

---

# Varianten financiering kinderopvang

*Een vergelijking van vier alternatieve financieringsstelsels  
voor het huidige financieringsstelsel kinderopvang*



**Auteurs:** *Dr Jan Peter van den Toren  
Teun van Hout MSc  
Mark Olsthoorn MSc*

**Opdrachtgever:** *Brancheorganisatie Kinderopvang*

**Versie:** *1.2*

**Datum:** *16 april 2026*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Mogelijke financieringsstelsels kinderopvang .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Beschrijving van het wetsvoorstel en de drie alternatieve stelsels.....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Prestaties van stelsels in het afwegingskader .....</b>	<b>9</b>
3.1	<i>Een afwegingskader.....</i>	9
3.2	<i>Beoordeling: samenvatting .....</i>	10
<b>4</b>	<b>Effecten financieringsstelsels in detail .....</b>	<b>15</b>
4.1	<i>Toegankelijkheid van kinderopvang .....</i>	15
4.2	<i>Kwaliteit van kinderopvang.....</i>	17
4.3	<i>Betaalbaarheid van kinderopvang voor ouders .....</i>	18
4.4	<i>Effect op arbeidsparticipatie en kindontwikkeling - doelmatigheid .....</i>	20
4.5	<i>Zekerheid voor ouders.....</i>	22
4.6	<i>Eenvoud en administratieve lasten voor ouders.....</i>	23
4.7	<i>Complexiteit van invoering en uitvoering door aanbieders en uitvoerder.....</i>	25
4.8	<i>Aanbod van kinderopvang.....</i>	27
4.9	<i>Juridische haalbaarheid financieringsstelsel .....</i>	28
4.10	<i>Ruimte voor zelfregulering .....</i>	29
	<b>Bijlage 1: Schematische weergave trekkingsrecht.....</b>	<b>31</b>

# 1 Mogelijke financieringsstelsels kinderopvang

In oktober 2025 is de Wet financiering kinderopvang opengesteld voor internetconsultatie. Hierin is een wijziging van het huidige financieringsstelsel voor kinderopvang gepresenteerd. De kinderopvangtoeslag wordt vervangen door het recht op gebruik van directe subsidie, voor elk kind dat wordt opgevangen, voor kindercentra en gastouderbureaus. Deze directe subsidie is een specifieke beleidskeuze om de financiering structureel vorm te geven. Mede omdat het kabinet stelt risico's op het gebied van staatssteun te zien, wil het de kinderopvang aanwijzen als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Wij veronderstellen dat het kabinet dit risico ziet vanwege de in het wetsvoorstel opgenomen subsidierelatie tussen de kinderopvangorganisatie en de overheid.<sup>1</sup> Over deze DAEB-aanwijzing, en daaraan ten grondslag liggende (juridische) veronderstellingen, is momenteel veel discussie in de sector, vanwege de ingrijpende effecten ervan. Andere financieringsmodellen kunnen echter dezelfde beleidsdoelen bereiken, terwijl daarbij ook duidelijk is dat voor een DAEB-aanwijzing geen noodzaak is.

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel een verandering in de hoogte van de kinderopvangvergoeding gepresenteerd.<sup>2</sup> De hoogte van de kinderopvangtoeslag is op dit moment afhankelijk van de hoogte van het inkomen van ouders. De verandering in financieringsstelsel komt in het wetsvoorstel samen met de verandering naar een inkomensonafhankelijk vergoeding.

Deze wijziging in het financieringsstelsel voor kinderopvang is gedreven door de toeslagenaffaire. Veel van de oorzaken daarvan zijn de afgelopen jaren al aangepakt in het huidige stelsel. De regering geeft aan dat zij met het wetsvoorstel “af wil van de voorschotsystematiek waarbij ouders zelf grote, onzekere bedragen aanvragen op basis van ingewikkelde grondslagen.” Omdat in huidige toeslagenmodel vaak hoge bedragen via de ouders lopen, lopen ouders het risico dat zij een groot bedrag aan kinderopvangtoeslag moeten terugbetalen. Dit kan leiden tot terugvorderingen en daarmee ouders in financiële moeilijkheden brengen. De beperking van het risico op terugvordering dat ouders lopen in het huidige financieringsstelsel, is zodoende de hoofdaanleiding van de voorgestelde stelselwijziging.

Naast de door de regering voorgestelde wijziging in het financieringsstelsel zijn er andere financieringsstelsels mogelijk. Deze rapportage bevat een vergelijkingsstudie van het wetsvoorstel en drie alternatieve stelsel voor kinderopvang. De stelsels zijn getoetst aan de hand van een afwegingskader. De elementen van het afwegingskader bestaan uit de mate waarin een stelsel bijdraagt aan de overheidsdoelen van kinderopvangbeleid, de adressering van de problematiek rond het huidige financieringsstelsel en overige elementen die relevant zijn nu een stelselwijziging speelt. In deze rapportage worden allereerst vier financieringsstelsels kort beschreven. Daarna beschrijven we het afwegingskader en de te verwachten prestaties van de vier stelsels op de elementen uit het afwegingskader.

Deze beoordeling vindt immers plaats in de context dat de overheid als doel heeft méér ouders gebruik te laten maken van kinderopvang, door de vergoeding voor alle inkomensgroepen te verhogen tot 96% van de maximum uurprijs. Om bij deze vergoeding te voldoen aan deze stijgende vraag, moet het aanbod groeien met ~200.000 kindplaatsen en het aantal werkenden in de sector met ~40.000 werknemers in de komende 6 jaar.<sup>3</sup> Sinds de Wet Kinderopvang van 2005 is deze sector een volwassen bedrijfstak geworden waar nu 130.000 professionals op 35.400 locaties praktische opvang en pedagogische ondersteuning bieden aan 1,2

---

<sup>1</sup> De vraag of een dergelijke subsidierelatie leidt tot de conclusie dat van (een risico op) staatssteun sprake is en dat een DAEB-aanwijzing noodzakelijk is, wordt door verschillende juristen ook weer betwist.

<sup>2</sup> Dan wel in de vorm van een kinderopvangtoeslag dan wel in de vorm van een directe subsidie aan kindercentra en gastouderbureaus.

<sup>3</sup> Prognosemodel Zorg en Welzijn (2025). Kinderopvang | Kamerbief (2025). Toegankelijkheid en doelmatigheid in het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang.

miljoen kinderen van honderdduizenden huishoudens.<sup>4</sup> De sector kan een beroep doen op 2.115 instellingen en ondernemingen voor kinder- en buitenschoolse opvang die aanbod leveren dat aansluit bij de uiteenlopende behoeften van ouders en mee kan bewegen met de groeiende vraag.<sup>5</sup> Een belangrijk element in onze beoordeling is dan ook hoe het aanbod zal reageren op de verschillende stelsels.

---

<sup>4</sup> Prognosemodel Zorg en Welzijn (2025) | CBS (2024). Aanbod kinderopvang in Nederland, 2017-2023. Het aantal huishoudens dat gebruik maakt van kinderopvangtoeslag (2024) is 614.000. Er zijn ook huishoudens die geen gebruik maken van KOT omdat ze (1) geen recht hebben of (2) geen gebruik van maken. Ministerie van Financiën. Jaarverslag XV SZW 2024

<sup>5</sup> CBS (2024). Aanbod kinderopvang in Nederland, 2017-2023.

## 2 Beschrijving van het wetsvoorstel en de drie alternatieve stelsels

In deze rapportage zijn het wetsvoorstel en drie mogelijke alternatieve financieringsstelsels kinderopvang als vervanging voor het huidige financieringsstelsel vergeleken. De werking van de verschillende alternatieve financieringsstelsels worden hieronder kort toegelicht.

### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

In het wetsvoorstel financiering kinderopvang wordt voorgesteld het huidige toeslagensysteem af te schaffen. Deze wordt vervangen door een directe subsidie aan houders<sup>6</sup> op basis van het aantal uren geleverde kinderopvang. De grootste voorgestelde beleidswijzigingen zijn de volgende:<sup>7</sup>

- Directe financiering – De overheid betaalt de subsidie direct aan de houder van het kindcentrum of gastouderbureau. Het recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang komt ten goede aan ouders. Enkel het niet-gesubsidieerde deel wordt door ouders betaald aan de organisatie. Onder andere om vermeende staatssteun te voorkomen, zo stelt de overheid, wordt kinderopvang aangemerkt als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Over de noodzaak van het toewijzen van een DAEB in dit model is echter discussie.
- Herverdeling verantwoordelijkheid en risico's – Vrijwel alle verantwoordelijkheden en risico's worden bij ouders weggenomen en verdeeld tussen overheid en houders van kindcentra en gastouderbureaus.
- Recht gesubsidieerde kinderopvang vooraf vastgesteld – Vooraf wordt door de uitvoerder<sup>8</sup> getoetst of ouders aan de oudervoorwaarden voldoen. Bij constatering van een wijziging in de situatie waardoor niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan heeft dit enkel gevolgen voor de hoogte van de subsidie naar de toekomst toe waardoor terugbetaling niet van toepassing is. De verantwoordelijkheid voor controle op de oudervoorwaarden ligt bij de overheid (uitvoerder) die daarmee (voor de 96% van MUP) het (financiële) risico draagt.
- Inkomensafhankelijkheid – Kinderopvangorganisaties ontvangen 96% van het opvangtarief tot aan de maximumuurprijs, onafhankelijk van het aantal gewerkte uren en inkomen van ouders. Wel blijft de arbeidseis overeind: houders ontvangen geen subsidie voor kinderen van ouders die niet voldoen aan de arbeidseis.

De wijziging naar een inkomensafhankelijk stelsel is een integraal onderdeel van het wetsvoorstel, om zo de eenvoud en zekerheid voor ouders te vergroten en de uitvoering voor de overheid te vergemakkelijken. Tegelijkertijd is dit niet direct onderdeel van het financieringsstelsel in strikte zin, gedefinieerd als de manier waarop de geldstroom verloopt en de rollen van de actoren binnen het financieringsstelsel. Het betreft namelijk de hoogte van de vergoeding niet de geldstroom.

Inkomensafhankelijkheid is in het wetsvoorstel een logisch uitvloeisel van de gereduceerde rol die ouders spelen in het vergoedingsproces. Immers, in het subsidieverstrekingsproces, heeft de ouder na aanvraag van de beschikking (die aantoont dat de (werkende) ouder recht heeft op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang), een marginale rol in het subsidieproces. De ouders hoeven enkel in sommige gevallen tussentijds informatie aan te leveren om aan te tonen dat zij nog aan de oudervoorwaarden voldoen. Als de politiek besluit om, na invoering van directe financiering, weer inkomensafhankelijk toe te voegen, is dat voor het stelsel van het wetsvoorstel complex.

Ook in andere, alternatieve financieringsstelsels kunnen zowel inkomensafhankelijk als inkomensafhankelijk worden ingericht. En ook andere elementen uit het wetsvoorstel zijn te

<sup>6</sup> Met houders wordt verwezen naar kindcentra of gastouderbureaus

<sup>7</sup> Memorie van Toelichting Wetsvoorstel financiering kinderopvang (2025)

<sup>8</sup> De beoogd uitvoerder is de Dienst Toeslagen

implementeren in alternatieve financieringsstelsels. De herverdeling van verantwoordelijkheden en risico's en de ex-ante vaststelling van het recht op en de hoogte van de vergoeding kinderopvang is ook mogelijk in de andere stelsels.

### **Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model**

In het huidige stelsel is de hoogte van de inkomensafhankelijke toeslag afhankelijk van het geschatte toetsingsinkomen in het toeslagjaar, dat later definitief wordt vastgesteld, en het voldoen aan de arbeidseis. Een afwijking tussen het begrote toetsingsinkomen en het daadwerkelijke toetsingsinkomen en/of een verandering in de arbeidssituatie kan invloed hebben op de hoogte van de kinderopvangtoeslag waarop de ouder recht heeft. Dit is een van de oorzaken die in het huidige stelsel leidt tot terugbetalingsproblematiek voor ouders. Dit kan worden ondervangen door het toetsingsinkomen te baseren op het inkomen van twee jaar geleden, het T-2 model.

In het T-2 model wordt het risico op terugbetaling voor ouders sterk beperkt door het recht op en de hoogte van de toeslag te bepalen op de situatie van twee jaar geleden. Op basis van de definitieve aanslag inkomstenbelasting, die doorgaans binnen twee jaar is vastgesteld, is dit te bepalen. Het definitieve inkomen en de arbeidssituatie zijn doorgaans na twee jaar wel vast te stellen. Dat verkleint het terugbetalingsrisico voor ouders. Voor de verkrijging van deze gegevens kan worden geleund op de reeds beschikbare informatie bij de Belastingdienst.

### **Alternatief 2: Vouchermodel**

Het vouchermodel is een financieringsstructuur waarbij ouders die voldoen aan vooraf vastgestelde voorwaarden recht krijgen op een door de overheid toegekend tegoed, waarmee kinderopvang kan worden ingekocht. Dit tegoed wordt verstrekt in de vorm van een digitale en soms ook fysieke voucher, die kan worden ingewisseld voor een (gedeeltelijke) vergoeding van de kosten voor kinderopvang. In onder meer het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn vouchers al onderdeel van het financieringsstelsel voor kinderopvang.

Ouders verkrijgen de voucher door een aanvraag in te dienen bij de uitvoerende instantie. De gegevens die hiervoor moeten worden aangeleverd, hangen samen met de voorwaarden die aan het recht op de voucher worden gesteld. In lijn met het wetsvoorstel financiering kinderopvang kan dit uitsluitend gebaseerd zijn op een arbeidseis,<sup>9</sup> maar het is ook mogelijk aanvullende criteria te hanteren, zoals inkomen, leeftijd van het kind of studiesituatie van de ouders. Daarmee biedt het vouchermodel ruimte om te differentiëren in de hoogte van de vergoeding. In andere landen wordt het vouchermodel ingezet voor zijn eenvoud, en krijgen ouders met een voucher recht op een x-aantal dagen kinderopvang in de week. Ouders kiezen zelf een kinderopvangorganisatie en tonen de voucher aan de aanbieder. Op basis daarvan betaalt de overheid (een deel van) de kosten rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie, het resterende deel komt voor rekening van de ouder. De voucher is niet gebonden aan één aanbieder en kan, binnen de geldende voorwaarden, bij meerdere aanbieders worden ingezet. Het model in zijn meest simpele vorm is een voucher die recht geeft op x dagen kinderopvang (tegen een maximum uurprijs). In een complexere vorm staat een voucher voor een bedrag per dag, dat kan variëren naar politieke keuzen.

Administratief vraagt het vouchermodel van ouders dat zij de voucher aanvragen en periodiek verlengen. Kinderopvangorganisaties zijn verantwoordelijk voor het controleren van de geldigheid en het declareren van de vouchers. In lijn met de toepassing van het vouchermodel in andere landen en het wetsvoorstel kan het risico op terugvordering voor ouders worden beperkt door wijzigingen in arbeidsstatus of andere relevante omstandigheden uitsluitend effect te laten hebben op de hoogte van de voucher voor toekomstige perioden. Correcties vinden daarmee enkel richting de toekomst plaats.

---

<sup>9</sup> In het wetsvoorstel hebben ouders recht op gesubsidieerde kinderopvang als zij voldoen aan de arbeidseis. Memorie van Toelichting 2025.

Het vouchermodel combineert keuzevrijheid voor ouders met sturingsmogelijkheden voor de overheid op de kwaliteit van kinderopvang. De overheid behoudt sturing via de voorwaarden die zij stelt aan kinderopvangorganisaties voor toegang tot het voucherstelsel. Hiermee kan zij toezicht houden op prijs en kwaliteit van de kinderopvang in Nederland.

### **Alternatief 3: Trekkingsrecht model (of persoonlijke kinderopvangrekening)<sup>10</sup>**

In het trekkingsrechtmodel nemen ouders de rol van budgethouder in. Zij vragen een kinderopvangbudget aan dat, bij het voldoen aan de voorwaarden, wordt toegekend en beheerd door de uitvoerder op een individuele budgetrekening van de ouders. Ouders kiezen zelf hun kinderopvangorganisatie en maken afspraken over de opvang. De kinderopvangorganisatie dient voor uitbetaling een factuur in bij de uitvoeringsorganisatie, voor betaling uit het individuele budget van de ouder. De uitvoeringsorganisatie betaalt deze gelden rechtstreeks aan de gekozen aanbieder. Het geld wordt vanuit het individuele budget rechtstreeks overgemaakt aan de kinderopvangorganisatie. Ouders ontvangen een factuur van de houder voor het bedrag dat, na aftrek van het uit het individueel budget voldane bedrag, nog moet worden voldaan. Een schematische weergave van het proces is opgenomen in bijlage 1.

Ouders hebben in dit systeem inzicht in zowel de gelden overgemaakt vanuit het individuele budget als de gelden die zij zelf direct hebben betaald. Hiermee behouden zij inzicht in en controle op de gefactureerde kosten door de kinderopvangorganisatie. Ze hebben daarmee ook de mogelijkheid om in actie te komen als zij vinden dat de factuur niet klopt of in hun ogen niet in verhouding staat tot de geleverde kwaliteit.

Een ex-post geconstateerde afwijking in de situatie van ouders heeft uitsluitend effect op het recht op of de hoogte van het toegekende budget voor de toekomstige perioden. Dit beperkt het terugvorderingsrisico voor ouders. Analoog aan het huidige Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en andere modellen kan de overheid ook in dit stelsel sturen op kwaliteit door voorwaarden te stellen aan de toelating van kinderopvangorganisaties tot het stelsel.

Het trekkingsrechtmodel en het vouchermodel lijken in hun kern op elkaar. Beide zijn gericht op het beperken van financiële risico's voor ouders met behoud van de financiële relatie tussen ouder en kinderopvangorganisatie doordat ouders de beschikking houden over de middelen. In beide modellen kiest de ouder zelf een kinderopvangorganisatie en ontvangt de ouder het vergoede deel van de kosten niet op een eigen rekening, waarmee zij deze gelden vrijelijk kan besteden, maar worden de gelden direct door de uitvoerder uitbetaald aan de kinderopvangorganisaties. Bij het trekkingsrecht is de ouder net wat meer financieel betrokken en heeft die meer inzicht via het eigen budget. Bij een voucher gaat het slechts om codes die door de ouders worden doorgegeven.

---

<sup>10</sup> In dit rapport noemen we deze variant het trekkingsrechtmodel. Een andere term kan zijn de kinderopvangrekening.

Aspect	Wetsvoorstel	T-2 model	Vouchermodel	Trekkingsrechtmodel
Wat ontvangt de ouder?	Een beschikking met recht op kinderopvang, geen directe ontvangst van middelen of een budget	Een toeslag gebaseerd op de arbeidssituatie van twee jaar geleden	Een voucher	Een budgetrecht
Wie beheert het geld?	Overheid beheert de subsidiegelden	Overheid keert uit aan ouder die het geld beheert	Overheid beheert het voucherbudget	Overheid beheert het individuele budget
Wie declareert?	Houder declareert bij de uitvoerder de subsidiegelden	Ouder vraagt de toeslag aan bij de uitvoerder	Houder declareert bij de uitvoerder en verzilvert de voucher van de ouders	Houder dient declaraties in bij de uitvoerder die dit afboekt van het individuele budget van de ouders
Vergelijkbare stelsels	Scholen ontvangen verschillende subsidies waaronder een lumpsum subsidie gebaseerd op het aantal leerlingen. Wel is deze onafhankelijk van de kenmerken van ouders waarmee het verschilt met het wetsvoorstel, dat afgesloten contracten subsidieert. In de jeugdzorg betaalt de gemeente rechtstreeks aan (profit en non-profit) aanbieders voor behandelingen waarvoor een indicatie is toegekend.	Nationaal voorbeeld is de aanvullende beurs of toelage als onderdeel van studiefinanciering. Deze is gebaseerd op het inkomen van de ouders van twee jaar geleden. Gegevens van ouders worden automatisch opgevraagd bij de Belastingdienst.	Internationaal toegepast voor kinderopvang in verschillende vormen in onder meer het Verenigd Koninkrijk, Hamburg en Berlijn.	Nationaal vergelijkbaar met het stelsel van de PGB. Ook de OV studentenkaart is te zien als een trekkingsrecht, waarbij het recht bij de student ligt en de geldstroom rechtsreeks naar de aanbieder gaat.
Beperking terugbetalingsrisico ouders	Wijzigingen in de omstandigheden van ouders die het recht en hoogte van de subsidie beïnvloeden hebben enkel effect op de subsidie richting de toekomst. Hierdoor zijn er geen ex-post financiële correcties bij subsidie waar achteraf gezien geen recht op was, anders dan in het geval van fraude.	Toeslag is gebaseerd op historische gegevens van twee jaar geleden die normaliter reeds definitief bekend dan wel vastgesteld zijn	Wijzigingen in de omstandigheden van ouders die het recht op en hoogte van de voucher beïnvloeden hebben enkel effect richting de toekomst. Hierdoor zijn er geen ex-post financiële correcties bij verkregen vouchers waar achteraf gezien geen recht op was, anders dan in het geval van fraude.	Wijzigingen in de omstandigheden van ouders die het recht op en hoogte van het toegewezen budget beïnvloeden hebben enkel effect richting de toekomst. Hierdoor zijn er geen ex-post financiële correcties bij toegewezen budget waar achteraf gezien geen recht op was anders dan in het geval van fraude.

Tabel 1: Vergelijking kenmerken van verschillende mogelijke financieringsstelsels kinderopvang

## 3 Prestaties van stelsels in het afwegingskader

### 3.1 Een afwegingskader

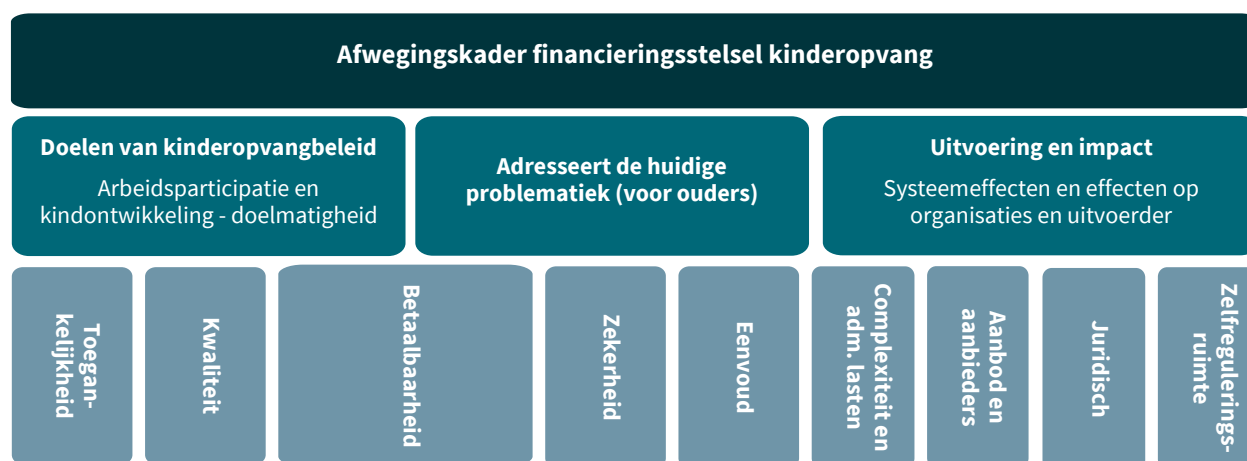
Het demissionaire kabinet beoogt met zijn voorgestelde stelselwijziging verschillende doelen te bereiken. Deze zijn hoofdzakelijk gericht op de positie van de ouders van kinderen. Zo dient het wetsvoorstel de risico's en administratieve last voor ouders te beperken en zo het gemak en gebruik van kinderopvang voor ouders te verhogen. Daarnaast heeft de regering vanuit haar kinderopvangbeleid verschillende doelen vastgesteld op het gebied van arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen. Naast deze doelen zijn er ook andere elementen die, eenmalig of structureel, geraakt worden bij een stelselwijziging naar een van de in voorgaand hoofdstuk beschreven financieringsvarianten.

Om de huidige problematiek doelen en uitvoering inzichtelijk, transparant en gestructureerd weer te geven hebben wij een afwegingskader opgesteld op basis van deze uitgangspunten.

Ten eerste zijn er de overheidsdoelen van kinderopvangbeleid. Dit betreft de ontwikkeling van kinderen en arbeidsparticipatie van ouders. Deze doelen zijn een functie van de outputdoelen betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit.<sup>11</sup> In combinatie met de kosten is dan ook de doelmatigheid te bepalen. Ten tweede vloeien elementen voort uit de problematiek rondom het huidige financieringsstelsel. Dit betreft de complexiteit voor ouders en daarmee samenhangend het terugvorderingsrisico dat ouders lopen. Hiervoor is de betaalbaarheid, zekerheid en eenvoud voor ouders beoordeeld.<sup>12</sup>

Ten derde zijn er elementen gericht op uitvoering en impact. De beleidsdoelen van kinderopvangbeleid in het algemeen en het wetsvoorstel specifiek zijn voornamelijk gericht op ouders. Vandaar dat in de analyse van overige elementen een breder perspectief is toegepast met aandacht voor effecten op kinderopvangorganisaties en uitvoering. Hierbij is, als aanvulling op de eenvoud voor ouders, gekeken naar de complexiteit van invoering voor uitvoerder en kinderopvangorganisaties, het effect op het kinderopvangaanbod, de juridische haalbaarheid en de ruimte voor zelfregulering die het financieringsstelsel biedt.

Op basis van dit afwegingskader zijn de varianten financieringsstelsels kinderopvang getoetst. Hierbij zijn de alternatieve stelsels afgezet tegen het huidige financieringsstelsel.



Figuur 1: Elementen van het afwegingskader financieringsstelsel kinderopvang

<sup>11</sup> Kamerstuk 31.322 Nr. 416 (2020). Bijlage: Basismodel beleidstheorie kinderopvangbeleid | Rijksbegroting 2026 Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2025). | Ministerie van SZW (2023). Periodieke rapportage Kinderopvangbeleid 2015-2022. De effecten van het kinderopvangbeleid op de ontwikkeling van kinderen.

<sup>12</sup> Dit zijn elementen die in het wetsvoorstel worden genoemd als problematisch in het huidige financieringsstelsel. Met het wetsvoorstel wordt beoogd deze elementen te verbeteren. Memorie van Toelichting Wetsvoorstel financiering kinderopvang (2025).

## 3.2 Beoordeling: samenvatting

In onderstaande tabel is een vergelijking van de financieringsstelsels op de elementen uit het afwegingskader, met daarbij een korte toelichting, opgenomen. In deze paragraaf zijn per element de prestatie van de financieringsstelsels op de elementen uit het afwegingskader verder toegelicht. In onderstaand overzicht zijn de prestaties van de financieringsstelsels vergeleken met het huidige toeslagenstelsel. Een score is door ons toegekend op basis van een vijfpuntschaal. Deze schaal loopt van een sterk positief effect naar een sterk negatief ten opzichte van het huidige stelsel.

De grootste verschillen tussen de varianten zien we bij kwaliteit, reële toegankelijkheid, juridische complexiteit en aanbod. Het wetsvoorstel heeft effecten op de doelen van kinderopvangbeleid maar gaat ook gepaard met een hogere complexiteit bij de invoering en uitvoering voor kinderopvangaanbieders en de uitvoeringsorganisatie. De introductie van een subsidierelatie, aanvullende administratieve verplichtingen en de aanwijzing van kinderopvang als DAEB brengen uitvoerings- en juridische risico's met zich mee en kunnen het aanbod van kindplaatsen en de kwaliteit van kinderopvang negatief beïnvloeden. Het vouchermodel en het trekkingsrechtmodel kennen eveneens implementatiekosten, maar deze zijn beperkter en minder onzeker omdat ze (in ieder geval bij het trekkingsrechtenmodel) kunnen aansluiten bij bestaande modellen, zoals het trekkingsrecht bij het PGB. Wel is de eenvoud voor ouders in het wetsvoorstel hoger en de administratieve last voor ouders lager. Hierop scoort het wetsvoorstel beter dan de andere financieringsmodellen. Deze eenvoud gaat echter gepaard met minder inzicht bij de ouders, met het risico dat kinderopvang *for granted* wordt, waardoor ze minder zullen bijsturen.

Uit het afwegingskader blijkt dat het vouchermodel en het trekkingsrechtmodel grote gelijkenissen vertonen in de prestaties op de elementen uit het afwegingskader. Het vouchermodel en het trekkingsrechtmodel scoren over het geheel genomen positiever dan het wetsvoorstel op de reële toegankelijkheid voor ouders, met daarmee een groter effect op kindontwikkeling, op de eenvoud van de uitvoering voor kinderopvangaanbieders en op het kindplaatsaanbod. Dit ligt met name in de mogelijkheid om de differentiatie in de hoogte van de vergoeding aan ouders op basis van inkomen te houden, wat ten goede komt aan kinderen van ouders in lagere inkomensgroepen. Deze kinderen hebben het meeste profijt van kinderopvang waardoor de kindontwikkeling in deze stelsels hoger is. Deze flexibiliteit is van belang om bij te kunnen sturen, maar kan ook de politiek ruimte bieden om van ouders een bijdrage naar draagkracht te vragen. In een voucher- of trekkingsrechtmodel ontstaat in dat geval minder druk op de kinderopvang.

Een belangrijk verschil tussen de modellen is het effect op het aanbod, wat belangrijk is in het licht van de noodzakelijke groei bij uitbreiding van de vergoeding. Modellen verschillen in de mate waarin door aanpassing van de voorwaarden bij te sturen is op de *vraag* waardoor die meer of minder te reguleren is. Maar modellen hebben ook direct effect op het *aanbod*. Bij directe financiering van kinderopvangorganisaties en vrijwel gratis kinderopvang (in het wetsvoorstel) is er het risico dat kinderopvang *for granted* wordt en ouders minder alert worden op dat wat ze ontvangen voor hun uitgave (omdat ze de prijs niet meer zien) of meer inkopen dan ze nodig hebben of gaan gebruiken. In het wetsvoorstel kiest het kabinet daarnaast voor een DAEB. Dat zal naar onze mening een rem vormen op investeren in innovatie en groei. Groei en innovatie vergen investeringen vooraf, waarbij een lager of afwezig rendement in de eerste jaren wordt geaccepteerd omdat in latere jaren kans is op een hoger rendement. Als dat hogere rendement wordt afgeroomd vervalt een van de prikkels om te investeren in groei of innovatie. Een DAEB is ook een belemmering voor (profit en non-profit) aanbieders die kinderopvang bieden maar bijvoorbeeld ook jeugdzorg of sport, of opvang bieden op hun boerderij. Deze combinaties zijn aantrekkelijk voor ouders, maakt het mogelijk te besparen op kosten van overhead of vastgoed en maakt het mogelijk kinderopvang aan te bieden op plekken waar het volume anders te klein te zijn voor een rendabele bedrijfsvoering.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> In het wetsvoorstel moeten aanbieders de kosten gaan opgeven die horen bij de dienst kinderopvang. Als de administratieve lasten te hoog worden zullen deze gemengde (vaak kleinere) aanbieders hun combinaties gaan heroverwegen. Het is maatschappelijk wenselijk dat dergelijke combinaties blijven bestaan.

Bij de forse groei in het aanbod die nodig is om de verwachte vraag op te vangen, is het logisch om geen risico's te nemen die ertoe kunnen leiden dat aanbieders minder gaan investeren in (of minder kunnen lenen voor) groei en innovatie.

Bij directe financiering wordt het, in combinatie met de in het wetsvoorstel genoemde financiële begrenzings, voor zowel non-profit als profit aanbieders lastiger vreemd en eigen vermogen aan te trekken, die nodig zijn voor groei. Voor de beoogde groei zijn alle typen aanbieders noodzakelijk.

In de vergelijking is zichtbaar dat er alternatieven zijn die, in vergelijking met het kabinetsvoorstel, een minder majeure en onomkeerbare aanpassing van het huidige stelsel inhouden, de risico's voor aanbod, toegankelijkheid en de implementatiekosten beperken en tegelijkertijd het merendeel van de ambities van het kabinet kunnen realiseren.

Wetsvoorstel		T-2 model		Vouchermodel		Trekkingsrechtmodel	
<b>Toegankelijkheid voor ouders</b>							
<b>Wettelijk:</b> groep die aanspraak kan maken blijft gelijk. Hoogte vergoeding stijgt voor ouders in hogere inkomensgroepen. <b>Administratief:</b> administratieve lasten verschuiven van ouders naar houders en uitvoerder en nemen toe voor hen. <b>Reëel:</b> toenemende vraag door verruiming vergoeding hogere inkomensgroepen en verlaging risico terugbetaling. Risico dat hogere inkomensgroepen lagere verdringen. Toename voor houders in regulering en administratie kan aanbod dempen.	 +  +/-  -/-	<b>Wettelijk:</b> geen veranderingen in voorwaarden die recht geven op toeslag. <b>Administratief:</b> eenvoudiger want (definitieve) inkomensgegevens zijn bekend bij de Belastingdienst. <b>Reëel:</b> verlaging risico terugbetaling vergroot (ervaren) toegankelijkheid voor lagere inkomensgroepen meer dan voor hogere.	 0  +  +	<b>Wettelijk:</b> Afhankelijk van verdere invulling. <b>Administratief:</b> administratieve lasten verschuiven van ouders naar houders en uitvoerder. Er is ruimte voor verdere verlichting door versimpeling voorwaarden die recht geven op een vergoeding. <b>Reëel:</b> voucher is zichtbaar en dat kan drempel verlagen. Verlaging risico terugbetaling vergroot de (ervaren) toegankelijkheid.	 0  +  +	<b>Wettelijk:</b> Afhankelijk van verdere invulling. <b>Administratief:</b> administratieve lasten verschuiven van ouders naar houders en uitvoerder. Er is ruimte voor verdere verlichting door versimpeling van de voorwaarden die recht geven op een vergoeding. <b>Reëel:</b> zichtbare rekening met budget kan drempel verlagen. Verlaging risico terugbetaling vergroot de (ervaren) toegankelijkheid.	 0  +  +
<b>Kwaliteit voor ouders</b>							
Kwaliteitsrisico op lagere betrokkenheid door vervallen klantrelatie en minder investeringen in extra activiteiten.	-	Geen effect	0	Geen effect	0	Zicht op de hoogte van het budget maakt dat ouders meer zicht en prikkel hebben dan in het wetsvoorstel om zich actief met de kwaliteit te bemoeien.	+

Betaalbaarheid voor ouders							
<b>Hogere inkomensgroepen:</b> Hogere vergoeding.	+/+	Toeslag sluit minder goed aan bij actuele financiële draagkracht voor die ouders waarvan inkomen daalt of arbeidssituatie verandert. In totaliteit neemt de betaalbaarheid voor ouders iets af.	-	Geen effect behalve als wordt gekozen voor een verandering in voorwaarden voor een voucher (als deze bij een bepaald inkomen leidt tot meer/minder toegang dan nu).	0	Geen effect behalve als wordt gekozen voor een verandering in voorwaarden voor het trekkingsrecht (als deze bij een bepaald inkomen leidt tot meer/minder toegang dan nu).	0
<b>Lagere inkomensgroepen:</b> Als prijs stijgt, dan groeit het verschil tussen prijs kinderopvang en de MUP terwijl deze ouders niet of minder profiteren van de hogere vergoeding.	-/-						
Arbeidsparticipatie en kindontwikkeling							
<b>Arbeidsparticipatie:</b> Midden-en hoge inkomens die het meest profiteren van de hogere betaalbaarheid hebben al een hoge arbeidsparticipatie. Afschaffing IACK, verschuiving informele naar formele opvang en arbeidstekort in de sector dempen extra arbeidsparticipatie.	0	<b>Arbeidsparticipatie:</b> Betaalbaarheid voor ouders die in het T-2 model minder toeslag ontvangen dan in het huidige stelsel neemt af. Dit kan een belemmering vormen voor afname van kinderopvang. Door meer zekerheid wordt drempel om te blijven werken i.c.m. kinderopvang lager.	0	<b>Arbeidsparticipatie:</b> Grotere administratieve toegankelijkheid stimuleert gebruik van kinderopvang. Biedt flexibiliteit aan bijvoorbeeld gemeenten of sectoren om extra vouchers toe te kennen.	+	<b>Arbeidsparticipatie:</b> Grotere administratieve toegankelijkheid stimuleert gebruik van kinderopvang. Biedt flexibiliteit aan bijvoorbeeld gemeenten of sectoren om extra trekkingsrecht toe te kennen.	+
<b>Kindontwikkeling:</b> Kwaliteitsrisico's en verdringing van lagere inkomens door hogere inkomens terwijl voor hen de cognitieve en sociale effecten het grootst zijn.	-/-	<b>Kindontwikkeling:</b> Geen substantiële effecten	0	<b>Kindontwikkeling:</b> Geen effect	0	<b>Kindontwikkeling:</b> Geen effect	0
Zekerheid voor ouders							
Vooraf wordt getoetst of aan de oudervoorwaarden wordt voldaan. Wijzigingen hebben enkel effect naar de toekomst toe.	+/+	Voor de meeste ouders is na twee jaar de arbeids- en inkomenssituatie vastgesteld, wat zekerheid geeft over toeslag.	+/+	Vooraf wordt getoetst of aan de oudervoorwaarden wordt voldaan. Wijzigingen hebben enkel effect naar de toekomst toe.	+/ +	Vooraf wordt getoetst of aan de oudervoorwaarden wordt voldaan. Wijzigingen hebben enkel effect naar de toekomst toe.	+/+
Eenvoud voor ouders							
Verschuiving administratie en verantwoordelijkheid van ouders naar houders en uitvoerder. Ouders hebben recht op subsidie, welke direct aan houders wordt uitgekeerd.	+/+	Toeslag gebaseerd op t-2 zorgt dat gegevens deels al vastgesteld en bekend zijn bij overheidspartijen. Ouders zijn de begunstigde en blijven verantwoordelijk voor aanvraag en wijzigingen en ontvangen de toeslag.	+	- Hoge mate van eenvoud en begrijpelijkheid. Wel extra handeling nodig voor bijhouden van de vouchercode en bij inwisseling van de voucher. - Aan te leveren gegevens zijn afhankelijk van oudervoorwaarden. - Ouders zijn begunstigde, maar	+	-Uitkering vanuit het budget gebeurt door machtiging wat het voor ouders vergemakkelijkt; Ouders kunnen op eigen rekening zien wat is gebruikt van budget. - Aan te leveren gegevens zijn afhankelijk van oudervoorwaarden.	+

				<p>verschuiving administratie en verantwoordelijkheid van ouders naar aanbieders en uitvoerder.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Betalingsstroom loopt direct van uitvoerder naar aanbieders maar ouders behouden een rol in het aanvraag en uitkeringsproces.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouders zijn begunstigde, maar verschuiving administratie en verantwoordelijkheid van ouders naar houders en uitvoerder.</li> <li>- Betalingsstroom loopt direct van uitvoerder naar aanbieders maar ouders behouden een rol in het aanvraag en uitkeringsproces.</li> </ul>	
<b>Complexiteit van invoering en uitvoering kinderopvangorganisaties, gastouders en uitvoerder</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opzet en implementatie van een systeem voor gegevensuitwisseling door aanbieders en uitvoerder.</li> <li>- Er komt subsidierelatie met houders.</li> <li>- Aanbieders moeten een gescheiden administratie voor DAEB-activiteiten voeren.</li> <li>- Gastouders moeten een aanwezigheidsregistratie opzetten.</li> <li>- Flexibiliteit voor overheid, om arbeidseis en omvang vergoeding aan te passen, is afgenomen (aanpassingen zijn complex).</li> </ul>	-/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoerder moet gegevens m.b.t. oudervoorwaarden opvragen bij de Belastingdienst, maar checks zijn minder complex dan in huidige situatie.</li> </ul>	+	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gastouders moeten een aanwezigheidsregistratie opzetten.</li> <li>- Opzet en implementatie van een systeem voor gegevensuitwisseling door aanbieders en uitvoerder, of aanpassing bestaand systeem.</li> <li>- Uitvoerder moet voucherproces ontwikkelen en implementeren waaronder declaratiecontrole en uitbetaling aan aanbieders.</li> </ul>	0	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gastouders moeten een aanwezigheidsregistratie opzetten.</li> <li>- Opzet en implementatie van een systeem voor gegevensuitwisseling door aanbieders en uitvoerder, of aanpassing bestaand systeem.</li> <li>- Uitvoerder is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van het trekkingsrecht, waaronder budgetbeheer, declaratiecontrole en uitbetaling aan aanbieders. Geput kan worden uit ervaring bij reeds toegepast trekkingsrecht.</li> </ul>	0
<b>Aanbod van kindplaatsen</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename wet- en regelgeving en daaruit voortvloeiende administratieve druk beïnvloedt aanbodcapaciteit negatief.</li> <li>- DAEB en begrenzing rendement kan innovatie belemmeren.</li> </ul>	-/-	Geen effect	0	Door beperkte extra administratieve last en behoud financieringsvrijheid is er geen significant effect.	0	Door beperkte extra administratieve last en behoud financieringsvrijheid is er geen significant effect.	0
<b>Juridisch</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toewijzing van kinderopvang tot DAEB kan discussie geven over de noodzaak van DAEB <i>as such</i> (met mogelijke rechtszaken en kans</li> </ul>	-/-	Geen effect	0	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In Europese landen is toepassing mogelijk gebleken zonder kinderopvang aan te merken als DAEB. Geen Nederlands equivalent.</li> </ul>	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juridische haalbaarheid van het stelsel blijkt uit nationale toepassing van het trekkingsrecht voor het PGB.</li> <li>- Aanbieder ziet dat hoogte van</li> </ul>	+/-

<p>dat DAEB achteraf als onrechtmatig wordt beschouwd) en over de breedte van onder DAEB vallende activiteiten. En discussie over oneigenlijke steun door substituerende activiteiten die niet onder de DAEB vallen.</p> <p>- Model past vooral bij inkomens-onafhankelijke vergoeding. Bij inkomensafhankelijkheid moeten kinderopvangorganisaties inzicht krijgen in inkomen ouders, met privacy en dataveiligheidsissue.</p>				<p>- Als elke voucher staat voor een dag (vrijwel) gratis inkomensopvang, is er beperkt issue van privacy en dataveiligheid.</p>		<p>trekkingsrecht varieert en minder privacy voor ouders en hun inkomen.</p>	
<b>Regulering/zelfregulering</b>							
<p>Vraag intensieve regelgeving op wet niveau en in lagere wetgeving en decentrale verordeningen en in toezicht. Geeft hogere regeldruk en daarmee beleids- en uitvoeringskosten. Zelfregulering door sector dan minder mogelijk en logisch.</p>	-	<p>Geen verandering in regulering. Door behoud inkomensafhankelijkheid kan de sector medeverantwoordelijkheid pakken voor een goede balans tussen vraag en aanbod.</p>	0	<p>Vergt nieuwe regulering want het vouchermodel wordt nog niet toegepast in Nederland. Er is ruimte voor zelfregulering. Sector kan risico's identificeren en een rol spelen in de ontwikkeling in de sector en achterblijvers en peloton faciliteren. Omdat het model door zijn eenvoud minder opties biedt voor bijsturing is er minder mogelijkheid voor de sector om te sturen.</p>	+	<p>Omdat er geen directe subsidierelatie tussen overheid en aanbieder komt is regulering op het terrein van bedrijfsvoering nodig. Dit kan in de vorm van (eventueel wettelijk gebaseerde) zelfregulering. De sector kan daarnaast medeverantwoordelijkheid pakken voor een goede balans tussen vraag en aanbod.</p>	+

Tabel 2: Schematisch overzicht impact financieringsstelsel op elementen afwegingskader ten opzichte van huidige stelsel. Vijfpuntschaal: sterk negatief (-/-); negatief (-); neutraal (0); positief (+); sterk positief (+/+). +/- betekent dat positieve en negatieve effecten elkaar waarschijnlijk in evenwicht houden.

## 4 Effecten financieringsstelsels in detail

In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van de geprognoseerde effecten van de financieringsstelsels op de elementen van het afwegingskader. De stelsels zijn hierbij vergeleken met het huidige stelsel om zo de impact van de invoering van een nieuw financieringsstelsel te duiden.

### 4.1 Toegankelijkheid van kinderopvang

Toegankelijkheid van kinderopvang voor ouders hangt af van meerdere factoren waaronder:<sup>14</sup>

- Wettelijke toegankelijkheid – de grootte van de groep ouders die in aanmerking komt voor financiering. Dit bepaalt de financiële toegankelijkheid voor ouders.
- Reële toegankelijkheid – de mate waarin er voldoende aanbod is om aan de vraag te voldoen. En de groep die toegang heeft tot het stelsel (de kinderen van de meest arme of rijke ouders).
- Administratieve toegankelijkheid – hoe makkelijk het voor ouders is en wordt ervaren om gebruik te kunnen maken van kinderopvang.

#### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

De wettelijke toegankelijkheid neemt in dit stelsel toe door de transitie van een inkomensafhankelijk naar een inkomensonafhankelijk stelsel. In het huidige stelsel is de kinderopvangtoeslag maximaal 96% van de maximum uurprijs (MUP), dit aandeel neemt af bij hogere inkomens. In het wetsvoorstel hebben alle ouders die voldoen aan de arbeidseis recht op een directe subsidie van de overheid aan kinderopvangorganisaties van 96% van de MUP. Het door de overheid gecompenseerde aandeel neemt hierdoor toe voor ouders met hogere inkomens. De groep met recht op een kinderopvangvergoeding blijft gelijk doordat de arbeidseis gehandhaafd blijft.

De reële toegankelijkheid neemt af. Het huidig tekort aan kinderopvangplaatsen zal in de komende jaren onder het huidige stelsel al toenemen.<sup>15</sup> Dit tekort neemt sterker toe onder het wetsvoorstel als gevolg van de transitie naar een inkomensonafhankelijk stelsel. Hierdoor nemen de kosten van kinderopvang voor ouders met hogere inkomens af wat leidt tot een extra vraagstijging.<sup>16</sup> Deze ouders zullen er vaker voor kiezen om informele opvang deels of volledig te vervangen door formele opvang.<sup>17</sup> Dit terwijl de ruimte voor een stijging van het formele aanbod beperkt is.

Daarnaast kan de extra administratieve druk voor kinderopvangorganisaties leiden tot een afname in het aanbod van kinderopvangorganisaties. Het kan minder aantrekkelijk worden om in de sector te stappen of te blijven. De administratieve druk verschuift van ouders naar kinderopvangorganisaties en de uitvoerder. Daarnaast brengt de aanwijzing van kinderopvang tot DAEB extra verantwoordingsplichten en daarmee administratieve druk met zich mee. De extra administratieve druk vraagt van het personeel tijd voor administratie en het brengt voor de gehele bedrijfsvoering kosten met zich mee wat het minder aantrekkelijk kan maken kinderopvang aan te bieden.

De toegankelijkheid ontwikkelt zich het negatiefst voor ouders met een lager inkomen. Deze hebben minder of geen recht op een hogere vergoeding in het nieuwe stelsel maar ondervinden wel de toenemende lasten van het stijgend capaciteitstekort aan kinderopvangplekken.

De administratieve toegankelijkheid voor ouders neemt toe doordat risico's en administratieve lasten voor ouders worden geminimaliseerd. De overstap van een toeslag naar directe financiering van de uitvoerder

<sup>14</sup> Ministerie van SZW (2023). Periodieke rapportage Kinderopvangbeleid 2015-2022 De effecten van het kinderopvangbeleid op de ontwikkeling van kinderen

<sup>15</sup> Prognosemodel Zorg en Welzijn (2025)

<sup>16</sup> Hiermee wordt verwezen naar ouders met een dusdanig hoog inkomen dat zij op dit moment geen aanspraak kunnen maken op een vergoeding van 96% van de MUP.

<sup>17</sup> Blanden et al. (2016). *The Economic Journal*. Universal preschool education: the case of public funding with private provision.

aan de houders maakt dat de rol van ouders in het financieringsstelsel zeer beperkt is. De handelingen voor ouders betreffen voornamelijk de aanvraag van een beschikking ter aantoning van het recht op gesubsidieerde kinderopvang. Daarna hoeven ouders slechts in sommige gevallen nog, op aanvraag, extra informatie aan te leveren.

### **Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model**

De wettelijke toegankelijkheid blijft in dit stelsel gelijk doordat voorwaarden voor het recht op kinderopvang gelijk blijven. Wel kan de financiële toegankelijkheid minder worden als de hoogte van de vergoeding op historische inkomensgegevens wordt gebaseerd en bij een verlaging van het inkomen geen correctie op basis van het huidige inkomen wordt toegepast.

De reële toegankelijkheid wordt beïnvloed door twee factoren. Enerzijds ‘durven’ ouders misschien gemakkelijker gebruik te maken van kinderopvang en -toeslag, omdat het risico op fouten en naheffing kleiner is. Anderzijds kan het zijn dat ouders met een gedaald inkomen worden geremd kinderopvang af te nemen. Doordat grote bedragen via de rekening van de ouder blijven lopen blijft het risico dat ouders dat geld onjuist uitgeven. Juist de groep die door externe omstandigheden een grote daling van het inkomen heeft (bijvoorbeeld bij een scheiding) heeft belang bij toegang tot kinderopvang. De groep met een sterke wijziging in inkomen over twee jaar is relatief beperkt. Onderzoek van SEO toont aan dat in de periode 2011-2014 gemiddeld ~8% van de huishoudens meer dan 3 inkomensdecielen opschoof.<sup>18</sup>

De administratieve toegankelijkheid verbetert door de verschuiving van de toeslaggrond naar het inkomen van twee jaar geleden. Hierdoor hoeven ouders minder tot geen inkomensinformatie op te geven. Immers, de toeslag kan worden gebaseerd op gegevens van de aangifte inkomstenbelasting. Om ouders met een gedaald inkomen die op basis van het huidige inkomen recht hebben op een hogere toeslag toch een hogere vergoeding toe te kennen is een correctie mogelijk. Wel is een extra administratieve toetsing daarvoor noodzakelijk. Daarnaast zullen ouders gegevens over afgenomen uren moeten blijven doorgeven.

### **Alternatief 2: Vouchermodel**

De wettelijke toegankelijkheid in het vouchermodel is afhankelijk van de voorwaarden die worden gesteld aan het recht op en de hoogte van een voucher. Het geeft de mogelijkheid om zoals in het huidige en wetsvoorstel een arbeidseis als voorwaarde te stellen. Ook geeft het de mogelijkheid andere voorwaarden zoals een inkomensafhankelijk element aan de voucher te koppelen. Een optie is om werkgevers, sectoren of gemeenten een rol te laten spelen in de verstrekking van vouchers aan werknemers, zoals in het Verenigd Koninkrijk, aangezien zij direct zicht hebben op het loon dat zij aan de werknemer uitkeren. Het verbinden van voorwaarden aan de vouchers is mogelijk maar is niet noodzakelijk. Vouchers kunnen ook (deels) onconditioneel aan ouders worden verstrekt.

Het vouchermodel heeft op de reële toegankelijkheid een positief effect. Het feit dat een voucher zichtbaar en ‘tastbaar’ is, kan de drempel om gebruik te maken van kinderopvang verlagen. De betalingsrelatie tussen kinderopvangorganisaties en ouders blijft bestaan. Enkel een deel hiervan wordt voldaan met een voucher. Voor kinderopvangorganisaties ontstaat er een extra administratieve last bij de inwisseling van de voucher maar dit is beperkt en heeft daarmee naar waarschijnlijkheid geen invloed op het kinderopvangaanbod. Voor ouders is er geen terugvorderingsrisico, wat de vraag naar kinderopvang kan vergroten.

De administratieve toegankelijkheid neemt toe bij het vouchermodel. Dit financieringsstelsel vergroot de eenvoud en verkleint de risico's voor ouders. Doordat wordt afgestapt van de voorschotsystematiek, wordt de administratieve druk op ouders minder. Ouders hoeven veel minder vaak zelf gegevens aan te leveren over hun actuele arbeidssituatie. De administratieve last voor ouders hangt af van de voorwaarden waarin

---

<sup>18</sup> SEO (2017). Inkomensmobiliteit van Nederland

ouders moeten voldoen voor recht op een voucher. Het vouchermodel biedt ruimte om deze afweging tussen hoeveelheid voorwaarden en complexiteit en administratieve last te maken.

### Alternatief 3: Trekkingsrechtmodel

De toegankelijkheid bij het trekkingsrecht model is vergelijkbaar met de toegankelijkheid in het vouchermodel. De wettelijke toegankelijkheid is eveneens afhankelijk van de voorwaarden die worden gesteld aan het recht op en de hoogte van de vergoeding, hier het aan de ouder toegewezen budget.

De reële toegankelijkheid neemt waarschijnlijk toe ten opzichte van het huidige systeem. Het feit dat ouders op een persoonlijke rekening hun budget zien kan de drempel gebruik te maken van kinderopvang verlagen. De beperking van het terugvorderingsrisico voor ouders (door wijzigingen enkel effect te laten hebben op het toekomstige budget) kan leiden tot een vraagstijging. Als het aanbod dit niet kan bijbenen neemt de reële toegankelijkheid af. De administratieve last voor kinderopvangorganisaties neemt net als in het vouchersysteem toe doordat er een extra financiële relatie ontstaat met de uitvoeringsinstantie die het budget van de ouders beheert. Het effect van deze extra administratieve last op het aanbod van kinderopvangorganisaties is naar verwachting beperkt, omdat de benodigde gegevens nu ook al worden uitgewisseld.

De administratieve toegankelijkheid voor ouders neemt toe omdat zij minder gegevens hoeven aan te leveren. Ook het trekkingsrecht model biedt de mogelijkheid de afweging te maken tussen de hoeveelheid voorwaarden voor recht op het budget en de complexiteit en administratieve lasten voor actoren in het stelsel.

## 4.2 Kwaliteit van kinderopvang

De kwaliteit van kinderopvang is van groot belang voor (1) de ontwikkeling van kinderen, om (2) het gebruik van kinderopvang te stimuleren en (3) voor de borging van doelmatige en doeltreffende besteding van overheidsmiddelen. De kwaliteit van kinderopvang zal, ongeacht financieringsstelsel, moeten voldoen aan het wettelijk kader bestaande uit onder meer de Wet kinderopvang, het Besluit kwaliteit kinderopvang, de regeling Wet kinderopvang en de cao Kinderopvang. Wel kan het financieringsstelsel invloed hebben op de geleverde kwaliteit van kinderopvang binnen dit wettelijke kader. Vier elementen waaraan goede en verantwoorde kinderopvang kan worden afgelezen, zijn:<sup>19</sup>

- De ontwikkeling van het kind;
- Veiligheid van de kinderopvang;
- Vaste gezichten en groepen in de kinderopvang en;
- De opleiding en ondersteuning voor medewerkers.

### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

De kwaliteitseisen die worden gesteld aan kinderopvang blijven ongewijzigd in het wetsvoorstel.<sup>20</sup> Er wordt gestreefd om DAEB, toezicht en uitvoeringslast zo in te richten dat kwaliteit niet in het gedrang komt; een specifieke invulling is hieraan nog niet gegeven. De implementatie van het wetsvoorstel kan indirect invloed hebben op kwaliteit van kinderopvang via effecten op investeringsruimte van kinderopvangorganisaties, marktwerking en administratieve lasten. Maatwerk en specifieke oplossingen met andere financiers worden lastiger. Zo kan toewijzing van kinderopvang tot DAEB ertoe leiden dat activiteiten die buiten de tot DAEB gedefinieerde activiteiten vallen maar wel bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen, minder worden ondernomen. Immers, hiervoor kan geen subsidie worden verkregen. Daarnaast moeten deze activiteiten separaat worden geadmistreerd wat ertoe kan leiden dat

<sup>19</sup> Zoals vastgelegd in de Wet kinderopvang, besluit kwaliteit kinderopvang en de regeling Wet kinderopvang.

<sup>20</sup> Memorie van Toelichting Wetsvoorstel financiering kinderopvang (2025)

ondernemers afzien van deze activiteiten, terwijl ze inhoudelijk en soms ook financieel wel belangrijk zijn voor hen en voor de kwaliteit van het aanbod.

Een ander mogelijk kwaliteitsrisico is de afname van participatie van ouders in het nieuwe financieringsstelsel. Als kinderopvang bijna gratis wordt en ouders niet meer verantwoordelijk zijn voor (het overgrote deel van) de betaling, is een risico dat kinderopvang als *for granted* wordt ervaren door ouders, wat een risico geeft op bijvoorbeeld kindplaatsen die zonder of met late afmelding leeg blijven. Dit kan een lagere betrokkenheid van ouders bij kinderopvang als gevolg hebben. Bij een hoge eigen bijdrage zullen ouders ook meer meedenken met de aanbieder om daarvoor optimale opvang te krijgen. Dat kan nu minder worden. Dit kan effect hebben op alle vier de kwaliteitselementen: ontwikkeling van het kind, veiligheid van de kinderopvang, vaste gezichten en groepen en de opleiding en ondersteuning voor medewerkers.

### Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model

De invoering van een T-2 model heeft geen effect op de kwaliteit van kinderopvang ten opzichte van het huidige financieringsstelsel. De relatie tussen ouders en kinderopvangorganisaties blijft hetzelfde waardoor ouders hun kwaliteitsverwachtingen zullen blijven inbrengen bij de opvangaanbieder. Ook andere factoren die invloed kunnen hebben op de kwaliteit, zoals wet- en regelgeving, blijven gelijk.

### Alternatief 2 en 3: Vouchermodel en trekkingsrechtmodel

Het vouchermodel en trekkingsrecht model hebben (in vergelijking met het huidige model) in zichzelf geen effect op de kwaliteit van kinderopvang. De financieringsstelsels blijven kinderopvangorganisaties de ruimte bieden om activiteiten uit te voeren die niet binnen de strikte definitie van kinderopvang vallen maar wel toegevoegde waarde voor de ontwikkeling van kinderen bieden.

Aanvullende maatregelen, los van het financieringsstelsel, kunnen de kwaliteit van kinderopvang wel verbeteren. Deze zijn mogelijk onder verschillende financieringsmodellen. Zo kunnen kinderopvangorganisaties vanuit wettelijke plicht of vanuit sectorbrede afspraken de kwaliteit van de sector waarborgen. Zelfregulering door de sector in een kwaliteits- en gedragscode, vastgelegd in een convenant, boven op bestaande wetgeving kan hier mogelijk uitkomst in bieden. Hierin kunnen ook afspraken worden gemaakt over onder meer het jaarlijks uitbrengen van een maatschappelijk jaarverslag waarin onder andere de kwaliteit van de opvang, resultaten van GGD-inspecties en het eigen kwaliteitsbeleid worden gerapporteerd. Ook kunnen ouder- en medewerkerstevredenheidsmetingen en publicaties de organisaties stimuleren extra in te zetten op de geleverde kwaliteit. Zo blijven ouders betrokken bij de kwaliteit van de geleverde opvang, waarmee de ontwikkeling van de kinderen en de veiligheid van de opvang kunnen worden geborgd. Zelfregulering past in veel stelsels, maar minder bij het wetsvoorstel, daarin kiest de overheid al voor veel controlerende rollen.

## 4.3 Betaalbaarheid van kinderopvang voor ouders

Hierbij is gekeken naar de kosten die ouders moeten maken om gebruik te kunnen maken van kinderopvang. Dit betreft het verschil tussen het door de overheid gefinancierde deel en de vraagprijs van kinderopvangorganisaties.

### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

In de Memorie van toelichting wordt aangegeven dat het wetsvoorstel de betaalbaarheid van kinderopvang voor ouders sterk verbetert als gevolg van de invoering van een inkomensafhankelijke subsidie.<sup>21</sup> In het wetsvoorstel hebben alle ouders die voldoen aan de arbeidseis recht op een directe subsidie van de overheid aan kinderopvangorganisaties van 96% van de MUP. Het door de overheid betaalde aandeel

<sup>21</sup> Memorie van Toelichting Wetsvoorstel financiering kinderopvang (2025)

neemt hierdoor toe voor ouders met hogere inkomens die op dit moment geen recht hebben op een vergoeding van 96% van de MUP. In 2026 zou dat gaan om ouders met een toetsingsinkomen hoger dan 56.412 euro.<sup>22</sup>

Daardoor wordt kinderopvang voor deze groep ouders goedkoper. Tegelijkertijd erkent het wetsvoorstel dat de hogere overheidsbijdrage de vraag kan laten stijgen, wat risico's op tariefstijgingen en wachtlijsten met zich meebrengt. Daarom worden aanvullende maatregelen genomen, zoals een ingroeipad, verplichte prijstransparantie en verder onderzoek naar de kostprijs van kinderopvang om de betaalbaarheid en toegankelijkheid voor alle groepen te waarborgen. Ook zal met de toewijzing van kinderopvang tot DAEB het rendement van kinderopvangorganisaties worden beperkt tot een maximum van de nettokosten plus een (nader te bepalen) redelijke winst. Hiermee wil het wetsvoorstel voorkomen dat de prijs van kinderopvang onevenredig hard stijgt.

Desalniettemin zal door de krapte op de arbeidsmarkt het kindplaatstekort toenemen waardoor de uurprijs van kinderopvang stijgt doordat bijvoorbeeld lonen verhoogd moeten worden om extra personeel aan te trekken. De kostprijs en daarmee eigen bijdrage van ouders (als verschil tussen de MUP en de prijs voor kinderopvang) stijgt hierdoor. Hier worden vooral lagere inkomensgroepen door geraakt. Zij profiteren niet van de verbeterde betaalbaarheid want zij ontvangen al (bijna) 96% van de MUP maar worden wel geconfronteerd met de extra kosten voor kinderopvang.<sup>23</sup>

### **Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model**

In het T-2-model wordt de hoogte van de kinderopvangtoeslag gebaseerd op het toetsingsinkomen en de arbeidssituatie van ouders van twee jaar geleden. Hierdoor sluit de toeslag minder goed aan bij de actuele financiële draagkracht van ouders waardoor in zijn totaliteit de betaalbaarheid voor ouders afneemt.

Ouders van wie het inkomen sinds twee jaar geleden is gedaald, ontvangen in dit model een lagere kinderopvangtoeslag dan zij op basis van hun huidige inkomen zouden ontvangen in het huidige stelsel (tenzij en voor deze groep een correctie mogelijk is). Voor deze groep neemt de betaalbaarheid van kinderopvang af, omdat zij een relatief hogere eigen bijdrage moeten betalen terwijl hun huidige inkomen lager is. Omgekeerd ontvangen ouders van wie het inkomen sinds twee jaar geleden is gestegen juist een hogere toeslag dan op basis van hun huidige inkomen passend zou zijn. Voor deze ouders verbetert de betaalbaarheid, maar de toeslag is in dat geval minder doelmatig omdat deze niet is afgestemd op de actuele draagkracht.

Per saldo leidt het T-2-model tot een vermindering van de mate waarin de kinderopvangtoeslag is afgestemd op de huidige inkomens- en arbeidssituatie van ouders. Hierdoor neemt de voorspelbaarheid toe, maar verslechtert de aansluiting van de toeslag op de actuele betaalbaarheid van kinderopvang voor een deel van de ouders. De besteding van middelen is dan ook minder doelmatig. De negatieve effecten op de betaalbaarheid voor ouders die in het T-2 model minder ontvangen is per definitie sterker dan de positieve effecten voor ouders die meer ontvangen. Hierdoor neemt de betaalbaarheid van kinderopvang voor ouders per saldo af. Maar het is denkbaar dat voor deze groep toch de mogelijkheid wordt geboden een correctie te verkrijgen op basis van de actuele inkomenssituatie.

### **Alternatief 2 en 3: Vouchermodel en trekkingsrechtmodel**

Net zoals in de andere financieringsmodellen is de betaalbaarheid voor ouders afhankelijk van het deel van de kosten dat niet wordt gedekt vanuit de overheid. De hoogte van de voucher of het toegewezen budget en de voorwaarden voor het recht hierop is te bepalen onafhankelijk van de keuze voor het financieringsstelsel. Bij een gelijksoortige keuze van de voorwaarden als in het wetsvoorstel, een

<sup>22</sup> Rijksoverheid (2026). Bedragen kinderopvangtoeslag 2026

<sup>23</sup> CPB en SCP (2023). Herziening financieringsstelsel kinderopvang

inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% van de MUP bij het voldoen aan de arbeidseis, is de betaalbaarheid voor ouders dan ook hetzelfde als die in het wetsvoorstel.

Wel is een verschil dat in deze modellen kinderopvang niet tot DAEB wordt aangewezen en daarmee prijsregulering anders geregeld kunnen worden. Hoewel de winstmarges in de kinderopvangsector momenteel, ondanks de reeds omvangrijke overheidsbijdragen, beperkt zijn, kan een verdere toename van overheidsfinanciering in combinatie met de aanhoudende en geprognostiseerde tekorten aan kinderopvangplaatsen aanleiding geven tot de invoering van prijsbeperkende maatregelen. Dergelijke maatregelen kunnen worden vormgegeven via wettelijke prijsregulering of via vormen van zelfregulering binnen de sector. Dit kan bij alle financieringsstelsels. Daarnaast bieden deze stelsels de mogelijkheid om de groei van de vraag naar kinderopvang te beperken door differentiatie in de hoogte van de vergoeding, bijvoorbeeld op basis van het inkomen of het vermogen van ouders.

## 4.4 Effect op arbeidsparticipatie en kindontwikkeling - doelmatigheid

De beleidsdoelen van kinderopvangbeleid zijn stimulering van kindontwikkeling en de arbeidsparticipatie van ouders. Uit de beleidstheorie volgt dat deze een gevolg zijn van toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van kinderopvang. In deze paragraaf is voortbouwend op de eerder beschreven elementen het totaaleffect van de financieringsstelsels op de beleidsdoelen beschreven.

### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

Het wetsvoorstel heeft een beperkt structureel effect op de arbeidsparticipatie. Verbeterde betaalbaarheid voor ouders zorgt naar verwachting voor een toename in het arbeidsaanbod van 0,2% (15.000fte). Dit effect is beperkt doordat het wetsvoorstel vooral zorgt voor een kostenreductie voor midden en hoge inkomens en binnen deze groep is de arbeidsmarktparticipatie al hoog. Tegenover de toename in arbeidsaanbod door verhoging van de betaalbaarheid staat de afschaffing van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Een belangrijke overweging in de motivatie van afschaffing van de IACK was de aangekondigde stelselwijziging. Afschaffing van de IACK heeft een negatief effect op het arbeidsaanbod van -0,4%. Per saldo is er door deze twee effecten dus een negatief effect op de arbeidsparticipatie.<sup>24</sup>

Andere effecten van het wetsvoorstel op de arbeidsparticipatie zijn de verbeterde administratieve toegankelijkheid en verlaging van het terugbetalingsrisico die de afname van kinderopvang en daarmee de arbeidsparticipatie stimuleren. Een belemmerende factor is hierbij het kindplaatstekort. Dit neemt de komende jaren verder toe door een sterk oplopend arbeidsmarkttekort.<sup>25</sup> Daarnaast zorgt de verbeterde betaalbaarheid voor midden- en hoge inkomens voor een substitutie-effect van informele naar formele kinderopvang. Deze inkomensgroepen zullen er vaker voor kiezen om informele opvang te vervangen door formele opvang zonder noodzakelijk meer te gaan werken wat het tekort aan formele kinderopvang versterkt.<sup>26</sup> Er is jaarlijks ~2,3 miljard euro extra overheidsfinanciering nodig voor uren kinderopvang die nu ook al worden afgenomen doordat de vergoeding voor sommige ouders stijgt.<sup>27</sup>

Het wetsvoorstel heeft een negatief effect op de kindontwikkeling. Dit vloeit voort uit risico's op het gebied van kwaliteit en reële toegankelijkheid. Zoals benoemd in paragraaf 3.2.2 ontstaat een kwaliteitsrisico door

<sup>24</sup> CPB (2020). Doorrekening scenario's kindvoorzieningen.

<sup>25</sup> CBS (2023). Dashboard Kinderopvang in Nederland | Prognosemodel Zorg en Welzijn (2025).

<sup>26</sup> Leon J.H. Bettendorf (CPB), Egbert L.W. Jongen (CPB), Paul Muller (VU Amsterdam & Tinbergen Instituut) (2015). Childcare subsidies and labour supply — Evidence from a large Dutch reform | Blanden et al. (2016). The Economic Journal. Universal preschool education: the case of public funding with private provision. | Dicks et al. 2022. How young mothers rely on kin networks and formal childcare to avoid becoming NEET in the Netherlands | SCP (2014). Krimp in de kinderopvang.

<sup>27</sup> Dit is het bedrag vanaf 2024 tot 2029 zoals begroot in de MvT wetsvoorstel financiering kinderopvang. Het vergoedingspercentage stijgt stapsgewijs (richting een inkomensafhankelijke vergoeding in 2029). Na 2026 is het nog circa 2,2 mrd.

lagere betrokkenheid van ouders als gevolg van het deels vervallen van de directe klantrelatie tussen ouder en kinderopvangorganisatie doordat het gesubsidieerde deel zonder tussenkomst van de ouder wordt overgemaakt van uitvoerder naar houder. Daarnaast maakt de toewijzing tot DAEB dat er extra administratieve lasten ontstaan voor de uitoefening van activiteiten die wel bijdragen aan de ontwikkeling van het kind maar niet vallen onder de tot DAEB benoemde activiteiten. Dit kan de uitoefening van deze activiteiten door kinderopvangorganisaties ontmoedigen.<sup>28</sup>

De reële toegankelijkheid voor ouders neemt af. Lagere inkomensgroepen profiteren niet of minder van de verbeterde betaalbaarheid. Zij ontvangen al (bijna) 96% van de MUP maar worden wel getroffen door het hogere kindplaatstekort. Ouders met hogere inkomens kunnen ouders met lagere inkomens verdringen als zij meer gebruik maken van kinderopvang en/of informele kinderopvang inruilen voor formele kinderopvang. Dit terwijl juist voor kinderen van ouders met een lager inkomen de cognitieve en sociaaleconomische effecten van kinderopvang het grootst zijn.<sup>29</sup> Juist die kinderen die het meeste baat hebben bij kinderopvang worden hierdoor belemmerd in gebruik.<sup>30</sup>

### Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model

De betaalbaarheid voor ouders die in het T-2 model minder toeslag ontvangen dan in het huidige stelsel neemt af. Dit kan een belemmering vormen voor afname van kinderopvang. Dit effect domineert de mogelijke extra arbeidsparticipatie door de verbeterde betaalbaarheid voor ouders die meer toeslag ontvangen in het T-2 model dan in het huidige stelsel.<sup>31</sup> Aan de andere kant wordt, door meer zekerheid, de drempel om te gaan of blijven werken in combinatie kinderopvang lager. Het totaaleffect van dit stelsel op de arbeidsparticipatie is dan ook gering.

Het T-2 model heeft een beperkt effect op de kindontwikkeling. De kwaliteit blijft onveranderd ten opzichte van het huidige stelsel. Kinderen uit lagere inkomensgroepen, die het meeste cognitieve en sociale profijt hebben van kinderopvang, kunnen gebruik blijven maken van kinderopvang aangezien het inkomensafhankelijke stelsel gehandhaafd blijft. In gevallen waarin het inkomen binnen twee jaar zodanig daalt dat op basis van het T-2 model de toeslag lager is dan die in het huidige stelsel kan een financiële drempel voor ouders ontstaan.

### Alternatief 2 en 3: Vouchermodel en trekkingsrechtmodel

Het vouchermodel en trekkingsrechtmodel hebben beide een vergelijkbaar licht positief effect op de arbeidsparticipatie. De betaalbaarheid blijft in de basis gelijk tenzij een andere keuze in oudervoorwaarden wordt gemaakt. Wel neemt de administratieve toegankelijkheid toe. Door administratieve drempels weg te nemen wordt het gebruik van kinderopvang gestimuleerd. Dit vergroot de mogelijkheid om te werken of te studeren. Dit stimuleert de arbeidsparticipatie. Werkgevers die extra belang ervaren om hun vacatures te vervullen kunnen extra vouchers of trekkingsrechten verstrekken. Andersom kunnen gemeenten werkzoekenden extra vouchers of rechten toekennen om hun arbeidsparticipatie te bevorderen.

Het effect van beide financieringsstelsel op de kindontwikkeling is neutraal. De kwaliteit van kinderopvang wordt niet beïnvloed door de financieringsstelsels en ook de mate waarin inkomensgroepen worden gestimuleerd om gebruik te maken van kinderopvang blijft onveranderd.

<sup>28</sup> Geïdentificeerd risico's op basis van gesprekken met organisaties actief in de kinderopvangbranche.

<sup>29</sup> Universiteit Utrecht (2022). Effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen

<sup>30</sup> ESB (2022). Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering. SCP (2022). Kennisnotitie herziening kinderopvangbeleid | CPB en SCP (2023). Herziening financieringsstelsel kinderopvang.

<sup>31</sup> Aangezien het marginaal effect groter is op de eerste dan op de tweede groep ouders zoals onder meer beschreven door Christine Ho en Nicola Pavoni (2020). American Economic Review. Child Care Subsidies.

## 4.5 Zekerheid voor ouders

Een kernelement van het wetsvoorstel is verhoging van de zekerheid voor ouders. Het doel hiervan is het verkleinen van de risico's die ouders lopen bij gebruik van het financieringsstelsel. Vandaar dat in deze paragraaf is ingegaan op de mate van zekerheid die de financieringsstelsels aan ouders bieden. Deze zekerheid vloeit in het wetsvoorstel en in de alternatieve modellen voort uit de wijze waarop het recht op kinderopvang is vormgegeven. In plaats van een aanspraak op een voorschot of subsidiebedrag beschikken ouders over een vooraf vastgestelde publiekrechtelijke aanspraak op het gebruik van kinderopvang (net als in het huidige stelsel). De wijze van financiering (subsidie, voucher of budget) is daarbij ondersteunend aan dit ouderrecht en niet bepalend voor de rechtspositie van aanbieders.

### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

De inkomensafhankelijke toeslag met grote, onzekere voorschotten verdwijnt. De overheid betaalt voortaan rechtstreeks aan kindercentra en gastouderbureaus en eventuele correcties worden tussen uitvoerder en aanbieder afgehandeld, niet bij ouders. Daarmee vervallen terugvorderingen bij ouders als structureel risico. De hoogte van de vergoeding is inkomensafhankelijk waardoor inkomensschommelingen geen effect hebben op het recht op dat moment. Het recht wordt vooraf vastgesteld via een beschikking. Wanneer later blijkt dat niet meer aan voorwaarden (zoals de arbeidseis) wordt voldaan, heeft dat uitsluitend gevolgen voor de toekomst. Bij stopzetting gelden uitlooptermijnen, zodat contracten ordelijk kunnen worden beëindigd of aangepast en onverwachte kosten of acuut verlies van opvangplek worden voorkomen. Financieel kan de aanbieder de ouder slechts aanspreken op 4% van het tarief tot de maximumuurprijs (plus eventuele meerkosten), en niet navorderen als er later een administratieve correctie richting de aanbieder plaatsvindt. Periodieke controles verlopen grotendeels automatisch. Alleen bij onduidelijkheid wordt aanvullend bewijs gevraagd met ondersteuning door de uitvoerder.

De beschikking die ouders ontvangen vestigt een recht op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang.

### Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model

Het T-2-model verhoogt de zekerheid voor ouders ten opzichte van het huidige stelsel doordat het recht en de hoogte van de kinderopvangtoeslag worden bepaald op basis van het definitieve inkomen van twee jaar geleden. Daarmee wordt een deel van de onzekerheid van het huidige voorschotsysteem weggenomen. Ouders hoeven niet langer hun actuele jaarinkomen te schatten, waardoor het risico dat de uiteindelijke vaststelling sterk afwijkt en tot terugbetaling leidt aanzienlijk kleiner wordt. Ook kan de uitvoerder bij de bepaling van het recht uitgaan van al beschikbare fiscale gegevens, wat de kans op administratieve fouten aan de kant van ouders beperkt en de voorspelbaarheid van het maandelijkse voorschot vergroot. Zodoende biedt het stelsel een stabiel financieel kader om van kinderopvang gebruik te blijven maken omdat onverwachte bijstellingen achteraf minder vaak voorkomen. Toch blijft ook dit model onzekerheden bevatten. Een verschil in inkomen tussen twee jaar geleden en de actuele situatie ertoe leiden dat de werkelijke betaalcapaciteit van een huishouden afwijkt van de betaalcapaciteit waarop de toeslag is gebaseerd, waardoor ouders dan toch minder opvang afnemen dan bedoeld (door de overheid) en gewenst (door de ouders).

### Alternatief 2: Vouchermodel

Het model biedt ouders meer zekerheid ten opzichte van het huidige stelsel doordat het recht op kinderopvang publiekrechtelijk wordt vastgelegd in een beschikking. De ouders ontvangen een beschikking met een papieren en digitaal tegoed (de voucher) dat bij een geregistreerde aanbieder kan worden verzilverd. Door een zichtbare voucher ervaren ouders ook die zekerheid. Dit tegoed kan universeel worden vastgelegd of op basis van inkomen zijn. De overheid betaalt vervolgens rechtstreeks aan de aanbieder namens de ouder. Zodoende werken ouders niet meer met grote voorschotten en worden niet geconfronteerd met terugvorderingen. Eventuele correcties (bijvoorbeeld bij fraude of wanprestaties) lopen via overheid en aanbieder, in principe niet via de ouder. Daarmee schuift het financiële risico weg bij de ouders en ontstaat meer zekerheid over de opvang van (het) kind(eren). De continuïteit van gebruik kan

verder geborgd worden door wijzigingen in oudervoorwaarden (zoals arbeidseis of inkomensveranderingen) alleen prospectief te laten doorwerken. Vastgestelde rechten bij uitgave van de voucher kunnen zo niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd worden richting ouders.

### Alternatief 3: Trekkingsrechtmodel

De zekerheid voor ouders ligt in dit model lager dan bij het wetsvoorstel, vergelijkbaar met het vouchermodel, maar hoger dan in het huidige stelsel. Het risico op terugvordering wordt geminimaliseerd doordat wijzigingen in de situatie van ouders die de hoogte van de vergoeding beïnvloeden enkel de hoogte van de in de toekomstig uit te keren vergoeding beïnvloeden. Hierdoor blijven de kosten voor ouders voorspelbaar, ook bij handhaving van de huidige inkomensafhankelijkheid en arbeidseis. Het stelsel biedt ruimte voor verandering in de oudervoorwaarden. Hierbij kan worden gedacht aan vereenvoudiging of afschaffing van de inkomensafhankelijkheid en arbeidseis. Een zodanige vereenvoudiging verhoogt de zekerheid voor ouders. In het wetsvoorstel liggen alle financiële risico's bij de kinderopvangorganisatie. In het trekkingsrechtmodel kan het gebeuren dat een aanbieder meer factureert en ten laste legt bij de kinderopvangrekening dan afgesproken in het contract, met het risico op terugvordering. Om dat risico te vermijden kan de kinderopvangrekening ook toetsen of de combinatie van tarief en uren conform afspraak is. Als de kinderopvangorganisatie een onjuist bedrag in rekening brengt, vindt geen betaling plaats en wordt dat zichtbaar gemaakt bij ouder zowel als aanbieder en kan één van beiden dit adresseren.

## 4.6 Eenvoud en administratieve lasten voor ouders

Een van de elementen die het wetsvoorstel beoogt is het eenvoudiger maken van het financieringsstelsel voor ouders. Eenvoud van het stelsel voor ouders kan positief effect hebben het vertrouwen in en gebruik van het financieringsstelsel en daarmee het gebruik van kinderopvang. Ook kan dit bijdragen aan de voorkoming van fouten met (financiële) gevolgen voor ouders. Uit het afwegingskader blijkt dat de vier onderzochte financieringsvarianten verschillend scoren op de onderscheiden criteria en dat geen van de modellen op alle aspecten eenduidig positief uitkomt. Het wetsvoorstel verbetert met name de administratieve toegankelijkheid en zekerheid voor ouders door een verschuiving van administratieve lasten voor ouders, een beperking van het terugbetalingsrisico en de directe subsidierelatie tussen houders en uitvoerder, waardoor ouders niet meer betrokken zijn bij de betalingsstroom.

### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

Het nieuwe stelsel is ontworpen om de administratieve lasten voor ouders sterk te verminderen. In het huidige toeslagensysteem zijn ouders verantwoordelijk voor het aanvragen, wijzigen en stopzetten van de toeslag, het schatten van hun inkomen, het doorgeven van wijzigingen en het bijhouden van complexe administratie. Dit leidt tot onzekerheid, het risico op hoge terugvorderingen en een hoge mentale en administratieve belasting, vooral voor ouders in een kwetsbare positie.

Hoewel het wetsvoorstel beter scoort op eenvoud voor ouders, blijven er administratieve lasten. In het stelsel voorgesteld in het wetsvoorstel moeten ouders een aanvraag indienen om te laten vaststellen dat zij recht heeft op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. Dit is net als in het huidige stelsel pas mogelijk nadat het kind een BSN toegewezen heeft gekregen, aangenomen wordt dat dit twee weken duurt. De overheid/uitvoerder controleert zoveel mogelijk zelf of aan de voorwaarden wordt voldaan op basis van bestaande overheidsinformatie. Zij moet binnen vijf werkdagen over de aanvraag beslissen. Als dit langer duurt ontvangt de ouder een beschikking met een voorlopig recht op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. In sommige gevallen moet er eerst een 100%-contract af worden gesloten (wanneer zij nog geen beschikking hebben) dat later moet worden omgezet naar een 4%-contract na toekenning van de beschikking. Dit leidt tot extra administratieve stappen.

Als de aanvraag wordt toegekend dan ontvang de ouder een beschikking waarmee zij recht heeft op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. De verdere administratieve last zoals het aanvragen van subsidie, het doorgeven van wijzigingen en de indiening van facturen (voor het gesubsidieerde deel) ligt bij de houders. Ouders betalen alleen nog hun eigen bijdrage aan de aanbieder. De verantwoordelijkheid van

controle op het recht op gesubsidieerde kinderopvang ligt bij de uitvoerder in samenspraak met de ouders. Ouders hebben dan ook een reactieve rol in plaats van de in het huidige stelsel proactieve rol. Indien nodig worden ouders gevraagd om aanvullende informatie te leveren.

Het systeem is zo ingericht dat het risico op fouten en financiële problemen voor ouders minimaal is. De overheid en de kinderopvangorganisaties nemen de verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering en administratie grotendeels op zich. Dit alles maakt het afnemen van kinderopvang voor ouders eenvoudiger.

### **Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model**

Het baseren op inkomen uit eerdere jaren, wat normaliter al definitief is vastgesteld, maakt dat het systeem eenvoudiger wordt voor ouders ten opzichte van het huidige systeem. Ouders hoeven hierdoor minder schattingen te maken en zijn minder afhankelijk van de soms fluctuerende inkomensgegevens. Dit maakt het proces voorspelbaarder. Ouders kunnen bij de aanvraag en het gebruik van kinderopvangtoeslag uitgaan van reeds beschikbare informatie bij de Belastingdienst, waardoor het administratieve proces minder belastend wordt. Het zou eveneens mogelijk zijn om de Belastingdienst dit direct door te laten geven, hetgeen ouders nog meer ontlast. In enkele gevallen, zoals bij een late belastingaangifte bij bijvoorbeeld ondernemers en zelfstandigen, zullen ouders dit nog wel zelf door moeten geven. Er gaan nog steeds (net als nu) hoge bedragen langs de rekening van de ouders, wat nog steeds als een administratieve last kan worden ervaren.

Ouders blijven zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van de toeslag en het afsluiten van contracten met de opvang, en ouders blijven verantwoordelijk voor het doorgeven van wijzigingen in opvanguren, uurtarieven, gezinssamenstelling en arbeidssituatie. Ook in het T-2 model geldt dat veranderingen in de hoogte van het inkomen of het aantal opvanguren invloed kunnen hebben op het recht op toeslag en de hoogte ervan. De belangrijkste oorzaken van de grote financiële problemen en terugvorderingen in het verleden – de wijziging in aantal gewerkte uren, opvanguren en de nihilstellingen.<sup>32</sup> worden voor een deel maar niet volledig beperkt. Zo blijft het risico bestaan dat ouders onjuiste toeslag ontvangen op basis van een verschil in het werkelijke en geprognoseerde aantal contracturen.

### **Alternatief 2 en 3: Vouchermodel en Trekkingsrechtmodel**

Het vouchermodel kan de eenvoud voor ouders vergroten. Net als in het wetsvoorstel profiteren ouders in dit model van minder administratieve lasten door de verschuiving van administratieve handelingen naar kinderopvangorganisaties en de uitvoerder. Deze verschuiving is minder sterk dan in het wetsvoorstel doordat ouders een rol blijven spelen in de betalingsstromen. Voor gebruik van de financiering kunnen ouders rond (of voor) de geboorte van het kind een voucher aanvragen. Hiermee krijgen zij recht krijgen op een aantal gesubsidieerde uren kinderopvang die kunnen worden ingewisseld bij erkende aanbieders. De administratieve handelingen voor ouders behelzen het aanvragen en bewaren van de voucher en, indien nodig, het periodiek verlengen ervan. Het blijft in dit stelsel mogelijk om de hoogte van de voucher te baseren op het inkomen of een arbeidseis te verbinden aan de voucher. Hiervoor zijn wel gegevens van ouders nodig, wat de eenvoud verlaagt. De betaling van het gesubsidieerde deel verloopt rechtstreeks tussen uitvoerder en aanbieder, waardoor ouders alleen hun eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisatie betalen. Het model biedt hiermee duidelijkheid aan ouders. De keuzevrijheid blijft behouden, omdat ouders zelf een aanbieder kunnen kiezen en de voucher niet aan één organisatie is gebonden.

Ook het trekkingsrechtmodel vergroot de eenvoud voor ouders. Vergelijkbaar met het vouchermodel nemen de administratieve lasten voor ouders af door de verschuiving van administratie van ouders naar kinderopvangorganisaties en uitvoerder. De ouder moet een beschikking aanvragen die recht geeft op een individueel budget voor kinderopvang dat (automatisch) door de uitvoerder wordt aangewend bij afname

---

<sup>32</sup> IBO Toeslagen 2019:45-48

van kinderopvang bij erkende aanbieders. Net als in het vouchermodel kan het budget worden verbonden aan oudervoorwaarden. In beide modellen loopt de betalingsstroom direct van uitvoerder naar aanbieder maar behoudt de ouder de keuzevrijheid in kinderopvangaanbieder en zicht op de door de kinderopvangaanbieder gefactureerde kosten.

Een verschil in de eenvoud voor ouders tussen het vouchermodel en trekkingsrechtmodel ontstaat door de werking van beide financieringsstelsel bij aanwending van middelen. Het vouchermodel vereist dat de ouder bij betaling zijn of haar vouchercode inwisselt waarna (een deel) van de kosten worden afgetrokken van het op de voucher staande saldo. Hierna voldoet de ouder het restante bedrag. De voucher is persoonlijk gekoppeld en kan dus niet worden ingezet voor de opvang van een ander kind. De werking van de voucher is begrijpelijk en daarmee eenvoudig voor ouders. Zij moeten periodiek een nieuwe vouchercode bij de kinderopvangorganisatie aanleveren. Het ontvangen, bewaren en inwisselen van de voucher is een extra administratieve last voor ouders. Dat de ouder enkel de voucher hoeft in wisselen maakt het vouchermodel eenvoudig en helder voor ouders.

In het trekkingsrechtmodel kan de ouder aan de kinderopvangorganisatie aangeven dat deze direct factureert aan de uitvoerder die de betalingsstroom aan de kinderopvangorganisatie afwikkelt. De ouder ontvangt voor het restant bedrag dat hij/zij moet voldoen een factuur. De ouder is op de hoogte van de mate waarin de uitvoerder een deel van de kosten financiert aangezien deze is gebaseerd op de lopende beschikking die recht geeft op financiering en waarvan de hoogte enkel voor in de toekomst af te nemen kinderopvang kan wijzigen. Dit model verkleint hiermee de administratieve handelingen voor ouders aangezien zij geen gegevens (zoals een vouchercode) hoeven bij te houden en in te wisselen. De ouder ontvangt enkel een factuur voor het restant bedrag. Tegelijkertijd maakt het trekkingsrechtmodel het door de uitvoerder gefinancierde deel minder transparant (dan in het huidige model). Het trekkingsrechtmodel is vergeleken met het vouchermodel dan ook eenvoudiger in handelingen maar minder (fysiek) zichtbaar voor ouders. Het trekkingsrechtmodel biedt ook de mogelijkheid om opties toe te laten waarbij ouders het financiële recht op kinderopvang dat ze hebben, in te zetten voor bijzondere opvang (kleinere groepen bijvoorbeeld, wat voor sommige kinderen noodzakelijk is) tegen een hoger tarief in combinatie met minder dagen. Het model maakt meer keuzevrijheid mogelijk.

## 4.7 Complexiteit van invoering en uitvoering door aanbieders en uitvoerder

Naast de effecten op ouders heeft het financieringsstelsel ook gevolgen voor de overige actoren binnen het stelsel. Een stelselwijziging brengt aanpassingen met zich mee in de werkzaamheden van kinderopvangorganisaties en de uitvoerder, zowel bij de implementatie als bij de structurele uitvoering. In deze paragraaf wordt de complexiteit van de invoering en uitvoering van het financieringsstelsel voor kinderopvangorganisaties en de uitvoerder beschreven.

### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

Voor de invoering van het financieringsstelsel zijn verschillende stappen te ondernemen door de uitvoeringsorganisatie. Het kabinet stelt dat het nieuwe stelsel toewijzing tot DAEB nodig heeft. Hiervoor moet een afbakening van de activiteiten die vallen onder de DAEB worden opgesteld. Daarnaast vereist dit de vaststelling van de hoogte van het “redelijke rendement” dat opvangorganisaties mogen maken. Naast deze juridische stappen zal de uitvoerder nieuwe digitale processen moeten ontwikkelen voor aanvragen door ouders van een beschikking, subsidieaanvragen van houders, vaststelling en uitbetaling van subsidies en voor controle van de oudervoorwaarden.

Ook de complexiteit voor de uitvoerder neemt toe door een toename in het aantal partijen waarmee zij een relatie heeft. Net zoals in het huidige stelsel blijft de relatie met ouders bestaan voor controle van de

arbeidseis. Daarnaast ontstaat in het wetsvoorstel een subsidierelatie met alle houders in Nederland. Dit is een toevoeging op de relaties van de uitvoerder in het huidige stelsel.<sup>33</sup>

Kinderopvangaanbieders zullen voor implementatie van het wetsvoorstel een gegevensverwerkingssysteem moeten inrichten waarmee gegevens over de geleverde kinderopvang kan worden uitgewisseld met de uitvoerder. Hiernaast moeten gastouders een aanwezigheidsregistratie inrichten, voor kindcentra bestaat deze verplichting al. Ook moeten zij kennisnemen van de nieuwe wet- en regelgeving, de administratieve organisatie opnieuw inrichten om aan te sluiten bij de aansluitingen en moeten gastouder en gastouderbureaus een privaatrechtelijke overeenkomst afsluiten.<sup>34</sup>

Waar de eenvoud in uitvoering voor ouders toeneemt neemt de complexiteit voor houders en uitvoerder toe. Kinderopvangaanbieders zijn genooddaakt een administratie bij te houden van het aantal afgenomen contracturen kinderopvang. Daarnaast neemt de complexiteit voor aanbieders toe doordat zij een gescheiden administratie moeten bijhouden van activiteiten die niet vallen onder de als DAEB aangemerkte activiteiten kinderopvang. Ook zullen zij moeten voldoen aan de wet normering topinkomens waarvoor een accountantsverklaring is vereist en moet een jaarverantwoording worden opgesteld. De toewijzing van kinderopvang tot DAEB en de daarmee samenhangende extra voorwaarden vanuit wet- en regelgeving maakt dat dit model de hoogste administratieve last geeft.

Ook de complexiteit voor de uitvoerder neemt toe door een toename in het aantal partijen waarmee zij een relatie heeft. Net zoals in het huidige stelsel blijft de relatie met ouders bestaan voor controle van de arbeidseis. Daarnaast ontstaat in het wetsvoorstel een subsidierelatie met alle houders in Nederland. Dit is een toevoeging op de relaties van de uitvoerder in het huidige stelsel.<sup>35</sup>

### Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model

Voor de invoering van het T-2 model zijn relatief weinig wijzigingen noodzakelijk. Het grootste verschil zit in de overstap van een toeslag waarvan de hoogte is bepaald op basis van de door ouders verstrekte informatie naar een toeslag gebaseerd op historische informatie. Voor kinderopvangorganisaties verandert er hierdoor niets. Gastouders zullen een aanwezigheidsregistratie en gegevensuitwisselingsproces met de uitvoerder moeten opzetten. De uitvoerder moet een informatie-uitwisselingsproces opzetten met de Belastingdienst vergelijkbaar met die voor de aanvullende beurs of toelage.<sup>36</sup>

De verandering in complexiteit van het stelsel is gering. In de uitvoering hebben aanbieders van kinderopvang een iets actievere rol doordat zij verantwoordelijk worden voor de uitwisseling van het daadwerkelijk aantal afgenomen uren kinderopvang. Kinderopvangorganisaties hebben al de wettelijke plicht een registratie hiervan bij te houden, gastouders nog niet. De uitvoerder heeft een actievere rol. Zo controleert en keert zij op basis van de historisch gegevens de toeslag uit en bij het ontbreken van (definitieve) gegevens vraagt zij deze gegevens op bij ouders.

### Alternatief 2: Vouchermodel

De complexiteit van invoering is voor kinderopvangaanbieders laag. Vergelijkbaar met de andere voorgestelde financieringsstelsels moet een aanwezigheidsregistratie worden bijgehouden en uitgewisseld met de uitvoerder. De wettelijke plicht voor het bijhouden van een aanwezigheidsregistratie geldt al voor kinderopvangorganisaties maar nog niet voor gastouders. Hiernaast moeten aanbieders een publiekrechtelijke overeenkomst met de uitvoerder sluiten om toegang te krijgen tot het vouchersysteem en voldoen aan vereenvoudigde aansluitingen.

De uitvoeringscomplexiteit voor aanbieders van dit stelsel is relatief beperkt. De administratieve lasten blijven beperkt tot het registreren van opvanggegevens (BSN ouder/kind, LRK-nummer, uren en tarief) en

<sup>33</sup> In de Memorie van Toelichting tabel 7a is een indicatie van de regeldruk voor houders en gastouders opgenomen.

<sup>34</sup> Memorie van Toelichting Wetsvoorstel financiering kinderopvang (2025)

<sup>36</sup> Ministerie van OCW. Aanvullende beurs of toelage.

het indienen van verzilveringsaanvragen via een digitaal portaal. Daarnaast worden zij verantwoordelijk voor de aanlevering van het aantal afgenomen uren kinderopvang door ouders.

De uitvoerder moet voor implementatie van dit stelsel een vouchersysteem opzetten voor de aanvraag van de voucher door ouders en de inwisseling en daaraan gekoppelde betalingsproces aan kinderopvangaanbieders. De uitvoerder heeft in dit stelsel extra uitvoeringstaken. Zij moet periodieke controles uitvoeren op de juistheid van de aangeleverde informatie en de arbeidseis. Controle door de uitvoerder vindt primair administratief plaats aangevuld met steekproeven bij ouders om zo de juistheid van de gegevens waarop de hoogte van de voucher is gebaseerd te controleren. Daarnaast moet zij actief uitvraag doen bij ouders voor bepaling van de hoogte van de vouchers. Ook moet zij nieuwe processen ontwikkelen voor de uitvoering van de inwisseling van vouchers en uitkering van gelden aan kinderopvangaanbieders.

### Alternatief 3: Trekkingsrechtmodel

Kinderopvangaanbieders sluiten een publiekrechtelijke overeenkomst met de uitvoerder om toegang te krijgen tot het systeem en voldoen aan vereenvoudigde aansluitendeisen. De administratieve lasten blijven beperkt tot het registreren van opvanggegevens (BSN ouder/kind, LRK-nummer, uren en tarief) en het indienen van verzilveringsaanvragen via een digitaal portaal. De complexiteit is hiermee relatief laag voor aanbieders. Zij hoeven geen subsidiesystematiek te volgen en geen gescheiden boekhouding zoals bij het DAEB-model. Hun taak is voornamelijk het registreren van opvanggegevens – zoals bij de voorgaand beschreven financieringsstelsels op basis van een aanwezigheidsregistratie – en het indienen van declaraties in een digitaal portaal. Dit maakt het proces overzichtelijk en uitvoerbaar. De uitvoerder draagt de grootste verantwoordelijkheid. Die heeft de verantwoordelijkheid het budget te beheren, declaraties te controleren, betalingen uit te voeren en fraude te voorkomen.

In de uitvoering ontstaat voor aanbieders een extra stap. Zij moeten hun processen aanpassen voor het aanspraak maken op het budget van ouders. Daarnaast worden zij verantwoordelijk voor de aanlevering van het aantal afgenomen uren kinderopvang door ouders. De uitvoerder heeft in dit systeem extra taken. Zij moet periodieke controles uitvoeren op de juistheid van de aangeleverde informatie. Daarnaast moet zij actief uitvraag doen bij ouders voor bepaling van de hoogte van het toegewezen budget. Ook moet zij nieuwe processen ontwikkelen voor de uitvoering van de toekenning van het budget en uitkering van gelden aan kinderopvangaanbieders. Hierbij kan geput worden uit opgedane ervaring met het trekkingsrecht door de SVB.

## 4.8 Aanbod van kinderopvang

Het huidige kinderopvangaanbod is onvoldoende om in de vraag te voorzien. Dit tekort zal de komende jaren door stijging van de vraag verder toenemen. Om te voldoen aan de vraag moet bij invoering van een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% van de MUP de komende 6 jaar het aantal kindplaatsen groeien met ~200.000 plekken. Hiervoor is een groei van ~40.000 werknemers nodig. Ook zonder verruiming van de vergoeding is een stijging van het arbeidsaanbod van ~25% (~36.200 professionals) in de komende 10 jaar noodzakelijk.<sup>37</sup> Een krappe arbeidsmarkt is extra reden voor innovatie. Dat betekent dat (1) aanbieders moeten kunnen investeren in creativiteit en dat (2) ouders keuzevrijheid hebben en betrokken zijn op wat ze ontvangen voor hun uitgaven.

Voor verdere groei moeten bestaande aanbieders een beroep doen op vreemd vermogen (leningen) en eigen vermogen (investeringen), moet de sector aantrekkelijk zijn en blijven voor nieuwe toetreders en moet het interessant blijven om een organisatie over te nemen zodat een bestaande ondernemer kan stoppen maar de kindplaatsen in stand blijven. Het financieringsstelsel kan invloed hebben op de

<sup>37</sup> Prognosemodel Zorg en Welzijn (2025)

hoeveelheid aangeboden kindplaatsen. Financieringszekerheid, investeringsruimte, flexibiliteit en ondernemerschap bepalen in belangrijke mate of capaciteit kan meegroeien met de vraag. Deze gedragseffecten komen in het wetsvoorstel anders tot uiting dan in marktgeoriënteerde modellen (vouchers, trekkingsrecht), waar de investeringsdynamiek doorgaans groter zal zijn.

### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

Toewijzing van kinderopvang tot DAEB verhoogt de administratieve druk en regelgeving voor kinderopvangorganisaties, dit heeft een negatief effect op het aanbod van kinderopvang. Het verhoogt de kosten voor kinderopvang, zeker voor kleinere opvangorganisaties en gastouders kan dit aanzienlijke impact hebben. Er is extra personeel nodig voor de administratieve taken. Het arbeidstekort in de sector is al groot en zal de komende jaren toenemen waardoor per saldo de beschikbare tijd voor daadwerkelijk opvang van kinderen af kan nemen.

Daarnaast brengt het wetsvoorstel onzekerheid met zich mee. Zo wordt het mogelijke rendement beperkt. Dit kan voor kinderopvangaanbieders een belemmering vormen bij de opbouw van financiële buffers en het nemen van risico bij investeringen omdat het rendement beperkt wordt. Ook is het mogelijk dat alleen de werkelijk geleverde kinderopvanguren vergoed (aanwezigheidsnorm), echter lijkt dit niet waarschijnlijk. Door de extra administratieve lasten wordt het minder gemakkelijk voor (profit en non-profit) aanbieders die kinderopvang bieden maar bijvoorbeeld ook jeugdzorg of sport of opvang bieden op hun boerderij. Deze combinaties zijn aantrekkelijk voor ouders, maakt het mogelijk te besparen op kosten van overhead of vastgoed en maakt het mogelijk kinderopvang aan te bieden op plekken waar het volume anders te klein zou zijn voor een rendabele bedrijfsvoering. Bij de administratieve eisen die het wetsvoorstel beschrijft kan dit aanbod weer afnemen.

### Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model

Voor kinderopvangaanbieders zijn er in dit stelsel geen wijzigingen die het aanbod significant beïnvloeden. Er blijft de mogelijkheid om via de staffel de groei van het aanbod te mitigeren.

### Alternatief 2 en 3: Vouchermodel en trekkingsrechtmodel

Omdat er geen DAEB en geen subsidierelatie met winstbeperkingen is, wordt profit-aanbod van kinderopvang meer gestimuleerd dan in het wetsvoorstel, en zal privaat kapitaal meer kunnen worden ingezet in de kinderopvang. Met deze private financiering kan een deel van toenemende vraag worden opgevangen met méér aanbod. Deze financieringsmodellen ondersteunen dus uitbreiding van het aanbod door ondernemingsvrijheid en marktwerking te behouden. Tegelijkertijd is het zaak om juiste besteding van de overheidsfinanciering te borgen. Dit is mogelijk door middel van het stellen van voorwaarden aan aanbieder voor inschrijving in het LRK-register en daarmee toelating tot deelname aan het financieringsstelsel. Aanvullend kunnen kinderopvangaanbieders zelfregulering toepassen om zo de doelmatigheid van middelen te borgen (zie 4.10).

## 4.9 Juridische haalbaarheid financieringsstelsel

Hierbij is gekeken naar de juridische houdbaarheid van het stelsel en mogelijke botsingen in de werking van het stelsel met wet- en regelgeving. De keuze voor DAEB vereist een stevige juridische motivering, zeker richting de Raad van State en de sector zelf. Omdat er reële alternatieven bestaan die dezelfde beleidsdoelen realiseren zonder DAEB-aanwijzing of subsidierechtelijke complicaties, zal de overheid moeten onderbouwen waarom het niet-zwaardere instrumentarium onvoldoende wordt geacht. Het bestaan van deze alternatieven maakt de proportionaliteitsafweging politiek-juridisch relevanter. Zowel bij het T-2-model, het vouchermodel als het trekkingsrechtmodel is een DAEB niet aan de orde (zij het dat ook bij het wetsvoorstel over de DAEB nog discussie is).

Een belangrijk onderscheid tussen de onderzochte financieringsstelsels betreft de juridische positie van de ouder. In modellen waarin het recht op kinderopvang is vormgegeven als een publiekrechtelijke aanspraak van de ouder op het gebruik van kinderopvang, en waarin betaling door de overheid plaatsvindt namens de

ouder, ontstaat geen zelfstandige subsidierelatie tussen overheid en aanbieder. Deze subsidierelatie tussen overheid en aanbieder ontstaat wel bij het wetsvoorstel.<sup>38</sup>

### Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang

Er is een aantal juridische implicaties die zich kunnen voordoen bij implementatie van het wetsvoorstel. Deze spitsen zich met name op de toewijzing van kinderopvang tot DAEB. Huidige aanbieders kunnen de toewijzing van kinderopvang tot DAEB aanvechten omdat de toewijzing inbreuk maakt op hun ondernemingsvrijheid. Er zijn eerdere situaties waarin overheden niet kosteloos marktpartijen konden begrenzen. Daarnaast kan discussie ontstaan over de kaders waarbinnen de diensten wel onder DAEB-kinderopvang vallen en welke diensten niet onder de als DAEB aangewezen diensten vallen. Organisaties die soortgelijke diensten aanbieden maar niet onder als DAEB gedefinieerde activiteiten vallen kunnen bezwaar maken wegens oneerlijke concurrentie.

### Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model

De wijzigingen ten opzichte van het huidige stelsel zijn gering. Daarnaast bestaan er al financieringsstelsels waarbij de hoogte van de financiering afhangt van historische inkomensgegevens. De juridische haalbaarheid is in dit stelsel dan ook geborgd. Wel is een risico dat ouders die in het huidige stelsel aanspraak kunnen maken op een hogere toeslag dan in het T-2 model, bezwaar maken. Een overgangsregeling kan hierin uitkomst bieden. Er is bij dit model ook geen sprake van staatssteun en ook is helder dat de invoering van een DAEB niet aan de orde is.

### Alternatief 2: Vouchermodeel

Het recht op kinderopvang is een publiekrechtelijke aanspraak op grond van de Wet financiering kinderopvang. De uitvoerder betaalt *namens* de ouder aan de houder. De houder verkrijgt geen zelfstandig recht op subsidie, maar een vordering uit hoofde van verzilvering van dat ouderrecht. Internationaal is gebleken dat deze vorm juridisch toepasbaar is.<sup>39</sup> Het vouchermodel kan daarmee worden ingevoerd zonder als staatssteun te worden aangemerkt. Er is bij dit model evenmin sprake van staatssteun en is helder dat de invoering van een DAEB niet aan de orde is.

### Alternatief 3: Trekkingsrechtmodel

Het recht op kinderopvang blijft een publiekrechtelijke aanspraak van de ouder, en de overheid betaalt namens de ouder aan de aanbieder. Er is geen subsidierelatie met de houder, waardoor complexe juridische verhoudingen en extra toezichtlagen worden vermeden. De nationale toepassing van trekkingsrecht voor het PGB toont aan dat een dergelijk financieringsstelsel praktisch uitvoerbaar en juridisch haalbaar is. Er is, net als bij de PGB, bij dit model ook geen sprake van staatssteun en ook is helder dat de invoering van een DAEB niet aan de orde is.

## 4.10 Ruimte voor zelfregulering

Op dit moment heeft de sector, in vergelijking met andere sectoren en buiten toezicht op hygiëne en pedagogiek, relatief weinig toezicht op elementen als transparantie en bedrijfsvoering. Bij groeiende overheidsfinanciering neemt de aanleiding voor versterking van regulering toe. Dat kan door overheidstoezicht, via intern toezicht en door zelfregulering vanuit de sector. Zelfregulering levert sectorspecifieke expertise, snelheid, flexibiliteit en lagere uitvoeringskosten op, met sectoraal draagvlak, eigenaarschap en professionele emancipatie. Publieke regulering borgt democratische legitimatie, uniforme minimumnormen, handhaafbaarheid en bescherming van publieke waarden, maar is zwaarder en

<sup>38</sup> Zie voetnoot 1

<sup>39</sup> Voorbeelden zijn de toepassing van een vergelijkbaar stelsel in Hamburg en het Verenigd Koninkrijk.

minder wendbaar. Een hybride variant benut delen van beide. De overheid stelt ondergrenzen en houdt sanctierecht, de sector organiseert aanvullend kwaliteits- en bedrijfsvoeringskader, peer reviews en transparantie (bijvoorbeeld jaar-/kwaliteitsverslag, benchmarks). De modellen bieden allemaal een eigen ruimte voor een combinatie van zelfregulering en overheidsregulering in de sector. De mate van ruimte voor zelfregulering hangt daarbij samen met de juridische vormgeving van het financieringsstelsel. In modellen waarin het recht op kinderopvang is vormgegeven als een publiekrechtelijke aanspraak van de ouder op het gebruik van kinderopvang, en waarin betaling door de overheid plaatsvindt namens de ouder, is geen sprake van een subsidierelatie met kinderopvangorganisaties. Dit kan de noodzaak voor vergaand publiek financieel toezicht beperken en creëert daarmee meer ruimte voor zelfregulering binnen de sector.

### **Financieringsstelsel wetsvoorstel wet financiering kinderopvang**

In het stelsel van het wetsvoorstel zal de uitvoeringsorganisatie zich opstellen als controleur van alle financieel-administratieve elementen van de uitvoering. De normstelling komt van de overheid. De sector zal waarschijnlijk gevraagd worden om inspraak te geven, maar de normen zullen door de minister moeten worden vastgesteld, voor een deel na goedkeuring van de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel heeft het vooral over financieel toezicht en spreekt daarbij over 'ondersteunend toezicht'. Om een band te krijgen met de houders zal de toezichthouder ook een ondersteunende rol willen spelen. Dan is daarin waarschijnlijk weinig ruimte meer voor zelfregulering.

### **Alternatief 1: Toeslag gebaseerd op historische gegevens, het T-2 model**

Omdat de financiering via de ouders blijft lopen, hoeft de uitvoeringsorganisatie (Dienst Toeslagen) niet systematisch de financiële huishouding van de kinderopvangaanbieders te reguleren. Doordat de directe subsidierelatie tussen overheid en aanbieder wegvalt is regulering op het terrein van bedrijfsvoering nodig. Dit kan in combinatie met zelfregulering. Er is daardoor ruimte voor zelfregulering. Omdat er ruimte is om de hoogte van de vergoeding aan te passen, kan de sector ook medeverantwoordelijkheid pakken voor een goede balans tussen vraag en aanbod.

### **Alternatief 2: Vouchermodel**

Het vouchermodel vergt nieuwe regulering want het model wordt nog niet toegepast in Nederland. Er is net als in het T-2 en het trekkingsrechtmodel ruimte voor zelfregulering binnen dit stelsel. De sector kan haar kennis en verantwoordelijkheid inzetten om risico's te identificeren en een rol spelen in de ontwikkeling van de sector door de achterblijvers en het peloton te ondersteunen. Omdat het model door zijn eenvoud minder opties biedt voor bijsturing is er minder mogelijkheid voor de sector om te sturen op de balans tussen vraag en aanbod.

### **Alternatief 3: Trekkingsrechtmodel**

Omdat er geen directe subsidierelatie tussen overheid en aanbieder komt is regulering op het terrein van bedrijfsvoering nodig. Dit kan in de vorm van (eventueel wettelijk gebaseerde) zelfregulering. Omdat er meer ruimte is om de hoogte van de vergoeding aan te passen, kan de sector daarnaast ook medeverantwoordelijkheid pakken voor een goede balans tussen vraag en aanbod. Ook is er in het model ruimte om vanuit de sector te sturen op kwaliteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering.

## Bijlage 1: Schematische weergave trekkingsrecht

