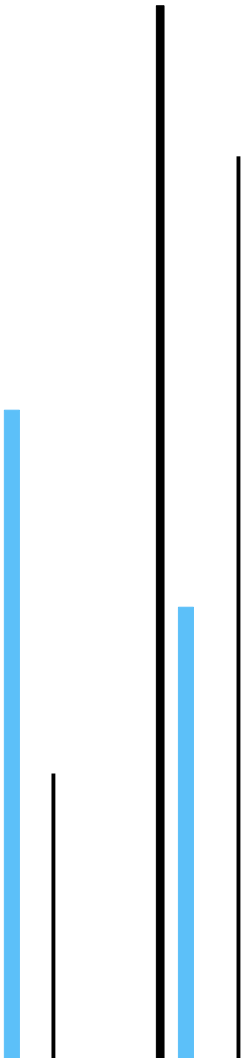
Arbeidsmarktprognoses kinderopvang

abf RESEARCH
TRENDSETTEND IN CIJFERS



Arbeidsmarktprognoses kinderopvang

Uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dana Linckens, René van Hulle, Bert Marchal en Annelies Veen

1 september 2022 | r2022-0034DLI | 22242 Arbeidsmarkt-prognose kinderopvang

ABF Research | Verwersdijk 8 | 2611 NH | Delft | 015 - 27 99 300

Copyright ABF Research 2022
De informatie in dit rapport is met de grootste zorg samengesteld. ABF Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten, onnauwkeurigheden of onvolledigheden. Het gebruik van (onderdelen van) dit rapport is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting **7**
1 Inleiding **9**
2 Vraag naar kinderopvang **11**
2.1 Maatregelen in het beleidsrijke scenario 11
2.2 Regionale prognose 13
3 Arbeidsmarkt **15**
3.1 Werking prognosemodel 15
3.1.1 Arbeidsvraag 16
3.1.2 Personeelsaanbod 18
3.1.3 Vervulde vraag en arbeidsmarkttekort 18
3.2 Modeluitkomsten 19
3.3 Oplossingsrichtingen 22

Samenvatting

Het coalitieakkoord voorziet in een substantiële verhoging van de overheidsvergoeding voor kinderopvang voor werkende ouders. Dit leidt tot een toename van het aantal kinderopvanguren dat ouders wensen af te nemen en daarmee tot een stijging van de arbeidsvraag en de personeelstekorten binnen kinderopvang.

Om de stijging in de arbeidsvraag en de personeelstekorten inzichtelijk te maken zijn twee scenario's doorgerekend:

1. Een basisscenario zonder de gevolgen van het coalitieakkoord ('beleidsarm');
2. Een scenario waarin rekening wordt gehouden met de gevolgen van het coalitieakkoord ('beleidsrijk')

In het beleidsarme scenario stijgt het verwacht aantal uren dagopvang en BSO met respectievelijk 11% en 5% als gevolg van demografische ontwikkelingen. In het beleidsrijke scenario is de stijging respectievelijk 29% en 35% door een combinatie van demografische ontwikkelingen en de voorgenomen beleidswijzigingen.

Met behulp van het prognosemodel Zorg en Welzijn, ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van VWS, is het effect doorgerekend van de stijging van het verwacht aantal uren dagopvang en BSO op de arbeidsvraag, het personeelsaanbod, het aantal werknemers en het personeelstekort. Hierbij zijn aannames over onder andere arbeidsproductiviteitverbetering (geen verbetering), ziekteverzuim (terug naar langjarig gemiddelde van 5,7%), verandering deeltijdfactor (geen verandering), instroom vanuit het onderwijs (afname als gevolg van demografie) voor beide scenario's gelijk gehouden.

Kerncijfers 2022 en 2031 per scenario (groeipercentages t.o.v. 2022)

	2022	2031			
		Beleidsarm		Beleidsrijk	
Verwacht aantal uren dagopvang	443.578.000	492.545.000	+11%	573.456.000	+29%
Verwacht aantal uren BSO	210.388.000	220.381.000	+5%	283.950.000	+35%
Arbeidsvraag in personen	126.000	136.000	+8%	164.000	+31%
Personeelsaanbod	123.000	132.000	+8%	137.000	+11%
Vervulde vraag (aantal werknemers)	120.000	127.000	+6%	133.000	+11%
Personeelstekort	5.000	7.000	+52%	29.000	+512%

De sterke toename van het gebruik van dagopvang en BSO in het beleidsrijke scenario t.o.v. het beleidsarme scenario leidt tot een grotere groei van de arbeidsvraag (+31% t.o.v. +8%). Ondanks het verschil in ontwikkeling van de arbeidsvraag is de ontwikkeling van het personeelsaanbod en de vervulde vraag redelijk vergelijkbaar. Door de hogere arbeidsvraag in het beleidsrijke scenario stijgen het personeelsaanbod en de vervulde vraag wel iets harder, maar het verschil is beperkt. Dit komt doordat de spanning op de arbeidsmarkt in de huidige situatie al hoog is. Binnen de kinderopvang is deze in 2022 reeds zeer krap, maar ook in de andere branches van zorg & welzijn en de andere arbeidsmarktsectoren is sprake van krapte. Hierdoor zit het aantrekken van personeel al aan de grenzen van wat haalbaar is binnen het huidige beleid.

In het beleidsarme scenario wordt reeds een groot personeelstekort verwacht in 2031 (7.000), maar gezien de sterker oplopende arbeidsvraag en vergelijkbare ontwikkeling van het personeelsaanbod bij het beleidsrijke scenario loopt het tekort daar nog veel harder op (29.000 in 2031). Het merendeel van het arbeidsmarkttekort zit logischerwijs bij de pedagogisch werkers en pedagogen. De sterke stijging in het beleidsrijke scenario vindt met name plaats tussen 2024 en 2027.

Als aangenomen wordt dat de vraag naar kinderopvang een gegeven is (en o.a. kwaliteitseisen niet worden aangepast en de stelselherziening niet vertraagd of op andere wijze wordt ingevoerd), dan zal de oplossing van het tekort binnen de arbeidsmarkt gezocht moeten worden. De instroom vanuit het onderwijs verhogen, arbeidsproductiviteit verhogen, verzuim beperken, en verhogen van de zij-instroom hebben een beperkte impact en/of zijn lastig te bewerkstelligen. Het beperken van de uitstroom, maar vooral het verhogen van de deeltijdfactor zijn oplossingsrichtingen die kansrijk en impactvol kunnen zijn.

1 Inleiding

Het coalitieakkoord voorziet in een substantiële verhoging van de overheidsvergoeding voor kinderopvang voor werkende ouders. De verwachting is dat hierdoor de vraag naar uren kinderopvang en daarmee de vraag naar personeel in de branche zal toenemen. De hogere vraag naar personeel zal effect hebben op personeelstekorten in de branche. De directie kinderopvang van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil de verwachte ontwikkeling van het personeelstekort voor twee scenario's in kaart brengen:

3. Een basisscenario zonder de gevolgen van het coalitieakkoord ('beleidsarm');
4. Een scenario waarin rekening wordt gehouden met de gevolgen van het coalitieakkoord ('beleidsrijk')

Het Ministerie van SZW heeft zelf een nationale projectie opgesteld van het verwacht aantal kinderopvanguren. In beide scenario's wordt rekening gehouden met demografische ontwikkelingen en conjunctuurveranderingen. Het beleidsrijke scenario houdt daarnaast rekening met meer vraag naar kinderopvang door

A. Loslaten koppeling kinderopvangtoeslag en gewerkte uren ouders (vanaf 2023)
B. 95% vergoeding van de kinderopvang voor alle werkende ouders (vanaf 2025)

Deze nationale projecties vormen het uitgangspunt om een prognose te maken voor de gevolgen op de arbeidsmarkt. Hierbij is gebruik gemaakt van het Prognosemodel Zorg & Welzijn (PMZW), versie 2021. ABF werkt sinds eind 2019 in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan dit model. Voor een beschrijving van het model kan de verantwoordingsdocumentatie worden geraadpleegd. Een beknopte versie is via de volgende link te bekijken: https://www.prognosemodelzw.nl/over-het-prognosemodel/arbeidsmarktprognosemodel. De volledige verantwoordingsdocumentatie is te bekijken via de online tool waarvoor een gebruikersaccount noodzakelijk is. Een account is aan te vragen via de volgende link: https://www.prognosemodelzw.nl/contact en de online tool is vervolgens te gebruiken via https://prognosemodelzw.databank.nl. In deze tool zijn tevens de prognoses van beide scenario's te bekijken.

Focus in dit rapport ligt op de verschillen tussen het beleidsrijke en beleidsarme scenario. De stelselherziening kan, naast een toegenomen vraag naar kinderopvang, leiden tot een toename van arbeidsparticipatie in de totale arbeidsmarkt (meer mensen die beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt en meer uur per week willen werken). De omvang van dit effect is onzeker en hier wordt daarom geen rekening mee gehouden in de prognoses uit dit rapport.

2 Vraag naar kinderopvang

De projecties van het Ministerie van SZW vormen belangrijke input voor de arbeidsmarktdoorrekeningen in dit rapport. Er dienen echter wel enkele bewerkingen uitgevoerd te worden voordat de projecties gebruikt kunnen worden. Allereerst is van belang dat de definitie van kinderopvang aansluit bij die van het Prognosemodel Zorg en Welzijn (PMZW). Dit is nodig om een koppeling te kunnen maken tussen de ontwikkeling van kinderopvanguren en de arbeidsvraag. Vervolgens is het belangrijk om te weten hoe de verschillen tussen het beleidsrijke en beleidsarme scenario tot stand komen. Voor de impact op de arbeidsmarkt is daarnaast van belang waar de vraag naar kinderopvang terecht komt. Dit vormt aanleiding tot het maken van een regionale vertaling van de nationale projecties.

Definitie

Kinderopvanguren zijn onder te verdelen naar vorm, leverancier en financiering. Er wordt onderscheid gemaakt naar twee vormen welke als aparte indicatoren terug zijn te vinden in PMZW:

- dagopvang (incl. peuterspeelzalen) voor de 0 t/m 3 jarigen;
- buitenschoolse opvang (BSO) voor de 4 t/m 11 jarigen.

Dagopvang en BSO kunnen zowel geleverd worden door een kindcentrum als door een gastouder. PMZW is een model dat zich richt op vraag en aanbod van (potentiële) werknemers. Zelfstandigen maken geen onderdeel uit van dit model. Omdat gastouders vaak zelfstandigen zijn wordt opvang verzorgd door gastouders in PMZW buiten beschouwing gelaten tenzij een gastouder als werknemer actief is bij een bedrijf dat onder de branche kinderopvang valt (exacte cijfers hierover ontbreken, maar dit is naar verwachting een kleine groep). De uren geleverd door gastouders zijn daarom ook geen onderdeel van de kinderopvanguren in de prognoses.

De meeste kinderopvang wordt gefinancierd vanuit de kinderopvangtoeslag (KOT), maar een klein deel wordt geleverd vanuit gemeentelijke middelen. De uren betaald vanuit de gemeentelijke middelen worden wel meegenomen (‘niet-KOT’-uren). Hieronder valt o.a. de voorschoolse educatie. Dit betreft ongeveer 44 miljoen uur per jaar in de dagopvang (bron: Ministerie van SZW). Er zijn geen geplande veranderingen in het gemeentelijk beleid bekend en effecten voor deze doelgroep worden in deze rapportage niet in kaart gebracht. De aanname is daarom dat het aantal niet-KOT-uren constant blijft gedurende de gehele prognoseperiode. De KOT-uren ontwikkelen daarentegen als gevolg van demografische ontwikkelingen, conjunctuurveranderingen en beleid.

2.1 Maatregelen in het beleidsrijke scenario

In het beleidsrijke scenario zijn twee maatregelen meegenomen. In 2023 wordt de koppeling tussen kinderopvangtoeslag en de door ouders gewerkte uren losgelaten. Hierdoor kunnen door sommige ouders meer uren opvang met vergoeding worden afgenomen. Vanaf 2025 is het plan om voor alle werkende ouders 95% van de kosten (tot de maximum uurprijs) van alle afgenomen kinderopvanguren (tot een maximum van 230 uur per maand) te vergoeden. Een lagere prijs heeft naar verwachting een hogere vraag van

kinderopvang tot gevolg. Aanname in de projecties van het Ministerie van SZW is dat die extra vraag niet direct volledig tot uiting komt, maar dat dit drie jaar nodig heeft. 40% van het effect is in het jaar van invoering van de maatregel meegenomen, 40% in het daaropvolgende jaar en 20% in het derde jaar. Dit leidt ertoe dat het maximale effect in 2027 bereikt wordt.

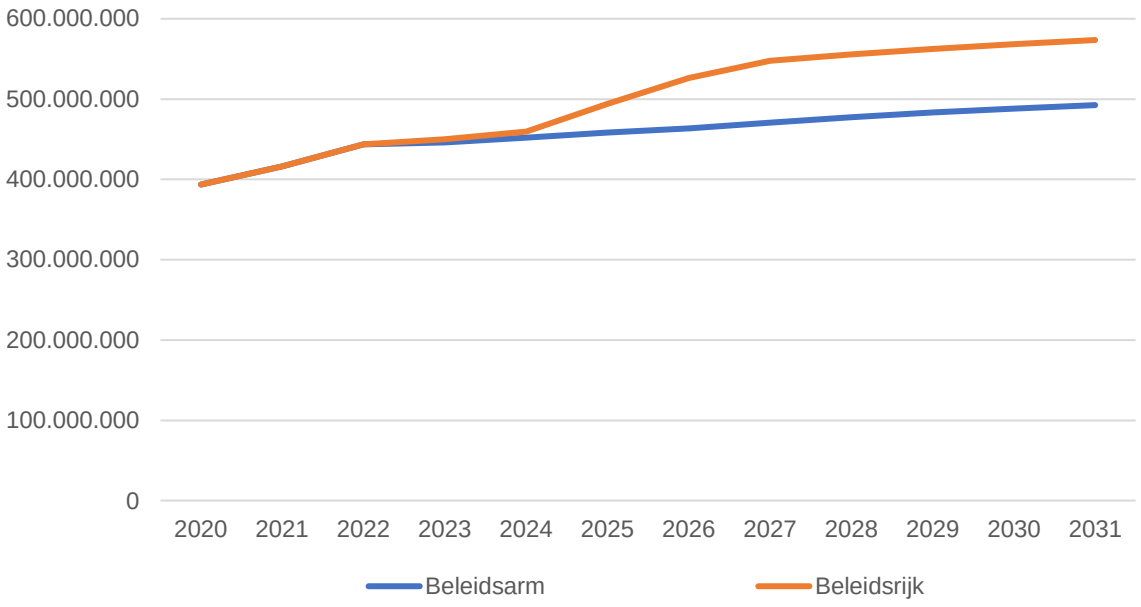
Om te bepalen hoeveel extra vraag naar kinderopvang er verwacht mag worden heeft het Ministerie van SZW rekening gehouden met de prijselasticiteit. Deze is gedefinieerd als de procentuele mutatie van het gebruik van kinderopvang (in uren) gedeeld door de procentuele mutatie van de ouderbijdrage. Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB)[1] blijkt dat het gedragseffect anders is voor gezinnen met jonge kinderen (jongste kind in de dagopvangleeftijd) dan gezinnen met oudere kinderen (jongste kind in de BSO-leeftijd). Bovendien zijn paren veel prijsgevoeliger dan alleenstaanden, met name doordat de ouderbijdrage voor alleenstaanden gemiddeld veel lager is. De totale prijselasticiteit is een combinatie van meer kinderen die van opvang gebruik maken en meer uren per kind. Tabel 2.1 geeft hier een overzicht van. Uit de tabel valt bijvoorbeeld af te lezen dat wanneer de ouderbijdrage stijgt met 1%, het gebruik van kinderopvang door een paar met een jongste kind in de leeftijd 4-11 jaar met 0,60% zal dalen.

Tabel 2.1 Prijselasticiteit kinderopvang (bron: CPB)

	Alleenstaand	Paar
Jongste kind 0-3 jaar	-0,13	-0,42
Jongste kind 4-11 jaar	-0,07	-0,60

Peuters gaan veelal naar de peuterspeelzaal of andere vormen van dagopvang en het Ministerie van SZW acht het niet realistisch dat daar nog veel groeiruimte zit in het aantal kinderen dat naar de opvang gaat. Het verwachte gedragseffect van een prijsdaling op het gebruik van dagopvang is daarom met 1/3 verminderd. In Figuur 2.1 is te zien dat het verwachte aantal uren dagopvang in 2031 in het beleidsrijke scenario 81 miljoen uur hoger ligt dan in het beleidsarme scenario (16%).

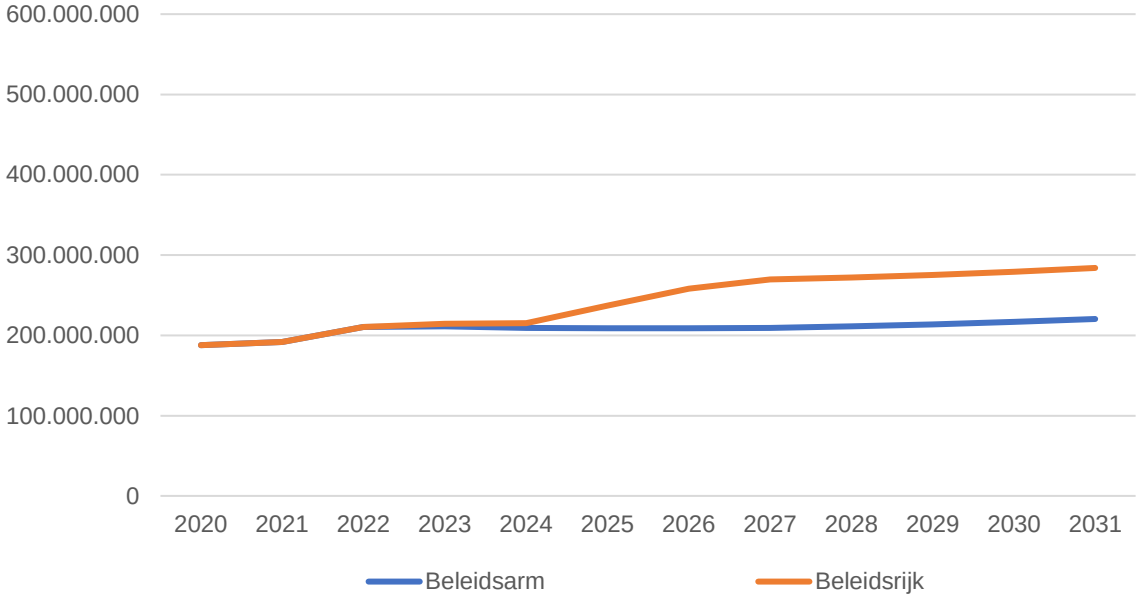
Figuur 2.1 Uren dagopvang in kindcentra (bron: Ministerie van SZW, bewerking ABF Research)



[1] https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-18feb2015-onderzoek-alternatieve-vormgeving-kinderopvangtoeslag.pdf

Het effect op de BSO is in absolute zin kleiner dan in de dagopvang (63 miljoen uur), maar relatief flink groter (29% tegenover 16% bij de dagopvang). Voor de jaren tot en met 2022 heeft het Ministerie van SZW naast conjunctuur en demografie ook gekeken naar uitvoeringsinformatie van de dienst Toeslagen. Hierin gevonden effecten zijn meegenomen in de raming van de uren dagopvang en BSO. Opvallend is een vrij sterke groei in 2022, met name voor de BSO. Deze groei staat los van de latere beleidsmaatregelen in de kinderopvang en is identiek verwerkt voor het beleidsarme en beleidsrijke scenario.

Figuur 2.2 Uren BSO in kindcentra (bron: Ministerie van SZW, bewerking ABF Research)

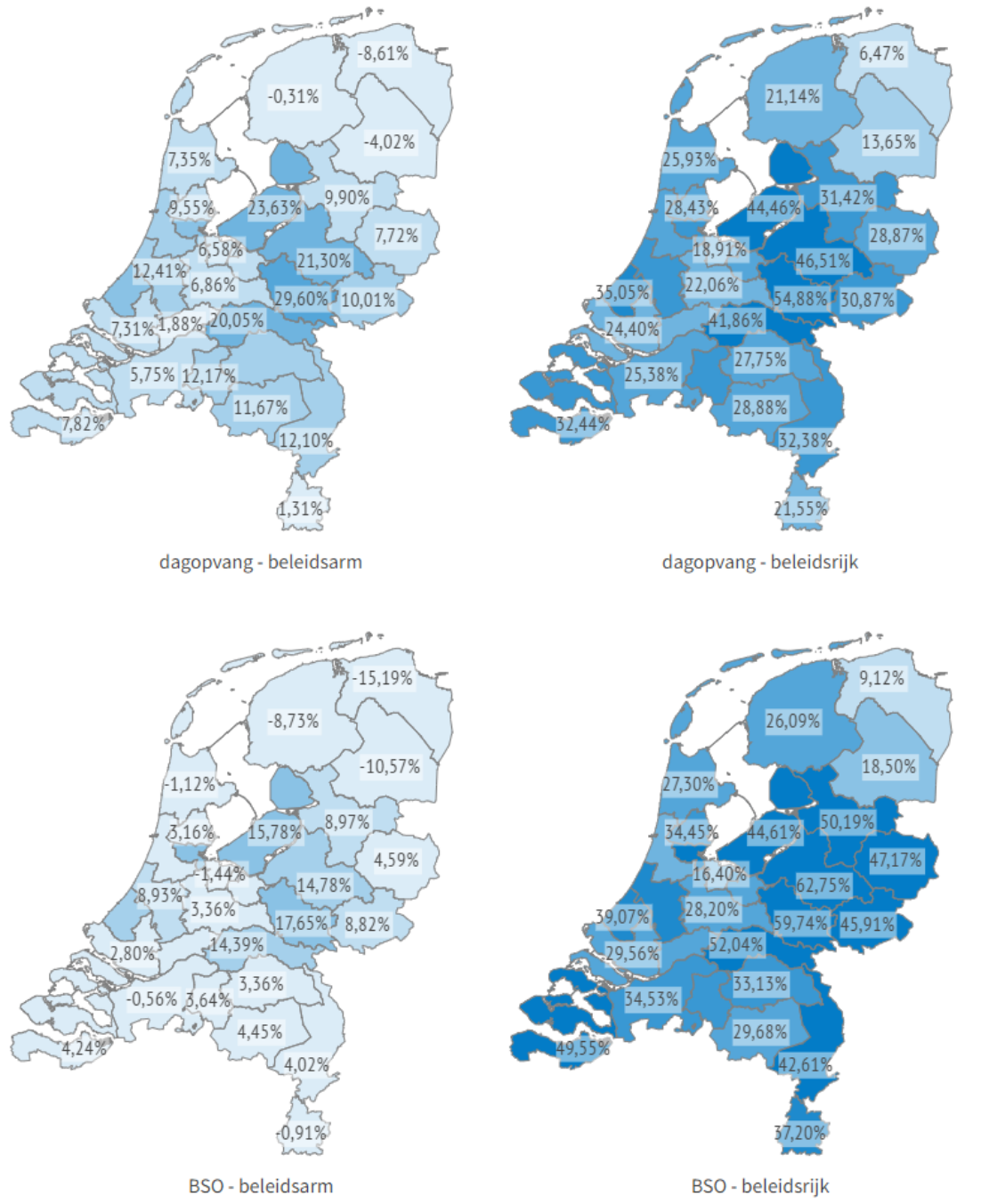


2.2 Regionale prognose

Ten behoeve van de verdere doorrekeningen zijn de nationale prognoses van de vorige paragraaf vertaald naar regionale prognoses. Hierbij is de regionale verdeling die het Ministerie van SZW leverde als uitgangspunt genomen. Dit betreft een schatting van het gemiddelde over heel 2021 (=basisjaar) op basis van het gebruik op 30 juni 2021 (bron: Toeslagen, bewerking SZW). Het is vervolgens niet aannemelijk dat de individuele regio's allemaal de nationale ontwikkeling volgen. Om een prognose te kunnen maken van de regionale ontwikkeling is gekeken naar de twee elementen die ook een rol hebben gespeeld bij de nationale prognose. Het eerste element bestaat uit demografische ontwikkelingen: veranderingen in het aantal 0-3 jarigen en 4-11 jarigen in een regio door geboorte en migratie. Het tweede element betreft de conjunctuur. Dit is geoperationaliseerd als het aandeel werkenden in de leeftijdscategorie van de ouders. Voor de dagopvang is hierbij gekeken naar de 25-39 jarigen en bij de BSO naar de 30-44 jarigen.

Voor de verdeling van de extra uren kinderopvang die als gevolg van beleid verwacht worden is gekeken naar de relatieve elasticiteit van een regio. Deze wordt bepaald door te kijken naar de verhouding tussen het aantal ouders in eenoudergezinnen * het gemiddeld aantal kinderen en het aantal ouders in paren * het gemiddeld aantal kinderen. Wederom wordt gekeken naar de leeftijdscategorie 25-39 jarigen voor de dagopvang en 30-44 jarigen voor de BSO. Hierbij is er voor gezorgd dat de 1/3 minder stijging in de dagopvang is toegepast op de kinderen van 2 jaar en ouder binnen de dagopvang.
Figuur 2.3 laat zien hoe groot de ontwikkeling per regio is in beide scenario's in de periode 2022-2031.

Figuur 2.3 Ontwikkeling uren dagopvang en BSO in het beleidsarme en beleidsrijke scenario 2031 - groei t.o.v. 2022, (bron: Ministerie van SZW, bewerking ABF Research)



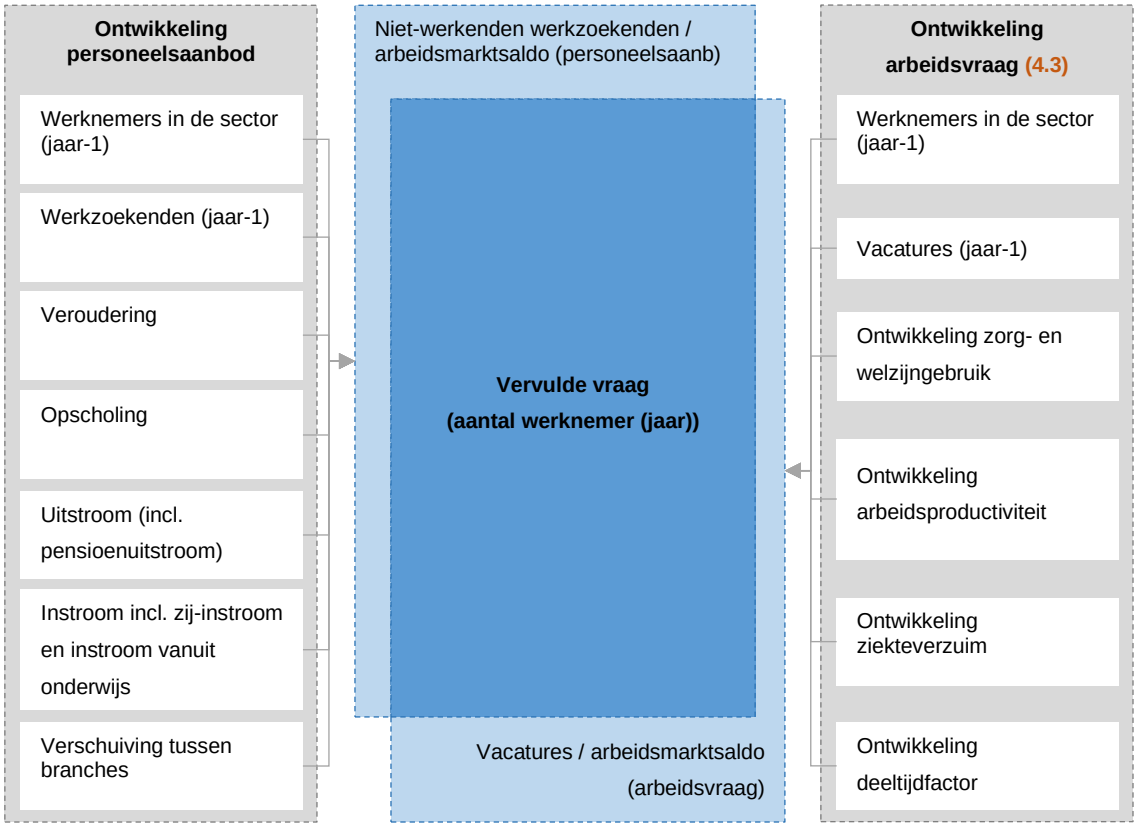
3 Arbeidsmarkt

De ontwikkeling van het gebruik van kinderopvang is een belangrijke input om de arbeidsvraag te kunnen berekenen. Om tot een goede arbeidsmarktprognose te komen zijn echter meer factoren van belang. Het prognosemodel Zorg en Welzijn (PMZW) houdt hier rekening mee. De werking van dit model en de aannames waarmee is gerekend worden toegelicht in paragraaf 3.1. Vervolgens wordt ingegaan op de uitkomsten van het model.

3.1 Werking prognosemodel

In PMZW wordt onderscheid gemaakt tussen arbeidsvraag, personeelsaanbod en vervulde vraag. Het personeelsaanbod en de arbeidsvraag worden afzonderlijk van elkaar berekend. Door confrontatie van arbeidsvraag en personeelsaanbod wordt de vervulde vraag bepaald. Figuur 3.1 geeft een overzicht van de factoren die hierbij een rol spelen, na de figuur volgt een korte toelichting. Een uitgebreide beschrijving van de methodiek is te vinden in de verantwoordingsdocumentatie van PMZW-2021 (zie hoofdstuk 1). Indien aannames in de doorrekening verschillen van PMZW-2021 dan wordt dit benoemd in dit rapport.

Figuur 3.1 Werking PMZW-2021



3.1.1 Arbeidsvraag

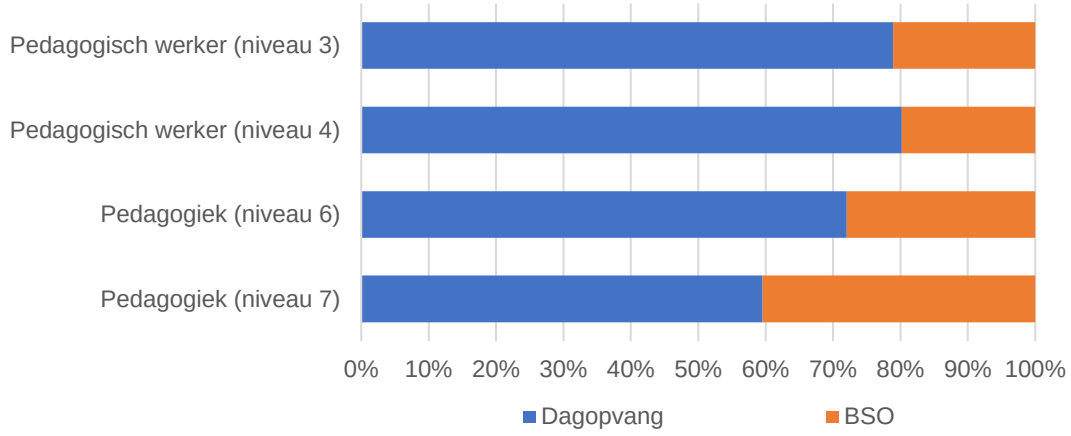
In het laatste realisatiejaar (2020) wordt de arbeidsvraag bepaald door de vervulde vraag te verhogen met de vacaturegraad. Voor de prognosejaren wordt de arbeidsvraag (per branche, beroepsgroep en regio) berekend door de arbeidsvraag van het voorgaande jaar te laten ontwikkelen met de verwachte ontwikkeling van het zorg- en welzijngebruik en daarnaast de verwachte verandering van de arbeidsproductiviteit, ziekteverzuim en deeltijdfactor toe te passen.

Vraag naar kinderopvang

Voor de kinderopvang zijn er twee indicatoren: aantal uren dagopvang en aantal uren BSO. Informatie uit de werknemersenquête zorg en welzijn wordt gebruikt om te bepalen welk deel van de werknemers actief is in de dagopvang en welk deel in de BSO. De respondenten die peuterspeelzaal hebben aangegeven worden bij de dagopvang geteld. In het geval dat zowel BSO als dagopvang is aangegeven, worden de respondenten naar rato verdeeld.

Het merendeel van de werknemers is pedagogisch werker of pedagoog. Voor de koppeling worden de andere zorg- en welzijnsberoepsgroepen - in verband met het lage aantal respondenten in de werknemersenquête - geclusterd op basis van type werkzaamheden of opleidingsniveau. De beroepsgroep 'Overige beroepen' volgt per branche en regio de ontwikkeling van de andere beroepsgroepen naar rato van de omvang van deze beroepsgroepen binnen de branche en regio. Figuur 3.2 toont de resulterende koppeling voor de belangrijkste beroepsgroepen. Voor dagopvang wordt bij de vertaling van het aantal uren opvang naar de arbeidsvraag gewogen naar leeftijd omdat het maximum aantal kinderen per pedagogisch medewerker voor deze groep sterk leeftijdsgebonden is als gevolg van gestelde kwaliteitseisen (beroepskracht-kind ratio).

Figuur 3.2 Koppeling van beroepsgroepen aan zorgindicatoren in de kinderopvang (bron: PMZW-2021)



Naast het gebruik van kinderopvang wordt de arbeidsvraag beïnvloed door veranderingen in het ziekteverzuim, de arbeidsproductiviteit en de deeltijdfactor. Ontwikkelingen van deze factoren worden in beide scenario's gelijk verondersteld. Op enkele punten wijken de toegepaste ontwikkelingen echter wel af van de aannames in de referentieraming van PMZW-2021.

Arbeidsproductiviteit

Bij de ramingen voor PMZW-2021 is gerekend met een arbeidsproductiviteitsverbetering van 0,5% per jaar voor alle branches en beroepsgroepen. Dit is gebaseerd op diverse onderzoeksrapporten van onder meer CPB, ROA, SEOR, SCP en CBS (zie paragraaf 4.3.2 in de verantwoordingsdocumentatie). In de onderzoeken is nooit kinderopvang als aparte branche weergegeven en is ook lang niet altijd duidelijk of kinderopvang in deze onderzoeken is meegenomen als onderdeel van de sector zorg & welzijn. Gezien de vaste beroepskracht-kindratio is arbeidsproductiviteitverbetering bij ongewijzigd beleid niet of nauwelijks mogelijk. In de ramingen die in dit rapport worden besproken is daarom uitgegaan van geen arbeidsproductiviteitverbetering voor alle beroepen met uitzondering van de beroepsgroep 'Overige beroepen' (hieronder vallen ondersteunende beroepen als management en hr).

Ziekteverzuim

Voor de ontwikkeling van het ziekteverzuim is dezelfde methodiek toegepast als in PMZW-2021. Er is een schatting gemaakt voor het ziekteverzuim in het vierde kwartaal van 2021 op basis van de ontwikkeling van het verzuim in de eerste twee kwartalen van 2021 en hoe de eerste twee kwartalen zich qua ziekteverzuim doorgaans verhouden ten opzichte van het vierde kwartaal. Verder wordt verondersteld dat Corona het ziekteverzuim beïnvloed tot en met eind 2022. Vanaf 2023 wordt het ziekteverzuim gehanteerd zoals dit zou zijn als het verzuim zich na 2019 trendmatig had ontwikkeld (trend op basis van 2014-2019). Voor 2022 is het gemiddelde van 2021 en 2023 toegepast. Tabel 3.1 geeft het in dit rapport toegepaste ziekteverzuim weer. Het stijgende ziekteverzuim drijft de arbeidsvraag in 2021 op, terwijl de daling in 2022 en 2023 juist een dempend effect heeft.

Tabel 3.1 Ziekteverzuim kinderopvang per jaar (bron: realisatie CBS)

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
6,9	7,2	6,4	5,6	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7

Deeltijdfactor

In dit rapport wordt de deeltijdfactor voor de gehele prognoseperiode gelijk gesteld aan die in het laatste realisatiejaar. In tabel 3.2 is de deeltijdfactor voor de grootste beroepsgroepen weergegeven. In PMZW-2021 is wel een lichte stijging van de deeltijdfactor verondersteld. Hierbij is gekeken naar de trendmatige ontwikkeling gedurende de laatste 5 jaar. Dit verschil in aanpak leidt voor de getoonde beroepsgroepen tot een verschil van maximaal 1,5 procentpunt in de deeltijdfactor.

Tabel 3.2 Deeltijdfactor kinderopvang (bron: CBS)

Beroepsgroep	2020
Pedagogisch werker (niveau 3)	67,9%
Pedagogisch werker (niveau 4)	72,0%
Pedagogiek (niveau 6)	67,8%
Pedagogiek (niveau 7)	71,4%
Overige beroepen	77,4%

3.1.2 Personeelsaanbod

In het laatste realisatiejaar wordt het personeelsaanbod bepaald door de vervulde vraag te verhogen met het aandeel niet-werkende werkzoekenden. Voor de prognosejaren wordt het personeelsaanbod (per branche, beroepsgroep, regio en leeftijd) berekend door:

- De leeftijd van iedereen uit het personeelsaanbod van het voorgaande jaar met één jaar te verhogen;
- Opscholingskansen toe te passen;
- Uitstroom te berekenen (met name zij-uitstroom en pensioenuitstroom);
- Instroom te bepalen (vanuit het onderwijs en zij-instroom);
- Aanbod te laten verschuiven tussen de verschillende zorg en welzijnbranches.

Voor de opscholing en de instroom vanuit het onderwijs zijn dezelfde aannames gehanteerd als bij de referentieraming van PMZW-2021 (zie paragrafen 4.4.2 en 4.4.4 in de verantwoordingsdocumentatie).

- Instroom onderwijs: Daling van de jaarlijkse instroom van grofweg 6% tussen 2020 en 2031 voor de 4 meest relevante beroepsgroepen (de daling komt hoofdzakelijk door een verwachte afname van het aantal 15-19-jarigen in de komende jaren en een verschuiving van studenten naar het hbo/wo);
- Opleidings- en sectorrendement en opscholingskansen: Constant gehouden in de prognosejaren met het gewogen gemiddelde over de realisatiejaren.

Tabel 3.3 Instroom van eerstejaarsstudenten (zonder bbl), opleidingsrendement 3 jaar na nominale opleidingsduur t.o.v. het aantal instromers (zonder bbl) in het startjaar, sectorrendement per opleidingscluster (zonder bbl) voor de meest relevante beroepsgroepen (bron realisaties: bewerking CBS-microdata, bewerking ABF)

Opleidingscluster	Instroom in het onderwijs			Opleidingsrendement	Sectorrendement
	2020	2025	2031		
Pedagogisch werker (niveau 3)	2.800	2.700	2.600	32%	75%
Pedagogisch werker (niveau 4)	7.500	7.300	7.100	48%	68%
Pedagogiek (niveau 6)	4.600	4.500	4.300	57%	63%
Pedagogiek (niveau 7)	2.000	2.000	1.900	88%	37%

3.1.3 Vervulde vraag en arbeidsmarkttekort

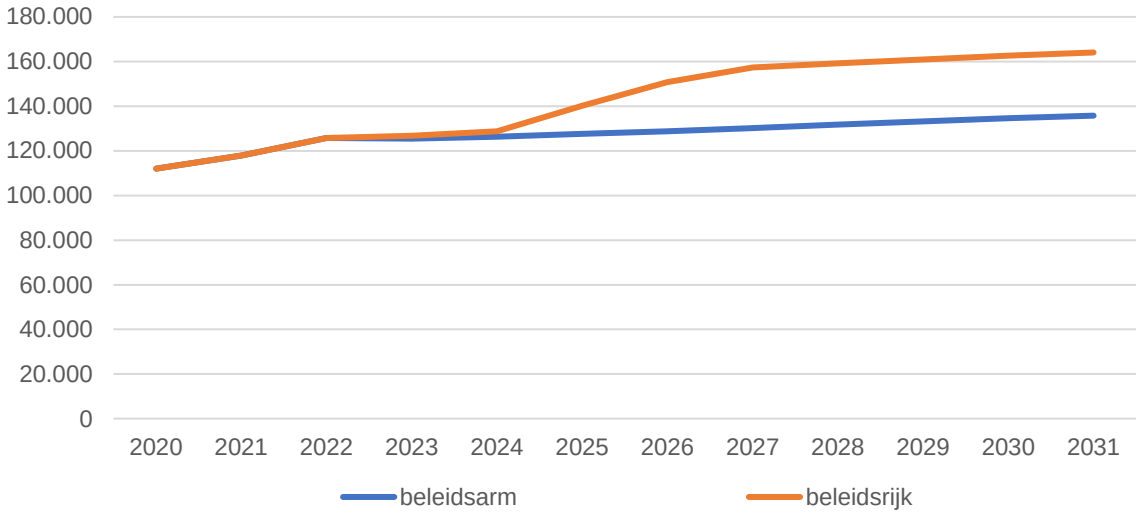
De vervulde vraag wordt berekend door het personeelsaanbod en de arbeidsvraag met elkaar te confronteren. De beide eenheden hebben een bepaalde elasticiteit tot elkaar. Indien de arbeidsvraag relatief hoog is zal het personeelsaanbod optimaal benut worden en het aantal werkzoekenden tot een minimum beperkt worden. Als het personeelsaanbod relatief hoog is zal juist het aantal vacatures tot een minimum dalen. Hierbij wordt rekening gehouden dat nooit alle vacatures vervuld kunnen worden en nooit al het personeelsaanbod benut kan worden: er verstrijkt immers tijd voordat een vacature vervuld wordt of een baan gevonden wordt. Bovendien zal er altijd een kwalitatieve mismatch zijn tussen vraag en aanbod (bijvoorbeeld doordat er verschillende beroepen binnen een beroepsgroep vallen).

Het arbeidsmarkttekort wordt berekend als de arbeidsvraag minus de vervulde vraag. Hierbij worden ook de vacatures in mindering gebracht die vanwege doorlooptijd voor het vervullen van een vacature bestaan, maar niet moeilijk vervulbaar zijn.

3.2 Modeluitkomsten

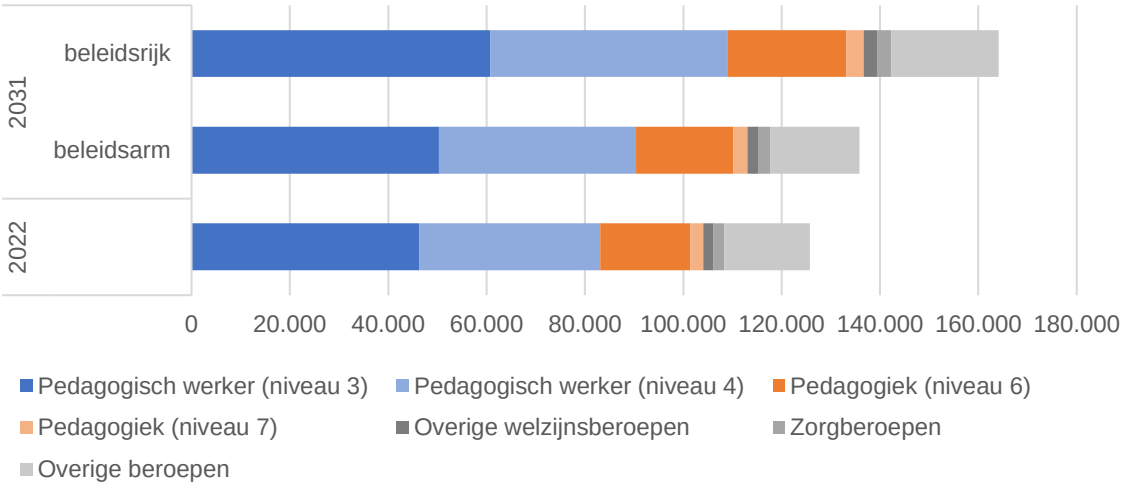
De sterke toename van het gebruik van dagopvang en BSO in het beleidsrijke scenario t.o.v. het beleidsarme scenario leidt tot een grotere groei van de arbeidsvraag. In het beleidsarme scenario stijgt de arbeidsvraag vanaf 2022 nog maar licht (+10.000 werknemers t/m 2031 oftewel +8%). Het beleidsrijke scenario laat door het voorgenomen beleid tussen 2024 en 2027 een stevige groei zien. De arbeidsvraag stijgt hierdoor tussen 2022 en 2031 met 38.000 werknemers (oftewel +31%). Het grootste verschil treedt in vanaf 2025 wanneer de invoering van de 95% vergoeding wordt verwacht. Na 2027 blijft het verschil tussen beide scenario's ongeveer gelijk.

Figuur 3.3 Arbeidsvraag in de kinderopvang 2020-2031



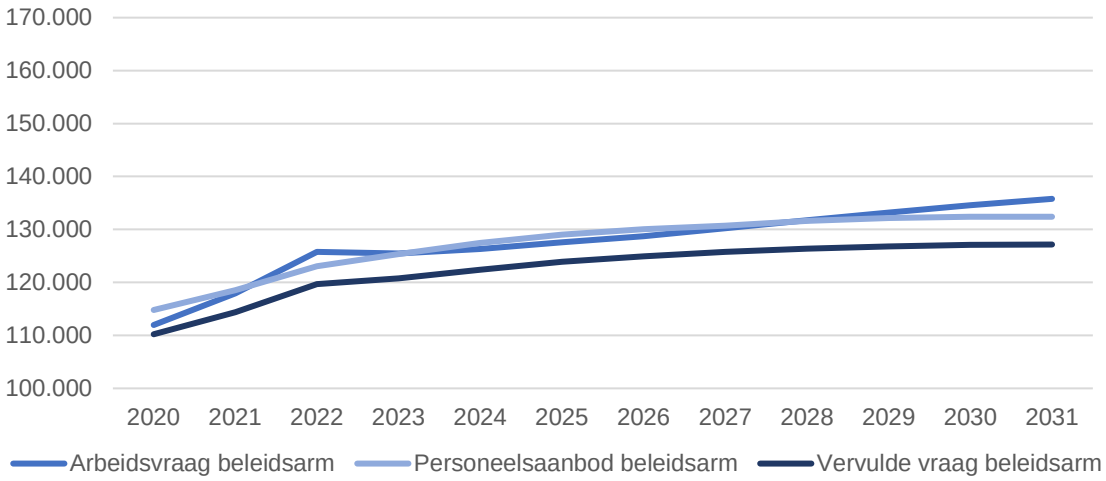
Figuur 3.4 toont de onderverdeling van de arbeidsvraag naar beroepsgroep. Voor de overzichtelijkheid zijn de welzijnsberoepen anders dan pedagogisch werkers en pedagogiek samengevoegd tot de categorie 'overige welzijnsberoepen'. Bovendien zijn alle zorgberoepsgroepen als één categorie opgenomen. Te zien is dat de samenstelling van de arbeidsvraag redelijk dezelfde verhouding heeft in de verschillende jaren en scenario's. Hierop is één grote uitzondering: de vraag naar overige beroepsgroepen neemt minder hard toe dan de rest. Dit heeft te maken met de veronderstelde arbeidsproductiviteitsverbetering van 0,5% per jaar.

Figuur 3.4 Arbeidsvraag kinderopvang per beroepsgroep 2022 en 2031

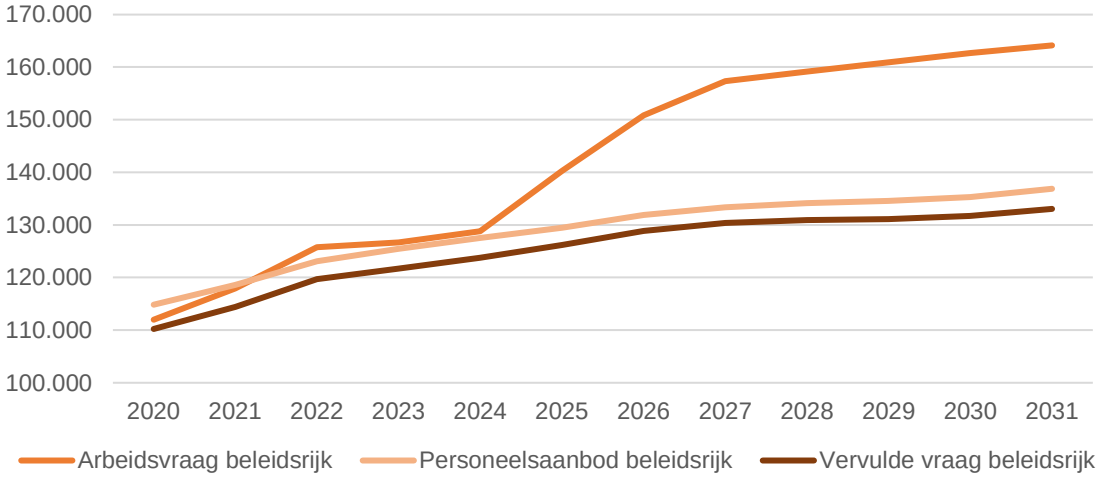


Figuur 3.5 en figuur 3.6 laten zien dat hoewel de ontwikkeling van de arbeidsvraag per scenario sterk verschilt, de ontwikkeling van het personeelsaanbod en de vervulde vraag redelijk vergelijkbaar zijn. Door de hogere arbeidsvraag in het beleidsrijke scenario stijgen het personeelsaanbod en de vervulde vraag wel iets harder, maar het verschil is beperkt. Dit komt doordat de spanning op de arbeidsmarkt in de huidige situatie al hoog is. Binnen de kinderopvang is deze in 2022 zeer krap (een tekort van bijna 5.000 werknemers volgens het prognosemodel), maar ook in de andere branches van zorg & welzijn en de andere arbeidsmarktsectoren is sprake van krapte. Hierdoor zit het aantrekken van personeel al aan de grenzen van wat haalbaar is binnen het huidige beleid.

Figuur 3.5 Ontwikkeling arbeidsvraag, personeelsaanbod en vervulde vraag beleidsarm, 2020-2031

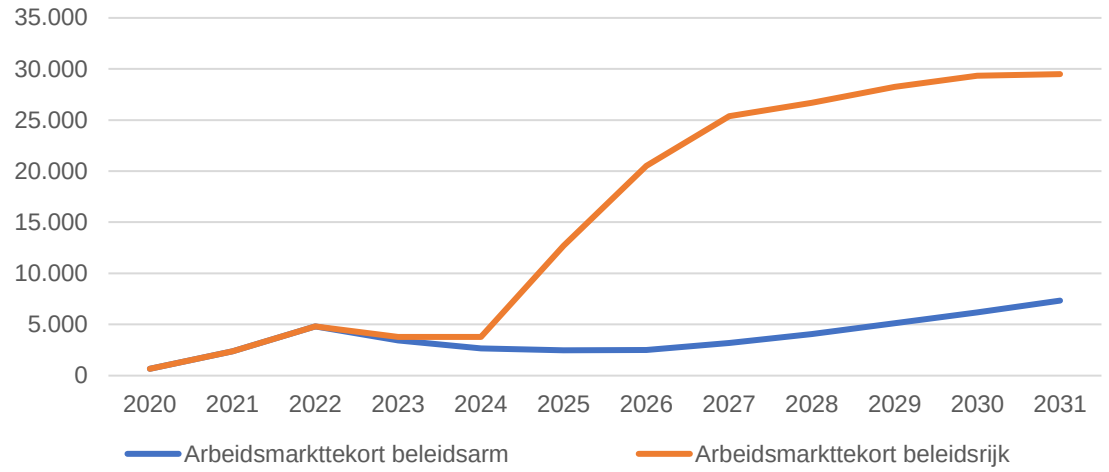


Figuur 3.6 Ontwikkeling arbeidsvraag, personeelsaanbod en vervulde vraag beleidsrijk, 2020-2031



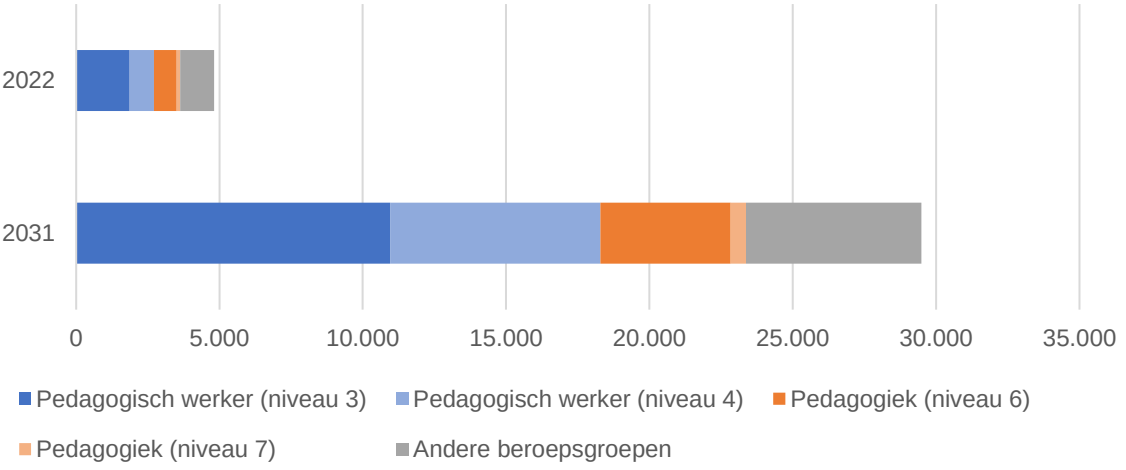
Een sterker stijgende vraag en vergelijkbare ontwikkeling van het personeelsaanbod leidt tot arbeidsmarkttekorten die uit elkaar lopen zoals te zien in figuur 3.7. Bij het beleidsarme scenario loopt het tekort op tot 7.000 in 2031. Ondanks dat dit al een aanzienlijk tekort is, lijkt het beperkt in vergelijking met het verwachte tekort in het beleidsrijke scenario (29.000 in 2031).

Figuur 3.7 Ontwikkeling arbeidsmarkttekort beleidsarm en beleidsrijk, 2020-2031



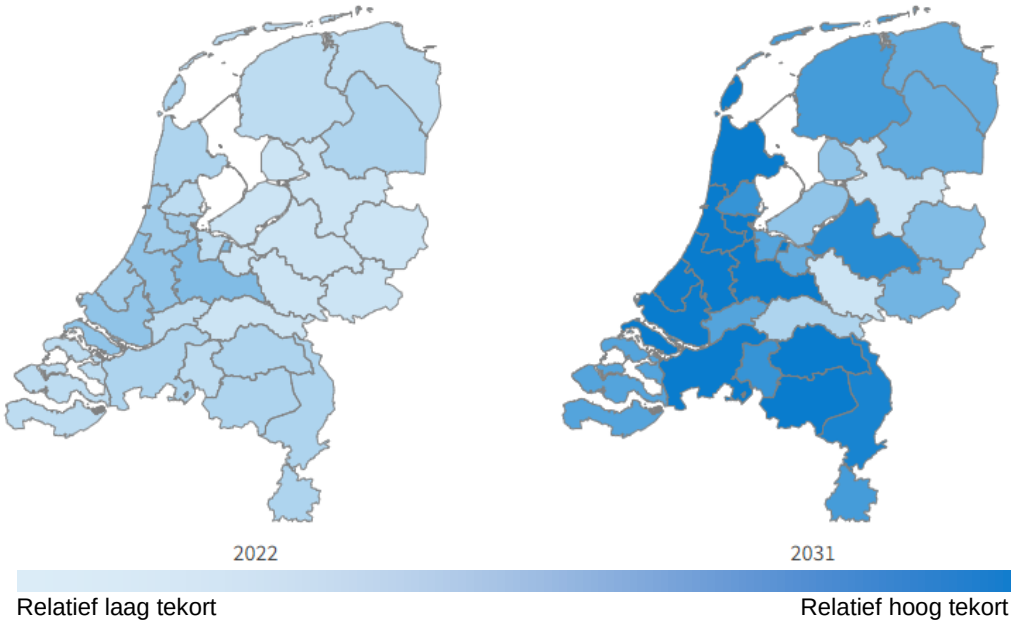
Ongeveer 83% van alle werknemers valt in één van de volgende 4 beroepsgroepen: pedagogisch werker (niveau 3), pedagogisch werker (niveau 4), pedagogiek (niveau 6) en pedagogiek (niveau 7). Het merendeel van het arbeidsmarkttekort zit dan ook in deze beroepsgroepen, waarbij de grootste tekorten te zien zijn bij pedagogisch werker (niveau 3) en pedagogiek (niveau 6).

Figuur 3.8 Arbeidsmarkttekort beleidsrijk naar 5 beroepsgroepen, 2022 en 2031



De mate waarin het arbeidsmarkttekort oploopt verschilt per regio zoals te zien in figuur 3.9. Dit hangt sterk samen met de leeftijdsopbouw en huishoudenssituatie in een regio. In een vergrijzende regio neemt bijvoorbeeld de arbeidsvraag af, maar ook het personeelsaanbod. In regio's waar veel mensen nog wel tot de beroepsbevolking horen, maar waarvan de kinderen geen gebruik meer maken van dagopvang of BSO is het tekort relatief laag.

Figuur 3.9 Arbeidsmarkttekort beleidsrijk naar regioplusregio's, 2022 en 2031



3.3 Oplossingsrichtingen

Dit rapport is in eerste instantie bedoeld om inzicht te geven in hoe de personeelstekorten zich zullen ontwikkelen voor de twee scenario's (beleidsarm en beleidsrijk). In beide gevallen is er, zoals weergegeven in paragraaf 3.2, sprake van een personeelstekort, maar dit is bij beleidsrijk nog veel groter dan bij beleidsarm. Als aangenomen wordt dat de vraag naar kinderopvang een gegeven is (en o.a. kwaliteitseisen niet worden aangepast en de stelselherziening niet vertraagd of op andere wijze wordt ingevoerd), dan zal de oplossing van het tekort binnen de arbeidsmarkt gezocht moeten worden. Er zijn dan verschillende oplossingsrichtingen denkbaar en deze worden in het vervolg van deze paragraaf besproken. Genoemde aantallen van een effect van een maatregel betreffen slechts indicaties van orde van grootte en zijn geen resultaat van een complete doorrekening van een scenario. De genoemde indicaties kunnen ook niet bij elkaar worden opgeteld, aangezien de oplossingsrichtingen ook effect op elkaar hebben.

Instroom vanuit het onderwijs verhogen

De instroom vanuit het onderwijs kan op drie manieren verhoogd worden. Door meer studenten aan te trekken binnen voor de branche relevante opleidingen, het opleidingsrendement te verhogen en het sectorrendement te verhogen. Met de huidige krapte binnen de gehele Nederlandse arbeidsmarkt zullen bijna alle branches meer mensen voor hun eigen branche willen opleiden, maar is iedereen in dezelfde te kleine vijver aan het vissen. Een grote toename van instroom vanuit het onderwijs ten opzichte van waar in het model mee is gerekend zal daardoor lastig te bewerkstelligen zijn. Bovendien is instroom vanuit het onderwijs geen effectief middel om personeelstekorten in de eerstkomende jaren op te lossen. Er gaat tijd overheen voordat nieuw beleid daadwerkelijk wordt toegepast, bovendien neemt het volgen en afronden van een studie ook nog enkele jaren in beslag. Voordat daadwerkelijk extra afgestudeerden op de arbeidsmarkt beschikbaar komen ben je dus zo verschillende jaren verder. Voor de looptijd van de prognoses is de impact van extra instroom vanuit het onderwijs dus beperkt. Voor de veel langere termijn blijft instroom vanuit het onderwijs natuurlijk wel waardevol, aangezien deze instroom daarna vaak ook voor een lange periode actief is in de branche.

Verhogen arbeidsproductiviteit

Het verhogen van de arbeidsproductiviteit is slechts zeer beperkt mogelijk zolang vast wordt gehouden aan de beroepskracht-kindratio. Er is dan alleen winst te halen bij het optimaal benutten van de capaciteit en de ondersteunende beroepen zoals management en hr. De capaciteit zal met de huidige krapte waarschijnlijk al nagenoeg optimaal ingezet worden. En het personeelstekort wordt slechts in beperkte mate bepaald door de ondersteunende beroepen.

Beperking van verzuim

In het model wordt voor de lange termijn gerekend met een verzuim van 5,7%. Voor de totale Nederlandse arbeidsmarkt is dat de afgelopen 25 jaar op zijn laagst 4% geweest. Het is zeker niet eenvoudig, maar mocht de branche erin slagen om het ziekteverzuim terug te brengen naar een verzuimpercentage van 4%, dan daalt het tekort met circa 2.000 in 2031 (voor beide scenario's).

Verhogen zij-instroom

Het aanzienlijk verhogen van de zij-instroom, die de laatste jaren al relatief hoog was, lijkt in de huidige krappe arbeidsmarkt lastig. Het verhogen van de zij-instroom kan echter wel impactvol zijn. Als de zij-instroom (waaronder ook herintreders) met 10% vanaf 2024 toe zou nemen dan betekent dat het tekort in 2031 circa 2.000 lager uitvalt bij beleidsarm en 3.000 bij beleidsrijk.

Beperken uitstroom

De jaarlijkse uitstroom uit de sector is redelijk hoog en het beperken van de uitstroom kan daarmee redelijk veel impact hebben. Als de uitstroom naar andere sectoren, uitkeringen en inactief met 10% teruggebracht wordt, dan zou het tekort in 2031 grofweg 5.000 bij beleidsarm en 7.000 bij beleidsrijk lager uitvallen.

Verhogen deeltijdfactor

Van alle mogelijke maatregelen lijkt het verhogen van de deeltijdfactor één van de meest haalbare en impactvolle maatregelen. Op dit moment wordt er per persoon gemiddeld 25,5 uur per week gewerkt. Uit het onderzoek 'Kan de deeltijdfactor in kinderopvang omhoog?' (Kinderopvang werkt!, 2022) komt naar voren dat circa een kwart meer uren wil werken en dat dit gemiddeld over 8 uur per week gaat (onderzoek met een beperkte steekproef en daarmee is dit slechts indicatief te gebruiken). Dit zou betekenen dat de gemiddelde duur van de werkweek circa 2 uur omhoog zou kunnen en daarmee zou het personeelstekort ongeveer 9.000 personen lager liggen (beide scenario's). Dit betekent wel dat ouders (ook) kinderopvang dienen af te nemen op andere dagen dan de dagen waarop nu al veel wordt afgenomen.