

Vergaderjaar 2024–2025

31 322

Kinderopvang

K

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS PARTICIPATIE EN INTEGRATIE EN DE STAATSSECRETARIS HERSTEL EN TOESLAGEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2025

Het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang heeft eenvoud en meer zekerheid voor ouders als doel. Ook verbeteren we de betaalbaarheid van de kinderopvang voor ouders. Het nieuwe stelsel kent ook risico's, met name voor de toegankelijkheid en doelmatigheid. Uw Kamer is hierover eerder geïnformeerd met de hoofdlijnenbrief van 11 november 2024.¹ Deze brief gaat in op de risico's en de maatregelen die genomen worden om de toegankelijkheid en doelmatigheid ook in het nieuwe financieringsstelsel te borgen. Zodat kinderen een zo goed mogelijke start maken, werken voor ouders meer loont, publieke uitgaven goed worden besteed en kinderopvang toegankelijk blijft.

1. Kiezen voor eenvoud, zekerheid en betaalbaarheid: voor- en nadelen

Met het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang maken we fundamentele keuzes voor eenvoud, zekerheid en betaalbaarheid. Het nieuwe stelsel heeft de volgende kenmerken:

- a. Een hoge inkomensafhankelijke vergoeding kinderopvang voor werkende ouders.
- b. De uitvoerder betaalt de vergoeding kinderopvang rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie.
- c. Zowel de initiële als de periodieke toets op de voorwaarden (waaronder de arbeidseis) heeft alleen gevolgen naar de toekomst toe en leidt niet tot terugvorderingen bij de ouder(s).
- d. De verantwoordelijkheid voor het doorgeven van wijzigingen in het aantal afgenomen opvanguren en het uurtarief ligt bij de kinderopvangorganisatie.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 547.

De inkomensonafhankelijke vergoeding is nodig om terugvorderingen te voorkomen en het stelsel eenvoudig te maken. De overheid investeert fors in de kinderopvangsector. De structurele intensivering bedraagt circa 3 miljard euro. Hierdoor is het mogelijk om voor alle werkende ouders 96% van de kosten voor kinderopvang tot de maximum uurprijs te vergoeden. Kindervang wordt voor deze ouders bijna gratis. Deze intensivering dient de doelen van kinderopvang: het stimuleren van de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind.

Het kabinet wil het ondernemerschap in de sector behouden en tegelijkertijd borgen dat belastinggeld ten gunste komt van werkende ouders.

Doordat de kinderopvang in het nieuwe stelsel voor de meeste ouders goedkoper wordt, stijgt naar verwachting de vraag naar kinderopvang. Dat kan positief zijn voor de arbeidsparticipatie, hetgeen ten goede komt aan de financiële onafhankelijkheid van vrouwen, maar heeft ook risico's voor de toegankelijkheid. De kinderopvangmarkt is nu al krap, vooral door personeelstekorten. Belangrijk om te benoemen is dat er geen eenvoudige oplossingen zijn. De risico's voor toegankelijkheid en doelmatigheid zijn het gevolg van de fundamentele keuze voor eenvoud, zekerheid en betaalbaarheid. Deze keuze is gemaakt om de fundamentele problemen in de huidige kinderopvangtoeslag met complexiteit, onzekerheid en terugvorderingen op te lossen. Van die keuze profiteren alle partijen in het stelsel: (werkende) ouders, kinderopvangorganisaties en de overheid. De nadelige gevolgen van die keuze zijn te beperken, maar niet geheel weg te nemen.

Daarbij is het goed om te benadrukken dat het gaat om risico's die zich kunnen voordoen, maar waarvan niet zeker is dat ze zich zullen voordoen. De kinderopvangmarkt heeft de afgelopen jaren laten zien veerkrachtig te zijn en in te kunnen spelen op de toenemende vraag. Bijlage 1 bevat een aantal kengetallen over het (verwachte) gebruik van de kinderopvang en de relatie met het arbeidsaanbod.

Uw Kamer ontvangt deze brief kort voor de Tweede Kamerverkiezing op 29 oktober. Het voornemen tot het afschaffen van de kinderopvangtoeslag en de stap naar directe financiering bestaat al lang. Beleid en uitvoering zijn verder dan ooit in de vormgeving van een eenvoudiger stelsel dat ouders zekerheid biedt. Het doel is om eind oktober het wetsvoorstel dat het nieuwe financieringsstelsel regelt te publiceren voor internetconsultatie. Voor toekomstige politieke keuzes over de inrichting van het kinderopvangstelsel is van belang dat het nieuwe stelsel geen eindstadium hoeft te zijn. Het nieuwe stelsel kan dienen als een platform om in de toekomst andere keuzes te maken. Op de korte en middellange termijn is het verstandig om ouders en de sector duidelijkheid te bieden en de voorgenomen stelselherziening zoals gepland door te zetten. Zo kunnen we ouders zo snel mogelijk zekerheid en eenvoud bieden en weet de sector waar ze aan toe is.

Leeswijzer

De maatregelen die het kabinet neemt om de risico's voor de toegankelijkheid en doelmatigheid te minimaliseren staan in paragraaf 2. Paragraaf 3 gaat specifiek in op de verkenning naar tariefregulering en het kostprijs-onderzoek. In paragraaf 4 vindt u een overzicht van de overwogen alternatieve maatregelen.

2. Monitoring, maatregelen en belang van ondernemerschap

Het kabinet heeft veel waardering voor het ondernemerschap en de inzet van de hele kinderopvangsector. De kinderopvangsector heeft getoond goed aan te sluiten bij de behoeften van ouders door een divers aanbod te bieden. De flexibiliteit en klantgerichtheid die de sector de afgelopen jaren heeft laten zien (ook in bijvoorbeeld de coronatijd) is veel waard. Dit zijn sterke kanten van de sector die we ook in de nieuwe situatie willen behouden.

De verwachting is dat in het nieuwe stelsel de vraag naar kinderopvang snel toeneemt. Om ervoor te zorgen dat er voldoende plekken zijn, is het cruciaal dat het aantrekkelijk blijft voor kinderopvangorganisaties en gastouders om in de kinderopvang te opereren. Ondernemerschap en een breed en divers aanbod zorgen ervoor dat zoveel mogelijk ouders een passende en betaalbare plek kunnen vinden voor hun kind.

Het nieuwe financieringsstelsel geeft aanleiding tot monitoring van de effecten ten behoeve van de doelmatigheid en toegankelijkheid. Ook heeft het lid Paulusma (D66) in het commissiedebat kinderopvang van 3 juli 2025 aandacht gevraagd voor monitoring, namelijk welke indicatoren worden gebruikt.

Hiervoor is het allereerst van belang om duidelijk te maken wat onder toegankelijkheid wordt verstaan. De meest recente periodieke evaluatie kinderopvangbeleid onderscheidt in totaal vijf vormen van toegankelijkheid: reëel, financieel, wettelijk, administratief en subjectief.² Voor de risico's van de stelselherziening kijken we naar reële en financiële toegankelijkheid. Kort gezegd: is er plek, en is die plek ook betaalbaar voor ouders? Dit zijn de vormen van toegankelijkheid die voor sommige ouders onder druk kunnen komen te staan bij de overgang naar het nieuwe stelsel. De andere vormen van toegankelijkheid verbeteren naar verwachting voor alle werkende ouders met de stelselherziening. Het recht op vergoeding kent niet langer terugwerkende kracht voor ouders (wettelijk), er wordt minder van ouders gevraagd (administratief), en we bieden meer zekerheid en eenvoud (subjectief).

Om te beoordelen of en in welke mate de reële en financiële toegankelijkheid onder druk komt te staan kijken we naar het aanbod, het gebruik en de tarieven zoals opgenomen in de kwartaalrapportages kinderopvang. Daarnaast loopt er ook een wachttijdenmonitor. De volgende rapportage wordt in het najaar verwacht. Door integraal te kijken naar de ontwikkelingen in de prijzen, het aanbod, het gebruik en de wachttijden, wordt jaarlijks bekeken hoe de toegankelijkheid ervoor staat.

Hieronder vindt u een overzicht van de stappen die het kabinet nu al zet, gegeven het huidige inzicht in de verwachte gevolgen van de stelselherziening.

Uitstel en geleidelijk ingroeipad

Bij de meest recente voorjaarsbesluitvorming heeft het kabinet besloten om het nieuwe stelsel in te laten gaan per 1 januari 2029. Dit geeft de markt twee jaar extra tijd om zich aan te passen aan het nieuwe stelsel en de bijbehorende intensivering. Bij dit besluit hoort een geleidelijk ingroeipad naar de ingangsdatum. Zo kan de vraag naar kinderopvang geleidelijk en gecontroleerd toenemen en is te zien wat het gevolg is voor prijzen en wachtlijsten.

² Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 513.

Indexeren maximum uurprijzen

Afgelopen voorjaarsbesluitvorming heeft het kabinet tevens besloten om niet te bezuinigen op het huidige kinderopvangstelsel. Er is afgesproken de maximum uurprijzen (MUP) in 2026 wél te indexeren. Zo blijft de huidige kinderopvangtoeslag en de subsidie in het nieuwe financieringsstelsel beter in de pas lopen met de kosten die ouders maken. De voorgenomen bezuiniging zou met name gevolgen hebben voor ouders met een laag inkomen, omdat voor hen het deel boven de MUP meer effect heeft op hun besteedbaar inkomen en zij nu al het maximale vergoedingspercentage ontvangen.

Gemeentelijk beleid, waaronder verruiming mogelijkheid vergoeden ouderbijdrage

Het kabinet wil dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om de eigen bijdrage van ouders te vergoeden. Dit doen we door de huidige doelgroepen voor het vergoeden van de ouderbijdrage (artikel 1.13 van de Wet kinderopvang) los te laten in het wetsvoorstel. Deze aanpassing geeft gemeenten meer ruimte om betaalbare kinderopvang voor meer kwetsbare groepen mogelijk te maken. Daarbij lost deze stap een huidig 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. Denk aan voorschoolse educatie voor kinderen met risico op een achterstand, peutersaanbod voor peuters in het algemeen en de mogelijkheid kinderopvang (deels) te vergoeden voor mensen voor wie daar om sociale of medische redenen noodzaak toe is (SMI).

Het kabinet gaat met gemeenten in gesprek over deze uitbreiding, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan het beperken van onwenselijke verschillen tussen gemeenten. Ook zullen we in het gesprek verkennen hoe gemeenten beter in staat gesteld kunnen worden om plaatsen in te kopen. Voor deze verruiming van de mogelijkheid om de ouderbijdrage te vergoeden is extra budget gereserveerd.

Arbeidsmarktbeleid

De aanpak van het tekort aan pedagogisch professionals is van groot belang voor de toegankelijkheid van kinderopvang. Momenteel werken er circa 130.000 medewerkers in de kinderopvang en komen er nog altijd meer mensen bij dan er uitstromen.³ Ondanks deze groei is er sinds een aantal jaren een tekort aan personeel. Voor het jaar 2025 is in de meest recente arbeidsmarktprognose een tekort van 7.200 personen geraamd.⁴ De tekorten lopen volgens de prognose flink op de komende jaren, ook zonder de effecten van een nieuw financieringsbeleid. Daarnaast loopt er een wachttijdenmonitor die inzicht geeft in de ontwikkelingen van wachttijden van ouders voor kinderopvang. In het najaar worden de meest recente cijfers verwacht.

Vanwege de tekorten kijkt het kabinet samen met de sector doorlopend naar nieuwe mogelijkheden tot acties en maatregelen. Momenteel lopen er diverse acties om personeel aan te trekken, te behouden en meer uren werken te bevorderen. Samen met Kinderopvangwerkt! zet het kabinet in

³ Inclusief zelfstandigen is dat aantal ongeveer 141.000 personen. Bron: AZW Statline. In 2024 Q4 lag de instroom op 19.270 personen en de uitstroom op 15.590. Dit is een positief saldo van 3.680 personen. Bron: AZW Statline.

⁴ Prognosemodel Zorg & Welzijn, ABF Research.

op het Ontwikkelpad kinderopvang. Het doel hiervan is om inzicht te bieden in ontwikkelingsmogelijkheden in de kinderopvang, om zo nieuwe medewerkers aan te trekken en de ontwikkeling van huidige medewerkers te stimuleren. Het kabinet stimuleert het Ontwikkelpad met verschillende subsidies. Allereerst loopt sinds vorig jaar de Subsidieregeling groepshulpen. De subsidie stimuleert de inzet en scholing van de groepshulp via een tegemoetkoming in de loonkosten.

De functie van groepshulp biedt als instapfunctie in het Ontwikkelpad kansen voor werkzoekenden zonder relevante opleiding en verlicht de werkdruk van pedagogisch professionals. Om de subsidie aantrekkelijker te maken, mogen kinderopvangorganisaties vanaf dit jaar voor tien groepshulpen subsidie aanvragen in plaats van twee.⁵ Ook heeft het kabinet ingezet op communicatie om het subsidieproces voor kinderopvangorganisaties te verduidelijken. Daarnaast is er de SLIM-scholingssubsidie voor werkgevers en gastouderbureaus voor scholing binnen het Ontwikkelpad. Deze subsidie maakt investeringen in de ontwikkeling van medewerkers aantrekkelijker.

Dit jaar is ook het Nationaal Groeifondsproject «Meer uren werkt!» van start gegaan. Hierin worden verschillende interventies die contractuitbreiding stimuleren, onderzocht door de Universiteit Utrecht. De kinderopvangsector gaat aan de slag met de interventies «het goede gesprek», «herstructurering van taken» en «combinatiebanen» (in samenwerking met het basisonderwijs). Tevens is de alliantie Financieel Sterk door Werk, in opdracht van OCW, bezig met het verbeteren van de financiële onafhankelijkheid van vrouwen in de kinderopvang, zorg en schoonmaak. Deze alliantie ondersteunt werkgevers, brancheverenigingen en vrouwen bij het verbeteren van de werkomstandigheden en de mogelijkheden om meer uren te werken. Tot slot zijn sectorpartijen bezig met acties die het kabinet ondersteunt met subsidies. Kinderopvang werkt! is vorig jaar gestart de nieuwe arbeidsmarktcampagne «Kleine stappen, grote dromen». Deze campagne richt zich op zij-instromers, gastouders, mannen en mbo-2 studenten. En beroepsvereniging PPINK heeft subsidie ontvangen om op gebied van professioneel zeggenschap een webinar, bijeenkomsten en communicatie voor pedagogisch professionals te organiseren. Hiermee wordt de motie van het lid Van den Hil over vormgeving van professioneel zeggenschap in de kinderopvang afgedaan.⁶

Dienst van algemeen economisch belang

In het nieuwe financieringsstelsel investeert de overheid jaarlijks circa 8,6 miljard euro in de kinderopvang. Hiermee beoogt het kabinet een stabiel gefinancierde kinderopvangsector te realiseren die continu toegankelijke kinderopvang van hoge kwaliteit levert. De financieringswijze van kinderopvangorganisaties in het nieuwe financieringsstelsel raakt de Europese regels voor staatssteun. SZW heeft over deze aspecten informele gesprekken gevoerd met ambtenaren van de Europese Commissie. Hieruit is gebleken dat er in het nieuwe financieringsstelsel een risico is op ongeoorloofde staatssteun, doordat de overheid grote bedragen aan de kinderopvangorganisaties betaalt.

Om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen heeft het kabinet besloten om in het nieuwe financieringsstelsel het bieden van de dienst kinderopvang aan te merken als dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Het vestigen van een DAEB waarborgt dat verleende staatssteun

⁵ Wijziging subsidieregeling groepshulpen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-23581.pdf>

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 393, nr. 10.

verenigbaar is met de Europese regels voor de interne markt. Wanneer achteraf wordt vastgesteld dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun moet door de overheid alle verleende steun teruggehaald worden bij de kinderopvangorganisaties. Dat zou grote gevolgen hebben voor de sector en voor werkende ouders.

Het aanwijzen van formele kinderopvang als DAEB sluit aan bij het DAEB-vrijstellingsbesluit⁷ waar kinderopvang expliciet als voorbeeld wordt genoemd. Op basis van bovenstaande achten we deze stap nu noodzakelijk bij deze invulling van het financieringsstelsel.

Een DAEB is kortgezegd een economische dienst die ook een maatschappelijk belang dient. Er wordt gekozen voor een zo breed mogelijke definitie van de dienst kinderopvang waarbij recht wordt gedaan aan de verscheidenheid en het ondernemerschap in de sector. Een brede definitie waarborgt dat er ruimte blijft voor allerlei verschillende type kinderopvangorganisaties. Samen leveren al deze organisaties een divers aanbod dat aansluit bij de behoefte van ouders. Hierdoor behouden ondernemers in de kinderopvang de mogelijkheid zelf keuzes te maken in de vormgeving van kwalitatief hoge kinderopvang en kan de variëteit binnen de kinderopvang die kenmerkend is voor de kinderopvangsector behouden blijven. Het kabinet vindt het belangrijk dat er in de kinderopvang voldoende ruimte blijft om te innoveren en te ondernemen. Het hanteren van een brede definitie maakt het daarnaast minder vaak noodzakelijk een gescheiden boekhouding te voeren en beperkt administratieve lasten.

Europese regels schrijven voor dat er bij een DAEB geen sprake mag zijn van overcompensatie. Dat betekent dat de overheidscompensatie niet hoger mag zijn dan de nettokosten voor het leveren van de dienst kinderopvang plus een redelijk rendement. De overheid zal toezicht houden op overcompensatie en een terugbetalings- en verrekeningsregeling opstellen om eventuele overcompensatie terug te halen of te verrekenen met toekomstige vergoedingen indien achteraf blijkt dat een meer dan redelijk rendement is behaald. Op welke wijze dit wordt vormgegeven, zal de komende tijd nader uitgewerkt worden.

Het is belangrijk dat publieke middelen voor kinderopvang bij werkende ouders terecht komen en niet wegvloeien als overwinsten of leiden tot excessieve tariefstijgingen. De DAEB beperkt winstmaximalisatie en creëert daarmee prikkels voor organisaties om tariefstijgingen te matigen of middelen te herinvesteren in kwaliteit en capaciteit in de sector. Het voorkomt dat belastinggeld in grote mate de sector verlaat. Met andere woorden: overheidsmiddelen voor kinderopvang komen dan ook daadwerkelijk ten goede aan de kinderopvang. Daarmee voldoet het kabinet ook aan de motie Kathmann c.s. om maatregelen te treffen bij overgang naar een nieuw financieringsstelsel in de kinderopvang om te voorkomen dat publiek geld wegvloeit.⁸

Uitgangspunten voor uitwerking DAEB en impactanalyse

Het wetsvoorstel voor het nieuwe financieringsstelsel bevat de hoofdlijnen van de DAEB. De concrete uitwerking wordt voor een belangrijk deel vastgelegd in lagere regelgeving. Hierbij zal de sector actief betrokken worden om ervoor te zorgen dat de DAEB zo goed mogelijk bij de sector aansluit. Het kabinet hanteert als uitgangspunt in de uitwerking een zo breed mogelijke definitie van de dienst kinderopvang. Dat betekent dat de verschillende vormen van kinderopvang die nu in Nederland worden aangeboden (bedrijfsmatig of anders dan om niet), allemaal

⁷ Besluit C(2011) 9380.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 504.

onder de DAEB worden geschaard. Welke vormen dat precies zijn zal nader worden uitgewerkt. Daarbij wil het kabinet dat er ruimte blijft voor private en publieke samenwerkingen gericht op het realiseren van maatschappelijke doelstellingen in de kinderopvang. In de uitwerking stelt het kabinet als doel om de administratieve lastendruk zo laag mogelijk te houden, vooral voor kleine ondernemers. Ook zij moeten in het nieuwe stelsel kunnen ondernemen en zo bijdragen aan een divers en toegankelijk kinderopvangaanbod.

Het kabinet wil dat het mogelijk blijft om een redelijk rendement te realiseren. Een redelijk rendement hoort bij een gezonde bedrijfsvoering en is nodig om investeringen in het aanbod te doen, zodat er voor zoveel mogelijk kinderen een plek op de opvang is. Op dit moment zien wij dat er in de sector geen sprake is van grote overwinsten en dat willen wij ook in de toekomst voorkomen. Voor het vaststellen van een redelijk rendement zal nader onderzoek worden uitgezet bij een onafhankelijk extern bureau.

Voor kinderopvang is het belangrijk dat er een duidelijke investeringshorizon is zodat het mogelijk blijft om meerjarige investeringen te doen, in bijvoorbeeld het aanbod en de kwaliteit. Europese regelgeving schrijft voor dat na een bepaalde periode opnieuw moet worden gezien of de DAEB nog passend is. Het kabinet is voornemens de DAEB te vestigen voor een periode van twaalf jaar. Het is belangrijk dat de voorwaarden voor ondernemers vooraf duidelijk zijn. Na die tijd wordt geëvalueerd of de DAEB en de invulling daarvan nog steeds passend is voor de sector. Het aanwijzen van de dienst kinderopvang als DAEB beschermt kinderopvangorganisaties tegen risico's op het gebied van staatssteun en oneerlijke concurrentie, zolang aan de voorwaarden van de DAEB wordt voldaan. Dat past bij de ambitie van het kabinet om van de kinderopvangsector in het nieuwe financieringsstelsel een stabiel gefinancierde sector te maken.

In de nadere uitwerking zal centraal staan dat er vrijheid moet zijn voor ondernemers in de kinderopvang om te ondernemen en te investeren in innovatie, kwaliteit en capaciteit. Er zal voor invoering van de DAEB een impactanalyse plaatsvinden waarbij ook de effecten op ondernemers en het aanbod zullen worden onderzocht. Na invoering zal een evaluatieonderzoek worden uitgevoerd om onder andere de ontwikkelingen op de markt in beeld te brengen. Het kabinet zal al tijdens de internetconsultatie starten met de concrete uitwerking, om de sector zo snel mogelijk duidelijkheid te kunnen bieden. Tegelijkertijd blijft het kabinet openstaan voor argumenten en ideeën van de sector. Juist daar is de consultatiefase voor bedoeld.

Voorkomen excessieve beloningen

Kinderopvangorganisaties voeren een publieke taak uit, namelijk bijdragen aan de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van jonge kinderen. Mede gezien de grote mate van publieke financiering, vindt de regering dat de bezoldiging en de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband van topfunctionarissen in de kinderopvang passend moeten zijn bij het maatschappelijke karakter van de sector.

In het nieuwe financieringsstelsel wordt een hoge inkomensafhankelijke vergoeding ingevoerd en ontvangen aanbieders de vergoeding rechtstreeks van de overheid. Een gevolg hiervan is dat de kinderopvangsector onder de Wet Normering Topinkomens (WNT) komt te vallen. De WNT begrenst het inkomen van topfunctionarissen en verplicht organisaties transparant te zijn over de beloningen van topfunctionarissen. De

regering zal de uitwerking van de WNT voor de kinderopvang dit najaar nader vormgeven.

Transparantie

Het bevorderen van transparantie binnen de kinderopvangsector draagt bij aan een doelmatige besteding van middelen door kenmerken van organisaties en hun diensten inzichtelijk te maken. Onderzoeksbureau Decisio stelde in het rapport Maatregelen Marktwerking Kinderopvang dat transparantiemaatregelen een goed startpunt zijn voor het verbeteren van de marktwerking.⁹ Een verbeterde marktwerking kan bijdragen aan doelmatigheid. Transparantie versterkt ook de informatiepositie van ouders. Het stelt ouders in staat aanbieders makkelijker te vergelijken en te kiezen voor een organisatie die goed aansluit bij hun voorkeuren.

De sector kan zelf een rol pakken op transparantie door bijvoorbeeld voortgang te boeken op de kwaliteitscode kinderopvang. Daarnaast zal het kabinet in het nieuwe financieringsstelsel maatregelen voorstellen om transparantie te vergroten.

Administratieve lasten

Bij de uitwerking van de maatregelen hebben wij oog voor de optelsom van administratieve lasten voor kinderopvangorganisaties en kiezen wij steeds voor een uitwerking die past bij de diverse en ondernemende sector die de kinderopvang is. Daarom trekken wij graag nauw samen met de sectorpartijen op bij de verdere uitwerking van deze maatregelen.

3. Verkenning tariefregulering

Een potentiële maatregel die toegankelijkheid en doelmatigheid kan helpen borgen is tariefregulering. Tariefregulering is een instrument dat prijsstijgingen maximeert. De DAEB draagt bij aan doelmatigheid door een normrendement te stellen en eventuele overcompensatie terug te halen, maar laat ondernemers vrij om hun eigen tarieven vast te stellen. Tariefregulering maximeert tarieven direct en is daarmee gericht op de financiële toegankelijkheid.

Tariefregulering is echter een ingrijpende maatregel, waarbij de overheid ook sterk intervenueert in de markt. Het kabinet gaat op basis van de inzichten uit de verkenning en het kostprijsonderzoek tariefregulering verder uitwerken. Als een eerste stap gaat het kabinet in ieder geval deelname aan periodiek (steekproefsgewijs) kostprijsonderzoek verplichten via het wetsvoorstel NFKo. Het opnemen van de mogelijkheid tot tariefregulering in het wetsvoorstel NFKo is in elk geval op korte termijn niet mogelijk vanwege de complexiteit van de maatregel. De Tweede Kamer heeft over tariefregulering recent een motie aangenomen van de leden Welzijn en Haage. Om kinderopvang toegankelijk te houden, verzoekt deze motie de regering in het nieuwe stelsel uit te gaan van een door ouders te betalen wettelijk maximaal uurtarief. Dit is echter een complexe en verstrekkende maatregel, zoals toegelicht in hoofdstuk 3.3. Het kabinet acht het daarnaast gezien de demissionaire status niet passend om een besluit te nemen over het invoeren van tariefregulering en laat dit aan een volgend kabinet.

⁹ <https://decisio.nl/wp-content/uploads/Rapport-Maatregelen-Kinderopvang.pdf>.

Hieronder worden de uitkomsten van een aantal onderzoeken beschreven die het kabinet afgelopen jaar in dat kader heeft laten doen, waaronder een kostprijsonderzoek. Vervolgens gaat de brief in op de bevindingen van de verkenning naar tariefregulering.

3.1. Kostprijsonderzoek

Een effectief tariefplafond sluit aan bij de kostenstructuren in de sector. Een besluit over de wenselijkheid en haalbaarheid van tariefregulering vereist daarom inzicht in de kosten in de sector. Daarom heeft het kabinet opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de kostprijzen in de kinderopvang. SEO Economisch Onderzoek heeft dit onderzoek uitgevoerd, samen met BDO Accountants & Adviseurs en AYIT Consultancy. De sectorpartijen in de kinderopvang, die het onderzoek hebben ondersteund, zijn meermaals geconsulteerd door middel van een klankbordgroep. Het Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, de ACM en de NZa hebben een consulterende rol gehad gedurende het onderzoek. Het kostprijsonderzoek vindt u als bijlage bij deze brief.

Het kostprijsonderzoek kinderopvang geeft een eerste beeld van wat op dit moment de kostenopbouw in de sector is, hoe groot de variatie is en wat deze verklaart. De data-uitvraag liep van november 2024 tot en met januari 2025, waarbij kostendata is uitgevraagd over het jaar 2023. Organisaties werden gevraagd te rapporteren over de kosten die zij maken. Deze aangeleverde gegevens zijn gevalideerd door de onderzoekers.

Mede dankzij een oproep van brancheorganisaties, hebben 148 kinderopvangorganisaties, drie administratiekantoren van gastouders en 142 gastouders gegevens aangeleverd. Het kabinet is deze organisaties en gastouders dankbaar dat zij gehoor hebben gegeven aan de oproep om deel te nemen aan het kostprijsonderzoek.

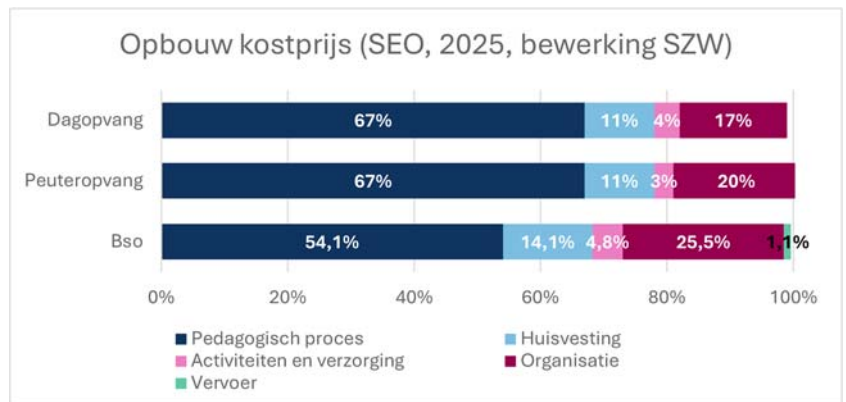
De deelname aan het kostprijsonderzoek is hiermee voldoende, maar minder dan de 300 deelnemers waar de onderzoekers vooraf op hadden ingezet. Hoewel zowel grote als kleine organisaties gegevens hebben aangeleverd, is de deelname onder kleine organisaties relatief lager. Op hoofdlijnen zijn uitkomsten representatief, maar verschillen tussen subgroepen zijn minder betrouwbaar in beeld te brengen. Eén van de adviezen van de onderzoekers is dan ook om in de toekomst verplichte deelname aan dit soort onderzoeken mogelijk te maken. Dit advies neemt het kabinet over door deelname aan een periodiek, steekproefsgewijs kostprijsonderzoek verplicht te stellen.

Opbouw kostprijs

Uit het onderzoek blijkt dat het grootste deel van de kosten bestaat uit kosten voor pedagogisch personeel. Hieronder vallen alle salaris- en overige personeelskosten van pedagogisch professionals die op de groep staan. Na kosten voor pedagogisch personeel volgen de organisatiekosten¹⁰ en huisvestingskosten¹¹. Kosten voor activiteiten en verzorging bedragen bij dagopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang slechts 3 tot 5% van de totale kostprijs.

¹⁰ Organisatiekosten betreffen kosten die samenhangen met de organisatie en aansturing. SEO verstaat hieronder bijvoorbeeld (personeels)kosten voor management, administratie, ICT, investeringen in innovatie en kwaliteit en kosten van werkkapitaal.

¹¹ Huisvestingskosten gaan bijvoorbeeld over huur of eigendom van het pand, schoonmaak, onderhoud, energie, afvalverwerking, etc.



Organisaties geven aan vooral invloed te kunnen uitoefenen op kostprijzen via de inzet op personeel. Bijvoorbeeld door wel of niet een extra kracht in te zetten boven de vereiste inzet.

Variatie in kostprijs

De kinderopvang heeft zich afgelopen decennia vraaggestuurd ontwikkeld. Doordat kinderopvangorganisaties zich hebben ingespannen om voor iedere ouder passend aanbod te verzorgen, is er een grote diversiteit in het aanbod ontstaan. Een gevolg daarvan is dat er veel variatie is in kostprijzen. De onderzoekers wijzen er dan ook meermaals op dat dé kostprijs in de kinderopvang niet bestaat.

Figuur S.1. Variatie kostprijzen (SEO, 2025, bewerking SZW)



De grote variatie in kostprijzen is deels te verklaren aan de hand van organisatiekenmerken:

- Lagere huisvestingskosten bij meer panden in eigendom en/of locaties in scholen.
- Lagere kostprijzen voor de kleinste organisaties.
- Hogere kostprijzen bij een groter aandeel VE-aanbod.
- Hogere kostprijzen bij een groter aandeel aanbod in (zeer) stedelijke gebieden.
- Hogere kostprijzen bij stichtingen, VOF's en eenmanszaken dan bij BV's.

Er is in de meeste gevallen geen relatie gevonden tussen de hoogte van de kostprijs en het bieden van aanvullende activiteiten, zoals buitenactiviteiten en bijzonder spelmateriaal.

Slechts een klein deel van de variatie kan met de beschikbare data worden verklaard: 21% voor dagopvang; 13% voor bso en 9% voor peuteropvang. Waarschijnlijk zit de grootste variatie in personeelskosten. Factoren die

variatie in personeelskosten mogelijk beïnvloeden, maar waarvan geen goede data beschikbaar is, zijn de inzet van extra medewerkers, leeftijdsopbouw van het personeelsbestand en opleidingsniveau. De variatie binnen de personeelskosten is niet goed in beeld te brengen, omdat kinderopvangorganisaties over het algemeen geen cijfers verzamelen over de achtergrond van hun personeelsbestand. Eén van de beleidsaanbevelingen van het kostprijsonderzoek is dat als er in de toekomst voor tariefregulering zou worden gekozen, er rekening moet worden gehouden met de grote variatie in kosten in de kinderopvang, door het plafond te differentiëren. De onderzoekers waarschuwen dat het onzeker is of dit in de praktijk uitvoerbaar is.

Hoogte kostprijs

SEO laat zien dat de mediane kostprijzen voor dagopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang in 2023 respectievelijk € 9,63, € 10,61 en € 7,65 zijn. Als de kostprijzen zich precies zouden ontwikkelen als de indexatie van de MUP,¹² dan zouden de kostprijzen voor dagopvang, peuteropvang en bso uitkomen op € 10,70, € 11,79 en € 8,50 in 2025.

De maximum uurprijzen voor dagopvang en bso bedragen in 2025 € 10,71 en € 9,52. De mediane kostprijs voor dagopvang lijkt dus in lijn met de maximum uurprijs. In de bso ligt de mediane kostprijs onder de maximum uurprijs, terwijl de mediane kostprijs in de peuteropvang juist hoger ligt dan de maximum uurprijs. Volgens SEO wordt de relatief hoge kostprijs van peuteropvang met name gedreven door voorschoolse educatie, waarvoor aanvullende kwaliteitseisen gelden. Hier ontvangen gemeentemiddelen voor van het Rijk via het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De hoogte van de mediane kostprijs in de gastouderopvang was in 2023 € 8,41 tot € 10,85. Hierbij is gekeken naar verschillende manieren waarop je de tijdsinzet van gastouders zou kunnen waarderen.¹³ Geïndexeerd naar 2025 komen de kostprijzen uit op € 9,56 tot € 12,27. Dat is fors hoger dan de maximum uurprijs voor gastouderopvang, die in 2025 € 8,10 bedraagt. De geobserveerde kostprijzen liggen ook hoger dan de gemiddelde tarieven die gastouders in het eerste kwartaal van 2025 vragen (ca. € 8,23).¹⁴ Deze bevindingen sluiten aan bij recent onderzoek dat laat zien dat gastouders moeite hebben om een passend uurtarief in rekening te brengen.¹⁵

In de Kamerbrief van april heeft het kabinet gastouders opgeroepen om bij hun tariefstelling en het maken van contractafspraken rekening te houden met de werkzaamheden die zij verrichten. SEO doet daarnaast een aanbeveling om bij het vaststellen van de maximum uurprijzen voor gastouderopvang rekening te houden met de kostprijzen van gastouderopvang. Eerder ontving SZW al signalen vanuit de sector dat de kostprijzen in de gastouderopvang (fors) hoger zouden liggen dan de maximum uurprijs. Het kostprijsonderzoek geeft hier een cijfermatige onderbouwing bij, waarbij duidelijk wordt dat de uiteindelijke hoogte van

¹² De kostprijzen zijn geïndexeerd volgens de reguliere indexatiepercentages van de maximum uurprijzen (6,01% in 2024 en 4,83% in 2025). Voor de gastouderopvang is daarnaast rekening gehouden met de extra ophoging van netto € 0,21 in 2025 in verband met aangepaste kwaliteitseisen.

¹³ Er is geen consensus over het arbeidsinkomen dat gastouders per uur zouden moeten verdienen. Als de tijdsinzet van gastouders gewaardeerd zou worden volgens een in 2019 voorgesteld minimumtarief voor zzp'ers, is de mediane kostprijs € 8,41. Als daarentegen naar de zzp-tarieven van thuiskeepers wordt gekeken, is de kostprijs van gastouders per uur € 10,85, in prijspeil 2023.

¹⁴ Eerste kwartaalrapportage kinderopvang 2025, vindbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/25/kwartaalrapportages-kinderopvang-vanaf-2020>.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 554.

de kostprijs afhankelijk is van de gekozen waardering voor de tijdsinzet van gastouders. Dit geeft aanleiding om in de toekomst opnieuw naar deze waarderingen te kijken. Het kabinet heeft op dit moment geen budgettaire ruimte om de maximum uurprijs voor gastouderopvang extra te verhogen.

Dit rapport geeft een eerste beeld van hoe de gerapporteerde kosten in de sector nu zijn, niet wat de tarieven in de sector zouden moeten zijn. Op basis van dit onderzoek is het daarom bijvoorbeeld niet mogelijk om een conclusie te trekken over hoe hoog een eventueel tariefplafond zou moeten zijn. Daarvoor zou vervolgonderzoek naar economische kosten en redelijke rendementen nodig zijn. Economische kosten zijn de kosten in een situatie dat de dienst zo doelmatig mogelijk wordt aangeboden, zonder verspilling of impliciete kosten die door anderen worden gedragen. De economische kosten in de kinderopvang kunnen hoger of lager zijn dan de geobserveerde kosten. De geobserveerde kosten zijn bijvoorbeeld hoger dan de economische kosten als kinderopvangorganisaties inefficiënt roosteren of onnodig dure huisvesting aanhouden. De geobserveerde kosten zijn lager dan de economische kosten als gastouders zichzelf een onrealistisch lage beloning uitkeren of als kinderopvangorganisaties te weinig reserves aanhouden. Of als organisaties een lager niveau van kwaliteit of diversiteit van aanbod aanbieden dan we als maatschappij wenselijk achten. Er is vervolgonderzoek nodig om de economische kosten vast te kunnen stellen c.q. deze kosten te normeren.

Samenhang kostprijzen en kwaliteit

Het onderzoek laat zien dat de kostprijzen grotendeels worden bepaald door het pedagogisch proces. Daarnaast zit ook de grootste variatie in pedagogische personeelskosten, wat maakt dat het sturen op personele inzet een belangrijke sturingsvariabele is. Tegelijkertijd is personeelsinzet een belangrijke component in de kwaliteit van de kinderopvang.^{16, 17} Het onderzoek kan de variëteit in huisvestingskosten en organisatiekosten deels verklaren, maar voor het pedagogisch proces in mindere mate. Om een goede afweging te kunnen maken van de effecten op kwaliteit en financiële toegankelijkheid, is vervolgonderzoek nodig naar verklaringen achter de variatie in kosten voor pedagogisch personeel.

3.2. Vignettenstudie en aanbodrapport

In 2024 legde I&O Research ouders verschillende scenario's voor met wijzigingen in de kosten en financiering van kinderopvang.¹⁸ Het onderzoek bevroeg ouders over hoe zij in elk scenario hun gebruik van kinderopvang en hun werkuren zouden veranderen. De uitkomsten laten zien dat de meeste ouders van plan zijn om meer kinderopvang af te nemen als kinderopvang bijna gratis wordt en als terugvorderingen verdwijnen. Dat onderstreept dat het nieuwe financieringsstelsel tot een (sterke) toename van de vraag naar kinderopvang zal leiden.

Om de toegenomen vraag te kunnen accommoderen, is het belangrijk om zicht te hebben op de ontwikkelingen in het aanbod. Daarom onderzocht

¹⁶ Slot, P. L. (2018). *Structural characteristics and process quality in early childhood education and care: A literature review* (OECD Education Working Papers No. 176). OECD Publishing.

¹⁷ Het meten van kwaliteit in de kinderopvang. Nadere verkenning van kwaliteitsinstrumenten op basis van de gecombineerde gegevens metingen 2017-2019.

¹⁸ <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/documenten/2024/05/27/ervaringen-met-kinderopvang---december-2023-meting-3>.

het CBS op verzoek van SZW het aanbod van kinderopvang tussen 2017 en 2023.¹⁹ De belangrijkste bevindingen:

- Er zijn 50.000 kindplaatsen bijgekomen, tot een totaal van ca. 750.000 in 2023. Sinds 2022 is de groei zwakker.
- Meer organisaties hebben een for-profit rechtsvorm. Namelijk 81,5% in 2023, ten opzichte van 73,9% in 2017.
- Meer locaties zitten in scholen; 24,2% in 2023. Dat was in 2017 nog 15,1%.
- De marktconcentratie neemt toe, al stagneert deze toename vanaf 2022.

De meeste cijfers uit het aanbodrapport zijn terug te vinden op het dashboard Kinderopvang.²⁰ Dit dashboard biedt ook inzicht in andere kenmerken van de kinderopvangmarkt, zoals gemiddelde tarieven en het gebruik van kinderopvang.

3.3. Bevindingen verkenning tariefregulering

Zoals aangekondigd in de Hoofdpijnenbrief van 2023²¹, heeft het Ministerie van SZW samen met de ministeries van Financiën, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken tariefregulering ambtelijk verkend. Hierbij is in kaart gebracht wat de overwegingen zijn en wat er nodig zou zijn om tariefregulering in te voeren.

Overwegingen

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). Bij een te laag maximumtarief kan tariefregulering 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.

Ook volgt uit de verkenning dat tariefregulering in potentie bijdraagt aan een doelmatige besteding van overheidsmiddelen aan kinderopvang. Door prijsstijgingen te remmen, kan worden voorkomen dat belastinggeld uit de sector vloeit. Daarbij is het van belang om de hoogte van het tariefplafond te relateren aan een duidelijke norm voor kwaliteit, om kwaliteitsvermindering te voorkomen.

Tariefregulering zou er namelijk toe kunnen leiden dat kinderopvangorganisaties gaan sturen op de kosten van personeelsinzet, wat ten koste zou kunnen gaan van de kwaliteit van de kinderopvang. Het is belangrijk om hier in de vormgeving van een eventueel prijsplafond rekening mee te houden. Tot slot zijn er voor tariefregulering nog geen budgettaire middelen. Er zijn in ieder geval uitvoeringskosten.

Tariefregulering vergt nog een goede uitwerking. Ten eerste vraagt tariefregulering om een duidelijke afbakening van de dienst kinderopvang. Ten tweede is voor de uitvoering van tariefregulering een zo uniform mogelijk tariefplafond wenselijk. Zoals uit het kostprijsonderzoek blijkt is de variatie in kosten groot. Dit betekent dat als een uniform tariefplafond wordt gesteld dat relatief laag ligt, een deel van de kinderopvangorganisaties verlies zal maken en niet levensvatbaar zijn. Dat zou gevolgen

¹⁹ Aanbod kinderopvang in Nederland 2017–2023 (CBS): Aanbod kinderopvang in Nederland, 2017–2023 | CBS.

²⁰ Dashboard Kinderopvang in Nederland (CBS): Kinderopvang in Nederland.

²¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 512.

hebben voor het aantal plekken en daarmee de reële toegankelijkheid. Door het beperken van prijsstijgingen kan tariefregulering bijdragen aan het waarborgen van de betaalbaarheid van kinderopvang, ook voor ouders met een laag inkomen. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor tariefstijgingen als het plafond relatief hoog wordt gesteld om het aanbod te borgen. 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.

Reactie motie Van Vroonhoven c.s.

De verkenning geeft zicht op de stappen die nodig zijn om tariefregulering op een zorgvuldige manier in te voeren. Daarmee voldoet het kabinet ook aan de motie Van Vroonhoven (NSC) c.s.²², die het kabinet verzoekt om in kaart te brengen of en hoe tariefregulering in de kinderopvang ingevoerd kan worden.

- Tariefregulering dient wettelijk te worden geregeld. Tariefregulering moet daarbij worden genotificeerd bij de Europese Commissie, gezien de ingreep in de marktwerking.
- Uitvoering en handhaving van het tariefplafond dient te worden vormgegeven. Dit vraagt ook om een uitvoerder die dit kan gaan oppakken.
- Wettelijke regeling verplichte deelname kostprijsonderzoeken.
- Er dient onderzoek te worden gedaan naar de economische kostprijzen.²³
- Prestaties moeten worden gedefinieerd en gereguleerd. Zonder prestatieregulering zullen aanbieders naar manieren zoeken om het tariefplafond te omzeilen.²⁴ Hierbij is het leggen van een link met de gewenste kwaliteit van belang.
- De sector moet in staat zijn om periodiek kostendata te delen, en de uitvoerder moet in staat zijn deze te verwerken.

4. Overwogen alternatieve maatregelen

Naast de maatregelen die het kabinet neemt is er breder gekeken naar manieren om de toegankelijkheid te borgen. Het kabinet kiest ervoor om deze maatregelen niet te nemen. In deze paragraaf vindt u een overzicht van deze mogelijke alternatieve maatregelen en de relevante overwegingen daarbij.

(Tijdelijk) maximeren aantal dagen

Een overwogen maatregel om de vraag te beperken is om het aantal dagen waarover vergoeding kinderopvang kan worden ontvangen (tijdelijk) te beperken tot bijvoorbeeld drie dagen. Voor de overige dagen zou geen vergoeding gelden. Zo kan de vraag worden beperkt zonder dat dit ten koste gaat van de hoge inkomensonafhankelijke vergoeding. De maatregel zou met name negatieve gevolgen hebben voor eenoudergezinnen, omdat zij relatief meer gebruikmaken van kinderopvang. Dit raakt vooral vrouwen. Met name deze ouders worden hierdoor beperkt in het aantal dagen dat zij effectief kunnen werken. Uitzonderingen maken de

²² Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XV, nr. 99.

²³ Economische kosten: kosten wanneer een dienst of goed op efficiënte wijze wordt aangeboden of geproduceerd.

²⁴ Prestatieregulering verwijst in deze context naar het vastleggen welke prestaties tot de dienst kinderopvang behoren en dus onder het tariefplafond vallen.

uitvoering complex, bijvoorbeeld omdat wisselingen in het huishouden dan leiden tot veranderingen in het recht. Dit gaat ten koste van de eenvoud, zekerheid en uitvoerbaarheid. Het kabinet kiest er daarom niet voor deze maatregel in te zetten.

(Deels) beperken babyopvang en uitbreiden verlofstelsel

Eén van de overwogen maatregelen is het (deels) afschaffen van vergoeding 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.²⁵ 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 vergoeding 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, de positie van alleenstaande ouders en de ontwikkeling van het kind. Wel heeft deze maatregel naar verwachting zeer grote financiële consequenties. Er zal onderzoek worden uitgezet om de kosten en baten nader in beeld te brengen. Besluitvorming is aan een volgend kabinet.

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 maximum uurprijs 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 vergoeding voor buitenschoolse opvang zorgt er ook voor dat deze opvangsoort niet langer bijna gratis is, in tegenstelling tot wat met de stelselherziening is beoogd. Om die redenen kiest het kabinet 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 in de kinderopvang. 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

²⁵ 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.

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). Om de wenselijkheid van beide opties te wegen zijn de te verwachten gevolgen daarvan in kaart gebracht voor de kwaliteit, veiligheid en werkdruk. Die weging is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en gesprekken met mensen uit de kinderopvangpraktijk (zoals pedagogisch professionals en locatiemanagers), toezichthouders, brancheorganisaties, ouders en wetenschappers. 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 pedagogisch professionals en de meeste andere gesprekspartners 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 het kabinet ervoor om de onderzochte aanpassingen in de kwaliteitseisen niet door te voeren. Zoals reeds aangekondigd zet het kabinet wel in op het verminderen van de regeldruk in de kinderopvang.²⁶ Naar verwachting wordt de Tweede Kamer hier tegen het einde van het jaar verder over geïnformeerd.

5. Tot slot

Met het nieuwe financieringsstelsel kiezen we voor zekerheid en eenvoud. We maken een einde aan de fundamentele onzekerheid van de kinderopvangtoeslag. Zo zetten we voor het eerst een fundamentele stap in de hervorming van het toeslagenstelsel. Eind oktober hopen wij het wetsvoorstel te publiceren voor internetconsultatie. Naast de belangrijke voordelen brengt de herziening ook risico's voor de toegankelijkheid en de doelmatigheid met zich mee. Om de risico's te beperken worden nu al maatregelen genomen en worden andere maatregelen uitgewerkt of verder onderzocht. Daarbij heeft het kabinet oog voor de risico's en worden de effecten op de doelmatigheid en/of toegankelijkheid gemonitord.

Er wordt steeds gezocht naar een invulling van de verschillende maatregelen die passen bij het ondernemende karakter van de sector en de administratieve lasten zoveel mogelijk beperken. Alles afwegend ligt er een evenwichtig pakket om het nieuwe stelsel in 2029 in te voeren.

De Staatssecretaris Participatie en Integratie,
J.N.J. Nobel

De Staatssecretaris Herstel en Toeslagen,
S.Th.P.H. Palmen-Schlangen

²⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 31 322, nr. 554 en nr. 559