorg en welzijn sector (excl. kinderopvang), waar het aandeel 55-plussers juist fors is toegenomen. Tegelijkertijd is in beide sectoren sprake van vergrijzing. Dit hangt deels samen met bredere demografische ontwikkelingen: de werkende bevolking wordt gemiddeld genomen steeds ouder.

Figuur 3.6 In de sector zorg en welzijn is het aandeel werknemers boven de 55 jaar flink gestegen



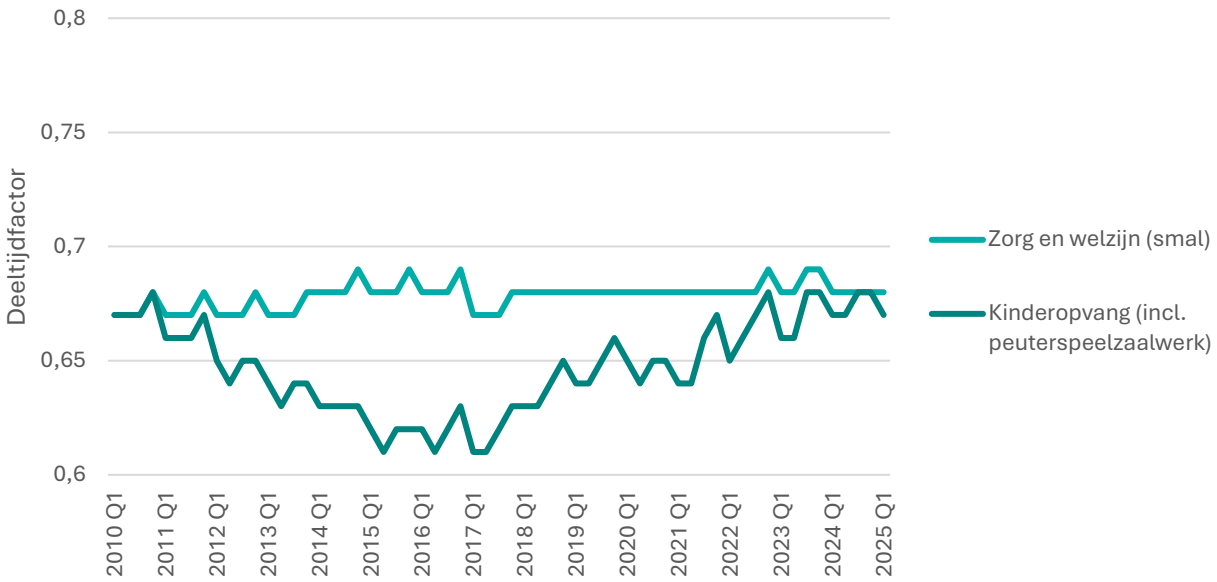
Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek
Noot: Voor deze figuur zijn voorlopige cijfers gebruikt.

3.3 Aanbod van werkuren in de kinderopvang

Medewerkers in de kinderopvang zijn (weer) meer uren gaan werken
Naast het bevorderen van de instroom en het beperken van de uitstroom is het verhogen van het aantal gewerkte uren een alternatieve manier om het arbeidsmarkttekort te verkleinen. De kinderopvangsector staat bekend als een sector waarin werknemers relatief vaak parttime werken. Dit hangt onder meer samen met het feit dat veel werknemers naast hun werk zorgtaken hebben binnen het gezin en dat het aantal werkuren op een dag relatief hoog ligt waardoor het werk fysiek gezien als zwaar wordt ervaren (uitgezonderd de BSO waar vaker in halve werkdagen wordt gewerkt).

In de kinderopvang zijn werknemers de afgelopen jaren gemiddeld meer uren gaan werken. Figuur 3.7 toont aan dat er sinds 2017 een duidelijke opwaartse trend is in de deeltijdfactor, na enkele jaren van daling. Hoewel de deeltijdfactor in de kinderopvang tijdelijk een dip vertoont, ligt deze sinds 2022 weer dichter bij het niveau van de sector zorg en welzijn als geheel. Dit suggereert dat een deel van de groei in arbeidsaanbod binnen de kinderopvang voortkomt uit een toename van het aantal uren dat bestaande werknemers werken.

Figuur 3.7 De deeltijdfactor in de kinderopvang is de afgelopen toegenomen



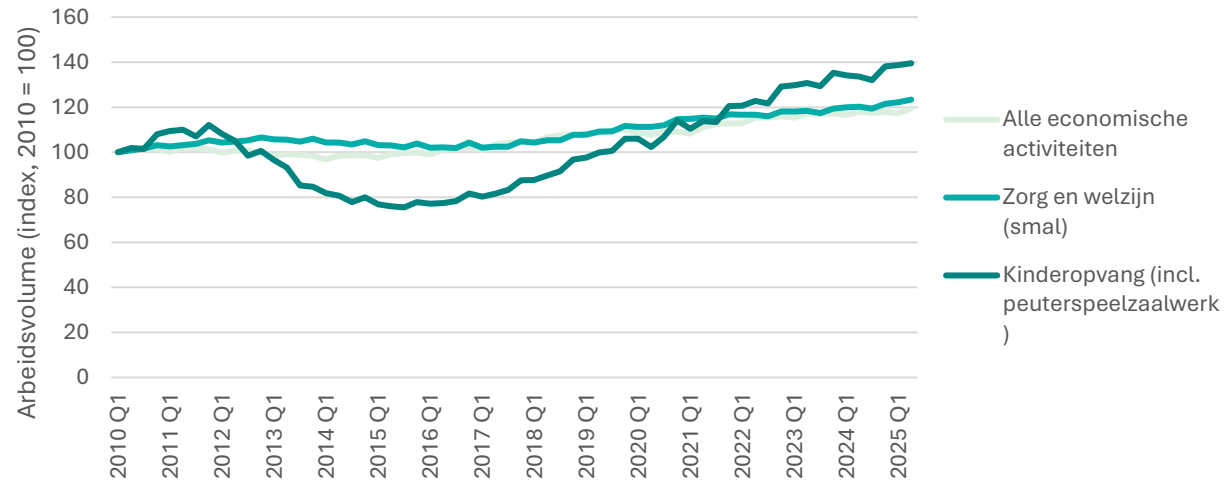
Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De deeltijdfactor (dtf) geeft aan welk deel van een voltijdbaan een werknemer werkt. De deeltijdfactor wordt berekend als de verhouding tussen het contractuele aantal arbeidsuren van een werknemer en het aantal uren van een voltijdbaan.

Arbeidsvolume in de kinderopvang neemt sterker toe dan in andere sectoren

Samen bepalen de toename van het aantal werknemers in de kinderopvang en het gemiddeld aantal gewerkte uren het totale personeelsaanbod in de sector. Dit wordt ook wel het *arbeidsvolume* genoemd: het totaal aantal gewerkte uren binnen de kinderopvang. Het arbeidsvolume is de afgelopen jaren sterker toegenomen in de kinderopvang dan in andere sectoren.

Figuur 3.8 Vanaf 2016 is het arbeidsvolume in de kinderopvang relatief sterk toegenomen



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

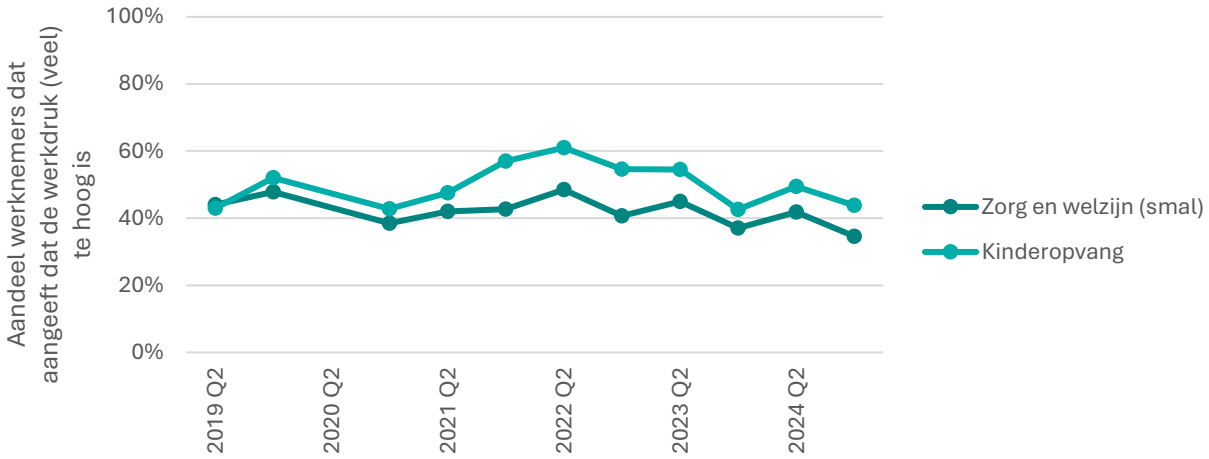
Noot: Voor deze figuur zijn voorlopige cijfers gebruikt.

3.4 Werkdruk en werktijden in de kinderopvang

Werkdruk in kinderopvang hoger dan in de rest van de sector

Een mogelijk gevolg van het arbeidsmarkttekort is dat de werkdruk voor werknemers toeneemt. Uit onderstaande figuur blijkt dat de werkdruk (denk aan: tempo en hoeveelheid werk) in de kinderopvang gemiddeld genomen hoger ligt dan in de sector zorg en welzijn. Daarnaast laat de figuur zien dat de werkdruk in 2022 een hoogtepunt bereikt, op het moment dat ook het aantal openstaande vacatures het hoogst is. In de daaropvolgende jaren neemt de werkdruk echter af, terwijl het aantal openstaande vacatures op een vergelijkbaar niveau blijft.

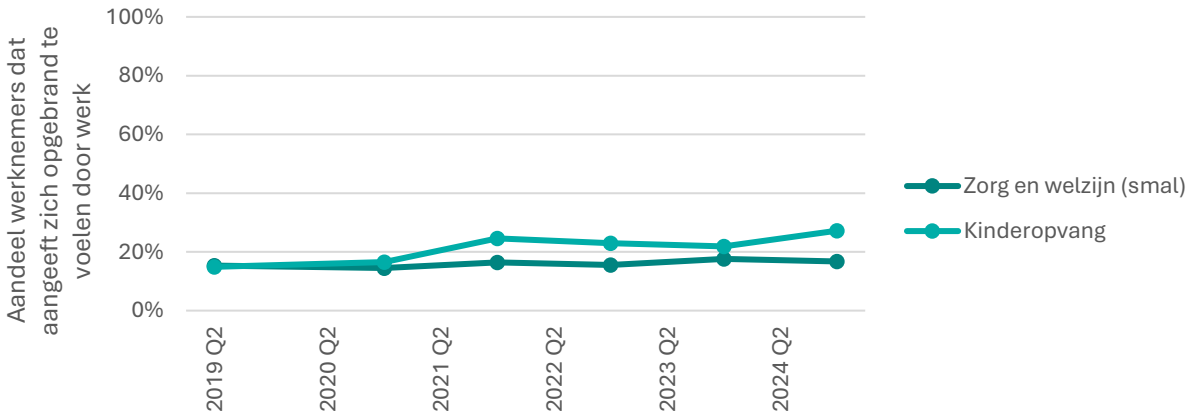
Figuur 3.9 Werkdruk bereikt in 2022 zijn hoogtepunt en neemt vervolgens af



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Bovenstaande figuur laat zien dat de werkdruk afneemt, terwijl de mate waarin werknemers zich ‘opgebrand voelen’ in de afgelopen jaren juist toeneemt. Zie hiervoor figuur 3.10. Tussen 2021 en 2023 is een lichte daling zichtbaar. In het meest recente jaar neemt de mate waarin werknemers zich opgebrand voelen opnieuw toe. Dit betekent mogelijk dat hoewel de werkdruk (in tempo of hoeveelheid) daalt, de belasting voor werknemers hoog blijft. Of lange tijd te hoog is geweest. Daarvan kan het hogere percentage ‘opgebrand voelen’ een uitgesteld gevolg zijn.

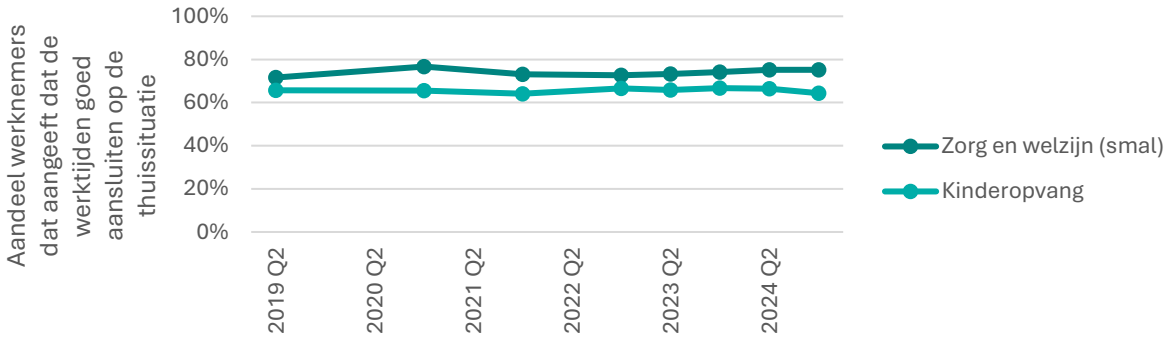
Figuur 3.10 De mate waarin werknemers zich opgebrand voelen door werk neemt toe



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Werktijden sluiten minder goed aan op de thuissituatie van werkenden
De werktijden in de kinderopvang wijken af van de werktijden van een reguliere baan, met name in de BSO. De werktijden in de BSO vallen op momenten waarop de kinderen van medewerkers vaak ook vrij zijn. Werknemers in de kinderopvang ervaren de aansluiting van werktijden minder goed dan werknemers in de sector zorg en welzijn als geheel. Gemiddeld genomen geeft 60 procent van de werknemers aan dat de werktijden aansluiten op de thuissituatie.

Figuur 3.11 Aandeel dat aangeeft dat werktijden in de kinderopvangsector goed aansluiten bij het privéleven is relatief laag

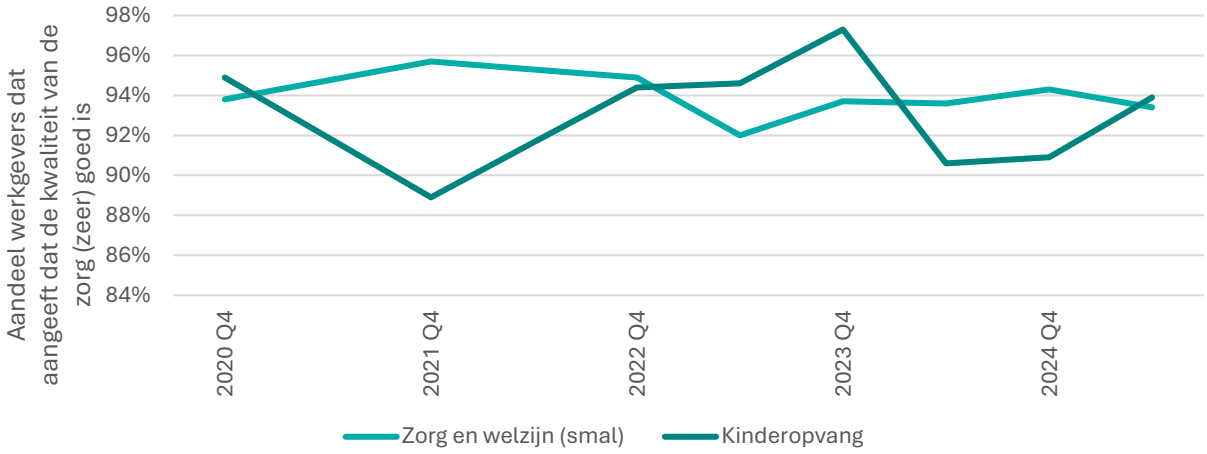


Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

3.5 Kwaliteit van de kinderopvang

Geen signaal dat de kwaliteit van de kinderopvang is gedaald tussen 2020 en 2025
De beoordeling van de kwaliteit in de kinderopvang schommelt tussen 2020 en 2025. Er is geen duidelijk verband met het personeelstekort dat tussen 2022 en 2024 op zijn hoogtepunt is. De verwachting dat hierdoor de kwaliteit daalt blijkt niet uit de figuur. De Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) uit 2024 zegt het volgende over de kwaliteit, waaruit blijkt dat deze in ieder geval niet meerdere jaren is gedaald: *"Hoewel er over het algemeen sprake is van een stijgende kwaliteitstrend gedurende de LKK, zijn er in 2024 signalen van een dalende kwaliteit. De nieuwe meting in 2025 zal moeten uitwijzen of het een tijdelijke fluctuatie is of het begin van een dalende trend."*

Figuur 3.12 Kwaliteit in de kinderopvang schommelt tussen de jaren 2020 en 2025



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

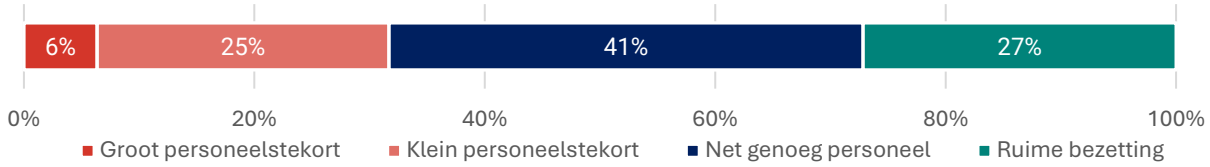
4 Perspectief kinderopvangorganisaties

Dit hoofdstuk presenteert de belangrijkste resultaten uit de vragenlijst die is uitgezet onder kinderopvangorganisaties. In de vragenlijst was aandacht voor de mate waarin de organisaties gevolgen ondervonden door het arbeidsmarkttekort, welke beleidsmaatregelen ze gebruiken en wat ze van de maatregelen vinden. Daarbij kijken we zowel naar de effectiviteit van de individuele maatregelen, als naar het totaalpakket. De resultaten uit de vragenlijst vullen we aan met bevindingen uit andere onderzoeken. We starten met hoe organisaties het arbeidsmarkttekort ervaren. Dit biedt aanknopingspunten om te kijken of de beleidsmaatregelen de juiste problemen aanpakken, wat we in de volgende (ex-durante) fase bespreken.

4.1 Problemen bij kinderopvangorganisaties door personeelstekorten

Eén op de drie kinderopvangorganisaties kampt met een (groot) tekort aan personeel
Een derde (31%) van de kinderopvangorganisaties kampt met een tekort aan personeel: bij een kwart (25%) gaat dit om een klein personeelstekort, en bij zes procent gaat dit om een groot personeelstekort. Dit percentage is vergelijkbaar met de landelijke arbeidsmarktpeiling van november 2025, waaruit bleek dat 24 procent in de dagopvang en 36 procent van de BSO-aanbieders een tekort ervaart.[11] Vier op de tien (41%) zeggen net genoeg personeel te hebben. BSO's en organisaties met een combinatie dagopvang, BSO en VVE hebben iets vaker te maken met een tekort (respectievelijk 48% en 41%), dan dagopvang (19%) en organisaties met een combinatie dagopvang en BSO (33%). De bevinding dat het tekort bij BSO's groter is, zien we ook terug in andere arbeidsmarktonderzoeken, waar het tekort in de BSO consequent hoger ligt dan in de dagopvang.[12] Grotere kinderopvangorganisaties (met meer dan 10 locaties) kampen ook vaker met tekorten dan kleinere kinderopvangorganisaties.

Figuur 4.1 Binnen de kinderopvangsector wordt vaak gesproken over een tekort aan personeel. Geldt dit ook voor uw organisatie? (n=445)



Tabel 4.1 Personeelstekorten per KOO (naar type opvang en omvang)

	Dagopvang	BSO	Dagopvang, BSO	Dagopvang, BSO, VVE	1 locatie	2 – 10 locaties	10 locaties of meer
Groot tekort	3%	9%	8%	8%	3%	10%	8%
Klein tekort	16%	39%	25%	32%	18%	28%	49%
Genoeg	43%	32%	37%	46%	44%	38%	37%
Ruim bezet	38%	19%	30%	13%	34%	24%	3%

[11] *Kinderopvang Werkt! arbeidsmarktpeiling november 2025.*
[12] *Kinderopvang Werkt! arbeidsmarktpeiling mei 2025.*

Grotere tekorten leiden ook tot grotere problemen voor kinderopvangorganisaties

De kinderopvangorganisaties die met personeelstekorten kampen, ervaren dit ook als een probleem voor hun organisatie. Hoe groter het tekort, hoe groter het probleem. Bij kinderopvangorganisaties met grote tekorten geeft ruim de helft (54%) aan dat dit een zeer groot probleem is en bij kinderopvangorganisaties met kleine tekorten geeft een even grote groep aan dat dit een groot probleem is. Bij kinderopvangorganisaties met (net) genoeg personeel zegt bijna de helft (46%) dat deze situatie geen groot, maar ook geen klein probleem is. Dat impliceert dat net voldoende personeel hebben, bij deze kinderopvangorganisaties niet automatisch voor een stabiele situatie zorgt. Het is namelijk mogelijk dat bij ieder verzuim of verlof gaten ontstaan en werknemers alsnog moeten invallen.

Tabel 4.2 U geeft aan dat u op dit moment (g)een personeelstekort heeft. Is dit een probleem voor uw organisatie? (n=324)

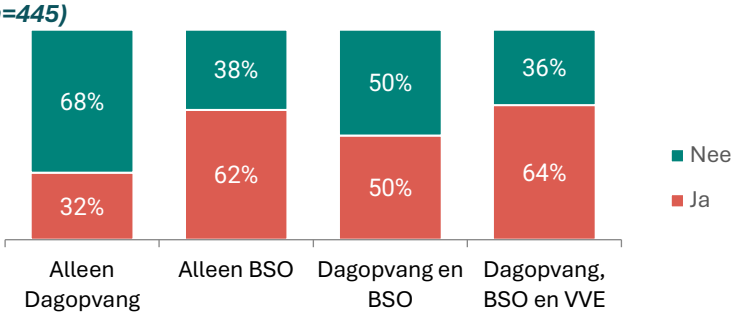
	Zeer groot probleem	Groot probleem	Geen groot, geen klein probleem	Klein probleem	Geen probleem
Groot tekort	54%	38%	9%	0%	0%
Klein tekort	9%	54%	22%	14%	2%
(Net) genoeg	0%	10%	36%	22%	31%

Helft van de kinderopvangorganisaties had moeilijk vervulbare vacatures in 2024 en 2025

De helft (49%) van de kinderopvangorganisaties had in de afgelopen twee jaar problemen met het vervullen van vacatures. Dit speelde sterker bij het type organisaties die ook met de grootste tekorten kampen: BSO's (62%), de combinatie dagopvang, BSO en VVE (64%), en de grotere kinderopvangorganisaties (84% bij organisaties met 10 locaties of meer en 71% bij organisaties met meer dan 150 kindplaatsen). Dat grotere organisaties meer moeilijk vervulbare vacatures hebben, is tegelijkertijd ook logisch. Dit valt waarschijnlijk grotendeels te verklaren omdat deze organisaties ook meer vacatures hebben dan kleinere organisaties. Toch is het goed om op te merken dat deze percentages opvallend stabiel zijn over de jaren heen; het jaarbeeld van Kinderopvang Werkt! uit 2020 toonde al aan dat de helft van de organisaties kampte met moeilijk vervulbare vacatures, wat de hardnekkigheid van het probleem benadrukt.

Bij de kinderopvangorganisaties met moeilijk vervulbare vacatures, ging dat in de meeste gevallen om minder dan 25 procent van de vacatures. Bij één op de vijf kinderopvangorganisaties (18%) ging het om meer dan 75 procent van de vacatures. De moeilijkste te vervullen functie is die van pedagogische professional, bij elk type opvang. Bij organisaties met dagopvang en BSO geeft ongeveer 80 procent dit aan.

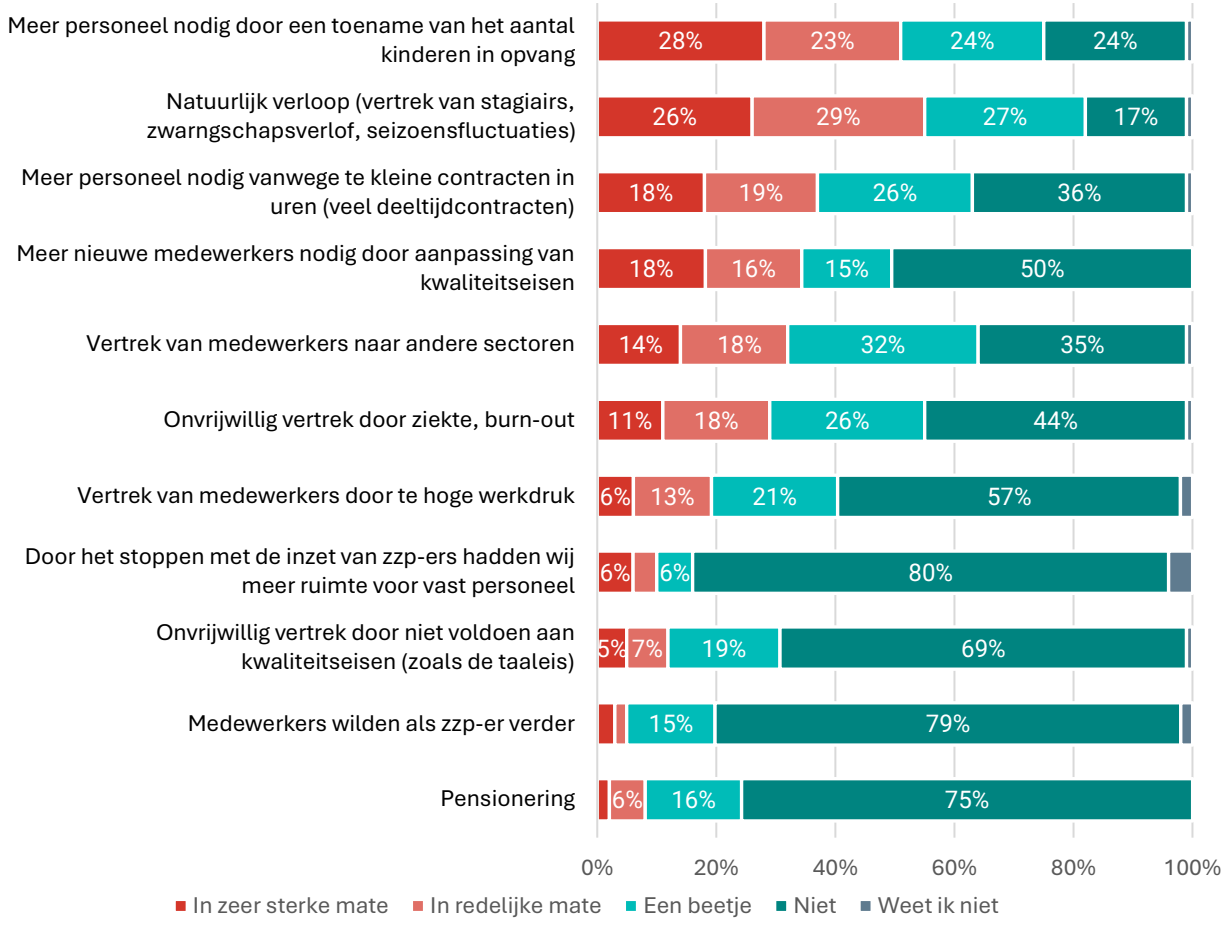
Figuur 4.2 Heeft uw organisatie in de afgelopen twee jaar problemen (gehad) bij het vervullen van vacatures? (n=445)



Ontstaan van vacatures komt vooral door natuurlijk verloop en een hogere vraag naar kinderopvang
In de vragenlijst konden kinderopvangorganisaties aangeven waardoor de vacatures ontstonden. Dit geeft (ook) inzicht in of werkdruk en ziekteverzuim het huidige arbeidsmarkttekort versterken. De redenen dat er vacatures ontstaan zijn volgens kinderopvangorganisaties voornamelijk het natuurlijk verloop van personeel (speelt bij 55% in redelijke tot sterke mate mee) en de toename van het aantal kinderen in opvang (speelt bij 51% in redelijke tot sterke mate mee). We zien ook dat de grote hoeveelheid deelcontracten (37%), de aangepaste kwaliteitseisen die worden gesteld aan medewerkers (34%) en het vertrek van medewerkers naar andere sectoren (29%) genoemd worden. We zien dat gevolgen van het personeelstekort - werkdruk en ziekteverzuim - een minder grote rol spelen bij het ontstaan van vacatures. Ook pensionering en de overstap naar zzp-schap wordt door een meerderheid van de organisaties niet als een directe oorzaak voor het ontstaan van hun vacatures gezien.

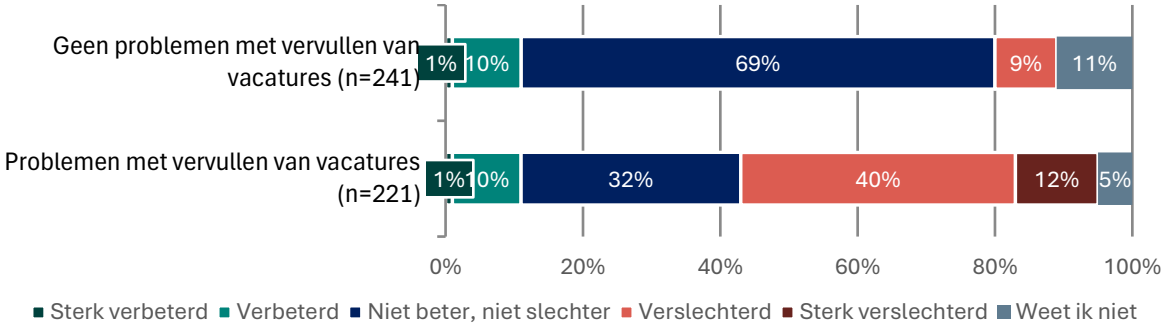
Grotere kinderopvangorganisaties (meerdere locaties en/of meer dan 500 kindplaatsen) zien vertrek door hoge werkdruk en vertrek naar andere sectoren vaker als oorzaak, dan kleinere kinderopvangorganisaties. Bij organisaties met 1 locatie wordt significant vaker het vertrek door niet voldoen aan kwaliteitseisen genoemd (17% redelijk tot zeer sterk). Bij grotere organisaties is dit 5%. Uit toelichtingen en reacties komt naar voren dat regeldruk (ook versoepelingen) kunnen leiden tot meer werkdruk, omdat de nieuwe regels en voorschriften telkens opnieuw uitgelegd moeten worden. Dat dit meer speelt bij kleinere kinderopvangorganisaties, komt mogelijk doordat zij minder vaak beschikking hebben over ondersteunende medewerkers en kwaliteitsmedewerkers die deze taken kunnen verzorgen en de pedagogisch professionals kunnen begeleiden.

Figuur 4.3 Speelden onderstaande oorzaken mee bij het ontstaan van deze vacatures? (n=217)



Situatie is slechter geworden voor organisaties die moeite hebben met vervullen van vacatures
Meer dan de helft (52%) van de organisaties die aangeven dat zij moeite hebben met het vervullen van vacatures, hebben de situatie vergeleken met een aantal jaren geleden slechter zien worden. Eén op de tien (11%) zegt dat de situatie voor hen beter is geworden. Eén op de drie merkt weinig verschil. Dit is een groot contrast met organisaties die geen moeite hebben met het vervullen van vacatures. Binnen deze groep zeggen zeven van de tien organisaties dat de situatie niet beter, maar ook niet slechter is geworden.

Figuur 4.4 Uw organisatie heeft (geen) problemen (gehad) met het vervullen van vacatures. Is deze situatie ten opzichte van de jaren daarvoor (dus ten opzichte van 2019 - 2023) verbeterd of verslechterd?



De helft van de kinderopvangorganisaties waarbij de situatie is verbeterd geeft aan dat dit komt door meer interesse in hun vacatures en doordat zij met stagiairs en beroepskrachten in opleiding de vacatures invulden. De helft van de kinderopvangorganisaties waarbij de situatie juist is verslechterd geeft aan dat dit komt door te weinig interesse in hun vacatures of doordat de sollicitanten niet over de juiste competenties beschikken. Ook zegt bijna de helft (45%) dat er veel concurrentie binnen de sector is.

Tabel 4.3 Redenen waarom vacatures makkelijker of moeilijker te vervullen zijn

Reden waarom vacatures makkelijker vervulbaar zijn (n=51)		Reden waarom vacatures moeilijker vervulbaar zijn (n=136)	
Meer interesse in vacatures	52%	Te weinig interesse	55%
Wij hebben vacatures ingevuld met stagiairs en beroepskrachten in opleiding	52%	Sollicitanten hebben niet de juiste competentie	51%
Medewerkers bleven beter behouden	25%	Te veel concurrentie in de sector	45%
Wij hadden meer zij-instromers	22%	Mismatch in uren op vacatures en aantal uren dat sollicitanten willen werken	36%
Vacatures zijn ingevuld met sollicitanten met een ander profiel	17%	Te weinig aanbod uit opleidingen en te veel vacatures door hoog verzuim	25%

Knelpunten bij vervullen van vacatures

Kinderopvangorganisaties konden in een open vraag nader toelichten wat voor hen het grootste knelpunt is bij het vervullen van vacatures. We hebben 265 toelichtingen geanalyseerd. Hieruit volgden vijf categorieën:

1. **Mismatch contracturen/werktijden**. Het meest genoemde knelpunt betreft de discrepantie tussen de uren die organisaties kunnen aanbieden en de uren die sollicitanten wensen. Dit speelt met name bij de buitenschoolse opvang (BSO), waar organisaties vaak slechts 12 tot 18 uur per week kunnen bieden, terwijl sollicitanten een groter contract zoeken. Daarnaast speelt dat de werktijden op de BSO (alleen middagen, na schooltijd) als onaantrekkelijk worden ervaren. Sollicitanten geven aan liever te werken op tijden dat hun eigen kinderen naar school gaan, waardoor juist de BSO-uren niet passen.
2. **Kwalificatie-eisen**. Veel sollicitanten voldoen niet aan de wettelijke kwalificatie-eisen die gelden in de kinderopvang. Dit betreft met name de taaleis (3F), het VVE-certificaat en de babyscholing. Sollicitanten die wel interesse hebben, moeten eerst bijgeschoold worden voordat zij formatief inzetbaar zijn. Voor kleine organisaties is het financieren en begeleiden van deze scholingstrajecten vaak niet haalbaar.
3. **Kwantitatief tekort.** Veel organisaties geven aan dat er simpelweg te weinig of geen reacties op vacatures komen. De vijver van beschikbaar personeel is leeg en alle organisaties in de omgeving vissen in dezelfde kleine pool. Dit speelt met name in bepaalde regio's (buitengebieden, maar ook delen van de Randstad) en bij de BSO.
4. **Kwaliteit/attitude sollicitanten.** Organisaties die wél sollicitaties ontvangen, uiten zorgen over de kwaliteit en werkhouding van de kandidaten. Zij wijzen op een gebrek aan ervaring, onrealistische verwachtingen over salaris en werkdagen, het tegen elkaar uitspelen van organisaties bij sollicitaties en een beperkte flexibiliteit en motivatie. Sommige organisaties wijten dit aan generatieverschillen.
5. **Concurrentiepositie kleine organisaties.** Kleinere kinderopvangorganisaties geven aan dat zij moeite hebben om te concurreren met grotere organisaties. Deze kunnen meer uren en betere secundaire arbeidsvoorwaarden bieden en in enkele reacties wordt gesproken over het bieden van salarissen boven de lonen afgesproken in de CAO. Met name kleine organisaties verliezen daardoor kandidaten.

Knelpunten bij behouden van personeel

Kinderopvangorganisaties konden ook aangeven waarom het niet lukt om personeel te behouden. We analyseerden 164 reacties. De volgende vijf categorieën komen vaak voor:

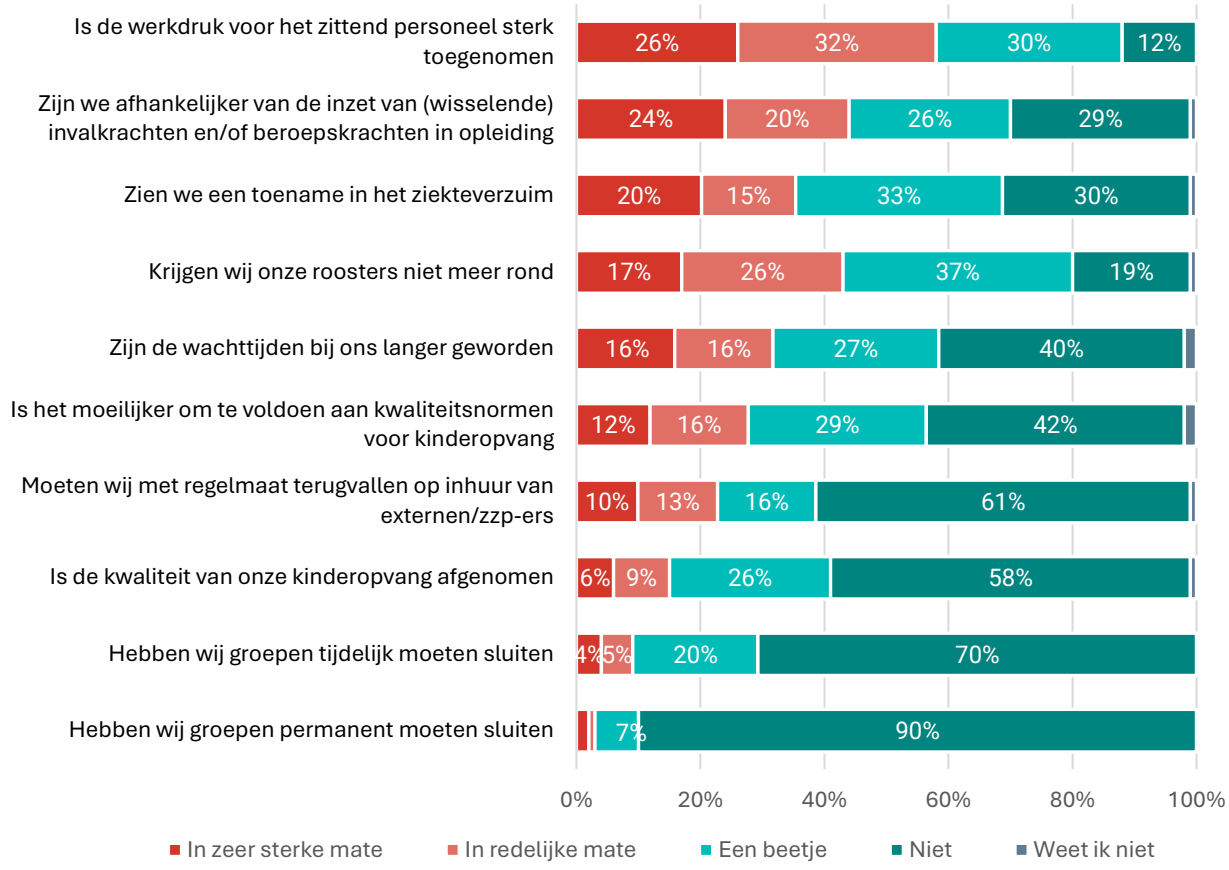
1. **Werk- en regeldruk**: Het meest genoemde knelpunt betreft de hoge werkdruk, vaak in combinatie met administratieve lasten en regeldruk vanuit de overheid. Medewerkers ervaren lange werkdagen, moeite met de werk-privébalans en druk door steeds veranderende of aangescherpte kwaliteitseisen. Ook de GGD-inspecties worden door sommige organisaties als belastend ervaren.
2. **Te weinig doorgroeimogelijkheden**: Medewerkers, met name in kleinere organisaties en de BSO, ervaren een gebrek aan carrièreperspectief en uitdaging. De contractomvang is vaak beperkt en er zijn weinig mogelijkheden om door te groeien naar andere functies. Na enkele jaren willen medewerkers meer, maar dat kan niet altijd geboden worden.
3. **Salaris en concurrentie**: Organisaties zeggen dat medewerkers worden weggekaapt door concurrenten die betere arbeidsvoorwaarden bieden. Dit maakt het lastig om personeel te behouden, zeker voor kleinere organisaties.
4. **Hoog ziekteverzuim**: Een hoog ziekteverzuim zorgt voor extra druk op het overige personeel, wat weer kan leiden tot meer verzuim en uitstroom. Organisaties spreken van een vicieuze cirkel.
5. **Meerdere soorten opvang**: Organisaties die zowel dagopvang als BSO aanbieden, zouden medewerkers een combinatiefunctie kunnen bieden om het urenprobleem op te lossen. In de praktijk blijkt dit echter steeds lastiger. Door de verschillende kwaliteitseisen voor de dagopvang - babyscholing, VVE-certificaat, taaleis 3F - is niet iedere medewerker breed inzetbaar, zo is de redenatie volgens deze organisaties. Een BSO-medewerker mag niet zonder meer op een babygroep of VVE-groep werken, wat de mogelijkheden voor combinatiefuncties beperkt.

Personeelstekort leidt vooral tot hogere werkdruk bij zittend personeel

Het meest duidelijke gevolg van de personeelstekorten is de toegenomen werkdruk (58% ziet dit in redelijk tot zeer sterke mate). Dit kan verklaren waarom zoveel kinderopvangorganisaties (35%) aangeven dat ze een toename zien in ziekteverzuim. Om de dagelijkse operatie draaiende te houden, zijn vier op de tien organisaties (44%) in redelijk tot grote mate afhankelijk geworden van invalkrachten en personeel in opleiding. Hoewel roosters niet altijd meer rondkomen (43%), leidt dit voornamelijk tot meer werkdruk voor het aanwezige personeel, en niet tot drastische maatregelen zoals het (permanent) sluiten van groepen. Ook geeft een kleine groep (15%) aan dat zij een afname zien in de kwaliteit die zij kunnen leveren. Verder is het opvallend dat de verhoogde werkdruk als grootste gevolg wordt gezien. De werkdruk wordt in eerdere resultaten namelijk niet als reden gezien voor het ontstaan van vacatures, en daarmee voor vertrekkend personeel. Dit laat zien dat de werkdruk voor zittend personeel sterk is gestegen.

Kleinere kinderopvangorganisaties (1 locatie of tot 150 kindplaatsen) zien minder vaak ziekteverzuim als gevolg dan grotere kinderopvangorganisaties. Ook zijn zij minder vaak afhankelijk van de inzet van invalkrachten en/of beroepskrachten in opleiding, of van de inhuur van externen en zzp'ers. Kleinere organisaties rapporteren zelf dat zij minder problemen ervaren door het persoonlijke contact en de korte lijnen met medewerkers. Een toelichting ter illustratie: *"We zien dat veel personeel graag bij kleine organisaties werken omdat daar meer naar de mensen wordt gekeken dan naar de cijfers en je als nummer behandelen."*

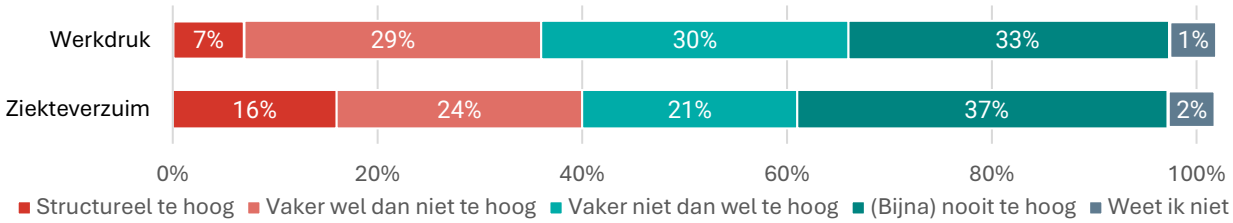
Figuur 4.5 Door het personeelstekort en/of het moeilijk vervullen van vacatures... (n=232)



Werkdruk en ziekteverzuim groter probleem ten opzichte van enkele jaren geleden

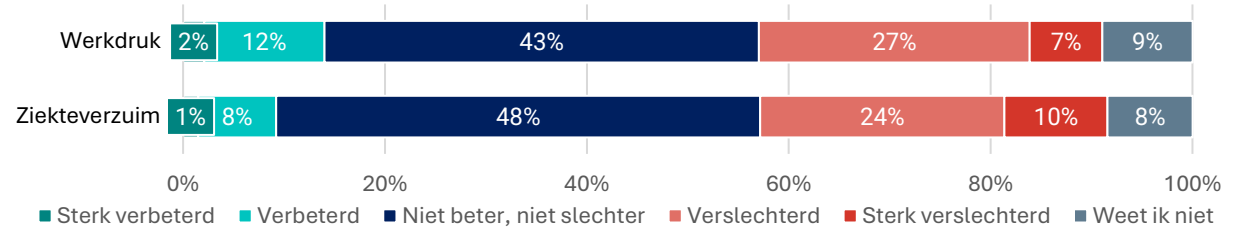
Zoals eerder aangegeven, leidt het personeelstekort tot meer werkdruk in de kinderopvang. Een structureel te hoge werkdruk, kan in voorkomende gevallen ook leiden tot langdurige uitval en een hoger ziekteverzuim. Er zijn echter ook veel andere redenen waarom een medewerker met ziekteverzuim gaat. Over het algemeen wordt de werkdruk en ziekteverzuim door ruim een derde van de kinderopvangorganisaties als te hoog ervaren (respectievelijk 36% en 40%). Grotere kinderopvangorganisaties (meerdere locaties of 150 en meer kindplaatsen) ervaren vaker een te hoge werkdruk dan kleinere kinderopvangorganisaties.

Figuur 4.6 De werkdruk en het ziekteverzuim voor onze medewerkers betrokken bij de opvanglocaties is op dit moment... (n=445)



Een derde van de kinderopvangorganisaties ziet dat de situatie rond werkdruk en ziekteverzuim in de afgelopen vijf jaar (sterk) is verslechterd. Bij iets minder dan de helft is dit gelijk gebleven en bij ongeveer één op de tien is het verbeterd. Onderzoek door de FNV, CNV en PPinK onder medewerkers in de kinderopvang zelf[13] wijst uit dat 80 procent van de medewerkers regelmatig of dagelijks effecten van het personeelstekort merkt. FNV, CNV en PPinK concluderen daaruit, aangevuld met reacties van medewerkers uit de kinderopvang, dat de werkdruk op dit moment zeer hoog is.

Figuur 4.7 De werkdruk en het ziekteverzuim voor onze medewerkers betrokken bij de opvanglocaties is ten opzichte van 2019... (n=445)



Geografische ligging en type opvang bepalen verschillen tussen organisaties

Kinderopvangorganisaties met meer dan 10 locaties konden aangeven of zij verschillen zien tussen hun locaties. Bij ongeveer een vijfde van deze kinderopvangorganisaties ziet men (bijna) geen verschillen tussen de locaties op het gebied van personeelskrapte, werkdruk en ziekteverzuim. De verschillen tussen locaties worden bepaald door een mix van factoren, blijkt uit open antwoorden. Structurele factoren blijken daarbij bepalend. De geografische ligging (stad versus dorp, bereikbaarheid) en het type opvang spelen een grote rol; zo zijn BSO-vacatures lastiger in te vullen door kleine contracten, terwijl VVE-locaties zwaardere eisen stellen. Ook de grootte van een locatie is van invloed: kleine teams zijn zeer kwetsbaar bij uitval, terwijl grotere locaties meer veerkracht hebben. Ook belangrijk zijn de 'zachte' factoren. De antwoorden benadrukken dat de leiderschapsstijl van de manager en de teamdynamiek (mentaliteit, sfeer, samenwerking) een doorslaggevende invloed hebben op de ervaren werkdruk en het ziekteverzuim.

[13] Het eerder genoemde onderzoek van FNV, CNV en PPinK (2025).

4.2 Reacties kinderopvangorganisaties op beleidsmaatregelen

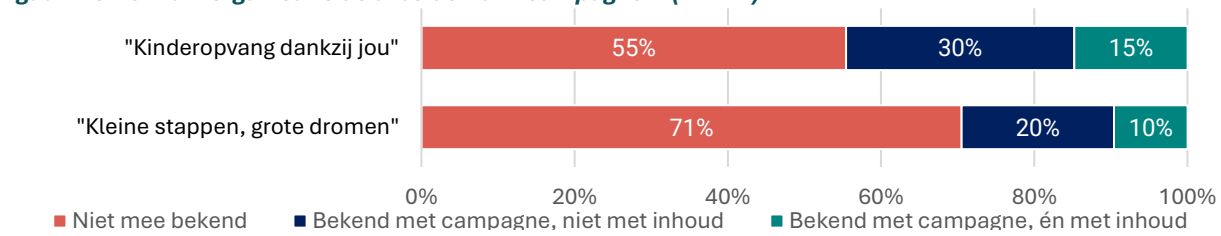
Om een beter beeld te krijgen van de resultaten van de maatregelen is aan kinderopvangorganisaties gevraagd of zij ermee bekend zijn en wat de maatregelen betekenen voor hun organisatie. Organisaties die bekend waren met de maatregelen is gevraagd om per maatregel aan te geven in hoeverre deze volgens hen effectief is (geweest).

4.2.1 Campagnes

Kinderopvangorganisaties zijn overwegend positief over de arbeidsmarktcampagnes

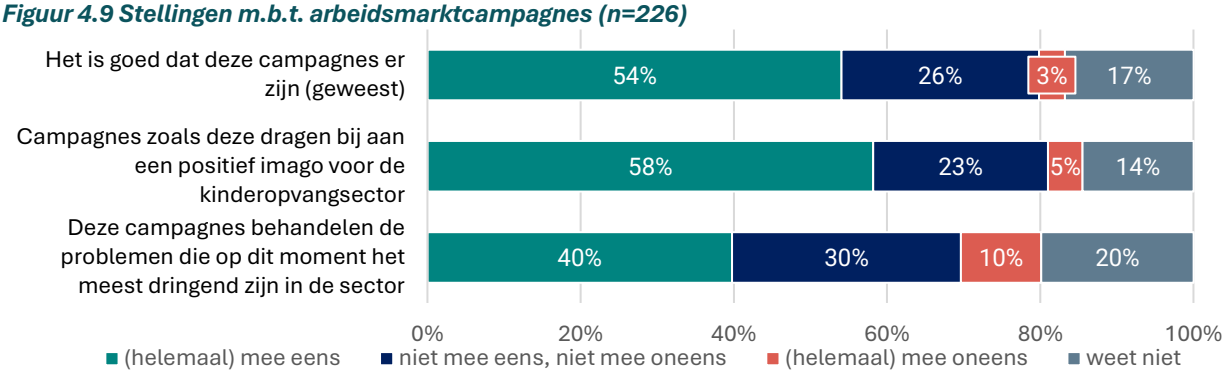
De als eerst gestarte arbeidscampagne 'Kinderopvang dankzij jou' is beter bekend dan de campagne 'Kleine stappen, grote dromen' die in 2024 is gestart. Bijna de helft (45%) van de kinderopvangorganisaties is bekend met de eerste, drie op de tien (30%) met de tweede. De bekendheid met de daadwerkelijke inhoud van deze campagnes is wel nagenoeg gelijk: ongeveer één op de tien is hiermee bekend.

Figuur 4.8 Kent uw organisatie de arbeidsmarktcampagne... (n=444)



Over het algemeen kijken kinderopvangorganisaties positief naar de inzet van deze campagnes. Ruim de helft vindt het goed dat ze er zijn (54%) en/of dat ze bijdragen aan een positief imago voor de sector (58%). Een iets kleinere groep (40%) denkt dat de campagnes de meest dringende problemen in de sector behandelen.

Figuur 4.9 Stellingen m.b.t. arbeidsmarktcampagnes (n=226)



Evaluatie DSP-groep: 'Kinderopvang dankzij jou' een succes

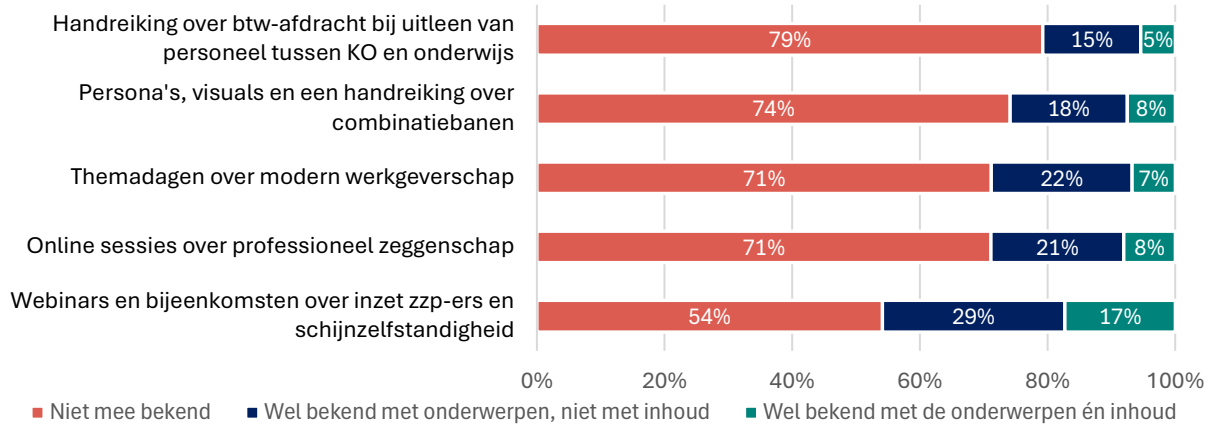
Een campagne-effect onderzoek door Kinderopvang Werkt! en de DSP-groep laat zien dat de eerste arbeidsmarktcampagne 'Kinderopvang dankzij jou' succesvol is geweest. De campagne bereikte vijf miljoen mensen en 18.000 mensen deden een test of werken in de kinderopvang iets voor hen was. DSP-groep, die de campagne evalueerde, concludeerde het volgende: *"Uit het onderzoek blijkt dat de campagne wordt gezien als aansprekend, en heeft bijgedragen aan het behoud van bestaande, en het aantrekken van nieuwe medewerkers."* De opvolger 'Kleine stappen, grote dromen' bereikte tot op heden negen miljoen mensen.[14] Op dit moment loopt deze campagne nog, en heeft er nog geen officiële evaluatie plaatsgevonden.

[14] *Resultaten campagne 'Kinderopvang dankzij jou!' - BMK, Evaluatie campagne 'Kinderopvang dankzij jou' - DSP en Jaarbeeld: Kijk je mee terug naar 2024?*

4.2.2 Voorlichtingsbijeenkomsten en themadagen

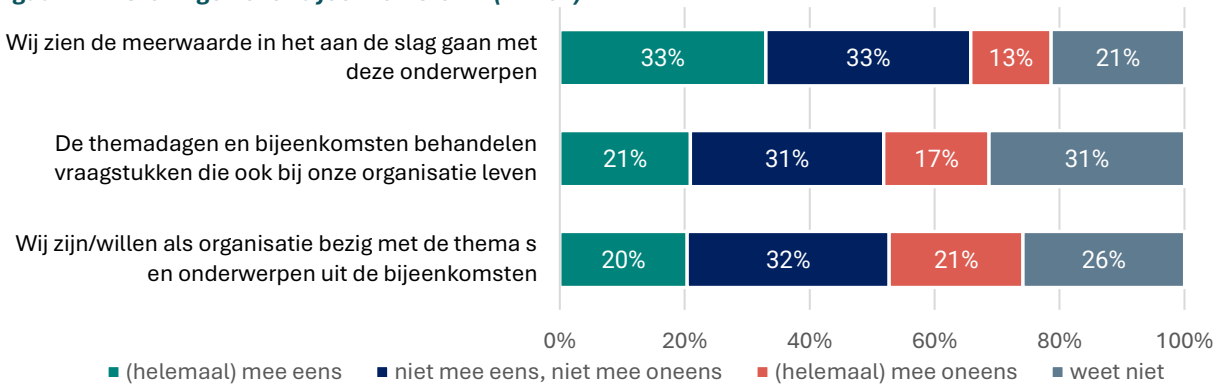
In vergelijking met de campagnes zijn diverse aangeboden webinars, online sessies en handreikingen minder bekend onder de kinderopvangorganisaties. Belangrijke context is dat dit aanbod al enige tijd geleden georganiseerd is en een incidenteel karakter had. De webinars en bijeenkomsten over de inzet van zzp'ers en schijnzelfstandigheid zijn het meest bekend (46%). De handreiking over btw-afdracht bij de uitleen van personeel tussen KO en onderwijs is het minst bekend: acht op de tien (79%) kinderopvangorganisaties is hier niet mee bekend.

Figuur 4.10 In hoeverre is uw organisatie bekend met... (n=444)[15]



Na uitleg over de verschillende vormen zagen meer kinderopvangorganisaties meerwaarde in het aanbod, dan kinderopvangorganisaties die dat niet zien. Ongeveer één op de vijf (20%) procent vindt de onderwerpen die zijn behandeld relevant voor hun eigen organisatie. Eén op de drie ziet er meerwaarde in om met deze onderwerpen aan de slag te gaan. Dat zijn er per saldo meer, dan organisaties die hier niets in zien (13%). Een vijfde (21%) tot een derde (31%) kan hier geen antwoord op geven.

Figuur 4.11 Stellingen over bijeenkomsten... (n=261)



[15] *In de vragenlijst zelf is elke vorm verder uitgelegd met enkel voorbeelden uit het aanbod.*

4.2.3 Projecten en subsidieregelingen

Subsidieregeling groepshulpen wordt weinig gebruikt

Van de uitgaven die in het kader van de onderzochte beleidsmaatregelen zijn gedaan, ging iets meer dan een derde naar de subsidieregeling groepshulpen. De tijd die pedagogisch professionals door de inzet van de groepshulp niet meer hoeven te besteden aan ondersteunende taken, wordt ingezet op de kern van hun werk: aandacht voor het kind en ontwikkelingsgerichte activiteiten. De inzet van groepshulpen moet leiden tot minder taken voor de pedagogisch professional en daarmee een verlaging van de werkdruk, een hogere werktevredenheid en daarmee ook een betere kwaliteit van kinderopvang. De inzet van groepshulpen vraagt wel begeleidingstijd en geld van de organisaties, en de groepshulp geldt als bovenformatief voor de BKR. Tegelijk biedt de functie van groepshulp ook ontwikkelperspectief: groepshulpen kunnen, via het Ontwikkelpad, doorgroeien naar de functie van pedagogisch professional. Ook wordt een andere doelgroep op de arbeidsmarkt aangeboord, omdat een groepshulp geen volledig mbo-3 diploma vereist. Dit is bij pedagogisch professionals wel een vereiste.

Er is subsidie beschikbaar gesteld voor kinderopvangorganisaties om de komst van nieuwe groepshulpen (mede) te financieren. In totaal wordt dan 40 procent van de loonkosten gesubsidieerd. In totaal konden organisaties in 3 tijdvakken een aanvraag doen. Op dit moment zijn de eerste twee aanvraagrondes gesloten. Hieronder volgen de resultaten voor het eerste tijdvak (verstrekt door het ministerie van SZW):

- In het **eerste tijdvak** was € 1.590.000 beschikbaar;
    - Er zijn door 18 organisaties aanvragen ingediend voor 21 groepshulpen, voor een totaal van € 116.796,49. Uiteindelijk is € 34.208,81 toegekend.
    - Dit betekent dat 2% van het budget is toegekend.
- In het **tweede tijdvak** is voor € 224.165,00 aangevraagd door 17 organisaties voor 38 groepshulpen.
    - Dit laat een toename zien, maar tegelijkertijd laat dit ook zien dat het beschikbare budget niet volledig zal worden benut.

Op basis van reacties van kinderopvangorganisaties in de vragenlijst, en gesprekken die het ministerie voerde met arbeidsmarktregio's (en waarvan een verslag gedeeld is), zijn de volgende redenen geïdentificeerd waarom de subsidieregeling groepshulpen beperkt wordt benut:

1. **Groepshulpen tellen niet mee in de BKR.** Het meest genoemde bezwaar is dat groepshulpen bovenformatief zijn en niet meetellen voor de beroepskracht-kindratio. Daarmee lossen zij het kernprobleem - te weinig handen die meetellen - niet op.
2. **De subsidie van 40% is onvoldoende**. Organisaties geven aan dat de vergoeding van 40% van de loonkosten te laag is om de investering rendabel te maken, zeker voor kleinere organisaties met beperkte marges. Groepshulp blijft een 'luxe'.
3. **Geen begeleidingscapaciteit beschikbaar**. Door de huidige personeelskrapte ontbreekt het aan tijd en capaciteit om groepshulpen goed te begeleiden en in te werken.
4. **Voorkeur voor andere oplossingen (zoals BBL-trajecten**). Organisaties investeren liever in andere oplossingen die direct leiden tot gekwalificeerd personeel dat wél meetelt in de BKR.
5. **Praktische beperkingen van de regeling**. De regeling kent praktische beperkingen die het gebruik ontmoedigen. *"Maar twee subsidieaanvragen per organisatie mogelijk."* Dit maakt de subsidie niet interessant voor grote organisaties.[16]

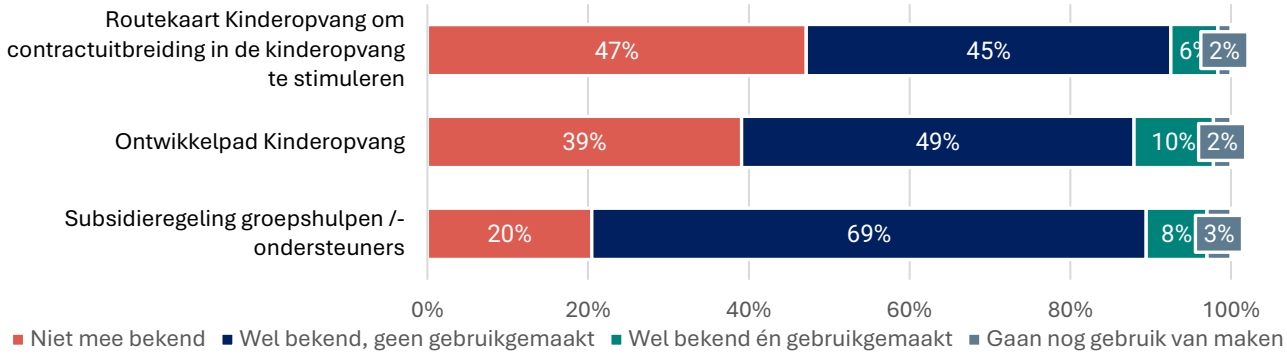
[16] *De belemmering dat maar twee subsidieaanvragen per organisatie mogelijk waren is na het eerste tijdvak weggenomen. Dit is in het tweede tijdvak verhoogt naar 10 aanvragen per organisatie.*

Subsidieregeling groepshulpen is bij meerderheid van de organisaties wél bekend

Uit de vragenlijst blijkt dat kinderopvangorganisaties de subsidieregeling wel kennen: 80 procent zegt bekend te zijn met de mogelijkheden (figuur 4.12). Onbekendheid met de subsidie lijkt dus geen verklaring voor het lage gebruik: dit lijkt een bewuste keuze van kinderopvangorganisaties te zijn.

Naast de subsidieregeling is nog gevraagd naar de bekendheid van de Routekaart Kinderopvang en het Ontwikkelpad Kinderopvang. Beiden zijn in 2023 gelanceerd. Meer dan de helft van de organisaties kent deze producten. Het 'Ontwikkelpad Kinderopvang'[17] (59%) is iets bekender dan de 'Routekaart Kinderopvang'[18] (51%). De bekendheid van het 'Ontwikkelpad Kinderopvang' (59%) komt vrijwel exact overeen met de 56 procent bekendheid die in een landelijke peiling in november 2025 werd gemeten.[19] Het aantal kinderopvangorganisaties dat hiervan gebruik heeft gemaakt is echter nog beperkt: ongeveer één op de tien.

Figuur 4.12 In hoeverre is uw organisatie bekend met... (n=439)



Gebruikers zijn vaker positief dan negatief over de subsidie en de twee producten

De maatregelen moeten eraan bijdragen om het personeelstekort te verkleinen door de inzet van ander personeel of door het huidig personeel meer uren te laten werken. De gebruikers van bovenstaande maatregelen zijn vaker positief dan negatief over de effectiviteit ervan. Voornamelijk de subsidieregeling en het Ontwikkelpad worden als (zeer) effectief gezien (respectievelijk 48% en 50%).

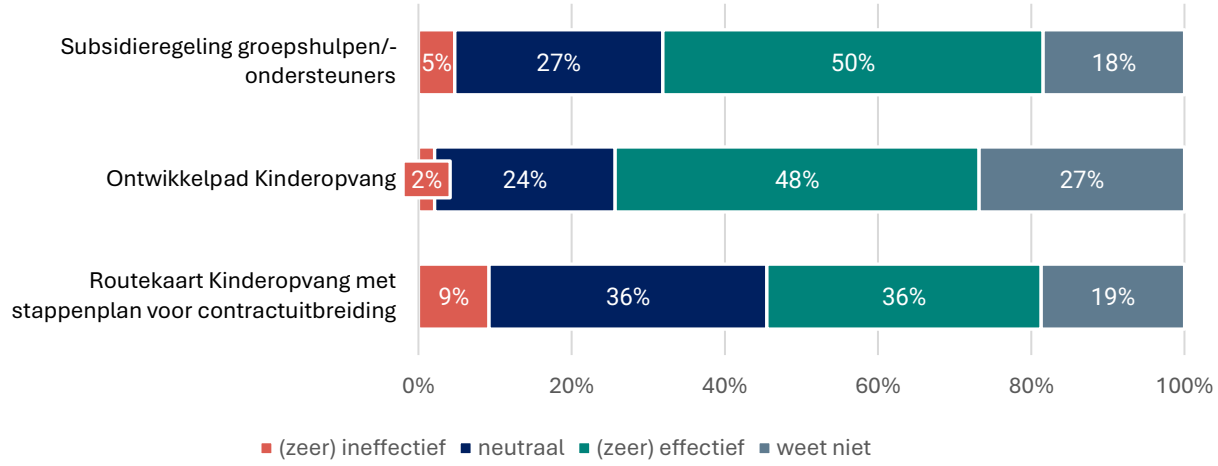
Significant onderzocht in 2025 de implementatie van het Ontwikkelpad. In dit rapport komt naar voren dat het Ontwikkelpad meer implementatietijd kostte dan verwacht. Dit verklaart mogelijk het relatief beperkte gebruik. Ook is het volgens Significant nog te vroeg om conclusies te verbinden over de effectiviteit van het Ontwikkelpad. Echter schrijven ze ook: *"In alle arbeidsmarktregio's erkennen partijen wel dat de inzet van kandidaten leidt tot vermindering van de werkdruk voor bestaande medewerkers."*

[17] *Het Ontwikkelpad ondersteunt de stapsgewijze ontwikkeling van nieuwe en huidige medewerkers in de kinderopvang. Het Ontwikkelpad Kinderopvang biedt kansen voor mensen die in kinderopvang (willen) werken. Het geeft een overzicht van functies, specialisaties en groeimogelijkheden. Per functie vind je passende opleidingen.*

[18] *Kinderopvang Werkt! heeft een routekaart ontwikkeld voor kinderopvangorganisaties die een personeelstekort hebben om contractuitbreiding met huidige werknemers te bespreken.*

[19] *Nieuwste cijfers kinderopvang: tekorten stabiliseren, druk op kinderopvang blijft | Kinderopvang werkt!*

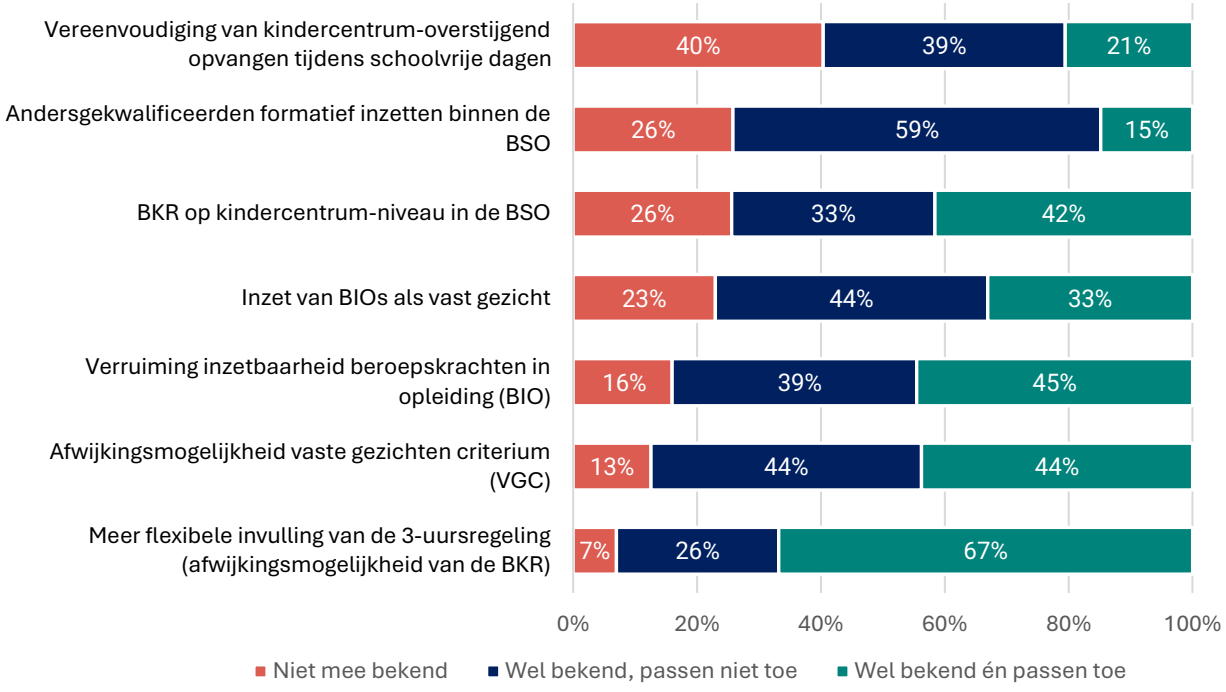
Figuur 4.13 Effect projecten en subsidieregelingen gericht op aantrekken personeel en contactuitbreiding (subsidieregeling n=32, Ontwikkelpad n=43, Routekaart n=26)



4.2.4 Aanpassing van kwaliteitseisen

Sinds 2020 zijn verschillende kwaliteitseisen aangepast om kinderopvangorganisaties meer flexibiliteit te bieden en daarmee roosterdruk en personeelsbezetting te verbeteren. De verruiming van deze kwaliteitseisen is over het algemeen beter bekend bij kinderopvangorganisaties dan de andere maatregelen. Vooral de verruiming van eisen die voor alle opvangvormen gelden zijn bekend en veel gebruikt. Zo is de flexibele invulling van de 3-uursregeling bij bijna alle organisaties (93%) bekend en door twee derde (67%) van de organisaties gebruikt. Met name grotere kinderopvangorganisaties maken gebruiken van bovenstaande mogelijkheden. Dit valt met name op bij de flexibele invulling van de 3-uursregeling (83%), de BKR op kindercentrumniveau (78%), de afwijking van VGC (74%) en het formatief inzetten van BIO's (70%).

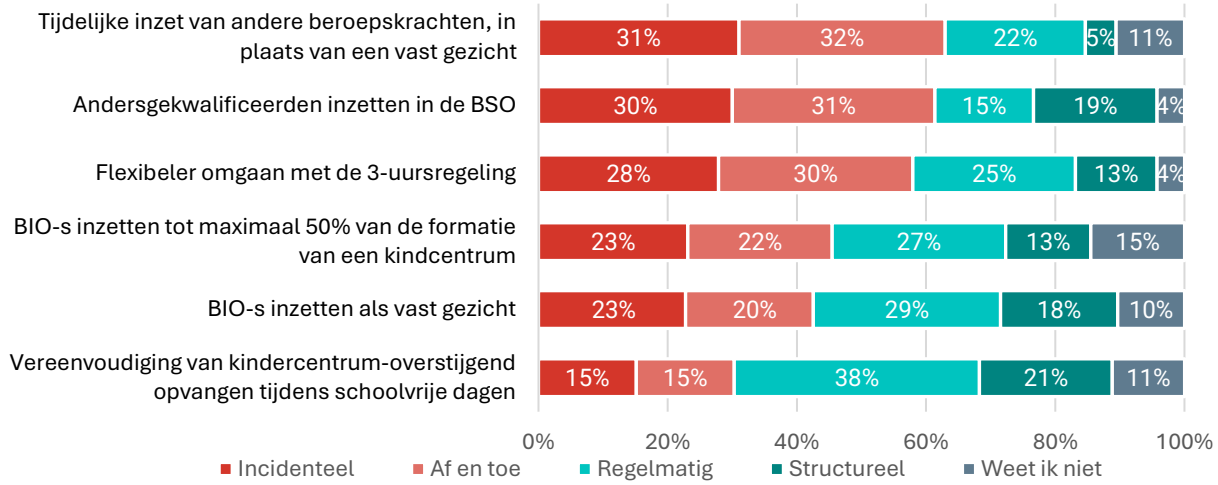
Figuur 4.14 Gebruik van mogelijkheden door verruiming kwaliteitseisen (n=435)



Kindcentrum overstijgend opvangen wordt het vaakst ingezet

Bij de organisaties die gebruikmaken van de aanpassing van de kwaliteitseisen, zien we dat drie maatregelen vaker worden ingezet dan andere. Dit gaat om de vereenvoudiging van kindercentrum-overstijgend opvangen tijdens schoolvrije dagen (59% zet deze structureel of regelmatig in), BIO's als vast gezicht (47%) en BIO's inzetten tot maximaal 50 procent van de formatie (40%). De tijdelijke inzet van andere beroepskrachten in plaats van een vast gezicht en de inzet van andersgekwalificeerden in de BSO wordt vaker incidenteel toegepast.

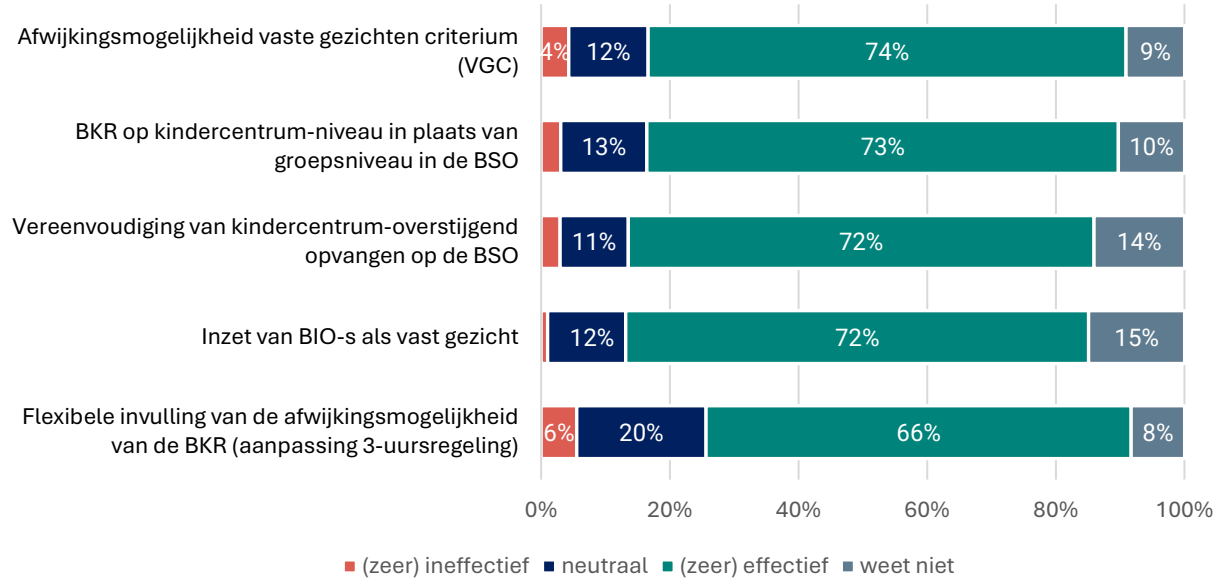
Figuur 4.15 Inzet verruiming kwaliteitseisen



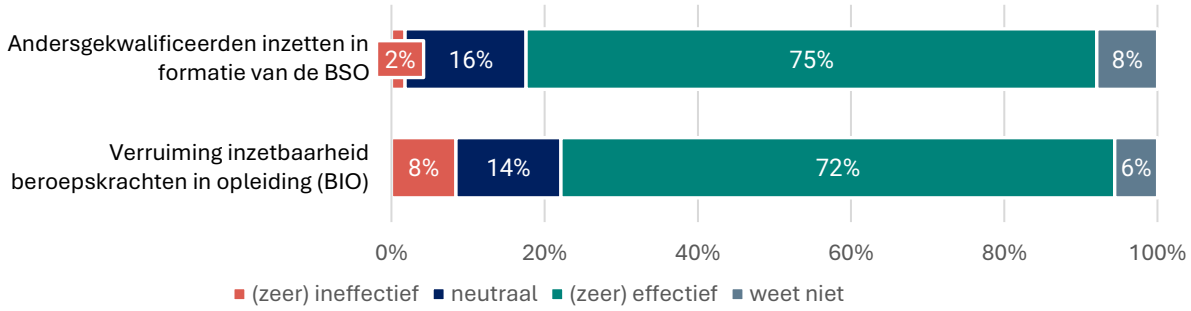
Kinderopvangorganisaties positief over maatregelen rond kwaliteitseisen

Driekwart van de gebruikers van deze maatregelen is positief over de effecten van deze maatregel(en) op hun organisatie. Het flexibeler omgaan met de 3-uursregeling wordt, vergeleken met de andere maatregelen, het minst vaak als effectief gezien (66%). Er zijn geen verschillen te onderscheiden tussen de verschillende groottes kinderopvangorganisaties.

Figuur 4.16 Effecten verruiming kwaliteitseisen gericht op roosterdruk



Figuur 4.17 Effecten verruiming kwaliteitseisen gericht op inzet ander personeel



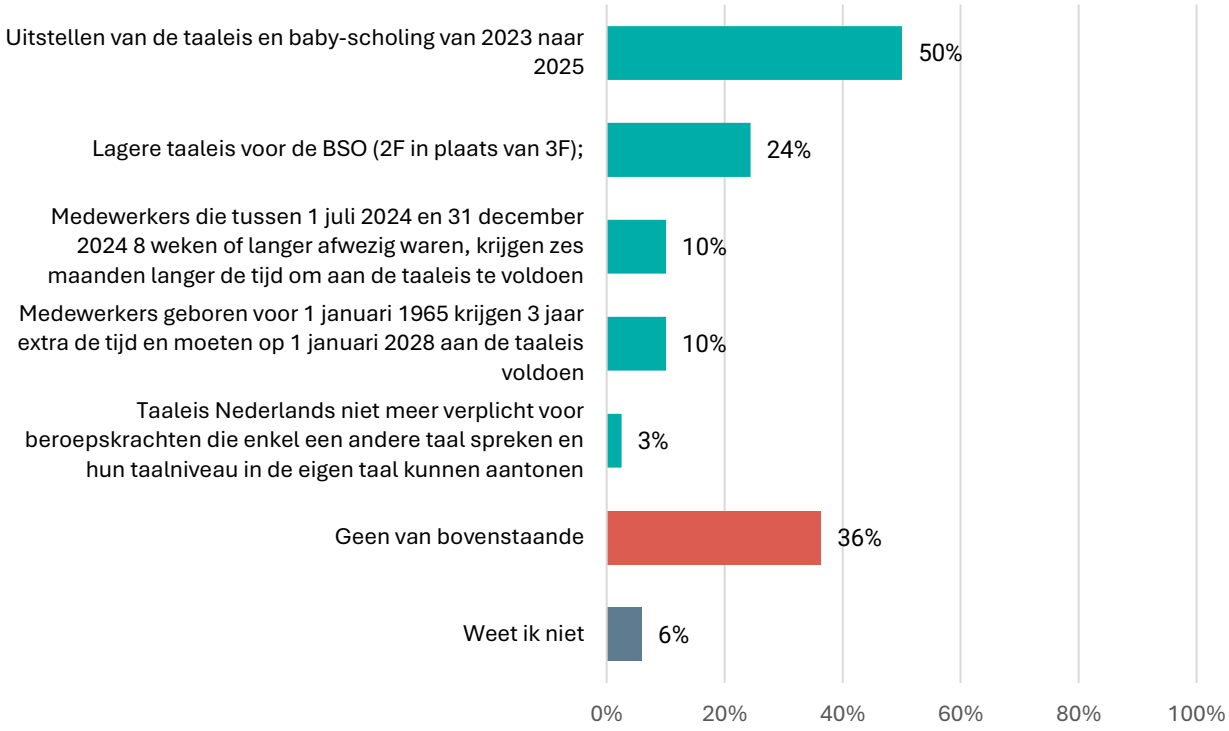
In toelichtingen geven organisaties aan dat zij de maatregelen waarderen voor de flexibiliteit en "lucht" die ze bieden, vooral om bij ziekte en in vakanties groepen open te kunnen houden. Kritiekpunt is dat de maatregelen worden gezien als een noodoplossing ("dweilen met de kraan open") en niet als een structurele verbetering. Een ander kritiekpunt is dat de inzet van onervaren krachten (zoals BIO's) de werkdruk voor het vaste personeel juist verhoogt. Ook worden de complexiteit van de regels en een rigide houding van de toezichthouder als een belemmering voor de effectiviteit ervaren. Hier volgen enkele citaten ter illustratie:

BKR op kindercentrum-niveau	*"Met name in de schoolvakanties is het op de BSO prettig om op locatieniveau de BKR te mogen hanteren. Dit maakt het werken flexibeler. Onze medewerkers zijn prima in staat om zelf te kijken wat haalbaar is."* *"Dit is één van de effectievere maatregelen omdat het ruimte biedt binnen een bestaande personele (onder)bezetting en geen onrust brengt door kwaliteitsverlies."*
BIO's als vast gezicht	*"Goede zaak. Leidinggevende kan wel inschatten of de medewerker dit aankan."* *"Dit wordt in de praktijk bij zittende leidsters als extra druk ervaren i.v.m. verantwoordelijkheidsgevoel."*

Twee op de drie heeft gebruikgemaakt van versoepelingen rond taaleis

Ook rond de taaleis en baby-scholing zijn een aantal zaken versoepeld. De versoepelingen die het vaakst van toepassing zijn geweest bij kinderopvangorganisaties zijn: het uitstellen van de taaleis en baby-scholing naar 2025 (50%) en een lagere taaleis voor de BSO (24%). Ruim een derde van de kinderopvangorganisaties zegt dat deze aanpassingen niet op hen van toepassing zijn geweest.

Figuur 4.18 Versoepelde taaleisen die van toepassing zijn geweest in de organisatie (n=451)



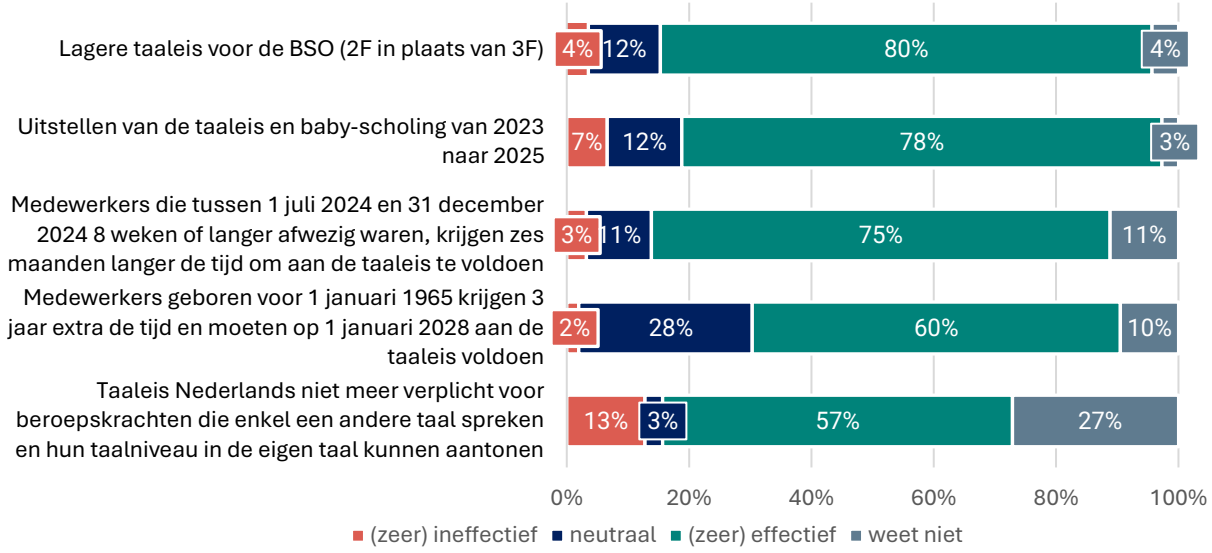
De kinderopvangorganisaties op wie deze versoepelingen van toepassing waren zijn hier over het algemeen positief over. De twee meest toegepaste versoepelingen worden door acht op de tien kinderopvangorganisaties als (zeer) effectief gezien. Begin 2025 voldeed uiteindelijk 98% van de medewerkers aan de taaleis.[20]

In reacties wordt enerzijds het uitstel als een pragmatische noodzaak gezien die "lucht geeft". Het voorkomt dat goede, ervaren medewerkers de sector moeten verlaten en vermindert de stress die de eisen veroorzaken.

Anderzijds is er ook kritiek. De meest genoemde frustratie is de late en inconsistente communicatie vanuit de overheid over de versoepelingen rond de taaleisen zelf. Organisaties hadden al veel geld, tijd en moeite geïnvesteerd in scholing, wat achteraf onnodig bleek. Daarnaast twijfelt men aan de meerwaarde van de hoge taaleis (3F) zelf, die als een "onzinregel" wordt bestempeld. Deze zou niet passen bij de praktijk en onnodig personeel uit de sector jagen.

[20] *Neemt het personeelstekort in kinderopvang daadwerkelijk af? | Kinderopvang werkt!*

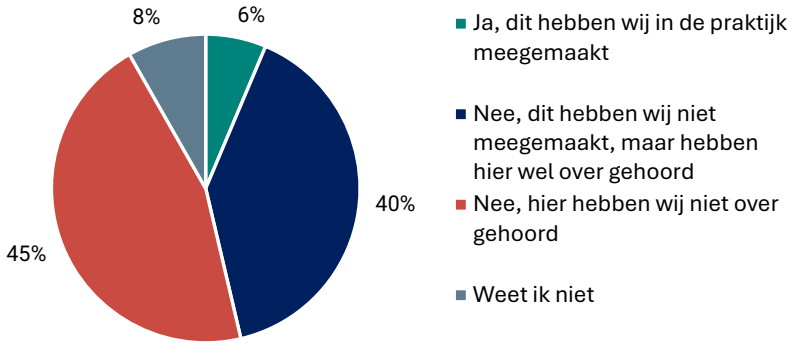
Figuur 4.19 Effecten verruiming kwaliteitseisen gericht op taaleisen



Verzachtende omstandigheden bij overtreding kwaliteitseis

Een laatste onderdeel betreft toezicht en handhaving van de kwaliteitseisen. Wanneer een overtreding op een kwaliteitseis geconstateerd is, kan de toezichthouder aangeven dat er mogelijk sprake is van verzachtende omstandigheden door het personeelstekort. Het merendeel van de kinderopvangorganisaties (85%) heeft hier niet mee te maken gehad, en bijna de helft (45%) heeft hier ook niet eerder over gehoord. Een klein deel (6%) heeft hier wel mee te maken gehad.

Figuur 4.20 Heeft uw organisatie meegemaakt dat de toezichthouder rekening hield met verzachtende omstandigheden door personeelstekort, bij overtreding van een kwaliteitseis? (n=435)



De helft (48%) van de organisaties die bekend zijn hiermee vinden dit (vooral) een positieve ontwikkeling. De positieve waardering komt voort uit de pragmatische flexibiliteit die het biedt. Organisaties zien het als een manier om in situaties van overmacht, zoals acute ziekte, het sluiten van groepen te voorkomen. Het wordt gezien als een verschuiving van strikte regelhandhaving naar een meedenkende aanpak die ruimte laat voor maatwerk en vertrouwt op het professionele oordeel van de organisatie om de kwaliteit en veiligheid te waarborgen. Kritiek richt zich op twee hoofdzorgen: kwaliteitsverlies en willekeur. Men vreest dat de veiligheid van kinderen in het geding komt en dat de flexibiliteit misbruikt wordt als excuus. Ook wordt de toepassing van de verzachtende omstandigheden als onbetrouwbaar gezien, omdat inspecteurs volgens toelichtingen in de praktijk vaak juist rigide zouden handelen of de regels subjectief interpreteren.

4.3 Beoordeling totaalpakket aan beleidsmaatregelen

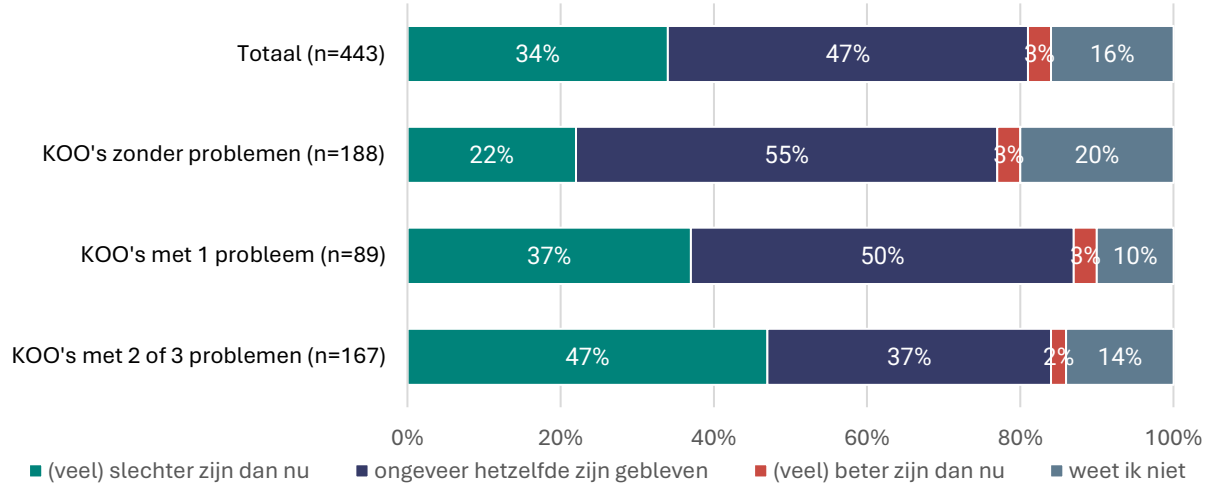
Nu het gebruik en de beoordeling van de individuele maatregelen door de kinderopvangorganisaties in beeld is gebracht, kijken we hieronder naar wat zij vinden van de effecten van de maatregelen als geheel. Daarbij is niet alleen gevraagd welke effecten de kinderopvangorganisaties merkten, maar ook naar een beoordeling van de meerwaarde van de maatregelen.

Kinderopvangorganisaties met meer problemen, vinden vaker dat het beleid meerwaarde had

We beginnen met de meerwaarde van het beleid. Per saldo denken veel meer kinderopvangorganisaties dat hun personeelssituatie (veel) slechter zou zijn, wanneer het ministerie van SZW geen van de beleidsmaatregelen had genomen, dan organisaties die het tegenovergestelde denken. Een derde (35%) van de kinderopvangorganisaties denkt dat zonder de maatregelen de situatie (nog) slechter zou zijn. Slechts een klein deel (3%) denkt deze beter zou zijn. De helft van alle bevraagde kinderopvangorganisaties (47%) denkt dat de maatregelen weinig invloed hadden op hun situatie.

Als we echter kijken naar de kinderopvangorganisaties die aangeven dat zij een groot personeelstekort hebben, een hoge werkdruk ervaren en/of een hoog ziekteverzuim kennen, dan zien we dat deze organisaties juist vaker de meerwaarde van het beleid inzien. Van de organisaties die twee of drie van bovengenoemde problemen hebben, zegt 46 procent dat de situatie veel slechter zou zijn zonder de maatregelen. Van de organisaties met één van de problemen zegt 37 procent dit. Dit wijst erop dat de maatregelen nuttig zijn geweest, voor de organisaties die deze het meest nodig hadden.

Figuur 4.21 Stel dat het ministerie van SZW géén van de genoemde maatregelen had genomen. Wat was er dan gebeurd met uw personeelssituatie (tekort en/of werkdruk)? *De personeelssituatie zou dan...*



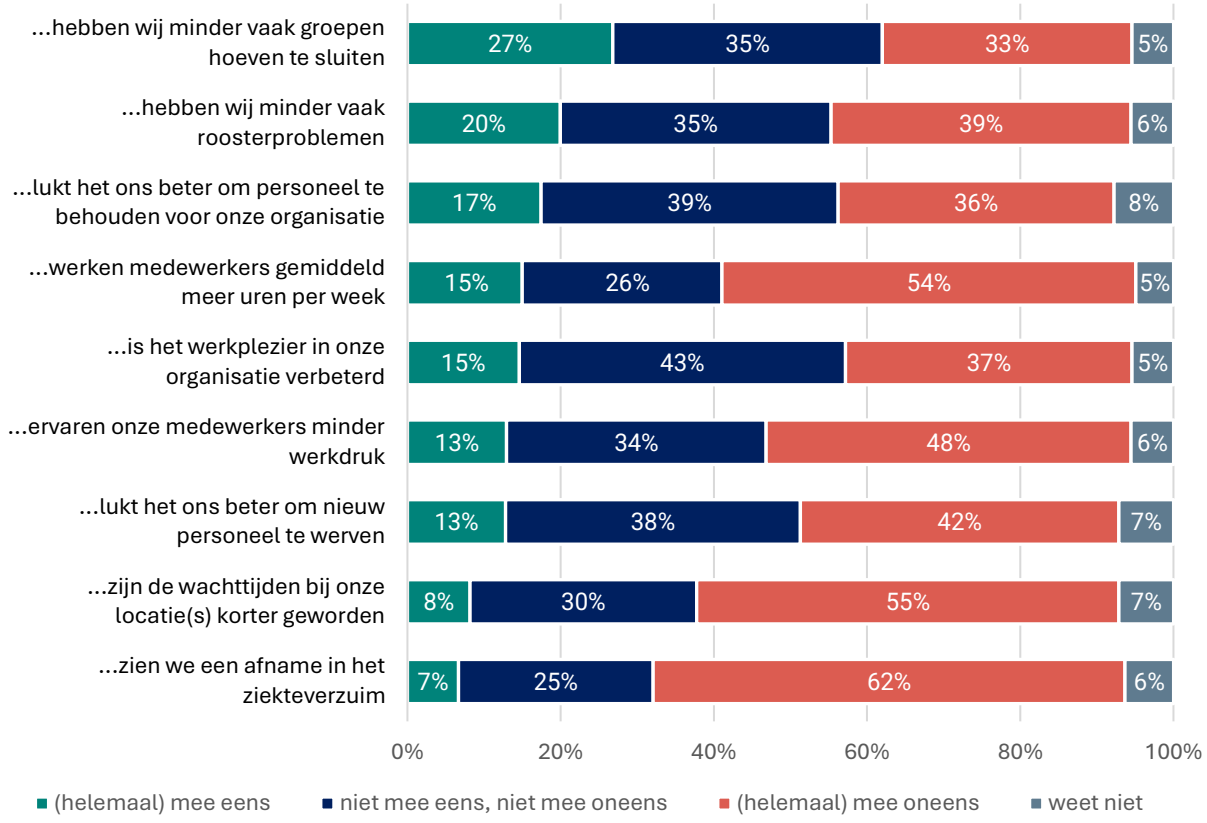
Kinderopvangorganisaties zien niet dat de maatregelen ook (al) de beoogde effecten bereiken

Hoewel de meeste kinderopvangorganisaties de individuele beleidsmaatregelen als effectief beoordelen, en ook relatief vaak zeggen dat de situatie slechter was geweest als de maatregelen er niet waren, lijken zij het totale pakket aan maatregelen vooral te zien als oplossingen die tijdelijke lucht geven. De figuur hieronder laat zien in hoeverre het totaalpakket aan beleidsmaatregelen effect had op de kinderopvangorganisaties. Kinderopvangorganisaties zien vaker geen effect dan wel effect, wanneer ze alle beleidsmaatregelen als één geheel beoordelen.

Als we per effect kijken dan zeggen naar verhouding de meeste organisaties dat de beleidsmaatregelen hielpen bij het niet sluiten van groepen. Iets meer dan een kwart (27%) zegt dat de maatregelen hielpen te voorkomen dat groepen moesten sluiten, tegelijk zegt 33 procent dat de maatregelen hier geen rol in speelden. Een op de vijf (20%) heeft minder roosterproblemen, terwijl 39 procent dat niet zegt.

Kijken we naar de vier belangrijkste outcomes van het beleid (instroom bevorderen, uitstroom beperken, meer uren werken en meer efficiëntie) dan zien we dat de maatregelen als geheel hier (nog) geen heel groot effect op hebben. Zo zegt 17 procent dat het door de maatregelen lukt om personeel te behouden, noemt 15 procent dat medewerkers meer uren zijn gaan werken door de maatregelen, ervaart 13 procent van de organisaties minder werkdruk bij het personeel en lukt het een even grote groep (13%) door de maatregelen beter om nieuw personeel te vinden.

Figuur 4.22 Als u kijkt naar het totale pakket aan maatregelen dat is genomen tegen arbeidsmarktkrapte en een te hoge werkdruk in de kinderopvangsector. Welk effect heeft dat gehad op uw organisatie? (basis: organisaties die het beleid gebruikten, n=341)
Door de beleidsmaatregelen van het ministerie van SZW...



Wanneer we de resultaten uitsplitsen naar het aantal problemen per organisatie (zie tabel 4.4), dan zijn het vooral de organisaties met meerdere problemen die kritischer zijn op het totaalpakket. Zo zegt 62 procent van de kinderopvangorganisaties met 2 of 3 problemen dat de maatregelen niet helpen om de werkdruk te verlagen. Ook zegt meer dan de helft van deze groep (52%) dat het met de maatregelen niet lukt om meer personeel te werven.

Tabel 4.4 Beoordeling totale pakket aan maatregelen naar aantal problemen

	Kinderopvangorganisaties zonder problemen (n=188)	Kinderopvangorganisaties met 1 probleem (n=89)	Kinderopvangorganisaties met 2 of 3 problemen (n=167)
Ziet geen afname in ziekteverzuim	50%	64%	68%
Ervaart geen lagere werkdruk	34%	40%	62%
Werken medewerkers niet meer uren	50%	53%	56%
Geen kortere wachttijden	50%	60%	55%
Lukt niet beter om nieuw personeel te werven	28%	39%	52%
Ervaart niet minder roosterproblemen	27%	37%	48%
Lukt niet beter om personeel te behouden	25%	32%	46%
Ziet geen hoger werkplezier	31%	38%	42%
Heeft niet minder vaak groepen hoeven te sluiten	28%	29%	35%

Kinderopvangorganisaties willen vooral maatregelen die helpen met de BKR

Toelichtingen en reacties op de vragenlijst bieden inzicht in deze ogenschijnlijke tegenstelling dat de beleidsmaatregelen individueel als effectief worden gezien, maar het totaalpakket niet. Hieronder volgen - in willekeurige volgorde - een aantal van de redenen die kinderopvangorganisaties hiervoor noemen:

1) **Maatregelen moeten er vooral voor zorgen dat organisaties kunnen voldoen aan de BKR**
   Organisaties geven aan dat zij de geboden flexibiliteit waarderen, maar wijzen er ook op dat maatregelen die niet bijdragen aan meer handen voor de beroepskracht-kindratio (BKR), het kernprobleem niet oplossen. Met de geboden flexibiliteit kunnen de medewerkers in bijvoorbeeld schoolvakanties zelf beter de roosters rondkrijgen. Buiten de schoolvakanties om, blijft juist het gebrek aan medewerkers die meetellen in de BKR bovendrijven.

2) **Inzet van minder ervaren krachten zorgt mogelijk voor extra werkdruk bij personeel**. Ook worden door organisaties zorgen uitgesproken over de inzet van beroepskrachten in opleiding en (nieuwe) groepshulpen. Hoewel de ondersteuning van deze medewerkers als prettig wordt ervaren, vraagt dit ook extra begeleiding van het huidige personeel. De inzet van minder ervaren krachten kan inderdaad leiden tot een verhoogde werkdruk voor vaste medewerkers, vooral wanneer de nieuwe krachten extra begeleiding nodig hebben. Dit vraagt niet alleen om meer tijd van de begeleiders, maar zorgt ook voor een grotere verantwoordelijkheidsgevoel bij hen om ervoor te zorgen dat de dienstverlening op een consistent hoog niveau blijft.

3) De resultaten komen daarmee overeen met bevindingen uit onderzoek van het Expertisecentrum Kinderopvang uit 2023. Zij schrijven, na onderzoek onder pedagogisch professionals, het volgende: *"Ruim de helft van de collega's geeft aan dat de beroepskracht in opleiding andere taken en verantwoordelijkheden heeft dan zij zelf. Bijna de helft van hen geeft aan dat de werkdruk daardoor (heel erg) is toegenomen. De verschillen liggen vooral in het gegeven dat de beroepskracht in opleiding sommige werkzaamheden niet doet. De beroepskracht in opleiding doet bijvoorbeeld geen oudergesprekken, legt geen observaties ten behoeve van het kindvolgsysteem vast, heeft geen mentorkinderen en is niet eind-/minder verantwoordelijk."* (p. 4)

4) **Aandacht voor het behouden van kwaliteit.** Organisaties benadrukken dat de aanpassingen en flexibiliseringsmaatregelen niet ten koste mogen gaan van de kwaliteit van de opvang. Hoewel de maatregelen helpen om de bezetting rond te krijgen, maken organisaties zich zorgen dat de inzet van minder gekwalificeerd of minder ervaren personeel de pedagogische kwaliteit onder druk zet.

5) **De maatregelen zijn een 'druppel op een gloeiende plaat'.** Veel organisaties typeren de maatregelen als tijdelijke oplossingen die wel lucht geven in acute situaties, maar de structurele problemen in de sector niet aanpakken. Ze helpen om roosters rond te krijgen en groepen open te houden, maar lossen het onderliggende tekort aan gekwalificeerd personeel niet op. Tegelijkertijd geven sommige organisaties aan dat de hoeveelheid aan maatregelen en kwaliteitseisen zorgen voor meer werkdruk. Het steeds moeten bijhouden en uitleggen van veranderende regels en uitzonderingen zorgt bij hen juist voor extra werkdruk in plaats van verlichting.

6) **Maatregelen zijn vooral gericht op grote organisaties.** Kleine organisaties geven aan dat veel maatregelen niet op hen zijn afgestemd. Subsidies zijn te ingewikkeld om aan te vragen, locatie-overstijgende maatregelen zijn niet relevant als je maar één locatie hebt, en er is onvoldoende capaciteit om groepshulpen of BBL'ers te begeleiden. Tegelijkertijd rapporteren kleine organisaties vaak minder problemen met personeelstekort, uit reacties komt naar voren dat dit mogelijk verklaard wordt doordat bij kleinere organisaties vaak meer binding en loyaliteit tussen personeel en werkgever is.

7) **Oplossingen nemen onzekerheid niet altijd weg.** Organisaties wijzen erop dat veel maatregelen een tijdelijk karakter hebben, wat onzekerheid geeft over de continuïteit. Dit geldt zowel voor subsidieregelingen als voor de medewerkers die via alternatieve routes instromen (studenten, BBL'ers) en vaak na korte tijd weer vertrekken wanneer blijkt dat werken in de kinderopvang niet passend voor hen is.

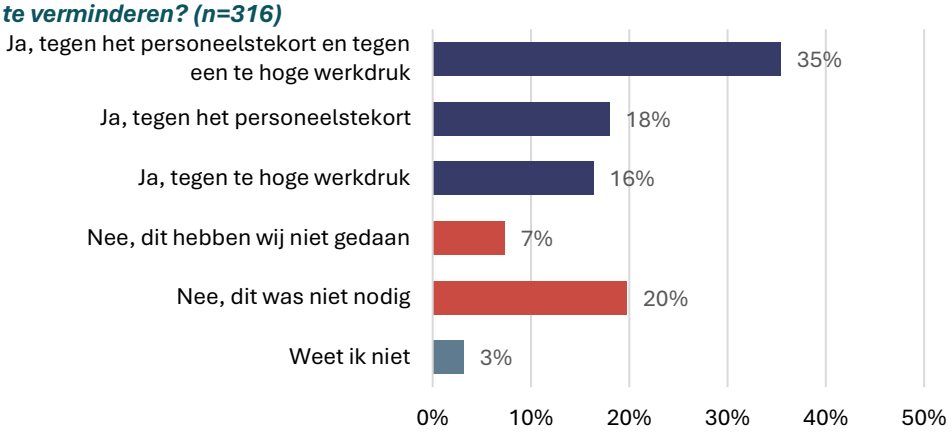
8) **Meer uren werken is moeilijk te realiseren.** Met name in de BSO zien kinderopvangorganisaties een discrepantie tussen de contracturen die zij kunnen aanbieden en de contracturen die sollicitanten willen. Sollicitanten willen vaak meer uren werken dan mogelijk is. Sommigen geven in reacties aan dat een oplossing ligt in een combinatiefunctie tussen dagopvang en BSO (of een andere vorm van opvang), maar dat dit soms moeilijk gaat door verschillende kwaliteitseisen of doordat er geen plek in de formatie van de andere opvang beschikbaar is.

4.4 Eigen initiatieven

Kinderopvangorganisaties zetten zelf ook in op werkgeluk en inwerken nieuwe collega's

Naast het gebruik van de mogelijkheden die de beleidsmaatregelen bieden, ondernemen zeven van de tien kinderopvangorganisaties zelf ook initiatieven om het personeelstekort op te lossen, werkdruk te verminderen of ziekteverzuim te voorkomen. Organisaties die zelf met 2 of 3 van deze problemen te maken hebben, zetten ook vaker eigen initiatieven in (75%) dan organisaties die geen van deze problemen hebben (43%). Verder zien we dat de grotere kinderopvangorganisaties (meer dan 10 locaties en/of 500 kindplaatsen) ook vaker eigen initiatieven inzetten. Dit zijn ook de organisaties die vaker te maken hebben met een hoge werkdruk, hoog ziekteverzuim of een personeelstekort. Als we kijken naar waar de initiatieven zich op richten, dan valt op dat organisaties die zelf maar één van de drie problemen melden, de eigen initiatieven vooral inzetten voor het tegengaan van een te hoge werkdruk. Organisaties die alleen BSO aanbieden, richten de eigen initiatieven vooral op het aanpakken van het personeelstekort.

Figuur 4.23 Heeft uw organisatie nog eigen initiatieven ondernomen om het personeelstekort of de werkdruk te verminderen? (n=316)



Als organisaties zelf actie ondernemen om de gevolgen van het arbeidsmarkttekort aan te pakken, dan richten deze zich vooral op 1) het vinden van extra handen voor (ontzorgen) op de groep en 2) meer aandacht voor werkgeluk om personeel te behouden. De tabel hieronder laat zien dat organisaties meer ruimte bieden voor BBL-trajecten (56%), meer aandacht geven aan werkgeluk (55%) en het inwerken van nieuwe collega's verbeteren. Dit komt overeen met bevindingen van Kinderopvang Werkt! uit november 2025, die constateerde dat veel organisaties zich in de eerste plaats richten op het behouden van hun medewerkers[21].

Tabel 4.5 Type initiatief dat door kinderopvangorganisaties is ingezet (n=233)

Type initiatief	%
Meer ruimte voor BBL-trajecten	56%
Meer aandacht voor werkgeluk	55%
Inwerken van nieuwe collega's verbeterd	46%
Nieuwe of verbeterde werving- en selectieprocedures	42%
Meer ruimte voor begeleiding	41%
Verbeterde arbeidsvoorwaarden	23%
Samenwerking met opleidingen gezocht	23%
Iets anders	23%
Geen van bovenstaande	3%

[21] *Kinderopvang Werkt! (2025)*

5 Analyse effecten beleidsmaatregelen

In dit hoofdstuk kijken we in hoeverre de maatregelen samenhangen met veranderingen in relevante arbeidsmarktuitkomsten binnen kinderopvangorganisaties. De doeltreffendheid van het beleid is geanalyseerd door organisaties die gebruikmaken van arbeidsmarktkraptebeleid te vergelijken met organisaties die hiervan geen gebruik maken. Deze vergelijking richt zich op verschillen in het personeelsbestand van beide groepen organisaties. Met behulp van CBS Microdata zijn de personeelsbestanden van organisaties op maandniveau gevolgd. Aan deze microdatagegevens is de vragenlijst die voor dit onderzoek is uitgezet gekoppeld, zodat kan worden vastgesteld welke organisaties wel en geen gebruik maken van de beleidsmaatregelen (zie bijlage A voor meer details).

Om de doeltreffendheid te beoordelen, wordt gekeken naar verschillende arbeidsmarktuitkomsten: instroom, uitstroom en gewerkte uren (deeltijd). Niet alle beleidsmaatregelen zijn echter gericht op alle arbeidsmarktuitkomsten. Voor maatregelen die slechts een effect beogen op één specifieke uitkomst, is daarom alleen gekeken naar de uitkomsten waarvoor een effect verwacht mag worden.

De resultaten in dit hoofdstuk geven een indicatie van de doeltreffendheid van de beleidsmaatregelen op de onderscheiden arbeidsmarktuitkomsten. Bij de interpretatie van de resultaten is het van belang rekening te houden met andere factoren die van invloed kunnen zijn op deze uitkomsten, zoals conjuncturele ontwikkelingen en algemene trends op de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen structurele verschillen bestaan tussen organisaties die wel en geen gebruik maken van de maatregelen. Hierdoor kunnen de waargenomen verschillen niet eenduidig aan het beleid worden toegeschreven. De resultaten hebben daarom een beschrijvend karakter en dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

5.1 Subsidies

De subsidieregelingen die in dit onderzoek zijn meegenomen, betreffen de subsidieregeling groepshulpen, de Routekaart Kinderopvang en het Ontwikkelpad Kinderopvang.

Uit gegevens van SZW en de vragenlijst blijkt dat van de subsidieregeling voor de inzet van groepshulpen in de observatieperiode nauwelijks gebruik is gemaakt. Over de gehele kinderopvangsector zijn 35 aanvragen gedaan voor deze subsidie. Dit is verdeeld over twee tijdvakken, waarvan in het eerste tijdvak slechts een beperkt deel van de aanvragen ook is toegekend (2 procent van het totale beschikbare budget). Gezien deze zeer lage aantallen kunnen voor deze regeling geen betrouwbare analyses worden uitgevoerd.

Ook het gebruik van de Routekaart contractuitbreiding en het Ontwikkelpad is beperkt. In de gekoppelde vragenlijst geven 17 organisaties aan gebruik te hebben gemaakt van de Routekaart contractuitbreiding en 34 organisaties van het Ontwikkelpad. Ook deze aantallen maken de mogelijkheden voor analyse beperkt. Bovendien verschillen organisaties die gebruikmaken van het Ontwikkelpad en/of de Routekaart contractuitbreiding in achtergrondkenmerken. Deze organisaties betreffen relatief vaker grotere organisaties. De uitkomsten met betrekking tot deze drie regelingen dienen daarom met (veel) voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

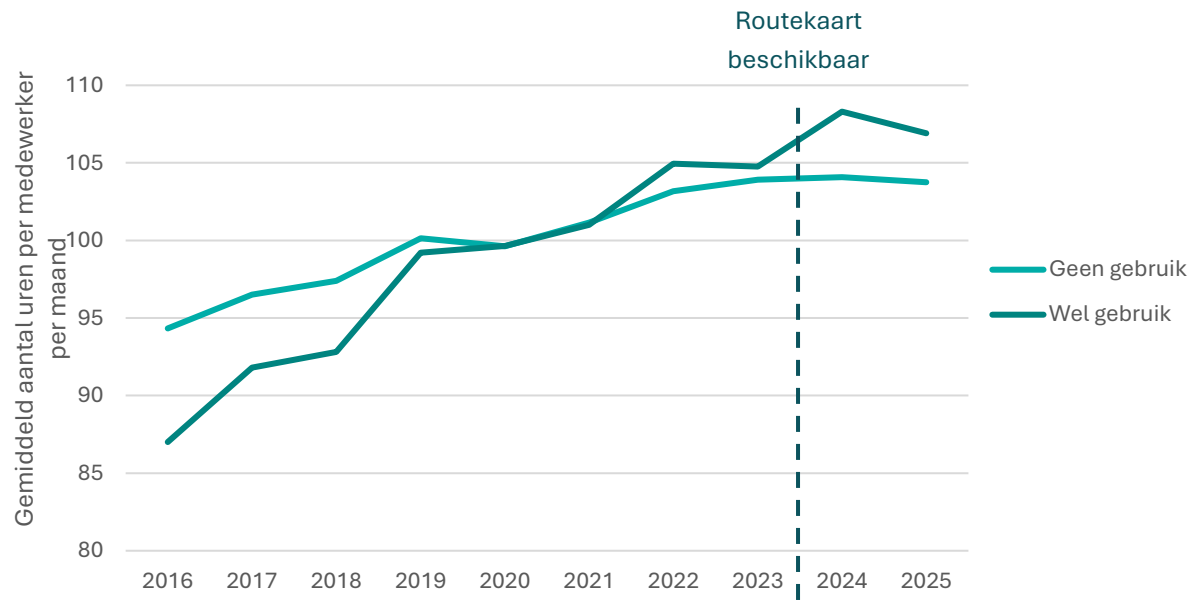
5.1.1 Routekaart

Sterkere stijging van het aantal gewerkte uren bij organisaties die de Routekaart gebruiken

De Routekaart is een praktische handreiking voor kinderopvangorganisaties ter ondersteuning van het gesprek over het uitbreiden van contracturen van bestaande medewerkers. De Routekaart is sinds juni 2023 beschikbaar. Het doel van deze maatregel is om arbeidsmarktkrapte te verminderen door een grotere inzet van het bestaande personeelsbestand te realiseren. Het veronderstelde effect is een toename van het aantal gewerkte uren per medewerker bij organisaties die hiervan gebruikmaken. In de kinderopvangsector is over de tijd een stijging zichtbaar in het gemiddelde aantal gewerkte uren per medewerker per maand (Figuur 5.1). Deze stijgende trend doet zich voor bij zowel organisaties die gebruikmaken van de Routekaart contractuitbreiding als bij organisaties die hiervan geen gebruik maken. Over de gehele observatieperiode is de toename echter sterker bij organisaties die gebruikmaken van de Routekaart.

Sinds de introductie van de Routekaart is bij organisaties die hiervan gebruikmaken een stijging zichtbaar van gemiddeld circa 3 uur per medewerker per maand tussen 2023 en 2024. Bij organisaties die geen gebruikmaken van de Routekaart blijft het gemiddelde aantal gewerkte uren in deze periode nagenoeg gelijk. Dit patroon geeft een indicatie dat het gebruik van de Routekaart mogelijk samenhangt met een toename van het aantal gewerkte uren per medewerker. Tegelijkertijd was een vergelijkbare opwaartse trend ook al zichtbaar in de periode vóór de introductie van de Routekaart. Daarnaast is de observatieperiode na introductie beperkt tot één volledig jaar (2024) en een half jaar (2025). Bovendien kan de ontwikkeling van het gemiddelde aantal gewerkte uren per medewerker mede worden beïnvloed door in- en uitstroom van personeel, en hoeft deze niet uitsluitend het gevolg te zijn van contractuitbreiding bij bestaand personeel. De resultaten dienen daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Figuur 5.1 Aantal gewerkte uren per medewerker stijgt en neemt bij gebruik van de Routekaart iets sterker toe



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont per jaar het gemiddelde aantal gewerkte uren per medewerker in één maand. Dit is berekend op maand niveau per organisatie (zie bijlage). Vervolgens zijn deze organisatiegemiddelden gemiddeld voor organisaties die wel gebruikmaken van de Routekaart contractuitbreiding (n = 17 in 2025) en voor organisaties die hiervan geen gebruik maken (n = 341 in 2025).

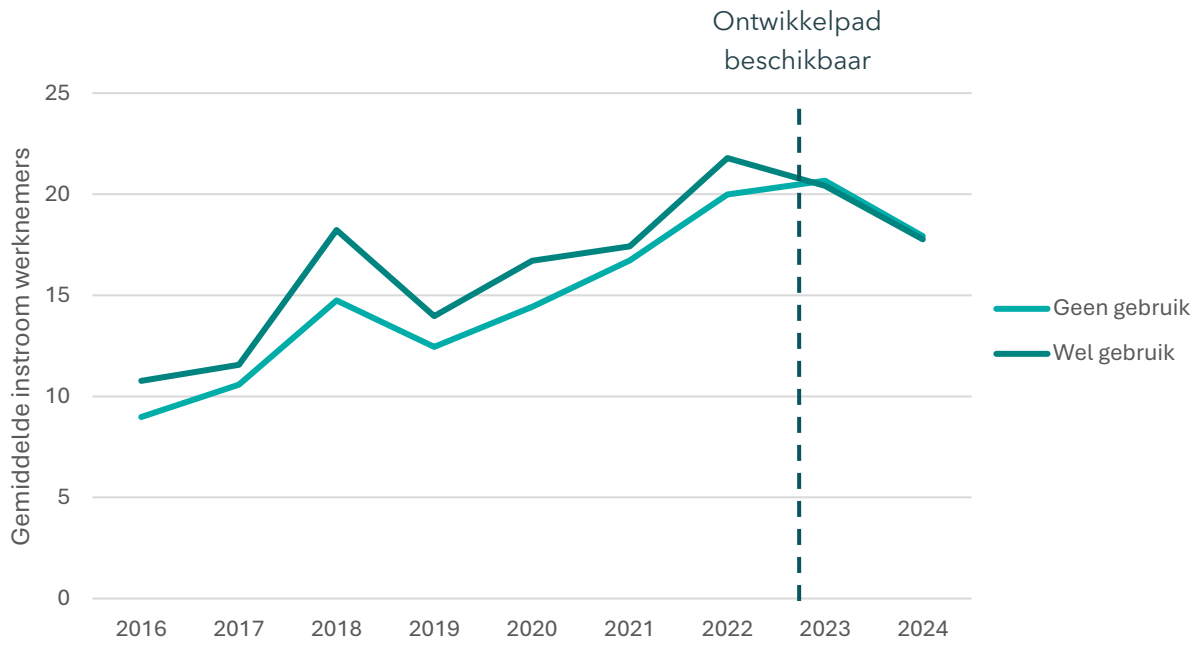
5.1.2 Ontwikkelpad

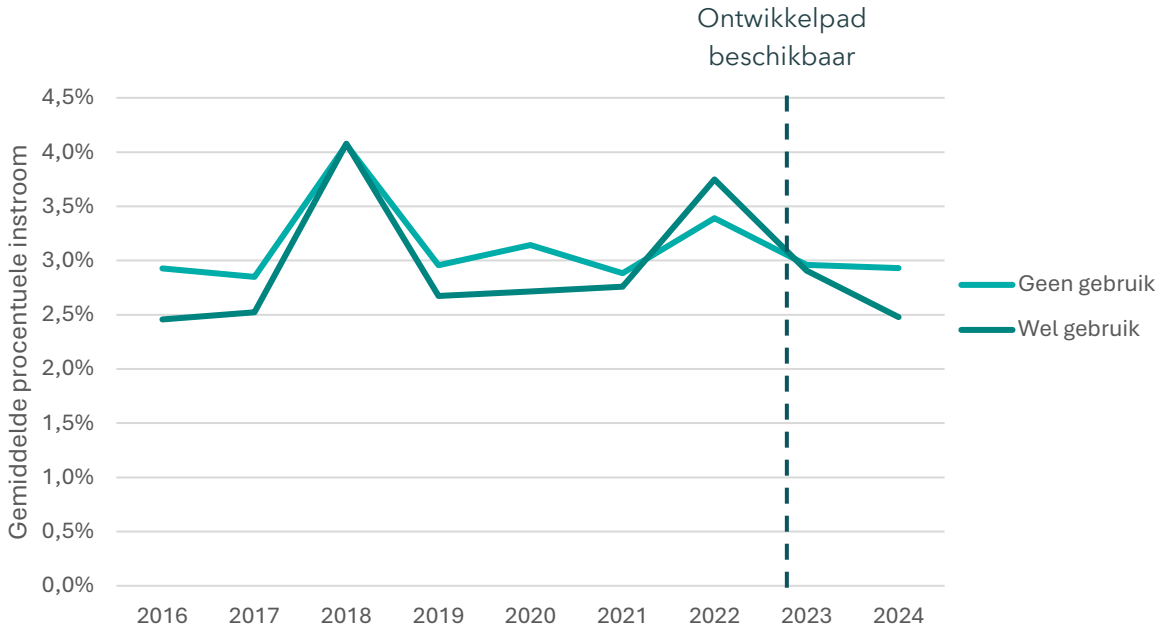
Effect van het Ontwikkelpad niet zichtbaar in de instroom van nieuw personeel

Het Ontwikkelpad stelt werkenden en werkzoekenden in staat zich te ontwikkelen naar een functie als pedagogisch medewerker binnen de kinderopvang. Sinds november 2023 is het Ontwikkelpad beschikbaar en biedt het kandidaten de mogelijkheid om te starten als groepshulp en zich vervolgens verder te ontwikkelen tot pedagogisch medewerker. De onderliggende veronderstelling is dat deze maatregel primair bijdraagt aan in- en doorstromen voor een bredere groep kandidaten (werkenden en werkzoekenden). Daarnaast kan het Ontwikkelpad eraan bijdragen dat medewerkers, eenmaal gestart in de kinderopvang, langer behouden blijven door de geboden ontwikkelmogelijkheden. In de analyse wordt dit onderzocht door de instroom en uitstroom van personeel bij organisaties die gebruikmaken van het Ontwikkelpad te vergelijken met die van organisaties die hiervan geen gebruik maken.

De instroom van personeel vertoont bij organisaties die gebruikmaken van het Ontwikkelpad en bij organisaties die hiervan geen gebruik maken een vergelijkbare trend over de tijd (figuur 5.2). Organisaties die gebruikmaken van het Ontwikkelpad kennen daarbij over de gehele periode een hogere absolute instroom. Dit hangt echter samen met het feit dat het Ontwikkelpad relatief vaker wordt toegepast door grotere organisaties, waardoor absoluut hogere aantallen te verwachten zijn. Wanneer wordt gekeken naar de relatieve ontwikkeling van de instroom, blijkt dat de toename in instroom niet wezenlijk verschilt tussen organisaties die wel en geen gebruikmaken van het Ontwikkelpad. Hierbij kan ook meespelen dat het Ontwikkelpad zich voor een deel ook richt op de functie van groepshulpen. Hoofdstuk 4 liet al zien dat een deel van de kinderopvangorganisaties deze functie als een ‘luxe’ zien, daar deze groepshulpen niet formatief meetellen voor de BKR. Dit kan deels meespelen in het uitblijven van een effect op de instroom.

Figuur 5.2 Geen verschil in instroom naar gebruik van het Ontwikkelpad (aantallen en procenten)





Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Het bovenste paneel toont per jaar de gemiddelde totale instroom. Het onderste paneel toont per jaar het gemiddelde instroomaandeel (instroom als aandeel van het personeelsbestand). Dit is beide berekend op maand niveau per organisatie (zie bijlage). Instroom is bepaald op maandniveau en betreft werknemers die voor het eerst in dienst treden of na minimaal drie maanden onderbreking terugkeren; instroom in de oprichtingsmaand van de organisatie is uitgesloten. De organisatiegemiddelden zijn vervolgens gemiddeld voor organisaties die wel (n = 34 in 2025) en geen gebruikmaken van het Ontwikkelpad (n = 324 in 2025).

Ook bij de uitstroom zien we geen verschillen tussen organisaties

Er zijn nauwelijks (significante) verschillen zichtbaar in de ontwikkeling van de uitstroom tussen organisaties die gebruikmaken van het Ontwikkelpad en organisaties die dit niet doen (Figuur 5.3). Organisaties die gebruikmaken van het Ontwikkelpad kennen over de gehele periode wel een hogere absolute uitstroom, wat samenhangt met het feit dat deze maatregel relatief vaker wordt toegepast door grotere organisaties, waarvoor hogere absolute aantallen te verwachten zijn.

Wanneer wordt gekeken naar de relatieve uitstroom, uitgedrukt als aandeel van het personeelsbestand, is bij organisaties die gebruikmaken van het Ontwikkelpad sinds 2020 een stijging zichtbaar, terwijl een dergelijke stijging ontbreekt bij organisaties die het Ontwikkelpad niet toepassen. Het is mogelijk dat organisaties het Ontwikkelpad zijn gaan toepassen naar aanleiding van eerder ervaren hogere uitstroom en dat hiermee een verdere stijging van de uitstroom in 2023 is voorkomen. Tussen 2022 en 2023 neemt het uitstroomaandeel bij organisaties die gebruikmaken van het Ontwikkelpad met circa 0,5 procentpunt af. Deze daling lijkt echter eenmalig, aangezien in de daaropvolgende periode geen verdere afname zichtbaar is.

Figuur 5.3 Geen verschil in uitstroom naar gebruik van het Ontwikkelpad

Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Het bovenste paneel toont per jaar de gemiddelde totale uitstroom. Het onderste paneel toont per jaar het gemiddelde uitstroomaandeel (uitstroom als aandeel van het personeelsbestand). Dit is beide berekend op maand niveau per organisatie (zie bijlage). Uitstroom is bepaald op maandniveau en betreft werknemers die voorgoed uitdienst treden of na minimaal drie maanden onderbreking uit dienst zijn; uitstroom in de opheffingsmaand van de organisatie is uitgesloten. De organisatiegemiddelden zijn vervolgens gemiddeld voor organisaties die wel (n = 34 in 2025) en geen gebruikmaken van het Ontwikkelpad (n = 324 in 2025).

Geen bewijs van effect van de subsidieregeling, Routekaart en Ontwikkelpad gevonden
De resultaten in deze paragraaf laten zien dat op basis van de beschrijvende analyses geen eenduidig bewijs wordt gevonden voor een effect van de subsidieregelingen en projecten op gewerkte uren, instroom of uitstroom. Dit betekent echter niet dat de subsidieregelingen geen effect hebben gehad. De analyses zijn gebaseerd op een relatief beperkte groep organisaties die gebruikmaakt van deze regelingen en op een korte observatieperiode na invoering van het beleid. Hierdoor zijn de mogelijkheden om eventuele effecten te identificeren op arbeidsmarktgegevens beperkt. Onderzoek door Significant (2025), ook vermeld in hoofdstuk 4, laat zien dat geïnterviewde organisaties wel aangeven dat het Ontwikkelpad bijdraagt aan een lagere werkdruk. Hetzelfde geldt voor onderzoek door CIAO naar de toegevoegde waarde van groepshulpen (2024). Er is dus wel een gepercipieerd effect.

5.2 Verruiming inzetbaarheid

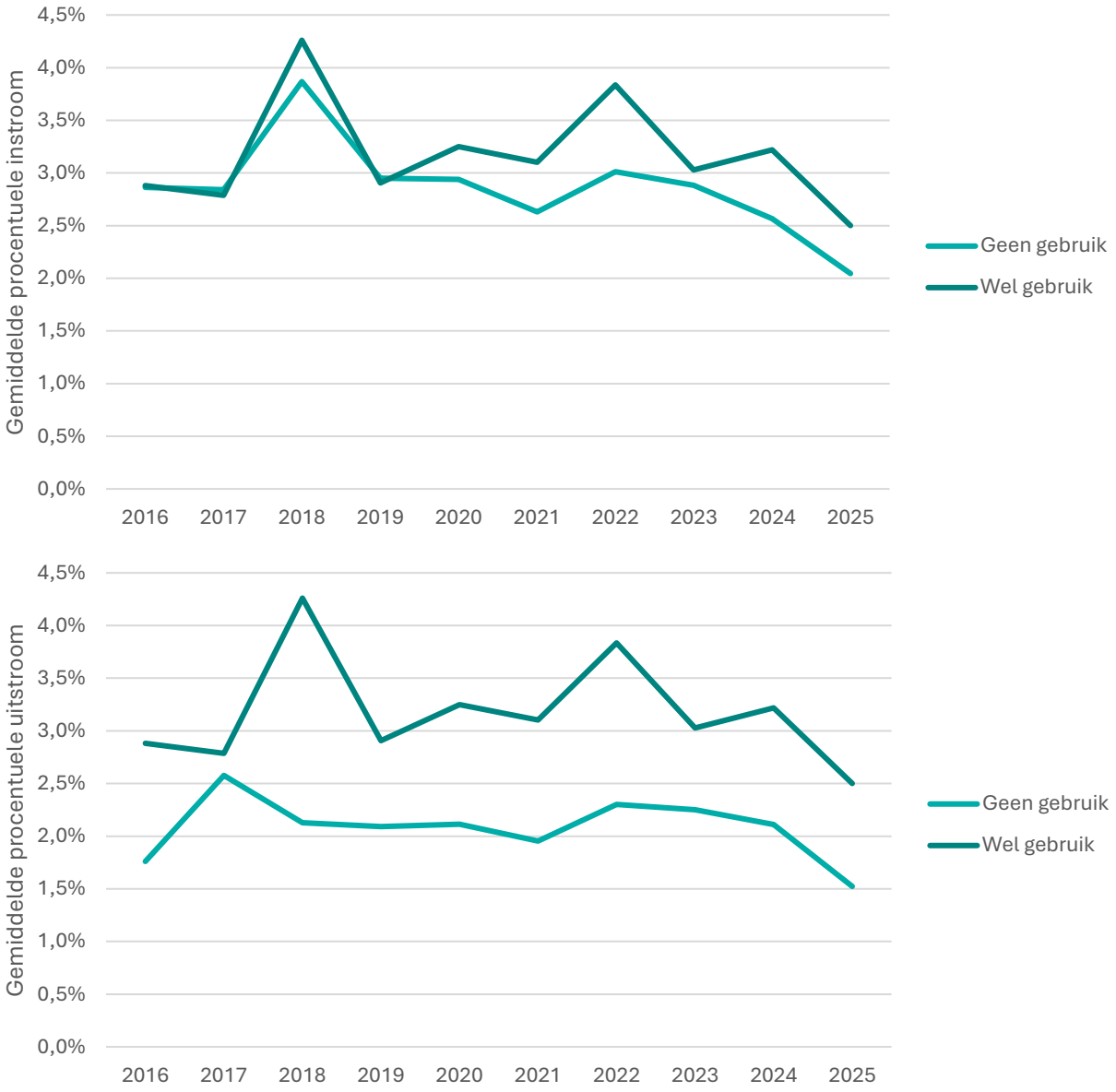
Maatregelen die betrekking hebben op de verruiming van de inzetbaarheid zijn gericht op het mogelijk maken van de inzet van personeel dat op basis van de geldende kwalificatie-eisen niet (volledig) als beroepskracht mag worden ingezet. De verwachting is dat de verruiming van de inzetbaarheid in brede zin zal leiden tot een hogere instroom van medewerkers.

Een belangrijke maatregel binnen dit kader betreft de formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding (BIO's). Waar voorheen maximaal 33 procent van de formatie uit BIO's mocht bestaan, is dit aandeel per 2022 verruimd naar 50 procent. Naast de verruiming van de inzet van BIO's is het sinds 2024 mogelijk om andersgekwalificeerden formatief in te zetten. Andersgekwalificeerden, zoals personen met een achtergrond in muziek, sport of kunst, mogen voor maximaal 33 procent van de formatie op een buitenschoolse opvang worden ingezet. Verder zijn de taaleisen voor beroepskrachten in eerste instantie uitgesteld en inmiddels ingevoerd (met een aantal versoepelingen). Deze maatregel verlaagt de toetredingsdrempel tot de sector en maakt het eenvoudiger om bijvoorbeeld nieuwkomers aan te nemen in de kinderopvang. In totaal hebben 176 organisaties in de vragenlijst aangegeven gebruik te maken van ten minste één verruimingsmaatregel. Deze organisaties zijn gemiddeld genomen iets groter dan organisaties die geen gebruik maken van deze maatregelen.

De procentuele instroom bij organisaties die gebruik hebben gemaakt van één of meerdere verruimingsmaatregelen ligt gedurende de gehele observatieperiode circa 0,5 procentpunt hoger dan bij organisaties die hiervan geen gebruik maken. Dit niveauverschil is al zichtbaar vóór de formele invoering van de verruiming van de inzetbaarheid in 2022. Naar verwachting wordt een belangrijk deel van de stijging vanaf 2022 in instroom verklaard door de inzet van BBL'ers (zie ook paragraaf 5.2.1). De inzet van andersgekwalificeerden speelt hierbij waarschijnlijk een beperktere rol, en is ook pas vanaf 2024 ingevoerd (zie paragraaf 5.2.2).

De uitstroom bij organisaties die gebruikmaken van maatregelen gericht op verruimde inzetbaarheid ligt eveneens relatief hoog. Een mogelijke verklaring voor deze hogere uitstroom is dat het om BIO's gaat. Na afronding van de opleiding is het mogelijk dat deze krachten niet behouden blijven voor de kinderopvangorganisaties omdat zij elders gaan werken. Ondanks deze hogere uitstroom blijft het saldo voor deze organisaties positief, doordat de instroom groter is dan de uitstroom. Tegelijkertijd dempt de uitstroom een deel van de hogere geobserveerde instroom. Personen die vertrekken moeten immers vervangen worden.

Figuur 5.4 Organisaties die gebruik maken van de ruimere inzetbaarheidsregelingen hebben een relatief hogere instroom



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Het bovenste paneel toont per jaar het gemiddelde instroomaandeel (instroom als aandeel van het personeelsbestand) en het onderste paneel toon per jaar het gemiddelde uistroomaandeel (uitstroom als aandeel van het personeelsbestand). Dit is beide berekend op maand niveau per organisatie (zie bijlage). Instroom is bepaald op maandniveau en betreft werknemers die voor het eerst in dienst treden of na minimaal drie maanden onderbreking terugkeren; instroom in de oprichtingsmaand van de organisatie is uitgesloten. Uitstroom is bepaald op maandniveau en betreft werknemers die voorgoed uitdienst treden of na minimaal drie maanden onderbreking uit dienst zijn; uitstroom in de opheffingsmaand van de organisatie is uitgesloten. De organisatiegemiddelden zijn vervolgens gemiddeld voor organisaties die wel (n = 176 in 2025) en geen gebruikmaken van het van verruimingsmaatregelen (n = 182 in 2025).

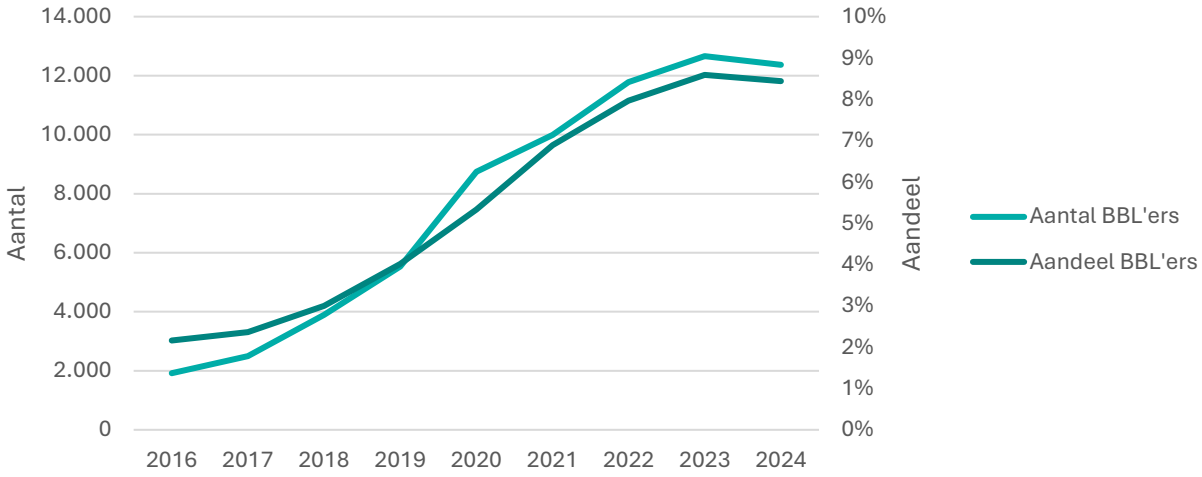
5.2.1 Formatief inzetten BIO's

Aantal BBL'ers in de kinderopvang sterk gestegen, maar niet toe te schrijven aan maatregel
BIO's zijn personen die een beroepsbegeleidende leerweg (BBL) volgen. Personen die een BBL-opleiding volgen, hebben een arbeidsovereenkomst en kunnen daardoor worden waargenomen in de CBS Microdata. Op basis hiervan kan echter niet worden vastgesteld in hoeverre organisaties richting het maximum van 50 procent formatieve inzet van BIO's bewegen.

Zowel het absolute aantal als het aandeel BBL'ers in de kinderopvangsector is in de afgelopen jaren wel toegenomen. Over een periode van circa negen jaar is sprake van een groei van ongeveer 10.000 BBL'ers werkzaam in de kinderopvang. Het aandeel BBL'ers in het totale personeelsbestand is in deze periode toegenomen van circa 2 procent naar circa 9 procent. Deze groei was al zichtbaar ruim vóór de invoering van de verruiming van de formatieve inzetbaarheid in 2022 en kan daarom niet direct aan deze maatregel worden toegeschreven. De toename kan deels worden verklaard door een bredere ontwikkeling waarbij de BBL-opleiding in populariteit is toegenomen ten opzichte van de BOL-opleiding en doordat de inzet van BBL'ers als vast gezicht sinds 1 juli 2024 is toegestaan[22].

De groei van het aantal BBL'ers in de kinderopvangsector is niet eenduidig toe te schrijven aan de invoering van specifieke beleidsmaatregelen. De verruiming van de mogelijkheid om BBL'ers formatief in te zetten sluit echter aan bij de hoge instroom van BBL'ers, waardoor het aantal formatief inzetbare medewerkers binnen organisaties toeneemt. De mate waarin medewerkers door deze beleidswijziging daadwerkelijk formatief worden ingezet, kan met de beschikbare data echter niet worden vastgesteld.

Figuur 5.5 Voor de gehele populatie zien we dat er meer BBL'ers worden ingezet over de jaren



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont het absolute aantal BBL'ers (linkeras) en het aandeel BBL'ers in het personeelsbestand (rechteras). Het weergegeven aantal betreft de som van de jaargemiddelden van het aantal BBL'ers per organisatie. Het weergegeven aandeel betreft per jaar het gemiddelde van de jaargemiddelden per organisatie en geeft het aantal BBL'ers weer als percentage van het totale aantal medewerkers. De figuren zijn gebaseerd op de gehele sector, zie de bijlage voor de aantallen.

[22] *S-BB (2025).*

5.2.2 Nieuwkomers

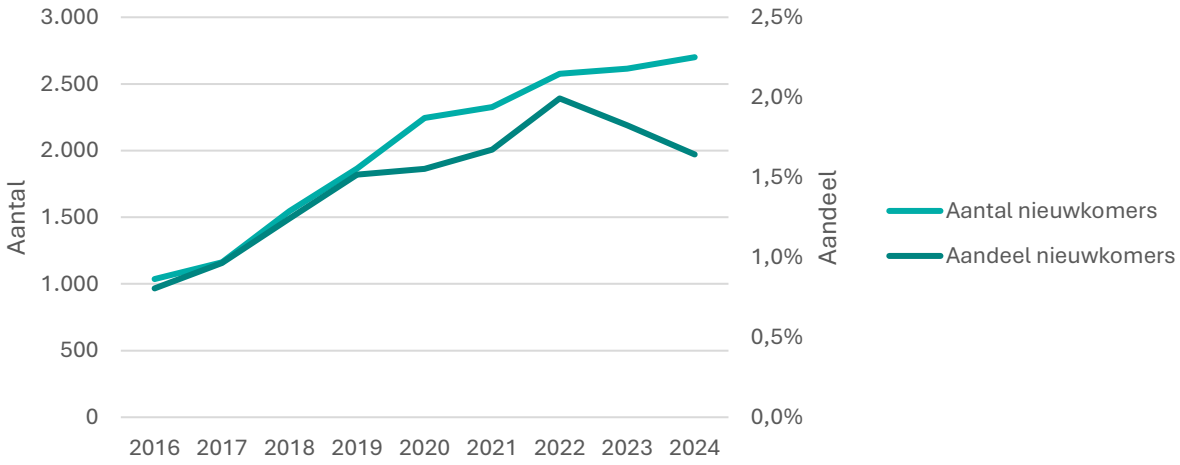
Kinderopvangorganisaties nemen meer nieuwkomers in dienst

Een andere maatregel binnen het kader van verruimde inzetbaarheid betreft het uitstel van de taaleisen voor beroepskrachten. Deze maatregel verlaagt de toetredingsdrempel tot de kinderopvangsector en maakt het eenvoudiger voor specifieke groepen om aan het werk te gaan in de kinderopvangsector. In deze paragraaf richten we ons op de instroom van nieuwkomers. Daarbij wordt een nieuwkomer gedefinieerd als een persoon die in de afgelopen vijf jaar naar Nederland is geïmmigreerd.

Zowel het absolute aantal als het aandeel nieuwkomers in de kinderopvangsector is in de afgelopen jaren toegenomen. Het aantal nieuwkomers werkzaam in de kinderopvang is gestegen van circa 1.000 medewerkers in 2016 naar circa 2.500 medewerkers in 2025. Ook het aandeel nieuwkomers in het totale personeelsbestand is in deze periode toegenomen, van ongeveer 1 procent naar circa 1,5 procent. Deze ontwikkeling wijst erop dat organisaties in toenemende mate nieuwkomers in dienst nemen.

Er is echter geen specifiek beleid geïntroduceerd dat expliciet gericht is op het versterken van de instroom van nieuwkomers. Verschillende maatregelen dragen hier indirect aan bij, zoals het Ontwikkelpad en de subsidie groepshulpen, die in de communicatie vaak worden gepresenteerd als een laagdrempelige instroomroute voor nieuwkomers. Ook het versoepelen en/of uitstellen van taaleisen kan hieraan bijdragen. Doordat er niet één (expliciete) maatregel is, ontbreekt een duidelijk afgebakend moment waarop een versnelling in de inzet van nieuwkomers kan worden verwacht, los van de algemene toename in de vraag naar personeel in de sector. Wel zijn taaleisen die de inzet van nieuwkomers kunnen bemoeilijken uitgesteld, wat er mogelijk voor zorgde dat de geleidelijke groei van het aantal nieuwkomers heeft doorgezet.

Figuur 5.6 Voor de gehele populatie zien we dat er zowel absoluut als relatief meer nieuwkomers werkzaam zijn in de kinderopvang



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De figuur toont het absolute aantal nieuwkomers (linkeras) en het aandeel nieuwkomers in het personeelsbestand (rechteras). Het weergegeven aantal betreft de som van de jaargemiddelden van het aantal nieuwkomers per organisatie. Het weergegeven aandeel betreft per jaar het gemiddelde van de jaargemiddelden per organisatie en geeft het aantal nieuwkomers weer als percentage van het totale aantal medewerkers. Een persoon wordt als nieuwkomer beschouwd indien hij of zij in de afgelopen vijf jaar naar Nederland is geïmmigreerd. Dit omvat dus ook personen die respectievelijk één, twee, drie of vier jaar in Nederland verblijven. De figuren zijn gebaseerd op de gehele sector, zie de bijlage voor de aantallen.

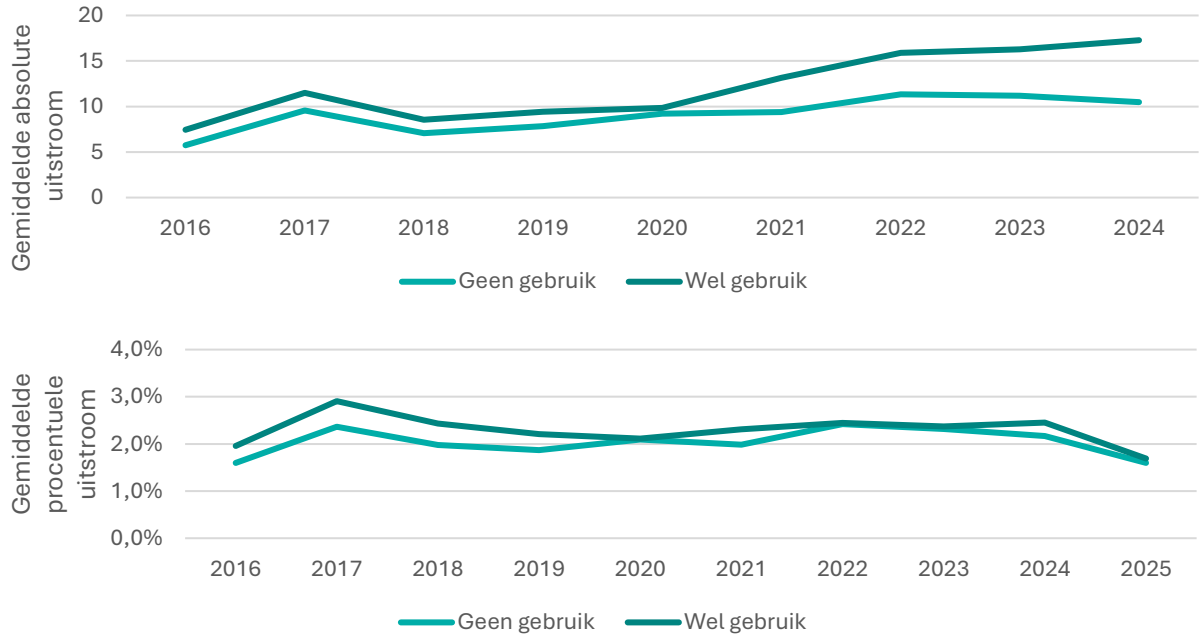
5.3 Afwijking van criteria

Effect afwijking van criteria niet vast te stellen met CBS Microdata

Onder het aanpassen van de kwaliteitseisen vallen verschillende verruimingen die zijn ingevoerd om de personeelskrapte in de sector op te vangen, waaronder maatregelen rond het vaste-gezichtencriterium en de beroepskracht-kindratio (BKR). Zo is het vaste-gezichtencriterium aangepast, waardoor bijvoorbeeld tijdelijk een andere beroepskracht kan worden ingezet bij ziekte. Daarnaast is het toegestaan dat beroepskrachten in opleiding (BIO's) worden ingezet als vast gezicht. Met betrekking tot de BKR is de invulling van de 3-uursregeling flexibeler geworden: houders hoeven niet meer de exacte tijdstippen vast te leggen waarop ze maximaal 3 uur per dag afwijken van de beroepskracht-kindratio (BKR), zolang ze dit opnemen in het pedagogisch beleidsplan.

Voor deze maatregelen geldt dat er theoretisch gezien geen directe relatie is met arbeidsmarktuitkomsten. Door soepeler om te gaan met deze criteria valt niet direct te verwachten dat kinderopvangorganisaties een hogere instroom, lagere uitstroom of een toename van het aantal gewerkte uren realiseren. De efficiëntie of productiviteit kan hierdoor echter wel toenemen. Het aantal afgezette kinderopvanguren, een directe maatstaf hiervoor, is tot op heden echter niet beschikbaar op bedrijfsniveau in de CBS Microdata. Een mogelijke indirecte uitkomst van meer flexibiliteit is een afname van de werkdruk, waardoor medewerkers langer tevreden blijven. Dit kan ertoe leiden dat deze maatregelen samenhangen met een lagere uitstroom bij kinderopvangorganisaties. In de resultaten zien we echter geen verschillen in uitstroom tussen organisaties die gebruikmaken van deze maatregelen en organisaties die dit niet doen.

Figuur 5.7 Nauwelijks verschil in uitstroom naar wel of geen gebruik afwijking van criteria



Bron: AZW Statline, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: Het bovenste paneel toont per jaar de gemiddelde totale uitstroom. Het onderste paneel toont per jaar het gemiddelde uitstroomaandeel (uitstroom als aandeel van het personeelsbestand). Dit is beide berekend op maand niveau per organisatie (zie bijlage). Uitstroom is bepaald op maandniveau en betreft werknemers die voorgoed uitdienst treden of na minimaal drie maanden onderbreking uit dienst zijn; uitstroom in de opheffingsmaand van de organisatie is uitgesloten. De organisatiegemiddelden zijn vervolgens gemiddeld voor organisaties die wel (n = 271 in 2025) en geen gebruikmaken van het afwijkingscriteria (n = 84 in 2025).

Conclusies en vervolg

6 Conclusies ex-post evaluatie

Tot slot laten we in dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies naar aanleiding van deze evaluatie zien. We gaan in op de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmaatregelen. Hierbij combineren wij de resultaten uit de verschillende onderzoeksmethoden: de vragenlijst, analyse van AZW-Statline en CBS Microdata en aanvullend deskresearch.

6.1 Doelrealisatie

Arbeidsmarkttekort stabiliseert ondanks toename van de instroom van personeel
Zowel uit onze eigen gegevensanalyse als uit geraadpleegde documenten blijkt dat de instroom van personeel in de kinderopvangsector sterk is toegenomen in de afgelopen tien jaar. In 2015 telde de kinderopvangsector ongeveer 78.000 medewerkers. In 2025 is dit gestegen naar bijna 127.000. Dit betekent dat er ten opzichte van 2015 op dit moment bijna 49.000 meer medewerkers actief zijn in de sector. Een ontwikkeling die we hebben gezien is dat er ten opzichte van eerdere jaren veel meer jongere medewerkers zijn, wat te verklaren valt door de toename van het aantal BBL'ers. Met name 2022 en 2025 zijn in de recente jaren uitschieters voor wat betreft het absolute aantal instromers.

Tegelijk is er nog steeds sprake van een fors personeelstekort. Kinderopvang Werkt! schrijft in de arbeidsmarktanalyse van november 2025 dat het arbeidsmarkttekort aan het stabiliseren is, na een voorzichtige afname sinds 2023. Het huidige arbeidsmarkttekort wordt geschat op zo'n 7.000 medewerkers. Daaruit concluderen zij dat de druk 'onverminderd hoog blijft' voor de medewerkers. Een ontwikkeling die gestaafd wordt door onderzoek van CNV, FNV en PPinK onder medewerkers in de kinderopvang.

Uitstroom neemt ook toe, maar laat sinds 2024 een daling zien
Met het toegenomen aantal personen dat werkzaam is in de kinderopvang, is ook het aantal uitstromers toegenomen. Uit de vragenlijst blijkt dat een merendeel van deze uitstroom (en het ontstaan van nieuwe vacatures) het gevolg is van natuurlijk verloop, het vertrek naar andere sectoren en in mindere mate van werkdruk, ziekte en burn-out. De analyse van AZW-Statline laat wel zien dat het aantal uitstromers in 2024 en 2025 in absolute aantallen daalde, nadat dit aantal in de periode 2018 tot en met 2023 jaarlijks steeg.

Deeltijdfactor in de kinderopvang is gegroeid: medewerkers werken gemiddeld meer uren per week
In de kinderopvang zijn werknemers de afgelopen jaren gemiddeld meer uren gaan werken. Sinds 2017 is een duidelijke opwaartse trend te zien in de deeltijdfactor, al zijn er ook enkele seizoensgebonden fluctuaties zichtbaar. Hoewel de deeltijdfactor in de kinderopvang tijdelijk een dip vertoonde van 2012 tot en met 2021, ligt deze sinds 2022 weer dichter bij het niveau van de sector zorg en welzijn als geheel. Dit suggereert dat een deel van de groei in arbeidsaanbod binnen de kinderopvang voortkomt uit een toename van het aantal uren dat bestaande werknemers werken. Deze bevinding wordt gestaafd door cijfers van Kinderopvang Werkt!, die aantonen dat 65 procent van de kinderopvangorganisaties medewerkers stimuleert om meer uren te gaan werken. In ongeveer de helft van de gevallen bleek dit ook effect te hebben.

Resultaten van de enquête wijzen uit dat de beschikbare formatie efficiënter is geworden
Met de beschikbare statistieken in AZW-Statline en CBS Microdata is het moeilijk om hard vast te stellen in hoeverre de beschikbare formatie efficiënter is geworden. In de resultaten van de vragenlijst zien we daarentegen wel dat de maatregelen gericht op flexibilisering en (tijdelijke) aanpassing van kwaliteitseisen door een groot deel van de kinderopvangorganisaties gebruikt zijn. Uit toelichtingen en reacties blijkt dat deze maatregelen relatief gezien meer gewaardeerd worden dan andere beleidsmaatregelen.

Dit geeft een indicatie dat de kinderopvangorganisaties er inderdaad in zijn geslaagd om efficiënter met de beschikbare formatie om te gaan.

Arbeidsmarkttekort in beleidsrijke prognose is kleiner geworden
Het uiteindelijke doel van de beleidsmaatregelen is om het arbeidsmarkttekort te verkleinen dan wel beheersbaar te houden. Uit de arbeidsmarktprognoses van ABF zien we, zoals Kinderopvang Werkt! ook al concludeerde, een stabilisatie van het arbeidsmarkttekort in 2025. Ook zien we dat het geprognosticeerde arbeidsmarkttekort in het beleidsrijke scenario (met stelselherziening) in 2031 is afgenomen ten opzichte van de prognose in 2022, van 27.000 werknemers naar 24.400 werknemers. Dit kan echter ook te maken hebben met het uitstellen van het beleidsrijke scenario: de extra vraag komt later dan voorzien en zorgt ervoor dat het tekort in 2031 dan kleiner geprognosticeerd wordt. Op dit moment staat de voorgenomen stelselherziening gepland voor 2029, waar eerst op 2025 werd gemikt. Tegelijk zien we dat het arbeidsmarkttekort in het beleidsarme scenario (zonder stelselherziening) juist sterk is gestegen, van 7.000 naar 19.300 medewerkers.

Tabel 6.1 Arbeidsmarkttekorten en prognoses berekend door ABF (2022 – 2025)

Jaar	Arbeidsmarkttekort in jaar	Horizon van prognose	Prognose beleidsarm	Prognose beleidsrijk
2022	5.000	2031	7.000	27.000
2024	7.200	2031		37.000
2025	6.900	2031	19.300	24.400

6.2 Doeltreffendheid

Bovenstaande laat zien dat er positieve ontwikkelingen zijn als het gaat om de instroom, uitstroom en aantal gewerkte uren. Daarnaast zijn er signalen dat kinderopvangorganisaties efficiënter met hun formatie om zijn gegaan in de afgelopen vijf jaren. De hoofdvraag is echter in hoeverre deze ontwikkelingen zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid.

Geen bewijs dat het gehele pakket aan maatregelen substantiële invloed heeft gehad op arbeidsmarktkrapte
Uit deze evaluatie kunnen wij niet concluderen dat het totale pakket aan beleidsmaatregelen (al) tot de gewenste effecten heeft geleid. Hoewel sommige beleidsdoelen (gedeeltelijk) zijn bereikt, kunnen wij dit niet overtuigend toeschrijven aan het gevoerde beleid, omdat er ook andere verklaringen mogelijk zijn.
Zo zien we bijvoorbeeld een toename van ongeveer 10.000 beroepskrachten in opleiding (BIO's) in de periode 2016-2024. We observeren echter geen schokken rondom de invoering van de maatregelen die verruimde inzetbaarheid van BIO's mogelijk maakt. De geleidelijke toename in de formatieve inzet van BIO's kan ook andere verklaringen hebben, zoals de toegenomen populariteit van BBL-opleidingen. De geconstateerde stijging in het aantal BIO's kunnen we hierdoor niet toeschrijven aan het beleid, maar het beleid heeft deze toename wel gefaciliteerd.

Het beschikbare budget vanuit SZW (de arbeidsmarktcampagnes, subsidies en financiële ondersteuning voor projecten) - samen goed voor ongeveer 3 miljoen euro - is voornamelijk besteed aan twee arbeidsmarktcampagnes en de subsidieregeling voor groepshulpen. Gezien de beperkte schaal van deze investeringen zijn grote effecten op de arbeidsmarkt op voorhand onwaarschijnlijk. In de beschikbare data vinden wij dan ook geen overtuigend bewijs voor de effectiviteit van het beleid.

Dit sluit aan bij de conclusies van Significant, die aangeven dat bij een project zoals het Ontwikkelpad op dit moment nog geen meetbare effecten verwacht mogen worden, mede vanwege een langere implementatieperiode dan oorspronkelijk voorzien.

We zien wel een gepercipieerd effect dat de maatregelen tot de gewenste resultaten hebben geleid
Over de beleidsmaatregelen constateren we echter ook dat, hoewel er niet direct aantoonbare arbeidsmarkteffecten uit volgen, het merendeel individueel van elkaar wel effectief zijn geweest (of zo worden gezien). Het gepercipieerde effect waar Significant van spreekt over het Ontwikkelpad, zien wij dus ook bij andere beleidsmaatregelen terug.

Voor wat betreft de **arbeidsmarktcampagnes** geldt dat kinderopvangorganisaties over het algemeen positief zijn hierover. Ze vinden het goed dat deze er zijn (geweest) en vinden dat deze bijdragen aan een positief imago van de sector. Dit is in lijn met bevindingen van evaluaties van Kinderopvang Werkt! en de DSP-groep, die in een evaluatie van de eerste arbeidsmarktcampagne al concludeerden dat deze *"wordt gezien als aansprekend, en heeft bijgedragen aan het behoud van bestaande, en het aantrekken van nieuwe medewerkers."*

Ten aanzien van de **aanpassing van kwaliteitseisen** zien we dat deze maatregelen door een meerderheid van de kinderopvangorganisaties zijn gebruikt om 1) de bestaande formatie te behouden en/of uit te breiden en 2) efficiënter met de formatie om te gaan. Gemiddeld genomen is een ruime meerderheid van de gebruikers van deze maatregelen ook positief hierover. De mate waarin deze beleidsmaatregelen worden gebruikt, hangt daarbij af van hun insteek. Maatregelen die directe, operationele flexibiliteit bieden (zoals de 3-uursregeling en de BKR op locatieniveau) zijn goed bekend en worden breed toegepast. Uit de vragenlijst komt naar voren dat indien maatregelen bijdragen aan het makkelijker kunnen voldoen aan de beroepskracht-kindratio (BKR), deze als effectiever worden ervaren.

Bij maatregelen die niet direct bijdragen aan personeel dat meetelt in de BKR, worden door de organisaties meer kanttekeningen geplaatst. De **subsidieregeling groepshulp, het Ontwikkelpad Kinderopvang en de Routekaart Kinderopvang** worden dan ook nog niet breed gebruikt. Het meest urgente probleem voor veel organisaties lijkt, gezien de resultaten, het vullen van de roosters of voldoen aan de BKR. Ze hebben daarmee "handen op de groep" nodig. Groepshulpen kunnen de pedagogisch professionals ondersteunen en daarmee werkdruk verlichten. Ook kunnen deze op lange(re) termijn doorgroeien naar de rol van pedagogisch professional. Op de korte termijn kosten deze groepshulpen echter ook begeleidingstijd en financiële investeringen. Daarmee worden deze door sommige organisaties vooral (nog) als 'luxe' ervaren.

Zonder beleidsmaatregelen was de situatie (waarschijnlijk) slechter geweest
Over het geheel genomen is de teneur bij organisaties die personeelskrapte, hoge werkdruk en/of een hoog ziekteverzuim ervaren dat het goed is (geweest) dat er beleidsmaatregelen zijn. Als ze er niet waren geweest was in hun ogen de situatie slechter geweest. Maar tegelijk lijken kinderopvangorganisaties ook aan te geven dat de maatregelen vooral tijdelijke verlichting boden.

Het oordeel over het totaaleffect op de kernproblemen in de sector is vanuit de sector terughoudender, zo blijkt uit de resultaten van de vragenlijst. De maatregelen hebben volgens kinderopvangorganisaties (nog) niet tot nauwelijks geleid tot het structureel verlagen van de problematiek rond werkdruk, het verbeteren van de instroom of het terugdringen van het ziekteverzuim. Samenvattend functioneren de maatregelen op het niveau van output (meer flexibiliteit, roosters rondkrijgen), maar is de vertaling naar structurele outcome (minder tekort, lagere werkdruk) vooralsnog beperkt.

Mogelijke verklaring waarom effecten wel of niet worden ervaren
De mogelijke verklaring hiervoor vanuit de kinderopvangorganisaties is meervoudig. Ten eerste lossen veel maatregelen het kernprobleem - een tekort aan BKR-gekwalificeerd personeel - niet structureel op. Dit is wel iets waar kinderopvangorganisaties behoefte aan hebben, maar tegelijkertijd niet verwacht kan worden van deze beleidsmaatregelen omdat veel van de beleidsmaatregelen gericht zijn op (tijdelijke) verlichting en flexibilisering. We zien wel terug dat de individuele maatregelen (zoals hierboven genoemd) door de kinderopvangorganisaties worden gewaardeerd. Ten tweede verhoogt de inzet van onervaren krachten (tijdelijk) de werkdruk voor het zittende personeel, wat de beoogde verlichting ook kan ondermijnen. Tot slot kan elke aanpassing van een maatregel ook gepaard gaan met (tijdelijke) extra administratieve lasten en een hogere ervaren regeldruk. Denk hierbij aan het telkens moeten uitleggen van nieuwe regels, wat ook voor onduidelijkheid en stress op de werkvloer kan zorgen.

6.3 Doelmatigheid

Het budgettair beslag voor de maatregelen is laag, subsidieregeling nog weinig benut
Tot slot gaan we nog kort in op de doelmatigheid van de beleidsmaatregelen. Dat benaderen we vanuit het perspectief van overheidsuitgaven en de regeldruk en kosten voor de sector zelf.

De totale kosten die zijn gemaakt voor dit pakket aan maatregelen is relatief beperkt geweest. De twee arbeidsmarktcampagnes en de subsidieregeling groepshulpen vallen hierbij op. Deze zijn samen goed voor 76 procent van alle uitgaven binnen dit pakket aan maatregelen. Als we dit afzetten tegen de behaalde resultaten dan zijn er indicaties dat in ieder geval de twee arbeidsmarktcampagnes doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Uit de evaluatie van Kinderopvang Werkt!, de DSP-groep en deze vragenlijst blijkt dat de campagnes aansprekend zijn, positief worden ontvangen en als succesvol worden bestempeld. Het is niet vast te stellen hoeveel nieuwe medewerkers door toedoen van deze campagnes in de sector zijn ingestroomd, wel is het bereik met respectievelijk 5 en 9 miljoen Nederlanders groot geweest.

Ten aanzien van de subsidieregeling groepshulpen zien wij nog verbeteringen in de zin van doelmatigheid. Een derde van alle kosten (37%) gemaakt voor de beleidsmaatregelen ging naar de subsidieregeling. In het eerste tijdvak is uiteindelijk € 34.000 euro toegekend aan organisaties, nadat er € 117.000 euro aangevraagd is. Uiteindelijk is 2 procent van het budget in tijdvak 1 toegekend. In het tweede tijdvak is er bijna € 225.000 euro aangevraagd, hoeveel er is toegekend is nog niet bekend. De totale kosten tot nu toe voor deze subsidieregeling zijn bijna € 1.000.000, - (tijdvak 1 en 2). Duidelijk is dat het beschikbare budget voor kinderopvangorganisaties maar voor een klein deel is uitgekeerd. Uit de vragenlijst blijkt dat 80 procent van alle kinderopvangorganisaties de subsidieregeling kent (wat overeenkomt met cijfers van Kinderopvang Werkt!), maar dat slechts een klein deel dus besluit een aanvraag in te dienen. Dit nodigt uit om deze subsidieregeling in de ex-durante fase van dit onderzoek verder onder de loep te nemen. Een aantal van de praktische bezwaren uit de sector (zoals de beperking tot 2 aanvragen per organisatie) is in het tweede tijdvak weggenomen. Het aantal aanvragen in het tweede tijdvak was vervolgens ook hoger dan in het eerste tijdvak. Het is goed denkbaar dat bij meer goede ervaringen, het aantal aanvragen in het derde tijdvak verder zal toenemen.

Naast kosten voor de overheid benaderen we doelmatigheid ook in termen van regeldruk en kosten die de sector zelf moet maken. In die optiek is het vooral nuttig om te kijken naar de maatregelen gericht op flexibilisering van kwaliteitseisen. Hierbij valt op dat maatregelen die flexibiliteit bieden binnen de bestaande bezetting positief worden ontvangen, maatregelen die extra personeel of scholing vereisen stuiten soms ook op praktische bezwaren.

Ze helpen organisaties om in noodsituaties het hoofd boven water te houden, maar de bestaande werkdruk en - met name bij kleinere organisaties - beschikbare begeleidingscapaciteit zijn genoemde redenen waarom maatregelen zoals extra inzet van BIO's niet gebruikt worden of niet als structurele oplossing worden gezien.

6.4 Implicaties voor ex-durante fase

De bovenstaande reacties roepen de vraag op wat het perspectief van de werkvloer is op deze beleidsmaatregelen. Ook zien we dat de arbeidsmarktproblematiek in de kinderopvang niet evenredig is verdeeld. We zien dat de tekorten significant groter zijn bij BSO's, de grotere kinderopvangorganisaties en de problemen concentreren zich geografisch veelal in het westen van het land. Daarbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat dit vooral het perspectief is van directie/eigenaren en beleidsmedewerkers van kinderopvangorganisaties. Pedagogisch professionals en andere werknemers uit de praktijk zijn niet aangeschreven en daarmee (nog) niet betrokken in dit onderzoek. In de ex-durante fase van dit onderzoek willen wij daar wel in voorzien. Wij organiseren dialoog tussen beleid en praktijk, waarna wij in co-creatie beleidsmaatregelen (door)ontwikkelen. Hieronder doen wij een voorzet voor geschikte gespreksonderwerpen:

4) **De subsidieregeling groepshulpen verdient verdieping**. De benutting is (nog) laag terwijl het doel – werkdruk verlagen en een instroomroute creëren – relevant blijft en er een gepercipieerd positief effect is. Inhoudelijke evaluaties laten namelijk zien dat groepshulpen de werkdruk wel kunnen verlagen. De vraag is dan wat aangepast kan of moet worden om deze regeling beter bij de praktijk te laten aansluiten. In de ex-durante fase onderzoeken we samen met de sector welke aanpassingen de regeling passender maken.
5) **De ervaringen met verruimingen rond BIO's en andersgekwalificeerden vragen ook om een aanvullend gesprek, over werkdruk en kwaliteit**. In de praktijk ervaren organisaties baat bij de flexibiliteit, maar zijn er ook zorgen over extra begeleidingslast en bij sommigen de pedagogische kwaliteit. In de ex-durante fase kunnen we praktijkcasussen opvragen om vast te leggen wat werkt en welke partijen een rol hebben bij het goed inpassen van deze groepen werknemers (beleid, pedagogisch professionals, toezicht).
6) **Tegelijkertijd zien we ook een wens de ervaren regeldruk rond aanpassingen te verkleinen**. Organisaties waarderen ruimte, maar worstelen soms met veranderende regels, interpretatieverschillen en communicatie richting hun medewerkers. Ook geven kleinere kinderopvangorganisaties vaker aan dat de maatregelen minder of niet op hen afgestemd lijken. Deze bevinding sluit ook goed aan op dit thema: kleinere organisaties hebben mogelijk ook minder capaciteit om bijvoorbeeld subsidieaanvragen te doen en begeleiding voor andersgekwalificeerden te organiseren.
7) **Verder blijft de BSO-specifieke urenmismatch een veroorzaker van krapte**. In de ex-durante fase zouden wij kunnen kijken naar combinatiefuncties en slimmer roosteren. Denk aan koppelingen tussen dagopvang en BSO, samenwerking met onderwijs en andere voorzieningen, voorspelbare roosters en eventueel compensatieafspraken die contractuitbreiding reëel maken, zonder kwaliteitsverlies of onwenselijke werkdrukpieken.

Bijlagen

A Bijlagen

A.1 Onderzoeksmethodologie en -verantwoording

Hieronder vindt u een overzicht van de gebruikte bronnen, geïnterviewde personen, meer informatie over de respons op de vragenlijst en een toelichting op het gebruik van CBS Microdata.

A.1.1 Bronnen deskresearch

- ABF (2022). Arbeidsmarktprognose kinderopvang 2022 – 2032.
- ABF (2024). Arbeidsmarktprognose kinderopvang 2024 – 2034.
- ABF (2025). Arbeidsmarktprognose kinderopvang 2025 – 2035.
- Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (2021). Resultaten campagne Kinderopvang dankzij jou, via: https://www.maatschappelijkekinderopvang.nl/nieuws/resultaten-campagne-kinderopvang-dankzij-jou-2/
- Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (2024). Jaarbeeld: Kijk je mee terug naar 2024?.
- CBS (2023). https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/06/meer-werknemers-in-kinderopvang-maar-vacaturegraad-hoger-dan-ooit
- CNV, FNV en PPinK (2025). Onderzoek: kinderopvang bezwijkt onder werkdruk en personeelstekort, via https://www.cnv.nl/nieuws/onderzoek-kinderopvang-bezwijkt-onder-werkdruk-en-personeelstekort/
- ESB (2023). Kosten en gebruik formele kinderopvang zijn afgelopen jaren toegenomen, via: https://esb.nu/kosten-en-gebruik-formele-kinderopvang-zijn-afgelopen-jaren-toegenomen/.
- Expertisecentrum Kinderopvang (2023). Meer en vaker beroepskrachten in opleiding op de groep: Onderzoek naar ervaringen in de kinderopvang.
- Kinderopvang Werkt! (2020). Jaarbeeld 2020. Via: https://www.fcbmagazine.nl/kinderopvangwerkt/jaarbericht-2020/
- Kinderopvang Werkt! (2024). Quickscan arbeidsmarktontwikkelingen kinderopvang mei 2024.
- Kinderopvang Werkt! (2024). Quickscan arbeidsmarktontwikkelingen kinderopvang november 2024.
- Kinderopvang Werkt! (2025). Quickscan arbeidsmarktontwikkelingen kinderopvang mei 2025.
- Kinderopvang Werkt! (2025). Quickscan arbeidsmarktontwikkelingen kinderopvang november 2025.
- Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (2024). Gecombineerde metingen 2017 – 2024, via: https://monitorlkk.nl/pathtoimg.php?id=4626
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kamerbrief 31 322, nr. 463, 5 september 2022
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kamerbrief 31 322, nr. 488, 26 april 2024
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kamerbrief 31 322, nr. 4529, 4 april 2024
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Diverse bestanden en verantwoordingen omtrent de subsidieregeling groepshulpen.
- S-BB (2025). Aandeel mbo-studenten met een leerbaan neemt toe. Via: https://www.s-bb.nl/nieuws/aandeel-mbo-studenten-met-een-leerbaan-neemt-toe/
- SER (2021). Een kansrijke start voor alle kinderen. Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0 – 13 jaar, via https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/kansrijke-start-alle-kinderen.pdf.
- SEO Economisch Onderzoek (2025). Dé kostprijs bestaat niet.
- Significant (2024). Eindrapportage Wachttijdenmonitor kinderopvang Q4 2022 – Q4 2023.
- Significant (2025). Eindrapportage onderzoek Ontwikkelpad Kinderopvang.
- Universiteit Maastricht en Centrum Inclusieve Arbeidsorganisatie (2025). Onderzoeksrapport naar de toegevoegde waarde van de groepsondersteuner.

A.1.2 Geïnterviewde personen

1) Interview met 2 beleidsmedewerkers BMKO en KO
2) Interview met 2 beleidsmedewerkers Kinderopvang Werkt!
3) Interview met 2 beleidsmedewerkers SZW (kwaliteit en veiligheid)
4) Interview met 4 beleidsmedewerkers SZW (beleidsmaatregelen)

A.1.3 Respons vragenlijst

In totaal zijn 1.500 kinderopvanghouders uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen. Organisaties zijn geselecteerd via het Landelijk Register Kinderopvang. Alle organisaties met 10 of meer locaties zijn in de selectie opgenomen. Uit de resterende organisaties met minder dan 10 locaties is een steekproef getrokken tot het totaal van 1.500 organisaties was bereikt. De kinderopvangorganisaties zijn per brief uitgenodigd voor het onderzoek, organisatie die na twee weken nog geen reactie hadden gegeven ontvingen een herinneringsbrief. Tegelijk met het versturen van de herinneringsbrief vond ook een telefonische herinnering plaats. Enquêteurs van Ipsos I&O belden organisaties met het verzoek de vragenlijst in te vullen. Indien iemand de uitnodigingsbrief niet had gezien of ontvangen, kon deze een e-mailadres doorgeven waarna een e-mail met een link naar de vragenlijst werd gestuurd. Het veldwerk vond plaats in november 2025.

Representativiteit

Van de 1.500 uitgenodigde houders vulden in totaal 466 houders de vragenlijst in. Dit is een responspercentage van 31 procent. We hebben achteraf een weging toegepast op aantal locaties en regio. De resultaten zijn hiermee representatief voor wat betreft deze achtergrondkenmerken. Gastouderopvang is niet tot nauwelijks vertegenwoordigd in de respons. Omdat de onderzochte beleidsmaatregelen hoofdzakelijk waren gericht op de dagopvang, BSO en VVE, is besloten geen aanvullende acties op deze doelgroep in te zetten.

Nauwkeurigheid

Bij een steekproef van deze omvang geldt een nauwkeurigheidsmarge van circa 4 procentpunt (bij een betrouwbaarheidsniveau van 95%). Dit betekent het volgende: als in de vragenlijst 50 procent van de organisaties aangeeft een bepaald knelpunt te ervaren, dan ligt het werkelijke percentage in de hele populatie met 95 procent zekerheid tussen de 46 en 54 procent.

Tabel A.1 Overzicht respons naar achtergrondkenmerken

Kenmerk	Aantal	Percentage	Kenmerk	Aantal	Percentage
Aantal locaties			**Type opvang**		
1	142	30%	Alleen dagopvang	148	32%
2 – 10	222	48%	Alleen BSO	39	8%
10 - 50	86	18%	Dagopvang en BSO	140	30%
50 – 100	8	2%	Dagopvang, BSO en VVE	122	26%
100 of meer	8	2%	Anders	18	4%
Kindplaatsen					
Tot 150	325	72%			
150 tot 500	90	20%			
500 of meer	39	8%			
Regio					
Noord	61	13%			
Oost	106	23%			
Zuid	101	22%			
West	198	42%			

A.1.4 Analyse CBS Microdata

Deze bijlage geeft een toelichting op de constructie van het analysebestand en de gebruikte variabelen op basis van de CBS Microdata. Het analysebestand volgt bedrijven in de kinderopvangsector op maandniveau, waarbij de onderliggende gegevens zijn opgebouwd op persoonsniveau en betrekking hebben op werknemers die in de betreffende maand bij het betreffende bedrijf werkzaam zijn.

Gebruikte databestanden CBS Microdata

Voor de opbouw van het analysebestand zijn vijf bronbestanden uit de CBS Microdata gebruikt. Personen die werkzaam zijn in de kinderopvang worden per maand per bedrijf gevolgd op basis van de SPOLISBUS, waarbij het bedrijfsidentificatienummer (beid) uit BETAB en een koppeling met het KvK-nummer uit de LRK-gegevens worden gebruikt om vast te stellen of het bedrijf actief is in de kinderopvangsector. Vervolgens wordt per persoon per maand vastgesteld of hij of zij een opleiding volgt en, indien van toepassing, welke opleiding dit betreft. Tot slot wordt per persoon op jaarniveau bepaald wat de hoogst behaalde opleiding is en in welk jaar de persoon naar Nederland is gekomen (indien sprake is geweest van immigratie).

Tabel A.2 Overzicht gebruiken Microdatabestanden

Gebruikte bestanden	Periode	Niveau	Variabelen
SPOLISBUS	2016 t/m 2025	Maand	rinpersoon, rinpersoons, beid, sdatumaanvangiko, sdatumeindeiko, saantaverlu
BETAB	2016 t/m 2025	Jaar	beid, sbi2008vjjjj
ONDERWIJSINSCHRTAB	2016 t/m 2024	Maand	rinpersoon, rinpersoons, aanvangschr, eindeinschr, oplnrhb
HOOGSTEOPLTAB	2016 t/m 2024	Jaar	rinpersoon, rinpersoons, oplnrhb, oplnivsio2016agg4hbmetnirwo
GBAMIGRATIEGEBEURTENISBUS	2016 t/m 2024	Jaar	rinpersoon, rinpersoons, aanvangmigratiedatum, eindemigratiedatum, gbamigratietype

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: De SPOLISBUS is beschikbaar tot en met juni 2025.

Koppeling LRK en vragenlijst

Vanuit de open data van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) zijn alle KvK-nummers die behoren bij een kinderopvangorganisatie (peilmoment: december 2025) ingeladen in de CBS Microdata. Deze KvK-nummers zijn binnen de microdataomgeving versleuteld en omgezet naar bedrijfsidentificatienummers (beid). Dit bestand vormt, in combinatie met alle bedrijven die volgens BETAB op basis van de SBI-classificatie tot de kinderopvangsector behoren[23], de basis voor de afbakening van de bedrijven die in het onderzoek worden gevolgd.

[23] *SBI-classificatie kinderopvang bevat SBI 88910, 88911 en 88912*

Deze afbakening resulteert in 5.154 unieke kinderopvangorganisaties in de periode 2016 tot en met 2025. Doordat ook organisaties uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) zijn meegenomen, bevat deze selectie een aantal bedrijven waarvan het bedrijfsidentificatienummer (beid) volgens BETAB niet is geclassificeerd onder de SBI kinderopvang. Dit komt bijvoorbeeld doordat een organisatie is geclassificeerd onder universitair medisch centra, basisschool of welzijnswerk. In de periode 2016 tot en met 2025 gaat het om 219 unieke bedrijven die volgens de SBI-classificatie niet tot de kinderopvangsector behoren, maar volgens het LRK wel.

In het najaar van 2025 zijn in totaal 466 vragenlijsten ingevuld door kinderopvangorganisaties. Voor deze ingevulde vragenlijsten zijn de bijbehorende KvK-nummers versleuteld, zodat koppeling met de CBS Microdata mogelijk is. Deze versleuteling resulteert in 372 versleutelde beids die te volgen zijn in de Microdata, waarvan er 369 uniek zijn. Een KvK-nummer leidt niet noodzakelijk tot een uniek beid, bijvoorbeeld wanneer meerdere KvK-nummers onder één onderneming vallen. Ingevulde vragenlijsten die niet aan een uniek beid konden worden gekoppeld, zijn niet meegenomen in de analyse, omdat niet kan worden vastgesteld door welke vestiging de vragenlijst is ingevuld.

Bedrijven in analysebestand

Observaties van bedrijven in de eerste twee maanden na oprichting zijn niet meegenomen in het analysebestand. Eveneens zijn observaties in de laatste twee maanden voorafgaand aan opheffing uitgesloten. Deze afbakening is toegepast om te voorkomen dat extreme in- en uitstroom rondom oprichting en opheffing van bedrijven de arbeidsmarktcijfers vertekent. Als gevolg hiervan vervallen 9.883 maandelijkse observaties en 471 unieke bedrijven uit het analysebestand. Er blijven dan 4.683 bedrijven over (zie 0).

Daarnaast zijn observaties uitgesloten waarbij sprake is van uitzonderlijk grote personele veranderingen. Concreet gaat het om maanden waarin de absolute instroom groter is dan 50 personen én de relatieve instroom meer dan 25 procent bedraagt, of waarin de absolute uitstroom groter is dan 50 personen én de relatieve uitstroom meer dan 25 procent bedraagt. Deze keuze is gemaakt omdat in de kinderopvangsector relatief vaak fusies en overnames plaatsvinden. In dergelijke situaties kan een bedrijf onder hetzelfde bedrijfsidentificatienummer (beid) blijven bestaan, terwijl het personeelsbestand sterk toeneemt of afneemt door herindeling. Deze veranderingen zijn niet toe te schrijven aan beleid of reguliere arbeidsmarktontwikkelingen, maar zouden wel een substantieel effect hebben op de uitkomsten indien zij worden meegenomen Door deze observaties uit te sluiten vervallen aanvullend 79 maandelijkse observaties en geen unieke bedrijven (zie 0).

Na toepassing van de filters voor oprichting, opheffing en fusies en overnames omvat het analysebestand 4.683 unieke bedrijven. 0 toont de verdeling van deze bedrijven naar jaar en naar ingevulde vragenlijst.

Tabel A.3 Overzicht bedrijven

Moment	Aantal unieke bedrijven	Waarvan de vragenlijst ingevuld
Totale steekproef		
Afbakening op basis van BETAB en LRK	5.154	*Vragenlijst is op dit punt nog niet gekoppeld
Na uitsluiting oprichting en opheffing	4.683	362
Na uitsluiting fusies en overnames (M&A)	4.683	362
Totale steekproef na alle filters	**4.683**	**362**

2016	2759	255
2017	2752	272
2018	2727	285
2019	2707	293
2020	2631	307
2021	2601	323
2022	2608	337
2023	2616	351
2024	2646	359
2025	2480	358

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De vragenlijst is uitsluitend afgenomen in het najaar van 2025. KvK-nummers zijn versleuteld en gekoppeld aan een beid, waarna is vastgesteld of deze bedrijven ook in eerdere jaren in de data voorkomen.

Toelichting variabelen

0 geeft per variabele een toelichting op de wijze waarop deze is geconstrueerd. De variabelen zijn gedefinieerd op maandniveau per bedrijf en gebaseerd op persoonsgebonden informatie over werknemers. Bij de instroom- en uitstroomvariabelen is het belangrijk te benadrukken dat deze betrekking hebben op in- en uitstroom binnen afzonderlijke bedrijven in de kinderopvangsector, en niet op in- en uitstroom op sectorniveau. Personen die van het ene kinderopvangbedrijf naar het andere overstappen, worden derhalve als uitstroom bij het ene bedrijf en als instroom bij het andere bedrijf geregistreerd.

Tabel A.4 Overzicht variabelen

Variabele	Toelichting
Aantal medewerkers	Per maand per bedrijf het totaal aantal unieke werknemers dat in die maand aan het bedrijf is gekoppeld.
Aantal uren	Per maand per bedrijf het totaal aantal gewerkte uren van alle werknemers in die maand. Deze variabele wordt afzonderlijk berekend voor de totale populatie en voor personen die een BBL-opleiding volgen.
Aandeel deeltijd	Per maand per bedrijf het aantal werknemers dat in deeltijd werkt van het totaal aantal medewerkers binnen dat bedrijf in die maand. Een werknemer wordt als deeltijder geclassificeerd indien het contractuele aantal uren 35 uur per week of minder bedraagt.
Aantal instroom	Per maand per bedrijf het totaal aantal werknemers dat in die maand instroomt. Een persoon telt als instroom indien het de eerste maand is waarin deze persoon bij het betreffende bedrijf voorkomt. Indien de instroommaand samenvalt met de maand van oprichting van het bedrijf, wordt deze persoon niet als instroom geteld. Daarnaast telt een persoon als instroom indien deze eerder bij het bedrijf heeft gewerkt, maar er minimaal drie aaneengesloten maanden geen dienstverband was. Deze variabele wordt afzonderlijk berekend voor de totale populatie en voor subgroepen, waaronder nieuwkomers, personen die een BBL-opleiding volgen en het hoogste opleidingsniveau.
Aandeel instroom	Per maand per bedrijf het aantal instromers gedeeld door het totaal aantal medewerkers binnen dat bedrijf in die maand. Deze variabele wordt afzonderlijk berekend voor de totale populatie en voor verschillende subgroepen (zie verduidelijkingsvraag hieronder).
Aantal uitstroom	Per maand per bedrijf het totaal aantal werknemers dat in die maand uitstroomt. Een persoon telt als uitstroom indien dit de laatste maand is waarin deze persoon bij het betreffende bedrijf voorkomt. Indien de

	uitstroommaand samenvalt met de maand van opheffing van het bedrijf, wordt deze persoon niet als uitstroom geteld. Daarnaast telt een persoon als uitstroom indien deze na afloop van de betreffende maand minimaal drie aaneengesloten maanden niet meer bij het bedrijf werkzaam is. Deze variabele wordt afzonderlijk berekend voor de totale populatie en voor subgroepen, waaronder nieuwkomers, personen die een BBL-opleiding volgen en het hoogste opleidingsniveau.
Aandeel uitstroom	Per maand per bedrijf het aantal uitstromers gedeeld door het totaal aantal medewerkers binnen dat bedrijf in die maand.
Aantal nieuwkomers	Per maand per bedrijf wordt het aantal nieuwkomers gemeten met afzonderlijke variabelen naar verblijfsduur sinds immigratie. Hierbij wordt per maand per bedrijf het aantal werknemers geteld dat in die maand werkzaam is en is gestart met werken in de kinderopvang in het jaar van immigratie (nieuwkomers jaar 0) of in het eerste tot en met het vijfde jaar na immigratie naar Nederland (nieuwkomers jaar 1 tot en met 5). Elke verblijfsduurcategorie vormt een afzonderlijke variabele.
Aandeel nieuwkomers	Per maand per bedrijf het aantal nieuwkomers per categorie gedeeld door het totaal aantal medewerkers binnen dat bedrijf in die maand.
Aantal BBL-opleiding	Per maand per bedrijf het aantal werknemers dat een BBL-opleiding volgt tot pedagogisch medewerker. Dit betreft zowel mbo-niveau 3 als mbo-niveau 4 opleidingen.
Aandeel BBL-opleiding	Per maand per bedrijf het aantal werknemers dat een BBL-opleiding volgt gedeeld door het totaal aantal medewerkers binnen dat bedrijf in die maand.
Aantal per opleidingsniveau	Per maand per bedrijf het aantal werknemers per hoogst behaalde opleidingsniveau. Onderscheiden niveaus zijn: maximaal middelbare school, mbo niveau 1, mbo niveau 2, mbo niveau 3, mbo niveau 4, hbo en wo. Voor een deel van de populatie is het hoogste opleidingsniveau onbekend, deze zijn opgenomen in een aparte categorie.
Aandeel per opleidingsniveau	Per maand per bedrijf het aantal werknemers per opleidingsniveau gedeeld door het totaal aantal medewerkers binnen dat bedrijf in die maand.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

A.2 Onderzochte beleidsmaatregelen

Activiteit	Omschrijving
Campagne ‘Kinderopvang dankzij jou’	Arbeidsmarktcampagne lopend van 2020 tot en met 2023
Campagne ‘Kleine Stappen, Grote Dromen’	Arbeidsmarktcampagne lopend van 2024 tot heden
Webinars over zzp’ers en schijnzelfstandigheid	Verschillende webinars in maart 2024, o.a. in samenwerking met de Belastingdienst
Online sessies professioneel zeggenschap	PPINK heeft in 2024 subsidie gekregen voor online sessies en communicatiemateriaal over professioneel zeggenschap. Zij zeggen hier over: ‘Met meer autonomie bij onze beroepsgroep maken we het vak voor de huidige en toekomstige pedagogisch professionals aantrekkelijker. Meer zeggenschap bij de pedagogisch professionals leggen betekent dat ze gemotiveerd blijven en de kwaliteit in hun werk hoog kunnen houden.’
Informatieverstrekking combinatiebanen	Diverse informatiematerialen (visuals en een handreiking) uit 2023 van Kinderopvang Werkt! over het aanbieden van combinatiebanen, bijvoorbeeld tussen kinderopvang en onderwijs.
Themadagen modern werkgeverschap	Themabijeenkomsten in het kader van modern werkgeverschap in 2023. Dit vond plaats binnen het PNIL-werkprogramma om de grote groep 'Personeel Niet In Loondienst' (PNIL) in de zorg terug te krijgen in vaste dienst. Het gaat hierbij om flexibele krachten zoals zzp'ers, uitzendkrachten en payrollmedewerkers.
Handreiking btw-afdracht bij uitleen personeel tussen KO en onderwijs	Zowel kinderopvangorganisaties als onderwijsinstellingen zijn vrijgesteld van btw-afdracht. Dit geldt echter niet als zij samenwerken. Hier is een handreiking voor uitgebracht.
Subsidieregeling groepshulpen	Loonkostensubsidie om kinderopvangorganisaties te helpen groepshulpen aan te nemen en verder te laten ontwikkelen. Er waren/zijn aanvraagrondes in 2024, 2025 en 2026.
Ontwikkelpad Kinderopvang	Het Ontwikkelpad ondersteunt de stapsgewijze ontwikkeling van nieuwe en huidige medewerkers in de kinderopvang. Het Ontwikkelpad Kinderopvang biedt kansen voor mensen die in kinderopvang (willen) werken. Het geeft een overzicht van functies, specialisaties en groeimogelijkheden. Per functie vind je passende opleidingen.
Routekaart Kinderopvang	Kinderopvang Werkt! heeft een routekaart ontwikkeld voor kinderopvangorganisaties die een personeelstekort hebben om contractuitbreiding met huidige werknemers te bespreken.
Kaartspel ‘Open Kaart’	De startup Brugwerk heeft in 2023 een interventie 'Open Kaart – Bouwen aan Werkplezier' ontwikkeld om het werkplezier van de medewerkers te verhogen. Open Kaart is een spel met vraagkaarten die de nadruk leggen op de positieve aspecten van het werken in de kinderopvang.
Verruiming inzet beroepskrachten in opleiding (BIO’s)	De mogelijkheid dat maximaal 50% van de formatie op een kindercentrum beroepskracht in opleiding is in plaats van 33%.
BIO’s inzetten als vast gezicht (VGC)	BIO kan worden ingezet als vaste beroepskracht (ook wel vast gezicht), om organisaties meer flexibiliteit in de roosterplanning te geven. Dit kan sinds 1 juli 2024.
Afwijkingsmogelijkheid vaste gezichten criterium (VGC)	Houders mogen tijdelijk een andere beroepskracht inzetten dan een vaste beroepskracht (vast gezicht)
Andersgekwalificeerden formatief inzetten in de BSO	Andersgekwalificeerden mogen voor maximaal 33% van de formatie op een BSO ingezet worden. Dit zijn bijvoorbeeld mensen met een achtergrond in muziek, sport of kunst.
Flexibelere invulling van de 3-uursregeling van de BKR	Vanaf 1 juli 2023 is de 3-uursregeling flexibeler gemaakt: houders hoeven niet meer de exacte tijdstippen vast te leggen waarop ze maximaal 3 uur per dag afwijken van de

	beroepskracht-kindratio (BKR), zolang ze dit opnemen in het pedagogisch beleidsplan.
BKR in de BSO op kindcentrumniveau in plaats van groepsniveau	Het aantal beroepskrachten wordt afgestemd op het totaal aantal kinderen op het gehele kindcentrum. Deze wijziging biedt meer flexibiliteit in de personeelsinzet en het indelen van kinderen. Wel geldt er een maximale groepsgrootte van 30 kinderen
Vereenvoudigen van kindcentrumoverstijgend opvangen tijdens schoolvrije perioden	Op schoolvrije dagen hoeft de opvang (BSO) op een andere locatie niet meer in de overeenkomst te worden opgenomen tussen houder en ouder, wat administratieve lasten vermindert.
Uitstellen van de taaleis en baby-scholing van 2023 naar 2025	Uitstel van invoering van taaleisen van 2023 naar 2025. Voor de taaleisen, zie hieronder.
Lagere taaleis voor de BSO (2F in plaats van 3F)	Voor pedagogisch medewerkers in de buitenschoolse opvang (BSO) geldt sinds 1 januari 2025 een lagere taaleis van niveau 2F (of B1) voor mondelinge taalvaardigheid (spreken, luisteren en gesprekken voeren).
Versoepelingen voor het voldoen aan de taaleis voor oudere medewerkers en medewerkers die langere tijd afwezig waren in 2024	Medewerkers geboren voor 1 januari 1965 krijgen 3 jaar extra de tijd en moeten op 1 januari 2028 aan de taaleis voldoen en medewerkers die tussen 1 juli 2024 en 31 december 2024 8 weken of langer afwezig waren, krijgen zes maanden langer de tijd om aan de taaleis te voldoen.
Taaleis Nederlands niet meer verplicht voor beroepskrachten die enkel een andere taal spreken en hun taalniveau in de eigen taal kunnen aantonen	Zie activiteit.

A.3 Klankbordgroepen

Dit onderzoek kent twee klankbordgroepen.

De eerste klankbordgroep bestaat uit beleidsmedewerkers van SZW, een bijzonder hoogleraar Arbeidsrecht, de gemeente Rotterdam, het Expertisecentrum Kinderopvang, Kinderopvang Werkt! en de GGD-GHOR. Deze klankbordgroep gaf in deze fase advies op de onderzoeksmethoden, in het bijzonder bij het opstellen van de vragenlijst voor kinderopvangorganisaties, de analyse en rapportage.

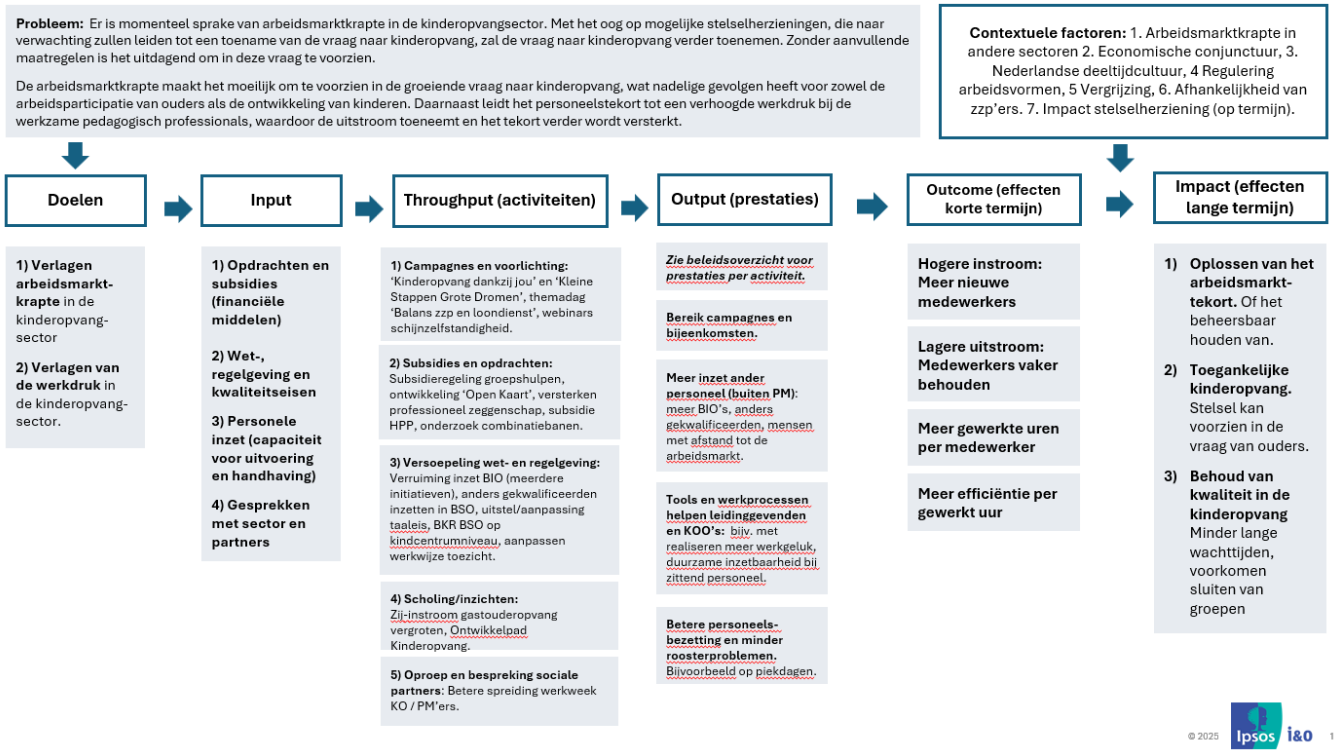
De tweede klankbordgroep bestaat uit brancheorganisaties. Zij konden feedback geven op dit conceptrapport en worden actief betrokken bij de opzet van de tweede fase van dit onderzoek. Deze klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van:

1) Belangenvereniging voor Ouders in de Kinderopvang (BOinK)
2) Beroepsvereniging voor Pedagogisch Professionals in de Kinderopvang (PPINK)
3) Brancheorganisatie Kinderopvang (BK)
4) Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)
5) Branchevereniging Voor Kleine Ondernemers in de Kinderopvang (BVOK)
6) CNV
7) FNV Zorg & Welzijn
8) Kinderopvang Werkt! (FCB)
9) Stichting Nysa
10) Voor Werkende Ouders (VWO)

A.4 Schematische weergave beleidstheorie

Onderstaande figuur vat samen wat het huidige probleem is, welke type beleidsmaatregelen zijn genomen (input), welke activiteiten uiteindelijk zijn georganiseerd (throughput), wat de beoogde resultaten van de activiteiten waren (output) en de effecten op korte termijn (outcome) en lange termijn (impact). Daarnaast zijn nog enkele contextuele factoren meegenomen, die de uiteindelijke impact op lange termijn positief dan wel negatief kunnen beïnvloeden.

Figuur A 2 Beleidstheorie achter evaluatie beleidsmaatregelen arbeidsmarktkrapte kinderopvang



Contactgegevens

Ipsos I&O

Amstelveenseweg 760
1081 JK Amsterdam
020 - 607 07 07

SEO Economisch Onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam
020 - 399 12 55