

Voorstel voor een Wet financiering kinderopvang

Algemene en artikelsgewijze toelichting

CONCEPT

15 oktober 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Probleembeschrijving en beleidsvoorstel	6
2.1	Probleembeschrijving	6
2.2	Probleemaanpak	9
2.3	Werkwijze beleidsvorming	11
2.4	Beleids Theorie en doelstellingen	12
2.5	Het voorstel samengevat	18
3	Subsidie	21
3.1	Betrokken partijen	21
3.2	Voorwaarden voor houders	21
3.3	Voorwaarden voor ouders	24
3.4	Bepalen, verlenen en vaststellen subsidie	31
3.5	Juridische verhoudingen houder-ouder-overheid	36
4	Uitvoering en toezicht	43
4.1	Uitvoering	43
4.2	Toezichtsfilosofie	43
4.3	Toezicht op houders	45
4.4	Oudervoorwaarden	48
4.5	Bevoegdheden uitvoerder en toezichthouder	52
4.6	Verschillende vormen van toezicht in het nieuwe stelsel	54
5	Gevolgen	56
5.1	Gevolgen voor de markt	56
5.2	Toelichting op staatssteun en de DAEB	63
5.3	Gevolgen voor ouders	73
5.4	Gevolgen voor houders	79
6	Juridische aspecten	81
6.1	Rechtsbescherming ouder	81
6.2	Verhouding tot de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR)	82
6.3	Verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht (AWB)	82
6.4	Privacy	84
6.5	Persoonsgegevens en ICT-aspecten	85
7	Advies en consultatie	87
7.1	Betrokkenheid sector	87
7.2	Doenvermogenstoets	88
7.3	Bedrijfseffectentoets	88
7.4	Internetconsultatie	98
7.5	Uitvoeringstoets	98
7.6	Overige toetsen	99
8	Financiële gevolgen	100
8.1	Structurele programmakosten	100

8.2	Structurele apparaatskosten	100
8.3	Incidentele programmakosten	100
8.4	Incidentele apparaatskosten	101
9	Evaluatie, inwerkingtreding en overgangsrecht.....	102
9.1	Evaluatie	102
9.2	Overgang naar de nieuwe financiering.....	102
9.3	Inwerkingtreding	103
9.4	Overgangsrecht.....	103

CONCEPT

1 Inleiding

Veilige en kwalitatief goede kinderopvang is onmisbaar voor werkende ouders. Het stelt hen in staat om (betaald) werk te combineren met de zorg voor hun kinderen. Daarnaast draagt kinderopvang bij aan de ontwikkeling van kinderen¹, wat het extra waardevol maakt. Veel ouders maken dan ook gebruik van dagopvang of buitenschoolse opvang bij kindercentra of bij gastouders: in 2024 gingen in totaal ongeveer 930.000 kinderen naar de opvang.² Goede kinderopvang is echter duur. Een huishouden met twee jonge kinderen met een modaal inkomen betaalde in 2024 voor twee dagen opvang per week bij een doorsnee uurtarief ruim € 24.000 per jaar voor de opvang.³ Voor bijna alle ouders is dit bedrag te hoog om volledig zelf te kunnen dragen. Daarom is er financiële ondersteuning vanuit de overheid. Op dit moment gebeurt dit via de kinderopvangtoeslag.

Ondanks verbeteringen in de afgelopen jaren in wetgeving, uitvoering en dienstverlening kent het systeem van de kinderopvangtoeslag fundamentele problemen waardoor ouders (financieel) in de knel kunnen komen. De kinderopvangtoeslag is complex door de vele verschillende voorwaarden en de voorschotsystematiek. Deze complexiteit hangt voor een belangrijk deel samen met het feit dat de kinderopvangtoeslag inkomensafhankelijk is. Diezelfde inkomensafhankelijkheid heeft bovendien een negatieve invloed op de marginale druk: als ouders meer gaan verdienen krijgen ze minder kinderopvangtoeslag.

Ieder jaar moeten groepen ouders (onverwacht) grote bedragen terugbetalen. Er ligt een grote verantwoordelijkheid bij ouders om veranderingen in hun persoonlijke situatie op tijd door te geven aan de uitvoerder. Zeker voor ouders die minder goed kunnen handelen in complexe situaties of voor ouders in een kwetsbare situatie kan dit ingewikkeld zijn. Voor deze ouders kunnen fouten in de toeslagaanvraag extra zwaar uitpakken. Daar komt bij dat de bedragen die aan kinderopvangtoeslag worden uitgekeerd, vaak relatief hoog zijn. In het voorbeeld in de eerste alinea ontving het huishouden ongeveer € 21.300 aan kinderopvangtoeslag. Hier staat een hoge en vaste factuur van de kinderopvangorganisatie tegenover, terwijl de toeslag wordt uitgekeerd als een onzeker voorschot. Voor sommige ouders vormt deze onzekerheid zelfs een drempel om überhaupt kinderopvangtoeslag aan te vragen. Hun kinderen gaan daardoor meestal niet naar de opvang en ouders werken daardoor mogelijk minder of niet. Ook de toeslagenaffaire, waarvan tienduizenden gezinnen slachtoffer werden, kon (mede) ontstaan door de fundamentele problemen van de kinderopvangtoeslag.

Om deze fundamentele problemen structureel op te lossen is een nieuw financieringsstelsel nodig. Een financieringsstelsel dat eenvoudiger en begrijpelijker is voor ouders. Een stelsel dat minder van hen vraagt en meer verantwoordelijkheid legt bij de professionals van kindercentra en gastouderbureaus en bij de overheid. Een kinderopvangstelsel waarin ouders geen financiële risico's meer lopen. En een stelsel dat ouders stimuleert om – waar mogelijk – meer uren te gaan werken.

Het wetsvoorstel financiering kinderopvang is de basis voor dit nieuwe financieringsstelsel. Met dit wetsvoorstel vervangt de regering de kinderopvangtoeslag. Er komt een hoge, inkomensafhankelijke vergoeding voor kinderopvang voor in de plaats. Deze vergoeding zal als subsidie direct aan de houders van kindercentra en gastouderbureaus worden uitgekeerd. Ouders hoeven geen toeslag meer aan te vragen en zijn niet meer verantwoordelijk voor onzekere voorschotten op hun bankrekening. Zo ontstaat een eenvoudiger stelsel dat meer financiële zekerheid biedt aan ouders en de betaalbaarheid van kinderopvang voor veel werkende ouders verbetert.

Deze memorie van toelichting bestaat uit negen hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is deze inleiding. In hoofdstuk 2 staat in meer detail beschreven waarom deze wetswijziging nodig is en wat deze wijziging – op hoofdlijnen – betekent. In hoofdstuk 3 staat vervolgens beschreven hoe de nieuwe financiering met de subsidie in de praktijk zal werken. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoering

¹ Leseman, P. & Van Huizen, T. (2022), *Effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen*

² Kwartaalrapportages kinderopvang vanaf 2020 | Publicatie | Rijksoverheid.nl, Q1 2025.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek, 26 juli 2024 - *Ouders betaalden gemiddeld 3 210 euro aan kinderopvang in 2023*

van en het toezicht op dit stelsel. Hoofdstuk 5 beschrijft de verwachte gevolgen van het wetsvoorstel voor de markt, staatssteun en de DAEB, ouders en houders. In hoofdstuk 6 staan de verschillende juridische aspecten van de wetswijziging en de nieuwe financiering beschreven. In hoofdstuk 7 staan de uitkomsten van verschillende toetsen en consultaties beschreven die voor dit wetsvoorstel zijn uitgevoerd. Hoofdstuk 8 gaat over de verwachte financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 9 gaat in op de evaluatie van het wetsvoorstel en beschrijft de transitie naar de nieuwe financiering, het overgangsrecht en de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

CONCEPT

2 Probleembeschrijving en beleidsvoorstel

In dit hoofdstuk staat beschreven waarom deze wetswijziging nodig is. Waarom een ander financieringsstelsel voor kinderopvang? En wat zijn daarbij de belangrijkste uitgangspunten? Daarna staat de instrumentkeuze voor het beleid beschreven, staat uitgelegd wat de beleidsdoelstellingen zijn en wordt de beleidstheorie geschetst. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting van het voorstel.

2.1 Probleembeschrijving

2.1.1 Wat is het probleem?

Het primaire probleem van de kinderopvangtoeslag is dat ouders een hoog, onzeker voorschot ontvangen dat gebaseerd is op complexe grondslagen, waarmee ze een nog hogere, maar zekere rekening van het kindercentrum of het gastouderbureau moeten betalen. Het aanvragen van het juiste toeslagbedrag is volledig de verantwoordelijkheid van ouders. Maar het aanleveren en actueel houden van de gegevens waarop de hoogte van de toeslag is gebaseerd – de 'grondslagen' – is ingewikkeld. En het gaat bij de kinderopvangtoeslag al snel om hoge bedragen, waardoor sommige ouders aanzienlijke financiële risico's lopen.

Figuur 2.A hieronder laat dit zien voor een voorbeeldhuishouden met een relatief laag inkomen en twee kinderen op de dagopvang. De ouder in dit voorbeeldhuishouden ontvangt iedere maand een onzeker voorschot aan kinderopvangtoeslag van meer dan € 2.750. Dat is 142% van het nettoloon. Daarmee betaalt de ouder een nog hogere, maar zekere rekening van de kinderopvang. Pas na afloop van een toeslagjaar weet deze ouder zeker wat het juiste toeslagbedrag voor dat jaar is en dus of het voorschotbedrag correct was. Zo niet, dan moet de ouder misschien geld terugbetalen aan de overheid. Zeker voor ouders met lage inkomens, zoals de ouder in het rekenvoorbeeld, kan dat tot financiële problemen leiden.

Figuur 2.A - Rekenvoorbeeld kinderopvangtoeslag



Toelichting

De hoogte van de huidige kinderopvangtoeslag kent een aantal belangrijke afhankelijkheden of 'grondslagen': of de ouder en diens partner werken, het toetsingsinkomen van het huishouden, het aantal opvanguren, het type opvang en het uurtarief van de opvang. Bij de aanvraag van de toeslag moeten ouders deze gegevens doorgeven. Voor sommige van deze gegevens moeten ouders een schatting maken, bijvoorbeeld van het verwachte toetsingsinkomen. Op basis van deze door de ouder aangeleverde gegevens betaalt Dienst Toeslagen maandelijks een voorlopig bedrag aan kinderopvangtoeslag uit aan de ouder. Dit is een voorschot.

Gedurende het jaar moeten ouders op tijd veranderingen in relevante toeslaggegevens doorgeven. Bijvoorbeeld als een ouder een dag minder gaat werken en minder opvang gaat afnemen. De ouder moet dan een inkomenswijziging doorgeven en aangeven voortaan voor minder opvanguren toeslag te willen ontvangen. Regelmatig gebeurt dit niet, niet op tijd of niet juist. Veel ouders vergeten bijvoorbeeld om wijzigingen in het aantal afgenomen opvanguren door te geven. Andere ouders maken levensveranderende gebeurtenissen mee, zoals een nieuwe relatie of het verlies van een baan, maar realiseren zich op dat moment niet dat zulke gebeurtenissen ook een effect kunnen hebben op de kinderopvangtoeslag. Sommige ouders hebben (tijdelijk) een lager doenvermogen.

Zij zijn minder goed in staat om effectief te handelen als het om administratie of financiële zaken gaat. Bijvoorbeeld door complexe problematiek in de privésfeer. Het op tijd doorgeven van veranderingen die invloed hebben op de kinderopvangtoeslag is voor hen dan niet altijd mogelijk.

Hierdoor kan het voorkomen dat de voorschotbedragen niet kloppen. In veel van deze gevallen zijn de voorschotten te laag. Dan ontvangt de ouder na afloop van het toeslagjaar een nabetaling van Dienst Toeslagen. Maar in ongeveer 20% van de gevallen (circa 135.000 huishoudens in 2023) is het voorschot juist te hoog. En dat kan een probleem zijn, want dan moet de ouder (een deel van) de toeslag terugbetalen. Omdat de kinderopvangtoeslag al snel duizenden of tienduizenden euro's per jaar bedraagt, kan het bij een terugvordering ook om grote bedragen gaan. Tussen de 4 en 5% van de ouders (circa 30.000 huishoudens in 2023) die in een jaar kinderopvangtoeslag ontvangen moet meer dan € 1.000 terugbetalen.⁴ Zulke terugvorderingen kunnen ouders in financiële problemen brengen. Kenmerkend voor de inkomensafhankelijke aard van de kinderopvangtoeslag is dat de ouders met de laagste inkomens de hoogste voorschotten ontvangen en dus ook de grootste risico's lopen, terwijl zij deze risico's financieel het minst kunnen dragen.

Er zijn aanwijzingen dat het risico op terugvorderingen bepaalde groepen ouders er zelfs van weerhoudt om kinderopvangtoeslag aan te vragen, wat ertoe kan leiden dat hun kinderen niet naar de kinderopvang gaan. Dat is niet goed voor de arbeidsparticipatie van deze ouders en ook niet voor de ontwikkeling van hun kinderen. Recent wetenschappelijk onderzoek gaat hier in meer detail op in.⁵ Een vignettenstudie van Ipsos I&O uit 2024 suggereert dat sommige groepen ouders meer (formele) kinderopvang zouden afnemen als zij meer zekerheid zouden ervaren over hun recht op kinderopvangtoeslag.⁶ Op basis van de beschikbare data is het niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen hoeveel ouders geen gebruik maken van formele opvang omdat ze geen kinderopvangtoeslag willen (of durven) aan (te) vragen. Ter indicatie: onderzoeksbureau Panteia en Universiteit Leiden hebben in recent onderzoek geschat dat in 2021 ongeveer 3% van de werkende ouders met kinderen op de opvang geen gebruik maakt van kinderopvangtoeslag, terwijl zij daar wel recht op hebben.⁷ Dit percentage ligt nog iets hoger bij huishoudens met een laag inkomen.

Los van de vraag in hoeverre ouders in de problemen komen door de complexiteit van het systeem is de regering van mening dat er een fundamentele herziening nodig is. De regering wil af van de voorschotsystematiek waarbij ouders zelf grote, onzekere bedragen aanvragen op basis van ingewikkelde grondslagen.

2.1.2 Voor wie is dit een probleem?

Alle ouders die gebruik (willen) maken van kinderopvangtoeslag ervaren de onzekerheid en de administratieve lasten van het huidige financieringsstelsel met de kinderopvangtoeslag. Alle ouders die de toeslag ontvangen lopen een risico op terugvorderingen. De (potentiële) impact van de problemen met de kinderopvangtoeslag verschilt per huishouden. De kans op fouten in de voorschotbedragen is bijvoorbeeld groter voor ouders met (regelmatige) veranderingen in hun persoonlijke situatie. Bijvoorbeeld ouders met een minder zekere arbeidssituatie, zoals een tijdelijk contract of een nul-urencontract. Of ouders die een (toeslag)partner kwijtraken of juist een nieuwe (toeslag)partner krijgen. Deze problemen kunnen ook spelen bij ouders met een (tijdelijk) lager doenvermogen. Zij zijn soms niet in staat om te voldoen aan verantwoordelijkheden die het huidige financieringsstelsel van hen vraagt. De gevolgen van een terugvordering wisselen ook per situatie. Voor ouders met een lager inkomen of een zeer beperkte financiële buffer kan een terugvordering van enkele honderden of zelfs duizenden euro's zorgen voor grote financiële problemen, zoals langlopende problematische schuldenproblematiek.

2.1.3 Eerdere ervaringen, lessen en aandachtspunten

De financiering van de kinderopvang heeft in de afgelopen 30 jaar verschillende vormen gekend. Voor 2005 waren er drie typen kinderdagverblijven: door de gemeente gesubsidieerde plaatsen, door bedrijven ingekochte plaatsen en door ouders zelf betaalde plaatsen. Er was dus een systeem

⁴ Volgens recente cijfers van Dienst Toeslagen over het definitief toekennen van kinderopvangtoeslag in de afgelopen jaren.

⁵ Zie bijvoorbeeld Simonse (2024), *Financial stress by design: examining barriers to social welfare take-up*.

⁶ Ipsos I&O (2024), *Ervaringen met kinderopvang – vignetonderzoek, meting 3 – december 2023*.

⁷ Panteia (2025), *Monitor niet-gebruik toeslagen*.

waarbij er verschillende manieren bestonden om de kinderopvang te financieren. Dit systeem kon niet goed meegroeien met de stijgende vraag in de periode van 1990-2005. Daarnaast leidde het systeem tot ongelijkheden tussen regio's en tussen werknemers bij verschillende bedrijven. Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, werkgevers en de overheid te verankeren wordt in 2005 de Wet Kinderopvang en daarmee de kinderopvangtoeslag ingevoerd.⁸

Dat de toeslagensystematiek fundamentele problemen kent, is al langer bekend. De toeslagenaffaire is hiervan het meest bekende voorbeeld. In de toeslagenaffaire was er sprake van het fundamenteel tekortschieten van de drie staatsmachten.⁹ Tegelijkertijd is het niet zo dat er alleen problemen zijn met het toeslagensysteem in een dergelijk uitzonderlijke situatie. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen is bijvoorbeeld geconstateerd dat de huidige systematiek van de toeslagen niet goed werkt voor een grote groep burgers.¹⁰

Op basis van deze inzichten zijn de afgelopen jaren al wel belangrijke verbeteringen doorgevoerd in het toeslagenstelsel in het algemeen en de kinderopvangtoeslag in het bijzonder. Zo zijn er door Dienst Toeslagen grote stappen gezet om het aantal (grote) terugvorderingen te verminderen. Bijvoorbeeld door de data die kindercentra en gastouderbureaus iedere maand aanleveren te gebruiken om ouders erop te wijzen dat zij hun toeslagaanvraag moeten aanpassen. In een beperkt aantal gevallen past Dienst Toeslagen het voorschotbedrag zelfs actief aan als uit deze data blijkt dat er een risico bestaat op hoge terugvorderingen.¹¹ Ook worden ouders geholpen bij het inschatten van hun inkomen, zodat het zekerder is dat het voorschotbedrag past bij hun toetsingsinkomen. En sinds augustus 2025 past Dienst Toeslagen de voorschotbedragen in bepaalde gevallen ook zelf aan op basis van beschikbare inkomensgegevens.¹²

De wet- en regelgeving is ook verbeterd en vereenvoudigd en op een andere wijze uitgelegd en toegepast. Zo is na een uitspraak van de Raad van State¹³ de wet niet meer op een alles of niets benadering uitgelegd, maar op een evenredige wijze door het proportioneel toekennen van kinderopvangtoeslag. Dit is vervolgens ook explicieter verankerd in wetgeving met de Wet hardheidsaanpassing Awir (2020). Dankzij deze verandering in toepassing van het recht leiden beperkte fouten of afwijkingen niet langer tot onevenredig hoge terugvorderingen bij ouders. Ook het loslaten van de koppeling gewerkte uren heeft bijgedragen aan het tegengaan van complexiteit en terugvorderingen (de Raad van State adviseerde dit ook bij de toets op het wetsvoorstel Directe Financiering Kinderopvang in 2017). Sinds 2023 is de hoogte van de kinderopvangtoeslag niet meer direct afhankelijk van het aantal uren dat ouders per maand werken.¹⁴

Dit zijn enkele voorbeelden van de vele belangrijke stappen die de afgelopen jaren gezet zijn in het tegengaan van de gevolgen van de problemen met de kinderopvangtoeslag. Maar deze verbeteringen kunnen deze fundamentele problemen niet wegnemen. De kinderopvangtoeslag blijft gekenmerkt door de inkomensafhankelijke voorschotsystematiek met veel en soms ingewikkelde grondslagen en voorwaarden. Ondanks de verbetermaatregelen blijven ouders uiteindelijk verantwoordelijk voor de juistheid van de - vaak grote - uitgekeerde geldbedragen. Kortom: de fundamentele problemen van een voorschotsystematiek op basis van onzekere gegevens waarvoor ouders verantwoordelijk zijn, bestaan nog altijd. Om deze fundamentele problemen structureel op te lossen is een grondige herziening van de financieringssystematiek nodig.

Met het wetsvoorstel directe financiering kinderopvang (DFKO) is in het verleden al eens gepoogd een dergelijke grondige herziening door te voeren. Tussen november 2014 en april 2018 is gewerkt aan een nieuwe financieringsstelsel waarin de kinderopvangorganisaties de overheidsvergoeding voor kinderopvang rechtstreeks van de overheid zouden ontvangen. Hoewel dit voorstel de geldstroom zou veranderen, was het voorstel verder beleidsneutraal: de financiering van kinderopvang bleef inkomensafhankelijk en ouders bleven uiteindelijk voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de juistheid van de overheidsbijdrage. Terugvorderingen bij ouders bleven dus ook bestaan.

⁸ Kennisdossier kinderopvang in beeld (2021). Berenschot.

⁹ [Parlementaire enquête fraudebeleid en dienstverlening | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

¹⁰ [IBO Toeslagen deel 1 | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid](#)

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36708, nr. 14.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36708, nr. 28.

¹³ ABRvS 23 oktober 2029, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

¹⁴ Stb. 2022, nr. 386.

De afdeling advisering van de Raad van State was kritisch op het voorstel, onder meer omdat vastgehouden werd aan de inkomensafhankelijkheid en de voorschotsystematiek van de kinderopvangtoeslag. Dit, in combinatie met de directe financiering van kinderopvangorganisaties, zou volgens de Raad van State juist leiden tot grotere complexiteit. De Raad van State adviseerde dan ook dat "werkelijke reductie van complexiteit (...) alleen [kan] worden bereikt als ingeleverd wordt op [het uitgangspunt] van inkomensafhankelijkheid (...)".¹⁵ De regering heeft daarna besloten het wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer.

De regering concludeert dan ook dat alleen een volledig nieuw financieringsstelsel, dat fundamenteel anders is opgebouwd dan de kinderopvangtoeslag, bovengenoemde problemen duurzaam kan oplossen. Een financieringsstelsel waarin de risico's anders zijn verdeeld tussen ouder(s), de kinderopvangsector en de overheid. Dit vraagt een wetswijziging, zodat de toeslag vervangen kan worden door een subsidie. Maar het vraagt ook een beleidsintensivering in de vorm van extra middelen voor inkomensafhankelijkheid en een veel eenvoudigere uitvoering. De combinatie van deze twee grote veranderingen maakt het mogelijk om de verantwoordelijkheden en risico's te herverdelen en zo een eenvoudiger een zekerder financieringsstelsel te bouwen.

Het Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau hebben in 2023 de maatschappelijke effecten van het toenmalige stelselontwerp van het nieuwe financieringsstelsel in kaart gebracht.¹⁶ De planbureaus adviseerden in hun analyse de herziening van het financieringsstelsel te heroverwegen vanwege de beperkte langetermijneffecten en de aanzienlijke risico's op de korte termijn voor de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang. De mogelijke maatschappelijke baten van verdere investeringen in de kinderopvang liggen volgens de planbureaus vooral in het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. Zij adviseren daarom een verschuiving van de beleidsmatige focus van arbeidsparticipatie naar de ontwikkeling van kinderen. Dat impliceert een keuze voor een inkomensafhankelijk stelsel zonder arbeidseis, in plaats van een inkomensafhankelijk stelsel met een arbeidseis. De regering erkent dat er maatschappelijke baten te behalen zijn door kinderopvang breder toegankelijk te maken en de arbeidseis te laten vervallen. Vanwege de hierboven beschreven fundamentele problemen met het huidige financieringsstelsel kiest de regering er met dit wetsvoorstel echter voor een eenvoudiger stelsel te realiseren waarin ouders geen risico's meer lopen. Het laten vervallen van de inkomensafhankelijkheid maakt daar een belangrijk onderdeel van uit. De regering is van mening dat het noodzakelijk is om eerst de risico's voor ouders weg te nemen met een nieuw financieringsstelsel voordat op een verantwoorde manier nieuwe groepen ouders toegang tot het stelsel kan worden gegeven (zie paragraaf 2.2). Door nieuwe groepen toegang te geven neemt de vraag naar kinderopvang bovendien verder toe. En dat vergroot potentiële problemen met de toegankelijkheid door prijsstijgingen en wachttijden. Om dit te voorkomen treft de regering mitigerende maatregelen die staan beschreven in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting.

2.2 Probleemaanpak

De fundamentele problemen van de kinderopvangtoeslag worden aangepakt door een ander financieringsstelsel voor kinderopvang in te voeren. De kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft. In plaats daarvan stelt de overheid een hoge, inkomensafhankelijke subsidie beschikbaar voor de opvang van kinderen van werkende ouders. Deze subsidie wordt direct aan de houders van kindercentra en gastouderbureaus uitgekeerd. Dit nieuwe financieringsstelsel is eenvoudig voor ouders en biedt hun een zeer grote mate van zekerheid over waar zij recht op hebben. Bovendien draagt de overheid bij veel ouders meer bij in de kosten van kinderopvang.

De hoogte van de subsidie is, in tegenstelling tot de kinderopvangtoeslag, niet afhankelijk van het inkomen van ouders. De keuze voor inkomensafhankelijkheid is een keuze voor eenvoud en zekerheid voor ouders. Het actuele inkomen van ouders kan namelijk continu veranderen, bijvoorbeeld als ouders meer gaan werken. Bij een inkomensafhankelijke vergoeding weten ouders op het moment zelf dus nooit met zekerheid of zij na afloop van het jaar iets moeten terugbetalen (of een nabetaling krijgen) omdat hun inkomen hoger (of lager) is dan vooraf geschat. De regering

¹⁵ Stcrt. 2018, nr. 50013.

¹⁶ Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau (2023) | Herziening financieringsstelsel Kinderopvang - Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan.

wil juist dat ouders zekerheid krijgen over waar zij recht op hebben. De keuze voor inkomensafhankelijkheid is daarvoor essentieel.

De keuze voor inkomensafhankelijkheid betekent daarnaast dat de overheidsbijdrage voor veel ouders omhoog zal gaan. De regering wil namelijk dat ouders er in de hoogte van de overheidsbijdrage niet op achteruitgaan ten opzichte van het huidige stelsel met de kinderopvangtoeslag. Concreet betekent dit dat alle werkende ouders in het nieuwe financieringsstelsel recht krijgen op het hoogst mogelijke vergoedingspercentage uit de kinderopvangtoeslag: 96% van de maximumuurprijs (MUP). Ouders met lagere inkomens hebben in het stelsel met de kinderopvangtoeslag al recht op deze 96%. Zij gaan er qua overheidsbijdrage dus niet op vooruit, maar ook niet op achteruit. Dat is belangrijk voor het behoud van de arbeidsparticipatie bij deze groep. Voor midden- en hogere inkomens gaat de overheidsbijdrage omhoog, waardoor de betaalbaarheid van kinderopvang voor deze ouders zal toenemen. Daar tegenover staat het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) die grotendeels dezelfde doelgroep raakt. Zoals eerder beschreven is een ongewenst mogelijk gevolg van deze hogere overheidsbijdrage stijgingen van het tarief. Dit zou de betaalbaarheid van opvang voor lagere inkomens juist kunnen beperken. In paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting zijn mitigerende maatregelen beschreven.

De eenvoud en zekerheid wordt ook geborgd doordat ouders geen enkele financiële verantwoordelijkheid voor deze subsidie dragen. De houders van kindercentra en gastouderbureaus verzorgen namelijk de benodigde administratie zoals het aanvragen, wijzigen en stopzetten van de subsidie. Kindercentra en gastouderbureaus zijn professionele organisaties die beter in staat zijn dan individuele ouders om deze administratieve lasten en verantwoordelijkheden te dragen.

Ouders moeten nog wel voldoen aan een beperkt aantal voorwaarden om recht te hebben op gesubsidieerde kinderopvang. Deze voorwaarden staan in detail beschreven in paragraaf 3.3. Ouders moeten bijvoorbeeld, net zoals in het huidige stelsel met de kinderopvangtoeslag, voldoen aan een arbeidseis. Dit kan, net als in het huidige stelsel met de kinderopvangtoeslag, op een aantal manieren: met arbeid in loondienst, een eigen onderneming, studeren, enzovoorts. De regering houdt vast aan de arbeidseis. Het kinderopvangbeleid in Nederland is in belangrijke mate gericht op arbeidsparticipatie. Het handhaven van de arbeidseis borgt dat belastinggeld gebruikt wordt om het voor ouders van jonge kinderen mogelijk te maken om betaalde arbeid en zorg te combineren. Ook zou zonder arbeidseis de vraag naar kinderopvang nog harder toenemen dan nu al wordt verwacht. De regering kiest er voor om eerst een financieringsstelsel te realiseren waarin ouders eenvoud en zekerheid wordt geboden. Dit nieuwe financieringsstelsel is een stevige basis voor eventuele verdere aanpassingen in de toekomst, zoals het loslaten van de arbeidseis.

De toepassing van de arbeidseis verandert wel op een belangrijke manier. Als er iets wijzigt in de situatie van ouders dan heeft dat in het nieuwe financieringsstelsel altijd alleen 'naar de toekomst toe' gevolgen voor hun recht op gesubsidieerde kinderopvang. Dit betekent bijvoorbeeld dat als een ouder niet meer voldoet aan de arbeidseis, de subsidie die aan de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau wordt uitbetaald alleen vanaf een datum in de toekomst stopgezet zal worden. De al ontvangen subsidie hoeft in deze situatie niet terugbetaald te worden. Zo weten ouders en de (houders van) kindercentra en gastouderbureaus die de opvang aanbieden altijd vooraf waar ze recht op hebben en waar ze aan toe zijn.

Voor ouders betekent dit een eenvoudiger stelsel met meer zekerheid en – voor veel ouders – een significant hogere overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang. Voor ouders gaan de administratieve lasten fors omlaag. En terugvorderingen bij ouders door de overheid zijn verleden tijd. Bovendien komt er een einde aan de omvangrijke, ingewikkelde en voor ouders risicovolle geldstromen van de overheid naar ouders en van ouders naar kindercentra, gastouderbureaus en gastouders. Figuur 2.B hieronder illustreert het verschil tussen het stelsel met de kinderopvangtoeslag en het nieuwe financieringsstelsel voor een huishouden met een relatief laag inkomen en twee kinderen op de dagopvang.

Figuur 2.B – Rekenvoorbeeld nieuwe financieringsstelsel versus kinderopvangtoeslag

Voorbeeld KOT		Voorbeeld nieuwe financiering	
• Nettoloon	+ € 1.950 p/m	• Nettoloon	+ € 1.950 p/m
• KOT:	+ € 2.775 p/m	• Rekening KOO:	- € 115 p/m
• Rekening KOO:	- € 2.890 p/m		
Ouder ontvangt een onzeker voorschot van 142% van het netto loon en een zekere rekening		VKO gaat direct naar de KOO. Ouder ontvangt alleen een veel kleinere zekere rekening	

2.3 Werkwijze beleidsvorming

Sinds de start van het ontwerptraject van voorliggend wetsvoorstel hanteert de regering een innovatieve werkwijze. De uitvoering is in dit traject vroegtijdig en intensief betrokken met als doel om tot een werkbaar en uitvoerbaar financieringsstelsel te komen. Het beleidsdepartement (het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de betrokken uitvoeringsexperts (primair Dienst Toeslagen, maar adviseurs van de Dienst Uitvoering Onderwijs, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank zijn ook nauw betrokken geweest) werken de nieuwe financiering van de kinderopvang namelijk gezamenlijk uit. Hierbij is gekozen voor een iteratieve werkwijze, waarbij individuele beleidsmatige keuzes en opties direct worden beoordeeld op uitvoerbaarheid en realiseerbaarheid. De relevante implicaties van een voorstel worden voor wet- en regelgeving, de uitvoering en de IV-techniek in beeld gebracht, waarna beleid en uitvoering samen besluiten nemen. Dit is een fundamenteel andere werkwijze dan de 'klassieke' aanpak waarbij eerst het gewenste beleid wordt bepaald en pas daarna de uitvoerbaarheid en realiseerbaarheid van het gehele voorstel in kaart worden gebracht. Het ontwerpen en implementeren van dit nieuwe financieringsstelsel is een grote opgave, waarvan de implicaties voor Dienst Toeslagen op dit moment nog niet volledig in beeld zijn. Na de verkenningsfase volgt een weegmoment, waarop expliciet besloten wordt over de verdere voortgang.¹⁷

De regering zet deze aanpak door in het vervolgtraject van dit wetsvoorstel. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Dienst Toeslagen blijven gezamenlijk werken aan het wetsvoorstel. Een onderdeel van deze aanpak is de *test and learn*-benadering die staat beschreven in hoofdstuk 9.2.1. Onderzocht wordt of het nieuwe financieringsstelsel na instemming van het parlement met het wetsvoorstel gefaseerd kan worden uitgerold. Dit zou betekenen dat (delen van) de nieuwe financiering voor bijvoorbeeld een bepaalde afgebakende groep eerder van toepassing is dan het beoogde startjaar van 2029. De informatie die met *test and learn* wordt opgehaald kan tot verbeteringen van het financieringsstelsel leiden. Ook in de periode tot parlementaire instemming met het wetsvoorstel zal worden getest, wat tot wijzigingen in de relevante wet- en regelgeving kan leiden.

De sector speelt een belangrijke rol in het ontwikkelen van het wetsvoorstel. Tijdens het zogenaamde 'Greenfieldtraject' werkten beleidsmakers, vier uitvoeringsorganisaties (Dienst Toeslagen, DUO, UWV en SVB) en sectorexperts intensief samen om nieuwe criteria (de baseline) en een vernieuwde stelselarchitectuur uit te werken.¹⁸ Deze gezamenlijke inspanning leidde tot de eerste concrete beschrijving van het nieuwe stelsel. Ook daarna zijn er geregeld bijeenkomsten met de sector en andere stakeholders georganiseerd over onderwerpen zoals het aanvraagproces, toezicht en handhaving, juridische verhoudingen en het flankerend beleid. Daarnaast vindt er geregeld bestuurlijk overleg met vertegenwoordigers van de kinderopvangsector plaats. De regering zal in het vervolgtraject van dit wetsvoorstel de sector en andere actoren in de samenleving actief blijven opzoeken. Alleen door in gesprek te blijven met uitvoerders, sectorpartijen, maatschappelijke organisaties, gemeenten, kindercentra, gastouderbureaus,

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31322, nr. 547.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31322, nr. 530.

gastouders en ouders leidt dit wetsvoorstel tot een werkend financieringsstelsel waarmee de gewenste beleidsdoelen worden bereikt.

2.4 Beleidstheorie en doelstellingen

De beleidstheorie van dit wetsvoorstel is schematisch weergegeven in figuur 2.C. De beleidstheorie beschrijft de middelen die voor dat beleid beschikbaar worden gesteld, de (beleids)instrumenten die met deze middelen ingezet worden, de prestaties die met die instrumenten bereikt moeten worden en de verwachte effecten van die prestaties. Deze effecten zijn de doelen die de regering wil bereiken met dit wetsvoorstel. De grijze icoontjes laten de verbanden tussen de verschillende onderdelen van de beleidstheorie zien.

2.4.1 Middelen

Voor de uitvoering van dit wetsvoorstel zijn programma- en apparaatsmiddelen beschikbaar gesteld. De omvang van deze middelen wordt beschreven in hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting. Met de programmamiddelen worden primair de uitkeringslasten gedekt. Dit zijn de kosten van de subsidieregeling voor houders van kindercentra en gastouderbureaus. De apparaatsmiddelen worden primair gebruikt om de uitvoeringslasten (door de uitvoerder) en de toezichtskosten (door de toezichthouder) te dekken. Omdat al deze typen middelen onmisbaar zijn voor de werking van het stelsel, is in de beleidstheorie aangenomen dat alle instrumenten direct of indirect samenhangen met alle typen middelen.

2.4.2 Instrumenten

Dit beleidsvoorstel steunt op vier grote beleidswijzigingen. Deze wijzigingen vormen de kern van de nieuwe financieringssystematiek. In de beleidstheorie zijn dit de 'instrumenten'.

1. **Inkomensafhankelijkheid**
Het toetsingsinkomen van ouders is niet langer relevant voor de financiering van kinderopvang. Alle ouders die aan de oudervoorwaarden voldoen, hebben recht op gebruik van gesubsidieerde opvang. De hoogte van die subsidie is in alle gevallen in de kern hetzelfde: 96% van het opvangtarief tot aan de maximumuurprijs (MUP). Als ouders meer of minder uren gaan werken en hun inkomen daardoor verandert, dan heeft dat geen gevolgen voor de hoogte van de financiering van kinderopvang.
2. **Directe financiering**
De geldstroom loopt niet langer van de overheid naar de ouder en dan naar het kindercentrum of het gastouderbureau. In plaats daarvan betaalt de overheid de subsidie direct uit aan de houder van het betreffende kindercentrum of gastouderbureau. Ouders hoeven alleen nog het niet-gesubsidieerde deel van de kinderopvang te betalen aan het kindercentrum of het gastouderbureau.
3. **Herverdelen verantwoordelijkheden en risico's**
Vrijwel alle verantwoordelijkheden en risico's worden weggenomen van ouders. Deze verdeelt de regering tussen de overheid en de houders van kindercentra en gastouderbureaus. Ouders hoeven bijvoorbeeld niet langer door te geven hoeveel uur kinderopvang ze hebben afgenomen. Zulke gegevens worden voortaan door de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau doorgegeven aan de uitvoerder.
4. **Recht vooraf vaststellen**
Voortaan toetst de uitvoerder vooraf of ouders aan de oudervoorwaarden voldoen (zie paragraaf 3.3). Zo niet, dan heeft dat alleen gevolgen 'naar de toekomst toe'. Als een ouder al een tijd niet meer aan die voorwaarden voldoet, maar wel gesubsidieerde opvang heeft afgenomen, dan hoeven de ouder en de houder van het kindercentrum of gastouderbureau daar niets van terug te betalen aan de uitvoerder (zie paragraaf 4.4.2). De overheid draagt zo de verantwoordelijkheid voor de controles op de oudervoorwaarden en draagt het (financiële) risico.

2.4.3 Prestaties

De gekozen instrumenten moeten leiden tot bepaalde gevolgen of resultaten. In de beleidstheorie zijn dit de 'prestaties'.

1. Vaste inkomensafhankelijke vergoeding
Met de keuze voor het instrument 'inkomensafhankelijkheid' verandert de aard van de overheidsvergoeding voor kinderopvang. In de nieuwe financiering is de subsidie, in tegenstelling tot de kinderopvangtoeslag, niet afhankelijk van het inkomen van ouders. In plaats daarvan biedt de overheid een (in de kern) gelijke subsidie voor de opvang van kinderen van alle werkende ouders.
2. Hoge subsidie voor kinderopvang
De keuze voor inkomensafhankelijkheid betekent voor de meeste ouders dat de overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang toeneemt. De overheid kiest er namelijk voor om inkomensafhankelijkheid te bereiken door de vergoedingspercentages in de subsidie gelijk te stellen aan het hoogste vergoedingspercentage in de kinderopvangtoeslag: 96% (van het uurtarief tot de maximumuurprijs). Voor de lagere inkomensgroepen verandert er in principe dus niets aan de hoogte van de overheidsbijdrage. Voor midden- en hoge inkomensgroepen gaat dit percentage wel omhoog. Het is in theorie mogelijk om een (veel) lager vergoedingspercentage te hanteren en toch een inkomensafhankelijke regeling vorm te geven. Dit zou echter betekenen dat ouders met een lager inkomen in het nieuwe financieringsstelsel er financieel fors op achteruit gaan. Dit acht de regering onwenselijk.
3. Geen terugvorderingen meer bij ouders
Terugvorderingen bij ouders zijn in dit nieuwe financieringsstelsel verleden tijd. Alle vier de instrumenten dragen hier aan bij. De keuze voor inkomensafhankelijkheid betekent dat inkomenswijzigingen geen effect hebben op de hoogte van het recht van de ouder. Zulke inkomenswijzigingen zijn in de kinderopvangtoeslag juist een van de meest voorkomende redenen voor terugvorderingen.

Directe financiering betekent dat ouders niet langer voorschotbedragen op hun rekening ontvangen die bedoeld zijn om de factuur van hun kindercentrum of gastouderbureau te betalen. In plaats daarvan vraagt de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau, na aanmelding van de ouder bij de uitvoerder, de subsidie aan en betaalt de uitvoerder die subsidie direct uit aan de houder. Bij gastouderopvang betaalt het gastouderbureau vervolgens de subsidie door aan de gastouder. Eventuele nabetalingen of verrekeningen van die subsidie worden afgehandeld tussen de uitvoerder en de houder. De ouder hoeft hiervoor niets te doen. Het lijkt aannemelijk dat het gastouderbureau en de gastouder onderling in de privaatrechtelijke overeenkomst afspraken maken over de wijze waarop een eventuele nabetaling of verrekening wordt afgehandeld.

Het herverdelen van verantwoordelijkheden en risico's betekent dat ouders niet verantwoordelijk zijn voor de juistheid van de gegevens waarmee de subsidie wordt berekend en verstrekt. De (houders van) kindercentra en gastouderbureaus leveren deze gegevens aan bij de uitvoerder. Een fout in die gegevens kan dus nooit tot een terugvordering bij de ouders leiden.

Door het recht op gesubsidieerde opvang vooraf vast te stellen en wijzigingen in dat recht alleen 'naar de toekomst toe' gevolgen te laten hebben, weten ouders altijd waar zij aan toe zijn. Niet meer voldoen aan de oudervoorwaarden kan dus nooit leiden tot een correctie met terugwerkende kracht. En dus niet tot terugvorderingen bij ouders.

4. Simpeler huishoudboekje voor ouders
De voorschotsystematiek van de kinderopvangtoeslag kenmerkt zich ook door het 'schuiven' met (grote) geldbedragen: ouders ontvangen maandelijks (grote) voorschotbedragen op hun rekening en betalen daar later in de maand (een deel van) de rekening van het kindercentrum of gastouderbureau en gastouder van. Op een later moment worden deze voorschotbedragen gecontroleerd en krijgt de ouder mogelijk een nabetaling of moet de ouder geld terugbetalen aan de uitvoerder. Deze ingewikkelde financiële constructie vraagt om een degelijke

administratie van de ouder om het huishoudboekje op orde te houden. Door de keuze voor directe financiering komt er met dit wetsvoorstel een einde aan het doorschuiven van grote geldbedragen. Ouders ontvangen geen grote, onzekere voorschotbedragen meer op hun rekening. In plaats daarvan hoeven ouders alleen een (lagere) rekening van het kindercentrum of het gastouderbureau te betalen. Zo verlaagt dit wetsvoorstel de administratieve lasten van ouders.

5. Automatische digitale uitwisseling subsidiegegevens

In het stelsel met de kinderopvangtoeslag zijn ouders verantwoordelijk voor het doorgeven van relevante toeslaggegevens. Houders van kindercentra en gastouderbureaus hebben ook een wettelijke verplichting om elke maand opvanggegevens (zoals het aantal aangeboden opvanguren) aan te leveren bij de uitvoerder. Deze gegevens worden echter niet op grote schaal gebruikt om de hoogte van de (voorschotbedragen van de) toeslag aan te passen. Ouders moeten relevante gegevens soms meerdere keren per jaar handmatig doorgeven. Regelmatig gebeurt dit niet of niet op tijd. In het nieuwe financieringsstelsel zijn ouders niet langer verantwoordelijk voor het doorgeven van deze gegevens. De uitvoerder en de houders van kindercentra en gastouderbureaus verzorgen de uitwisseling van relevante subsidiegegevens. Dat past bij de keuze voor inkomensafhankelijkheid, directe financiering en het herverdelen van verantwoordelijkheden en risico's. Sterk persoonlijke oudergegevens zoals het toetsingsinkomen zijn niet langer relevant voor de hoogte van de subsidie. De subsidie wordt aangevraagd en ontvangen door de houders van kindercentra en gastouderbureaus. Daarom is het logisch dat zij ook de relevante subsidiegegevens doorgeven en de (financiële) verantwoordelijkheid dragen voor de juistheid van deze gegevens. Om de kans op fouten zo klein mogelijk te maken en de regeldruk voor zo veel mogelijk te beperken, zal deze gegevensuitwisseling digitaal en automatisch plaatsvinden.

2.4.4 Effecten

Het behalen van de hierboven beschreven prestaties heeft bredere effecten. Dit zijn de doelstellingen van het beleid.

1. Eenvoud voor ouders

De nieuwe financiering van kinderopvang is inherent eenvoudig voor ouders. Een ouder hoeft zich alleen eenmalig aan te melden bij de uitvoerder en in een beperkt aantal gevallen incidenteel bewijsstukken van de arbeidsstatus aan te leveren. De subsidieaanvraag, het doorgeven van (wijzigingen in) relevante gegevens en de benodigde administratie wordt verzorgd en afgehandeld door de houders van het kindercentrum of het gastouderbureau in samenwerking met de uitvoerder. Ingewikkelde grondslagen zoals (een schatting van het) toetsingsinkomen zijn ook niet langer relevant voor de subsidie. En door de directe financiering wordt het bijhouden van het huishoudboekje van ouders ook veel eenvoudiger.

2. Betaalbaarheid voor ouders

Een gevolg van de keuze voor een hoge, inkomensafhankelijke vergoeding is dat de overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang voor de meeste ouders zal toenemen. Dit kan positieve gevolgen hebben voor de betaalbaarheid van kinderopvang, waardoor (meer) werken netto meer gaat lonen.

3. Zekerheid voor ouders

De nieuwe financiering biedt ouders zekerheid over waar zij recht op hebben. Dat komt door de keuze voor inkomensafhankelijkheid en door het besluit om veranderingen in het recht op gesubsidieerde opvang alleen 'naar de toekomst toe' gevolgen te laten hebben. De keuze voor directe financiering betekent dat ouders geen enkele financiële verantwoordelijkheid meer dragen voor de collectieve middelen voor de financiering van kinderopvang. Bij elkaar genomen maakt dit dat terugvorderingen bij ouders niet meer voorkomen.

2.4.5 Neven- en externe effecten

Voor een volledig beeld van de gevolgen van deze beleidswijzigingen is het belangrijk om ook de (onbedoelde) neven- en externe effecten in beeld te brengen. Hier wordt in de beleidstheorie ook de koppeling gemaakt tussen de doelstellingen van dit wetsvoorstel en de bredere doelen van het kinderopvangbeleid van de Rijksoverheid: het mogelijk maken dat ouders arbeid en zorg voor

kinderen kunnen combineren en het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. Het gaat hierbij om neven- en externe effecten zoals:

1. Arbeidsparticipatie
Bezien moet worden wat de gevolgen van de nieuwe financiering zijn op de arbeidsparticipatie. Daarbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen verschillende groepen ouders. Enerzijds zorgt de hoge inkomensafhankelijke vergoeding er voor veel ouders voor dat (meer) werken in combinatie met (meer) kinderopvang meer gaat lonen. Anderzijds kunnen tariefstijgingen de toegankelijkheid van kinderopvang voor ouders met lagere inkomens juist beperken (zie "ontwikkeling tarieven" hieronder). Op de langere termijn kan de nieuwe financiering mogelijk bijdragen aan een cultuurverandering over het gebruik van formele kinderopvang en daarmee het aantal gewerkte uren van de tweede verdiener. Hierbij verdienen de arbeidsparticipatie-effecten voor vrouwen speciale aandacht. Paragraaf 5.3.3 gaat in meer detail in op de mogelijke arbeidsparticipatie-effecten.
2. Kwaliteit kinderopvang
Dit wetsvoorstel verandert niets aan de bestaande kwaliteits- en veiligheidseisen in de kinderopvang. Maar de verwachte toename in de vraag naar kinderopvang kan een tijdelijk effect hebben op de kwaliteit van de opvang (zie "beschikbaarheid kinderopvang" hieronder). Aan de ene kant geldt dat als de grotere vraag niet geheel beantwoord kan worden door de sector, de markteconomische prikkel om te concurreren op kwaliteit kleiner wordt voor aanbieders van kinderopvang. Aan de andere kant kunnen (beperkte) tariefstijgingen als gevolg van de grotere vraag (zie "ontwikkeling tarieven" hieronder) extra investeringen in kwaliteit mogelijk maken. De bestaande kwaliteitsregels zijn wel een sterke waarborg voor de kwaliteit van de kinderopvang.
3. Ontwikkeling tarieven
Zoals hierboven beschreven kan de hogere overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang de vraag naar opvang vergroten. Gegeven de al bestaande krapte in de markt kan dit leiden tot tariefstijgingen. Dit heeft risico's voor de toegankelijkheid van kinderopvang, in het bijzonder voor ouders met lage inkomens. Het heeft ook risico's voor de doelmatigheid van het financieringsstelsel en de besteding van publieke middelen. Om de toegankelijkheid en doelmatigheid te borgen neemt de regering een aantal maatregelen (zie paragraaf 5.1).
4. Beschikbaarheid kinderopvang
Een grotere vraag naar kinderopvang kan naast tariefstijgingen ook leiden tot langere wachttijden. Hier staat tegenover dat de grotere vraag een prikkel kan vormen voor ouders en kinderopvangorganisaties om het aanbod en de afname van opvang nog meer te spreiden over de verschillende dagen in de week en 'piekdagen' te voorkomen.
5. Toegankelijkheid voor doelgroepen (gemeenten)
In aanvulling op het Rijksbrede kinderopvangbeleid dragen gemeenten met het gemeentelijk kinderopvangbeleid in belangrijke mate bij aan onder andere de toegankelijkheid van kinderopvang, in het bijzonder voor ouders en kinderen in gezinnen in een kwetsbare positie. Tariefstijgingen en langere wachttijden zouden het beroep op gemeentelijk beleid kunnen vergroten en de kosten daarvan kunnen doen toenemen. Aan de andere kant verbreedt dit wetsvoorstel de beleidsmatige ruimte voor gemeentelijk kinderopvangbeleid (zie paragraaf 5.1.3).
6. Gevolgen voor kindercentra, gastouderbureaus en gastouders
Het nieuwe financieringsstelsel is een grote verandering voor (houders van) kindercentra en gastouderbureaus en voor gastouders. Een voorbeeld hiervan is de verantwoordelijkheden die horen bij het aanvragen en ontvangen van de subsidie voor kinderopvang en de regeldrukeffecten en administratieve lasten die daarmee gepaard (kunnen) gaan. De regering streeft ernaar om deze zo veel mogelijk te beperken en onnodige administratieve lasten te voorkomen. Paragraaf 5.4 en paragraaf 7.3.2 gaan hier in meer detail op in.
7. Personeelstekorten kinderopvangsector
Er is sprake van een personeelstekort in de kinderopvangsector en een groeiend te kort aan

gastouders. Dit lijkt de voornaamste aanbodbeperkende factor. Als de vraag naar opvang verder toeneemt als gevolg van dit wetsvoorstel dan zal dit tekort verder oplopen. De regering voert gericht arbeidsmarktbeleid binnen de kinderopvangsector om de arbeidsmarkttekorten te beperken. Daarnaast zijn er maatregelen aangekondigd om de gastouderopvang te versterken en om de verdere daling van het aanbod van gastouderopvang tegen te gaan.¹⁹ Dit arbeidsmarktbeleid is geen onderdeel van dit wetsvoorstel (zie paragraaf 5.1.3 voor een beknopte beschouwing van dit beleid).

8. Marktontwikkelingen

De overstap naar het nieuwe financieringsstelsel kan bijdragen aan verdere schaalvergroting in de sector. Grote organisaties zullen de extra verantwoordelijkheden die gepaard gaan met het nieuwe financieringsstelsel makkelijker kunnen dragen dan kleine organisaties. Ook kunnen grote organisaties makkelijker financiering aantrekken om uit te breiden om aan de toenemende vraag tegemoet te komen. Tot op zekere hoogte kan schaalvergroting bijdragen aan de verdere professionalisering van de sector en een hogere kwaliteit van de opvang. Als de schaalvergroting ook gepaard gaat met marktconcentratie, kan de kwaliteit juist onder druk komen te staan, omdat de prikkel om te concurreren op kwaliteit afneemt.

Uit bovenstaande opsomming blijkt al dat deze neven- en externe effecten een complex geheel van onderlinge afhankelijkheden vormen. Voor een goed begrip van de bredere gevolgen van het nieuwe financieringsstelsel zal in de evaluatie van dit wetsvoorstel ook onderzoek gedaan worden naar deze neven- en externe effecten. Deze evaluatie wordt nader toegelicht in paragraaf 9.1.

¹⁹ *Kamerstukken II 2024/25, 31322, nr. 554.*



Figuur 2.C - Beleidstheorie

2.5 Het voorstel samengevat

Hieronder wordt het wetsvoorstel samengevat met een beknopte beschrijving van de werking van de nieuwe financiering. In de rest van deze memorie van toelichting worden alle aspecten van dit wetsvoorstel nader toegelicht. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 kan dit voorstel de komende jaren nog gewijzigd worden op basis van het *test and learn*-principe.

Aanmelden ouder

Vanaf het moment dat het kind geboren is, kan een ouder die gesubsidieerde kinderopvang wil afnemen zich bij de uitvoerder (het overheidsorgaan dat belast is met de uitvoering van deze regeling) aanmelden. Deze aanmelding is een kort en relatief eenvoudig proces, bedoeld om vast te stellen of de ouder aan de oudervoorwaarden voldoet. De belangrijkste voorwaarde is de arbeidseis. Bij deze controle wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie die de overheid al heeft, zodat de ouders hier zo min mogelijk werk aan hebben.

De uitvoerder controleert allereerst zelf bij andere overheidsorganisaties of de ouder (betaald) werk heeft als werknemer of ondernemer. Of dat de ouder op een andere manier aan de arbeidseis voldoet, bijvoorbeeld door te studeren. Voor het overgrote deel van de ouders zal de uitvoerder dit kunnen vaststellen en het aanmeldproces kunnen afronden. Deze ouders hoeven verder niets te doen. Een klein deel van de ouders zal gevraagd worden om een bewijsstuk in te sturen dat aantoont dat de ouder voldoet aan de arbeidseis.

Als de uitvoerder vaststelt dat de ouder voldoet aan de voorwaarden, dan krijgt de ouder een beschikking van de uitvoerder. Met deze beschikking heeft de ouder recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. Dit betekent ook dat de houder van het betreffende kindercentrum of gastouderbureau subsidie kan aanvragen voor de opvang van een kind van deze ouder.

Tekenen (plaatsings)overeenkomst en aanvragen subsidie

De ouder sluit een overeenkomst met een (houder van een) kindercentrum of gastouderbureau. Bij gastouderopvang sluit de ouder ook een opvangovereenkomst met de gastouder die de daadwerkelijke opvang gaat verlenen. Zowel bij gastouderopvang als opvang in een kindercentrum worden in de opvangovereenkomst afspraken vastgelegd over zaken zoals het aantal opvangdagen en de opvangtijden en het tarief. In het geval van gastouderopvang komen zowel de bureaunkosten als de opvangkosten in aanmerking voor de subsidie. Deze overeenkomsten zijn in beginsel 4%-overeenkomsten. Dat betekent dat de ouder slechts verplicht wordt tot het betalen van 4% van de opvangkosten tot aan de maximumuurprijs, plus eventuele meerkosten (zie paragraaf 3.5.6). Voor de resterende kosten ontvangt de houder namelijk een subsidie van de overheid.

Na het sluiten van de overeenkomst(en) vraagt de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau (digitaal) de subsidie aan bij de uitvoerder. De uitvoerder controleert of de subsidieaanvraag alle benodigde informatie bevat. Zo ja, dan kent de uitvoerder de subsidie toe. De houder ontvangt hiervan een beschikking. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt op welke manier de ouder en de gastouder worden geïnformeerd over dit besluit van de uitvoerder. De houder van het kindercentrum of het gastouderbureau is vanaf dat moment verantwoordelijk voor het bijhouden van de benodigde administratie en het leveren van de benodigde subsidiegegevens aan de uitvoerder. In de gastouderopvang heeft ook de gastouder hierin een rol. Deze verzorgt immers de daadwerkelijke opvang en heeft net als in het stelsel voor kinderopvangtoeslag de verantwoordelijkheid om het aantal opvanguren door te geven aan het gastouderbureau. De ouder hoeft niets te doen voor de subsidie.

De hierboven beschreven volgorde kan enigszins afwijken, als de ouder en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau (en de gastouder) al voor de geboorte van een kind een overeenkomst voor de opvang van dat kind sluiten. Maar ook in dat geval gaat het om een overeenkomst voor 4% van de kosten van het uurtarief tot aan de maximumuurprijs plus eventuele meerkosten. Uiterlijk vier weken voor de start van de opvang kan deze overeenkomst worden opgezegd als blijkt dat de ouder geen recht heeft op gesubsidieerde kinderopvang. Dit wordt verder beschreven in paragraaf 3.5.6.

Opvang afnemen

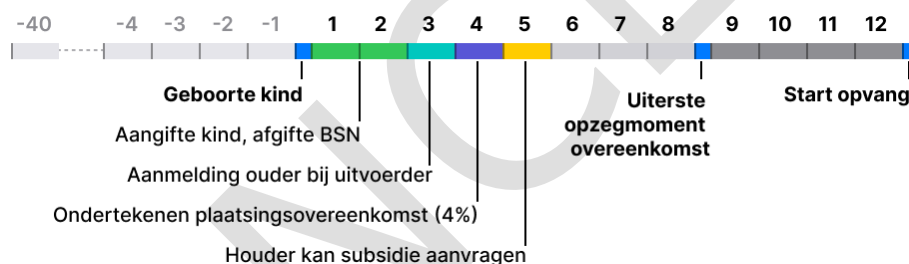
De ouder neemt gesubsidieerde kinderopvang af bij het kindercentrum of bij de gastouder. De houder van het kindercentrum of het gastouderbureau ontvangt iedere maand de subsidie. De

ouder betaalt over iedere maand de resterende kosten aan (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau. Dit is bijvoorbeeld het verschil tussen het werkelijke uurtarief en het subsidiebedrag dat de overheid per uur beschikbaar stelt. Maar ook de kosten van eventuele aanvullende diensten. In de gastouderopvang kan de ouder eventuele aanvullende diensten ook direct aan de gastouder betalen, zoals bijvoorbeeld maaltijden of luiers. Vanuit de kassiersfunctie heeft het gastouderbureau de verplichting om zowel van de subsidie als de ouderbijdrage het deel dat voor de gastouder is bedoeld (voor vergoeding van de geleverde dienst) naar rato van de afspraken in de privaatrechtelijke overeenkomst tussen gastouderbureau en gastouder door te betalen aan de gastouder.

Visualisatie tijdlijnen

Het aanmeld- en aanvraagproces dat hierboven beschreven staat, staat visueel weergegeven in figuur 2.D. Hierbij is aangenomen dat de ouder zich aanmeldt na de aangifte van de geboorte en nadat het kind een BSN toegewezen heeft gekregen. Aangenomen is dat dit laatste twee weken duurt (week 1 en 2 na de geboorte). In de praktijk gaat dit doorgaans sneller. De aanmelding van de ouder wordt gestart en afgerond in week 3. De week daarna tekenen de ouder en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau de overeenkomst. De houder kan direct daarna (in week 5) de subsidie aanvragen. Maar zoals in paragraaf 3.2.3 staat beschreven kan dit ook later, tot uiterlijk vier weken na de start van de opvang. De uitvoerder keurt nog in dezelfde week de aanvraag goed (zie paragraaf 4.3.1). Vier weken voor de start van de opvang (aan het einde van week 8) kan de ouder of de houder de overeenkomst nog opzeggen. Bijvoorbeeld als uit de aanmelding van de ouder was gebleken dat de ouder toch niet voldeed aan de oudervoorwaarden, maar de ouder en de houder de overeenkomst al wel hadden getekend (zie paragraaf 3.5.6). Maar in verreweg de meeste gevallen zal dit niet van toepassing zijn en kan de opvang vier weken na het uiterste opzegmoment starten (na week 12).

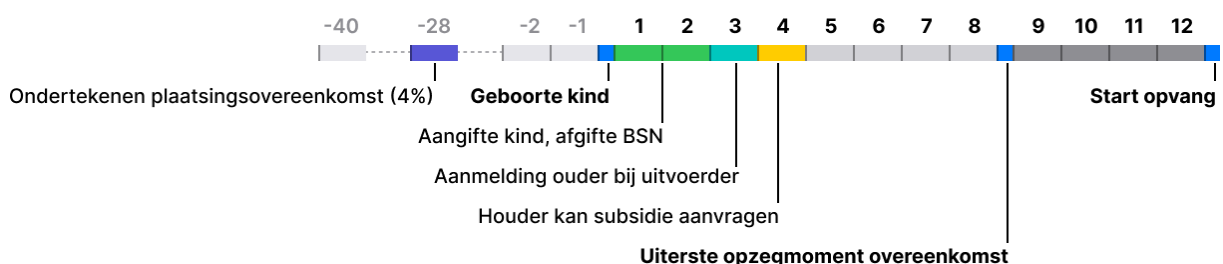
Figuur 2.D - Het aanmeld- en aanvraagproces (in weken)



Het hierboven geschetste proces is conservatief ingeschat met ruime periodes voor de benodigde handelingen. Figuur 2.D maakt duidelijk dat zelfs met deze relatief ruime periodes nog drie weken tijd voor uitloop bestaat (weken 6, 7 en 8) voordat het uiterste opzegmoment van de overeenkomst bereikt is.

Zoals eerder in deze samenvatting staat beschreven is het ook mogelijk dat een ouder en een houder al voor de geboorte van het kind een overeenkomst sluiten (zie paragraaf 3.5.6). Figuur 2.E hieronder toont het aanmeld- en aanvraagproces in dit scenario. Aangenomen is dat het tekenen van de overeenkomst in de 28^{ste} week voor de geboorte plaatsvindt, maar dit kan vanzelfsprekend ook eerder of later. Figuur 2.E laat zien dat er ook in dit scenario voldoende tijd is voor uitloop (weken 5, 6, 7 en 8).

Figuur 2.E - Het aanmeld- en aanvraagproces, overeenkomst voor geboorte kind (in weken)



Tussentijdse controles

Na de start van de opvang controleert de uitvoerder periodiek of de ouder nog aan de voorwaarden voldoet. De meeste ouders zullen hier niets van merken, omdat de uitvoerder dit vaak kan vaststellen op basis van al beschikbare overheidsinformatie. Een klein deel van de ouders kan gevraagd worden om een bewijsstuk aan te leveren waaruit blijkt dat zij nog steeds aan de arbeidseis voldoen. De uitvoerder controleert ook periodiek of (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder nog aan de subsidievoorwaarden voldoen.

Subsidie stopzetten

Als de ouder stopt met het afnemen van gesubsidieerde kinderopvang dan geeft de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau dit door aan de uitvoerder. De uitvoerder zet de subsidie dan per een datum in de toekomst stop. Als de uitvoerder zelf vaststelt dat de ouder of (de houder van) het kindercentrum of gastouderbureau of de gastouder niet meer aan de voorwaarden voldoet, dan biedt de uitvoerder een passende hersteltermijn. Ook hanteert de uitvoerder een uitlooptermijn vóórdat een subsidie daadwerkelijk wordt stopgezet. Zo hebben de ouder en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder voldoende tijd om de overeenkomst(en) op te zeggen met een redelijke opzegtermijn. De houder ontvangt een beschikking over de beëindiging van de subsidie. Gastouders en ouders worden hierover tijdig geïnformeerd door de uitvoerder. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt op welke wijze deze informatieverstrekking wordt vormgegeven, zodat alle betrokkenen tijdig op de hoogte (kunnen) zijn van de beëindiging.

Toezicht

De inrichting van het toezicht sluit aan bij de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling van dit financieringsstelsel. Het toezicht op de subsidieverstrekking zal zich voornamelijk richten op (houders van) kindercentra en gastouderbureaus. Kern van dit toezicht is dat er wordt gecontroleerd of de gegevens waarop de hoogte van de subsidie wordt gebaseerd kloppen. Er wordt door de uitvoerder en financiële toezichthouder gewerkt vanuit de gedachte van ondersteunend toezicht. Een houder zal eerst hulp geboden worden om onvolkomenheden op te lossen. Als een houder dit weigert, zijn taken verwaarloost, of als de situatie niet meer valt te corrigeren, dan komen, uiteindelijk, terugvorderingen en sancties in beeld. Bij ouders zal enkel gecontroleerd worden op de oudervoorwaarden (arbeidseis en ouderbegrip).

3 Subsidie

De kern van dit wetsvoorstel is een subsidieregeling voor kinderopvang. In dit hoofdstuk staat beschreven hoe die subsidieregeling werkt. Welke partijen zijn bij deze regeling betrokken? Aan welke voorwaarden moeten die partijen voldoen? Wat zijn de juridische verhoudingen tussen die partijen en hoe hangen die met elkaar samen?

3.1 Betrokken partijen

Bij de nieuwe financiering van kinderopvang zijn steeds drie partijen betrokken: de ouder (die opvang wil voor het kind), (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau en de overheid (via de uitvoerder). Bij gastouderopvang vervult uiteraard ook de gastouder een belangrijke rol in de daadwerkelijke opvang van de kinderen. De rol van gastouders, gastouderbureaus en de positie van gastouderopvang in deze nieuwe financiering staat verderop in dit hoofdstuk nader beschreven.

In deze memorie van toelichting wordt onderscheid gemaakt tussen houders van kindercentra en gastouderbureaus en de kindercentra en gastouderbureaus zelf. Onder 'houder' wordt verstaan: de eigenaar van een onderneming of stichting waarmee een kindercentrum of een gastouderbureau wordt geëxploiteerd.²⁰ Dit kunnen natuurlijke personen (individuele) of rechtspersonen (zoals een besloten vennootschap) zijn. Kindercentra zijn voorzieningen (locaties) waar dagopvang of buitenschoolse opvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang.²¹ En gastouderbureaus zijn organisaties die gastouderopvang tot stand brengen, begeleiden en als kassiers de betaling van de opvang verzorgen.²²

De subsidie wordt verstrekt aan een houder. Het komt voor dat één houder meerdere kindercentra exploiteert. In dat geval is de houder (in potentie) subsidiegerechtigd voor alle op de door die houder geëxploiteerde kindercentra aangeboden kinderopvang. Hetzelfde is in theorie mogelijk voor gastouderbureaus.

Op één punt wijken dit wetsvoorstel en deze memorie van toelichting af van de definitie van houder in de Wet kinderopvang. Volgens de Wet kinderopvang zijn individuele gastouders ook houders. Maar bij gastouderopvang zijn de subsidiegerechtigden niet de gastouders, maar de gastouderbureaus. Dit wordt in paragraaf 3.5 nader toegelicht. Tenzij hier expliciet melding van wordt gemaakt, wordt in deze memorie van toelichting met 'houder' dus niet een gastouder bedoeld.

3.2 Voorwaarden voor houders

Een kindercentrum of gastouder kan kinderopvang aanbieden waar een subsidie vanuit de overheid tegenover staat. De uitvoerder betaalt de aangevraagde subsidie aan de houder van het kindercentrum of gastouderbureau. Vanuit de kassiersfunctie van het gastouderbureau zorgt het gastouderbureau voor de doorbetaling van het deel van de subsidie voor de opvangkosten aan de gastouder. Het deel van de subsidie voor bureaukosten blijft bij het gastouderbureau.

Meer specifiek legt dit wetsvoorstel vast dat de subsidie voor kinderopvang alleen wordt uitbetaald aan houders van kindercentra en gastouderbureaus die in Nederland geregistreerd en gevestigd zijn, waarbij het voor gastouderopvang bovendien relevant is dat de gastouder ook in Nederland geregistreerd en gevestigd is. De subsidie wordt dus niet verstrekt aan kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang in het buitenland (zie paragraaf 5.3.4 voor een nadere toelichting hierop). Voor deze 'directe financiering' gelden een aantal subsidievoorwaarden. Deze voorwaarden staan hieronder beschreven.

3.2.1 LRK-geregistreeerde opvang

De overheid subsidieert alleen erkende kinderopvang. Dit betekent dat het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder geregistreerd moeten zijn in het Landelijk Register Kinderopvang

²⁰ Dit sluit aan bij de definitie van 'houder' in artikel 1.1, lid 1 van de Wet kinderopvang.

²¹ Zie de definitie van 'kindercentrum' in artikel 1.1, lid 1 van de Wet kinderopvang.

²² Zie de definitie van 'gastouderbureau' in artikel 1.1, lid 1 van de Wet kinderopvang.

(LRK). Registratie in het LRK gebeurt, na een inspectie door de GGD op het gebied van kwaliteit en veiligheid, door het College van Burgermeester en Wethouders van de betreffende gemeente.

3.2.2 Eisen aan de administratie en gegevensuitwisselingen

De tweede subsidievoorwaarde is dat een houder van een kindercentrum of gastouderbureau moet voldoen aan de 'aansluitseisen'. Dit betekent dat de uitvoerder heeft vastgesteld dat de (financiële) administratie van de houder van het kindercentrum of gastouderbureau voldoet aan de daarvoor gestelde kwalitatieve eisen. De uitvoerder heeft eveneens vastgesteld dat de houder in staat is om digitaal gegevens uit te wisselen met de uitvoerder.

Eisen aan de administratie

Een houder van een kindercentrum of gastouderbureau moet beschikken over een deugdelijke administratieve organisatie met passende interne beheersmaatregelen. Dit geldt ook als een houder de administratie (deels) uitbesteedt. Bij uitbesteding blijft de houder verantwoordelijk voor de volledigheid en juistheid van de administratie. Hieronder worden deze eisen nader toegelicht. De aansluitseisen zijn belangrijk voor een goede werking van het stelsel. Een betrouwbare gegevenslevering is immers essentieel voor de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de te leveren gegevens, waar de hoogte van de subsidie op gebaseerd wordt. Daarnaast zijn deze gegevens nodig voor het toezicht op de nieuwe wijze van financieren. In paragraaf 4.3 staat dit toezicht in meer detail beschreven.

Het berichtenverkeer en de gegevensleveringen vinden geautomatiseerd plaats. Om deel te kunnen nemen aan het stelsel moet een houder berichten digitaal naar de uitvoerder kunnen sturen en ontvangen. Bij deze aanlevering worden geautomatiseerd controles uitgevoerd. Deze controles kunnen leiden tot foutmeldingen die de houder vervolgens kan herstellen. De ontvangen berichten gaan bijvoorbeeld over: nieuwe aanmeldingen, beschikkingen, einde subsidie, gegevens over uitbetaalde subsidie en foutmeldingen. De houder moet dergelijke meldingen kunnen verwerken.

Houders kunnen ervoor kiezen om de uitwisseling van gegevens plaats te laten vinden met hun eigen (administratieve) softwaresystemen. Deze systemen dienen – net zoals al hun systemen – te voldoen aan algemeen geldende wet- en regelgeving zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Daarnaast dient deze software te voldoen aan de eisen van de uitvoerder op onder meer het gebied van gegevensuitwisseling, authenticatie en autorisatie. Hierbij moet de software voldoen aan de aansluitseisen van de uitvoerder. De uitvoerder moet dit vervolgens vaststellen. De uitvoerder zal de softwareleveranciers ondersteunen bij het aan de aansluitseisen laten voldoen van de softwaresystemen. Daarbij valt te denken aan een testvoorziening waarmee met proefleveringen is vast te stellen of de software voldoet.

Houders kunnen er ook voor kiezen om de uitwisseling van gegevens plaats te laten vinden met de basisvoorziening van de uitvoerder. In deze voorziening kan de houder gegevens inzien, subsidie aanvragen en wijzigingen doorgeven. De basisvoorziening is niet bedoeld als vervanging van de administratieve systemen van de houder. Het dient als een laagdrempelige voorziening om gegevens met de uitvoerder uit te wisselen. De verwachting is dat dit met name voor kleine organisaties een aantrekkelijk alternatief kan zijn.

Concreet moet houder voor individuele contracten herleidbare administraties bijhouden en deze data op verzoek van de uitvoerder of toezichthouder altijd direct kunnen leveren. Het gaat om de volgende administraties:

- De contractadministratie (de overeenkomsten tussen ouders en het kindercentrum of het gastouderbureau en voor zover het gastouderopvang betreft ook de overeenkomst tussen ouder en gastouder en de overeenkomst tussen het gastouderbureau en de gastouder)
- De factuuradministratie (de facturen aan ouders en de betaalverzoeken aan de uitvoerder)
- De debiteurenadministratie (van de ouders en van de uitvoerder)
- De crediteuren administratie (van de ouders en van de uitvoerder)
- De aanwezigheidsadministratie (daadwerkelijk gerealiseerde opvanguren)
- Een overzicht van alle onder de houder vallende kindercentra met LRK-nummers of alle bij het gastouderbureau aangesloten gastouders.

- Een overzicht van de uiteindelijk belanghebbenden als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, van de vennootschappen of andere juridische entiteiten.

Eisen aan gegevensuitwisselingen

De houder van een kindercentrum of het gastouderbureau moet in staat zijn om digitaal gegevens uit te wisselen met de uitvoerder. De benodigde gegevens zijn in ieder geval:

1. Burgerservicenummer ouder(s) en kind
2. Ingangsdatum overeenkomst houder en ouder Einddatum overeenkomst
3. Het soort opvang dat door ouder en de houder is afgesproken
4. LRK nummer van de locatie(s) waar het kind opvang geniet
5. Aantal contracturen (per kalendermaand)
6. Uurtarief opvang
7. Aantal gefactureerde uren (per kalendermaand)
8. Aantal aanwezigheidsuren (per kalendermaand)
9. In geval van gastouderopvang ook LRK nummer van de gastouder
10. Startdatum uitbetaling (i.v.m. betaling vooraf / achteraf)

Het eerste gegeven wordt bij iedere levering gebruikt ter identificatie van de betreffende combinatie van ouder en kind. De bovenstaande gegevensleveringen lijken in belangrijke mate met de al bestaande, wettelijk verplichte gegevenslevering binnen het stelsel met de kinderopvangtoeslag. Het zijn dan ook grotendeels geen nieuwe administratieve verplichtingen.

Het berichtenverkeer en de gegevensleveringen tussen de houders en de uitvoerder zullen digitaal en geautomatiseerd plaatsvinden. Hiervoor biedt de uitvoerder een digitale omgeving voor communicatie aan. Het moet ook mogelijk zijn om deze gegevensleveringen te integreren in (bestaande) administratiesoftware voor kindercentra en gastouderbureaus. De minister van SZW zal in een ministeriële regeling nadere regels vastleggen voor deze digitale communicatie. Daarbij worden de aanwijzingen vanuit de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet Digitale Overheid zover van toepassing gevolgd.

Daarnaast moet een houder berichten kunnen ontvangen van de uitvoerder. Deze berichten gaan bijvoorbeeld over beschikkingen, het stopzetten of aanpassen van de subsidie. Ook moet de uitvoerder toelichting bieden op de uitbetaalde subsidie, zodat de houder weet welk subsidiebedrag hoort bij welk contract. De houder moet dergelijke meldingen kunnen verwerken. De gastouder heeft zelf in principe geen gegevensuitwisseling met de uitvoerder. Bepaalde informatie kan voor de gastouder wel relevant zijn om kennis van te nemen. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt op welke wijze de gastouder geïnformeerd wordt over het toekennen, stopzetten of aanpassen van de subsidie.

Niet meer voldoen aan aansluitseisen

Het kan voorkomen dat een houder niet meer aan de hierboven beschreven aansluitseisen voldoet. De uitvoerder biedt de houder dan de mogelijkheid om deze situatie te herstellen in een daarvoor passend tijdsbestek. Het is mogelijk dat een houder dit, ook na een zorgvuldig proces van controle en rappel, niet oplost. In dat geval volgt handhaving door de uitvoerder. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat de subsidie niet langer wordt uitgekeerd of dat de betaling wordt stopgezet. De ouders, de eventuele gastouders en de houder zullen hiervan tijdig bericht krijgen zodat zij kunnen bepalen hoe ze met deze situatie willen omgaan (zie ook paragraaf 3.5.2).

Uitgewerkt wordt nog of de gastouder opvang kan blijven verlenen wanneer het de houder van het gastouderbureau (tijdelijk) niet aan de aansluitseisen voldoet (en daardoor de kassiersfunctie niet kan uitoefenen). In het huidige stelsel met de kinderopvangtoeslag bestaat deze mogelijkheid voor de gastouder wanneer het gastouderbureau uit het LRK wordt verwijderd.²³ Gedurende deze termijn is het toegestaan dat ouders de gastouder rechtstreeks betalen, omdat de kassiersfunctie van het gastouderbureau (tijdelijk) is komen te vervallen. In het nieuwe financieringsstelsel lijkt dit niet mogelijk, aangezien er sprake is van directe financiering van de houder van het

²³ Artikel 1.47b, vierde lid, van de Wet kinderopvang en artikel 11a van de Regeling Wet kinderopvang. NB: deze situatie is breder dan 'niet meer voldoen aan de aansluitseisen'.

gastouderbureau. Aan deze directe financiering kan geen praktische uitvoering meer gegeven worden wanneer de houder van het gastouderbureau niet meer aan de aansluitende eisen voldoet.

3.2.3 Recente opvang

Meestal zal de houder van een kindercentrum of gastouderbureau de subsidieaanvraag doen voor de start van de opvang. Maar de aanvraag voor de subsidie kan ook gedaan worden voor kinderopvang die al gestart is. Voor zo'n aanvraag geldt een maximale 'terugwerkende kracht' van één maand. Dit is een redelijke termijn voor aanvraag door een professionele organisatie.

3.3 Voorwaarden voor ouders

Om arbeid en zorg voor kinderen met elkaar te combineren, kunnen ouders gebruik maken van (gesubsidieerde) kinderopvang. In geval van gesubsidieerde kinderopvang betaalt de overheid een groot deel van de kosten via een subsidie aan de houder. De ouder betaalt de resterende opvangkosten aan (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau. Dit is de eigen bijdrage.

3.3.1 Geen wettelijk verplichte eigen bijdrage

In het stelsel met de kinderopvangtoeslag bestaat er een koppeling tussen het aantal opvanguren die de ouder betaald heeft en het recht op kinderopvangtoeslag. Als een ouder een uur niet betaalt (of het kindercentrum of de gastouder dit uur niet in rekening brengt), dan heeft de ouder recht op een uur minder kinderopvangtoeslag. Deze verplichting voor de ouder komt met de nieuwe financiering te vervallen.

In het nieuwe financieringsstelsel is het betalen van de factuur van (de houder van) een kindercentrum, gastouderbureau of de gastouder geen voorwaarde voor het recht op gesubsidieerde kinderopvang. Op grond van de gesloten overeenkomst zullen ouders een privaatrechtelijke betalingsverplichting hebben jegens (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau dan wel de gastouder. Maar of de ouder aan deze betalingsverplichting voldoet, heeft geen gevolgen voor de subsidie die de uitvoerder uitbetaalt. Met andere woorden: er is geen koppeling tussen betaling van de eigen bijdrage en de ontvangst van de subsidie. Het maakt voor de subsidie ook niet uit wie of welke partij (voor de ouder) de eigen bijdrage betaalt aan (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau. Dit betekent dat vrienden of familie van ouders met een beperkte betaalcapaciteit de eigen bijdrage kunnen betalen. Ook kan bijvoorbeeld een gemeente of een werkgever de eigen bijdrage betalen, of kan een houder van een kindercentrum of gastouderbureau (in overleg met de gastouder) de eigen bijdrage van een ouder (tijdelijk) kwijtschelden.

Er is een aantal redenen waarom hiervoor gekozen is. De keuze voor directe financiering is één van de belangrijkste redenen dat deze verplichting is komen te vervallen. Niet ouders, maar houders ontvangen de subsidie. Daarnaast is het toezicht op de (houders van) kindercentra en gastouderbureaus op andere manieren geregeld. Paragraaf 4.3 gaat nader in op de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Daarnaast is een verplichte eigen bijdrage niet verenigbaar met het principe dat ouders vooraf zekerheid moeten hebben over hun recht op gesubsidieerde opvang. Het is immers altijd pas achteraf vast te stellen of een ouder de factuur van (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau heeft betaald. En tenslotte is niet op voorhand duidelijk hoe de uitvoerder zou moeten handelen bij het niet naleven van de betalingsverplichting van de ouder. De regering acht het niet redelijk en proportioneel om subsidie terug te vorderen bij de houder als de ouder de eigen bijdrage niet betaalt. De houder zou dan twee keer benadeeld worden door het handelen van de ouder, terwijl de houder geen directe invloed heeft op het wel of niet voldoen aan de betalingsverplichting door de ouder.

3.3.2 Het ouderbegrip

Een ouder moet voldoen aan het zogenaamde 'ouderbegrip'. Dat is de definitie van 'ouder' in dit wetsvoorstel. Het ouderbegrip is belangrijk om te bepalen wie er aan de arbeidseis moet voldoen om gebruik te mogen maken van gesubsidieerde kinderopvang (zie paragraaf 3.3.3).

Een persoon voldoet aan het ouderbegrip als deze bloedverwant in opgaande lijn is van het kind en gezag heeft over het kind of als deze persoon voogd, stiefouder of pleegouder is van het kind. Ook

moet deze persoon op hetzelfde adres ingeschreven zijn als het kind. Voor co-ouders (met een ouderschapsplan) geldt dat de co-ouder die niet op hetzelfde adres als het kind ingeschreven staat, toch voldoet aan het ouderbegrip. Wie ouder is volgt in beginsel uit gegevens in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP; zie paragraaf 4.4).

Dit ouderbegrip sluit aan bij wie zorg draagt voor het kind. Formele kinderopvang is namelijk (mede) gericht op het mogelijk maken van deze zorg in combinatie met arbeid. Hiervoor volgt het ouderbegrip voor een belangrijk deel het wettelijk ouderbegrip uit het Burgerlijk Wetboek.²⁴ Meestal zijn de wettelijk ouders van een kind namelijk bloedverwanten met gezag over dat kind. Het is echter mogelijk dat een wettelijk ouder geen gezag (meer) heeft over het kind. Bijvoorbeeld als de rechter het gezag heeft beëindigd omdat de ouder voor langere tijd het kind niet goed kan verzorgen en opvoeden. Iemand anders heeft dan het gezag over en de zorg voor het kind. Dit kan ook een niet-wettelijke ouder zijn. Dan is er sprake van voogdij. Het is dus redelijk om aan te nemen dat wie gezag heeft over het kind (al dan niet als voogd) behoefte kan hebben aan formele kinderopvang. Stief- en pleegouders dragen echter ook vaak zorg voor een kind, maar hebben in de meeste gevallen geen gezag over het kind. Om die reden worden stief- en pleegouders ook expliciet en afzonderlijk benoemd in de ouderbegrip-definitie.

Minderjarige ouders hebben in beginsel geen gezag over hun kind en voldoen voor deze wet dus niet aan het ouderbegrip. Een ander, bijvoorbeeld de grootouder van het kind, heeft dan het gezag over het kind en voldoet wel aan het ouderbegrip. Maar minderjarige moeders van ten minste 16 jaar oud kunnen bij de rechter een verklaring van gezag aanvragen.²⁵ Met deze verklaring van gezag voldoet een minderjarige moeder wel aan het ouderbegrip.

Veranderingen in gezinssamenstelling

De samenstelling van gezinnen en huishoudens kunnen veranderen. Zulke veranderingen hebben alleen effect op het ouderbegrip als het kind bij een andere ouder gaat wonen of een ouder niet meer bij een kind woont. Of als een ouder een huwelijk of geregistreerd partnerschap aangaat of verbreekt. Een nieuwe inwonende partner telt, anders dan in het huidige stelsel met de kinderopvangtoeslag, voor dit wetsvoorstel niet automatisch mee. Als de ouder en de nieuwe partner een huwelijk of geregistreerd partnerschap aangaan, verandert dit. Door een huwelijk of geregistreerd partnerschap wordt de nieuwe partner namelijk een stiefouder van het kind. Als een verandering effect heeft op de oudervoorwaarden dan zal dit blijken uit de periodieke controle op de oudervoorwaarden (zie paragraaf 4.4). Ouders ontvangen daarover dan bericht van de uitvoerder.

Verschil met kinderopvangtoeslag

Dit ouderbegrip is anders dan de definitie die gebruikt wordt in het huidige stelsel met kinderopvangtoeslag. Om te bepalen of een ouder recht heeft op kinderopvangtoeslag wordt namelijk gekeken naar wie de ouder van het kind is en of die ouder een toeslagpartner heeft. Dit toeslagpartnerschap wordt gedefinieerd in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Volgens deze definitie kunnen inwonende volwassenen zonder formele relatie en zorgplicht voor het betreffende kind ook meetellen als partner. Dit is te verklaren met de inkomensafhankelijke aard van de toeslag: het huishoudinkomen bepaalt de hoogte van de toeslag en het inkomen van alle (toeslag)partners telt daarin mee (zie ook paragraaf 3.3.3).

Met voorliggend wetsvoorstel wordt echter een inkomensafhankelijke vergoeding voor kinderopvang geïntroduceerd. Daarom is besloten om het Awir-partnerbegrip los te laten. Het met dit wetsvoorstel voorgestelde ouderbegrip sluit bovendien beter aan bij de gangbare beleving van verantwoordelijkheid voor de zorg voor het kind. Kinderopvang gaat immers (mede) om het combineren van arbeid en zorg voor kinderen. Een eenvoudiger en intuïtiever ouderbegrip draagt weer bij aan een van de doelen van de nieuwe financiering: een eenvoudiger en beter begrijpelijk financieringsstelsel.

Toelichting: stief- en pleegouderschap

De stiefouder is een nieuwe partner van een ouder na een huwelijk of een geregistreerd partnerschap. Hoewel de stiefouder door het huwelijk of geregistreerd partnerschap niet automatisch gezag krijgt over het kind heeft de stiefouder wel de verplichting om voor het kind te

²⁴ Art. 198:1 BW; art. 199:1 BW.

²⁵ Art. 253ha:1 BW.

zorgen. Voor dit wetsvoorstel worden stiefouders daarom gelijk beschouwd aan personen met gezag over het kind.

Ook de pleegouder wordt voor dit wetsvoorstel gelijk beschouwd aan een ouder (dus: bloedverwant in opgaande lijn) met gezag over het kind. De pleegouder draagt, ondanks de bij pleegouderschap vaak ontbrekende gezagsrelatie, de zorg voor het kind en heeft dus (gesubsidieerde) kinderopvang nodig om arbeid en zorg te kunnen combineren.

Toelichting: co-ouderschap

Sommige ouders zijn en wonen niet (meer) samen, maar voeden een kind nog wel samen op in de vorm van co-ouderschap. Een kind kan maar op één adres ingeschreven zijn. Toch moeten beide co-ouders gebruik kunnen maken van gesubsidieerde kinderopvang. Daarom mag bij co-ouderschap één van de co-ouders op een ander adres ingeschreven staan dan het kind.

Co-ouders worden voor dit wetsvoorstel apart van elkaar beschouwd. Dat betekent dat het recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang van één van de co-ouders niet afhankelijk is van de (situatie van de) andere co-ouder. Co-ouders kunnen zich ieder apart een aanmelden voor gesubsidieerde opvang van hetzelfde kind. Ouders leveren bewijs aan bij de uitvoerder dat zij co-ouders zijn en daarvoor een ouderschapsplan hebben opgesteld.

3.3.3 De arbeidseis

Eén van de doelen van het kinderopvangbeleid is het faciliteren en stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouders van jonge kinderen. In het stelsel met de kinderopvangtoeslag moeten ouders al voldoen aan een arbeidseis om aanspraak te maken op de kinderopvangtoeslag. Deze arbeidseis blijft bestaan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Wat wel verandert, is wie precies moet voldoen aan deze arbeidseis. In het stelsel met de kinderopvangtoeslag gold dat de ouder die de kinderopvangtoeslag aanvraag aan de arbeidseis moest voldoen. Maar ook de eventuele partner van die ouder. Het zogenaamde 'partnerbegrip' uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen²⁶ (Awir) werd gebruikt om te bepalen wie meetelde als partner van de aanvraag-ouder. De kinderopvangtoeslag was immers (onder meer) afhankelijk van het verzamelinkomen van een huishouden. Het Awir-partnerbegrip hielp om de hoogte van dit verzamelinkomen te bepalen en om te bepalen wie aan de arbeidseis moest voldoen om recht te hebben op kinderopvangtoeslag. Aangenomen wordt dat een niet-werkende (toeslag)partner voor het kind kan zorgen en kinderopvangtoeslag dus niet nodig is om de arbeidsparticipatie van deze ouder te borgen.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is de subsidie inkomensafhankelijk. Dat betekent dat, in tegenstelling tot de kinderopvangtoeslag, het inkomen van de ouder(s) geen invloed heeft op de hoogte van de subsidie. Daarom is ervoor gekozen om het Awir-partnerbegrip niet meer te hanteren. In plaats van het Awir-begrip gebruikt de uitvoerder het hiervoor toegelichte ouderbegrip om te bepalen wie de ouders van een kind zijn in dit wetsvoorstel (zie paragraaf 3.3.2). Diegenen die aan het ouderbegrip voldoen, moeten vervolgens aan de arbeidseis voldoen om gebruik te kunnen maken van gesubsidieerde kinderopvang. In de praktijk zijn dit meestal beide ouders.

In het geval van nieuwe partners van ouders is er een verschil tussen gehuwde partners (of partners met een geregistreerd partnerschap) en ongehuwde partners die ook geen geregistreerd partnerschap hebben. In het eerste geval voldoen beiden aan het ouderbegrip als zij ook op hetzelfde adres als het kind ingeschreven staan. Dat betekent dat zij beiden aan de arbeidseis moeten voldoen om gebruik te kunnen maken van gesubsidieerde kinderopvang. In de situatie van ongehuwde partners die geen geregistreerd partnerschap hebben voldoet alleen de ouder aan het ouderbegrip). De partner van deze ouder voldoet niet aan het ouderbegrip, ondanks dat deze op hetzelfde adres kan wonen als de ouder en het kind. Omdat de ongehuwde partner niet aan het ouderbegrip volgens dit wetsvoorstel voldoet, is het niet relevant of deze partner aan de arbeidseis voldoet.

²⁶ Artikel 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

De illustraties in figuur 3.A hieronder beschrijven voor de meest voorkomende situaties welke personen onder het ouderbegrip vallen en dus moeten voldoen aan de arbeidseis om gebruik te maken van gesubsidieerde kinderopvang.

CONCEPT

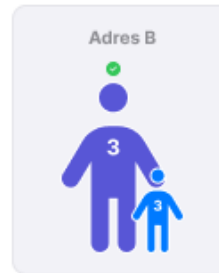
Figuur 3.A - Ouderbegrip

Situatie 1

Eén gezin woont op adres A. Het andere gezin woont op adres B.



Ouder 1 en 2 moeten aan de arbeidseis voldoen voor kind 1 en 2



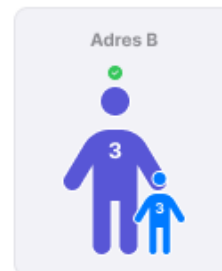
Ouder 3 moet aan de arbeidseis voldoen voor kind 3

Situatie 2

Ouder 1 en 2 gaan **scheiden**. Daarom verhuist ouder 2 naar adres C. Hun kinderen blijven bij ouder 1 wonen.



Ouder 1 moet aan de arbeidseis voldoen voor kind 1 en 2. Ouder 2 niet.



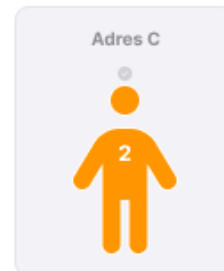
Ouder 3 moet aan de arbeidseis voldoen voor kind 3

Situatie 3

Ouder 1 en ouder 3 gaan **samenwonen**



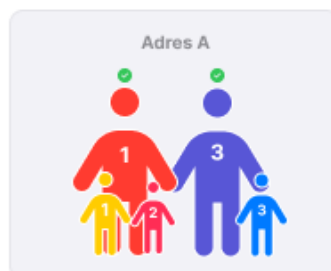
Ouder 1 moet aan de arbeidseis voldoen voor kind 1 en 2. Ouder 3 voor kind 3



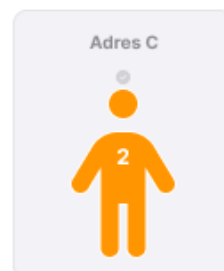
Ouder 2 hoeft niet aan de arbeidseis voor kind 1 en 2 te voldoen

Situatie 4

Ouder 1 en 3 gaan **trouwen** (of worden geregistreerd partner)



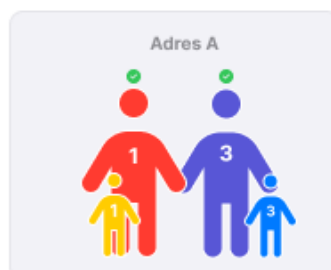
Ouder 1 en 3 moeten aan de arbeidseis voldoen voor kind 1, 2, en 3



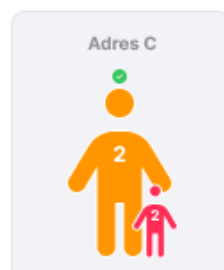
Ouder 2 hoeft niet aan de arbeidseis voor kind 1 en 2 te voldoen

Situatie 5

Kind 2 gaat bij ouder 2 wonen.



Ouder 1 en 3 moeten aan de arbeidseis voldoen voor kind 1 en 3



Ouder 2 moet aan de arbeidseis voldoen voor kind 2

3.3.4 Voldoen aan de arbeidseis

De manieren waarop ouders aan de arbeidseis kunnen voldoen blijven met dit wetsvoorstel in feite ongewijzigd. Al deze manieren kenmerken zich doordat ze gericht zijn op betaald werk of het vergroten van de (toekomstige) arbeidsparticipatie. Hieronder volgt een opsomming.

Een ouder die betaald werk verricht, voldoet aan de arbeidseis. Om precies te zijn: de ouder moet tegenwoordige arbeid verrichten waaruit inkomen uit werk en woning wordt genoten in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001. Voor de subsidie maakt het niet uit of een ouder in loondienst werkt of als zelfstandige werkzaam is. Daarnaast maakt het ook niet uit of ouders een vast of een tijdelijk contract hebben.

Een ouder voldoet ook aan de arbeidseis als deze een eigen onderneming heeft. En als een ouder – met of zonder vergoeding – meewerkt in de onderneming van een fiscaal partner. Een ouder die (tijdelijk) geen werk heeft, maar zich voorbereidt op betaald werk met een traject gericht op arbeidsinschakeling voldoet ook aan de arbeidseis. Een voorbeeld hiervan is deelname aan een re-integratietraject van het UWV of via een oud-werkgever.

Een ouder die een opleiding volgt, voldoet ook aan de arbeidseis. Deze opleiding moet wel erkend zijn door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voorbeelden hiervan zijn een middelbare schoolopleiding, een MBO-, HBO-, of universitaire opleiding of een opleiding in het voortgezet algemeen volwassenonderwijs. De precieze definitie in de wettekst sluit aan bij het wetsvoorstel Verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt, welke op het moment van schrijven van deze memorie is ingediend ter behandeling in de Tweede Kamer.²⁷

Een ouder die moet inburgeren en een inburgeringstraject volgt, voldoet ook aan de arbeidseis. De ouder moet deze inburgeringscursus volgen bij een instelling in het bezit van een certificaat of keurmerk.

Een ouder met een indicatie op basis van de Wet langdurige zorg (Wlz) voldoet ook aan de arbeidseis zolang deze ouder een partner heeft die aan het ouderbegrip voldoet en die tweede ouder werkt of op een van de andere hierboven genoemde manieren voldoet aan de arbeidseis. De toegang is bewust tot deze groep beperkt zodat er wordt aangesloten bij de doelen van de Wet kinderopvang, namelijk: het combineren van werk en de zorg voor kinderen. Dit is ook de reden waarom een alleenstaande ouder met een Wlz-indicatie, of ouders die beide een Wlz-indicatie hebben, geen gebruik kan maken van gesubsidieerde kinderopvang. Als een ouder die in de gevangenis zit een partner (die mede ouder is) heeft die aan het ouderbegrip en de arbeidseis voldoet, voldoet de ouder in de gevangenis ook aan de arbeidseis. Hetzelfde geldt voor een ouder waarvoor een bevel tot gevangenneming of gevangenhouding is gegeven. Hiermee wordt aangesloten bij het wetsvoorstel Wet verbetermaatregelen toeslagen, welke op het moment van schrijven van deze memorie is ingediend ter behandeling in de Tweede Kamer.²⁸

3.3.5 Wonen of werken in (of voor) Nederland

Om gebruik te maken van gesubsidieerde kinderopvang moet een ouder in beginsel in Nederland wonen. Als de ouder in het buitenland woont, kan de ouder alleen gebruik maken van gesubsidieerde kinderopvang in Nederland als de ouder in Nederland werkt²⁹. Of als de ouder buiten Nederland woont, maar wel voor Nederland werkt en daar in Nederland belastbaar inkomen mee verdient. Voor ouders die in het buitenland wonen geldt dus een 'strengere' arbeidseis. Zij kunnen alleen met betaalde arbeid voldoen aan de arbeidseis. De 'overige' manieren om aan de arbeidseis te voldoen, zoals het volgen van een studie of opleiding of deelnemen aan een traject gericht op werk, zijn voor deze ouders niet voldoende om te voldoen aan de arbeidseis.

Van alle ouders die buiten Nederland wonen zullen in de praktijk alleen ouders in grensgebieden gebruik kunnen maken van gesubsidieerde kinderopvang. Dit komt door één van de subsidievoorwaarden voor de houders van kindercentra en gastouderbureaus: de kindercentra, gastouderbureaus en gastouders moeten geregistreerd zijn in het Landelijk Register Kinderopvang. Buitenlandse voorzieningen voor kinderopvang staan op dit moment geregistreerd in het Register

²⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 36 770.

²⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 36 779.

²⁹ Onder 'werk' wordt hier verstaan: het verrichten van tegenwoordige arbeid waaruit inkomen uit werk en woning wordt genoten, in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Buitenlandse Kinderopvang. De gevolgen van de nieuwe financiering voor ouders die buiten Nederland wonen en daar gebruik maken van kinderopvang wordt nader beschreven in paragraaf 5.3.4.

Figuur 3.B hieronder illustreert voor enkele voorbeeldsituaties of er wel of geen recht is op gesubsidieerde kinderopvang.

Figuur 3.B – recht ouders bij wonen of werken in het buitenland

Situatie 1

Ouder woont in Nederland en werkt in Duitsland. De Kinderopvang is in Nederland.

Wonen	Werk	Opvang	Recht
			

Situatie 2

Ouder woont in Duitsland en werkt in Nederland. De kinderopvang is in Nederland.

Wonen	Werk	Opvang	Recht
			

Situatie 3

Ouder woont en werkt in Duitsland. De kinderopvang is in Nederland.

Wonen	Werk	Opvang	Recht
			

Situatie 4

Ouder woont en werkt in Nederland. De kinderopvang is in Duitsland.

Wonen	Werk	Opvang	Recht
			

Situatie 5

Ouder woont in Nederland en werkt in Duitsland. De kinderopvang is ook in Duitsland.

Wonen	Werk	Opvang	Recht
			

Situatie 6

Ouder woont in Duitsland en werkt in Nederland. De kinderopvang is in Duitsland.

Wonen	Werk	Opvang	Recht
			

Situatie 7

Ouder woont en werkt in Duitsland. De kinderopvang is ook in Duitsland.

Wonen	Werk	Opvang	Recht
			

3.4 Bepalen, verlenen en vaststellen subsidie

De hoogte van de subsidie is afhankelijk van een aantal factoren. De verschillende factoren worden in de paragrafen hieronder nader toegelicht. Verder gaat deze paragraaf in op het indexeren van de maximumuurprijs, de wettelijke aanwezigheidsnorm en de wijze waarop de subsidie wordt verleend en jaarlijks wordt vastgesteld. Tenslotte wordt er aandacht besteed aan het betaalmoment en de verantwoording daarvan.

3.4.1 Omvang en hoogte van de subsidie

De hoogte van de subsidie is afhankelijk van een aantal factoren: het aantal gefactureerde opvanguren per maand, het overeengekomen uurtarief, het type opvang en de hoogte van de maximale overheidsvergoeding voor dat type opvang.

De kinderopvangorganisatie ontvangt per aan de ouder gefactureerd uur een bedrag ter hoogte van het vergoedingspercentage vermenigvuldigd met de uurprijs tot ten hoogste de maximumuurprijs (MUP) zoals die geldt voor het type opvang. Het gehanteerde vergoedingspercentage is in beginsel 96%. De minister van SZW kan dit percentage per algemene maatregel van bestuur aanpassen. De hoogte van de maximumuurprijs per opvangsoort ligt eveneens vast in lagere regelgeving. Een toelichting op de indexering van de maximumuurprijs, staat in paragraaf 3.4.2.

Ouders betalen een eigen bijdrage. Deze eigen bijdrage is in beginsel gelijk aan 4% van het uurtarief tot de hoogte van de maximumuurprijs, vermenigvuldigd met het aantal uren opvang per maand. Als het werkelijke tarief van de opvang hoger is dan de maximumuurprijs, dan betaalt de ouder dit verschil zelf aan de kinderopvangorganisatie, plus de kosten voor eventuele extra diensten. Zoals hiervoor genoemd kan de regering het vergoedingspercentage wijzigen per amvb. Dat heeft gevolgen voor de hoogte van de eigen bijdrage van ouders. Daar waar in het wetsvoorstel gesproken wordt over '4%' in relatie tot de eigen bijdrage, geldt dat dit percentage verandert wanneer de regering zou besluiten tot het wijzigen van het vergoedingspercentage. De eigen bijdrage is immers het gevolg van de kosten tot de maximumuurprijs verminderd met de overheidsbijdrage.

Er geldt een maximaal aantal uren per maand waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Dit aantal bedraagt 230 uur per kalendermaand per kind per houder. De minister kan dit maximum wijzigen per algemene maatregel van bestuur. Niet gebruikte uren kunnen niet meegenomen worden naar een volgende maand.

Figuur 3.C – rekenvoorbeelden hoogte subsidie

Vergoeding houder		Vergoeding houder	
Voorbeeld 1		Voorbeeld 2	
Uurtarief	€ 12,00	Uurtarief	€ 10,00
Gebruik in uren	120 x	Gebruik in uren	120 x
Kosten totaal	€ 1.440	Kosten totaal	€ 1.200
Vergoeding KOO	€ 1.233 -	Vergoeding KOO	€ 1.152 -
	96% VAN MUP (€ 10,71) * 120		96% VAN UURTARIEF (€ 10,00) * 120
Ouderbijdrage	€ 207	Ouderbijdrage	€ 48

In figuur 3.C staan ter illustratie twee rekenvoorbeelden. Voorbeeld 1 geeft de situatie weer waarbij het uurtarief *hoger* ligt dan de maximumuurprijs. De ouder neemt in dit voorbeeld 120 uur

dagopvang af. Er geldt een maximumuurprijs van € 10,71 en een maximum van 230 uur per kalendermaand. Omdat het uurtarief hoger is dan de maximumuurprijs, is de subsidie per uur gelijk aan 96% van de maximumuurprijs. Het maximale aantal uren per maand wordt niet overschreden. De volledige 120 uur worden daarom vergoed. De hoogte van de subsidie door de overheid in dit voorbeeld komt overeen met $€ 10,71 \times 96\% \times 120 = € 1.233,79$.

Voorbeeld 2 geeft de situatie weer waarbij het uurtarief *lager* is dan de maximumuurprijs. De overige uitgangspunten zijn gelijk aan rekenvoorbeeld 1. Omdat het uurtarief lager is dan de maximumuurprijs, is de subsidie per uur gelijk aan 96% van het uurtarief. Net als in rekenvoorbeeld 1 wordt het maximumaantal uren niet overschreden en wordt de volledige 120 uur vergoed. De hoogte van de subsidie door de overheid in dit voorbeeld komt overeen met $€ 10,00 \times 96\% \times 120 = € 1.152$.

3.4.2 Indexeren maximumuurprijs

In de Wet kinderopvang is geregeld dat de maximumuurprijzen worden geïndexeerd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan de hand van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen index ter zake van lonen of prijzen. In het Besluit kinderopvangtoeslag is deze indexeringsystematiek nader uitgewerkt. De systematiek houdt specifiek in dat de maximumuurprijs wordt geïndexeerd op basis van 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven en 20% van de consumentenprijsindex (CPI) zoals geraamd door het Centraal Planbureau (CPB) in het Centraal Economisch Plan (CEP). Daarnaast is er een correctiemechanisme waarmee de indexeringsprognose wordt bijgesteld aan de hand van de bijgestelde prognoses in het CEP voor het lopende jaar.

Uitkomsten evaluatie indexeringsystematiek

In de evaluatie is onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het indexeringsbeleid tussen 2005-2024. Eén van de conclusies was dat er knelpunten zijn in het proces van indexeren. Die knelpunten hangen deels samen met de keuze voor indexeringsmaatregel van bestuur. Jaarlijks een nieuwe algemene maatregel van bestuur vaststellen is een tijdrovend proces, arbeidsintensief en vergt snel schakelen om de deadlines te halen. Om de benodigde stappen voor aanpassing van de algemene maatregel van bestuur tijdig te zetten, betekent dit in de praktijk meestal dat de internetconsultatie en uitvoeringstoets plaatsvinden op het moment dat de indexeringspercentages nog niet bekend zijn. Hierdoor kunnen burgers en bedrijven niet inhoudelijk reageren op de hoogte van de indexeringsprognose. Tevens blijkt uit de analyse dat bedragen van andere kindregelingen en toeslagen meestal bij ministeriële regeling of bij mededeling in de Staatscourant worden geïndexeerd. Door een ander indexeringsinstrument te kiezen kan het indexeringsproces efficiënter worden ingericht. In de evaluatie zijn daarvoor beleidsalternatieven uitgewerkt.

In het nieuwe financieringsstelsel blijven de maximumuurprijzen van belang om de hoogte van de overheidsbijdrage te bepalen. Daarom blijft de jaarlijkse indexeringsprognose van de maximumuurprijs behouden. Wel stelt de regering twee wijzigingen voor op basis van een evaluatie van de indexeringsprognose van de kinderopvangtoeslag uit 2025. In de beleidsreactie³⁰ hierop is eerder aangekondigd de beleidsalternatieven uit de evaluatie ter overweging mee te nemen bij het wetsvoorstel inzake het nieuwe financieringsstelsel.

Wijzigingen indexeringsprognose

Het voorstel is om de indexeringsprognose op twee punten te wijzigen. Allereerst stelt de regering voor de indexeringsprognose wettelijk te verankeren. Het indexeren van de subsidie is een element dat hoort bij de basis van het stelsel. Om die reden ligt dat doorgaans in de wet zelf vast. Dat is bijvoorbeeld ook het geval bij de andere toeslagen en kindregelingen. Door de indexeringsprognose van de subsidie van de kinderopvang ook in de wet op te nemen, wordt hier beter bij aangesloten.

Ten tweede stelt de regering voor de indexeringsprognose bij mededeling in de Staatscourant te laten plaatsvinden. Als de wettelijk vastgelegde indexeringsprognose wordt gevolgd, is er geen reden om te indexeren bij algemene maatregel van bestuur. In dat geval volstaat een mededeling in de Staatscourant. Dat sluit ook aan bij de praktijk in het SZW-domein (zoals de kinderbijslag en

³⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36708, nr. 13.

kindgebonden budget). Indexering bij mededeling in de Staatscourant vereenvoudigt het proces van indexeren. Het kost minder tijd en capaciteit in de voorbereiding dan indexeren bij algemene maatregel van bestuur. Hierdoor kan een besparing optreden bij ambtelijke ondersteuning. Dit draagt bij aan een efficiëntere overheid.

Voor indexering bij mededeling in de Staatscourant is het voordelig dat er wordt geïndexeerd volgens de wettelijk vastgelegde indexeringssystematiek. Als wordt afgeweken van de wettelijk vastgelegde indexeringssystematiek, dan dient de indexering bij algemene maatregel van bestuur tot stand te komen. Er is in dat geval ook sprake van een voorhangverplichting³¹, zodat het parlement zich kan uitspreken over de wijziging.

De evaluatie toont dat in de periode 2005-2024 in ongeveer de helft van de jaren is afgeweken van de vastgelegde systematiek. Er waren verschillende redenen voor deze afwijkingen, waaronder bezuinigingen, intensiveringen en het minder indexeren ter bekostiging van beleidsmaatregelen. Hieruit blijkt dat er een behoefte is voor flexibiliteit in de toepassing van de indexering. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat deze afwijkingen ook ten koste gaan van de beoogde betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. Met het voorstel wordt bij een afwijking van de systematiek het parlement expliciet betrokken. Er kan dan een politieke weging van belangen plaatsvinden, waarbij kan worden besloten welke doelstellingen worden nagestreefd bij de betreffende indexering.

De indexeringssystematiek zelf blijft ongewijzigd, omdat uit de evaluatie niet bleek dat de systematiek op zichzelf niet doeltreffend of doelmatig is. Daarom ligt het niet voor de hand hier aanpassingen aan te doen.

3.4.3 Wettelijke mogelijkheid aanwezigheidsnorm

De hoge inkomensafhankelijke subsidie geeft ouders zekerheid, eenvoud, en maakt kinderopvang voor de meeste ouders veel goedkoper. De keerzijde is dat door het verlagen van de kosten voor veel ouders er in het nieuwe stelsel een beperkte financiële prikkel is om geen ruimere contracten af te sluiten dan feitelijk nodig. Dit kan ertoe leiden dat ouders kiezen voor ruimere contracten voor flexibiliteit, zonder de opvang daadwerkelijk structureel af te nemen. Ook (houders van) kindercentra of gastouderbureaus en gastouders kunnen ervoor kiezen ruimere contracten aan te bieden. In beide gevallen is er sprake van ondoelmatigheid en extra druk op de toegankelijkheid voor andere ouders. De regering wil dit risico daarom beperken. Beoogd is dat de sector maatregelen neemt om te ruime contracten te voorkomen, bijvoorbeeld door bij structurele afwezigheid het contract met de ouder aan te passen. Er zijn al kindercentra die dergelijke afspraken in hun algemene voorwaarden hebben opgenomen. Daarnaast stelt de regering voor om in de wet de mogelijkheid tot een aanwezigheidsnorm op te nemen. Deze norm kan in werking treden als de inspanning van de sector onvoldoende effect sorteert.

In het nieuwe stelsel zijn houders van kindercentra en gastouderbureaus (voor de aangesloten gastouders) verplicht om aan de uitvoerder aanwezigheidsgegevens door te geven als zij gebruik maken van de subsidie. Deze aanwezigheid kan worden gebruikt om het aantal uren dat voor subsidie in aanmerking komt per houder te bepalen. De mogelijkheid om als gevolg van de aanwezigheidsgegevens de hoogte van subsidie te beperken zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Onderdeel daarvan is het vaststellen van de hoogte van de norm, het tijdvak waarover de aanwezigheid wordt vastgesteld, de eenheid die wordt gebruikt om de aanwezigheid vast te stellen, en eventuele differentiatie tussen de verschillende opvangsoorten. Beoogd is om het wetsvoorstel in werking te laten treden zonder aanwezigheidsnorm, maar dat deze snel kan worden ingevoerd als dat nodig blijkt. Als een aanwezigheidsnorm wordt ingevoerd is het houders niet toegestaan om eventuele teruggevorderde subsidie voor kinderopvang door een te lage aanwezigheid bij ouders te verhalen. In box 3.A hieronder is nader uitgewerkt hoe een aanwezigheidsnorm zou werken.

³¹ Hiermee wordt bedoeld de gecontroleerde delegatie waarbij voorschriften bij lagere regeling kunnen worden vastgesteld maar dat een ontwerp daarvan ter kennis van het parlement wordt gebracht. Het parlement krijgt gedurende vier weken de gelegenheid om opmerkingen over het ontwerp te maken en daarover met de betrokken bewindspersoon van gedachten te wisselen.

Box 3.A: voorbeelden aanwezigheidsnorm

Het introduceren van een aanwezigheidsnorm zou de subsidie die een houder kan ontvangen beperken. Dit voorbeeld gaat ervan uit dat de aanwezigheidsnorm is ingevoerd. Voor de hoogte en het tijdvak wordt in dit voorbeeld uitgegaan van een aanwezigheidsnorm van 80% die geldt op jaarbasis. Ook wordt in dit voorbeeld uitgegaan van uren. In dit voorbeeld speelt een eventuele differentiatie naar opvangsoorten geen rol. De keuzes die in dit voorbeeld zijn gemaakt voor de hoogte, het tijdvak en de eenheid zijn fictief en dienen alleen om de werking van een aanwezigheidsnorm te illustreren. Voor de daadwerkelijke vormgeving is nader onderzoek en afstemming met de sector noodzakelijk.

Voorbeeld 1

De houder heeft 100.000 aanwezigheidsuren in een jaar. De houder heeft 110.000 contracturen bij de overheid doorgeven voor de subsidieaanvraag. Met de norm van 80% en een aanwezigheid van 100.000 is het maximaal aantal uren dat voor subsidie in aanmerking komt in dit jaar 125.000 ($100.000/80\%$). Dat betekent dat alle 110.000 uren in aanmerking komen voor subsidie.

Voorbeeld 2

De houder heeft 100.000 aanwezigheidsuren in een jaar. De houder heeft 130.000 contracturen bij de overheid doorgeven voor de subsidieaanvraag. Met de norm van 80% en een aanwezigheid van 100.000 uren is het maximaal aantal uren dat voor subsidie in aanmerking komt in dit jaar 125.000 ($100.000/80\%$). Dat betekent dat 125.000 uren in aanmerking komen voor subsidie. Voor 5.000 uren ontvangt de houder geen subsidie.

3.4.4 Subsidieverlening en -vaststelling

Het nieuwe financieringsstelsel is in de kern een subsidiestelsel. Een houder van een kindercentrum of gastouderbureau doet een aanvraag voor subsidieverlening. De uitvoerder neemt een besluit tot subsidieverlening als de aanvraag aan de wettelijke subsidievoorwaarden voldoet. Deze voorwaarden zijn in paragraaf 3.2 en 3.3 uitgewerkt. De uitvoerder verleent de subsidie vanaf het moment dat aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan en voor de resterende looptijd van de overeenkomst. De uitvoerder betaalt vervolgens maandelijks uit aan de houder. Bij gastouderopvang verstrekt het gastouderbureau vanuit de kassiersfunctie een deel van de subsidie aan de gastouder. Die uitbetaling door de uitvoerder vindt op basis van een kostenoverzicht vooraf of na afloop van de maand plaats waarin de dienst is geleverd.

Binnen zes maanden na afloop van het berekeningsjaar wordt de subsidie ambtshalve vastgesteld door de uitvoerder. Als daartoe aanleiding is, wordt een financiële correctie toegepast. Van een dergelijke correctie kan bijvoorbeeld sprake zijn in het geval van onjuistheid of fouten in de verleende subsidie.

3.4.5 Moment van betaling subsidie

De subsidie wordt door de uitvoerder rechtstreeks overgemaakt naar de houder van een kindercentrum of gastouderbureau. Uitbetaling kan zowel voorafgaand, als na afloop van de maand waarin de opvang wordt geleverd, plaatsvinden. De uitbetaling aan een houder van een kindercentrum vindt één keer per maand plaats. Het exacte betaalmoment wordt door de uitvoerder samen met de houder afgesproken. Op verzoek van de houder kan het betaalmoment één keer per kalenderjaar worden aangepast. Vanwege het bijzondere karakter van de gastouderopvang, waarbij zowel op basis van vooraf afgesproken uren of daadwerkelijk opgevangen uren wordt gefactureerd, is het voor houders van gastouderbureaus mogelijk om aan te sluiten bij het factuurritme dat de bij hen aangesloten gastouders hanteren. Hierdoor wordt het voor houders van gastouderbureaus mogelijk om zowel voorafgaand als na afloop van de maand een betaalverzoek in te dienen bij de uitvoerder.

Het betaalverzoek wordt maandelijks door middel van een digitale gegevensuitwisseling ingediend, waarbij de houder een kostenoverzicht verstrekt aan de uitvoerder. Het kostenoverzicht betreft een gegevensbestand waaruit per ouder/kind-combinatie blijkt voor hoeveel opvanguren subsidie verstrekt zou moeten worden. Een betaalverzoek voor incidentele opvang, zoals bij het afnemen van een extra opvangdag, kan ook op deze manier worden ingediend. Het kostenoverzicht voor deze extra dag kan na afloop van de kalendermaand worden ingediend bij de uitvoerder.

Bijzonderheden ten aanzien van dit kostenoverzicht kunnen bij lagere regelgeving worden uitgewerkt.

Op een vast moment per maand bundelt de uitvoerder alle subsidiebedragen van dezelfde houder, om te komen tot één uit te betalen bedrag. De uitvoerder bundelt alle individuele aanvragen van de houder tot één uitbetaling per houder of in het geval van een gastouderbureau mogelijk tot twee uitbetalingen per houder. De uitvoerder draagt vervolgens zorg voor de betaling. Tot slot verstrekt de uitvoerder, via het digitale communicatiekanaal, een betaalspecificatie aan de houder. Deze specificatie geeft inzicht in de onderliggende (contract)gegevens die ten grondslag liggen aan de uitbetaling(en) per houder.

3.4.6 Stopzetten subsidie

De uitvoerder betaalt de subsidie zolang de ouder, (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder aan de voorwaarden voldoen. Er is een aantal redenen waarom het recht op gesubsidieerde kinderopvang, en daarmee de betaling, kan stoppen. Deze redenen staan hieronder beschreven.

De einddatum van de overeenkomst is bereikt of het kind wordt ouder dan een bepaalde leeftijd

Elke overeenkomst tussen houder en ouder heeft een einddatum. Als die datum is bereikt, dan stopt het recht op de subsidie voor de opvang van het kind. Vaak is deze einddatum afhankelijk van de 'levensfase' van het kind. Overeenkomsten voor dagopvang van baby's en peuters kunnen bijvoorbeeld eindigen op de eerste dag van de maand volgend op de maand waarop het kind naar de basisschool gaat. Voor buitenschoolse opvang eindigt een contract vaak op de twaalfde verjaardag van het kind of bij het starten op de middelbare school. Ouders kunnen dan geen gebruik meer maken van de gesubsidieerde kinderopvang.

Het is ook mogelijk dat de einddatum van de overeenkomst nog niet is bereikt, maar dat het kind de maximale leeftijd voor dat type opvang bereikt. In dat geval eindigt het recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang en stopt de uitvoerder met de betaling van de subsidie voor die opvangsoort.

De uitvoerder laat de ouder en de houder tijdig weten dat de einddatum van de overeenkomst in zicht komt of dat het kind de maximale leeftijd voor dat type opvang gaat bereiken. De ouder en de houder ontvangen daarna een beschikking waarin staat dat de betaling van de subsidie stopt en de datum waarop de betaling stopt. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt op welke wijze de ouder en de gastouder geïnformeerd worden over het besluit om de subsidie te beëindigen. Alle belanghebbenden bij het besluit (ouder, houder en de gastouder) kunnen bezwaar aantekenen (en later eventueel beroep instellen) tegen dit besluit. Tijdens het bezwaar en/of beroep blijft het besluit van de uitvoerder van kracht totdat de bezwaar of beroepsprocedure tot een andere uitkomst leidt. Paragraaf 6.1 gaat nader in op de rechtsbescherming.

De ouder, de houder of de gastouder beëindigt de overeenkomst

Het is mogelijk dat de ouder, de houder of de gastouder de overeenkomst opzegt voor de einddatum van de overeenkomst is bereikt. De houder moet de (nieuwe) einddatum van de overeenkomst doorgeven aan de uitvoerder, inclusief een opzegtermijn. De uitvoerder betaalt de subsidie uit voor de periode tot de einddatum. Daarna stopt het recht op de subsidie en stoppen de betalingen.

De ouder voldoet niet meer aan de voorwaarden

Als uit een periodieke controle door de uitvoerder blijkt dat een ouder niet meer voldoet aan de oudervoorwaarden, dan stopt het recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. Bij het stopzetten vanwege het niet-voldoen aan de oudervoorwaarden hanteert de uitvoerder een uitlooptermijn van zes weken na dagtekening van de beschikking. Hierdoor kan de ouder en de houder of de gastouder de overeenkomst met de ouder binnen de gebruikelijke opzegtermijn opzeggen en/of een nieuwe overeenkomst sluiten. Voor de kinderopvang tijdens de opzegtermijn betaalt de uitvoerder dus nog wel de subsidie, gedurende die periode wordt er immers nog gebruik gemaakt van de opvang.

Zoals in paragraaf 3.5.6 nader wordt uitgelegd kan de ouder, ook na het stopzetten van de subsidie slechts verantwoordelijk worden gehouden voor betaling van 4% van de opvangkosten tot aan de maximumuurprijs plus eventuele meerkosten. Als de ouder niet langer aan de voorwaarden

voldoet kan de houder of de gastouder de overeenkomst met de ouder beëindigen of indien de ouder dat wenst, wijzigen in een 100%-contract, waardoor de ouder verplicht wordt tot betaling van de volledige kosten. Om deze reden is het des te belangrijker dat de gastouder op de hoogte is van het besluit van de uitvoerder om de subsidie stop te zetten. De wijze waarop deze informatieverstrekking geregeld wordt, zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

De houder voldoet niet meer aan de voorwaarden

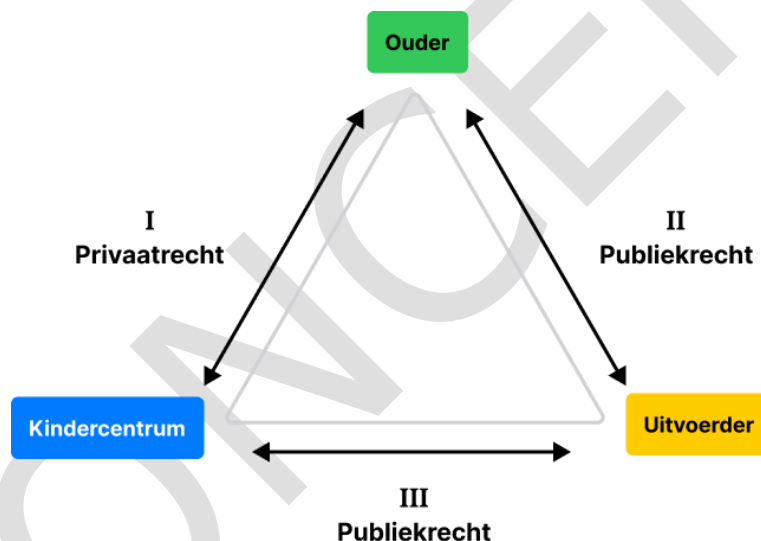
Als de houder niet meer voldoet aan de voorwaarden (zoals de aansluitelisen of inschrijving in het LRK) dan stopt de uitvoerder de verstrekking van de subsidie. Dit kan alleen plaatsvinden na een zorgvuldig proces waarin de houder voldoende tijd is gegund om de ontstane situatie te herstellen. Ouders en gastouders worden tijdig geïnformeerd over het stopzetten van de subsidie. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt op welke wijze deze informatieverstrekking wordt vormgegeven, zodat alle betrokkenen tijdig op de hoogte (kunnen) zijn van de beëindiging.

3.5 Juridische verhoudingen houder-ouder-overheid

Bij opvang in een kindercentrum

De ouder, de houder van een kindercentrum en uitvoerder hebben onderling verschillende privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verhoudingen. Die onderlinge verhoudingen die van toepassing zijn bij kindercentra worden in figuur 3.D hieronder schematisch weergegeven.

Figuur 3.D: Juridische verhoudingen – houder van een kindercentrum



Bij gastouderopvang

In de gastouderopvang gelden dezelfde privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verhoudingen tussen de ouder, de houder van het gastouderbureau en de uitvoerder. De gastouder, degene die de opvang biedt, is een onmisbare betrokkene die een directe relatie heeft met zowel de ouder en met het gastouderbureau.

Omdat de houder van het gastouderbureau de subsidieaanvraag doet, ontvangt de houder de subsidie vanuit de uitvoerder. Relevant om op te merken is dat het doel van de subsidie is een bijdrage leveren aan de kosten voor kinderopvang die ouders maken. Voor gastouderopvang vallen deze kosten uiteen in de kosten die de gastouder maakt bij het verlenen van de opvang en de kosten die het gastouderbureau maakt vanuit de begeleiding en bemiddeling van de gastouder.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de verhoudingen die aanvullend zijn op de verhouding tussen ouder, houder en de uitvoerder uitgelegd. De nadruk ligt hierbij op de verschillende rechten, verantwoordelijkheden en risico's die specifiek gelden voor de gastouder en het gastouderbureau. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de privaatrechtelijke overeenkomsten tussen ouder en gastouder en gastouder en (de houder van het) gastouderbureau, die met dit wetsvoorstel verplicht worden om af te sluiten.

3.5.1 Publiekrechtelijke relatie tussen ouder en uitvoerder

Een ouder heeft recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang als de ouder voldoet aan de oudervoorwaarden en de uitvoerder dit heeft vastgesteld. Om dit te kunnen vaststellen moet een ouder zich aanmelden bij de uitvoerder. De ouder kan deze aanmelding starten zodra het kind, waarvoor opvang is gewenst, geregistreerd staat in de Basisregistratie Persoonsgegevens.

In het aanmeldproces controleert de uitvoerder of de ouder aan het ouderbegrip en de arbeidseis voldoet. De uitvoerder controleert dit in eerste instantie via een geautomatiseerde gegevensuitwisseling bij een aantal overheidsorganisaties, waaronder: UWV, Belastingdienst, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Bureau Informatie Diensten Nederland (BIDN), Dienst Justitiële Inrichtingen en Centrum Indicatiestelling Zorg. Als uit een van deze bronnen niet blijkt dat een ouder voldoet aan de arbeidseis, dan wordt de ouder gevraagd bewijs te leveren om aan te tonen dat er wel aan de arbeidseis wordt voldaan. In paragraaf 4.4 staat het aanmeldproces en de toets op de arbeidseis in meer detail beschreven.

De uitvoerder sluit het aanmeldproces af met een (positieve of negatieve) beslissing op de aanvraag. Deze beslissing wordt aan de ouder kenbaar gemaakt met een beschikking: een ouder heeft wel of geen recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. Deze beslissing in de vorm van een beschikking is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen de ouder als direct belanghebbende bezwaar en beroep kan aantekenen. Paragraaf 6.1 gaat hier nader op in.

3.5.2 Privaatrechtelijke relatie tussen ouder en houder

Bij opvang in een kindercentrum

Als een ouder kinderopvang wil afnemen bij een kindercentrum dan sluit de ouder een overeenkomst met een (houder van een) kindercentrum naar keuze. In de overeenkomst gaan (de houder van) het kindercentrum en de ouder wederzijdse verplichtingen met elkaar aan. Vastgelegd wordt welke dienst er wordt afgenomen, voor welk kind, vanaf wanneer, tot wanneer, voor hoeveel uur en tegen welk tarief. De houder verleent kinderopvang op basis van de overeenkomst. In paragraaf 3.5.6 wordt een nadere toelichting gegeven op de aanvullende regels die gesteld worden aan de overeenkomst tussen een ouder en een (houder van een) kindercentrum.

Bij gastouderopvang

Als een ouder gastouderopvang wil afnemen, dan sluit de ouder een overeenkomst met een (houder van een) gastouderbureau en een overeenkomst met de gastouder. In de overeenkomst maken (de houder van) het gastouderbureau en de ouder afspraken over de bemiddeling. Daarnaast is het gebruikelijk om afspraken te maken over de bureaunkosten die (de houder van) het gastouderbureau in rekening brengt bij de ouder en/of de gastouder. Het gastouderbureau behoudt de kassiersfunctie die reeds op grond van de Wet kinderopvang bestaat. De ouder heeft een betalingsverplichting op grond van de overeenkomst met (de houder van) het gastouderbureau. De overeenkomst tussen ouder en gastouder wordt in paragraaf 3.5.4 nader beschreven.

3.5.3 Privaatrechtelijke relatie tussen gastouder en houder

Om gastouderopvang te kunnen bieden, moet de gastouder aangesloten zijn bij een geregistreerd gastouderbureau. Dit vereiste wijzigt niet in het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang. De gastouder en het gastouderbureau maken onderling afspraken over bijvoorbeeld de wijze van bemiddeling en het doorbetalen van de opvangelden (zowel de subsidie als de eigen bijdrage van ouders) door het gastouderbureau aan de gastouder. Er is in de sector geen eenduidige wijze waarop deze afspraken worden vastgelegd. Voorgesteld wordt om wettelijk te borgen dat gastouder en het gastouderbureau ten aanzien van kinderopvang een privaatrechtelijke overeenkomst moeten sluiten. In deze overeenkomst worden relevante afspraken voor het bieden van gastouderopvang vastgelegd. Hierbij valt te denken aan:

- afspraken over hoe partijen om willen gaan met de situatie dat er geen of minder subsidie wordt verstrekt vanuit de overheid dan dat er opvang is verleend door de gastouder.
- afspraken over de situatie als er meer subsidie is verstrekt dan waar recht op blijkt te zijn en er geld moet worden terugbetaald aan de uitvoerder.

- de wijze waarop bureaunkosten (bedoeld voor het gastouderbureau) zich verhouden tot de opvangkosten (bedoeld voor de gastouder), de subsidie en de ouderbijdrage.

In overleg met de sector wordt verdere invulling gegeven aan de verplichte onderdelen van de overeenkomst en op welke wijze en termijn deze overeenkomsten er dienen te zijn. De elementen van de overeenkomst tussen gastouder en gastouderbureau wordt in lagere regelgeving vastgelegd. Bij de praktische invulling hiervan kunnen sectorpartijen gastouders en gastouderbureaus ondersteunen met modelovereenkomsten.

Verdeling van de kosten voor gastouderopvang tussen gastouder en gastouderbureau

In de relatie tussen de gastouder en het gastouderbureau is de kassiersfunctie van het gastouderbureau relevant. De kosten voor gastouderopvang vallen uiteen in de opvangkosten die de gastouder maakt en de bureaunkosten die het gastouderbureau. In het nieuwe financieringsstelsel ontvangt het gastouderbureau hiervoor de subsidie vanuit de uitvoerder en de ouderbijdrage vanuit de ouder. Het doel van de subsidie is het vergoeden van de kosten voor gastouderopvang die ouders maken. Een tweede geldstroom die het gastouderbureau ontvangt komt vanuit de eigen bijdrage van de ouder. De ouder betaalt zelf 4% van de opvangkosten tot aan de maximumuurprijs, plus het deel van het tarief wat boven de maximumuurprijs ligt en de eventuele meerkosten van aanvullende diensten. Het gastouderbureau dient ook deze geldstroom vanuit de kassiersfunctie die het heeft, door te betalen aan de gastouder die de opvang heeft verleend. Het gastouderbureau wordt verplicht om het eenzelfde deel van de subsidie en de ouderbijdrage dat de gastouder toekomt binnen vijf dagen door te betalen (zie onder). Welk deel voor de gastouder is bestemd volgt uit het privaatrechtelijk contract. Dan kan maandelijks eenzelfde deel zijn, maar het deel van de totale opvangkosten dat de gastouder toekomt kan ook verschillen wanneer er bijvoorbeeld sprake is van vaste bureaunkosten en fluctuerende uren.

In de gastouderopvang kunnen de opvang- en bureaunkosten maandelijks hetzelfde zijn, maar door het flexibele karakter van de gastouderopvang kunnen de opvangkosten ook fluctueren. De ouder kan de ene maand meer gebruik maken van gastouderopvang dan de andere maand. Daarmee kan het voorkomen dat per maand verschilt wat de hoogte is van de opvang- en de bureaunkosten. Het gastouderbureau moet bij het doorbetalen eenzelfde deel van de subsidie en van de ouderbijdrage doorbetalen aan de gastouder. Concreet betekent dit dat als in een maand de bureaunkosten 10% van de totale opvangkosten bedragen, het gastouderbureau 10% van de subsidie en 10% van de ouderbijdrage houdt voor de bureaunkosten. En 90% van de subsidie en 90% van de ouderbijdrage doorbetaalt aan de gastouder. In een andere maand kan de verdeling bureaunkosten en opvangkosten verschillen, bijvoorbeeld omdat er relatief weinig opvanguren zijn afgenomen en het gastouderbureau met een vast maandbedrag werkt waardoor de bureaunkosten relatief hoger zijn. Als de verdeling tussen bureaunkosten en opvangkosten in die maand respectievelijk 20% en 80% is van de totale opvangkosten, betaalt het gastouderbureau 80% aan subsidie en ouderbijdrage door aan de gastouder.

Doorbetaling binnen vijf dagen

De houder van een gastouderbureau ontvangt vanuit de uitvoerder de subsidie voor een bepaalde ouder-kind-gastouder-combinatie. Het is van belang, mede voor de continuïteit van de opvang, dat de gastouder de opvangkosten voor de gastouderopvang snel ontvangt. Met dit wetsvoorstel wordt daarom geregeld dat het gastouderbureau de opvanggelden die het ontvangt (vanuit zowel de ouder als de uitvoerder) in maximaal vijf werkdagen na ontvangst van deze gelden doorbetaalt aan de gastouder. Het doorbetalen van de geldstromen die zijn bestemd ter vergoeding van de opvangkosten valt onder het financieel toezicht zoals beschreven in paragraaf 4.6. Een veel kleiner deel van de subsidie is bestemd ter vergoeding van de bureaunkosten van het gastouderbureau. Net als in het stelsel van de kinderopvangtoeslag zorgt het gastouderbureau er in het nieuwe financieringsstelsel voor dat het correcte deel van de betaling (de subsidie) aan de gastouder wordt uitbetaald.

Een tweede geldstroom die het gastouderbureau ontvangt komt vanuit de eigen bijdrage van de ouder. De ouder betaalt zelf 4% van de opvangkosten tot aan de maximumuurprijs, plus het deel van het tarief wat boven de maximumuurprijs ligt en de eventuele meerkosten van aanvullende diensten. Het gastouderbureau moet ook deze gelden doorbetalen aan de gastouder die de opvang heeft verleend. Het is van belang, mede voor de continuïteit van de opvang, dat de gastouder erop kan vertrouwen dat de gastouder de subsidie voor de gastouderopvang snel ontvangt. Met dit

wetsvoorstel wordt daarom geregeld dat het gastouderbureau de opvanggelden die het ontvangt (vanuit zowel de ouder als de uitvoerder) in maximaal vijf werkdagen na ontvangst van deze gelden doorbetaalt aan de gastouder.

3.5.4 Privaatrechtelijke relatie tussen ouder en gastouder

Op dit moment is er geen wettelijk voorgeschreven overeenkomst tussen de ouder en de gastouder. Ouder en gastouder leggen de afspraken die ze maken over het aantal dagen en uren opvang en het opvangtarief vaak wel schriftelijk vast. Met de introductie van de nieuwe financiering, acht de regering het noodzakelijk om deze privaatrechtelijke relatie wettelijk te formaliseren. Immers de afspraken die de ouder en de gastouder maken over de opvang en het tarief, zijn voor de houder van het gastouderbureau noodzakelijk om de aanvraag voor de subsidie bij de uitvoerder te kunnen doen. De uitvoerder bepaalt vervolgens aan de hand van het aantal opvanguren en het uurtarief de hoogte van de subsidie. De gastouder blijft zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van het opvangtarief. In lagere regelgeving kunnen mogelijk voorwaarden gesteld worden aan deze privaatrechtelijke overeenkomst. In paragraaf 3.5.6 wordt een nadere toelichting gegeven op de aanvullende regels die gesteld worden aan de overeenkomst tussen een ouder en gastouder.

3.5.5 Publiekrechtelijke relatie tussen houder en overheid

In het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang is sprake van subsidieverstrekking door de uitvoerder aan de houders van kindercentra en gastouderbureaus. De subsidietitel uit de Awb is in beginsel van toepassing. In sommige situaties is afwijking van de Awb noodzakelijk om het nieuwe stelsel optimaal te laten werken. Paragraaf 6.3 gaat hier nader op in.

Subsidievoorwaarden

In algemene zin geldt dat een subsidie wordt verstrekt als wordt voldaan aan de daarvoor gestelde (wettelijk bepaalde) voorwaarden. Toegepast op de nieuwe financiering betekent dit dat een aanvraag voor subsidie wordt gedaan door een houder van een in het LRK-geregistreerd kindercentrum of gastouderbureau voor de opvang van het kind van een ouder met recht op gesubsidieerde kinderopvang. De overeenkomst tussen de ouder en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau dient als basis voor het indienen van de aanvraag. De subsidievoorwaarden staan in paragraaf 3.2 in meer detail beschreven.

De uitvoerder beoordeelt of aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan en neemt een besluit over de aanvraag van de subsidie. De uitvoerder informeert vervolgens zowel de houder als de ouder over het besluit op deze aanvraag met (een afschrift van) een beschikking. In lagere regelgeving wordt nog nader uitgewerkt wordt op welke wijze de ouder en gastouder de relevante informatie over de subsidie ter beschikking krijgt.

Subsidieverplichtingen

Door het verkrijgen van de subsidie neemt de houder een aantal verplichtingen op zich:

- De houder van het kindercentrum of het gastouderbureau is eraan gehouden de tussen houder en ouder overeengekomen opvang daadwerkelijk te leveren danwel in geval van gastouderopvang te faciliteren samen met de gastouder.
- Het verstrekken van de subsidie is gebaseerd op de gegevens uit de overeenkomst die de ouder met de houder van een kindercentrum of gastouderbureau en de gastouder heeft gesloten. Om het recht en de hoogte van de subsidie vast te stellen dient de houder er voor zorg te dragen dat de gegevens uit deze overeenkomst en ook wijzigingen daarop worden aangeleverd bij de uitvoerder via de daarvoor beschikbaar gestelde communicatiekanalen.
- Als de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau en de ouder overeenkomen dat er in een bepaalde maand meer of minder opvang zal worden geleverd of de houder blijkt in bepaalde maanden niet de overeengekomen uren aan kinderopvang te kunnen leveren dan moet de houder de gegevens over meer- of minderuren aanleveren bij de uitvoerder.

3.5.6 Aanvullende regels voor de overeenkomst

Dit wetsvoorstel legt beperkingen op aan de betalingsverplichting van ouders en daarmee aan de overeenkomst tussen de ouder en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau voor het geval dat ouders gesubsidieerde kinderopvang willen afnemen. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat als de ouder recht heeft op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang, de houder

de ouder alleen kan aanspreken voor het niet-gesubsidieerde deel van de opvangkosten. Dat betekent dat partijen in beginsel alleen betalingsafspraken kunnen maken over 4% van het uurtarief tot aan de maximumuurprijs plus eventuele meerkosten. Deze meerkosten kunnen bestaan uit de kosten voor aanvullende diensten en/of het verschil tussen de maximumuurprijs en het werkelijke uurtarief van het kindercentrum of de kosten voor gastouderopvang (die bestaan uit de opvangkosten door de gastouder en de bureaunkosten, zoals toegelicht in paragraaf 3.5.3).

In sommige situaties kan er wel een overeenkomst voor 100% van de kosten worden gesloten, maar alleen indien vooraf overeengekomen met ouders die dit wensen. Dit kan voorkomen in situaties waarin de ouder geen recht (meer) heeft op gesubsidieerde opvang of als separaat contract voor uren boven de 230 uur per maand. Maar ook in de situatie dat de ouder met spoed opvang nodig heeft en de subsidiebeschikking nog niet is afgegeven. Tussen het moment van start van de opvang en uitsluitel over het recht op gesubsidieerde opvang kan de ouder een overeenkomst voor 100% van de kosten afsluiten.

Ten aanzien van privaatrechtelijke overeenkomsten gelden de regels van boek 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De regering acht een aanvullende regeling in de Wet kinderopvang ten aanzien van kinderopvangovereenkomsten noodzakelijk voor de bescherming van ouders en passend bij een financieringsstelsel dat (financiële) zekerheid biedt aan ouders, één van de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd moeten zowel de belangen van ouders als van kindercentra, gastouderbureaus en gastouders in ogenschouw worden genomen. De overeenkomst kwalificeert als een overeenkomst van opdracht in de zin van artikel 7:400 lid 1 BW. Op grond van artikel 7:408, eerste lid, BW, kan de ouder, als opdrachtgever, te allen tijde de overeenkomst opzeggen. Dat ligt anders voor de houder als opdrachtnemer. De houder kan de overeenkomst niet voor het einde van de contractduur (tussentijds) opzeggen, behoudens zogenoemde gewichtige redenen.

Wanneer het kindercentrum of (de houder van) het gastouderbureau geen subsidie meer ontvangt en nog wel gebonden zou zijn aan het privaatrechtelijke 4%-contract zou dit onredelijk kunnen uitpakken voor het kindercentrum of het gastouderbureau en ook voor de gastouder. Het stopzetten van de subsidie door de uitvoerder wordt daarom voor het kindercentrum of het gastouderbureau als een gewichtige reden beschouwd (dus als grond) in de zin van artikel 7:408, tweede lid, BW om de overeenkomst met de ouder te wijzigen of beëindigen, met inachtneming van een maand opzegtermijn. De gastouder is belanghebbende aangezien het grootste deel van de kosten voor gastouderopvang – en dus van de subsidie – de gastouder toekomt. De gastouder wordt ook geïnformeerd over het stopzetten van de subsidie. En ook voor de gastouder is dit een gewichtige reden om de overeenkomst met de ouder te wijzigen of beëindigen, met inachtneming van een maand opzegtermijn. Omdat de ouder een overeenkomst heeft met het gastouderbureau en een overeenkomst met de gastouder, is het van belang dat de gastouder en het gastouderbureau in samenspraak de overeenkomst met de ouder opzeggen.

De ouder moet wel een keuze hebben om in te stemmen het wijzigen van de overeenkomst waarbij de ouder de volledige kosten van de kinderopvang betaalt of met toepassing van artikel 7:408, eerste lid, BW, de overeenkomst opzegt. Het kindercentrum of (de houder van) het gastouderbureau (in samenspraak met de gastouder, zie hierboven) moet daarom na een beschikking van beëindiging van het recht op gesubsidieerde opvang de ouder informeren en deze een week bedenktijd bieden om te kiezen tussen beide opties. Het feit dat het (niet langer) ontvangen van subsidie geldt als gewichtige reden voor opzegging is bedoeld ter bescherming van de belangen van de houder en/of de gastouder.

Indien een ouder een overeenkomst sluit voor opvang van een op dat moment nog ongebooren kind, is nog niet zeker of er recht is op gebruik van gesubsidieerde opvang. Pas na (aangifte van) geboorte van het kind kunnen namelijk de voorwaarden worden gecontroleerd. Dit wetsvoorstel legt vast dat ook in dat geval het kindercentrum of (de houder van) het gastouderbureau een 4%-contract aanbiedt. Zodra het kind geboren is kan de ouder zich aanmelden.

Als er een maand voor aanvangsdatum van de opvang geen beschikking is geslagen waaruit blijkt dat de ouder recht heeft op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang, dan geldt dit als eenzelfde gewichtige reden als wanneer niet langer aan de oudervoorwaarden wordt voldaan. Het kindercentrum of de gastouder kan (in samenspraak met het gastouderbureau) de overeenkomst dan opzeggen. De kinderopvangorganisatie of het gastouderbureau neemt zes weken voor

aanvangsdatum van de opvang met de ouder contact op als er op dat moment nog geen positieve beschikking is. De ouder krijgt de mogelijkheid om de overeenkomst te wijzigen naar een overeenkomst waarbij de ouder de volledige kosten van de kinderopvang betaalt. Het kindercentrum of het gastouderbureau (in samenspraak met de gastouder, zie hierboven) moet de ouder een week bedenktijd bieden om het contract indien gewenst te wijzigen naar een 100%-contract.

In paragraaf 3.4.1 is beschreven dat er een maximumaantal uren geldt waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Dit aantal bedraagt 230 uur per kalendermaand per kind per houder van kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang. Wanneer een houder van kindercentrum of gastouderbureau (na ontvangst van een opgave van de geleverde uren door de gastouder) een betaalverzoek bij de uitvoerder indient dat betrekking heeft op meer dan 230 uur per kalendermaand voor een bepaald kind bij een houder van kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang, ontvangt het kindercentrum of gastouderbureau voor het meerdere geen subsidie. Het deel van de opvangkosten voor uren boven de 230 uur per kalendermaand kan het gastouderbureau dus niet doorbetalen aan de gastouder, want hiervoor wordt geen subsidie ontvangen. Dit wetsvoorstel legt vast dat het kindercentrum of de gastouder de kosten van de uren die het maximum van 230 uur per kalendermaand overschrijdt, alleen voor 100% in rekening mag brengen bij de ouder als het kindercentrum of gastouderbureau en gastouder hier samen met de ouder vooraf afspraken over hebben gemaakt. Zonder die separate afspraken geldt ook hiervoor dat de ouder slechts verantwoordelijk is voor betaling van 4% van het uurtarief tot aan de maximumuurprijs plus eventuele meerkosten. Met andere woorden, het financieel risico voor het aanbieden van meer opvanguren dan het maximum van 230 uur, is daarmee voor rekening van het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder.

In het geval van een spoedplaatsing zit er minder dan een maand tussen het sluiten van de overeenkomst en de aanvangsdatum van de opvang. Bij een spoedplaatsing moeten de ouder, de houder (en bij gastouderopvang: de gastouder) in eerste instantie een overeenkomst voor 100% van de kosten sluiten. Dit is noodzakelijk omdat anders het financiële risico van het niet voldoen aan de subsidievoorwaarden door de ouder afgewenteld zou kunnen worden op een partij die geen handelingsperspectief heeft om de kosten te voorkomen (het kindercentrum, het gastouderbureau en de gastouder of overheid). Maar als de ouder zich direct aanmeldt kan de uitvoerder in veel gevallen nog er een factuur betaald dient te worden vaststellen of de ouder voldoet aan de voorwaarden. In dat geval kan de overeenkomst alsnog gewijzigd worden in een 4%-overeenkomst. Onderzocht wordt hoe de uitvoerder in de dienstverlening aanmeldingen en aanvragen bij spoedplaatsingen zo snel en soepel mogelijk kan verwerken.

Met bovengenoemde waarborgen zijn afwijkende privaatrechtelijke afspraken, voorwaarden of voorbehouden waardoor de ouder verplicht wordt of kan worden tot betaling van (een deel van) het gesubsidieerde deel van de opvangkosten op grond van de Wet kinderopvang nietig. Als een (houder van) kindercentrum of gastouderbureau de ouder toch wil verplichten tot het betalen van de 96%, bijvoorbeeld via een beroep op de algemene voorwaarden van (de houder van) het kindercentrum of gastouderbureau, kan de ouder zich beroepen op de bescherming die dit wetsvoorstel beoogt te bieden. In het uiterste geval kan de ouder via tussenkomst van de rechter een beding, waarin zo'n betalingsverplichting door de houder van het kindercentrum of gastouderbureau in de overeenkomst wordt opgenomen nietig laten verklaren.

De regering wil voorkomen dat kindercentra of gastouderbureaus 'terugvorderen' of navorderen bij ouders. Bijvoorbeeld in de situatie dat de ouder opvang blijft afnemen, waarvoor de uitvoerder geen subsidie meer betaalt aan het kindercentrum of het gastouderbureau (waar het gaat om kosten voor de gastouderopvang). Deze situatie kan zich voordoen als geen van de betrokken partijen de overeenkomst tijdig opzegt. Het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder maken in dat geval kosten, waar geen subsidie vanuit de uitvoerder tegenover staat. Mogelijk zal het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder deze kosten geheel in rekening willen brengen bij de ouder (die kinderopvang heeft afgenomen). Dat kan voor de ouder onverwacht tot zeer hoge kosten leiden. Dit is vergelijkbaar met de terugvorderingsproblematiek van de huidige kinderopvangtoeslag. De regering vindt het belangrijk dat ook dit scenario voorkomen wordt om ouders echt financiële zekerheid te kunnen bieden en terug- of navorderingen bij ouders definitief verleden tijd te laten zijn. Daarom beperkt dit wetsvoorstel de verplichting van de ouder tot eigen bijdrage van 4% plus eventuele meerkosten, zolang het 4%-contract niet is opgezegd of gewijzigd.

Niet-gesubsidieerde kinderopvang blijft mogelijk

Het blijft voor ouders mogelijk om, tijdelijk dan wel structureel, niet-gesubsidieerde kinderopvang af te nemen. De ouder betaalt de opvangkosten dan in zijn geheel zelf. Hiervoor sluiten de ouder en het kindercentrum of de ouder met het gastouderbureau en met de gastouder een overeenkomst(en) waarin partijen expliciet afspreken dat er geen sprake is van gesubsidieerde kinderopvang, dat het kindercentrum of het gastouderbureau geen subsidie aanvraagt voor de ouder en dat de ouder verplicht 100% van de kosten te betalen. Voor deze opvang ontvangt het kindercentrum of het gastouderbureau immers geen subsidie en daarmee ook de gastouder niet.

CONCEPT

4 Uitvoering en toezicht

In het nieuwe financieringsstelsel is de houder van een kindercentrum of gastouderbureau verantwoordelijk voor de aanvraag van de subsidie. De houder ontvangt ook de subsidie van de uitvoerder. De ouder is belanghebbende in het proces, maar heeft maar een beperkte rol in de aanvraag. Dit betekent dat vooral de houder en de uitvoerder verantwoordelijkheden hebben en risico's lopen. Dat vraagt om een inrichting van de uitvoering en het toezicht die aansluit bij deze verantwoordelijkheidsverdeling. Waar in de uitvoering met de controle op de oudervoorwaarden de ouder nog een duidelijke rol heeft zal het toezicht op de subsidieverstrekking (hierna: het toezicht) zich voornamelijk richten op de houders van kindercentra en gastouderbureaus.

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de uitvoering en het toezicht zijn ingericht. Daarbij gaat het vooral om de manier waarop de in hoofdstuk 3 beschreven subsidievoorwaarden worden gecontroleerd. Er wordt ingegaan op de inrichting van de uitvoering, de toezichtsfilosofie en de werking van het systeem. Ook worden de controles op de houdervoorwaarden en de oudervoorwaarden toegelicht. De bijbehorende bevoegdheden voor uitvoerder en toezichthouder worden expliciet beschreven. Ten slotte wordt kort de uitvoering van het toezicht, de relatie met het kwaliteitstoezicht en de inrichting in de praktijk beschreven.

4.1 Uitvoering

De uitvoerder is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de nieuwe financiering kinderopvang en draagt zorg voor een correcte toepassing van wet- en regelgeving. De uitvoerder beoordeelt of de ouder(s), het kind, de houder en de gastouder voldoen aan de in hoofdstuk 3 beschreven voorwaarden. De uitvoerder is verantwoordelijk voor het behandelen van aanmeldingen door ouders, toetsen of de houder voldoet aan de aansluitseisen, het beoordelen van subsidieaanvragen door houders, het vaststellen van het recht op gesubsidieerde opvang van ouders en de uitbetaling van de subsidie aan houders. In lagere wet- en regelgeving worden nadere kaders voor de uitvoering vastgelegd.

Besluiten van de uitvoerder worden in beschikkingen aan de ouder en/of de houder van het kindercentrum of gastouderbureau vastgelegd (zie paragraaf 3.4 voor meer informatie). In de beschikking moet duidelijk blijken wat deze partijen van de uitvoerende overheidsinstantie mogen verwachten. Het is van belang dat de dienstverlening op een transparante en begrijpelijke manier plaatsvindt. Zowel richting ouders als richting houders. De uitvoerder informeert hen vooraf en gedurende het proces onder meer over hun rechten en plichten, begeleidt hen bij aanvragen en beantwoordt vragen. De uitvoerder is via verschillende communicatiekanalen bereikbaar om deze dienstverlening te leveren.

De uitvoerder beheert een correcte en veilige administratie van de relevante persoonsgegevens, aanvragen, beslissingen en betalingen. Dat betekent als vanzelfsprekend dat de organisatie aan de vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) voldoet. Andere voorwaarden voor verantwoorde omgang met gegevens zijn te vinden in paragraaf 6.5.

4.2 Toezichtsfilosofie

Er wordt door de uitvoerder en financiële toezichthouder (hierna: toezichthouder) gewerkt vanuit de gedachte van ondersteunend toezicht. Dit betekent dat een sanctie niet het primaire handhavingsinstrument zal zijn. Een houder van een kindercentrum of een gastouderbureau zal eerst hulp geboden worden om onvolkomenheden op te lossen. Als een houder dit weigert, zijn taken verwaarloost, of als de situatie niet meer valt te corrigeren, dan komen, uiteindelijk, sancties in beeld.

In deze memorie van toelichting ligt de focus meer op de bevoegdheden voor het doen van onderzoek en de instrumenten voor sanctionering. Dit zijn namelijk de onderwerpen die wettelijk moeten worden geregeld. In de verdere uitwerking van het stelsel zal er veel meer aandacht zijn voor de ondersteuning van houders van een kindercentrum of gastouderbureau, gastouders en ouders en het voorkomen van fouten.

Naast ondersteunend, moet het toezicht ook lerend en reflectief werken. Dit betekent dat bevindingen uit het toezicht worden gebruikt voor het verbeteren van het toezicht (bijvoorbeeld het

aanscherpen van selectiecriteria op basis van bevindingen) en worden teruggekoppeld naar de beleidsmaker. Waar nodig kan dit leiden tot een uitbreiding of verfijning van het instrumentarium of tot een aanpassing van de wet- en regelgeving.

Bij de inrichting van het toezicht worden de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

Uitgangspunt	Toelichting
1. Vertrouwen als vertrekpunt	Uitgaan van vertrouwen en professionele verantwoordelijkheid van houders, tenzij anders blijkt.
2. Proportionaliteit	De toezichtinspanning wordt afgestemd op de waarschijnlijkheid en ernst van de risico's.
3. Transparantie	Keuzes in de toezichtaanpak zijn uitlegbaar en navolgbaar.
4. Objectiviteit	Risico-inschattingen zijn gebaseerd op toetsbare criteria, data en signalen.
5. Uniformiteit met ruimte voor maatwerk	Gelijke gevallen worden gelijk behandeld, maar verschillen in risico rechtvaardigen een gedifferentieerde aanpak.
6. Lerend vermogen	Toezicht draagt bij aan de verbetering van gedrag en processen, het gaat niet alleen om sanctioneren.
7. Single audit	Beperken van momenten waarop informatie geleverd moet worden en eerder gecontroleerde informatie niet nogmaals controleren om de administratieve lasten te beperken.

4.2.1 Afwegingskader en instrumentarium

Om richting te geven aan de verdere invulling van het toezicht wordt gekeken naar de uitgangspunten die vorm hebben gekregen in het afwegingskader in het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid.³² Deze uitgangspunten sluiten veelal aan bij algemene handhavingsprincipes. In dat wetsvoorstel gaat het om handhaving bij burgers, maar de uitgangspunten in het wetsvoorstel zijn (met een andere nadere invulling) ook goed bruikbaar voor het toezicht op (houders van) kindercentra en gastouderbureaus. Daarbij geldt in ieder geval dat een beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een waarschuwing gebaseerd wordt op:

- De aard en ernst van de overtreding;
- De mate van verwijtbaarheid van degene die de overtreding heeft begaan;
- De mate waarin de overtreding het gevolg is van het handelen of nalaten te handelen door de uitvoerder.

Bij het afwegingskader hoort een instrumentarium waarbij de uitvoerder de ruimte heeft om op basis van de uitgangspunten in het wetsvoorstel een passende maatregel te nemen. De uitvoerder heeft de volgende mogelijkheden (van licht naar zwaar):

- Informeren, begeleiden en waarschuwen – bij lichte/onbedoelde fouten.
- Aanwijzing/herstelverplichting – bij terugkerende onjuistheden of het uitblijven van herstel na een waarschuwing, last onder dwangsom. Een organisatie kan ook onder verscherpt toezicht worden geplaatst.
- Opschorten, stopzetten of terugvorderen van de subsidie.
- Sanctioneren – bestuurlijke boete (bij terugkerende of opzettelijke onjuistheden of het uitblijven van herstel).
- Strafrechtelijke vervolging – aanbrengen bij de FIOD, aangifte bij het OM onder bepaalde omstandigheden (omvang benadeling overheid, andere verzwarende omstandigheden).

³² Kamerstukken II, 2025/26, 36785-2.

Zoals ook beschreven in de toezichtsfilosofie wordt er gewerkt vanuit de gedachte van ondersteunend toezicht. De zwaardere middelen in het instrumentarium worden terughoudend gebruikt. Een houder van een kindercentrum of een gastouderbureau zal eerst hulp geboden worden om onvolkomenheden op te lossen.

Onder toezicht wordt verstaan wat de uitvoerder en de toezichthouder doen om te controleren of de subsidieverstrekking volgens de voorwaarden gebeurt. Deze activiteiten worden in dit hoofdstuk onderverdeeld in controles op (houders van) kindercentra en gastouderbureaus en controles op de oudervoorwaarden. Daarnaast is er toezicht door GGD op kwaliteit en veiligheid.

Toezicht op ondernemers is nieuw terrein voor de beoogd uitvoerder Dienst Toeslagen. Daarom wordt de mogelijkheid onderzocht hoe kan worden aangesloten bij bestaande toezichtkaders van organisaties die deze ervaring wel hebben.

4.3 Toezicht op houders

4.3.1 Werking voor houders van kindercentra en gastouderbureaus

Na het afsluiten van het privaatrechtelijk contract tussen ouder en (de houder van) een kindercentrum of gastouderbureau, en in geval van gastouderopvang, wanneer de ouder en gastouder een overeenkomst hebben gesloten over de opvang, vraagt de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau de subsidie aan bij de uitvoerder. De uitvoerder controleert of (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder aan de voorwaarden voldoen³³ en of de subsidieaanvraag alle benodigde informatie bevat. De uitvoerder reageert binnen vijf werkdagen na ontvangst op de aanvraag. Lukt het de uitvoerder niet om binnen de termijn van vijf werkdagen te beslissen dan heeft de uitvoerder de mogelijkheid deze termijn eenmaal te verlengen met nogmaals vijf werkdagen. Dit wijkt af van de in de Awb voorgeschreven beslistermijn van acht weken. De regering acht het noodzakelijk voor de werking van het subsidiestelsel dat de houder van het kindercentrum en het gastouderbureau, en indirect de ouder, binnen korte tijd zekerheid hebben of de subsidie wordt toegekend.

Als de subsidieaanvraag volledig is, de ouder zich heeft aangemeld en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder aan de subsidievoorwaarden voldoen dan kent de uitvoerder de subsidie toe. De houder van het kindercentrum of het gastouderbureau ontvangt hiervan een beschikking. In deze beschikking staat of er recht is op de subsidie voor kinderopvang en zo ja, hoe hoog de subsidie is. In lagere regelgeving wordt uitgewerkt hoe de ouder en de gastouder hierover geïnformeerd worden. De ouder en de houder van het kindercentrum of gastouderbureau en de gastouder kunnen bezwaar aantekenen (en later eventueel beroep instellen) tegen het besluit. Deze partijen zijn namelijk belanghebbende bij het besluit. Tijdens een bezwaar en/of beroep blijft het besluit van de uitvoerder van kracht (zie paragraaf 6.3).

Als de uitvoerder de aanvraag goedkeurt en de subsidie toekent, dan start het recht op de subsidie op de dag waarop de gesubsidieerde kinderopvang voor het eerst wordt aangeboden. Wanneer de eerste betaling aan de houder plaatsvindt, is afhankelijk van de afspraken die tussen (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau, de gastouder en de uitvoerder zijn gemaakt. De eerste betaling kan ook plaatsvinden in de maand voor de eerste dag dat de kinderopvang wordt aangeboden. Als de uitvoerder de aanvraag afwijst, dan ontvangt de houder geen subsidie voor de opvang waarvoor de subsidie is aangevraagd.

De houder van het kindercentrum of het gastouderbureau is verantwoordelijk voor het bijhouden van de benodigde administratie en het leveren van de benodigde subsidiegegevens aan de uitvoerder (zie paragraaf 3.2.2). De ouder hoeft na aanmelding niets te doen voor de subsidie. De houder ontvangt iedere maand de subsidie. Vanuit de kassiersfunctie van het gastouderbureau is het gastouderbureau verplicht om een deel van de subsidie door te betalen aan de gastouder, ter vergoeding van de door de gastouder geleverde dienst. De gegevens waarop de subsidie is gebaseerd worden door de uitvoerder ook inzichtelijk gemaakt voor de ouder en de gastouder.

³³ Dit betekent niet dat bij elke aanvraag de aansluitseisen worden gecontroleerd bij het kindercentrum of gastouderbureau. Er kan bijvoorbeeld een check plaatsvinden in het register of de houder aan de aansluitseisen voldoet.

Het gehele aanmeld- en aanvraagproces is zo ingericht dat het overgrote deel van de uiteindelijke aanvragen naar verwachting snel zal worden beoordeeld. Ouders kunnen zich voor de start van de opvang aanmelden bij de uitvoerder. Als de ouder niet aan de voorwaarden voldoet (zie paragraaf 3.3), dan kan dit al bekend zijn voordat de ouder en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau een overeenkomst sluiten.

De uitvoerder kan ten onrechte verstrekte subsidie bij de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau terugvorderen. Dit kan alleen voorkomen bij subsidie die is verstrekt op basis van levering van onjuiste gegevens in de aanvraag of bij het betaalverzoek. Het (toch) niet (meer) voldoen aan de oudervoorwaarden kan niet leiden tot terugvorderingen. Terugvorderingen kunnen alleen gebaseerd zijn op de onderdelen van de subsidieaanvraag waar de houder zelf voor verantwoordelijk is. Bijvoorbeeld: het aantal uren. Ook bij terugvorderingen wordt aangesloten bij het afwegingskader zoals beschreven onder de toezichtsfilosofie in paragraaf 4.2. Zie paragraaf 4.5.1 voor een verdere beschrijving van de instrumenten en het gebruik daarvan door de uitvoerder.

4.3.2 Controles

Controles worden primair administratief gedaan op basis van de gegevens die (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau aanlevert. Daarnaast controleert de toezichthouder door daadwerkelijk bij (houders van) kindercentra en gastouderbureaus langs te gaan en de administratie te controleren. Deze controles worden ingestoken op het houderniveau waarbij in sommige gevallen de administratieve organisatie op een ander niveau zal zijn geregeld (vaak het organisatieniveau). Dit betekent dat toezichthouders dus ook bij houders (of waar van toepassing overkoepelende organisaties) ter plaatse controles kunnen uitvoeren. Controles vinden steekproefsgewijs plaats, maar kunnen ook plaatsvinden op basis van signalen (van bijvoorbeeld ouders of de GGD), afwijkende data (afwijkingen van vergelijkbare organisaties, grote verschillen ten opzichte van eerdere aanvragen, etc.) of op uitnodiging.

Aansluitseisen

Voordat wordt overgegaan tot het uitbetalen aan houders moet de houder aan de aansluitvoorwaarden (zie 3.2.2) voldoen. De houder wordt hierbij begeleid door de uitvoerder. De uitvoerder toetst bij de toegang tot het stelsel en periodiek tijdens deelname of de houder aan de aansluitseisen voldoet. De houder krijgt (na voldoen aan de aansluitseisen) bericht van de uitvoerder dat de aansluiting voldoet. Er wordt de komende periode onderzocht of het hier gaat om een beschikking aan de houder.

Om toegang tot het stelsel te krijgen levert de houder een beschrijving van zijn administratieve organisatie en beheersmaatregelen (AO/IB). De uitvoerder toetst of aan de eisen op het gebied van administratieve organisatie wordt voldaan. Bij toelating tot het stelsel wordt de AO/IB getoetst op:

- Opzet: voorafgaand aan toegang van het stelsel wordt door de uitvoerder getoetst of de opzet (i.c. de aanpak, het ontwerp) van de AO/IB rond de administraties beschreven in hoofdstuk 3 afdoende is om de audit-trail te kunnen gaan volgen.
- Bestaan en werking: bij aanvang van het stelsel wordt het bestaan van de AO/IB (i.c. de implementatie, het feitelijk getroffen zijn van interne beheersmaatregelen) en de werking (i.c. de effectiviteit) van de AO/IB door de uitvoerder getoetst.

In de transitieperiode van het oude stelsel naar het nieuwe stelsel worden alle houders geïnformeerd en begeleid om te kunnen voldoen aan de aansluitseisen. De wijze waarop die begeleiding plaatsvindt wordt nog verder uitgewerkt.

Periodiek wordt tijdens deelname de AO/IB gecheckt of wordt voldaan aan eisen op gebied van bestaan en werking. De werkzaamheden die uitgevoerd zijn om tot dat besluit te komen zullen per houder in een intern dossier bij de uitvoerder worden gedocumenteerd. Dit vanuit het oogpunt dat het toelaten van de houder tot het nieuwe financieringsstelsel, en dus een grote geldstroom vanuit de overheid, onderbouwd te raadplegen is. Hiermee wordt inzichtelijk wat is gedaan om te komen tot rechtmatige uitkeringen en om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De uitvoerder bouwt hier niet alleen een klantbeeld mee op. Het stelt de toezichthouder in staat om bedrijfscontroles uit te voeren. Doel van deze controles is te kunnen volgen welke wijzigingen er worden gedaan en op basis waarvan. Ook kan op deze manier worden gecontroleerd of

afgesproken beheersmaatregelen worden uitgevoerd. Ook externe onderzoekers, zoals de ADR en Algemene Rekenkamer, kunnen de besluiten en de daarvoor uitgevoerde werkzaamheden op basis van het dossier bij de uitvoerder kunnen nagaan.

De uitvoerder zal bij negatieve toetsuitkomsten afspraken maken met de houder over noodzakelijke aanpassingen in de AO/IB en deze afspraken van een tijdspad voorzien. Na bewezen nakomen van deze afspraken zal dat alsnog leiden tot toelating of voorkomen van afsluiting. Bij negatieve toetsuitkomsten heeft de uitvoerder de mogelijkheid om een tijdelijke ontheffing aan de houder te verlenen om aan de aansluitseisen te voldoen. De voorwaarde daarbij is dat voor de duur van de ontheffing de houder onder verscherpt toezicht van de uitvoerder komt te staan.

Als een houder is toegelaten tot het stelsel, zal de uitvoerder dat in een openbaar register opnemen. Ouders moeten kunnen controleren of een organisatie waarvan zij kinderopvang willen afnemen in aanmerking komt voor het aanvragen van subsidie. Voor ouders is zowel de registratie van het kindercentrum of het gastouderbureau en de voorziening voor gastouderopvang in het LRK als de registratie in het register van de uitvoerder van belang. Ouders moeten kunnen terugvinden of een kindercentrum of gastouderbureau voldoet aan de kwaliteitseisen én of de (houder van het) kindercentrum of gastouderbureau voldoet aan de aansluitseisen om in aanmerking te komen voor subsidie.

Gegevens voor de subsidieaanvraag

De uitvoerder en toezichthouder controleren of de gegevens die aan de uitvoerder zijn doorgegeven voor het aanvragen van de subsidie kloppen. Er wordt zo goed mogelijk gecontroleerd of de gegevens waarop de subsidie is gebaseerd overeenkomen met de werkelijkheid. Dan gaat het bijvoorbeeld om vragen als:

- Is er een overeenkomst overeengekomen voor opvang van een kind waarvoor subsidie wordt aangevraagd?
- Komen de uren in het contract overeen met de aangevraagde uren (of zijn afwijkingen te verklaren)?
- Komen de gefactureerde uren overeen met de gedeclareerde uren?
- Komt het uurtarief in de aanvraag voor de subsidie overeen met het uurtarief dat aan ouders wordt berekend?

Hiervoor wordt niet alleen gebruik gemaakt van de gegevens die bij de uitvoerder worden aangeleverd. De uitvoerder kan ook aanvullende gegevens opvragen bij (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau. Dan gaat het bijvoorbeeld om onderstaande situaties:

1. Een door de ouder en houder getekende overeenkomst als er twijfels zijn over de afgenomen opvanguren of de afspraken tussen de ouder en de houder.
2. Indien de voor handen zijnde gegevens geen uitsluitsel geven over de volledigheid van de administratie of het aantal afgenomen opvanguren, kan de uitvoerder de houder kan verzoeken om afschriften van aan ouders verzonden facturen te overleggen.
3. Wanneer structureel meer opvang in rekening gebracht lijkt te worden, dan in werkelijkheid bedoeld is om af te nemen, kan de uitvoerder verzoeken om een uitsplitsing van contracturen, gefactureerde uren en aanwezigheidsuren per kind naar dagen.
4. Indien de voor handen zijnde gegevens geen uitsluitsel geven over de volledigheid van de administratie of het aantal afgenomen opvanguren, kan de uitvoerder verzoeken om bankafschriften.

De toezichthouder heeft vanuit de artikelen 5:16 en 5:17 van de Awb een brede bevoegdheid om inlichtingen te vorderen danwel in te zien bij eenieder indien noodzakelijk en evenredig voor de uitvoering van het toezicht. Het is verplicht om aan een verzoek van de toezichthouder mee te werken (artikel 5:20 Awb). Dit betekent dat de toezichthouder niet alleen bij houders, maar ook bij gastouders en ouders informatie kan opvragen indien nodig.

4.3.3 Restrisico's

De gegevens waarop de hoogte van de subsidie wordt gebaseerd zijn afkomstig van één bron, de houder. Deze gegevens worden niet vergeleken met een tweede bron, bijvoorbeeld de gegevens

van ouders. Dit brengt risico's voor de rechtmatigheid met zich mee. In de inrichting van het stelsel wordt dit risico op de volgende manieren beperkt:

1. De ouder moet zich aanmelden bij de uitvoerder en is daarmee actief partij in de aanvraag.
2. Er zijn controles mogelijk op basis van de bij de uitvoerder beschikbare data (contracturen, gefactureerde uren, kindplaatsen, aanwezigheidsuren, etc.). Ook kunnen op basis van dit soort gegevens afwijkende patronen worden gesignaleerd.
3. De vereisten aan de administratieve organisatie en de gegevensleveringen worden vooraf getoetst. Er ligt dus een goede basis voor toetreding tot het stelsel en gegevensuitwisseling.
4. De gegevens waarop de subsidie wordt gebaseerd zijn ook inzichtelijk voor de ouder. Bij misbruik of oneigenlijk gebruik van de subsidieregeling door de houder kan de ouder dit signaleren. De uitvoering en het toezicht worden zo ingericht dat deze signalen ook aanleiding kunnen zijn voor verder onderzoek.
5. De uitvoerder en toezichthouder hebben de mogelijkheid om nader onderzoek te doen, ook in de administratie van (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau zelf.

Dat betekent niet dat het stelsel waterdicht is. Het risico op het verstrekken van subsidie voor uren waar geen recht op subsidie is blijft bestaan. Er is overwogen om een contra-informatie stroom³⁴ in te richten. Hier is niet voor gekozen omdat contra-informatie alleen bij ouders vandaan kan komen. Het inrichten van een contra-informatiestroom³⁵ doet afbreuk aan de eenvoud en zekerheid voor ouders en aan de uitvoerbaarheid voor de uitvoerder en houders.³⁶ Het zorgt ook voor een toename van de regeldruk. De nadelen van het inrichten van een informatiestroom vanuit ouders wegen zwaarder dan het risico dat overblijft door een gebrek aan contra-informatie.

4.3.4 Bijzonderheden gastouderopvang

In de gastouderopvang zal het toezicht zich primair richten op (de houder van) het gastouderbureau. De controles vinden plaats op gegevens die door (de houder van) het gastouderbureau zijn doorgegeven aan de uitvoerder. Bij gerede twijfel over deze gegevens kan de toezichthouder ook informatie opvragen bij de gastouder, bijvoorbeeld over het aantal uren opvang dat is afgenomen. In de gastouderopvang is in die zin wel sprake van een mogelijkheid om contra-informatie te controleren. Het kan ook in het belang van de gastouder zijn dat de toezichthouder deze contra-informatie kan inzien, bijvoorbeeld als de gegevens die (de houder van) het gastouderbureau aan de uitvoerder heeft doorgegeven niet correct zijn.

4.4 Oudervoorwaarden

4.4.1 Werking voor de ouder

Als een ouder gesubsidieerde kinderopvang wil afnemen, dan meldt deze ouder zich aan bij de uitvoerder. Deze aanmelding is bedoeld om vast te stellen of de ouder aan de oudervoorwaarden voldoet, zoals het ouderbegrip en de arbeidseis (zie paragraaf 3.3). Bij deze controle wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie die de overheid al heeft, zodat de ouders hier zo min mogelijk werk aan hebben.

Als de uitvoerder vaststelt dat de ouder voldoet aan de voorwaarden, dan krijgt de ouder een beschikking van de uitvoerder. Met deze beschikking heeft de ouder recht op gebruik van gesubsidieerde opvang. Dit betekent dat de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau subsidie kan aanvragen voor de opvang van een kind van deze ouder.

Ook na de aanmelding controleert de uitvoerder periodiek of de ouder nog voldoet aan de oudervoorwaarden. Ook hier gaat het bijvoorbeeld om het ouderbegrip en de arbeidseis. Deze controles lijken sterk op de controles die de uitvoerder uitvoert bij de aanmelding door de ouder.

³⁴ Met contra-informatie wordt informatie van ouders bedoeld om de juistheid, volledigheid of betrouwbaarheid van de gegevens die door de kinderopvangorganisaties worden geleverd te toetsen.

³⁵ Er kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan goedkeuring van ouders op de uren voorafgaand aan betaling door de uitvoerder.

³⁶ Het is bijvoorbeeld lastig in de tijdslijnen (kinderopvangorganisatie zal soms laat geld krijgen als goedkeuring op zich laat wachten) en in de verdeling van de risico's (er is dan meer onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor vertragingen of het niet verkrijgen van de subsidie).

Voor de overgrote meerderheid van de ouders zullen deze controles volledig geautomatiseerd verlopen. Hier merkt de ouder niets van.

Als uit deze periodieke controles blijkt dat de ouder toch niet of niet meer aan de oudervoorwaarden voldoet, dan wordt de subsidie niet teruggevorderd. Wel kan het niet meer voldoen aan de oudervoorwaarden er toe leiden dat de subsidie per een datum in de toekomst wordt stopgezet. Bijvoorbeeld als de ouder niet kan aantonen te voldoen aan de arbeidseis. Daarnaast kan in uitzonderlijke gevallen via het bestuursrecht of het strafrecht worden opgetreden tegen ouders (bijvoorbeeld bij valsheid in geschrifte). Ook in die gevallen is er geen sprake van een terugvordering maar mogelijk wel van een andere vorm van een sanctie (zoals een boete).

4.4.2 Controles

Controle oudervoorwaarden bij aanmelding

De eerste toets in het aanmeldproces is of ouders voldoen aan het ouderbegrip. Hiervoor zal de uitvoerder gebruik maken van data uit de Basisregistratie Persoonsgegevens. Ouders hebben ook de mogelijkheid om met een bewijsstuk aan te tonen dat zij aan het ouderbegrip voldoen, bijvoorbeeld in het geval van co-ouderschap.

Daarnaast controleert de uitvoerder de arbeidsstatus van de ouder. Om te bepalen of de ouder(s) aan de arbeidseis voldoet (zie paragraaf 3.3.3.), vraagt de uitvoerder direct digitaal informatie op bij een aantal overheidsorganisaties. Dit is de 'automatische controle'. Met deze automatische controle onderzoekt de uitvoerder bijvoorbeeld: is de ouder geregistreerd als werknemer in loondienst bij het UWV? Of: is de ouder als ondernemer bekend bij de Belastingdienst? Is de ouder een scholier of student volgens de administratie van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)? Is de ouder bij het Bureau Informatiediensten of het UWV geregistreerd als deelnemer van een re-integratietraject? Heeft een van de ouders een Wlz-indicatie volgens het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)? Of zit een van de ouders in detentie volgens de gegevens van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)?

Voor de meeste ouders die zich aanmelden zal naar verwachting uit de automatische controle blijken dat ze voldoen aan de arbeidseis. Dit betekent dat deze ouders nog tijdens het aanmeldproces te zien krijgen dat ze voldoen aan de oudervoorwaarden en dat ze recht hebben op gesubsidieerde kinderopvang. In een beperkt aantal gevallen zal de automatische controle geen uitsluitsel kunnen bieden over de arbeidssituatie van de ouder. Bijvoorbeeld omdat de ouder pas kort in loondienst is en de gegevens van het UWV nog niet zijn bijgewerkt. Of omdat de ouder recent is begonnen als ondernemer en de Belastingdienst daar nog geen informatie over heeft ontvangen. Deze ouders moeten tijdens het aanmelden een bewijsstuk uploaden. Uit dit bewijsstuk moet blijken dat ze op dat moment voldoen aan de arbeidseis. Of dat ze binnen afzienbare tijd gaan voldoen aan die eis. Een ondernemer kan bijvoorbeeld een kopie van een opdrachtbevestiging of factuur uploaden. En een ouder die net in loondienst is gaan werken kan een kopie van de arbeidsovereenkomst uploaden. Als ouders een bewijsstuk moeten uploaden, worden ze daarbij geholpen door de uitvoerder. Bijvoorbeeld met suggesties voor mogelijke bewijsstukken.

Na het indienen van het bewijsstuk hoeft de ouder verder niets te doen. De uitvoerder beoordeelt de aanmelding met het bewijsstuk en rondt de aanmelding af. De ouder krijgt een beschikking met daarin het besluit van de uitvoerder: de ouder voldoet wel of niet aan de voorwaarden en kan dus wel of niet gebruik maken van de gesubsidieerde kinderopvang. De ouder kan bezwaar aantekenen (en later eventueel in beroep gaan) tegen dit besluit. Tijdens het bezwaar en/of beroep van de ouder blijft het besluit van de uitvoerder van kracht.

De uitvoerder reageert binnen vijf werkdagen op een aanmelding. Als deze termijn overschreden wordt dan keurt de uitvoerder de aanmelding goed. De ouder krijgt dan een beschikking met een voorlopig besluit en heeft daarmee recht op gebruik van gesubsidieerde opvang. Hier is voor gekozen omdat een ouder binnen een redelijke termijn moet kunnen weten of recht bestaat op gesubsidieerde kinderopvang. Als dit lang zou duren, dan is de kans groot dat de opvangplek vergeven wordt aan een andere ouder. Het is niet redelijk om van een (houder van een) kindercentrum of van een gastouder te verwachten dat zij, in afwachting van het besluit van de uitvoerder, voor lange tijd een opvangplek vrijhouden. Ouders met een voorlopig besluit worden, net als ouders met een definitief besluit, na de aanmelding in de periodieke controle (opnieuw) getoetst op de oudervoorwaarden. Deze periodieke controle staat hieronder beschreven. Als uit de

periodieke controle blijkt dat een ouder met een voorlopig besluit voldoet aan de oudervoorwaarden, dan neemt de uitvoerder alsnog een definitief besluit over het recht van de ouder op gesubsidieerde kinderopvang.

Periodieke controle oudervoorwaarden: proces

Zoals hierboven beschreven controleert de uitvoerder ook na de aanmelding periodiek op de oudervoorwaarden. Veranderingen die kunnen leiden tot het niet meer voldoen aan de voorwaarden zijn bijvoorbeeld: een huwelijk of geregistreerd partnerschap die niet aan de arbeidseis voldoet, het bereiken van een bepaalde leeftijd door het kind, stoppen met werken of als een ouder een studie afronden, maar daarna niet gaan werken of op een andere manier aan de arbeidseis voldoen.

Van alle oudervoorwaarden is het wel of niet voldoen aan de arbeidseis naar verwachting het meest veranderlijk. Maar voor de meeste ouders is die status naar verwachting wel stabiel: als een ouder bij aanmelding of de vorige (periodieke) controle aan de arbeidseis voldeed, dan is de kans groot dat dat bij de volgende controle nog steeds zo is. Dit betekent dat de uitvoerder bij de periodieke controle voor de meeste ouders weer op basis van de beschikbare bronnen zal kunnen vaststellen dat ouders aan de arbeidseis voldoen. Voor deze ouders loopt het recht op de subsidie gewoon door. De ouder en (de houder van) het kindercentrum of gastouderbureau krijgen hier geen bericht van, want er verandert niets aan de situatie.

Voor een klein deel van de ouders zal bij deze periodieke controle (weer) niet op basis van de beschikbare overheidsbronnen kunnen worden vastgesteld dat ze aan de arbeidseis voldoen. Deze ouders ontvangen een bericht dat er mogelijk iets in hun situatie is gewijzigd. En dat ze met een bewijsstuk moeten aantonen dat ze nog steeds aan de arbeidseis voldoen. De uitvoerder controleert de bewijsstukken. Net als in het aanmeldproces helpt de uitvoerder ouders bij het aanleveren van de juiste bewijsstukken. En de uitvoerder biedt ook ondersteuning aan ouders die (nog) geen DigiD hebben, digitaal minder vaardig zijn of om een andere reden geen gebruik willen of kunnen maken van de website van de uitvoerder.

Als een ouder niet reageert op het verzoek van de uitvoerder om een bewijsstuk te uploaden, dan zoekt de uitvoerder via een communicatie-escalatielader contact met de ouder. Bijvoorbeeld telefonisch, via digitale berichten en fysieke brieven. De ouder krijgt veel tijd om het bewijsstuk aan te leveren: vanaf het eerste bericht heeft een ouder ongeveer 2,5 maand om het bewijsstuk in te dienen en te laten controleren door de uitvoerder. Dat loopt gelijk met de driemaandelijke controle. Voldoende tijd is belangrijk, want de uitvoerder moet voorkomen dat de subsidie wordt stopgezet terwijl dat eigenlijk niet nodig is. De gevolgen daarvan kunnen namelijk groot zijn. De meeste ouders kunnen of willen kinderopvang niet geheel zelf betalen en zullen stoppen met de opvang. Dat kan betekenen dat deze ouders ook stoppen met participeren op de arbeidsmarkt en kan nadelig zijn voor de ontwikkeling van hun kinderen.

Als de ouder een bewijsstuk aanlevert dan beoordeelt de uitvoerder dit stuk zo snel mogelijk. Als uit de handmatige controle blijkt dat de ouder voldoet aan de arbeidseis, dan verandert er niets. De uitvoerder gaat dan door met het betalen van de subsidie aan de houder van het kindercentrum of gastouderbureau. De ouder krijgt hiervan een bericht, zodat de ouder weet dat het bewijsstuk is goedgekeurd. De houder krijgt geen bericht, want er verandert voor hen niets.

Als een ouder niet binnen de gestelde termijn reageert of geen geldig bewijsstuk aanlevert, dan doet de uitvoerder nog een keer een 'afsluitende' automatische controle. Hier is voor gekozen omdat het mogelijk is dat de overheidsbronnen in die periode zijn bijgewerkt, bijvoorbeeld omdat de ouder is gaan werken of gestart is met een traject naar werk. Het is onwenselijk dat de subsidie stop wordt gezet omdat de ouder geen bewijsstuk heeft aangeleverd, terwijl de ouder wel aan de arbeidseis voldoet.

Als de uitvoerder op basis van deze afsluitende automatische controle niet kan vaststellen dat de ouder (toch) aan de arbeidseis voldoet, dan zet de uitvoerder de subsidie stop. De ouder en (de houder van) het kindercentrum of gastouderbureau ontvangen hiervan een bericht en een beschikking. De ouder en de houder kunnen beide bezwaar aantekenen (en later eventueel beroep instellen) tegen dit besluit. Tijdens het bezwaar en/of beroep van de ouder blijft het besluit van de uitvoerder van kracht.

Bij het stopzetten hanteert de uitvoerder altijd een uitlooptermijn van 1,5 maand. Zo is er genoeg tijd om de overeenkomst tussen ouder en houder te beëindigen. Hierdoor wordt voorkomen dat de ouder en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau in een situatie komen waarin er wel opvang wordt verleend maar geen subsidie wordt ontvangen.

Het uitgangspunt is dat de volledige populatie periodiek wordt gecontroleerd. Dit is wel onder voorbehoud van de belasting voor de uitvoerder. Als blijkt dat er veel handmatige controles nodig zijn dan is een steekproef als alternatief voor een volledige controle een mogelijkheid.

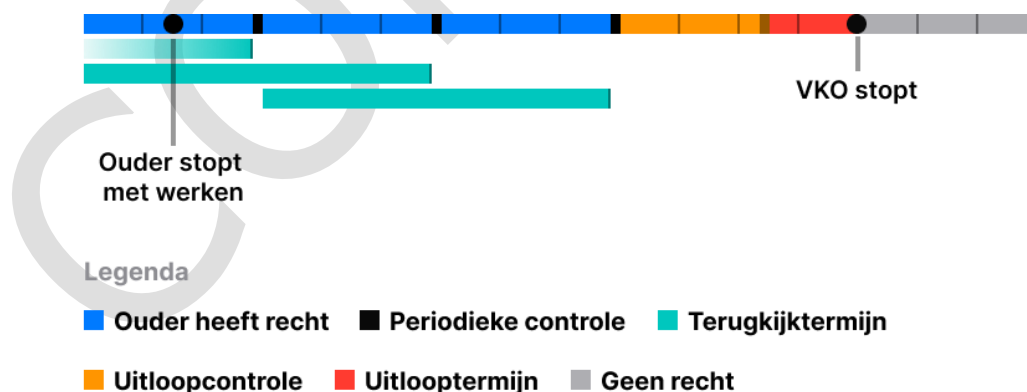
Periodieke controle oudervoorwaarden: termijnen

Bij het vaststellen van de controlefrequentie (hoe vaak er wordt gecontroleerd) en de terugkijkperiode³⁷ (hoe ver er wordt teruggekeken in de bronnen bij een controle) is een afweging gemaakt tussen doelmatigheid (hebben echt alleen ouders die aan de arbeidseis voldoen toegang tot gesubsidieerde opvang?) en de lasten voor ouders en de uitvoerder (hoe vaak bevraagt de uitvoerder de ouders en wat betekent dit voor de uitvoeringslasten?). Verschillende combinaties van controlefrequentie en terugkijktermijn zijn overwogen. Uiteindelijk is gekozen voor een controlefrequentie van drie maanden met een terugkijktermijn van zes maanden. Deze optie vormt een balans tussen doelmatigheid, doenlijkheid voor ouders en lasten voor de uitvoerder. Daarbij past deze combinatie goed bij een stelsel wat gericht is op werkende ouders. De precieze invulling van de controle op de oudervoorwaarden wordt vastgelegd in lagere wet- en regelgeving. Dit maakt het ook mogelijk om eventueel een andere controlefrequentie en/of terugkijktermijn te hanteren.

De gekozen doorlooptijd van de controle biedt ruimte aan ouders in overgangssituaties, zoals van studie naar werk, ouders met flexibele arbeidscontracten of ouders in situaties van tijdelijke werkloosheid. De gekozen combinatie zorgt er ook voor dat de uitvoerder voor veel ouders via de automatische controle kan vaststellen dat zij aan de arbeidseis voldoen. Dit drukt de uitvoeringslasten en vergroot de doenlijkheid en zekerheid voor ouders. De verwachting is dat de ouders die oorspronkelijk wel voldoen en vervolgens niet in veel gevallen op een later tijdstip wel weer zullen voldoen aan de arbeidseis.

Zie figuur 4.A voor een visuele weergave en beschrijving van hoe dit in de praktijk kan werken. Iedere streep op de tijdlijn stelt één maand voor.

Figuur 4.A – Visualisatie van termijnen



In het voorbeeld in figuur 4.A vindt de eerste controle op de arbeidseis van de ouder plaats op 1 januari. Op dat moment werkt de ouder en voldoet die volgens de systemen aan de arbeidseis. De ouder stopt met werken op 14 februari. De tweede periodieke controle is na drie maanden, op 1 april. Door de terugkijktermijn van 6 maanden, vindt de uitvoerder een bewijs voor het voldoen aan de arbeidseis. Er wordt namelijk voorbij 14 februari gekeken. De uitvoerder stelt daarom vast

³⁷ Deze periode is nodig om ouders niet onnodig te overvragen. De beschikbare bronnen voor de automatische controle zijn namelijk niet altijd up-to-date. Bijvoorbeeld bij overgangssituaties (als ouders van baan veranderen). Ook voor ondernemers/ZZZP'ers is deze periode van belang. Deze groepen doen namelijk vaak per kwartaal btw-aangifte. Zonder terugkijkperiode zouden er veel ouders uitvallen bij de periodieke controle en handmatig bewijs moeten aanleveren. Een terugkijkperiode biedt de mogelijkheid om zoveel mogelijk te beperken dat ouders onnodig handmatig bewijs moeten aanleveren.

dat de ouder voldoet. Hetzelfde geldt voor controlemoment drie op 1 juli. Tijdens het vierde controlemoment op 1 oktober constateert de uitvoerder dat de ouder niet meer voldoet. De ouder krijgt dan 2,5 maand de tijd om een bewijsstuk aan te leveren. Bijvoorbeeld een bewijsstuk waaruit blijkt dat de ouder inmiddels een andere baan heeft. Als er geen geldig bewijsstuk geleverd kan worden en de ouder ook niet in de bronnen voorkomt krijgt de ouder omstreeks 15 december bericht dat per 31 januari de toegang tot gesubsidieerde kinderopvang vervalt.

Er zijn ook andere controlefrequenties en terugkijkperiodes overwogen. Er is niet gekozen voor een controlefrequentie van drie maanden met een terugkijktermijn van drie maanden omdat dit zou betekenen dat veel ouders die wel aan de arbeidseis voldoen handmatig bewijs moeten aanleveren. Dit betekent veel administratieve lasten voor ouders en hoge uitvoeringslasten en daardoor slecht uitvoerbaar is. Daarbij biedt deze optie minder ruimte voor ouders in situaties als van werk-naar-werk. Daarom is deze optie afgefallen. Een controlefrequentie van zes maanden met een terugkijktermijn van zes maanden is niet gekozen omdat ouders in dit geval tot maximaal 16 maanden nadat zij gestopt zijn met werken, nog toegang kunnen hebben tot gesubsidieerde kinderopvang. Deze optie past daardoor minder goed bij een stelsel wat gericht is op werkende ouders.

Periodieke controle oudervoorwaarden: voorkomen herhaaldelijk handmatig aanleveren bewijsstuk
Er wordt een aantal groepen voorzien van wie de uitvoerder niet via de automatische controle in de actualiteit of terugkijkend vast kan stellen dat zij aan de arbeidseis voldoen. Dit zijn ouders die binnenkort starten met werken, onbezoldigd meewerken in het bedrijf van hun partner, in het buitenland wonen of werken, beurspromovendi zijn of deelnemen aan een re-integratietraject bij een (voormalig) werkgever. Ouders die binnenkort starten met werken, zullen op termijn wel terug te vinden zijn in de UWV-administratie. Ouders in deze groep hoeven daarom alleen aan te tonen dat ze binnenkort gaan werken. In latere periodieke controles zal uit de uitkomst van de automatische controle vervolgens blijken dat zij voldoen aan de voorwaarden. De andere groepen moeten periodiek en handmatig een bewijsstuk aanleveren. De regering wil voorkomen dat deze ouders elk controlemoment een bewijsstuk moeten aanleveren. Daarom worden handmatig aangeleverde bewijsstukken op dezelfde manier behandeld als automatisch opgehaalde bewijsstukken. De beschreven controlefrequentie en terugkijktermijn zorgen er naar verwachting voor dat deze ouders naar verwachting ongeveer één keer per jaar een bewijsstuk moeten aanleveren.

4.5 Bevoegdheden uitvoerder en toezichthouder

4.5.1 Bevoegdheden uitvoerder

Het wetsvoorstel bepaalt dat de houder van een kindercentrum of een gastouderbureau een inlichtingenplicht richting de uitvoerder hebben. Dat betekent dat deze partijen verplicht zijn alle gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de vaststelling (recht en hoogte) of betaling van de subsidie, of die tot wijziging daarvan (kunnen) leiden, aan de uitvoerder te verlenen.

Opschorten, stopzetten en terugvorderen³⁸ zijn instrumenten die onderdeel zijn van het reguliere proces van subsidieverstreking als bedoeld in de Awb en die onderdeel uitmaken van de handhavinginstrumenten van de uitvoerder. Ook voor het gebruik van deze instrumenten sluit de uitvoerder aan bij het afwegingskader zoals beschreven onder de toezichtsfilosofie (paragraaf 4.2). Het uitgangspunt is dat als gemeenschapsgeld onterecht is verstrekt, om welke reden dan ook, dat dit teruggevorderd wordt bij de houder. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om ruimte te bieden voor maatwerk om geheel of gedeeltelijk te kunnen afzien van een terugvordering. Dat is nodig op het moment dat het doel van de terugvordering niet opweegt tegen de nadelen die de betrokkenen (de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau, maar ook ouders, kinderen en gastouders) daarvan ondervinden. In het wetsvoorstel wordt daarom vastgelegd dat de uitvoerder de ruimte heeft om in bepaalde gevallen geheel of gedeeltelijk af te zien van het terugvorderen van ten onrechte verstrekte subsidie bij een houder. De uitvoerder kan ook op basis van het evenredigheidsbeginsel afzien van de terugvordering. Er zal in de verdere uitwerking aandacht worden besteed aan het proces rond terugvorderen en het afzien van terugvorderingen. De

³⁸ Een terugvordering is op zichzelf geen punitieve sanctie, maar een vorm van herstel, namelijk door een onverschuldigd betaald subsidiebedrag terug te halen.

algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, zullen hierbij altijd in acht worden genomen.

Als de terugvordering ontstaat door een fout van de uitvoerder dan wordt het uitgangspunt omgedraaid. In die gevallen wordt er van terugvordering afgezien, tenzij het voor de houder redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat ofwel ten onrechte subsidie is verstrekt ofwel dat de verstrekte subsidie evident te hoog is. Ook wordt afgezien van terugvordering voor zover de uitvoerder na een duidelijk signaal te lang is doorgegaan met subsidie verstrekken. Het past niet bij een betrouwbare, rechtvaardige overheid om de consequenties van haar eigen fouten bij de houder neer te leggen. Uitzondering op dit uitgangspunt is dat van een terugvordering als gevolg van het maken van een meer dan redelijke winst (zie voorgesteld artikel 2.28 derde lid) niet kan worden afgezien door de uitvoerder.

De uitvoerder krijgt in het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij overtredingen van het bij of krachtens het wetsvoorstel bepaalde een last onder dwangsom op te leggen. Dit betekent dat de uitvoerder een dwangsom kan opleggen met als doel om de overtreding ongedaan te maken (bijvoorbeeld herstel van eerder aangeleverde foutieve gegevens af te dwingen) of verdere overtreding te voorkomen (bijvoorbeeld eisen dat de gegevensuitwisseling op orde wordt gebracht).

Sanctioneren zal mogelijk gemaakt worden voor bepalingen die gaan over het verstrekken van informatie voor het vaststellen van het recht op en de hoogte van de subsidie. Om dit te concretiseren wordt in het wetsvoorstel voor de bestuurlijke boete en strafrechtelijke vervolging gespecificeerd over welke voorschriften uit het wetsvoorstel dit gaat. De mogelijkheden tot sanctioneren worden vormgegeven aan de hand van 'kan-bepalingen'. Dat betekent dat de uitvoerder de mogelijkheid heeft om een boete op te leggen of aan te dragen voor vervolging bij de FIOD, zonder dat de uitvoerder daartoe verplicht wordt. In het wetsvoorstel wordt de uitvoerder ruimte geboden om hier zelf kaders en invulling aan te geven (zie paragraaf 4.2). Voorbeelden van situaties waarin handhaving door middel van sanctionering aan de orde is zijn:

- Het niet uitvoeren van gevraagde herstelopdrachten: de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau verzaakt de situatie op te lossen en of is herhaaldelijk in overtreding.
- Het al dan niet bewust verstrekken van verkeerde gegevens (onjuiste ingangsdatum, onjuist aantal uren, etc.) bij het doen van de subsidieaanvraag.

4.5.2 Bevoegdheden financiële toezichthouder

In het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ambtenaren aanwijst als toezichthouder. De toezichthouder kan bij controles kiezen voor gedifferentieerde controles en risicogericht toezicht. Dit vanuit het oogpunt om te voorkomen dat houders onnodig belast worden met controles en dat de toezichthouder de controlecapaciteit effectief in kan zetten. Zo kan de inzet gericht blijven op rechtmatigheid en voorkomen van fraude. In de verdere uitwerking wordt rekening gehouden met de uitgangspunten die in paragraaf 4.2 zijn beschreven. Met name de transparantie, objectiviteit en uniformiteit met ruimte voor maatwerk zijn hierbij belangrijke pijlers.

Via het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat de toezichthouder op basis van voor hem beschikbare gegevens zelf vergelijkingen mag maken, onderzoek naar afwijkende patronen kan uitvoeren, steekproeven mag uitvoeren en signalen mag opvolgen. In lagere regelgeving worden hier kaders voor uitgewerkt. Dat is nodig om zowel proactief als vanuit signalen toezicht uit te kunnen voeren op het stelsel. De toezichthouder kan om verschillende redenen een onderzoek starten, te weten:

- Geautomatiseerde detectie – bijvoorbeeld afwijkende patronen in uren, uurprijzen, omvang van contracten of registratie.
- Signalen – van uitvoerder, ouders, gastouders, gemeenten, GGD, medewerkers of derden.
- Steekproeven – zowel volledig willekeurig als op basis van indicatoren.³⁹

Hoe het onderzoek eruitziet kan verschillen per situatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

³⁹ Daarbij dient rekening te worden gehouden met de visie op algoritmische systemen. [Visie op algoritmische systemen](#) | [Rapport](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

- Geautomatiseerd onderzoek – voor eerste signalering. Niet als beslisser, maar als selecteur voor verdere behandeling.
- Administratieve controle – analyse dossiers (n.a.v. bovenstaande selecties, signalen of steekproeven), dit kan periodiek plaatsvinden of bij specifieke aanleiding.
- Fysieke controle op locatie, bij (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang – analyse dossiers (n.a.v. bovenstaande selecties, signalen of steekproeven), dit kan periodiek plaatsvinden of bij een specifieke aanleiding.

Voor de toezichthouder gelden de standaardbevoegdheden die in de Awb zijn vastgelegd. Dit betekent dat er jegens de toezichthouder een medewerkingsplicht geldt en dat de toezichthouder inlichtingen kan vorderen, locaties kan bezoeken⁴⁰ en een identificatieplicht heeft. De artikelen 5:18 en 5:19 van de Awb (doen van onderzoek naar monsters en onderzoeken van vervoersmiddelen) worden uitgezonderd omdat die niet van toepassing zijn in de context van het doen van onderzoek naar (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders.

In aanvulling op de standaardbevoegdheden wordt in het wetsvoorstel ook voorzien dat de toezichthouder een woning mag bezoeken (een voorziening voor gastouderopvang is altijd in een woning gevestigd, daarnaast kan ook een (houder van een) kindercentrum of gastouderbureau in een woning zijn gevestigd) en dat er periodiek en incidenteel onderzoek gedaan mag worden naar de administratie van (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders en dat bij constatering van tekortkomingen het onderzoek kan leiden tot nader onderzoek. In lagere regelgeving worden hier kaders voor uitgewerkt. In uitzonderlijke gevallen kan de toezichthouder, als daar aanleiding toe is, contact zoeken met ouders om bijvoorbeeld kopieën van facturen op te vragen en de aanwezigheidsadministratie te verifiëren.

4.6 Verschillende vormen van toezicht in het nieuwe stelsel

Verschillende toezichthouders houden toezicht op de werking van het nieuwe stelsel. Iedere toezichthouder heeft zijn eigen taak en aandachtsgebied. Waar nodig zal uiteraard samengewerkt worden tussen de toezichthouders.

Allereerst zal de Dienst Toeslagen als beoogd uitvoerder naar alle waarschijnlijkheid ook toezien op de rechtmatigheid van de subsidie. Dienst Toeslagen is als uitvoerder bekend met het huidige wettelijk kader en staat al in contact met (houders van) kindercentra en gastouderbureaus. Dienst Toeslagen is binnen de uitvoering van de kinderopvangtoeslag ook belast met het toezicht op de kinderopvangtoeslag.

Daarnaast is er een vorm van markttoezicht nodig (zie ook paragrafen 5.1 en 5.2). Dit betreft onder meer de dienst van algemeen economisch belang (DAEB) en de maatregelen voor prijsstransparantie, organisatietransparantie en de jaarverantwoording. Dit toezicht past veel minder bij de expertise van Dienst Toeslagen. Daarom wordt er de komende maanden verkend hoe het toezicht op de markt zo goed mogelijk kan worden georganiseerd en ingericht. Het uitgangspunt voor de verdere inrichting naar het toezicht op de markt is dat aan elkaar gerelateerde toezichtstaken (zie voor voorbeelden paragraaf 5.1.2) bij één toezichthouder belegd worden. Dit zal waarschijnlijk niet de Dienst Toeslagen zijn.

Naast toezicht op de rechtmatigheid van de subsidie, en markttoezicht, wordt er ook in het nieuwe stelsel toezicht gehouden op de kwaliteit en veiligheid van de opvang. Dit toezicht blijft uitgevoerd worden door de GGD en handhaving ligt bij de gemeente. De Inspectie van het Onderwijs houdt interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten.

In de komende tijd zal de inrichting van het toezicht verder worden uitgewerkt. Dan gaat het zoals hiervoor benoemd om het verder uitwerken van de invulling van het toezicht op de markt, uitwerken welke onderdelen van het toezicht goed bij welke toezichthouder passen, de samenwerking met andere partijen die toezicht houden in de kinderopvang vormgeven, het niveau van het houden van toezicht⁴¹ en het differentiëren naar organisatiegrootte.⁴²

⁴⁰ In de Awb aangeduid als binnentreden.

⁴¹ Er is hier uitgegaan van toezicht op het niveau van de houder, maar soms vallen meerdere houders onder één organisatie. Er zal nog worden gekeken hoe in die gevallen het toezicht goed kan worden ingericht.

⁴² Bijvoorbeeld in het toezicht op de aansluitende en de publicatie van de jaarverantwoording.

Bij de verdere inrichting van het toezicht zal in ieder geval worden gekeken naar samenwerking met de GGD, gemeenten en de Belastingdienst. Hierbij zal aandacht zijn voor het zo goed mogelijk laten samenlopen van de verschillende onderdelen van het toezicht zodat het overzichtelijk en doenbaar is voor (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders. Ook kan er bijvoorbeeld over en weer gesignaleerd worden. Er zal in ieder geval een grondslag nodig zijn voor uitwisseling van gegevens tussen de uitvoerder, toezichthouder, GGD en gemeenten. Deels is dit al in de bestaande wetgeving geregeld, levering van gegevens van Dienst Toeslagen aan de GGD is bijvoorbeeld verankerd in artikel 1.67a van de Wet kinderopvang. Mocht bij verdere inrichting van het financiële toezicht blijken dat er meer grondslagen nodig zijn voor een goede samenwerking tussen de verschillende toezichthouders dan worden die op een later moment in de wet of lagere regelgeving opgenomen.

CONCEPT

5 Gevolgen

In dit hoofdstuk wordt beschouwd welke gevolgen het nieuwe stelsel heeft. Daarmee worden in eerste instantie de gevolgen voor de markt bedoeld: hoe worden vraag en aanbod naar verwachting beïnvloed? Welke maatregelen neemt de regering om de toegankelijkheid van de kinderopvang te borgen? Daarnaast wordt uiteengezet welke gevolgen het voorstel heeft voor ouders en hun kinderen en voor houders. De maatregelen die in dit hoofdstuk worden beschreven, worden nog nader uitgewerkt. Hierdoor ontstaat er meer zicht op wat de gevolgen ervan zijn. En vervolgens op welke wijze het toezicht op de uitgewerkte maatregelen het beste vorm gegeven kan worden. In paragraaf 4.6 wordt nader ingegaan op de samenhang tussen uitvoering van het toezicht op het nieuwe stelsel en het bestaande toezicht op de kwaliteit en veiligheid.

5.1 Gevolgen voor de markt

Belangrijke doelen van het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang zijn zekerheid, eenvoud en betaalbaarheid. De risico's voor toegankelijkheid en doelmatigheid zijn het gevolg van deze fundamentele keuzes. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 worden deze doelen onder meer behaald door de keuze voor een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding. Voor veel ouders betekent dit dat de overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang toeneemt. Dit zal naar verwachting zorgen voor een toename van de vraag naar opvang. Ook zullen ouders waarschijnlijk bereid zijn een hoger tarief voor kinderopvang te betalen. Gegeven de al bestaande krapte in de markt kan dit leiden tot (langere) wachttijden en/of tariefstijgingen. Dit heeft risico's voor de toegankelijkheid van kinderopvang, in het bijzonder voor ouders met lage inkomens. Het heeft ook risico's voor de doelmatigheid van het financieringsstelsel. De regering wil die doelmatigheid borgen, zie paragraaf 5.2. Daarmee wordt bedoeld dat de subsidie zo optimaal mogelijk ten goede komt aan het opvangen van kinderen. Om de toegankelijkheid en doelmatigheid te borgen neemt de regering een aantal maatregelen.

De regering is van mening dat het doel van de maatregelen in verhouding staat tot de effecten voor de organisaties waar de maatregel op gericht is en zijn dus proportioneel. Daarbij is bij de keuze voor maatregelen uitgegaan van het principe van subsidiariteit. Naar het oordeel van de regering kunnen de beoogde effecten van de maatregel niet op een andere manier bereikt worden die minder ingrijpend is voor de betrokkenen. Onnodige regeldruk wordt voorkomen. Naast deze gevolgen raakt het nieuwe financieringsstelsel aan de EU-regels over staatssteun. De effecten hiervan zijn beschreven in paragraaf 5.2.

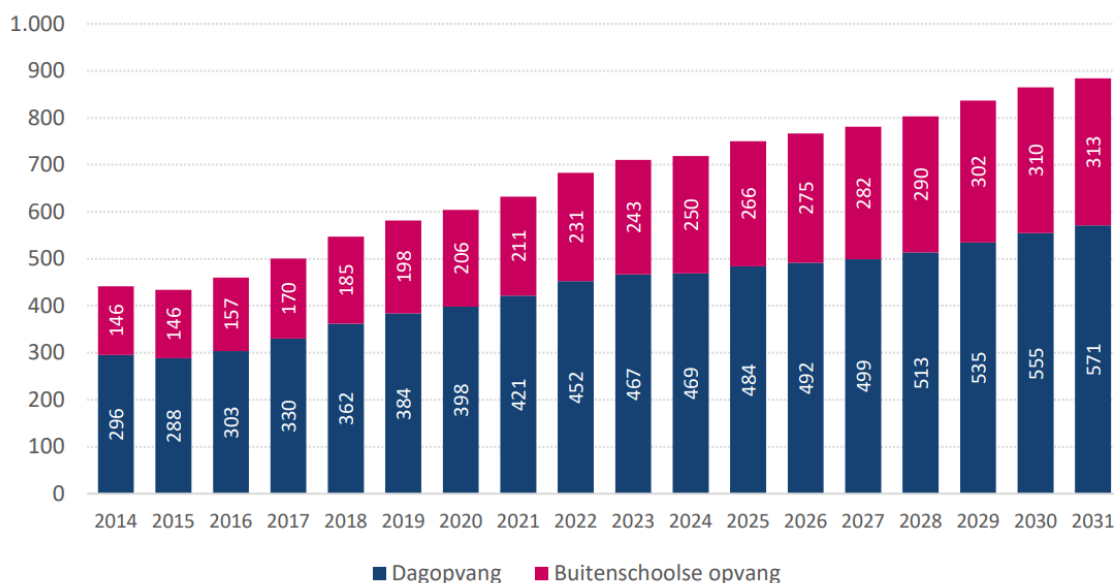
5.1.1 Ontwikkeling van vraag en aanbod

Verwachte ontwikkeling vraag

De verwachting is dat de vraag naar kinderopvang (in aantal vergoede uren kinderopvang) in 2031 23% hoger is dan het aantal vergoede uren kinderopvang in 2024 (dagopvang: + 21,7%, buitenschoolse opvang: + 25,3%). Het overgrote deel van deze verwachte vraagstijging is het gevolg van de hogere overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang. Dit zorgt voor een geraamde toename van 21%. De resterende 2% is het gevolg van een optelsom van demografische ontwikkelingen, conjunctuureffecten en een autonome toename van de vraag naar kinderopvang door veranderende voorkeuren van ouders. In figuur 5.A is de verwachte stijging inzichtelijk gemaakt voor de dagopvang (blauw) en de buitenschoolse opvang (rood).⁴³

⁴³ [Kengetallen kinderopvang | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

Figuur 5.A – Ontwikkeling vraag naar kinderopvang in miljoenen uren, 2014-2024 (gerealiseerd) en 2025-2031 (prognose)



Verwachte ontwikkeling aanbod

Een vraagtoename van 23% is fors. Om in te schatten of de markt een dergelijke groei kan accommoderen, kan gekeken worden naar historische ontwikkelingen in het aanbod. De kinderopvangsector heeft in het recente verleden een (wat omvang betreft) vergelijkbare groei in vraag en aanbod doorgemaakt. Tussen 2019 en 2024 is het aantal vergoede uren kinderopvang namelijk toegenomen met 23,6%. In 2019 werden circa 581,5 miljoen uren kinderopvang vergoed met de kinderopvangtoeslag. In 2024 waren dit circa 719 miljoen uren (zie ook figuur 5.A). Een vergelijkbare ontwikkeling is te zien in het aantal kinderen in de leeftijd van 0-12 jaar dat gebruik maakt van (deels door de overheid gefinancierde) kinderopvang: dit is gestegen van circa 726.000 kinderen in 2017 naar circa 912.000 kinderen in 2024.⁴⁴ Deze cijfers laten zien dat het de kinderopvangsector in het verleden gelukt is om snel mee te kunnen groeien met een stijgende vraag. In paragraaf 5.2.1 is beschreven hoe vraag en aanbod reageren op intensiveringen en bezuinigingen in het verleden.

Om de kinderopvangsector meer tijd te geven om het aanbod mee te laten groeien met de toenemende vraag hanteert de regering een ingroeipad richting de hoge inkomensonafhankelijke overheidsbijdrage in 2029. Dit betekent dat de vergoedingspercentages in de kinderopvangtoeslag stapsgewijs worden verhoogd in de jaren 2025-2029 (zie paragraaf 8.3). Dit ingroeipad helpt om de vraag meer geleidelijk te laten toenemen. Toch bestaat een reëel risico dat de vraag de komende jaren harder stijgt dan het aanbod. Gegeven de eerdere snelle groei is het denkbaar dat nog een periode van snelle groei lastig is, bijvoorbeeld door problemen bij het vinden van personeel.

De komende jaren zal nauwgezet worden gemonitord hoe vraag en aanbod zich ontwikkelen en wat dit voor effecten heeft op de toegankelijkheid van de kinderopvang. Hierbij zal specifiek aandacht zijn voor het effect op bepaalde groepen, zoals het effect op lage inkomensgroepen (waaronder alleenstaande ouders) en op voorschoolse educatie. Als de uitkomsten van de monitoring hier aanleiding toe geven zullen aanvullende handelingsopties worden uitgewerkt. Hieronder staan verschillende maatregelen beschreven die de regering beoogt om een toename in de vraag zo goed mogelijk te faciliteren. Dit draagt bij aan een doelmatige besteding van de subsidiemiddelen. Ook verwacht de regering dat deze maatregelen bijdragen aan het borgen van de toegankelijkheid van kinderopvang.

⁴⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36800 XV, nr. 2, p. 127.

5.1.2 Transparantiemaatregelen

In de kinderopvangsector is er momenteel niet overal sprake van voldoende transparantie. Dit betekent dat de ouder en andere betrokkenen niet altijd voldoende informatie kunnen vinden over het aanbod van kinderopvang en hoe de aanbieders functioneren. Er ontbreekt duidelijkheid over zowel de kenmerken van het aanbod als over de organisaties die de kinderopvang verzorgen.

Noodzaak transparantie over het aanbod

Ouders hebben vaak te weinig informatie wanneer ze moeten kiezen voor een kinderopvanglocatie. Ze weten bijvoorbeeld niet goed wat de tarieven⁴⁵ zijn, wat de openingstijden zijn, hoe lang de wachttijden zijn en hebben beperkt zicht op de kwaliteit.⁴⁶ Veel (houders van) kindercentra en gastouderbureaus hanteren pakketten. Die pakketten verschillen per organisatie waardoor voor ouders niet transparant is hoeveel opvanguren zij moeten betalen tegen welk uurtarief. Daardoor kan het lastig zijn om een opvang te kiezen die goed bij hun wensen past. Ook is het moeilijk om verschillende opvanglocaties met elkaar te vergelijken.

Als ouders beter geïnformeerd zijn, kunnen ze meer druk uitoefenen om bijvoorbeeld de prijs of kwaliteit te verbeteren. Ook wordt het voor ouders makkelijker om van opvang te wisselen als ze niet tevreden zijn. Nieuwe ouders kunnen met betere informatie een bewuste en passende keuze maken. De regering wil ouders daartoe zo goed mogelijk in staat stellen. Met de voorgestelde maatregelen voor meer transparantie wordt de positie van ouders en oudercommissies versterkt doordat zij betere informatie krijgen over het aanbod en de organisaties die de opvang verzorgen.

Daarom worden houders van kindercentra of gastouderbureaus en gastouders verplicht om ouders tijdig en zorgvuldig te informeren over het tarief, bijbehorende openingstijden (inclusief pakketten) en de belangrijkste kenmerken van de dienst. Dat moeten ze op zo'n manier doen dat de informatie begrijpelijk is en gemakkelijk vergelijkbaar. Belangrijke kenmerken van de dienst zijn bijvoorbeeld de pedagogische visie, of er sprake is van minimumaantal af te nemen uren, het beleid aangaande ruildagen en sluitingsdagen en openingstijden van de opvanglocatie. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over onder meer de wijze en het moment waarop houders en gastouders de ouders informeren over het tarief en de kenmerken van de aangeboden dienst.

De doelstelling van deze maatregel is tweeledig. Ten eerste wordt de informatiepositie van de ouder verbeterd, waardoor ze een zorgvuldige afweging kunnen maken bij de keuze voor een aanbieder voor hun kind. Ten tweede kan meer prijstransparantie ertoe leiden dat ouders beter in staat zijn om een aanbieder te kiezen die de door hun gewenste opvang aanbiedt tegen hun voorkeurstarief. Op macroniveau geldt dat meer prijstransparantie tot meer concurrentie op tarieven kan leiden, wat tot een lager evenwichtstarief in de markt kan leiden. Het afdwingen van meer prijstransparantie verhoogt op die manier de doelmatigheid in de markt.

Het toezicht ziet op naleving van de verplichting voor transparantie over het gehanteerde uurtarief, de bijbehorende openingstijden (inclusief eventuele) pakketten en de belangrijkste kenmerken van de dienst. Die verplichting is met algemene/open normen in de wet opgenomen. Dit biedt de toezichthouder ruimte om vanuit eigen kennis en expertise deze normen in de praktijk te interpreteren ten behoeve van uitvoering van het de toezichtstaak. Dat kan de toezichthouder bijvoorbeeld doen door het opstellen van een beleidsregel.

Noodzaak van transparantie over organisaties en bedrijfsvoering

Ook is er op dit moment is weinig inzicht in de (financiële) bedrijfsvoering van (houders van) kindercentra en gastouderbureaus. Dit maakt het lastig voor de overheid om problemen of risico's vroegtijdig te herkennen. Vanaf de invoering van het nieuwe stelsel wordt een groot deel van de opvang betaald met belastinggeld. Daarom is het belangrijk dat duidelijk is hoe organisaties werken en waar het geld naartoe gaat.

⁴⁵ De tarieven van (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders zijn een belangrijk onderdeel in het maken van deze keuze. Zo kan het veel uitmaken of het uurtarief onder, op of boven de maximumuurprijs ligt. Uit onderzoek van de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) blijkt dat niet alle kindercentra uurtarieven op hun website publiceren (onderzoek uurtarieven 2025).

⁴⁶ In het LRK zijn de meest recente inspectierapporten beschikbaar.

Openbaarmaking jaarverantwoording

Houders van kindercentra en gastouderbureaus en gastouders zijn verplicht om jaarlijks een openbare jaarverantwoording aan te leveren. In lagere regelgeving worden regels gesteld over de inhoud en inrichting van die jaarverantwoording en het moment en de wijze waarop de jaarverantwoording moet worden aangeleverd. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld over welk deel van de jaarverantwoording openbaar wordt gemaakt en welk deel niet. Met oog op proportionaliteit worden de regels aan de inhoud en inrichting van de jaarverantwoording gedifferentieerd naar omvang van de organisaties (bijvoorbeeld op basis van de groottecriteria in de Europese jaarrekeningenrichtlijn⁴⁷). Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de gangbare vormgeving van de jaarverantwoording in de bestaande praktijk. In de verdere uitwerking in lagere regelgeving zal daarin bijvoorbeeld specifiek aandacht zijn voor een passende vorm van verantwoording door gastouders. Dit voorstel is gebaseerd op de zorgwetgeving. Dat komt ten goede van de eenheid van de wetgeving van de Rijksoverheid over jaarrekeningen.

Kindercentra en gastouderbureaus krijgen de mogelijkheid om eventuele fouten in de aanlevering te kunnen herstellen. Tevens kunnen zij onder bepaalde omstandigheden de jaarverantwoording op een later moment aanleveren. In lagere regelgeving worden deze herstelregeling en uitstelregeling nader vormgegeven.

Bij het niet naleven van deze verplichting kan de toezichthouder een sanctie opleggen. Waar mogelijk worden de verplichtingen gecombineerd met andere toezichtmaatregelen, zoals de controle op de dienst van algemeen economisch belang (DAEB) die minimaal eens per drie jaar plaatsvindt. Een nadere toelichting op de DAEB is te vinden in paragraaf 5.2.2. Voor de controle op de vereisten van de DAEB kan gebruik worden gemaakt van de financiële jaarverantwoording die openbaar is gemaakt.

Het doel van deze maatregel is het vergroten van de transparantie in de kinderopvangsector. De jaarverantwoording biedt inzicht in de besteding van (publieke) middelen en de financiële bedrijfsvoering. Een integere en professionele bedrijfsvoering is van belang voor de continuïteit, toegankelijkheid en rechtmatige besteding van middelen. De maatregel versterkt ook de adviesrol van oudercommissies. Door oudercommissies inzicht te bieden in de financiën van kinderopvangorganisaties kunnen zij adviezen, bijvoorbeeld over tariefontwikkelingen, beter onderbouwen.

Door de jaarverantwoordingen overzichtelijk en volledig te publiceren worden financiële stromen beter inzichtelijk en controleerbaar. Dit maakt risicovol gedrag zichtbaar en stimuleert houders van kindercentra en gastouderbureaus om zorgvuldig te opereren. Stakeholders kunnen hen beter aanspreken op continuïteit en professionaliteit.

Er wordt een uitvoerder of toezichthouder aangewezen die als taak krijgt om de jaarverantwoordingen te ontvangen en publiceren. De uitvoerder of toezichthouder dient de hiervoor benodigde systemen te implementeren en onderhouden. Het doel is om tot een toegankelijke online informatievoorziening te komen, om het voor kinderopvangorganisaties zo eenvoudig mogelijk te maken. De uitvoerder of toezichthouder zal daarbij een klantcontactfunctie moeten inrichten om aanbieders te kunnen ondersteunen bij het voldoen aan de verplichting. Het toezicht ziet op het inhoudelijk controleren van de aangeleverde informatie op volledigheid, tijdigheid en juistheid. De toezichthouder krijgt ook de bevoegdheid om sancties op te leggen. Uitvoering en toezicht kunnen bij dezelfde organisatie worden belegd, of bij verschillende organisaties als dat met oog op verschil in benodigde capaciteit en expertise voor de hand ligt. In dat geval wordt wettelijk geregeld dat de toezichthouder toegang heeft tot het systeem van de uitvoerder voor inzage in de aangeleverde jaarverantwoordingen.

Organisatietransparantie

Deze maatregel betreft het bevorderen van transparantie over de organisatiestructuur in de kinderopvangsector. Houders van kindercentra en gastouderbureaus worden verplicht tot het geven van inzicht in de overkoepelende organisatie. In de huidige situatie staan in het LRK formele kinderopvangvoorzieningen geregistreerd. Van al deze voorzieningen is geregistreerd onder welke

⁴⁷ [Richtlijn](#) 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad.

houder de voorziening valt. Tegelijkertijd kunnen meerdere houders onder één dezelfde organisatie vallen. Vervolgens zou deze organisatie weer onder een andere organisatie kunnen vallen. Het LRK biedt geen inzicht in de overkoepelende organisatie. Deze maatregel regelt daarom dat van elke houder duidelijk is onder welke overkoepelende kinderopvangorganisatie deze valt. Dit kan bijvoorbeeld geregeld worden via het aanleveren van extra informatie in het LRK.

Deze informatie kan ouders in staat stellen een betere keuze te maken die bij hun voorkeuren past. Ook biedt de maatregel meer inzicht in de marktordening van kinderopvang. Het biedt voor overheden ook een beter zicht in de actuele marktsituatie.

Verplichting deelname kostprijsonderzoek

De regering kiest ervoor om in het nieuwe financieringsstelsel deelname aan een periodiek en steekproefsgewijs kostprijsonderzoek verplicht te stellen voor houders van kindercentra, gastouderbureaus en gastouders. De maatregel zorgt voor een representatief en scherp beeld van de kosten in de sector. Dat is nodig om te borgen dat de financiering van kinderopvang doelmatig is. Onder andere door eraan bij te dragen dat er op macroniveau meer verantwoording wordt afgelegd over de besteding van belastinggeld. Daarvoor is het nodig dat een voldoende groot en representatief aandeel van de houders van kindercentra en gastouderbureaus en gastouders (periodiek) deelneemt aan kostprijsonderzoeken in de sector.

Indien deelname aan een kostprijsonderzoek vrijwillig is, blijkt dat een te beperkt deel van de organisaties bereid is om deel te nemen. Met name kleine organisaties zijn ondervertegenwoordigd in deelname bij eerdere onderzoeken. Daarom acht de regering het noodzakelijk om deelname aan een periodiek kostprijsonderzoek verplicht te stellen.

Deelname aan kostprijsonderzoek vergt naar verwachting één dag werk per geselecteerde organisatie per keer. Dit leidt tot een hogere regeldruk (zie paragraaf 7.3.2). Dit wordt zoveel mogelijk beperkt door niet alle organisaties te laten meedoen, maar alleen een steekproef te nemen. Door het onderzoek in beginsel niet jaarlijks te laten plaatsvinden en door in de vormgeving van de onderzoeken rekening te houden met de draagkracht van organisaties. Zo kunnen kleine organisaties eventueel een kortere vragenlijst invullen.

Het toezicht op de transparantieplichting is met open normen in het wetsvoorstel opgenomen. Dit biedt de toezichthouder ruimte om vanuit eigen kennis en expertise deze normen in de praktijk te interpreteren ten behoeve van uitvoering van de toezichtstaak.

5.1.3 Toegankelijkheidsmaatregelen

Naast de transparantiemaatregelen zijn er nog drie maatregelen die worden genomen om de toegankelijkheid te verbeteren. Ten eerste hanteert de regering een ingroeipad richting de hoge inkomensafhankelijke vergoeding in de nieuwe financiering. Ten tweede krijgen gemeenten meer ruimte om betaalbare kinderopvang voor groepen in een kwetsbare positie mogelijk te maken. Ten derde wordt er doorlopend gewerkt aan de tekorten op de arbeidsmarkt en initiatieven om die tekorten te verminderen.

Ingroeipad

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, en daarmee van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang, is voorzien per 2029. Als de inkomensafhankelijke toeslag in 2029 in een keer over zou gaan in een hoge, inkomensafhankelijke subsidie dan zou de veel hogere vergoeding voor een grote plotselinge vraagstijging kunnen zorgen. Het is waarschijnlijk dat de sector die plotselinge toename van de vraag niet voldoende kan absorberen. Dit kan dan leiden tot tariefstijgingen en langere wachttijden. Zeker als de vergoedingen van de ene op de andere dag sterk omhoog gaan, geeft dat een marktschok. Om dit scenario te voorkomen hanteert de regering een ingroeipad. Dit betekent dat de regering de vergoedingspercentages in de kinderopvangtoeslag stapsgewijs verhoogt tussen 2025 en 2028. De overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang neemt daardoor ieder jaar toe. En steeds meer huishoudens krijgen recht op het maximale vergoedingspercentage van 96%. Met dit ingroeipad kan de vraag naar opvang geleidelijk stijgen, zodat de sector meer tijd heeft om het aanbod mee te laten groeien met de toenemende vraag. In paragraaf 8.3 staat een overzicht van de budgettaire gevolgen van dit ingroeipad.

Gemeentelijk beleid

De regering wil dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om de eigen bijdrage van ouders te vergoeden. Daartoe is er in dit wetsvoorstel niet langer een beperking voor welke doelgroepen gemeenten de ouderbijdrage (artikel 1.13 van de Wet kinderopvang) mag betalen. Deze aanpassing geeft gemeenten meer ruimte om betaalbare kinderopvang voor meer kwetsbare groepen mogelijk te maken. Daarbij lost deze stap een al langer bestaand knelpunt bij gemeenten op.

In samenhang met de andere gemeentelijke regelingen die er rondom kinderopvang zijn biedt dit mogelijkheden voor gemeenten om de toegankelijkheid van kinderopvang onder diverse doelgroepen te vergroten. Hierbij denkt de regering specifiek aan het gemeentelijk aanbod voor peuters en de voorschoolse educatie. Gemeenten kunnen ouders met recht op gesubsidieerde kinderopvang een aanbod doen voor gratis peuteropvang of voorschoolse educatie zonder dat gemeenten de volledige kosten hoeven te dragen. De verwachting is dat hierdoor de toegankelijkheid van peuteropvang en voorschoolse educatie toeneemt

In lagere regelgeving worden nadere regels gesteld aan het maximum dat gemeenten kunnen vergoeden aan kinderopvang voor een ouder.

Arbeidsmarktbeleid

Naast de toenemende vraag ontstaan de risico's in het nieuwe financieringsstelsel door de beperkingen van het aanbod. Daarom is het van belang om het aanbod zo goed mogelijk mee te laten groeien met de vraag. Hiervoor worden samen met de sector doorlopend acties en maatregelen genomen.⁴⁸ Dit omvat onder meer subsidies gericht op het aantrekken en behoud van personeel en het stimuleren van meer uren werken.

5.1.4 Alternatieve maatregelen

De regering verwacht dat de hierboven genoemde maatregelen voldoende zijn om de negatieve effecten van de stelselherziening op te vangen op basis van de informatie die op het moment van totstandkoming beschikbaar is. Naast deze maatregelen heeft de regering meer stappen overwogen om de toegankelijkheid en doelmatigheid te borgen. Deze overwogen alternatieven maken geen onderdeel uit van het wetsvoorstel.

De alternatieven kunnen in de toekomst alsnog in beeld komen, bijvoorbeeld als de voorgestelde maatregelen onvoldoende doeltreffend zijn of omdat er nieuwe (markt)ontwikkelingen zijn. De regering kan in dat geval snel acteren omdat bij de invoering van verdergaande maatregelen in de toekomst kan worden voortgebouwd op al geïmplementeerde maatregelen.

Tariefregulering

Onderdeel van het debat over het nieuwe financieringsstelsel is de vraag of tariefregulering nodig is om te voorkomen dat prijzen dusdanig stijgen dat de kinderopvang niet langer betaalbaar is. In het nieuwe stelsel wordt de maximale subsidie per uur beperkt door de maximumuurprijs. Kinderopvangorganisaties worden door de maximumuurprijs niet beperkt in de prijs die zij kunnen vragen voor de dienst. Met tariefregulering zou ook een maximum worden gesteld aan de prijs die kinderopvangorganisaties mogen rekenen.

Tariefregulering heeft twee tegengestelde effecten op toegankelijkheid. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen financiële toegankelijkheid (de betaalbaarheid voor ouders) en reële toegankelijkheid (de mate waarin er voldoende plekken zijn). Tariefregulering draagt bij aan de financiële toegankelijkheid, omdat het prijsstijgingen beperkt. Als de vraag naar kinderopvang toeneemt door invoering van een hoge, inkomensonafhankelijke vergoeding, kan tariefregulering prijsstijgingen beperken. Dit waarborgt dan de betaalbaarheid, ook voor ouders met een laag inkomen. Bij een te laag maximumtarief kan tariefregulering echter de reële toegankelijkheid negatief beïnvloeden omdat het (de groei) van het aanbod beperkt. Daarbij is er een risico dat de diversiteit van het aanbod afneemt. Dit kan het dan voor ouders moeilijker maken om een plek te vinden die aansluit bij hun behoeftes.

⁴⁸ [Kamerbrief voortgang aanpak personeelstekort kinderopvang | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Uit de eerste verkenning⁴⁹ volgt dat tariefregulering in potentie bijdraagt aan een doelmatige besteding van publieke middelen aan kinderopvang. Daarbij is het van belang om de hoogte van het tariefplafond te relateren aan een duidelijke norm voor kwaliteit.

Tariefregulering vergt een goede uitwerking. Ten eerste is er voor tariefregulering een duidelijke afbakening van de dienst kinderopvang nodig. Ten tweede is voor de uitvoering van tariefregulering een zo uniform mogelijk tariefplafond wenselijk. Zoals uit het kostprijsonderzoek⁵⁰ blijkt is de variatie in kosten groot. Dit betekent dat als een uniform tariefplafond wordt gesteld dat relatief laag ligt, een deel van de (houders van) kindercentra en gastouderbureaus verlies zal maken en niet levensvatbaar is. Dat zou gevolgen hebben voor het aantal plekken en daarmee de reële toegankelijkheid. Als het plafond relatief hoog wordt gesteld om het aanbod te borgen, blijft er ruimte voor tariefstijgingen. Daardoor draagt een hoog tariefplafond beperkt bij aan het borgen van toegankelijkheid voor lage inkomens. Om die toegankelijkheid te borgen is het nodig dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande kostenstructuren. Daarvoor zou gedifferentieerd moeten worden. Hoe sterker het tariefplafond gedifferentieerd is, hoe complexer de uitvoering wordt.

Tariefregulering kan in potentie bijdragen aan de toegankelijkheid en doelmatigheid. Tegelijkertijd is tariefregulering een ingrijpende maatregel, waarbij de overheid ook sterk intervenueert in de markt. Op basis van de inzichten uit de verkenning naar tariefregulering⁵¹ en het hierboven toegelichte kostprijsonderzoek wordt tariefregulering verder uitgewerkt. Het opnemen van de mogelijkheid tot tariefregulering in dit wetsvoorstel is op dit moment niet mogelijk vanwege de complexiteit van de maatregel.

Maximeren aantal dagen

Een mogelijke maatregel om de vraag te beperken is om het aantal dagen waarover subsidie kan worden ontvangen te beperken tot bijvoorbeeld drie dagen. Dit zou een tijdelijke maatregel kunnen zijn om de sector de kans te geven om het aanbod mee te laten groeien met de toenemende vraag. De maatregel zou met name negatieve gevolgen hebben voor eenoudergezinnen, omdat zij relatief meer gebruikmaken van kinderopvang. Met name deze ouders worden hierdoor beperkt in het aantal dagen dat zij effectief kunnen werken. Uitzonderingen maken de uitvoering complex, bijvoorbeeld omdat wisselingen in het huishouden (zoals welke ouders relevant zijn voor het toetsen aan de arbeidseis) dan leiden tot veranderingen in het recht. Dit gaat ten koste van de eenvoud, zekerheid en uitvoerbaarheid. De regering kiest er daarom voor het aantal dagen niet te maximeren.

Onderzoeken (deels) beperken babyopvang en uitbreiden verlofstelsel

Eén van de potentieel aanvullende maatregelen die nader kan worden onderzocht, is het (deels) afschaffen van subsidie voor babyopvang en het uitbreiden van betaald verlof voor ouders. Opvang van baby's vergt een relatief hoge personeelsinzet. Medewerkers in de babyopvang kunnen, als dit wordt afgeschaft, elders in de kinderopvang worden ingezet. De toegankelijkheid van kinderopvang wordt hiermee ingeperkt voor baby's, met als doel de toegankelijkheid voor andere kinderen te vergroten.

Zonder babyopvang zouden ouders langer en volledig betaald verlof nodig hebben om de zorg voor hun kind te kunnen opvangen.⁵² Het aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof moeten volledig worden vergoed (100% in plaats van 70% dagloon). Dit maakt opname van verlof voor iedereen financieel mogelijk, ook voor mensen met lagere inkomens. Met hoeveel weken de verlofduur moet worden verlengd hangt af van vanaf welke leeftijd kinderopvang voor de subsidie in aanmerking komt. Er is nog geen volledig beeld van de kosten en baten van een dergelijke grote maatregel, waaronder de mogelijke effecten op arbeidsmarktparticipatie op korte en lange termijn, gelijke kansen op de arbeidsmarkt, de verdeling van zorgtaken tussen partners en de ontwikkeling van het kind. Wel heeft deze maatregel naar verwachting zeer grote financiële consequenties. Daarom bekijkt de regering of en hoe deze maatregel nader kan worden onderzocht, onder meer door een onderzoek om de kosten en baten beter in beeld te brengen.

⁴⁹ Kamerstukken II 2025/26, 31 322, 569.

⁵⁰ [Dé kostprijs bestaat niet | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁵¹ Kamerstukken II 2025/26, 31 322, nr. 569.

⁵² Op dit moment hebben moeders na de komst van hun kind recht op ten minste 19 weken betaald verlof (waarvan een deel bevallingsverlof en een deel betaald ouderschapsverlof). Partners en adoptie- en pleegouders hebben recht op 15 weken betaald verlof.

Voorwaarden buitenschoolse opvang

De groei in de vraag naar kinderopvang vindt de laatste jaren vooral plaats in de buitenschoolse opvang. Een manier om de vraag te beperken zou kunnen zijn om de maximumuurprijs (MUP) voor buitenschoolse opvang lager vast te stellen, of om de uren waarover recht bestaat op buitenschoolse opvang te beperken. Hoewel deze maatregelen kunnen helpen om de vraag te beperken staat daar tegenover dat de toegankelijkheid wordt beperkt. De invulling door een lagere subsidie voor buitenschoolse opvang zorgt er ook voor dat deze opvangsoort niet langer veel beter betaalbaar is, in tegenstelling tot wat met de stelselherziening is beoogd. Om die redenen kiest de regering er niet voor om de voorwaarden voor buitenschoolse opvang minder aantrekkelijk te maken.

Kwaliteit en veiligheid

Kwaliteit en veiligheid is van belang voor de ontwikkeling van kinderen en het vertrouwen van ouders in de kinderopvang. Een maatregel die het kabinet daarom niet wil inzetten maar die wel is verkend, is het aanpassen van de kwaliteitseisen voor kindercentra en gastouderbureaus. Er zijn twee mogelijke aanpassingen verkend die mogelijk zouden kunnen bijdragen aan het verminderen van het personeelstekort. Ten eerste het (voor bepaalde leeftijden) versoepelen van de beroepskracht-kindratio, waardoor een pedagogisch professional meer kinderen zou mogen opvangen. Ten tweede om lager geschoolde medewerkers in te mogen zetten (bijvoorbeeld een groepshulp, opgeleid op mbo niveau 2) in de plaats van een pedagogisch professional (mbo niveau 3 of 4).

De uitkomst van de verkenning is dat beide opties ertoe leiden dat de kwaliteit in de kinderopvang zou dalen. Ook zou het risico op onveiligere situaties en incidenten in de kinderopvang toenemen. Tot slot verwachten de meeste pedagogisch professionals, houders, wetenschappers, ouders en brancheorganisaties waarmee hierover is gesproken dat de onderzochte aanpassingen zouden leiden tot een hogere werkdruk en minder werkplezier voor de pedagogisch professionals. Dit doet afbreuk aan de aantrekkelijkheid van het vak en leidt mogelijk tot meer uitstroom en minder instroom van pedagogisch professionals. Deze optie kan daarmee juist een averechts effect hebben op het personeelstekort. Deze gevolgen vindt het kabinet onwenselijk en wegen zwaarder dan de mogelijke voordelen. Om deze reden kiest de regering ervoor om de onderzochte aanpassingen in de kwaliteitseisen niet door te voeren.

5.2 Toelichting op staatssteun en de DAEB

Deze paragraaf geeft een onderbouwing en toelichting op het voornemen van de regering om de dienst kinderopvang aan te wijzen als dienst van algemeen economisch belang (DAEB), waarmee het nieuwe financieringsstelsel in lijn wordt gebracht met de Unierechtelijke regels voor de interne markt. Het aanwijzen van de dienst kinderopvang als DAEB sluit aan bij het streven van de regering om de risico's voor de toegankelijkheid en doelmatigheid te minimaliseren in het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang.

5.2.1 Staatssteun

Staatssteun is het direct dan wel indirect verstrekken van financiële voordelen aan bepaalde ondernemingen door overheden. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie op de (Europese) interne markt, waar ondernemingen vrij moeten kunnen concurreren. Enerzijds kan er een ongelijk speelveld ontstaan als slechts een deel van de ondernemingen steun vanuit de overheid krijgt. De gesteunde onderneming kan dan concurreren op prijs, zonder dat daar een efficiëntere bedrijfsvoering aan ten grondslag ligt. Anderzijds kan staatssteun worden ingezet om andere sectoren of landen te betreden, waar ondernemingen dan onder de kostprijs concurreren en zo eerlijke concurrenten wegdrücken. Gezonde concurrentie zorgt voor goed werkende markten en eerlijke prijzen voor consumenten en ondernemingen. In de Europese Unie (EU) is afgesproken om gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen voor alle ondernemingen op de interne markt. Daarom bestaan er Europese staatssteunregels, om eventuele steun door overheden in goede banen te leiden. Deze staatssteunregels zijn neergelegd in de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Er is sprake van staatssteun wanneer voldaan wordt aan de vijf cumulatieve staatssteuncriteria, zoals genoemd in artikel 107, eerste lid, van het VWEU. Onderstaand worden de vijf staatssteuncriteria uiteengezet en toegepast op de nieuwe financiering van kinderopvang.

1. *De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;*

Uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) volgt dat elke entiteit die economische activiteiten verricht als een onderneming moet worden beschouwd. Economische activiteiten bestaan volgens het Hof uit het aanbieden van goederen en/of diensten op een markt. Daarbij zijn rechtsvorm, wijze van financiering en de vraag of de betrokken entiteit is opgezet om winst te maken niet relevant. Dat sprake is van concurrentie op de markt volstaat.

Toegepast op de kinderopvangsector betekent dit dat alle Nederlandse houders van een kindercentrum die kinderopvang aanbieden, ongeacht hun rechtsvorm, als een onderneming moeten worden beschouwd die een economische activiteit verricht. Dit geldt dus ook voor gastouders die als zelfstandige of onder een andere rechtsvorm kinderopvang aanbieden en voor gastouderbureaus die de gastouderopvang tot stand brengen.

2. *De steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;*

Om van staatssteun te kunnen spreken, moet een maatregel toerekenbaar zijn aan de staat en worden bekostigd met staatsmiddelen. Ook voordelen die rechtstreeks of indirect door staatsmiddelen zijn bekostigd, worden beschouwd als staatssteun. De subsidie die vanuit de overheid wordt betaald aan houders van kindercentra of gastouderbureaus wordt gefinancierd vanuit staatsmiddelen.

3. *De staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen;*

Van een economisch voordeel is sprake wanneer een onderneming dit voordeel niet zonder overheidsingrijpen zou hebben verkregen. De staatssteuncriteria worden door de Europese Commissie (EC) en de Unierechter ruim en functioneel uitgelegd. Dat betekent dat zij kijken naar de feitelijke uitwerking op en de gevolgen voor de markt. Niet de vorm of het doel, maar het effect dat de overheidsmaatregel heeft, is doorslaggevend. Een economisch voordeel kan vele vormen aannemen; het verstrekken van een subsidie door een overheid is daar één van.

In het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang investeert de overheid fors in de sector. De sector kan daarmee structureel rekenen op een hoge mate van financiering. In het verleden is gebleken de uitgaven van de overheid van grote invloed zijn op de sector. In paragraaf 5.2.2 wordt dit nader toegelicht onder *marktfalen*.

De hoge structurele inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang komt in het nieuwe financieringsstelsel in eerste plaats ten goede aan werkende ouders. Zij profiteren financieel van het nieuwe stelsel, omdat kinderopvang voor de meeste van hen (veel) goedkoper en daarmee aantrekkelijker wordt.⁵³ Meer ouders worden in de gelegenheid gesteld gebruik te maken van kinderopvang en ouders die nu al kinderopvang afnemen kunnen meer uren gaan afnemen. De verwachting is dat de vraag naar kinderopvang in het nieuwe financieringsstelsel aanzienlijk zal toenemen, met 23% ten opzichte van het aantal vergoede uren kinderopvang in 2024 (zie paragraaf 5.1.1). Daar ondervinden (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders op hun beurt economisch voordeel van, dat zonder staatsmiddelen niet zou zijn verkregen. De hoge(re) inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang zal namelijk leiden tot een aangroei in hun clientèle en daarmee een verhoging van hun inkomsten. Daardoor zullen (houders van) kindercentra en gastouderbureaus hun marktpositie kunnen versterken.⁵⁴

In de tweede plaats zal het debiteurenrisico van (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders door de nieuwe financiering aanzienlijk dalen, omdat ouders zelf slechts een

⁵³ Sommige ouders ontvangen in het oude stelsel al de hoge bijdrage van 96%, zij ondervinden geen financieel voordeel. Wel profiteren zij van een eenvoudig stelsel dat meer zekerheid biedt.

⁵⁴ Arrest van het HvJ EU van 19 maart 2015, zaak C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185 (*OTP Bank Nyrt*), punt 57. Zie ook arrest van het Gerecht van 15 juni 2010, zaak T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233 (*Mediaset/Commissie*), punt 62 en het arrest van het HvJ EU van 28 juli 2011, zaak C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533 (*Mediaset/Commissie*), punten 76-77.

beperkt deel van de opvangkosten betalen en de kredietwaardigheid van de overheid hoger is. Dit leidt tot een verbetering van de financiële positie van (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders (via de kassiersfunctie van het gastouderbureau), wat opnieuw een economisch voordeel inhoudt.

4. *De maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen of een specifieke sector of regio;*

Dit criterium gaat over de vraag of de maatregel een selectief voordeel verleent aan bepaalde ondernemingen, categorieën van ondernemingen of bepaalde sectoren. De regering gaat eerst in op de rechtspraak van het HvJ EU en de beschikkingenpraktijk van de EC over selectiviteit. Omdat sprake kan zijn van selectiviteit op meerdere niveaus, gaat de regering daarna in op de selectiviteit van het nieuwe financieringsstelsel van kinderopvang ten opzichte van andere sectoren en tot slot volgt de selectiviteit binnen de kinderopvangsector.

De rechtspraak van het HvJ EU over selectiviteit is sinds enige tijd in ontwikkeling. In het verleden leverde een steunregeling voor een bepaalde sector vrijwel automatisch ook een selectief voordeel op, omdat het selectief was ten opzichte van andere sectoren.⁵⁵ Deze klassieke lijn is de afgelopen jaren in arresten over fiscale- en reguleringsmaatregelen genuanceerd. Met de zogeheten driestapstoets wordt de selectiviteit van een maatregel kortgezegd beoordeeld door het bepalen van de 'referentie', de mate waarin de voorgenomen maatregel daarvan afwijkt en de rechtvaardiging van een dergelijke afwijking. Er is nog weinig bekend over de vraag, die onder meer rees naar aanleiding van het ARERA-arrest⁵⁶, wat deze ontwikkelingen betekenen voor (sectorspecifieke) subsidieregelingen. Er is in ieder geval nog geen rechtspraak van het HvJ EU waarin de driestapstoets wordt toegepast op subsidieregelingen. Wel biedt de beschikkingenpraktijk van de EC op dit punt houvast.

Met de nieuwe financiering voor kinderopvang wordt steun verleend aan een specifieke economische sector, namelijk de kinderopvangsector. In normale marktomstandigheden moeten ondernemingen zelf de kosten dekken die zij dragen. Het nieuwe financieringsstelsel wijkt af van dat uitgangspunt: de kinderopvangsector ontvangt subsidies om kosten te dekken die ondernemingen in normale marktomstandigheden zelf zou moeten dragen. Doordat het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang voorziet in een (sectorspecifieke) afwijking van het uitgangspunt dat ondernemingen (in andere sectoren) zelf hun kosten dragen, is sprake van sectorale selectiviteit.⁵⁷

Daarnaast bestaat er volgens de regering een aanzienlijke kans dat het stelsel binnen de kinderopvangsector tot een selectief voordeel voor (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders zal leiden. Zij worden in het nieuwe financieringsstelsel namelijk bevoordeeld ten opzichte van andere partijen binnen de kinderopvangsector. De steun wordt in het nieuwe financieringsstelsel immers verleend voor zover kinderopvang binnen de reikwijdte van de Wet kinderopvang valt en de (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders aan de daaraan gestelde eisen voldoen. Bovendien kunnen ze enkel aanspraak maken op de steun voor zover de ouders aan de arbeidseis voldoen. Er zijn echter ook andere vormen van opvang, die concurreren met de opvang verleend door en vergelijkbaar zijn met kindercentra, gastouderbureaus en gastouders, maar die geen steun zullen ontvangen. In het oog springende voorbeelden zijn de nanny aan huis, oppascentrales en au pairs. Zij bieden immers in wezen dezelfde dienst om het beoogde doel van het wetsvoorstel te bereiken (het combineren van arbeid en zorg en de ontwikkeling van kinderen), maar worden daarvoor niet gesubsidieerd.⁵⁸

5. *De maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.*

⁵⁵ Vgl. de arresten van het HvJ EU in de zaken C-148/04, punten 45-46, C-270/15, punt 50 en C-323/16, punt 62.

⁵⁶ Arrest van 7 maart 2024, zaak C-558/22, ECLI:EU:C:2024:209.

⁵⁷ Zie bv. Commissiebesluit SA.28599 van 10 juni 2021, punten 169-170. Het Gerecht heeft het beroep tegen dit besluit recent ongegrond verklaard in het arrest van 2 juli 2025, zaak T-489/21, ECLI:EU:T:2025:656 (*Koninkrijk Spanje/Commissie*). Zie ook de Commissiebesluiten SA.110386 van 19 april 2024 (*Baden-Württemberg*), punten 44-45 en SA.114440 van 9 december 2024 (*TCTF – Estonia*), punten 80-81.

⁵⁸ Vgl. het hiervoor genoemde Commissiebesluit SA.28599 van 10 juni 2021, punten 171 en verder.

Als de steunmaatregel die door de staat verleend wordt de mededingingspositie van de ontvanger kan versterken ten opzichte van de ondernemingen in de gemeenschappelijke markt waarmee zij concurreert, is sprake van een verstoring van de mededinging. Volgens vaste rechtspraak van het Hof hoeft voor de kwalificatie van een nationale maatregel als staatssteun niet te worden vastgesteld *dat* de betrokken steun het handelsverkeer tussen de lidstaten werkelijk heeft beïnvloed en de mededinging daadwerkelijk heeft vervalst, maar dient enkel te worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig *kan* beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen.

Met de subsidie aan houders van kindercentra en gastouderbureaus voorziet de overheid in een economisch voordeel voor deze ondernemingen. De subsidie zou kunnen leiden tot ongelijke concurrentie tussen kinderopvangorganisaties in Nederland en die in andere lidstaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor kinderopvangorganisaties met buitenlandse aandeelhouders en/of investeerders. De aanzienlijke overheidsbijdrage die geleverd wordt, zou kunnen leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer.

In de grensstreken kan het voorkomen dat ouders een opvanglocatie in Nederland prefereren boven een opvanglocatie in een andere lidstaat, zodat gebruik kan worden gemaakt van de Nederlandse gesubsidieerde kinderopvang (als de ouders voldoen aan de daarvoor gestelde voorwaarden). Ook op deze manier wordt het handelsverkeer dus beïnvloed.

Op grond van het bovenstaande concludeert de regering dat het nieuwe financieringsstelsel voldoet aan het eerste, tweede, derde en vijfde staatssteuncriterium en dat er een aanzienlijke kans is dat het ook aan het vierde criterium voldoet, waardoor sprake is van staatssteun.

De regering stelt daarom voor om de dienst kinderopvang aan te wijzen als dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Het vestigen van een DAEB waarborgt namelijk dat de verleende staatssteun geoorloofd is en daarmee verenigbaar met de Europese staatssteunregels. De regering maakt dit voorstel op grond van de volgende afweging. De regering heeft met het nieuwe financieringsstelsel als doel om de kinderopvang stabiele, toekomstbestendige financiering te bieden. De regering ziet het als haar verantwoordelijkheid om een stelselontwerp te maken zonder het risico dat de EC of de rechter in de toekomst concludeert dat sprake was van ongeoorloofde staatssteun. Dit zou enorme gevolgen hebben voor de overheid, de sector en ouders. In dat geval moet alle verleende staatssteun teruggevorderd worden bij de houders van kindercentra en gastouderbureaus. Gezien de grote bedragen waar het jaarlijks om gaat (€ 9 miljard) zou dat desastreuze gevolgen hebben voor de sector, en daarmee ook voor ouders. Dat risico kan en wil de regering niet lopen.

Het aanwijzen van kinderopvang als DAEB draagt er daarnaast aan bij dat de middelen bedoeld voor kinderopvang ook ten goede komen aan kinderopvang. Het vestigen van een DAEB kan de juiste prikkels daartoe geven, zoals het stimuleren van organisaties om middelen te (her)herinvesteren in kwaliteit en capaciteit in de sector. Zo borgt het kabinet dat de publieke middelen bij werkende ouders terechtkomen en niet wegvloeien als overwinsten. De prikkel die uitgaat om tariefstijgingen te matigen helpt ook om kinderopvang betaalbaar en toegankelijk te houden.

5.2.2 Dienst van algemeen economisch belang (DAEB)

De regering geeft het nieuwe financieringsstelsel vorm binnen het Unierechtelijke DAEB-kader. Diensten van algemeen economisch belang zijn economische activiteiten die het algemeen belang dienen waarbij overheidsoptreden noodzakelijk is, omdat deze diensten niet vanzelf door de markt tot stand komen onder maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden of met de vereiste kwaliteit. Met andere woorden, er is sprake van een vorm van marktfalen dat met overheidsingrijpen wordt opgelost.

Het DAEB-kader komt neer op het volgende. Uit het Altmark-arrest⁵⁹ van het Hof volgt dat geen sprake is van staatssteun als compensatie aan een onderneming voor de uitvoering van een DAEB

⁵⁹ Arrest van het HvJ EU van 24 juli 2003, zaak C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

voldoet aan de vier Altmark-criteria⁶⁰. Daarvan is in dit geval geen sprake, omdat de uitvoerende ondernemingen niet via een openbare aanbesteding of een benchmark zijn geselecteerd (vierde criterium). Voor situaties waarin het Altmark-arrest geen uitweg biedt, kunnen lidstaten het DAEB-Vrijstellingsbesluit⁶¹ gebruiken om steun te verlenen. Het Vrijstellingsbesluit biedt ruimte voor lidstaten om DAEB's te compenseren die sociaal-maatschappelijk relevant zijn. Kinderopvang wordt in het Vrijstellingsbesluit specifiek benoemd als dienst waarmee wordt voorzien in een sociale behoefte.⁶² Steun die wordt verleend op grond van het Vrijstellingsbesluit moet wel voldoen aan een aantal voorwaarden.

De regering onderzoekt eerst of het voorstel past binnen de hiervoor genoemde voorwaarden. Steun die wordt verleend onder toepassing van het Vrijstellingsbesluit is met de interne markt verenigbaar en hoeft niet bij de Europese Commissie te worden aangemeld ter goedkeuring. Mocht blijken dat de voorwaarden uit het Vrijstellingsbesluit toch niet goed passen, dan komt de DAEB-Kaderregeling⁶³ in beeld en moet de steun ter goedkeuring bij de Europese Commissie aangemeld worden. Ook bij toepassing van de DAEB-kaderregeling blijft de hierna beschreven voorgenomen invulling voor het vestigen van een DAEB van toepassing.

Voor steun aan ondernemingen ter hoogte van relatief lage bedragen, bestaan aparte regels. Op deze steun, die de-minimissteun wordt genoemd, wordt in paragraaf 5.2.3 ingegaan. Deze paragraaf geeft eerst een toelichting op het marktfalen dat het overheidsingrijpen rechtvaardigt. Vervolgens komen andere aspecten van het rechtmatig vestigen van een DAEB aan bod.

Marktfalen

Een voorwaarde voor het kwalificeren van een dienst als DAEB is dat er een bepaalde vorm van marktfalen aanwezig is. Er is sprake van marktfalen als zich situaties voordoen waarbij de markt niet goed of onvoldoende werkt. Er kan ook sprake zijn van marktfalen als maatschappelijk wenselijke uitkomsten niet worden bereikt of kunnen worden gewaarborgd. Overheidsingrijpen kan in deze situaties gerechtvaardigd zijn.

Marktontwikkelingen in de kinderopvangsector worden in hoge mate bepaald door overheidsbeleid. Vooral wijzigingen in de ouderbijdrage door aanpassingen van de vergoedingspercentages van de kinderopvangtoeslag hebben in het verleden geleid tot groei dan wel krimp van de sector. Ter illustratie: na invoering van de Wet Kinderopvang, die gepaard ging met een forse budgettaire intensivering, maakte de kinderopvangsector in de periode tussen 2005 en 2011 een aanzienlijke groei door. Doordat het aanbod en gebruik van kinderopvang tussen 2005 en 2008 sterker toenam dan verwacht, waren de overheidsuitgaven aan kinderopvang groter dan begroot.⁶⁴ Dit, in combinatie met een economische crisis, leidde ertoe dat er in 2009 en 2010 werd bezuinigd op de kinderopvang.⁶⁵ Naast bezuinigingen, had de recessie in deze jaren ook een hoger niveau van werkloosheid tot gevolg. De combinatie van een hogere ouderbijdrage en werkloosheid hadden zijn weerslag op de kinderopvangsector en leidde ertoe dat het gebruik sterk afnam en de groei in de kinderopvangsector in 2011 tot stilstand kwam.⁶⁷ Het SCP heeft ouders geïnterviewd die tussen 2011 en 2013 kinderopvang afnamen. Daaruit volgde de kosten als de belangrijkste reden om minder opvang af te nemen.⁶⁶ In de jaren 2011 tot 2015 had de sector te maken met onderbezetting en faillissementen.⁵⁹ Vanaf 2015 namen de overheidsuitgaven aan kinderopvang weer toe. Ook nam het gebruik van opvang toe en groeide de sector weer.⁵⁷ Sindsdien zijn de overheidsuitgaven aan kinderopvang gegroeid en is ook de sector doorgegroeid. Daardoor gaat er

⁶⁰ De compensatiebenadering van het HvJ EU in het Altmark-arrest bestaat uit vier cumulatieve stappen: 1) de begunstigde onderneming moet met een DAEB zijn belast en de DAEB moet daarbij duidelijk zijn omschreven, 2) er moeten vooraf objectieve en transparante parameters voor de berekening van de compensatie zijn vastgesteld, 3) er mag geen sprake zijn van overcompensatie, en 4) de uitvoerende onderneming moet via een openbare aanbesteding of op basis van een benchmark zijn geselecteerd.

⁶¹ Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, *PbEU* 2012, L 7/3.

⁶² Artikel 2, eerste lid, sub c, van het Vrijstellingsbesluit.

⁶³ Mededeling van de Commissie - EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011), *PbEU* 2012, C 8/15.

⁶⁴ [Kinderopvang in beeld](#).

⁶⁵ Evaluatie indexeringsystematiek kinderopvangtoeslag (SZW, 2025).

⁶⁶ Krimp in de kinderopvang (SCP, 2014) via [blg-375774.pdf](#).

tegenwoordig circa 5,5 miljard euro naar de kinderopvang⁶⁷ en zijn er ruim 922.000 kinderen die naar de kinderopvang gaan. De sector bestaat momenteel uit ongeveer 9.000 kinderopvanglocaties, 8000 BSO-locaties en 15.000 gastouders.⁶⁸

Kinderopvangbeleid in Nederland heeft twee gelijkwaardige doelen: 1) het voor ouders mogelijk maken om arbeid en zorg te combineren en daardoor de arbeidsparticipatie te stimuleren, en 2) bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Een volledig vrije markt *zonder* overheidsingrijpen zou structureel te weinig opvangcapaciteit én kwaliteit leveren. Zoals de ervaring uit het verleden (zie hiervoor) ons leert, zou kinderopvang zonder een overheidsbijdrage (in wat voor vorm dan ook) voor veel ouders te duur zijn om een maatschappelijk wenselijke hoeveelheid kinderopvang af te nemen. Verder zou het risico zijn dat (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders concessies doen aan de kwaliteit om op die manier kinderopvang betaalbaar(der) te maken. Hierbij speelt het probleem van asymmetrische informatie: het zou voor een ouder moeilijk, zo niet onmogelijk zijn, om vooraf de pedagogische kwaliteit van kinderopvang op waarde te schatten en verschillende aanbieders van kinderopvang te vergelijken. De overheid stelt daarom kwaliteits- en veiligheidseisen aan de kinderopvang en houdt daar toezicht op.

De overheid vergoedt⁶⁹ een deel van de kosten van kinderopvang voor werkende ouders om het hiervoor beschreven marktfalen te mitigeren. Deze overheidsvergoeding verkleint de financiële drempel om (meer) kinderopvang af te nemen aanzienlijk en maakt het voor alle ouders mogelijk om (meer) te werken. Zonder overheidsingrijpen zal er minder kinderopvang worden aangeboden en afgenomen. Met als gevolg een onwenselijk laag niveau van arbeidsparticipatie en te lage inzet op ontwikkeling van kinderen.

Voor de overheid is het vanwege de eerdergenoemde twee beleidsdoelen van belang om toegankelijke en kwalitatief goede kinderopvang te waarborgen. Om een sociaal-maatschappelijk verantwoorde situatie van kinderopvang te bereiken, zowel ten aanzien van de financiering als ten aanzien van kwaliteit, is overheidsinterventie vereist.

Voorwaarden voor het rechtmatig vestigen van een DAEB

In de nadere uitwerking moet blijken of het Vrijstellingsbesluit goed toepasbaar blijkt, of dat er voor de rechtvaardiging van het risico op staatssteun gebruik wordt gemaakt van de DAEB-kaderregeling. De voorwaarden die het Vrijstellingsbesluit stelt aan het vestigen van een DAEB worden dus waar mogelijk gevolgd. Het betreft de volgende voorwaarden gebaseerd op het vierde artikel van het DAEB-vrijstellingsbesluit⁷⁰:

- a. Er is een duidelijke omschrijving van de dienst waarvoor een overheidsvergoeding verstrekt wordt met daarbij een omschrijving van de ondernemingen die belast worden met het uitvoeren van de dienst.
- b. Er is een transparante beschrijving van het compensatiemechanisme.
- c. Er is een beschrijving van de manier waarop overcompensatie wordt vastgesteld en hoe een eventuele terugvorderingsregeling eruit ziet.

A: duidelijke omschrijving van de activiteiten die de dienst in zich heeft en de belasting met het beheer daarvan

Er is een duidelijke omschrijving nodig van de dienst die aangewezen wordt als DAEB, of in andere bewoordingen: welke activiteiten die samenhangen met het bieden van kinderopvang voor vergoeding in aanmerking komen. Er wordt aansluiting gezocht bij de definitie van kinderopvang uit artikel 1.1 van de Wet kinderopvang, waarbij het uitgangspunt is dat de activiteiten die kindercentra, gastouderbureaus en gastouders op dit moment aanbieden mogelijk blijven. Meer specifiek betreft het economische activiteiten die zien op het verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint.

Het uitgangspunt voor het verstrekken van de vergoeding is dat de gebruikelijke activiteiten en diensten die kindercentra, gastouderbureaus en gastouders aanbieden in het kader van het verzorgen, opvoeden en de ontwikkeling van kinderen, daarvoor in aanmerking komen. De

⁶⁷ [Uitgaven Begroting 2025: Kinderopvang | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid](#)

⁶⁸ Eerste kwartaalrapportages kinderopvang 2025 (Rijksoverheid, 2025)

⁶⁹ Dit kan zowel een bijdrage zijn vanuit de Rijksoverheid als vanuit de lagere overheid (gemeente).

⁷⁰ Artikel 4 van het Vrijstellingsbesluit.

bedoeling hiervan is de diversiteit die kenmerkend is voor de kinderopvangsector te behouden. Dit betreft zowel diversiteit in de soort opvang, als in de diensten of activiteiten die worden aangeboden. Enerzijds wordt op deze manier tegemoetgekomen aan de verschillende wensen die ouders kunnen hebben voor kinderopvang en anderzijds wordt aanbieders de ruimte gegeven hierop in te spelen. De komende maanden zal nader onderzocht worden wat er voor nodig is om dit uitgangspunt te kunnen realiseren.

Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 2.28 voorgesteld welke organisaties belast worden met het uitvoeren van de dienst van algemeen economisch belang. Vastgelegd wordt dat (houders van) kindercentra, gastouderbureaus en gastouders die in het LRK geregistreerd staan (kwaliteitseisen), en aangesloten zijn bij het systeem om de subsidie aan te vragen (aansluitseisen), de dienst kinderopvang die kwalificeert als DAEB mogen uitvoeren. Overigens stelt het wetsvoorstel geen specifieke aansluitseisen voor gastouders.⁷¹ Het vereiste van een LRK-registratie is voor hen uiteraard wel noodzakelijk om de kwaliteit van de opvang te waarborgen.

Gastouders en houders van gastouderbureaus zijn beiden belast met de uitvoering van de activiteiten die de dienst kinderopvang in zich heeft, omdat beide partijen nodig zijn voor de totstandkoming van gastouderopvang. Gastouderopvang kan alleen plaatsvinden door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau. Tegelijkertijd kan een geregistreerd gastouderbureau enkel gastouderopvang tot stand brengen tussen ouder en een *geregistreeerde voorziening voor gastouderopvang* (hiermee wordt een gastouder bedoeld die voldoet aan de kwaliteitseisen en is geregistreerd in het LRK). Het gastouderbureau en de gastouder zijn dus allebei nodig voor het uitvoeren van de dienst kinderopvang. In de verdere uitwerking en invulling van de DAEB zal, vanwege de bijzondere kenmerken van de gastouderopvang, specifiek aandacht zijn voor gastouderopvang. Voor de gevolgen van het aanwijzen van een DAEB voor gastouders wordt alvast verwezen naar paragraaf 5.2.3.

Duur van de belasting

De regering stelt dat betrokken instellingen voor een tijdsduur van tien jaar belast worden met de uitvoering van de DAEB. Uiterlijk vijf jaar voor het einde van deze termijn wordt een onderzoek opgestart naar de noodzaak, doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van het uitvoeren van de DAEB. Waarbij het evaluatieonderzoek binnen twee jaar wordt afgerond.

B: Beschrijving van het compensatiemechanisme

Toegestane compensatie vanuit de overheid

Uit zowel het DAEB-Vrijstellingsbesluit als de DAEB-Kaderregeling volgt dat de overheid een compensatie (in dit geval: subsidie) mag verlenen tot de nettokosten met inbegrip van een redelijke winst. Het begrip 'netto kosten', ziet niet alleen op de kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van activiteiten die samenhangen met de dienst kinderopvang. Het betreft de voor de uitvoering van de DAEB noodzakelijke kosten, waaronder een redelijke winst, verminderd met de inkomsten die worden behaald met het uitvoeren van de dienst kinderopvang. Kosten voor uitvoering voor de DAEB omvatten ook investeringen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de DAEB. Bijvoorbeeld investeringen in noodzakelijk vastgoed, onder andere vanwege uitbreidingen, blijven mogelijk binnen de DAEB. Hetzelfde geldt voor investeringen in een hogere kwaliteit van de opvang.

Met andere woorden, er mag compensatie worden gegeven tot de kosten van de DAEB minus de inkomsten van de DAEB. Bij inkomsten van de DAEB kan gedacht worden aan de ouderbijdragen die houders ontvangen voor het uitvoeren van de dienst kinderopvang. De concrete norm voor redelijke winst binnen de toegestane compensatie vanuit de overheid zal nader worden onderzocht en periodiek worden vastgesteld en gecommuniceerd. Hierbij is het uitgangspunt dat dit een winst is waarbij een gemiddelde ondernemer de DAEB uit wil voeren.

Subsidieverlening

De overheid zal vooraf de subsidie vaststellen op basis van het uurtarief van het kindercentrum of de gastouder, tot ten hoogste de maximumuurprijs, en het aantal opvanguren dat de ouder met het kindercentrum of de ouder met de gastouder overeenkomt. Bij de vaststelling van de subsidie zal de overheid vervolgens controleren of het verleende compensatiebedrag (i.e. de subsidie) in

⁷¹ De subsidieaanvraag en gegevenslevering loopt vanuit het gastouderbureau naar de uitvoerder en vice versa.

een kalenderjaar niet hoger is dan de gemaakte noodzakelijke nettokosten met inbegrip van een redelijke winst.

De hoogte van de subsidie wordt bepaald door een vastgesteld percentage van 96% van het uurtarief. Indien het uurtarief hoger is dan een door de overheid vastgestelde maximumuurprijs, wordt 96% van de maximumuurprijs vergoed. Deze maximumuurprijs wordt onafhankelijk van de kostenontwikkeling in de sector vastgesteld, om te voorkomen dat er een negatieve spiraal ontstaat waarbij de sector hogere (loon)kosten uiteindelijk op de belastingbetaler zou afwentelen. De maximumuurprijs verschilt per opvangsoort (dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang). Het niveau van de maximumuurprijs ligt vast in lagere regelgeving, maar de indexatie van de maximumuurprijs is wettelijk bepaald. De indexering vindt plaats op basis van objectieve factoren, namelijk de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling in de economie zoals gemeten door het Centraal Planbureau. De overheid heeft ruimte om wanneer daar aanleiding voor is de maximumuurprijs beleidsmatig aan te passen.

Er is een hoge mate van variatie in de kostprijzen van kinderopvang. Dit komt doordat de kinderopvangsector zich de afgelopen decennia vraaggestuurd heeft ontwikkeld. Kinderopvangorganisaties hebben zich ingespannen om voor iedere ouder passend aanbod te verzorgen en daardoor is er een grote diversiteit in het aanbod ontstaan.^{72,73} De hoge mate van variatie wordt bevestigd door het kostprijsonderzoek dat in september 2025 is opgeleverd.⁷⁴ Vanwege de hoge mate van variatie binnen de kosten van alle opvangsoorten heeft de gemiddelde kostprijs in de kinderopvangsector beperkte relevantie voor de kosten van een individuele kinderopvangorganisatie. Om in de toekomst beter zicht te kunnen houden op de ontwikkeling van de kostprijzen, wordt met dit wetsvoorstel ook een verplichting tot deelname aan een periodiek, steekproefsgewijs kostprijsonderzoek voorgesteld. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar paragraaf 5.1.2 van deze memorie van toelichting.

De uurtarieven die kindercentra en gastouders hanteren liggen sinds 2012 voor elke opvangsoort gemiddeld iets boven de maximumuurprijs. Het verschil tussen de gemiddelde tarieven en de maximumuurprijs is per jaar anders en verschilt per opvangsoort. Het verschil tussen het gemiddelde tarief en de maximumuurprijs is een indicator van de betaalbaarheid van de kinderopvang. De tarieven worden periodiek gemonitord door het Ministerie van SZW middels kwartaalrapportages.

C: Vaststelling overcompensatie en regeling voor terugvordering

Vaststelling overcompensatie

Er is sprake van overcompensatie wanneer de door de overheid verleende subsidie hoger is dan de nettokosten. Zoals onder aspect b toegelicht, bestaan de nettokosten uit de kosten van de DAEB (waaronder een redelijke winst) minus de inkomsten van de DAEB (bv. uit de ouderbijdragen).

Compensatie die verder gaat, oftewel hoger is, dan hetgeen nodig is ter dekking van de kosten die de betrokken onderneming maakt, is niet noodzakelijk voor het beheer van de DAEB. Dit wordt dan ook aangemerkt als overcompensatie en is aan te merken als onverenigbare staatssteun die aan de overheid moet worden terugbetaald.

Het is voor de onderneming verplicht een boekhouding bij te houden, waarbij de kosten en baten van de DAEB-activiteiten gescheiden worden weergegeven van de kosten en baten van niet-DAEB-activiteiten. De kosten van de DAEB bestaan dan zowel uit directe kosten als het aan de DAEB toe te rekenen gedeelte van de deel van de vaste kosten.

Dit wetsvoorstel stelt regels ten aanzien van overcompensatie. Dat betekent echter niet dat ondernemingen geen winsten meer kunnen maken in het nieuwe financieringsstelsel. Het betekent wel dat als de nettokosten (kosten DAEB inclusief redelijke winst minus de opbrengsten van de DAEB) van een onderneming negatief zijn, de onderneming geen recht heeft op compensatie vanuit de overheid. In dat geval zijn de opbrengsten van de onderneming voor het uitvoeren van de DAEB hoger dan de kosten van het uitvoeren van de DAEB met inbegrip van een redelijke winst. In feite

⁷² Kinderopvang in beeld (Berenschot, 2022)

⁷³ Zie ook de website van het Nederlands Jeugdinstituut voor verschillende vormen van kinderopvang ([Verschillende vormen van kinderopvang | Nederlands Jeugdinstituut](#))

⁷⁴ Kamerstukken II 2025/26, 31322, nr. 569.

betekent dit dus dat achteraf geconstateerd wordt dat de betreffende onderneming geen (volledige) overheidssteun nodig heeft voor het voeren van een gezonde bedrijfsvoering.

Aan de hand van een compensatieformule, die bij lagere regelgeving wordt vastgelegd, moet per onderneming die is belast met uitvoering van de DAEB kunnen worden nagegaan of er sprake is geweest van overcompensatie. Het gaat in de formule dan specifiek over de berekening van de nettokosten en de vaststelling van de redelijke winst. De bedoeling van de regering is om de compensatieformule zo passend mogelijk te maken voor de sector en hierbij ruimte te geven voor verschillen in aanbod en investeringen in kwaliteit. Daarom wordt de sector actief betrokken bij de uitwerking.

De regering houdt bij de controle op overcompensatie rekening met de uitvoerbaarheid voor zowel de sector als de toezichthouder. Daarbij wordt ernaar gestreefd de administratieve lasten voor houders te beperken.

Controle op overcompensatie en regeling voor terugbetaling

Een daartoe aangewezen toezichthouder zal toezicht gaan houden op de overcompensatie. Tevens zal er een terugbetalingsmechanisme worden ontworpen om eventuele overcompensatie terug te kunnen halen bij de betreffende onderneming of te verrekenen.

De controle op overcompensatie zal minimaal eens per drie jaar gedaan worden. Dat betekent dat houders van kindercentra en gastouderbureaus na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verplicht worden om, in ieder geval eens per drie jaar, compensatieverantwoording af te leggen. Op welke wijze hier concreet invulling aan wordt gegeven, met name ook voor kleine ondernemingen, wordt nog nader uitgewerkt. Voor gastouders bieden de de-minimisregels de mogelijkheid voor een soepeler regime, zie hiervoor paragraaf 5.2.3.

Het voornemen is om de jaarcijfers die benodigd zijn voor controle op de overcompensatie aan te laten sluiten bij de maatregel openbaarmaking jaarverantwoording, waarbij aanbieders in het nieuwe financieringsstelsel worden verplicht elk jaar een openbare jaarverantwoording aan te leveren (zie daarvoor paragraaf 5.1.2). In lagere regelgeving zullen nadere regels gesteld worden over de aan te leveren stukken voor de compensatieverantwoording en het toezicht op overcompensatie. De regering hecht eraan dat de sector over deze invulling meedenkt, zodat het voor alle houders (groot en klein) haalbaar is om deze gegevens aan te kunnen leveren.

Als een toezichthouder constateert dat er sprake is van overcompensatie, zal het te veel ontvangen bedrag aan overheidssteun terugbetaald moet worden. Dit is het verschil tussen de verleende compensatie en de toegestane compensatie. Het bedrag correspondeert dus met de mate waarin sprake is van overcompensatie. Wanneer de overcompensatie minder dan 10% van het gemiddeld ontvangen bedrag per jaar bedraagt, mag de overcompensatie worden verrekend met de toekomstige uitkeringen van subsidie in het volgende kalenderjaar.

De exacte invulling van het toezicht op de overcompensatie en de terugbetalingsregeling wordt, samen met de sector, in lagere regelgeving uitgewerkt.

5.2.3 De-minimissteun

Als een relatief laag steunbedrag wordt verleend aan een onderneming, heeft die steun volgens de Europese Commissie slechts een beperkt effect op het handelsverkeer. Dat betekent dat bij deze steun geen sprake is van een grensoverschrijdend effect, waarmee niet wordt voldaan aan alle cumulatieve criteria van het staatssteunverbod. Deze de-minimissteun vormt daarom geen staatssteun. Als de steun voldoet aan de voorwaarden van een de-minimisverordening is de steun toegestaan en vrijgesteld van de aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie.

Voor de financiering in het nieuwe stelsel is de DAEB de-minimisverordening⁷⁵ van belang. Een lidstaat kan op grond van die verordening de-minimissteun verlenen voor het uitvoeren van een DAEB, tot een maximum van € 750.000 per drie jaar. Voordat de steun wordt verleend, moet de lidstaat zich ervan vergewissen dat met de nieuwe steun het maximum niet wordt overschreden.

⁷⁵ Verordening (EU) 2023/2832 van de Commissie van 13 december 2023 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen.

Vanaf 1 januari 2026 moeten lidstaten informatie over verleende de-minimissteun voor DAEB registreren. Dit moet gedaan worden door de verstrekker van de steun (de uitvoerder). Nederland sluit hiervoor aan bij het Europese register.

Een belangrijk voordeel van de-minimissteun is dat de DAEB de-minimisverordening geen aanvullende verplichtingen voor de ontvanger van de steun bevat, wat bijvoorbeeld in het DAEB-vrijstellingsbesluit wel het geval is. Er hoeft dus geen gescheiden boekhouding gevoerd te worden, noch gelden er beperkingen om overcompensatie te voorkomen. Dit beperkt de administratieve druk, omdat er minder administratieve verplichtingen bij de ondernemer komen te liggen.

Toepassing van de de-minimisverordeningen op gastouders

De regering heeft onderzocht of de de-minimisverordeningen kunnen worden toegepast op de steun die met dit wetsvoorstel wordt verleend. Voor gastouders is het goed mogelijk om vooraf te beoordelen of zij onder het de-minimisplafond blijven. Zij mogen namelijk niet meer dan zes kinderen opvangen.

Tabel 5.A – Schatting maximale subsidie gastouders

Maximaal aantal kinderen per gastouder	6
Maximaal aantal gesubsidieerde uren kind per kalendermaand bij een gastouder	230
Max gesubsidieerde uren kind per jaar bij een gastouder	16.560
Schatting uurtarief (2029) ⁷⁶	€ 9,41
Totale omzet (2029)	€ 155.830
Geschatte maximale subsidie per gastouder (2029)⁷⁷	€ 149.596

Het rekenvoorbeeld in tabel 5.A toont dat de steun die gastouders ontvangen voor het uitvoeren van de DAEB altijd ruim minder zal bedragen dan € 750.000 per drie jaar. Gastouders blijven dus inderdaad onder het de-minimisplafond. Deze garantie kan niet gegeven worden voor gastouderbureaus, dus het onderstaande geldt alleen voor gastouders. Gastouders ontvangen de steun niet rechtstreeks vanuit de uitvoerder, maar via het gastouderbureau dat een kassiersfunctie heeft (zoals toegelicht in paragraaf 3.5.3).

Voor de toepassing van de DAEB de-minimisverordening moet ook gekeken worden of de gastouder als afzonderlijke onderneming kan worden beschouwd, of dat de gastouder en het gastouderbureau samen één onderneming vormen.⁷⁸ Nu gastouderbureaus geen overheersende invloed op gastouders hebben, kunnen gastouders en gastouderbureaus als afzonderlijke ondernemingen worden geclassificeerd. Tot slot volgt uit artikel 4, tweede lid, van de DAEB de-minimisverordening dat steun vervat in subsidies als transparante de-minimissteun wordt beschouwd. De regering concludeert op basis van het voorgaande dat de steun die de gastouder ontvangt binnen de DAEB de-minimisverordening kan worden gebracht. In het wetsvoorstel worden gastouders dus wel belast met het uitvoeren van de dienst kinderopvang, maar gelden de nadere voorschriften over administratie en de maximale compensatie voor hen niet.

In beginsel moet per jaar worden beoordeeld of de steun nog kan worden uitgekeerd. Dit sluit aan bij hetgeen is toegelicht over de subsidieverlening en subsidievaststelling in paragraaf 3.4.4. Zo lang de parameters niet veranderen, zal dat het geval zijn. Bij eventuele wijzigingen in het aantal op te vangen kinderen of de hoogte van de subsidie zal bekeken moeten worden of de steun nog steeds als de-minimissteun kan worden beschouwd.

⁷⁶ Het gehanteerde uurtarief is gelijk aan de geschatte MUP voor het jaar 2029. Deze schatting betreft een extrapolatie van de MUP voor 2025 op basis van de ramingen van het Centraal Economisch Plan (2025). De werkelijke MUP voor 2029 wordt op een later moment vastgelegd en kan afwijken van deze schatting.

⁷⁷ Uitgaande van een maximaal vergoedingspercentage van 96%.

⁷⁸ Artikel 2, lid 2, van de DAEB de-minimisverordening. Als één onderneming wordt iedere natuurlijke- of rechtspersoon gezien die een DAEB uitvoert of die een overheersende invloed heeft op een onderneming die een DAEB uitvoert. Bij een overheersende invloed heeft de natuurlijke- of rechtspersoon de meerderheid van de aandelen van, een meerderheid in het bestuur van of een overeenkomst met gelijke invloed op de onderneming die een DAEB uitvoert.

5.3 Gevolgen voor ouders

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen wat de nieuwe financieringssysteem betekent voor ouder(s). Allereerst wat betreft de regeldruk en de administratieve lasten voor ouders. Daarna worden de verwachte inkomenseffecten beschreven. Hierop volgt een beschouwing van de mogelijke arbeidsparticipatie-effecten. Tot slot staat beschreven wat dit wetsvoorstel betekent voor ouders die kinderopvang in het buitenland afnemen.

5.3.1 Regeldruk en administratieve lasten

Het financieringsstelsel dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd is eenvoudig en begrijpelijk voor ouders. Dat heeft positieve gevolgen voor de administratieve lasten voor ouders. Wat deze lasten betreft hoeven de meeste ouders na de initiële aanmelding bij de uitvoerder niets meer te doen om gebruik te maken van gesubsidieerde kinderopvang. De administratieve verantwoordelijkheden en de bijbehorende risico's die in het stelsel met de kinderopvangtoeslag bij ouders lagen, worden met dit wetsvoorstel herverdeeld tussen de overheid en kindercentra en gastouderbureaus (zie voor een toelichting paragraaf 2.2). In paragraaf 7.2 en paragraaf 7.3.3 wordt in meer detail ingegaan op de positieve gevolgen van deze wijziging voor de regeldruk en administratieve lasten bij ouders.

5.3.2 Inkomenseffecten

Een belangrijke pijler van het nieuwe financieringsstelsel is de keuze voor een hoge inkomensafhankelijke vergoeding. Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, is de keuze voor inkomensafhankelijkheid een keuze voor eenvoud en zekerheid voor ouders. Maar voor veel ouders betekent dit ook dat de overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang sterk toeneemt. Voor hen leidt dit tot positieve inkomens- en koopkrachteffecten.

Tabel 5.B hieronder toont de verwachte inkomenseffecten. Voor het berekenen van deze inkomenseffecten is het besteedbaar inkomen per 2029 bij invoering van de nieuwe financiering van kinderopvang (specifiek: de hoge inkomensafhankelijke vergoeding van 96% voor alle werkende ouders) vergeleken met het besteedbaar inkomen in 2029 bij behoud van de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. Voor dit laatste scenario is gerekend met de vergoedingspercentages van het jaar 2024.⁷⁹ Dat was namelijk het laatste jaar voordat de regering begon met het stapsgewijs verhogen van de vergoedingspercentages in het kader van het ingroeipad (zie paragraaf 5.1.3). In de berekeningen is geen rekening gehouden met eventuele tariefstijgingen die gepaard kunnen gaan met de invoering van het nieuwe financieringsstelsel.

Tabel 5.B – inkomenseffecten wetsvoorstel

Inkomensgroep	<0%	Geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel huishoudens
1e (<=106% WML)	0%	99%	1%	0%	0%	100%	0,0%	7%
2e (106-171% WML)	0%	24%	71%	5%	1%	100%	0,3%	5%
3e (171-254% WML)	0%	2%	65%	28%	6%	100%	1,3%	16%
4e (254-377% WML)	0%	0%	46%	36%	18%	100%	2,2%	34%
5e (>377% WML)	0%	0%	27%	33%	39%	100%	4,0%	36%
Alle huishoudens met recht op gesubsidieerde opvang	0%	8%	41%	30%	21%	100%	2,0%	100%

Om duidelijk te maken wat deze inkomenseffecten betekenen voor individuele huishoudens staan in tabel 5.C hieronder enkele rekenvoorbeelden opgenomen. In deze tabellen staan de (verwachte) kosten van kinderopvang in 2029 beschreven. Om het effect van de hoge inkomensafhankelijke vergoeding te laten zien worden deze kosten steeds afgezet tegen de (verwachte) kosten van kinderopvang als de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag zou blijven bestaan. Ook hierbij is uitgegaan van de vergoedingspercentages van het jaar 2024.

⁷⁹ Stb. 2023, 295.

Onderstaande rekenvoorbeelden gaan uit van vier verschillende voorbeeldhuishoudens. Bij de rekenvoorbeelden in deze tabel wordt steeds uitgegaan van huishoudens met twee jonge kinderen die beiden twee dagen per week naar de dagopvang gaan⁸⁰ tegen een doorsnee tarief (€ 10,50 per uur in prijspeil 2024; € 12,91 in prijspeil 2029). Het enige waarop de voorbeelden onderling verschillen is het toetsingsinkomen. Deze vier rekenvoorbeelden gaan uit van een neutrale tariefontwikkeling in de kinderopvang. Een extra tariefstijging, bijvoorbeeld door een (veel) grotere vraag naar opvang die niet volledig door de markt geabsorbeerd kan worden, zal resulteren in een hoger percentage eigen bijdrage voor alle huishoudens.

Tabel 5.C – Rekenvoorbeelden inkomenseffecten wetsvoorstel

Laag inkomen (had recht op 96% in 2024)	Met wetsvoorstel	Zonder wetsvoorstel	Verschil
Kosten kinderopvang in 2029:	€ 29.530	€ 29.530	€ 0
Overheidsbijdrage in 2029:	€ 27.324	€ 27.324	€ 0
Eigen bijdrage in 2029:	€ 2.206	€ 2.206	€ 0
Percentage overheidsbijdrage:	92,5%	92,5%	0,0%
Percentage eigen bijdrage:	7,5%	7,5%	0,0%
Middeninkomen (1 x modaal in 2024)	Met wetsvoorstel	Zonder wetsvoorstel	Verschil
Kosten kinderopvang in 2029:	€ 29.530	€ 29.530	€ 0
Overheidsbijdrage in 2029:	€ 27.324	€ 25.873	€ 1.451
Eigen bijdrage in 2029:	€ 2.206	€ 3.657	€ -1.451
Percentage overheidsbijdrage:	92,5%	87,6%	4,9%
Percentage eigen bijdrage:	7,5%	12,4%	-4,9%
Middeninkomen (2 x modaal in 2024)	Met wetsvoorstel	Zonder wetsvoorstel	Verschil
Kosten kinderopvang in 2029:	€ 29.530	€ 29.530	€ 0
Overheidsbijdrage in 2029:	€ 27.324	€ 22.101	€ 5.223
Eigen bijdrage in 2029:	€ 2.206	€ 7.429	€ -5.223
Percentage overheidsbijdrage:	92,5%	74,8%	17,7%
Percentage eigen bijdrage:	7,5%	25,2%	-17,7%
Hoger inkomen (had recht op 33,3% in 2024)	Met wetsvoorstel	Zonder wetsvoorstel	Verschil
Kosten kinderopvang in 2029:	€ 29.530	€ 29.530	€ 0
Overheidsbijdrage in 2029:	€ 27.324	€ 14.288	€ 13.036
Eigen bijdrage in 2029:	€ 2.206	€ 15.242	€ -13.036
Percentage overheidsbijdrage:	92,5%	48,4%	44,1%
Percentage eigen bijdrage:	7,5%	51,6%	-44,1%

⁸⁰ Twee dagen per week komt ongeveer overeen met de gemiddelde afname van ouders die gebruik maken van de dagopvang (zie [XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rijksbegroting 2025 | Begroting | Rijksoverheid.nl](#)).

5.3.3 Arbeidsparticipatie

Kinderopvang is voor veel ouders een grote maandelijkse kostenpost. In het nieuwe financieringsstelsel dalen de netto kosten voor kinderopvang voor de meeste ouders fors ten opzichte van het bestaande financieringsstelsel met de kinderopvangtoeslag. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 is dit een gevolg van de keuze voor inkomensonafhankelijkheid, met als doel het vergroten van eenvoud en zekerheid voor ouders.

De hogere overheidsbijdrage verlaagt voor ouders de financiële drempel om (meer) kinderopvang af te nemen. Dat maakt het voor (meer) ouders mogelijk om (meer) te gaan werken. Daarbij komt dat meer uren werken ten goede aan de economische zelfstandigheid van vrouwen. Kinderopvang is een belangrijke randvoorwaarde voor de arbeidsparticipatie van vrouwen, aangezien de zorgtaak voor kinderen nog merendeels bij hen ligt. Voor de meeste werkende ouders geldt dat de nettobaten van (meer) werken met het nieuwe stelsel aantoonbaar groter zijn. Hoe lager de kosten van een dag kinderopvang, hoe meer ouders van een extra dag werken overhouden aan besteedbaar inkomen.

Uit onderzoek blijkt dat veel niet-werkende ouders zeggen te gaan werken als de kinderopvang beter betaalbaar wordt.⁸¹ Ouders die al werken geven veelal aan dat zij meer uren willen werken als kinderopvang beter betaalbaar zou zijn. Het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau hebben eerder becijferd dat de inkomensonafhankelijke vergoeding in de nieuwe financiering leidt tot een stijging van 0,2% van het arbeidsaanbod.⁸² Dit is een beperkte toename.

Hier staat tegenover dat het nieuwe financieringsstelsel een fundamentele herziening van de financieringssystematiek is, met als belangrijkste verandering de grote toename in eenvoud en vooral zekerheid voor ouders. Het nieuwe financieringsstelsel zou zo kunnen bijdragen aan een cultuurverandering in het gebruik van kinderopvang. Ter illustratie: uit onderzoek van I&O Research blijkt dat 17% van de ondervraagde ouders die geen gebruik maken van formele opvang en 9% van de ouders die wel gebruik maken van formele opvang aangeven meer te willen werken als de financiering van kinderopvang zekerder zou zijn.⁸³ Zulke cultuurveranderingen zijn niet op voorhand te kwantificeren en zijn daarom ook niet meegenomen in cijfers van de planbureaus. De daadwerkelijke arbeidsparticipatie-ontwikkelingen worden gemonitord als onderdeel van de evaluatie van dit wetsvoorstel.

5.3.4 Kinderopvang in het buitenland

Met het nieuwe financieringsstelsel verdwijnt de kinderopvangtoeslag. Daarmee verdwijnt ook het principe dat ouders zelf tegemoetkoming krijgen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ontvangen houders van kindercentra en gastouderbureaus de subsidie vanuit de overheid. Wel moet de ouder aan de arbeidseis voldoen om gebruik te kunnen maken van deze gesubsidieerde dienst.

Er is, meer dan in het stelsel van kinderopvangtoeslag, sprake van een digitale gegevensuitwisseling tussen de overheid (i.c. de uitvoerder) en de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau. Daarom worden er ook diverse eisen gesteld aan de (financiële) administratie van kinderopvangorganisaties en aan de manier van gegevensuitwisseling tussen de overheid en de kinderopvangorganisatie (zie paragraaf 3.2.2). Het is ondoenlijk om deze administratieve eisen te stellen aan kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang in het buitenland en belangrijker nog om te controleren op de naleving daarvan.

Bovendien bestaat er in het nieuwe stelsel geen juridische verplichting onder Europese verordeningen om de subsidie voor kinderopvang aan buitenlandse instellingen te betalen. Dat wordt hieronder nader toegelicht.

Dit wetsvoorstel legt daarom vast dat de subsidie voor kinderopvang alleen wordt uitbetaald aan houders van kindercentra en gastouderbureaus en voor opvang bij gastouders die in Nederland geregistreerd en gevestigd zijn en niet aan kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang in het buitenland.

⁸¹ Kennisplatform Werk en Inkomen | Ervaringen met kinderopvang - december 2023 (meting 3).

⁸² Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau (2023) | Herziening financieringsstelsel Kinderopvang - Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan.

⁸³ Ipsos I&O (2024), *Ervaringen met kinderopvang – vignetonderzoek, meting 3 – december 2023*.

Gesubsidieerde kinderopvang bij een in Nederland gevestigde kinderopvangorganisatie

Voor zover er sprake is van directe financiering vanuit de overheid voor kinderopvang acht de regering het met ingang van het nieuwe financieringsstelsel de verantwoordelijkheid van het land waar de kinderopvang zich bevindt om deze financiering te verstrekken. Daarnaast is het uitvoeringstechnisch (vrijwel) onmogelijk om kinderopvangorganisaties in het buitenland te financieren. Het nieuwe financieringsstelsel gaat uit van directe financiering aan houders van kindercentra en gastouderbureaus. Dit betekent een digitale gegevenslevering tussen deze organisaties en de uitvoerder. In geval van buitenlandse kinderopvang zou dit betekenen dat de buitenlandse instelling voor één of enkele kinderen zou moeten worden aangesloten op de Nederlandse systemen van de uitvoerder. Hierover zou dan bijvoorbeeld met een kinderopvangorganisatie in Polen afspraken moeten worden gemaakt. De buitenlandse kinderopvangorganisatie zou moeten voldoen aan de Nederlandse administratieve eisen. Hierop is geen controle mogelijk en het leidt tot hoge uitvoeringskosten. Exporteren van de subsidie is ook om deze reden niet wenselijk. Daarnaast vindt gastouderopvang in het buitenland soms ook plaats zonder tussenkomst van een gastouderbureau. In het RBK staan alleen voorzieningen voor gastouderopvang geregistreerd, maar geen gastouderbureaus. Het zou onwenselijk zijn om in het buitenland direct de vergoeding over te maken naar de gastouder en de aansluitingseisen te verwachten van een gastouder. Met de voorwaarde dat de kinderopvang in Nederland moet plaatsvinden, vervalt ook de noodzaak van het RBK die in het huidige stelsel wordt gebruikt. Dit register zal daarom vervallen met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

In het nieuwe financieringsstelsel kan er van gesubsidieerde kinderopvang gebruik worden gemaakt wanneer één van beide ouders in Nederland woont of werkt en de kinderen naar een in Nederland gevestigd kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang gaan. Ouders wiens kinderen naar een buitenlandse kinderopvangorganisatie gaan (maar in Nederland wonen of werken) kunnen geen gebruik maken van door Nederland gesubsidieerde kinderopvang.

Onmiddellijke werking

Dit wetsvoorstel heeft onmiddellijke werking, wat voor de groep ouders die in het toeslagenstelsel een geëxporteerde kinderopvangtoeslag ontvangen betekent dat deze toeslag komt te vervallen zodra dit wetsvoorstel inwerking treedt. Met andere woorden, er is geen sprake van overgangsrecht voor deze groep. Omdat voor buitenlandse kindercentra of voorziening voor gastouderopvang geen gebruik kan worden gemaakt van gesubsidieerde kinderopvang wordt – in juridische termen – een inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht⁸⁴ van ouders die op dit moment gebruik maken van een buitenlandse kinderopvangorganisatie en kinderopvangtoeslag ontvangen. De regering kan de inbreuk op dit eigendomsrecht rechtvaardigen. De rechtvaardiging bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste de onmogelijkheid om de nieuwe subsidiesystematiek en doelen van dit wetsvoorstel, van toepassing te verklaren op kindercentra of voorziening voor gastouderopvang in het buitenland, zoals hierboven is toegelicht. De regering kan de systematiek en doelen van het wetsvoorstel alleen realiseren voor ouders die gebruik maken van een in Nederland gevestigde kinderopvangorganisatie die aan de subsidievoorwaarden voldoet.

Ten tweede geldt een aantal praktische omstandigheden. De groep ouders die een geëxporteerde kinderopvangtoeslag ontvangt is beperkt. In juli 2025 betrof het 323 RBK registraties en iets meer dan 1.000 uitkeringen die aan ouders in het buitenland werden betaald.⁸⁵ Ter vergelijking: in Nederland ontvangen in 2025 naar verwachting 630.000 huishoudens een kinderopvangtoeslag.⁸⁶ De buitenlandse kinderopvangorganisaties waar kinderopvangtoeslag voor wordt ontvangen bevinden zich in 12 verschillende landen, maar vooral in België (229) en Duitsland (79). Het betreft 854 respectievelijk 79 huishoudens die (voor 1 of meer kinderen) bij een Belgische respectievelijk Duitse organisatie opvang afnemen en daarvoor Kinderopvangtoeslag ontvangen.

De groep ouders die gebruik maakt van een buitenlandse kinderopvangorganisatie zal financieel nadeel ondervinden bij de invoering van dit wetsvoorstel. Echter, zij kunnen wel gebruik blijven maken van de betreffende kinderopvang in het buitenland. In veel landen wordt kinderopvang ook (deels) gefinancierd door de overheid, waardoor het financieel nadeel wellicht (deels) gecompenseerd wordt. De regering is van mening dat met een beoogde inwerkingtreding van 1

⁸⁴ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

⁸⁵ Cijfers RBK, directie Toeslagen, juli 2025.

⁸⁶ Kamerstukken II 2025/26, 36800 XV, nr. 2, p. 127.

januari 2029 ouders die gebruik maken van een buitenlandse kinderopvang tijdig geïnformeerd zijn en voldoende tijd hebben om alternatieve mogelijkheden te onderzoeken. Voor grenswerkers is het wellicht een mogelijkheid om hun kinderen naar een in Nederland gevestigde kinderopvang te brengen. Er zal ook een groep ouders zijn die nu een geëxporteerde kinderopvangtoeslag ontvangt, maar bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen recht meer hebben vanwege de leeftijd van het kind. Daarmee oordeelt de regering dat overgangsrecht niet opweegt tegen de juridische, inhoudelijke en praktische nadelen die dat met zich mee zou brengen. Ouders zullen over deze wijziging worden geïnformeerd.

Grenseffecten

Er is specifiek gekeken naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de grensgebieden, dus in de regio's die grenzen aan Duitsland en/of België. Hiervoor is bekeken hoe de (financiering) van de kinderopvang in de aan Nederland grenzende gebieden is georganiseerd. De groep geraakte ouders is in te delen in drie categorieën:

1. de ouders die wonen en werken in Nederland, maar wiens kinderen naar de kinderopvang in België of Duitsland gaan,
2. de ouders die wonen in Nederland, werken in België of Duitsland en hun kinderen daar naar de kinderopvang brengen, en
3. de ouders die wonen in België of Duitsland, hun kinderen daar naar de kinderopvang brengen, maar werken in Nederland.

De gevolgen van dit wetsvoorstel en de mogelijkheden om deze gevolgen te mitigeren verschillen per groep. Maar ook binnen deze groepen zijn er grote verschillen. Dit is om te beginnen sterk afhankelijk van regelingen die er beschikbaar zijn op de plek waar er gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Deze regelingen verschillen per deelstaat in Duitsland en per Gemeenschap in België, maar kunnen ook nog per gemeente verschillen. Ten slotte verschillen de gevolgen nog afhankelijk van het type kinderopvang dat in België dan wel Duitsland wordt gebruikt. Bij het ene type kinderopvang vindt er meer financiering vanuit de overheid plaats dan bij het andere type kinderopvang. Hiermee kan het gevolg van het wegvallen van de kinderopvangtoeslag vanuit Nederland sterk verschillen. In sommige gevallen wordt een bepaalde mate van 'dubbele compensatie' weggenomen, terwijl hier in andere situaties geen sprake van is.

De effecten van dit wetsvoorstel en de keuzes die de ouders vervolgens maken zullen dus van geval tot geval verschillen. Voor de eerste twee hierboven genoemde categorie geldt bijvoorbeeld dat ouders de kinderen mogelijk gaan proberen naar een Nederlandse kinderopvang te brengen. Voor de derde categorie kan dit ook gelden, maar daar geldt misschien vaker dat kinderopvang in Nederland geen goede optie is. Een Franstalig gezin waarvan de kostwinnaar toevallig in Nederland werkt zal niet snel voor kinderopvang in Nederland kiezen. In dit soort situaties kan dit wetsvoorstel een heroverweging van de arbeid in Nederland tot gevolg hebben. Gezien de geringe aantallen en de voorgaande beleidsmatige onderbouwing acht de regering deze gevolgen acceptabel.

Toepassing verordeningen

De regering is van mening dat er geen juridische verplichting is om de subsidie voor kinderopvang ook aan buitenlandse instellingen te betalen. De regering komt tot dit oordeel na bestudering van de Europese sociale zekerheidsverordening (Verordening (EG) 883/2004), de Europese verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (Verordening (EU) 492/2011) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Dit wordt hieronder toegelicht.

Verordening 883/2004 betreffende de grensoverschrijdende coördinatie van de sociale zekerheidsstelsel binnen de Europese Ruimte en Zwitserland

Deze verordening geldt onder andere voor werknemers en zelfstandigen. Om te bepalen wat als sociale zekerheid aangemerkt kan worden, moet er volgens het Hof van Justitie van de Europese

Unie sprake zijn van een uitkering of verstrekking die voldoet aan de volgende twee voorwaarden:⁸⁷

1. De uitkering of verstrekking wordt toegekend zonder dat er een individuele en discretionaire beoordeling wordt gemaakt van de individuele situatie van de ontvanger. Het gaat dus om een regeling die geldt op basis van een wettelijk vastgelegde situatie.
2. De uitkering of verstrekking moet verband houden met een van de situaties die expliciet in artikel 3, lid 1, van Verordening 883/2004 genoemd worden.

Om te beoordelen of sprake is van sociale zekerheid zijn voornamelijk de constitutieve elementen van een prestatie van belang, met name het doel waarop de prestatie is gericht en de voorwaarden waaronder deze wordt toegekend.⁸⁸

Voor de gesubsidieerde kinderopvang is relevant of deze is aan te merken als gezinsbijslag. Artikel 1, onder z, van Verordening 883/2004 geeft aan dat onder gezinsbijslagen worden verstaan: "alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie." Het begrip gezinsbijslagen heeft een ruime werkingssfeer. De huidige kinderopvangtoeslag is een gezinsbijslag die onder de werkingssfeer van deze verordening valt.

Ondanks het feit dat ouders wel profiteren van de gesubsidieerde kinderopvang, is de regering van oordeel dat de subsidie ook qua vormgeving (d.w.z. de voorwaarden waaronder deze verstrekt wordt) niet is aan te merken als een verstrekking of een uitkering ter tegemoetkoming van de gezinslasten. Het fundamentele verschil is dat de subsidie bestemd is voor en wordt verstrekt aan de kinderopvangorganisatie en niet aan en voor de ouders. Ter vergelijking, wanneer een onderwijsinstelling bekostiging per leerling ontvangt wordt dat ook gezien als financiering van die instelling en niet als tegemoetkoming aan de kosten van de leerling (en daarmee het gezin), ondanks het feit dat de ouders zonder bekostiging duurder uit zouden zijn. De bekostiging van onderwijs wordt niet aangemerkt als een sociale zekerheidsprestatie aan ouders van leerlingen. Hetzelfde geldt voor gratis schoolboeken.

In geval in de toekomst toch geconcludeerd wordt dat het recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang onder de werkingssfeer van Verordening 883/2004 valt, zou dat er niet direct toe leiden dat de Nederlandse overheid verplicht is om ook in het buitenland gesitueerde kinderopvangorganisaties te subsidiëren, gelet op artikel 7 van Verordening 883/2004. Artikel 7 gaat over de export van uitkeringen. Het artikel bepaalt dat (tenzij in deze verordening anders is bepaald) de uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten of op grond van deze verordening niet kunnen worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin in een andere lidstaat wonen dan die waar zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is. In dit artikel wordt enkel gesproken over verschuldigde uitkeringen en niet over verschuldigde verstrekkingen. Alleen uitkeringen zijn exporteerbaar. Dat is ook logisch, omdat een natura prestatie niet valt te exporteren. Het recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang is naar zijn aard geen uitkering maar een verstrekking die dus niet geëxporteerd kan worden. Ter vergelijking, op grond van de Zorgverzekeringswet zijn er prestaties in natura die onder de werkingssfeer van Verordening 883/2004 vallen, maar deze zijn naar hun aard desondanks niet exporteerbaar.⁸⁹

Toepassing van Verordening 492/2011 op de voorgestelde maatregel

Personen die eerder in aanmerking kwamen voor de kinderopvangtoeslag voor een niet in Nederland gesitueerde kinderopvangorganisatie, zullen deze verliezen. Daar komt geen door Nederland gesubsidieerde kinderopvangplek buiten Nederland voor in de plaats. Dit verdraagt zich

⁸⁷ Arrest van het HvJ EU van 15 juni 2023, zaak C-411/22, ECLI:EU:C:2023:490 (*Thermalhotel Fontana*) punt 23. Zie ook eerdere arresten die zijn gewezen onder Verordening 1408/71, de voorloper van Verordening 883/2004, *Hughes* van 16 juli 1992, C-78/91, punt 15; *Hosse*, C-286/03, 21 februari 2006, punt 37; *Habelt e.a.*, C-396/05, C-419/05 en C-450/05, 18 december 2007, punt 63 en *Petersen*, C-228/07, 11 september 2008, punt 19.

⁸⁸ Zie onder andere de arresten van het HvJ EU *Thermalhotel Fontana* van 15 juni 2023, C-411/22, 15 juni 2023, punt 22 en A (Openbare gezondheidszorg) van 15 juli 2021, C-535/19, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁸⁹ Gepensioneerden die in een andere lidstaat zijn gaan wonen hebben op grond van artikel 24, eerste lid, van Verordening 883/2004 recht op medische zorg alsof zij daar verzekerd zijn. Een dergelijk recht zou niet noodzakelijk zijn indien de lidstaat van herkomst een prestatie moet leveren om deze zorg te verschaffen.

in de ogen van de regering met het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie. Verordening 492/2011 ziet op het vrije verkeer van werknemers en is van toepassing op grensoverschrijdende situaties tussen de EU- en EER-lidstaten, maar niet op Zwitserland. Op grond van artikel 9, lid 2 van bijlage I over het vrij verkeer van personen bij de Overeenkomst tussen de EU en Zwitserland over het vrije verkeer van personen is in de relatie tussen de EU en Zwitserland wel feitelijk hetzelfde geregeld als is opgenomen in artikel 7, lid 2 van Verordening 492/2011. Artikel 7 van Verordening 492/2011 regelt de gelijke behandeling van werknemers die onderdaan zijn van een lidstaat in andere lidstaten. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat deze werknemer dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als de nationale werknemers. Het begrip "sociaal voordeel" is ruim en omvat alle voordelen die aan nationale werknemers worden toegekend op grond van hun hoedanigheid van werknemer of hun hoedanigheid van ingezetene. In de kern behelst artikel 7, tweede lid, een specifiek gelijk behandelingsgebod van een werknemer die onderdaan is van een lidstaat op het grondgebied van de lidstaat waar hij werkt. Het recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang is een sociaal voordeel dat op grond van deze bepaling ook verstrekt moet worden aan werknemers die in een andere lidstaat wonen maar in Nederland werken. Maar ook aan werknemers die in Nederland wonen en in een andere lidstaat werken, als hun kind naar een Nederlandse kinderopvang gaat. In het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang doet zich naar het oordeel van de regering geen discriminatie voor van werknemers. De voorwaarden die hieraan worden gesteld zijn niet discriminatoir aangezien ook buiten Nederland wonende werknemers die in Nederland werken, en van wie hun kinderen in Nederland gebruik maken van kinderopvang, in aanmerking kunnen komen voor het recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang.

Toepassing van de voorgestelde maatregel op het vrij verkeer van zelfstandigen

Voor zelfstandigen geldt eveneens dat zij niet anders behandeld mogen worden op grond van hun nationaliteit of woonplaats. Dit volgt onder andere uit het algemene discriminatieverbod van artikel 18 VWEU, artikel 49 VWEU over de vrijheid van vestiging en artikel 56 VWEU over het vrij verkeer van diensten.

Dat betekent dat zowel buiten Nederland wonende zelfstandigen die in Nederland werken als in Nederland wonende zelfstandigen die buiten Nederland als zelfstandige werken in aanmerking komen voor gesubsidieerde kinderopvang in Nederland.

5.4 Gevolgen voor houders

Dit wetsvoorstel heeft een grote impact op houders. Een deel van de verantwoordelijkheden die in de kinderopvangtoeslag bij ouders liggen verschuiven naar houders. Houders krijgen meer verantwoordelijkheid in het aanvragen van de vergoeding kinderopvang. Daarnaast worden er verschillende transparantiemaatregelen voorgesteld (zie paragraaf 5.1) en wordt er een DAEB gevestigd (zie paragraaf 5.2) waar voor houders verplichtingen uit volgen. In deze paragraaf worden de effecten op de regeldruk kort beschreven (zie paragraaf 7.3.2 voor de resultaten van de regeldruktoets en een gedetailleerde beschrijving van de verwachte regeldrukeffecten voor houders). Daarnaast wordt in deze paragraaf toegelicht op welke wijze de Wet normering topinkomens raakt aan het wetsvoorstel.

5.4.1 Regeldruk

Houders van kindercentra en gastouderbureaus worden verantwoordelijk voor de aanvraag van de kinderopvangvergoeding. De gevolgen voor de regeldruk zijn in twee groepen onder te verdelen: eenmalige regeldruk (in de transitie) en structurele regeldruk.

Eenmalige regeldruk

Het nieuwe financieringsstelsel vraagt in de transitiefase het nodige van houders van kindercentra, gastouderbureaus en gastouders. Zij dienen namelijk kennis te nemen van en gewend te raken aan het nieuwe stelsel. Dit betekent onder andere het aan (laten) passen van de software die zij gebruiken om te voldoen aan de aansluitende aanvragen voor de vergoeding doen voor alle kinderen en ouders informeren over de veranderingen. Gezien het tijdsplan tot beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2029 is er voldoende tijd om de systemen op het nieuwe stelsel aan te passen. Er wordt nog verder uitgewerkt op welke manier de sector ondersteund wordt om de implementatie van het nieuwe stelsel op een goede manier te realiseren.

Structurele regeldruk

Naast deze eenmalige investeringskosten zullen houders van kindercentra en gastouderbureaus naar verwachting meer tijd en geld kwijt zijn doordat zij verantwoordelijk worden voor de aanvraagprocedure en het aanleveren en verwerken van wijzigingen richting de uitvoerder. Ook zal er meer regeldruk komen als gevolg van het toezicht zoals beschreven in paragraaf 4.3. Het bijhouden van aanwezigheidsuren is geen nieuwe taak voor kindercentra en buitenschoolse opvang (omdat voor deze organisaties al vereist is om een overzicht van de ingezette beroepskrachten en presentielijsten van de kinderen bij te houden, waaronder een indicatie van aankomst- en vertrektijden⁹⁰), maar wel voor gastouders. Gastouders zijn nu niet verplicht om aanwezigheidsuren bij te houden, dus voor gastouders en gastouderbureaus betekent dit een extra administratieve last. Een verlichting in de administratieve last voor (houders van) kindercentra en gastouderbureaus is dat er naar verwachting minder aandacht besteed hoeft te worden aan debiteurenbeheer.

De maatregelen die zijn beschreven onder paragraaf 5.1 en paragraaf 5.2 zijn ook van invloed op de regeldruk. Er zal in overleg met de sector worden uitgewerkt hoe de regels zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande administratieve verplichtingen. Grotere organisaties die al aan financiële verslagleggingsvereisten moeten voldoen ervaren hierdoor naar verwachting weinig extra lasten. Voor kleinere organisaties kan de regeldruk groter zijn, bijvoorbeeld wanneer persoonlijke en zakelijke financiële gegevens zijn vermengd. Daarom worden de regels voor de jaarverantwoording afgestemd op de omvang van de organisatie.

5.4.2 Wet normering topinkomens

Aanbieders van gesubsidieerde kinderopvang voeren een publieke taak uit. Zij dragen namelijk bij aan de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van jonge kinderen. Mede gezien de grote mate van financiering door middel van collectieve middelen, vindt de regering dat de bezoldiging en de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband van topfunctionarissen in de kinderopvang passend moet zijn bij het maatschappelijke karakter van de sector.

In het nieuwe financieringsstelsel wordt een hoge inkomensafhankelijke subsidie ingevoerd en ontvangen kinderopvangorganisaties de subsidie rechtstreeks van de overheid (via de uitvoerder). Een gevolg hiervan is dat de kinderopvangsector onder de Wet normering topinkomens (WNT) komt te vallen. De WNT begrenst het arbeidsinkomen⁹¹ en de ontslagvergoedingen van topfunctionarissen en verplicht organisaties transparant te zijn over de beloningen van topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen.

De regering kiest ervoor om de WNT van toepassing te laten zijn op de kinderopvangsector in zijn geheel. In het nieuwe financieringsstelsel worden namelijk alle kinderopvangorganisaties grotendeels publiek gefinancierd. De regering vindt het daarom passend om de WNT op de gehele sector van toepassing te laten zijn. De WNT is enkel van toepassing op organisaties met rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat bijvoorbeeld eenmanszaken, zoals veel gastouders, en VOF's in de kinderopvang, niet onder de WNT vallen. Bovendien zijn rechtspersonen met een bruto loonsom van kleiner dan € 175.000 per jaar onder voorwaarden vrijgesteld van de openbaarmakingsplicht van de WNT.

De WNT is een algemene wet en toezicht op de naleving van de WNT is in die wet zelf geregeld. Het toezicht en de handhaving vallen onder verantwoordelijkheid van de voor de kinderopvang verantwoordelijke bewindspersoon van SZW. De bewindspersoon van SZW wijst op grond van artikel 5.1 van de Wet normering topinkomens de ambtenaren aan die namens de bewindspersoon toezicht houden op de naleving van de WNT. Het toezicht op de naleving van de WNT heeft geen invloed op de hoogte van de subsidie.

⁹⁰ Dit is geregeld in het Besluit kwaliteit kinderopvang.

⁹¹ Voor 2025 is het algemene bezoldigingsmaximum vastgesteld op € 246.000.

6 Juridische aspecten

In dit hoofdstuk worden enkele juridische aspecten beschreven die relevant zijn voor de werking van de nieuwe financiering. Het hoofdstuk gaat allereerst in op de rechtsbescherming van de ouder. Vervolgens besteedt het hoofdstuk uitgebreid aandacht aan privacy- en ICT-aspecten en de waarborgen ten aanzien van het gebruik van persoonsgegevens.

6.1 Rechtsbescherming ouder

In de voorbereidende fase van het nemen van een besluit ten aanzien van de subsidie aan de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau zal de uitvoerder rekening moeten houden met de belangen van de houder, de eventuele gastouder en de ouder. Mocht het nodig zijn, zal de uitvoerder de houder, de gastouder en/of de ouder in de gelegenheid stellen zijn zienswijze te geven op een besluit. Op welke wijze de gastouder relevante informatie (besluiten) ontvangt wordt nog nader uitgewerkt. De rechtspositie van de gastouder speelt hierin ook een rol. De ouder kan dan ook als belanghebbende worden gezien in een beschikking die gericht is aan de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau. Daarnaast zijn er ook beschikkingen waarbij alleen de ouder belanghebbende is. In deze paragraaf wordt dit nader beschreven.

Tijdens het aanmeldproces en vervolgens periodiek wordt gecontroleerd of de ouder aan de arbeidseis voldoet of tot een bepaalde doelgroep behoort. Hoe dit proces in zijn werk gaat is toegelicht in paragraaf 4.4. De uitkomst van deze controle maakt dat een ouder al dan niet recht heeft op gesubsidieerde kinderopvang. Ouders ontvangen daarom een beschikking met daarin de uitkomst van de controle op de arbeidseis. Ouders kunnen tegen deze beschikking bezwaar maken en beroep instellen conform de algemene regels die gelden op grond van de Awb.

Naast de toets op de arbeidseis controleert de uitvoerder ook of de ouder, (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau en de gastouder aan de andere wettelijke voorwaarden voldoen. De uitvoerder stuurt een beschikking met de uitkomst van deze controle naar de houder. Daarin is tevens de hoogte en de duur (gebaseerd op de duur van de overeenkomst) van de subsidie opgenomen. De ouder krijgt een kopie van deze beschikking. De houder kan als aanvrager van de subsidie voor kinderopvang bezwaar maken en beroep instellen tegen deze beschikking. De ouder kan dat als belanghebbende bij deze beschikking ook. Ook de gastouder kan als belanghebbende worden aangemerkt en als zodanig bezwaar maken tegen de beschikking.

Als blijkt dat een houder of een gastouder niet of niet meer voldoet aan de aansluitende eisen of niet meer geregistreerd staat in het LRK of anderszins niet (meer) wordt voldaan aan de wettelijke eisen, en de uitvoerder van plan is het recht op subsidie te beëindigen, dan moet de uitvoerder - naast de houder die het betreft - ook de betrokken ouders daarvan op de hoogte brengen voordat de subsidie kan worden stopgezet. Ook hiervoor geldt dat er een beschikking aan de betreffende houder wordt gestuurd. In lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt op welke wijze de ouder en gastouder worden geïnformeerd.

Bezwaar

Indien bezwaar wordt gemaakt tegen een beschikking waar zowel de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau of de gastouder als de ouder belanghebbenden zijn, geldt in beginsel dat de belanghebbenden in elkaars aanwezigheid worden gehoord. De beoogd uitvoerder zal in beginsel één procedure voeren. Dit is van belang voor de eenduidigheid in besluitvorming van de uitvoerder. In beroep kunnen zaken die inhoudelijk samenhangen door de bestuursrechter worden samengevoegd op grond van afdeling 8.1.3 van de Awb.

Geen algemene hardheidsclausule

Door middel van een hardheidsclausule kan van de regels in de wet worden afgeweken als er sprake is van onbedoelde gevolgen. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen geen algemene hardheidsclausule op te nemen, in tegenstelling tot de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), waarin zo'n bepaling wél is opgenomen. Dit voornemen vloeit voort uit de fundamenteel andere financieringsstructuur: in de nieuwe financiering komen de gelden in de vorm van subsidie toe en worden de gelden uitbetaald aan een houder van een kindercentrum of gastouderbureau, in plaats van via voorschotten aan ouders zoals onder de Awir. Hierdoor dragen ouders aanzienlijk minder financieel risico, aangezien zij niet langer zelf grote bedragen moeten voorschieten of terugbetalen bij fouten of wijzigingen. Daarbij worden ouders beschermd tegen

hoge kinderopvangkosten met de '4%-regel', zoals uitgelegd in paragraaf 3.5.6. In specifieke gevallen kan bovendien maatwerk worden toegepast op grond van het evenredigheidsbeginsel uit de Awb.

Houders en gastouders ontvangen de subsidie als professionele partijen en dienen te beschikken over voldoende financiële en administratieve capaciteit. Zij behoeven daarmee een andere bescherming dan via een hardheidsclausule bedoeld voor individueel kwetsbare burgers in het Awir-stelsel. Gastouders hebben geen directe relatie met de uitvoerder, maar ontvangen een deel van de subsidie van het gastouderbureau. De bescherming van de gastouder zit in de privaatrechtelijke afspraken die gastouder hierover maakt met het gastouderbureau.

Voor houders van kindercentra en gastouderbureaus bieden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verschillende waarborgen waarmee de uitvoerder rekening moet houden. In specifieke gevallen kan bovendien maatwerk worden toegepast op grond van het evenredigheidsbeginsel uit de Awb. Dit beginsel biedt ruimte om onevenredige gevolgen in specifieke situaties aan te passen. Daarbij is de verwachting dat de werking van het evenredigheidsbeginsel in de toekomst wordt verruimd met het voorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb', waarmee de bescherming voor betrokkenen in schrijnende gevallen verder toeneemt, ook zonder expliciete hardheidsclausule.

6.2 Verhouding tot de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR)

De nieuwe financiering en de afschaffing van de kinderopvangtoeslag vergen aanpassing van de wetten waarin deze zijn geregeld: de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, waarin de toeslagbrede bepalingen zijn opgenomen, en de Wet kinderopvang. Deze aanpassingen betreffen het vervallen van de kinderopvangtoeslag en het creëren van overgangsrecht zodat de huidige bepalingen van toepassing blijven op de verstrekte kinderopvangtoeslag.

6.3 Verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht (AWB)

De kern van de nieuwe financiering voor kinderopvang is dat de vergoeding voor kinderopvang door de uitvoerder in de vorm van subsidie verleend wordt aan een kindercentrum of gastouderbureau. De subsidie wordt vervolgens verstrekt op aanvraag van een kindercentrum of gastouderbureau, voor een ouder die recht heeft op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. In paragraaf 3.5 zijn de publiekrechtelijke verhoudingen binnen het nieuwe financieringsstelsel toegelicht. Hierop is de Awb van toepassing. Omdat sprake is van subsidieverstrekking aan een kindercentrum of gastouderbureau, is de subsidietitel uit de Awb (titel 4.2) in het bijzonder van belang voor het nieuwe financieringsstelsel.

Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de bepalingen die in het nieuwe financieringsstelsel op grond van de Awb van toepassing zijn, met daarbij verwijzingen naar paragrafen met een uitgebreidere toelichting. Daarnaast geeft het hoofdstuk een overzicht van de onderdelen waarop met dit wetsvoorstel wordt afgeweken van de Awb, om daarmee een goede werking van de nieuwe financiering te waarborgen.

Subsidies (titel 4.2)

Artikel 4:21 van de Awb geeft een definitie van subsidie: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde diensten. In dit wetsvoorstel wordt het voor kindercentra en gastouderbureaus mogelijk om, op aanvraag, subsidie te ontvangen van de uitvoerder, om kosten van het verlenen van kinderopvang te dekken, in aanvulling op hetgeen zij van ouders ontvangen. Met andere woorden, op de nieuwe financiering is de subsidietitel van de Awb van toepassing.

Binnen de nieuwe financiering is geen sprake van een subsidieplafond, de artikelen 4:25 tot en met 4:28 zijn dan ook niet van belang voor dit wetsvoorstel.

Aanvraag (afdeling 4.1.1 en 4.1.2 Awb)

Paragraaf 4.3.1 beschrijft dat een kindercentrum of gastouderbureau een aanvraag voor vergoeding kinderopvang (de subsidieaanvraag) doet. De subsidie wordt door de uitvoerder bij beschikking verleend als zowel het kindercentrum of gastouderbureau als de ouder aan de

subsidievoorwaarden voldoet. Welke voorwaarden dit zijn, staan in het wetsvoorstel en beschrijft deze memorie van toelichting in hoofdstuk 3. De voorwaarden die gesteld worden aan het doen van de aanvraag en het verlenen van de subsidie komen overeen met de algemene bepalingen die in afdeling 4.1.1 van de Awb over het doen van een aanvraag zijn vastgelegd.

Wanneer de uitvoerder voornemens is een (gedeeltelijke) afwijzende beslissing te nemen, zijn de artikelen 4:7 tot en met 4:12 van de Awb van toepassing. Hiervoor zijn geen afwijkingen voorzien met het onderliggende wetsvoorstel.

Beslistermijnen (afdeling 4.1.3 Awb)

Volgens artikel 4:13, tweede lid, van de Awb neemt een bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een beslissing op de aanvraag. Omdat het nieuwe stelsel zowel ouders als kinderopvangorganisatie en gastouderbureau sneller zekerheid wil geven zijn in het wetsvoorstel afwijkende beslistermijnen opgenomen. In de nieuwe financiering neemt de uitvoerder op een tweetal aanvragen een beslissing:

1. Op verzoek van de ouder om te toetsen of de ouder aan de subsidievoorwaarden (oudervoorwaarde en arbeidseis) voldoet. De ouder ontvangt een beschikking van de uitvoerder binnen vijf werkdagen nadat de aanvraag is ontvangen. Lukt het de uitvoerder niet om binnen vijf werkdagen te beslissen, dan wordt een positieve beschikking van rechtswege gegeven. Bij een onvolledige aanvraag – als bijvoorbeeld handmatig stukken moeten worden aangeleverd – begint deze termijn te lopen nadat de verzochte informatie door de uitvoerder is ontvangen en de aanvraag daarmee volledig is.
2. Op de subsidieaanvraag van het kindercentrum of gastouderbureau. Het kindercentrum of gastouderbureau ontvangt hierover een beschikking van de uitvoerder binnen vijf werkdagen nadat de aanvraag is ontvangen. De ouder wordt daarover geïnformeerd. Lukt het de uitvoerder niet om binnen de termijn van vijf werkdagen te beslissen, dan heeft de uitvoerder de mogelijkheid deze termijn éénmaal te verlengen met nogmaals vijf werkdagen. Het kindercentrum of gastouderbureau wordt daarover geïnformeerd voordat de oorspronkelijke beslistermijn verloopt. Lukt het de uitvoerder ook niet om binnen deze tweede termijn van vijf werkdagen te beslissen, dan is de uitvoerder in gebreke, maar volgt géén beschikking van rechtswege. Artikel 4.17 van de Awb schrijft voor dat het bestuursorgaan dan een dwangsom verbeurt voor elke dag dat het in gebreke is, voor ten hoogste 42 dagen.

Subsidieverlening (afdeling 4.2.3)

Artikel 4:32 van de Awb bepaalt dat een subsidie in de vorm van een periodieke aanspraak op financiële middelen wordt verleend voor een bepaald tijdvak, dat in de beschikking tot subsidieverlening wordt vermeld. Dat tijdvak is op grond van dit wetsvoorstel een kalenderjaar. Conform artikel 4:31 van de Awb zal de beschikking vermelden hoe het subsidiebedrag is bepaald.

Verplichtingen van de subsidieontvanger (afdeling 4.2.4)

Aan het ontvangen van een subsidie zijn voorwaarden verbonden. Artikel 4:37 van de Awb benoemt de onderwerpen waarover het bestuursorgaan de subsidieontvanger verplichtingen kan opleggen. Dit wetsvoorstel bevat de concrete subsidievoorwaarden voor de houders van kindercentra en gastouderbureaus (zie paragraaf 3.2). Kortgezegd kan er alleen een aanspraak op subsidie ontstaan wanneer ouder en houder een overeenkomst hebben afgesloten, de ouder recht heeft op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang en de houder aan de aansluitende voorwaarden voldoet (zie voorgesteld artikel 2.1 van het wetsvoorstel).

Subsidievaststelling (afdeling 4.2.5)

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de uitvoerder de subsidie ambtshalve vaststelt. Het kindercentrum of gastouderbureau hoeft daarvoor geen verzoek in te dienen. Binnen zes maanden na afloop van een berekeningsjaar of na afloop van de looptijd van de subsidieverlening, dient de ambtshalve vaststelling te zijn gedaan. De uitvoerder beschikt in beginsel over alle relevante informatie om tot een subsidievaststelling te komen. Deze informatie is immers door de houder van het kindercentrum of gastouderbureau aangeleverd om tot uitbetaling van de periodieke subsidie te komen. De artikelen uit de Awb die betrekking hebben op vaststelling op verzoek van de subsidieontvanger zijn niet van toepassing op de nieuwe financiering.

Intrekking en wijziging (afdeling 4.2.6)

Om voor subsidie in aanmerking te komen moet zowel de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau en de ouder aan de subsidievoorwaarden voldoen. Wanneer een van deze partijen niet meer aan de subsidievoorwaarden voldoet, zal de uitvoerder uiteindelijk besluiten om de subsidie te beëindigen. Wanneer een kindercentrum of gastouderbureau niet meer aan de aansluitseisen voldoet, zal de uitvoerder de organisatie zo mogelijk een redelijke termijn stellen om de situatie te herstellen. Wanneer herstel echter uitblijft, zal de uitvoerder de subsidie beëindigen. Dit komt overeen met hetgeen is bepaald in artikel 4:48, eerste lid, onderdeel b, van de Awb. Het voorgestelde artikel 2.4 van dit wetsvoorstel regelt de specifieke voorwaarden waaronder de uitvoerder de subsidie (tussentijds) kan beëindigen.

Betaling en terugvordering (afdeling 4.2.7)

Paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting gaat in op de betaling en verantwoording van de subsidie aan de houder van het kindercentrum of het gastouderbureau. De betaling vindt op een vast moment per maand plaats, waarbij het kindercentrum of gastouderbureau kan aangeven of de betaling vooraf of achteraf plaatsvindt. De uitvoerder gaat over tot betaling van de subsidie, nadat het kindercentrum of gastouderbureau daarvoor een betaalverzoek heeft ingediend bij de uitvoerder met daarbij een kostenoverzicht. Het kostenoverzicht betreft een gegevensbestand waaruit per ouder/kind-combinatie blijkt voor hoeveel opvanguren subsidie verstrekt zou moeten worden. Dit sluit aan bij hetgeen in artikel 4:53 van de Awb is bepaald. Onverschuldigde betalingen kunnen uiteraard teruggevorderd worden, zowel op basis van artikel 4:57 van de Awb als op basis van het voorgestelde artikel 2.15 eerste lid van dit wetsvoorstel.

Bezwaar en beroep

Ook voor wat betreft bezwaar en beroep is de Awb van toepassing. Dat betekent dat iedere belanghebbende het recht heeft om bezwaar te maken tegen een besluit van de uitvoerder en, als het bezwaar wordt afgewezen, beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Bezwaar en beroep staan open tegen een genomen besluit, of tegen een niet of niet tijdig genomen besluit.

Als belanghebbende wordt in ieder geval aangemerkt de geadresseerde van een besluit, maar ook degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Als bijvoorbeeld besloten wordt dat subsidie voor een bepaald kind aan een kinderopvangorganisatie of gastouderbureau zal worden beëindigd, dan kan dus naast de kinderopvangorganisatie of het gastouderbureau ook de ouder tegen een dergelijke beslissing bezwaar maken. Een ouder hoeft dat niet zelf te doen maar mag zich desgewenst ook laten vertegenwoordigen, door de kinderopvangorganisatie of het gastouderbureau of door iemand anders.

De beslistermijnen voor bezwaar en beroep uit de Awb betekenen dat de uitvoerder in beginsel beslist binnen zes weken. Het feit dat bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht. Door de ingebouwde waarborgen in het systeem, waaronder het automatisch checken van betrouwbare informatiebronnen op meerdere momenten in een lange periode en de dienstverlening die door de uitvoerder zal worden ingezet om actuele en juiste informatie te ontvangen voordat tot subsidie beëindiging wordt overgegaan acht de regering dit uitgangspunt van de Awb ook hier passend.

6.4 Privacy

De nieuwe financiering hecht veel waarde aan de bescherming van privacy en integreert het principe van "privacy by design". Dit betekent dat privacybescherming vanaf het begin is ingebouwd in de systemen en processen waar de uitvoerder en de houders van kindercentra en gastouderbureaus gebruik van maken.

Om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens van kinderen en hun ouders veilig worden behandeld, houdt dit wetsvoorstel zich strikt aan de regels van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dit wetsvoorstel realiseert de uitgangspunten van de AVG door specifieke maatregelen te treffen, zoals het verkrijgen van toestemming voor de verwerking van gegevens, het duidelijk omschrijven van de doelen waaraan de gegevensverwerking gebonden is, en het instellen van opslagbeperkingen om te zorgen dat gegevens niet langer worden bewaard

dan noodzakelijk. De gegevensverwerkingen staan beschreven in de DPIA behorend bij dit wetsvoorstel.

Enkele belangrijke uitgangspunten van de AVG die in dit wetsvoorstel worden toegepast zijn:

- Toestemming en rechtmatigheid: persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als daar een geldige reden voor is, zoals toestemming van de betrokkene of een wettelijke verplichting.
- Doelbinding: gegevens mogen alleen voor specifieke, uitdrukkelijk omschreven doelen worden verzameld en niet verder worden gebruikt op een manier die niet verenigbaar is met deze doelen.
- Minimalisering van gegevens: alleen die gegevens worden verzameld die echt nodig zijn voor het beoogde doel.
- Opslagbeperking: persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor ze worden verwerkt.
- Beveiliging: er moeten passende maatregelen worden genomen om persoonsgegevens te beschermen tegen ongeoorloofde toegang, verlies of vernietiging.

Met deze uitgangspunten borgt de regering dat alle betrokken partijen, zoals overheidsorganisaties en houders van kindercentra en gastouderbureaus, de privacyrichtlijnen van de AVG naleven. Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor het verwerken en verstrekken van de benodigde gegevens, waardoor de gegevens van ouders en kinderen goed beschermd worden en er duidelijkheid is over hoe met deze informatie omgegaan moet worden.

Informatiebeveiliging is een cruciaal aspect in de werking van de nieuwe financiering. Het is van groot belang dat alle actoren binnen dit stelsel voldoen aan de normen voor informatiebeveiliging om de vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid van informatie te waarborgen. Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor het implementeren van adequate beveiligingsmaatregelen om de gegevens te beschermen tegen mogelijke bedreigingen en risico's.

Om de risico's met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in kaart te brengen, is een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd. Deze DPIA wordt gedeeld met de Autoriteit Persoonsgegevens om ervoor te zorgen dat alle potentiële risico's worden geïdentificeerd en gemitigeerd, en dat de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming is met de AVG.

Een belangrijk uitgangspunt is dat de uitvoerder zo min mogelijk informatie deelt met de houder over de situatie van de ouder. Het recht op privacy van de ouder weegt zwaarder dan het financieel belang van de houder om te weten of een ouder wel of niet aan de arbeidseis voldoet. De houder wordt enkel aan de hand van een beschikking geïnformeerd als uitvoerder concludeert dat de ouder niet meer aan de voorwaarden voldoet en de subsidie wordt stopgezet.

6.5 Persoonsgegevens en ICT-aspecten

Voor een goede uitvoering van de nieuwe financiering, is verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk. Het verwerken van gegevens dient op een rechtmatige wijze te gebeuren. Houders hebben een informatieverplichting en ook tussen de verschillende andere organisaties wordt bij de uitvoering van het wetsvoorstel informatie uitgewisseld. De gegevensstromen lopen tussen de houders van het kindercentrum of gastouderbureau en de uitvoerder, tussen ouders en de uitvoerder en tussen de houder van een gastouderbureau en de gastouder.

6.5.1 Uitgangspunten

Met betrekking tot het verwerken van gegevens gelden de uitgangspunten zoals beschreven in paragraaf 6.4. In aanvulling op de uitgangspunten zoals daar beschreven geldt nog:

1. Houders en ouders moeten zo min mogelijk (administratieve) last ondervinden bij de verwerking van persoonsgegevens. Daaraan wordt onder meer invulling gegeven door bekende informatie niet dubbel op te vragen, te werken met automatische gegevensleveringen en informatie bij de bron op te halen.
2. Houders van kindercentra en gastouderbureaus moeten de juiste gegevens verstrekken en relevante wijzigingen door geven aan de uitvoerder. Op die manier kan de uitvoerder ervan uit

gaan dat de informatie actueel en accuraat is. Indien onjuiste gegevens worden verstrekt dan wel de juiste gegevens ontbreken, zal de houder van een kindercentrum of gastouderbureau altijd in de gelegenheid worden gesteld om alsnog de juiste informatie aan te leveren. Mocht een houder van een kindercentrum of gastouderbureau verzaken de juiste gegevens aan te leveren, dan voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid om bestuurlijke sancties op te leggen dan wel over te gaan tot een strafrechtelijk traject door de zaak aan het openbaar ministerie voor te leggen.

6.5.2 ICT consequenties

In de nieuwe financiering zijn gegevens van houders van kindercentra of gastouderbureaus leidend voor de uitbetaling van de subsidie. Dat betekent dat de gegevens betrouwbaar, vertrouwelijk en integer moeten zijn. De uitvoerder deze gegevens tijdig ontvangen om de hoogte van de subsidie te kunnen vaststellen. Hiervoor is een deugdelijke gegevenslevering door de houder nodig. Om dit te realiseren worden er in dit wetsvoorstel aansluitende eisen opgenomen. Alle houders die een subsidieaanvraag willen doen, moeten voldoen aan de aansluitende eisen. De eisen staan beschreven in paragraaf 3.2.2.

- Een aantal voorgenomen maatregelen moet ervoor zorgen de regeldruk van de gegevensleveringen zo veel mogelijk te beperken. Het gaat dan om het volgende: houders leveren uitsluitend gegevens aan via een machine-to-machine (m2m) verbinding. Dit kan via een softwaresysteem of via de basistool die de uitvoerder aanbiedt.
- Ten tweede maakt de m2m-verbinding het voor de uitvoerder mogelijk om via het softwaresysteem of de basistool met (houders van) kindercentra of gastouderbureaus te communiceren. Doordat de uitvoerder digitaal met de houder kan communiceren, hoeven zij maar één plek in de gaten te houden voor berichten. Dit vereenvoudigt de communicatie. Deze communicatie kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het succesvol verwerken van een aanvraag of op foutmeldingen.

De mogelijkheid bestaat dat een houder van een kindercentrum of gastouderbureau gegevens aanlevert via het eigen softwaresysteem. Zij zijn er dan zelf verantwoordelijk voor dat de software die zij daarvoor willen gebruiken voldoet aan de aansluitende eisen zoals die met dit wetsvoorstel worden gesteld. In paragraaf 3.2.2 wordt dit nader toegelicht.

7 Advies en consultatie

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij welke momenten in het proces naar het nieuwe financieringsstelsel advisering, toetsing en consultatie heeft plaatsgevonden en nog zal plaatsvinden in de toekomst. Er zijn structurele momenten van overleg, bijvoorbeeld in de verschillende werkgroepen waar beleid en uitvoering aan deelnemen of waar input aan politieke bestuurders wordt voorgelegd om tot besluiten te komen. Er zijn inhoudelijk afgebakende overleggen over specifieke thema's waar input vanuit de sector wordt opgehaald, zoals over de DAEB. En er zijn 'officiële' momenten die verplicht zijn in het wetgevingsproces, waaronder de uitvoeringstoets, verschillende effecttoetsen en de internetconsultatie.

7.1 Betrokkenheid sector

De sector is intensief betrokken in de totstandkoming van het wetsvoorstel. Uitwerking van de eerste contouren van het nieuwe wetsvoorstel heeft plaatsgevonden in het traject genaamd 'greenfield'. Dit was een traject waarin beleid, vier uitvoeringsorganisaties (Dienst Toeslagen, DUO, UWV en SVB) en experts uit de sector intensief hebben samengewerkt aan criteria voor een nieuw financieringsstelsel (een baseline) en een nieuwe stelselarchitectuur. De input uit de 'greenfield' heeft tot een eerste beschrijving geleid van het nieuwe stelsel. Om tot deze beschrijving te komen zijn van november 2022 tot april 2023 wekelijks experts vanuit beleid, uitvoering en de sector⁹² samengekomen om verschillende thema's te bespreken. Deze multidisciplinaire samenwerking heeft ervoor gezorgd dat al bij de eerste uitwerking van het stelsel keuzes gemaakt zijn met de belangen van beleid, uitvoering en de sector aan tafel. In april 2023 is deze uitwerking met de Tweede Kamer gedeeld.⁹³ Na publicatie van de baseline en de stelselarchitectuur is een traject gestart voor het opleveren van impactanalyses. In de impactanalyses is er vanuit het perspectief van alle relevante stakeholders gekeken naar de impact van het nieuwe financieringsstelsel. Er is onder andere een impactanalyse voor kindercentra en gastouderbureaus gemaakt door het Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang. Ook vanuit het perspectief van ouders, de uitvoering en werknemers in de kinderopvang zijn impactanalyses gemaakt. In juni 2023 zijn deze impactanalyses met de Tweede Kamer gedeeld.⁹⁴

In het najaar van 2023 en het voorjaar van 2024 zijn in verband met de Tweede Kamer verkiezingen verschillende beleidsopties uitgewerkt. Ook is in het voorjaar en de zomer van 2024 gewerkt aan een simulatie van het mogelijke nieuwe financieringsstelsel op basis van de baseline. Deze simulatie is onder andere doorlopen met een brede vertegenwoordiging uit de kinderopvangsector. Hier is weer waardevolle input opgehaald, onder meer over de interactie tussen overheid (uitvoerder), kindercentra en gastouderbureaus en ouder.

Het traject richting dit wetsvoorstel is gestart met verzending van de hoofdlijnenbrief naar de Tweede Kamer in november 2024⁹⁵ en de keuze voor Dienst Toeslagen als beoogd uitvoerder. In de hoofdlijnenbrief zijn de uitkomsten van de greenfield en de lessen uit de tussenliggende periode gebruikt om een zo goed mogelijke basis neer te leggen. Beleid en uitvoering zijn in december 2024 begonnen aan een tweede ontwerptraject.

De sector is hier op verschillende momenten bij betrokken geweest. In bestuurlijke overleggen, brede sessies en sessies over specifieke onderwerpen (zoals de juridische verhoudingen, toezicht en handhaving, het betalingsproces, flankerend beleid gericht op het borgen van de toegankelijkheid en doelmatigheid, en een sessie specifiek over de werking van het nieuwe financieringsstelsel voor de gastouderopvang). Doel van deze sessies is steeds het ophalen van de grootste zorgen en aandachtspunten bij de processen zoals die zijn ontworpen. In het ontwerp wordt waar mogelijk rekening met de aandachtspunten die de sector heeft. In paragraaf 7.4 wordt ingegaan op de internetconsultatie.

⁹² Vertegenwoordigers van de brancheorganisaties en ouderverenigingen, maar ook eigenaren en bijvoorbeeld financieel directeurs van kindercentra en gastouderbureaus.

⁹³ [Kamerbrief over voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁹⁴ [Kamerbrief Impactanalyses concept-stelselontwerp financieringsstelsel kinderopvang | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁹⁵ [Hoofdlijnenbrief over nieuw financieringsstelsel kinderopvang: aan de slag! | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

7.2 Doenvermogenstoets

Het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel is een eenvoudiger stelsel met meer zekerheid voor ouders. Om dit te realiseren is bij elke stap van het ontwerpproces het burgerperspectief centraal gezet. Om te valideren dat wat bedacht is ook daadwerkelijk doenlijk is, is er een doenvermogenstoets uitgevoerd. De doenvermogenstoets bestaat uit twee delen. Het eerste deel is een theoretische analyse. Het tweede deel bestaat uit een extern onderzoek.

In de theoretische analyse hebben onderzoekers, ontwerpers en gedragsexperts van het programma het voorlopige ontwerp geanalyseerd. Ditzelfde is ook in het externe onderzoek gebeurd, maar dan door experts van de Behavior Change Group en het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. In het externe onderzoek gebeurde dit echter aan de hand van semigestructureerd interviews met ouders. In totaal zijn er 32 ouders betrokken. De betrokken ouders hadden een diverse achtergrond op het gebied van arbeid (o.a. in loondienst, ZZP, vrijwilligerswerk of studierend), gezinssituatie (o.a. samenwonend, getrouwd of gescheiden) en basisvaardigheden (o.a. voldoende of onvoldoende lees-, taal- en digitale vaardigheden).

Op het moment van schrijven zijn de resultaten van het externe onderzoek nog niet bekend. Hieronder zijn de voorlopige resultaten van de (interne) theoretische analyse beschreven. De resultaten van de definitieve toets volgen na internetconsultatie.

Het nieuwe stelsel vraagt weinig alertheid van ouders, omdat veel verantwoordelijkheden verschoven zijn naar de overheid en houders. Alle ouders moeten in ieder geval in actie komen tijdens de aanmelding bij de uitvoerder voor de check op de oudervoorwaarden. Daarnaast is er nog een situatie waarin een deel van de ouders zal belanden: uitval uit de automatische controle. Ouders moeten in dit geval (opnieuw) handmatig een bewijsstuk aanleveren. Dit is een stuk minder dan in het huidige kinderopvangtoeslagstelsel. Als blijkt dat gegevens van de ouders niet meer kloppen dan volgt dit uit de automatische controles van de uitvoerder. De uitvoerder zal in die situaties contact opnemen met de ouders.

In de doenvermogenstoets zijn verschillende knelpunten en risico's bij levensgebeurtenissen vastgesteld, zoals een ouder die ontslagen wordt, gaat scheiden of het onverwachts overlijden van één van de ouders of een kind. Op dat moment kan het doenvermogen van een ouder (tijdelijk) minder zijn. Risico's worden weggehaald bij ouders door hun verantwoordelijkheden uit het huidige stelsel te verschuiven naar houders en overheid. Waar mogelijk worden gegevens automatisch opgehaald en ingevuld.

De uitvoerder helpt ouders door duidelijke voorbeelden te geven van welke bewijsstukken zij accepteert en welke niet. Ook schetst de uitvoerder duidelijke kaders. Consequenties hebben alleen effect naar de toekomst toe en er worden geen terugvorderingen gedaan bij de ouder door de uitvoerder. De kans op fouten wordt daardoor zo klein mogelijk gemaakt. Ook zal altijd passend gecommuniceerd worden met ouders.

Een accumulatie van regelingen is inherent aan het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Naast een plek met gesubsidieerde opvang, hebben werkende ouders mogelijk ook recht op kinderbijslag of het kindgebonden budget. Ook is het mogelijk dat de ouders recht hebben op zorg- en huurtoeslag. Voor al deze regelingen moet de ouder zich afzonderlijk aanmelden. De financiering in dit wetsvoorstel heeft echter geen interactie-effect met deze regelingen.

Het voorlopige oordeel over het doenvermogen is goed. In sommige gevallen moeten de ouders handmatig gecontroleerd worden om toegang te krijgen tot het stelsel, dit vergroot de tijdsdruk en kan als vervelend worden ervaren voor mensen met een (tijdelijk) laag doenvermogen. Dit aandachtspunt is in beeld en in aanloop naar de start van het nieuwe financieringsstelsel wordt er gezocht naar oplossingen die de kans op problemen zo klein mogelijk maken.

7.3 Bedrijfseffectentoets

7.3.1 MKB-toets

In mei 2025 is het ontwerp van de nieuwe financiering voor kinderopvang besproken met een gevarieerde groep van vertegenwoordigers van de kinderopvangsector. Zowel kleine als grote organisaties en zowel mkb'ers als vertegenwoordigers van *not-for-profit*-organisaties waren

vertegenwoordigd. De geografische diversiteit van de groep was eveneens geborgd met vertegenwoordigers uit vrijwel alle provincies. Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste resultaten van de mkb-toets en hoe die het wetsvoorstel hebben beïnvloed.

De vertegenwoordigers gaven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid over de beoogde juridische verhoudingen tussen ouders, houders, gastouders en de overheid. Paragraaf 3.5 van deze memorie van toelichting geeft een uitgebreide toelichting op de onderlinge juridische verhoudingen tussen de betrokken partijen.

De vertegenwoordigers gaven daarnaast aan dat ouders en (houders van) kindercentra of gastouderbureaus soms al voor de geboorte van een kind een contract sluiten. Op het moment van raadpleging was nog niet duidelijk hoe hiermee werd omgegaan in het nieuwe stelsel. In paragraaf 3.3 is toegelicht dat ouders zich na de geboorte van het kind kunnen aanmelden bij de uitvoerder. En pas na de aanmelding weten de ouder en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau (zeker) dat de ouder recht heeft op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. De ouder en (de houder van) het kindercentrum of het gastouderbureau kunnen al wel voor de aanmelding door de ouder een overeenkomst sluiten. Voor een nadere uitleg hierover wordt verwezen naar paragrafen 3.5.2 en 3.5.6.

Er is een aantal aandachtspunten genoemd met betrekking tot termijnen. Zo werd er gewezen op spoedplaatsingen, waarbij het contract en de opvang wellicht sneller moet ingaan dan de beoordeling van de uitvoerder op de aanvraag. De sector vroeg zich af wie dan het financiële risico draagt. Dit wordt nog verder uitgewerkt. In paragraaf 3.5.6 is toegelicht dat wanneer de ouder en (de houder van) het kindercentrum of gastouderbureau een overeenkomst sluiten, er in beginsel een '4%-contract' overeengekomen wordt. Waaruit volgt dat de ouder enkel verantwoordelijk is voor 4% van het uurtarief tot aan de maximumuurprijs plus eventuele meerkosten. Het overige financiële risico is voor de houder. Hier staat tegenover dat houders de mogelijkheid hebben om de overeenkomst met de ouder te beëindigen als de ouder niet (meer) aan de oudervoorwaarden voldoet. Ook dit staat in meer detail beschreven in paragraaf 3.5.6.

Een belangrijke zorg vanuit de sector was of het haalbaar is om de betaalcycclus vanuit de uitvoerder aan te laten sluiten bij de diverse factuurritmes van kindercentra of gastouderbureaus. Deze zorg is meegenomen in het stelselontwerp. In paragraaf 3.4.5 staat beschreven hoe met het betaalmoment in het nieuwe stelsel wordt omgegaan.

De vertegenwoordigers gaven ook aan dat het belangrijk is dat de connecties tussen de (bestaande) softwarepakketten en de software en systemen van de uitvoerder moeten kloppen. Daarbij is het noodzakelijk dat dubbele administraties worden voorkomen. Softwareleveranciers moeten zo snel mogelijk worden betrokken om de benodigde wijzigingen in te voeren. Dit is inderdaad een belangrijk element om de stelselwijziging succesvol te laten zijn. Het nieuwe financieringsstelsel draait op een goede (ICT)-koppeling tussen uitvoerder en houders. In het plan voor de transitie van het oude naar het nieuwe financieringsstelsel goed te laten verlopen zal dit dan ook nadrukkelijk aan bod komen. Dit plan wordt de komende periode verder uitgewerkt.

In een oudere versie van het conceptwetsvoorstel dat is voorgelegd tijdens de MKB-toets stond dat de uitvoerder pas controleert of een ouder recht heeft op gesubsidieerde kinderopvang als het kind bij een gastouder of kindercentrum geplaatst wordt. Vertegenwoordigers van kindercentra en gastouderbureaus gaven aan dat dit onhandig voor hen is. Zij hebben liever zekerheid over het recht van de ouder voordat een ouder bij hen aangeeft van de kinderopvang gebruik te willen maken. Naar aanleiding hiervan is het aanmeldproces veranderd. Een ouder kan zich (ruim) voor het tekenen van een overeenkomst met de houder aanmelden. De ouder (en daarmee de houder) kan zo bij het tekenen van de overeenkomst al weten dat hij of zij recht heeft op gesubsidieerde kinderopvang.

Er zijn ook aandachtspunten met betrekking tot toezicht en handhaving genoemd. Zorgen die de vertegenwoordigers onder meer hadden betroffen het toezicht op de aanwezigheid, in het bijzonder bij kleinere houders en gastouders. Bijvoorbeeld: hoe in het toezicht onderscheid gemaakt wordt tussen geoorloofd niet-gebruik (bijvoorbeeld: incidenteel een dag afwezig door ziekte van het kind) en ongeoorloofd niet-gebruik (structureel niet-gebruik), wat de bewijslast hiervoor zal zijn en bij wie de verantwoordelijkheid voor dit toezicht komt te liggen en wat een gemiddelde

bezettingsnorm zou kunnen zijn. In paragraaf 3.4.3 zijn deze vraagstukken uitgewerkt met aandacht voor de zorgen die opgebracht zijn.

Tenslotte zijn er zorgen geuit rond de transitiefase. Bijvoorbeeld: wat er bij overgang naar de nieuwe financiering moet gebeuren met bestaande contracten met ouders. Een ander aandachtspunt is het voeren van dubbele administratie, omdat het oude administratiesysteem mogelijk tot na 2029 actief moet blijven om het laatste jaar waarvoor het stelsel met de kinderopvangtoeslag geldt, af te kunnen ronden. Deze zorgen en de andere vraagstukken die (nog) opkomen de komende jaren tot en met het moment van de uitvoering (en daarna) worden meegenomen in een plan voor de transitie van het oude naar het nieuwe financieringsstelsel.

7.3.2 Regeldruk houders en gastouders

Onderdeel van de bedrijfseffectentoets is het in kaart brengen van de verwachte regeldruklasten. Op basis van het voorliggende wetsvoorstel zijn de regeldrukgevolgen in kaart gebracht. Dit is nadrukkelijk een eerste indicatie en is nog afhankelijk van nadere uitwerking die tijdens en na de internetconsultatie zal plaatsvinden. Reacties uit de internetconsultatie zullen gebruikt worden om de concepttabellen verder te verfijnen.

De indicatie van regeldrukeffecten die in de tabellen hieronder staan zijn gebaseerd op openbare data, data van de uitvoerder, inschattingen van de beoogd uitvoerder en is gecontroleerd door een onafhankelijk kennisinstituut in de kinderopvang. Waar mogelijk is een uitsplitsing gemaakt tussen de verwachte regeldrukeffecten voor kleine, middelgrote en grote organisaties. Ondanks deze uitsplitsing kunnen de tabellen niet gebruikt worden om direct de vertaling naar individuele organisaties te maken omdat voor individuele organisaties de impact van de regeldruk van nog meer afhankelijk is dan alleen deze grove indeling naar grootte. Met andere woorden: de omvang en impact van de regeldruk zal verschillen voor stichtingen, BV's, zelfstandigen, non- en for-profit ondernemingen, enzovoorts. Deze verscheidenheid in de sector leidt immers tot verschillen in de bedrijfsvoering van individuele organisaties en daarmee tot een andere impact van gewijzigde regels op de regeldruk van individuele organisaties. Voor onderstaande tabellen is gekozen om de verwachte regeldrukeffecten in uren weer te geven.

Het voorliggend wetsvoorstel heeft naar verwachting een netto verhogend effect op de regeldruk voor houders en gastouders. Dit is een onvermijdelijk gevolg van de fundamentele uitgangspunten van het wetsvoorstel, in het bijzonder de keuze dat verantwoordelijkheden en risico's die in het huidige stelsel met de kinderopvangtoeslag bij ouders liggen, worden herverdeeld van ouders naar de overheid en naar houders. Tegelijkertijd streeft de regering ernaar om onnodige regeldruk te voorkomen. Hiertoe zullen (vertegenwoordigers van) de kinderopvangsector nauw worden betrokken in het vervolgtraject van dit wetsvoorstel.

Monitoring regeldruk

De regering wil bijhouden hoe de regeldruk wordt ervaren en daadwerkelijk verandert bij ouders, houders en gastouders, om te meten of de doelen van dit wetsvoorstel worden bereikt. Het monitoren van de regeldruk zal dan ook onderdeel zijn van de evaluatie van dit wetsvoorstel (zie paragraaf 9.1).

Regeldruktabellen

Voor de tabellen die hierna volgen is gebruik gemaakt van onderstaande basisgegevens en aannames:

- Circa 614.000 huishoudens hebben recht op KOT (bron: jaarverslag SZW 2024). Aangenomen is dat hetzelfde aantal huishoudens recht heeft op gesubsidieerde opvang met de nieuwe financiering om een goede vergelijking te kunnen maken tussen het oude en nieuwe stelsel.
- Dienst Toeslagen controleert voor de kinderopvangtoeslag circa 1.200 ouders per jaar handmatig op de arbeidsstatus.
- Er zijn circa 400 houders van gastouderbureaus (bron: Landelijk Register Kinderopvang, peildatum: zomer 2025).
- Er zijn circa 2.850 houders van kindercentra, 271 hiervan zijn 'groot' (> 10 locaties), 719 zijn 'middelgroot' (3-10 locaties) en 1.589 zijn 'klein' (< 3 locaties). Deze aantallen zijn gebaseerd op data uit het Landelijk Register Kinderopvang met een correctie om het aantal unieke organisaties te benaderen.
- Er zijn circa 13.000 unieke gastouders (bron: Landelijk Register Kinderopvang).

- Er zijn circa 1.790 'kleine' houders (kindercentra en gastouderbureaus).
- Er zijn 1485 rechtspersonen in de kinderopvang (stichtingen, bv's, verenigingen)⁹⁶
- Per jaar gaan er circa 73.000 kinderen (48.000 0 tot 4-jarigen en 25.000 4 tot 12-jarigen) naar gastouderopvang voor gemiddeld 61,3 uur per maand (gemiddeld 72,4 uur voor 0 tot 4-jarigen en gemiddeld 39,9 uur voor 4 tot 12-jarigen; bron: eerste kwartaalrapportage kinderopvang 2025). 0 tot 4-jarigen gaan gemiddeld 11 uur per dag en 4 tot 12-jarigen gemiddeld 5,23 uur per dag (inclusief meergebruik in vakantieperiodes).

Tabel 7.A – Indicatie regeldruk voor houders en gastouders

Verplichting	Toelichting	Omvang doelgroep	Inschatting tijd (P)	Totale tijd (P*Q) (in uren x 1000)
<i>Eenmalig</i>				
Kennisnemen van de nieuwe regelgeving		100% van de 400 gastouderbureaus en aangesloten gastouders 100% van 2.850 kindercentra	6 uur	2,4 uur (gastouderbureaus) 17,1 uur (kindercentra)
Informereren van gastouders over nieuwe regelgeving door gastouderbureaus	Gastouderbureaus zullen eerst de nieuwe regels tot zich nemen waardoor gastouders hier minder tijd aan kwijt zijn.	100% van de 13.000 gastouders 100% van de 400 gastouderbureaus	2 uur	26,0 uur (gastouders) 0,8 uur (gastouderbureaus)
Inrichten van een aanwezigheidsregistratie kinderen	Voor kindercentra bestaat deze verplichting al (voor GGD-controles) Dit kan ook via basistool gegevensleveringen aan uitvoerder. Gastouders die factureren op basis van daadwerkelijk opgevangen uren hebben ook al een registratie.	50% van de 13.000 gastouders	10 uur	65,0 uur
Inrichten/opzetten en gegevenslevering aan uitvoerder (via administratieve software danwel basistool gegevensleveringen uitvoerder)	Kindercentra en gastouderbureaus kunnen gebruik maken van professionele software om administratie bij te houden, de VKO aan te vragen en gegevens te leveren aan de uitvoerder. Het alternatief is dat de basistool van de uitvoerder wordt gebruikt. In beide scenario's moet het kindercentrum of gastouderbureau zich oriënteren op deze	100% van de 400 gastouderbureaus 100% van de 2850 kindercentra	8 uur	3,2 uur (gastouderbureaus) 22,8 uur (kindercentra)

⁹⁶ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81589NED/table?dl=C727B>

	nieuwe praktijk.			
Administratieve organisatie etc. AOIB/AOIC ⁹⁷ inrichten t.b.v. toezicht/handhaving aansluitende	Grote en middelgrote organisaties zullen hier reeds aan voldoen. Een deel van de kleinschalige organisaties nog niet. Aanname is dat 10% van de middelgrote organisaties en 100% van de kleinschalige houders nog niet voldoet. Aanname is dat GOBs al voldoen.	0% van de 271 grote kindercentra (meer dan 10 locaties) 10% van de 719 middelgrote kindercentra (3-10 locaties) 100% van de 1.589 kleine kindercentra (<3 locaties)	40 uur	2,9 uur (middelgrote kindercentra) 63,6 uur (kleine kindercentra)
Afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gastouder en gastouderbureau	Vaak is dit al geregeld maar dit geldt nog niet voor alle gastouders.	20% 13.000 gastouders 50% van de 400 gastouderbureaus	1 uur	2,6 uur (gastouders) 0,2 uur (gastouderbureaus)
<i>Periodiek</i>				
Aanwezigheidsregistratie kinderen	Is al wettelijke verplichting voor KOO's, maar nog niet voor GO's.	100% van circa 6,1 miljoen unieke opvangdagen bij gastouders per jaar	1 minuut per opvangdag, per kind	101,3 uur per jaar
Administratieve eisen (tbv toezicht)	1 keer per 3 jaar controle voor toezicht op admin Aanname: 1 werkdag (8 uur) voor controle + 4 uur (gemiddeld) voor meerwerk bij niet-voldoen (verbetertraject) → gemiddeld 12 uur	100% van de 400 gastouderbureaus 100% van de 2.850 kindercentra 0% van de gastouders	12 uur per 3 jaar, dus 4 uur per jaar	1,6 uur per jaar (gastouderbureaus) 11,4 uur per jaar (kindercentra)
Jaarverantwoording opstellen verplicht	Grote organisaties doen dit al, dus geen meerwerk. Kleine organisaties (aanname: 1790 stuks) doen dit vaak nog niet professioneel genoeg en dit levert voor hen extra werk op.	100% van de 1.790 kleine organisaties	10 uur per jaar	17,9 uur per jaar
Jaarverantwoording indienen	Jaarverantwoording indienen bij toezichthouder. ZZP'ers (gastouders) hoeven dit niet te doen.	100% van 400 gastouderbureaus 100% van 2.850 kindercentra	4 uur per jaar	1,6 uur per jaar (gastouderbureaus) 11,4 uur per jaar (kindercentra)
Wet normering	Accountant controle-	1.485 van de 2.850	Circa 20 uur	29,7 uur per jaar

⁹⁷ Administratieve Organisatie: interne beheersing en interne controle.

topinkomens (WNT)	verklaring WNT vragen	kindercentra en 100 van de 400 gastouderbureau's 0% van de eenmanszaken, gastouders, vennootschap onder firma (VOF's) maatschappen, (organisaties met een loonsom kleiner dan € 175.000 vallen buiten de WNT)	per jaar	(kindercentra) 2,0 uur per jaar (gastouderbureau's)
DAEB-verantwoording ⁹⁸	N.t.b.	N.t.b.	N.t.b.	N.t.b.
Verplichte deelname kostprijsonderzoek	Eens per twee jaar per steekproef van 20%. Dus jaarlijks komt het neer op 10% van alle organisaties. Ook 10% van de gastouders. Aanname: bij deelname aan steekproefcontrole kostprijsonderzoek is de regeldruklast 6 uur.	10% van de 13.000 gastouders en 10% van 2.850 kindercentra	6 uur per jaar	7,8 uur per jaar (gastouders) 1,7 uur per jaar (kindercentra)

Tabel 7.B – Indicatie vervallen regeldruk voor houders en gastouders

Verplichting	Toelichting	Omvang doelgroep	Inschatting tijd (P)	Totale tijd (P*Q) (in uren x 1000)
<i>Eenmalig</i>				
Geen				
<i>Periodiek</i>				
Vereenvoudigde debiteurenadministratie	Overheid neemt grootste deel debiteurenrisico over via subsidieregeling VKO. Ouders betalen minder voor opvang, dus kleinere kans op debiteuren. Aanname: 5% van 614.000 ouders vormt debiteurenrisico, dit vraagt gemiddeld 6 uur per jaar per ouder. Door nieuwe financiering daalt dit risico met 25%.	5% van 614.000 huishoudens	1,5 uur per jaar per debiteur	46,0 uur per jaar
Vereenvoudiging uren aanlevering uitvoerder	Kindercentra en gastouderbureaus hoeven niet langer	100% van de 2.850 kindercentra en	12 uur per jaar	34,2 uur voor kindercentr

⁹⁸ De kosteninschatting die samenhangen met de DAEB zijn op dit moment nog niet te geven omdat deze kosten sterk afhankelijk zijn van de concrete uitwerking van de DAEB. Deze uitwerking wordt de komende maanden met sectorpartijen gedaan (zie paragraaf 5.2.2 voor een nadere toelichting op de DAEB).

	handmatig hun uren te uploaden, maar dit zit standaard in synchronisatie van het stelsel. Aanname: dit scheelt 1 uur per maand per houder / gastouderbureau.	100% van de 400 gastouderbureaus		a 4,8 uur voor gastouderbureaus
--	--	----------------------------------	--	------------------------------------

Regeldrukkosten

Onderdeel van de regeldruktoets is het vertalen van de regeldrukgevolgen in uren naar regeldrukkosten. Het Handboek Meting Regeldrukkosten van het ministerie van Economische Zaken schrijft een specifieke methodiek voor.⁹⁹ Deze methodiek is gevolgd. De kinderopvangsector kent een grote variëteit, bijvoorbeeld wat betreft omvang, rechtsvorm, *for-profit* of *not-for-profit* insteek, enzovoorts. Gevolg hiervan is dat de bedrijfsvoeringskosten binnen de kinderopvangsector sterk uiteen kunnen lopen tussen verschillende houders van kindercentra of gastouderbureaus en gastouders. Ook bestaan er regionale verschillen in deze kosten. Het in 2025 gepubliceerde SEO-kostprijsonderzoek onderschrijft deze verschillen.¹⁰⁰ Vanwege deze verschillen is een bandbreedte gehanteerd voor de schatting van de regeldrukkosten. De onderkant van deze bandbreedte is gebaseerd op het door het Handboek Meting Regeldrukkosten voorgeschreven uurtarief van € 39,00 (Administratief personeel; ISCO-2008 code 04). Voor de bovenkant van de bandbreedte is het door het Handboek voorgeschreven gemiddelde uurtarief van € 47,00 gehanteerd.

De in tabel 7.A geschatte eenmalige regeldrukgevolgen voor houders tellen op tot totaal 183,8 duizend uur. De geschatte periodieke regeldrukgevolgen voor houders tellen op tot totaal 186,4 duizend uur. Bij een rekentarief van € 39,00 zouden de eenmalige regeldrukkosten voor houders in totaal naar schatting € 7,2 miljoen bedragen. De periodieke regeldrukkosten zouden € 7,3 miljoen bedragen. Met een rekentarief van € 47,00 zouden de eenmalige kosten in totaal naar schatting € 8,6 miljoen bedragen. De periodieke regeldrukkosten zouden dan ook € 8,8 miljoen bedragen.

De in tabel 7.B geschatte vrijgevallen periodieke regeldrukgevolgen voor houders tellen op tot totaal 85,0 duizend uur. Bij een rekentarief van € 39,00 zouden de vrijgevallen periodieke regeldrukkosten voor houders in totaal naar schatting € 3,3 miljoen bedragen. Met een rekentarief van € 47,00 zouden deze kosten in totaal naar schatting € 4,6 miljoen bedragen.

De netto eenmalige regeldrukkosten van dit wetsvoorstel bedragen naar schatting in totaal € 7,2 miljoen euro bij een rekentarief van € 39,00 en € 8,6 miljoen bij een rekentarief van € 47,00. De netto periodieke regeldrukkosten van dit wetsvoorstel bedragen naar schatting in totaal € 4 miljoen bij een rekentarief van € 39,00 en € 4,8 miljoen bij een rekentarief van € 47,00.

Bovenstaande is nadrukkelijk een schatting op totaalniveau voor de gehele kinderopvangsector. Vanwege de hierboven beschreven verschillen binnen deze sector is het niet mogelijk om op basis van deze cijfers conclusies te trekken over de kosten voor individuele (houders van) kindercentra, gastouderbureaus of gastouders.

7.3.3 Regeldruk ouders

Een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is om duidelijker en eenvoudiger te maken wat er van ouders wordt gevraagd. Die doelstelling wordt met dit wetsvoorstel behaald. De meeste ouders hoeven na de initiële aanmelding bij de uitvoerder niets meer te doen om gebruik te maken van gesubsidieerde kinderopvang. Ten opzichte van het stelsel met de kinderopvangtoeslag zijn er dus veel minder contactmomenten tussen de ouder en de overheid. De ouder heeft vooral contact met (de houder van) het kindercentrum of gastouderbureau. Deze organisaties regelen buiten de ouder om de subsidie-administratie met de overheid. Hierdoor is dit stelsel goed geschikt voor ouders, ook ouders met een lager doenvermogen. De regeldrukgevolgen voor ouders zijn dan ook positief.

⁹⁹ [Ministerie van Economische Zaken \(2023\)](#)

¹⁰⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31322, nr. 569

Doorvertaling in tabellen

Dit wetsvoorstel ontzorgt ouders en beperkt de verantwoordelijkheden en het aantal handelingen van ouders sterk ten opzichte van het bestaande stelsel met de kinderopvangtoeslag. Dit komt duidelijk terug in de tabel 7.D met vervallen regeldruk voor ouders. Wat niet goed te vatten is in tabelvorm is dat het nieuwe financieringsstelsel ook zorgt voor een afname in mentale belasting voor ouders. Ouders hoeven veel minder bezig te zijn met de financiële kant van de kinderopvang en lopen geen risico meer op terugvorderingen. Dit scheelt financiële stress en angst en vergroot daarmee de brede welvaart.

Tabel 7.C – Indicatie regeldruk voor ouders

Verplichting	Toelichting	Omvang doelgroep (Q)	Inschatting tijd (P)	Totale tijd (P*Q) (in uren x 1000)
<i>Eenmalig</i>				
Kennisnemen van nieuwe regelgeving en aanmelden (online) bij portaal uitvoerder, automatische toets op arbeidsstatus	Indien nodig worden ouders hierbij ondersteund.	99% van de 614.000 huishoudens met recht op gesubsidieerde opvang	1 uur	607,9 uur
Kennisnemen van nieuwe regelgeving en aanmelden (online) bij portaal uitvoerder, handmatig uploaden bewijs arbeidsstatus	Indien nodig worden ouders hierbij ondersteund. De voorziene uren zijn: 0,5 uur voor kennisnemen regels arbeidseis, 1 uur voor het zoeken van passend bewijsstuk (bijvoorbeeld: arbeidsovereenkomst, opdrachtbevestiging zzp'er of inschrijfbewijs studie) en 1 uur voor het uploaden of verzenden van het bewijsstuk.	1% van de 614.000 huishoudens met recht op gesubsidieerde opvang	2,5 uur	15,4 uur
Transitieperiode: nieuw contract afsluiten met kindercentrum of gastouderbureau	Alleen voor ouders die nu al opvang afnemen (met kinderopvangtoeslag) en daarmee doorgaan in nieuwe financieringsstelsel, aanname: 10% stopt jaarlijks	90% van de 614.000 huishoudens met recht op gesubsidieerde opvang	1 uur	552,6 uur
<i>Periodiek</i>				
Periodieke controle arbeidsstatus: handmatig uploaden bewijs	Indien nodig worden ouders hierbij ondersteund. De voorziene uren zijn: 0,5 uur voor	1% van de 614.000 huishoudens met recht op gesubsidieerde	2,5 uur per jaar	15,4 uur per jaar

arbeidsstatus	kennisnemen regels arbeidseis, 1 uur voor het zoeken van passend bewijsstuk (bijvoorbeeld: arbeidsovereenkomst, opdrachtbevestiging zzp'er of inschrijfbewijs studie) en 1 uur voor het uploaden of verzenden van het bewijsstuk. Dit zal in de praktijk naar verwachting 1 keer per jaar plaatsvinden.	opvang		
---------------	---	--------	--	--

Tabel 7.D – Indicatie vervallen regeldruk voor ouders

Verplichting	Toelichting	Omvang doelgroep	Inschatting tijd (P)	Totale tijd (P*Q) (in uren x 1000)
<i>Eenmalig</i>				
Geen				
<i>Periodiek</i>				
Actueel houden van de aanvraag kinderopvangtoeslag	Bijvoorbeeld: veranderingen doorgeven van inkomen, uursprijs, aantal afgenomen opvanguren (ook incidenteel meer/minder) type opvang, etc. De meeste ouders zouden dit meerdere keren per jaar moeten doen. Aanname: ouders doen dit gemiddeld 3 keer per jaar, het kost per keer 1 uur.	100% van de 614.000 huishoudens met recht op gesubsidieerde opvang	3 uur	1.842,0 uur
Terugbetalen te veel ontvangen kinderopvangtoeslag	De kinderopvangtoeslag is een voorschotsysteem. Circa 20% van de ouders moet jaarlijks een bedrag terugbetalen omdat zij te veel hebben ontvangen. Aanname is dat dit normaal gesproken 1 uur kost, maar een gedeelte van de ouders gebruikt	20% van de 614.000 huishoudens met recht op gesubsidieerde opvang	1,5 uur	184,2 uur

	(langer lopende) betalingsregelingen. De aanname is dat het gemiddelde daardoor 1,5 uur bedraagt.			
Bewijzen arbeidsstatus KOT	1200 handmatige bewijsstukken per jaar (aannee o.b.v. huidige aantallen)	1200 ouders	2,5 uur	3,0 uur
Aanvragen kinderopvangtoeslag	Om KOT aan te vragen moet ouder doorgeven relevante gegevens voor kinderopvangtoeslag doorgeven aan uitvoerder. Betreft o.a. aantal opvanguren, uurtarief, toetsingsinkomen ouder en evt. partner. In de nieuwe financiering hoeft de ouder de subsidie niet meer aan te vragen. Aannee is dat elk jaar 10% van KOT-huishoudens in en uit het KOT-stelsel 'stroomt'.	10% per jaar van 100% van de 614.000 huishoudens met recht op gesubsidieerde opvang	3 uur	184,2 uur
Stopzetten kinderopvangtoeslag bij einde opvang	Bij het beëindigen van opvang moet de ouder de kinderopvangtoeslag handmatig stopzetten. Bij de nieuwe financiering hoeft de ouder de subsidie niet stop te zetten, dit doet (de houder van) het kindercentrum of gastouderbureau. Aannee is dat elk jaar 10% van KOT-huishoudens in en uit het KOT-stelsel 'stroomt'.	10% per jaar van 100% van de 614.000 huishoudens met recht op gesubsidieerde opvang	1 uur	61,4 uur

Regeldrukkosten

Het Handboek Meting Regeldrukkosten schrijft een uurtarief van €17,00 voor de schatting van regeldrukkosten voor burgers.

De in tabel 7.C geschatte eenmalige regeldrukgevolgen voor ouders tellen op tot totaal 1175,9 duizend uur. De geschatte periodieke regeldrukgevolgen voor ouders tellen op tot totaal 15,4 duizend uur. De geschatte eenmalige regeldrukkosten voor ouders bedragen in totaal € 20,0

miljoen bij een rekestarief van € 17,00. De geschatte periodieke regeldrukkosten voor ouders bedragen in totaal € 261.800 bij een rekestarief van € 17,00.

Er wordt geen vrijval van eenmalige regeldrukgevolgen en -kosten verwacht. De in tabel 7.D geschatte vrijgevallen periodieke regeldrukgevolgen voor ouders tellen op tot totaal 2.029,2 duizend uur. De geschatte vrijgevallen periodieke regeldrukkosten voor ouders bedragen in totaal € 34,5 miljoen bij een rekestarief van € 17,00.

De netto eenmalige regeldrukkosten voor ouders bedragen naar schatting in totaal € 20,0 miljoen bij een rekestarief van € 17,00. De netto periodieke regeldrukkosten van dit wetsvoorstel bedragen naar schatting in totaal € - 34,2 miljoen bij een rekestarief van € 17,00. Er is dus sprake van een structurele verlaging van de periodieke regeldrukgevolgen en -kosten voor ouders. Dit is in lijn met de doelstellingen van dit wetsvoorstel: een eenvoudiger financieringsstelsel dat ouders meer zekerheid biedt.

Bovenstaande is nadrukkelijk een schatting op totaalniveau voor de gehele doelgroep van ouders. Eerder in paragraaf 7.3.3 is beschreven dat bepaalde voordelen van dit wetsvoorstel niet te vatten zijn in regeldrukberendingen. Bijvoorbeeld de afname van mentale belasting voor ouders. Dergelijke voordelen zijn vanzelfsprekend ook niet te vatten in berekeningen van regeldrukkosten. Om deze reden is het niet mogelijk om op basis van deze cijfers conclusies te trekken over de regeldrukkosten voor individuele ouders.

7.4 Internetconsultatie

De internetconsultatie staat nu open. Deze paragraaf wordt zodoende later aangevuld.

7.5 Uitvoeringstoets

Om de nieuwe financiering op een zorgvuldige en uitvoerbare manier te realiseren, werken beleid en uitvoering op een vernieuwende wijze hand in hand om samen het financieringsstelsel te ontwerpen. Op een iteratieve wijze wordt in multidisciplinair samengestelde groepen samengewerkt. Werknemers uit alle verschillende domeinen en met ieder eigen expertise worden vroegtijdig betrokken. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan: informatie voorziening, ICT, organisatie inrichting, HR, wetgeving en beleid. Zo wordt alle relevante deskundigheid en ervaring benut. Met als doel om een eenvoudig, uitvoerbaar en gebruiksvriendelijk systeem te ontwikkelen dat voor alle betrokken goed werkt. De eindgebruiker staat hierbij centraal.

Om ervoor te zorgen dat de input van deze werknemers uit verschillende domeinen steeds goed wordt verwerkt en meegenomen in (politieke)besluitvorming, vindt er structureel overleg plaats tussen de betrokkenen. Deze overleggen zijn consequent op elkaar afgestemd. Daarmee ontstaat een permanente 'feedbackloop' waarmee de conceptwetgeving en uitvoeringsproducten elkaar aanscherpen. In de totstandkoming van dit stelsel is op deze wijze gepoogd meer balans tussen beleid en uitvoering te creëren. Deze vernieuwende werkwijze stelt daarmee ook de klassieke manier van wetgeven op de proef. De wetgeving en uitvoeringsprocessen worden gelijktijdig in plaats van volgordekelijk uitgewerkt. Omwille van de uitvoerbaarheid van het stelsel kan de wetgeving worden aangepast. De noodzaak hiervoor wordt onder andere aangehaald in de rapporten 'Tijdelijke commissies uitvoeringsorganisaties' en de 'Staat van de uitvoering 2024'.¹⁰¹

Bij het tot stand komen van dit wetsvoorstel wordt in eerste instantie een impactanalyse uitgevoerd om de uitvoerbaarheid en realiseerbaarheid van het stelsel in kaart te brengen. Op een later (nog te bepalen) moment zal de uitvoeringstoets plaatsvinden. De uitvoeringstoets geeft een volledig inzicht in de uitvoeringsgevolgen en uitvoeringskosten. Het is mogelijk dat de uitvoeringstoets andere of aanvullende inzichten brengt dat de eerder opgeleverde impactanalyse. De financiële gevolgen van de wetgeving worden toegelicht in hoofdstuk 8.

¹⁰¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport> en <https://staatvandeuitvoering.nl/nieuwsbericht/samenwerking-politiek-beleid-en-uitvoering-moet-fundamenteel-anders/>

7.6 Overige toetsen

De overige toetsen, advies- en consultatiemomenten staan in 2025 en later nog in de planning:

- Er wordt eveneens een uitvoeringstoets gevraagd aan GGD GHOR Nederland, VNG, DUO en IvHO.
- Toets 'Effecten op innovatie'. Het nieuwe beleid kan gevolgen hebben voor de innovatie door bedrijven. Het zou invloed kunnen hebben op de mogelijkheid en de bereidheid van ondernemingen om te innoveren. Nieuwe regels kunnen bijvoorbeeld technische vernieuwingen tegenhouden. Maar ook kan nieuw beleid gevolgen hebben voor de financiële en personele mogelijkheden om te innoveren.
- Toets 'Markteffecten'. Er moet gekeken worden wat de directe en indirecte gevolgen zijn op de markt. Vooral de verwachte gevolgen voor werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden zijn belangrijk.
- Toets met betrekking tot de regeldruk via het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wetgeving en adviseert regering en parlement hierover. Regeldrukeffecten zijn investeringen en inspanningen die bedrijven moeten doen om zich aan de wetten en regels te houden. Regeldrukeffecten is een overkoepelend begrip. Belangrijke onderdelen van regeldrukeffecten zijn 'regeldrukkosten' en 'ervaren regeldruk'.
- Toets Autoriteit persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens moet gevraagd worden om een toets bij het opstellen van wet- en regelgeving die betrekking heeft op verwerking van persoonsgegevens. Het doel is dat de voorgenomen wetgeving voldoet aan de AVG en dat de privacyrisico's voor de betrokkenen worden beperkt.
- Toets door het AcICT. Om nieuwe regels op een verantwoorde manier in- en uit te voeren is het belangrijk dat ervoor wordt gezorgd dat de gevolgen ervan voor de ICT worden geanalyseerd. Deze analyses moeten op tijd worden gedaan en zo vaak als nodig is. Het AcICT adviseert het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer over verbetering van de beheersing van ICT-projecten en informatiesystemen, in het bijzonder risico en slaagkans van ICT-projecten. Het Adviescollege geeft ook advies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderhoud en beheer van informatiesystemen.

8 Financiële gevolgen

In dit hoofdstuk staan de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de Rijksbegroting beschreven. Het gaat hierbij om de programma-uitgaven en apparaatskosten. De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zullen voor het indienen van het wetsvoorstel bij het parlement worden aangevuld en worden herijkt.

8.1 Structurele programmakosten

De programma-uitgaven aan de bekostiging van kinderopvang staan op de Rijksbegroting vermeld in art. 7 Kinderopvang in hoofdstuk XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Rijksbegroting.

De structurele programmakosten van de invoering van het nieuwe financieringsstelsel in het voorliggende wetsvoorstel worden het moment van schrijven van deze memorie van toelichting geraamd op structureel € 3,4 miljard per jaar (prijspeil 2025). Deze programmakosten betreffen de meeruitgaven aan publieke financiering aan kinderopvang, inclusief de structurele kosten van de stappen die de regering reeds heeft gezet met het verhogen van het vergoedingspercentage voor toeslagjaar 2025 en 2026 (zie daarvoor ook paragraaf 8.3 hieronder).

Deze meerkosten komen primair door de keuze voor een hoog, inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage (+ € 2,3 miljard; prijspeil 2025) in de subsidie. Deze hogere overheidsbijdrage heeft ook gedragseffecten: meer ouders zullen naar verwachting (gesubsidieerde) kinderopvang gaan afnemen. En het gemiddelde aantal uren dat huishoudens afnemen, zal toenemen. De meerkosten van deze gedragseffecten worden geraamd op structureel € 1 miljard per jaar.

De resterende meerkosten zijn toe te schrijven aan specifieke ontwerpkeuzes in het wetsvoorstel.

8.2 Structurele apparaatskosten

De apparaatsuitgaven voor de uitvoering van de bekostiging van kinderopvang worden verantwoord op de begroting van de uitvoerder. Voor de kinderopvangtoeslag is dit Dienst Toeslagen. De betreffende apparaatskosten staan op art. 13 Toeslagen in hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld van de Rijksbegroting.

Dienst Toeslagen is als uitvoerder verantwoordelijk voor vier verschillende toeslagen: de kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget, de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Het is niet mogelijk om met zekerheid te specificeren welk deel van het structurele apparaatsbudget van Dienst Toeslagen (€ PM mln.) gealloceerd wordt aan de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Hier is aangenomen dat de uitvoeringskosten voor de kinderopvangtoeslag bij benadering € PM mln. bedragen.

Deze uitvoeringskosten zullen naar verwachting toenemen met structureel € PM miljoen. Deze meerkosten zijn toe te schrijven aan PM, PM en PM. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de voor de uitvoering van dit wetsvoorstel benodigde apparaatsmiddelen ter beschikking stellen aan Dienst Toeslagen.

8.3 Incidentele programmakosten

Zoals beschreven in paragraaf 5.1.3 hanteert de regering een ingroeipad richting de hoge inkomensonafhankelijke vergoeding in het nieuwe financieringsstelsel. Een 'harde' overgang van een inkomensonafhankelijke toeslag naar een inkomensonafhankelijke vergoeding zou een plotselinge vraagstijging en marktschok kunnen veroorzaken. Het ingroeipad voorkomt dit door de sector meer tijd te geven om het aanbod geleidelijk te laten meegroeien met de toenemende vraag.

In 2025 is het vergoedingspercentage in de kinderopvangtoeslag voor het eerst verhoogd.¹⁰² Daarmee zijn de overheidsuitgaven aan de kinderopvang toegenomen met structureel € 593 miljoen (prijspeil 2025). De regering is voornemens de vergoedingspercentages in 2026 verder te verhogen voor een structureel effect van € 280 miljoen (prijspeil 2025).¹⁰³ Het voornemen van de

¹⁰² Stb. 2024, 273

¹⁰³ Kamerstukken II 2024/25, 31322-558.

regering is om in 2027 en 2028 nog twee stapsgewijze verhogingen door te voeren, zodat de stap naar een hoge, inkomensonafhankelijke subsidie in 2029 niet zal leiden tot een marktschok. Voor de aanpassing in 2027 is een structureel bedrag van € 859 miljoen (prijspeil 2025) gereserveerd. Voor de aanpassing in 2028 is een structureel bedrag van € 750 miljoen (prijspeil 2025) gereserveerd.

8.4 Incidentele apparaatskosten

In aanloop naar de start van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang zal Dienst Toeslagen al apparaatskosten maken. Bijvoorbeeld bij de inrichting van de benodigde informatievoorziening en ICT-systemen. Deze incidentele transitiekosten worden geschat op € PM miljoen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de benodigde apparaatsmiddelen voor deze transitieperiode ter beschikking stellen aan Dienst Toeslagen. Ook is een incidenteel bedrag van in totaal € PM miljoen gereserveerd ter ondersteuning van de transitie binnen de kinderopvangsector.

9 Evaluatie, inwerkingtreding en overgangsrecht

In dit hoofdstuk wordt de opzet van de evaluatie van de nieuwe financiering in de kinderopvang beschreven. Uitgangspunt is de beleidstheorie zoals die is beschreven in hoofdstuk 2 waarin is beschreven welke effecten worden beoogd. Daarnaast besteedt het hoofdstuk aandacht aan de transitie naar de nieuwe financiering. De voorgestelde stelselwijziging betekent een ingrijpende verandering. Het is van groot belang dat de overgang naar de nieuwe financiering zorgvuldig verloopt. Met oog voor rechtszekerheid en uitvoerbaarheid en waarborging van de continuïteit van de kinderopvangvoorziening.

9.1 Evaluatie

Om een totaalbeeld te krijgen van de werking van het stelsel wordt er een evaluatieplan opgesteld. In dit evaluatieplan worden indicatoren vastgesteld die worden gemeten om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het stelsel. Bij het vaststellen van indicatoren wordt waar mogelijk gekeken naar bestaande meetinstrumenten. Voorbeelden hiervan zijn de kwaliteitsmetingen, het wachttijdenonderzoek dat jaarlijks wordt uitgevoerd en diverse indicatoren die standaard in het begrotingsartikel voor kinderopvang worden gerapporteerd (bijvoorbeeld over aantal uren werk). Waar nodig worden de bestaande meetinstrumenten aangevuld met nieuw kwantitatief of kwalitatief onderzoek. Er zal in de evaluatie ook expliciet aandacht zijn voor de neven- en externe effecten. Dit is belangrijk om de effecten van het nieuwe stelsel in zijn totaliteit te kunnen evalueren. Denk bijvoorbeeld aan de impact van het nieuwe stelsel op de toegankelijkheid, zoals beschreven in paragraaf 5.1. Ook zal worden gekeken naar de werkelijke gevolgen voor de regeldruk voor houders van kindercentra en gastouderbureaus (zie paragraaf 5.4 en paragraaf 7.3).

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt er via het ingroeipad toegewerkt naar de nieuwe financiering in de kinderopvang (zie paragraaf 5.1.3). Om hier rekening mee te houden in de latere evaluatie wil de regering in 2026 een startmeting uitvoeren. Vervolgens wordt jaarlijks in beeld gebracht wat de ontwikkelingen zijn op de beoogde doelstellingen en mogelijke (neven)effecten van het wetsvoorstel (zie paragraaf 2.4). Dit wordt in ieder geval gedaan tot een aantal jaar na invoering van het nieuwe financieringsstelsel. De uitkomsten van de evaluaties zullen worden vastgelegd in een rapport en openbaar beschikbaar zijn. Hiermee wordt een beeld opgebouwd van de situatie in aanloop naar en na invoering van de nieuwe financiering.

De evaluatie van dit wetsvoorstel vloeit ook voort uit de wettelijke verplichting om ieder begrotingsartikel periodiek te evalueren volgens vooraf vastgestelde eisen zoals geregeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016. De inrichting van en eisen aan deze periodieke evaluatie worden verder uitgewerkt in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek. De meetmomenten in de verschillende jaren bieden de mogelijkheid om de invoeringstoets en een evaluatie van de iets langere termijneffecten mee te nemen. De regering voorziet een invoeringstoets, die is ontwikkeld in reactie op het rapport Ongekend onrecht. Het doel is om problemen die zich bij nieuwe regelgeving in de praktijk voordoen in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren en op te lossen. De jaarlijkse evaluatierapporten zijn ook waardevolle input voor de periodieke evaluatie van het begrotingsartikel kinderopvang.

9.2 Overgang naar de nieuwe financiering

In aanloop naar de nieuwe financiering worden verschillende fases doorlopen, waaronder een verkennende fase en een implementatiefase. Tijdens deze fases worden (houders van) kindercentra en gastouderbureaus en gastouders zo goed mogelijk ondersteund om kwalitatief goed en zorgvuldig vorm te geven aan nodige aanpassingen en veranderingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de inrichting van de ICT-systemen. In paragraaf 3.2.2 zijn de administratieve eisen aan de organisatie opgenomen. De uitvoerder ondersteunt bij de aanpassing van de systemen voor een uitvoerbaar stelsel. In paragraaf 7.3 over regeldruk wordt toegelicht wat de impact is op de sector en hoe ze daarin geholpen worden. Zoals in paragraaf 8.4 toegelicht is er voor de ondersteuning van de transitie binnen de kinderopvangsector geld gereserveerd. De exacte inzet van dit bedrag is nog niet bekend. Dit zal in het plan om de overgang van het oude naar het nieuwe financieringsstelsel goed te laten verlopen verder worden uitgewerkt. In voorbereiding op

en tijdens de transitie de nieuwe financiering is de uitvoerder beschikbaar voor informatie en ondersteuning.

9.2.1 'Test and learn'

Om overgang naar de nieuwe financiering in goede banen te leiden worden verschillende voorbereidingen getroffen. Ruim voor de start van de regeling wordt de sector met ondersteuning van de uitvoeringsorganisatie in staat gesteld om hun bedrijfsvoering aan te passen op het nieuwe stelsel. Dit betreft enerzijds het op tijd kunnen realiseren van benodigde technische voorzieningen, anderzijds het beschikbaar stellen van benodigde informatie. Een voorbeeld is dat de nieuwe systemen gedurende de ontwikkeling gezamenlijk met de sector zorgvuldig getest worden. Daarnaast wordt uitgewerkt hoe de samenwerking tussen (houders van) kindercentra en gastouderbureaus en de uitvoerder verloopt bij beantwoording van onder andere vragen van ouders en het oplossen van mogelijk voorkomende knelpunten.

In aanloop naar inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden ouders, kindercentra, gastouderbureaus en gastouders op basis van te ontwikkelen communicatieproducten tijdig geïnformeerd over wijzigingen in het proces, zodat zij inzicht krijgen in wat dit voor hen betekent en waar zij terecht kunnen voor vragen en ondersteuning. Met zowel ouders als kindercentra en gastouderbureaus worden gebruikerstests uitgevoerd om input op te halen en de systemen en processen in aanloop naar de invoering van de nieuwe financiering te verbeteren.

Ouders en kindercentra en gastouderbureaus blijven gebruik maken van het stelsel met de kinderopvangtoeslag totdat zij naar de nieuwe financiering overgaan. De ambitie is om in een iteratief proces toe te groeien naar het nieuwe stelsel. Het doel is een proces waarin knelpunten en onvoorziene situaties tijdig kunnen worden gesignaleerd en opgelost. Bij dit proces kan ook een gefaseerde uitrol horen waarin het volledige stelsel in werking treedt voor een deel van de ouders en kindercentra of gastouderbureaus voor 1 januari 2029, inclusief uitbetalingen. Daarbij is het van belang dat de eventuele gevolgen voor de rechtsgelijkheid goed onderbouwd worden. Er wordt nog verder uitgewerkt hoe de overgang naar de nieuwe financiering er precies uit gaat zien. Gegevens die nu worden gebruikt voor de kinderopvangtoeslag kunnen worden ingezet voor het 'test and learn' traject van de nieuwe financiering.

9.3 Inwerkingtreding

Beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 januari 2029.

9.4 Overgangsrecht

PM

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Wijziging van de Wet kinderopvang

A (artikel 1)

Dit onderdeel past artikel 1.1 van de Wet kinderopvang aan. De verschillende wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Er worden een aantal begripsbepalingen toegevoegd. Daarbij gaat het om de basisregistratie personen, diensten van algemeen economisch, gesubsidieerde kinderopvang, kosten van kinderopvang en uitvoerder. De beoogd uitvoerder is Dienst Toeslagen.

De nieuwe definitie van diensten van algemeen economisch belang (DAEB) wordt toegelicht in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de toelichting. Voor de DAEB wordt verwezen naar artikel 106, tweede lid, van het VWEU.

Onder het begrip gesubsidieerde kinderopvang wordt verstaan kinderopvang waarvoor de houder van een kindercentrum of een gastouderbureau een vergoeding kinderopvang ontvangt. Dit begrip hangt samen met het eveneens nieuwe begrip kosten van kinderopvang. De kosten van kinderopvang zijn de kosten van de kinderopvang per kind per maand, die worden bepaald door het aantal uren kinderopvang voor dat kind en de voor die kinderopvang te betalen prijs. Het onderscheid tussen beide is nodig omdat het mogelijk is dat ouder en houder een overeenkomst sluiten zonder dat gebruik wordt gemaakt van gesubsidieerde kinderopvang. Dat kan gaan om 100% van de kinderopvang, maar ook om opvang die de maximale urennorm voor de vergoeding kinderopvang (van 230 uur per maand) te boven gaat. Zie ook de toelichting op artikel 2.11.

De begripsomschrijvingen van gastouderbureau en gastouderopvang worden aangepast aan de afschaffing van de kinderopvangtoeslag en het introduceren van de subsidie.

Met het nieuwe financieringsstelsel wordt het partnerbegrip verlaten en alleen nog het begrip 'ouder' gehanteerd. Voor het vaststellen van het recht op het gebruik van kinderopvang wordt slechts gekeken naar de relatie van het kind tot de ouder. Zie ook paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Het ouderbegrip, zoals opgenomen in artikel 1.1 van de Wet kinderopvang, wordt daarom aangepast en aangevuld met die elementen van de definitie van het begrip kind uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, die relevant zijn voor beschrijving de ouder-kind relatie in het nieuwe financieringsstelsel. Het gaat daarbij om het feit dat ouder en kind op hetzelfde woonadres zijn ingeschreven in de BRP (of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende registratie buiten Nederland). Indien sprake is van co-ouderschap en het kind een gedeelte van de tijd woont bij beide ouders gelden de voorwaarden zoals opgenomen in onderdeel b van de definitie.

Bij pleegouderschap moet de pleegouder gebruik kunnen maken van de vergoeding kinderopvang, niet de wettelijk ouder. Pleegouders kunnen ook de voogd van een kind zijn, maar meestal is dat niet het geval. Daarom geldt het gezagscriterium niet voor pleegouders. Wel staat het kind in dat geval bij de pleegouder ingeschreven in de BRP. Ook stiefouders hoeven geen ouderlijk gezag over het kind te hebben. Daarom geldt het gezagscriterium evenmin voor een geregistreerd partner of huwelijkspartner van de ouder.

Ten behoeve van de verwijzing naar de Wet basisregistratie personen wordt een definitie van 'basisregistratie personen' toegevoegd.

De begrippen kinderopvangtoeslag, overheidswerkgever en register buitenlandse kinderopvang zijn met dit wetsvoorstel niet langer nodig en kunnen daarom vervallen.

Het begrip uitvoerder maakt duidelijk dat Dienst Toeslagen de (beoogd) uitvoerder is.

B (hoofdstuk 1, afdeling 2)

In hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Wet kinderopvang staan de artikelen over de kinderopvangtoeslag. Die vervallen met dit wetsvoorstel. Waar nodig worden bepalingen met vergelijkbare strekking opgenomen in het hoofdstuk over de nieuwe financiering.

C (artikel 1.48, 1.48a en 1.48b)

Onder het nieuwe financieringsstelsel is buitenlandse kinderopvang niet langer subsidiabel. Daarom vervallen de bepalingen rondom het register buitenlandse kinderopvang: de artikelen 1.48, 1.48a en 1.48b van de Wet kinderopvang, net als de begripsbepaling register buitenlandse kinderopvang. Zie verder paragraaf 5.3.4 van het algemeen deel van de toelichting.

D (artikel 1.49)

In artikel 1.49, vierde lid, onderdeel b, van de Wet kinderopvang is geregeld dat het gastouderbureau zorg moet dragen voor het doorgeleiden van betalingen van ouders aan gastouders. Daaraan wordt toegevoegd dat het doorgeleiden van de ouderbijdragen gebeurt binnen vijf werkdagen nadat het gastouderbureau de bijdragen heeft ontvangen.

In een nieuw onderdeel c wordt geregeld dat het gastouderbureau de subsidie kinderopvang moet betalen aan de gastouders binnen vijf werkdagen nadat het gastouderbureau de subsidie zelf van de uitvoerder heeft ontvangen.

E, G en H (artikelen 1.52, 1.56, 1.57)

Afspraken tussen de houder van een kindercentrum of gastouderbureau en de ouder moeten worden vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst. Daarbij wordt in artikel 1.52, tweede lid, van de Wet kinderopvang bepaald dat er bij ministeriele regeling regels kunnen worden gesteld over de inhoud van deze overeenkomst. De bestaande bevoegdheid om regels te stellen voor het maximaal aantal af te nemen uren is gehandhaafd.

Voor de gastouderopvang is daarnaast geregeld (in artikel 1.56, vierde lid, van de Wet kinderopvang) dat er een schriftelijke overeenkomst moet zijn tussen het gastouderbureau en de gastouder. Ook voor deze overeenkomst kunnen regels worden gesteld over de inhoud. De in het huidige artikel 1.56, vierde lid, opgenomen verplichting van een overeenkomst tussen gastouderbureau en ouder is gelijk aan de regeling in artikel 1.52 en kan vervallen.

Ten slotte wordt in artikel 1.57 van de Wet kinderopvang geregeld dat er ook een schriftelijke overeenkomst moet zijn tussen gastouder en ouder. Deze verplichting is nieuw. Bij ministeriele regeling kunnen regels worden gesteld over de inhoud van de overeenkomst.

F (artikel 1.53a)

In artikel 1.53a, eerste lid, van de Wet kinderopvang is een regeling opgenomen over informatie die een houder van een kindercentrum of gastouderbureau en een gastouder voor zover van toepassing (bij de gastouder gaat het alleen om de onderdeel a) voor een ieder beschikbaar moet stellen. Het gaat om voor een ieder toegankelijke beschikbaarstelling zodat ouders die nog geen keuze hebben gemaakt voor een kinderopvangorganisatie de organisaties kunnen vergelijken.

De informatie die beschikbaar wordt gesteld betreft (eerste lid, onderdeel a) informatie over de tarieven en kwaliteitskenmerken van de aangeboden diensten. In lagere regelgeving zullen daarbij regels worden gesteld om te bevorderen dat de geboden informatie onderling vergelijkbaar is.

Op grond van het eerste lid, onderdeel b, wordt informatie beschikbaar gesteld over de eigenaar van de houder van het kindercentrum of gastouderbureau.

Op grond van het tweede lid is de informatie correct en duidelijk en wordt de informatie tijdig beschikbaar gesteld.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over dit artikel over onder meer de vergelijkbaarheid van tarieven en kwaliteitskenmerken en de informatie over de eigenaar. Ook worden regels gesteld over de wijze van beschikbaarstelling bijvoorbeeld voor houders of gastouders die geen eigen website hebben.

Vooralsnog zou het artikel, gezien artikel 1.61 van de Wet kinderopvang onder toezicht van het college vallen. Dit ligt minder voor de hand. Zoals in paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven wordt het toezicht nog nader bezien als duidelijk is welke toezichthouders er komen.

I (artikel 1.87)

Het experimenteerartikel (artikel 1.87 van de Wet kinderopvang) wordt aangepast in verband met het vervallen van de kinderopvangtoeslag.

J (hoofdstuk 2)

Artikel 2.1 (aanspraak op vergoeding kinderopvang)

Op grond van het voorgestelde artikel 2.1 heeft de houder van een kindercentrum of gastouderbureau aanspraak op de vergoeding kinderopvang indien de houder een overeenkomst heeft afgesloten met de ouder en die ouder een beschikking heeft op grond waarvan de ouder recht heeft op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang (artikel 2.7). Bij gastouderopvang moet er ook een overeenkomst zijn tussen het gastouderbureau en de gastouder en tussen de gastouder en de ouder. Ook moet de houder voldoen aan de aansluitseisen (artikelen 2.16 en 2.17).

In het tweede lid is geregeld dat in hoofdstuk 2 onder houder wordt verstaan: de houder die aanspraak maakt op de vergoeding kinderopvang. Het begrip houder in de andere delen van de Wet kinderopvang is een ruimer begrip.

Artikel 2.2 (aanvraag vergoeding kinderopvang)

Het recht op de vergoeding kinderopvang wordt op aanvraag verleend. De uitvoerder beslist binnen vijf werkdagen na ontvangst van een volledige aanvraag. Met de term volledige aanvraag wordt bedoeld op de artikelen 4:5 en 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van artikel 4:5 biedt de uitvoerder de aanvrager de mogelijkheid om een onvolledige aanvraag aan te vullen binnen een daartoe geboden termijn. De wettelijke beslistermijn wordt op grond van 4:15 opgeschort tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Als het niet lukt om binnen de termijn van vijf werkdagen een besluit te nemen, kan de uitvoerder de beslistermijn eenmalig met vijf werkdagen verlengen. Dan moet de uitvoerder dat binnen de oorspronkelijke termijn aan de aanvrager mededelen. Het recht gaat in op de dag dat de kinderopvang volgens de overeenkomst aanvangt en kan met terugwerkende kracht van een maand worden toegekend indien de opvang al is gestart. De vergoeding kinderopvang wordt verleend voor de duur van de overeenkomst tussen de houder en de ouder. Bij de beschikking wordt op basis van wat in de overeenkomst is afgesproken, per berekeningsjaar tevens de maximale vergoeding kinderopvang en de verwachte maandelijkse bevoorschotting bepaald overeenkomstig de artikelen 2.10, 2.11 en 2.12. De daadwerkelijke bevoorschotting vindt plaats op basis van de betaalverzoeken als bedoeld in artikel 2.13, eerste lid.

Artikel 2.3 (vaststelling vergoeding kinderopvang)

De vergoeding kinderopvang wordt jaarlijks vastgesteld en na afloop van de subsidieverleningsperiode op basis van de looptijd van de overeenkomst. Dit gebeurt ambtshalve binnen zes maanden na afloop van het berekeningsjaar of die looptijd.

Artikel 2.4 (tussentijdse wijziging of beëindiging)

De belangrijkste reden dat het recht op de vergoeding voor kinderopvang tussentijds eindigt is wanneer het recht van de ouder op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang eindigt (zie ook artikel 2.8), daarnaast of als gevolg daarvan kan de overeenkomst tussen de ouder en de kinderopvangorganisatie of de gastouder tussentijds worden beëindigd. Ook kan het zijn dat het kindercentrum of het gastouderbureau niet meer aan de aansluitseisen voldoet. Het recht op de vergoeding kinderopvang eindigt pas na afloop van een hersteltermijn aan de houder om aan de aansluitseisen te voldoen of aan de ouder om aan te tonen dat deze nog wel aan de arbeidseis voldoet.

Artikel 2.5 en 2.6 (aanspraak op gebruik gesubsidieerde kinderopvang)

Op grond van artikel 2.5 heeft de ouder aanspraak op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang indien deze voldoet aan de arbeidseis. De arbeidseis is voor het overgrote deel inhoudelijk niet gewijzigd overgenomen van artikel 1.6 van de Wet kinderopvang. Er is wat betreft de redactie van artikel 2.5 rekening gehouden met twee wetsvoorstellen, die artikel 1.6 van de Wet kinderopvang, wijzigen. Het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en een aantal andere wetten in verband met het verbeteren van de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt (verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt) (Kamerstukken 36670) bevat een technische wijziging inzake de aanbieder van beroepsonderwijs in artikel 1.6, eerste lid, onderdeel j, n^o 3, van de wet. Het bij koninklijke boodschap van 1 juli 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het verbeteren van het toeslagenstelsel (Wet verbetermaatregelen toeslagen) (Kamerstukken 36 779) wijzigt artikel 1.6, tiende en elfde lid, van de wet. Voor zover voor het onderhavige wetsvoorstel van belang wordt de situatie dat de ouder/ aanvrager gedetineerd is uitgebreid naar situaties waarin deze in voorlopige hechtenis verkeert.

Omdat het partnerbegrip wordt vervangen door een ouderbegrip is wel de kring van personen die aan de arbeidseis moeten voldoen gewijzigd en hebben ongewenste effecten daarvan geleid tot aanpassingen in artikel 2.5. Zie voor een nadere toelichting op de aanpassingen paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

In artikel 2.6 zijn artikel 1.5a en 1.6b van de Wet kinderopvang opgenomen.

In de artikelen 2.5, vierde lid, en 2.6, derde lid, is ook de regeling opgenomen die de Awir bevat (in artikel 9, eerste en tweede lid) ten aanzien van vreemdelingen nu de Awir op het nieuwe stelsel niet langer van toepassing is.

Artikel 2.7 (aanvraag ouder)

De ouder moet een aanvraag doen om te laten vaststellen dat deze recht heeft op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang, aan de arbeidseis voldoet op grond van artikel 2.5 en 2.6 en rechthebbend is. Bij deze aanvraag wordt ook getoetst of de ouder onder het (nieuwe) ouderbegrip valt. De ouder vraagt in de regel ruim voordat deze een overeenkomst sluit met de kinderopvangorganisatie het recht. Omdat de ouder het BSN nummer van het kind moet overleggen bij de aanvraag is het vroegste moment waarop de ouder de aanvraag kan indienen nadat het kind een BSN nummer is toegekend, na de geboorte dus. De uitvoerder beslist binnen vijf werkdagen na ontvangst van een volledige aanvraag op de aanvraag. Zie voor een uitleg van de term volledige aanvraag de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.2. Kan de uitvoerder de aanvraag niet binnen de termijn beoordelen dan krijgt de ouder een beschikking met een voorlopig recht op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. De houder heeft ook op basis van een dergelijke beschikking aanspraak op de vergoeding kinderopvang. Zodra bij de periodieke controles het recht van de ouder kan worden vastgesteld volgt een definitieve beslissing. Mocht daaruit blijken dat de ouder geen recht heeft en had op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang dan leidt dat niet tot aanpassingen naar het verleden toe. Er vinden ook geen terugvorderingen van verstrekte vergoedingen kinderopvang bij de houder plaats. Zie verder paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 2.8 (tussentijdse wijziging en beëindiging)

Zoals hierboven bij artikel 2.4 is al uitgelegd, wordt het recht van de ouder op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang beëindigd, wanneer de ouder niet meer aan de arbeidseis voldoet. Ook kan het voorkomen dat de ouder door scheiding of verhuizing niet meer kwalificeert als ouder in de zin van artikel 1.1. Het recht eindigt niet eerder dan na verloop van een termijn waarbij de ouder bewijs kan leveren dat deze nog voldoet. Pas wanneer na de hersteltermijn is verstreken en de ouder heeft het bewijs niet geleverd of de uitvoerder stelt vast dat de ouder niet langer voldoet wordt het recht zes weken nadien beëindigd.

Artikel 2.9 (eisen overeenkomst)

Met artikel 2.9 wordt de ouder erin beschermd dat deze onverhoeds met hoge kosten of opzegging van de overeenkomst wordt geconfronteerd. De houder heeft op grond van deze bepaling geen recht om bij de overeenkomst het bedrag van de vergoeding voor kinderopvang op enigerlei wijze in rekening te brengen bij de ouder die recht heeft op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. Dit komt erop neer dat de overeenkomst tegen ten hoogste 4% van de kosten van kinderopvang kan worden gesloten, rekening houdend met de hoogte van de vergoeding kinderopvang van 96% tot de maximum uurprijs en het maximum van 230 uur per maand, overeenkomstig de artikelen 2.10 en 2.11. Ouders en houders die voor meer dan 230 uur kinderopvang per maand willen afnemen zullen dit niet binnen de kaders van deze overeenkomst kunnen regelen maar daarvoor een aparte overeenkomst moeten afsluiten.

Indien het recht van de ouder wordt beëindigd omdat de ouder niet meer aan de voorwaarden daarvoor voldoet zal zeker de houder naar verwachting de overeenkomst willen aanpassen naar een overeenkomst tegen 100% van de kosten of deze willen beëindigen. In paragraaf 3.5.6 is uitgelegd dat een potentiële inkomstenderving van 96% ten gevolge van het stoppen van de vergoeding kinderopvang als een gewichtige reden voor opzegging van de overeenkomst kan worden beschouwd in de zin van artikel 7:408, tweede lid, BW. Met het tweede en vijfde lid wordt

zowel de positie van de houder als de ouder geborgd. Wijziging naar een overeenkomst tegen 100% van de kosten of opzegging is voor beide partijen mogelijk met ingang van de datum waarop het recht van de ouder eindigt, rekening houdend met een termijn van opzegging of wijziging van ten minste een maand tot aan die datum en rekening houdend met een termijn van ten minste een week, die de houder de ouder moet gunnen om zich op de nieuwe situatie in te stellen en een keuze te maken. Op grond van het vijfde lid moet de houder de ouder informeren over diens keuzes en diens recht om niet in te stemmen met de wijziging van de overeenkomst (en de prijsverhoging naar 100% van de kosten van kinderopvang) maar deze zelf te beëindigen overeenkomstig artikel 408, eerste lid, Boek 7, BW. De termijn waarop het recht van de ouder wordt beëindigd is op grond van artikel 2.8, tweede lid, in de basis zes weken. De termijnen in het onderhavige artikel zijn zo gekozen dat ook de houder nog een week de tijd heeft om zich op de nieuwe situatie in te stellen en de ouder te informeren over diens keuzes ten aanzien van het wijzigen en opzeggen van de overeenkomst.

Indien houder en ouder een overeenkomst sluiten voordat bekend is of de ouder recht heeft op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang (dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer ouder en houder een overeenkomst sluiten voordat het kind geboren is) zijn de waarborgen van de bepaling van overeenkomstige toepassing. Ook dan moet de houder de ouder een overeenkomst tegen niet meer dan 4% van de kosten aanbieden.

In de regel zal ruim voor de start van de kinderopvang kunnen worden vastgesteld of de ouder aan de arbeidseis voldoet. Het is echter onwenselijk dat, wanneer de ouder lang wacht met het doen van een aanvraag, de kinderopvang zou starten terwijl de ouder nog geen beschikking heeft ontvangen omtrent diens recht. In dat geval loopt de houder een financieel risico, namelijk wanneer de ouder na de start van de kinderopvang geen recht blijkt te hebben op gesubsidieerde kinderopvang. Daarom verklaart het derde lid het eerste lid van overeenkomstige toepassing op een ouder van wie nog niet is vastgesteld of deze recht heeft op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang en die aangeeft gebruik te willen maken van gesubsidieerde kinderopvang. Het derde lid ziet niet op overeenkomsten die een maand voor de aanvangsdatum voor de opvang of later gesloten worden. Het vierde lid regelt dat de overeenkomst kan worden gewijzigd of opgezegd tot een maand voordat de opvang zou starten, indien de ouder een week voor de start van die termijn nog geen recht heeft op het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. Met die week is rekening gehouden met de informatieplicht van de houder op grond van het vijfde lid, dat ook in deze situatie van toepassing is. Indien de ouder aangeeft geen gebruik te willen maken van gesubsidieerde kinderopvang geldt het derde lid niet. In dat geval zullen ouder en houder een overeenkomst afsluiten tegen 100% van de kosten van kinderopvang. Zie verder paragraaf 3.5.6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 2.10 (hoogte vergoeding)

Dit artikel regelt de berekening van de hoogte van de vergoeding kinderopvang. Anders dan in het huidige kinderopvangtoeslagstelsel is de hoogte van de vergoeding kinderopvang niet afhankelijk van de draagkracht van de ouder (het huidige artikel 1.7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet kinderopvang). Wel is de hoogte afhankelijk van het aantal uren kinderopvang (het voorgestelde eerste lid, onderdeel a). Anders dan in het huidige stelsel, is dit niet per berekeningsjaar, maar per kalendermaand. Ook worden er andere maxima gesteld aan het aantal uren dat in aanmerking kan worden genomen voor de vergoeding kinderopvang. Zie hiervoor de artikelen 2.11 en 2.12 en de toelichting daarbij. De hoogte is verder afhankelijk van (een percentage van) de maximumuurprijs (het voorgestelde eerste lid, onderdeel b) en de soort kinderopvang (onderdeel c). De maximumuurprijs zelf en het percentage worden vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur (eerste lid, onderdeel b, en tweede lid), net als in het huidige stelsel. Anders dan in het huidige stelsel wordt voorgesteld de indexeringswijze voor de maximumuurprijs in de wet vast te leggen (derde lid). Dit is dezelfde indexeringswijze die in het huidige stelsel is opgenomen in artikel 5 van het Besluit kinderopvangtoeslag. Bij reguliere indexatie wordt het daarmee gewijzigde bedrag medegedeeld in de Staatscourant (het voorgestelde vierde lid). Daarvoor zal geen wijziging van een algemene maatregel van bestuur nodig zijn. Dit is anders dan in het huidige kinderopvangtoeslagstelsel, waarbij ook reguliere indexatie een wijziging van het Besluit

kinderopvangtoeslag heeft. Wijziging van de maximumuurprijs, anders dan door middel van indexering conform de wettelijke systematiek, zal wel blijven plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur.

Het voorgestelde vijfde lid regelt wat er gebeurt wanneer de jaarlijkse indexatie samenvalt met een beleidsmatige wijziging van de maximumuurprijs. Bij samenvallen geschiedt de wijziging van de maximumuurprijs bij algemene maatregel van bestuur, in afwijking van het voorgestelde vierde lid. Als het gaat om een verhoging wordt deze toegepast na indexatie (onderdeel a). Een verlaging wordt toegepast voorafgaand aan indexatie (onderdeel b).

Artikel 2.11 (maximaal aantal uren vergoeding)

Het voorgestelde artikel 2.11 maximeert de vergoeding kinderopvang per kind. Het betreft maximaal 230 uur per kind per kalendermaand. Dit maximum komt overeen met het huidige maximum aan de kinderopvangtoeslag, bedoeld in artikel 8a van het Besluit kinderopvangtoeslag. Die norm is destijds gebaseerd op "een fulltime werkweek inclusief overwerk (48 uur per week) en 1 uur reistijd per dag." (Stb. 2009, 402) Omdat in het nieuwe financieringsstelsel geen sprake meer is van kinderopvangtoeslag, wordt het maximum in dit wetsvoorstel gesteld aan de vergoeding kinderopvang. Dat betekent dat niet de ouder, maar de houder financiering kan ontvangen voor niet meer dan het gestelde maximum aan uren per kind per kalendermaand.

Artikel 2.12 (maximering vergoeding in relatie tot aanwezigheid)

Het voorgestelde artikel 2.12 creëert de mogelijkheid om een maximum te stellen aan de vergoeding kinderopvang, in verhouding tot de aanwezigheid van kinderen op de kinderopvanglocatie. Indien dit wetsvoorstel wet wordt, zal bij inwerkingtreding nog geen sprake zijn van een maximale verhouding als bedoeld in dit voorgestelde artikel. Wel zal met gebruikmaking van de gegevensverstrekking op grond van het voorgestelde artikel 2.20, eerste lid, onderdeel h, worden gemonitord hoe de aanwezigheid van kinderen zich verhoudt tot de toegekende vergoeding kinderopvang. Ook zal de houder in diens administratie een overzicht moeten bijhouden waaruit per kind de aanwezigheid blijkt (het voorgestelde artikel 2.17, eerste lid, onderdeel f). Als de monitoring daartoe aanleiding geeft, kan op grond van dit voorgestelde artikel een maximale verhouding worden vastgesteld. Dit gebeurt dan bij algemene maatregel van bestuur. In die algemene maatregel van bestuur kunnen ook nadere regels worden gesteld over het maximum of die verhouding. Daarbij kan het dan bijvoorbeeld gaan over de lengte van het tijdvak waarover voor de berekening van het maximum wordt gekeken naar de verhouding tot aanwezigheid (bijvoorbeeld per maand of jaar), de tijdseenheid die wordt gebruikt om aanwezigheid vast te stellen (bijvoorbeeld in uren, dagdelen of dagen) en differentiatie tussen verschillende soorten kinderopvang of tussen kindercentra en gastouderopvang.

Artikel 2.13 (voorschot op vergoeding en keuze betaalmoment)

Dit artikel regelt de betaling van het voorschot aan de houder van een kindercentrum of een gastouderbureau. Het voorgestelde eerste lid regelt dat de uitvoerder maandelijks een voorschot op de vergoeding kinderopvang verstrekt. Dit doet de uitvoerder op basis van een betaalverzoek van de houder. Dit betaalverzoek dient tijdig te worden ingediend. Het betaalverzoek bevat gegevens die in het artikel over reguliere gegevensverstrekking zijn aangemerkt voor maandelijks verstrekking uit eigen beweging (artikel 2.20, tweede lid, onderdelen a en b).

Het voorgestelde tweede lid regelt het betaalmoment van het voorschot. Dit betaalmoment wordt bepaald op verzoek van de houder van een kindercentrum of gastouderbureau. Houders van een kindercentrum kunnen kiezen voor betaling ofwel voorafgaand aan de kalendermaand waarin de betreffende kinderopvang plaatsvindt dan wel daarna (onderdeel a). Dit moment kan de houder ten hoogste eenmaal per kalenderjaar anders kiezen (voorgestelde derde lid). Houders van een gastouderbureau kunnen ook kiezen voor betaling vooraf of achteraf of een combinatie (tweede lid,

onderdeel b). Ook kunnen zij per betaalverzoek kiezen voor een ander (gedeeltelijk) betaalmoment.

Het voorgestelde vierde lid bevat een delegatiegrondslag om nadere regels te stellen over voorschotten, het betaalverzoek en het betaalmoment.

Overigens kunnen terug te vorderen voorschotten worden verrekend met nog uit te betalen bedragen aan vergoeding kinderopvang of voorschotten daarop. Daarvoor wordt verwezen naar artikel 2.15 (terugvordering) en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

Artikel 2.14 (betaalspecificatie bij voorschotbeschikking)

Op grond van dit artikel wordt in een maandelijks voorschotbeschikking een betaalspecificatie opgenomen. In een ministeriele regeling kunnen hier nadere regels voor worden gesteld. Dit is een gedeeltelijke nadere uitwerking van de algemene regels in het bestuursrecht dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering die bij het besluit bekend wordt gemaakt (artikelen 3:46 en 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht).

Artikel 2.15 (terugvordering)

Dit artikel regelt de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen aan vergoeding kinderopvang en voorschotten daarop. Voor de duidelijkheid wordt hier nogmaals benadrukt dat terugvordering enkel plaatsvindt bij de houder van een kindercentrum of gastouderbureau; van terugvordering bij de ouder is geen sprake. In het nieuwe stelsel heeft de ouder ten aanzien van kinderopvang jegens de overheid geen financiële aanspraken meer.

De regels voor terugvordering in artikel 2.15 laten onverlet dat de bijzondere regels voor terugvordering die voortvloeien uit de DAEB in artikel 2.28, derde lid, onverkort van toepassing zijn.

Het algemene kader voor terugvordering volgt uit de subsidietitel en de titel over bestuurlijke geldschulden van de Algemene wet bestuursrecht.

Het voorgestelde artikel 2.15, eerste lid, regelt in aanvulling op dat algemene kader het uitgangspunt dat onverschuldigd betaalde bedragen worden teruggevorderd. De voorgestelde tweede en derde leden maken daarop uitzonderingen.

Het tweede lid regelt in welke gevallen de uitvoerder geheel of gedeeltelijk afziet van terugvordering. Dit is tevens in afwijking van de artikelen 4:57, eerste lid, en 4:95, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht. In die standaardregelingen staat dat het bestuursorgaan onverschuldigd betaalde subsidiebedragen of voorschotten kan terugvorderen. Voor de vergoeding kinderopvang of voorschotten daarop wordt voorgesteld dat onder omstandigheden geen terugvordering mogelijk is. Dat is het geval voor zover de onverschuldigdheid van de betaling enkel het gevolg is van het intrekken van de beschikking waarbij is vastgesteld dat de ouder voldoet aan de arbeidseis. Zodoende kan niet bij de houder worden teruggevorderd wanneer die terugvordering enkel voortvloeit uit een omstandigheid waarop alleen de ouder invloed heeft: niet of niet langer voldoen aan de arbeidseis.

De voorgestelde onderdelen b en c en het derde lid zijn op hoofdlijnen ontleend aan het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid (Kamerstukken II 2024/25, 36 785). Het tweede lid, onderdeel b, regelt dat de uitvoerder afziet van terugvordering indien de onverschuldigde betaling het gevolg is van handelen of nalaten van de uitvoerder zelf. Terugvordering kan wel doorgang vinden als het aan de houder redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag een vergoeding kinderopvang werd betaald. Hierop doelt het zinsdeel dat begint met "tenzij". Onderdeel c regelt dat de uitvoerder afziet van terugvordering als de onverschuldigde

betaling heeft plaatsgevonden terwijl de uitvoerder al langer dan zes maanden beschikte over signalen of meldingen die tot een lagere betaling hadden moeten leiden.

Met dit voorgestelde tweede artikellid wordt afgeweken van een algemene wet, de Algemene wet bestuursrecht. In lijn met Aanwijzing 2.46, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt deze afwijking met de woorden "In afwijking van" in de voorgestelde wettekst als zodanig benoemd. Eveneens in lijn met deze aanwijzing wordt alleen van de algemene wet afgeweken als dit noodzakelijk is. Voor de motivering van deze afwijking en de noodzaak daarvan, wordt verwezen naar paragraaf 4.5.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Het voorgestelde derde lid regelt dat de uitvoerder kan afzien van terugvordering als de nadelige gevolgen daarvan onevenredig zouden zijn. Dit is een kan-bepaling: de uitvoerder heeft hier beslisruimte.

Terug te vorderen bedragen aan vergoeding kinderopvang en voorschotten daarop kunnen worden verrekend met nog uit te betalen bedragen of voorschotten, in overeenstemming met de artikelen 4:57, derde en vierde lid, en 4:95, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht.

Artikelen 2.16 en 2.17 (interne beheersmaatregelen en administratie)

Artikel 2.16 bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor de interne beheersmaatregelen van de houder van een kindercentrum of gastouderbureau. Artikel 2.17 geeft regels waaraan de administratie van de houder van een kindercentrum of gastouderbureau moet voldoen. Het voorgestelde artikel 2.17, tweede lid, bevat een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen over de gegevens die de administratie moet bevatten. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan nadere regels over het overzicht van aanwezigheid (eerste lid, onderdeel f). Zoals toegelicht bij artikel 2.12 zal worden gemonitord hoe de aanwezigheid van kinderen zich verhoudt tot de toegekende vergoeding kinderopvang. Ten behoeve van deze monitoring kan bij ministeriële regeling nader worden geregeld welke gegevens het overzicht in de administratie moet bevatten, zoals de tijdseenheid die wordt gebruikt om aanwezigheid vast te stellen (bijvoorbeeld in uren, dagdelen of dagen).

Artikel 2.18 (Raadpleegbaar maken of houder aan aansluitisen voldoet)

Artikel 2.18, eerste lid, regelt dat een ieder digitaal kan raadplegen of een houder van een kindercentrum of gastouderbureau voldoet aan de aansluitisen. De uitvoerder beoordeelt of de houder voldoet aan de aansluitisen. Dat is een onderdeel van de beoordeling van de aanvraag tot toekenning van de vergoeding kinderopvang op grond van het voorgestelde artikel 2.2, eerste lid. Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor vergoeding kinderopvang is namelijk dat de houder aan de aansluitisen moet voldoen (artikel 2.1, onderdeel d). Als de uitvoerder blijkt dat de houder niet meer aan de aansluitisen voldoet, eindigt het recht op de vergoeding kinderopvang op de eerste dag van de volgende kalendermaand (artikel 2.4, eerste lid, onderdeel d). Dan zal ook digitaal raadpleegbaar worden gemaakt dat de houder niet aan de aansluitisen voldoet.

De uitvoerder draagt zorg voor het digitaal raadpleegbaar maken. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een lijst die door de uitvoerder wordt beheerd en online raadpleegbaar wordt gemaakt, al dan niet met een link via het publiekspitaal van het Landelijk Register Kinderopvang.

Over de gegevensverwerking die nodig is voor de raadpleging kunnen nadere regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarvoor biedt het voorgestelde tweede lid de delegatiegrondslag.

Artikel 2.19 (Elektronisch berichtenverkeer)

Het voorgestelde artikel 2.19 regelt de wijze waarop berichten worden uitgewisseld tussen de uitvoerder en de houder van een kindercentrum of gastouderbureau. Hierbij is ter vergelijking

gekeken naar het huidige artikel 13 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, met inachtneming van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2023, 183). Onder voornoemde wet wordt de hoofdregel dat het verkeer met een bestuursorgaan langs elektronische weg gebeurt (artikel 2:7, eerste lid, (nieuw) van de Algemene wet bestuursrecht). Voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht zal de regel gelden dat gebruik van de elektronische weg niet wordt voorgeschreven (artikel 2:7, tweede lid, (nieuw) van de Algemene wet bestuursrecht). Voor deze berichten geldt dan dat het bestuursorgaan slechts gebruik kan maken van elektronisch berichtenverkeer voor zover de geadresseerde uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat deze langs die weg voldoende bereikbaar is (artikel 2:8 (nieuw) van de Algemene wet bestuursrecht).

In afwijking van voornoemde artikelen 2:7, tweede lid, en 2:8 (nieuw) van de Algemene wet bestuursrecht wordt voorgesteld om voor te schrijven dat het berichtenverkeer tussen houder en uitvoerder uitsluitend elektronisch geschiedt. Dat staat in het voorgestelde eerste lid van artikel 2.19. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop dit elektronische berichtenverkeer plaatsvindt (tweede lid). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regels die raakvlakken hebben met de interne beheersmaatregelen, bedoeld in artikel 2.16. Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling groepen van houders worden aangewezen waarvoor het berichtenverkeer kan plaatsvinden langs een andere dan de voorgeschreven elektronische weg. Hierbij kan worden gedacht aan bepaalde kleinere houders. Overigens zullen voor het berichtenverkeer tussen uitvoerder en ouders onverkort de voornoemde regels gelden van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Het voorgestelde artikel 2.19 stelt geen afwijkende regels voor dit berichtenverkeer.

Artikelen 2.20 en 2.21 (Reguliere informatieverstrekking aan uitvoerder en infoverstrekking op verzoek)

In artikel 2.20 is opgenomen dat de houder van een kindercentrum of gastouderbureau uit eigen beweging aan de uitvoerder alle gegevens en inlichtingen verstrekt die noodzakelijk zijn om het recht op of de hoogte van de vergoeding kinderopvang vast te stellen. Daarbij gaat het onder meer over informatie over de overeenkomsten en het aantal uren opvang. In het voorgestelde eerste lid, onderdelen a tot en met h, is opgenomen om welke categorieën gegevens het in ieder geval gaat. In het voorgestelde tweede lid is opgenomen wanneer deze gegevens worden verstrekt. Voor de gegevens over aanwezigheid van kinderen op de opvang wordt bij ministeriële regeling de frequentie van verstrekking bepaald (tweede lid, onderdeel c). Het voorgestelde derde lid regelt dat de uitvoerder een nadere termijn stelt om de gegevens te verstrekken, mochten deze nog niet zijn aangeleverd. Vergelijkbaar met het voorgestelde artikel 2.17, tweede lid, bevat het voorgestelde artikel 2.20, vierde lid, een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen over de gegevens die de houder moet verstrekken. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan nadere regels over het overzicht van aanwezigheid (eerste lid, onderdeel h). Zoals toegelicht bij artikel 2.12 zal worden gemonitord hoe de aanwezigheid van kinderen zich verhoudt tot de toegekende vergoeding kinderopvang. Ten behoeve van deze monitoring kan bij ministeriële regeling bijvoorbeeld de lengte van het tijdvak worden vastgesteld waarover de houder een overzicht van de aanwezigheid moet doorgeven (bijvoorbeeld over een maand of jaar).

Het voorgestelde artikel 2.21 bevat een regeling voor informatie die op verzoek van de uitvoerder wordt verstrekt.

Artikel 2.22 (bewaartermijn)

In artikel 2.22 staat een grondslag op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over minimale en maximale bewaartermijnen voor bewaring van persoonsgegevens die worden verwerkt op grond van dit hoofdstuk.

Artikel 2.23 (Informatieverstrekking aan de uitvoerder door andere overheidsorganisaties)

In dit artikel is geregeld dat andere overheidsorganisaties op verzoek van de uitvoerder informatie geven die nodig is om te beoordelen of de ouder voldoet aan artikel 2.5. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om informatie van UWV, de Belastingdienst en DUO om te beoordelen of een ouder voldoet aan de arbeidseis. Overigens zal de uitvoerder ook de basisregistratie personen (brp) raadplegen. Hiertoe zal naar verwachting een autorisatiebesluit worden genomen op grond van artikel 3.2 van de Wet basisregistratie personen. Dit is niet alleen relevant voor bijvoorbeeld de adresgegevens, maar ook voor gegevens over verblijfsrecht in Nederland (zie daarover nader: artikel 2.6 en de toelichting daarbij) en gezag. Gegevens daarover staan namelijk ook in het brp. Dat is geregeld in Bijlage 1 bij het Besluit basisregistratie personen.

Artikel 2.24 (Gegevensverstrekking van uitvoerder aan de toezichthouder en opsporingsambtenaren)

De uitvoerder kan uit eigen beweging gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens dit hoofdstuk verstrekken aan de ambtenaren belast met dit toezicht (voorgestelde eerste lid). Uit eigen beweging kan de uitvoerder ook gegevens en inlichtingen verstrekken aan de opsporingsambtenaren die zich bezighouden met opsporing op grond van artikel 2.37. Dit kan ook alleen als die gegevens of inlichtingen noodzakelijk zijn voor de opsporing van de in dat artikel genoemde strafbare feiten.

Dit voorgestelde artikel laat onverlet de bevoegdheden van de toezichthouder en opsporingsambtenaren om gegevens bij de uitvoerder en anderen op te vragen in het kader van hun taken voor toezicht respectievelijk opsporing. Deze bevoegdheden volgen voor de toezichthouder uit Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de opsporingsambtenaren volgen deze uit het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 2.25 (gegevensverstrekking uitvoerder aan andere overheidsorganisaties)

In dit artikel is de gegevensverstrekking geregeld door de uitvoerder aan andere overheidsorganisaties. Hierbij is ter vergelijking gekeken naar het huidige artikel 38a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Het voorgestelde eerste lid regelt dat de uitvoerder gegevens verstrekt aan Onze Minister ten behoeve van beleidsevaluatie, waaronder door middel van monitoring. Het tweede lid regelt dat de uitvoerder gegevens verstrekt aan bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bestuursorganen ten behoeve van de taken van die bestuursorganen. Daarbij gelden twee voorwaarden. Ten eerste dient de gegevensverstrekking voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taken van die bestuursorganen noodzakelijk te zijn. Ten tweede dient tussen de uitvoerder en het betreffende bestuursorgaan een convenant te zijn afgesloten omtrent hun samenwerking. Het derde lid regelt dat de uitvoerder gegevens verstrekt aan de inspectie belastingen, toeslagen en douane. Hierbij geldt als voorwaarde dat het dient te gaan om gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van die inspectie. De tweede volzin van dit artikellid beperkt de mogelijkheid van die inspectie om de verkregen gegevens aan derden te verstrekken: dit kan alleen als de betreffende gegevens niet van vertrouwelijke aard zijn. Verder zullen naar verwachting (deel)taken van de uitvoerder onder verantwoordelijkheid van de uitvoerder worden uitgevoerd door een andere organisatie.

Overigens kent andere wet- en regelgeving ook verplichtingen tot gegevenslevering voor de uitvoerder aan andere overheidsorganisaties. Op grond van artikel 33 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek dient de uitvoerder desgevraagd gegevens te leveren aan het Centraal bureau voor de statistiek voor statistische doeleinden. Ook dient de uitvoerder gegevens te verstrekken aan de Auditdienst Rijk ten behoeve van diens taken op grond van de Comptabiliteitswet 2016. Bij het college van burgemeester en wethouders dient de uitvoerder melding te maken van gerede twijfel over de juistheid van een gegevens uit de basisregistratie personen, op grond van artikel 2.34 van de Wet basisregistratie personen.

Artikel 2.26 (Gebruik burgerservicenummer)

Het burgerservicenummer wordt gebruikt bij het verwerken van gegevens op grond van dit hoofdstuk.

Artikel 2.27 (Aanwijzing als dienst van algemeen economisch belang)

Dit artikel voorziet in de aanwijzing van diensten van algemeen economisch belang. Het eerste lid van artikel 2.27 voorziet erin dat kindercentra, gastouderbureaus en gastouders belast zijn met het bieden van kinderopvang als dienst van algemeen economisch belang. Wat 'kinderopvang' precies inhoudt, volgt uit de begripsbepaling van kinderopvang: het bedrijfsmatig of anderszins dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint. Bij gastouderopvang wordt de dienst kinderopvang gezamenlijk geboden door het gastouderbureau en de gastouders die de feitelijke opvang verzorgen.

Het tweede lid voorziet in een uitzondering: het bieden van kinderopvang waarvoor geen vergoeding kinderopvang wordt ontvangen, valt niet onder de dienst van algemeen economisch belang. Daarvoor wordt geen vergoeding kinderopvang verstrekt, dus daar ziet de dienst van algemeen economisch belang niet op.

Het derde lid beperkt de werking van het eerste lid in de tijd. De belasting met een dienst van algemeen economisch belang heeft een werkingsduur van tien jaar. Uiterlijk vijf jaar voor het einde van die werkingsduur zal de minister een onderzoek laten doen naar de noodzaak, de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van die opdracht, om te bekijken of het dan nog steeds nodig is om de genoemde organisaties met een dienst van algemeen economisch belang te belasten. Dat onderzoek moet uiterlijk binnen twee jaar worden afgerond, zodat er voldoende tijd resteert om, indien nodig, de wet aan te passen.

Artikel 2.28 (Voorschriften uitvoering dienst van algemeen economisch belang)

Dit artikel bevat nadere voorschriften voor houders van kindercentra en gastouderbureaus, in het kader van de dienst van algemeen economisch belang. Dit artikel geldt niet voor gastouders. Op hen wordt de de-minimisvrijstelling voor diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen toegepast.

Het eerste lid schrijft voor dat houders van kindercentra en van gastouderbureaus een gescheiden boekhouding moeten voeren. Zij moeten ervoor zorgen dat de registratie van de activa en passiva, die zijn verbonden met de diensten van algemeen economisch belang respectievelijk met hun overige werkzaamheden, gescheiden is. Deze eis volgt uit de Europese regelgeving, waaronder artikel 5, negende lid, van het Vrijstellingsbesluit.

Lidstaten moeten een voorziening treffen om overcompensatie te voorkomen (bv. artikel 6 van het Vrijstellingsbesluit). Daartoe regelt artikel 2.28, tweede lid, dat houders van kindercentra en gastouderbureaus voor het uitvoeren van de werkzaamheden waarmee zij als dienst van algemeen economisch belang zijn belast niet meer mogen ontvangen dan de nettokosten van die werkzaamheden, met inbegrip van een redelijke winst.

Het derde lid betreft de consequenties van overcompensatie. Indien een houder voor het uitvoeren van de in het tweede lid bedoelde werkzaamheden meer ontvangt dan het in dat lid bedoelde bedrag, dan vordert de uitvoerder de vergoeding kinderopvang geheel of gedeeltelijk terug. De hoogte van die terugvordering komt overeen met de mate waarin de baten van die dienst (vergoeding kinderopvang + betaling ouders) hoger zijn dan de nettokosten, met inbegrip van een redelijke winst. De terugvordering kan nooit hoger zijn dan de totale vergoeding kinderopvang die de houder voor het betreffende kalenderjaar ontving.

Het vierde lid maakt mogelijk dat de uitvoerder het bedrag niet terugvordert, maar verrekent met nog te ontvangen vergoeding kinderopvang in het volgende kalenderjaar. Die mogelijkheid bestaat, indien dat bedrag niet hoger is dan 10% van de gemiddeld in een jaar ontvangen vergoeding kinderopvang (artikel 6 van het Vrijstellingsbesluit).

Het vijfde en zesde lid betreffen delegatiegrondslagen. Allereerst zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de netto-kosten en de redelijke winst berekend wordt en de hoogte van de winst die als redelijk beschouwd wordt. Dat kan voor de verschillende opvangsoorten verschillend worden vastgesteld. Op grond van het zesde lid kunnen nadere regels worden gesteld over de inrichting van de administratie.

Artikel 2.29 Jaarverantwoording

De houder van een kindercentrum of gastouderbureau en de gastouder verantwoordt de uitvoering van de kinderopvang jaarlijks door opstellen van een jaarverantwoording over het voorgaande kalenderjaar. Daarbij gaat het om een financiële verantwoording en een verantwoording van de bedrijfsvoering. De jaarverantwoording wordt na vaststelling ingediend bij de uitvoerder. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over onder meer de inrichting en inhoud van de jaarverantwoording en de procedure met betrekking tot de indiening en openbaarmaking van de jaarverantwoording. Bij die regels kan onderscheid gemaakt worden tussen categorieën houders. Zie hiervoor verder paragraaf 5.1.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 2.30 (Kostprijsonderzoek)

Periodiek wordt een kostprijsonderzoek gedaan door de Minister van Sociale Zaken Werkgelegenheid. Bij ieder kostprijsonderzoek wordt een deel van de kinderopvangorganisaties benaderd. De houder van een kindercentrum of gastouderbureau en de gastouder die wordt benaderd is verplicht mee te werken door de benodigde informatie te leveren. Zie hiervoor verder paragraaf 5.1.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 2.31 (Vergoeding kosten ouder)

Dit voorgestelde artikel betreft een aangepaste versie van het huidige artikel 1.13 van de Wet kinderopvang. Het regelt de bevoegdheid voor colleges van burgemeester en wethouders om aan ouders een tegemoetkoming te verstrekken in de kosten van kinderopvang. Ten opzichte van het huidige artikel 1.13 van de Wet kinderopvang is het voorgestelde artikel 2.31 anders op twee punten. Ten eerste is de afbakening losgelaten van de doelgroepen voor wie colleges een tegemoetkoming kunnen verstrekken. Daarmee krijgen de colleges meer ruimte om zelf doelgroepenbeleid te voeren. Wel moet van de betreffende ouder zijn vastgesteld dat deze recht heeft op gebruik van gesubsidieerde kinderopvang als bedoeld in de artikelen 2.5 of 2.6. Ten tweede wordt de maximering van de tegemoetkoming bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. In het huidige artikel 1.13 Wko is het maximum van de tegemoetkoming de maximumuurprijs, verminderd met het bedrag aan kinderopvangtoeslag. In het nieuwe financieringsstelsel is geen sprake meer van kinderopvangtoeslag. Bij algemene maatregel van bestuur zal een aangepast maximum worden vastgesteld.

Artikel 2.32. (Aanwijzing toezichthouder)

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 2 van Wet kinderopvang zijn belast de bij besluit van de Minister van SZW aangewezen ambtenaren. Dit betreft het hoofdstuk over Financiering kinderopvang dat bij dit wetsvoorstel in de Wet kinderopvang wordt ingevuld (artikel I, onderdeel J).

Artikel 2.33 (Bevoegdheden toezichthouder)

De toezichthouder beschikt uit hoofde van de aanwijzing op grond van artikel 2.32 over de bevoegdheden die in Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht aan een toezichthouder zijn toegekend. Het voorgestelde artikel 2.33 regelt twee bijzonderheden ten opzichte van de voornoemde bevoegdheden. Het eerste lid regelt dat, voor zover een kindercentrum, gastouderbureau of gastouderopvang in een woning is gevestigd, een op grond van artikel 2.32 aangewezen ambtenaar bevoegd is zonder toestemming van de bewoner in die woning binnen te treden ten behoeve van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens dit hoofdstuk. Het tweede lid regelt dat de toezichthouder niet bevoegd is zaken te onderzoeken, aan opnemings te onderwerpen en daarvan monsters te nemen. Deze bevoegdheid uit artikel 2:18 van de Algemene wet bestuursrecht is niet nodig voor de toezichthouder op de vergoeding kinderopvang. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid vervoermiddelen te onderzoeken uit artikel 2:19 van de Algemene wet bestuursrecht: die bevoegdheid is niet nodig en wordt dus in het voorgestelde tweede lid uitgesloten.

Daarnaast bevat het voorgestelde derde lid een delegatiegrondslag om nadere regels te stellen over de frequentie en methodes van onderzoek door de toezichthouder. Dit betreft onderzoek binnen de grenzen van de bevoegdheden die dit wetsvoorstel en de Algemene wet bestuursrecht aan de toezichthouder toekennen. In paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is de toezichtsfilosofie voor de toezichthouder uiteengezet. Paragraaf 4.5.2 beschrijft in lijn hiermee om welke redenen de toezichthouder een onderzoek kan starten en welk type onderzoek dit kan zijn. Dergelijke uitgangspunten kunnen in lagere regelgeving worden vastgelegd. Dit heeft voornamelijk tot doel voor de mensen en bedrijven die te maken kunnen krijgen met toezichtsonderzoek zo duidelijk mogelijk te maken wat zij kunnen verwachten. Daarnaast bieden de nadere regels ook de toezichthouder zelf een nader omlijnd kader voor de inrichting van diens onderzoeksbevoegdheden.

Artikel 2.34 (Last onder dwangsom)

De uitvoerder kan in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens dit hoofdstuk een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 5:31d van de Algemene wet bestuursrecht opleggen.

Artikel 2.35 (Waarschuwing of bestuurlijke boete)

De uitvoerder kan een overtreder van bepalingen die betrekking hebben op het vaststellen en de hoogte van de subsidie een waarschuwing opleggen of een bestuurlijke boete van ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of in geval van een opzettelijke overtreding van ten hoogste het bedrag van de derde categorie.

Op grond van het voorgestelde vierde lid van artikel 2.33 worden nadere regels gesteld over de bestuurlijke boete bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Hieronder vallen bijvoorbeeld nadere regels over de hoogte van de bestuurlijke boete.

Artikel 2.36 (aanvullend afwegingskader)

Voor de oplegging van een waarschuwing of bestuurlijke boete wordt deels en op hoofdlijnen aangesloten bij het afwegingskader dat is ontwikkeld in het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid (Kamerstukken II 2024/25, 36 785). Hiertoe wordt voorgeschreven dat de uitvoerder diens beslissing tot oplegging mede moet baseren op de drie aspecten, opgesomd in het voorgestelde artikel 2.36.

Artikel 2.37 (strafbare feiten)

Dit artikel is gemodelleerd naar het huidige artikel 44 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Het voorgestelde eerste lid gaat over de opsporing van misdrijven omtrent valsheid

(artikelen 225 tot en met 227b van het Wetboek van Strafrecht) of overtredingen omtrent valsheid (artikelen 447c en 447d van het Wetboek van Strafrecht). Voor zover deze valsheid voor de vergoeding kinderopvang van belang is, worden de ambtenaren die met de opsporing daarvan worden belast, aangewezen bij besluit van Onze Minister. Dit moeten opsporingsambtenaren zijn, overeenkomstig artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering.

Het voorgestelde tweede lid regelt dat de aangewezen opsporingsambtenaren ook belast zullen zijn met de opsporing van dwang en wederspanning (artikelen 179 tot en met 182, en 184 van het Wetboek van Strafrecht).

Het voorgestelde derde lid regelt dat van de aanwijzing van de opsporingsambtenaren mededeling wordt gedaan in de Staatscourant.

Artikel II

Wijziging Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

De aanpassingen van artikel 38 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zijn redactioneel van aard. De Awir wordt aangepast omdat de kinderopvangtoeslag niet langer bestaat. Op grond van het voorgestelde artikel III van de Wet financiering kinderopvang blijven de 'oude' regels van toepassing op de afhandeling van voorschotten en beschikkingen kinderopvangtoeslag.

Artikel III

Wijziging Wet normering topinkomens

Met dit artikel worden kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus onder de Wet normering topinkomens gebracht, voor zover deze organisaties rechtspersoonlijkheid bezitten. Zie verder paragraaf 5.4.2 van het algemeen deel van de toelichting

Artikel IV

Overgangsrecht

Op besluiten over kinderopvang, genomen onder het oude recht, blijven de Wet kinderopvang en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen van toepassing. Dat is nodig voor de afwikkeling van deze besluiten en voor eventuele bezwaar- en beroepsprocedures. Daarin voorziet het eerste lid.

Op grond van het tweede lid kan kinderopvangtoeslag die wordt aangevraagd na inwerkingtreding van de wet worden toegekend voor zover de toeslag betrekking heeft op een periode gelegen voor inwerkingtreding en, volgens het oude recht, toekenning met terugwerkende kracht mogelijk was.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,