

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wet financiering kinderopvang

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

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

Houders van kindercentra en gastouderbureaus, gastouders en ouders met kinderen die naar de opvang gaan. Het wetsvoorstel regelt een andere verdeling van verantwoordelijkheden en een andere financieringsstroom vanuit de overheid om kinderopvang te financieren. De kindercentra en gastouderbureaus ontvangen de financiering in de vorm van een subsidie en zijn ook verantwoordelijk voor de aanvraag. Voor ouders wordt het systeem eenvoudiger en zekerder.

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

Ondernemers (in de kinderopvangsector), onderzoekers, ouders, branchepartijen, planbureaus en andere (overheids)organisaties die betrokken zijn bij (de financiering van) kinderopvang.

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

In de eerste fase van dit traject zijn de branche- en sectorpartijen intensief betrokken. Dit gebeurde in het zogenoemde Greenfield-traject. In het rapport "Rapport Evaluatie Greenfield Kinderopvang" is hier meer over te lezen. Ook hebben ter afsluiting verschillende organisaties de mogelijkheid gekregen een impactanalyse uit te voeren op het ontwerp wat er toen lag. De impactanalyse zijn [gepubliceerd](#) op Rijksoverheid.nl.

In de tweede fase is toegewerkt naar het wetsvoorstel dat nu voorligt. Als onderdeel hiervan is het concept-stelselontwerp verder uitgewerkt. Dit gebeurde op een nieuwe en innovatieve manier, waarin intensief is samengewerkt met de beoogd uitvoerder (Dienst Toeslagen).

In deze fase is ook gestart met de uitvoering van verschillende toetsen en analyses die het beleidskompas voorschrijft. Bij de uitvoering van de toetsen zijn de belanghebbenden betrokken. Denk hierbij aan ouders en ondernemers. Ook in deze fase hebben de branche- en sectorpartijen tijdens bijeenkomsten en één-op-één gesprekken de kans gehad om feedback te leveren op de plannen.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

In het huidige financieringsstelsel met de kinderopvangtoeslag liggen alle verantwoordelijkheden voor en risico's van de financiering bij ouders. Ouders zijn verantwoordelijk voor de aanvraag van de toeslag en het doorgeven van wijzigingen die de hoogte van de toeslag kunnen beïnvloeden. Zij dragen ook de financiële gevolgen van (onbedoelde) fouten. Dit zorgt jaarlijks voor terugvorderingen bij circa 20% van ouders die KOT ontvangen. Circa 5% moet zelfs meer dan € 1000,- terugbetalen. Dit kan ouders in financiële problemen brengen. Er zijn signalen die suggereren dat sommige ouders mogelijk (meer) kinderopvang zouden afnemen als het financieringsstelsel eenvoudiger zou zijn en meer zekerheid zou bieden. Hoewel er de afgelopen jaren verbeteringen zijn doorgevoerd in het stelsel om zulke terugvorderingen te beperken blijft de voorschotsystematiek op basis van ingewikkelde grondslagen zoals het inkomen een structureel probleem. Zie paragraaf 2.1. van de memorie van toelichting voor een uitgebreide probleemanalyse.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De belangrijkste oorzaken van het probleem zijn 1) de grondslagen die de hoogte van de kinderopvangtoeslag bepalen, 2) de voorschotsystematiek die inherent is aan het huidige toeslagensysteem en 3) dat alle verantwoordelijkheden en risico's bij ouders liggen. Ouders moeten bijvoorbeeld tijdig veranderingen doorgeven die de hoogte van de toeslag kunnen beïnvloeden. Dit is ingewikkeld en iets wat voor ouders vaak niet top-of-mind is.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De omvang wordt in dit geval bepaald door de ouders die voor een tegemoetkoming van de kosten voor kinderopvang voor hun kinderen gebruik maken van de kinderopvangtoeslag. Volgens het CBS maakte in 2023 Ruim 700 duizend ouders gebruik van de kinderopvangtoeslag. Gezamenlijk hebben zij ruim 1,1 miljoen kinderen.¹ In 2025 bedroeg de Rijksuitgave aan kinderopvangtoeslag ongeveer € 5,5 miljard.

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

Het huidige beleid wordt gevormd door de kinderopvangtoeslag. Dat de toeslagensystematiek fundamentele problemen kent, is al langer bekend. De toeslagenaire is hiervan het meest bekende voorbeeld. Tegelijkertijd is het niet zo dat er alleen problemen zijn met het toeslagensysteem in een dergelijk uitzonderlijke situatie. Verschillende evaluaties hebben aangetoond dat de huidige systematiek van toeslagen niet goed werkt voor een grote groep ouders.²

Op basis van deze inzichten zijn de afgelopen jaren al belangrijke verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn er door Dienst Toeslagen grote stappen gezet om het aantal (hoge) 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.

De wet- en regelgeving is ook verbeterd en vereenvoudigd. Zo is na een uitspraak van de Raad van State³ de wet niet meer op een alles of niets benadering uitgelegd, maar op een evenredige wijze door het proportioneel toekennen van kinderopvangtoeslag. Dankzij deze verandering in toepassing van het recht leiden beperkte fouten of afwijkingen niet langer

¹ [Ouders betaalden gemiddeld 3 210 euro aan kinderopvang in 2023 | CBS](#)

² [IBO Toeslagen deel 1 | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid](#)

³ ABRvS 23 oktober 2029, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

tot onevenredig hoge terugvorderingen bij ouders. Ook het loslaten van de koppeling gewerkte uren heeft bijgedragen aan het tegengaan van complexiteit en terugvorderingen. Dit betekent dat de hoogte van de kinderopvangtoeslag niet meer direct afhankelijk is van het aantal uren dat ouders per maand werken.⁴

Met het wetsvoorstel directe financiering kinderopvang (DFKO) is in het verleden al eens gepoogd een dergelijke grondige herziening door te voeren. 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.

De afdeling advisering van de Raad van State was kritisch op DFKO, 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 (...)".⁵

Het belangrijkste inzicht uit de evaluaties is dan ook dat alleen een volledig nieuw financieringsstelsel, dat fundamenteel anders is opgebouwd dan de kinderopvangtoeslag, bovengenoemde problemen kan oplossen.

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

Als de overheid niets doet blijft dat status quo behouden. Dit betekent dat de kinderopvangtoeslag blijft bestaan en daarmee het ingewikkelde inkomensafhankelijke voorschotsysteem met complexe grondslagen in stand blijft. 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.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel is een nieuw financieringsstelsel waarbij de verantwoordelijkheden tussen ouders, kindercentra en gastouderbureaus en de overheid eerlijker verdeeld zijn. Concreet zijn hierbij 3 beleidsdoelen opgesteld:

1. Eenvoud voor ouders
2. Betaalbaarheid voor ouders
3. Zekerheid voor ouders

Zie paragraaf 2.4 van de MVT voor een uitgebreide toelichting van de beleidsdoelen.

⁴ Stb. 2022, nr. 386.

⁵ Stcrt. 2018, nr. 50013.

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

1. Geen armoede – doordat kinderopvang een stuk betaalbaarder wordt, verwachten we dat ouders meer gaan werken. Ook houden zij aan het eind van de maand meer geld over in hun portemonnee. Dit kan bijdragen aan het terugdringen van armoede.

4. Kwaliteitsonderwijs – kinderopvang draagt bij aan de cognitieve, sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen. Als meer kinderen naar de opvang gaan, of kinderen meer dagen naar de opvang gaan, zal dat hun ontwikkeling in veel gevallen ten goede komen. Dit kan vervolgens ook hun schoolprestaties bevorderen.

5. Gendergelijkheid – ondanks de kinderopvangtoeslag is kinderopvang erg duur. Veel nieuwe ouders maken daarom een afweging tussen een extra dag werken (incl. een extra dag kinderopvang) of een dag thuis blijven. Wanneer gezinnen voor optie twee kiezen, dan is het in veel gevallen de moeder die een dag minder gaat werken. Dit heeft op de korte en de lange termijn negatieve effecten op de arbeidsparticipatie van deze vrouwen. Omdat kinderopvang door de veel hogere overheidsbijdrage beter betaalbaar wordt, zullen minder ouders deze keuze hoeven maken. Verwachten wordt dat jonge moeders hierdoor vaker blijven werken na de geboorte van een kind. Dit draag bij aan gendergelijkheid.

10. Ongelijkheid verminderen – wederom wordt verwacht dat meer ouders (meer) kunnen gaan werken. Ook zullen meer kinderen naar verwachting gebruik gaan maken van kinderopvang. Deze ontwikkelingen bieden economische kansen voor ouders en cognitieve ontwikkelkansen voor kinderen. Dit kan bijdragen aan het terugdringen van sociaaleconomische ongelijkheid.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

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

Om betaalbare kinderopvang te realiseren met meer eenvoud en zekerheid voor ouders zijn een aantal aangrijpingspunten geïdentificeerd. De aangrijpingspunten staan hieronder:

1. Herverdeling van verantwoordelijkheden en risico's
2. Versimpelen van de grondslagen
3. Aanpassen van financieringsstromen
4. Terugdringen van terugvorderingen

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

Meest kansrijke beleidsoptie:
Introductie van een nieuw financieringssysteem waarin de kinderopvangtoeslag wordt vervangen door een subsidie aan kindercentra en gastouderbureaus. In dit nieuwe systeem zullen de verantwoordelijkheden en risico's van ouders naar overheid en kinderopvangorganisaties verschoven worden. Om de financieringsstromen te versimpelen en de betaalbaarheid te vergroten wordt de subsidie inkomensonafhankelijk en zal die direct uitgekeerd worden aan kinderopvangorganisaties. De voorwaarden die aan ouders worden gesteld (ouder-kind relatie en de arbeidseis) hebben alleen naar de toekomst toe gevolgen voor het recht van de ouder en dus voor de subsidie. Dit betekent dat terugvorderingen bij ouders verleden tijd zijn. Zie voor een uitgebreide samenvatting van het voorstel paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting.

Een tweetal alternatieven zijn overwogen. Deze alternatieven bleken onvoldoende effectief en zijn daarom afgefallen. De alternatieven zijn:

1. Het verder verbeteren van de huidige kinderopvangtoeslag. Het structurele probleem van een toeslag met voorschotsystematiek blijft dan bestaan.
2. Het verleggen van de geldstroom van ouders naar kindercentra en gastouderbureaus zonder een andere verdeling van de verantwoordelijkheden (beleidsarme variant; vergelijkbaar met het eerdere wetsvoorstel directe financiering kinderopvang; DFKO). Op dit voorstel is eerder negatief geadviseerd door de Raad van State.

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

Zie bijlage 1

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Het is de verwachting dat de beschreven beleidsoptie de beoogde doelen van de herziening behaalt. Dit betekent we met deze aanpassingen een eenvoudiger, zekerder en betaalbaarder stelsel voor ouders ontstaat. In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting wordt beschreven welke problemen er worden aangepakt. In hoofdstuk 3 en 4 van de MvT wordt ingegaan op de verschuiving van de verantwoordelijkheden en de daarbij behorende verplichtingen.

In hoofdstuk 5 van de MvT wordt ingegaan op de gevolgen voor de kinderopvang markt. De belangrijkste gevolgen voor de markt zijn het vestigen van kinderopvang als een Dienst van Algemeen Economisch Belang.

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

Omdat het voorliggende wetsvoorstel een ingrijpende beleidswijziging veroorzaakt moeten er verschillende toetsen uitgevoerd worden. Waar mogelijk wordt in een zin de conclusie samen te vatten. Zie voor een uitgebreide toelichting per toets hoofdstuk 7 van de Memorie van Toelichting.

De uitgevoerde toetsen zijn :

- Doenvermogenstoets: het nieuwe stelsel lijkt weinig alertheid van ouders te vragen, omdat veel verantwoordelijkheden verschoven zijn naar de overheid en houders. Daarom is het voorlopige oordeel over het doenvermogen positief.
- Bedrijfseffectentoets: deze toets heeft inzichtelijk gemaakt tegen welke knelpunten ondernemers tegenaan verwachten te lopen. Een aantal knelpunten zijn direct opgelost met aanpassingen in het wetsvoorstel. Bijvoorbeeld knelpunten rondom termijnen en de timing van het aanvraagproces. Andere knelpunten, zoals ICT, worden meegenomen in het bredere plan voor de transitie naar het nieuwe financieringsstelsel.
- Uitvoeringstoets (door: beoogd uitvoerder Dienst Toeslagen, GGD GHOR Nederland, VNG, DUO en IvHO): nog niet uitgevoerd.
- Effecten op innovatie
- Markteffecten
- Regeldruktoets
- Privacytoetsing door de Autoriteit Persoonsgegevens
- Constitutionele toetsing (BZK)
- Toetst op interbestuurlijke verhouding (BZK)
- AC-ICT

Nog niet alle toetsen zijn afgerond. Hier wordt in de periode tijdens en na de internetconsultatie verandering in gebracht.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?

In het kort wordt met het wetsvoorstel de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag vervangen door een hoge, inkomensafhankelijke subsidie die direct aan kindercentra en gastouderbureaus wordt uitgekeerd. De verantwoordelijkheid voor de (juistheid van) de subsidie ligt voortaan bij de overheid en houders van kindercentra en gastouderbureaus. Terugvorderingen bij ouders komen niet meer voor.

- b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

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

Om tot een uitvoerbaar stelsel te komen is op een nieuwe, innovatieve, manier samengewerkt met beoogd uitvoerder Dienst Toeslagen. Hierdoor hebben beleid en uitvoering als gelijkwaardige partners aan het voorliggende wetsvoorstel gewerkt. De manier van samenwerken werd gekenmerkt door een iteratiefproces.

Ook is tijdens het beleidsvormingsproces gewerkt aan een proof of concept van de IV producten. Handhaving was ook onderdeel van dit proces. Door als gelijkwaardige partners vanaf de start samen te werken hopen we tot een goed uitvoerbaar stelsel te komen. In paragraaf 2.3 van de Memorie van Toelichting staat een uitgebreide toelichting op de werkwijze.

Een van de beleidsdoelen was om eenvoudig en zeker stelsel voor ouders te creëren. Daarom stond de ouder centraal bij de uitwerking van het voorstel. Doenvermogen en regeldruk spelen daarbij een belangrijke rol. Of dit gehaald is, wordt uitgezocht via een doenvermogenstoets.

Ook de regeldruk voor ondernemers is een belangrijk gegeven. Gedurende het beleidsvormingsproces is dit ook een belangrijk onderwerp geweest. In verschillende sessies is dit onderwerp met ondernemers en branchepartijen besproken en uitgedacht. Om dit onderwerp verder inzichtelijk te maken zijn er een MKB-toets en een regeldruktoets uitgevoerd (zie paragraaf 7.3 – bedrijfseffectentoetsen).

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

Dit wetsvoorstel zorgt voor een ingrijpende verandering in de financiering van de kinderopvangsector en daarmee het stelsel *an sich*. Dit brengt risico's en onzekerheden met zich mee. Niet alleen voor de sector maar ook voor de uitvoering en beleid. Het is te omslachtig om alle risico's en onzekerheden in dit blokje op te nemen. Daarom nemen we hier de drie belangrijkste risico's op. We denken dat de innovatieve werkwijze, waarin beleid en uitvoering als gelijkwaardige partners hebben samengewerkt, een groot deel van de risico's hebben weggenomen.

- **Risico's voor de toegankelijkheid van kinderopvang.**
De hogere overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang kan 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).
- **Risico op ondoelmatigheid.**
Door het verlagen van de kosten voor veel ouders is er in het nieuwe stelsel een kleine 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 – zie paragraaf 3.4.3.
- **Risico op ongeoorloofde staatsteun.**
Om dit te voorkomen wordt er een dienst van algemeen economisch belang gevestigd. Zie paragraaf 5.2 voor een toelichting hierop

Naast bovenstaande risico's worden er nog wetgevingstoetsen uitgevoerd. Hiermee willen we ook potentiële risico's vroegtijdig identificeren.

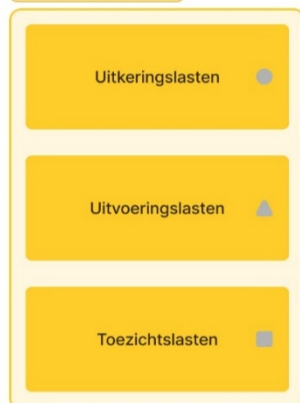
d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

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).

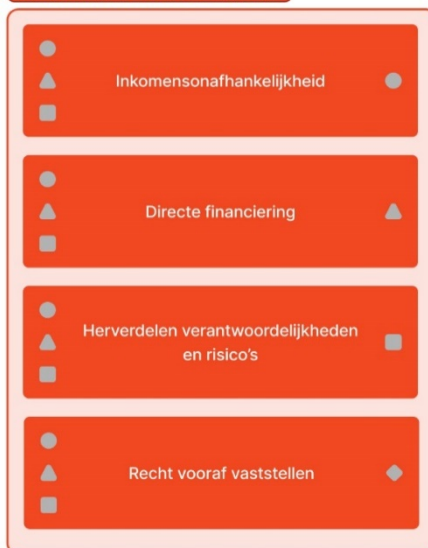
Waar nodig worden de bestaande meetinstrumenten aangevuld met nieuw kwantitatief of kwalitatief onderzoek. Er zal in de evaluatie ook expliciet aandacht zijn voor de neven- en externe effecten. Dit is belangrijk om de effecten van het nieuwe stelsel in zijn totaliteit te kunnen evalueren. Denk bijvoorbeeld aan de impact van het nieuwe stelsel op de toegankelijkheid. Ook zal worden gekeken naar de regeldruk voor kindercentra en gastouderbureaus.

Zie paragraaf 9.1 voor een uitgebreide toelichting op de evaluatie.

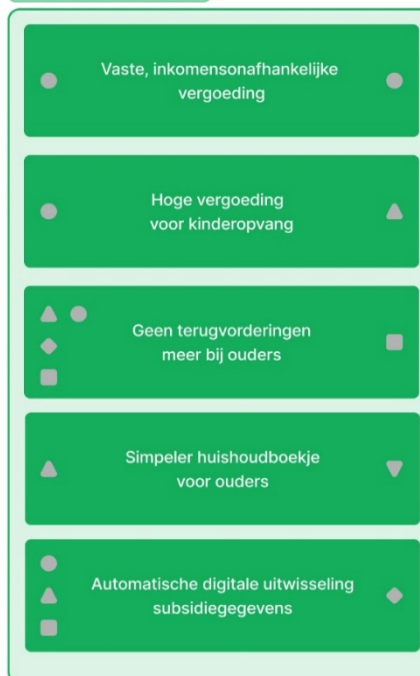
Middelen [INPUT]



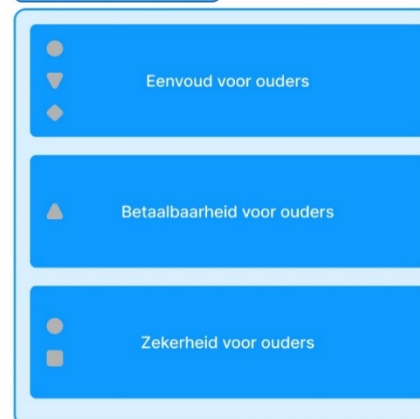
Instrumenten [THROUGHPUT]



Prestaties [OUTPUT]



Effecten [OUTCOME]



Neven- en externe effecten

