Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Periodieke rapportage kinderopvang

De effecten van het kinderopvangbeleid op de arbeidsparticipatie

2015-2024



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - Directie Kinderopvang

Den Haag, juli 2026

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Periodieke rapportage kinderopvang 2015-2024

De effecten van het kinderopvangbeleid op de arbeidsparticipatie

Twee hoofddoelen van kinderopvang:

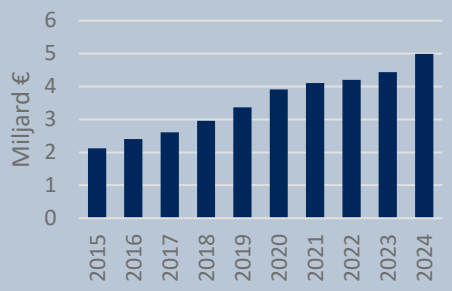
1. Bevorderen arbeidsparticipatie van ouders
2. Stimuleren van ontwikkeling van kinderen

Ontwikkeling van kinderen is de participatie van de toekomst

Hoofdonderzoeksvragen:

1. Hoe doeltreffend en doelmatig is het kinderopvangbeleid in de periode 2015-2024 geweest in het bevorderen van arbeidsparticipatie?
2. Hoe kan het kinderopvangbeleid voor het bevorderen van arbeidsparticipatie doeltreffender en doelmatiger worden vormgegeven?

Begroting SZW artikel 7

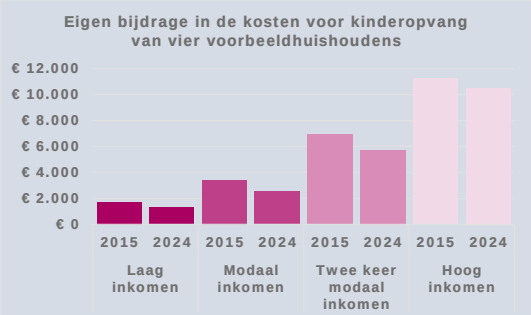


Uitgaven aan kinderopvang + 135%

In 2015-2024 hadden 20 beleidswijzigingen (in)direct betrekking op het bevorderen van de arbeidsparticipatie, zoals intensiveringen in de kinderopvangtoeslag, uitbreidingen van het recht op kinderopvangtoeslag en vereenvoudigingen van het stelsel.

	2015	2024	Stijging
Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag	630.800	908.100	44,0%
Gemiddeld aantal uren opvang per maand 0-3 jarigen	80,1	92,7	15,7%
Gemiddeld aantal uren opvang per maand 4-11 jarigen	36,6	43,9	19,9%

Meer kinderen gingen naar de opvang voor meer uren per maand.



De eigen bijdrage van ouders in kosten voor kinderopvang is gedaald. De overheid ging meer betalen. Bij vier voorbeeldhuishoudens (twee kinderen, twee dagen opvang per week) daalden de netto-kosten. Tegelijkertijd vonden ouders kinderopvang nog steeds duur.

Counterfactual thinking…
Afschaffen van de kinderopvangtoeslag leidt er naar verwachting vooral toe dat vrouwen minder gaan werken of stoppen met werken.

Intensiveringen in kinderopvangtoeslag hebben vermoedelijk bijgedragen aan meer (uren) werkende moeders.

		2015	2024
Moeders	Arbeidsparticipatie	75,9%	81,9%
	Gewerkte uren	25,5	28,1
Vaders	Arbeidsparticipatie	93,0%	95,0%
	Gewerkte uren	40,0	39,8

Hoofdconclusies doeltreffendheid

- Intensiveringen in kinderopvangtoeslag vergroten de betaalbaarheid van kinderopvang.
- De omvang van het effect daarvan op de arbeidsparticipatie is onzeker. Betaalbare kinderopvang heeft vermoedelijk een positief effect op arbeidsparticipatie van moeders.
- Meer ouders kregen recht op kinderopvangtoeslag en het stelsel werd eenvoudiger. Wachttijden namen toe door personeelstekort.

Hoofdconclusies doelmatigheid

- In verhouding tot de kosten zijn de effecten op de arbeidsparticipatie vermoedelijk beperkt.
- Gerichtere intensiveringen zijn doelmatiger, maar leiden ook tot complexiteit en onzekerheid.

Aanbevelingen

- Evalueer alle beleidswijzigingen.
- Onderzoek het effect van de intensiveringen in de kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie.
- Maak de focus op de arbeidsparticipatie van moeders expliciet.
- Onderzoek de doeltreffendheid van de arbeidseis.
- Kijk altijd naar samenhang tussen verschillende instrumenten die gericht zijn op dezelfde uitkomst (hier arbeidsparticipatie).

Beleidsopties

- 20% besparing: lagere inkomensonafhankelijke vergoeding in het nieuwe financieringsstelsel of het behoud van de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag.
- Intensiveringen: laat de arbeidseis los, beperk babyopvang en verleng het ouderschapsverlof of verhoog de kinderopvangtoeslag voor alleenstaanden.

Samenvatting periodieke rapportage kinderopvang

<table>
<tr><td>Beschrijving SEA-thema</td><td>Arbeid, zorg en de ontwikkeling van het kind - kinderopvang</td></tr>
<tr><td>De periode die geëvalueerd wordt</td><td>2015-2024</td></tr>
<tr><td>Naam en jaar van publicatie van de vorige PR</td><td>In 2015 is een periodieke evaluatie over het gehele kinderopvangbeleid opgeleverd (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015). In 2023 is een periodieke rapportage opgeleverd over de effecten van het kinderopvangbeleid op de ontwikkeling van kinderen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2023).</td></tr>
<tr><td>Hoofdvragen van de PR</td><td>Hoofdvraag 1: Hoe doeltreffend en doelmatig is het kinderopvangbeleid in de periode 2015-2024 geweest in het bevorderen van arbeidsparticipatie?

Hoofdvraag 2: Hoe kan het kinderopvangbeleid voor het bevorderen van arbeidsparticipatie doeltreffender en doelmatiger worden vormgegeven?</td></tr>
<tr><td>Begrotingsartikelen</td><td>Begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid, artikel 7</td></tr>
<tr><td>Budgettaire tabel</td><td>Bedragen x €1.000.000
<table>
<tr><td></td><td>2015</td><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td><td>2020</td><td>2021</td><td>2022</td><td>2023</td><td>2024</td></tr>
<tr><td>Uitgaven</td><td>2.121</td><td>2.407</td><td>2.611</td><td>2.958</td><td>3.366</td><td>3.912</td><td>4.108</td><td>4.207</td><td>4.441</td><td>4.991</td></tr>
<tr><td>Ontvangsten</td><td>1.539</td><td>1.490</td><td>1.464</td><td>1.511</td><td>1.523</td><td>1.483</td><td>1.499</td><td>1.628</td><td>1.792</td><td>1.933</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

Beleidstheorie

Het kinderopvangbeleid kent twee hoofddoelen: (1) het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders en (2) het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. In 2023 is de periodieke rapportage gepubliceerd over het tweede hoofddoel. Deze periodieke rapportage richt zich op het andere hoofddoel: het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders. De twee hoofddoelen staan met elkaar in verbinding: het stimuleren van de ontwikkeling van jonge kinderen kan namelijk bijdragen aan de arbeidsparticipatie van de toekomst.

In 2024 heeft de overheid bijna € 5 mld. uitgegeven aan de kinderopvang (een sterke toename ten opzicht van 2015). Het overgrote deel van het geld ging naar de kinderopvangtoeslag. Daarnaast zijn verschillende instrumenten ingezet om de kwaliteit van de opvang te borgen en de werking van het kinderopvangstelsel verder te verbeteren.

Het kinderopvangbeleid is gericht op het bereiken van drie prestaties: betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Die prestaties worden gestimuleerd omdat ze in gezamenlijkheid bijdragen aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders. In de relatie tussen prestaties en effecten in de beleidstheorie zitten twee impliciete aannames. Ten eerste dat als de betaalbaarheid, toegankelijkheid en/of de kwaliteit van de kinderopvang verbetert, meer ouders gebruik gaan maken van kinderopvang of meer uren gaan afnemen. De tweede aanname is dat als ouders (meer) gebruik maken van kinderopvang, zij ook blijven werken of (meer) gaan werken.

Doelrealisatie

Het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat is toegenomen. In 2015 ging 66% van de kinderen in de leeftijd van 0-3 jaar (voor wie de ouders recht hadden op kinderopvangtoeslag) ook daadwerkelijk naar de kinderopvang (dit zijn 310.000 kinderen). In 2023 was dat 84% (425.000

kinderen). Ook voor de kinderen in de leeftijd van 4-11 jaar is een grote stijging zichtbaar. In 2015 ging 36% van de 4-11 jarigen (voor wie de de ouders recht hadden op kinderopvangtoeslag) ook daadwerkelijk naar de kinderopvang. In 2023 was dat 49% (een stijging van 390.000 naar 540.000 kinderen). Ook gingen kinderen gemiddeld meer uren per week naar de opvang: een toename van ongeveer 15% voor kinderen in de leeftijd van 0-3 jaar en ongeveer 20% voor kinderen in de leeftijd van 4-11 jaar.

De arbeidsparticipatie van moeders met kinderen in de leeftijd van 0-11 jaar is toegenomen van 75,9% in 2015 naar 81,9% in 2024. Voor vaders steeg de arbeidsparticipatie in dezelfde periode van 93% naar 95%. Het gemiddeld aantal gewerkte uren per week is voor moeders gestegen van 25,3 in 2015 naar 28,1 in 2024. Voor vaders ligt dit stabiel rond gemiddeld 40 uren per week. De arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders is aanzienlijk lager dan die van ouders die deel zijn van een ouderpaar.

Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

Er zijn positieve ontwikkelingen zichtbaar in het gebruik van kinderopvang enerzijds en arbeidsparticipatie anderzijds. Maar in welke mate is er een samenhang tussen deze twee ontwikkelingen en heeft het gevoerde beleid op het gebied van kinderopvang hieraan bijgedragen? Hieronder volgen de conclusies ten aanzien van doeltreffendheid.

1. *Door intensiveringen in de kinderopvangtoeslag nam de betaalbaarheid van kinderopvang toe.*

De betaalbaarheid van kinderopvang is toegenomen. De overheid is in de loop van de jaren voor alle inkomensgroepen een groter deel van de rekening gaan betalen. Het percentage van de eigen bijdrage van ouders in de totale kosten van kinderopvang nam af. Door verhoging van de vergoedingspercentages en verhoging van de maximumuurprijs zijn de netto-kosten van kinderopvang voor ouders afgenomen. Tegelijkertijd is kinderopvang in de perceptie van ouders nog steeds duur.

2. *Het kwantitatieve effect van intensiveringen in de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie is onzeker*

Voor de vijf intensiveringen in de kinderopvangtoeslag in de periode 2015-2024 is geen effect op arbeidsparticipatie aangetoond; de intensiveringen zijn niet geëvalueerd. Er kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan over de mate waarin de intensiveringen hebben bijgedragen aan de toename van het gebruik van kinderopvang en zo mogelijk ook de toename van arbeidsparticipatie in die periode.

3. *Betaalbare kinderopvang heeft vermoedelijk een beperkt positief effect op arbeidsparticipatie van moeders*

Uit de literatuur blijkt dat een relatie bestaat tussen de kosten van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders: investeringen in goedkopere kinderopvang hebben een beperkt positief effect op de arbeidsparticipatie van moeders. Het effect is beperkt omdat veel andere factoren een rol spelen bij de arbeidsparticipatie van moeders. Denk aan de al bestaande hoogte van de arbeidsdeelname en het aantal uren werk, substitutie-effecten van informele naar formele opvang en culturele normen. In het geval van substitutie nemen uitgaven aan kinderopvangtoeslag toe zonder dat sprake is van een toename in arbeidsparticipatie. Tegelijkertijd kan dit wel bijdragen aan het andere hoofddoel van kinderopvang: het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen.

4. *Zonder kinderopvangtoeslag gaan vooral vrouwen minder werken of stoppen met werken*

Hoewel investeringen in goedkopere kinderopvang vermoedelijk slechts een beperkt positief effect hebben op de arbeidsparticipatie van moeders, moet het belang van de kinderopvangtoeslag niet worden onderschat. Het volledig verdwijnen van de kinderopvangtoeslag leidt er naar verwachting namelijk toe dat vooral vrouwen minder gaan werken of stoppen met werken.

5. *Reële toegankelijkheid van kinderopvang is onder druk komen te staan*

Door een verbreding van de doelgroep kwamen meer ouders in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. De eenvoud en zekerheid in het stelsel namen toe door een duidelijke focus op vereenvoudiging en het wegnemen van knelpunten vanaf 2020, zowel in wetgeving als in uitvoering. Tegelijkertijd heeft de kinderopvangtoeslagaffaire het vertrouwen van burgers in de

overheid flink geschaad. Het risico op terugvorderingen en de verhalen uit de toeslagenaffaire, werpen een drempel op om kinderopvangtoeslag aan te vragen. Bovendien kwam ook de beschikbaarheid van kinderopvang onder druk te staan. De wachttijden voor ouders werden langer door de toenemende vraag naar kinderopvang in combinatie met personeelstekorten.

6. Toegankelijke kinderopvang leidt vermoedelijk tot hogere arbeidsparticipatie

In beleid is veel inzet geweest op het vergroten van de toegankelijkheid van kinderopvang. De eerste aanname daarbij is dat toegankelijke kinderopvang leidt tot meer gebruik van kinderopvang. De tweede aanname is dat dit ertoe leidt dat meer ouders gaan werken en/of meer uren gaan werken. Deze aannames worden ondersteund door literatuur. Voor de beleidsinterventies in de periode 2015-2024 zijn de effecten op arbeidsparticipatie niet specifiek onderzocht.

Doelmatigheid

In de periode 2015-2024 zijn de uitgaven van de Rijksoverheid aan kinderopvang toegenomen van ruim € 2 mld. in 2015 naar bijna € 5 mld. in 2024. Deels is sprake van een stijging van de uitgaven als gevolg van indexering (loon- en prijsbijstelling) en een toegenomen vraag naar kinderopvang. Echter is de toename in uitgaven ook voor een belangrijk deel het gevolg van beleidswijzigingen in deze periode, zoals het verhogen van de vergoedingspercentages en de maximumuurpijs. De intensiveringen in de kinderopvangtoeslag tellen op tot een intensivering van structureel € 1,3 mld.

1. Hoge intensiveringen hebben vermoedelijk beperkt effect op arbeidsparticipatie

In verhouding tot de hoogte van de intensiveringen in de kinderopvangtoeslag zijn de effecten op arbeidsparticipatie vermoedelijk beperkt. Dit is met name het gevolg van substitutie-effecten: goedkopere kinderopvang leidt tot een verschuiving van informele kinderopvang naar formele kinderopvang. Zuiver gekeken naar het effect van investeringen op de arbeidsparticipatie bestaat het risico dat de conclusie wordt getrokken dat in geval van substitutie de investering niet doeltreffend of doelmatig genoeg is. Een dergelijke conclusie vertelt echter maar het halve verhaal, omdat het voorbij gaat aan positieve effecten die de kinderopvang, mits van goede kwaliteit, kan hebben op de ontwikkeling van het kind (periodieke rapportage ontwikkeling kind).

2. Gerichtere intensiveringen zijn doelmatiger, maar leiden ook tot complexiteit en onzekerheid

De literatuur laat zien dat met name een relatie bestaat tussen goedkopere kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders. Het beleid was in de afgelopen periode echter niet expliciet gericht op moeders. De literatuur laat ook zien dat het effect van een investering naar verwachting sterker is bij ouders waar de arbeidsparticipatie nog op een lager niveau ligt, zoals bij de lagere inkomensgroepen of alleenstaanden. Er was geen beleid specifiek gericht op alleenstaanden en de vergoedingspercentages voor hogere inkomensgroepen werden meer verhoogd dan voor de lagere inkomensgroepen.

Intensiveringen gericht op moeders, lagere inkomensgroepen of alleenstaanden kunnen in theorie doelmatiger zijn, maar dat vergt wel een stelselwijziging (binnen de huidige kinderopvangtoeslag-systematiek is het niet mogelijk vergoedingspercentages gericht te verhogen voor moeders of alleenstaanden). Er bestaat daarbij een spanning tussen begrijpelijkheid en eenvoud enerzijds en gerichtheid anderzijds. Als intensiveringen doelmatiger (en dus gerichter) worden ingezet, neemt de complexiteit in voorwaarden en in het financieringsstelsel toe. Bij een zeer gericht stelsel staan zekerheid en begrijpelijkheid voor burgers onder druk. De verwachting is dat een deel van de ouders dan niet meer in staat is het stelsel te doorzien en op de juiste manier te handelen. Het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel (het rapport ‘Ongekend Onrecht’ toont de noodzaak hiervan duidelijk aan) is de afgelopen jaren een belangrijke focus van de beleidsinzet geweest.

3. Inzet informatievoorziening over kosten en baten van kinderopvang kan bestedingen aan kinderopvang doelmatiger maken

Uit de analyse blijkt dat de kinderopvang betaalbaarder is geworden. Ouders blijven echter aangeven de kosten voor kinderopvang hoog te vinden. Mogelijk kan een groter effect worden bereikt door intensiveringen beter onder de aandacht te brengen (bijvoorbeeld met een voorlichtingscampagne) en informatievoorziening over de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. Ook culturele normen rondom arbeid en zorg beïnvloeden het effect. De algemene trend sinds 2018 is dat men iets positiever staat ten aanzien van het gebruik van formele

kinderopvang, maar dat de verandering langzaam gaat. Indien het doel is om de arbeidsparticipatie verder te stimuleren, kan betere informatievoorziening over kosten en baten van kinderopvang bestedingen aan kinderopvang doelmatiger maken. Het kan potentieel ook bijdragen aan een bredere cultuurverandering, waarin betaalde arbeid en zorg voor kinderen gelijkmatiger worden verdeeld tussen partners.

Belangrijkste reflecties en aanbevelingen

Uit de analyse volgen enkele reflecties en aanbevelingen.

1. *Evalueer alle beleidswijzingen op doelmatigheid en doeltreffendheid*

Niet alle beleidswijzigingen uit de onderzoeksperiode zijn geëvalueerd. Bij de evaluaties die wel zijn uitgevoerd, ligt de nadruk voornamelijk op de doeltreffendheid van de beleidswijziging op het niveau van prestaties (betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit). Het effect van specifieke beleidswijzigingen op de arbeidsparticipatie wordt niet inzichtelijk. Dit is begrijpelijk, omdat het ingewikkeld (en soms onmogelijk) is om het geïsoleerde effect van één specifieke wijziging te bepalen. Tegelijkertijd is het wenselijk om bij het ontwikkelen van nieuw beleid vooraf goed na te denken over de nagestreefde doelen, een beleidstheorie op te stellen en open en transparant te zijn over of de beoogde effecten na implementatie wel of niet meetbaar zijn. Dit kan ook worden uitgedrukt in een mate van waarschijnlijkheid, ondersteund door literatuur.

2. *Onderzoek – indien mogelijk – het effect van de specifieke intensiveringen in de kinderopvangtoeslag in 2015-2024 op de arbeidsparticipatie in Nederland*

Voor elk van de vijf intensiveringen in de kinderopvangtoeslag in 2015-2024 ontbreekt een evaluatie. Dit terwijl het budgettair gezien veruit de grootste beleidswijzigingen zijn. Zo is niet met zekerheid te zeggen of de investeringen hebben geleid tot een toename in het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie. Het is wenselijk om te verkennen in hoeverre het effect op de arbeidsparticipatie alsnog kan worden onderzocht. Dit is van belang met oog op toekomstige investeringen in de kinderopvang en het budgettaire beslag ervan.

3. *Maak de focus op de arbeidsparticipatie van moeders expliciet*

Er is een beperkt positief effect van investeringen in de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie van moeders. Er wordt vaak geen effect gevonden op de arbeidsparticipatie van vaders of dit wordt soms helemaal niet onderzocht. Voor doeltreffend beleid is het van belang om aandacht te besteden aan dit onderscheid tussen moeders en vaders en waar nodig dit expliciet in de beleidstheorie terug te laten komen. Daarbij is ook aandacht op zijn plaats voor de rol van emancipatie, de loonkloof, culturele normen en beleid rondom verlofregelingen

4. *Maak bij nieuwe beleidsvoorstellen duidelijk of arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd via het stimuleren van toetreding of het voorkomen van uittreding*

Uit het *counterfactual* onderzoek komt naar voren dat formele kinderopvang niet zozeer een activeringsinstrument is, maar een preventie-instrument om uittreding van moeders te voorkomen. Intreding op de arbeidsmarkt vindt bijna altijd al plaats voordat er kinderen zijn. Het voorkomen van uittreden lijkt ook effectiever voor de arbeidsparticipatie dan het bevorderen van herintreding. Gelet hierop is het aanbevelingswaardig om bij de verdere beleidsvorming te benoemen via welk mechanisme arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd: het stimuleren van toetreding of het voorkomen van uittreding. Dit is wenselijk omdat de verschillende mechanismen potentieel om verschillende beleidsmaatregelen vragen.

5. *Weeg welk instrument het meest geschikt is om arbeidsparticipatie van ouders te stimuleren en kijk hierbij naar de samenhang tussen verschillende instrumenten*

De betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang zijn slechts één van de vele factoren met invloed op de arbeidsparticipatie. Andere belangrijke factoren zijn bijvoorbeeld sociale normen en culturele waarden, opleidingsniveau, verlofbeleid en de structuur en werking van de arbeidsmarkt (zoals deeltijdwerk). Nieuwe beleidsvoorstellen op het vlak van kinderopvang moeten in samenhang worden bezien met deze factoren en aanpalend beleid. Zoek dus naar onderling versterkende factoren en zorg dat beleid op verschillende terreinen goed op elkaar aansluit.

6. *Onderzoek de doeltreffendheid van de arbeidseis en onderbouw de effecten die ex ante worden verwacht van behoud van de arbeidseis*

Nederland is één van de weinige landen waar een arbeidseis wordt gehanteerd. Hoewel de arbeidseis in het verleden wellicht een logische voorwaarde was om te sturen op de beleidsdoelstelling van het bevorderen van de arbeidsparticipatie, zijn er indicaties dat de arbeidseis contraproductief is geworden voor deze doelstelling. Het advies is om hier nader onderzoek naar te doen en in de uitwerking van het nieuwe financieringsstelsel duidelijk te onderbouwen welke effecten *ex ante* worden verwacht van het behouden van een arbeidseis. Het is van belang dit ook in perspectief te plaatsen tot de budgettaire consequenties van het loslaten van de arbeidseis.

7. *Zorg voor betere kwantitatieve beleidsinformatie*

In deze periodieke rapportage zijn verschillende ontwikkelingen in kaart gebracht met behulp van beleidsinformatie. Uit het onderzoek blijkt dat er veel beleidsinformatie beschikbaar is. Er zijn echter nog enkele witte vlekken. Ontwikkelingen in het gebruik van kinderopvang per inkomensgroep kunnen beter worden geduid indien dat kan worden afgezet tegen de ontwikkeling van het totaal aantal huishoudens en kinderen per inkomensgroep. Een nieuw onderzoek naar de hoogte van de prijselasticiteit van de vraag naar kinderopvang (op basis van actuele gegevens) helpt een betere ex ante inschatting te maken van ontwikkeling in het gebruik van kinderopvang.

Beleidsopties

Er zijn zes beleidsopties uitgewerkt. Dit zijn denkrichtingen voor aanpassingen die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid in het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Het betreft twee besparingsopties (20% besparing op artikel 7 kinderopvang), drie intensiveringsopties en één budgetneutrale beleidsoptie. Het betreft besparingen en intensiveringen ten opzichte van het voorgestelde nieuwe financieringsstelsel met rechtstreekse financiering en een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% voor werkende ouders.

<u>Besparingsoptie 1: inkomensonafhankelijke vergoeding van 83,3%</u>

De besparingsoptie houdt in dat in het nieuwe financieringsstelsel voor ouderparen sprake is van een inkomensonafhankelijke vergoeding van 83,3% in plaats van 96%. Voor alleenstaande ouders is sprake van een inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage van 96% De besparingsoptie houdt vast aan de ingeslagen weg van vereenvoudiging in het Wetsvoorstel financiering kinderopvang. Het gevolg is dat kinderopvang voor ouderparen duurder wordt dan nu voorzien. Dit weegt relatief zwaarder voor ouderparen met lage inkomens. Alleenstaande ouders, een groep die meer afhankelijk is van formele opvang en bovengemiddeld veel uren kinderopvang afneemt, worden ontzien. De verwachting is dat de verlaging van de inkomensonafhankelijke vergoeding ertoe leidt dat de arbeidsparticipatie daalt. Naar verwachting zullen voornamelijk moeders stoppen met werken of minder uren gaan werken.

<u>Besparingsoptie 2: inkomensafhankelijke vergoeding</u>

De besparingsoptie houdt in dat sprake is van inkomensonafhankelijkheid voor ouders met een inkomen tot om en nabij 1,75 keer het bruto modaal inkomen. Daarna bouwen de vergoedingspercentages af. Door de inkomensonafhankelijkheid deels te behouden, wordt het negatieve effect op de arbeidsparticipatie geminimaliseerd. De arbeidsparticipatie daalt naar verwachting voor huishoudens met midden- en hoge inkomens. Behouden van de grondslag inkomen in het stelsel maakt invoering van het nieuwe financieringsstelsel onmogelijk. Deze besparingsoptie betekent dus het behouden van het stelsel met de kinderopvangtoeslag.

<u>Intensiveringsoptie 1: loslaten arbeidseis</u>

Deze beleidsoptie houdt in dat de arbeidseis volledig wordt losgelaten. Alle ouders maken aanspraak op een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% voor formele kinderopvang. Dit kost € 500 mln. structureel. De maatregel draagt mogelijk bij aan de arbeidsparticipatie, doordat ouders met een afstand tot de arbeidsmarkt beter worden ondersteund bij het zetten van stappen richting de arbeidsmarkt. De omvang van dit effect is ex ante nog niet bekend. Ook draagt deze

optie naar verwachting bij aan de ontwikkeling van kinderen. Dit kan zich in de toekomst vertalen naar een hogere participatie/verdiencapaciteit.

Intensiveringsoptie 2: verlengen verlof en beperken baby-opvang
Deze beleidsoptie houdt in dat de vergoeding voor babyopvang (deels) wordt afgeschaft en tegelijkertijd het geboorte- en ouderschapsverlof wordt verlengd. Het (deels) afschaffen van de (vergoeding voor) babyopvang vergroot potentieel de opvangcapaciteit voor oudere kinderen. Een latere start op de kinderopvang kan de band tussen ouder en kind versterken en leidt potentieel tot een hogere arbeidsduur van voornamelijk de moeder en een gelijkwaardigere verdeling van (betaalde) arbeid en zorg tussen de ouders. Om dit mogelijk te maken, wordt het ouderschapsverlof (met 100% uitkering van het dagloon) uitgebreid naar 6, 9 of 12 maanden. Het is belangrijk dat partners het verlof gebruiken om (meer) zorgtaken op zich te nemen, om zo zorgtaken weg te halen bij de moeder (een gelijkere verdeling). De effecten van een dergelijke beleidsoptie worden momenteel (2026) onderzocht.

Intensiveringsoptie 3: 100% vergoeding voor alleenstaanden
In deze variant ontvangen alleenstaande ouders een inkomensonafhankelijke vergoeding van 100% in het nieuwe financieringsstelsel. Ouderparen ontvangen een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96%. Omdat de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders lager is dan van ouderparen is hier relatief meer winst te behalen. Door een hogere vergoeding wordt de kinderopvang voor alleenstaanden betaalbaarder. De verwachting op basis van de literatuur is dat dit een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie. Het is wenselijk om aanvullend onderzoek te doen naar de implicaties van deze beleidsoptie, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitvoerbaarheid.

Budgetneutrale optie: betere informatievoorziening over kosten en baten van kinderopvang
Deze optie richt zich op het verbeteren van de informatievoorziening over de kosten en baten van kinderopvang. Door de voordelen van kinderopvang voor de ontwikkeling van het kind inzichtelijk te maken, wordt de perceptie van ouders over de kosten van kinderopvang beïnvloed. Meer communicatie over de (toekomstige) overheidsinvesteringen en informatievoorziening over de kwaliteit van de kinderopvang kan ook effect hebben op de norm over het gebruik van kinderopvang. Omdat normen ook door overheidsbeleid kunnen veranderen, is het belangrijk verwachte normverandering na invoering van het nieuwe financieringsstelsel te monitoren. Normen verschillen per doelgroep (bijvoorbeeld onder vaders, moeders, verschillende culturele achtergronden, lagere en hogere inkomensgroepen) en het vergt nader onderzoek onder welke groepen welke normen in de weg staan van een andere verdeling van betaalde arbeid & zorg en op welke manier onder die groepen de percepties over kosten en baten van kinderopvang kunnen veranderen. Bij de informatievoorziening rondom kinderopvang en arbeid & zorg moet in ieder geval aandacht zijn voor normen die op de werkvloer heersen en de rol van de werkgever daarin.

Inhoudsopgave

Samenvatting periodieke rapportage kinderopvang 3
1 Inleiding 11
1.1 Onderzoeksvragen 11
1.2 Onderzoeksmethode 12
2 Beschrijving van het kinderopvangstelsel 13
2.1 Beschrijving van het kinderopvangstelsel 13
2.2 Beleidswijzigingen 18
3 Beleidstheorie 20
4 Ontwikkelingen & context 23
4.1 Gebruik kinderopvang 23
4.2 Arbeidsparticipatie 25
4.3 Betaalbaarheid 26
4.4 Toegankelijkheid 28
4.5 Kwaliteit 30
4.6 Context 31
5 Analyse 34
5.1 Effectenladder 34
5.2 Intensiveringen kinderopvangtoeslag 34
5.3 Indexering 42
5.4 Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag 43
5.5 Verbeteringen kinderopvangtoeslag 45
5.6 Verbeteringen peuteropvang 46
5.7 COVID-19 regelingen 47
5.8 Arbeidsmarktprogramma 48
6 Conclusies 49
6.1 Doelrealisatie 49
6.2 Doeltreffendheid 49
6.3 Doelmatigheid 52
6.4 Reflecties en aanbevelingen 54
7 Beleidsopties 57
7.1 Besparingsopties 58
7.2 Intensiveringsopties 60
7.3 Budget-neutrale optie 62
Bijlage 1: Literatuurlijst 64
Bijlage 2: Definities 70
Bijlage 3: Afkortingen 71
Bijlage 4: Overzicht beleidswijzigingen 73
Bijlage 5: Analyse beleidswijzigingen 76
Bijlage 6: Beleidstheorieën 141
Bijlage 7: Beleidsopties 154
Bijlage 8: Counterfactual 169

1 Inleiding

De regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 bepaalt dat ten minste eens in de vier tot zeven jaar een periodieke rapportage wordt opgesteld per beleidsthema. In een periodieke rapportage worden alle inzichten die zijn verkregen uit evaluatieonderzoek op een beleidsthema samengebracht. Deze periodieke rapportage heeft betrekking op artikel 7 Kinderopvang van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het beleid en de wet- en regelgeving dat onder dit begrotingsartikel valt, maakt onderdeel uit van de scope van deze rapportage. In de Rijksbegroting van 2024 zijn de verantwoordelijkheden van de minister voor wat betreft dit begrotingsartikel samengevat (*Kamerstukken II* 2023/24, 36410-XV, nr. 1).

In 2015 heeft een periodieke evaluatie over het gehele kinderopvangbeleid plaatsgevonden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015). De meest recente periodieke rapportage over de kinderopvang is in 2023 afgerond (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2023). Die rapportage ging over het bevorderen van de ontwikkeling van het kind. Dat is één van de twee hoofddoelen van het kinderopvangbeleid. Het andere hoofddoel is het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Deze doelen hebben nauwe samenhang omdat investeringen in de ontwikkeling van het kind kan worden gezien als de participatie van de toekomst. Deze periodieke rapportage gaat over het beleidsdoel het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders. Daarmee maakt de evaluatie van het beleidsdoel ontwikkeling kind geen onderdeel uit van deze rapportage. De twee periodieke rapportages vormen gezamenlijk een evaluatie van het hele kinderopvangbeleid. Deze periodieke evaluatie is aangekondigd in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (*Kamerstukken II* 2024/25, 36600-XV, nr. 1). De Tweede Kamer is in augustus 2024 geïnformeerd over de tijdlijn en opzet van deze periodieke rapportage (*Kamerstukken II* 2023/24, 31322, nr. 543).

1.1 Onderzoeksvragen

Deze periodieke rapportage richt zich op het beleidsdoel bevorderen van de arbeidsparticipatie. De hoofdvragen van de periodieke rapportage zijn als volgt geformuleerd:

1. Hoe doeltreffend en doelmatig is het kinderopvangbeleid in de periode 2015-2024 geweest in het bevorderen van arbeidsparticipatie?
2. Hoe kan het kinderopvangbeleid voor het bevorderen van arbeidsparticipatie doeltreffender en doelmatiger worden vormgegeven?

Naast de hoofdvragen worden een aantal deelvragen gesteld. De beantwoording van deze deelvragen ondersteunt het beantwoorden van de hoofdvragen. Er zijn een aantal algemene deelvragen geformuleerd. Daarnaast richten een aantal specifieke deelvragen zich op de beleidsprestaties ten aanzien van betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang (zie hoofdstuk 3 beleidstheorie). Het betreft de volgende deelvragen:

Deelvragen over betaalbare kinderopvang:

1. In hoeverre was sprake van betaalbare kinderopvang?
2. In hoeverre heeft het kinderopvangbeleid hieraan bijgedragen?
3. In hoeverre heeft betaalbare kinderopvang bijgedragen aan het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouders?

Deelvragen over toegankelijke kinderopvang:

4. In hoeverre was sprake van toegankelijke kinderopvang?
5. In hoeverre heeft het kinderopvangbeleid hieraan bijgedragen?
6. In hoeverre heeft toegankelijke kinderopvang bijgedragen aan het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouders?

Algemene deelvragen:

7. Welke beleidsmaatregelen zijn genomen om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van kinderopvang te verhogen?
8. Hoe heeft het gebruik van kinderopvang zich ontwikkeld?

9. Hoe heeft de arbeidsparticipatie van ouders zich ontwikkeld?
10. Hoe verhoudt de ontwikkeling van het gebruik van kinderopvang zich tot de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie?
11. Welke andere factoren hebben invloed gehad op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie?
12. In welke mate beïnvloedt aanpalend beleid de arbeidsparticipatie van ouders?
13. Welke neveneffecten treden op?

1.2 Onderzoeksmethode

De periodieke rapportage is een syntheseonderzoek. Dit wil zeggen dat gebruik wordt gemaakt van bestaande onderzoeken, evaluaties en data. De periodieke rapportage betreft een samenvoeging van wat reeds bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het kinderopvangbeleid gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Daartoe worden alle beleidswijzigingen gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie in de periode 2015-2024 in samenhang bekeken. Beleidswijzigingen gericht op het beleidsdoel ontwikkeling kind zullen niet in deze rapportage aan de orde komen. Hierdoor kan ook een overkoepelend oordeel worden gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Deze periodieke rapportage gaat uit van de definities voor doeltreffendheid en doelmatigheid zoals gehanteerd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. Het betreft de volgende definities:

> Doeltreffendheid: *"De mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten."*
>
> Doelmatigheid: "*De mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten."*

De definitie van doelrealisatie wordt hiervan afgeleid en betreft *"de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden".* Het onderscheid tussen doelrealisatie en doeltreffendheid is dat bij doelrealisatie enkel wordt gekeken of de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd terwijl doeltreffendheid ook gaat over of en in welke mate het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

Voor elke beleidswijziging wordt een analyse uitgevoerd, waarbij gestructureerd de belangrijkste kenmerken van de beleidswijziging op een rij worden gezet. Per beleidswijziging wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid in kaart gebracht. Indien er een onderzoek of evaluatie naar de beleidswijziging is gedaan, wordt de aannemelijkheid van de conclusies aan de hand van een effectenladder beoordeeld. De effectenladder zorgt ervoor dat de brede diversiteit aan onderzoeken, evaluaties en data langs een zelfde meetlat worden gelegd. Dit zorgt voor een goede borging van de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten.

Op basis van de analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid op het niveau van de beleidswijzigingen worden rode draden gezocht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van thema's van beleidswijzigingen. Vervolgens worden meer overkoepelende conclusies getrokken ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in brede zin in relatie tot de beleidsdoelstelling 'bevorderen van de arbeidsparticipatie'.

Deze periodieke evaluatie is uitgevoerd door de directie Kinderopvang van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek zijn op verschillende manieren geborgd. In het syntheseonderzoek is gebruikt gemaakt van kennis en informatie dat door onafhankelijk onderzoek tot stand is gekomen. Daarnaast is de aanpak en voortgang van de periodieke rapportage periodiek besproken met verschillende klankbordgroepen. Conform de regeling periodieke evaluatie (RPE) hebben twee onafhankelijk deskundigen een oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen gegeven.

Leeswijzer
In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe het kinderopvangstelsel in Nederland is georganiseerd en welke beleidswijzigingen er zijn geweest in de periode 2015-2024. In hoofdstuk 3 volgt een beschouwing van de beleidstheorie. Vervolgens geeft hoofdstuk 4 een overzicht van relevante context en de belangrijkste ontwikkelingen in het gebruik van kinderopvang, de arbeidsparticipatie alsmede de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de kinderopvang. Hoofdstuk 5 bevat de synthese van onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het kinderopvangbeleid. De antwoorden op de onderzoeksvragen en de conclusies ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid komen aan bod in hoofdstuk 6. Tot slot worden in hoofdstuk 7 een aantal beleidsopties gepresenteerd.

2 Beschrijving van het kinderopvangstelsel

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het Nederlandse kinderopvangstelsel anno 2024 is vormgegeven. Daarna wordt ingezoomd op de beleidswijzigingen die hierin gedurende de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden. Dit geeft een totaaloverzicht van het beleidsterrein waar deze periodieke evaluatie betrekking op heeft.

2.1 Beschrijving van het kinderopvangstelsel

2.1.1 Stelsel: wettelijk kader

De verantwoordelijkheid voor het kinderopvangbeleid valt onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het beleid richt zich, onder andere, op:

- de vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van wet- en regelgeving;
- het vaststellen van de hoogte van de kinderopvangtoeslag en de voorwaarden waaronder die wordt toegekend;
- het bevorderen van de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang;
- het ter beschikking stellen van middelen aan gemeenten voor toezicht en handhaving en voor peuteropvang en Sociaal-Medisch Indicatie (SMI);
- het borgen van de kwaliteit van toezicht en handhaving.

De Wet kinderopvang (Wko) geeft de wettelijke basis voor het kinderopvangbeleid. Zo wordt in de Wko de uitvoering van en aanspraak op de kinderopvangtoeslag geregeld, zijn er regels rondom het openen van een kinderopvangvoorziening neergelegd en zijn er kwaliteitseisen en handhavingsbepalingen beschreven. Onder de Wko hangen verschillende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen die nadere regels stellen rondom bepaalde thema's. Voorbeelden van deze lagere regelgeving zijn het Besluit kwaliteit kinderopvang (uitwerking van kwaliteits- en veiligheidsregels kinderopvangvoorzieningen), het Besluit kinderopvangtoeslag (met berekeningsfactoren van de kinderopvangtoeslag en vergoedingspercentages) en de Regeling Wet kinderopvang.

De uitvoering van de kinderopvangtoeslag ligt bij de Dienst Toeslagen. Daarom is het ministerie van Financiën verantwoordelijk voor de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige uitvoering van de kinderopvangtoeslag (*Kamerstukken II* 2024/25, 36740-XV, nr. 1, p. 98).

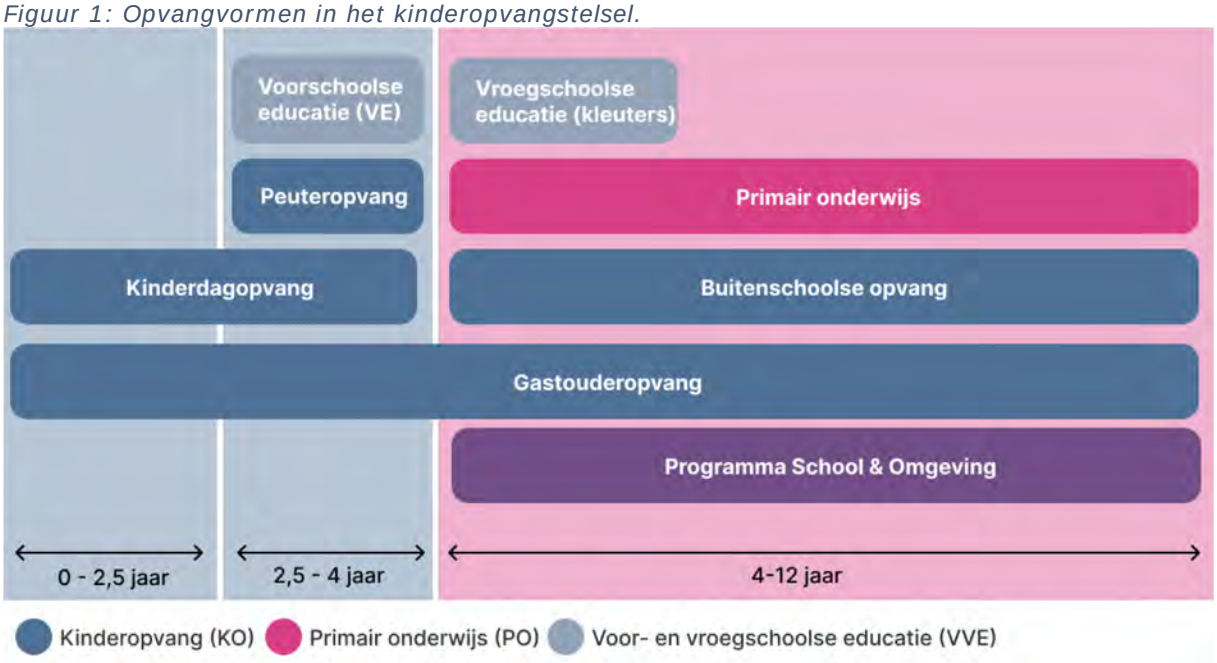
2.1.2 Aanbod

Het kinderopvangstelsel is het kader voor opvang van kinderen in de dagopvang (DO), in de buitenschoolse opvang (BSO) en gastouderopvang (GO). Dit zijn de drie formele opvangvormen die gehanteerd worden. DO is voor kinderen van 0 tot 4 jaar, de BSO voor kinderen van 4 tot 12 jaar (basisschoolleeftijd) en in de GO kunnen kinderen in de leeftijd van 0 tot 12 worden opgevangen.

Voorschoolse educatie (VE) wordt in de kinderopvang aangeboden door middel van een specifiek programma gericht op ontwikkeling van taal, voorbereidend rekenen, motoriek en sociaal-emotioneel vlak. Kinderen in de peuterleeftijd (vanaf 2,5 jaar) met een (risico op) onderwijsachterstand komen in aanmerking voor VE. De verantwoordelijkheid voor het VE-beleid

ligt bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.[1] Daarnaast wordt er vanuit de gemeenten kinderopvang gefinancierd voor kinderen in de peuterleeftijd van wie de ouders geen aanspraak maken op de kinderopvangtoeslag en die niet in aanmerking komen voor VE. Deze opvang vindt ook plaats in de kinderopvang. Hiertoe ontvangen gemeenten middelen vanuit het Rijk. Tot slot ontvangen gemeenten middelen van het Rijk om mensen zonder recht op kinderopvangtoeslag, maar met een SMI een vergoeding te geven voor het gebruik van kinderopvang.

Figuur 1: Opvangvormen in het kinderopvangstelsel.



Met de invoering van de Wko in 2005 is een marktstelsel voor de kinderopvang ingericht met vraagfinanciering, wat betekent dat ouders gesubsidieerd worden om de dienst kinderopvang af te nemen. Er is sprake van marktwerking: aanbieders van kinderopvang concurreren met elkaar naar de vraag naar opvang van ouders als consumenten (*Kamerstukken II* 2001/02, 28447, nr. 3, p. 16). Kinderopvang wordt aangeboden door zowel commerciële als niet commerciële aanbieders. Ruim 60% van het aanbod in de kinderopvang wordt door commerciële kinderopvangorganisaties aangeboden en 36% van het aanbod door kinderopvangorganisaties zonder winstoogmerk (stichtingen).[2] Ook is er op de kinderopvangmarkt verscheidenheid in grootte van kinderopvangorganisaties, zie Tabel 1. In 2025 waren er in het Landelijk Register Kinderopvang 9.388 vestigingen voor DO geregistreerd, 8.344 vestigingen voor BSO en 149.270 voorzieningen voor GO (Rijksoverheid, 2025 II).

Tabel 1: Organisatiegrootte kinderopvang (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2026 I).

Organisatiegrootte	1-2 vestigingen	3-10 vestigingen	11-50 vestigingen	51+ vestigingen
Percentage	67%	24%	8%	11%

2.1.3 Financiering

Er is sprake van een tripartite financiering van de kinderopvang door ouders, werkgevers en de Rijksoverheid. Met de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag worden ouders in dit stelsel tegemoetgekomen voor een deel van de kosten van kinderopvang. Werkgevers dragen deels bij aan de financiering van de kinderopvangtoeslag via de afdracht van de premies sociale verzekeringen. De ouders betalen tot slot een eigen bijdrage voor de kosten van kinderopvang.

[1] Omdat het VE-beleid onder verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zal het geen onderdeel uitmaken van deze periodieke rapportage.
[2] Deze verdeling is op houderniveau weergegeven, niet op eigenaarsniveau.

De evaluatie richt zich op het beleid dat valt onder artikel 7 Kinderopvang van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onderstaande Tabel 2 toont de omvang van dat begrotingsartikel in de onderzoeksperiode. De uitgaven voor de kinderopvangtoeslag bedroegen in 2024 € 4,9 mld. en de ontvangsten € 1,9 mld., waarvan € 1,7 mld. uit de werkgeversbijdrage kinderopvang (*Kamerstukken II* 2024/25, 36740-XV, nr. 1, p. 101). De overige € 200 mln. bestaan uit de eigen bijdrage voor inschrijvingen in het personenregister kinderopvang (PRK) en terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag. Voor de opvang van peuters die geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag of VE wordt door het Rijk jaarlijkse € 30 mln. euro beschikbaar gesteld aan gemeenten. Zo kunnen alle peuters in Nederland gebruik maken van een voorschoolse voorziening. De gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het kinderopvangaanbod dat zij voor deze kinderen doen. Daarnaast was er in 2024 door het Rijk € 45 mln. beschikbaar gesteld voor gemeenten voor de vergoeding van kinderopvang op grond van een SMI.[3]

Tabel 2: Begrotingsgefinancierde budgettaire gevolgen van beleidsartikel 7, bron: Rijksfinancien.nl (bedragen x € 1.000.000 in nominale waarden).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Uitgaven	2.121	2.407	2.611	2.958	3.366	3.912	4.108	4.207	4.441	4.991
Ontvangsten	1.539	1.490	1.464	1.511	1.523	1.483	1.499	1.628	1.792	1.933

Kinderopvangtoeslag

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het vaststellen van (i) de hoogte van de kinderopvangtoeslag en (ii) de voorwaarden waaronder deze wordt toegekend.

(i) Hoogte van de kinderopvangtoeslag

De hoogte van de kinderopvangtoeslag is afhankelijk van het inkomen van de ouder(s). Het vergoedingspercentage neemt stapsgewijs af naarmate het inkomen van de ouder(s) stijgt. Er gelden andere vergoedingspercentages voor het eerste kind (gedefinieerd als het kind met de meeste opvanguren) dan voor het 2e en volgende kind. In 2024 varieerde het vergoedingspercentage voor het eerste kind van 96% voor de laagste inkomensgroepen (tot € 28.297) tot 33,3% voor de hoge inkomensgroepen (vanaf € 138.890). Voor het 2e en volgende kind varieerde het vergoedingspercentage van 96% voor de laagste inkomensgroepen (tot € 28.297) tot 67,1% voor de hoge inkomensgroepen (vanaf € 218.105).

Daarnaast is de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk van de prijs per uur kinderopvang. De kinderopvang mag zelf de prijs per uur vaststellen. De overheid betaalt een deel mee in de kosten voor de kinderopvang tot een maximumuurprijs (MUP). De hoogte van de MUP verschilt per opvangsoort (DO, BSO of GO). Is het tarief van de kinderopvang hoger dan de MUP? Dan betalen de ouders het bedrag boven de MUP zelf. Is het tarief van de kinderopvang lager dan de MUP? Dan krijgen ouders over dat goedkopere uurtarief kinderopvangtoeslag.

De MUP en de toetsingsinkomens worden elk jaar geïndexeerd op basis van een indexeringsfactor (zie paragraaf 5.3).

(ii) Voorwaarden recht

Eén van de hoofddoelen van kinderopvang is dat ouders werk en de zorg voor hun kind kunnen combineren, de bevordering van arbeidsparticipatie. Dit stimuleert de overheid door het geven van kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag is een instrument om betaalbare en financieel toegankelijke kinderopvang tot stand te brengen. Een ouder heeft recht op kinderopvangtoeslag als de ouder voldoet aan de arbeidseis. Die arbeidseis staat in artikel 1.6 van de Wko. Zie Box 1 voor een toelichting op de arbeidseis.

Uitvoering kinderopvangtoeslag

De uitvoerder van het huidige kinderopvangtoeslagstelsel is DG Toeslagen (hierna: 'Dienst Toeslagen') van het ministerie van Financiën. Dienst Toeslagen voert ook de andere toeslagregelingen uit die vallen onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), namelijk de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget. De kinderopvangtoeslag

[3] Vanaf 2025 was er € 50 mln. beschikbaar en vanaf 2029 stijgt dit budget verder door naar € 55 mln.

kent een voorschotsystematiek. Bij de start van de opvang is de ouder verantwoordelijk voor de aanvraag van de kinderopvangtoeslag. Daarbij dienen zij een inschatting te maken van het huishoudinkomen, het aantal uren opvang en de prijs per uur opvang. Dienst Toeslagen berekent vervolgens een voorschot en keert dit uit aan de aanvrager. De definitieve toekenning vindt later plaats en omvat een controle van de definitieve gegevens en grondslagen, waarna het definitieve toeslagbedrag wordt vastgesteld. Dit bedrag vormt de uiteindelijke toeslag. Indien dit bedrag afwijkt van het uitgekeerde voorschot, vinden na de definitieve toekenning nabetalingen en terugvorderingen plaats.

Box 1: Toelichting arbeidseis.

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 het recht op kinderopvangtoeslag maakt het niet uit of een ouder in loondienst werkt of zelfstandige zonder personeel is. En voor ouders in loondienst maakt het ook niet uit of zij een vast of een tijdelijk contract hebben. Ook de eventuele partner van de ouder moet betaald werk hebben, ook als de partner niet in Nederland verblijft. Ook als de ouder zonder vergoeding meewerkt in de onderneming van de partner valt dit onder de definitie van de arbeidseis.

In sommige gevallen kan de arbeidseis de arbeidsparticipatie juist in de weg zitten. Ouders die niet aan de arbeidseis voldoen, krijgen geen kinderopvangtoeslag. Hierdoor kunnen ze geen gebruikmaken van kinderopvang en is het ook lastiger om deel te nemen aan activiteiten die gericht zijn op het vergroten van de kans om de stap naar werk te zetten. Daarom zijn er een aantal uitzonderingen op de arbeidseis. Dit zijn de zogenaamde doelgroepen.

De eerste categorie betreft ouders die andere activiteiten uitvoeren die gericht zijn op (toekomstig) werk of het vergroten van de (kansen op) arbeidsparticipatie. Het gaat om deze groepen:

- Een ouder die een opleiding volgt. Deze opleiding moet wel erkend zijn. Voorbeelden hiervan zijn een middelbare schoolopleiding, een MBO-, HBO-, of universitaire opleiding of een opleiding in het voortgezet algemeen volwassenonderwijs.
- Een ouder die (tijdelijk) geen werk heeft, maar zich voorbereidt op betaald werk met een ‘traject naar werk’. Een voorbeeld hiervan is een ouder met een Wajong-uitkering die deelneemt aan een re-integratietraject van het UWV.
- Een ouder die inburgeringsplichtig is en een inburgeringstraject volgt.

De tweede categorie betreft ouders die werken (of tot één van bovenstaande doelgroepen behoren) en daarnaast een partner hebben die niet of tijdelijk niet kan voldoen aan de arbeidseis:

- Een ouder die werkt (of tot één van bovenstaande doelgroepen behoort) en daarnaast een partner heeft met een Wlz-indicatie die door langdurige zorg is uitgesloten van deelname aan het arbeidsproces.
- Een ouder die werkt (of tot één van bovenstaande doelgroepen behoort) en daarnaast een partner heeft in detentie (langer dan drie maanden) die daardoor is uitgesloten van deelname aan het arbeidsproces.

Ouders die voldoen aan de arbeidseis of tot één van de doelgroepen behoren, kunnen dus aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. In de kinderopvangtoeslag is daarbij ook een zogenaamde werkloosheidstermijn ingebouwd. Een ouder die werkloos raakt, houdt nog drie maanden aanspraak op kinderopvangtoeslag. Zo hoeft een kind niet direct te stoppen met kinderopvang en heeft een ouder de mogelijkheid nieuw werk te zoeken. Tot slot is het goed te weten dat de kinderopvangtoeslag een jaarsystematiek kent. Kortweg wil dat zeggen dat voor iedere maand waarin ouders (beiden) aan de arbeidseis voldoen voor 230 uren recht op kinderopvangtoeslag wordt opgebouwd. Deze uren kan de ouder gedurende het hele kalenderjaar inzetten, ook indien men later in het kalenderjaar niet meer aan de arbeidseis voldoet.

Gemeentelijke financiering

De kinderopvangtoeslag is een instrument gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie. Er zijn gezinnen die niet voldoen aan de voorwaarden en daardoor geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Voor gezinnen waar geen recht is op kinderopvangtoeslag zijn er andere regelingen beschikbaar. In het kort gaat het hier om een vergoeding voor gebruik van kinderopvang op basis van een SMI, om VE voor peuters met een risico op onderwijsachterstand en peuteropvang voor ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag (niet werkend) met een peuter zonder VE-indicatie. Gemeenten ontvangen voor deze regelingen jaarlijks middelen van het Rijk en hebben beleidsvrijheid bij de vormgeving van deze instrumenten.

2.1.4 Kwaliteits- en veiligheidseisen

De basis voor de kwaliteit en veiligheid in de kinderopvang staat in artikel 1.49 van de Wko. Daar is namelijk de verplichting neergelegd dat een houder van een kindercentrum verantwoorde kinderopvang biedt, waaronder het bieden van emotionele veiligheid aan kinderen in een veilige en gezonde omgeving, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen. In het Besluit kwaliteit kinderopvang is deze verplichting verder uitgewerkt. Rekening houdend met de ontwikkelingsfase van een kind moet een houder er, onder andere, voor zorgen dat op een sensitieve en responsieve manier met kinderen wordt omgegaan, kinderen spelenderwijs worden uitgedaagd, begeleid worden in hun interacties en gestimuleerd worden kennis te maken met de waarden en normen in de samenleving.

Dat uit zich concreet in kwaliteits- en veiligheidseisen die ook in het Besluit kwaliteit kinderopvang vastgelegd zijn. Dat gaat bijvoorbeeld over eisen aan ruimtes, eisen voor het bieden van stabiliteit aan de kinderen, het aantal beroepskrachten op de groep, de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker en opleidingseisen. Maar ook over het beschikken over en het handelen naar een pedagogisch beleidsplan. Voorbeelden van eisen met betrekking tot de veiligheid zijn het vastleggen van en handelen naar het veiligheids- en gezondheidsbeleid en een meldcode.

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kwaliteitseisen ligt bij gemeenten als eerstelijns toezichthouder. Dat geldt voor het toezicht op zowel kinderdagverblijven (KDV) als gastouders en gastouderbureaus. Tot de taken van de gemeente behoren het verwerken van de aanvraag en registratie van instellingen voor kinderopvang, het (laten) uitvoeren van onderzoeken naar de kwaliteit van de kinderopvang en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Het uitvoeren van inspectieonderzoeken besteden gemeenten uit aan de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), die de kwaliteit van de opvang op locatie toetst.

Toezicht en handhaving kwaliteit en veiligheid

De Inspectie van het Onderwijs (IvhO) is de tweedelijnstoezichthouder en verantwoordelijk voor interbestuurlijk toezicht op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken ten aanzien van het toezicht op kinderopvang uitvoeren. De inspectie controleert gemeenten op de naleving van hun wettelijke taken.

De Dienst Uitvoeringorganisatie Onderwijs (DUO) beheert in opdracht van het ministerie van SZW drie registers: het landelijk register kinderopvang (LRK), PRK en het register buitenlandse kinderopvang (RBK). Het LRK is het online register voor de kinderopvang waarin de gegevens van alle opvangvoorzieningen in Nederland worden geregistreerd.

Het LRK ondersteunt GGD-en en gemeenten bij de uitvoering van hun toezichts- en handhavingstaak. Dienst Toeslagen gebruikt het LRK als basis voor toekenning van gevraagde kinderopvangtoeslag. Iedereen die woont of werkt op een plek waar kinderen worden opgevangen, moet zich registreren in het PRK. Inschrijven kan alleen met een geldige Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). Na inschrijving start de continue screening. Hiermee wordt doorlopend gecontroleerd of iemand strafbare feiten heeft gepleegd die niet samengaan met werken of aanwezig zijn in de kinderopvang. Ouders die gebruik willen maken van kinderopvangtoeslag en kinderopvang buiten Nederland, kunnen een verzoek indienen om kinderopvangvoorzieningen buiten Nederland in te schrijven in het RBK. Zij kunnen dan aanspraak maken op kinderopvangtoeslag voor kosten van kinderopvang in het buitenland (EU/Zwitserland/VK). De

Sociale Verzekeringsbank (SVB) verzorgt de uitbetalingen van de kinderopvangtoeslag in het buitenland.

2.2 Beleidswijzigingen

In de periode 2015-2024 zijn verschillende grote en kleine aanpassingen gedaan in het kinderopvangstelsel zoals omschreven in de vorige paragraaf. Niet alle beleidswijzigingen hebben betrekking op arbeidsparticipatie. Daarom is een selectie gemaakt van beleidswijzigingen met een potentieel effect op de arbeidsparticipatie (zie Tabel 3). Deze beleidswijzigingen worden nader bekeken. De Beleidswijzigingen met een ander doel worden buiten scope gehouden (zie bijlage 4). Dit zijn bijvoorbeeld de beleidswijzigingen ten aanzien van de kwaliteits- en veiligheidseisen aan de opvang. Die richten zich primair op het beleidsdoel van het stimuleren van de ontwikkeling van het kind.

In totaal worden twintig beleidswijzigingen in deze rapportage geanalyseerd. Deze beleidswijzigingen worden op hoofdlijnen in zeven verschillende thema's ingedeeld:

1. Intensiveringen kinderopvangtoeslag: investeringen in de hoogte van de kinderopvangtoeslag. De hoogte van de kinderopvangtoeslag is het primaire beleidsinstrument gericht op het betaalbaar houden van de kinderopvang (prestatie) en daarmee een primair instrument in het beleid om de arbeidsparticipatie te bevorderen.
2. Indexering kinderopvangtoeslag: jaarlijkse indexering van MUP en toetsingsinkomens voor de kinderopvangtoeslag. Indexering kan via het betaalbaar houden van de kinderopvang (prestatie) bijdragen aan arbeidsparticipatie (beleidsdoel).
3. Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag: aanpassingen aan de doelgroepen die recht hebben op kinderopvangtoeslag of andere aanpassingen die het recht op kinderopvangtoeslag verbreden. Wel of geen recht hebben op kinderopvangtoeslag kan via de lijn van wettelijke toegankelijkheid (prestatie) bijdragen aan arbeidsparticipatie.
4. Verbeteringen kinderopvangtoeslag: aanpassingen om de kinderopvangtoeslag te verbeteren. De verschillende verbeteringen dragen bij aan zowel de betaalbaarheid (prestatie) als de toegankelijkheid (prestatie) van de kinderopvang. De verbeteringen in de uitvoering dragen bij aan het wegnemen van administratieve barrières en kunnen daarmee de (administratieve) toegankelijkheid of de perceptie van toegankelijkheid (prestatie) positief beïnvloeden.
5. Verbeteringen peuteropvang: Met de maatregelen rondom peuteropvang wordt elke peuter een voorschoolse voorziening geboden. De (wettelijke) toegankelijkheid via de kinderopvangtoeslag wordt daarmee aangevuld met de (administratieve) toegankelijkheid van het aanbod van peuteropvang via gemeentelijke regelingen.
6. COVID19-regelingen: maatregelen ter ondersteuning van het kinderopvangstelsel tijdens de COVID-19-pandemie. De maatregelen getroffen tijdens de COVID-19-pandemie garandeerden de stabiliteit van het stelsel en droegen bij aan de reële toegankelijkheid (prestatie) van de kinderopvang in de reguliere situatie na de pandemie.
7. Arbeidsmarktprogramma: maatregelen gericht op de aanpak van het personeelstekort in de kinderopvang. De maatregelen hebben tot doel om de reële toegankelijkheid (prestatie) van de kinderopvang te vergroten.

Tabel 3: Overzicht beleidswijzigingen 2015-2024.

	Thema	Jaar	Beleidswijziging
1	Indexering	2015 - 2024	In een deel van de jaren was sprake van reguliere indexering van MUP en toetsingsinkomens. In enkele jaren was sprake van een afwijkende indexering.
2	Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag	2015 - 2017	Verlenging van de werkloosheidstermijn van 3 naar 6 maanden in 2015-2017.
3	Verbeteringen kinderopvangtoeslag	2015	Aanpassing definitie eerste kind bij een gelijk aantal opvanguren.
4	Intensivering kinderopvangtoeslag	2016	Intensivering van € 290 mln. in de toeslagentabel (verhogen van toeslagpercentages in de eerste en tweede

			kindtabel, verhogen van vaste voet van 18% naar 23,8% in eerste kindtabel)
5	Aanpassingen peuteropvang	2016	Extra budget voor gemeenten voor aanbod voor peuteropvang voor niet-werkende ouders.
6	Intensivering kinderopvangtoeslag	2017	Intensivering van € 200 mln. in de toeslagentabel (verhogen van de toeslagpercentages in de eerste kindtabel, verhogen van de maximale toeslagpercentages in de tweede kindtabel, en verhogen van de vaste voet) en verhoging van de MUP (om te compenseren voor het uitblijven van indexering in 2012).
7	Verbeteringen kinderopvangtoeslag	2018-2023	Verbetertraject kinderopvangtoeslag. Gezamenlijk programma van SZW, FIN en Toeslagen gericht op verbetering dienstverlening en terugdringen van het aantal (hoge) terugvorderingen. Maatregelen: publiekscampagne, kinderopvangtoeslag-app, persoonlijke begeleiding, implementatie vroegsignalering, maandelijkse gegevenslevering door kinderopvangorganisaties aan Toeslagen
8	Aanpassingen peuteropvang	2018	Inwerkingtreding Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Ouders kunnen kinderopvangtoeslag krijgen voor peuteropvang. Het peuterspeelzaalwerk wordt omgevormd tot kinderopvang. Daarmee zijn de kinderopvangtoeslagtabel en de MUP voor DO gaan gelden voor ouders met recht op kinderopvangtoeslag die gebruik maken van opvang in een voormalige peuterspeelzaal.
9	Intensivering kinderopvangtoeslag	2019	Intensivering van € 248 mln. in de toeslagentabel (wijziging van de toeslagpercentages in de eerste en tweede kindtabel, wijziging van de MUP i.v.m. Wet IKK).
10	COVID-19	2020 - 2022	Tijdelijke tegemoetkomingsregelingen gedurende de drie sluitingsperiodes van de reguliere opvang. Noodopvang voor kinderen van ouders in cruciale beroepen en kinderen in een kwetsbare positie.
11	Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag	2021	Gezinnen waar één ouder werkt en de andere ouder een permanente Wlz-indicatie heeft, krijgen recht op kinderopvangtoeslag.
12	Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag	2021	De werkloosheidstermijn voor vrouwen waar deze periode samenvalt met de tijd dat zij niet mogen werken vanwege hun zwangerschap, is verlengd.
13	Arbeidsmarktprogramma	2020 - 2024	Samen met de sector werken aan oplossingen voor het personeelstekort (aantrekken van nieuw personeel, behoud van huidig personeel en het stimuleren van meer uren werk).
14	Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag	2022	Ouders met een partner buiten de EU, EER of Zwitserland krijgen per 4 maart 2022 toegang tot kinderopvangtoeslag.
15	Verbeteringen kinderopvangtoeslag	2022	Verruimen kgu voor de BSO van 70% naar 140%.
16	Verbeteringen kinderopvangtoeslag	2022	Gezinnen waar één ouder werkt en de andere is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden, krijgen recht op kinderopvangtoeslag.
17	Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag	2023	Gezinnen waar één ouder werkt en de andere ouder een tijdelijke Wlz-indicatie heeft, krijgen recht op kinderopvangtoeslag

18	Verbeteringen kinderopvangtoeslag	2023	Afschaffing van de koppeling gewerkte uren (kgu). Ouders komen voortaan in aanmerking voor 230 uren kinderopvangtoeslag per gewerkte kalendermaand.
19	Intensivering kinderopvangtoeslag	2023	Extra verhoging van de MUP in verband met hoge inflatie (€ 57 mln.).
20	Intensivering kinderopvangtoeslag	2024	Intensivering kinderopvangtoeslag van € 250 mln. in de MUP.

3 Beleidstheorie

In het vorige hoofdstuk is het kinderopvangstelsel beschreven en is een overzicht gegeven van de beleidswijzigingen die hierin hebben plaatsgevonden in de periode 2015-2024. Dit hoofdstuk beschrijft de beleidstheorie die hieraan ten grondslag ligt.

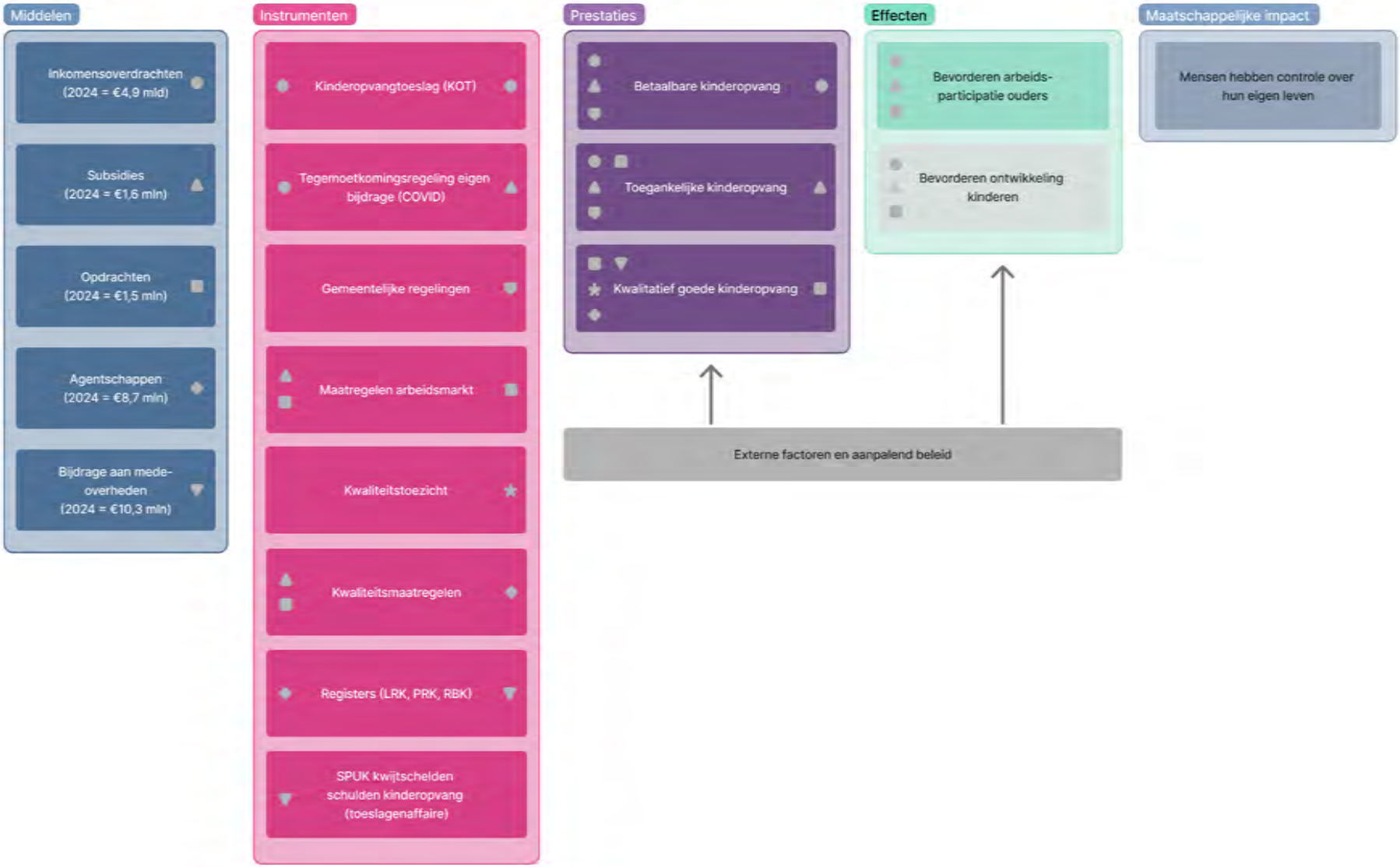
De beleidstheorie is een beschrijving van de aannames die ten grondslag liggen aan het beleid. In de beleidstheorie wordt de weg van de beschikbare financiële middelen naar de beoogde effecten geschetst. De middelen worden ingezet voor instrumenten die gericht zijn op één of meerdere prestaties. De prestaties leiden vervolgens tot bepaalde effecten. Die effecten zijn bedoeld om bij te dragen aan de doelen van SZW zoals beschreven in het strategisch raamwerk SZW. In het geval van kinderopvang gaat dat met name om het doel ‘Mensen hebben controle over hun werk en hun leven’. Hiermee wordt bedoeld dat mensen ervaren dat ze autonoom zijn in hun leven, invloed hebben op omstandigheden die hun leven beïnvloeden en dat mensen verschillende onderdelen van hun leven (zoals arbeid en zorg) goed kunnen combineren.

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie van het huidige kinderopvangbeleid toegelicht vanuit het oogpunt van de arbeidsparticipatie. De periodieke evaluatie richt zich niet op de maatschappelijke impact of op de effecten op de ontwikkeling van kinderen.[4] Deze periodieke evaluatie richt zich op het doel ‘bevorderen arbeidsmarktparticipatie’. De beleidstheorie is schematisch weergegeven in Figuur 2. In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsmaatregelen en onderliggende aannames die ten grondslag liggen aan het huidige beleid. Daarnaast bespreken we ook de context waarin het beleid plaatsvindt. Omdat externe factoren (zoals COVID-19) en aanpalend beleid (zoals de verlofregelingen) medebepalend zijn voor de samenhang tussen de prestaties en de effecten wordt een bredere context meegenomen in dit syntheseonderzoek.

<u>Middelen en instrumenten in de beleidstheorie</u>
In 2024 heeft de overheid bijna € 5 mld. uitgegeven aan de kinderopvang. In de schematische weergave van de beleidstheorie is een onderverdeling naar verschillende kostenposten terug te vinden die relevant zijn voor deze periodieke evaluatie. De overgrote meerderheid van het geld wordt besteed aan de kinderopvangtoeslag. Daarnaast zijn er verschillende kostenposten waarbij geld wordt besteed aan onderdelen die belangrijk zijn voor de kwaliteit, de werking en verdere verbetering van het stelsel (zoals maatregelen rond de arbeidsmarkt en kwaliteitsmaatregelen). Voor de gemeentelijke regelingen en het kwaliteitstoezicht zijn geen middelen beschikbaar vanuit het kinderopvangbeleid omdat deze middelen in het verleden zijn toegevoegd aan het gemeentefonds. Gemeenten krijgen dus wel middelen voor uitvoering van de gemeentelijke regelingen en het kwaliteitstoezicht, maar deze middelen zijn niet zichtbaar in de beleidstheorie. In de analyse van de beleidswijzigingen (zie hoofdstuk 5) is gekeken naar de inzet van de verschillende instrumenten.

[4] Zie daarvoor de Periodieke rapportage kinderopvangbeleid 2015-2023: De effecten van het kinderopvangbeleid op de ontwikkeling van kinderen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2023.

Figuur 2: Beleidstheorie.



Prestaties en effecten in de beleidstheorie

De instrumenten zijn gericht op het bereiken van drie prestaties van het kinderopvangbeleid: betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. In Figuur 2 is steeds aangegeven welke instrumenten samenhangen met welke prestaties. Een voorbeeld: Het instrument 'kinderopvangtoeslag' (rondje) draagt bij aan betaalbare kinderopvang en toegankelijke kinderopvang. De meeste instrumenten dragen bij aan meerdere prestaties. Het doel van het stimuleren van de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit is dat deze in gezamenlijkheid bijdragen aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders van kinderen in de leeftijd 0-12 jaar. Elk van die prestaties wordt hier toegelicht. In de relatie tussen prestaties en effecten zitten twee impliciete aannames. Ten eerste impliceert de beleidstheorie dat als de betaalbaarheid, toegankelijkheid en/of de kwaliteit van de kinderopvang verbetert, dit ertoe leidt dat meer ouders gebruik gaan maken van kinderopvang en/of dat ouders die al gebruik maken van kinderopvang, meer uren gaan afnemen. De tweede aanname is dat als ouders meer gebruik gaan maken van kinderopvang, er meer ouders zijn die gaan werken en/of dat ouders die al actief zijn op de arbeidsmarkt meer uren gaan werken.

Betaalbare kinderopvang

Onder betaalbaarheid wordt de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang verstaan. Is de kinderopvang betaalbaar voor alle ouders? En levert het iets op om meer te gaan werken als je ook meer opvang moet afnemen? Niet alleen de objectieve betaalbaarheid is van belang. Als ouders de beleving hebben dat de kinderopvang niet goed betaalbaar is, is dat ook van invloed op de effectieve vraag.

Toegankelijke kinderopvang

We onderscheiden vier soorten toegankelijkheid. Ten eerste de wettelijke toegankelijkheid waarbij het gaat om het toegangsrecht tot kinderopvangtoeslag. Welke groepen kunnen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag of op andere manieren gebruik maken van kinderopvang? Ten tweede de reële toegankelijkheid waarbij het gaat om het beschikbare aanbod van kinderopvangplaatsen. Kun je als ouder een plek vinden en hoeveel ruimte is er voor uitbreiding van de kinderopvang indien gewenst? Ten derde de administratieve toegankelijkheid waarbij het gaat over de mate waarin het ouders administratief mogelijk wordt gemaakt gebruik te maken van de kinderopvang, zoals bij het aanvragen en wijzigen van de kinderopvangtoeslag. Ten slotte is er ook nog subjectieve toegankelijkheid wat gaat om het beeld dat ouders zelf hebben bij de toegankelijkheid van de kinderopvang (hebben ouders het idee dat ze een plek kunnen vinden, durven ze toeslag aan te vragen?).

Kwalitatief goede kinderopvang

Vanuit arbeidsparticipatie geredeneerd is de kwaliteit van de opvang op twee manieren belangrijk. Ten eerste is het belangrijk dat ouders de kinderopvang zien als een plek waar ze hun kinderen naartoe willen brengen. Dat begint met veiligheid: de kinderopvang moet een veilige plek zijn voor hun kinderen. Als ouders geen vertrouwen hebben in de veiligheid van de formele opvang dan zullen ze naar alternatieven zoeken, waaronder informele opvang of zelf de zorg op zich nemen in plaats van te werken. Daarnaast is het belangrijk dat ouders de kinderopvang ook zien als een plek waar kinderen zich ontwikkelen. Bij een positief beeld van ouders over de kwaliteit van kinderopvang en over de ontwikkelfunctie zullen ouders ook daadwerkelijk hun kinderen naar de opvang brengen. Als ouders van mening zijn dat kinderopvang veilig is en belangrijk is voor de ontwikkeling dan leidt dit tot (meer) gebruik van kinderopvang.

Ten tweede kan kinderopvang op de lange termijn zorgen voor meer arbeidsparticipatie door het verhogen van de arbeidsparticipatie op latere leeftijd van de kinderen die naar de opvang gaan. Door op jonge leeftijd de ontwikkeling van kinderen te stimuleren, worden kinderen beter voorbereid op de onderwijsloopbaan en de arbeidsmarkt. Kinderopvang, mits van goede kwaliteit, kan daar een rol vervullen en zo bijdragen aan de arbeidsparticipatie van de toekomst.

Externe factoren en aanpalend beleid

Het gebruik van kinderopvang wordt niet alleen bepaald door de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Er zijn ook externe factoren en aanpalend beleid die invloed hebben op het gebruik van kinderopvang en daarmee op het al dan niet behalen van het beoogde effect op de

arbeidsparticipatie. Er kunnen zowel positieve als negatieve effecten optreden. Bij externe factoren kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de economische conjunctuur, de coronacrisis of sociaal-culturele normen rond het zorgen voor kinderen en het verrichten van arbeid. Voorbeelden van aanpalend beleid zijn het onderwijsbeleid en de verlofregelingen voor ouders. In het volgende hoofdstuk over de ontwikkelingen en de context wordt hier nader op ingegaan.

4 Ontwikkelingen & context

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in de periode 2015-2024. Daarbij wordt eerst gekeken naar ontwikkelingen in het gebruik van kinderopvang, arbeidsparticipatie, betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Daarna wordt de context geschetst waarin het kinderopvangbeleid in de onderzoeksperiode werkzaam was. Na de beschouwing van ontwikkelingen in dit hoofdstuk volgt in hoofdstuk 5 de analyse van de relatie tussen het gevoerde beleid en deze ontwikkelingen.

4.1 Gebruik kinderopvang

Aantallen kinderen

In de periode 2015 tot en met 2023 zijn er gemiddeld per jaar ongeveer 640.000 kinderen in de leeftijd van 0-3 jaar in Nederland en 1,4 mln. kinderen in de leeftijd van 4-11 jaar. Dit aantal blijft redelijk stabiel. In Tabel 4 is weergegeven welk percentage van deze kinderen recht heeft op kinderopvangtoeslag en welk percentage van het totaal aantal kinderen dat recht heeft daadwerkelijk naar de kinderopvang gaat.[5] De tabel laat zien dat het percentage van de kinderen dat recht heeft op kinderopvangtoeslag licht toeneemt in beide leeftijdsgroepen (van zo'n 73% in 2015 naar 79% in 2023). Ook in absolute zin is er sprake van een toename. Bij het gebruik is een veel grotere stijging zichtbaar. In 2015 maakt 66% van de kinderen in de leeftijd van 0-3 jaar die recht heeft op kinderopvangtoeslag daar ook gebruik van (dit zijn 310.000 kinderen). Dit percentage stijgt naar 84% in 2023 (425.000 kinderen). Ook voor de kinderen in de leeftijd van 4-11 jaar is een grote stijging zichtbaar. In 2015 maakt 36% van de 4-11 jarigen die recht heeft gebruik en in 2023 is dat 49% (een stijging van 390.000 naar 540.000 kinderen).

Tabel 4: Percentage recht en gebruik op kinderopvangtoeslag (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2026 II).

	2015	2017	2019	2021	2022	2023
0-3 jaar						
Percentage recht	73%	76%	77%	79%	79%	79%
Percentage gebruik*	66%	74%	80%	82%	83%	84%
4-11 jaar						
Percentage recht	74%	76%	78%	79%	79%	79%
Percentage gebruik*	36%	41%	45%	46%	47%	49%

*Het percentage gebruik is het percentage van het aantal kinderen dat recht heeft op kinderopvangtoeslag dat ook daadwerkelijk naar de kinderopvang gaat. Hierdoor kan het percentage gebruik hoger zijn dan het percentage recht.

Tabel 5 toont het totaal aantal kinderen met kinderopvangtoeslag en het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag per inkomensgroep. Het totaal aantal kinderen met kinderopvangtoeslag is gestegen van ongeveer 631.000 in 2015 naar ongeveer 908.000 in 2024. Dat is een toename van ongeveer 44%. Dit terwijl het totaal aantal kinderen in de leeftijd van 0-11 jaar in dezelfde periode relatief stabiel is gebleven.

Het is alleen mogelijk om in Tabel 5 te kijken naar het absolute aantal kinderen in elke inkomensgroep. Dit omdat het totaal aantal kinderen per leeftijdsgroep niet bekend is. Het is dus niet bekend of het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat in een bepaalde inkomensgroep is gestegen. Het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag nam tussen 2015 en 2024 met ongeveer 35% toe voor de inkomensgroep tot 130% Wml, met ongeveer 55% voor de inkomensgroep van 1,5 x modaal tot 3 x modaal en met ongeveer 75% voor de hoogste

[5] Het gebruik van kinderopvang naar inkomensgroepen wordt hier niet getoond. Er is alleen informatie beschikbaar over hoe het gebruik per inkomensgroep zich in absolute zin ontwikkeld. Om uitspraken te kunnen doen over ontwikkelingen in het gebruik moet dit absolute aantal worden gerelateerd aan de ontwikkeling van het absolute aantal kinderen per inkomensgroep. Die data is niet beschikbaar.

inkomensgroep. Het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag voor de inkomensgroep van 130% Wml tot 1,5 x modaal was in 2024 ongeveer gelijk aan het aantal in 2015. Een mogelijke verklaring is dat het totaal aantal kinderen in deze inkomenscategorie, los van het gebruik van kinderopvang, tussen 2015 en 2024 is afgenomen. Beter inzicht in de ontwikkeling van het aantal kinderen, het aantal kinderen met recht op kinderopvangtoeslag en het aantal kinderen dat daadwerkelijk naar de opvang gaat (zoals in Tabel 4) uitgesplitst naar inkomen is belangrijke beleidsinformatie die op dit moment niet beschikbaar is. Bij de ontwikkeling van het gebruik van kinderopvangtoeslag naar verzamelinkomen kunnen bovendien andere factoren een rol spelen, zoals de daadwerkelijke loonontwikkeling en het aantal gewerkte uren.

Tabel 5: Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag (x 1.000) totaal en naar inkomensgroep.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal	630,8	673,4	726,2	784,8	818,2	823,7	825,9	872,6	890,0	908,1
Tot 130% Wml	57,5	61,7	67,0	73,7	76,5	75,2	72,7	69,3	74,8	78,1
130% Wml tot 1½ x modaal	143,9	149,9	159,2	165,7	160,2	164,9	163,8	158,0	147,1	143,2
1½ x modaal tot 3 x modaal	317,8	340,1	368,7	403,1	424,6	430,7	433,0	468,2	482,0	491,0
3 x modaal en hoger	111,7	121,8	131,2	142,2	156,9	152,9	156,3	177,1	186,1	195,8

Een toename van het gebruik van kinderopvang is ook zichtbaar bij de opvang die via gemeentes wordt gefinancierd. Van alle peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar, ging in 2017 ongeveer 86% naar een voorschoolse voorziening en in 2021 ongeveer 89% (Inspectie van het Onderwijs, 2023). Uit de evaluatie van de SMI-regeling is ook bekend dat het aantal SMI-toekenningen is gestegen (Blom, Onstenk, Van der Maas, & Zwanepol, 2020).

Uren

In Tabel 6 is voor kinderen in de leeftijd van 0-3 jaar het gemiddeld aantal uren kinderopvang per maand weergegeven voor de periode 2015-2024. Het gemiddelde gebruik is met 12 uur per maand (circa 15%) gestegen in de periode 2015-2024. De stijging van het gemiddeld aantal uren kinderopvang per maand was relatief gezien het hoogst voor de huishoudens met inkomens tot 1,5 keer modaal.

Tabel 6: Gemiddeld aantal uren kinderopvang per maand voor DO (kinderen in de leeftijd 0-3) totaal en naar inkomensgroep.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal	80,1	79,5	80,0	80,5	82,6	85,3	88,4	90,5	91,9	92,7
Tot 130% Wml	96,7	95,3	96,5	96,9	99,4	102,5	106,1	109,7	111,7	115,4
130% Wml tot 1½ x modaal	68,5	68,2	69,7	70,9	73,9	77,4	80,9	84,4	85,9	88,0
1½ x modaal tot 3 x modaal	76,4	75,5	75,4	75,5	76,9	79,8	82,5	84,1	85,1	85,3
3 x modaal en hoger	104,4	103,4	103,9	103,9	104,5	107,0	109,8	110,5	111,7	110,8

In Tabel 7 is voor kinderen in de leeftijd van 4-11 jaar het gemiddeld aantal uren kinderopvang per maand weergegeven voor de periode 2015-2024. Het gemiddelde gebruik voor alle kinderen in de leeftijd van 4-11 jaar is met 7 uur per maand gestegen (ongeveer 20%). De stijging van het gemiddeld aantal uren kinderopvang per maand was relatief gezien het hoogst voor de huishoudens met inkomens tot 1,5 keer modaal.

Samenvatting ontwikkelingen gebruik

Er is in de periode van 2015-2024 een toename van het aantal kinderen dat gebruik maakt van de opvang (absoluut en relatief) en van het aantal uren dat kinderen naar de opvang gaan.

Tabel 7: Gemiddeld aantal uren kinderopvang per maand voor BSO (kinderen in de leeftijd 4-11) totaal en naar inkomensgroep.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal	36,6	36,7	37,1	37,7	38,3	39,5	41,0	42,1	43,0	43,9
Tot 130% Wml	47,2	46,5	47,0	48,4	49,4	50,8	53,0	55,7	57,3	60,2
130% Wml tot 1½ x modaal	37,1	37,3	37,8	38,5	39,3	40,6	42,4	44,6	45,5	47,2
1½ x modaal tot 3 x modaal	33,5	33,6	33,9	34,2	34,7	35,9	37,2	38,2	39,0	39,6
3 x modaal en hoger	39,0	39,2	39,8	40,4	40,6	41,9	43,2	43,7	44,6	44,7

4.2 Arbeidsparticipatie

Ontwikkeling arbeidsparticipatie

In Tabel 8 is de arbeidsparticipatie van moeders en vaders met jonge kinderen weergegeven in de periode 2015-2024. De arbeidsparticipatie van moeders is lager dan die van vaders. Er is een stijging in de arbeidsparticipatie van moeders: van 75,9% in 2015 naar 81,9% in 2024. Voor vaders is de arbeidsparticipatie al hoog (93% in 2015) en is er sprake van een lichte stijging (naar 95% in 2024). Er zijn dus steeds meer ouders die werken en daarmee ook gezinnen waarin beide ouders werken.

Tabel 8: Arbeidsparticipatie van ouders met kinderen in de leeftijd van 0-11 jaar (in %) (Rijksoverheid, 2026 II).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Moeders	75,9	76,5	77,2	77,8	79,4	80,1	79,7	81,5	81,8	81,9
Vaders	93,0	93,3	93,5	94,0	94,2	93,9	94,4	94,3	95,0	95,0

Ontwikkeling arbeidsduur

Naast de participatie is ook de omvang van de arbeid relevant. In Tabel 9 is het gemiddeld aantal gewerkte uren opgenomen. Hierin is te zien dat het gemiddeld aantal uren voor vrouwen stijgt van 25,5 in 2015 naar 28,1 in 2024 (stijging van circa 10 procent). Voor mannen zijn er in de periode 2015 tot en met 2024 wat schommelingen te zien maar ligt het gemiddeld aantal uur ongeveer op 40. Op het gebied van de arbeidsparticipatie is dus vooral bij moeders met jonge kinderen een toename van zowel deelname aan het arbeidsproces als meer uren werken. Bij vaders met jonge kinderen zijn de cijfers van zowel participatie als uren altijd al hoog geweest. Analyses van het CBS bevestigen het beeld dat steeds vaker beide ouders participeren in arbeid: *"In 2023 had in 13 procent van de gezinnen met minderjarige kinderen alleen de vader betaald werk en de partner (vrijwel altijd een vrouw) niet. Dat zijn er in tien jaar steeds minder geworden: in 2013 was 19 procent zo'n eenverdienersstel."* (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024 III)

Tabel 9: Gemiddeld aantal gewerkte uren per week, ouders met kinderen van 0-11 jaar (Rijksoverheid, 2026 II).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Moeders	25,5	25,8	26,4	26,6	26,8	26,9	27,5	28,1	28,2	28,1
Vaders	40,0	40,1	40,0	39,8	39,6	39,4	40,4	40,1	40,0	39,8

Arbeidsparticipatie alleenstaanden en paren

Er is een behoorlijk verschil tussen de arbeidsparticipatie van moeders en vaders die deel zijn van een ouderpaar en alleenstaande moeders/vaders. In Tabel 10 zijn de percentages weergegeven. De arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders is aanzienlijk lager dan die van ouders die deel zijn van een ouderpaar. Voor alle groepen geldt dat de arbeidsparticipatie wel is toegenomen in de afgelopen periode. Het verschil tussen ouders die deel zijn van een ouderpaar en alleenstaande ouders is in de periode 2015-2024 ook teruggelopen: van 17,2 procentpunt bij moeders en 14,9 procentpunt bij vaders in 2015 naar respectievelijk 11,5 en 7,7 procentpunt in 2024.

Tabel 10: Arbeidsparticipatie van vaders en moeders alleenstaand en deel van een ouderpaar (%) (Rijksoverheid, 2026 II).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Moeders (ouderpaar)	76,7	77,6	78,5	79,0	80,4	80,5	81,4	82,6	82,8	83,3
Alleenstaande moeders	59,5	62,2	63,1	65,9	66,2	68,5	71,5	70,5	73,6	71,8
Vaders (ouderpaar)	90,4	90,8	91,2	91,7	92,1	91,7	91,8	92,6	93,3	92,2
Alleenstaande vaders	75,5	76,3	73,8	76,6	80,4	79,8	83,5	84,4	83,5	84,5

Conclusie ontwikkelingen arbeidsparticipatie

Zowel de arbeidsparticipatie als de arbeidsduur van vrouwen is in de periode van 2015-2024 toegenomen. Voor mannen waren participatie en arbeidsduur al hoog en is een veel kleinere toename zichtbaar. Alleenstaande ouders werken minder vaak dan ouders die deel zijn van een ouderpaar, maar het verschil wordt kleiner.

4.3 Betaalbaarheid

Onder betaalbaarheid wordt de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang verstaan. Het laat zien in hoeverre de kinderopvang betaalbaar is voor ouders. Er zijn verschillende factoren bepalend voor de betaalbaarheid. Ten eerste, het door de kinderopvangorganisatie in rekening gebrachte uurtarief. Ten tweede, het maximum door de Rijksoverheid vergoede uurprijs (de MUP). En tot slot het percentage van de MUP dat door de Rijksoverheid wordt vergoed (het vergoedingspercentage).

Gedurende de onderzoeksperiode zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd in de MUP en zijn de vergoedingspercentages een aantal keren verhoogd. Dit betekent echter niet automatisch dat ook de betaalbaarheid van de kinderopvang is toegenomen. Daarvoor moet ook rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de uurtarieven in de markt. Door de netto-kosten van de opvang te berekenen kan dit inzichtelijk worden gemaakt. De netto-kosten zijn de kosten die ouders maken voor de kinderopvang na aftrek van ontvangen kinderopvangtoeslag. In onderstaande Tabel 1 is dit voor een aantal voorbeeldhuishoudens in een voorbeeldsituatie weergegeven.

Bij het opstellen van de rekenvoorbeelden is voor elk jaar uitgegaan van een gezin met twee kinderen, die twee dagen in de week naar DO gaan. Voor elk jaar is uitgegaan van het mediane uurtarief dat op dat moment in de kinderopvang gold. De voorbeeldhuishoudens verschillen alleen in toetsingsinkomen. Voorbeeldhuishouden 1 heeft een laag inkomen van € 20.000 in loonpeil 2025. Voorbeeldhuishouden 2 heeft een modaal inkomen van € 46.000 in loonpeil 2025. Voorbeeldhuishouden 3 heeft een dubbelmodaal inkomen van € 92.000 in loonpeil 2025. Voorbeeldhuishouden 4 heeft een hoog inkomen van € 146.000 in loonpeil 2025. Het gaat daarbij nadrukkelijk om toetsingsinkomen voor de bepaling van de hoogte van de toeslagen.

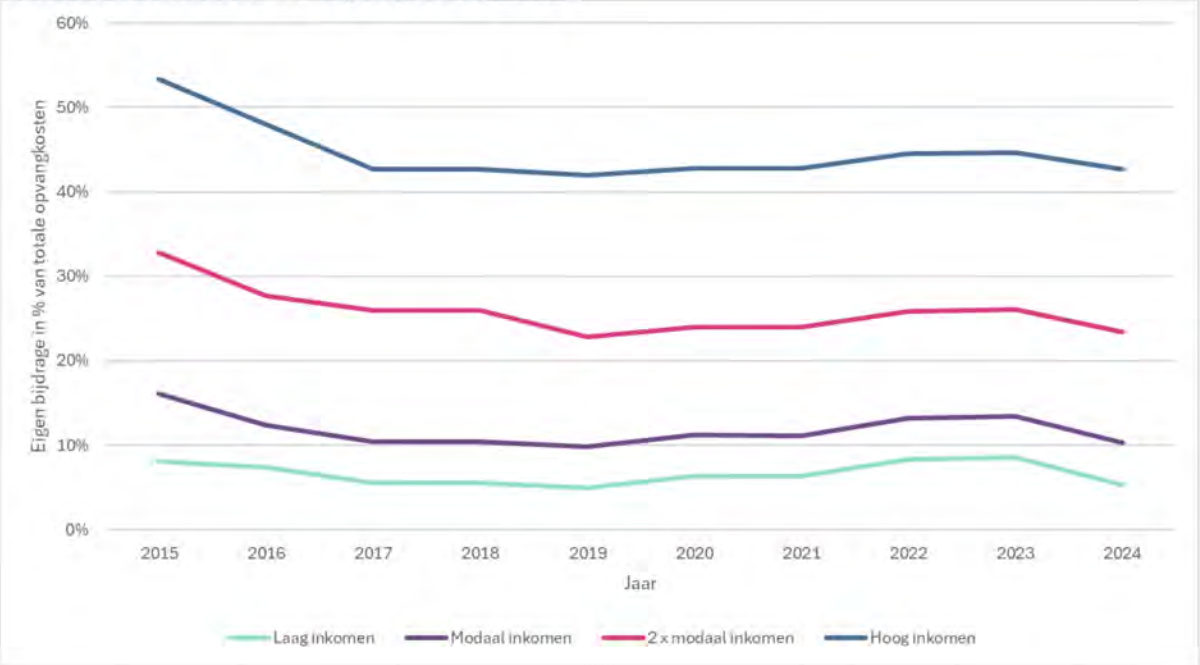
Voor alle voorbeeldhuishoudens zijn de reële netto-kosten voor kinderopvang in 2024 lager dan in 2015. De netto-kosten van kinderopvang als aandeel van het besteedbaar huishoudinkomen zijn dus afgenomen (uitgaande van een gelijkblijvend aantal uren gebruik kinderopvang). Daarnaast is voor alle voorbeeldhuishoudens het percentage eigen bijdrage in 2024 lager dan in 2015. Het percentage overheidsbijdrage ging omhoog: de overheid ging een groter deel van de rekening betalen. Voor alle voorbeeldhuishoudens daalden tussen 2015 en 2019 de reële netto-kosten van kinderopvang en het percentage eigen bijdrage. In de periode 2019-2023 is een tegengestelde beweging te zien. In 2024 volgt een sterke afname van het percentage eigen bijdrage en de reële netto-kosten voor ouders.

In paragraaf 5.2 wordt onderzocht in hoeverre deze ontwikkelingen in de netto-kosten van kinderopvang verband houden met intensiveringen in de kinderopvangtoeslag.

Tabel 11: Ontwikkeling netto-kosten van kinderopvang per jaar voor vier voorbeeldhuishoudens in de periode 2015-2025.

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Laag inkomen	Kosten opvang (nominaal)	€ 15.673	€ 15.924	€ 16.428	€ 17.046	€ 18.533	€ 19.173	€ 19.837	€ 20.363	€ 21.919	€ 23.772
	KOT (nominaal)	€ 14.398	€ 14.740	€ 15.524	€ 16.108	€ 17.616	€ 17.945	€ 18.582	€ 18.670	€ 20.032	€ 22.514
	Eigen bijdrage (nominaal)	€ 1.275	€ 1.185	€ 904	€ 938	€ 917	€ 1.228	€ 1.255	€ 1.693	€ 1.887	€ 1.258
	Eigen bijdrage (reëel prijspeil 2025)	€ 1.715	€ 1.589	€ 1.195	€ 1.219	€ 1.162	€ 1.537	€ 1.529	€ 1.875	€ 2.014	€ 1.300
	% eigen bijdrage	8,1%	7,4%	5,5%	5,5%	4,9%	6,4%	6,3%	8,3%	8,6%	5,3%
	% overheidsbijdrage	91,9%	92,6%	94,5%	94,5%	95,1%	93,6%	93,7%	91,7%	91,4%	94,7%
Modaal inkomen	Kosten opvang (nominaal)	€ 15.673	€ 15.924	€ 16.428	€ 17.046	€ 18.533	€ 19.173	€ 19.837	€ 20.363	€ 21.919	€ 23.772
	KOT (nominaal)	€ 13.154	€ 13.959	€ 14.711	€ 15.264	€ 16.707	€ 17.020	€ 17.624	€ 17.678	€ 18.968	€ 21.318
	Eigen bijdrage (nominaal)	€ 2.519	€ 1.965	€ 1.717	€ 1.781	€ 1.825	€ 2.153	€ 2.213	€ 2.685	€ 2.951	€ 2.454
	Eigen bijdrage (reëel prijspeil 2025)	€ 3.389	€ 2.636	€ 2.271	€ 2.317	€ 2.314	€ 2.695	€ 2.696	€ 2.974	€ 3.149	€ 2.535
	% eigen bijdrage	16,1%	12,3%	10,5%	10,5%	9,8%	11,2%	11,2%	13,2%	13,5%	10,3%
	% overheidsbijdrage	83,9%	87,7%	89,6%	89,6%	90,2%	88,8%	88,8%	86,8%	86,5%	89,7%
Twee keer modaal inkomen	Kosten opvang (nominaal)	€ 15.673	€ 15.924	€ 16.428	€ 17.046	€ 18.533	€ 19.173	€ 19.837	€ 20.363	€ 21.919	€ 23.772
	KOT (nominaal)	€ 10.525	€ 11.516	€ 12.165	€ 12.622	€ 14.304	€ 14.571	€ 15.088	€ 15.101	€ 16.203	€ 18.210
	Eigen bijdrage (nominaal)	€ 5.148	€ 4.409	€ 4.263	€ 4.423	€ 4.229	€ 4.602	€ 4.749	€ 5.262	€ 5.716	€ 5.562
	Eigen bijdrage (reëel prijspeil 2025)	€ 6.925	€ 5.913	€ 5.638	€ 5.753	€ 5.361	€ 5.759	€ 5.786	€ 5.828	€ 6.100	€ 5.745
	% eigen bijdrage	32,8%	27,7%	26,0%	26,0%	22,8%	24,0%	23,9%	25,8%	26,1%	23,4%
	% overheidsbijdrage	67,2%	72,3%	74,1%	74,1%	77,2%	76,0%	76,1%	74,2%	73,9%	76,6%
Hoog inkomen	Kosten opvang (nominaal)	€ 15.673	€ 15.924	€ 16.428	€ 17.046	€ 18.533	€ 19.173	€ 19.837	€ 20.363	€ 21.919	€ 23.772
	KOT (nominaal)	€ 7.316	€ 8.284	€ 9.413	€ 9.767	€ 10.762	€ 10.963	€ 11.353	€ 11.299	€ 12.123	€ 13.626
	Eigen bijdrage (nominaal)	€ 8.356	€ 7.640	€ 7.015	€ 7.278	€ 7.771	€ 8.210	€ 8.484	€ 9.064	€ 9.796	€ 10.147
	Eigen bijdrage (reëel prijspeil 2025)	€ 11.241	€ 10.247	€ 9.278	€ 9.466	€ 9.850	€ 10.273	€ 10.337	€ 10.040	€ 10.453	€ 10.482
	% eigen bijdrage	53,3%	48,0%	42,7%	42,7%	41,9%	42,8%	42,8%	44,5%	44,7%	42,7%
	% overheidsbijdrage	46,7%	52,0%	57,3%	57,3%	58,1%	57,2%	57,2%	55,5%	55,3%	57,3%

Figuur 3: Ontwikkeling eigen bijdrage in % van totale opvangkosten voor vier voorbeeldhuishoudens in de periode 2015-2024.



Perceptie van betaalbaarheid

Niet alleen de objectieve betaalbaarheid is van belang. Als ouders de beleving hebben dat de kinderopvang niet goed betaalbaar is, heeft dat ook invloed op de effectieve vraag. In 2018 heeft het SCP onderzoek gedaan naar percepties onder ouders over de betaalbaarheid van kinderopvang (Roeters & Bucx, 2018, pp. 79-80). Daaruit blijkt dat respectievelijk 40% van ouders met baby's de kinderopvang bijna niet meer te betalen vindt. Onder ouders met kleuters is dit 50%. In 2021 kwam uit onderzoek van de Universiteit Utrecht naar voren dat 32% van de ouders de formele kinderopvang nauwelijks betaalbaar vindt (Seibel & Yerkes, 2022). Van 2022 tot en met 2024 heeft het ministerie SZW ouders bevraagd over, onder andere, het gebruik van kinderopvang. De hoogte van de kosten van kinderopvang wordt steeds het vaakst genoemd als reden om geen kinderopvang te gebruiken (Ipsos I&O, 2024) (VWO, 2025).

4.4 Toegankelijkheid

Formele kinderopvang is in principe beschikbaar voor iedereen, maar kan prijzig zijn. Daardoor is vaak een overheidsvergoeding nodig om er gebruik van te kunnen maken (Das, Bakker, & Varwijk, 2023; OECD, 2022). Om iets te kunnen zeggen over de toegankelijkheid van kinderopvang, moet daarom vooral worden gekeken naar de mogelijkheid tot aanspraak op kinderopvangtoeslag, zoals vastgelegd in de Wko.[6] De trend in 2015-2024 is dat meer ouders aanspraak hebben gekregen op kinderopvangtoeslag. In paragraaf 4.1 is zichtbaar dat ook het aandeel kinderen dat recht heeft op kinderopvangtoeslag en het ook daadwerkelijk gebruikt, is toegenomen.

4.4.1 Wettelijke toegankelijkheid

De belangrijkste voorwaarde voor aanvragen van kinderopvangtoeslag is dat de ouder en diens eventuele partner werken. Dat is de arbeidseis, tevens de belangrijkste wettelijke beperking op toegang tot kinderopvangtoeslag en daarmee ook kinderopvang. Zoals toegelicht in Box 1 kent de arbeidseis een aantal uitzonderingen (doelgroepen): ouders met een inburgeringsplicht, ouders in een traject naar werk, scholieren of studenten. Sinds 2015 zijn de doelgroepen meermaals verruimd, waardoor meer ouders recht krijgen op kinderopvangtoeslag. In theorie kunnen zo meer ouders gebruik maken van kinderopvang. Deze verruimingen vergroten de wettelijke toegankelijkheid van de kinderopvang.

[6] Wet kinderopvang art. 1.5, 1.5a, 1.6, 1.6a en 1.6b.

Tot 2023 bestond de kgu, waarbij het recht op kinderopvangtoeslag was gekoppeld aan het aantal uren van de minst werkende partner. Dit principe was een beperking op de wettelijke toegankelijkheid van kinderopvangtoeslag (en dus kinderopvang zelf). Per 2023 is de kgu afgeschaft en kunnen ouders aanspraak maken op 230 uren kinderopvangtoeslag per gewerkte kalendermaand (ongeacht het aantal gewerkte uren). Per toeslagjaar kan een ouder aanspraak maken op 230 uur vermenigvuldigd met het aantal maanden waarin in dat berekeningsjaar is gewerkt.

4.4.2 Reële toegankelijkheid

De beschikbaarheid van kindplaatsen bepaalt of iemand daadwerkelijk gebruik kan maken van kinderopvang. Het aantal kindplaatsen is in de periode 2017-2024 toegenomen van 700.000 naar 750.000.[7] Die toename vond voornamelijk plaats tussen 2017 en 2021. De toename van het aantal kindplaatsen is daarna afgezwakt. Het aantal onvervulde vacatures in de kinderopvang is in dezelfde periode toegenomen van minder dan 3.000 naar meer dan 5.500 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024 I). Het personeelstekort (en de wachtlijsten voor ouders) vormen een beperking op de toegankelijkheid (Significant Groep; SDB Groep, 2025). Het is vooral de wachttijd[8] die iets zegt over de daadwerkelijke toegankelijkheid voor ouders: is er plek op het moment dat ouders graag willen dat de opvang kan starten? Data over 2023 en 2024 toont dat ongeveer 14% van de ouders bij een KDV, 7,5% van de ouders bij de BSO en 9% van de ouders bij GO minimaal 3 maanden later met opvang start dan gewenst (Significant Groep; SDB Groep, 2025). Het percentage ouders dat langer dan 3 maanden wacht, is in 2024 voor geen van de soorten opvang hoger dan de percentages in 2023. Eerdere monitoring was op basis van wachtlijsten, maar dit zegt minder over de daadwerkelijke toegankelijkheid (een ouder kan heel lang op een wachtlijst staan, maar als ze vroeg genoeg staan ingeschreven, hoeft er geen wachttijd te zijn). Dit maakt de data uit eerdere onderzoeken niet goed vergelijkbaar met de data uit de wachttijdenmonitor van 2023 en 2024.

Het aantal opvanglocaties is tussen 2017 en 2024 echter toegenomen van 7.499 (DO) en 6.648 (BSO) naar 9.315 (DO) en 8.148 (BSO) in 2024. Het aantal gastouderlocaties is in dezelfde periode afgenomen. Ook het aantal kinderen en de hoeveelheid afgenomen uren nam af (Rijksoverheid, 2025 I).

Voor reële toegankelijkheid is ook de nabijheid van een kinderopvanglocatie van belang. Uit het CBS-dashboard *Kinderopvang in Nederland* blijkt dat de gemiddelde afstand tot een kinderopvanglocatie (zowel DO als BSO) in de periode 2017-2024 van 800 meter is afgenomen tot 750 meter (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2025). In 2019 en 2020 was echter sprake van een gemiddelde afstand van 650 meter, waardoor de laatste jaren de trend in negatieve zin ontwikkelt. Met een blik op de kaart van Nederland is ook zichtbaar dat dit niet het hele verhaal vertelt. Zo is de gemiddelde afstand tot een kinderopvanglocatie buiten de Randstand – met name in het noordoosten van Nederland – veel groter dan binnen de Randstand; richting 1,2-1,5 kilometer.

4.4.3 Administratieve toegankelijkheid

Hoe makkelijk is het om kinderopvangtoeslag te regelen en gebruik te maken van kinderopvang? Moet ik daar veel voor doen of niet? Dat is in feite wat administratieve toegankelijkheid is. De kinderopvangtoeslag is in de perceptie van ouders, ondanks vereenvoudigingen uit bijvoorbeeld het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag, nog steeds een ingewikkelde regeling om te begrijpen en te gebruiken. Een deel van de moeilijkheid zit in de voorschotsystematiek: ouders moeten een inschatting maken van hun inkomen en benodigde kinderopvang voor het komende jaar. Het proces van aanvragen en actueel houden van de gegevens is ingewikkeld en vraagt iets van het doenvermogen van de ouder (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, sd). Dat is zeker het geval voor ouders die niet een vast contract hebben met een vast salaris. Voor doelgroepen en mensen met variabele inkomens vraagt het regelmatige bijstelling van de toeslagaanvraag, wat ook een bepaalde mate van foutgevoeligheid met zich meebrengt. Om de doenlijkheid van het systeem voor aanvragen en bijhouden van een toeslag – waaronder de kinderopvangtoeslag – beter te laten aansluiten op het doenvermogen van burgers, is in 2023 een onderzoek verricht

[7] Voor de periode 2015-2017 is geen data voorhanden.
[8] Het verschil tussen de gewenste plaatsingsdatum en de datum waarop het contract daadwerkelijk ingaat.

naar een betere dienstverlening (Afdeling Buitengewone Zaken, 2023). De uitkomsten van dit onderzoek worden sindsdien binnen Dienst Toeslagen gebruikt om op alle vlakken waar de dienst in contact komt met de burger – zowel fysiek als digitaal – toegankelijker te zijn.

Daarnaast heeft de kinderopvangtoeslagaffaire negatieve invloed gehad op groepen ouders en hun vertrouwen in de overheid. Er zijn daardoor ouders die bang zijn om fouten te maken bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag en dat beïnvloedt de administratieve toegankelijkheid (Seibel & Yerkes, 2022).

4.4.4 Subjectieve toegankelijkheid

De subjectieve toegankelijkheid is een optelsom van de wettelijke toegankelijkheid, reële toegankelijkheid, administratieve toegankelijkheid en financiële toegankelijkheid (ook wel betaalbaarheid, zie paragraaf 4.3). Gezamenlijk is dit bepalend voor hoe de ouder de toegankelijkheid van de kinderopvang ervaart: de perceptie van toegankelijkheid. Er zijn veel verschillende factoren van invloed op deze perceptie. Een voorbeeld is de kinderopvangtoeslagaffaire. De toeslagenaffaire heeft het vertrouwen van burgers in de overheid flink geschaad en beïnvloedt daarmee ook het gebruik van de kinderopvangtoeslag. Het risico op terugvorderingen en de verhalen uit de toeslagenaffaire die met enige regelmaat in de media opduiken, werpen een drempel op om kinderopvangtoeslag aan te vragen. Tegelijkertijd beïnvloeden het personeelstekort en de wachtlijsten in de sector ook de perceptie van toegankelijkheid van kinderopvang; ‘kan ik wel een plekje krijgen voor mijn kindje?’

<u>Samenvatting ontwikkelingen toegankelijkheid</u>
Meer ouders kunnen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Tegelijkertijd is het aantal opvanglocaties en het aantal kindplaatsen toegenomen. Gelet op de toenemende vraag naar opvang en de personeelstekorten betekent dit echter niet automatisch dat de daadwerkelijke toegankelijkheid ook is toegenomen. De toeslagaanvraag is eenvoudiger geworden door een reeks aan vereenvoudigingen in wet- en regelgeving, maar doorwerking hiervan in de perceptie van ouders vergt tijd: herstel van vertrouwen is een proces van de lange termijn.

4.5 Kwaliteit

Voor het analyseren van de kwaliteit van kinderopvang zijn twee belangrijke informatiebronnen beschikbaar. Ten eerste de jaarlijkse rapportages van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) en ten tweede de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK). Waar de rapportages van de IvhO met name ingaan op de (naleving van de) structurele kwaliteitseisen, is het zwaartepunt van de LKK de proceskwaliteit, dus de leer- en ontwikkelvaardigheden die de kinderen opdoen in de kinderopvang.

De structurele kwaliteit wordt afgelezen aan het percentage tekortkomingen dat geconstateerd wordt tijdens de inspecties. Daar zijn in alle opvangvormen schommelingen te zien, die gerelateerd worden aan aanpassingen in wet- en regelgeving. Met andere woorden: het duurt enige tijd om nieuwe eisen in de praktijk te implementeren. Ondanks dat het vanwege de schommelingen lastig is een trend af te lezen, is wel te zien dat het gemiddeld aantal tekortkomingen sinds 2016 in alle opvangvormen gestegen is.

Voor de proceskwaliteit gemeten met LKK geldt dat er vanaf 2016 een stijgende lijn is. Invoering van nieuwe kwaliteitseisen per 2019, zoals de verhoogde BKR voor baby’s en pedagogisch beleidsmedewerkers, zou dit positieve effect kunnen verklaren. In de metingen van 2024 is gemiddeld een (licht) stijgende lijn te zien, hoewel op sommige onderdelen ook sprake is van stabilisatie of lichte daling.

Uit een vergelijking met de kwaliteit in andere landen uit 2019 kwam naar voren dat de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang in internationaal opzicht hoog scoort. Zo kwamen de scores van de globale kwaliteit van Nederland het hoogst uit internationale onderzoeken naar voren. Ook waren de gemiddelde scores op emotionele en educatieve proceskwaliteit in Nederland hoger dan in Duitsland, Zwitserland en de Verenigde Staten.

4.6 Context

Het kinderopvangbeleid vindt (zoals eigenlijk alles) plaats in een bredere context en niet in een vacuüm. Dat betekent dat andere beleidsterreinen en externe effecten van invloed zijn op het functioneren van het beleid.

4.6.1 Externe effecten

Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste externe effecten die in de periode 2015-2024 van invloed waren op kinderopvangbeleid.

COVID-19

De wereldwijde pandemie is de meest impactvolle externe factor geweest in de periode 2015-2024. Tussen februari 2020 en maart 2022 hebben in het kader van de COVID-19-maatregelen drie (gedeeltelijke) sluitingen van de opvang plaatsgevonden. Voor mensen met een cruciaal beroep en kwetsbare kinderen is in die periodes een noodopvang mogelijk gemaakt. Om de sector overeind te houden, is ouders gevraagd de eigen bijdrage te blijven betalen. Vanuit de overheid is daarvoor een financiële tegemoetkoming opgezet richting ouders.

Economische conjunctuur en personeelstekorten

Periodes van sterkere groei (hoogconjunctuur) en periodes van tragere (laagconjunctuur) of zelfs negatieve groei (crisis) wisselen elkaar af. De conjunctuur is daarmee een indicatie van hoe het gaat met de economie en zo van invloed op de arbeidsmarkt. Dat bepaalt mede de vraag naar kinderopvang. Tegelijkertijd kan hoogconjunctuur zorgen voor een krappe arbeidsmarkt, waardoor het voor kinderopvangorganisaties moeilijker kan worden om voldoende personeel te vinden om aan de toegenomen vraag te voldoen. Dit beïnvloedt de reële toegankelijkheid. De periode 2015-2024 kent vooral hoogconjunctuur. Uit cijfers blijkt dat in 2021-2023 het aantal vacatures in de kinderopvang ook sterk is gestegen (zie paragraaf 4.4.2).

Kinderopvangtoeslagaffaire

De kinderopvangtoeslagaffaire kan niet onbesproken blijven in een periodieke rapportage die ingaat op de periode 2015-2024. De affaire bracht een grote schok teweeg, zowel maatschappelijk als politiek. Tussen 2004 en 2019 zijn tienduizenden ouders in grote problemen gebracht (Rijksoverheid, 2026 I). Er zijn ruim 41.000 erkend gedupeerde ouders en de herstelopera tie is nog volop bezig (Dienst Toeslagen, sd). De affaire is uitgebreid gedocumenteerd in de parlementaire rapportages *Ongekend Onrecht* en *Blind voor mens en recht* (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020; Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 2024). Vanaf 2019 is de overheid met regelmaat negatief in het nieuws geweest waar het gaat om de kinderopvangtoeslag. Het belang van de affaire met oog op de arbeidsparticipatie (wetende dat het belang veel groter is dan enkel dit aspect) zit vooral in afgenomen vertrouwen in de overheid. Angst voor terugvorderingen zorgt voor minder aanvragen van kinderopvangtoeslag.

Demografie

Een evident belangrijke factor voor gebruik van kinderopvang is de demografische ontwikkeling, specifiek het aantal kinderen in de leeftijd van 0-12 jaar. In de periode 2015-2024 is te zien dat sprake is van een afname in de geboortecijfers: van 170.510 in 2015 naar 164.487 in 2024.

De oorlog in Oekraïne

De Russische invasie in Oekraïne bracht een massale stroom van ontheemden richting Europa die deels ook in Nederland terechtkwam. Onder Europese regelgeving is hen opvang aangeboden en zijn maatregelen getroffen om hen zo goed mogelijk te laten deelnemen aan onze samenleving. Daar hoort ook werk bij. In dat kader is via een wetswijziging ook voor Oekraïense ontheemden aanspraak geregeld op kinderopvangtoeslag. Dat moet de stap naar werk vergemakkelijken.

Cultuur rondom arbeid en zorg

Misschien wel de belangrijkste bepalende factor voor het gebruik van kinderopvang is de cultuur rondom arbeid en zorg. Uit de tweejaarlijkse Emancipatiemonitor van CBS en SCP blijkt dat de helft van de ondervraagden een gelijke verdeling van arbeid- en zorgtaken voor ogen heeft

(Portegrijs & van den Brakel, Emancipatiemonitor 2016, 2016). Toch lukt een gelijke verdeling in de praktijk niet. Vrouwen nemen meer zorgtaken op zich dan gewenst en een groot deel van hen zou meer willen werken. Vaders werken meer dan moeders en dat sluit aan bij de mening van de bevolking over wat wenselijk is: moeders worden nog steeds als geschikter voor zorg gezien dan vaders (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024 II).

Wanneer ouders worden gevraagd of kinderopvang goed is voor hun kind, komt daar een gemengd beeld uit naar voren, afhankelijk van de leeftijd van het kind. Als het gaat om babyopvang (0-1 jaar), vindt een derde van de ondervraagden het positief als het kind enkele dagen per week naar de kinderopvang gaat. Dit beeld verschuift wanneer het gaat om dreumesen (1-2 jaar); meer dan de helft vindt dat positief. Voor peuters (2-3 jaar) neemt dat aandeel verder toe naar meer dan driekwart. Dat betekent ook dat een derde van de ondervraagden (helemaal) niet is overtuigd van de meerwaarde van formele kinderopvang, vooral als het gaat om babyopvang. Mannen zijn daarin ook vaker negatief ten aanzien van babyopvang dan vrouwen.

De perceptie over kinderopvang verschilt ook enigszins per opleidingsniveau, vooral over de opvang van kinderen onder de vier jaar. Hoger opgeleiden vinden vaker dan anders geschoolden dat kinderopvang goed is voor deze kinderen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024 II).

CBS en SCP peilen de mening van ouders ten aanzien van de vraag of formele kinderopvang goed is voor het kind sinds 2018. Sindsdien zijn wat kleine verschuivingen zichtbaar in de gevoelde meerwaarde van formele kinderopvang. De algemene trend sinds 2018 is dat men iets positiever staat ten aanzien van formele kinderopvang, maar dat de verschuiving langzaam gaat (Portegrijs & van den Brakel, 2018, p. 59; Brakel, van den, Portegijs, & Hermans, 2020, p. 82; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022, p. 111; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024 II, pp. 127-128).

4.6.2 Aanpalende beleidsterreinen

Naast de bovenstaande externe effecten heeft het kinderopvangbeleid ook te maken met zogenaamd aanpalend beleid: beleidskeuzes op andere terreinen die wel invloed hebben op de uitwerking van het kinderopvangbeleid. Hieronder worden de drie belangrijkste aanpalende beleidsterreinen kort aangestipt.

Marginale druk

De marginale druk is de belastingdruk die werkenden ervaren bij een bruto inkomensstijging. Hoe hoger de marginale druk, hoe minder het méér werken extra oplevert. Dat heeft invloed op de arbeidsparticipatie. Daarmee vormt het relevante context voor de analyse van het effect van kinderopvangbeleid op de arbeidsparticipatie. Onderzoek toont dat de schijftarieven binnen de inkomstenbelasting de belangrijkste factor zijn voor de marginale druk (Gielen & Beens, 2023). Ook toeslagen spelen een rol: de afbouw van inkomensafhankelijke toeslagen kan een groot effect hebben op de marginale druk. In de periode 2001-2023 is de marginale druk toegenomen, grotendeels veroorzaakt door het stapsgewijs sterker inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Dit kan een belemmering vormen om (meer uren) te werken, hoewel niet iedereen gevoelig is voor zulke financiële prikkels. Wanneer financiële prikkels effect hebben, dan is dit vooral ten aanzien van de stap naar werk en minder in vergroting van het aantal uren (Elk, van, De Boer, & Verkade, 2020).

Het IBO Deeltijd concludeert dat kinderopvangkosten (naast schijftarieven) voor huishoudens met jonge kinderen de grootste bijdrage leveren aan de marginale druk. Minstverdieners met kinderen, die meer gaan werken en gebruikmaken van formele kinderopvang, hebben een marginale druk die gemiddeld 10-15%-punt hoger ligt dan die van minst-verdieners die geen kosten aan formele kinderopvang hebben. De hoogte van het vergoedingspercentage van de kinderopvangtoeslag is namelijk constant tot een bepaald inkomensniveau, daarna neemt het vergoedingspercentage af met het inkomen. Bij alleenstaanden is het druk-verhogend effect van kinderopvangkosten

kleiner.[9] Jongen en Schulenberg (2023) concluderen ook dat de marginale druk over het algemeen hoger is voor werkenden die gebruikmaken van formele kinderopvang dan voor werkenden die hier geen beroep op doen. Zij stellen daarbij dat vrouwen in paren met kinderen enigszins reageren op een verlaging van de marginale druk. In absolute zin reageren de gewerkte uren slecht echter beperkt op financiële gevolgen.

Uit onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam blijkt dat mensen het lastig vinden om hun marginale druk goed in te schatten (Dur, Harms, & Non, 2025). Oorzaak daarvan is het complexe belasting- en toeslagenstelsel. Mensen met lagere inkomens overschatten hun marginale druk met gemiddeld 28 procentpunten, terwijl mensen met midden en hogere inkomens hun marginale druk licht onderschatten (respectievelijk 3 en 4 procentpunten). De overschatting van de marginale druk onder mensen met een lager inkomen leiden tot een suboptimaal arbeidsaanbod. Mensen die de marginale druk overschatten werken minder dan ze eigenlijk zouden willen. Het omgekeerde geldt voor mensen die hun marginale druk onderschatten.

Verlofbeleid

Verlof en kinderopvang (zowel formeel als informeel) zijn twee *communicerende vaten*: waar arbeidsparticipatie het uitgangspunt is, krijgt de combinatie van arbeid en zorg voor het jonge kind gestalte door enerzijds gebruik te maken van verlof en daarmee tijd om zelf voor het kind te zorgen of anderzijds – wanneer verlof niet of in onvoldoende mate beschikbaar is – te werken en gebruik te maken van kinderopvang. Het beleid op verlof is daarmee van invloed op het gebruik van kinderopvang, vooral voor jonge kinderen (de periode waarin het meeste verlof beschikbaar is). Zo zal een ruimer aanbod van verlof de vraag naar kinderopvang voor jonge kinderen dempen en een krapper aanbod van verlof de vraag naar kinderopvang juist doen toenemen.

Zowel verlofregelingen (de lengte van verlof en de hoogte van de dagloon-uitkering) als kinderopvang (beschikbaarheid en toegankelijkheid) bepalen deels de wijze waarop ouders hun arbeid- en zorgtaken combineren. Verlofregelingen beïnvloeden de arbeidsparticipatie op verschillende manieren. Zo vormt verlof een duurzame band met de arbeidsmarkt wanneer een werknemer door omstandigheden (in dit geval de komst van een kind) niet in staat is om te werken. De beschikbaarheid van verlof en daaraan gekoppeld de snelheid waarmee iemand weer terugkeert op de arbeidsmarkt heeft ook invloed op de arbeidsduur en daarmee de mate van gebruik van kinderopvang. Sinds 2015 zijn de verlofregelingen (gerelateerd aan de komst van een kind) enkele keren uitgebreid of financieel verstevigd. Dit kan effect hebben op de arbeidsparticipatie en arbeidsduur. De lengte van de verlofperiode bepaald hoeveel tijd mensen hebben om na te denken over de verdeling van arbeid en zorgtaken na afloop van het verlof. De komst van een kind zet de indeling van het leven immers op z'n kop, wat nieuwe keuzes vergt.

Onderwijsbeleid

Vanaf de leeftijd van 5 jaar zijn kinderen in Nederland leerplichtig en brengen ze de doordeweekse dagen door op de basisschool. Volgens het CBS gaan 93,8% van de 4-jarigen echter al naar school. Vanaf het moment dat kinderen naar school gaan, vervalt DO voor hen (met uitzondering van bijzondere gevallen waarin kinderen niet naar school kunnen en opvang nodig hebben). Schoolgaande kinderen kunnen voor opvang buiten schooltijd gebruikmaken van BSO. Dat is mogelijk voor kinderen tot en met 12 jaar. BSO maakt het in theorie voor ouders mogelijk om volledige werkdagen te maken op hun werk. In de praktijk is het daarvoor belangrijk dat onderwijs en BSO goed op elkaar aansluiten, zowel qua rooster als locatie. Door de vorming van sluitende dag-arrangementen kunnen ouders structureel voltijd werken en is passende opvang beschikbaar voor de kinderen. Medio 2022 is het programma School & Omgeving gestart, waarbij ook naar activiteiten buiten schooltijd wordt gekeken om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld op de sportclub zijn. Kinderen die in aanmerking komen voor zowel BSO als School & Omgeving nemen daardoor mogelijk minder of geen BSO af.

[9] Dat komt doordat de hoogte van de kinderopvangtoeslag is gebaseerd op het verzamelinkomen van het huishouden. Bij alleenstaanden is het inkomen op huishoudniveau gelijk aan het persoonlijk inkomen. Het huishoudinkomen van alleenstaanden bevindt zich minder vaak in het afbouwpad van de kinderopvangtoeslag.

5 Analyse

In hoofdstuk 2 is het kinderopvangstelsel beschreven. Hoofdstuk 3 presenteerde de beleidstheorie die daaraan ten grondslag ligt. In hoofdstuk 4 zijn vervolgens relevante ontwikkelingen en context in kaart gebracht. Dit vormt de basis van de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidswijzigingen in de periode 2015-2024. De analyse betreft een synthese van bestaande onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze wijzingen. Waar aanwezig worden daarbij verbanden gelegd met de ontwikkelingen en context die in hoofdstuk 4 in kaart zijn gebracht. Onderliggend aan de analyse in dit hoofdstuk is een detailanalyse van alle beleidswijzigingen. Deze detailanalyse is opgenomen in bijlage 5.

5.1 Effectenladder

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zorgvuldig integraal te kunnen beoordelen, wordt een effectenladder toegepast om de aannemelijkheid van de effectiviteit te beoordelen (zie Tabel 12). De effectenladder zorgt ervoor dat de brede diversiteit aan onderzoeken, evaluaties en data langs een zelfde meetlat worden gelegd. Dit zorgt voor een goede borging van de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten.

Met de effectenladder wordt een score gegeven aan de mate waarin de doeltreffendheid van een beleidsmaatregel is onderbouwd, onderzocht en vastgesteld. Een lage score op de effectenladder geeft aan dat er weinig inzicht is in de doeltreffendheid van een maatregel. Een hoge score geeft aan dat de (niet) doeltreffendheid van een beleidsmaatregel met (evaluatie)onderzoek is vastgesteld. De score op de effectenladder reflecteert dus niet direct of de maatregel wel of niet doeltreffend is, maar enkel de kwaliteit van de onderbouwing van de (niet) doeltreffendheid.

Tabel 12: Effectenladder (Deze effectenladder is door SZW opgesteld en is gebaseerd op de effectladder van SEO Economisch Onderzoek (Koopmans, et al., 2018) en de effectladder van AEF (Reuvers, Geurts, Bieleman, Jansink, & van der Vegt, 2024).

Score	Aannemelijkheid effectiviteit	Soort onderzoek
5	Doeltreffendheid aangetoond of niet doeltreffendheid aangetoond	Evaluatieonderzoek dat causaal verband tussen maatregel en output/outcome aantoont op basis van econometrisch/kwantitatief onderzoek.
4	Doeltreffendheid aannemelijk gemaakt of niet doeltreffendheid aannemelijk gemaakt	(niet) Doelbereik is aangetoond. Er is aannemelijk gemaakt dat de maatregel (niet) heeft bijgedragen aan het doelbereik. Bijvoorbeeld door empirisch onderzoek, data-analyse of kwalitatief onderzoek.
3	In theorie doeltreffend	De maatregel is duidelijk onderbouwd, bijvoorbeeld aan de hand van een beleidstheorie, waarbij mechanismen inzichtelijk zijn gemaakt en ondersteund door literatuur en/of gesprekken met experts
2	Maatregel en doel duidelijk	Maatregel en het probleem dat moet worden opgelost zijn duidelijk omschreven.
1	Geen onderbouwing	Maatregel en het probleem dat moet worden opgelost zijn niet of niet duidelijk omschreven.

Voor elk van de beleidswijzigingen in Tabel 3 (zie paragraaf 2.2) is een analyse uitgevoerd waarbij de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidswijziging is beoordeeld aan de hand van deze effectenladder. Bijlage 5 bevat de uitkomsten van die analyses. Vervolgens is voor elk van de zeven thema's van beleidswijzigingen een samenvattende analyse gemaakt van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Die samenvatting wordt hierna per thema gepresenteerd.

5.2 Intensiveringen kinderopvangtoeslag

Een terugkerende beleidswijziging is het intensiveren van de vergoeding die ouders ontvangen voor de kinderopvang. Concreet betekent dit een verhoging van de vergoedingspercentages of een verhoging van de MUP. Het bedrag dat ouders netto betalen voor de kinderopvang wordt hierdoor

lager. In de periode 2015-2024 is er 5 keer gebruik gemaakt van deze beleidsoptie: in de jaren 2016, 2017, 2019, 2023 en 2024. Deze paragraaf beschrijft het effect van deze beleidskeuzes op de kosten voor kinderopvang. Er zijn geen effectstudies gedaan naar deze specifieke intensiveringen, maar op basis van onderzoek naar eerdere intensiveringen in Nederland en onderzoek naar intensiveringen in het buitenland is het wel mogelijk om een beeld te krijgen van de mogelijke effecten van een daling van de kosten voor kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en op de arbeidsparticipatie (paragraaf 0 bevat een analyse daarvan).

Er zijn twee keuzes bij het intensiveren in de vergoeding voor kinderopvang. In de jaren 2016, en 2019 werd ervoor gekozen om de vergoedingspercentages te verhogen. In de jaren 2023 en 2024 werd ervoor gekozen om de MUP te verhogen. In 2017 werden zowel de vergoedingspercentages als de MUP verhoogd. Het verschil tussen beide maatregelen is dat bij het verhogen van de vergoedingspercentages er onderscheid gemaakt kan worden naar inkomen. Dat is terug te zien bij de intensivering in 2019: in Figuur 4 is te zien dat het vergoedingspercentage voor huishoudens die 2 of 2,5 keer modaal verdienen veel sterker stijgt dan voor de andere inkomensgroepen. Voor de hoogste inkomens wordt het vergoedingspercentage helemaal niet hoger. In de toelichting bij deze intensivering in 2029 wordt beschreven dat het afbouwpad van de toeslag vlakker wordt gemaakt zodat een stijging van het inkomen tot een minder snelle daling van de kinderopvangtoeslag leidt. Bij de verhogingen van de vergoedingspercentages in 2016 en 2017 is in de memorie van toelichting niet expliciet duidelijk gemaakt welke doelen met de verhogingen werden nagestreefd.

De intensiveringen in 2023 en 2024 hebben als doel om de kinderopvang voor de gehele populatie betaalbaar te houden. Hierbij werd er gekozen voor een verhoging van de MUP. Dit betekent dat de relatie tussen inkomen en hoogte van de toeslag niet veranderd, maar dat alle gebruikers onder gelijkblijvende omstandigheden een hogere toeslag krijgen. Aangezien huishouders met lagere inkomens een hoger vergoedingspercentage krijgen, leidt een verhoging van de MUP wel tot een relatief grotere daling van de eigen bijdrage. Desondanks is een verhoging van de MUP een beleidsoptie die zich in algemene zin minder goed leent voor een interventie bij bepaalde doelgroepen. Bovendien is het verhogen van de MUP een beleidsinterventie die alleen doeltreffend kan zijn indien de MUP onder de mediane markttarieven ligt. Het verhogen van de MUP is niet doelmatig als de MUP boven het mediane tarief ligt. In dat geval is het verhogen van vergoedingspercentages het juiste instrument voor het verhogen van de betaalbaarheid van de kinderopvang.

5.2.1 Ontwikkeling van de kosten voor kinderopvang

In paragraaf 4.3 zijn de ontwikkelingen in de netto-kosten van kinderopvang voor ouders in een aantal voorbeeldhuishoudens in beeld gebracht. De netto-kosten zijn afhankelijk van een aantal factoren: het door de kinderopvangorganisatie in rekening gebrachte uurtarief, de door de Rijksoverheid gehanteerde MUP en de door de overheid gehanteerde vergoedingspercentages.

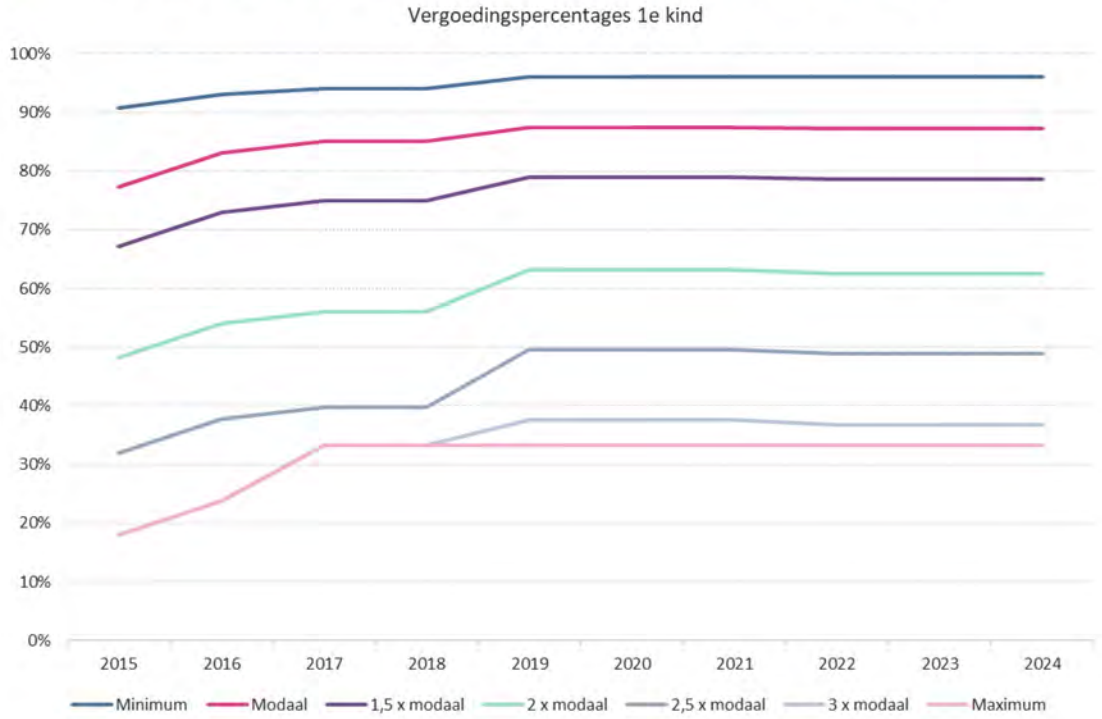
Figuur 4 en Figuur 5 laten zien hoe de vergoedingspercentages zich in de periode 2015-2024 hebben ontwikkeld voor respectievelijk de eerste kindtabel en de tweede kindtabel. In deze figuren zijn de intensiveringen van 2016, 2017 en 2019 duidelijk zichtbaar. In die jaren werden de vergoedingspercentages verhoogd. In de analyse van de netto-kosten zijn die verhogingen ook zichtbaar. Het relatieve aandeel van de eigen bijdrage daalde voor alle voorbeeldhuishoudens (zie Tabel 11 en Figuur 3).

De netto-kosten van de kinderopvang voor ouders namen in de jaren 2020-2023 zowel in absolute als relatieve zin toe. Deze toename houdt verband met de toename van de door kinderopvangorganisaties in rekening gebrachte uurtarieven (het mediane uurtarief) die groter was dan de stijging van de MUP in diezelfde periode. Onderstaande Figuur 6 laat zien dat het mediane tarief voor alle opvangsoorten meer toenam dan de MUP.

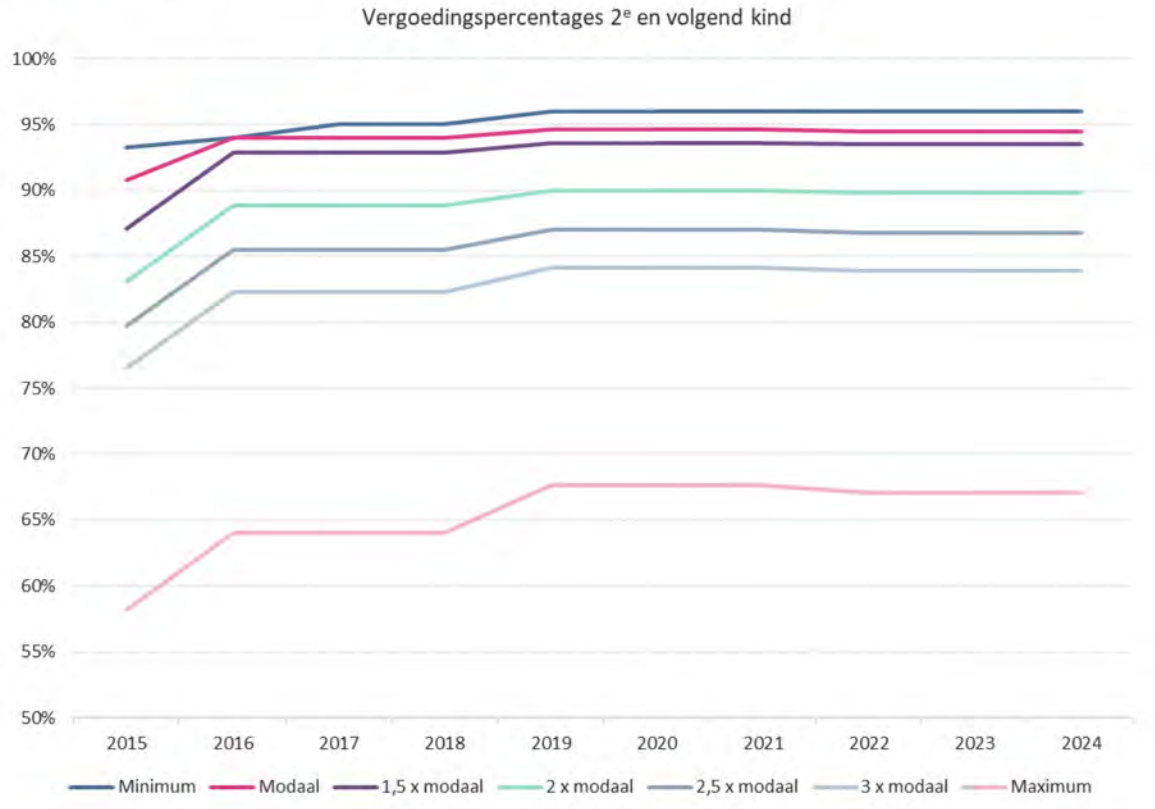
De extra verhoging van de MUP in 2023 (bovenop de reguliere indexering) heeft niet geresulteerd in een relatieve daling van de eigen bijdrage. Dit heeft er ook mee te maken dat de extra verhoging van de MUP in 2023 een reactie was op de onvoorziene forse stijging van de inflatie, waar geen rekening mee was gehouden in de reguliere indexering. Als gevolg van de toenemende

kosten voor kinderopvangorganisaties voor bijvoorbeeld energie zijn in die periode de tarieven ook fors omhoog gegaan. De extra verhoging in 2024 – die budgettair ook aanzienlijk hoger was – heeft wel geleid tot een relatieve daling van de eigen bijdrage van ouders in de kosten voor kinderopvang voor alle voorbeeldhuishoudens.

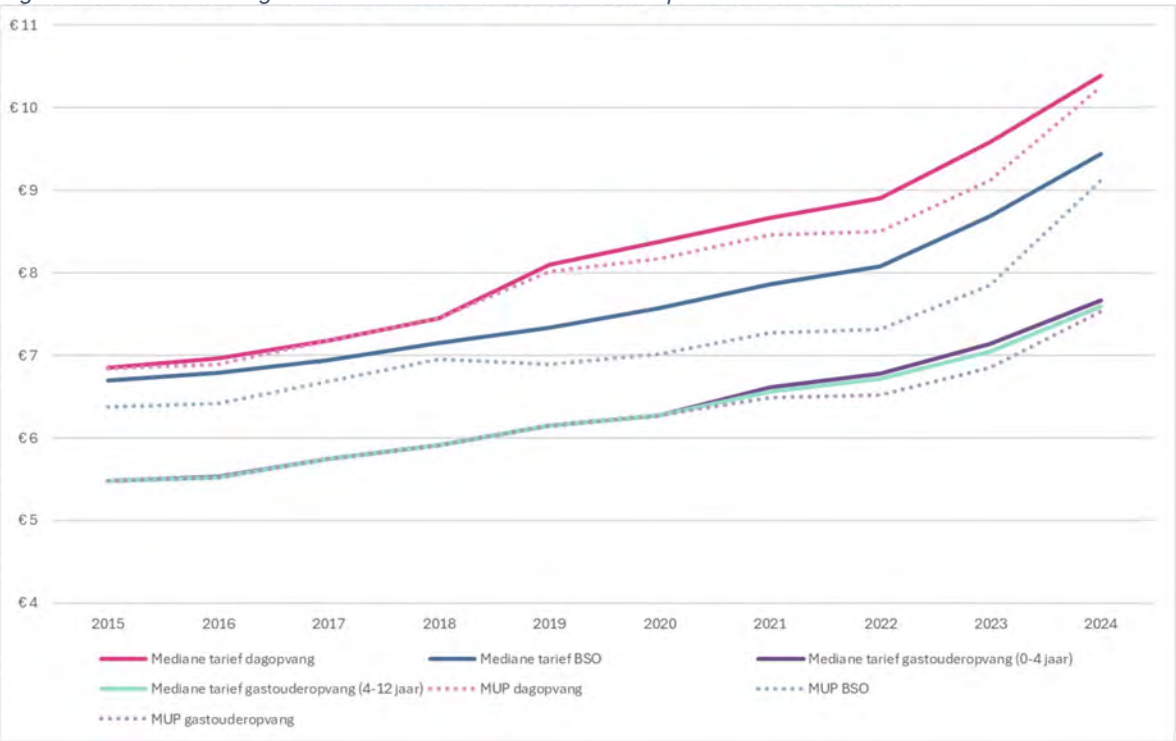
Figuur 4: Ontwikkeling vergoedingspercentages eerste kindtabel in 2015-2024.



Figuur 5: Ontwikkeling vergoedingspercentages tweede kindtabel in 2015-2024 (let op: verticale as begint bij 50%).



Figuur 6: Ontwikkeling mediane tarieven en MUP in de periode 2015-2024.



5.2.2 Relatie tussen de kosten voor kinderopvang en de arbeidsparticipatie

Onderzoek in Nederland

Het Centraal Planbureau heeft de prijselasticiteit[10] van de vraag naar kinderopvang berekend (Centraal Planbureau, 2015 II). Uit deze berekening bleek dat voor paren met een jongste kind van 0-3 jaar en een jongste kind van 4-11 jaar een stijging van de ouderbijdrage van 1% het gebruik van kinderopvang met respectievelijk 0,42% en 0,60% afneemt. Voor alleenstaande ouders is de prijselasticiteit veel lager (0,13% en 0,07% respectievelijk).

In 2005 is de Wko ingevoerd. Hierdoor is kinderopvang voor veel ouders aanzienlijk goedkoper geworden. Bettendorf et al. (2015) hebben onderzoek gedaan naar de impact van deze herziening op de arbeidsparticipatie.[11] De belangrijkste conclusies van dat onderzoek waren:

- Substantiële intensivering leidt tot flinke daling van de percentages eigen bijdrage voor ouders (eigen bijdrage gemiddeld van 37% naar 18%[12]).
- Er was een effect op arbeidsdeelname (+3,0%) en aantal uren werk (+6,2%), maar dit effect was beperkt.
- Er zijn twee waarschijnlijke oorzaken van het beperkte effect:
  - Een belangrijk deel van de intensivering kwam terecht bij ouders die ook voor de hervorming al gebruik maakten van kinderopvang
  - De intensivering heeft geleid tot een substitutie-effect (informele opvang vervangen door formele opvang).
- Een grove berekening suggereert een toename van 0,19 procentpunt in de arbeidsdeelname van moeders voor elk procentpunt toename in het gebruik van kinderopvang.

Dicks et al. (2022) hebben onderzoek gepubliceerd op basis van de CBS-bevolkingsdata dat laat zien dat de kans dat vrouwen met jonge kinderen helemaal niet werken of geen opleiding volgen kleiner is als hun ouders in de buurt wonen. Het effect van opa's en oma's in de buurt is sterker als er weinig formele opvang beschikbaar is. Dit onderzoek illustreert ook het substitutie-effect: de

[10] Dit is de procentuele mutatie van het gebruik van kinderopvang (in uren) gedeeld door de procentuele mutatie van de ouderbijdrage. Het toont de gevoeligheid van de vraag naar kinderopvang voor prijswijzigingen.
[11] Goed om op te merken: tegelijkertijd met deze herziening is ook de IACK ingevoerd (2004) en uiteindelijk inkomensafhankelijk gemaakt (2009).
[12] In het onderzoek wordt aangenomen dat prijzen niet veranderen en dat er geen weglek plaatsvindt via hogere prijzen.

beschikbaarheid (inclusief betaalbaarheid) van formele opvang is belangrijker voor de arbeidsparticipatie van moeders als er geen informele opvang beschikbaar is.

Door de Boer et al. (2022) is een vergelijking gemaakt tussen verschillende beleidsopties om de arbeidsparticipatie te vergroten met een investering van € 100 mln. Hierbij is het investeren in het goedkoper maken van kinderopvang vergeleken met belastingvoordelen voor werkenden zoals de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Voor het verhogen van de arbeidsparticipatie blijkt het verhogen van belastingvoordelen voor de niet-kostwinner de meest effectieve optie, gevolgd door het goedkoper maken van kinderopvang. Het verhogen van het belastingvoordeel voor beide ouders is het minst effectief. Als oorzaak van de beperkte effectiviteit van het goedkoper maken van de kinderopvang worden ook substitutie-effecten genoemd. Uit het onderzoek blijkt ook dat een inkomensafhankelijke verlaging van de kosten voor kinderopvang effectiever is dan een inkomensonafhankelijke verlaging van de kosten voor kinderopvang.

Internationaal onderzoek

De bevindingen uit Nederlands onderzoek worden onderschreven door de bevindingen uit internationaal onderzoek. Akgunduz en Plantenga (2018) hebben een meta-analyse gepubliceerd waarin is gekeken naar studies die de relatie tussen de kosten van kinderopvang en de arbeidsparticipatie hebben onderzocht. Voor studies in de Europese en Canadese context is de relatie gemiddeld -0,15 (aanzienlijk minder sterk dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten); dit betekent dat voor elke procent dat de prijs van kinderopvang daalt de arbeidsparticipatie van moeders 0,15 procent stijgt. In alle studies tezamen valt op dat in landen met een hoog aandeel parttime werk en een ofwel heel laag ofwel heel hoog aandeel arbeidsparticipatie van vrouwen (zoals in Nederland waar de arbeidsparticipatie en het aandeel parttime werk hoog is) de relatie tussen de kosten van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders minder sterk is. Ook in dit onderzoek worden de substitutie-effecten genoemd als verklaring voor het beperkte effect van het goedkoper maken van kinderopvang op de arbeidsparticipatie.

Nieuwenhuis et al. (2022) concluderen dat er positieve effecten zijn van beleidsmatige interventies gericht op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de kinderopvang. Er wordt geconstateerd dat het kan bijdragen aan de arbeidsparticipatie van moeders, het aantal uren werk en het inkomen. Uit deze review blijkt ook dat de effecten van herzieningen niet uniform zijn: het effect is niet voor alle groepen even groot. In het bijzonder lijkt het vaak minder effectief voor groepen met een migratieachtergrond, een lager opleidingsniveau en/of een lager inkomen.

Jackson et al. (2025) zagen dat brede toegankelijkheid van kinderopvang niet alleen de arbeidsparticipatie van moeders verhoogde, maar ook positieve effecten had op de arbeidsparticipatie van andere groepen. Voor ongeveer de helft bestaat dit positieve effect uit meer arbeidsparticipatie van informele zorgverleners en toekomstige ouders (Jackson, Turner, & Bastian, 2025).

Zowel het Nederlandse als het internationale onderzoek richt zich op de arbeidsparticipatie van moeders. Dit komt omdat in de gevallen waar het effect op arbeidsparticipatie van vaders is meegenomen er niet of nauwelijks effect blijkt te zijn. De kosten voor kinderopvang spelen over het algemeen geen rol bij de arbeidsparticipatie van vaders.

Oorzaken van de beperkte relatie tussen de kosten van kinderopvang en de arbeidsparticipatie

Een belangrijke reden voor het beperkte effect van de kosten van kinderopvang op de arbeidsparticipatie lijkt te zijn dat er in de beslissingen over de verdeling van arbeid en zorg veel meer factoren meespelen. Het CPB heeft bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar bepalende factoren voor de arbeidsparticipatie van vrouwen en noemt vier belangrijke factoren die de arbeidsparticipatie van vrouwen beïnvloeden: i) individuele factoren (zoals opleidingsniveau, leeftijd en gezondheid), ii) sociale normen en cultuur (zoals gewoontes en de houding in de maatschappij tegenover werkende moeders), iii) beleid (zoals regelingen rondom zwangerschaps- en ouderschapsverlof en kosten van kinderopvang) en iv) structuur en werking van de arbeidsmarkt (zoals de mogelijkheid om deeltijd te werken) (Adema, Folmer, Rabaté, Visser, & Vlekke, 2019).

Ook het SCP heeft onderzoek gedaan naar perspectieven van ouders op 'zinvolle' participatie (Vliek & Reichling, 2023). Ook uit dit onderzoek blijkt dat de keuzes die ouders maken zijn verbonden aan allerlei verschillende randvoorwaarden: historische situatie emancipatie en deeltijdnorm, financiën en betaalbaarheid van kinderopvang, immateriële waarde van zorg en werk, beschikbaarheid van kinderopvangplaatsen, mentale en fysieke gezondheid, beschikbaarheid vol-/deeltijdwerk, perceptie kwaliteit kinderopvang versus de eigen opvoeding. En de intrinsieke motivatie van ouders om te willen zorgen voor hun kinderen zijn eveneens van groot belang.

Ook concluderen de onderzoekers dat het doel van kinderopvangbeleid om de arbeidsparticipatie te bevorderen zich in feite richt op de arbeidsparticipatie van vrouwen, zonder dat dit expliciet wordt gemaakt. Het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen vereist een integrale aanpak, dus ook buiten kinderopvangbeleid om, omdat dat ook te maken heeft met inkomensgelijkheid, maatschappelijke normen, mannen- en vrouwensectoren en verschillen in verlofregelingen tussen mannen en vrouwen.

Onderzoek van Rabaté en Rellstab (2022) ondersteunt deze bevindingen. Vrouwen gaan na de geboorte van het eerste kind ongeveer 46% minder verdienen dan het geschatte inkomen wanneer ze geen kinderen hadden gekregen (de zogenaamde '*child penalty*'). Dit komt voornamelijk door het parttime gaan werken. Het inkomen van vaders verandert niet. Toegang tot kinderopvang is nodig om de *child penalty* te beperken. Tegelijkertijd heeft een grotere beschikbaarheid van kinderopvang mogelijk maar een beperkt effect op de *child penalty*. Gendernormen hebben een veel groter effect op de *child penalty*.

Het CPB laat zien dat moeders in Nederland nauwelijks meer gaan werken als het jongste kind naar school gaat (Swart, Van den Berge, & Van der Wiel, 2019). Dat is wel het moment dat de meeste ouders meer tijd krijgen, omdat het aantal dagen dat kinderen in Nederland naar de kinderopvang gaan, minder is dan het aantal schooldagen per week. Moeders besteden dan gemiddeld zo'n 13 uur per week minder aan zorgtaken en vaders 3,7 uur. Tegelijkertijd gaan ouders er vaak ook in inkomen op vooruit (60 tot 70 euro) omdat de kosten van kinderopvang voor een deel wegvallen. Moeders gaan 3% meer werken (in uren) en vaders 0,4%. Verklaringen voor het relatief kleine effect kunnen volgens het CPB zijn dat: i) ouders hun gedrag niet veel aanpassen aan de korte periode dat kinderen naar de opvang gaan (minder dan vier jaar), ii) de bruto kosten van kinderopvang (DO en BSO) vergelijken en geen rekening houden met minder kinderopvangtoeslag waardoor de netto winst van de overgang van DO naar BSO groter lijkt, iii) ouders steeds minder reageren op prikkels ter verhoging van de arbeidsparticipatie als de arbeidsparticipatie al hoog is en iv) de onhandige schooltijden. Ook het SCP concludeert dat vrouwen nauwelijks meer gaan werken als ze geen jonge kinderen meer hebben (Portegijs, 2022).

5.2.3 Conclusie effect intensiveringen kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie

Het intensiveren van de kinderopvangtoeslag door het verhogen van de vergoedingspercentages of door het verhogen van de MUP verlaagt de kosten voor kinderopvang voor ouders. Uit de analyse blijkt dat de reële netto-kosten van kinderopvang in 2024 lager waren dan in 2015 (start van de onderzoeksperiode). Uit de analyse in paragraaf 4.1 bleek reeds dat het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang is gestegen en dat er ook een toename was van het gemiddeld aantal uren gebruik van kinderopvang tussen 2015 en 2024. Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar de relatie tussen de intensiveringen in de kinderopvangtoeslag in de periode 2015-2024 en het gebruik van kinderopvang. Het is aannemelijk dat de toename van het gebruik van kinderopvang deels kan worden verklaard door de daling van de netto-kosten van kinderopvang. Uit de literatuur blijkt dat er een relatie is tussen het goedkoper maken van kinderopvang en de arbeidsparticipatie voor moeders. Deze relatie is echter beperkt qua omvang. Er zijn veel factoren zoals de al bestaande hoogte van de arbeidsdeelname en het aantal uren werk, substitutie-effecten van informele naar formele opvang en culturele normen die de relatie beïnvloeden. De situatie in Nederland is ook niet bevorderlijk voor de sterkte van het effect: een hoge arbeidsparticipatie gecombineerd met veel deeltijdwerk. De weinige onderzoeken die de relatie bekijken tussen kinderopvang en arbeidsparticipatie voor vaders vinden niet of nauwelijks effecten.

De effecten van de intensiveringen in de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie lijken dus beperkt in omvang. Dit is het marginale effect van verhogingen. Tegelijkertijd is het belangrijk om het integrale effect van de kinderopvangtoeslag niet uit het oog te verliezen. Enkel kijken naar het marginale effect van intensiveringen in de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie kan een vertekend beeld geven van het belang van de kinderopvangtoeslag voor het hoge niveau van de arbeidsparticipatie in Nederland. Met een zogenaamd '*counterfactual*' onderzoek wordt dit geanalyseerd.

5.2.4 Counterfactual

Hieronder volgt een samenvatting van het counterfactual onderzoek uit bijlage 8.

Wat zou de afschaffing van de kinderopvangtoeslag betekenen voor de keuzes die verschillende ouders van jonge kinderen maken met betrekking tot betaald werk en zorg voor jonge kinderen? Dat is het onderwerp van het *counterfactual* onderzoek van Sira Consulting, waarmee de kaders worden geschetst waarbinnen wijzigingen van het kinderopvangbeleid effect hebben op de arbeidsparticipatie (zie bijlage 8 voor het volledige onderzoek). In het onderzoek zijn gedrag en ervaringen van ouders zelf meegenomen. Aan de hand van fenomenologisch onderzoek[13] is gekeken naar wat werkt, voor wie en onder welke omstandigheden. Wensen, de huishoudelijke portemonnee en zorg voor jonge kinderen worden tegen elkaar afgewogen, in de context van mogelijkheden en maatschappelijke normen. Het onderzoek toont dat een verschuiving in de financiën niet leidt tot een puur economische afweging, maar zorgt voor een verschuiving in de afweging van verschillende factoren (waaronder financieel) binnen het totale plaatje van de verdeling van betaalde arbeid en zorg voor de kinderen tussen partners (Vliek, Van Dooren, Guds, Klein Haarhuis, & Piek, 2026). Het kan een gelijkere verdeling te stimuleren, maar ook leiden tot meer ongelijkheid.

Achtergrond

Wat ouders van nu aan keuzes maken ten aanzien van werk en zorg, wordt beïnvloed door de al decennialange ontwikkelingen op het gebied van arbeidsparticipatie en kinderopvang. Zo is de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland sinds de jaren '50 gestaag gegroeid. Dit gebeurde onder meer door veranderende normen rondom het kerngezin en de traditionele rolverdeling tussen mannen en vrouwen, mede aangejaagd door beleidsvorming. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het Akkoord van Wassenaar uit 1982, waarin de mogelijkheden voor deeltijdwerken werden vergroot. Waar de man eerst nog vrijwel al het betaalde werk voor zijn rekening nam en de vrouw primair verantwoordelijk was voor onbetaalde zorg en het huishouden (het kostwinnersmodel), veranderde dit patroon zich in de loop der jaren naar een systeem waarin veel vrouwen in deeltijd betaalde arbeid gingen verrichten (het anderhalfverdienersmodel).

De veranderingen door de tijd werden uiteindelijk ook beleidsmatig gestimuleerd door de overheid, die probeerde arbeidsmarkttekorten tegen te gaan en tevens de verzorgingsstaat betaalbaar te houden. Daarnaast speelde ook de beleidsmatige emancipatie van de vrouw een belangrijke rol. De overheid vulde emancipatie vooral in door vrouwen te stimuleren om betaalde arbeid te verrichten. Kinderopvang speelde een rol in het mogelijk maken daarvan. Een belangrijke – en complicerende – factor daarin is de ongelijke beloning die bestaat tussen mannen en vrouwen. Het loonverschil neemt door de jaren heen wel af, maar mannen werken ook vandaag de dag *gemiddeld genomen* nog steeds vaker, voor meer uren en krijgen voor dezelfde baan meer loon dan vrouwen. Dat heeft gevolgen voor de keuzes van ouders rondom werk en zorg.

Ten aanzien van de ontwikkelingen van de arbeidsparticipatie in Nederland moet ook de *child penalty* worden benoemd: de impact van de geboorte van kinderen op het inkomen en het verschil daarin tussen moeders en vaders ten opzichte van een situatie waarin het kind niet zou zijn geboren. Die *babyboete* is in Nederland hoog: vrouwen leveren in de eerste zeven jaar na de geboorte van hun eerste kind gemiddeld 46% van hun inkomen in ten opzichte van 0% voor mannen. De oorzaak? Vrouwen gaan minder werken of stoppen helemaal met werken. Gendernormen binnen verschillende bevolkingsgroepen spelen hier een sterke rol in.

[13] Fenomenologie onderzoekt hoe mensen sociale fenomenen in hun omgeving ervaren. Het is een geschikte onderzoeksmethode voor studies waarin ervaringen met beleidsinstrumenten centraal staan.

De overheid stuurde via kinderopvang op de beleidsmatige emancipatie van vrouwen. Daarbij werkt kinderopvang vooral als instrument ter voorkoming van uittreding op de arbeidsmarkt en niet zozeer ten behoeve van intreding. Intreding tot de arbeidsmarkt vindt namelijk vaak al plaats voordat er kinderen zijn. Waar deeltijdbanen vanuit beleid werden gestimuleerd en tot acceptabele norm verheven, gebeurt afname van kinderopvang ook veelal in deeltijd. Genderrollen zijn van invloed: vrouwen worden nog steeds gezien als het meest geschikt voor de zorg voor het kind. Dit wordt versterkt doordat ongelijkheid op de arbeidsmarkt eraan blijft bijdragen dat de minstverdienende ouder veelal de moeder is. Wanneer afname van kinderopvang in relatie tot arbeidsduur een financiële overweging wordt, gaat dit dan ook over het salaris en de werkuren van de vrouw. Hoe lager het salaris, hoe eerder men geneigd is te stoppen met werken.

De financiële vraag rondom kinderopvang is niet het hele verhaal. Sterker nog: financiële prikkels hebben een verwaarloosbaar effect op overwegingen rondom betaald werk en zorg als daarin ook normen over moederschap en percepties van kinderopvang en betaald werk worden meegenomen. De kosten van kinderopvang (inclusief vergoedingen vanuit de overheid) komen pas ná de keuze om wel of niet en hoeveel dan te werken. Het bepaalt vooral de vorm van opvang en niet zozeer de keuze rondom participatie. Mogelijk heeft beleid gericht op het verschuiven van percepties meer effect op de arbeidsparticipatie en het gebruik van kinderopvang dan investeringen in toeslagen.

<u>Resultaten onderzoek</u>
Tot zover historie en theorie; wat zeggen de ouders van nu zelf? Wat zouden ze doen als de kinderopvangtoeslag nu zou worden afgeschaft? Daarvoor zijn gesprekken gevoerd met 31 ouders; zowel mannen als vrouwen, met zowel hoge als lage inkomens, in loondienst of zelfstandig ondernemer, voltijd of in deeltijd werkend en soms werkloos of alleenstaand. Daarbij was aandacht voor diversiteit op basis van achtergrond, zoals migratie of taalbeheersing. De uitkomsten van de 31 gesprekken zijn inductief verwerkt in drie scenario's die schetsen hoe verschillende groepen ouders hypothetisch zouden handelen als de kinderopvangtoeslag verdwijnt. Het is opvallend dat sommige keuzes van ouders overeenkomen, maar zijn gebaseerd op uiteenlopende overwegingen. Het gaat om het aantal uren werk, de verdeling van zorgtaken en het gebruik van kinderopvang. Maar in de kern gaat het vooral over hoe mensen kinderopvangtoeslag in hun leven *ervaren*, welk belang men eraan hecht en welke functie het vervult in hun leven.

Scenario 1: Geen verandering voor de arbeidsduur
In dit scenario is geen of zeer beperkt sprake van een verandering in de arbeidsduur als de kinderopvangtoeslag verdwijnt. Het gaat hier exclusief om tweeverdieners met hogere inkomens. De kosten van kinderopvang en de toeslag die zij krijgen, spelen een beperkte rol in de keuzes die ze maken rondom zorg en betaald werk. Andere aspecten van het leven wegen zwaarder dan financiële keuzes. Werk is een belangrijk zingevend onderdeel van hun leven en kent voor de vrouw ook het belang van economische zelfstandigheid. Het wegvallen van kinderopvangtoeslag drukt echter beperkt op hun koopkracht, waardoor zij dezelfde blijven keuzes.

Scenario 2: De moeder gaat minder werken
In dit scenario gaat met name de moeder minder werken als de kinderopvangtoeslag vervalt. Dat hangt niet exclusief samen met het inkomen, maar komt in alle inkomensgroepen voor. De reden voor het minder gaan werken, ligt verscholen in genderrollen, de perceptie van de kwaliteit van kinderopvang (de eigen zorg wordt als beter beschouwd) en de ervaren rol van de werkgever die minder coulant zou zijn richting vaders om minder te gaan werken. In combinatie leidt dit ertoe dat men ervoor kiest om minder kinderopvang af te nemen. De tendens is dat moeders meer onbetaalde arbeid verrichten; daar zit voor ouders een zekere vanzelfsprekendheid. Het wegvallen van de toeslag maakt dat het combineren van werk en zorg het niet meer waard is: óf het salaris van de moeder weegt niet meer op tegen de kosten van kinderopvang óf men ervaart dat de keuzes op andere vlakken niet meer opwegen tegen de kosten van kinderopvang. Denk daarbij aan de perceptie van de rol van kinderopvang in de ontwikkeling van het kind of de eigen wens om bij de kinderen te zijn: '*als het dan zo duur is, dan doe ik het liever zelf*'. Ook wordt de toeslag verschillend ervaren door ouders. Deels komt dit door verschillen in inkomens, maar ook doordat moeders veel existentiële waarde hechten aan tijd met hun kinderen. Betaald werk is belangrijk voor zelfontwikkeling, maar secundair aan de beleving van ouderschap en zorg voor het gezin.

Uitzonderingen zijn er als het informele netwerk minder of niet beschikbaar is. Zo is de kinderopvangtoeslag voor alleenstaanden een absolute randvoorwaarde voor hoe betaald werk en zorg worden gecombineerd. Het aandeel van de kinderopvangtoeslag is in die gevallen hoog ten opzichte van het inkomen.

Scenario 3: De moeder stopt met werken
In dit scenario stopt de moeder volledig met betaald werk als de kinderopvangtoeslag wegvalt. Net als in scenario 2 gaat het hier om een diverse groep ouders, nu met overwegend lagere of modale inkomens. Het gaat vooral om overwegingen in relatie tot het inkomen van de moeder: zij werkt altijd al in deeltijd, in tegenstelling tot de voltijds werkende vader. Gendernormen leiden er vaak toe dat de moeder de zorg op zich dient te nemen, ook als dit financiële afhankelijkheid tot gevolg heeft. De waarde van betaald werk is ondergeschikt aan het familieleven. Kinderopvang wordt vooral gezien als een 'moetje', omdat men gaat werken vanwege de financiën. Met het wegvallen van kinderopvangtoeslag is de keuze om niet te gaan werken dan snel gemaakt. De aanwezigheid van de moeder wordt beter geacht voor de ontwikkeling van het kind. Als de kinderopvangtoeslag vervalt, worden deze patronen en de rol die zij spelen naast financiële overwegingen zichtbaar in de keuzes rondom betaald werk en zorg. Het leidt ook tot de conclusie dat het verhogen van de kinderopvangtoeslag niet hoeft te leiden tot een hogere arbeidsparticipatie, aangezien meer opvang en minder tijd met de kinderen door een groep ouders als onwenselijk wordt gezien.

De onderzoekers hadden vooraf verwacht dat ouders eerst informele opties voor opvang zouden verkennen, voordat zij zouden minderen in arbeidsduur. Dit is het zogenaamde substitutie-effect. Op basis van de gesprekken bleek echter dat informele opties vaak al zoveel als mogelijk en wenselijk zijn ingevuld. Veel ouders kunnen of willen hun informele netwerk niet verder belasten.

<u>Lessen</u>
Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken? Allereerst zijn de scenario's niet representatief en is het niet mogelijk om te zeggen hoe vaak een bepaald scenario voorkomt en in welke mate. Het toont wel het relatieve belang van kinderopvangtoeslag voor ouders. Een belangrijke conclusie is dat het wegvallen van de financiële bijdrage voor kinderopvang leidt tot het ontstaan of versterken van ongelijkheden op het gebied van gender, emancipatie en inkomens. Het zou daarbij een onevenredig groot effect hebben op moeders in de lagere inkomensgroepen. Op basis van het onderzoek kan echter niets worden gezegd over de omvang van deze elasticiteit.

Het onderzoek toont dat de afwegingen rondom betaald werk en zorg veel breder zijn dan alleen financieel. In alle scenario's zijn ouders op zoek naar een balans tussen existentiële wensen (carrière maken, zelfontwikkeling, zorg voor het gezin) die worden gevormd door maatschappelijke normen enerzijds en financiële baten en kosten anderzijds. Zowel bij existentiële wensen als het financiële aspect belandt zorg al snel bij de moeder: de norm is dat moeders zorgen én zij hebben veelal toch al het laagste inkomen. Die afwegingen zijn dus per definitie niet genderneutraal. Daar komt nog een institutionele component bij: hoewel partners veel onderling beslissen, spelen (de perceptie van) de werkgever en de werkvloer ook een rol. Waar vrouwen voor de geboorte van hun eerste kind al minder inkomen hebben dan mannen, vergroten de ongelijkheden daarna nog verder. Ook ervaren vaders vaker minder flexibiliteit van de werkgever dan moeders om hun arbeidsduur aan te passen. Het is medebepalend voor het feit dat vooral moeders een stapje terug doen na de geboorte van hun eerste kind. Kortom: financiën zijn slechts één factor in de complexe overwegingen rondom zorg voor jonge kinderen en het verrichten van betaald werk.

5.3 Indexering

Zoals toegelicht in paragraaf 2.1.3 is de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk van het inkomen van de ouders en de hoogte van de MUP. De MUP wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van een indexeringsfactor bestaande uit 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven[14] en 20% van de consumentenprijsindex (CPI), zoals deze worden geraamd door het Centraal Planbureau (CPB) in het Centraal Economisch Plan (CEP). De inkomensgroepen in de toeslagentabel worden geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van de contractlonen, zoals deze in het CEP worden geraamd. De indexering van deze parameters is een vast element in het beleid

[14] De gemiddelde stijging van de verdiende lonen bij de bedrijven, inclusief de sociale lasten die de werkgever moet afdragen.

dat jaarlijks conform een vastgelegde systematiek moet worden toegepast. De hoogte van de indexering van de MUP en de inkomensgroepen zijn van invloed op de hoogte van de kinderopvangtoeslag die ouders ontvangen en daarmee voor de netto-kosten van de kinderopvang. In de beleidstheorie (zie hoofdstuk 3) heeft deze jaarlijkse indexering dus betrekking op het instrument kinderopvangtoeslag en draagt het bij aan het betaalbaar houden van de kinderopvang (financiële toegankelijkheid).

De indexeringssystematiek is in 2025 geëvalueerd (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2025). Uit het evaluatierapport blijkt dat de indexering niet elk jaar conform systematiek is uitgevoerd. Volgens het evaluatierapport is het aannemelijk dat de indexering bijdraagt aan het beleidsdoel van een financieel toegankelijke kinderopvang indien de voorgeschreven systematiek nauwkeurig wordt gevolgd. De praktijk wijst echter uit dat vaak de voorgeschreven systematiek niet (volledig) wordt gevolgd. Hoewel afwijkingen van de indexeringssystematiek uitgelegd kunnen worden vanuit het belang van een toegankelijke kinderopvang of vanuit het belang van gezonde overheidsfinanciën, gaat dit ook ten koste van de beoogde betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het volgen van objectieve onafhankelijke factoren. Door frequent af te wijken van de voorgeschreven indexeringssystematiek, is de indexering van de kinderopvangtoeslag in plaats van enkel een reëel correctiemechanisme ook een instrument geworden om andere beleidsdoelstellingen te realiseren. Daarbij kunnen verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen. De uitkomst van deze afweging is uiteindelijk bepalend voor de doeltreffendheid van het indexeringsbeleid.

Uit de evaluatie blijkt dat het proces van indexeren van de kinderopvangtoeslag efficiënter kan worden ingericht (doelmatigheid van het proces). De indexering wordt per AMvB gedaan. Dat is een relatief zwaar instrument voor het doorvoeren van een reguliere loon- en prijsbijstelling. De vergelijking met andere sectoren laat dit ook zien. Ook de vele afwijkingen van de voorgeschreven indexeringssystematiek zijn niet doelmatig in termen van inzet van mensen en tijd. Naar aanleiding van deze evaluatie zijn in het Wetsvoorstel financiering kinderopvang (Wfk) drie voorstellen gedaan voor aanpassing van de indexeringssystematiek (Rijksoverheid, 2025 III). Allereerst is voorgesteld de indexeringssystematiek wettelijk te verankeren. Ten tweede, is voorgesteld de indexering bij mededeling in de Staatscourant te laten plaatsvinden. Tot slot is voorgesteld om voortaan te indexeren op basis van prognoses uit de Macro Economische Verkenning (MEV) in plaats van uit het CEP.

5.4 Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag

Het recht op kinderopvangtoeslag hangt nauw samen met betaalbaarheid en (wettelijke) toegankelijkheid van kinderopvang, zoals zichtbaar in de in hoofdstuk 3 besproken beleidstheorie. In de periode 2015-2024 is het recht op kinderopvangtoeslag tweemaal uitgebreid naar nieuwe doelgroepen. Ouders met een partner met een Wlz-indicatie (permanent of tijdelijk) en ouders met een partner in detentie kregen recht op kinderopvangtoeslag. De gedachte achter deze uitbreidingen kennen een gemene deler, namelijk het behouden en stimuleren van de arbeidsparticipatie van de partner.

Zo is het de bedoeling dat het recht op kinderopvangtoeslag het voor partners van mensen met een permanente of tijdelijke Wlz-indicatie mogelijk maakt om makkelijker (meer) te gaan werken. Door het gebruik van kinderopvang beter mogelijk te maken, kan dat ertoe leiden dat de zorg voor het kind de partner niet langer volledig ten deel valt. Daarmee ontstaat ruimte om (meer) te gaan werken. Hetzelfde valt te zeggen over mensen die te maken krijgen met een vrijheidsbenemende straf van langer dan drie maanden. Doordat zij in detentie zitten en daarmee niet kunnen bijdragen aan de zorg voor het kind én na drie maanden niet meer aan de arbeidseis voldoen, verliezen zij en hun nog wel werkende partner het recht op kinderopvangtoeslag. Door het toeslagpartnerschap in dergelijke gevallen te doorbreken, behoud de werkende partner het recht op kinderopvangtoeslag en voorkomt de wijziging in feite uittreding op de arbeidsmarkt.

Op papier is dit allemaal goed te volgen, maar hoe pakt het in de praktijk uit? Helaas zijn niet alle uitbreidingen geëvalueerd, waardoor niet valt te zeggen hoe de beleidswijziging heeft uitgewerkt voor gezinnen waarin sprake is van iemand met een tijdelijke Wlz-indicatie of waarin sprake is van detentie van één van de partners. De uitzondering daarop is de wijziging voor gezinnen waarin één

van de partners een permanente Wlz-indicatie heeft. De invoeringstoets toont dat het instrument kinderopvangtoeslag onvoldoende aansluit bij de doelgroep: vaak heeft iemand met een permanente Wlz-indicatie geen werkende partner, waardoor in de basis al geen recht op kinderopvangtoeslag bestond (zie bijlage 5 voor een uitgebreide analyse) (Dienst Toeslagen, 2023 II).

Een belangrijke conclusie is ook dat het instrument kinderopvangtoeslag – dat onder meer moet zorgen voor een toegankelijke en betaalbare kinderopvang – zelf onvoldoende toegankelijk is voor de doelgroep (gezinnen waarin één van de ouders een Wlz-indicatie heeft). Zij zijn veelal niet in staat zelfstandig het aanvraagproces te doorlopen. Ook de professionele begeleiders gaven aan een laagdrempelige aanvraagmethode te missen. Daarmee kan het positieve effect van kinderopvangtoeslag op het gebruik van kinderopvang en daarmee de arbeidsparticipatie op papier wel bestaan, maar in de praktijk niet tot volle wasdom komen.

5.4.1 Analyse over de effecten van de arbeidseis

Zoals toegelicht in paragraaf 2.1.3 is er een arbeidseis van toepassing op de kinderopvangtoeslag. Alleen werkende ouders maken aanspraak op kinderopvangtoeslag. De arbeidseis draagt bij aan de doelmatigheid van de kinderopvangtoeslag, omdat die hiermee wordt gericht op ouders die vanwege arbeidsparticipatie niet zelf voor de kinderen kunnen zorgen. Echter kan deze arbeidseis de arbeidsparticipatie in sommige gevallen in de weg zitten. Ouders die niet aan de arbeidseis voldoen, krijgen geen kinderopvangtoeslag. Hierdoor kunnen ze geen gebruikmaken van kinderopvang en is het ook lastiger om deel te nemen aan activiteiten die gericht zijn om de stap naar werk te zetten of die arbeidsmarktkansen vergroten. Daarom zijn er een aantal uitzonderingen op de arbeidseis. Die uitzonderingen staan in artikel 1.6 van de Wko uitgebreid beschreven inclusief de voorwaarden per uitzondering. Dit zijn de zogenoemde doelgroepen (zie Box 1 in paragraaf 2.1.3). Zoals hiervoor toegelicht zijn er in de onderzoeksperiode twee nieuwe doelgroepen toegevoegd. Tegelijkertijd zijn er verschillende signalen dat de arbeidseis, ondanks de toegevoegde doelgroepen, in de praktijk belemmerend kan zijn voor de arbeidsparticipatie. Zo schetst het counterfactual onderzoek (zie bijlage 8) bepaalde (complexe) situaties waarin werkloze ouders of ouders die dreigen hun werk te verliezen, moeite hebben om zonder eerst toegang te hebben tot betaalbare kinderopvang (via de kinderopvangtoeslag) de stap naar werk te zetten (Vliek, Van Dooren, Guds, Klein Haarhuis, & Piek, 2026).

In een vergelijkende studie van kinderopvangstelsels in andere Europese landen kwam naar voren dat Nederland het enige land is waar een arbeidseis wordt gehanteerd (Das, Bakker, & Varwijk, 2023). Terwijl die andere landen arbeidsparticipatie ook expliciet als doel van kinderopvang hebben geformuleerd. Dat is in die landen soms ook expliciet vastgelegd in een (afdwingbaar) recht op kinderopvang. Dat is dus een andere insteek om hetzelfde doel te behalen. En voor ouders werkt de ene benadering in de praktijk ook anders uit dan de andere. Het is een verschil of kinderopvang aangeboden wordt zodat je kunt werken (of op zoek kan naar een baan) of dat werk vooraf een voorwaarde is om aanspraak te maken op kinderopvang.

Van Lancker (2023) analyseert de door Rutte IV aangekondigde stelselherziening. Hij stelt dat de Nederlandse overheid werken wil aanmoedigen en daarom kinderopvang bijna gratis wil maken voor ouders die werken. Hij stelt dat dat logisch klinkt, maar niet logisch is. Zijn argument daarvoor; als je wilt dat ouders met jonge kinderen die nu niet werken wel gaan werken dan moeten zij kunnen rekenen op een betaalbare plek in de kinderopvang. Ouders die geen baan hebben, maar er wel één accepteren terwijl ze geen opvang voor de kinderen hebben, kunnen vervolgens alsnog niet aan het werk. Hetzelfde argument gaat volgens Van Lancker op voor deelnemers aan scholings- of activeringsprogramma's. Dit impliceert dat de huidige arbeidseis binnen de kinderopvangtoeslag contraproductief is gaan werken voor wat betreft de doelstelling stimuleren arbeidsparticipatie.

Het Sociaal-Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau (2023) beschouwden het effect van de arbeidseis op de arbeidsparticipatie. Het loslaten van de arbeidseis kan een beperkt negatief effect hebben op de arbeidsparticipatie doordat het gebruik van kinderopvang voor niet-werkende ouders goedkoper wordt. Tegelijkertijd stellen het SCP en CPB dat "*het aannemelijk [is] dat het voor sommige ouders die niet werken juist aantrekkelijker wordt om werk te zoeken als ze in staat*

worden gesteld hun kind naar de opvang te brengen, en ze merken dat hun kind op de opvang goed verzorgd wordt en spelenderwijs kan leren." De arbeidseis vormt voor deze ouders juist een "administratieve barrière" tot arbeidsparticipatie (Bolhaar, Bucx, Jongen, Roeters, & Vliek, 2023).

Er is onvoldoende bewijs beschikbaar om conclusief uitspraken te kunnen doen over het effect van de arbeidseis op de arbeidsparticipatie.

5.5 Verbeteringen kinderopvangtoeslag

Dat de wetgeving rondom de kinderopvangtoeslag niet altijd goed uitpakte en diverse hardheden kende, mag geen verrassing meer zijn. De toeslagenaffaire bracht dit immers pijnlijk aan het licht. De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en later de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening zetten de problematiek nog verder in detail uiteen (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020; Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 2024). Sinds de toeslagenaffaire zijn dan ook vele aanpassingen gemaakt aan wet- en regelgeving, waaronder ook voor de kinderopvangtoeslag.

In het kader van de beleidstheorie vallen de verbetermaatregelen uiteen in enerzijds maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de administratieve en subjectieve toegankelijkheid van het instrument kinderopvangtoeslag (zoals het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag) en anderzijds maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de prestatie toegankelijkheid van kinderopvang (zoals het afschaffen van de kgu).

Voor deze periodieke rapportage wordt enkel gekeken naar beleidswijzigingen die zien op het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Dit kan echter niet buiten de context van de toeslagenaffaire worden gezien. Het zette een vergrootglas op de werking van wet- en regelgeving en toonde ook knelpunten die niet direct zijn te relateren aan het harde fraudebeleid uit de jaren van de affaire. Diverse knelpunten in het toeslagenstelsel zijn in kaart gebracht bij de uitwerking van de motie Lodders-Van Weyenberg (*Kamerstukken II* 2020/21, 31 066, nr. 898; *Kamerstukken II* 2021/22, 31 066, nr. 927). Deze lijst van knelpunten is een belangrijk uitgangspunt geweest.

Speciale aandacht bij de beleidswijzigingen in het kader van verbeteringen van de kinderopvangtoeslag gaat uit naar het tegengaan van (hoge) terugvorderingen, onder meer door het vereenvoudigen van de wetgeving, en het wegnemen van mogelijke barrières voor gebruik. Bij uitstek de kinderopvangtoeslag kent hoge terugvorderingen. Dat is inherent aan een systeem waarbij ouders grote bedragen als voorschot ontvangen, gebaseerd op onzekere inkomens, werktijden en gebruik van kinderopvang. In sommige gevallen is het voorschot hoger dan het maandsalaris dat ouders ontvangen. Dat brengt risico's met zich mee.

Om deze risico's te beperken, zijn verschillende acties ondernomen om kinderopvangtoeslag voor ouders eenvoudiger en begrijpelijker te maken. Het wegnemen van barrières voor het gebruik van kinderopvangtoeslag moet het gebruik van kinderopvang stimuleren en bevordert daarmee de arbeidsparticipatie. Zo is het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag in 2018 gestart met de doelstelling om dienstverlening aan ouders te verbeteren en het aantal (hoge) terugvorderingen te verminderen. Maatregelen verschaffen ouders meer inzicht in hun toeslagaanvraag en met vroegsignalering worden ouders beter ondersteund bij het actueel houden van hun gegevens. In het verbetertraject is vroegsignalering stapsgewijs ingevoerd op basis van pilots. Effectmetingen lieten zien dat de pilots leiden tot een afname van het aantal (hoge) terugvorderingen. Er is ook een duidelijke afname in het aantal en aandeel hoge terugvorderingen zichtbaar in 2023 t.o.v. 2015. Het is – gelet op de resultaten van de pilots - waarschijnlijk dat de maatregelen uit het verbetertraject hieraan hebben bijgedragen. Dat geeft vertrouwen en verlaagt de drempel om kinderopvangtoeslag en kinderopvang te gebruiken. De publiekscampagne uit het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag raakt hier ook aan. Verbeteringen in de kinderopvangtoeslag door een toegankelijkere dienstverlening en een lager aantal terugvorderingen leidt op termijn tot meer vertrouwen in het instrument kinderopvangtoeslag en daarmee een betere subjectieve toegankelijkheid.

De gemene deler van de maatregelen is ook vereenvoudiging, zowel in wetgeving als in gebruik van de kinderopvangtoeslag. Zo is een grote vereenvoudiging bijvoorbeeld het verruimen en afschaffen van de kgu, wat voor ouders een ingewikkelde voorwaarde was voor kinderopvangtoeslag. Kippersluis & Zhang (2026) doen onderzoek naar de effecten op arbeidsparticipatie van de invoering van de kgu in 2012. Zij concluderen dat de invoering van de kgu de kinderopvang minder toegankelijk heeft gemaakt en genderongelijkheid heeft vergroot. De arbeidsparticipatie van de geraakte moeders nam met tien procent af, en het kinderopvanggebruik met vijftig procent. De invoering van de kgu heeft ruw geschat 2.500 banen gekost, bijna uitsluitend onder moeders. De onderzoekers verwachten dat het loslaten van de kgu in 2023 zal leiden tot een lichte toename van het aantal vrouwen die deelneemt aan de arbeidsmarkt, waardoor de genderongelijkheid licht afneemt (Kippersluis, van & Zhang, 2023).

Daarnaast zijn ook kleinere vereenvoudigingen belangrijk, waaronder de aanpassing van een lastig te begrijpen definitie voor het eerste kind. Complexiteit en daarmee een grotere kans op een foutieve toeslagaanvraag leidt tot (hoge) terugvorderingen en verhoogt de drempel voor het gebruik van kinderopvangtoeslag. Het zet daarmee een rem op de effectiviteit van het instrument kinderopvangtoeslag om arbeidsparticipatie te bevorderen. De maatregelen erkennen ook de impact die het verlies van kinderopvangtoeslag kan hebben op het leven van de ouder(s). Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking bij de maatregelen rondom de werkloosheidstermijn.

Met oog op de evaluaties van de maatregelen valt op dat een groot deel van de beleidswijzigingen niet is geëvalueerd en dat daarmee de doeltreffendheid (nog) niet is aangetoond of aannemelijk is gemaakt. Voor sommige maatregelen volgt nog een evaluatie (zoals voor de afschaffing van de kgu). Hoewel de effecten van de vereenvoudigingen in de kinderopvangtoeslagsystematiek op de arbeidsparticipatie niet specifiek zijn onderzocht, zijn in de literatuur dergelijke effecten wel vastgesteld. Uit recent onderzoek blijkt dat de complexiteit van een stelsel een belangrijke barrière kan zijn voor het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders (Huizen van & Plantenga, 2026). Zij verwijzen daarbij bijvoorbeeld naar onderzoek van Hermes et al. (2025). Dat onderzoek kijkt naar het effect van een interventie waarbij gezinnen met lagere inkomensklassen informatie en ondersteuning kregen bij het aanmelden voor kinderopvang. Het onderzoek toont een sterk positief effect van deze interventie op arbeidsparticipatie (Hermes, Lergetporer, Peter, & Wiederhold, 2026). Ook verwijzen Huizen & Plantenga (2026) naar een onderzoek van Burland et al. (2023). Uit dat onderzoek blijkt dat financiële eenvoud en zekerheid voor groepen met een lager inkomen van belang is bij het nemen van beslissingen (Burland, Dynarski, Michelmore, Owen, & Raghuraman, 2023).

5.6 Verbeteringen peuteropvang

Ouders van peuters (kinderen van 2/2,5 tot 4 jaar) die geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag kunnen via gemeentelijke regelingen in aanmerking komen voor gemeentelijke peuteropvang of VE. Gemeenten ontvangen middelen van het Rijk om peuteropvang mogelijk te maken. De twee maatregelen budget voor peuteropvang (vanaf 2016) en de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (2018) hebben invloed gehad op de peuteropvang. Met het budget is een extra impuls gegeven aan de middelen die al voor peuteropvang beschikbaar waren en is een financieel toegankelijk aanbod mogelijk gemaakt voor ouders van peuters die geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag en niet naar de kinderopvang gaan (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 322, nr. 300). Met de harmonisatie werd de financiële toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen gelijkgetrokken voor werkende ouders.

Met de twee regelingen voor peuteropvang is het aanbod van voorschoolse voorzieningen, tezamen met de kinderopvangtoeslag, voorschoolse educatie en SMI, sluitend gemaakt: Gebruik van kinderopvang met kinderopvangtoeslag voor werkende ouders, kinderopvang via voorschoolse educatie voor peuters met achterstanden, kinderopvang gefinancierd met SMI voor ouders met medische of sociale problematiek en de gemeentelijke middelen voor peuters die niet onder voorgaande groepen vallen. Daarmee werken het systeem van de kinderopvangtoeslag en de gemeentelijke regelingen in relatie tot peuteropvang als communicerende vaten. Wanneer aanspraak bestaat op kinderopvangtoeslag wordt peuteropvang via die weg gefinancierd. Bestaat geen aanspraak, dan zijn er andere regelingen waarmee peuteropvang gefinancierd kan worden.

Met de regelingen voor verschillende doelgroepen wordt in het kader van de beleidstheorie bijgedragen aan de prestatie van de wettelijke toegankelijkheid van kinderopvang.

Door middel van het aanbod van peuteropvang in gemeenten en het meten van het bereik onder peuters wordt de doeltreffendheid van de regeling afgemeten. De monitor geeft aan dat in 2019 elke gemeente een aanbod voor een voorschoolse voorziening voor peuters heeft en daarmee is het doel van de bestuurlijke afspraken behaald. En sinds de intensivering van de peutergelden aan gemeenten is het non-bereik onder peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag gedaald. Het deel van de ouders dat geen gebruik maakt van kinderopvang doet dat vaak om persoonlijke redenen.

5.7 COVID-19 regelingen

De COVID-19 pandemie was een uitzonderlijke situatie waarin onder unieke omstandigheden snel gehandeld moest worden. Toen besloten werd dat kinderopvang en scholen dicht moesten, zijn vrijwel meteen regelingen ontworpen die in samenhang worden gezien. In eerste instantie werd noodopvang geboden voor mensen in cruciale beroepen, snel daarna ook voor kinderen in kwetsbare situaties. Min of meer gelijktijdig werd begonnen aan een regeling om ouders compensatie te verlenen voor kinderopvangkosten, nadat ouders waren opgeroepen om de facturen ook tijdens de sluiting van de kinderopvang door te betalen. Daarmee wilde het kabinet de kinderopvangsector overeind houden. Na de pandemie zou de kinderopvang dan snel weer opgestart kunnen worden, ouders weer verzekerd van een plek en daardoor ook in staat om te werken. Hiermee werd de beschikbaarheid van kinderopvang, dus de reële toegankelijkheid geborgd, een prestatie zoals in de beleidstheorie opgenomen.

De unieke situatie van de COVID-19 pandemie maakte dat regelingen sneller dan gebruikelijk werden opgesteld.[15] Ook werd bewust gekozen voor zoveel mogelijk eenvoud in de regelingen, waarbij in het besluit benoemd wordt dat daardoor sommige ouders meer, andere ouders minder compensatie zouden ontvangen dan aan kosten voor de eigen bijdrage. Hier komt naar voren dat snelheid en eenvoud van de regeling ten koste gaan van de gerichtheid van de maatregel, het kunnen bieden van maatwerk. Dit is een dilemma dat ook in het reguliere proces van de kinderopvangtoeslag naar voren komt. Een generieke – en daarmee eenvoudigere – regeling kent minder gerichtheid en een snelle beoordeling kent minder zekerheid (Ministerie van Financiën, 2020 I).

Daarbij speelde ook nog dat met verschillende groepen van ouders rekening moest worden gehouden. De compensatie voor de kosten van kinderopvang werd als eerste geregeld voor de groep ouders die een kinderopvangtoeslag ontving. Dat was een afgebakende en bij de overheid bekende groep waardoor de compensatie ook snel, zonder aanvraag (‘ambtshalve’) uitgekeerd kon worden. Met de belofte vanuit de overheid dat alle ouders een compensatie zouden ontvangen voor kinderopvangkosten moesten ook andere groepen gecompenseerd worden. Dat waren ouders die de kinderopvangkosten zelf dragen en ouders die via gemeentelijke regelingen van kinderopvang gebruik maakten. En daarmee kwam het maatwerk om de hoek kijken: er moest een extra regeling gemaakt worden voor ouders die geen kinderopvangtoeslag ontvingen. Hoewel ook die regeling zo eenvoudig mogelijk is opgesteld, moest relatief veel moeite gestoken worden in het bereiken van die doelgroep omdat die niet bekend was bij de overheid. Voor vergoeding aan ouders die via gemeentelijke regelingen gebruik maakten van kinderopvang was de uitvoering overgedragen aan gemeenten.

Het verschil tussen deze doelgroepen komt ook tot uitdrukking in de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. De regelingen voor ouders die geen kinderopvangtoeslag ontvangen, zijn minder doelmatig uitgevoerd. De beperkte grootte van de groep maakt het aannemelijk dat zonder compensatie aan deze ouders de kinderopvangsector ook wel overeind zou zijn gebleven. En het gebrek aan overzicht van de doelgroep zorgde voor relatief hoge uitvoeringskosten (14% van het budget).

[15] 16 maart 2020 werden kinderopvang en scholen voor de eerste keer gesloten en 6 mei 2020 werd het de TTKO gepubliceerd.

Ook bij de noodopvang valt op dat het oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel uiteenloopt naar gelang de doelgroep. Noodopvang voor ouders in cruciale beroepen kon gericht worden aangeboden aan de hand van de lijst van cruciale beroepen van de NCTV. Daar kon ook de communicatie op aangepast worden. De groep die gebruik kon maken van noodopvang vanwege de kwetsbare situatie was minder concreet. Er waren immers geen criteria opgesteld waardoor er geen afbakening was van de groep. Dat maakt de regeling minder doeltreffend.

5.8 Arbeidsmarktprogramma

Het arbeidsmarktkraptebeleid betreft een breed scala aan maatregelen gericht op het terugdringen / beheersbaar houden van het personeelstekort in de kinderopvang. Het doel daarvan is om de reële toegankelijkheid en kwaliteit van de kinderopvang (prestaties in de beleidstheorie, zie hoofdstuk 3) beter te waarborgen. Dit betekent concreet dat het stelsel kan voorzien in de vraag van ouders en dat deze ouders (en de kinderen) er vanuit kunnen gaan dat de kwaliteit op de opvang goed is. Reële toegankelijkheid van de kinderopvang is van belang voor ouders om gebruik te kunnen maken van kinderopvang, zodat zij kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt.

Er is een uitgebreide evaluatie uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Uit die evaluatie blijkt (1) dat het aantal medewerkers dat werkzaam is in de kinderopvang sterk is toegenomen (2) dat de deeltijdfactor is gegroeid, en (3) dat de beschikbare formatie efficiënter is geworden (Heuzels, van Werkhooven, Schwartz, van Kesteren, & Knol, 2026). Echter kan niet worden geconcludeerd dat het totale pakket aan beleidsmaatregelen (al) tot de gewenste effecten heeft geleid. Hoewel sommige beleidsdoelen (gedeeltelijk) zijn bereikt, kan dit niet overtuigend worden toegeschreven aan het gevoerde beleid. De onderzoekers vinden wel een gepercipieerd effect dat de maatregelen tot de gewenste resultaten hebben geleid. Het merendeel van de beleidsmaatregelen wordt door kinderopvangorganisaties als effectief gezien.

De totale kosten die zijn gemaakt voor dit pakket aan maatregelen (~€ 3 mln.) is relatief beperkt geweest. Hierdoor zijn substantiële arbeidsmarkteffecten ook niet te verwachten.

6 Conclusies

Tot slot beschrijft dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies en aanbevelingen die volgen uit het synthese-onderzoek van deze periodieke rapportage. De hoofd onderzoeksvragen van deze periodieke rapportage zijn:

1. Hoe doeltreffend en doelmatig is het kinderopvangbeleid in de periode 2015-2024 geweest in het bevorderen van arbeidsparticipatie?
2. Hoe kan het kinderopvangbeleid voor het bevorderen van arbeidsparticipatie doeltreffender en doelmatiger worden vormgegeven?

Dit hoofdstuk richt zich eerst op het beantwoorden van de eerste vraag. Daarbij worden de deelvragen beantwoord die hieraan ondersteunend zijn. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op doelrealisatie (paragraaf 6.1), doeltreffendheid (paragraaf 6.2) en doelmatigheid (paragraaf 6.3). In paragraaf 6.4 (reflecties en aanbevelingen) volgt antwoord op de tweede vraag; hoe kan het beter?

6.1 Doelrealisatie

Bij doelrealisatie gaat het in de kern om het beantwoorden van de vraag of het nagestreefde doel is behaald. Om te kunnen beoordelen of door het gevoerde beleid het gebruik van kinderopvang en vervolgens de arbeidsparticipatie is toegenomen (zie beleidstheorie) is het van belang om eerst te concluderen hoe het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie zich hebben ontwikkeld.

Hoe heeft het gebruik van kinderopvang zich ontwikkeld? (deelvraag 8)

Gebruik van kinderopvang is toegenomen

In de periode 2015-2024 is een toename zichtbaar van het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang (absoluut en relatief). Zo had in 2015 bijvoorbeeld 73% van de kinderen in de leeftijd 0-3 jaar recht op kinderopvangtoeslag. Van deze kinderen maakte 66% hier daadwerkelijk gebruik van. In 2023 was dit respectievelijk 79% en 84%. Er is daarmee een toename van de groep kinderopvangtoeslaggerechtigden en een toename van het gebruik van kinderopvangtoeslag binnen die groep. Het aantal uren dat kinderen van 0-3 jaar gemiddeld per maand naar de opvang gaan, steeg van 80,2 uren per maand in 2015 naar 92,2 uren per maand in 2023. Bij kinderen van 4-11 jaar steeg dit van 36,6 naar 43,4 uren per maand.

Hoe heeft de arbeidsparticipatie van ouders zich ontwikkeld? (deelvraag 9)

Arbeidsparticipatie is gestegen, vooral bij moeders

Er is een stijging zichtbaar in de arbeidsparticipatie van moeders (met kinderen in de leeftijd van 0-11 jaar) van 75,9% in 2015 naar 81,8% in 2023. Voor vaders (met kinderen in de leeftijd van 0-11 jaar) is de arbeidsparticipatie licht gestegen van 93% in 2015 naar 95% in 2023. Het gemiddeld aantal gewerkte uren per week is voor moeders gestegen van 25,3 in 2015 naar 28,2 in 2023. Voor vaders ligt dit stabiel rond gemiddeld 40 uren per week. Op de langere termijn is daarmee vooral bij moeders met jonge kinderen een toename zichtbaar van zowel deelname aan het arbeidsproces als aantal uren werken. Bij vaders met jonge kinderen zijn de cijfers van zowel participatie als gewerkte uren altijd al hoog geweest. De arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders is aanzienlijk lager dan die van ouders die deel zijn van een ouderpaar. Voor beide groepen geldt dat de arbeidsparticipatie wel is toegenomen in de afgelopen periode. Hierna wordt dieper ingegaan op het verband tussen kinderopvangbeleid en de arbeidsparticipatie.

6.2 Doeltreffendheid

Bovenstaande laat zien dat er positieve ontwikkelingen zijn in het gebruik van kinderopvang enerzijds en arbeidsparticipatie anderzijds. De arbeidsparticipatie steeg, maar in welke mate heeft het gevoerde beleid op het gebied van kinderopvang hieraan bijgedragen?

De beleidstheorie van het kinderopvangbeleid toont aan dat met de gehanteerde instrumenten drie prestaties worden nagestreefd: betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Het doel van het stimuleren van deze prestaties is dat zij in gezamenlijkheid bijdragen aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders van kinderen in de leeftijd 0-12 jaar. Tegelijkertijd onderkent de

beleidstheorie ook dat externe factoren en aanpalend beleid dit beoogde effect in positieve of negatieve zin kunnen beïnvloeden.

Welke beleidsmaatregelen zijn genomen om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van kinderopvang te verhogen? (deelvraag 7)

In de periode 2015-2024 zijn verschillende grote en kleine aanpassingen gedaan in het kinderopvangstelsel (zie paragraaf 2.2). Bij 21 van die beleidswijzigingen geldt dat deze direct of indirect zijn genomen in het kader van het nagestreefde doel van het bevorderen van de arbeidsparticipatie. De beleidswijzigingen variëren sterk qua omvang, kosten en vormgeving. De beleidswijzigingen kunnen in zeven verschillende thema's worden geclusterd: intensiveringen kinderopvangtoeslag, indexering kinderopvangtoeslag, uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag, verbeteringen kinderopvangtoeslag, verbeteringen peuteropvang, COVID-19 regelingen, en arbeidsmarktmaatregelen.

In hoeverre was sprake van betaalbare kinderopvang? (deelvraag 1)

Betaalbaarheid van kinderopvang is toegenomen

Uit de analyse in hoofdstuk 5 blijkt dat het percentage van de eigen bijdrage van ouders in de kosten van kinderopvang is afgenomen in de periode 2015-2024. De overheid betaalde voor alle inkomensgroepen een groter deel van de rekening. In hoeverre de netto-kosten ook in absolute zin zijn afgenomen, is voor elk huishouden verschillend en hangt af van het inkomen, het gebruik van opvang en het uurtarief van de aanbieder. Voor vier voorbeeldhuishoudens (laag inkomen, modaal inkomen, twee keer modaal inkomen, hoog inkomen) zijn de reële netto-kosten voor kinderopvang in 2024 lager dan in 2015 (voor twee dagen DO per week voor twee kinderen tegen het mediane uurtarief). De netto-kosten van kinderopvang als aandeel van het besteedbaar huishoudinkomen zijn gedaald. Tegelijkertijd is kinderopvang in de perceptie van ouders nog steeds duur.

In hoeverre heeft het kinderopvangbeleid bijgedragen aan betaalbare kinderopvang? (deelvraag 2)

Verhogingen van de kinderopvangtoeslag hebben netto-kosten voor ouders doen afnemen.

In de periode 2015-2024 zijn er vijf verhogingen van kinderopvangtoeslag geweest. In totaal ging dit gepaard met een investering van ongeveer € 1,3 mld. Het verhogen van de kinderopvangtoeslag kan op twee manieren: 1) het verhogen van de vergoedingspercentages of 2) het verhogen van de MUP. In 2016 en 2019 is voor het eerste gekozen en werden de percentages verhoogd. In 2023 en 2024 werd de MUP verhoogd (bovenop reguliere indexering). In 2017 werden zowel de MUP als de vergoedingspercentages verhoogd. Door de verhogingen van de kinderopvangtoeslag zijn de netto-kosten voor kinderopvang voor ouders afgenomen.

In hoeverre heeft betaalbare kinderopvang bijgedragen aan het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouders? (deelvraag 3)

Betaalbare kinderopvang heeft beperkt effect op arbeidsparticipatie van moeders.

Voor de vijf intensiveringen in de periode 2015-2024 is geen effect op arbeidsparticipatie aangetoond; de intensiveringen zijn niet geëvalueerd. Er kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan over de mate waarin de intensiveringen hebben bijgedragen aan de toename van het gebruik van kinderopvang en zo mogelijk ook de toename van arbeidsparticipatie in die periode. Uit de literatuur blijkt wel dat een relatie bestaat tussen goedkopere kinderopvang en arbeidsparticipatie van moeders. Die relatie is echter beperkt in omvang. Veel factoren spelen een rol, zoals de al bestaande hoogte van de arbeidsparticipatie , substitutie-effecten van informele naar formele opvang en culturele normen die de relatie beïnvloeden. Dit wordt ook duidelijk in het counterfactual onderzoek (zie paragraaf 5.2.4) waarin naar voren komt dat betaalbare kinderopvang slechts één van de elementen is die leiden tot een verdeling van betaalde arbeid en zorgtaken. De situatie in Nederland is ook niet bevorderlijk voor de sterkte van het effect: een hoge arbeidsparticipatie gecombineerd met veel deeltijdwerk en daardoor een lage elasticiteit van de arbeidsparticipatie.[16] De weinige onderzoeken die de relatie bekijken tussen kinderopvang en arbeidsparticipatie voor vaders vinden niet of nauwelijks effecten. Hoewel het effect van kleine incrementele verbeteringen in de betaalbaarheid van de kinderopvang op de arbeidsparticipatie

[16] De elasticiteit is hier de mate waarin het arbeidsaanbod reageert op een verandering in inkomen.

beperkt is (het marginale effect[17]), moet echter het totale effect[18] van de overheidsbijdrage aan betaalbare kinderopvang niet worden onderschat. Uit het *counterfactual* onderzoek blijkt dat het wegvallen van de kinderopvangtoeslag er naar verwachting toe leidt dat vooral vrouwen minder gaan werken of stoppen met werken.

Het goedkoper maken van kinderopvang leidt deels tot een substitutie van informele opvang naar formele opvang. In het geval van dergelijke substitutie nemen uitgaven aan kinderopvangtoeslag toe zonder dat sprake is van een toename in arbeidsparticipatie of gewerkte uren. Zuiver gekeken naar het effect van investeringen op de arbeidsparticipatie (het onderwerp van deze periodieke rapportage) wordt misschien onterecht de conclusie getrokken dat in geval van substitutie de investering niet doeltreffend of doelmatig genoeg is. Echter gaat dat voorbij aan de effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van het kind. Dat is geen onderdeel van deze rapportage, maar wel eerder uitgebreid onderzocht in de periodieke rapportage kinderopvangbeleid 2015-2022, dat ingaat op de effecten van het kinderopvangbeleid op de ontwikkeling van kinderen.

Bij intensiveringen voor kinderopvangtoeslag gaat het om forse bedragen, zeker in vergelijking met andere beleidswijzigingen in de onderzoeksperiode. In verhouding tot de hoogte van de intensiveringen zijn de nagestreefde doelen slechts beperkt toegelicht. In de memories van toelichting zijn geen expliciet uitgewerkte beleidstheorieën opgenomen. De intensiveringen van de kinderopvangtoeslag lijken voornamelijk politiek gedreven: de intensivering in 2019 kwam tot stand vanuit het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» waarin was opgenomen dat het kabinet € 250 mln. per jaar extra uittrekt voor de verhoging van de kinderopvangtoeslag, ten behoeve van een goede balans op de arbeidsmarkt. De intensivering in 2024 kwam voort uit een amendement bij de Begroting van SZW, met als doel om middeninkomens te ondersteunen.

In 2016, 2017 en 2019 werd bewust gekozen voor het verhogen van de vergoedingspercentages met als doel om de afbouw van de vergoedingspercentages vlakker te maken en zo de marginale druk te verkleinen als gevolg van meer uren werken. Daarnaast zijn intensiveringen van kinderopvangtoeslag politiek ook verbonden aan inkomensbeleid. Het is een instrument waarmee de politiek bepaalde groepen een extra steuntje in de rug kan geven.

Voorspelbaarheid van het indexeringsbeleid staat onder druk
De indexeringssystematiek is in 2025 geëvalueerd. Daaruit bleek dat de indexering niet elk jaar conform systematiek is uitgevoerd. Dit ging ten koste van de beoogde betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het volgen van objectieve onafhankelijke factoren. Indexering van kinderopvangtoeslag is van groot belang voor de betaalbaarheid van kinderopvang. De regering heeft naar aanleiding van de evaluatie voorstellen gedaan om die indexering beter te borgen.

In hoeverre was sprake van toegankelijke kinderopvang? (deelvraag 4)

Reële toegankelijkheid van kinderopvang is onder druk komen te staan
De wettelijke toegankelijkheid nam toe: meer ouders kwamen in aanmerking voor kinderopvangtoeslag en het aantal uren kinderopvang met gebruik van kinderopvangtoeslag nam toe. Het aantal kindplaatsen is in de periode 2017-2024 toegenomen van 700.000 naar 750.000. Ook het aantal opvanglocaties nam toe. Daarnaast steeg het aantal medewerkers in de kinderopvangsector van 78.000 in 2015 naar 127.000 in 2025. Tegelijkertijd heeft de toenemende vraag naar kinderopvang in combinatie met personeelstekorten geleidt tot een toename van de wachttijden. Dit heeft de toegankelijkheid tegen het einde van de onderzoeksperiode onder druk gezet.

In hoeverre heeft het kinderopvangbeleid bijgedragen aan toegankelijke kinderopvang? (deelvraag 5)

Duidelijke focus op vereenvoudiging en daardoor toenemende administratieve toegankelijkheid
Vanaf 2020 is toegenomen aandacht zichtbaar voor aanpassingen van kinderopvangtoeslag. De gemene deler van de beleidswijzigingen is vereenvoudiging, zowel in wetgeving als in uitvoering. De inzet is vooral gericht op het wegnemen van knelpunten en het verbeteren van de werking van

[17] De impact van een kleine, incrementele verandering in de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie.
[18] De impact van de volledige kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie.

kinderopvangtoeslag. Hier is een verbinding te leggen met het rapport «Ongekend Onrecht» van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, waarna draagvlak ontstond voor het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel. Een deel van deze maatregelen is (nog) niet geëvalueerd, waardoor de doeltreffendheid niet is aangetoond. Uitzondering daarop is het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag waarbij met behulp van effectmetingen de effectiviteit van de verbetermaatregelen is onderzocht. Het is waarschijnlijk dat de maatregelen uit het verbetertraject hebben bijgedragen aan een afname van het aantal (hoge) terugvorderingen.

Verbreding van de doelgroep waardoor de wettelijke toegankelijkheid is toegenomen
Het recht op kinderopvangtoeslag is in de periode 2015-2024 uitgebreid met twee nieuwe doelgroepen. Het betreft ouders met een partner met een tijdelijke of permanente Wlz-indicatie en ouders met een partner in detentie. Hierdoor kwamen meer ouders in aanmerking voor de kinderopvangtoeslag. Zij werden hierdoor beter in staat gesteld om te werken.

Druk op (reële) toegankelijkheid door personeelstekort
Door toegenomen vraag naar kinderopvang en een krappe arbeidsmarkt stond de (reële) toegankelijkheid vanaf 2020 steeds meer onder druk. Met het arbeidsmarktprogramma is een pakket aan maatregelen doorgevoerd, gericht op het borgen van de toegankelijkheid van kinderopvang. Er is een uitgebreide evaluatie uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De evaluatie kon niet aantonen dat het totale pakket aan beleidsmaatregelen (al) tot de gewenste effecten heeft geleid.

Naar een sluitend systeem van voorschoolse voorzieningen
Sinds 2016 is structureel extra budget voor peuteropvang beschikbaar gekomen. Sinds 2018 kan peuteropvang ook via kinderopvangtoeslag worden aangevraagd. Doel hiervan is om ervoor te zorgen dat alle peuters een aanbod kunnen krijgen voor een voorschoolse voorziening. Onderzoek toont dat het aannemelijk is dat het bereik onder peuters door deze aanpassingen is toegenomen.

Effectieve aanpak van COVID-19-crisis
In de uitzonderlijke situatie rond de COVID-19-pandemie werden regelingen geïntroduceerd om de kinderopvangsector overeind te houden. Deze regelingen zijn geëvalueerd. De regelingen samen hebben bijgedragen aan de doelen en met name de regeling die gemoeid ging met de hoogste kosten (de TTKO) werd als doelmatig aangemerkt. Gelet op de crisissfeer en het belang van snel ingrijpen, werd bewust gekozen voor zoveel mogelijk eenvoud in de regelingen. Hierdoor werden de maatregelen echter ook minder gericht. Deze spanning tussen gerichtheid en begrijpelijkheid (eenvoud) kwam ook in IBO Toeslagen naar voren. De huidige kinderopvangtoeslag is zeer gericht, maar zorgt daardoor voor complexiteit en onzekerheid voor ouders. Het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang maakt hierin een fundamenteel andere keuze: zekerheid en begrijpelijkheid (eenvoud) voor de burger krijgen prioriteit.

In hoeverre heeft toegankelijke kinderopvang bijgedragen aan het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouders? (Deelvraag 6)

Toegankelijke kinderopvang leidt in theorie tot hogere arbeidsparticipatie
Uit dit synthese-onderzoek blijkt dat in 2015-2024 veel inzet is geweest op beleid om de toegankelijkheid van kinderopvang te stimuleren. De eerste aanname daarbij is dat toegankelijke kinderopvang leidt tot meer gebruik van kinderopvang (zie hoofdstuk 3). De tweede aanname is dat dit ertoe leidt dat meer ouders gaan werken en/of meer uren gaan werken. Deze aannames worden ondersteund door bevindingen in de literatuur (paragraaf 5.2.2). Bij de specifieke beleidsinterventies gericht op toegankelijke kinderopvang in Nederland in de periode 2015-2024 zijn de effecten op arbeidsparticipatie niet specifiek onderzocht.

6.3 Doelmatigheid

In de periode 2015-2024 zijn de uitgaven van de Rijksoverheid aan kinderopvang toegenomen van ruim € 2 mld. in 2015 naar bijna € 5 mld. in 2024. Deels is hier sprake van een stijging van de uitgaven als gevolg van indexering (loon- en prijsbijstelling) en een toegenomen vraag naar kinderopvang. Echter is deze toename in uitgaven ook voor een belangrijk deel het gevolg van de beleidswijzigingen in deze periode. De intensiveringen in de kinderopvangtoeslag tellen gezamenlijk op tot een intensivering van structureel € 1,3 mld. Er is daarnaast ongeveer € 9 mln.

geïnvesteerd in uitbreidingen van het recht op kinderopvangtoeslag en ruim € 125 mln. structureel in verbeteringen van de kinderopvangtoeslag. Tot slot is er € 70 mln. structureel geïnvesteerd in aanpassingen van de peuteropvang.

In verhouding tot de omvang van de intensiveringen zijn de effecten op arbeidsparticipatie vermoedelijk beperkt.
Bij de intensiveringen van de kinderopvangtoeslag gaat het om hoge bedragen, zeker ook in vergelijking met de andere beleidswijzigingen in de onderzoeksperiode. In verhouding tot de hoogte van de intensiveringen zijn de effecten op arbeidsparticipatie vermoedelijk beperkt. Puur vanuit de overheidsfinanciën bekeken zijn er doelmatigere instrumenten om de arbeidsparticipatie te stimuleren dan een verhoging van de kinderopvangtoeslag (Centraal Planbureau, 2015 I). Het beperkte effect op de arbeidsparticipatie van het verhogen van de kinderopvangtoeslag is met name het gevolg van substitutie-effecten: goedkopere kinderopvang leidt tot een verschuiving van informele kinderopvang naar formele kinderopvang. In dergelijke gevallen nemen de uitgaven aan kinderopvangtoeslag toe zonder dat sprake is van een toename van arbeidsparticipatie of gewerkte uren (neveneffect). Zuiver gekeken naar het effect van investeringen op de arbeidsparticipatie (de focus van deze periodieke rapportage) bestaat het risico dat de conclusie wordt getrokken dat in geval van substitutie de investering niet doeltreffend of doelmatig genoeg is. Een dergelijke conclusie vertelt echter maar het halve verhaal, omdat het voorbij gaat aan de mogelijk positieve effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van het kind. Dat is geen onderdeel van deze rapportage, maar wel eerder uitgebreid onderzocht in de periodieke rapportage kinderopvangbeleid 2015-2022, dat ingaat op de effecten van het kinderopvangbeleid op de ontwikkeling van kinderen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2023).

Gerichtere intensiveringen zijn mogelijk doelmatiger maar leiden ook tot een complexer stelsel met meer onzekerheid
Bij het beoordelen van doelmatigheid is het behulpzaam om de vraag te stellen of met dezelfde middelen een groter effect kan worden bereikt. Er zijn twee concrete aanknopingspunten hiervoor. Ten eerste laat de literatuur zien dat met name een relatie bestaat tussen het goedkoper maken van kinderopvang enerzijds en de arbeidsparticipatie van moeders anderzijds. Het beleid was in de afgelopen periode echter niet expliciet gericht op moeders. Ten tweede is het effect van een investering naar verwachting sterker bij ouders waar de arbeidsparticipatie nog op een lager niveau ligt, zoals bij de lagere inkomensgroepen het geval is. Hoewel daar relatief meer winst valt te halen, blijkt uit de analyse dat de vergoedingspercentages voor hogere inkomensgroepen in 2015-2024 meer werden verhoogd dan voor de lagere inkomensgroepen.

Bij alleenstaanden is hetzelfde mechanisme zichtbaar. De arbeidsparticipatie ligt daar lager dan bij ouderparen en ligt ook hier meer ruimte om de arbeidsparticipatie te vergroten. Een meer gerichte inzet op deze doelgroep zou daarmee in theorie een groter effect kunnen sorteren. In het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag is het echter niet mogelijk om in de voorwaarden voor de hoogte van de kinderopvangtoeslag onderscheid te maken tussen alleenstaanden en ouderparen.

Intensiveringen gericht op moeders, lagere inkomens of alleenstaanden kunnen in theorie doelmatiger zijn, maar hiervoor is een wel een stelselwijziging nodig. Bovendien bestaat hierin spanning tussen begrijpelijkheid enerzijds en gerichtheid anderzijds (zoals beschouwd in IBO Toeslagen). Bij een zeer gericht stelsel staan zekerheid en begrijpelijkheid voor burgers onder druk. De verwachting is dat een deel van de ouders dan niet meer in staat is het stelsel te doorzien en op de juiste manier te handelen. Het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel (het rapport ‘Ongekend Onrecht’ toont de noodzaak hiervan duidelijk aan) is de afgelopen jaren een belangrijke focus van de beleidsinzet geweest. Het is niet mogelijk om intensiveringen zowel doelmatiger (en dus gerichter) in te zetten en tegelijkertijd een vereenvoudiging in de financiering na te streven.

Inzet op normverschuiving kan bestedingen aan kinderopvang doelmatiger maken
Een andere gedachtenoefening voor het beoordelen van de doelmatigheid is of met minder middelen hetzelfde effect bereikt had kunnen worden. Daar spelen de percepties van ouders over de kosten en de culturele normen rondom kinderopvang een rol. Een voorbeeld waaruit dit volgt zijn de intensiveringen van de kinderopvangtoeslag. Uit de analyse blijkt dat de kinderopvang in de

onderzoeksperiode door de verschillende intensiveringen betaalbaarder is geworden. Ouders lijken dit echter niet als zodanig te ervaren. Het is dan zeer de vraag of de maatregelen het beoogde effect hebben. Het is dus van belang dat maatregelen om kinderopvang betaalbaarder te maken ook onder de aandacht te brengen van ouders en zo een realistisch beeld te schetsen van de kosten van kinderopvang. Mogelijk kan een groter effect worden bereikt op de arbeidsparticipatie door intensiveringen beter onder de aandacht te brengen (bijvoorbeeld met een voorlichtingscampagne). Uit de analyse blijkt ook dat culturele normen rondom arbeid en zorg van invloed zijn (paragraaf 4.6.1). De algemene trend sinds 2018 is dat men iets positiever staat ten aanzien van het gebruik van formele kinderopvang, maar dat de verschuiving langzaam gaat. Investeren in normverschuiving is daarmee mogelijk doelmatiger op de lange termijn dan intensiveringen van de kinderopvangtoeslag gegeven de huidige normen. Of dit daadwerkelijk het geval is, vergt echter wel nader onderzoek.

6.4 Reflecties en aanbevelingen

Op basis van de analyse en gepresenteerde conclusies worden hier enkele reflecties gedeeld en bijbehorende aanbevelingen gedaan.

1. *Evalueer alle beleidswijzingen op doelmatigheid en doeltreffendheid.*

Uit de analyse blijkt dat niet alle beleidswijzigingen uit de onderzoeksperiode zijn geëvalueerd. Een evaluatie levert waardevolle inzichten op over hoe beleid in de praktijk uitpakt en of het bijdraagt aan de gestelde doelen. Deze inzichten helpen om het kinderopvangbeleid te verbeteren en doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten. Het verdient daarom aanbeveling om beleidswijzigingen die nog niet zijn geëvalueerd alsnog te evalueren.

Bij de evaluaties die wel zijn uitgevoerd, ligt de nadruk voornamelijk op de doeltreffendheid van de beleidswijziging op het niveau van output. Het effect van specifieke beleidswijzigingen op de arbeidsparticipatie wordt niet inzichtelijk. Dit is begrijpelijk omdat het zeer ingewikkeld, soms onmogelijk, is om het geïsoleerde effect van één specifieke wijziging te bepalen. Tegelijkertijd is het wenselijk om bij het ontwikkelen van nieuw beleid vooraf goed na te denken over de problematiek, de doelgroep en de nagestreefde doelen. Het helpt om een beleidstheorie op te stellen en open en transparant te zijn over of de beoogde effecten na implementatie wel of niet meetbaar zijn. Het is aan te raden om al bij de beleidsvorming goed na te denken over hoe doelmatigheid en doeltreffendheid na verloop van tijd gemeten kunnen worden en te zorgen dat de benodigde gegevens daarvoor beschikbaar worden gemaakt. Het beleidskompas is een goed hulpmiddel, waarmee alle benodigde stappen worden doorlopen.

2. *Onderzoek – indien mogelijk – het effect van de specifieke intensiveringen in de kinderopvangtoeslag in 2015-2024 op de arbeidsparticipatie in Nederland*

In 2015-2024 zijn er vijf intensiveringen in de kinderopvangtoeslag doorgevoerd. Het doel van die intensiveringen was om de kinderopvang betaalbaarder te maken en de arbeidsparticipatie te stimuleren. Voor elk van de vijf intensiveringen in de kinderopvangtoeslag ontbreekt een evaluatie naar doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit terwijl het budgettair gezien veruit de grootste beleidswijzigingen zijn. Zo is niet met zekerheid te zeggen of de investeringen hebben geleid tot een toename in het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie. Een potentieel aanknopingspunt voor het beter meten van doelmatigheid en doeltreffendheid van intensiveringen in de kinderopvangtoeslag is de EU-Enquête Beroepsbevolking, waarmee elk kwartaal de arbeidsparticipatie in de landen binnen de Europese Unie wordt gemeten. Mogelijk kan door een vergelijking tussen Nederland en andere EU-landen op basis van econometrisch onderzoek worden vastgesteld of er sprake is van statistisch significante effecten van de intensiveringen op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie. Dergelijk onderzoek dient rekening te houden met de invloed van externe en verstorende (*confounding)* factoren. Onzeker is of hiervoor kan worden gecorrigeerd met statistische technieken of door het hanteren van controlegroepen (vergelijkbare groepen in het buitenland). Dit idee verdient nadere verkenning. Dit is specifiek van belang met oog op de toekomstige intensiveringen in de kinderopvangtoeslag (zoals de intensiveringen in het ingroeipad in aanloop naar het nieuwe financieringsstelsel).

3. *Maak de focus op de arbeidsparticipatie van moeders expliciet.*

In de beleidstheorie komt tot uitdrukking dat het kinderopvangbeleid gericht is op het bereiken van drie prestaties: betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Het doel van het stimuleren van die prestaties is dat zij in gezamenlijkheid bijdragen aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders van kinderen in de leeftijd 0-12 jaar. Uit de literatuur blijkt dat sprake is van een beperkt effect van investeringen in de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie bij moeders. Er wordt vaak geen effect gevonden op de arbeidsparticipatie van vaders of het effect op vaders wordt soms helemaal niet onderzocht. Uit de analyse blijkt bovendien dat de arbeidsparticipatie van vaders (95% in 2024) aanzienlijk hoger is dan de arbeidsparticipatie van moeders (81,9% in 2024). Ook is het gemiddeld aantal gewerkte uren per week bij vaders aanzienlijk hoger dan bij moeders. Gelet hierop is het aanbevelingswaardig om bij de verdere beleidsvorming op het vlak van kinderopvang aandacht te besteden aan dit onderscheid en waar nodig de beleidstheorie hierop aan te passen. Daarbij is ook aandacht op zijn plaats voor de rol van emancipatie, de loonkloof, culturele normen en zaken als beleid rondom verlofregelingen.

4. *Maak bij nieuwe beleidsvoorstellen duidelijk of arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd via het stimuleren van toetreding of het voorkomen van uittreding*

In het counterfactual onderzoek (paragraaf 5.2.4) komt naar voren dat formele kinderopvang niet zo zeer een activeringsinstrument is maar een preventie-instrument om uittreding van moeders te voorkomen. Intreding op de arbeidsmarkt vindt bijna altijd plaats voordat er kinderen zijn. Door de kinderopvangtoeslag wordt voorkomen dat moeders na het krijgen van kinderen stoppen met werken. Het voorkomen van uittreden lijkt ook effectiever voor de arbeidsparticipatie dan het bevorderen van herintreding (dit gaat vaak gepaard met slechtere pensioenopbouw, contracten, arbeidsvoorwaarden en functies dan voorheen). De kinderopvangtoeslag werkt minder effectief als instrument voor intreding of herintreding. De arbeidseis als voorwaarde voor kinderopvangtoeslag speelt daarin ook een rol (zie aanbeveling 5). Gelet hierop is het aanbevelingswaardig om bij de verdere beleidsvorming op het vlak van kinderopvang aandacht te besteden aan dit onderscheid tussen de drie mechanisme: toetreding stimuleren, herintreding stimuleren en uitreding voorkomen. Maak bij beleidsvoorstellen inzichtelijk via welke van deze mechanismen het beleid bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

5. *Weeg welk instrument het meest geschikt is om arbeidsparticipatie van ouders te stimuleren en kijk hierbij altijd naar de samenhang tussen verschillende instrumenten.*

In de beleidstheorie komt tot uitdrukking dat externe factoren en aanpalend beleid mede van invloed zijn op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie. Uit de literatuur blijkt dat de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang slechts één van de vele factoren zijn met invloed op de arbeidsparticipatie. Andere belangrijke factoren zijn bijvoorbeeld sociale normen en culturele waarden, opleidingsniveau, verlofbeleid alsmede structuur en werking van de arbeidsmarkt (zoals deeltijdwerk). Gelet hierop is het aanbevelingswaardig om nieuwe beleidsvoorstellen op het vlak van kinderopvang, waarbij een bevordering van de arbeidsparticipatie wordt nagestreefd, altijd in samenhang te bezien met deze factoren en aanpalend beleid. Zoek daarbij naar onderling versterkende factoren en zorg dat beleid op verschillende terreinen goed op elkaar aansluit. Op die manier kan het beoogde effect naar verwachting doeltreffender en doelmatiger worden bereikt.

6. *Onderzoek de doeltreffendheid van de arbeidseis en onderbouw de effecten die ex ante worden verwacht van behoud van de arbeidseis in het Wetsvoorstel financiering kinderopvang.*

Nederland is één van de weinige landen waar een arbeidseis wordt gehanteerd bij de financiering van de kinderopvang. Hoewel de arbeidseis in het verleden wellicht een logische voorwaarde was om te sturen op de beleidsdoelstelling van het bevorderen van de arbeidsparticipatie, zijn er indicaties dat de arbeidseis mogelijk contraproductief is geworden voor deze doelstelling. De arbeidsparticipatie in Nederland ligt op een hoog niveau. Voor een deel van de ouders die nu nog niet werken is de stap naar arbeidsparticipatie relatief moeilijk te zetten. Als het doel is om ouders met jonge kinderen die nu niet werken tot de arbeidsmarkt te laten toetreden, kan een betaalbare plek in de kinderopvang helpen om die stap te vergemakkelijken. In andere woorden: kinderopvang komt voor arbeidsparticipatie en niet andersom. Het advies is om dit nader te onderzoeken en in de uitwerking van het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang

duidelijk te onderbouwen welke *ex ante*-effecten worden verwacht van het blijven hanteren van een arbeidseis.

7. Zorg voor betere kwantitatieve beleidsinformatie

In deze periodieke rapportage zijn verschillende ontwikkelingen in kaart gebracht met behulp van beleidsinformatie. Uit het onderzoek blijkt dat er al veel beleidsinformatie beschikbaar is. Er zijn echter enkele kansen voor verbetering (witte vlekken in de beleidsinformatie):

- Er is inzicht in het gebruik van kinderopvang naar inkomensgroepen. Echter ontbreekt op dit moment nog informatie over het totaal aantal huishoudens en kinderen per inkomensgroep en het aantal huishoudens met recht op kinderopvangtoeslag per inkomensgroep. Hierdoor is het niet goed mogelijk om ontwikkelingen in het gebruik van kinderopvang per inkomensgroep goed te duiden. Indien deze ontwikkeling kan worden afgezet tegen de ontwikkeling van de totale omvang van de inkomensgroep, ontstaat beter inzicht in de doeltreffendheid van beleidsinterventies. Er kan dan bijvoorbeeld specifiek gekeken worden wat het effect van een intensivering voor een bepaalde inkomensgroep is op het gebruik van kinderopvang van die groep.
- Er is geen recente inschatting beschikbaar van de prijselasticiteit van de vraag naar kinderopvang. Het CPB heeft in 2015 de prijselasticiteit van de vraag naar kinderopvang berekend op basis van gegevens in het arbeidsmarktpanel 2006-2009 (Centraal Planbureau, 2015 II). Deze prijselasticiteit wordt in de beleidsvoorbereiding en verschillende onderzoeken gebruikt om het effect van een prijsverandering van kinderopvang (door een intensivering in de kinderopvangtoeslag) op het gebruik van kinderopvang te voorspellen. Een nieuw onderzoek naar de hoogte van de prijselasticiteit van de vraag naar kinderopvang (op basis van actuele gegevens) kan helpen om een betere ex ante inschatting te maken van het effect van intensiveringen in de kinderopvang.

7 Beleidsopties

In elke periodieke rapportage worden beleidsopties opgenomen. De beleidsopties vertegenwoordigen mogelijkheden om het beleid doelmatiger en doeltreffender te maken. Zowel mogeliikheden voor intensivering als mogelijkheden voor bezuinigingen worden daarbij gepresenteerd. In verschillende rapporten en adviezen zijn reeds een groot aantal beleidsopties uitgewerkt voor de vormgeving van het kinderopvangstelsel. Deze periodieke rapportage vindt niet in een vacuüm plaats. Het bouwt voort op bestaande kennis. Daarom wordt hier eerst een overzicht gegeven van de belangrijkste rapporten met voorstellen voor de vormgeving van het kinderopvangstelsel. Aansluitend worden enkele nieuwe beleidsopties gepresenteerd.

In IBO Toeslagen is een beleidsoptie uitgewerkt voor een publiek bekostigd aanbod voor kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar (Ministerie van Financiën, 2020 I). Het betreft zowel een budget-neutrale variant (beperkte basisvoorziening) als een integrale basisvoorziening. Daarnaast is ook een variant uitgewerkt met een inkomensonafhankelijke kinderopvangtoeslag met een vergoedingspercentage van 96% (optie 25). Deze variant is in IBO Deeltijdwerk nader uitgewerkt (Ministerie van Financiën, 2019 I). In IBO deeltijdwerk zijn in totaal acht verschillende beleidsopties voor de kinderopvang uitgewerkt, waaronder een variant met een korting voor ouders die meer dan twee dagen kinderopvang afnemen en een variant met 16 uur gratis kinderopvang voor alle kinderen van 0 tot 4 jaar.

In de scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen (SVK) zijn vier scenario's uitgewerkt voor het vormgeven van een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020). Deze scenario's zijn een combinatie van wijzigingen in verlof, kinderopvang en primair onderwijs.

- Scenario 'Optimalisatie van het huidige stelsel': het stelsel van kinderopvangtoeslag optimaliseren met gerichte verbeteringen.
- Scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders': het vereenvoudigen van de financieringssystematiek en betaalbaar maken van de kinderopvang voor werkende ouders.
- Scenario 'Kindvoorziening voor alle gezinnen': het stelsel van kindvoorzieningen wordt toegankelijk voor alle gezinnen (loslaten arbeidseis en introduceren algemeen toegangsrecht tot kinderopvang)
- Scenario 'Richting een integrale voorziening': eenvoudiger maken van de integratie van voorzieningen door een wettelijke mogelijkheid en ondersteuning voor scholen en kinderopvang om te integreren en een algemeen toegangsrecht voor vijf dagen kinderopvang.

In het SER-advies van 2021 'Een kansrijke start voor alle kinderen' adviseerde de SER het kinderopvangstelsel toegankelijker, betaalbaarder en eenvoudiger te maken. De SER adviseerde daarbij een financieel toegankelijk aanbod te realiseren van twee dagen kinderopvang per week voor alle kinderen door het loslaten van de arbeidseis voor 2 dagen. Daarnaast adviseerde de SER onder andere om de betaalbaarheid te vergroten voor de lage en middeninkomens. Het door de SER gestelde doel daarbij was het bevorderen van gelijke kansen, brede talentontwikkeling en het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouders.

In de periodieke rapportage kinderopvang uit 2023 over de effecten van kinderopvangbeleid op de ontwikkeling van kinderen zijn ook diverse beleidsopties uitgewerkt (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2023). Er zijn vijf besparingsopties uitgewerkt waarvan drie varianten waarbij de overheidsvergoeding voor kinderopvang voor de jongste kinderen wordt beperkt, één variant met een verlaging van die vergoeding voor midden en hoge inkomensgroepen en één variant met een verlaging van de vergoeding voor de BSO. Er zijn ook verschillende intensiveringsopties uitgewerkt, waaronder een variant met een gratis aanbod van drie dagen voor alle peuters van drie jaar en een gratis aanbod van drie of vier dagen voor alle peuters vanaf twee jaar.

In de kabinetsreactie op de motie Lodders en Van Weyenberg (over verdere *quick fixes* om het toeslagenstelsel te verbeteren) zijn in een fichebundel oplossingen voor knelpunten in het toeslagenstelsel uitgewerkt. Daar zaten ook opties voor verbetering van de kinderopvangtoeslag bij. Zoals toegelicht in paragraaf 5.4.1 zijn een aantal van die verbeteringen ook doorgevoerd.

In verschillende rapporten, kamerstukken en adviezen is al een veelheid aan beleidsopties gepresenteerd. Bovendien is een wetsvoorstel met een fundamentele herziening van het financieringsstelsel voor de kinderopvang in voorbereiding (Rijksoverheid, 2025 III). Deze periodieke rapportage beperkt zich daarom tot enkele besparingsopties (conform de regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022) en enkele intensiveringsopties. Daarnaast wordt één budgetneutrale beleidsoptie gepresenteerd. De periodieke rapportage biedt verschillende aanknopingspunten voor potentiële verbeteringen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De beleidsopties sluiten daarbij aan en zijn bedoeld om denkrichtingen te schetsen voor aanpassingen van het beleid die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid in het stimuleren van de arbeidsparticipatie. De beleidsopties zijn geen volledige uitgewerkte voorstellen. Nader onderzoek is nodig om de beleidsopties concreter te maken en de effecten ervan in beeld te krijgen, bijvoorbeeld ten aanzien van juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

Hieronder volgt een samenvatting van de beleidsopties. Een uitgebreidere uitwerking per beleidsoptie is opgenomen in bijlage 7.

7.1 Besparingsopties

De uitgaven voor kinderopvang op artikel 7 van de begroting van SZW hebben vrijwel geheel betrekking op de kinderopvangtoeslag. Een 20% besparing op artikel 7 kan daarom alleen worden gerealiseerd door een aanpassing van de kinderopvangtoeslag. Een besparing op de kinderopvangtoeslag kan langs twee lijnen worden ingericht: (i) een beperking in het aantal ouders dat recht heeft op kinderopvangtoeslag en (ii) een beperking in de hoogte van de kinderopvangtoeslag.

Een beperking van het aantal ouders dat recht heeft op kinderopvangtoeslag kan door het aanpassen van de arbeidseis in de Wet kinderopvang. Dit zou betekenen dat een deel van de ouders die nu aanspraak maken op kinderopvangtoeslag die aanspraak volledig verliezen (of nieuwe ouders maken geen aanspraak op kinderopvangtoeslag terwijl ze dat onder de huidige voorwaarden wel doen). Hier wordt om twee redenen niet voor gekozen. Ten eerste, is de afgelopen jaren juist een beweging ontstaan richting verbreding van de arbeidseis (zie paragraaf 5.4) en wordt er vanuit het maatschappelijk veld juist opgeroepen de arbeidseis volledig los te laten (zie bijvoorbeeld het SER-advies ‘Een kansrijke start voor alle kinderen’). Ten tweede, is de verwachting op basis van de bevindingen uit de counterfactual dat het wegvallen van de financiële bijdrage voor kinderopvang vooral ten koste gaat van de arbeidsparticipatie van moeders (zij gaan minder werken of stoppen met werken). Het leidt bovendien naar verwachting tot het ontstaan of versterken van ongelijkheden op het gebied van gender, emancipatie en inkomens.

Daarom wordt gekozen voor twee 20% besparingsopties waarbij de hoogte van de vergoeding wordt aangepast. De besparingsopties zijn opties waarbij een besparing wordt gepresenteerd ten opzichte van het structurele budget na de voorgenomen overgang naar het nieuwe financieringsstelsel (de beoogde Wet financiering kinderopvang). Hierdoor is in beide gevallen sprake van structurele besparingsvarianten. Besparingen op de huidige middelen van de kinderopvangtoeslag zijn enkel incidenteel gezien de beoogde overgang naar het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang met de bijbehorende intensivering richting een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% voor werkende ouders. Er worden dus twee varianten uitgewerkt. Eén variant waarbij, met het nieuwe financieringsstelsel in gedachten, wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van inkomensonafhankelijkheid en één variant waarbij de inkomensafhankelijkheid behouden blijft en dus geen sprake is van een stelselherziening, maar van het behoud van de kinderopvangtoeslag.

Besparingsoptie 1: Lagere inkomensonafhankelijke vergoeding

Deze besparingsoptie houdt in dat ouderparen in het nieuwe financieringsstelsel een inkomensonafhankelijke vergoeding ontvangen van 83,3% in plaats van 96%. Alleenstaanden ontvangen een inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage van 96%. Het vergoedingspercentage voor ouderparen moet met 12,7 procentpunt worden verlaagd (ten opzichte van het voorstel in Wfk) om een 20% besparing te realiseren. De besparing is dan € 1,75 mld. (circa 20% van de uitgaven bij ongewijzigd beleid).[19]

Uit de periodieke rapportage blijkt een duidelijke focus op vereenvoudigingen in wet- en regelgeving en in de uitvoering in de periode 2020-2024. De aanleiding daarvoor is dat de kinderopvangtoeslagaffaire pijnlijk aan het licht heeft gebracht dat de wetgeving rondom de kinderopvangtoeslag niet altijd goed uitpakte en diverse hardheden kende. Vereenvoudiging is ook een belangrijke doelstelling van Wfk. Ouders die gebruik maken van kinderopvang krijgen veel meer financiële zekerheid. Terugvorderingen bij ouders komen nooit meer voor. De besparingsoptie houdt vast aan de ingeslagen weg van vereenvoudiging.

De keerzijde hiervan is dat de besparing minder gericht is, waardoor de negatieve impact van de besparing op de arbeidsparticipatie mogelijk groter is. Er is een spanning tussen begrijpelijkheid enerzijds en gerichtheid anderzijds, zoals beschreven in het IBO Toeslagen (Ministerie van Financiën, 2019 II). Bij een zeer gericht stelsel staan zekerheid en begrijpelijkheid voor burgers onder druk. Het is niet mogelijk om besparingen zowel doelmatiger (en dus gerichter) in te zetten en tegelijkertijd vereenvoudiging in de financiering te behouden.

Uit de periodieke rapportage blijkt dat de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders lager is dan de arbeidsparticipatie van ouders in ouderparen. Er is dus relatief meer winst te behalen bij alleenstaande ouders. Bovendien laat de literatuur zien dat het effect van een investering naar verwachting sterker is bij ouders waar de arbeidsparticipatie nog op een lager niveau ligt, zoals bij alleenstaande ouders. Door alleenstaande ouders te ontzien in deze besparingsvariant, kan het negatieve effect op de arbeidsparticipatie als gevolg van de besparing enigszins worden beperkt.

Als gevolg van deze beleidsoptie wordt de kinderopvang voor alle ouderparen duurder (ten opzichte van het scenario met een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96%). Een huishouden met twee kinderen op DO gaat bijvoorbeeld € 3.083 per jaar meer aan eigen bijdrage betalen.[20] De toename in de netto-kosten van de kinderopvang weegt relatief zwaarder voor ouderparen met lage inkomens. Deze variant komt neer op een forse verslechtering van de betaalbaarheid voor ouderparen met lage inkomens. Alleenstaande ouders, een groep die meer afhankelijk is van formele opvang en bovengemiddeld veel uren kinderopvang afneemt, worden ontzien. Er is geen effect op de betaalbaarheid van de kinderopvang voor deze groep.

Ouderparen moeten als gevolg van de toename in netto-kosten een afweging maken tussen verschillende acties: het dragen van hogere opvangkosten, meer informele opvang gaan gebruiken of minder gaan werken. De verwachting is dat de verlaging van de inkomensonafhankelijke vergoeding ertoe leidt dat de arbeidsparticipatie daalt. Naar verwachting zullen voornamelijk moeders stoppen met werken of minder uren gaan werken. Dat gaat ten koste van emancipatie en de financiële zelfstandigheid van vrouwen. De daling in arbeidsparticipatie is naar verwachting sterker voor de lage inkomensgroepen. De omvang van het effect op de arbeidsparticipatie is ex ante niet te voorspellen.

Hoewel er sprake blijft van inkomensonafhankelijkheid, zorgt de differentiatie tussen ouderparen en alleenstaande ouders wel voor een toename van complexiteit in het financieringsstelsel in vergelijking met een stelsel met één inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage voor alle ouders. Voor een verdere uitwerking van deze besparingsoptie is onderzoek nodig naar de implicaties van de differentiatie en de uitvoerbaarheid ervan in Wfk.

[19] Er zijn ook tussenvarianten denkbaar die een kleinere besparing opleveren. Eén variant betreft een verlaging van het inkomensonafhankelijke vergoedingspercentage voor ouderparen naar 90%. Het vergoedingspercentage voor alleenstaande ouders blijft ook in dat geval inkomensonafhankelijk en gelijk aan 96%. De tussenvariant levert een besparing op van € 861 mln.

[20] Voor deze berekening wordt uitgegaan van de 11 opvanguren per dag en de MUP voor DO prijspeil 2026 van € 11,23.

Besparingsoptie 2: Inkomensafhankelijk vanaf 1,75 x modaal

Deze besparingsoptie houdt in dat inkomensonafhankelijkheid als één van de kernelementen van het nieuwe financieringsstelsel wordt losgelaten. Het is belangrijk om op te merken dat daarmee de kinderopvangtoeslag blijft bestaan in plaats van dat er een nieuw financieringsstelsel voor kinderopvang komt met directe financiering: dezelfde voorschotsystematiek en financieringsstroom blijven bestaan. Inkomensonafhankelijkheid is namelijk een fundamenteel vereiste voor het bereiken van de met het nieuwe financieringsstelsel beoogde eenvoud en zekerheid. Een inkomensafhankelijk stelsel kent per definitie een voorschotsystematiek. Dat betekent dat achteraf altijd nog correcties kunnen worden aangebracht in de definitieve toekenning van de toeslag. Daarmee blijven terugvorderingen voor ouders bestaan en kan geen sprake zijn van directie financiering aan kinderopvangorganisaties. Met deze besparingsvariant blijft de kinderopvangtoeslag dus bestaan.

Bij deze variant liggen de vergoedingspercentages op het niveau zoals opgenomen in de in internetconsultatie gebrachte wijziging van het Besluit Kinderopvangtoeslag 2027 (Rijksoverheid, 2026 III). Voor het eerste kind ontvangen ouders met een inkomen tot € 87.632 een vergoedingspercentage van 96%. Voor volgende kinderen ontvangen ouders met een toetsingsinkomens tot € 91.562 een vergoedingspercentage van 96%. Dit zijn ouders met een inkomen van rond of iets boven 1,75 keer het bruto modaal inkomen. Daarna daalt het vergoedingspercentage geleidelijk tot een vaste voet van 42,9% voor het eerste kind voor ouders met een inkomen van € 187.512 en hoger en tot een vaste voet van 71,8% voor volgende kinderen voor ouders met een inkomen van € 243.877 en hoger.

Handhaven van de toeslagtabel 2027 zou tot ongeveer 20,4% besparing op de programmakosten leiden ten opzichte van het voorstel in Wfk. Dat komt overeen met een besparing van € 1,8 mld. Doordat de regeling inkomensafhankelijk blijft, komen de uitvoeringskosten hoger uit.

De periodieke rapportage concludeert dat het effect van een intensivering van de kinderopvangtoeslag naar verwachting sterker is bij ouders met een lagere arbeidsparticipatie, zoals bij lagere inkomensgroepen het geval is. Door de inkomensonafhankelijkheid te behouden tot inkomens van € 87.632 wordt het negatieve effect op de arbeidsparticipatie geminimaliseerd.

Als gevolg van deze beleidsoptie wordt kinderopvang in vergelijking met een situatie Wfk wordt ingevoerd, duurder voor huishoudens met midden- en hoge inkomens (vanaf een inkomen van € 87.633). De verwachting is dit ertoe leidt dat het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie daalt voor deze huishoudens. Zij worden namelijk geconfronteerd met een stijging in de netto-kosten van kinderopvang (ten opzichte van het voorstel in Wfk). Naar verwachting zullen voornamelijk moeders uit deze groep huishoudens stoppen met werken of minder uren gaan werken. Dat gaat ten koste van emancipatie en de financiële zelfstandigheid van vrouwen. De omvang van het effect op de arbeidsparticipatie is ex ante niet te voorspellen.

De reeds gekozen beweging richting eenvoud en zekerheid in het nieuwe financieringsstelsel wordt heroverwogen. In het spanningsveld tussen eenvoud en gerichtheid ligt de nadruk bij deze variant op gerichtheid. De ambitie om terugvorderingen bij ouders uit te sluiten en een eenvoudig en zeker financieringsstelsel te realiseren, moet worden losgelaten.

7.2 Intensiveringsopties

Intensiveringsoptie 1: Arbeidseis loslaten

De arbeidseis wordt volledig losgelaten. Alle ouders maken aanspraak op een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% voor formele kinderopvang. Deze beleidsoptie kost € 500 mln. structureel (prijspeil 2026) bovenop de kosten van Wfk. Er zijn indicaties dat de arbeidseis contraproductief is geworden voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie (zie paragraaf 5.4.1). De arbeidsparticipatie ligt al op een hoog niveau. Het bereiken van ouders die nu nog niet werken, lukt mogelijk beter indien zij in staat worden gesteld hun kind naar de opvang te brengen al voordat zij daadwerkelijk werken. Er zijn vijf mogelijke effecten voorzien:

1. Er is mogelijk een beperkt positief effect op de arbeidsparticipatie. Er is geen conclusief bewijs dat dit effect zich daadwerkelijk gaat voordoen en hoe groot het effect mogelijk is.
2. Het volledig loslaten van de arbeidseis draagt bij aan de toegankelijkheid van kinderopvang voor kinderen van niet-werkende ouders en daarmee aan de ontwikkeling van deze kinderen en de kansengelijkheid.
3. De maatregel kan bijdragen aan het verschuiven van percepties van ouders over kinderopvang als zij merken dat hun kind zich goed voelt en goed wordt begeleidt in de ontwikkeling. Hierdoor wordt het gebruik van kinderopvang mogelijk normaler.
4. Door het volledig loslaten van de arbeidseis verdwijnt een bron van complexiteit uit de financiering van de kinderopvang.
5. Door het loslaten van de arbeidseis neemt de vraag naar kinderopvang verder toe in een al krappe markt. Hierdoor kunnen wachttijden oplopen.

Intensiveringsoptie 2: Verlof en baby-opvang

De vergoeding voor babyopvang wordt afgeschaft voor baby's tot 6, 9 of 12 maanden. Daarnaast wordt het geboorte- en ouderschapsverlof verlengd naar 6, 9 of 12 maanden. Deze maatregel kost afhankelijk van de gekozen duur respectievelijk € 1,4 mld., € 1,6 mld. en € 2,5 mld. per jaar. Dit kan verschillende effecten hebben, waarbij ook culturele en sociale normen meespelen. Hier wordt momenteel (2026) onderzoek naar gedaan door Sira Consulting en Ipsos I&O.

Zowel verlofregelingen (de lengte van verlof en de hoogte van de dagloon-vergoeding) als kinderopvang (beschikbaarheid en toegankelijkheid) bepalen mede hoe ouders hun arbeid- en zorgtaken combineren. Verlofregelingen verschaffen een duurzame band met de arbeidsmarkt als iemand door omstandigheden (zoals het krijgen van een kind) niet kan werken. Beschikbaarheid van verlof en de duur van het verlof hebben allebei invloed op de arbeidsduur ná dat verlof en daarmee op de mate van gebruik van kinderopvang.

De opvang van baby's (0-12 maanden) in de formele kinderopvang vergt een hoge personeelsinzet door geldende kwaliteitseisen. Het beperken van (financiering voor) babyopvang kan bijdragen aan verminderde vraag naar babyopvang. Dat vergroot potentieel de opvangcapaciteit voor oudere kinderen, doordat medewerkers in de babyopvang (vrijwel) niet meer nodig zijn en elders in de kinderopvang kunnen worden ingezet. Op groepen met oudere kinderen is een ruimere beroepskracht-kind-ratio mogelijk. Dat vergroot de (reële) toegankelijkheid die onder druk staat door personele krapte in de sector.

Deze maatregel heeft ook potentiële gevolgen voor de ontwikkeling van het jonge kind. In het eerste levensjaar kan kinderopvang van een lage kwaliteit namelijk tot stress leiden en daarmee een negatief effect hebben op de ontwikkeling van het kind (Albers, 2010). Volgens diverse onderzoeken en een rapport van UNICEF kan een ruimere verlofregeling in het eerste jaar een beter alternatief zijn (Unicef, 2008).

De opvang van baby's komt met deze maatregel primair terecht bij ouders. Om dit voor ouders mogelijk te maken, moet het betaald verlof na geboorte worden uitgebreid. Het effect daarvan op de arbeidsparticipatie is niet eenduidig. Verlofuitbreiding voor vaders/partners kan in potentie leiden tot meer zorg van vaders/partners voor kinderen. De wijze waarop het verlof mogelijk wordt gemaakt, moet stimuleren dat vaders/partners hun verlof daadwerkelijk inzetten voor zorg. Daarmee ontstaat ruimte waarmee de arbeidsparticipatie van de moeder minder afneemt of op peil blijft na de geboorte van het kind (Ministerie van Financiën, 2019 I). Dit kan positief zijn voor zowel arbeidsparticipatie als kansengelijkheid van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt.

Een mogelijk negatief effect voor arbeidsparticipatie is dat langer verlof een grotere onderbreking van de carrière is, waardoor ouders een achterstand kunnen oplopen ten opzichte van werkenden zonder kinderen. Daarnaast zijn ouders door langer verlof op korte termijn langduriger niet beschikbaar op het werk. Uitbreiding van verlof kan het mogelijk maken de arbeidsduur op langere termijn op peil te houden en er zijn waarschijnlijk meer beschikbare plekken in de kinderopvang wanneer ouders na hun verlof weer gaan werken. Dat kan ertoe leiden dat ouders eerder de stap naar de arbeidsmarkt zetten of meer gaan werken, doordat opvang ruimer beschikbaar is.

Intensiveringsoptie 3: 100% vergoeding voor alleenstaanden

In deze variant ontvangen alleenstaande ouders een inkomensonafhankelijke vergoeding van 100% in het nieuwe financieringsstelsel. Ouderparen ontvangen een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% conform het huidige voorstel in Wfk.

Uit de periodieke rapportage blijkt dat de arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders en alleenstaande vaders lager is dan de arbeidsparticipatie van moeders en vaders in ouderparen. Er is dus relatief meer winst te behalen bij alleenstaande ouders. Uit de literatuur blijkt bovendien dat het effect van een investering naar verwachting sterker is bij ouders waar de arbeidsparticipatie nog op een lager niveau ligt, zoals bij alleenstaande ouders. Uit de periodieke rapportage blijkt dat er in de periode 2015-2024 geen beleid was specifiek gericht op alleenstaanden. Een gerichte intensivering voor alleenstaanden kan in theorie doelmatiger zijn dan een brede intensivering.

Alleenstaanden zijn in algemene zin sterker afhankelijk van kinderopvang om arbeid en zorg voor kinderen te combineren dan ouderparen. Voor alleenstaanden is de vergoeding kinderopvang daarmee een belangrijke randvoorwaarde om betaald werk en zorg voor kinderen te combineren. Het aandeel van de vergoeding kinderopvang ten opzichte van het inkomen is voor alleenstaanden hoog. Door een hogere vergoeding kinderopvang wordt de kinderopvang voor alleenstaanden betaalbaarder. De verwachting op basis van de literatuur is dat een hogere vergoeding voor alleenstaande ouders een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders. De omvang van dit effect is onzeker.

Het is wenselijk om aanvullend onderzoek te doen naar de implicaties van deze beleidsoptie. Het opstellen van een beleidstheorie, onderzoek onder de doelgroep en een onderzoek naar de te verwachten effecten van deze beleidsoptie op de arbeidsparticipatie zijn nodig om een goede afweging te kunnen maken over deze potentiële intensivering. Daarbij is het ook wenselijk om aanvullend onderzoek te doen naar de implicaties van deze differentiatie en de uitvoerbaarheid van deze differentiatie in Wfk. Door de differentiatie tussen ouderparen en alleenstaande ouders neemt de complexiteit in het financieringsstelsel toe in vergelijking tot een stelsel met één inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage voor alle ouders.

7.3 Budget-neutrale optie

Beleid gericht op betere informatievoorziening rondom gebruik kinderopvang en verdeling van betaalde arbeid & zorg

Financiële prikkels blijken slecht een beperkte invloed te hebben op de keuzes die ouders maken rondom de verdeling van arbeid & zorg. Tegelijkertijd is nog steeds de perceptie van ouders dat kinderopvang duur is. Dat is een reden waarom sommige ouders terughoudend zijn met het gebruik van kinderopvang. Ouders maken individuele keuzes over kinderopvang en arbeid & zorg in een maatschappelijke context. En naast persoonlijke voorkeuren en overtuigingen hebben normen uit de (sociale) omgeving invloed op de keuzes die ouders maken over gebruik van kinderopvang en de verdeling van betaalde arbeid & zorg. Bij werkende ouders speelt ook de houding van de werkgever ten opzichte van de verdeling van arbeid & zorg een rol. Deze beleidsoptie richt zich daarom op informatievoorziening rondom de kosten en baten van kinderopvang en de verdeling van betaalde arbeid en zorg.

Door de voordelen van kinderopvang voor de ontwikkeling van het kind inzichtelijk te maken, kan het zijn dat voor ouders de waarde van kinderopvang stijgt. De perceptie van de kosten van kinderopvang wordt daarmee ook beïnvloed. En als ouders kinderopvang op waarde schatten, zal dat die drempel om te werken kunnen wegnemen. Meer aandacht voor de (toekomstige) investeringen in en informatievoorziening over de kwaliteit van de kinderopvang door de overheid kan ook effect hebben op de norm over het gebruik van kinderopvang: de overheid laat daarmee immers zien kinderopvang belangrijk te vinden voor de ontwikkeling van toekomstige generaties. Zo kan overheidsbeleid ervoor zorgen dat ouders kinderopvang beter op waarde schatten en dit kan ervoor zorgen dat meer kinderopvang gebruikt wordt en ouders meer kunnen werken. Cortés et al. (2026) schrijven dat zo niet alleen voor de doelgroep van de overheidsmaatregel de norm verandert, maar die verandering ook breder effect heeft (Cortes, Hwang, Pan, & Schoenberg,

2026). Als vaderschapsverlof uitgebreid wordt en steeds meer mannen nemen vaderschapsverlof, dan zal het op een gegeven moment de norm zijn om vaderschapsverlof op te nemen. Zo vindt beetje bij beetje cultuurverandering plaats. Het is dus van belang te monitoren wat er gebeurt met normen en percepties van ouders na invoering van het nieuwe financieringsstelsel.

Normen verschillen ook per doelgroep (bijvoorbeeld onder vaders, moeders, lagere en hogere inkomensgroepen, levensovertuiging) en per onderwerp. Voor een deel is bekend welke (culturele) normen onder welke doelgroepen leven en keuzes beïnvloeden. Minder duidelijk is waarom sommige normen sneller veranderen dan andere en door welke omgevingseffecten bepaalde doelgroepen beïnvloed worden. Zo constateren Cortés et al. (2026) ook dat normen over arbeidsparticipatie van vrouwen sneller veranderen dan overtuigingen rondom moederschap en zorgtaken (Cortes, Hwang, Pan, & Schoenberg, 2026). Het vergt nog nader onderzoek om te weten onder welke groepen welke normen in de weg staan aan een andere verdeling van betaalde arbeid & zorg.

Meer specifiek ten aanzien van keuzes op het werk is de rol van de werkgever van belang. In het interdepartementale beleidsonderzoek deeltijdwerk worden normen genoemd die op de werkvloer leven, zoals het minder werken door vrouwen en het beperkt stimuleren van uitbreiding van de arbeidsduur (Ministerie van Financiën, 2019 I). Wanneer wordt nagedacht over het verbeteren van informatievoorziening over de kosten en baten van kinderopvang en arbeid & zorg is het ook cruciaal om niet alleen te kijken naar normen die individuele ouders hebben, maar juist ook naar normen die (onder collega's) op de werkvloer heersen en hoe de werkgever daarmee omgaat.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Adema, Y., Folmer, K., Rabaté, S., Visser, D., & Vlekke, M. (2019). *Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen.* Centraal Planbureau. Opgehaald van https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/cpb-notitie-economische-zelfstandigheid-vrouwen_fin2.pdf

Afdeling Buitengewone Zaken. (2023). *Verbetering dienstverlening voor burgers met laag doenvermogen.* Opgehaald van https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/documenten/2023/09/20/verbetering-dienstverlening-voor-burgers-met-een-laag-doenvermogen

Akgunduz, Y. E., & Plantenga, J. (2018, februari). Child care prices and maternal employment: a meta-analysis. *Journal of Economic Surveys, 32*(1), 118-133. doi:10.1111/joes.12192

Albers, E. (2010). *The challenges of child care for very young infants.* Raboud Universiteit Nijmegen. Dissertation.

Andel, van, W., Hitzert, F., & Slager, T. (2021). *Verlenging duur kinderopvangtoeslag bij werkloosheid 2013-2019.* Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bettendorf, L. J., Jongen, E. L., & Muller, P. (2015, oktober). Childcare subsidies and labour supply — Evidence from a large Dutch reform. *Labour Economics, 36*, 112-123. doi:10.1016/j.labeco.2015.03.007

Blom, M., Onstenk, A., Van der Maas, G., & Zwanepol, M. (2020). *Onderzoek sociaal-medische indicatie: Hoe hebben gemeenten het ingericht en welke effecten heeft dit?* Bureau Significant. Opgehaald van https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0906dd26-f1bd-4f22-aa48-1302f4a6e20f/pdf

Boer, de, H., Kabátek, J., & Jongen, E. L. (2022, June). The effectiveness of fiscal stimuli for working parents. *Labour Economics*. Opgehaald van https://www.econstor.eu/handle/10419/120943

Bolhaar, J., Bucx, F., Jongen, E., Roeters, A., & Vliek, M. (2023). *Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan.* Centraal Planbureau & Sociaal & Cultureel Planbureau.

Brakel, van den, M., Portegijs, W., & Hermans, B. (2020). *Emancipatiemonitor 2020.* (M. Van Den Brakel, W. Portgegijs, & B. Hermans, Red.) Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Brennenraedts, R., van der Lugt, B., Massop, M., Smeitink, A., Urselmann, E., & Wester, A. (2024). *Evaluatie coronaregelingen kinderopvang en noodopvang.* Dialogic & Oberon.

Buitenhek. (2016). *Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016. Vervolgonderzoek ter voorbereiding op "een betere basis voor peuters".*

Buitenhek, E. (2022). *Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2021.* Bureau Buitenhek.

Burland, E., Dynarski, S., Michelmore, K., Owen, S., & Raghuraman, S. (2023, September). The Power of Certainty: Experimental Evidence on the Effective Design of Free Tuition Programs. *American Economic Review: Insights*.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Emancipatiemonitor 2022.*

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024 I, december 20). *Aanbod kinderopvang in Nederland, 2017-2023: 5. Aantal kindplaatsen en arbeidsmarktkrapte*. Opgehaald van https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/aanbod-kinderopvang-in-nederland-2017-2023/5-aantal-kindplaatsen-en-arbeidsmarktkrapte

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024 II). *Emancipatiemonitor 2024.* Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024 III, maart 08). *In steeds minder gezinnen werkt alleen de vader*. Opgehaald van Centraal Bureau voor de Statistiek: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/10/in-steeds-minder-gezinnen-werkt-alleen-de-vader

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025). *Kinderopvang in Nederland*. Opgehaald van https://dashboards.cbs.nl/v6/SZW_Kinderopvang/

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026 I, Juni). *Kinderopvang in Nederland*. Opgehaald van Aantal locaties per organisatie: https://dashboards.cbs.nl/v6/SZW_Kinderopvang/

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2026 II, Juni). *Recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag*. Opgehaald van Kinderopvang in Nederland: https://dashboards.cbs.nl/v6/SZW_Kinderopvang/

Centraal Planbureau. (2015 I). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid.* Centraal Planbureau. Opgehaald van https://www.cpb.nl/publicatie/kansrijk-arbeidsmarktbeleid

Centraal Planbureau. (2015 II). *Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag.*

Cortes, P., Hwang, J., Pan, J., & Schoenberg, U. (2026). *Gender Norms and the Labor Market.* National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper).

Das, L., Bakker, A.-F., & Varwijk, J. (2023). *Inspiratie uit het buitenland: 12 lessen uit een internationale stelselvergelijking van kinderopvang.* Berenschot.

Dicks, A., Levels, M., Van Der Velden, R., & Mills, M. C. (2022, januari 27). How young mothers rely on kin networks and formal childcare to avoid becoming neet in the netherlands. *Frontiers in Sociology, 6*, 787532. doi:10.3389/fsoc.2021.787532

Dienst Toeslagen. (2020). *Effectmeting jaarcijfers juli 2020.*

Dienst Toeslagen. (2022). *Toeslagenmonitor Q1 2022.* Ministerie van Financiën.

Dienst Toeslagen. (2023 I). *Effectmeting Eerder Signaleren 2023.* Ministerie van Financiën.

Dienst Toeslagen. (2023 II). *Invoeringstoets recht op kinderopvangtoeslag bij Wlz-indicatie.* Ministerie van Financiën. Opgehaald van https://open.overheid.nl/documenten/dac6fdfa-129a-406b-ad53-d741a5bd0107/file

Dienst Toeslagen. (2023 III). *Invoeringstoets recht op kinderopvangtoeslag bij Wlz-indicatie.* Ministerie van Financiën.

Dienst Toeslagen. (2024). *Attenderingsactie Eerder Signaleren. Effectmeting 2024.* Ministerie van Financiën.

Dienst Toeslagen. (2025 I). *Effectmeting pilot muteren KOT lasten.* Ministerie van Financiën.

Dienst Toeslagen. (2025 II). *KOT Effectmonitor - December 2025.*

Dienst Toeslagen. (sd). *Feiten en cijfers | Herstel Toeslagen (Uht)*. Opgeroepen op mei 12, 2026, van Toeslagen Herstel: https://herstel.toeslagen.nl/dashboard-kinderopvangtoeslag/

Dur, R., Harms, J., & Non, A. (2025). *Loont het om meer te werken? Lessen uit een gerandomiseerd experiment naar het verminderen van mispercepties over de marginale belastingdruk.* Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Economics.

Elk, van, R., De Boer, H.-W., & Verkade, E. (2020). *Arbeidsaanbodelasticiteiten in Micsim.* Centraal Planbureau. Opgehaald van https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-apr2020-Arbeidsaanbodelasticiteiten-in-Micsim.pdf

Gielen, M., & Beens, H. (2023, mei 17). *Belastingdruk bij méér werken minder hoog dan vaak gedacht*. Opgehaald van ESB: https://esb.nu/belastingdruk-bij-meer-werken-minder-hoog-dan-vaak-gedacht/

Groos, van, J., Hilgevoord, V., Simonse, O., & ter Mors, E. (2023). *Kinderopvangtoeslag met Wlz-indicatie. Onderzoek naar het gebruik van kinderopvangtoeslag door gezinnen waarvan één van de ouders een Wlz-indicatie heeft.* D&B en Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag.

Hermes, H., Lergetporer, P., Peter, F., & Wiederhold, S. (2026, mei). Time to close the socioeconomic gap in access to childcare. *Nature Human Behaviour*.

Heuzels, L., van Werkhooven, J., Schwartz, T., van Kesteren, J., & Knol, J. (2026). *Arbeidsmarktkraptebeleid Kinderopvang.* Ipsos I&O en SEO Economisch Onderzoek.

Huizen van, T., & Plantenga, J. (2026, Mei). Arbeidsmarktbaten van bijna gratis kinderopvang worden onderschat. *ESB*.

Inspectie van het Onderwijs. (2023). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021.* Opgehaald van https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2022/12/21/landelijk-rapport-gemeentelijk-toezicht-kinderopvang-2021

Ipsos I&O. (2024). *Ervaringen met kinderopvang: Meting 4 – juli 2024.* Ipsos I&O.

Jackson, K., Turner, J., & Bastian, J. (2025). *Universal Pre-K as Economic Stimulus: Evidence from Nine States and Large Cities in the U.S.* Northwestern. Institute for Policy Research.

Jongen, E., & Schulenberg, R. (2023, mei 17). *Deeltijdwerkers hebben meestal al een lage marginale druk*. Opgehaald van ESB: https://esb.nu/deeltijdwerkers-hebben-meestal-al-een-lage-marginale-druk/

Kamerstukken II 2023/24. (2023). *Rijksbegroting XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid.*

Kamerstukken II 2024/25. (2024). *Rijksbegroting 2025 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid.*

Kippersluis, van, H., & Zhang, H. (2023). Verminderde toegang tot kinderopvang vergroot genderongelijkheid. *ESB*, 39-43. Opgehaald van https://esb.nu/verminderde-toegang-tot-kinderopvang-vergroot-genderongelijkheid/

Kippersluis, van, H., & Zhang, H. (2026). *Work Requirements in Subsidized Child Care and Maternal Labor Supply.* Tinbergen Institute. Opgehaald van https://papers.tinbergen.nl/26014.pdf

Kok, L., Heil, L., Athmer, J., Van Eijkel, R., Cuelenaere, B., & Elsen, M. (2022). *Evaluatie toeslagenstelsel: Evaluatie AWIR, Uitvoering en dienstverlening Toeslagen.* SEO Economisch onderzoek; Centerdata Research Institute.

Koopmans, C., Hof, B., Koeman, N., Kroon, L., Rougoor, W., ter Weel, B., & Witteman, J. (2018). *Beleidsdoorlichtingen belicht.* SEO Economisch Onderzoek.

Kruiter, J., van der Heyden, K., Jepma, I., & Donkers, E. (2019). *Hamonisatie van peuterspeelzaakwerk en kinderopvang. Onderzoek naar de stand van zaken, vormgeving en gevolgen.* Sardes.

Lancker, van, W. (2023, november 14). Bevorder arbeidsdeelname door de kinderopvang voor niet-werkenden te stimuleren. *ESB*(108), 18-19. Opgehaald van https://esb.nu/bevorder-arbeidsdeelname-door-de-kinderopvang-voor-niet-werkenden-te-stimuleren/

Ministerie van Financiën. (2019 I). *IBO Deeltijdwerk - De(el)tijd zal het leren: Van analyse naar beleid over deeltijd.* Opgehaald van https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d5c68f1e-3010-4604-8aa2-08dd28fbca76/pdf

Ministerie van Financiën. (2019 II). *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvouf of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel.*

Ministerie van Financiën. (2020 I). *IBO toeslagen deelonderzoek 2 - Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel.*

Ministerie van Financiën. (2020 II). *Onderbouwing en Evaluatie Verbetertraject Kinderopvangtoeslag (CW 3.1).* Opgehaald van https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2020D50460

Ministerie van Financiën. (2021). *Wetenschappelijke toets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 (3.1 CW).* Opgehaald van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z02013&did=2021D04358

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2015). *Beleidsdoorlichting Kinderopvang.* Opgehaald van https://drakepit.nl/wp-content/uploads/2016/01/beleidsdoorlichting-kinderopvang-mr-2-1.pdf

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2020). *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen. Een scenariostudie naar de vormgeving van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar.*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023). *Periodieke rapportage kinderopvangbeleid 2015-2022 - De effecten van het kinderopvangbeleid op de ontwikkeling van kinderen.* Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Kinderopvang. Opgehaald van https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/extrainfo/beleidsdoorlichtingen_periodieke%20rapportages/2023%20Kinderopvang.pdf

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2025). *Evaluatie indexeringssystematiek kinderopvangtoeslag.* Directie Kinderopvang.

Nieuwenhuis, R., Yerkes, M., Backman, L., & Strigén, J. (2022). *Early childhood education and care (Ecec): a focused review of reform impact studies.* Publications Office of the European Union. doi:10.2838/912771

OECD. (2022, april). PF3.4: Childcare support. Opgehaald van https://webfs.oecd.org/els-com/Family_Database/PF3-4-Childcare-support.pdf

OECD. (2026). *Family Database, oe.cd/fdb. PF2.1 Parental leave systems.*

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. (2024). *Blind voor mens en recht.* Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend Onrecht.* Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Portegijs, W. (2022). *Eens deeltijd, altijd deeltijd. Waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn.* Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag. Opgehaald van https://www.scp.nl/documenten/2022/09/28/eens-deeltijd-altijd-deeltijd.-waarom-vrouwen-in-deeltijd-blijven-werken-als-ze-uit-de-kleine-kinderen-zijn

Portegrijs, W., & van den Brakel, M. (2016). *Emancipatiemonitor 2016.* Sociaal en Cultureel Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Portegrijs, W., & van den Brakel, M. (2018). *Emancipatiemonitor 2018.* Sociaal en Cultureel Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Rabaté, S., & Rellstab, S. (2022, mei). What determines the child penalty in the Netherlands? The role of policy and norms. *De Economist, 170*(2), 195-229. doi:10.1007/s10645-022-09403-x

Reuvers, L., Geurts, A., Bieleman, L., Jansink, J., & van der Vegt, J. (2024). *Kiezen voor Kansen. Strategisch Evaluatie Kansengelijkheid in het Funderend Onderwijs 2017-2023.* Andersson Elffers Felix.

Rijksoverheid. (2025 I, december 18). *Kwartaalrapportages kinderopvang vanaf 2020*. Opgehaald van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/25/kwartaalrapportages-kinderopvang-vanaf-2020

Rijksoverheid. (2025 II, September). *Landelijke register kinderopvang*. Opgehaald van Informatie over kinderopvangorganisaties: https://www.landelijkregisterkinderopvang.nl/pp/#/

Rijksoverheid. (2025 III, Oktober). *Wet financiering kinderopvang*. Opgehaald van Internetconsultatie: https://internetconsultatie.nl/wetfinancieringkinderopvang/b1

Rijksoverheid. (2025 IV, Oktober). *Wet financiering kinderopvang*. Opgehaald van Internetconsultatie: https://internetconsultatie.nl/wetfinancieringkinderopvang/b1

Rijksoverheid. (2026 I, mei 12). *Herstel kinderopvangtoeslag - Kinderopvangtoeslag - Rijksoverheid.nl*. Opgehaald van Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/maatregelen-kinderopvangtoeslag

Rijksoverheid. (2026 II, juni). *Jaarverslag Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Opgehaald van Rijksfinanciën: https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2024/XV#7874719

Rijksoverheid. (2026 III, Januari). *Wijziging Besluit kinderopvangtoeslag*. Opgehaald van Internetconsultatie: https://www.internetconsultatie.nl/besluitkinderopvangtoeslag_2027/b1

Roeters, A., & Bucx, F. (2018). *Kijk op kinderopvang: Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Seibel, V., & Yerkes, M. A. (2022). *Op weg naar een nieuw kinderopvangstelsel? Barrières in het gebruik van de kinderopvang.* Utrecht: Universiteit Utrecht. Opgehaald van https://www.uu.nl/sites/default/files/Yerkes%2C%20op%20weg%20naar%20een%20nieuw%20kinderopvangstelsel.pdf

SER. (2021). *Een kansrijke start voor alle kinderen. Naar inclusieve voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar.* Sociaal-Economische Raad.

Significant Groep; SDB Groep. (2025). Opgeroepen op april 02, 2026, van Monitor wachttijden kinderopvang: https://www.wachttijdenkinderopvang.nl/

Simonse, O., Knoef, M., Van Dillen, L., Van Dijk, W., & Van Dijk, E. (2022). *Psychological barriers for take-up of health care benefits and child support benefits in the netherlands.* doi:10.31235/osf.io/xekps

Swart, L., Van den Berge, W., & Van der Wiel, K. (2019). *Do parents work more when children start school?* Centraal Planbureau. Opgehaald van https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-discussion-paper-392-do-parents-work-more-when-children-start-school.pdf

Tamm, M. (2019, Augustus). Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and labor market participation. *Labour Economics*.

Tanaka, S., & Waldfogel, J. (2007, November). Effects of parental leave and work hours on fathers' involvement with their babies. *Community, Work & Family*.

Unicef. (2008). *The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries.* Unicef. Innocenti Research Centre. Report card 8.

Vliek, M., & Reichling, R. (2023). *Beleidssamenvatting Doe je mee?! Perspectieven op 'zinvolle' participatie - Deel 1: Ouders en kinderopvang.* Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vliek, M., Van Dooren, G., Guds, A., Klein Haarhuis, C., & Piek, S. (2026). *Is het het waard? Arbeidsparticipatie en kinderopvangtoeslag.* Sira Consulting.

VWO. (2025). *Staat van Gezinnen 2025.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (sd). *Doenvermogen*. Opgeroepen op 04 28, 2026, van Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: https://www.wrr.nl/adviesprojecten/samenleving/doenvermogen

Zutphen, van, R., & Kalverboer, M. (2021, april 12). Knelpunten bij kinderopvangtoeslag en Alokop kindgebonden budget. Nationale Ombudsman; Kinderombudsman.

Bijlage 2: Definities

Begrip	Definitie
Arbeidseis	De voorwaarde dat een ouder moet werken om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag.
Arbeidsparticipatie	De mate waarin mensen deelnemen aan het arbeidsproces, zowel in personen als gewerkte uren.
Counterfactual	Beschrijving van een hypothetische situatie die zou zijn ontstaan indien beleid anders zou zijn vormgegeven en/of niet zou bestaan.
Deeltijd	Er is sprake van deeltijd indien een persoon minder dan voltijd arbeidsduur per week werkt.
Deeltijdfactor	Geeft aan welk deel van de voltijd arbeidsduur een persoon werkzaam is.
Doelgroepen	Groepen van ouders die niet werken maar toch in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag.
Doelmatigheid	De mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.
Doelrealisatie	De mate waarin het vooraf gestelde doel daadwerkelijk is bereikt.
Doeltreffendheid	De mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.
Doenvermogen	Het vermogen om in actie te komen.
Ex-ante	Letterlijk: van tevoren. Beschouwingen die vooraf plaatsvinden waarbij eventuele toekomstige omstandigheden moeten worden ingeschat.
Invoeringstoets	Een beknopt onderzoek naar de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk.
Koppeling gewerkte uren	De verhouding tussen het aantal gewerkte uren van de ouder en de aanspraak op kinderopvangtoeslag.
Marginale druk	De belastingdruk die werkenden ervaren bij een extra verdiende euro bij een bruto-inkomensstijging.
Modaal inkomen	Het modaal inkomen is het inkomen dat in het midden ligt van alle inkomens, zodat de helft van de mensen meer verdient en de andere helft minder.
Nominaal	Niet gecorrigeerd voor inflatie.
Opvangkosten (bruto)	De kosten van kinderopvang voor aftrek van de ontvangen kinderopvangtoeslag.
Opvangkosten (netto)	De kosten van kinderopvang na aftrek van de ontvangen kinderopvangtoeslag.
Prijselasticiteit	De prijselasticiteit geeft aan met hoeveel procent de gevraagde hoeveelheid daalt als de prijs met één procent stijgt.
Reëel	Gecorrigeerd voor inflatie
Toegankelijkheid (administratief)	De mate waarin het ouders administratief mogelijk wordt gemaakt gebruik te maken van de kinderopvang, zoals bij het aanvragen en wijzigen van de kinderopvangtoeslag.
Toegankelijkheid (financieel)	De mate waarin de kinderopvang voor ouders betaalbaar is.
Toegankelijkheid (reëel)	Beschikbare aanbod van kinderopvangplaatsen. Kun je als ouder een plek vinden en hoeveel ruimte is er voor uitbreiding van de kinderopvang indien gewenst.
Toegankelijkheid (subjectief)	De perceptie van toegankelijkheid. Het beeld dat ouders zelf hebben bij de toegankelijkheid van de kinderopvang.
Toegankelijkheid (wettelijk)	Toegangsrecht tot kinderopvangtoeslag. Kunnen ouders aanspraak maken op kinderopvangtoeslag of op andere manieren gebruik maken van kinderopvang?

Bijlage 3: Afkortingen

Afkorting	Begrip
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIDN	Bureau InformatieDiensten Nederland
BKR	Beroepskracht-kind ratio
BSN	Burgerservicenummer
BSO	Buitenschoolse opvang
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumentenprijsindex
CW	Comptabiliteitswet
DG	Directoraat-Generaal
DO	Dagopvang
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
FIN	Financiën
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGD GHOR	Gemeentelijke Gezondheidsdienst Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GO	Gastouderopvang
HBO	Hoger beroepsonderwijs
IACK	Inkomensafhankelijke combinatiekorting
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IKK	Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang
IvhO	Inspectie van het Onderwijs
KDV	Kinderdagverblijf
Kgu	Koppeling gewerkte uren
KO	Kinderopvang
KOO	Kinderopvangorganisatie
KOT	Kinderopvangtoeslag
LKK	Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang
LRK	Landelijk Register Kinderopvang
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MEV	Macro Economische Verkenning
Mld.	Miljard
Mln.	Miljoen
MUP	Maximumuurprijs
MvT	Memorie van toelichting
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NvT	Nota van toelichting
OCW	Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
PM	Pro memorie (voor teksten in aanbouw, niet voor definitieve stukken)
PRK	Personenregister Kinderopvang
RBK	Register Buitenlandse Kinderopvang
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SEA	Strategisch Evaluatie Agenda
SER	Sociaal Economische Raad
SMI	Sociaal-medische Indicatie
SVB	Sociale Verzekeringsbank

SVK	Scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TTKO	Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang
TTKZO	Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang voor ouders zonder kinderopvangtoeslag
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VE	Voorschoolse educatie
VVE	Voor- en Vroegschoolse Educatie
VGC	Vaste gezichten criterium
VK	Verenigd Koninkrijk
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
Wfk	Wetsvoorstel financiering kinderopvang
Wko	Wet kinderopvang
Wlz	Wet langdurige zorg
Wml	Wet minimumloon
Zzp	Zelfstandige zonder personeel

Bijlage 4: Overzicht beleidswijzigingen

Nr.	Beleidswijziging	Jaar	In scope?
1	Indexering van MUP en toetsingsinkomens.	2015-2024	Ja, link met arbeidsparticipatie
2	Verlenging van de werkloosheidstermijn van 3 naar 6 maanden.	2015-2017	Ja, link met arbeidsparticipatie
3	Aanpassing definitie eerste kind.	2015	Ja, link met arbeidsparticipatie
4	BKR van 1 op 8 voor tweejarigen, vierogenprincipe peuterspeelzalen en ontwikkelingsgericht werken.	2015	Ja, link met arbeidsparticipatie
5	Invoering PRK.	2015	Ja, link met arbeidsparticipatie
6	Invoering mogelijkheid meertalige DO (op experimentele basis).	2015	Ja, link met arbeidsparticipatie
6	Intensivering kinderopvangtoeslag van € 290 mln. in de toeslagentabel.	2016	Ja, link met arbeidsparticipatie
8	Versterking positie ouders.	2016	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
9	Invoering mogelijkheid meertalige BSO.	2016	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
10	Extra budget voor gemeenten voor aanbod voor peuter van niet-werkende ouders.	2016	Ja, link met arbeidsparticipatie
11	Intensivering kinderopvangtoeslag van € 200 mln. in de toeslagentabel.	2017	Ja, link met arbeidsparticipatie
12	Werkwijze van de gemeente om strenger te zijn bij besluit over aanvraag nieuwe kinderopvangvoorziening.	2017	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
13	Extra verhoging van de MUP vanwege de invoering van de wet IKK. Totaal structureel € 95 mln.	2018	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
14	Verbetertraject kinderopvangtoeslag.	2018-2023	Ja, link met arbeidsparticipatie
15	DUO aangewezen als uitvoerder PRK.	2018	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
16	Inwerkingtreding wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.	2018	Ja, link met arbeidsparticipatie
17	Intensivering kinderopvangtoeslag van € 248 mln. in de toeslagentabel.	2019	Ja, link met arbeidsparticipatie
18	Inwerkingtreding aantal kwaliteitseisen uit de wet IKK.	2019	Ja, link met arbeidsparticipatie
19	Start met verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van de opvang op de BES.	2019	Nee. Nieuwe stelsel BES wordt apart geëvalueerd
20	Landelijke invoering van het GGD herstelaanbod.	2019	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
21	Compensatie CAF-11. Adviescommissie uitvoering Toeslagen.	2019	Nee. Herstel kinderopvangtoeslagaffaire buiten scope.
22	Proportioneel vaststellen.	2020	Nee. Herstel kinderopvangtoeslagaffaire buiten scope.
23	Verruiming van de kgu tijdens COVID-19.	2020	Nee.
24	Bij verrekenen van terugvorderingen rekening houden met de kosten voor kinderopvang.	2020	Nee. Herstel kinderopvangtoeslagaffaire buiten scope.

Nr.	Beleidswijziging	Jaar	In scope?
25	De Opzet/Grove Schuld kwalificatie komt te vervallen.	2020	Nee. Herstel kinderopvangtoeslagaffaire buiten scope.
26	Noodopvang COVID-19.	2020	Ja, link met arbeidsparticipatie
27	TTKO COVID-19.	2020	Ja, link met arbeidsparticipatie
28	TTKZO COVID-19.	2020	Ja, link met arbeidsparticipatie
29	Gemeentelijke regelingen COVID-19.	2020	Ja, link met arbeidsparticipatie
30	Tijdelijke subsidieregeling kinderopvang Caribisch Nederland.	2020	Nee. Nieuwe stelsel BES wordt apart geëvalueerd
31	Start hersteloperatie kinderopvangtoeslag door Belastingdienst.	2020	Nee. Herstel kinderopvangtoeslagaffaire buiten scope.
32	Recht op kinderopvangtoeslag voor ouders met een partner met permanente Wlz-indicatie.	2021	Ja, link met arbeidsparticipatie
33	Verduidelijking studentenartikel recht op kinderopvangtoeslag.	2021	Nee. Technische wijziging.
34	Verlenging werkloosheidstermijn rond zwangerschap.	2021	Ja, link met arbeidsparticipatie
35	Introductie doelmatigheidsgrens voor terugvorderingen.	2021	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
36	Formaliseren van ouderparticipatiecrèches.	2021	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
37	Aanpassingen partnerbegrip in geval van partner in een verzorging/verpleeghuis.	2021	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
38	Voortzetting programma BES(t) 4 Kids.	2021	Nee. Nieuwe stelsel BES wordt apart geëvalueerd
39	Maatregelen n.a.v. rapport 'Ongekend onrecht'. Catshuisregeling. Compensatieregeling. Herijking hersteloperatie.	2021	Nee. Herstel kinderopvangtoeslagaffaire buiten scope.
40	Subsidieregeling taal- en interactievaardigheden.	2021	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
41	Recht op kinderopvangtoeslag voor ouders met een partner in detentie.	2022	Ja, link met arbeidsparticipatie
42	Verruiming kgu in de BSO.	2022	Ja, link met arbeidsparticipatie
43	Arbeidsmarktprogramma kinderopvang. Aanpak personeelstekort.	2020-2024	Ja, link met arbeidsparticipatie
44	Hulp gemeenten, kwijtschelding publieke schulden, Wet hersteloperatie Toeslagen.	2022	Nee. Herstel kinderopvangtoeslagaffaire buiten scope.
45	Verhogen doelmatigheidsgrens voor terugvorderingen.	2022	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
46	Intensivering toezicht en handhaving GO.	2022	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
47	Mogelijkheid van gemeenten en GGD'en om de vaste set minimaal te toetsen voorwaarden los te laten.	2022	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
48	Meertalige DO wettelijk mogelijk.	2022	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
49	Verruiming inzetbaarheid beroepskracht in opleiding.	2022	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
50	Verhoging bedragen tijdelijke subsidieregeling BES.	2022	Nee. Nieuwe stelsel BES wordt apart geëvalueerd
51	Ouders met een partner buiten de EU, EER of Zwitserland krijgen per 4	2022	Ja, link met arbeidsparticipatie

Nr.	Beleidswijziging	Jaar	In scope?
	maart 2022 toegang tot kinderopvangtoeslag.		
52	Recht op kinderopvangtoeslag voor ouders met een partner met tijdelijke Wlz-indicatie.	2023	Ja, link met arbeidsparticipatie
53	Afschaffing van de kgu.	2023	Ja, link met arbeidsparticipatie
54	Oplossing noodopvang knelpunt Toeslagen.	2023	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
55	Aanpassing tijdelijke subsidieregeling BES.	2023	Nee. Nieuwe stelsel BES wordt apart geëvalueerd
56	Wettelijke norm 50% toezicht GO.	2023	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
57	Intensivering kinderopvangtoeslag van € 250 mln. in de MUP.	2024	Ja, link met arbeidsparticipatie
58	Doelmatigheidsgrenzen omhoog.	2024	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
59	Verhoging MUP GO vanwege hogere kwaliteitseisen.	2024	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
60	Verbetermaatregel toeslagpartnerschap samengestelde gezinnen.	2024	Nee, geen link met arbeidsparticipatie
61	Aanpassing aantal kwaliteitseisen.	2024	Nee, geen link met arbeidsparticipatie

Bijlage 5: Analyse beleidswijzigingen

Onderstaande tabel geeft een totaaloverzicht van de analyse van de beleidswijzigingen. Daarna wordt elk van de beleidswijzigingen afzonderlijk geanalyseerd.

Thema	Beleids-wijziging	Jaar	Kosten	Effectenladder score	Toelichting score	Toelichting doeltreffendheid
Intensivering kinderopvang-toeslag	Verhoging vergoedings-percentages	2016	€ 290 mln. structureel	3 - in theorie (beperkt) doeltreffend	De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Wel is er (internationale) literatuur beschikbaar over het effect van investeringen in kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie.	Uit de literatuur blijkt dat er een positief effect is van het goedkoper maken van kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.
Intensivering kinderopvang-toeslag	Verhoging vergoedings-percentages en MUP	2017	€ 181 mln. structureel	3 - in theorie (beperkt) doeltreffend	De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Wel is er (internationale) literatuur beschikbaar over het effect van investeringen in kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie.	Uit de literatuur blijkt dat er een positief effect is van het goedkoper maken van kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.
Intensivering kinderopvang-toeslag	Verhoging vergoedings-percentages	2019	€ 248 mln. structureel	3 - in theorie (beperkt) doeltreffend	De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Wel is er (internationale) literatuur beschikbaar over het effect van investeringen in kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie.	Uit de literatuur blijkt dat er een positief effect is van het goedkoper maken van kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.
Intensivering kinderopvang-toeslag	Verhoging van de MUP	2023	€ 57 mln. structureel € 25 mln. structureel	3 - in theorie (beperkt) doeltreffend	De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Wel is er (internationale) literatuur beschikbaar over het effect van investeringen in kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie.	Uit de literatuur blijkt dat er een positief effect is van het goedkoper maken van kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.

Thema	Beleids-wijziging	Jaar	Kosten	Effectenladder score	Toelichting score	Toelichting doeltreffendheid
Intensivering kinderopvang-toeslag	Verhoging van de MUP	2024	€ 508 mln. structureel € 21 mln. incidenteel	3 - in theorie (beperkt) doeltreffend	De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Wel is er (internationale) literatuur beschikbaar over het effect van investeringen in kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie.	Uit de literatuur blijkt dat er een positief effect is van het goedkoper maken van kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.
Indexering	Indexering van de MUP en toetsingsinkomens van de kinderopvangtoeslag	2015-2024 jaarlijks	Variabel per jaar	4 - doeltreffendheid van de systematiek is aannemelijk gemaakt	De maatregel is in het evaluatierapport uitgebreid onderbouwd aan de hand van een beleidstheorie waarin de relaties tussen instrumenten, prestaties en effecten inzichtelijk worden gemaakt en waarbij de onderliggende aannames expliciet worden. In de evaluatie is vervolgens gebruik gemaakt van documentanalyse, literatuuranalyse, data-analyse en interviews en gesprekken.	De indexeringssystematiek is in theorie doeltreffend en doelmatig. In de praktijk wordt echter vaak van de systematiek afgeweken. Dit gaat ten kosten van de beoogde betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het volgen van objectieve onafhankelijke factoren.
Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag	Permanente Wlz	2021	€ 6 mln. structureel	4 - doeltreffendheid niet aannemelijk gemaakt	De maatregel is onderzocht aan de hand van een invoeringstoets. Deze specifieke invoeringstoets is stevig onderbouwd aan de hand van een onderzoek naar de doelgroep, uitvoeringsinformatie van Dienst Toeslagen en het CIZ en gesprekken met professionele begeleiders. Daarmee is het in zekere zin te vergelijken met een evaluatie.	De maatregel sluit onvoldoende aan bij de doelgroep. Het gebruik van de maatregel is dan ook beneden verwachting. De kinderopvangtoeslag is een passender instrument voor de doelgroep dan ondersteuning via SMI. Echter konden weinig mensen worden geholpen in verhouding tot de inzet van capaciteit en middelen.
Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag	Detentie	2022	€ 2,2 mln. structureel	2 - maatregel en doel duidelijk	Het wetsvoorstel omschrijft duidelijk de problematiek en de wijze waarop de voorgestelde maatregel dit moet adresseren. De maatregel is niet ondersteund door literatuur en ook niet naderhand onderzocht op effectiviteit.	Er is geen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid.
Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag	Tijdelijke Wlz	2023	€ 0,5 mln. structureel	2 - maatregel en doel duidelijk	De toelichting op het amendement is summier, maar legt wel (kort) het probleem uit en waarom de voorgestelde maatregel dit kan verhelpen. Er is geen evaluatie uitgevoerd.	Er is geen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Thema	Beleids-wijziging	Jaar	Kosten	Effectenladder score	Toelichting score	Toelichting doeltreffendheid
Verbeteringen kinderopvangtoeslag	Aanpassing definitie eerste kind	2015	Geen	2 - maatregel en doel duidelijk	De toelichting op de wijziging is summier, maar legt wel (kort) het (technische) probleem uit en waarom de voorgestelde maatregel dit kan verhelpen.	Het doel van de maatregel is om het kind met de hoogste opvangkosten als eerste kind te beschouwen waardoor het vergoedingspercentage voor dat kind hoger is. Er is geen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel.
Verbeteringen kinderopvangtoeslag	Verlenging werkloosheids-termijn	2015-2017	€ 39 mln. incidenteel	4 - niet doeltreffendheid aannemelijk gemaakt	Met behulp van data-analyse is het gebruik van de maatregel in kaart gebracht.	In de jaren waarin de werkloosheidstermijn werd verlengd is slechts een zeer beperkte toename zichtbaar van het percentage huishoudens waarvan de kinderopvangtoeslag meer dan drie maanden doorliep. De jaarsystematiek stelt ouders in de praktijk vaak al in staat stelt om langer dan drie maanden na werkloosheid kinderopvangtoeslag te blijven gebruiken.
Verbeteringen kinderopvangtoeslag	Verbetertraject kinderopvangtoeslag	2018-2023	Enkel uitvoeringskosten (omvang onbekend)	4 - doeltreffendheid aannemelijk gemaakt	Het verbetertraject is duidelijk theoretisch onderbouwd. Naar aanleiding van de wetenschappelijke toets zijn hier gedurende het traject verbeteringen in aangebracht. Bij de effectmetingen in het kader van de vroegsignalering zijn de effecten van maatregelen onderzocht door het uitvoeren van pilots (experimenten).	Er is sprake van een afname van het aantal hoge terugvorderingen voor de kinderopvangtoeslag. Het is waarschijnlijk dat de maatregelen uit het verbetertraject hieraan hebben bijgedragen. Het is niet bekend in hoeverre het verbetertraject ervoor heeft gezorgd dat de toegankelijkheid van de kinderopvangtoeslag is verbeterd en in hoeverre ouders ervaren dat zij beter worden ondersteund in de combinatie van arbeid en zorg.
Verbeteringen kinderopvangtoeslag	Verlenging werkloosheidstermijn tijdens zwangerschap	2021	€ 0,3 mln. structureel	2 - maatregel en doel duidelijk	De beleidswijziging maakt duidelijk welk probleem het adresseert, ondersteund door een gerechtelijke uitspraak die het knelpunt benoemt. Een evaluatie of onderliggend onderzoek ontbreekt echter.	Het doel van de maatregel is om te voorkomen dat de periode van de werkloosheidstermijn korter is dan normaal wanneer het samenloopt met zwangerschap. Er is geen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel.
Verbeteringen KO	Recht op kinderopvangtoeslag voor ouders met een partner buiten de EU	2022	€ 5 mln. structureel € 28 mln. incidenteel	3 - in theorie doeltreffend	De maatregel is duidelijk onderbouwd met een beleidstheorie. De MvT beschrijft tevens de mechanismen die zouden moeten leiden tot het gewenste effect. De invoeringstoets geeft data over het gebruik van de maatregel, maar gaat niet in op de mate van bevordering van de arbeidsparticipatie van de doelgroep. Empirisch onderzoek of kwalitatief onderzoek ontbreekt.	Het aantal Oekraïense ontheemden met kinderopvangtoeslag ligt relatief laag. Sinds 2022 is het gebruik wel jaarlijks toegenomen. Er is geen inzicht in het effect van de maatregel op de arbeidsparticipatie van Oekraïense ontheemden en andere ouders met een partner buiten de EU. Er is geen inzicht in de doelmatigheid van de maatregel

Thema	Beleids-wijziging	Jaar	Kosten	Effectenladder score	Toelichting score	Toelichting doeltreffendheid
Verbeteringen kinderopvangtoeslag	Verruimen kgu	2022	€ 20 mln. structureel	2 - maatregel en doel duidelijk	De maatregel is in de MvT duidelijk onderbouwd, waarbij de mechanismen duidelijk inzichtelijk zijn gemaakt. De maatregel is verder niet ondersteund door literatuur en/of gesprekken met experts	Het doel van de maatregel is om ouders met onregelmatige werktijden en werktijden in de avonden en weekenden meer ruimte te bieden om het gewenste aantal uren BSO af te nemen. Er is geen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel.
Verbeteringen kinderopvangtoeslag	Loslaten kgu	2023	€ 110 mln. structureel	3 - in theorie doeltreffend	De maatregel is in de MvT duidelijk onderbouwd. Het theoretische effect is onderbouwd aan de hand van een onderzoek naar de invoering van de kgu. Tegelijkertijd is dit theoretische effect onzeker omdat de effecten van invoering en afschaffing mogelijk niet symmetrisch zijn. Deze maatregel wordt in 2026 geëvalueerd.	Naar verwachting leidt het loslaten van de kgu leiden tot een lichte toename van het aantal vrouwen dat deelneemt aan de arbeidsmarkt, waardoor de genderongelijkheid licht afneemt. Naar verwachting neemt de vraag naar kinderopvang toe met zo'n 10.000 kinderen.
Verbeteringen peuteropvang	Extra budget peuteropvang	2016	€ 10 mln. in 2016 €20 mln. in 2017 € 30 mln. structureel vanaf 2018	4 - doeltreffendheid aannemelijk gemaakt	Er is een monitor uitgevoerd naar het bereik van voorschoolse voorzieningen in Nederland. De monitor heeft over de jaren heen gemeten welke inspanningen gemeenten geleverd hebben en hoe het bereik is van de maatregel.	Alle gemeenten hebben een voorschools aanbod voor peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag. Het bereik onder de doelgroep van de regeling is aanzienlijk vergroot. De inspanningen van de gemeenten tussen 2017-2021 hebben bijgedragen aan de toename van het bereik van het voorschoolse aanbod. De maatregel heeft bijgedragen aan de toegankelijkheid van kinderopvang voor peuters die niet naar voorschoolse voorzieningen gaan. Er is geen inzicht in de doelmatigheid van de maatregel.
Verbeteringen peuteropvang	Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk	2018	€ 40 mln. structureel	2 - maatregel en doel duidelijk	Er is een syntheseonderzoek uitgevoerd over de implementatie en effecten van de wetswijziging. De maatregelen en de doelen zijn duidelijk omschreven in de evaluatie.	Alle gemeenten hebben de harmonisatie doorgevoerd. Gemeenten hebben daarbij verschillende keuzes gemaakt in de regelingen rondom peuteropvang. Op het bereik van het aantal peuters heeft dit echter geen negatieve gevolgen gehad. Het bereik is zelfs licht toegenomen sinds de harmonisatie. Er is geen inzicht in de effecten van de maatregel op een gelijker speelveld van voorschoolse voorzieningen en het voorkomen van wachtlijsten.

Thema	Beleids-wijziging	Jaar	Kosten	Effectenladder score	Toelichting score	Toelichting doeltreffendheid
COVID19-regelingen kinderopvang	Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang (TTKO)	2020-2022	€ 619,4 mln. incidenteel	4 - doeltreffendheid aannemelijk gemaakt	Er is literatuuronderzoek gedaan, interviews gehouden en enquêtes afgenomen.	De TTKO, TTKZO en de gemeentelijke regelingen zijn gezamenlijk geëvalueerd. Daaruit blijkt dat de regelingen er voor gezorgd hebben dat KOO's konden doordraaien en ouders hun plek op de opvang behielden. Doordat de sector stabiel bleef, bleven plekken beschikbaar na de pandemie. De TTKO was een relatief eenvoudige regeling die ook eenvoudig uit te voeren was. De TTKO was daarmee doelmatig.
COVID19-regelingen kinderopvang	Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang voor ouders zonder kinderopvangtoeslag (TTKZO)	2020-2022	€ 10 mln. incidenteel	4 - doeltreffendheid aannemelijk gemaakt	Er is literatuuronderzoek gedaan, interviews gehouden en enquêtes afgenomen.	Zie TTKO voor doeltreffendheid. De uitvoeringskosten voor de TTKZO waren relatief hoog waardoor deze regeling minder doelmatig was dan de TTKO.
COVID19-regelingen kinderopvang	Tegemoetkoming gemeentelijke regelingen	2020-2022	€ 13,6 mln. incidenteel	3 - in theorie (niet) doeltreffend	Er is literatuuronderzoek gedaan, interviews gehouden en enquêtes afgenomen.	Zie TTKO voor doeltreffendheid. Er is geen inzicht in de doelmatigheid van deze tegemoetkomingsregeling.
COVID19-regelingen kinderopvang	Noodopvang	2020-2022	€ 23 mln. incidenteel	4 - doeltreffendheid aannemelijk voor cruciale beroepen 3 - in theorie (deels) doeltreffend voor kinderen in kwetsbare situaties	Er is literatuuronderzoek gedaan, interviews gehouden en enquêtes afgenomen.	Ouders met cruciale beroepen zijn goed bereikt en het gebruik van noodopvang nam over de tijd toe. De noodopvang heeft ervoor gezorgd dat een flink deel van de ouders met een cruciaal beroep hun werk kon uitvoeren. Het is niet duidelijk in welke mate kinderen met een kwetsbare positie bereikt zijn omdat geen criteria zijn vastgesteld voor de doelgroep. Daarom kan voor deze groep de doeltreffendheid niet worden vastgesteld.
Arbeidsmarkt-programma	Maatregelen voor aanpak personeelstekort	2020-2024	€ 3 mln. incidenteel	4 - doeltreffendheid onderzocht maar niet aangetoond	Er is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: deskresearch, groepsinterviews, vragenlijst onder kinderopvangorganisaties, en data-analyse. De bevindingen zijn samengebracht in een synthesefase (triangulatie van bronnen).	Uit de evaluatie blijkt (1) dat het aantal medewerkers dat werkzaam is in de kinderopvang sterk is toegenomen (2) dat de deeltijdfactor is gegroeid, en (3) dat de beschikbare formatie efficiënter is geworden. Echter kan niet worden geconcludeerd dat het totale pakket aan beleidsmaatregelen (al) tot de gewenste effecten heeft geleid. De onderzoekers vinden wel een gepercipieerd effect dat de maatregelen tot de gewenste resultaten hebben geleid.

Intensiveringen kinderopvangtoeslag - Verhoging vergoedingspercentages 2016

Onderwerp	Toelichting
Thema	Intensivering kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Verhoging van vergoedingspercentages.
Jaar	2016
Kosten	€ 290 mln. structureel
Doelgroep	Alle ouders met recht op kinderopvangtoeslag.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Relatie met beleidswijziging indexering.
Beschrijving beleidswijziging	In het kader van de belastingherziening heeft het kabinet vanaf 2016 structureel circa € 290 mln. geïnvesteerd in de kinderopvangtoeslag (*AMvB* 2015, 355). Specifiek betrof het twee intensiveringen. <u>Verhogen van de toeslagpercentages in de eerste en tweede kindtabel</u> Met de intensivering in de kinderopvangtoeslag werden de vergoedingspercentages in de eerste en de tweede kindtabel voor iedereen verhoogd met een gelijk aantal procentpunten. De eerste kindtabel en tweede kindtabel werden beide verhoogd met 5,8 procentpunt. De allerhoogste toeslagpercentages zijn gemaximeerd op respectievelijk 93% en 94% voor de eerste en tweede kindtabel. Hiermee blijft het uitgangspunt in stand dat alle ouders een ouderbijdrage betalen. <u>Verhogen van de vaste voet van 18% naar 23,8% in de eerste kindtabel</u> Het verhogen van kinderopvangtoeslag betekende dat ook de vaste voet in de eerste kindtabel werd verhoogd van 18% naar 23,8%. Dat betekent dat alle inkomens in ieder geval 23,8% van de kosten van kinderopvang vergoed krijgen voor het eerste kind.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	In de Mvt bij het Besluit is geen beleidstheorie opgenomen en worden de doelen van de intensivering niet expliciet genoemd. Er worden wel een aantal verwachte effecten genoemd, waaruit een aantal impliciete beleidsdoelen kunnen worden verondersteld. De genoemde effecten zijn: • *'Het verhogen van de tweede kindtabel zorgt ervoor dat de kosten van ouders voor alle kinderen in de kinderopvang dalen.'* • *'De maatregelen voor 2016 hebben een positief inkomenseffect voor gezinnen die gebruik maken van kinderopvang. Alle huishoudens met kinderopvangtoeslag gaan erop vooruit. Het mediane inkomenseffect is 0,6%.'* Impliciet lijkt het doel van de intensivering daarmee te zijn om de kinderopvang betaalbaarder te maken en ervoor te zorgen dat ouders er financieel gezien op vooruit gaan. Uit de toelichting blijkt niet of hiermee wordt beoogd het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie te stimuleren.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Er is geen specifiek (evaluatie)onderzoek gedaan naar de effecten van deze intensivering. Op basis van onderzoek naar eerdere intensiveringen in Nederland en onderzoek naar intensiveringen in het buitenland is het wel mogelijk om een

	beeld te krijgen van de mogelijke effecten (zie paragraaf paragraaf 5.2.2).
Samenvatting onderzoek	Zie paragraaf 5.2.2
Effectenladder	3 – In theorie (beperkt) doeltreffend De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Tegelijkertijd blijkt uit een breed scala aan onderzoeken dat er een relatie bestaat tussen het goedkoper maken van kinderopvang en de arbeidsparticipatie voor moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.

Intensiveringen kinderopvangtoeslag - Verhoging vergoedingspercentages en MUP 2017

Onderwerp	Toelichting
Thema	Intensivering kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Verhoging van de vergoedingspercentages en verhoging van de MUP.
Jaar	2017
Kosten	€ 181 mln. structureel.
Doelgroep	Alle ouders met recht op kinderopvangtoeslag.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Relatie met beleidswijziging indexering. De verhoging van de MUP is inhoudelijk gekoppeld aan de uitgebleven indexering in 2012.
Beschrijving beleidswijziging	Er is € 181 mln. geïnvesteerd in het verhogen van de kinderopvangtoeslag (*AMvB* 2016, 371). Specifiek betrof het drie intensiveringen. <u>Verhogen van de toeslagpercentages (€ 136 mln. incl. vaste voet)</u> De toeslagpercentages in de eerste kindtabel werden verhoogd met 2 procentpunt. Dit betekende dat ouders een hogere kinderopvangtoeslag ontvangen voor het eerste kind. Voor de laagste inkomens tot € 23.409 die recht hebben op de maximale toeslagpercentages, stijgt de eerste kindtabel met 1 procentpunt, naar 94%. De laagste inkomens krijgen daarmee 94% van de MUP vergoed door de overheid. De verhoging van de maximale toeslagpercentages met 1 procentpunt is lager dan de generieke verhoging van de eerste kindtabel met 2 procentpunt, omdat het uitgangspunt van de kinderopvangtoeslag is dat alle ouders een ouderbijdrage dienen te betalen. Tegelijkertijd werden in de tweede kindtabel de toeslagpercentages voor de laagste inkomens verhoogd met 1 procentpunt naar 95%. Hiermee wordt vastgehouden aan de systematiek dat de tweede kindtabel hogere toeslagpercentages heeft dan de eerste kindtabel. <u>Verhogen van de vaste voet</u> Naast de generieke verhoging van de eerste kindtabel werd het minimale toeslagpercentage, de vaste voet, in 2017 verhoogd van 23,8% naar 33,3%. <u>Verhogen van de MUP(€ 45 mln.)</u> De MUP voor de DO, BSO en GO werden in 2017 met 2,5% extra verhoogd (bovenop de reguliere indexering).
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	In de NvT bij het Besluit is geen beleidstheorie opgenomen en worden de doelen van de intensivering niet expliciet genoemd. Als verwacht effect wordt wel genoemd dat de wijzigingen samen een positief mediaan inkomenseffect hebben voor ouders met kinderopvangtoeslag. In een schriftelijk overleg naar aanleiding van de voorhang van het Besluit komt het beleidsdoel van de intensivering wel expliciet aan de orde (*Kamerstukken II* 2015/16, 31322, nr. 309). Daarbij stelt de regering dat de verhoging van de vaste voet bevorderend is voor de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid van kinderopvang. Tevens stelt de regering in de beantwoording dat de verhoging van de kinderopvangtoeslag werken lonender maakt en dat dit een beperkt positief effect op de arbeidsparticipatie heeft. De regering geeft aan dat het niet mogelijk is om het separate effect van de verhoging van de vaste voet op de arbeidsparticipatie kwantitatief in te schatten.

	Daarnaast stelt de regering dat het verder verhogen van de vergoedingspercentages voor de laagste inkomensgroepen niet als doeltreffend wordt gezien voor het verhogen van het gebruik van kinderopvang onder ouders met lagere inkomens. Voor de extra verhoging van de MUP wordt als argument genoemd dat de regering van mening is dat indexering in beginsel jaarlijks dient te worden toegepast. In 2012 werd de MUP vanwege budgettaire redenen niet geïndexeerd. Het beoogde doel van de indexering is daarmee het herstellen van de bezuiniging in 2012 waardoor indexering in dat jaar uitbleef. Tot slot wordt als neveneffect verwacht dat de extra indexering deels ten goede komt aan de kinderopvangorganisaties, omdat zij naar verwachting hun uurtarief beperkt mee laten stijgen met de MUP.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Er is geen specifiek (evaluatie)onderzoek gedaan naar de effecten van deze intensivering. Op basis van onderzoek naar eerdere intensiveringen in Nederland en onderzoek naar intensiveringen in het buitenland is het wel mogelijk om een beeld te krijgen van de mogelijke effecten (zie paragraaf 5.2.2).
Samenvatting onderzoek	Zie paragraaf 5.2.2
Effectenladder	3 – In theorie (beperkt) doeltreffend De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Tegelijkertijd blijkt uit een breed scala aan onderzoeken dat er een relatie bestaat tussen het goedkoper maken van kinderopvang en de arbeidsparticipatie voor moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.

Intensiveringen kinderopvangtoeslag - Verhoging vergoedingspercentages 2019

Onderwerp	Toelichting
Thema	Intensiveringen kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Verhoging van de vergoedingspercentages.
Jaar	2019
Kosten	€ 248 mln. structureel.
Doelgroep	Alle ouders met recht op kinderopvangtoeslag.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Relatie met beleidswijziging indexering.
Beschrijving beleidswijziging	Er is € 248 mln. geïnvesteerd in het verhogen van de kinderopvangtoeslag (*AMvB* 2018, 327). De vergoedingspercentages van de eerste kindtabel, die geldt voor het kind met de meeste opvanguren, werden voor bijna alle ouders met kinderopvangtoeslag verhoogd. Voor ouders met de allerlaagste toetsingsinkomens stijgt het maximale vergoedingspercentage voor het eerste kind van 94% naar 96%. De inkomensgrens vanaf waar de vaste voet geldt, ging omhoog van € 101.971 in 2018 naar € 123.920 in 2019. Dit betekent dat ouders met een toetsingsinkomen tot € 123.920 een hogere kinderopvangtoeslag krijgen dan in 2018. De vergoedingspercentages van de tweede kindtabel werden ook verhoogd. De kinderopvangtoeslag voor het tweede kind en volgende kinderen ging voor ouders met de laagste toetsingsinkomens van 95% naar 96%. Voor ouders met de hoogste inkomens steeg de vaste voet voor het tweede kind en meer kinderen van 64% naar 67,6%.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	In de NvT bij het Besluit worden de doelen van de intensivering genoemd. De genoemde doelen en argumenten kunnen worden vertaald naar een beleidstheorie. Dit betreft een interpretatieslag. <u>Middelen</u> € 248 mln. structureel. <u>Instrument</u> Structureel verhogen van de kinderopvangtoeslag. <u>Prestaties</u> • *Verlaging kosten kinderopvang:* Met de verhoging van de kinderopvangtoeslag worden de kosten die ouders voor kinderopvang betalen (eigen bijdrage) significant verlaagd ten opzichte van ongewijzigd beleid. • *Verlaging marginale druk:* Door de verhoging verloopt de toeslaglijn van de toeslagtabel enigermate vlakker. Dit heeft tot gevolg dat een stijging van het inkomen tot een minder snelle daling van de kinderopvangtoeslag leidt. De marginale druk is dan lager en meer werken wordt dus lonender. • *Werken wordt lonender:* Lagere kosten voor kinderopvang voor ouders met de laagste toetsingsinkomens leidt tot een verlaging van de armoedeval voor ouders met een minimumuitkering. De kosten om vanuit een uitkering te gaan werken, worden namelijk lager. Hierdoor wordt het meer lonend om te (gaan) werken. <u>Effecten</u>

	Goede en toegankelijke kinderopvang maakt het voor ouders mogelijk om arbeid en zorg te combineren. Met de verhoging van de kinderopvangtoeslag neemt de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang toe. Ouders worden verder ondersteund in de combinatie van arbeid en zorg. <u>Impact</u> De investeringen dragen bij aan een goede balans op de arbeidsmarkt.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Er is geen specifiek (evaluatie)onderzoek gedaan naar de effecten van deze intensivering. Op basis van onderzoek naar eerdere intensiveringen in Nederland en onderzoek naar intensiveringen in het buitenland is het wel mogelijk om een beeld te krijgen van de mogelijke effecten (zie paragraaf 5.2.2).
Samenvatting onderzoek	Zie paragraaf 5.2.2
Effectenladder	3 – In theorie (beperkt) doeltreffend De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Tegelijkertijd blijkt uit een breed scala aan onderzoeken dat er een relatie bestaat tussen het goedkoper maken van kinderopvang en de arbeidsparticipatie voor moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.

Intensiveringen kinderopvangtoeslag - Verhoging MUP 2023

Onderwerp	Toelichting
Thema	Intensivering kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Verhoging van de MUP.
Jaar	2023
Kosten	De extra indexering over 2022 leidt naar inschatting tot extra uitgaven kinderopvangtoeslag van € 34 mln. in 2023, oplopend tot structureel € 57 mln. vanaf 2028. De tussentijdse correctie op het gedeelte van de indexering dat betrekking heeft op de loon- en prijsontwikkeling in 2023 leidt naar inschatting tot € 25 mln. aan éénmalige extra uitgaven kinderopvangtoeslag in 2023.
Doelgroep	Alle ouders met recht op kinderopvangtoeslag.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Relatie met beleidswijziging indexering van de kinderopvangtoeslag. De verhoging komt bovenop de reguliere indexering omdat daarin geen rekening is gehouden met de uitzonderlijke en onvoorziene hogere inflatie in 2022.
Beschrijving beleidswijziging	De MUP voor alle opvangsoorten is in 2023 met 1,74% extra verhoogd ten opzichte van de reguliere indexering (*AMvB* 2023, 248). Deze extra verhoging bestaat uit twee componenten: 1. Een extra indexering van 0,94% over 2022; 2. Een tussentijdse verhoging van 0,76% op het gedeelte van de indexering dat betrekking heeft op de loon- en prijsontwikkeling in 2023.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Ten aanzien van de extra indexering over 2022 stelt de regering in de MvT dat dit bedoeld is om ouders tegemoet te komen voor de uitzonderlijke en onvoorziene hogere inflatie in 2022. Door de extra verhoging van de MUP blijven de inkomenseffecten van de kinderopvangtoeslag als gevolg van de loon-en prijsontwikkeling zo veel mogelijk beperkt. De tweede component van de verhoging betreft de uitvoering van de motie Klaver en Kuiken (*Kamerstukken II* 2022/23, 36250, nr. 11). In de motie overwegen deze leden dat de toegankelijkheid van de kinderopvang door stijgende prijzen onder druk staat, dat ouders hierdoor niet naar hun werk kunnen en dat we ons dit in een krappe arbeidsmarkt niet kunnen veroorloven. Dit impliceert dat de extra verhoging tot doel heeft om de toegankelijkheid van de kinderopvang te verbeteren zodat ouders arbeid en zorg beter kunnen combineren.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Er is geen specifiek (evaluatie)onderzoek gedaan naar de effecten van deze intensivering. Op basis van onderzoek naar eerdere intensiveringen in Nederland en onderzoek naar intensiveringen in het buitenland is het wel mogelijk om een beeld te krijgen van de mogelijke effecten (zie paragraaf 5.2.2).
Samenvatting onderzoek	Zie paragraaf 5.2.2
Effectenladder	3 – In theorie (beperkt) doeltreffend De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Tegelijkertijd blijkt uit een breed scala aan onderzoeken dat er een relatie bestaat tussen het goedkoper maken van kinderopvang en de arbeidsparticipatie voor moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.

Intensiveringen kinderopvangtoeslag - Verhoging van de MUP 2024

Onderwerp	Toelichting
Thema	Intensiveringen kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Verhoging MUP.
Jaar	2024
Kosten	Circa € 250 mln. in 2024, oplopend tot structureel € 508 mln. vanaf 2029. Daarnaast € 21 mln. aan éénmalige extra uitgaven in 2023.
Doelgroep	Alle ouders met recht op kinderopvangtoeslag.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Relatie met beleidswijziging indexering van de kinderopvangtoeslag. De verhoging komt bovenop de reguliere indexering.
Beschrijving beleidswijziging	Uitvoering van het amendement Van der Lee om de MUP vanaf 2024 met € 508 mln. te verhogen (*Kamerstukken II* 2023/24, 36 410, XV-57). Dit levert een extra verhoging van de MUP op met € 0,60 (6,22 procent) in de DO, € 0,82 (9,90 procent) in de BSO en € 0,29 (4,00 procent) in de GO (*AMvB* 2024, 161). Deze verhoging komt bovenop de reguliere indexering.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Het doel van de indieners van het amendement is dat de kinderopvangtoeslag die ouders ontvangen beter aansluit bij de daadwerkelijke kosten voor kinderopvang die zij maken (*AMvB* 2024, 161). Met de reguliere indexering loopt de kinderopvangtoeslag in de pas met de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling in de economie, zodat deze ontwikkelingen via de kinderopvangtoeslag gemiddeld geen inkomenseffecten geven (zie beleidswijziging indexering). Omdat deze verhoging bovenop de reguliere indexering komt, heeft dit een verlaging van de netto-uitgaven aan kinderopvang tot gevolg, hetgeen een positief inkomenseffect oplevert. Als potentieel neveneffect wordt genoemd dat de hogere MUP leidt tot een toename van de uurtarieven voor ouders. Daarom wordt een oproep gedaan aan de sector om de verhoging van de MUP slechts te besteden aan hogere salarissen.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Er is geen specifiek (evaluatie)onderzoek gedaan naar de effecten van deze intensivering. Op basis van onderzoek naar eerdere intensiveringen in Nederland en onderzoek naar intensiveringen in het buitenland is het wel mogelijk om een beeld te krijgen van de mogelijke effecten (zie paragraaf 5.2.2).
Samenvatting onderzoek	Zie paragraaf 5.2.2
Effectenladder	3 – In theorie (beperkt) doeltreffend De doeltreffendheid van deze specifieke intensivering is niet onderzocht en daarmee niet aannemelijk gemaakt (daarom geen score 4 op de effectenladder). Tegelijkertijd blijkt uit een breed scala aan onderzoeken dat er een relatie bestaat tussen het goedkoper maken van kinderopvang en de arbeidsparticipatie voor moeders. De omvang van dit effect is wel beperkt.

Indexering

Onderwerp	Toelichting
Thema	Indexering
Type wijziging	Reguliere indexering van de MUP en toetsingsinkomens van de kinderopvangtoeslag.
Jaar	Jaarlijks in de periode 2015-2024.
Kosten	Variabel per jaar. Afhankelijk van loon- en prijsbijstelling en afhankelijk van de mate waarin de vastgelegde indexeringssystematiek exact wordt toegepast (er kan ervoor worden gekozen meer of minder te indexeren).
Doelgroep	Alle aanvragers van kinderopvangtoeslag en alle aanbieders van kinderopvang.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Er is een relatie met beleidswijzigingen in het thema 'intensivering kinderopvangtoeslag'. Indexering en intensivering zijn beide aanpassingen aan de hoogte van de kinderopvangtoeslag.
Beschrijving beleidswijziging	De hoogte van de kinderopvangtoeslag is van een aantal aspecten afhankelijk, onder andere de hoogte van de toetsingsinkomens[21] van de ouder(s) en de hoogte van de betaalde uurprijs, tot aan de MUP. Deze toetsingsinkomens en de MUP worden jaarlijks geïndexeerd. In artikel 1.9, eerste lid, van de Wko is weergegeven dat bij AMvB een index ter zake van lonen of prijzen wordt aangewezen. In diezelfde bepaling is opgenomen dat aan de hand van de aan te wijzen index de MUP en de toetsingsinkomens bij het begin van het kalenderjaar bij of krachtens AMvB worden gewijzigd. De MUP wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van een indexeringsfactor bestaande uit 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven[22] en 20% van de CPI, zoals deze voor jaar T in jaar T-1 worden geraamd door het CPB in het CEP. Daarbij is tevens sprake van een correctiemechanisme waarbij de indexeringsfactor wordt bijgesteld op basis van het verschil tussen de ontwikkeling van 80% van de loonvoet bedrijven en 20% van de CPI zoals deze door CPB in het CEP in T-2 waren geraamd voor T-1 en de ontwikkeling van 80% van de loonvoet bedrijven en 20% van de CPI zoals deze door het CPB in het CEP in T-1 nader zijn geraamd voor jaar T-1. Door dit correctiemechanisme wordt voor de uiteindelijke indexering gebruik gemaakt van een actueler prognosecijfer. De indexeringsmethode is een zogenaamde '*for better or worse*' benadering. Als na het CEP de ontwikkeling over het lopende jaar meevalt wordt hiervoor niet gecorrigeerd, en andersom ook niet (*Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 2527). De toetsingsinkomens en inkomensgroepen worden geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van de contractlonen, zoals deze voor jaar T in het CEP van jaar T-1 worden geraamd. Onder de ontwikkeling van de contractlonen wordt verstaan: het gemiddelde van de procentuele ontwikkeling van de contractlonen in de marktsector, de gepremieerde sector en de gesubsidieerde sector en bij de overheid. De indexering van de kinderopvangtoeslag is een vast element in het beleid dat jaarlijks conform de vastgelegde systematiek moet worden toegepast. De indexering is echter niet elk jaar conform systematiek uitgevoerd. Daarom is ervoor gekozen de indexering als beleidswijziging mee te nemen in de periodieke rapportage.

[21] Inkomensgrenzen in de kinderopvangtoeslagtabel.
[22] De gemiddelde stijging van de verdiende lonen bij de bedrijven, inclusief de sociale lasten die de werkgever moet afdragen.

Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	In een evaluatie van de indexeringssystematiek is de beleidstheorie gereconstrueerd (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2025). De hier vermelde beleidstheorie is daaruit afkomstig. Zie de figuur in bijlage 6 voor een samenvatting. <u>Prestatie 1: geen inkomenseffecten</u> De indexeringssystematiek moet er voor zorgen dat de kinderopvangtoeslag in de pas loopt met loon- en prijsontwikkeling. Hierdoor zijn er bij ongewijzigd beleid (ander beleid dan indexering) geen inkomenseffecten voor ouders over de tijd. Door te indexeren op basis van nominale variabelen (zoals CPI en loonvoet bedrijven) worden ouders beschermd tegen negatieve inkomenseffecten. De indexeringssystematiek zorgt ervoor dat de verdeling van kinderopvangkosten tussen ouders, werkgevers[23] en overheid bij ongewijzigd beleid constant blijft.[24] De druk van inflatie wordt als het ware verdeeld onder huishoudens, werkgevers en overheden. Indien geen indexering zou plaatsvinden, zou over tijd een steeds groter deel van de opvangkosten voor rekening van ouders komen. <u>Prestatie 2: geen loon-prijs spiraal</u> De indexering vindt plaats op basis van onafhankelijke factoren. Deze onafhankelijke factoren worden jaarlijks openbaar gepubliceerd in het CEP door het CPB als onafhankelijk onderzoeksinstituut. Door te indexeren met onafhankelijke factoren (en niet bijvoorbeeld direct de ontwikkeling van de werkelijke uurprijzen in de kinderopvangsector te volgen), wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat waarbij hogere tarieven enkel zouden leiden tot hogere winsten en de kosten hiervan worden afgewenteld op de belastingbetaler. Daarnaast wordt in de indexeringsformule de loonvoet bedrijven toegepast en niet de loonkosten in de kinderopvangsector. Hiermee wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat waarbij hogere loonkosten en als gevolg daarvan stijgende tarieven, grotendeels worden bekostigd middels publieke middelen via een hogere MUP. Zo wordt een loon-prijsspiraal voorkomen. <u>Prestatie 3: voorspelbaarheid</u> Een wettelijk vastgelegde standaard indexeringssystematiek draagt bij aan voorspelbaarheid van de ontwikkeling van de hoogte van de kinderopvangtoeslag bij ongewijzigd beleid. Deze voorspelbaarheid is van belang voor kinderopvangorganisaties en ouders die beslissingen over respectievelijk bedrijfsvoering en arbeidsparticipatie mede baseren op basis van de hoogte van de kinderopvangtoeslag. <u>Prestatie 4: kwaliteitsbehoud</u> Door een jaarlijkse indexering van de MUP worden KOO's, *ceteris paribus*, in staat gesteld een constante kwaliteit van kinderopvang te bieden. Indien geen indexering zou plaatsvinden, zou dat betekenen dat een groter deel van de kosten voor rekening komt van ouders (bij gelijkblijvende kwaliteit), dat de kwaliteit van de geboden opvang daalt, of dat het aanbod verdwijnt. Doordat extra indexeringen plaatsvinden in geval van veranderingen in kwaliteitseisen worden KOO's in staat gesteld om aanpassingen in de eisen vanuit de eigen bekostiging te financieren.

[23] De werkgeversbijdrage voor de kinderopvang bestaat uit een vast percentage (0,5%) van de totale loonsom.
[24] Bij invoering van de Wko was het uitgangspunt dat er sprake was van tripartiete financiering door ouders, werkgevers en de overheid, waarbij sprake is van een gelijke verdeling van de kosten voor kinderopvang.

	<u>Effecten</u> Deze vier prestaties dragen bij aan een financieel toegankelijke kinderopvang voor alle inkomensgroepen en een doelmatige bedrijfsvoering bij KOO's en doelmatige besteding van belastinggeld. Gezien de stevige publieke component in de financiering moet de MUP ruimte bieden voor een doelmatige bedrijfsvoering, waarbij de toegankelijkheid zoveel mogelijk wordt geborgd. De indexeringssystematiek is gericht op deze balans. Er is geen vooraf vastgesteld doel voor welk deel van het aanbod onder de MUP zou moeten plaatsvinden. <u>Impact</u> Deze concrete effecten dienen een meer abstract maatschappelijk doel. Dat wordt de impact genoemd. Door een stabiele sector met een doelmatige bedrijfsvoering en financieel toegankelijke kinderopvang voor alle inkomensgroepen, kunnen ouders kinderopvang gebruiken en zo de zorg voor kinderen en arbeid combineren. Arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd en kinderen worden op de opvang in hun ontwikkeling gestimuleerd. <u>Externe factoren</u> Naast de indexeringssystematiek van de kinderopvangtoeslag zijn er ook andere factoren die van invloed kunnen zijn op de gestelde doelen (doelmatige bedrijfsvoering en doelmatige besteding van het belastinggeld, en financieel toegankelijke opvang voor alle inkomensgroepen). Dit noemen we externe factoren. Marktordening is een externe factor met een belangrijk gevolg voor doelmatige bedrijfsvoering en besteding van het belastinggeld. De mate van marktconcentratie is van invloed op de uurtarieven van KOO's, en heeft zo effect op de doelmatigheid van de besteding van het belastinggeld. Bij een hoge marktconcentratie zijn bedrijven beter in staat uurtarieven (en winsten) te maximaliseren. Dit kan de uitgaven van de overheid aan kinderopvangtoeslag verhogen. In dat geval leidt een verhoogde marktconcentratie tot minder doelmatige besteding van belastinggeld. Financieel toegankelijke opvang voor alle inkomensgroepen wordt extern beïnvloed door uurtarieven zodra deze boven de MUP liggen. Hieraan dragen factoren bij als schaarste en marktconcentratie. Ook aanpalend beleid heeft invloed op toegankelijke opvang voor alle inkomensgroepen. Zo wordt de financiële toegankelijkheid beïnvloed door andere factoren binnen de kinderopvangtoeslag (naast de indexering van de MUP en de toetsingsinkomens) zoals de hoogte van de vergoedingspercentages. <u>Neveneffecten</u> Naast de gestelde doelen kunnen de instrumenten ook andere effecten hebben. Dit noemen we de neveneffecten van het beleid. Een neveneffect van de indexeringssystematiek van de kinderopvangtoeslag is dat de MUP een vorm van signaalfunctie heeft gekregen voor KOO's bij de prijsvorming. De gepubliceerde MUP kan door KOO's worden gezien als richtprijs voor hun uurtarieven van het nieuwe kalenderjaar.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Evaluatie indexeringssystematiek kinderopvangtoeslag. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2025)

Samenvatting onderzoek	Conclusies doeltreffendheid Indien de wettelijk voorgeschreven indexeringssystematiek nauwkeurig wordt gevolgd, is het aannemelijk dat deze systematiek bijdraagt aan het beleidsdoel van een financieel toegankelijke kinderopvang. Bij het nauwkeurig volgen van de wet, zorgt de systematiek er namelijk voor dat de kinderopvangtoeslag meebeweegt met de loon- en prijsontwikkeling. Ook is daarmee sprake van een doelmatige besteding van het belastinggeld en is het instrument doeltreffend. De praktijk wijst echter uit dat vaak de voorgeschreven systematiek niet (volledig) wordt gevolgd. In de periode 2005-2024 is regelmatig afgeweken van de wettelijk vastgelegde indexeringssystematiek. Er waren verschillende redenen voor deze afwijkingen, waaronder bezuinigingen, intensiveringen en het minder indexeren ter dekking van beleidsmaatregelen. Voorbeelden zijn de bezuinigingen in 2009 en 2012, waarbij de MUP vanwege bezuinigingen helemaal niet werd geïndexeerd. Hierdoor liep de kinderopvangtoeslag niet altijd in de pas met de loon- en prijsontwikkeling en waren er negatieve inkomenseffecten voor ouders. In 2017, 2023 en 2024 waren er juist extra indexeringen, waardoor de kinderopvangtoeslag meer steeg dan de loon- en prijsontwikkeling. Er was daardoor waarschijnlijk sprake van een positief inkomenseffect voor ouders. Mede door deze extra indexeringen nam het verschil tussen de MUP en daadwerkelijke tarieven weer sterk af. In 2021 werden de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen eenmalig 0,60%-punt minder geïndexeerd dan bij volledige indexering het geval zou zijn. Omdat de indexering niet volledig was, kwamen ouders net iets sneller in een hogere inkomensgroep. Dit had veelal een beperkt negatief effect voor ouders die op de grens van een inkomensgroep zaten. Hoewel afwijkingen van de indexeringssystematiek uitgelegd kunnen worden vanuit het belang van een toegankelijke kinderopvang of vanuit het belang van gezonde overheidsfinanciën, gaat dit ook ten koste van de beoogde betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het volgen van objectieve onafhankelijke factoren. Door frequent af te wijken van de voorgeschreven indexeringssystematiek, is de indexering van de in plaats van enkel een reëel correctiemechanisme ook een instrument geworden om andere beleidsdoelstellingen te realiseren. Daarbij kunnen verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen. De uitkomst van deze afweging is uiteindelijk bepalend voor de doeltreffendheid van het indexeringsbeleid. Conclusies doelmatigheid Met betrekking tot doelmatigheid blijkt dat het proces van indexeren van de kinderopvangtoeslag efficiënter kan worden ingericht. De indexering wordt per AMvB gedaan. Dat is een relatief zwaar instrument voor het doorvoeren van een reguliere loon- en prijsbijstelling. De vergelijking met andere sectoren laat dit ook zien. Ook de vele afwijkingen van de voorgeschreven indexering zijn niet doelmatig in termen van inzet van mensen en tijd. Het is niet waarschijnlijk dat het indexeringsbeleid tot ondoelmatige bedrijfsvoering bij kinderopvangorganisaties en ondoelmatige besteding van belastinggeld hebben geleid. Er zijn namelijk geen signalen dat er hoge winsten worden gemaakt in de sector en dat er

	daarmee sprake zou zijn van een ondoelmatige bedrijfsvoering. De analyse laat wel zien dat de indexering van de MUP op basis van prognoses uit het CEP tot een hogere indexering heeft geleid dan het geval zou zijn geweest indien indexering zou zijn gebaseerd op gerealiseerde loon- en prijsbijstelling.
Effectenladder	4 – doeltreffendheid aannemelijk gemaakt De maatregel is in het evaluatierapport uitgebreid onderbouwd aan de hand van een beleidstheorie waarin de relaties tussen instrumenten, prestaties en effecten inzichtelijk worden gemaakt en waarbij de onderliggende aannames expliciet worden. In de evaluatie is vervolgens gebruik gemaakt van deze onderzoeksmethodes: documentanalyse, literatuuranalyse, data-analyse en interviews en gesprekken. Het onderzoek betreft synthese van bestaande literatuur aangevuld met analyse en interpretatie van data. Daarom is de evaluatie ingedeeld in score 4.

Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag - Permanente Wlz

Onderwerp	Toelichting
Thema	Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Uitbreiding van de uitzondering op de arbeidseis, waarbij gezinnen waar één ouder werkt en de andere ouder een permanente Wlz-indicatie heeft recht krijgen op kinderopvangtoeslag.
Jaar	2021
Kosten	€ 6 mln. structureel.
Doelgroep	Gezinnen die gebruik (willen) maken van kinderopvang waar één ouder werkt en de andere ouder een permanente Wlz-indicatie heeft.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Per 2023 is de doelgroep uitgebreid met mensen met een tijdelijke Wlz-indicatie. Deze wordt in een aparte tabel behandeld.
Beschrijving beleidswijziging	Om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag dienen beide partners arbeid te verrichten of een traject naar werk te volgen (de arbeidseis). Een gezin waarin de ene ouder werkt en de andere ouder een permanente Wlz-indicatie heeft, kwam tot het moment van deze beleidswijziging niet in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. Dit omdat één van de ouders in het gezin geen arbeid verricht of een traject daartoe volgt. Deze gezinnen zitten in een moeilijke positie aangezien de ouders met een permanente Wlz-indicatie in veel gevallen niet of nauwelijks voor hun kinderen kunnen zorgen. Zij hebben immers zelf continu en blijvend zorg nodig. Om werken voor de ouder zonder Wlz-indicatie beter mogelijk te maken, krijgt deze groep recht op kinderopvangtoeslag. De beleidswijziging regelt dat huishoudens waarin één van de partners werkt of een traject naar werk volgt en de andere partner een permanente Wlz-indicatie heeft, aanspraak krijgen op kinderopvangtoeslag.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Zie bijlage 6 voor een schematische samenvatting. Prestatie 1: betaalbare kinderopvang Het combineren van arbeid en zorg is voor veel ouders een uitdaging. Voor stellen waarvan één partner een permanente Wlz-indicatie heeft, is deze uitdaging nog groter. Voor het ingaan van deze maatregel, waren ouders met een Wlz-indicatie aangewezen op steun vanuit hun gemeente bij de financiering van kinderopvang. Gemeenten kunnen via het toekennen van een SMI tegemoetkomen in de kosten voor kinderopvang, wanneer de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Veelal is dit echter een tijdelijke ondersteuning. Mensen met een permanente Wlz-indicatie hebben blijvend 24 uur per dag zorg in nabijheid nodig of staan 24 uur per dag onder toezicht. Voor hen is het niet reëel om weer aan het werk te gaan en is zorg voor kinderen moeilijk tot zelfs onmogelijk. De ernstige en blijvende situatie waarin personen met een Wlz-indicatie zitten, zonder uitzicht op herstel of (ander) werk, en het feit dat het gaat om een landelijk, duidelijk afgebakende groep, maakt lokaal maatwerk ten aanzien van een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang niet voor de hand liggend. Het is voor deze groep goed mogelijk om een tegemoetkoming op landelijk niveau te regelen. Prestatie 2: inkomenseffecten

	De verwachte inkomenseffecten zullen per huishouden verschillen en zijn afhankelijk van de gemeente waarin de ouder woont en hoe deze gemeente invulling heeft gegeven aan zijn SMI-beleid. Gemeenten bepalen nu voor hoeveel uur zij een tegemoetkoming op basis van SMI toekennen en hoe hoog de eventuele eigen bijdrage is. Hoe meer de gemeentelijke regeling lijkt op de regelgeving in de Wko, hoe beperkter het inkomenseffect van deze maatregel is. Gemiddeld zal het inkomenseffect waarschijnlijk positief zijn, maar dat kan per gemeente verschillen. Het inkomenseffect is sterk positief voor ouders die door de wetswijziging recht krijgen op kinderopvangtoeslag, maar in hun gemeente niet in aanmerking kwamen voor SMI of slechts een beperkt aantal uur kinderopvang vergoed kregen. <u>Prestatie 3: toegankelijke kinderopvang</u> Een beperkte groep ouders krijgt met deze wetswijziging recht op kinderopvangtoeslag, terwijl zij dit eerst niet hadden. Ouders die hun kinderen op basis van SMI naar de kinderopvang konden sturen, kunnen dat met deze maatregel op basis van kinderopvangtoeslag. Mogelijk leidt dit tot een iets grotere groep kinderen die naar de opvang gaan. <u>Effecten:</u> Ouders krijgen de kinderopvangtoeslag met als doel om de combinatie van zorg met arbeid (of de toeleiding daartoe) te stimuleren. Daarom is ervoor gekozen om het recht op kinderopvangtoeslag alleen te laten gelden voor huishoudens waarvan één van de partners een permanente Wlz-indicatie heeft en de andere partner werkt of een traject naar werk volgt. Hiermee wordt beoogd dat het doel van de Wko, namelijk het combineren van arbeid en zorg voor de kinderen, gewaarborgd blijft. De maatregel zorgt dat de werkende partner kan blijven werken.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Invoeringstoets door Dienst Toeslagen (Dienst Toeslagen, 2023 II). Onderzoek door Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag en D&B (Groos, van, Hilgevoord, Simonse, & ter Mors, 2023).
Samenvatting onderzoek	<u>Conclusies doeltreffendheid</u> De maatregel sluit onvoldoende aan bij de doelgroep. Uit gesprekken met professionele begeleiders komt naar voren dat veel gezinnen die zijn meegenomen in de initiële doelgroepanalyse niet voldoen aan alle voorwaarden om daadwerkelijk in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag. Het gebruik van de maatregel is dan ook beneden verwachting, waarbij relatief veel aanvragen uit de doelgroep zijn afgewezen. De meest voorkomende afwijzingsgronden betreffen het ontbreken van een permanente Wlz-indicatie of omdat de aanvrager alleenstaand was. Dit duidt er eveneens op dat de regeling niet voor iedereen uit de doelgroep duidelijk is. Een groot deel van de ouders met een Wlz-indicatie heeft deze verkregen op basis van een verstandelijke beperking (~80%). Mensen met een verstandelijke beperking lijken zelden gebruik te maken van betaalde kinderopvang. Daarbij is de ervaring dat deze groep vaker een partner heeft met ook een zekere vorm van een verstandelijke beperking. Hierdoor is het minder waarschijnlijk dat deze partner aan de arbeidseis voldoet, waardoor geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag.

	Het gaat om een kwetsbare doelgroep, dus Dienst Toeslagen probeert het recht op kinderopvangtoeslag zoveel mogelijk vooraf vast te stellen. Dat voorkomt (hoge) terugvorderingen op een later moment. Aanvragers weten zo snel waar ze aan toe zijn. De maatregel is echter onder de doelgroep en hun professionele begeleiders onbekend en het aanvragen is relatief lastig. Gezien de aard van de problematiek van de doelgroep, valt ook niet te verwachten dat zij goed in staat zijn om het aanvraagproces zelfstandig te doorlopen. Professionele begeleiders kunnen dit wel, maar zij geven aan een laagdrempelige digitale aanvraagmogelijkheid te missen. <u>Conclusies doelmatigheid</u> De invoeringstoets concludeert dat kinderopvangtoeslag een passender instrument is voor de doelgroep dan ondersteuning via SMI. SMI is een tijdelijke ondersteuning vanuit gemeenten, terwijl de doelgroep juist een langdurige of permanente ondersteuning nodig heeft. Daarmee ondersteunt de maatregel een groep burgers effectiever en gelijkwaardiger in de kosten voor kinderopvang. De uitvoeringstoets concludeert echter ook dat wetgeving en uitvoering zijn gebaseerd op een beperkte kennis van de doelgroep. Dat heeft ertoe geleid dat veel minder mensen worden geholpen dan gedacht, tegenover relatief veel capaciteit en middelen.
Effectenladder	4 – Niet doeltreffendheid aannemelijk gemaakt De maatregel is onderzocht aan de hand van een invoeringstoets. Dit is een lichtvoetig middel om te achterhalen of een maatregel doet wat het moet doen en of er eventuele neveneffecten zijn. Hiermee kan in principe in een vroeg stadium worden bijgestuurd. Een volledige evaluatie vindt over het algemeen pas na enkele jaren plaats, waardoor een negatieve uitwerking enkele jaren onder de radar kan blijven. Deze specifieke invoeringstoets is stevig onderbouwd aan de hand van een onderzoek naar de doelgroep en het gebruik van kinderopvang(toeslag). Daarmee is het in zekere zin te vergelijken met een evaluatie. Het onderzoek toont aan dat de maatregel onvoldoende doeltreffend is en daarmee ook onvoldoende doelmatig. De doelgroep is overschat, de maatregel sluit niet goed aan op de behoeften en de leefwereld van de doelgroep en daarmee zijn ook capaciteit en middelen niet conform de daadwerkelijke behoefte ingeschaald. Het onderzoek betreft gebruikerscijfers vanuit Dienst Toeslagen, signalen afkomstig van klantcontact met Dienst Toeslagen, betrokkenheid vanuit het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) dat de Wlz-indicatie afgeeft en gesprekken met professionele begeleiders. Het gewicht en de schaal daarvan geeft aanleiding om de invoeringstoets en het onderliggende onderzoek in te delen in score 4.

Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag - Detentie

Onderwerp	Toelichting
Thema	Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Ouders met een partner die een vrijheidsbenemende straf uitzit van langer dan drie maanden behouden recht op kinderopvangtoeslag.
Jaar	2022
Kosten	€ 2,2 mln. structureel.
Doelgroep	Ouders met een partner met een vrijheidsbenemende straf.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Niet van toepassing.
Beschrijving beleidswijziging	In het Wetsvoorstel verbetering uitvoering toeslagen (als onderdeel van het Belastingplan 2021) worden knelpunten rondom het partnerbegrip voor toeslagen aangehaald (*Kamerstukken II* 2020/21, 35 574, nr. 3). Eén van de genoemde knelpunten ziet op ouders die toeslagpartner zijn van iemand die is gedetineerd. Een gedetineerde partner kan niet werken en niet bijdragen aan het huishouden of de zorg voor kinderen. Ook heeft het gevolgen voor de toeslagen. Zo vervalt bij een vrijheidsbenemende straf van langer dan drie maanden het recht op kinderopvangtoeslag, omdat de gedetineerde partner niet werkt en de werkloosheidstermijn van drie maanden (waarin het recht op kinderopvangtoeslag doorloopt na verlies van werk) is verlopen. Dit kan leiden tot schrijnende gevallen. Om het recht op kinderopvangtoeslag (en daarmee toegang tot betaalbare kinderopvang) te behouden voor de niet-gedetineerde partner, is de wet aangepast.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	De hier genoemde onderdelen van de beleidstheorie zijn geconstrueerd uit de initiële MvT (*Kamerstukken II* 2020/21, 35 574, nr. 3) op het Wetsvoorstel verbetering uitvoering toeslagen, het amendement daarop van Kamerleden Omtzigt (CDA) en Van Weyenberg (D66) dat de voorgestelde termijn van één jaar terugbrengt naar drie maanden (*Kamerstukken II* 2020/21, 35 574, nr. 13) en ondersteund door de brief van de Nationale Ombudsman en Kinderombudsvrouw (*Kamerstukken*, 201910874). Prestatie: betaalbare kinderopvang Doordat ouders met een gedetineerde partner recht behouden op kinderopvangtoeslag, blijft de kinderopvang voor hen betaalbaar. Effect: stimuleren arbeidsparticipatie Het behoud van kinderopvangtoeslag en daarmee het behoud van betaalbare kinderopvang, voorkomt dat ouders worden gefrustreerd in hun arbeidsparticipatie. Impact: voorkomen van schrijnende situaties De beleidswijziging voorkomt dat ouders die te maken krijgen met detentie van hun partner het recht op kinderopvangtoeslag verliezen en feitelijk worden gedwongen te stoppen met werken om voor de (jonge) kinderen te zorgen. De brief van de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsvrouw stelt dat ouders in dergelijke situaties soms het advies kregen om te scheiden van hun partner, zodat zij weer recht kregen op onder meer kinderopvangtoeslag. Deze beleidswijziging voorkomt dergelijke schrijnende situaties.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Niet van toepassing.
Samenvatting onderzoek	Niet van toepassing.

Effectenladder	2 – Maatregel en doel duidelijk Het wetsvoorstel omschrijft duidelijk de problematiek en de wijze waarop de voorgestelde maatregel dit moet adresseren. Dit wordt ondersteund door de brief van de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsvrouw, waarin signalen zijn benoemd afkomstig van experts en getroffen burgers. De maatregel is niet ondersteund door literatuur en ook niet naderhand onderzocht op doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarmee is een score van 2 het meest passend.

Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag - Tijdelijke Wlz

Onderwerp	Toelichting
Thema	Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Uitbreiding van de uitzondering op de arbeidseis, waarbij gezinnen waar één ouder werkt en de andere ouder een tijdelijke Wlz-indicatie heeft recht krijgen op kinderopvangtoeslag.
Jaar	2023
Kosten	€ 0,5 mln. structureel.
Doelgroep	Gezinnen die kinderopvang (willen) gebruiken waar één ouder werkt en de andere ouder een tijdelijke Wlz-indicatie heeft.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Per 2021 is de doelgroep voor de kinderopvangtoeslag uitgebreid met mensen met een permanente Wlz-indicatie. Deze wordt in een aparte tabel behandeld.
Beschrijving beleidswijziging	Tijdens de parlementaire behandeling van de wijziging Wet kinderopvang in verband met wijzigingen met betrekking tot het recht op kinderopvangtoeslag (waarmee het recht op kinderopvangtoeslag voor ouders met een permanente Wlz-indicatie is geregeld) is een amendement aangenomen waarmee ook gezinnen waarvan één ouder werkt en de andere ouder een tijdelijke Wlz-indicatie heeft recht krijgen op kinderopvangtoeslag. De reden daarvoor is de omvangrijke zorgbehoefte van mensen met een Wlz-indicatie. Daardoor komt de zorg voor de kinderen in deze gezinnen veelal bij de gezonde partner te liggen. Dit belemmert de mogelijkheden van deze partner om te werken. Doordat deze gezinnen nu recht op kinderopvangtoeslag hebben, kan de werkende partner (deels) ontlast worden en blijven participeren op de arbeidsmarkt.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Prestatie: Betaalbare en toegankelijke kinderopvang Door het verstrekken van kinderopvangtoeslag wordt het voor veel gezinnen financieel mogelijk om gebruik te maken van kinderopvang. Effect 1: Ontwikkeling van het kind Ouders met een Wlz-indicatie zijn zwaar getroffen en veelal niet in staat om voor hun kinderen te zorgen als de andere ouder aan het werk is. Kinderopvang biedt zorg voor het kind en versterkt de ontwikkeling. Effect 2: Arbeidsparticipatie van de ouder zonder Wlz-indicatie Doordat de zorg voor het kind niet langer volledig berust bij de ouder zonder Wlz-indicatie, is deze beter in staat om zich te begeven op de arbeidsmarkt.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Niet van toepassing. De invoeringstoets voor de wetswijziging waarmee gezinnen waar één ouder werkt en de andere ouder een permanente Wlz-indicatie heeft, ziet niet op het amendement dat ook ouders met een tijdelijke Wlz-indicatie bij deze wetswijziging betrekt.
Samenvatting onderzoek	Niet van toepassing.
Effectenladder	2 – Maatregel en doel duidelijk De toelichting op het amendement is summier, maar legt wel (kort) het probleem uit en waarom de voorgestelde maatregel dit kan verhelpen. Daarmee valt niet te zeggen dat een onderbouwing volledig ontbreekt en valt deze beleidswijziging in te delen in score 2.

Verbeteringen kinderopvangtoeslag - Aanpassing definitie eerste kind

Onderwerp	Toelichting
Thema	Verbeteringen kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Aanpassing definitie eerste kind bij gelijk aantal uren.
Jaar	2015
Kosten	Het financiële effect van deze wijziging wordt als verwaarloosbaar gezien. In de MvT wordt dat als volgt beargumenteerd. In een gezin met kinderen met een gelijk aantal uren kinderopvang, zullen de kinderopvangkosten meestal gelijk zijn, waardoor het niet uitmaakt welk van deze kinderen als eerste kind wordt aangemerkt (*AMvB* 2014, 351).
Doelgroep	Ouders (met meer dan één kind) die kinderopvangtoeslag aanvragen en kinderopvang gebruiken.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Niet van toepassing.
Beschrijving beleidswijziging	De definitie van eerste kind is voor de berekening van de hoogte van de kinderopvangtoeslag het kind met het hoogste aantal uren kinderopvang. Bij een gelijk aantal uren kinderopvang werd echter het kind met de laagste kosten van kinderopvang als eerste kind beschouwd. Dit is niet in lijn met de definitie van het eerste kind, dat het kind met het hoogste aantal opvanguren heeft, en over het algemeen ook het kind met de hoogste kinderopvangkosten zal zijn. De definitie van het eerste kind bij een gelijk aantal opvanguren is met deze wijziging aangepast. Hiermee zal bij een gelijk aantal uren zal het kind met de hoogste opvangkosten als eerste kind worden beschouwd (*AMvB* 2014, 351).
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Middelen: Nihil. Instrument: Aanpassing van de definitie van het eerste kind. Prestatie: In voorkomende gevallen hogere vergoeding in de kosten voor kinderopvang aan ouders. Effect: Aansluiting bij het algemene begrip van het eerste kind. Met deze wijziging is aangesloten bij de bedoeling van de definitie van het eerste kind. In de toelichting op de wijziging wordt het financiële effect verwaarloosbaar geacht. Er kunnen inkomenseffecten optreden, maar ook deze worden als zeer gering ingeschat. Hoewel de (financiële) effecten over het algemeen genomen gering genoemd worden, is in voorkomende gevallen het effect voor ouders gunstiger. In die gevallen zullen namelijk hogere kinderopvangkosten vergoed worden. Voor individuele ouders kan de aanpassing van de definitie dus wel degelijk positieve financiële effecten hebben (in tegenstelling tot wat hierover in de memorie van toelichting is geschreven).
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Er is geen onderzoek gedaan.
Samenvatting onderzoek	Niet van toepassing.
Effectenladder	2: Maatregel en doel duidelijk De toelichting op de wijziging is summier, maar legt wel (kort) het (technische) probleem uit en waarom de voorgestelde maatregel dit kan verhelpen. Er ontbreekt echter een duidelijke onderbouwing van de concrete gevolgen van de oplossing voor ouders in de praktijk. Daarmee valt deze beleidswijziging in te delen in score 2.

Verbeteringen kinderopvangtoeslag - Verlenging werkloosheidstermijn

Onderwerp	Toelichting
Thema	Verbeteringen kinderopvangtoeslag
Type wijziging	Verlenging werkloosheidstermijn van 3 naar 6 maanden.
Jaar	2015-2017
Kosten	€ 17 mln. per jaar in 2015 en 2016, en € 5 mln. in 2017
Doelgroep	Werkende ouders met recht op kinderopvangtoeslag die werkloos worden (zie Wko, artikel 1.6, lid 5 en lid 7).
Relatie met andere beleidswijzigingen	Deze beleidswijziging heeft een relatie met de verlenging werkloosheidstermijn tijdens zwangerschap.
Beschrijving beleidswijziging	Huishoudens waarbij minimaal één van de ouders werkloos raakt, behouden nog 3 maanden aanspraak op kinderopvangtoeslag vanaf het moment van werkloosheid. In de jaren 2015, 2016 en 2017 is de werkloosheidstermijn verlengd van 3 naar 6 maanden, omdat de verwachting was dat 6 maanden beter zou aansluiten bij de gemiddelde duur van het zoeken naar een nieuwe baan. De werkloosheid was destijds hoog als gevolg van de financiële crisis. Vanaf 2018 is er weer sprake van een termijn van 3 maanden.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	In de MvT van het wetsvoorstel is geen expliciete beleidstheorie opgesteld. Op basis van argumenten die in de MvT en kamerstukken worden genoemd, kan die wel worden gereconstrueerd, <u>Verzamelwet SZW 2015 - Tweede nota van wijziging</u> De termijn wordt tijdelijk verlengd naar zes maanden indien een ouder of zijn partner werkloos wordt in het berekeningsjaar 2015 of 2016. Een periode van zes maanden sluit beter aan bij de gemiddelde zoekduur naar een nieuwe baan. Met name nu de economie nog aan het herstellen is en werkloosheid hoog is, hebben ouders en hun partners baat bij deze maatregel. Ouders en hun partners krijgen langer de kans gebruik te maken van kinderopvang tijdens het zoeken naar een nieuwe baan. <u>Verzamelwet SZW – Nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken I* 2014/15, 33988, nr. 17)</u> Het belangrijkste argument voor de verlenging van het recht op kinderopvangtoeslag bij werkloosheid is om ouders of hun partners de kans te geven in alle rust te zoeken naar een nieuwe baan. Zij kunnen langer gebruik maken van kinderopvang(toeslag) tijdens het zoeken naar nieuw werk. Door de crisis (toename van de werkloosheid en verslechtering van de economische situatie) is de gemiddelde zoektijd naar een baan toegenomen. Daardoor hebben ouders baat bij een verlenging van de werkloosheidstermijn. <u>Besluit kinderopvangtoeslag (*AMvB* 2016, 371)</u> Verlenging van de termijn waarvoor in het geval van werkloosheid recht op kinderopvangtoeslag bestaat naar zes maanden kan namelijk stabiliteit bieden voor ouders en kinderen en geeft ouders ruimte om te zoeken naar werk. <u>Gereconstrueerde beleidstheorie</u> *Instrument:* versoepeling van een voorwaarde voor het recht op kinderopvangtoeslag door de verlenging van de werkloosheidstermijn van drie naar zes maanden in de periode 2015-2017.

	Prestatie: De werkloosheidstermijn sluit beter aan bij de gemiddelde zoekduur naar een nieuwe baan. Hierdoor wordt voorkomen dat het recht op kinderopvangtoeslag eindigt voor een redelijke zoektermijn naar een nieuwe baan verstrijkt. *Effect:* Ouders kunnen rustiger zoeken naar een nieuwe baan. Zij worden beter ondersteund om weer aan het werk te gaan doordat er sprake is van stabiliteit voor hun kinderen op de kinderopvang. Zie de figuur in bijlage 6 voor een visuele weergave.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	CBS, 2021. Verlenging kinderopvangtoeslag 2013-2019 (Andel, van, Hitzert, & Slager, 2021).
Samenvatting onderzoek	In opdracht van SZW heeft het CBS onderzoek gedaan naar hoeveel huishoudens gebruik maakten van de verlengde regeling in de jaren dat deze verlenging gold en hoe lang ouders gebruik maakten van de kinderopvangtoeslag bij werkloosheid in de jaren voor- en nadat deze regeling er was. Samenvatting onderzoek (bron: Kamerstukken II 2020/2021, 31 322, nr. 430. Het CBS heeft in kaart gebracht hoe lang de kinderopvangtoeslag doorliep voor huishoudens waarvan één van de ouders werkloos werd. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de periode voor verlenging (2013 en 2014), de periode tijdens verlenging (2015–2017) en de periode na verlenging (2018 en 2019). Uit het onderzoek van het CBS blijkt dat de voor de kinderopvangtoeslag geldende jaarsystematiek huishoudens in de praktijk, indien nodig, grotendeels in staat stelt om langer dan drie maanden kinderopvangtoeslag te blijven ontvangen. Opgebouwde maar ongebruikte uren recht op kinderopvangtoeslag kunnen ook na beëindiging van de werkloosheidstermijn nog worden gebruikt tot het einde van het kalenderjaar. In de jaren zonder verlenging liep gemiddeld bij 31% van de huishoudens waarvan minimaal één ouder werkloos werd de kinderopvangtoeslag meer dan drie maanden door na werkloosheid. In de jaren met verlengde werkloosheidstermijn nam dit aandeel slechts beperkt toe, mogelijk als gevolg van de verlenging.
Effectenladder	4 – Niet doeltreffendheid is aannemelijk gemaakt. Met behulp van data-analyse is aangetoond dat er slecht een zeer beperkte toename was van het percentage huishoudens waarvan de kinderopvangtoeslag meer dan drie maanden doorliep. Bovendien blijkt uit de analyse dat de jaarsystematiek in de praktijk ouders vaak al in staat stelt om langer dan drie maanden na werkloosheid kinderopvangtoeslag te blijven gebruiken.

Verbeteringen kinderopvangtoeslag - Verbetertraject kinderopvangtoeslag

Onderwerp	Toelichting
Thema	Verbeteringen kinderopvangtoeslag
Type wijziging	Verbetertraject kinderopvangtoeslag.
Jaar	2018-2023
Kosten	Geen directe gevolgen voor de Rijksbegroting. Uitvoeringskosten niet bekend.
Doelgroep	Alle aanvragers van kinderopvangtoeslag.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Geen relatie met andere beleidswijzigingen. Er is wel een relatie met de Periodieke Rapportage Toeslagen die in 2026 wordt opgeleverd.
Beschrijving beleidswijziging	Het verbetertraject kinderopvangtoeslag was een gezamenlijk programma van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ministerie van Financiën en Dienst Toeslagen. In het programma werkten ambtenaren van de betrokken partijen nauw samen alsook met sectorpartijen. De doelstelling van dit programma was het verbeteren van de dienstverlening richting ouders en terugdringen van het aantal (hoge) terugvorderingen. Als onderdeel van het programma zijn verschillende verbetermaatregelen getroffen. Deze maatregelen werden ingedeeld in drie hoofdthema's. <u>Thema A: Eerder signaleren</u> Door het invoeren van vroegsignalering worden ouders gestimuleerd tot en ondersteund bij het tijdig doorgeven van wijzigingen in hun toeslagaanvraag. Daardoor blijven de kinderopvangtoeslaggegevens actueel en sluit de kinderopvangtoeslag die zij ontvangen zo goed mogelijk aan bij hun actuele situatie. Vroegsignalering gebeurt op basis van informatie van onder andere kinderopvangorganisaties, UWV, DUO en BIDN over de kinderopvang- en doelgroepsituatie. Om vroegsignalering mogelijk te maken, is de gegevenslevering door kinderopvangorganisaties aan Dienst Toeslagen stapsgewijs geïntensiveerd. Per 1 januari 2022 zijn kinderopvangorganisaties wettelijk verplicht om maandelijks gegevens over afgenomen opvang aan Dienst Toeslagen te verstrekken. Daarnaast is de gegevenslevering van publieksrechtelijke gegevensleveranciers (UWV, DUO en BIDN) over de gewerkte uren en de doelgroepsituatie aan Dienst Toeslagen geïntensiveerd. <u>Thema B: Persoonlijke begeleiding</u> Proactieve begeleiding van ouders met een grote kans op terugvorderingen. Persoonlijke begeleiders bieden persoonlijke hulp aan ouders gericht op het vaststellen van het juiste voorschot kinderopvangtoeslag. Een persoonlijke begeleider gaat aan de slag met de ouder, indien deze erom vraagt, om er samen voor te zorgen dat de juiste kinderopvangtoeslag wordt toegekend. Indien nodig wordt de ouder langdurig begeleid. <u>Thema C: Verbeteren digitale dienstverlening</u> Verbeteren van de digitale dienstverlening om het aanvraag- en wijzigingsproces voor de kinderopvangtoeslag makkelijker te maken voor ouders. Dit wordt gedaan door het verbeteren van het burgerportaal en het lanceren van een kinderopvangtoeslagapp, waarin ouders makkelijk en overzichtelijk hun eigen situatie kunnen raadplegen, notificaties kunnen ontvangen en hun gegevens kunnen

	aanpassen. Daarnaast was er een brede communicatiecampagne om bewustwording bij ouders te creëren over de gevolgen die belangrijke veranderingen in het leven van burgers (*life events*) hebben voor de hoogte van de toeslag.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Bij de start van het verbetertraject en gedurende de looptijd van het programma zijn op verschillende momenten voortgangsbrieven aan de Tweede Kamer gestuurd. In die Kamerbrieven zijn op verschillende momenten en in verschillende bewoordingen de doelstellingen, maatregelen en effecten van het programma toegelicht. Daarnaast is in het kader van een pilot gericht op het vergroten van de vindbaarheid van de naleving van artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet begin 2021 een overzicht gepubliceerd van de doelen, beleidsinstrumenten, doeltreffendheid, doelmatigheid en financiële consequenties (Ministerie van Financiën, 2020 II). <u>Prestaties</u> Op hoofdlijnen moeten de verbetermaatregelen leiden tot vier prestaties: 1 Met de actuele gegevens over de situatie van de ouder, kan Dienst Toeslagen afwijkingen eerder signaleren en de juiste dienstverlening bieden aan ouders; 2 Ouders worden gestimuleerd, ondersteund en ontzorgd bij het actueel houden van hun kinderopvangtoeslaggegevens. Hierdoor sluiten de toeslagsituaties zo goed mogelijk aan bij hun actuele situatie; 3 De dienstverlening aan kwetsbare ouders in een vroeg stadium wordt verbeterd; 4 Het aanvraag- en wijzigingsproces voor kinderopvangtoeslag wordt makkelijk voor ouders. Ouders kunnen makkelijker hun eigen situatie raadplegen. <u>Effecten</u> In 2018 is het verbetertraject kinderopvangtoeslag gestart. De initiële doelstellingen die daarbij werden gesteld (*Kamerstukken II* 2018/2019, 31322, nr. 379 en *Kamerstukken II* 2019/2020, 31322, nr. 406), waren de volgende: 1 Voorkomen en ten opzichte van 2015 het met twee derde terugdringen van het aantal hoge terugvorderingen (>€ 1.000); 2 Verbetering van de dienstverlening aan ouders. In 2021 is besloten tot een vervolg van het verbetertraject waarbij ook nieuwe verbetermaatregelen werden aangekondigd (zoals de maatregel ‘inzicht en overzicht’) (*Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 871). Daarbij zijn de volgende nieuwe doelstellingen geformuleerd: 1 Het sneller bieden van zekerheid aan ouders over hun kinderopvangtoeslag; 2 Het verhogen van de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van het stelsel van kinderopvangtoeslag; 3 Ouders centraal stellen in de informatiepositie en dienstverlening van kinderopvangtoeslag. <u>Impact</u> Het verbeteren van de dienstverlening en terugdringen van het aantal hoge terugvorderingen was initieel gericht op het voorkomen van financiële problemen als gevolg van hoge terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag. Dat moest bijdragen aan het terugdringen van de schuldenproblematiek. Daarnaast werd verwacht dat het

	terugdringen van het aantal hoge terugvorderingen zou leiden tot een afname van de oninbaarheid van terugvorderingen waardoor sprake zou zijn van een efficiëntere inzet van overheidsgelden. Tot slot moest het verbetertraject bijdragen aan het verbeteren van de zekerheid en toegankelijkheid van de kinderopvangtoeslag. Bij het vervolg van het verbetertraject in 2021 werd explicieter een missie vastgesteld: ouders meer zekerheid laten ervaren door een verbeterde dienstverlening voor eenieder met kinderopvangtoeslag en maatwerk voor specifieke groepen. Daarmee sluit de uitvoering beter aan bij het doel van de kinderopvangtoeslag: het toegankelijk en betaalbaar maken van kinderopvang en het ondersteunen van ouders bij de combinatie van arbeid en zorg. Zie de beleidstheorie in de figuur in bijlage 6 voor een totaaloverzicht.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Als onderdeel van het verbetertraject zijn verschillende pilots, effectmetingen en onderzoeken uitgevoerd om de effectiviteit van de diverse verbetermaatregelen vast te stellen. Daarnaast is begin 2021 een wetenschappelijke toets conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 uitgevoerd. (Ministerie van Financiën, 2021)
Samenvatting onderzoek	<u>Effectmetingen vroegsignalering</u> Als onderdeel van het verbetertraject kinderopvangtoeslag zijn verschillende effectmetingen uitgevoerd bij pilots rondom de invoering van vroegsignalering: 1. Uit een effectmeting blijkt dat ouders die de kinderopvangtoeslag-app gebruiken, vaak actiever zijn in het doorgeven van wijzigingen. Gemiddeld geven zij twee keer meer wijzigingen door via de app dan ouders zonder de app doorgeven via het burgerportaal Mijntoeslagen (*Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 871). Doormiddel van de kinderopvangtoeslag-app lukt het ouders beter om wijzigingen door te geven en daarmee de toeslag actueel te houden. 2. Begin 2021 is via de kinderopvangtoeslagapp een pre-attendeeractie uitgevoerd. In deze pilot kregen ongeveer 10.000 ouders vlak na de jaarwisseling een notificatie via de app om mogelijke tariefwijzigingen door hun KOO door te geven aan Toeslagen. Uit de resultaatmeting van deze pre-attendeeractie bleek dat de geattendeerde ouders drie keer zo vaak een wijziging doorgaven dan de controlegroep zonder notificatie (*Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 871). 3. Over toeslagjaar 2021 ontvingen bijna 35.000 ouders een attentiebrief of bericht in de kinderopvangtoeslag-app, omdat Toeslagen signaleerde dat de gegevens uit de aanvraag mogelijk niet klopten. De ouders werd gevraagd of de kinderopvangtoeslaggegevens nog actueel waren. Uit de effectmeting blijkt dat meer dan 12.000 ouders na het ontvangen van de attentie het jaarbedrag van de kinderopvangtoeslag gemiddeld voor € 1.080 euro naar beneden hebben aangepast (*Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 1016). Hiermee is een deel van de potentieel hoge terugvorderingen in een vroegtijdig stadium voorkomen, doordat het voorschot beter aansluit bij de situatie van de ouder. Tegelijkertijd blijkt uit deze effectmeting dat een meerderheid van de ouders nog niet in actie komt na attendering door Toeslagen. Daar ligt ruimte voor verbetering.

	4. In 2021 heeft een pilot plaatsgevonden waarbij ouders actief telefonisch zijn benaderd als zij niet in actie zijn gekomen na een attendering vanuit vroegsignalering. Doelstelling van deze pilot was de effectiviteit van het eerder signaleren te verhogen door dergelijke ouders telefonisch te ondersteunen met het actueel houden van hun kinderopvangtoeslag-gegevens. Daarnaast is – als secundair doel – de pilot en de feedback van de ouder gebruikt om het proces van eerder signaleren op basis daarvan te verbeteren en optimaliseren. Van deze pilot is een effectmeting uitgevoerd. Die laat zien dat het persoonlijk contact met ouders de effectiviteit van vroegsignalering verhoogt (*Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 1016). Met circa 450 ouders is telefonisch contact geweest, waarvan circa 65% een wijziging heeft doorgegeven. De pilot laat zien dat er nog wel ruimte is voor verbetering. Van de totale populatie van bijna 2.400 ouders is met ongeveer 450 ouders contact geweest (ongeveer 20%). Met een groot deel (ongeveer 80%) is dus geen contact geweest. Dit komt voor een groot gedeelte (circa 50%) doordat geen telefoonnummer bekend is of dat deze onjuist is. 5. In 2021 hebben 250.000 mensen de kinderopvangtoeslag-app gedownload en maken 160.000 mensen hier ook actief gebruik van (van de in totaal 650.000 burgers met een kinderopvangtoeslag). Twee derde van de gebruikers is tevreden of zeer tevreden over de app en 5 procent is ontevreden (Dienst Toeslagen, 2022). 6. Aan de hand van maandelijks verstrekte gegevens door kinderopvangorganisaties zijn in 2022 ruim 41.000 ouders per brief of via de kinderopvangtoeslag-app gevraagd om de gegevens van hun kinderopvangtoeslagaanvraag te controleren. Daarop hebben ruim 11.000 ouders hun aanvraag naar beneden aangepast, waarmee terugvorderingen zijn beperkt of voorkomen (*Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1219). Kinderopvangorganisaties hebben in 2022 meer jaaropgaven ingezonden, mogelijk door inspanningen uit de sector en doorwerking van de verplichte leveringen. Hierdoor nam het aantal uitvragen van jaaropgaven bij ouders met 45% af. 7. In 2023 vond de pilot ‘inzicht en overzicht’ in de kinderopvangtoeslag-app plaats. Gegevens die bij Dienst Toeslagen bekend zijn, worden voor ouders inzichtelijk gemaakt in de app. Zo ziet de ouder het verschil tussen opvanguren die de KOO doorgeeft en uren die de ouder zelf heeft doorgegeven. Bij een verschil wordt voor de burger een wijzigingsaanvraag klaargezet, zodat met één druk op de knop KOO-gegevens worden overgenomen. Aan deze pilot deden 10.000 ouders mee. Op basis van de tussentijdse resultaten werd duidelijk dat deelnemende ouders de functionaliteit positief waarderen (*Kamerstukken II* 2023/24, 31066, nr. 1330). 8. In 2023 heeft Dienst Toeslagen de Effectmeting Eerder Signaleren 2023 uitgevoerd (Dienst Toeslagen, 2023 I). Daaruit blijkt dat Dienst Toeslagen in 2023 op de volgende afwijkingen heeft geattendeerd: o afwijking in opvanguren (19.008); o opvang is beëindigd (13.919); o wijziging in opvangsoort of locatie (1.497); o kind niet bekend volgens contra-informatie (2.475); o doelgroepstatus onbekend of beëindigd (3.339); o ouder voldoet niet aan arbeidseis (602).

	In totaal zijn er daarmee bijna 40.000 ouders geattendeerd op afwijkingen die kunnen leiden tot een terugvordering kinderopvangtoeslag. Daarvan is ongeveer 40% in actie gekomen en/of heeft een mutatie doorgevoerd. Na mutatie is er bij 70% van de burgers een (hoge) terugvordering voorkomen. Dat resulteert in een gemiddeld verschil in jaarbedrag van € 1.546. 9. In 2024 heeft Dienst Toeslagen de Effectmeting Eerder Signaleren 2024 uitgevoerd (Dienst Toeslagen, 2024). Daaruit blijkt dat Dienst Toeslagen in 2024 op de volgende afwijkingen heeft geattendeerd: o afwijking in opvanguren (36.472); o opvang is beëindigd (12.260); o wijziging in opvanglocatie (761); o kind niet bekend volgens contra-informatie (8.705); o doelgroepstatus onbekend of beëindigd (3.644); o ouder voldoet niet aan arbeidseis (1.454). Van deze populatie is 42% in actie gekomen na de attendering en 36% heeft een mutatie doorgevoerd. Bij 73% van de ouders (16.446) is een terugvordering voorkomen nadat zij een mutatie hebben doorgevoerd. Dat resulteert in een gemiddeld verschil in jaarbedrag van € 1.456 10. Uit de effectmetingen van 2023 en 2024 bleek dat 40% van de ouders een mutatie heeft doorgevoerd na een attenderingsbrief. Er was dus ruimte voor verbetering, omdat op basis van de contra-informatie de verwachting bij Dienst Toeslagen was dat ook bij de rest van de groep ouders een mutatie nodig was. Gelet op deze bevinding is in 2024 gestart met een pilot waarbij Dienst Toeslagen zelf mutaties doorvoert op basis van opvanggegevens. In de effectmeting van deze pilot concludeert Dienst toeslagen dat de pilot op een effectieve manier heeft bijgedragen aan het corrigeren van afwijkingen en het activeren van een deel van de burgers (Dienst Toeslagen, 2025 I). De maatregel wordt als succesvol beoordeeld, zowel qua doel als uitvoering. Uit kwalitatief onderzoek blijkt dat burgers over het algemeen liever geen of minder toeslag ontvangen, dan dat zij later toeslagen moeten terugbetalen <u>Effectmeting persoonlijke begeleiding</u> Op peildatum 1 juni 2021 waren 285 ouders persoonlijk begeleid of namen deel aan een langdurig traject van persoonlijke begeleiding. Voor 79 ouders is naar aanleiding van de begeleiding de kinderopvangtoeslag naar beneden gemuteerd. Het gemiddelde bedrag van de verlaging is € 4.960 op jaarbasis. Hiermee worden (hoge) terugvorderingen voorkomen. Naast het omlaag muteren, is voor 44 ouders de kinderopvangtoeslag omhoog gemuteerd. Het gaat dan om gemiddeld € 2.517 op jaarbasis. Hierdoor ontvangt de ouder de kinderopvangtoeslag waar de ouder recht op heeft (*Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 871). <u>Effect van verbetertraject op terugvorderingen (doelstelling: afname van twee derde ten opzichte van 2015)</u> Op verschillende momenten is richting de Tweede Kamer gerapporteerd over de effecten van het verbetertraject kinderopvangtoeslag op het aantal hoge terugvorderingen: - In de periode 2016–2020 (waarvoor het proces definitief toekennen nagenoeg was afgerond ten tijde van de meting) was een relatieve afname van het aantal hoge terugvorderingen

	zichtbaar (gecorrigeerd naar toename van de populatie). Er was sprake van een afname met ongeveer een derde ten opzichte van 2015. Het is nog te vroeg om met zekerheid uitspraken te kunnen doen over de effecten van gegevensleveringen, vroegsignalering en de inzet van de kinderopvangtoeslag-app op het aantal (hoge) terugvorderingen. Tevens hebben andere ontwikkelingen in beleid en dienstverlening invloed op het aantal en de hoogte van terugvorderingen (*Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1219). - Ten opzichte van het totaal aantal aanvragers ontving in 2023 4,9% van de aanvragers een hoge terugvordering (Dienst Toeslagen, 2025 II). In 2015 was dit nog 7,3% bij 99,6% DT (Dienst Toeslagen, 2020). Dat is een afname van het relatieve aandeel hoge terugvorderingen met 32,9%. Daarmee is een duidelijke afname in het aantal en aandeel hoge terugvorderingen zichtbaar, maar is het gestelde doel van een afname met twee derde ten opzichte van 2015 niet gehaald. <u>Wetenschappelijke toets</u> In de wetenschappelijke toets is de onderbouwing van het verbetertraject kinderopvangtoeslag getoetst aan artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (Ministerie van Financiën, 2021). De toets bevat een oordeel (voldoende, verdient aandacht of verbeterpunt) op acht onderdelen. De oordelen zijn kort samengevat: 1. *Vindbaarheid van 3.1 CW-informatie:* voldoende. De informatie is compleet. 2. *Maatschappelijk opgave (bedoeling):* verdient aandacht. De maatschappelijke opgave wordt expliciet beschreven. De toetsers adviseren om de maatschappelijke opgaven breder te formuleren. 3. *Ingezette beleidsinstrumenten:* verdient aandacht. De toetsers erkennen dat de instrumenten zijn ingedeeld in drie thema's. Zij constateren echter dat de keuze voor deze instrumenten niet is verantwoord met een beleidstheorie. 4. *Doeltreffendheid:* verbeterpunt. De toetsers constateren dat er een SMART-doel aanwezig is, maar dat het streefjaar voor dat doel niet duidelijk is en dat niet duidelijk is hoe de afzonderlijke instrumenten aan dat doel bijdragen. Daarnaast zijn geen specifieke indicatoren voor afzonderlijke instrumenten benoemd. Ook is de invloed van externe factoren niet genoemd. 5. *Doelmatigheid:* verdient aandacht. De doelmatigheid is kwalitatief beschreven, maar niet gekwantificeerd 6. *Financiële gevolgen voor het Rijk:* verdient aandacht. Financiële gevolgen en uitvoeringskosten kwalitatief beschreven, maar niet gekwantificeerd. Risico's en onzekerheden zijn niet benoemd. 7. *Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden:* verdient aandacht. Kosten voor kinderopvangorganisaties, UWV, DUO en BIDN voor de gegevenslevering zijn niet gekwantificeerd. Baten voor ouders zijn niet gekwantificeerd. 8. *Evaluatieparagraaf; leren, bijsturen, verantwoorden:* verbeterpunt. Er worden pilots uitgevoerd en bijbehorende metingen verricht. Wel zijn er enkele verbetersuggesties zoals evalueren vanuit een breder perspectief (bijvoorbeeld volgen van de beleving van ouders). Naar aanleiding van de wetenschappelijke toets zijn verbeteringen in het traject doorgevoerd (*Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 871). Zo is de probleemanalyse herijkt, is meer aandacht gegeven

	aan de brede maatschappelijke opgave (zie aanpassingen aan effecten en impact in de beleidstheorie) en is er aandacht gekomen voor evaluatie en verbetering. <u>Evaluatie toeslagenstelsel</u> In 2022 heeft SEO (samen met Centerdata) in opdracht van het ministerie van Financiën een evaluatie uitgevoerd van het toeslagenstelsel (Kok, et al., 2022). Het doel van dit onderzoek was om te bepalen in hoeverre het wettelijk kader, de uitvoering en de dienstverlening van Belastingdienst/Toeslagen – en in het bijzonder de in 2016-2020 doorgevoerde veranderingen – doeltreffend en doelmatig zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat het aandeel terugvorderingen en het aandeel hoge terugvorderingen in die periode zijn gedaald. De onderzoekers stellen dat de maatregelen van de Belastingdienst/Toeslagen waarschijnlijk hebben bijgedragen aan het verminderen van het aandeel toeslagontvangers met een terugvordering. Zij stellen dat het beleid om de toekenningszekerheid te vergroten waarschijnlijk doeltreffend is geweest. Het doorgeven van wijzigingen is tevens makkelijker geworden. Tegelijkertijd was het beleid niet doeltreffend in het bieden van maatwerk; burgers ervaren dit nog niet in de dienstverlening. <u>Simonse et al. (2022)</u> Uit onderzoek van Simonse et al. (2022) blijkt dat angst voor (hoge) terugvorderingen een reden kan zijn voor mensen om voorzichtiger om te gaan met toeslagen of deze helemaal niet aan te vragen, terwijl ze de inkomensondersteuning wel goed kunnen gebruiken (Simonse, Knoef, Van Dillen, Van Dijk, & Van Dijk, 2022). Dit onderzoek ondersteunt het gepercipieerde mechanisme tussen het effect en de impact in de beleidstheorie.
Effectenladder	4 – doeltreffendheid aannemelijk gemaakt. Bij de effectmetingen in het kader van de vroegsignalering zijn de effecten van maatregelen onderzocht door het uitvoeren van pilots (experimenten). De effectmetingen laten zien dat de pilots leiden tot een afname van het aantal (hoge) terugvorderingen. Er is sprake van een afname van het aantal hoge terugvorderingen voor de kinderopvangtoeslag. Het is – gelet op de resultaten van de pilots - waarschijnlijk dat de maatregelen uit het verbetertraject hieraan hebben bijgedragen. Het verbetertraject is duidelijk theoretisch onderbouwd. Naar aanleiding van de wetenschappelijke toets zijn hier gedurende het traject verbeteringen in aangebracht. Het is niet bekend in hoeverre het verbetertraject ervoor heeft gezorgd dat de toegankelijkheid van de kinderopvangtoeslag is verbeterd en in hoeverre ouders ervaren dat zij beter worden ondersteund in de combinatie van arbeid en zorg.

Verbeteringen kinderopvangtoeslag - Verlenging werkloosheidstermijn tijdens zwangerschap

Onderwerp	Toelichting
Thema	Verbeteringen kinderopvangtoeslag
Type wijziging	De werkloosheidstermijn voor vrouwen, bij wie dit samenvalt met de tijd dat zij niet mogen werken wegens zwangerschap, is verlengd.
Jaar	2021
Kosten	€ 0,3 mln. structureel.
Doelgroep	Zwangere en pas bevallen vrouwen.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Deze beleidswijziging heeft een relatie met de verlenging van de werkloosheidstermijn voor alle gebruikers van kinderopvangtoeslag.
Beschrijving beleidswijziging	Een ouder of partner die arbeid verricht en op basis daarvan recht heeft op kinderopvangtoeslag, behoudt na beëindiging van de arbeid drie kalendermaanden dezelfde aanspraak op kinderopvangtoeslag als voor die beëindiging. Iedere ouder heeft recht op deze drie maanden *werkloosheidstermijn* ongeacht de aanleiding voor het beëindigen van de arbeid. Deze termijn stelt ouders in staat nieuw werk te vinden, zonder dat de kinderopvangtoeslag direct eindigt na beëindiging van de arbeid. De MvT van het wetsvoorstel gaat in op de reden voor de beleidswijziging. Een uitspraak van de rechtbank Overijssel heeft een knelpunt in de werkloosheidstermijn namelijk aan het licht gebracht (ECLI:NL:RBOVE:2018:4686). Het knelpunt betreft samenloop van de werkloosheidstermijn van de ouder en de zwangerschap. Vrouwen wier werkloosheidstermijn samenvalt met de periode rond de bevalling, kunnen niet effectief gebruikmaken van de (volledige) drie maanden werkloosheidstermijn. Dit omdat werkgevers, conform de Arbeidstijdenwet, vrouwen in de vier weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum en in de zes weken na de bevallingsdatum geen arbeid mogen laten verrichten. Deze uitwerking levert een ongewenst effect op. Met deze wetswijziging wordt dit ongewenste effect weggenomen. Zo wordt de werkloosheidstermijn voor zwangere vrouwen verlengd met de duur dat deze samenvalt met de periode die loopt van 28 dagen voor de datum van de vermoedelijke bevalling tot 42 dagen na de bevalling (*Kamerstukken II* 2020/21, 35 598, nr. 3). De duur van de verlengde werkloosheidstermijn hangt samen met 1) de datum van de arbeidsbeëindiging, 2) de vermoedelijke bevallingsdatum en 3) de werkelijke bevallingsdatum. Er zijn vier situaties waarin de werkloosheidstermijn samenvalt met de periode waarin de vrouw niet mag werken. Bij verlies van de baan: 1. meer dan vier weken voor de vermoedelijke bevallingsdatum; 2. voor de daadwerkelijke bevallingsdatum en de vermoedelijke bevallingsdatum is binnen vier weken; 3. voor de daadwerkelijke bevallingsdatum, maar na de vermoedelijke bevallingsdatum; 4. na de daadwerkelijke bevallingsdatum. Net als tijdens de reguliere werkloosheidstermijn blijft ook gedurende de verlengde werkloosheidstermijn aanspraak op kinderopvangtoeslag bestaan voor kinderen die reeds naar de opvang gaan.

Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	De hieronder vermelde beleidstheorie is gereconstrueerd op basis van de MvT op het wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2020/21, 35 598, nr. 3). Prestatie: toegankelijke kinderopvang De werkloosheidstermijn stelt ouders in staat nieuw werk te vinden, zonder dat de kinderopvangtoeslag direct eindigt na beëindiging van de arbeid. Dit voorkomt dat de ouders (in de meeste gevallen) noodgedwongen ook de kinderopvang moeten beëindigen. Met de werkloosheidstermijn wordt ook voorkomen dat de ouder – bij noodgedwongen beëindiging van de kinderopvang – voor een ander KDV moet kiezen op het moment dat de ouder weer aan het werk gaat, omdat er inmiddels een wachtlijst is ontstaan op de initiële kinderopvanglocatie. Effecten: wegnemen van ongewenst effect voor zwangere vrouwen De beleidswijziging voorkomt dat de periode van de werkloosheidstermijn korter is dan normaal wanneer het samenloopt met zwangerschap.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee.
Samenvatting onderzoek	Niet van toepassing.
Effectenladder	2 – Maatregel en doel duidelijk De beleidswijziging maakt duidelijk welk probleem het adresseert, ondersteund door een gerechtelijke uitspraak die het knelpunt benoemt. Een evaluatie of onderliggend onderzoek ontbreekt echter, waardoor niet valt te zeggen of de maatregel daadwerkelijk (in theorie) doeltreffend is. Dit geeft aanleiding om de maatregel in te delen in score 2.

Verbeteringen kinderopvangtoeslag - Recht op kinderopvangtoeslag voor ouders met een partner buiten de EU

Onderwerp	Toelichting
Thema	Verbeteringen kinderopvangtoeslag
Type wijziging	Ouders met een partner buiten de EU, EER of Zwitserland, waaronder ook Oekraïense ontheemden met een partner in Oekraïne, krijgen recht op kinderopvangtoeslag.
Jaar	2022
Kosten	€ 5 mln. structureel (excl. Oekraïense ontheemden), door SZW gedekt. € 28 mln. incidenteel in 2022 (voor Oekraïense ontheemden), generaal ingepast.
Doelgroep	Ouders met een partner buiten de EU, EER en Zwitserland.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Niet van toepassing.
Beschrijving beleidswijziging	Door de invasie van Rusland in Oekraïne zijn veel Oekraïners ontheemd geraakt. Zij hebben toevlucht gezocht in de lidstaten van de Europese Unie. Oekraïense ontheemden die naar Nederland zijn gevlucht, kunnen sinds 4 maart 2022 deelnemen aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor veel Oekraïense gezinnen die naar Nederland komen, geldt dat het vooral vrouwen met kinderen betreft: vanwege de dienstplicht in Oekraïne is hun partner achtergebleven. De groep Oekraïense ontheemden geniet op grond van Europese regelgeving tijdelijke bescherming. Zonder wijziging van wet- en regelgeving hebben zij echter geen aanspraak op kinderopvangtoeslag. Zij stuiten op twee belemmeringen. Ten eerste hebben mensen die tijdelijke bescherming genieten geen aanspraak op kinderopvangtoeslag. Ten tweede is in de Wet kinderopvang opgenomen dat ouders met een partner buiten de Europese Unie, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland (Europese Economische Ruimte) of Zwitserland (hierna: buiten de EU) geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag. Dit tweede knelpunt is eerder gesignaleerd in het toeslagensysteem in het kader van de uitwerking van de motie-Lodders/Van Weyenberg (*Kamerstukken II* 2020/21, 31 066, nr. 898; *Kamerstukken II* 2021/22, 31 066, nr. 927). Ook de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben aandacht gevraagd voor dit probleem (Zutphen, van & Kalverboer, 2021). Het speelt bijvoorbeeld bij inburgeraars met nareizende partner en bij ouders waarvan de partner buiten de EU woont vanwege arbeidsverplichtingen, zoals bijvoorbeeld expats. De komst van Oekraïense ontheemden maakt het oplossen hiervan urgenter. Vanwege de komst van Oekraïense ontheemden heeft het kabinet op 15 juni 2022 in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat ouders met een partner buiten de EU – waaronder Oekraïense ontheemden – met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022 aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag. Dit resulteert in de hier besproken wijziging van de Wet kinderopvang. Zoals vermeld in de Kamerbrief handelde Dienst Toeslagen al conform de voorgenomen wetswijzigingen, vooruitlopend op de inwerkingtreding. Dit betekent dat Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de EU al kinderopvangtoeslag mogen

	aanvragen en dat voorschotten worden verstrekt. Op 10 december 2024 is de wetswijziging gepubliceerd in het Staatsblad.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	De hier genoemde onderdelen van de beleidstheorie zijn afkomstig uit de MvT op het wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2022/23, 36 241, nr. 3). <u>Prestatie 1: toegankelijke kinderopvang</u> De groep Oekraïense ontheemden bestaat voornamelijk uit vrouwen met kinderen waarvan de partner noodgedwongen in een land buiten de EU (namelijk Oekraïne) is achtergebleven. Dit is een grote belemmering voor de ouder in Nederland om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. De partner kan immers vanuit Oekraïne niet voor de kinderen zorgen. Zonder wettelijke aanspraak op kinderopvangtoeslag is kinderopvang moeilijk toegankelijk. <u>Prestatie 2: betaalbare kinderopvang</u> Oekraïense ontheemden kunnen aanspraak maken op leefgeld op grond van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne. Dit leefgeld vervalt zodra een ontheemde aan het werk gaat. Door de wetswijziging wordt het daarom, vanwege de aansprak op kinderopvangtoeslag, financieel mogelijk gemaakt dat de kinderen naar de kinderopvang kunnen, zodat degene in Nederland aan het werk kan. <u>Effecten 1: stimuleren arbeidsparticipatie</u> Het doel is om Oekraïense ontheemden in Nederland de mogelijkheid te geven om arbeid in loondienst te verrichten, wat voor Oekraïense ontheemden met kinderen alleen mogelijk wordt indien het te combineren is met de zorg voor de kinderen. <u>Effecten 2: voorkomen van hoge terugvorderingen</u> De wetswijziging lost het knelpunt voor gezinnen met een partner buiten de EU op, waardoor ook deze groep in staat wordt gesteld om arbeid en zorg te combineren en (hoge) terugvorderingen kunnen worden voorkomen. Zonder wijziging kunnen zij worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen, als zij kinderopvangtoeslag aanvragen en achteraf blijkt dat zij daarop geen recht hadden, omdat de partner buiten de EU verblijft. Een ouder met een partner buiten de EU kan namelijk wel een aanvraag voor kinderopvangtoeslag doen, maar niet aangeven dat er een partner is (die heeft namelijk geen BSN). Als de partner na een aantal jaar naar Nederland komt, blijkt achteraf dat er geen recht was op kinderopvangtoeslag. Dat kan leiden tot (hoge) terugvorderingen met schrijnende situaties tot gevolg.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Invoeringstoets en beleidsreactie die kort na publicatie van de wetswijziging samen met Dienst Toeslagen zijn opgeleverd (*Kamerstukken II* 2022/23, 36 241, nr. 13).
Samenvatting onderzoek	<u>Conclusies doeltreffendheid</u> Het aantal Oekraïense ontheemden met kinderopvangtoeslag ligt relatief laag. Dit kan meerdere redenen hebben. Zo zijn voor sommigen ook met kinderopvangtoeslag de kosten voor kinderopvang te hoog en bestaan vaak wachttijden voor kinderopvang. Dit is problematiek waar ook andere mensen in de doelgroep voor de kinderopvangtoeslag mee te maken hebben. Daarnaast ontbreekt soms – mogelijk wegens de taalbarrière – onder de doelgroep bekendheid met kinderopvangtoeslag. Sinds 2022 is het gebruik van kinderopvangtoeslag onder Oekraïense

	ontheemden jaarlijks toegenomen. Het aantal overige aanvragers met een partner buiten de EU is conform verwachtingen stabiel en laag. De invoeringstoets doet geen uitspraken over het effect van de maatregel op de arbeidsparticipatie van Oekraïense ontheemden en andere ouders met een partner buiten de EU. <u>Conclusies doelmatigheid</u> In het onderzoek worden geen expliciete uitspraken gedaan over de doelmatigheid.
Effectenladder	3 – In theorie doeltreffend De maatregel is duidelijk onderbouwd doormiddel van de beleidstheorie en de MvT beschrijft tevens de mechanismen die zouden moeten leiden tot het gewenste effect, namelijk het bevorderen van de arbeidsparticipatie onder de doelgroep. Uit de invoeringstoets blijkt dat het gebruik van kinderopvangtoeslag door de doelgroepen echter (ruim) is overschat. Zo maakten ten tijde van de invoeringstoets ongeveer 800 Oekraïense ontheemden gebruik van kinderopvangtoeslag, terwijl tijdens het wetstraject werd uitgegaan van 6.900 Oekraïense ontheemden. De groep overige ouders met een partner buiten de EU met kinderopvangtoeslag betrof 200 personen ten tijde van de invoeringstoets, waar eerder nog een aantal van 600 werd verwacht. De maatregel bereikt daarmee minder mensen dan verwacht. De invoeringstoets geeft data over het gebruik van de maatregel, maar gaat niet in op de mate van bevordering van de arbeidsparticipatie van de doelgroep. Ook is voor de invoeringstoets veel meer gekeken naar de groep Oekraïense ontheemden, bijvoorbeeld doormiddel van enquêtes, dan naar de groep overige ouders met een partner buiten de EU. Empirisch onderzoek of kwalitatief onderzoek ontbreekt. Dat geeft aanleiding de doeltreffendheid van de maatregel in te delen in score 3.

Verbeteringen kinderopvangtoeslag - Verruimen koppeling gewerkte uren

Onderwerp	Toelichting
Thema	Verbeteringen kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Verruimen kgu voor de BSO.
Jaar	1 januari 2022
Kosten	€ 20 mln. structureel.
Doelgroep	Ouders met recht op kinderopvangtoeslag. Specifiek ouders waarvan de werktijden afwijken van de BSO-tijden.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Er is een relatie met de beleidswijziging in 2023 waarbij de kgu volledig werd losgelaten.
Beschrijving	Per 1 januari 2022 is de kgu verruimd voor de BSO. Ouders kunnen vanaf dat moment ook voor de BSO aanspraak maken op kinderopvangtoeslag voor maximaal 140 procent van het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner (*Staatsblad* 2021, 434). Voor de wijziging was dat 70 procent.
Beleidstheorie	In de MvT bij de wijziging van het Besluit Kinderopvangtoeslag is de aanleiding en het beoogde doel van de beleidswijziging toegelicht (*Staatsblad* 2021, 434). Bij de introductie van de kgu per 1 januari 2013 werd het percentage voor de BSO vastgesteld op 70 procent. Daaraan lag de veronderstelling ten grondslag dat de werktijd van ouders voor minimaal 30 procent overlapt met schooltijden. Dit percentage was destijds berekend op basis van cijfers over het totale aantal gebruikte uren voor de DO en BSO. Het gemiddelde aantal gebruikte uren in de DO was tweemaal zo hoog als in de BSO. Om die reden is destijds het recht op het aantal uren kinderopvangtoeslag voor de BSO gehalveerd ten opzichte van de DO, dat wil zeggen 140 procent voor de DO en 70 procent voor de BSO. Het verschil in daadwerkelijk gebruik tussen DO en BSO bestond nog steeds ten tijde van de verruiming van de kgu voor de BSO in 2022. Tegelijkertijd gaat de algemene aanname rondom de overlap van werktijd met tijden waarop de BSO is geopend (BSO-tijden) niet voor iedere ouder op. Een voorbeeld zijn ouders die in de avond, nacht of het weekend werken en om die reden meer uren BSO afnemen. Tevens is de arbeidsmarkt veranderd en zijn er steeds meer mensen waarvan de werktijden structureel afwijken van de BSO-tijden, zoals zelfstandigen zonder personeel. De kgu voor de BSO kan daarom voor een belemmering in de arbeidsparticipatie van deze ouders zorgen. Het kabinet vond het wenselijk om deze belemmering weg te nemen, zodat de beleidsdoelstelling van de kinderopvangtoeslag, namelijk het ondersteunen en stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen, ook voor ouders met arbeidstijden in de avond en weekenden beter gerealiseerd wordt. Dat gebeurt met de verruiming van de kgu voor BSO naar 140 procent.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Er is nog geen evaluatie gepubliceerd. In de MvT van het Besluit voor het loslaten van de kgu per 1 januari 2023 is toegezegd dat middels evaluatie zal worden bekeken of de beoogde effecten doeltreffend en zo doelmatig mogelijk worden bereikt (*Staatsblad* 2022, 386). Die evaluatie kijkt naar de ontwikkelingen in de periode 2018-2024, waarbinnen ook de verruiming van de kgu voor de BSO valt. Deze evaluatie wordt in 2026 uitgevoerd.
Samenvatting onderzoek	n.v.t.

Effectenladder	2 – maatregel en doel duidelijk De maatregel is in de MvT duidelijk onderbouwd, waarbij de mechanismen duidelijk inzichtelijk zijn gemaakt. In de MvT is niet toegelicht dat ouders met werktijden die afwijken van de BSO-tijden alleen profijt hebben van de verruiming indien zij gebruik maken van GO (voor opvang in de avond, nacht of weekend) of opvang afnemen bij een BSO met ruimere openingstijden.

Verbeteringen kinderopvangtoeslag - Loslaten koppeling gewerkte uren

Onderwerp	Toelichting
Thema	Verbeteringen kinderopvangtoeslag.
Type wijziging	Afschaffen kgu.
Jaar	1 januari 2023.
Kosten	Ruim € 100 mln. structureel.
Doelgroep	Ouders met recht op kinderopvangtoeslag. Specifiek werknemers en zelfstandigen.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Er is een relatie met de beleidswijziging verruiming kgu BSO.
Beschrijving	De kgu was één van de criteria om de omvang van het recht op kinderopvangtoeslag te bepalen. Dit was de verhouding tussen het aantal uren kinderopvangtoeslag waar ouders aanspraak op maken en het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder (aanspraak is mogelijk voor 140% van de gewerkte uren voor DO en 70% voor BSO tot en met 2021 en 140% in 2022). De kgu was voor veel ouders een ingewikkelde voorwaarde. Met name voor ouders met onregelmatige werktijden (zoals ondernemers) was het lastig vooraf in te schatten hoeveel uren per maand diegene werkte. Dit kon leiden tot (hoge) terugvorderingen en kon daarom voor een belemmering in de arbeidsparticipatie van deze ouders zorgen (*Kamerstukken II* 2020/21, 31 066, nr. 898 en nr. 927). De kgu is daarom losgelaten per 1 januari 2023. Het aantal uren kinderopvangtoeslag waarop ouders aanspraak kunnen maken, is daardoor niet langer afhankelijk van het aantal gewerkte uren. In plaats daarvan komen werkende ouders op jaarbasis in aanmerking voor kinderopvangtoeslag voor het maximum van 230 uren kinderopvang per kalendermaand vermenigvuldigd met het aantal maanden waarin zij arbeid verrichten. De extra uitgaven die hiermee samengaan werden geschat op ruim € 100 mln..
Beleidstheorie	Het doel van de maatregel en de verwachtte (neven)effecten zijn duidelijk beschreven in NvT van de AMvB (*Staatsblad* 2022, 386). In de figuur in bijlage 6 is deze beschrijving samengevat in een beleidstheorie. Het doel van de maatregel is om ervoor te zorgen dat ouders beter hun gewenste urengebruik kunnen realiseren, waardoor zij effectiever worden ondersteund en gestimuleerd om (meer uren) te gaan werken. De maatregel kan via verschillende prestaties bijdragen aan het beoogde doel. In totaal worden vijf verschillende prestaties beschreven: 1. Er is een vereenvoudiging van de systematiek voor ouders, waardoor de mentale belasting afneemt en beter rekening wordt gehouden met het doenvermogen van ouders. De kans op fouten neemt af. 2. Vereenvoudiging van de systematiek in de uitvoering voor Dienst Toeslagen. 3. Toename van de toekenningszekerheid (afname van het aantal terugvorderingen) voor ouders met wisselende urenomvang en afwijkende werktijden (weekenddiensten en avonddiensten). Ouders ervaren minder onzekerheid over recht op en hoogte van de kinderopvangtoeslag. Een verkeerde inschatting van de gewerkte uren is geen reden meer voor terugvorderingen. 4. Toename van gebruik van kinderopvang van ongeveer 3%. De verwachting is dat er geen sterke stijging is in het aantal ouders

	dat voor het maximum aantal uren per maand kinderopvangtoeslag zal aanvragen. 5. Toename van het verschil qua financiële tegemoetkoming tussen ouders die niet werken en ouders die wel werken, waardoor het financieel aantrekkelijker wordt om te gaan werken. Daarnaast zijn er potentiële neveneffecten die kunnen optreden. In totaal zijn er daarvan drie beschreven: a. Ouders krijgen bij geringe arbeidsdeelname al maximale toegang tot kinderopvangtoeslag. Daarbij bestaat de theoretische mogelijkheid dat ouders besluiten minder uren te gaan werken, omdat de kgu geen randvoorwaarde voor opvanguren meer vormt. Dit effect is in de praktijk echter naar verwachting beperkt: o Minder werken = minder inkomen o Ouders betalen een eigen bijdrage voor de opvanguren o Gemiddelde gebruik van opvang is ~2 dagen. Dat is lager dan de gemiddelde arbeidsdeelname van de minst werkende partner. o Maatschappelijke norm dat opvang wordt afgenomen als je werkt. Gerichtheid op arbeidsparticipatie blijft ook bij het loslaten van de kgu bestaan, omdat de arbeidseis blijft gelden. Er bestaat reeds een gemeentelijk aanbod voor peuters van niet-werkende ouders. b. Door het loslaten van de kgu stijgt naar verwachting het aantal uren gebruik van kinderopvangtoeslag. Hierdoor kunnen terugvorderingen als gevolg van afwijkend inkomen, afwijkende urenafname en het niet voldoen aan de arbeidseis licht toenemen. c. Ouders en KOO's sluiten grotere contracten af dan waarvan daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Er is nog geen evaluatie gepubliceerd. In de NvT van het Besluit is toegezegd dat middels evaluatie zal worden bekeken of de beoogde effecten doeltreffend en zo doelmatig mogelijk worden bereikt (*Staatsblad* 2022, 386). Deze evaluatie wordt in 2026 uitgevoerd.
Samenvatting onderzoek	Kippersluis & Zhang (2026) doen onderzoek naar de effecten op arbeidsparticipatie van de invoering van de kgu in 2012. Zij concluderen dat de invoering van de kgu de kinderopvang minder toegankelijk heeft gemaakt en genderongelijkheid heeft vergroot (Kippersluis, van & Zhang, Work Requirements in Subsidized Child Care and Maternal Labor Supply, 2026). De arbeidsparticipatie van de geraakte moeders (voor wie de kgu bindend is omdat ze over het algemeen de minst werkende partner zijn) nam met tien procent af, en het kinderopvanggebruik met vijftig procent. De invoering van de kgu heeft ruw geschat 2.500 banen gekost, bijna uitsluitend onder moeders. De onderzoekers verwachten dat het loslaten van de kgu in 2023 zal leiden tot een lichte toename van het aantal vrouwen die deelneemt aan de arbeidsmarkt, waardoor de genderongelijkheid licht afneemt (Kippersluis, van & Zhang, 2023). Ook verwachten zij dat de vraag naar kinderopvang zal toenemen met zo'n 10.000 kinderen. Deze schattingen zijn echter omgeven door veel onzekerheid omdat de effecten van de invoering van de kgu wellicht niet symmetrisch zijn.
Effectenladder	3 – in theorie doeltreffend De maatregel is in de NvT duidelijk onderbouwd, waarbij de mechanismen duidelijk inzichtelijk zijn gemaakt. Daarnaast is het theoretische effect onderbouwd aan de hand van een onderzoek

	naar de invoering van de kgu. Tegelijkertijd is dit theoretische effect onzeker omdat de effecten van invoering en afschaffing mogelijk niet symmetrisch zijn. Toekomstig onderzoek kan hier meer duidelijkheid over geven.

Verbeteringen peuteropvang - Extra budget peuteropvang

Onderwerp	Toelichting
Thema	Verbeteringen peuteropvang
Type wijziging	Extra gelden voor gemeenten om opvang aan te bieden aan alle peuters.
Jaar	Jaarlijks vanaf 2016.
Kosten	In 2016 is de uitkering gestart met € 10 mln. en liep jaarlijks met € 10 mln. extra op. In 2018 bedroeg de uitkering € 30 mln.. Sinds 2019 is dat bevroren op € 30 mln. structureel.
Doelgroep	Niet werkende ouders en ouders van kinderen die niet tot de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid behoren.
Relatie met andere beleidswijzigingen	De bestuurlijke afspraken om voor alle peuters een aanbod voor een voorschoolse voorziening te bewerkstelligen, zijn gemaakt in het kader van de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De geplande harmonisatie in 2018 zal kwaliteitseisen en financiering gelijkstellen. Rijk en gemeenten voorzien op deze manier in een aanbod voor álle peuters (*Kamerstukken* II 2015-2016, 31 322, nr. 300). Zie beleidswijziging harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.
Beschrijving beleidswijziging	In 2015 werd geraamd dat 40.000 peuters geen gebruik maakten van voorschoolse voorzieningen. Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben daarom bestuurlijke afspraken gemaakt met als doel dat alle peuters in Nederland gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening. Via een decentralisatie-uitkering krijgen gemeenten jaarlijks € 30 mln. van het Rijk om peuteropvang aan te bieden aan kinderen die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Gemeenten hebben beleidsvrijheid en bepalen zelf het aantal uur dat wordt aangeboden, vanaf welke leeftijd en hoeveel ouders zelf financieel bijdragen.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Er is vooraf geen beleidstheorie opgesteld. De uitkomsten zijn gereconstrueerd uit de Kamerbrief waarin de bestuurlijke afspraken over de peutermiddelen werden toegelicht (*Kamerstukken* II 2015-2016, 31 322, nr. 300). Doel van de bestuurlijke afspraken was dat alle peuters gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening. Middelen: € 30 mln. Instrument: decentralisatie-uitkering op basis van bestuurlijke afspraken. Prestatie: aanbod door gemeenten aan peuters die niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Effect: Toegankelijke voorschoolse voorzieningen. Impact: Bijdrage aan ontwikkeling kinderen en combineren van arbeid en zorg door ouders.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in Nederland 2021 (Buitenhek, 2022).
Samenvatting onderzoek	Doel van de monitor was om inzicht te krijgen in het aantal peuters dat naar voorschoolse voorziening gaat en in de inspanningen die gemeenten plegen om een voorschools aanbod te doen aan kinderen die geen gebruik maken van voorschoolse voorzieningen. Alle gemeenten in Nederland hebben in 2021 een regeling die het voorschoolse aanbod toegankelijk maakt voor peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag. Ook de enkele gemeente die in 2017 nog geen aanbod had voor deze groep heeft inmiddels een besluit genomen over een regeling voor deze groep.

	In 2017 gingen ruim 14.000 peuters niet naar een voorschoolse voorziening. In 2019 waren dat 8.000 en in 2021 7.100 peuters. Dat betekent dat circa 90% van de peuters gebruik heeft gemaakt van een voorschools aanbod. Het onderzoek maakt duidelijk dat het niet gebruiken van een voorschools aanbod veelal samenhangt met de persoonlijke overtuiging van de ouders.
Effectenladder	4 - Doeltreffendheid van de maatregel is aannemelijk gemaakt. De monitor heeft over de jaren heen gemeten welke inspanningen gemeenten geleverd hebben en hoe het bereik is van de maatregel. Alle gemeenten hebben een voorschools aanbod voor peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag. Het bereik onder de doelgroep van de regeling is aanzienlijk vergroot. Analyse van de groep die niet bereikt is, maakt duidelijk dat het non-bereik los staat van de (mate van) toegankelijkheid. Er kan geconcludeerd worden dat met de maatregel het doel ‘toegankelijkheid van kinderopvang voor peuters die niet naar voorschoolse voorziening gaan’ grotendeels is behaald. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de inspanningen van de gemeenten tussen 2017-2021 hebben bijgedragen aan de toename van het bereik van het voorschoolse aanbod. In hoeverre de 30 mln. daar aan bijgedragen heeft, is niet onderzocht. Het is echter aannemelijk dat dat wel het geval is, aangezien met de invoering van de decentralisatie-uitkering de inspanningen van gemeenten opgevoerd zijn en het bereik omhoog is gegaan. Of de middelen doelmatiger besteed hadden kunnen worden, is niet onderzocht.

Verbeteringen peuteropvang - Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Onderwerp	Toelichting
Thema	Verbeteringen peuteropvang.
Type wijziging	Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.
Jaar	2018
Kosten	€ 40 mln. structureel.
Doelgroep	Werkende ouders met aanspraak op kinderopvangtoeslag die gebruik (willen) maken van peuteropvang.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Er is een relatie met de peutermiddelen die op basis van de bestuurlijke afspraken beschikbaar zijn gesteld (€ 30 mln.). In die afspraken was meegenomen dat de financieringsstructuur voor peuterspeelzaalwerk gelijk zou worden gesteld met DO voor werkende ouders die aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Op deze manier is er helderheid over de financiering van kinderopvang voor ouders die aanspraak maken op kinderopvangtoeslag en ouders die dat niet hebben. Er is zo aanbod voor voorschoolse voorzieningen voor álle peuters: hetzij via de kinderopvangtoeslag, hetzij via gemeentelijke middelen.
Beschrijving beleidswijziging	De wijziging is een uitwerking van de afspraak in het regeerakkoord[25] en het bestuurlijk akkoord met de VNG (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 322, nr. 300). Met de wetswijziging wordt de financiële toegankelijkheid van alle voorschoolse voorzieningen voor werkende ouders gelijkgetrokken. Er bestaat daarmee in de wet geen verschil meer tussen kinderopvang en peuterspeelzalen en ouders kunnen kinderopvangtoeslag aanvragen voor elke voorschoolse voorziening. Werkende ouders die gebruik maken van peuterspeelzaalwerk kunnen na de wetswijziging kinderopvangtoeslag aanvragen.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Er is vooraf geen beleidstheorie opgesteld. In de MvT is als doel beschreven de financiële toegankelijkheid voor voorschoolse voorzieningen voor werkende ouders gelijk te trekken. Er is geen verschil meer in financiering tussen kinderopvang en opvang in de peuterspeelzaal. Daardoor wordt concurrentie tussen voorschoolse voorzieningen weggenomen en wachtlijsten worden voorkomen omdat opvang op de peuterspeelzaal voor werkende ouders niet meer goedkoper is dan DO. Gevolg daarvan is dat ouders de keuze voor het soort opvang op grond van behoefte van het kind en van hun behoefte in arbeid en zorg maken. Financiële overwegingen zouden hierbij dan geen rol meer moeten spelen. Hiermee draagt het bij aan de doelen van kinderopvang: ontwikkeling kind en arbeidsparticipatie. Middelen: € 40 mln. Instrument: Aanspraak kinderopvangtoeslag voor werkende ouders die gebruik maken van peuteropvang Prestatie: Eén financieringsvorm voor kosten van kinderopvang voor werkende ouders Effecten: Gelijk speelveld van voorschoolse voorzieningen en voorkomen van wachtlijsten die door prijsverschillen kunnen ontstaan. Impact: Ouders maken keuzes op grond van behoeften van het kind en de behoeften voor het combineren van arbeid en zorg.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Evaluatie wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (*Kamerstukken II* 2019-2020, 31 322, nr. 415 en bijlage met kenmerk 2020D28704). Dit is een syntheseonderzoek van eerder

[25] Regeerakkoord VVD – PvdA 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012.

	verschenen onderzoeken over implementatie en effecten van de wetswijziging.
Samenvatting onderzoek	In de evaluatie wordt het hoofddoel van de wet geformuleerd: Gelijkstelling van de financiële toegankelijkheid van het peuterspeelzaalwerk met kinderopvang. Hierdoor zullen effecten optreden als het creëren van een gelijker speelveld en het voorkomen van wachtlijsten bij voorschoolse voorzieningen. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat met de invoering van de gelijkstelling het hoofddoel van de wetswijziging is behaald. Door die gelijkstelling bestaan geen verschillen meer tussen de financiering van de verschillende voorschoolse voorzieningen. Hierdoor is het onwaarschijnlijk dat de ene opvangvorm duurder of goedkoper is dan de andere. De conclusie is dat met de wijziging het speelveld tussen kinderopvangorganisaties en peuterspeelzalen gelijker is geworden. Met betrekking tot het andere effect, het voorkomen van wachtlijsten, wordt geconcludeerd dat het niet waarschijnlijk is dat er wachtlijsten zullen ontstaan. De verschillen in financiering zijn immers opgeheven dus kosten zullen geen reden meer zijn voor de keuze voor een van beide voorzieningen. Dit is een aanname en kan niet aangetoond worden omdat de data rondom wachtlijsten geen onderscheid maken tussen de typen voorzieningen. Ook kunnen wachtlijsten om andere redenen, zoals conjunctuur, ontstaan. Al met al lijkt het erop dat de harmonisatie geen negatieve gevolgen heeft gehad voor de wachtlijsten. De evaluatie beschrijft ook de effecten die de harmonisatie in de praktijk heeft gehad, dat wil zeggen hoe de wetswijziging door gemeenten is geïmplementeerd en hoe het bereik van voorschoolse voorzieningen onder peuters is. Alle gemeenten hebben de harmonisatie doorgevoerd. Het is wel gebleken dat gemeenten verschillende keuzes hebben (gemaakt) in de regelingen rondom peuteropvang. Er kunnen daarom verschillen bestaan tussen gemeenten. Op het bereik van het aantal peuters heeft dit echter geen negatieve gevolgen gehad. Het bereik is zelfs licht toegenomen sinds de harmonisatie.
Effectenladder	2: maatregel en doel duidelijk De maatregelen en de doelen zijn duidelijk omschreven in de evaluatie. Er wordt echter minder duidelijk onderscheid gemaakt tussen het instrument, de prestaties en de effecten. Het gelijkstellen van de financiële toegankelijkheid is in de evaluatie als doel geformuleerd. Maar daardoor wordt over de doorvoering van financiële gelijkstelling in de evaluatie de (voorbarige) conclusie getrokken dat met het doorvoeren van de wetswijziging het doel behaald is. Focus zou echter moeten liggen op de vraag of met de financiële gelijkstelling de beoogde effecten optreden, namelijk een gelijker speelveld en het voorkomen van wachtlijsten. Of deze doelen bereikt zijn, is lastig te achterhalen. Hoewel er een monitor is geweest over de voortgang van de harmonisatie (Buitenhek, 2016) en onderzoek naar implementatie van de maatregel en gebruik van voorschoolse voorzieningen (Kruiter, van der Heyden, Jepma, & Donkers, 2019), ontbreekt onderzoek naar de effecten van de maatregel.

	Of een gelijker speelveld tussen de voorschoolse voorzieningen is gecreëerd, is lastig te achterhalen. Het feit dat peuterspeelzaalwerk met de wetswijziging financieel gelijk is gesteld met kinderopvang hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een gelijker speelveld. Weliswaar is dat een te verwachten effect, maar biedt geen garantie dat dat effect ook intreedt. Het is namelijk voorstelbaar dat andere redenen dan louter financiële de keuze van ouders voor een bepaalde voorschoolse voorziening bepalen. Er is geen onderzoek voorhanden waarin dergelijke effecten zijn meegenomen. Evenmin kunnen harde uitspraken worden gedaan of met de wetswijziging wachtlijsten zijn verminderd. Er zijn onvoldoende data om het verband hierin aan te tonen. Tevens zijn er andere omstandigheden die effect kunnen hebben op wachtlijsten, zoals de conjunctuur. In zijn algemeenheid kan wel gezegd worden dat de wetswijziging adequaat geïmplementeerd is en er in de praktijk - bij gemeenten en in het bereik van peuters - geen negatieve gevolgen lijken te zijn van de wetswijziging.

COVID-19 - Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang - TTKO

Onderwerp	Toelichting
Thema	COVID-19 regelingen
Type wijziging	Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang (TTKO): Tegemoetkoming in de eigen bijdrage aan ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen.
Jaar	2020 en 2021
Kosten	€ 619,4 mln., waarvan € 10 mln. uitvoeringskosten.
Doelgroep	Ouders die kinderopvangtoeslag ontvingen en de kosten voor kinderopvang tijdens de sluitingen bleven doorbetalen.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Tijdens de COVID-pandemie zijn verschillende regelingen tot stand gekomen die de kinderopvangsector overeind moesten houden en waardoor noodopvang geboden kon worden. De andere COVID-regelingen zijn: tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang zonder overheidsvergoeding (TTKZO), gemeentelijke regelingen en noodopvang.
Beschrijving beleidswijziging	De kinderopvang is gedurende de COVID-pandemie drie keer gesloten. De eerste sluitingsperiode was van 16 maart 2020 tot en met 19 mei 2020 voor DO en tot en met 7 juni 2020 voor BSO. De tweede sluitingsperiode was van 16 december 2020 tot en met 7 februari 2021 voor de DO en tot en met 18 april 2021 voor de BSO. De derde sluitingsperiode was van 21 december 2021 tot en met 9 januari 2022 voor de BSO. Bij de eerste sluiting heeft de overheid aan ouders de oproep gedaan om de kosten van kinderopvang door te betalen en bekend gemaakt dat alle ouders (een tegemoetkoming in) de eigen bijdrage terugkrijgen (*Kamerstukken II* 2019-2020, 35420 en 31322, nr. 22). Gedurende deze perioden is een tegemoetkoming in de eigen bijdragen betaald aan ouders die de kinderopvang met behulp van de kinderopvangtoeslag betalen. De eigen bijdrage van ouders is de kosten van kinderopvang minus de kinderopvangtoeslag. De hoogte van de tegemoetkoming gaat tot de MUP. De kinderopvangorganisaties zijn gevraagd om de eigen bijdrage boven de MUP terug te storten aan de ouders/verzorgers. Het bedrag aan tegemoetkoming is per kind en per opvangsoort apart berekend. Het ging om ongeveer 570.000 ouders/verzorgers met 860.000 kinderen (*Staatsblad* 2020, 134). De TTKO werd uitgevoerd door de Dienst Toeslagen en de SVB. De tegemoetkoming werd ambtshalve uitbetaald dus ouders hoefden geen aanvraag in te dienen.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Middelen: € 619,4 mln. Instrument: Een financiële tegemoetkoming in de eigen bijdrage. Communicatie naar ouders om de facturen te blijven doorbetalen. Prestatie: Ouders blijven de kosten van de kinderopvang doorbetalen. Effecten: De kinderopvangsector blijft stabiel en het aanbod blijft beschikbaar voor na de pandemie. Eveneens wordt de sector door het doorbetalen in staat gesteld noodopvang te bieden. Impact: Ouders kunnen ook (tijdens en) na de pandemie arbeid en zorg blijven combineren.

Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Evaluatie coronaregelingen kinderopvang en noodopvang (Brennenraedts, et al., 2024).
Samenvatting onderzoek	In het onderzoek wordt vanuit twee clusters van maatregelen geredeneerd: de TTKO, de TTKZO en de gemeentelijke regelingen enerzijds en anderzijds de noodopvang. De TTKO, TTKZO en de gemeentelijke regelingen hadden als doel de sector overeind en stabiel te houden doordat de kinderopvangorganisaties hun reguliere bedrijfsvoering konden handhaven. Ook zouden ouders verzekerd blijven van een plek op de kinderopvang. Geconcludeerd kan worden dat de sector inderdaad overeind is gebleven. Het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat en het aantal locaties kinderopvang hebben zich ook na de pandemie doorgezet. Een grote meerderheid van de kinderopvangorganisaties is financieel gezond en ouders hebben geen achteruitgang in kwaliteit van de kinderopvang gemerkt. Zonder de regelingen was een flink deel van de ondernemingen in de kinderopvangsector in financiële problemen of in faillissement geraakt. Een deel van de ouders/verzorgers zou namelijk de kinderopvang hebben opgezegd (15%) of het aantal uren hebben teruggedraaid (25%). Dergelijke acute dalingen in omzet zouden moeilijk op te vangen zijn geweest door kinderopvangorganisaties. Het merendeel van de ouders heeft de plek op de kinderopvang kunnen behouden. 1% had geen plek meer na de pandemie. Na de pandemie kon meer dan 20% van de ouders arbeid en zorg beter combineren en 7% minder goed. Uit de evaluatie komt naar voren dat zonder de regelingen een flink deel van de organisaties in de sector failliet zou zijn gegaan of in grote problemen zou zijn gekomen. De regelingen, en dus ook de TTKO, hebben er voor gezorgd dat ouders hun plek op de opvang behielden. Dit is een indirect effect. Doordat de sector stabiel bleef, bleven plekken beschikbaar na de pandemie. Het directe effect was er voor ouders. Namelijk degenen die doorbetaalden, behielden hun plek voor na de pandemie. Als verklaring voor de doeltreffendheid van de regelingen wordt het door de samenleving gevoelde belang genoemd van de kinderopvangsector. Er was daarom een intrinsieke motivatie om de sector overeind te houden en dus door te betalen. De doorbetaling van de kinderopvangtoeslag vergrootte deze motivatie. Een ander positief effect op de stabiliteit is de noodopvang geweest. Hierdoor konden de locaties operationeel blijven tijdens lockdowns, waardoor regulier opstarten relatief eenvoudig was. Een negatief effect op doeltreffendheid was dat het voor sommige kinderopvangorganisaties lastig was om voldoende bezetting te houden op de groepen, door verscheidende externe effecten. De onderzoekers concluderen dat de TTKO doelmatig is uitgevoerd. Naar schatting hebben 1,3 mln. gezinnen een tegemoetkoming onder de TTKO ontvangen voor de drie sluitingen. De totale kosten, inclusief uitvoeringskosten, bedroegen € 619,4 mln.. De uitvoeringskosten kwamen neer op 1,6% van het budget, wat relatief laag is (in vergelijking met andere uitkeringsregelingen). De doelmatigheid is met name toe te schrijven aan de relatief eenvoudige regeling die ook eenvoudig uit te voeren was. Een latere peildatum had de TTKO nog efficiënter kunnen maken omdat dan geen extra betalingsronde nodig was geweest. In theorie hadden de

	kosten voor de TTKO zelf lager uit kunnen vallen door gerichter uit te betalen. Een aanzienlijke groep van ouders heeft aangegeven ook zonder TTKO de facturen te hebben doorbetaald. Een gerichte regeling was echter uitvoeringstechnisch niet haalbaar. De TTKO regeling zelf was daarom beperkt doelmatig.
Effectenladder	4: Doeltreffendheid aannemelijk gemaakt Om de doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken is er literatuuronderzoek gedaan en zijn interviews gehouden met beleidsmakers, uitvoerings- en toezichthoudende organisaties, experts en vertegenwoordigers uit de kinderopvangsector. Ook zijn enquêtes afgenomen onder opvanglocaties, gemeenten en ouders. Voor de doeltreffendheid hebben de onderzoekers de drie regelingen (TTKO, TTKZO en de gemeentelijke regelingen) voor tegemoetkomingen aan ouders in de kosten of eigen bijdrage van kinderopvang bij elkaar genomen. Dit omdat de regelingen alle drie tot doel hadden om de kinderopvangsector stabiel te houden en ouders hun plek op de opvang behielden. Uit de evaluatie komt als conclusie naar voren dat de TTKO, de TTKZO en de gemeentelijke regelingen er samen voor gezorgd hebben dat kinderopvangorganisaties konden doordraaien en ouders hun plek op de opvang behielden. Echter, de TTKO had veruit de grootste doelgroep en de meeste financiële middelen. Het lijkt daarom terecht om te concluderen dat het vooral de TTKO is geweest die heeft bijgedragen aan het overeind houden van de kinderopvangsector en daarmee doeltreffend is geweest. Hoewel in de beleidstheorie de communicatie naar ouders over de TTKO als activiteit benoemd is, wordt daar in de evaluatie niet op ingegaan. Nu was communicatie over de TTKO minder belangrijk voor de uitvoering van de regeling omdat ouders de tegemoetkoming ambtshalve kregen uitbetaald. Echter, in de evaluatie wordt wel het belang benadrukt van de oproep van de overheid aan ouders om de facturen te blijven betalen en de belofte dat zij daarvoor gecompenseerd zouden worden.

COVID-19 - Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang - TTKZO

Onderwerp	Toelichting
Thema	COVID-19 regelingen
Type wijziging	Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang voor ouders zonder kinderopvangtoeslag (TTKZO): tegemoetkoming aan ouders in de kosten van kinderopvang wegens drie sluitingsperioden door de COVID pandemie.
Jaar	2021, 2022
Kosten	€ 10 mln., waarvan circa € 1,4 mln. uitvoeringskosten.
Doelgroep	Ouders/verzorgers met kinderen op de kinderopvang die de kosten voor kinderopvang volledig zelf betalen.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Tijdens de COVID-pandemie zijn verschillende regelingen tot stand gekomen die de kinderopvangsector overeind moesten houden en waardoor noodopvang geboden kon worden. De andere COVID-regelingen zijn: tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang (TTKO), gemeentelijke regelingen en noodopvang.
Beschrijving beleidswijziging	De kinderopvang is gedurende de COVID-pandemie drie keer gesloten. De eerste sluitingsperiode was van 16 maart 2020 tot en met 10 mei 2020 voor de DO en tot en met 7 juni 2020 voor de BSO. De tweede sluitingsperiode was van 16 december 2020 tot en met 7 februari 2021 voor de DO en tot en met 18 april 2021 voor de BSO. De derde sluitingsperiode was van 21 december 2021 tot en met 9 januari 2022 voor de BSO. Bij de eerste sluiting heeft de overheid aan ouders de oproep gedaan om de kosten van kinderopvang door te betalen en bekend gemaakt dat alle ouders (een tegemoetkoming in) de eigen bijdrage terugkrijgen (*Kamerstukken II* 2019-2020, 35420 en 31322, nr. 22). Ouders/verzorgers die de kosten voor kinderopvang volledig zelf betalen en geen gebruik maken van overheidsfinanciering worden met deze regeling tegemoet gekomen in de kosten. Net als ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen zijn deze ouders opgeroepen om de facturen te blijven doorbetalen om zo het kinderopvangstelsel stabiel te houden. De schatting was dat het om 4.800 huishoudens met 8.000 kinderen zou gaan (*Staatscourant* 2021, nr. 22339). De TTKZO is ruim een jaar na de eerste sluiting in 2021 met terugwerkende kracht ingevoerd voor de eerste twee sluitingsperioden. Zo werden ook de ouders die de kosten voor de kinderopvang volledig zelf dragen, tegemoet gekomen in de kosten. In 2022 is de regeling voor de derde sluitingsperiode aangepast. Omdat de huishoudens waar het om gaat - in tegenstelling tot de doelgroep van de TTKO - niet bekend zijn bij de overheid moest een aanvraag ingediend worden. De hoogte van de tegemoetkoming is gebaseerd op de betaalde facturen ter hoogte van de MUP.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Middelen: € 10 mln., waarvan € 1,4 uitvoeringskosten. Instrumenten: Financiële tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang. Communicatie over het indienen van een aanvraag. Prestatie: Ouders blijven de kosten van de kinderopvang doorbetalen.

	Effecten: De kinderopvangsector blijft stabiel en het aanbod blijft beschikbaar voor na de pandemie. Eveneens wordt de sector door het doorbetalen in staat gesteld noodopvang te bieden. Impact: Ouders kunnen arbeid en zorg blijven combineren.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Evaluatie coronaregelingen kinderopvang en noodopvang (Brennenraedts, et al., 2024).
Samenvatting onderzoek	In het onderzoek wordt vanuit twee clusters van maatregelen geredeneerd: de TTKO, de TTKZO en de gemeentelijke regelingen enerzijds en anderzijds de noodopvang. De TTKO, TTKZO en de gemeentelijke regelingen hadden als doel de sector overeind en stabiel te houden doordat de kinderopvangorganisaties hun reguliere bedrijfsvoering konden handhaven. Ook zouden ouders verzekerd blijven een plek op de kinderopvang. De TTKZO werd in 2021 met terugwerkende kracht voor de eerste twee sluitingsperioden ingevoerd. De beredenering hiervoor is dat, naast de ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen, ook deze groep ouders heeft bijgedragen aan het stabiel houden van het kinderopvangstelsel door de facturen door te betalen tijdens de sluitingsperioden. Vóór inwerkingtreding van de regeling is een analyse uitgevoerd om een beeld te krijgen van de doelgroep. Deze wees uit dat het om een relatief kleine en diverse groep ging. Zoals huishoudens waarvan één van beide ouders werkt, geen van beide ouders werken of expats. Omdat voor deze tegemoetkoming een aanvraag ingediend moest worden, is ook ingezet op communicatie via de website van de Rijksoverheid en brancheorganisaties. Het effect van de TTKO, de TTKZO en de gemeentelijke regelingen worden in het onderzoek gezamenlijk bekeken. Net zoals voor de TTKO wordt voor de TTKZO geconcludeerd dat de sector inderdaad overeind is gebleven. Het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat en het aantal locaties kinderopvang hebben zich ook na de pandemie doorgezet. Een grote meerderheid van de kinderopvangorganisaties is financieel gezond en ouders hebben geen achteruitgang in kwaliteit van de kinderopvang gemerkt. De regelingen hebben er ook voor gezorgd dat ouders hun plek op de opvang behielden. Dit is een indirect effect op systeemniveau. Doordat de sector stabiel bleef, bleven plekken beschikbaar na de pandemie. Het directe effect op individueel niveaus was er voor ouders. Namelijk, degenen die doorbetaalden, behielden hun plek voor na de pandemie. Zonder de regelingen was een flink deel van de ondernemingen in de kinderopvangsector in financiële problemen of in faillissement geraakt. Een deel van de ouders/verzorgers zou namelijk de kinderopvang hebben opgezegd (15%) of het aantal uren hebben teruggedraaid (25%). Dergelijke acute dalingen in omzet zou moeilijk op te vangen zijn geweest door kinderopvangorganisaties. Het merendeel van de ouders heeft de plek op de kinderopvang kunnen behouden. 1% had geen plek meer na de pandemie. Met betrekking tot de uitvoering van de TTKZO wordt geconcludeerd dat deze niet doelmatigheid kon worden uitgevoerd. Door de kleinschaligheid waren er geen schaalvoordelen en het was lastig

	overzicht te krijgen van de doelgroep. Ook over de regeling zelf wordt gezegd dat die niet doelmatig is omdat de sector ook wel zonder de (kleine doelgroep van de) TTKZO overeind was gebleven.
Effectenladder	4: Doeltreffendheid aannemelijk gemaakt Om de doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken is er literatuuronderzoek gedaan en zijn interviews gehouden met beleidsmakers, uitvoerings- en toezichthoudende organisaties, experts, vertegenwoordigers uit de kinderopvangsector. Ook zijn enquêtes afgenomen onder opvanglocaties, gemeenten en ouders. <u>Doeltreffendheid</u> Omdat de drie regelingen (TTKO, TTKZO en de gemeentelijke regelingen) dezelfde doelen hadden (de kinderopvangsector stabiel houden en behoud van plek op de opvang), hebben de onderzoekers de drie regelingen samen geëvalueerd. Uit de evaluatie van de drie regelingen komt als conclusie naar voren dat de TTKO, de TTKZO en de gemeentelijke regelingen er samen voor gezorgd hebben dat kinderopvangorganisaties konden doordraaien en ouders hun plek op de opvang behielden. Hoewel de TTKZO hetzelfde doel had als de TTKO is echter de vraag of de uitwerking dezelfde is. In eerste instantie omdat de TTKZO pas ná de eerste twee sluitingsperioden tot stand kwam. Het is daarom de vraag of de communicatie van de overheid, door de oproep aan ouders om de facturen door te betalen en de belofte van compensatie daarvoor, op deze groep groot effect heeft gehad. Omdat het bij de TTKZO om veel kleinere aantallen gaat, is eveneens de vraag of de conclusie dat zonder de regeling kinderopvangorganisaties in financiële problemen waren gekomen, ook voor de TTKZO geldt. De onderzoekers concluderen dat de sector zeer waarschijnlijk ook zonder de TTKZO overeind gebleven was. Door de algemene communicatielijn van de overheid dat álle ouders gecompenseerd zouden worden, moesten deze ouders ook tegemoet gekomen worden. De maatregel is in die zin ontstaan naar aanleiding van de TTKO. <u>Doelmatigheid</u> De TTKZO wordt als niet doelmatig omschreven. De uitvoeringskosten bedroegen 14% van het totale TTKZO-budget. De uitvoeringskosten waren mede zo hoog omdat veel inzet gepleegd moest worden op bereik van de doelgroep. Er is dus een relatief dure regeling opgezet voor een relatief kleine groep mensen. Dat maakt dat de TTKZO-regeling zelf niet doelmatig was. Vanuit breder perspectief wordt opgemerkt dat het nakomen van de belofte dat iedereen gecompenseerd zou worden, dus ook de ouders zonder kinderopvangtoeslag, kosten bespaard heeft door het uitblijven van klachten, bezwaar en beroep.

COVID-19 - Tegemoetkoming gemeentelijke regeling

Onderwerp	Toelichting
Thema	COVID-19 regelingen.
Type wijziging	Tegemoetkoming in de eigen bijdrage aan ouders die gebruik maken van gemeentelijke regelingen.
Jaar	2020, 2021
Kosten	€ 13,6 mln. incidenteel.
Doelgroep	Ouders die geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag en binnen een specifieke context gebruik maken van kinderopvang zonder kinderopvangtoeslag.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Tijdens de COVID-pandemie zijn verschillende regelingen tot stand gekomen die de kinderopvangsector overeind moesten houden en waardoor noodopvang geboden kon worden. De andere COVID-regelingen zijn: tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang (TTKO), tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang voor ouders zonder kinderopvangtoeslag (TTKZO) en noodopvang.
Beschrijving beleidswijziging	De kinderopvang is gedurende de COVID-pandemie drie keer gesloten. De eerste sluitingsperiode was van 16 maart 2020 tot en met 19 mei 2020 voor de DO en tot en met 7 juni 2020 voor de BSO. De tweede sluitingsperiode was van 16 december 2020 tot en met 7 februari 2021 voor de DO en tot en met 18 april 2021 voor de BSO. De derde sluitingsperiode was van 21 december 2021 tot en met 9 januari 2022 voor de BSO. Bij de eerste sluiting heeft de overheid aan ouders de oproep gedaan om de kosten van kinderopvang door te betalen en bekend gemaakt dat alle ouders (een tegemoetkoming in) de eigen bijdrage terugkrijgen (*Kamerstukken II* 2019-2020, 35420 en 31322, nr. 22). Gedurende deze perioden is een tegemoetkoming in de eigen bijdrage betaald aan ouders die gebruik maken van gemeentelijke regelingen en geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Gemeentelijke regelingen zijn VE, VVE, SMI en aanvullende regelingen van gemeenten. De doelgroep van de regeling zijn ouders van ongeveer 50.000 kinderen. De hoogte van de tegemoetkoming gaat tot de MUP. De uitvoering hiervan is overgedragen aan gemeenten waarvoor zij vanuit het Rijk een bedrag ontvangen hebben.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Middelen: € 13,6 mln. Instrumenten: Een financiële tegemoetkoming in de eigen bijdrage. Prestatie: Ouders blijven de kosten voor kinderopvang doorbetalen. Effecten: De kinderopvangsector blijft stabiel en het aanbod blijft beschikbaar voor na de pandemie. Eveneens wordt de sector door het doorbetalen in staat gesteld noodopvang te bieden. Impact: Ouders kunnen arbeid en zorg blijven combineren.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Evaluatie coronaregelingen kinderopvang en noodopvang 2024 (Brennenraedts, et al., 2024).
Samenvatting onderzoek	In het onderzoek wordt vanuit twee clusters van maatregelen geredeneerd: de TTKO, de TTKZO en de gemeentelijke regelingen enerzijds en anderzijds de noodopvang. De TTKO, TTKZO en de gemeentelijke regelingen hadden als doel de sector overeind en stabiel te houden doordat de kinderopvangorganisaties hun

	reguliere bedrijfsvoering konden handhaven. Ook zouden ouders verzekerd blijven een plek op de kinderopvang. Het effect van de TTKO, de TTKZO en de gemeentelijke regelingen worden in het onderzoek gezamenlijk bekeken. Voor deze regelingen werd geconcludeerd dat de sector inderdaad overeind is gebleven. Het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat en het aantal locaties kinderopvang hebben zich ook na de pandemie doorgezet. Een grote meerderheid van de kinderopvangorganisaties is financieel gezond en ouders hebben geen achteruitgang in kwaliteit van de kinderopvang gemerkt. Zonder de regelingen was een flink deel van de ondernemingen in de kinderopvangsector in financiële problemen of in faillissement geraakt. Een deel van de ouders/verzorgers zou namelijk de kinderopvang hebben opgezegd (15%) of het aantal uren hebben teruggedraaid (25%). Dergelijke acute dalingen in omzet zou moeilijk op te vangen zijn geweest door kinderopvangorganisaties. Het merendeel van de ouders heeft de plek op de kinderopvang kunnen behouden. 1% had geen plek meer na de pandemie. De regelingen hebben er ook voor gezorgd dat ouders hun plek op de opvang behielden. Dit is een indirect effect op systeemniveau. Doordat de sector stabiel bleef, bleven plekken beschikbaar na de pandemie. Het directe effect op individueel niveaus was er voor ouders. Namelijk, degenen die doorbetaalden, behielden hun plek voor na de pandemie. Wel kan worden gesteld dat de omvang van de gemeentelijke regeling dermate klein was dat de sector zeer waarschijnlijk ook overeind was gebleven zonder de gemeentelijke regelingen. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de boodschap vanuit de overheid dat ouders gecompenseerd zouden worden niet onderschat moet worden. Door een gebrek aan gegevens over de uitvoeringskosten is het niet goed te bepalen of de uitvoering doelmatiger had gekund. In vrijwel alle gemeenten heeft betaling van de tegemoetkoming plaatsgevonden. Er zat echter wel variatie in de uitvoering aangezien het decentraal belegd was. Richtlijnen vanuit de overheid hadden voor meer consistentie kunnen zorgen. De decentrale uitvoering heeft er ook toe geleid dat er geen goed inzicht is in of de middelen van het Rijk doelmatig zijn ingezet richting de doelgroep.
Effectenladder	3: In theorie doeltreffend Om de doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken is er literatuuronderzoek gedaan en zijn interviews gehouden met beleidsmakers, uitvoerings- en toezichthoudende organisaties, experts, vertegenwoordigers uit de kinderopvangsector. Ook zijn enquêtes afgenomen onder opvanglocaties, gemeenten en ouders. Voor de doeltreffendheid hebben de onderzoekers de drie regelingen (TTKO, TTKZO en de gemeentelijke regelingen) voor tegemoetkomingen aan ouders in de kosten of eigen bijdrage van kinderopvang bij elkaar genomen. Dit omdat de regelingen alle drie tot doel hadden om de kinderopvangsector stabiel te houden en ouders hun plek op de opvang behielden. Hoewel deze conclusie voor de regelingen in het algemeen getrokken kan worden, is de vraag wat het aandeel van de gemeentelijke regelingen is geweest. De omvang van de regelingen is namelijk dermate klein dat de sector zeer waarschijnlijk ook

	stabiel was gebleven zonder gemeentelijke middelen. Net zoals bij de TTKZO werden de gemeentelijke regelingen meegenomen in de compensatie omdat de boodschap vanuit de overheid was geweest dat iedereen gecompenseerd zou worden. Door de decentrale uitvoering zijn geen data bekend over het aantal gebruikers en over uitvoeringskosten. Daardoor is ook niet te achterhalen of de uitvoering doelmatiger had gekund.

COVID-19 - Noodopvang

Onderwerp	Toelichting
Thema	COVID-19 regelingen
Type wijziging	Bieden van noodopvang aan ouders met cruciale beroepen en kinderen in een kwetsbare positie.
Jaar	2020, 2021
Kosten	€ 23 mln. incidenteel.
Doelgroep	Ouders met een cruciaal beroep en kinderen in een kwetsbare situatie.
Relatie met andere beleidswijzigingen	Tijdens de COVID-pandemie zijn verschillende regelingen tot stand gekomen die de kinderopvangsector overeind moesten houden: Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang (TTKO), Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang zonder overheidsvergoeding (TTKZO) en de gemeentelijke regelingen. Door deze regelingen bleef de kinderopvangsector overeind en kon er noodopvang geboden worden aan ouders met cruciale beroepen en kinderen in een kwetsbare positie.
Beschrijving beleidswijziging	De kinderopvang is gedurende de COVID-pandemie drie keer gesloten. De eerste sluitingsperiode was van 16 maart 2020 tot en met 19 mei 2020 voor de DO en tot en met 7 juni 2020 voor de BSO. De tweede sluitingsperiode was van 16 december 2020 tot en met 7 februari 2021 voor de DO en tot en met 18 april 2021 voor de BSO. De derde sluitingsperiode was van 21 december 2021 tot en met 9 januari 2022 voor de BSO. Gedurende deze perioden heeft de minister van SZW alle ouders die gebruik maakten van kinderopvang opgeroepen de kosten van kinderopvang te blijven doorbetalen. Gedurende de drie sluitingen werd noodopvang georganiseerd voor twee doelgroepen. Kinderopvang en scholen bleven open voor ouders in cruciale beroepen zodat zij hun werk konden blijven uitvoeren. Daarnaast was noodopvang toegankelijk voor kinderen in kwetsbare posities zodat zij niet in hun ontwikkeling belemmerd zouden worden. De doorfinanciering van kinderopvang was een belangrijke voorwaarde voor het kunnen bieden van noodopvang omdat zo de kinderopvangorganisaties konden blijven doordraaien. Het organiseren van noodopvang vanuit de overheid behelsde: 1. Het opstellen van protocollen Kinderopvang & Covid waarin de slag gemaakt werd van landelijke coronaregels naar de kinderopvang. 2. Communicatie vanuit het Rijk naar ouders over de beschikbaarheid van noodopvang voor de doelgroepen. 3. Beleid om te bepalen welke ouders van noodopvang gebruik konden maken. 4. Overleg tussen VNG, GGD GHOR, kinderopvangsector en Rijk om afspraken te maken over realisatie van veilige noodopvang.
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	Middelen: 23 mln.[26] Instrumenten: Protocollen Kinderopvang & Covid, communicatie vanuit het Rijk naar ouders, beleid rondom rechthebbenden van noodopvang, overleg VNG, GGD GHOR, kinderopvangsector en Rijk. Prestaties: Bieden van noodopvang aan ouders in cruciale beroepen en kinderen in kwetsbare situaties.

[26] Het bedrag van € 23 mln. euro heeft betrekking op de periode 16 maart tot 1 juli 2020 en is uitgekeerd middels een overboeking aan het gemeentefonds.

	Effecten: Realisatie van noodopvang voor ouders met cruciale beroepen en kinderen in kwetsbare situaties. Impact: Ouders met cruciale beroepen konden blijven werken en kinderen in kwetsbare situaties hadden minder risico op verslechtering van de situatie.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Evaluatie coronaregelingen kinderopvang en noodopvang 2024 (Brennenraedts, et al., 2024).
Samenvatting onderzoek	De gemeenten kregen een coördinerende rol in de noodopvang. Zij wezen de plekken aan die beschikbaar waren voor noodopvang (de kinderopvanglocaties) en gemeenten moesten locaties voor de 24-uurs opvang aanwijzen. De opvang werd geboden tijdens de reguliere openingstijden. In de eerste sluitingsperiode kon ook gebruik worden gemaakt van 24-uursopvang. Omdat daar weinig gebruik van werd gemaakt, is dat in de opvolgende sluitingsperioden niet meer georganiseerd. Tijdens de eerste periode konden ouders ook meer uren noodopvang afnemen dan afgesproken in het contract met de kinderopvangorganisaties. In de tweede periode was het aantal uur gelimiteerd aan de contractduur. De protocollen werden onder leiding van SZW samen met belangen- en brancheorganisaties uit de kinderopvangsector opgesteld. Deze zijn een aantal keer herzien en afgestemd op de toen geldende coronaregels en na signalen van betrokken partijen. Om te bepalen welke ouders van noodopvang gebruik konden maken, is de lijst van cruciale beroepen van de NCTV gebruikt. De directie Kinderopvang heeft aangegeven dat één ouder met een cruciaal beroep voldoende was voor gebruikmaking van noodopvang. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de protocollen hebben bijgedragen aan de realisatie van veilige noodopvang. De vele aanpassingen zorgden wel voor praktische obstakels en hoge administratieve lasten. Hetzelfde geldt voor de communicatie. Zowel voor ouders als voor kinderopvangorganisaties werd de communicatie vanuit de overheid als voldoende ervaren om te weten dat er noodopvang beschikbaar was c.q. de verwachtingen waren rondom het organiseren van noodopvang. Minpunten waren onzekerheid over het ingaan van nieuwe maatregelen en de juiste interpretatie van de maatregelen. Voor kinderopvangorganisaties was het soms uitdagend om te besluiten over het wel of niet toelaten van kinderen. Kinderopvangorganisaties moesten van ouders horen of zij een cruciaal beroep hadden en konden niet achterhalen of dat daadwerkelijk zo was en de lijst met cruciale beroepen veranderde meermalen. Bijna alle gemeenten (98%) hebben kinderopvang aangeboden en daarmee was het aanbod zeer goed. Ook zijn ouders met cruciale beroepen goed bereikt en het gebruik van noodopvang nam over de tijd toe. Ouders die wel noodopvang mochten gebruiken maar dat niet deden, gaven aan geen noodopvang nodig te hebben omdat ze konden thuiswerken of angst hadden voor besmettingen op de kinderopvang. De noodopvang heeft ervoor gezorgd dat een flink deel van de ouders met een cruciaal beroep hun werk kon uitvoeren.

	Het is niet duidelijk in welke mate kinderen met een kwetsbare positie bereikt zijn omdat geen criteria zijn vastgesteld voor de doelgroep. Daardoor kon wel maatwerk geleverd worden door organisaties die dichtbij de kinderen stonden. Betrokkenen uit de praktijk zijn ook positief over de mate waarin de doelgroep is bereikt. Wel ontstonden hierdoor verschillen tussen gemeenten. De beschikbaarheid van noodopvang voor kinderen in kwetsbare posities heeft het risico op verslechtering van de positie deels verkleind. Uit internationaal onderzoek is ook gebleken dat het sluiten van kinderopvangcentra en een gebrek aan passende noodopvang tot verhoogde stressbeleving bij ouders leidt. Er kan aangenomen worden dat de maatregel doeltreffend is geweest, maar de omvang van het effect is niet goed vast te stellen. De samenwerking tussen de VNG, GGD GHOR en SZW is als positief ervaren en er werden snel concrete afspraken gemaakt over de realisatie van veilige noodopvang. De samenwerkingsvorm is doeltreffend gebleken. Daarnaast kan in zijn algemeenheid gezegd worden dat noodopvang een positief effect heeft gehad op het stabiel houden van de sector: door het bieden van noodopvang tijdens de sluitingsperioden was het regulier opstarten relatief eenvoudig.
Effectenladder	Noodopvang cruciale beroepen 4: Doeltreffendheid aannemelijk gemaakt Noodopvang kwetsbare kinderen 3: In theorie doeltreffend Om de doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken is er literatuuronderzoek gedaan en zijn interviews gehouden met beleidsmakers, uitvoerings- en toezichthoudende organisaties, experts en vertegenwoordigers uit de kinderopvangsector. Ook zijn enquêtes afgenomen onder opvanglocaties, gemeenten en ouders.

Arbeidsmarktprogramma kinderopvang

Onderwerp	Toelichting
Thema	Arbeidsmarkt
Type wijziging	Maatregelen tegen het personeelstekort.
Jaar	2020-2024
Kosten	~ €3 mln. incidenteel in 2020-2024.
Doelgroep	Ouders die gebruik maken van kinderopvang en aanbieders van kinderopvang.
Relatie met andere beleidswijzigingen	n.v.t.
Beschrijving beleidswijziging	Het arbeidsmarktkraptebeleid betreft een breed scala aan maatregelen gericht op het terugdringen en beheersbaar houden van het personeelstekort in de kinderopvang. In totaal zijn ongeveer 36 beleidsinitiatieven en maatregelen gestart. Dit zijn maatregelen die door het Ministerie van SZW, de sector of gezamenlijk zijn genomen. Bij 22 daarvan speelde het Ministerie van SZW een rol, doordat ze er direct bij betrokken waren of (mede)financier waren. Deze 22 maatregelen kunnen in vier categorieën worden onderverdeeld: a. Arbeidsmarktcampagnes 1. Campagne 'Kinderopvang dankzij jou' 2. Campagne 'Kleine Stappen, Grote Dromen' b. Voorlichting en informatieverstrekking over actuele thema's 3. Webinars over zzp'ers en schijnzelfstandigheid 4. Online sessies professioneel zeggenschap 5. Informatieverstrekking combinatiebanen 6. Themadagen modern werkgeverschap 7. Handreiking btw-afdracht bij uitleen personeel tussen KO en onderwijs c. Projecten en subsidieregelingen 8. Subsidieregeling groepshulpen 9. Ontwikkelpad Kinderopvang 10. Routekaart Kinderopvang 11. Kaartspel 'Open Kaart' d. Aanpassen van kwaliteitseisen. 12. Verruiming inzet beroepskrachten in opleiding (BIO's) 13. BIO's inzetten als vast gezicht (VGC) 14. Afwijkingsmogelijkheid VGC 15. Andersgekwalificeerden formatief inzetten in de BSO 16. Flexibelere invulling van de 3-uursregeling van de BKR 17. BKR in de BSO op kindcentrumniveau in plaats van groepsniveau 18. Vereenvoudigen van kindcentrumoverstijgend opvangen tijdens schoolvrije perioden 19. Uitstellen van de taaleis en baby-scholing van 2023 naar 2025 20. Lagere taaleis voor de BSO (2F in plaats van 3F) 21. Versoepelingen voor het voldoen aan de taaleis voor 1) oudere medewerkers en 2) medewerkers die langere tijd afwezig waren in 2024 22. Taaleis Nederlands niet meer verplicht voor beroepskrachten die enkel een andere taal spreken en hun taalniveau in de eigen taal kunnen aantonen
Beleidstheorie op niveau van beleidswijziging	In de evaluatie van het arbeidsmarktkraptebeleid is de beleidstheorie achter de beleidsmaatregelen voor de arbeidsmarktkrapte kinderopvang uitgewerkt. De beleidstheorie die hier wordt toegelicht is uit dat rapport afkomstig. De figuur in bijlage 6 toont deze beleidstheorie in zijn geheel.

	Het beoogde effect op de lange termijn is dat het arbeidsmarkttekort opgelost wordt of dat het tekort beheersbaar blijft. Daarmee kan de toegankelijkheid en kwaliteit van de kinderopvang, nu en in de toekomst, beter gewaarborgd worden. Dit betekent concreet dat het stelsel kan voorzien in de vraag van ouders en dat deze ouders (en de kinderen) er vanuit kunnen gaan dat de kwaliteit op de opvang goed is. Dat kan bijdragen aan een hoger arbeidsaanbod van ouders, wat ook voordelen biedt voor andere sectoren. Het beleid kent vier beoogde effecten op de korte termijn: 1. Nieuw personeel aantrekken (meer instroom); 2. Huidige personeel behouden (minder uitstroom); 3. Meer uren werken stimuleren 4. Productiviteit vergroten (meer kinderen opvangen per beroepskracht) <u>Arbeidsmarktcampagnes</u> De arbeidsmarktcampagnes richten zich op het vergroten van de instroom door de kinderopvang als aantrekkelijke werkplek onder de aandacht te brengen bij potentiële medewerkers. Ze beogen het imago van de sector te verbeteren, beroepstrots te versterken en specifieke doelgroepen (scholieren, zij-instromers, herintreders) te enthousiasmeren voor een baan of opleiding in de kinderopvang. <u>Voorlichting en informatieverstrekking over actuele thema's</u> Deze maatregelen zijn gericht op het delen van kennis, *best practices* en handelingsperspectieven met kinderopvangorganisaties en andere betrokkenen uit de sector. Ze beogen organisaties te ondersteunen bij het zelf aanpakken van personeelstekorten door praktische informatie beschikbaar te stellen over bijvoorbeeld combinatiebanen, het Ontwikkelpad Kinderopvang, of de inzet van zzp'ers. <u>Projecten en subsidieregelingen</u> Projecten en subsidieregelingen beogen financiële drempels te verlagen en organisaties te stimuleren om te investeren in instroom, behoud of ontwikkeling van personeel. Ze richten zich op het faciliteren van specifieke oplossingen zoals de inzet van groepshulpen, duurzame inzetbaarheid, of contractuitbreiding bij zittend personeel. <u>Aanpassen van kwaliteitseisen</u> Het aanpassen van kwaliteitseisen beoogt meer flexibiliteit te bieden in de inzet van personeel, zonder de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang aan te tasten. Deze maatregelen verruimen de mogelijkheden om met de beschikbare formatie te werken (bijvoorbeeld door beroepskrachten in opleiding breder inzetbaar te maken) of vereenvoudigen regels die als knellend worden ervaren (zoals de 3-uursregeling of het vaste-gezichtencriterium).
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ipsos I&O en SEO Economisch Onderzoek, Arbeidsmarktkraptebeleid kinderopvang, januari 2026 (Heuzels, van Werkhooven, Schwartz, van Kesteren, & Knol, 2026).
Samenvatting onderzoek	Het evaluatierapport bevat conclusies over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Onderstaande samenvatting is opgebouwd uit teksten afkomstig uit het rapport. <u>Doelrealisatie</u>

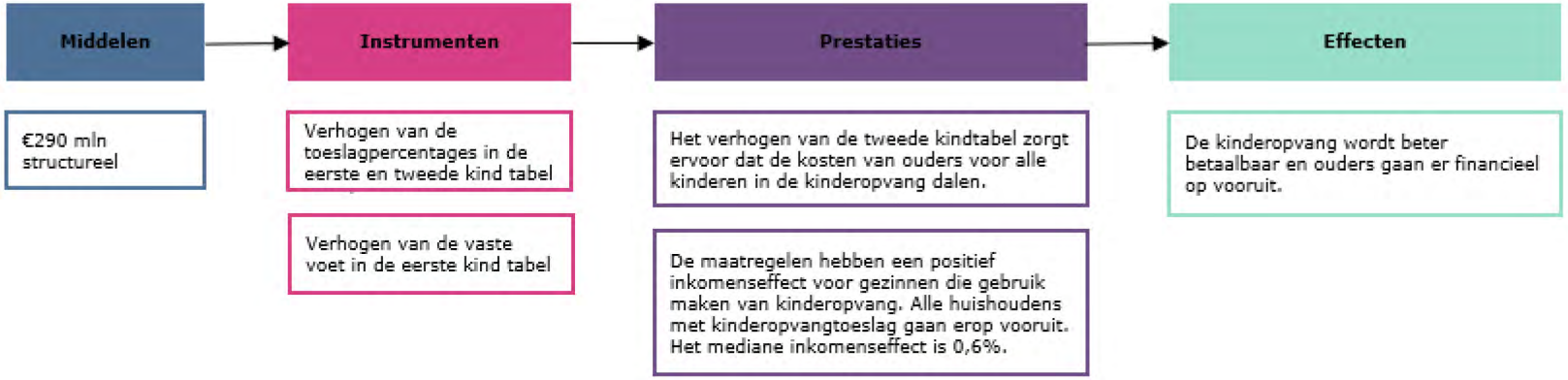
	In hoeverre treden de gewenste ontwikkelingen op? • In de periode 2015-2025 is het aantal medewerkers dat werkzaam is in de kinderopvang sterk toegenomen. • Deeltijdfactor in de kinderopvang is gegroeid: medewerkers werken gemiddeld meer uren per week. • De beschikbare formatie is efficiënter geworden. • Arbeidsmarktkrapte stabiliseert in 2025. Het arbeidsmarkttekort stijgt daarentegen wel sterk in de prognoses van zowel beleidsarme als beleidsrijke scenario's voor 2031. <u>Doeltreffendheid</u> In hoeverre is de doelrealisatie toe te schrijven aan het gevoerde beleid? • De onderzoekers kunnen niet concluderen dat het totale pakket aan beleidsmaatregelen (al) tot de gewenste effecten heeft geleid. Hoewel sommige beleidsdoelen (gedeeltelijk) zijn bereikt, kan dit niet overtuigend worden toegeschreven aan het gevoerde beleid. Zij stellen daarbij dat het totale budgettaire beslag van het beleid relatief beperkt is, waardoor substantiële arbeidsmarkteffecten ook niet te verwachten zijn. • De onderzoekers vinden wel een gepercipieerd effect dat de maatregelen tot de gewenste resultaten hebben geleid. Het merendeel van de beleidsmaatregelen wordt door kinderopvangorganisaties als effectief gezien. • Organisaties met personeelskrapte, hoge werkdruk en/of een hoog ziekteverzuim ervaren gemiddeld genomen dat het goed is dat de beleidsmaatregelen er zijn. Als ze er niet waren geweest was in hun ogen de situatie (nog) slechter geweest. • De maatregelen hebben, ondanks tijdelijke verlichting, volgens kinderopvangorganisaties (nog) nauwelijks geleid tot het structureel verlagen van de problematiek rond werkdruk, het verbeteren van de instroom of het terugdringen van het ziekteverzuim. Samenvattend functioneren de maatregelen op het niveau van output (meer flexibiliteit, roosters rondkrijgen), maar is de vertaling naar structurele outcome (minder tekort, lagere werkdruk) vooralsnog beperkt. • De mogelijke verklaring hiervoor vanuit de kinderopvangorganisaties is meervoudig. Ten eerste lossen veel maatregelen het kernprobleem – een tekort aan BKR-gekwalificeerd personeel – niet structureel op. Ten tweede verhoogt de inzet van onervaren krachten de werkdruk voor het zittende personeel, wat de beoogde verlichting ondermijnt. Tot slot zorgt de ervaren regeldruk die met elke (versoepelings-)maatregel gepaard gaat voor extra administratieve lasten. Denk hierbij aan het telkens moeten uitleggen van nieuwe regels, wat ook voor onduidelijkheid en stress op de werkvloer kan zorgen. <u>Doelmatigheid</u> Hoe staan de ingezette middelen in verhouding tot de effecten? • De totale kosten die zijn gemaakt voor dit pakket aan maatregelen (~€ 3 mln.) is relatief beperkt geweest. • De twee arbeidsmarktcampagnes en de subsidieregeling groepshulpen zijn samen goed voor 76 procent van alle uitgaven binnen dit pakket aan maatregelen. Er zijn indicaties dat in ieder geval de twee arbeidsmarktcampagnes doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Ten aanzien van de subsidieregeling groepshulpen zijn nog verbeteringen mogelijk in de zin van

	doelmatigheid, aangezien een relatief groot deel van het budget werd besteed aan de uitvoeringskosten ervan. • Doelmatigheid kan ook worden bekeken in termen van regeldruk en kosten voor de sector zelf. Maatregelen die flexibiliteit bieden binnen bestaande bezetting worden positief beoordeeld. Maatregelen die extra personeel of scholing vereisen stuiten soms ook op praktische bezwaren, bijvoorbeeld dat ze te veel begeleidingscapaciteit vragen. Ook kan versoepeling en aanpassing van regels leiden tot méér werkdruk, omdat deze telkens opnieuw uitgelegd en toegepast moeten worden.
Effectenladder	4 – (beperkte) doeltreffendheid aannemelijk gemaakt Er is een uitgebreide evaluatie uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Er is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: deskresearch, groepsinterviews met experts, vragenlijst onder kinderopvangorganisaties, gegevensanalyse van AZW-Statline data en koppeling van de vragenlijst met CBS microdata. De bevindingen uit deze verschillende analyses zijn samengebracht in een synthesefase (triangulatie van bronnen).

Bijlage 6: Beleidstheorieën

Deze bijlage bevat een visuele weergave van de beleidstheoriëen per beleidswijziging voor alle beleidswijzigingen die in bijlage 5 zijn geanalyseerd.

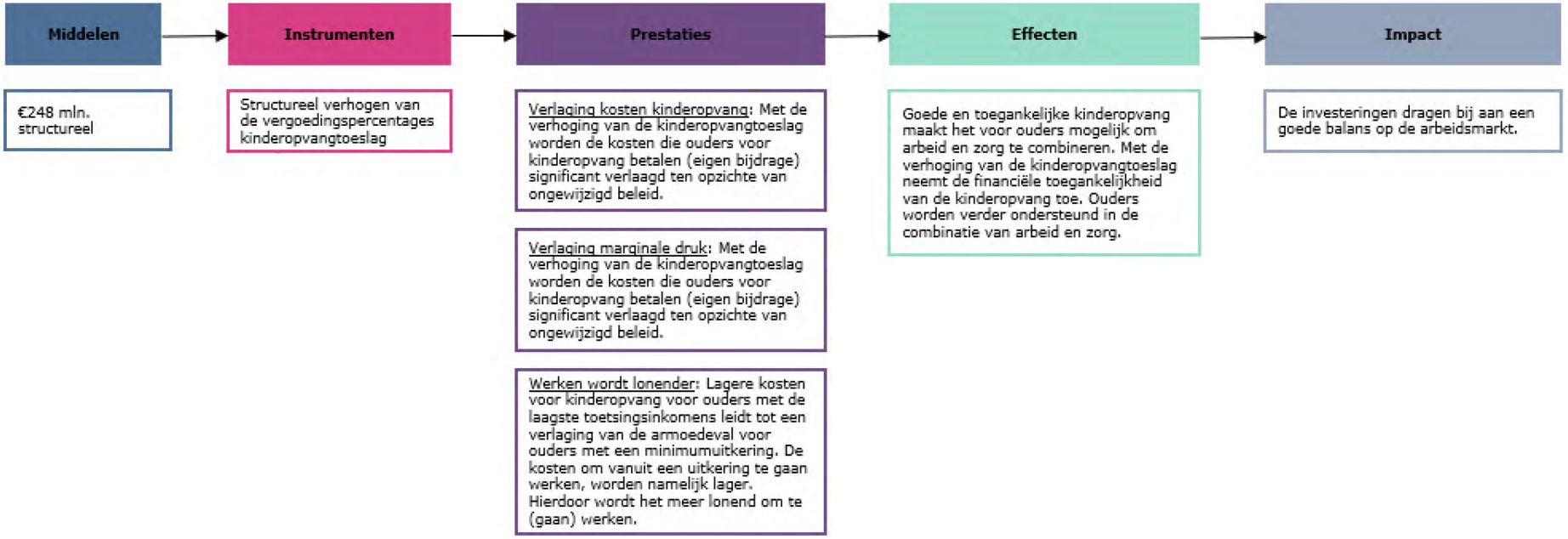
Intensiveringen kinderopvangtoeslag – verhoging vergoedingspercentages 2016



Intensiveringen kinderopvangtoeslag – verhoging vergoedingspercentages en MUP 2017



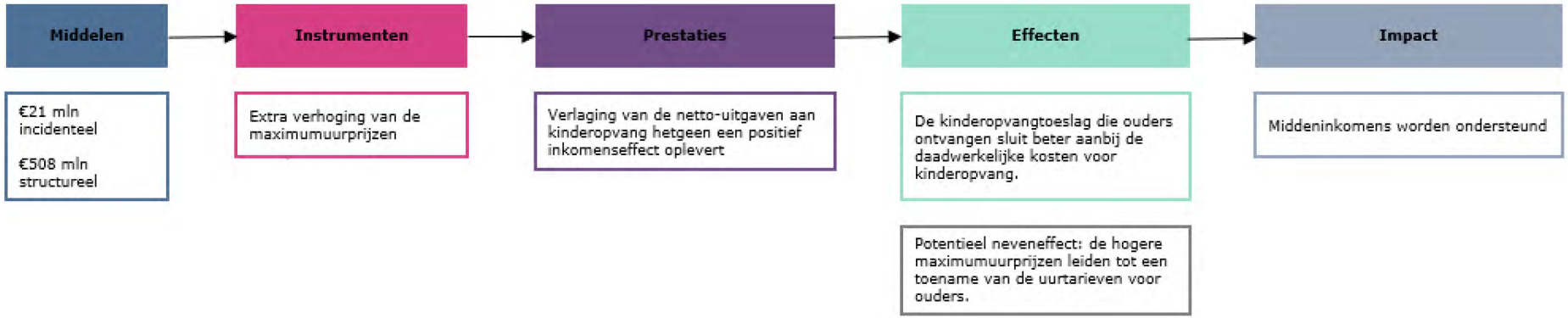
Intensiveringen kinderopvangtoeslag – verhoging vergoedingspercentages 2019



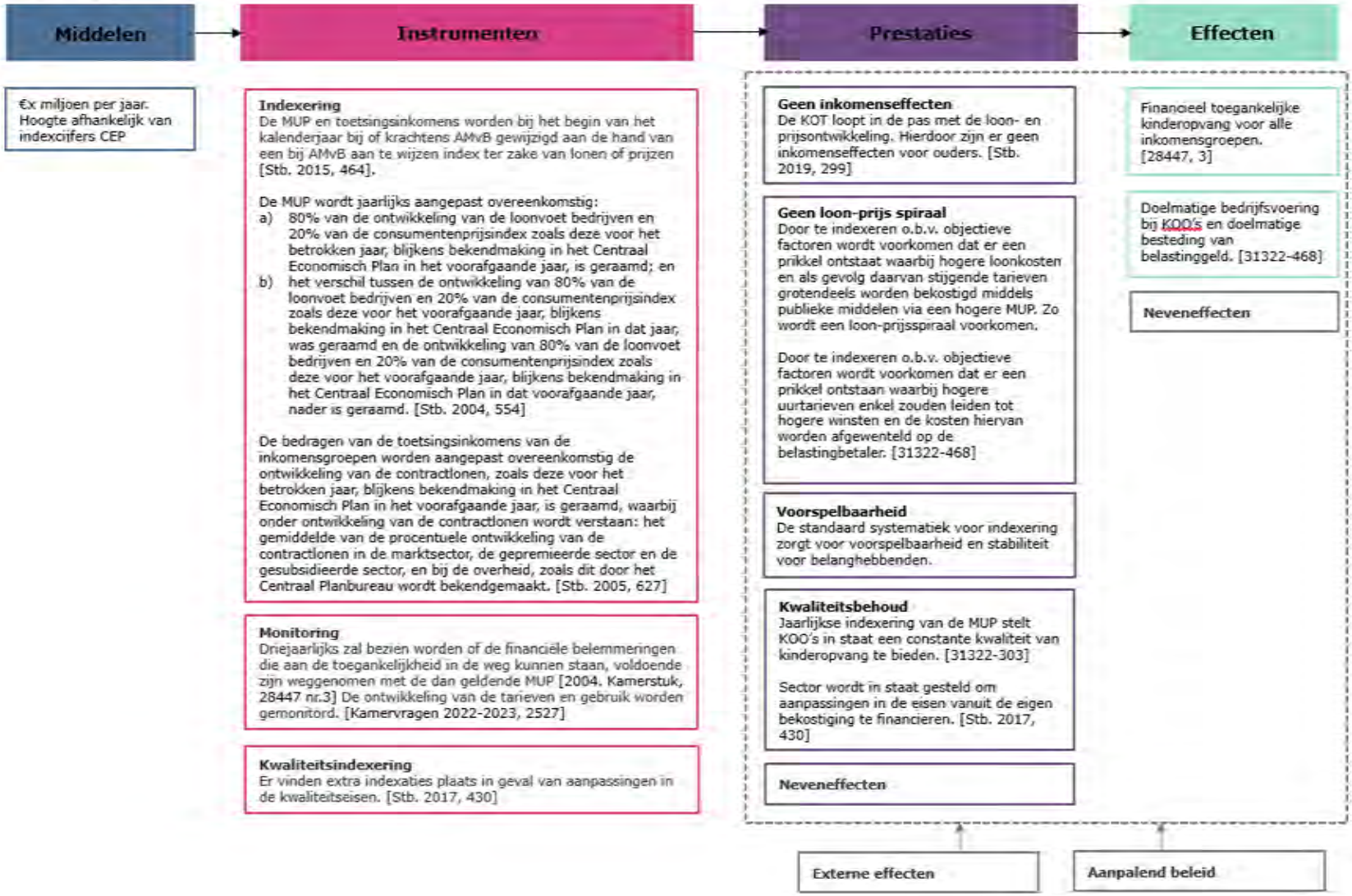
Intensiveringen kinderopvangtoeslag – verhoging MUP 2023



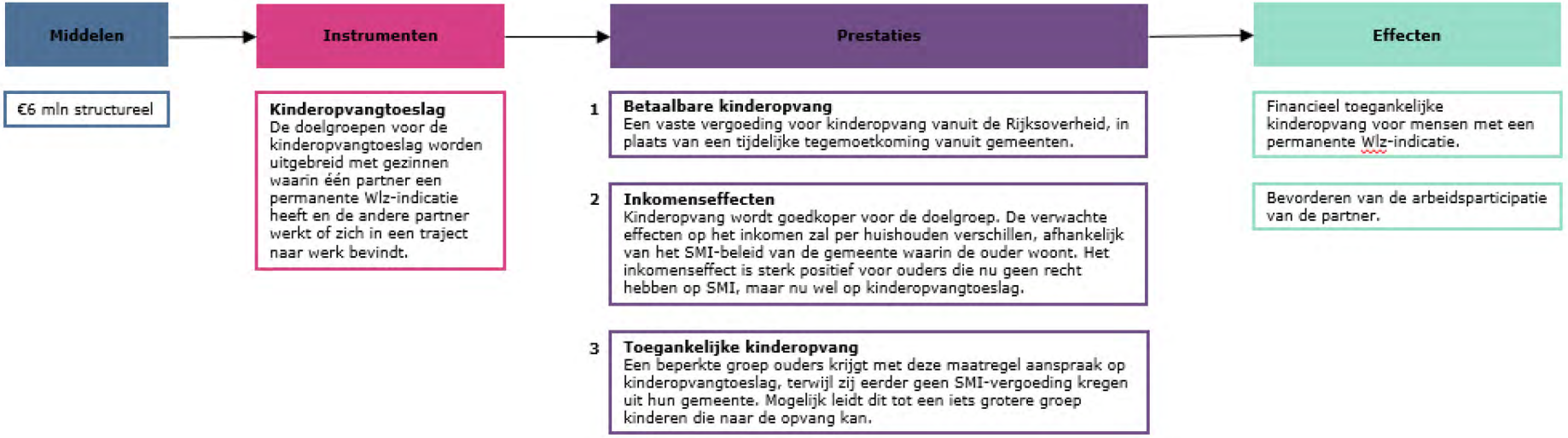
Intensiveringen kinderopvangtoeslag – verhoging MUP 2024



Indexering


Middelen
Instrumenten
Prestaties
Effecten
€x miljoen per jaar. Hoogte afhankelijk van indexcijfers CEP
Indexering
De MUP en toetsingsinkomens worden bij het begin van het kalenderjaar bij of krachtens AMvB gewijzigd aan de hand van een bij AMvB aan te wijzen index ter zake van lonen of prijzen [Stb. 2015, 464].
De MUP wordt jaarlijks aangepast overeenkomstig:
a) 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven en 20% van de consumentenprijsindex zoals deze voor het betrokken jaar, blijkens bekendmaking in het Centraal Economisch Plan in het voorafgaande jaar, is geraamd; en
b) het verschil tussen de ontwikkeling van 80% van de loonvoet bedrijven en 20% van de consumentenprijsindex zoals deze voor het voorafgaande jaar, blijkens bekendmaking in het Centraal Economisch Plan in dat jaar, was geraamd en de ontwikkeling van 80% van de loonvoet bedrijven en 20% van de consumentenprijsindex zoals deze voor het voorafgaande jaar, blijkens bekendmaking in het Centraal Economisch Plan in dat voorafgaande jaar, nader is geraamd. [Stb. 2004, 554]
De bedragen van de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen worden aangepast overeenkomstig de ontwikkeling van de contractlonen, zoals deze voor het betrokken jaar, blijkens bekendmaking in het Centraal Economisch Plan in het voorafgaande jaar, is geraamd, waarbij onder ontwikkeling van de contractlonen wordt verstaan: het gemiddelde van de procentuele ontwikkeling van de contractlonen in de marktsector, de gepremieerde sector en de gesubsidieerde sector, en bij de overheid, zoals dit door het Centraal Planbureau wordt bekendgemaakt. [Stb. 2005, 627]
Monitoring
Driejaarlijks zal bezien worden of de financiële belemmeringen die aan de toegankelijkheid in de weg kunnen staan, voldoende zijn weggenomen met de dan geldende MUP [2004, Kamerstuk, 28447 nr.3] De ontwikkeling van de tarieven en gebruik worden gemonitord. [Kamervragen 2022-2023, 2527]
Kwaliteitsindexering
Er vinden extra indexaties plaats in geval van aanpassingen in de kwaliteitseisen. [Stb. 2017, 430]
Geen inkomenseffecten
De KOT loopt in de pas met de loon- en prijsontwikkeling. Hierdoor zijn er geen inkomenseffecten voor ouders. [Stb. 2019, 299]
Geen loon-prijs spiraal
Door te indexeren o.b.v. objectieve factoren wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat waarbij hogere loonkosten en als gevolg daarvan stijgende tarieven grotendeels worden bekostigd middels publieke middelen via een hogere MUP. Zo wordt een loon-prijsspiraal voorkomen.
Door te indexeren o.b.v. objectieve factoren wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaan waarbij hogere uurtarieven enkel zouden leiden tot hogere winsten en de kosten hiervan worden afgewenteld op de belastingbetaler. [31322-468]
Voorspelbaarheid
De standaard systematiek voor indexering zorgt voor voorspelbaarheid en stabiliteit voor belanghebbenden.
Kwaliteitsbehoud
Jaarlijkse indexering van de MUP stelt KOO's in staat een constante kwaliteit van kinderopvang te bieden. [31322-303]
Sector wordt in staat gesteld om aanpassingen in de eisen vanuit de eigen bekostiging te financieren. [Stb. 2017, 430]
Neveneffecten
Financieel toegankelijke kinderopvang voor alle inkomensgroepen. [28447, 3]
Doelmatige bedrijfsvoering bij KOO's en doelmatige besteding van belastinggeld. [31322-468]
Neveneffecten
Externe effecten
Aanpalend beleid

Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag – Permanente Wlz



Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag – Tijdelijke Wlz



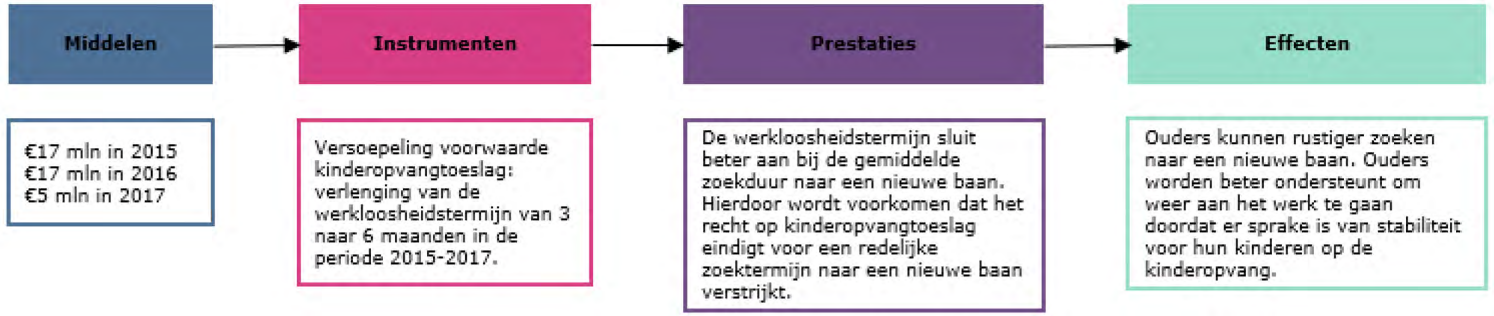
Uitbreidingen recht op kinderopvangtoeslag – Detentie



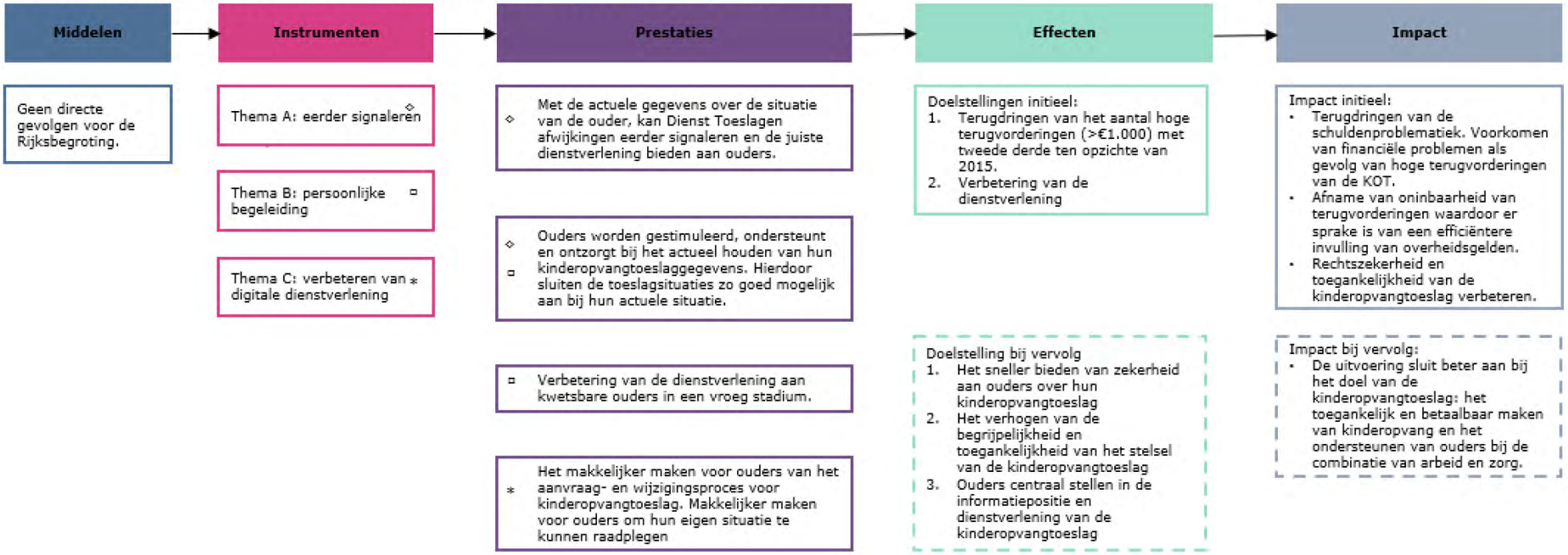
Verbeteringen kinderopvangtoeslag – Aanpassing definitie eerste kind



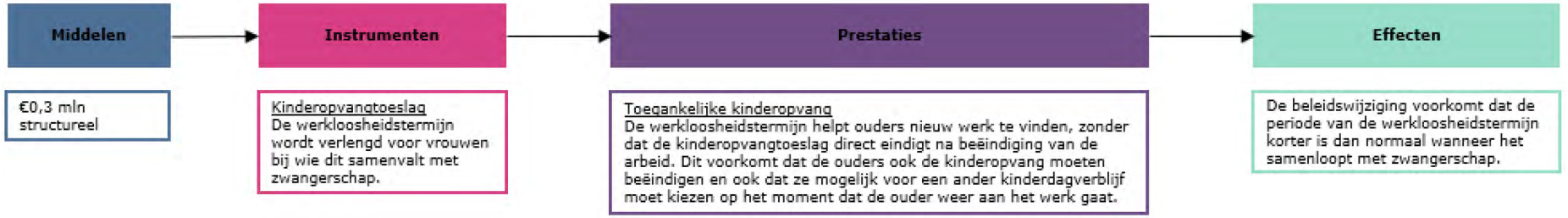
Verbeteringen kinderopvangtoeslag – Verlenging werkloosheidstermijn



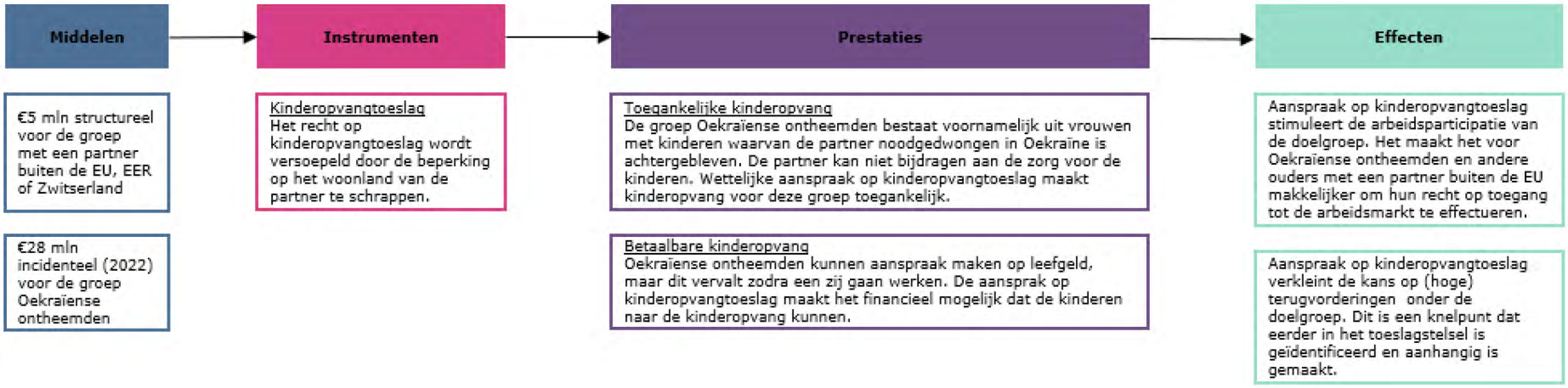
Verbeteringen kinderopvangtoeslag – Verbetertraject kinderopvangtoeslag



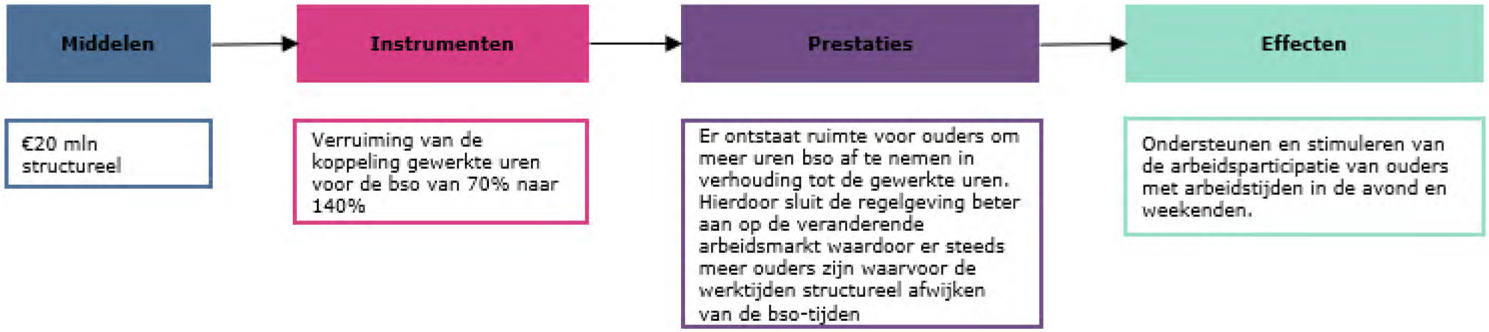
Verbeteringen kinderopvangtoeslag – Verlenging werkloosheidstermijn tijdens zwangerschap



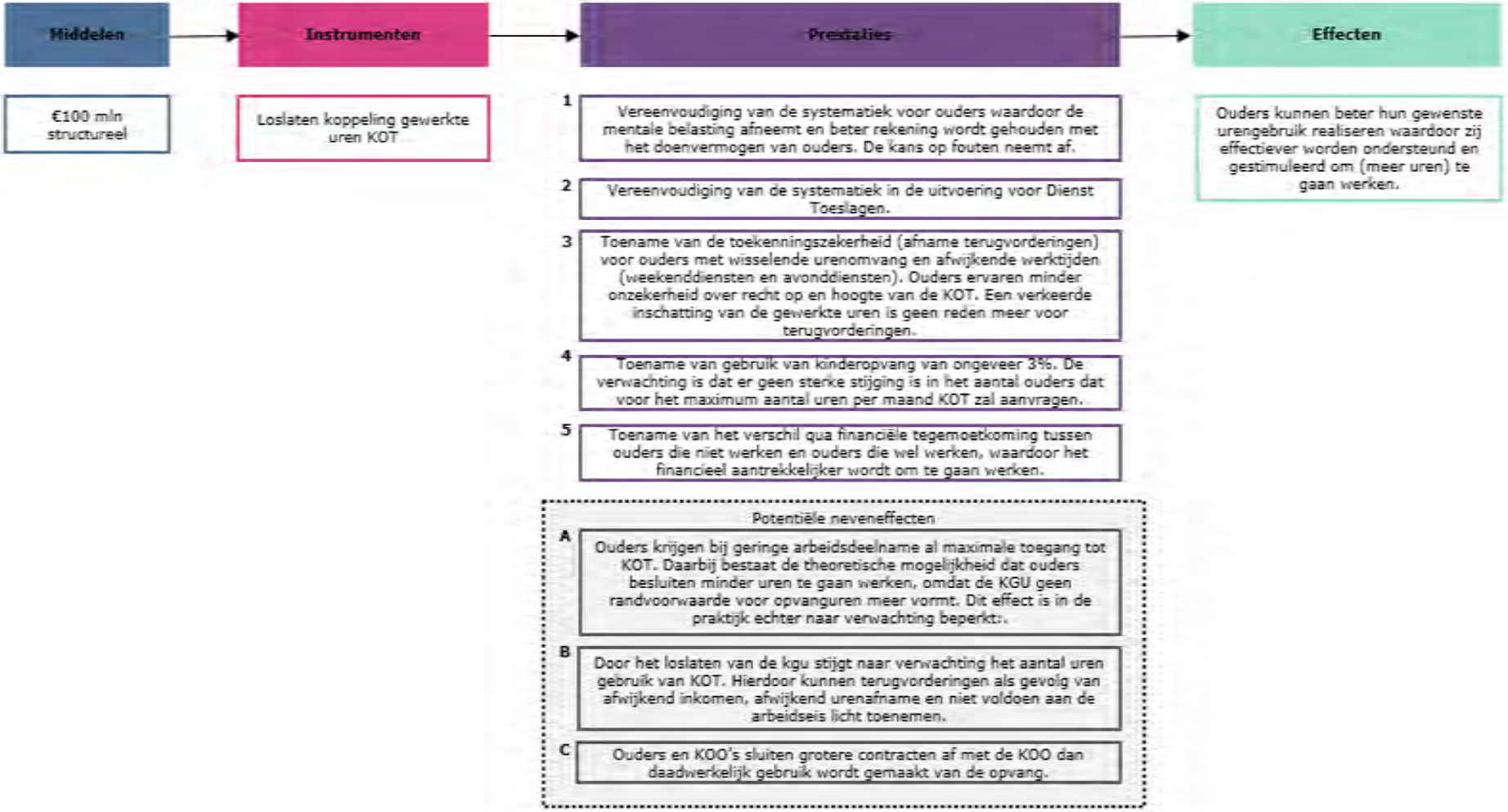
Verbeteringen kinderopvangtoeslag – Recht op kinderopvangtoeslag voor ouders met een partner buiten de EU



Verbeteringen kinderopvangtoeslag – Verruimen koppeling gewerkte uren



Verbeteringen kinderopvangtoeslag – Loslaten koppeling gewerkte uren



Verbeteringen peuteropvang – Extra budget peuteropvang



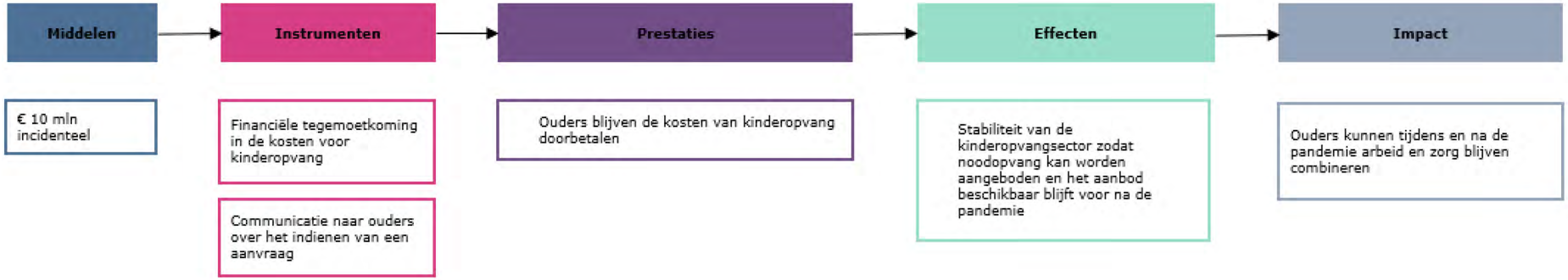
Verbeteringen peuteropvang – Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk



COVID-19 regelingen kinderopvang – Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang TTKO



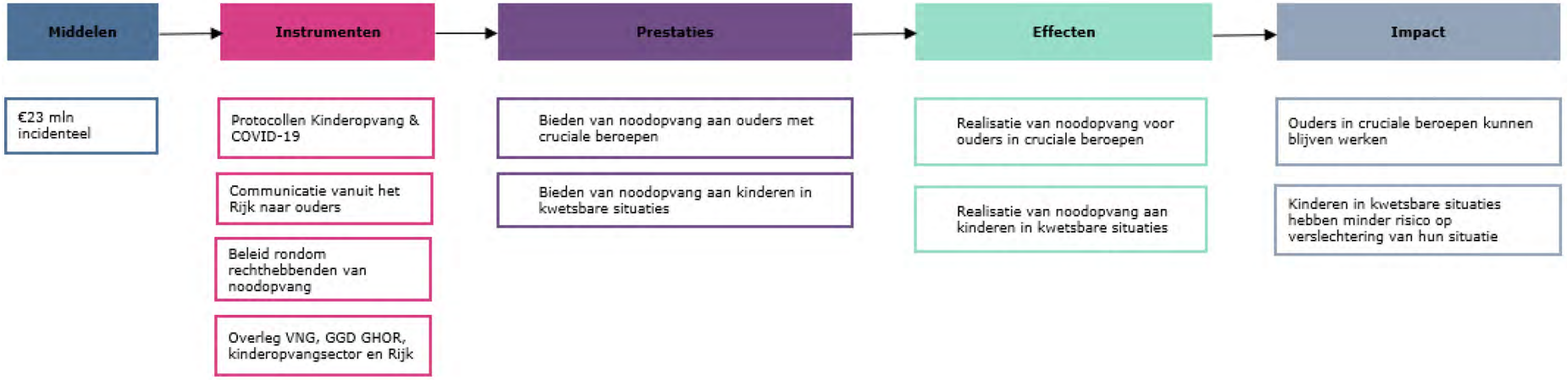
COVID-19 regelingen kinderopvang – Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang TTKZO



COVID-19 regelingen kinderopvang – Tegemoetkoming gemeentelijke regeling



COVID-19 regelingen kinderopvang – Noodopvang



Arbeidsmarktprogramma

Probleem: Er is momenteel sprake van arbeidsmarktkrapte in de kinderopvangsector. Met het oog op mogelijke stelselherzieningen, die naar verwachting zullen leiden tot een toename van de vraag naar kinderopvang, zal de vraag naar kinderopvang verder toenemen. Zonder aanvullende maatregelen is het uitdagend om in deze vraag te voorzien.

De arbeidsmarktkrapte maakt het moeilijk om te voorzien in de groeiende vraag naar kinderopvang, wat nadelige gevolgen heeft voor zowel de arbeidsparticipatie van ouders als de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast leidt het personeelstekort tot een verhoogde werkdruk bij de werkzame pedagogisch professionals, waardoor de uitstroom toeneemt en het tekort verder wordt versterkt.

Contextuele factoren: 1. Arbeidsmarktkrapte in andere sectoren 2. Economische conjunctuur, 3. Nederlandse deeltijdcultuur, 4 Regulering arbeidsvormen, 5 Vergrijzing, 6. Afhankelijkheid van zzp'ers. 7. Impact stelselherziening (op termijn).

Doelen	Input	Throughput (activiteiten)	Output (prestaties)	Outcome (effecten korte termijn)	Impact (effecten lange termijn)
1) Verlagen arbeidsmarkt-krapte in de kinderopvang-sector **2) Verlagen van de werkdruk** in de kinderopvang-sector.	**1) Opdrachten en subsidies (financiële middelen)** **2) Wet-, regelgeving en kwaliteitseisen** **3) Personele inzet (capaciteit voor uitvoering en handhaving)** **4) Gesprekken met sector en partners**	**1) Campagnes en voorlichting:** 'Kinderopvang dankzij jou' en 'Kleine Stappen Grote Dromen', themadag 'Balans zzp en loondienst', webinars schijnzelfstandigheid. **2) Subsidies en opdrachten:** Subsidieregeling groepshulpen, ontwikkeling 'Open Kaart', versterken professioneel zeggenschap, subsidie HPP, onderzoek combinatiebanen. **3) Versoepeling wet- en regelgeving:** Verruiming inzet BIO (meerdere initiatieven), anders gekwalificeerden inzetten in BSO, uitstel/aanpassing taaleis, BKR BSO op kindcentrumniveau, aanpassen werkwijze toezicht. **4) Scholing/inzichten:** Zij-instroom gastouderopvang vergroten, Ontwikkelpad Kinderopvang. **5) Oproep en bespreking sociale partners**: Betere spreiding werkweek KO / PM'ers.	***Zie beleidsoverzicht voor prestaties per activiteit.*** **Bereik campagnes en bijeenkomsten.** **Meer inzet ander personeel (buiten PM):** meer BIO's, anders gekwalificeerden, mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. **Tools en werkprocessen helpen leidinggevenden en KOO's:** bijv. met realiseren meer werkgeluk, duurzame inzetbaarheid bij zittend personeel. **Betere personeels-bezetting en minder roosterproblemen.** Bijvoorbeeld op piekdagen.	**Hogere instroom: Meer nieuwe medewerkers** **Lagere uitstroom: Medewerkers vaker behouden** **Meer gewerkte uren per medewerker** **Meer productiviteit per gewerkt uur**	1) **Oplossen van het arbeidsmarkt-tekort.** Of het beheersbaar houden van. 2) **Toegankelijke kinderopvang.** Stelsel kan voorzien in de vraag van ouders. 3) **Behoud van kwaliteit in de kinderopvang** Minder lange wachttijden, voorkomen sluiten van groepen

Bijlage 7: Beleidsopties

Besparingsoptie – Lagere inkomensonafhankelijke vergoeding

	Toelichting
Naam beleidsoptie	Lagere inkomensonafhankelijke vergoeding.
Korte toelichting beleidsoptie	De voorliggende besparingsvariant houdt inkomensonafhankelijkheid als één van de kernelementen van Wfk in stand. Daarin is sprake van een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding van 96%. Om een 20% besparing te realiseren en tegelijkertijd het uitgangspunt van inkomensonafhankelijkheid te behouden, wordt het inkomensonafhankelijke vergoedingspercentage voor ouderparen verlaagd tot 83,3%. Alleenstaanden behouden een inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage van 96%. Er zijn ook tussenvarianten denkbaar die een lagere besparing opleveren. Eén variant betreft een verlaging van het inkomensonafhankelijke vergoedingspercentage voor ouderparen naar 90%. Het vergoedingspercentage voor alleenstaande ouders blijft ook in dat geval inkomensonafhankelijk en gelijk aan 96%.
Besparing	€ 1.765 mln. (circa 20% van de uitgaven bij ongewijzigd beleid). De tussenvariant levert een besparing op van € 861 mln.
Aanknopingspunt in periodieke rapportage	Uit de periodieke rapportage blijkt dat in de periode 2020-2024 een duidelijke focus is op vereenvoudigingen in wet- en regelgeving en in de uitvoering. De aanleiding daarvoor is dat de kinderopvangtoeslagaffaire pijnlijk aan het licht heeft gebracht dat de wetgeving rondom de kinderopvangtoeslag niet altijd goed uitpakte en diverse hardheden kende. Vereenvoudiging is ook een belangrijke doelstelling van Wfk. Ouders hoeven bijna niets meer te regelen met de overheid. Ook krijgen ouders die gebruik maken van kinderopvang veel meer financiële zekerheid. Terugvorderingen bij ouders komen bijvoorbeeld nooit meer voor. De periodieke rapportage laat ook zien dat de kinderopvangtoeslag in de perceptie van ouders nog steeds een ingewikkelde regeling is om te begrijpen en gebruiken. Het actueel houden van het inkomen in de toeslagaanvraag vraagt veel van het doenvermogen van de ouder. Dit brengt een bepaalde mate van foutgevoeligheid met zich mee en een risico op terugvorderingen. Als ouders bang zijn fouten te maken en geen vertrouwen hebben in de overheid (door de kinderopvangtoeslagaffaire) gaat dat ten koste van de administratieve toegankelijkheid van de kinderopvang. Dit kan een negatief effect hebben op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie. Deze besparingsoptie houdt vast aan de ingeslagen weg van vereenvoudiging. De keerzijde hiervan is dat de besparing minder gericht is, waardoor de negatieve impact van de besparing op de arbeidsparticipatie mogelijk groter is. Deze spanning tussen begrijpelijkheid enerzijds en gerichtheid anderzijds is in verschillende rapporten beschreven (zoals het IBO Toeslagen). Bij een zeer gericht stelsel staan zekerheid en begrijpelijkheid voor burgers onder druk. Het is niet mogelijk om besparingen zowel doelmatiger (en dus gerichter) in te zetten en tegelijkertijd vereenvoudiging in de financiering te behouden.

	Uit de periodieke rapportage blijkt dat de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders lager is dan de arbeidsparticipatie van ouders in ouderparen. Voor alleenstaande moeders en alleenstaande vaders was wel een toename zichtbaar in de periode 2015-2024. Die toename was er echter ook voor moeders en vaders in ouderparen. In 2024 was de arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders 71,8% t.o.v. 83,3% voor moeders in ouderparen. De arbeidsparticipatie van alleenstaande vaders was 84,5% ten opzichte van 92,2% voor vaders in ouderparen. Er is dus voor de arbeidsparticipatie relatief meer winst te behalen bij alleenstaande ouders. Uit de literatuur blijkt dat een relatie bestaat tussen de kosten van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders: goedkopere kinderopvang heeft een beperkt positief effect op de arbeidsparticipatie van moeders. Bovendien laat de literatuur zien dat het effect van een investering naar verwachting sterker is bij ouders waar de arbeidsparticipatie nog op een lager niveau ligt, zoals bij alleenstaande ouders. Door alleenstaande ouders te ontzien in deze besparingsvariant, kan het negatieve effect op de arbeidsparticipatie als gevolg van de besparing enigszins worden beperkt.
Effecten	Als gevolg van deze beleidsoptie wordt de kinderopvang voor alle ouderparen duurder (ten opzichte van het scenario met een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96%). Een huishouden met twee kinderen op DO gaat bijvoorbeeld € 3.263 per jaar meer aan eigen bijdrage betalen. Concreet stijgt de eigen bijdrage voor het gedeelte tot de MUP voor dit huishouden van € 1.028 naar € 4.291 per jaar. Als gevolg van de verlaging van het vergoedingspercentage van 96% naar 83,3%, ontstaat een besparing van circa 20% op de uitgaven aan kinderopvangtoeslag. Daarvan is 12,5%-punt direct effect (lagere kosten door lager vergoedingspercentage) en is de resterende 7,5%-punt een gedragseffect (daling gebruik van kinderopvang door toename netto-kosten voor ouderparen). De toename in de netto-kosten van de kinderopvang weegt relatief zwaarder voor huishoudens met lage inkomens. Deze variant komt neer op een forse verslechtering van de betaalbaarheid voor ouderparen met lage inkomens. De netto-opvangkosten zijn voor hen (bij een gelijk aantal kinderen en gelijk aantal afgenomen uren) hoger ten opzichte van het besteedbaar inkomen dan voor ouderparen met hogere inkomens. Alleenstaande ouders, een groep die meer afhankelijk is van formele opvang en bovengemiddeld veel uren kinderopvang afneemt, worden ontzien. Er is geen effect op de betaalbaarheid van de kinderopvang voor deze groep. De verwachting is dat de verlaging van de inkomensonafhankelijke vergoeding ertoe leidt dat de arbeidsparticipatie van ouderparen daalt. Naar verwachting zullen voornamelijk moeders stoppen met werken of minder uren gaan werken. Dat gaat ten kosten van emancipatie en de financiële zelfstandigheid van vrouwen. De daling in arbeidsparticipatie is naar verwachting ook sterker voor de lage inkomensgroepen. De omvang van het effect op de arbeidsparticipatie is ex ante niet te voorspellen.

	Ook is het mogelijk dat substitutie van formele naar informele opvang plaatsvindt. Er zijn slechts beperkt mogelijkheden voor ouderparen om duurdere opvang te mitigeren door een verschuiving van formele opvang naar informele opvang. Er zijn namelijk aanwijzingen dat ouders vaak al maximaal gebruik maken van informele opvang en bijvoorbeeld grootouders niet zwaarder kunnen of willen belasten met opvang van kleinkinderen. Doordat in deze besparingsvariant sprake is van een inkomensonafhankelijke vergoeding, blijft de beoogde vereenvoudiging in het financieringsstelsel behouden. Door de differentiatie tussen ouderparen en alleenstaande ouders neemt de complexiteit in het financieringsstelsel wel enigszins toe in vergelijking met een stelsel met één inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage voor alle ouders. De differentiatie in vergoedingspercentage tussen alleenstaande ouders en ouderparen kan worden gemaakt omdat informatie beschikbaar is over of ouders alleenstaand zijn of een partner hebben. Het is wenselijk om aanvullend onderzoek te doen naar de implicaties van deze differentiatie en de uitvoerbaarheid ervan in Wfk. Daarbij worden op voorhand de volgende aandachtspunten gezien: • Mogelijk zijn waarborgen nodig om terugvorderingen te voorkomen bij ouders die alleenstaand waren en een partner krijgen (waardoor het vergoedingspercentages lager wordt). Het uitsluiten van terugvorderingen bij ouders is namelijk één van de uitgangspunten in het nieuwe financieringsstelsel. • De differentiatie in vergoedingspercentage leidt tot extra complexiteit voor ouders. Met een doenvermogentoets kan in kaart worden gebracht of het doenlijk is voor ouders (ook in verhouding tot de afwijkende ouderbegrippen in andere regelingen). • De juridische haalbaarheid moet worden onderzocht, specifiek ten aanzien van de bescherming van privacy van ouders (aangezien kinderopvangorganisaties op basis van het vergoedingspercentage mogelijk inzage krijgen in de burgerlijke staat van de ouder). Een neveneffect van de daling van de vraag naar kinderopvang is dat vraag en aanbod van opvangplekken meer met elkaar in balans zullen komen, waardoor de wachttijden zullen afnemen of verdwijnen.

Besparingsoptie – Lagere inkomensafhankelijke vergoeding

	Toelichting
Naam beleidsoptie	Lagere inkomensafhankelijke vergoeding.
Korte toelichting beleidsoptie	De voorliggende besparingsvariant laat inkomensonafhankelijkheid als één van de kernelementen van het nieuwe financieringsstelsel los. Daarmee kan geen sprake meer zijn van een nieuw financieringsstelsel met directe financiering en zonder terugvorderingen. In feite komt het neer op het behoud van het stelsel met de kinderopvangtoeslag. Voor deze beleidsoptie blijven de vergoedingspercentages van toepassing zoals opgenomen in de in internetconsultatie gebrachte wijziging van het Besluit Kinderopvangtoeslag 2027 (Rijksoverheid, 2026 III). Voor het eerste kind ontvangen ouders met een inkomen tot € 87.632 een vergoedingspercentage van 96%. Voor volgende kinderen ontvangen ouders met een toetsingsinkomens tot € 91.562 een vergoedingspercentage van 96%. Dit zijn ouders met een inkomen van rond of iets boven 1,75 keer het bruto modaal inkomen. Daarna daalt het vergoedingspercentage geleidelijk tot een vaste voet van 42,9% voor het eerste kind voor ouders met een inkomen van € 187.512 en hoger en tot een vaste voet van 71,8% voor volgende kinderen voor ouders met een inkomen van € 243.877 en hoger.
Besparing/intensivering	Handhaven van de toeslagtabel 2027 zou tot ongeveer **20,4%** besparing op de programmakosten leiden. Dat komt overeen met een besparing van € 1,8 mld. Doordat de regeling inkomensafhankelijk blijft komen de uitvoeringskosten hoger uit.
Aanknopingspunt in periodieke rapportage	De periodieke rapportage concludeert dat het effect van een intensivering van de kinderopvangtoeslag naar verwachting sterker is bij ouders met een lager niveau arbeidsparticipatie, zoals bij lagere inkomensgroepen het geval is. Door de inkomensonafhankelijkheid te behouden tot inkomens van € 87.632 wordt het negatieve effect op de arbeidsparticipatie van een besparing op de kinderopvangtoeslag geminimaliseerd. Deze besparingsvariant richt zich op het zoveel mogelijk beperken van de negatieve impact op arbeidsparticipatie. De keerzijde hiervan is echter dat dit ten koste gaat van de vereenvoudiging van het financieringsstelsel voor de kinderopvang: er blijft sprake van een voorschotsystematiek met terugvorderingen en financiering via de ouders. Zoals toegelicht in de besparingsvariant ‘lagere inkomensonafhankelijke vergoeding’ is hier sprake van een spanning tussen begrijpelijkheid enerzijds en gerichtheid anderzijds (zoals in verschillende onderzoeksrapporten is beschreven en ook in de periodieke rapportage aan bod is gekomen). Bij een zeer gericht stelsel staan zekerheid en begrijpelijkheid voor burgers onder druk. Het is niet mogelijk om besparingen zowel doelmatiger (en dus gerichter) in te zetten en tegelijkertijd vereenvoudiging in de financiering te behouden.
Effecten	Als gevolg van deze beleidsoptie wordt kinderopvang, ten opzichte van een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding van 96%, duurder voor huishoudens met midden- en hoge inkomens (vanaf een

	inkomen van € 87.633). Kinderopvang blijft even betaalbaar voor huishoudens met lage inkomens. De verwachting is dat de verlaging van vergoedingspercentages ertoe leidt dat het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie daalt. Dit effect treedt op bij huishoudens met een inkomen vanaf € 87.633. Zij worden namelijk geconfronteerd met een stijging in de netto-kosten van kinderopvang. Naar verwachting zullen voornamelijk moeders uit deze groep huishoudens stoppen met werken of minder uren gaan werken. Dat gaat ten koste van emancipatie en de financiële zelfstandigheid van vrouwen. De omvang van het effect op de arbeidsparticipatie is ex ante niet te voorspellen. Met deze besparingsvariant vervalt de reeds gekozen beweging richting eenvoud en zekerheid in het nieuwe financieringsstelsel. In het spanningsveld tussen eenvoud en gerichtheid ligt de nadruk bij deze variant op gerichtheid (en daarmee op doelmatigheid) en niet op eenvoud en zekerheid voor ouders. Een stelsel van rechtstreekse financiering is ook niet meer mogelijk indien sprake is van inkomensafhankelijke vergoedingspercentages in plaats van een inkomensonafhankelijke vergoeding. In een dergelijk stelsel is namelijk sprake van terugvorderingen, wat maakt dat directe financiering aan de kinderopvangorganisaties niet mogelijk is. Immers speelt het inkomen van de ouder een rol in de hoogte van die financiering. Dat maakt het juridisch en uitvoeringstechnisch niet mogelijk beide elementen te verenigen. De ambitie in Wfk om terugvorderingen bij ouders uit te sluiten, moet vanwege de keuze voor het behoud van inkomensafhankelijkheid worden losgelaten. Terugvorderingen kunnen nog steeds voorkomen bij ouders met een verzamelinkomen vanaf €87.633. Een inkomensafhankelijk stelsel is een fundamenteel ander stelsel dan het financieringsstelsel zoals ontworpen in Wfk. Het betekent in essentie het behouden van het stelsel met kinderopvangtoeslag. Werkelijke reductie van complexiteit in de financiering van kinderopvang kan alleen worden bereikt als ingeleverd wordt op de uitgangspunten van inkomensafhankelijkheid en arbeidsparticipatie.[27] Indien in het nieuwe financieringsstelsel zowel inkomensafhankelijkheid als een arbeidseis blijft bestaan, zal het gestelde doel van eenvoud en zekerheid voor ouders niet worden bereikt.

[27] https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@112659/w12-16-0390-iii/

Intensiveringsoptie – Loslaten arbeidseis

	Toelichting
Naam beleidsoptie	Loslaten arbeidseis
Korte toelichting beleidsoptie	De arbeidseis wordt volledig losgelaten. Alle ouders maken aanspraak op een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% voor formele kinderopvang. Het afschaffen van de arbeidseis als voorwaarde voor publieke financiering, biedt de mogelijkheid om verschillende bestaande regelingen voor de financiering voor kinderopvang te integreren, zoals de gemeentelijke regelingen voor ouders met een SMI en gemeentelijke peuteropvang. Deze variant gaat er ook van uit dat de financiering voor VVE deels wordt geïntegreerd, om dubbele financieringsstromen te voorkomen.
Intensivering	€ 500 mln. (prijspeil 2026)
Aanknopingspunt in periodieke rapportage	De arbeidseis draagt bij aan de doelmatigheid van de kinderopvangtoeslag, omdat die hiermee wordt gericht op ouders die vanwege arbeidsparticipatie niet zelf voor de kinderen kunnen zorgen. Met het afschaffen van de arbeidseis wordt de financiering minder gericht. Er zijn echter indicaties dat de arbeidseis contraproductief is geworden voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie ligt al op een hoog niveau. Ouders die geen baan hebben, maar er wel één accepteren terwijl ze geen opvang voor de kinderen hebben, kunnen vervolgens alsnog niet aan het werk. Hetzelfde argument gaat op voor deelnemers aan scholings- of activeringsprogramma's. Het bereiken van deze ouders die nu nog niet werken, lukt mogelijk beter indien zij in staat worden gesteld hun kind naar de opvang te brengen, al voordat zij daadwerkelijk werken. De arbeidseis is één van de grote bronnen van complexiteit in het financieringsstelsel. Het vormt een belemmering voor de wettelijke, administratieve en financiële toegankelijkheid van kinderopvang.
Effecten	<u>Arbeidsparticipatie</u> Bij het afschaffen van de arbeidseis is er mogelijk een licht positief effect op de arbeidsparticipatie omdat er voor niet-werkende ouders meer ruimte ontstaat om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt in de tijd dat hun kinderen naar de opvang kunnen. Deze ruimte draagt er mogelijk aan bij dat ouders (naar verwachting voornamelijk moeders) vaker participeren op de arbeidsmarkt en meer uren kunnen werken. Ook kan dit bijdrage aan maatschappelijke participatie in brede zin, zoals mantelzorg en vrijwilligerswerk. Er ontstaat stabiliteit voor ouder en kind. Het recht op een vergoeding voor kinderopvang is niet afhankelijk van de arbeidsstatus van de ouder. Een kind kan naar de opvang blijven gaan als de arbeidssituatie van één van de ouders verandert. De ouder kan zich vervolgens goed oriënteren op een volgende stap/uitdaging. Er is geen bewijs dat dit effect zich daadwerkelijk gaat voordoen en hoe groot het effect mogelijk is.

	Ontwikkeling kind Het volledig loslaten van de arbeidseis draagt bij aan de toegankelijkheid van kinderopvang voor kinderen van niet-werkende ouders en daarmee aan de ontwikkeling van deze kinderen en de kansengelijkheid. In de periodieke rapportage kinderopvang 2023 (over het effect van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen) is beschreven dat kinderopvang, mits van goede kwaliteit, het sterkste positieve effect heeft op de ontwikkeling van kinderen met risico op ontwikkelachterstanden, zoals kinderen in kwetsbare situaties en/of de laagste inkomensgroepen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2025). Het SER advies 'Kansrijke start voor alle kinderen' spreekt de verwachting uit dat het loslaten van de arbeidseis relatief veel kinderen in een relatief kwetsbare positie bereikt (SER, 2021). Ouders die geen werk hebben, hebben vaker lagere inkomens en zijn vaker laagopgeleid en zijn ook vaker alleenstaande ouder. De baten van kinderopvang voor deze groep zijn daarom groot: opvang van goede kwaliteit kan de ontwikkeling van deze kinderen stimuleren en de achterstanden (deels) compenseren. Normeffect Uit de periodieke rapportage blijkt dat de sociale normen rondom arbeid en zorg en de gevoelde meerwaarde van kinderopvang belangrijke factoren zijn voor het gebruik van kinderopvang. De algemene trend sinds 2018 is dat men iets positiever staat ten aanzien van formele kinderopvang, maar dat de verschuiving langzaam gaat. Het loslaten van de arbeidseis kan het verschuiven van sociale normen versnellen. Als kinderopvang in de perceptie van ouders kan veranderen van enkel een arbeidsmarktinstrument naar ook een aanvulling op de ontwikkeling van kinderen, wordt het afnemen van kinderopvang mogelijk normaler. Eenvoudig stelsel Door het volledig loslaten van de arbeidseis verdwijnt een bron van complexiteit uit de financiering van de kinderopvang. De arbeidseis is ingewikkeld voor ouders. Het toetsen kan belastend zijn voor ouders als zij periodiek moeten aantonen te voldoen aan de arbeidseis. Door het loslaten van de arbeidseis wordt het stelsel eenvoudiger voor ouders. Het systeem is eenvoudiger te begrijpen. Daarnaast neemt de complexiteit in de uitvoering af. De uitvoerder hoeft de arbeidsstatus niet te toetsen. Gemeentelijk kinderopvangbeleid (SMI, peuteropvang) kan voor een belangrijk deel worden geïntegreerd in het nieuwe stelsel, wat het geheel aan kinderopvangregelingen voor ouders vereenvoudigt en verschillen tussen gemeenten verkleint. Er is dus ook een vereenvoudiging voor gemeenten. Toegankelijkheid Door het loslaten van de arbeidseis neemt de vraag naar kinderopvang verder toe in een al krappe markt. Hierdoor kunnen wachttijden oplopen. Dit kan ten koste gaan van de toegankelijkheid van de kinderopvang (ook voor werkende ouders) indien deze transitie niet zorgvuldig wordt gemaakt. Daarvoor is het van belang dat rekening wordt gehouden met het absorptievermogen van de sector.

Intensiveringsoptie – Kinderopvang en verlofregelingen

	Toelichting
Naam beleidsoptie	Kinderopvang en verlofregelingen
Korte toelichting beleidsoptie	Het verlengen van het geboorte- en ouderschapsverlof en het beperken van de vergoeding voor babyopvang. Zowel verlofregelingen (de lengte van verlof en de hoogte van de dagloon-vergoeding) als kinderopvang (beschikbaarheid en toegankelijkheid) bepalen grotendeels de wijze waarop ouders hun arbeid- en zorgtaken combineren. Verlofregelingen beïnvloeden de arbeidsparticipatie op verschillende manieren. Zo vormt verlof een duurzame band met de arbeidsmarkt wanneer een werknemer door omstandigheden (in dit geval de komst van een kind) niet in staat is om te werken. De beschikbaarheid van verlof en daaraan gekoppeld de snelheid waarmee iemand weer terugkeert op de arbeidsmarkt heeft ook invloed op de arbeidsduur en daarmee de mate van gebruik van kinderopvang. De opvang van baby's (0-12 maanden) in de formele kinderopvang vergt een hoge personeelsinzet door geldende kwaliteitseisen. Het beperken van (financiering voor) babyopvang kan daarom bijdragen aan het verminderen van het personeelstekort in de kinderopvang, doordat medewerkers in de babyopvang (vrijwel) niet meer nodig zijn en elders in de kinderopvang kunnen worden ingezet. Dat vergroot de (reële) toegankelijkheid die momenteel onder druk staat door personele krapte in de sector. De opvang van baby's komt met deze maatregel primair terecht bij ouders. Om dit voor ouders mogelijk te maken, moet het betaald verlof na geboorte worden uitgebreid.
Intensivering	<u>Besparing op vergoeding voor de kosten van kinderopvang</u> Door het beperken van het recht op vergoeding wordt een structurele besparing gerealiseerd op de publieke financiering van kinderopvang: 0 – 6 maanden: € 190 mln. 0 – 9 maanden: € 500 mln. 0 – 12 maanden: € 830mln. De structurele besparing wordt gerealiseerd op het moment dat vraag en aanbod met elkaar in evenwicht zijn en er geen sprake is van een onvervulde vraag naar kinderopvang. Op de korte termijn is de besparing op de uitgaven onzeker, als de maatregel wordt genomen tegen een tekort aan kindplaatsen en een onvervulde vraag naar kinderopvang. Pedagogisch medewerkers die vrijgespeeld worden in de babygroepen kunnen ingezet worden voor de opvang van oudere kinderen, met een lagere BKR. <u>Kosten voor uitbreiding van het verlof</u> Voor de variant van 6 maanden zonder kinderopvangtoeslag, waar het geboorteverlof wordt uitgebreid van 6 naar 10 weken en zo beide ouders 19 weken verlof krijgen, worden de extra kosten geraamd op € 1.410 mln. per jaar extra. Voor de variant van 9 maanden zonder kinderopvangtoeslag, waar het geboorteverlof wordt uitgebreid van 6 naar 10 weken en het betaald ouderschapsverlof van 9 naar 10 weken en zo beide ouders

	20 weken verlof krijgen, worden geraamd op € 1.620 mln. per jaar extra. Voor de variant van 12 maanden zonder kinderopvangtoeslag, waar het geboorteverlof wordt uitgebreid van 6 naar 10 weken en het betaald ouderschapsverlof van 9 naar 14 weken en zo beide ouders 24 weken verlof krijgen, worden geraamd op € 2.470 mln. per jaar extra. Deze varianten gaan uit van een uitkeringspercentage van 100% van het dagloon. Het aantal weken is inclusief één week geboorteverlof in de vorm van loondoorbetaling van de werkgever. De kosten van een verlofuitkering voor zelfstandigen van 10 weken geboorteverlof voor partners en 19 weken ouderschapsverlof wordt geschat op circa € 500 mln. per jaar. NB: indien wordt besloten tot een maatregel om alleenstaande ouders tegemoet te komen, worden kosten van het verlof hoger of de besparing op de kinderopvang lager (afhankelijk van de gekozen vorm van de maatregel). <u>Uitvoeringskosten</u> Een eerste inschatting is dat het uitbreiden van het bestaande verlof tot (beperkte) stijging van de uitvoeringskosten leidt. Als qua verlof iets moet worden geregeld voor zelfstandigen of alleenstaande ouders betekent dit een (grote) stelselwijziging. Dit zou naar verwachting hogere uitvoeringskosten en hoge implementatiekosten met zich meebrengen voor UWV.
Aanknopingspunt in periodieke rapportage	De periodieke rapportage maakt duidelijk dat het kinderopvangbeleid vooral effect heeft op de arbeidsparticipatie van moeders, hoewel dat effect nog steeds slechts beperkt is. Bij vaders wordt – als het al is onderzocht – veelal geen effect gevonden. Het is nog steeds zo dat vooral de moeder bij de komst van een kind andere keuzes maakt op het gebied van arbeid. Deels heeft dit te maken met de loonkloof: vrouwen hebben veelal een lager inkomen dan mannen, waardoor zij vaker dan mannen minder gaan werken om zo meer te kunnen zorgen. Een andere factor met invloed is de verlofregeling voor zwangerschap, bevalling en ouderschap. Moeders hebben een ruimere verlofregeling dan vaders of partners, hoewel de Nederlandse verlofregelingen in vergelijking met andere landen nog steeds krap is (OECD, 2026). Uit de in de periodieke rapportage aangehaalde CBS Emancipatiemonitors blijkt dat ouders al jaren niet in staat zijn om de vooraf gewenste onderlinge verdeling van arbeid en zorg ook in de praktijk waar te maken. Vaders en in mindere mate moeders moeten al snel weer aan het werk, waardoor gewenning aan de nieuwe levensfase nog niet volledig heeft plaatsgevonden en keuzes over arbeid en zorg sneller moeten worden gemaakt dan wellicht wenselijk is. Het toont eveneens het belang van beleid op andere terreinen voor de uitwerking van het beleid ten aanzien van kinderopvang. De rol van kinderopvang in het vormen van arbeidsparticipatie kan zo niet los worden gezien van bijvoorbeeld verlofregelingen (zie paragraaf 4.6.2).
Effecten	Het verwachte effect van het beperken van (financiering van) babyopvang is dat het tekort aan personeel in de kinderopvang daalt, omdat de pedagogisch medewerkers die nu met baby's

	werken eenvoudig (vaak zonder extra opleiding) elders in de kinderopvang kunnen worden ingezet. Daarmee neemt de druk op wachtlijsten voor (nieuwe) ouders af. Daar staat tegenover dat mogelijk uitstroom kan plaatsvinden van medewerkers die enkel met baby's willen werken of met een babyspecialisatie. Onderzoek (zie paragraaf 5.2.2) toont dat een negatieve relatie bestaat tussen de arbeidsparticipatie van moeders en de kosten van kinderopvang. Moeders dragen het grootste deel van de zorg voor jonge kinderen. De verwachting is dan ook dat minder publieke financiering voor kinderopvang in het eerste jaar leidt tot een dalende arbeidsdeelname van moeders. Moeders nemen vaker ouderschapsverlof op dan vaders, waardoor bij een langer ouderschapsverlof in afwezigheid van gesubsidieerde kinderopvang een groter deel van de zorg voor kinderen bij de moeder komt te liggen. Dat heeft negatieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie van moeders. Daarom is het van belang dat het verlof beleidsmatig zodanig wordt vormgegeven, dat vaders en partners hun verlof opnemen met als doel dat zij (meer) zorgtaken op zich nemen. Uit de evaluatie betaald ouderschapsverlof blijkt dat vaders dit vooral doen als de uitkering van het dagloon omhoog gaat (*Kamerstukken II* 2025/26, 32 855, nr. 42). Het effect op de arbeidsparticipatie is niet eenduidig. Verlofuitbreiding voor vaders of partners moet ertoe leiden dat zij een grotere rol vervullen in de zorg voor kinderen, zodat potentieel ruimte ontstaat voor de moeder om hun arbeidsparticipatie minder te laten afnemen of op peil te houden na de geboorte van het kind (Ministerie van Financiën, 2019 I). Hierop is inzet nodig, omdat verlof niet per definitie voor zorg zal worden gebruikt. Als dit lukt, kan het positief zijn voor zowel arbeidsparticipatie als kansengelijkheid van vrouwen op de arbeidsmarkt. Wel moet worden opgemerkt dat niet alle werkende ouders zijn verzekerd voor de werknemersverzekeringen en daarmee recht hebben op betaald verlof. Voor paren die niet beiden recht hebben op betaald verlof wordt het moeilijker om betaalde arbeid en zorg met elkaar te combineren en daalt de arbeidsparticipatie. Dit geldt ook voor alleenstaande ouders. Een ander mogelijk negatief effect voor arbeidsparticipatie is dat langer verlof tot een grotere onderbreking van de carrière leidt, waardoor ouders een achterstand kunnen oplopen ten opzichte van werkenden zonder kinderen. Daarnaast zijn ouders door langer verlof op korte termijn langduriger niet beschikbaar op het werk. Uitbreiding van verlof kan het mogelijk maken de arbeidsduur op langere termijn op peil te houden en er zijn waarschijnlijk meer beschikbare plekken in de kinderopvang wanneer ouders na hun verlof weer gaan werken. Dat kan ertoe leiden dat ouders eerder de stap naar de arbeidsmarkt zetten of meer gaan werken, doordat opvang ruimer beschikbaar is. Hoe deze positieve en negatieve effecten zich tot elkaar verhouden, is afhankelijk van de (politieke) weging die eraan wordt gegeven. Deze maatregel heeft ook potentiële gevolgen voor de ontwikkeling van het jonge kind. Dit gaat buiten de scope van deze periodieke rapportage, maar in het kort: in het eerste levensjaar kan

	kinderopvang van een lage kwaliteit tot stress leiden en daarmee een negatief effect hebben op de ontwikkeling van het kind (Albers, 2010). Volgens UNICEF is een ruimere verlofregeling voor ouders in het eerste levensjaar dan een beter alternatief (Unicef, 2008). Ruim verlof in het eerste jaar draagt eraan bij dat beide ouders een band opbouwen met het kind wat bevorderlijk is voor de ontwikkeling van het kind (Tamm, 2019) (Tanaka & Waldfogel, 2007). De bredere effecten van een dergelijke maatregel worden in 2026 onderzocht door Sira Consulting en Ipsos I&O. Met de invoering van de nieuwe financieringsstelsel kinderopvang bestaat de kans dat de reële toegankelijkheid van de kinderopvang afneemt. Deze maatregel kan mogelijk die toegankelijkheid weer vergroten doordat het aantal kindplaatsen toeneemt.

Intensiveringsoptie – 100% vergoeding voor alleenstaande ouders

	Toelichting
Naam beleidsoptie	100% vergoeding voor alleenstaande ouders.
Korte toelichting beleidsoptie	In deze variant ontvangen alleenstaande ouders een inkomensonafhankelijke vergoeding van 100% in het nieuwe financieringsstelsel. Ouderparen ontvangen een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% conform het huidige voorstel in Wfk.
Intensivering	De kosten van deze beleidsoptie bedragen € 27 mln. structureel. Dit zijn de meerkosten ten opzichte van de kosten van Wfk.
Aanknopingspunt in periodieke rapportage	Uit de periodieke rapportage blijkt dat de arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders en alleenstaande vaders lager is dan de arbeidsparticipatie van moeders en vaders in ouderparen. Voor alleenstaande moeders en alleenstaande vaders was wel een toename zichtbaar in de periode 2015-2024. Die toename was er echter ook voor moeders en vaders in ouderparen. In 2024 was de arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders 71,8% t.o.v. 83,3% voor moeders in ouderparen. De arbeidsparticipatie van alleenstaande vaders was 84,5% ten opzicht van 92,2% voor vaders in ouderparen. Er is dus relatief meer winst te behalen bij alleenstaande ouders. Uit de literatuur blijkt bovendien dat een relatie bestaat tussen de kosten van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders: goedkopere kinderopvang heeft een (beperkt) positief effect op de arbeidsparticipatie van moeders. Bovendien laat de literatuur zien dat het effect van een investering naar verwachting sterker is bij ouders waar de arbeidsparticipatie nog op een lager niveau ligt, zoals bij alleenstaande ouders. Uit de periodieke rapportage blijkt dat er in de periode 2015-2024 geen beleid was specifiek gericht op alleenstaanden. Een gerichte intensivering voor alleenstaanden kan in theorie doelmatiger zijn dan een brede intensivering.
Effecten	Alleenstaanden zijn in algemene zin sterker afhankelijk van kinderopvang om arbeid en zorg voor kinderen te combineren dan ouderparen. Ouderparen kunnen de zorg voor kinderen onderling verdelen. Alleenstaanden hebben die mogelijkheid niet en zijn afhankelijk van formele kinderopvang en een informeel netwerk (bijvoorbeeld grootouders) om te kunnen werken. Voor alleenstaanden is de vergoeding kinderopvang daarmee een belangrijke randvoorwaarde om betaald werk en zorg voor kinderen te combineren. Het aandeel van de vergoeding kinderopvang ten opzichte van het inkomen is voor alleenstaanden hoog. Door een hogere vergoeding kinderopvang wordt de kinderopvang voor alleenstaanden betaalbaarder. De verwachting op basis van de literatuur is dat een hogere vergoeding voor alleenstaande ouders een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders. De omvang van dit effect is onzeker. Het is wenselijk om aanvullend onderzoek te doen naar de implicaties van deze beleidsoptie. Het opstellen van een beleidstheorie, onderzoek onder de doelgroep en een onderzoek

	naar de ex-ante effecten van deze beleidsoptie op de arbeidsparticipatie zijn nodig om een goede afweging te kunnen maken over deze potentiële intensivering. Daarbij is het ook wenselijk om aanvullend onderzoek te doen naar de implicaties van deze differentiatie en de uitvoerbaarheid van deze differentiatie in Wfk. Door de differentiatie tussen ouderparen en alleenstaande ouders neemt de complexiteit in het financieringsstelsel toe in vergelijking tot een stelsel met één inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage voor alle ouders. De differentiatie in vergoedingspercentage tussen alleenstaande ouders en ouderparen kan worden gemaakt omdat informatie beschikbaar is over of ouders alleenstaand zijn of een partner hebben. Daarbij worden op voorhand de volgende aandachtspunten gezien: • Mogelijk zijn waarborgen nodig om terugvorderingen te voorkomen bij ouders die alleenstaand waren en een partner krijgen (waardoor het vergoedingspercentages lager wordt). Het uitsluiten van terugvorderingen bij ouders is namelijk één van de uitgangspunten in het nieuwe financieringsstelsel. • De differentiatie in vergoedingspercentage leidt tot extra complexiteit voor ouders. Met een doenvermogentoets kan in kaart worden gebracht of het doenlijk is voor ouders (ook in verhouding tot de afwijkende ouderbegrippen in andere regelingen). • De juridische haalbaarheid moet worden onderzocht, specifiek ten aanzien van de bescherming van privacy van ouders (aangezien kinderopvangorganisaties op basis van het vergoedingspercentage mogelijk inzage krijgen in de burgerlijke staat van de ouder).

Budgetneutrale optie – Verbetering van informatievoorziening over kosten en baten van kinderopvang en arbeid & zorg

	Toelichting
Naam beleidsoptie	Verbetering van informatievoorziening over kosten en baten van kinderopvang, verdeling van betaalde arbeid & zorgtaken en rol daarbij van de werkgever.
Korte toelichting beleidsoptie	Bij deze beleidsinterventie wordt ingespeeld op percepties van ouders die keuzes rondom kinderopvang en arbeid & zorg beïnvloeden. Het gaat erom inzicht over kosten en baten van kinderopvang onder (toekomstige) ouders te verbeteren, waarvoor informatievoorziening, monitoring naar aanleiding van het nieuwe stelsel en meer onderzoek nodig zal zijn. Belangrijk is bekendheid te geven aan investeringen van de overheid in de betaalbaarheid van kinderopvang en informatievoorziening over de kwaliteit van de kinderopvang. Om zo het signaal af te geven dat de overheid kinderopvang belangrijk vindt. Door voorlichting aan (aanstaande) ouders over wat kinderopvang kan brengen voor de ontwikkeling van het kind zal de waarde van kinderopvang voor ouders stijgen. Het wordt zo meer dan enkel een plek om het kind onder te brengen wanneer de ouder gaat werken. Dat heeft dan weer invloed op de perceptie van ouders over de kosten van kinderopvang: kinderopvang krijgt een grotere waarde. Ouders maken keuzes rondom kinderopvang en betaalde arbeid & zorg in een maatschappelijke context, waarin (sociale) normen heersen over deze onderwerpen. Daarnaast gaat het ook om institutionele structuren zoals beschikbaarheid van verlofregelingen, de rol van werkgever en (sociale) normen op de werkvloer (ook sectorspecifiek). Hierbij moet rekening worden gehouden met verschillende groepen (aanstaande) ouders. Zo verschillen bijvoorbeeld de kosten van kinderopvang, en ook de perceptie over kosten, tussen inkomensgroepen. Ook (sociale) normen rondom betaalde arbeid & zorg en het gebruik van kinderopvang verschilt onder ouders op basis van hun (culturele) achtergrond en de leeftijd van hun kinderen. Effecten van investeringen in de kinderopvang hebben een andere uitwerking op de arbeidsparticipatie van moeders dan op die van vaders. Om in te spelen op beter inzicht in de kosten en baten van kinderopvang onder ouders en zo gebruik van kinderopvang en daarmee arbeidsparticipatie te bevorderen, moet goed onderzocht worden bij welke groepen een gedragsverandering het meeste effect heeft en welke percepties over de kosten en baten van kinderopvang daar nu aan in de weg staan. Ten slotte spelen de werkgever van ouders en de heersende normen op de werkvloer een belangrijke rol in de keuzes rondom de combinatie van betaalde arbeid & zorg.
Intensivering	Nihil
Aanknopingspunt in periodieke rapportage	Uit de periodieke rapportage blijkt dat financiële prikkels een beperkte rol spelen bij de verdeling rondom arbeid & zorg. De

	kosten van kinderopvang komen vaak pas ter sprake ná de keuze om wel of niet te werken en hoeveel uren. Des te belangrijker is het op andere factoren dan kosten in te spelen. Een deel van de ouders vindt dat kinderopvang nauwelijks meer betaalbaar is en dat een reden is om geen gebruik te maken van kinderopvang. Of ouders kinderopvang goed vinden voor de ontwikkeling van het kind is afhankelijk van de leeftijd van het kind. De arbeidsparticipatie van vaders is hoger dan die van moeders: na geboorte van het eerste kind daalt het aantal uren werk van de moeder, maar niet van de vader. De 'baby-boete' belandt vrijwel uitsluitend bij moeders. Een deel van de vaders en moeders vindt dat moeders geschikter zijn voor het zorgen van kinderen dan vaders. Ook hebben mannen en vrouwen andere behoeften aan (de inrichting van hun) vrije tijd. Vaders ervaren minder flexibiliteit van de werkgever dan moeders om hun arbeidsduur aan te passen. Het zijn allemaal percepties op verschillende thema's die samenhangen met de keuzes van ouders rondom het combineren van betaalde arbeid & zorg en het gebruik van kinderopvang. Daarbij moeten de normen op de werkvloer en de rol van de werkgever zeker niet vergeten worden als het gaat om (keuzes rondom) de arbeidsparticipatie van ouders.
Effecten	Wanneer normen rondom arbeid & zorg veranderen, ouders minder belemmeringen met werk ervaren voor de combinatie van betaalde arbeid & zorg en ouders de baten van kinderopvang zien, is de verwachting dat ouders (meer) gebruik maken van kinderopvang en zal dat positieve invloed hebben op de arbeidsparticipatie van ouders. Voor met name kinderen in kwetsbare situaties heeft kinderopvang positieve effecten op de ontwikkeling van het kind. Het is belangrijk dat dit sterker naar voren komt in de perceptie van ouders. Dat kan maken dat de uitkomst van de afweging tussen kosten en baten positiever wordt. *Relatie met stelselherziening (betaalbaarheid en eenvoud).* De beleidsoptie sluit aan bij de 96% inkomensonafhankelijke vergoeding voor kinderopvang. Door kinderopvang zo ruim te vergoeden voor werkende ouders, geeft de overheid een signaal dat het normaal is om kinderopvang af te nemen. Daarmee ondersteunt de stelselherziening de normverandering rondom het gebruik van kinderopvang.

Bijlage 8: Counterfactual

Sira Consulting

Is het het waard?

Arbeidsparticipatie en kinderopvangtoeslag



Is het het waard?

Arbeidsparticipatie en kinderopvangtoeslag

Sira Consulting
14 april 2026
Eindrapportage

Auteurs
Maria Vliek
Gina van Dooren
Aurora Guds
Carolien Klein Haarhuis
m.m.v. Steven Piek

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

BTW NR NL 8109.155.46.B01 **BIC RABONL2U** **IBAN NL25 RABO 0103 2903 46** **KVK 30182559**

Inhoud

1 Inleiding 5
1.1 Aanleiding 5
1.2 Onderzoeksvragen 6
1.3 Fenomenologie 7
1.4 Leeswijzer 8

2 Arbeidsparticipatie in ontwikkeling 9
2.1 Inleiding 9
2.2 Van kostwinnersmodel naar anderhalfverdienersmodel 9
2.3 Emancipatie: Betaald werk en zorgen voor jonge kinderen in Nederland 10
2.4 Pay gap: Ongelijke beloning 13
2.5 Child penalty 14
2.6 Conclusie 15

3 Kinderopvang en arbeidsparticipatie 16
3.1 Inleiding 16
3.2 De rol van kinderopvang 16
3.3 Betaalbaarheid 20
3.4 Toegankelijkheid 24
3.5 Kwaliteit 25
3.6 Maatschappelijke factoren en attitudes zorg en betaald werk 26
3.7 Conclusie 28

4 Methoden 29
4.1 Inleiding 29
4.2 Literatuurverkenning 29
4.3 Interviewverantwoording 29
4.4 Analyse van de data 31

5 Drie counterfactual scenario's 32
5.1 Inleiding 32
5.2 Scenario 1: Geen verandering voor arbeidsduur 33
5.3 Scenario 2: Mama gaat minder werken 39
5.4 Scenario 3: Mama stopt met werken 45

6 Conclusie 51
6.1 Overeenkomsten: genderrollen 51
6.2 Verschillen: inkomen, aantal kinderen en percepties 53
6.3 Is het het waard? 53

6.4 Tot slot 54

7 Bonus: Reflecties ‘gratis kinderopvang’ 56

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In oktober 2023 is de periodieke rapportage Kinderopvang met de focus op het beleidsdoel ‘stimuleren van de ontwikkeling van het kind’ verschenen. Momenteel (maart 2026) is de directie Kinderopvang (SZW) bezig met de periodieke rapportage gefocust op het beleidsdoel ‘bevorderen arbeidsparticipatie’. Zo wordt het gehele kinderopvangbeleid gedegen en volledig geëvalueerd.

Het doel van de periodieke rapportage over het bevorderen van arbeidsparticipatie van ouders van jonge kinderen, is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het kinderopvangbeleid op dit beleidsdoel in kaart te brengen. De directie doet dit middels het reconstrueren van de beleidstheorie (middelen, instrumenten, beleidsprestaties, en doel kinderopvang). Zo toetst men de relaties tussen de verschillende onderdelen door middel van syntheseonderzoek.[1]

Het grootste deel van de middelen gaat naar het instrument kinderopvangtoeslag. Dit instrument is ontworpen om werkende ouders een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang te bieden, hetgeen een financiële prikkel biedt tot het gebruik van kinderopvang om zo arbeidsparticipatie te verhogen. Ook verzorgt dit indirect gedeeltelijke financiering van kinderopvangorganisaties (KOO’s) zodat er meer kwalitatief hoogwaardige kindplaatsen kunnen worden gerealiseerd. Zo worden drie beleidsprestaties nagestreefd, te weten de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang.[2] De achterliggende gedachte is dat als deze drie beleidsprestaties in balans zijn, kinderopvang de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen optimaal stimuleert.[3]

De periodieke rapportage beslaat de periode 2015-2024. In deze periode is een aantal wijzigingen aan de voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag doorgevoerd, zoals het loslaten van de koppeling met gewerkte uren in 2023. Ook schommelde het percentage van de inkomensafhankelijke vergoedingen van de maximale uurprijs over de jaren (tussen de 90,3% en 18% in 2015, en tussen de 96% en 33,3% in 2024 voor de laagste en hoogste inkomens respectievelijk).[4]

Hoewel de kinderopvangtoeslag is ontworpen als financiële prikkel om de arbeidsparticipatie van ouders van jonge kinderen te bevorderen, is het lastig gebleken om de daadwerkelijke *contributie* van de kinderopvangtoeslag aan de arbeidsparticipatie in kaart te brengen op basis van een analyse van de beleidsinzet en arbeidsmarktcijfers. De wijzigingen aan de percentages zijn niet causaal te koppelen aan eventuele schommelingen op de arbeidsmarkt. Om een indruk te krijgen van niet alleen de beleidsmatige nuances van de onderzoeksperiode waar de periodieke rapportage zich op richt, maar juist ook van de effecten in het algemeen van de kinderopvangtoeslag en kinderopvang in den brede, is een zogenoemde *counterfactual* op de

[1] Staatssecretaris van Participatie en Integratie (2024). Aanpak en opzet periodieke rapportage kinderopvangbeleid. Den Haag. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ref: 2024-0000278513

[2] Staatssecretaris van Participatie en Integratie (2024). Aanpak en opzet periodieke rapportage kinderopvangbeleid. Den Haag. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ref: 2024-0000278513

[3] Roeters, A. & Bucx, F. (2018). Kijk op kinderopvang. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau; Magnuson, K., & Waldfogel, J. (2014). Delivering high-quality early childhood education and care to low income children: How well is the US doing? . In L. Gambaro, K. Stewart, & J. Waldfogel (Eds.), *An Equal Start? Providing quality early education and care for disadvantaged children* (pp. 195–220). Policy Press.

[4] https://open.overheid.nl/documenten/9914e85b-3819-44c1-ba2a-d1ce885ab723/file

absolute aanwezigheid van de middelen en instrumenten gewenst: Wat zou de afschaffing van de financiële bijdrage voor ouders aan kinderopvang in de vorm van de kinderopvangtoeslag anno 2025 betekenen voor de keuzes die verschillende ouders maken met betrekking tot betaald werk en zorg voor hun jonge kinderen?

Ondanks dat de absolute effecten van de financiële prikkel op de arbeidsparticipatie nog niet helder zijn, is wel relatief veel bekend over de mechanismen en de effecten van de kosten van kinderopvang op de arbeidsparticipatie. Een lagere ouderbijdrage en een hoger aanbod van kinderopvang stimuleren in principe de arbeidsparticipatie van met name moeders van jonge kinderen.[5] Dit effect is over de tijd ook weer beperkt (vrouwen gingen allemáál meer werken).[6] Daarbij neemt het effect van de financiële prikkel op de arbeidsparticipatie met de jaren ook af, omdat in Nederland de arbeidsparticipatie in personen inmiddels hoog is. Wel wordt in vergelijking met andere Europese landen relatief veel in deeltijd gewerkt. De effecten van de kosten van kinderopvang op het aantal gewerkte uren zijn echter beperkt.[7] Maatschappelijke normen spelen een grote rol in de overwegingen omtrent het aantal uren werk.[8] Ook blijkt intrinsieke motivatie van ouders om te willen zorgen voor hun kinderen van groot belang.[9]

Daarbij zijn verschillende perspectieven op de invloed van de kinderopvangtoeslag voorstelbaar, zoals de economische waarde voor enerzijds de arbeidsparticipatie in den brede, maar ook voor de indirecte stimulering van de markt van de kinderopvang. Bovendien is maatschappelijke impact denkbaar ten gevolge van het onderschrijven en stimuleren van de normverschuiving rondom zorg voor jonge kinderen en betaald werk (dat wil zeggen, het stimuleren van het anderhalfverdienersmodel).[10] Ook het perspectief van ouders zelf is hier relevant: de keuzes worden uiteindelijk door hen gemaakt.

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van bovenstaande aanleiding, geeft dit onderzoek antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

<u>Hoofdvraag</u>
Wat zou de afschaffing van de kinderopvangtoeslag betekenen voor de keuzes die verschillende ouders van jonge kinderen nu maken met betrekking tot betaald werk en zorg voor jonge kinderen?

[5] Bettendorf, L.J.H., Jongen, E.L.W. & Muller, P. (2015). Childcare subsidies and labour supply – Evidence from a large Dutch reform. *Labour Economics, 36,* p. 112-123.
[6] Rabaté, S. & Rellstab, S. (2021). The child penalty in the Netherlands and its determinants. Den Haag: Centraal Planbureau.
[7] De Boer, H., Jongen, E.L.W. & Kabatek, J. (2022). The effectiveness of fiscal stimuli for working parents. *Labour Economics, 76,* art. 102152.; Dicks, A., Levels, R., van der Velden, R. & Mills, M. (2022). How young mothers rely on kin networks and formal childcare to avoid becoming NEET in the Netherlands. *Frontiers in Sociology*, 6, art. 787532.
[8] Bolhaar, J., Bucx, F., Jongen, E.L.W., Roeters, A. & Vliek, M. (2023). Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan. Den Haag: CPB & SCP; Vliek, M. & Reichling, R. (2023). Doe je mee?! Perspectieven op 'zinvolle' participatie Deel 1: Ouders en kinderopvang. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
[9] Vliek & Reichling, 2023.
[10] Dit is een alternatief voor het eerder populaire 'kostwinnersmodel' waar een ouder (veelal de vader) voltijd werkt en 'de kost wint', en de andere ouder (de moeder) geen betaald werk verricht. Het 'anderhalfverdienersmodel' gaat uit van één voltijd werkende partner, en één deeltijdwerkende partner. Politiek gezien werd dit in de jaren 90 wenselijk geacht om te stimuleren in het licht van de 'onbetaalbaar wordende verzorgingsstaat', en minder vanuit emancipatoire overwegingen. Zie: Plantenga, J. (1999). Double lives: labour market participation, citizenship and gender. In: *Gender participation and citizenship in the Netherlands.* Jet Bussemaker & Rian Voet (Eds.). p. 51-64.; WRR. (1990). Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90. Den Haag: SDU.

Deelvragen

1. Hoe maken ouders van jonge kinderen keuzes rondom zorg en betaald werk?
2. Wat is de rol van de kinderopvangtoeslag in deze keuzes?
3. Hoe zouden de keuzes rondom zorg en betaald werk veranderen als de kinderopvangtoeslag zou worden afgeschaft?
4. Wat zouden de mogelijke gevolgen zijn voor de arbeidsparticipatie in Nederland?

Er zijn verschillende methoden ingezet om antwoord te geven op deze vragen, waaronder literatuuronderzoek en een interviewstudie. We lichten het onderzoeksparadigma waar vanuit is vertrokken hier kort toe. Een uitgebreidere methodologische verantwoording is te vinden in hoofdstuk 4.

1.3 Fenomenologie

Dit onderzoek richt zich op het gedrag en de ervaringen van ouders zelf. Wat zou de hypothetische afschaffing van de kinderopvangtoeslag voor hen teweegbrengen vandaag de dag? Daarom is gekozen voor een fenomenologische insteek. Fenomenologie onderzoekt hoe mensen sociale fenomenen in hun omgeving ervaren en is uitermate geschikt voor studies waarin ervaringen met beleidsinstrumenten centraal staan.[11] Fenomenologisch onderzoek wil ontwaren wat de essentie is in de ervaringen – zo kunnen allerlei verschillende ouders die te maken krijgen met het 'fenomeen' kinderopvangtoeslag worden geïnterviewd, om hun verhalen te vergelijken en patronen te ontdekken. De fenomenologische benadering kenmerkt zich daarnaast door een deductieve insteek (wat weten we vanuit de literatuur?), waar de ervaringen van de respondenten inductief (wat zegt men in de nieuwe data?) de bestaande kennis over een onderwerp aanvullen. Gezien de hoeveelheid kennis die al bestaat rondom zorg, betaald werk en financiële prikkels, is deze benadering zeer geschikt voor het schetsen van de *counterfactual* kinderopvangtoeslag.

Daarnaast heeft de fenomenologie (net als bijvoorbeeld realistische evaluatie) extra aandacht voor de context.[12] We weten inderdaad dat contexten waarin beleidsinstrumenten zoals de kinderopvangtoeslag hun uitwerking vinden, verschil kunnen maken voor de uitkomsten van beleid (zie ook beleidstheorie van SZW/KO arbeidsparticipatie). Onder contexten kunnen bijvoorbeeld persoonlijke kenmerken worden geschaard, zoals leeftijd, woonplaats, gender, opleidingsniveau, inkomen, politieke voorkeur of religie, maar ook gezinssamenstelling en opvoeding. Daarnaast gaat context ook over maatschappelijke normen, bijvoorbeeld rondom de rolverdeling van zorgen en betaald werken, en de institutionele inrichting rondom bijvoorbeeld de beschikbaarheid van kinderopvang, verlofregelingen en de rol van de werkgever. Twee centrale vragen in een fenomenologische studie zijn dan ook vaak: 1) Hoe ervaren verschillende mensen fenomeen X? en 2) welke contexten en situaties hebben invloed gehad op deze ervaringen? Met andere woorden – wat werkt voor wie, onder welke omstandigheden?

Vanuit de fenomenologie, is dit onderzoek dan ook ontworpen als interviewstudie met de inzet van 'counterfactual thinking'. We zijn in de gesprekken met ouders eerst op zoek gegaan naar 'wat er toe doet', voor hen. Welke delen van hun ervaringen na (en voor) de komst van kinderen doen er toe voor hun keuzes rondom zorg en betaald werk, en de rol van kinderopvang en toeslagen daarin? Hoe groot of klein zijn deze ervaringen, én hoe maakt de som der delen uit voor hun existentiële ervaring? Ook hebben we ouders daarna gevraagd wat de rol van

[11] Mason, J. (2018). *Qualitative researching*. London: Thousand Oaks; Van Manen, M. (2016). Fenomenologie: Een kwalitatieve stroming met een verscheidenheid aan tradities. *Kwalon, 10*(1), 31-36.
[12] Bryman, A. (2008). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.

toeslagen precies is in hun leven: hoe ervaren zij dit, om vervolgens de 'counterfactual' uit te vragen. Wat gebeurt er als de financiële bijdrage voor kinderopvang komt te vervallen?

Op basis van de analyse van deze gesprekken, hebben wij een drietal scenario's opgetekend, die rekenschap geven van de uiteenlopende ervaringen van ouders én hun verwachte uitkomsten van de counterfactual. Deze scenario's schetsen gezamenlijk de relatieve waarde van de kinderopvangtoeslag in het leven van ouders met jonge kinderen. Ook geven we op basis van deze analyse vervolgens antwoorden op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

De onderzoeksvragen raken aan een breed set aan maatschappelijke ontwikkelingen, die al langer spelen dan de onderzoeksperiode van de periodieke rapportage. Om de resultaten van dit onderzoek beter te kunnen duiden, presenteren hoofdstuk 2 en 3 de literatuurverkenning van dit onderzoek. Deze schetsen aan de ene kant de ontwikkelingen rondom arbeidsparticipatie en emancipatie vanaf het midden van de vorige eeuw, waar politieke, maatschappelijk en beleidsmatige ontwikkelingen sturing hebben gegeven aan de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, en de ongelijkheden die hierin blijven bestaan (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 gaat in op de rol van kinderopvang en arbeidsparticipatie, en schenkt bijzondere aandacht aan de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit als voorwaarden voor het doelbereik van formele kinderopvang.

Hoofdstuk 4 ligt de methoden voor de counterfactual verder toe, en staat stil bij de samenstelling van de respondentengroep, interviewereffecten, en de samenstelling van de topicguide. Ook worden de stappen die zijn doorlopen voor de analyse toegelicht en verantwoord.

In hoofdstuk 5 worden de resultaten van deze studie gepresenteerd, in de vorm van drie scenario's. Deze variëren op basis van de beoogde uitkomsten van het counterfactual thinking dat we bij ouders hebben uitgevraagd en verdiept. Zo is er een groep ouders voor wie er niet zoveel zou veranderen, ouders (met name moeders) die minder gaan werken, en ouders (met name moeders) die zouden overwegen om te stoppen met werken. Echter bleek dat de overwegingen voor deze uitkomsten nog wel eens uiteenliepen. Om deze reden schetsen we dan ook per scenario, twee portretten: samengevatte (semi-fictieve) verhalen van ouderparen gebaseerd op de interviewdata. Alle interviews die zijn afgenomen zijn hierin verwerkt.

Tot slot worden de onderzoeksvragen beantwoord, en reflecteren we op de rol en functie van de inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang, en wat deze betekent voor ouders in de balans in betaald werk en de zorg voor jonge kinderen.

2 Arbeidsparticipatie in ontwikkeling

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de historische ontwikkelingen in de verhoudingen tussen zorg voor kinderen en betaald werk en de verschillen daarin tussen mannen en vrouwen, alsmede de beleidsmatige sturing daarop. Het schetst de verhoudingen in de periode vanaf de jaren 50 van de vorige eeuw tot heden, via de cijfermatige ontwikkeling rondom arbeidsparticipatie, de herverdeling tussen partners van betaald werk en zorg voor jonge kinderen, de rol van financiële ongelijkheden tussen partners, de verschuivende idealen over, en invulling van, emancipatie en de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen.[13] Deze situatieschets vormt de opmaat naar de rol van kinderopvang in de arbeidsparticipatie van vrouwen en emancipatie in hoofdstuk 3.

2.2 Van kostwinnersmodel naar anderhalfverdienersmodel

In de periode 1950 – 1970 waren er duidelijke verschillen tussen mannen en vrouwen kijkend naar de verhoudingen tussen betaald werk en zorg en de verdeling hiervan binnen heteroseksuele stellen en op geaggregeerd niveau. Mannen waren vooral voltijds en tot hoge leeftijd aan het werk; vrouwen waren primair verantwoordelijk voor onbetaalde zorg en het huishouden. De arbeidsdeelname van vrouwen in het algemeen was zo'n 25%. Voor gehuwde vrouwen lag dit percentage lager: 10% van de getrouwde vrouwen werkte. In vergelijking met omliggende landen was dit relatief laag.[14] De populariteit van dit model hield onder meer verband met de dominante naoorlogse maatschappelijke en politieke overtuiging dat het een luxe was van de verzorgingsstaat dat vrouwen niet hoefden te werken en geen steun van de staat ontvingen,[15] en de (Christendemocratische) maatschappelijke normen rondom het gezin en de genderrollen die daaraan werden toegeschreven.[16] Dit werd ook door beleid en wetgeving ondersteund. Zo moesten vrouwelijke ambtenaren bij aanvang van het huwelijk stoppen met werken tot 1958, en waren gehuwde vrouwen voor de wet handelingsonbekwaam. De handelingsonbekwaamheid van vrouwen is in de jaren '50 afgeschaft.[17] In 1955 werd een motie aangenomen dat de staat zich niet meer zou bemoeien met het leven van werkende vrouwen.

De eerste deeltijdbanen ontstonden rond deze tijd ook bij werkgevers, met name in het licht van personeelstekorten. Hieraan waren verschillende voorwaarden verbonden: ze waren alleen beschikbaar voor moeders met schoolgaande kinderen en echtgenoten mochten geen bezwaar

[13] In onderzoek rondom zorg voor jonge kinderen en betaald werk, spreken we vaak in heteronormatieve termen. Dit heeft verschillende oorzaken, zoals de historische ontwikkelingen op dit vlak en de heersende normen in de samenleving die het dominante discours bepalen rondom genderrollen en -constructies. Ander onderzoek dat zich richt op niet-heteroseksuele stellen en ouderschap houdt deze normativiteit dan ook vaak een productieve spiegel voor door deze geconstrueerde normen uit te dagen. Hoewel alleenstaande moeders wel zijn meegenomen, hebben wij ons niet kunnen richten op niet-heteroseksuele stellen. In dit onderzoek is dit een beperking, met als risico deze norm verder te bestendigen. Wij hopen dat in vervolgonderzoek deze dynamieken dan ook verder kunnen worden uitgediept.

[14] Plantenga, J. (1998). Double lives: labour market participation, citizenship and gender. In J. Bussemaker & R. Voet (Eds.), *Gender, Participation and Citizenship in the Netherlands* (pp. 51–64). Ashgate.

[15] van Daalen, R. (2007). Paid mothering in the public domain: Dutch dinner ladies and their difficulties. *Journal of Social History*, *40*(3), 619–634.

[16] Toen en nu: hoe Nederland in 50 jaar veranderde | CBS

[17] Ibid.

hebben.[18] Ondanks de start van de tweede feministische golf die de maatschappelijke normen ter discussie stelde, werden er in de jaren 70 nog geen beleidsmatige veranderingen doorgevoerd om vrouwen met kinderen te faciliteren of stimuleren om betaald werk te verrichten.

Toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen

In de periode 1970–1990 is er een snellere opmars van vrouwen in betaald werk. Dat heeft verschillende oorzaken. Zo heeft het terugdringen van de ruimhartigheid van de welvaartstaat een algemene stijging van de participatiegraad onder mannen en vrouwen na 1985 tot effect gehad. Dit heeft onder andere te maken met de hervorming van het gebruik van WAO en WW, en later ook van vroegpensioenregelingen.[19] Daarnaast hebben de veranderingen in de leerplicht invloed gehad (Mammoetwet 1968); het zorgde ervoor dat doorstroommogelijkheden naar beroepsopleidingen mogelijk werd, ook voor vrouwen. Het opleidingsniveau van de werkzame bevolking is de afgelopen vijftig jaar dan ook gestegen, vooral bij vrouwen. Dit had tot gevolg dat de participatie in betaald werk van vrouwen vanaf de jaren zeventig snel is gestegen. De toenemende vraag op de arbeidsmarkt naar mensen met een vervolgopleiding had daar mede een positieve invloed op.

De groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen ging daarnaast hand in hand met de toegenomen mogelijkheden van deeltijdwerken in cao's (Akkoord van Wassenaar, 1982).[20] Het economische klimaat in de jaren '90 zorgde voor een verdere stijging: van 40% eind jaren 80 tot 79,5% in 2023. Onder vrouwen in de leeftijden tussen 25 en 55 jaar was dit een geleidelijke stijging die vanaf 2010 ongeveer afvlakte. Dit hing mogelijk samen met de economische crisis en de voorkeur voor deeltijdwerk. Verder hing de stijging van de participatiegraad ook samen met de recente stijgende AOW-leeftijd waardoor mensen langer doorwerken. In 2023 werkt 64,9% van de vrouwen in deeltijd in vergelijking tot 18,4% onder mannen.[21] Onder vrouwen gold daarbij dat een hoger opleidingsniveau leidde tot een hogere netto arbeidsparticipatie. Kijkend naar de verschillende opleidingsniveaus, werkten vrouwen met een hbo- of universitair niveau de meeste uren en liep dit af bij middelbaar en praktisch geschoolde vrouwen. Cloïn et al. (2011) onderzochten de redenen voor de afnemende arbeidsparticipatie bij een dalend opleidingsniveau. De aannames waren dat dit vooral economische redenen waren, maar zij concludeerden dat hoewel financiële overwegingen en rol speelden, sociaal-culturele normen belangrijker bleken in de keuze om al dan niet te werken.[22] Bij mannen was er minder verschil in arbeidsduur naar onderwijsniveau.

2.3 Emancipatie: Betaald werk en zorgen voor jonge kinderen in Nederland

Sinds de tweede feministische golf (jaren 60 en 70) stond beleidsmatig emancipatie vaak gelijk onder het verhogen van de arbeidsparticipatie onder vrouwen. Zo werd in de eerste emancipatienota uit 1977 door het Kabinet Den Uyl gesteld dat deeltijdarbeid een zeer geschikt middel was voor de emancipatie van vrouwen.[23] Echter bestonden (en bestaan) er maatschappelijk andere ideeën over de invulling van emancipatie, én hoe deze bewerkstelligd zou moeten worden. Zo ook binnen de vrouwenbeweging zelf: raakt men geëmancipeerd door

[18] Merens, A. (2008). Vijftig jaar deeltijdwerk in Nederland: ontstaan en ontwikkeling van deeltijdbanen. In W. Portegijs, S. Cloïn, A. Keuzenkamp, A. Merens, & E. Steenvoorden (Eds.), *Verdeelde tijd: waarom vrouwen in deeltijd werken* (pp. 22–41). Sociaal en Cultureel Planbureau.

[19] van Sonsbeek, J.-M., Bos, F., Ebregts, J., & Verkade, E. (2023). *De Nederlandse economie in historisch perspectief*.

[20] Merens 2008.

[21] Emancipatiemonitor 2024 https://longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2024/

[22] Cloïn, M., Keuzenkamp, S., & Plantenga, J. (2011). A matter of culture and cost? a comparison of the employment decisions made by mothers with a lower, intermediate and higher level of education in the Netherlands. *Work, Employment and Society*, *25*(3), 468–486. https://doi.org/10.1177/0950017011407963

[23] Merens 2008.

kinderopvang en betaalde arbeid, of zou een basisinkomen om eigenstandig keuzes te kunnen maken geschikter zijn?[24] Toch werd ook in die hoek de roep om die eerste optie steeds luider: er moet een gedegen alternatief voor de zorg van kinderen zijn als er een eerlijkere distributie van zorg en betaald werk binnen het huishouden bewerkstelligd moet worden. Echter bleef de christendemocratische moraal binnen de kabinetten nog lange tijd dominant: het gezin was belangrijker dan de arbeid van vrouwen.

In het decennium dat volgde, werden de arbeidsmarkttekorten groter, en de vraag naar de arbeidsparticipatie van vrouwen daarmee ook. Langzaamaan groeide de realisatie dat de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat belangrijker werd dan de instandhouding van de traditionele zorgpatronen voor kinderen.[25] In het rapport van de WRR *Een werkend perspectief* werd dan ook voor het eerst officieel gesteld dat goede kinderopvang een voorwaarde is voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het is belangrijk om op te merken dat er dus een 'ommezwaai' plaatsvond. Toen de economische nood nog niet zo hoog was, werden kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen gezien als immoreel. Eind jaren 80 werd kinderopvang beleidsmatig echter steeds meer gezien als mogelijk economisch instrument.[26]

De betekenis van emancipatie is hier dus situationeel en werd gelijk gesteld met de verhoogde arbeidsparticipatie en uiteindelijk ook de maatschappelijke roep om gelijke beloning. Deze opvattingen over en interpretaties van emancipatie uitgedrukt in termen van arbeid en beloning, worden doorgezet in de jaren 90, wanneer een nieuw Paars kabinet in 1994 onder leiding van Wim Kok van start gaat onder het informele motto 'Werk, werk en nog eens werk'. In 1997 brengt het ministerie van SZW dan ook een nota uit, waarin het zogenoemde 'combinatiescenario' (al in 1992 werd geconstateerd in een beleidsprogramma emancipatie dat de verdeling van betaald werk en zorg maar moeizaam verliep) wordt verankerd in het emancipatiebeleid.[27] De doelstelling hiervan was om in 2010 een gelijke verdeling tussen betaald en onbetaalde arbeid tussen partners bereikt zou moeten zijn. Maar de jaren 90 waren ook de tijd van eigen verantwoordelijkheid en privatisering: de uiteindelijke keuze zou bij mensen zelf blijven liggen.

Want op de golf van marktwerking, privatisering en eigen verantwoordelijkheid werd in 1999 ook een nota *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg* gepubliceerd.[28] Hierin werden de economische zelfstandigheid en de verantwoordelijkheid voor de zorg voor het individu benadrukt; níet de gelijke verdeling van taken tussen partners wordt geprioriteerd. De combinatiescenario's van het afgelopen decennia, inclusief de doelstellingen voor 2010 werden hiermee losgelaten.[29] Deze verschuivingen laten wederom verschillende interpretaties van emancipatie zien en hoe deze te bereiken, en dat het doel in deze periode niet zozeer emancipatoir was, maar ingegeven vanuit een economisch belang. In de jaren 2000 tot 2010 groeit ook steeds meer het besef dat áls de gewenste uitkomst is dat vrouwen meer gaan

[24] Bussemaker 1998.
[25] Tijdens, K., & Lieon, S. (1993). *Kinderopvang in Nederland. Organisatie en financiering*. Uitgeverij Jan van Arkel.
[26] Vliek, M., Merens, A., & Reichling, R. (2023). *Doe je mee?! Perspectieven op "zinvolle" participatie. Deel 1: Ouders en Kinderopvang*.; Yerkes, M., & Visser, J. (2006). Women's preferences or delineated policies? The development of part-time work in the Netherlands, Germany and the United Kingdom. In J. Y. Boulin, M. Lallement, J. C. Messenger, & F. Michon (Eds.), *Decent Working Time. New Trends, New Issues* (pp. 235–262). International Labour Office.; Lewis, J. (2001). The decline of the male breadwinner model: implications for work and care. *Social Politics*, 152–169; Bussemaker 1998; Merens 2008.
[27] Vliek et al. 2023; Bussemaker 1998
[28] Ook wel bekend als de 'Discussienota Arbeid en Zorg'. Deze legde de basis voor het wetsvoorstel Wet Arbeid en Zorg (WaZo). wetten.nl - Regeling - Wet arbeid en zorg - BWBR0013008
[29] Keuzenkamp, S., & Hooghiemstra, E. (2000). *De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners.*

werken, dat het deel van deze groep dat jonge kinderen heeft ook een gedegen alternatief voor de zorg voor die kinderen zou moeten hebben.

Hoewel het combinatiescenario werd losgelaten, wordt vanaf de eeuwwisseling dus wél een toenemend beroep gedaan op vrouwen en mannen om meer te 'combineren'. Vrouwen zouden meer uren moeten werken, en mannen dienen dan ook wat meer zorgtaken op zich te nemen.[30] Dit werd in eerste instantie echter niet ondersteund met maatregelen. Beleidsmatig streeft de overheid er anno 2025 naar de arbeidsparticipatie van werkende moeders te verhogen, náást de stimulering van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor zorg voor naasten. [31]

Het is onduidelijk in hoeverre deze stimulering ook effectief is. Hoewel de meeste ouders met minderjarige kinderen er de voorkeur aan geven betaald werk en zorg gelijk te verdelen (57% wil dat beide partners evenveel betaald werk doen en 50% wil ook een gelijke verdeling van zorgtaken),[32] blijkt dit in de praktijk soms lastig te realiseren. Slechts 9% verdeelt betaald werk en zorg gelijk, terwijl 48% aangeeft dat de man meer werkt en de vrouw meer zorgt. Onderzoek laat zien dat ondanks de ongelijke verdeling, deze vaak wel als 'eerlijk' wordt ervaren.[33] Deze verdeling wordt ook weerspiegeld in opvattingen over het buitenshuis werken van moeders van jonge kinderen en het gewenste gebruik van kinderopvang. Hoewel er verschuivingen plaats hebben gevonden, vindt de algemene bevolking anno 2024 een werkweek van 2 á 3 dagen voor moeders van jonge kinderen ideaal, versus 4 dagen voor vaders.[34] Het deeltijd gebruik van kinderopvang weerspiegelt deze opvatting. Vaders en moeders verschillen nauwelijks in hun wensen, maar mannen vinden vaker dat vrouwen geschikter zijn voor de opvoeding van jonge kinderen. Bij stellen met kinderen tussen 0 – 18 jaar werkt 13% van beide partners voltijds. Het meest voorkomende patroon onder hetero-stellen is dus een voltijd werkende man en een deeltijd werkende vrouw (55%).[35]

Beleid heeft zich, (en richt zich) vanaf de eeuwwisseling dus met name gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, wat niet noodzakelijkerwijs gelijk staat aan emancipatievraagstukken in den brede. Dat betekent niet dat emancipatie (brede interpretatie) *an sich* volledig van de agenda verdween. Zo bestonden er nog wel doelen voor de herverdeling van zorgtaken aan het begin van deze eeuw, inclusief voorlichtingscampagnes hoe dit te realiseren.

Ook zijn de verschillende verlofregelingen in dit kader relevant. In 1992 werd de Wet arbeid en zorg ingevoerd (WAZO). Deze regelt verschillende soorten verlof waarvoor het UWV een uitkering uitkeert. Onder deze wet vallen tegenwoordig zwangerschaps- en bevallingsverlof, een zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen, adoptie- of pleegzorgverlof, betaald ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof. Deze zijn in de loop van de tijd stukje bij beetje in de WAZO toegevoegd. Zo kwam er na een korte periode van radiostilte rondom de herverdeling van zorgtaken als invulling van 'emancipatie', naast de roep om verhoogde arbeidsparticipatie van vrouwen, tijdens kabinet Rutte II een uitbreiding van het kraamverlof voor vaders. Het daaropvolgende kabinet formuleerde de herverdeling en daarmee emancipatie echter weer in termen van arbeidsparticipatie van vrouwen, al bleven concrete maatregelen

[30] Nieuwenhuis, R., Need, A., & van der Kolk, H. (2012). Institutional and Demographic Explanations of Women's Employment in 18 OECD Countries, 1975-1999. *Journal of Marriage and Family*, *74*(3), 614–630. https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2012.00965.x

[31] Vliek et al. 2023.

[32] Emancipatiemonitor 2024 Werken en zorgen - Emancipatiemonitor 2024 | CBS

[33] Koster, T., Poortman, A., Van der Lippe, T. & Kleingeld, P. (2022). Fairness perceptions of the division of household labor: Houswork and childcare. *Journal of Family Issues. 43*(3). P. 679-702.

[34] Ibid.

[35] De emancipatiemonitor (2024) geeft overigens geen cijfers over de situatie waarin de vrouw voltijd werkt en de man deeltijd.

achterwege. In 2019 werd dit wel opgepakt en werd het partnerverlof en in 2020 aanvullend geboorteverlof ingevoerd in de Wet Invoering Extra Geboorteverlof (WIEG).[36] Het is belangrijk om op te merken dat het extra geboorteverlof niet vanuit politieke of maatschappelijke wil in Nederland tot stand kwam, maar vanuit een EU directive.[37] Dit verlof is in tegenstelling tot de Wazo deels de verantwoordelijkheid van werkgevers. De werkgever vergoedt de eerste week 100% van het dagloon. De daarop volgende 5 weken worden door de werkgever als uitkering bij het UWV aangevraagd, die 70% van het maximum dagloon uitkeert.

2.4 Pay gap: Ongelijke beloning

Een belangrijke factor met betrekking tot arbeidsparticipatie en genderongelijkheid betreft de zogenoemde pay gap: het verschil in inkomen voor mannen en vrouwen voor dezelfde baan, voor dezelfde uren. Deze pay gap is relevant omdat het de keuzes van ouders rondom zorg en werk beïnvloedt.

Het loonverschil tussen mannen en vrouwen neemt zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven vanaf de start van de 21ste eeuw af, maar het tempo en de omvang verschillen nog sterk. Bij de overheid daalde het gemiddelde verschil van 9,6% in 2014 naar 5,1% in 2022, terwijl het gecorrigeerde verschil[38] terugliep van 6,4% naar 1,8%. In het bedrijfsleven verloopt deze afname trager: van 19,2% naar 16,4% gemiddeld en van 9,6% naar 6,9% gecorrigeerd, waarbij sinds 2020 nauwelijks verschuiving zichtbaar is.[39]

De verschillende emancipatiemonitoren laten over de tijd heen zien dat er behoorlijke ontwikkeling zit in de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. [40] Zo bedroeg het gemiddelde uurloon van vrouwen in 1998 77% van dat van mannen. Overigens was er wel sprake van een afname van het verschil: in 1990 was het uurloon van vrouwen 73% van dat van mannen. De verschillen deden zich voor op alle beroepsniveaus, maar waren toen het grootst in beroepen waar een theoretische opleiding voor vereist was. Ook binnen alle bedrijfstakken en beroepsklassen was de beloning van vrouwen lager dan die van mannen.

De ongelijke beloning van vrouwen en mannen is niet alleen uit rechtvaardigheidsoverwegingen problematisch. Het feit dat binnen een relatie mannen doorgaans meer verdienen dan vrouwen, is ook een rem op de herverdeling van de onbetaalde arbeid in huishoudens. Het verlies aan inkomen wanneer een man minder gaat werken, is namelijk meestal groter dan wanneer een vrouw dat doet. Er is dus een belangrijk verband te zien tussen beloningsverschillen en de verhouding betaalde arbeid en zorg: het grotere inkomensverlies als een man minder gaat werken, is een van de redenen waarom sommige paren ervoor kiezen dat – na de geboorte van het eerste kind – de vrouw minder gaat werken en niet de man. Deze keuzes kunnen gevolgen hebben voor de economische zelfstandigheid (zie tekstkader).

[36] Geboorteverlof voor partners | Geboorteverlof (partnerverlof) | Rijksoverheid.nl Voor een overzicht van alle verlofregelingen zie: verlofvormen rond de geboorte van en zorg voor kinderen

[37] Directive - 2019/1158 - EN - EUR-Lex Hierin werd 50% vergoeding door de overheid verwacht. Via een amendement in de kamer is dit verhoogd in Nederland naar 70%.

[38] Op achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, ervaring, aantal gewerkte uren.

[39] Loonverschil tussen mannen en vrouwen in 2022 iets afgenomen | CBS

[40] Emancipatiemonitor 2000

Economische Zelfstandigheid

In de jaren 80 en 90, toen de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk toenam, steeg onder hen het aandeel economisch zelfstandigen naar verhouding het meest. In opeenvolgende generaties vrouwen is het aandeel economisch zelfstandigen op elke leeftijd steeds groter geworden. Zo was van de generatie vrouwen geboren voor 1930 op 61-jarige leeftijd 5 procent economisch zelfstandig. Van de generatie geboren tussen 1960 en 1975 was dat met 50 procent bijna tien keer zo hoog. Naast dat vrouwen steeds vaker en meer uren werken, speelt ook hun gestegen opleidingsniveau hierbij een rol.

In de generatie geboren tussen 1960 en 1975 nam het aandeel economisch zelfstandigen toe tot het 25e levensjaar. Daarna daalde dit aandeel weer tussen de 25 en 35 jaar.[41] In deze levensfase worden veel vrouwen moeder en dat ging in die generaties vaak gepaard met minder werken of stoppen. Dat gebeurt in jongere generaties minder: vrouwen blijven vaker wel werken, en hebben ook grotere deeltijdbanen. Voor mannen geldt dat in elke geboortegeneratie het aandeel economisch zelfstandigen tot 25 jaar toeneemt, en dat er vervolgens weinig verandert tot het 50e levensjaar. Er is bij mannen geen daling in economische zelfstandigheid rond de leeftijd waarop zij doorgaans vader worden. Zij blijven na de geboorte van hun eerste kind meestal voltijds werken.

Ook in de huidige tijd is er vanuit met name beleid veel aandacht voor de economische zelfstandigheid van vrouwen. Volgens het CBS is men economisch zelfstandig als je een inkomen hebt op of boven 70% van het wettelijk netto minimumloon. In 2023 was bijna 70% van de vrouwen volgens deze definitie economisch zelfstandig, tegenover ruim 80% van de mannen.[42] Deze financiële zelfstandigheid wordt als wenselijk gezien door beleid (en maatschappelijke belangengroepen zoals WomenInc) vanwege de vermeende ontplooiingsmogelijkheden en autonomie. Ook maakt een gebrek aan financiële zelfstandigheid kwetsbaarder wanneer (het inkomen van) een partner wegvalt. Recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau toonde echter aan dat er in de samenleving zelf uiteenlopende visies bestaan op het belang van economische zelfstandigheid. Zo hanteren praktisch geschoolde vrouwen een andere definitie aan zelfstandigheid en autonomie en zien zij het belang van financiële zelfstandigheid in de definitie van het CBS, er minder van in.[43]

Op Europees niveau wordt actie ondernomen om ongelijke beloning te verminderen. In 2023 hebben het Europees Parlement en de Europese Raad een richtlijn aangenomen om gelijke beloning voor mannen en vrouwen te bevorderen via loontransparantie en handhavingsmechanismen. De richtlijn verplicht werkgevers om inzicht te geven in beloningsstructuren, individuele beloningsniveaus en gemiddelde beloning van collega's met gelijkwaardig werk. Ook moeten zij regelmatig rapporteren over loonverschillen tussen mannen en vrouwen binnen de organisatie. Deze maatregelen moeten werknemers meer inzicht geven in mogelijke ongelijkheden. EU-lidstaten moeten de richtlijn vóór zomer 2026 implementeren. In Nederland werkt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan een snelle invoering.[44]

2.5 Child penalty

Naast de pay gap bestaat in Nederland (en daarbuiten) ook de zogenoemde child penalty. De child penalty gaat over de impact van de geboorte van kinderen op het inkomen en het verschil daarin tussen moeders en vaders als het kind niet geboren zou zijn. Het verschil in inkomen tussen vaders en moeders in heteroseksuele stellen is in Nederland relatief hoog in vergelijking met andere OESO-landen. Hoewel er dus veel vrouwen wel werken, zijn de inkomensverschillen aanzienlijk, met name vanwege de deeltijdcultuur, en dan vooral de effecten daarvan na de geboorte van het eerste kind: de child penalty of baby-boete. Adema et al. berekenden de boete over verschillende groepen. Zij concludeerden dat in Nederland het gemiddelde inkomen van vrouwen daalde met 46% over 7 jaar na de geboorte van het eerste kind, ten opzichte van 0% voor mannen, ten opzichte van het inkomen dat ze zouden hebben gehad als er geen kinderen

[41] https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2024/hoeveel-mensen-zijn-economisch-zelfstandig/
[42] Emancipatiemonitor 2022. Samenvatting - Emancipatiemonitor 2022 | CBS
[43] Portegijs, W., & Merens, A. (2025). *Wat is emancipatie? Emancipatie in de ogen van praktisch opgeleide vrouwen*.
[44] Emancipatiemonitor 2024

waren geboren.[45] De oorzaak zoeken ze in het feit dat vrouwen minder uren gaan werken of hiermee stoppen. In Nederland is die eerste dominant vanwege de vele mogelijkheden tot deeltijdwerk. Ook zien de onderzoekers dat prevalerende gendernormen hier sterk mee samenhangen door uiteenlopende bevolkingsgroepen te analyseren.

Gan et al (2025) analyseerden daarnaast ook de ontwikkelingen van de child penalty in Nederland over de afgelopen 30 jaar.[46] Zij laten zien dat hoewel deze anno 2022 significant is, deze ook sterk is afgenomen: in 1990 verloren moeders nog 60% van hun inkomen, in vergelijking tot 35% in 2010 direct na de geboorte van het eerste kind.[47] Ze analyseren dat deze samenhangen met de afname in algehele gender ongelijkheid in inkomen. Ondanks de versmallende verschillen in opleidingsniveau tussen genders en de afname van significantie van migratieachtergrond op inkomensongelijkheid, blijft dus een residu bestaan in ongelijkheid die de onderzoekers toekennen aan de komst van kinderen en de daarmee samenhangende genderrollen.

Hoewel verschillen versmallen, is de child penalty niet evenredig verdeeld over groepen. Zo hebben vrouwen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond een hogere baby-boete dan andere groepen.[48] Echter kan dit niet causaal maar enkel in correlatie worden geïnterpreteerd.[49] Ook is de child penalty voor hoogopgeleide moeders, vrouw-vrouw koppels en vrouwen die in de publieke sector werken relatief iets lager. Tot slot laat de demografische verdeling per gemeente zien dat de child penalty in de zogenoemde biblebelt hoger is.

2.6 Conclusie

De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland heeft zich door de jaren heen gestaag ontwikkeld. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals verschuivende normen rondom het kerngezin en demografische verandering droegen naast de beleidsmatige aandacht voor en stimulering van deeltijdwerk vanaf de jaren 70 en 80 vanuit economische noodzaak bij aan de verhoogde deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt. Om deze redenen werkt anno 2025 een relatief groot aantal vrouwen in Nederland, zij het overwegend in deeltijd. De beleidsrichting rondom emancipatie en de verdeling van betaald en onbetaald werk tussen partners stuurt op de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen, en hier en daar op de herverdeling van taken thuis tussen partners. Hierbij hoort ook de wens om het gebruik van kinderopvang te stimuleren, waarover meer in hoofdstuk 3.

In de discussies rondom arbeidsparticipatie van vrouwen blijft de vraag in hoeverre emancipatie daar synoniem voor is. Vooral wanneer andere taken zoals de zorg voor naasten of kinderen daar niet wegvallen, er financiële ongelijkheid blijft bestaan en bepaalde structuren in werkgeverschap en bijvoorbeeld schooltijden voltijdswerk van twee ouders belemmeren.

[45] Adema, Y., Rabaté, S. & Rellstab, S. (2021). Inkomen moeders halveert bijna na komst kinderen. *ESB, 106* (4796), 195-197; Rabaté, S. & Rellstab, S. (2022). What determines the child penalty in the Netherlands? The role of policy and norms. *De Economist*. Vol. 170, 195-229.

[46] Gan, R., Jongen, E., Rabaté, S. & Terpstra, B. (2025). The evolution of the child penalty and gender-related inequality in the Netherlands, 1989-2022. Discussion Paper Series. IZA Institute of Labor Economics. IZA DP No. 18158.

[47] Dit is dus een andere 'event time window' dan de 7 jaar na de geboorte van Rabaté en Rellstab (2022).

[48] Gan et al. 2025.

[49] Dat wil zeggen, een Turkse of Marokkaanse achtergrond zelf bepaalt niet de hoogte of aanwezigheid van de baby-boete, het komt door uiteenlopende redenen zoals hogere prevalentie van lagere inkomens onder deze groepen, alleen vaker voor.

3 Kinderopvang en arbeidsparticipatie

3.1 Inleiding

Het voorgaande hoofdstuk zette uiteen hoe de arbeidsparticipatie van met name vrouwen zich de afgelopen halve eeuw heeft ontwikkeld. Aangetoond werd dat de stimulering en opkomst van deeltijdwerk een belangrijke rol speelt in de arbeidsverhoudingen anno 2025. Beleidsmatige sturing en maatschappelijke normen dragen hieraan bij. Bij ouders zijn de overwegingen rondom arbeidsparticipatie en zorg voor jonge kinderen dan ook grotendeels cultureel bepaald. Dit hoofdstuk beschrijft de rol van het beleid rond kinderopvang en specifiek de kinderopvangtoeslag. Het geeft een beknopt overzicht van de beleidsmatige ontwikkelingen én hoe ouders hier mee om zijn gegaan, en sluit af met de huidige (beleidsmatige, politieke en maatschappelijke) discussies rond kinderopvang en het verhogen van de arbeidsparticipatie.

Dit overzicht heeft tot doel een beeld te schetsen van de (nul)situatie waarin ouders vandaag de dag hun keuzes maken rondom zorg en betaald werk. Dit hoofdstuk is gestructureerd aan de hand van de historische opkomst van kinderopvang, waarbij wordt gekeken naar de volgende aspecten bij het afnemen van kinderopvang: betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit.[50] Tot slot worden deze gekoppeld aan de maatschappelijke normen die mede-bepalen hoe ouders nadenken over de indeling van de zorgtaken in relatie tot betaald werk.

3.2 De rol van kinderopvang

Jaren 50 tot en met de jaren 90

Na de oorlog bestond het ideaal dat 'Volksherstel […] gezinsherstel [was]', wat zoveel betekende als dat de moeder de rol van voltijdshuisvrouw vervulde. Het systeem was hier ook op ingericht: het loon van de man werd gebaseerd op gezinsbehoefte in plaats van individuele prestatie, en thuis waren de taken vanwege schaarste eindeloos. Ook was er vrijwel geen werk dat als geschikt werd gezien voor vrouwen tijdens de industriële heropbouw.[51] In dit gezinsideaal bestond dan ook eigenlijk geen formele kinderopvang. Wel bestonden er zogenoemde 'bewaarplaatsen', die een nadrukkelijk andere functie hadden, voor bijvoorbeeld alleenstaande moeders die moesten werken vanuit financiële nood, of moeders in een anderszins achtergestelde situatie.

Pedagogiek, emancipatie en de vraag naar vrouwenarbeid deden de situatie rondom formele kinderopvang in de jaren 60 kantelen. Er ontstonden nieuwe vormen van opvang en er kwam discussie op gang over de rol en functie ervan. Het ging om discussiepunten die ook anno 2025 bestaan, zoals: hoeveel uur kinderopvang is gewenst? Is kinderopvang er voor moeder of voor kind? Voor welke leeftijd is kinderopvang geschikt? De financiering liep (als die er al is) in deze tijd via de gemeenten (Armenwet, later Algemene Bijstandswet) en via vrijwillige ouderbijdragen. Ondanks maatschappelijke druk vanuit de vrouwenbeweging, was het juist de aandacht voor de ontwikkeling van kinderen die in de jaren 70 die zorgde voor een explosie van

[50] Zie Magnuson & Waldfogel (2014) voor 'the childcare triangle'. Magnuson, K., & Waldfogel, J. (2014). Delivering high-quality early childhood education and care t o low income children: How well is the US doing? . In L. Gambaro, K. Stewart, & J. Waldfogel (Eds.), *An Equal Start? Providing quality early education and care for disadvantaged children* (pp. 195–220). Policy Press.

[51] Tijdens & Lieon 1993.

peuterspeelzalen waar kinderen tussen de 2 en 5 jaar enkele uren per dag terecht kunnen.[52] Deze vorm van kinderopvang steunde alsnog sterk op de onbetaalde vrijwillige arbeid van diezelfde moeders.

In de jaren zeventig ontstonden ook de eerste gastouders (0-12) en buitenschoolse opvang (5-13). Ook toen kaartte men al de discussie rondom de 'onhandige' schooltijden voor werkende ouders aan: schooluren moesten volgens sommigen worden gelijkgetrokken met werktijden en er moesten overblijfmogelijkheden en buitenschoolse opvang komen. Ook de tussentijdse vrije dagen werden toen al gehekeld.[53] De jaren zeventig zag ook beweging in de financiering van kinderopvang. Zo werden loonkosten gesubsidieerd, werd er een ouderbijdrage naar draagkracht vastgesteld, en dienden kinderdagverblijven voorrang te geven aan kinderen uit achterstandssituaties, al kregen bedrijfscrèches geen subsidie. Peuterspeelzalen werden vanuit het vrijwilligerswerk-budget gefinancierd. Dit ging via gemeenten en was ten behoeve van de huisvesting.

Ondanks een enorme toename in de vraag naar kinderopvangplekken, nam de overheid in eerste instantie in zekere zin afstand van de verantwoordelijkheid voor kinderopvang. Het bleef 'de verantwoordelijkheid van ouders'. Intussen bleef de markt (ver) achter bij de vraag. Ook werd de arbeidsparticipatie van vrouwen belangrijker, en bleek uit onderzoek dat het gebrek aan opvang de belangrijkste reden was voor vrouwen om niet te werken. Dat, én het feit dat mannen minder huishoudelijk werk overnamen dan gedacht.[54]

Er kwam wel beweging in het beleid: per 1 januari 1990 werd de Stimuleringsmaatregel kinderopvang van kracht. Deze stimuleringsmaatregel werd opgezet in het licht van de wenselijkheid van de arbeidsparticipatie van vrouwen (zie hoofdstuk 2). Vormen van kinderopvang die zich daar niet op richtten vielen buiten de regeling (dat wil zeggen, de peuterspeelzalen). Het ging nadrukkelijk om hele dagopvang en buitenschoolse opvang. Gastouders hadden vanwege de lage kosten de voorkeur. Uitgangspunt van de maatregel was om het aantal kindplaatsen fors te laten groeien: verdubbeling in vier jaar. Financiering liep onder andere maar voornamelijk via de gemeenten.

Kinderopvang als arbeidsmarktinstrument?

Tijdens en Lieon (1993) merkten in hun boek over de geschiedenis van kinderopvang op, dat formele kinderopvang feitelijk niet als arbeidsmarktinstrument kan gelden als het gaat om 'intreding': intreding op de arbeidsmarkt vindt eigenlijk altijd al plaats voordat er kinderen zijn. Het gaat dus om *voorkomen van uittreding en mogelijk herintreding.* Maar: "Er is een groot verschil tussen het voorkomen van uittreding en het bevorderen van herintreding".[55] Herintreding gaat namelijk veelal gepaard met een slechtere pensioenopbouw, slechtere contracten, slechtere arbeidsvoorwaarden, lagere functies dan voorheen etc. Het voorkomen van uittreding is dus effectiever voor de arbeidsparticipatie en de wenselijke gevolgen hiervan voor vrouwen dan bevorderen van herintreding.

Van Lancker (2023) biedt eenzelfde analyse op de beleidsplannen[56] om in Nederland de kinderopvang 'bijna gratis' voor ouders te maken. Hoewel het bevorderen van de betaalbaarheid voor ouders intuïtief zou moeten leiden tot een hogere arbeidsparticipatie, blijft de toegankelijkheid van kinderopvang een struikelblok voor de herintreding van ouders op de arbeidsmarkt. Als er een wachtlijst is voor kinderopvang, doet de betaalbaarheid er niet toe.[57]

[52] Ibid.
[53] Ibid.
[54] Wilbrink-Griffioen, D., van Vliet, I., & Elzinga, A. (1987). *Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen*. Van Vonderen, M., & Zeeuwen, O. (1987). *Werken, moeder worden....en carriére maken?* . Van Grocum.
[55] Tijdens & Lieon 1993, p, 38.
[56] Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl
[57] Van Lancker, W. (2023). Bevorder arbeidsdeelname door de kinderopvang voor niet-werkenden te stimuleren. *ESB*, *108*(4827S), 18–19.

Eind jaren 90 kende kinderopvang dus geen eigen wettelijk kader en daardoor bestond er een versnipperd systeem. Er was sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de financiering van het aanbod tussen ouders, overheid en bedrijven. Ook werd de structuur als weinig doorzichtig en transparant ervaren. Gegeven deze knelpunten op het gebied van toegankelijkheid en kwaliteit werd het politiek opportuun om wijzigingen aan te brengen.

Wet Kinderopvang 2005

Er kwam een wetsvoorstel: de Wet Basisvoorziening Kinderopvang.[58] Centraal hierbij stond de omslag naar vraagfinanciering (de ouders krijgen de subsidie) zodat zij, geheel in de tijdsgeest van de eigen verantwoordelijkheid en marktwerking, meer keuzemogelijkheden zouden hebben, de markt een betere prijs-kwaliteit zou opleveren. Er zou namelijk natuurlijke concurrentie tussen aanbieders komen. De markt had zich nog wel te houden aan een aantal spelregels, maar de overheid was niet langer verantwoordelijk.[59] Doel van de wet was om ouders hun betaalde arbeid en zorg voor jonge kinderen beter te kunnen laten combineren: het is nadrukkelijk een arbeidsmarktinstrument. Er wordt in het wetsvoorstel verwezen naar de vraagfinanciering waarin ouders van de Belastingdienst 'een kinderopvangsubsidie' ontvangen.[60]

Na een aantal Kamerdebatten over de wenselijkheid van de doelen van kinderopvang (arbeidsparticipatie of de ontwikkeling van het kind) en de gevolgen die dat zou hebben voor de inrichting van het stelsel, werd uiteindelijk in 2005 de Wet op de Kinderopvang[61] ingevoerd (vanaf nu: Wko 2005).[62] De belangrijkste kenmerken zijn:

- De verantwoordelijkheid voor financiering is verdeeld over ouders, overheid en werkgevers (1/3; 1/3; 1/3).
- De kinderopvang wordt nu vraag-gefinancierd via de Belastingdienst, waarbij de keuzes van de werkende ouders centraal komen te staan. Deze financiering wordt inkomensafhankelijk.
- Er geldt een aantal basiseisen aan de kwaliteit die nu nationaal zijn geregeld.

De financiering bleef een tijdje een heikel punt. Zo was er onenigheid over de bovengrens van de inkomensafhankelijke regeling en de werkgeversbijdrage was in eerste instantie niet verplicht waardoor de kosten voor ouders nóg verder opliepen. De bovengrens werd langzaam verlegd en de werkgeversbijdrage werd verplicht (2007). Het systeem is dus exclusief voor kinderen van werkende ouders, en kent een inkomensafhankelijke overheidsbijdrage. De markt van kinderopvang is vandaag de dag[63] privaat ingericht. Zo beslaat de sector grote en kleinschaligere bedrijven, is een deel for-profit (60% is commercieel), een aanzienlijk deel is non-profit en heeft *private equity* een aandeel in de sector.

Toeslagensysteem en -affaire

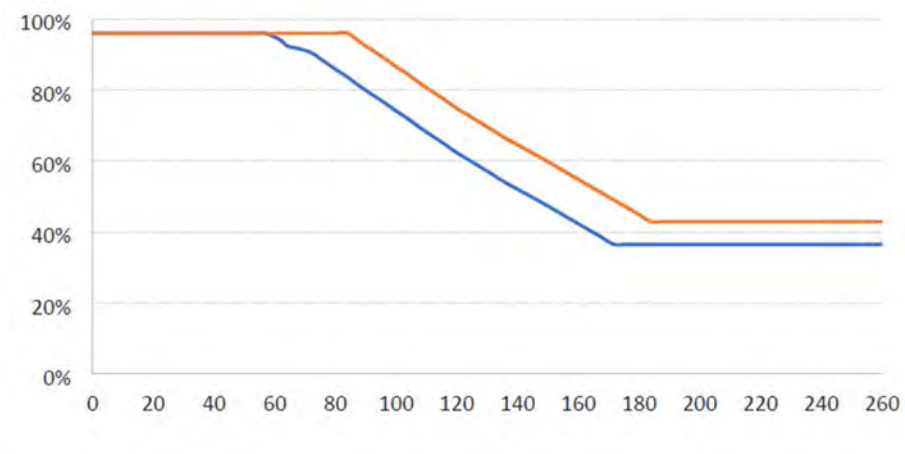
Na invoering van ouderbijdrage leek in eerste instantie een zogenoemd substitutie-effect op te treden: wél meer vraag naar opvang, maar niet meer arbeidsparticipatie. Dit is een bekend fenomeen waar bij introductie van een financiële prikkel voor kinderopvang, informele zorg

[58] Kamerstuk 28447, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
[59] Voor een analyse van 'eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid' in de kinderopvang, zie Vliek et al. 2023.
[60] WBK, 2002, p. 13. kst-28447-3.pdf
[61] Let op: de term 'basisvoorziening' is hier uit het voorstel geschrapt. Deze ideologische beweging werd als onwenselijk gezien. In 2006 heeft Kamerlid Mariette Hamer (PvdA) nóg een initiatiefvoorstel ingediend met deze term; ook deze heeft het niet gehaald.
[62] wetten.nl - Regeling - Wet kinderopvang - BWBR0017017
[63] van Eijkel, R., Luiten, W., Elseburg, W., & Roosenboom, P. (2023). *De markt voor kinderopvang*. SEO Economisch Onderzoek.

wordt vervangen door formele kinderopvang: het substitutie-effect. Na de invoering was men dan ook bang voor oneigenlijk gebruik: dat er in de ogen van beleid 'onnodig' toeslag uitgekeerd zou worden voor uren waarin niet werd gewerkt maar wél kinderopvang werd afgenomen.[64] Daarom stelde men de koppeling met de gewerkte uren in (KGU), een regeling die er vanaf 2012 op toezag dat de toeslag is gemaximeerd op 140% voor de dagopvang en 70% voor de bso van het aantal uren dat de minst werkende ouder werkt. Dit werd vervolgens gemaximeerd tot 230 uren per kind per maand. Dit urenplafond werd ingesteld in het licht van de financiële crisis, waar het onbeperkt vergoed krijgen van kinderopvang, ook als er minimaal werd gewerkt, onwenselijk en onbetaalbaar werd geacht. Dit vormde geen probleem zolang men als ouder een vast contract bij een werkgever had, met maandelijks vaste uren. Echter, voor ouders met onregelmatige uren, bijvoorbeeld door ZZP-schap of flexibel werk, was dit problematischer, omdat het recht op toeslag in dergelijke gevallen fluctueerde. En daarmee de voorschotten ook.

Het systeem werd uiteindelijk zo ingericht dat ouders een voorschot kregen op de rekening van de kinderopvang, afhankelijk van of ze betaald werkten (arbeidseis), hun inkomen én hoeveel uren ze werken. Kinderopvangorganisaties (KOO's) bepalen zelf een uurprijs per kind. De overheid betaald een deel hiervan mee, tot een maximaal bedrag per uur. Dit bedrag is nagenoeg altijd láger dan de daadwerkelijke uurprijs en afhankelijk van inkomen en tot voor kort ook het aantal gewerkte uren. De vaste voet is ongeveer 33% en kan oplopen tot 96% bij de laagste inkomens, zie onderstaande figuren.

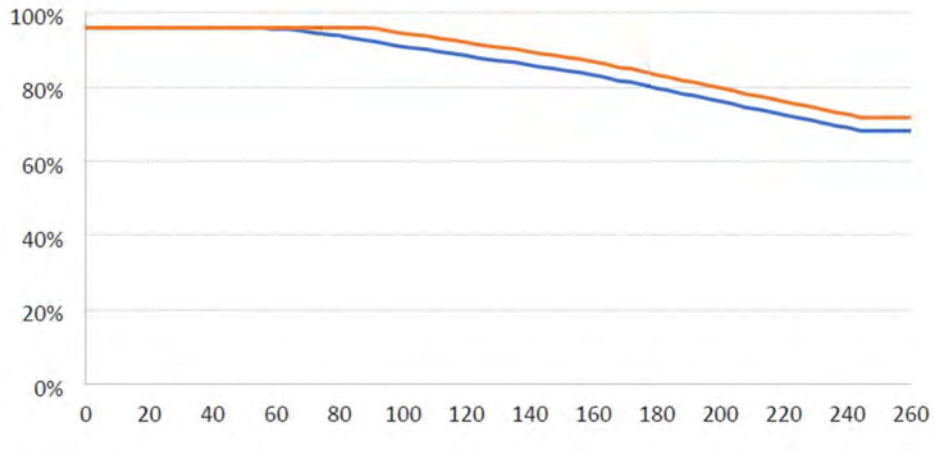
Figuur 1 Vergoedingspercentages KOT 2026 __ en 2027 __ (1e kind). Inkomen in duizenden euro's, loonpijl 2027.[65]



[64] Kamerstuk 31322, nr. 123 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen Voor de motivering van de KGU tegen het oneigenlijk gebruik van de toeslagen: "Het doel van de kinderopvangtoeslag is om de arbeidsparticipatie te vergroten. Het is onnodig en onwenselijk dat toeslag wordt verleend voor uren die niet gerelateerd kunnen worden aan gewerkte uren." p. 3.

[65] Zie Concept NvT: Overheid.nl | Consultatie Wijziging Besluit kinderopvangtoeslag

Figuur 2 Vergoedingspercentages KOT 2026 __ en 2027 __ (2e en volgende kinderen) Inkomen in duizenden euro's, loonpijl 2027.[66]



In het huidige systeem geven ouders zelf door aan de Dienst Toeslagen wat hun geschatte (verzamel)inkomen zal zijn voor het komende jaar, het aantal af te nemen opvanguren en het uurtarief. Op basis daarvan worden vervolgens de voorschotten berekend en aan de ouders uitgekeerd. Ouders betalen zelf de rekening die zij krijgen van de kinderopvangorganisaties. Na afloop van het jaar wordt de toeslag definitief vastgesteld. Als de definitief vastgestelde toeslag afwijkt van het ontvangen voorschot, wordt er teruggevorderd of nabetaald. Janneke Plantenga stelt in haar afscheidsrede dat de Algemene Rekenkamer in 2006 bij invoering op dit punt de bui reeds zag hangen, voor met name de lagere inkomens.[67] Hoewel terugvorderingen bij het systeem hoorden en waren ingebouwd, ontstonden er problemen in combinatie met een strenge aanpak van fraude en discriminatie. Uiteindelijk kwam problematiek en -schade volledig aan het licht in 2019/2020 middels de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie naar de harde fraudeaanpak, de zogeheten 'Kinderopvangtoeslagenaffaire'.[68]

3.3 Betaalbaarheid

Veel van het Nederlandse onderzoek naar de rol van toeslagen in de keuzes rondom zorg en betaald werk én de afname van kinderopvang, stamt uit het eerste decennium van de 21ste eeuw. Toen in 2005 de Wko werd ingevoerd, ging dit gepaard met een publieke uitgave aan de kinderopvangtoeslag van 1 tot 3 miljard euro op jaarbasis. Dit was vooral om de arbeidsparticipatie van moeders te verhogen. Deze invoering van de subsidie, ofwel de kinderopvangtoeslag, was welhaast een natuurlijk experiment waar de mogelijke causaliteit tussen de financiële prikkels en de verhoging van arbeidsparticipatie van met name moeders geobserveerd kon worden. De conclusie bleef in alle studies echter bescheiden: de toegenomen financiële toegankelijkheid van de kinderopvang had vooral effect op de afname van kinderopvang.[69]

Het is belangrijk om op te merken dat er sinds de jaren 80 ook internationaal een groeiende economische literatuur bestaat rondom het effect van gesubsidieerde kinderopvang op arbeidsparticipatie van met name moeders. De uitkomsten hiervan (de zogenoemde elasticiteit) lopen uiteen onder verschillende studies, met name vanwege land-specifieke situaties, maar

[66] Ibid.
[67] Plantenga, J. (2023). De wet, het kind en de rekening. In *Afscheidsrede*. Universiteit Utrecht.
[68] 20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf
[69] Zie onder andere: Portegijs, W., M. Cloïn en A. Merens. (2014). Krimp in de kinderopvang. Ouders over kinderopvang en werk. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

ook vanwege methodologie. We richten ons hier voornamelijk op onderzoek uit Nederland. Waar relevant refereren we ook aan studies in het buitenland.

Meer kinderopvang, niet veel meer arbeidsparticipatie

Bettendorf et al. (2015) lieten in hun onderzoek naar de Nederlandse invoering van de kinderopvangtoeslag zien dat de structurele financiering in de periode 2005 tot 2009 een beperkte invloed had op de arbeidsparticipatie. Een belangrijke *confounder* was hier de gelijktijdige invoering van combinatiekortingen (heffingskorting[70] voor alleenstaande ouders of de minstverdienende ouder van kinderen jonger dan 12). Dit waren ook arbeidsparticipatie-stimulerende financiële prikkels. Beide regelingen zijn meegenomen in deze analyse.[71]

De bevindingen waren dat de arbeidsparticipatie in de onderzochte groep met 3% steeg onder moeders en dat het gemiddelde aantal gewerkte uren per week door moeders steeg met 1,1 uur. Vaders gingen met een afname van 0,3 uur per week juist iets minder werken. De verklaringen voor deze beperkte effecten (het kostte 87.000 euro per fte, terwijl het modale inkomen toen rond de 32.500 euro was, waarvan dan 10.000 belasting zou zijn), werden gevonden in het feit dat het eerdergenoemde substitutie-effect optrad; veel van de ontvangers van toeslagen werkten al en namen kinderopvang af en er was vooral sprake van een verschuiving van informele opvang naar formele opvang.[72] Een andere verklaring voor de relatieve lagere effecten dan bijvoorbeeld gemeten in Quebec[73] was dat de arbeidsparticipatie al relatief hoog was in de periode vóór de hervorming. Een andere reden kon zijn dat in gezinnen met lagere inkomens en praktisch geschoolde ouders, er minder vraag naar kinderopvang was omdat men sowieso al voorkeur gaf aan informele oplossingen en dus niet gevoelig is voor een toeslag voor kinderopvang.[74] Een belangrijke bevinding van Bettendorf et al. (2015) is daarbij dat het effect op het aantal gewerkte uren relatief groot was, terwijl het effect op de participatie zelf vrij laag was. Deze studie liet dus zien dat de kinderopvangtoeslag als *activeringsinstrument* minder effectief is.[75]

De participatiegraad van moeders in absolute termen was dan ook al hoog in vergelijking met omliggende landen: bijna 70% werkte al in 2004, hoewel het aantal uren vrij laag was. De cijfers laten zien dat vanaf de invoering van de Wko en daarmee de kinderopvangtoeslag, het gebruik

[70] Een heffingskorting is een bedrag dat in mindering wordt gebracht op de inkomstenbelasting of loonheffing. Voor werkende ouders gold hier de Combinatiekorting en de Inkomensafhankelijke combinatiekorting. Deze waren ingericht om de marginale druk te verlagen.

[71] Deze studie kijkt naar de algehele effecten – de onderzoekers konden niet op individuele basis het gebruik van kinderopvang koppelen aan het aantal gewerkte uren per week. De resultaten zijn dus de *algehele* afname van kinderopvang in de onderzochte groep en de *algehele* arbeidsparticipatie. Wederom, het gaat hier dus om een correlatie die in kaart wordt gebracht. Echter maken de onderzoekers het aannemelijk dat dit kan worden gekoppeld, met name wanneer de andere (gelijktijdig ingevoerde) belastingvoordelen voor werkende ouders worden meegenomen.

[72] Zie ook: IBO Deeltijd (2020). De(el)tijd zal het leren. Van analyse naar beleid over deeltijd. Ministerie van Financiën. IBO Deeltijdwerk | Van analyse naar beleid over deeltijd;

Bolhaar, J., Bucx, F., Jongen, E., Roeters, A., & Vliek, M. (2023). *Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan*.;

Dicks, A., Levels, M., van der Velden, R., & Mills, M. C. (2022). How Young Mothers Rely on Kin Networks and Formal Childcare to Avoid Becoming NEET in the Netherlands. *Frontiers in Sociology*, *6*. https://doi.org/10.3389/fsoc.2021.787532

[73] Quebec vormt een gedegen vergelijking, omdat hier in de jaren 90 een significante financiële prikkel voor ouders is ingevoerd binnen een privaat stelsel.

[74] Cloïn, M., Keuzenkamp, S., & Plantenga, J. (2011). A matter of culture and cost? a comparison of the employment decisions made by mothers with a lower, intermediate and higher level of education in the Netherlands. *Work, Employment and Society*, *25*(3), 468–486. https://doi.org/10.1177/0950017011407963

[75] Zie ook: Van Lancker, W. & Joris Ghysels. 2016. "Explaining Patterns of Inequality in Childcare Service Use across 31 Developed Economies: A Welfare State Perspective." *International Journal of Comparative Sociology* 57(5):310–37

van kinderopvang voor de 0-4 jarigen steeg van ongeveer 25% in 2004, naar bijna 40% in 2009.[76] Ook het gebruik van de bso voor 4-12 jarigen steeg in dezelfde periode, van ongeveer 6% naar 16%. De stijging in arbeidsparticipatie van ouders, en met name moeders was beduidend lager. Deze correlatie tussen de kosten van kinderopvang en de afname ervan, wordt door verschillende andere studies ook onderschreven.[77]

De Boer et al. (2022) laten recenter eenzelfde beeld zien met betrekking tot de economische keuzes van ouders en de gevolgen van financiële prikkels met betrekking tot kinderopvang en arbeidsparticipatie.[78] De kinderopvangtoeslag is volgens hen vooral goed in het stimuleren van de afname van kinderopvang (informeel wordt vervangen door formeel), en drijft de keuzes voor het aantal uren werken in mindere mate.[79] Dit maakt het volgens hen dus een relatief duur arbeidsmarktinstrument. Ook een ex-ante modellerende studie naar de effecten van inkomensafhankelijke regelingen voor de arbeidsparticipatie van vrouwen in vergelijkend landenperspectief, stelt dat met name in Nederland nauwelijks tot geen effecten te verwachten zijn van zulke regelingen.[80] Zij concluderen dan ook dat individuele voorkeuren over onder andere de verdeling en waardering van betaalde arbeid en zorg voor jonge kinderen bepalend zijn voor arbeidsmarktkeuzes van moeders.

Wat volgens deze studie wél kosteneffectief blijkt, zijn meer gerichte financiële voordelen gerelateerd aan inkomen voor de minstverdienende ouder, zoals de Inkomens Afhankelijke Combinatie Korting (IACK).[81] Dit is een arbeidsmarktinstrument voor alleenstaande deeltijdwerkers of deeltijdwerkers die minder verdienen dan hun partner en werk combineren met zorg. Dit instrument is erop gericht om de marginale druk op te vangen als men meer gaat werken.[82]

Een opvallende wijziging in beleid dat een aantoonbaar negatief effect heeft gehad op de arbeidsparticipatie van vrouwen, was de bovengenoemde koppeling van de kinderopvangtoeslag aan de gewerkte uren van de minst werkende ouder in 2012 (KGU, deze regeling is in 2023 weer afgeschaft). Maar een urenplafond voor het vergoed krijgen van kinderopvang, bleek een prikkel te zijn om te stoppen met werken voor sommige minst werkende (en dus verdienende) partners wanneer het voordeliger werd om de kinderen zelf op te vangen. Kippersluis en Zhang (2023) lieten de effecten van deze regeling op de

---

[76] Zie: CPB-Publicatie-De-Nederlandse-economie-in-historisch-perspectief Hoofdstuk 3 voor uitgebreide trendanalyses van de Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van arbeidsparticipatie en het aandeel van vrouwen.

[77] Wrohlich, K. (2006). Labor supply and child care choices in a rationed child care market. *IZA Discusssion Paper 2053*.
Choné, Ph., le Blanc, D., & Robert-Bobée, I. (2003). Female labor supply and child care in France. *CESifo Working Paper 1059*.
Blau, D. M., & Hagy, A. P. (1998). . The demand for quality in child care. *Journal of Political Economy*, *70*, 104–146.
Powell, L. M. (1998). Part-time versus full-time work and childcare costs: Evidence for married mothers. *Applied Economics*, *30*, 503–511.

[78] Gebaseerd op dezelfde dataset tussen 2006 en 2009 als de studie van Bettendorf et al. uit 2015. Wij hebben voor dit onderzoek geen recentere studies kunnen vinden die de effecten van de wijzigingen meten op de lange(re) termijn.

[79] Overigens laat dit zien dat de aanwezigheid en beschikbaarheid van grootouders mogelijk een belangrijke factor is in de arbeidsparticipatie van moeders van jonge kinderen. Zie ook: Dicks et al., 2022

[80] Lechinger, V. & Six, E. (2023). Taxation, cash benefits, or something else? How income-related family policies affect mothers' labor supply in Austria, Germany, and the Netherlands. INEQ Working Paper Series, 27. WU Vienna University of Economics and Business.

[81] de Boer, H. W., Jongen, E. L. W., & Kabatek, J. (2022). The effectiveness of fiscal stimuli for working parents. *Labour Economics*, *76*. https://doi.org/10.1016/j.labeco.2022.102152;
Jongen, E. Mastrogiacomo, M., & ter Weel, B. (2011). Moeders gevoelig; Uren per week ongevoelig. Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders? CPB Policy Brief. omslag-CPB-Policy-Brief-2011-14.indd

[82] 4.8 Uitfaseren IACK | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid Deze wordt de komende jaren uitgefaseerd om de herziening van het financieringsstelsel van de kinderopvang te betalen.

arbeidsparticipatie van vrouwen zien en concludeerden: een minder toegankelijke kinderopvang door een koppeling van de vergoeding aan het aantal gewerkte uren van de minstverdienende partner, heeft een direct negatief effect op hun arbeidsparticipatie en vergroot genderongelijkheid.[83] Het mechanisme dat hierachter zit, is vermoedelijk dat de financiële afweging vooral bij de minstverdienende partner (veelal de vrouw) ligt, en dan met name bij de lagere inkomens wanneer het 'voordeliger' wordt om thuis te blijven. Daarbij was de regeling notoir complex en onzeker voor ouders en bracht het grote risico's op terugvordering met zich mee, wat mogelijk heeft bijgedragen aan de verminderde arbeidsparticipatie van vrouwen met gevolgen voor genderongelijkheid.

Het is echter niet per se zo dat een financiële prikkel nooit iets doet voor de arbeidsparticipatie van vrouwen of de minstverdienende partner. In andere landen zijn wel positieve effecten op de arbeidsparticipatie worden gemeten, zoals in Canada en Polen.[84] De verklaring hiervoor is volgens onderzoekers tweeledig: in andere landen is de arbeidsparticipatie van vrouwen anders verdeeld en heersen andere normen rondom betaald werk, gender en zorgen. In andere landen wordt echter ook beperkt effect gemeten, zoals in Noorwegen.[85] Ook is het nog onduidelijk wat er zou gebeuren met de arbeidsparticipatie van ouders als de kinderopvangtoeslag, waar ouders nu vanuit gaan in de keuzes rondom zorg en betaald werk, als financiële ondersteuning zou verdwijnen: in hoeverre is de kinderopvangtoeslag vooral een preventieve prikkel om uittreding te voorkomen?

Ongelijkheid afname kinderopvang

Het Nederlandse toeslagensysteem is (tot op heden) inkomens*af*hankelijk. Zoals gesteld is er een vergoeding tot 96% van een geïndexeerde maximum uurprijs. Dit betekent dat alle ouders ongeacht inkomen een eigen bijdrage betalen aan de kinderopvangorganisaties. Dit maakt kinderopvang voor lagere inkomens onaantrekkelijker vanwege de voor hen relatief hoge kosten van de formele kinderopvang. Volgens Mills et al. (2014) is het gebruik van kinderopvang in Nederland onder lage inkomens minder dan de helft dan dat van hoge inkomens.[86] Deze redenatie gaat uit van een economische overweging om géén kinderopvang af te nemen. Echter lieten Cloïn et al. (2011) zien dat juist bij gezinnen waar de ouders overwegend praktisch zijn geschoold (en dus vaker vallen onder lagere inkomensgroepen), ook sociaal-culturele factoren bepalend waren voor de keuze om niet te werken, en de economische overweging secundair was.

Samengevat

Gebaseerd op de literatuur in binnen- en buitenland weten we dat de financiële prikkel met betrekking tot kinderopvang een goede impuls kan geven aan het gebruik van kinderopvang. Echter blijft het effect op de arbeidsparticipatie beperkt, vooral in landen waar de absolute arbeidsparticipatie al vrij hoog is.[87] Er zijn uiteenlopende verklaringen voor te vinden, waaronder

---

[83] Kippersluis & Zhang, H. (2023). Verminderde toegang tot kinderopvang vergroot genderongelijkheid. ESB. 108 (4827S). 23 november 2023. Zie ook: https://papers.tinbergen.nl/26014.pdf

[84] Baker, M., J. Gruber en K. Milligan (2008) Universal childcare, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709–745.

Lefebvre, P. en P. Merrigan (2008) Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: A natural experiment from Canada. *Journal of Labor Economics*, 26(3), 519–548.

Akgündüz, Y.E., T. van Huizen en J. Plantenga (2021) 'Who'll take the chair?' Maternal employment effects of a Polish (pre)school reform. *Empirical Economics*, 61(2), 1097–1133.

[85] Haynes & Mogstad (2011) Money for nothing? Universal child care and maternal employment. Journal of Public Economics, vol. 95, issues 11-12, p. 1455-1465.

[86] Mills, M., Präg, P., Tsang, F., Begall, K., Derbyshire, J., & Kohle, L. (2014). *Use of Childcare in the EU Member States and Progress towards the Barcelona Targets*. Zie ook: Het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens

[87] Akgunduz, Y. E., & Plantenga, J. (2018). *Childcare Prices and Maternal Employment: a Meta-Analysis*. www.uu.nl/rebo/economie/discussionpapers

het zogenoemde substitutie-effect, waar de keuzes voor betaald werk al zijn gemaakt, maar de wijze van zorg voor kinderen anders wordt ingericht vanwege een financieel voordeel voor formele kinderopvang. Er vindt een verschuiving plaats van informele zorg door bijvoorbeeld grootouders, naar formele kinderopvang. Hoewel dit op de arbeidsparticipatie of gewerkte uren waarschijnlijk niet veel effect heeft, zou het wel andere beleidsdoelen kunnen dienen, zoals de ontwikkeling van kinderen.[88] Het is dus niet gezegd dat het substitutie-effect noodzakelijkerwijs ongewenst is. Een andere verklaring ligt mogelijk in het feit dat de keuzes rondom zorg en betaald werk niet alleen een financiële overweging zijn, maar ook (vooral) ingegeven door sociale en culturele (gender)normen en de meer existentiële waarde die men aan deze activiteiten hecht.

3.4 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid van het 'systeem' of van de kinderopvang in het algemeen wordt gezien als een van de voorwaarden voor het gebruik van kinderopvang. Toegankelijkheid kan gaan om de reële toegankelijkheid: hoe lang moeten ouders en kinderen wachten op een beschikbare plek in de kinderopvang? Niet overal is het tekort aan plaatsen even groot: inschrijftijden en wachttijden verschillen, met stedelijkheid als een belangrijke factor. Bovendien hebben bestaande personeelstekorten regelmatig een bepalende factor in de lange wachttijden van kinderopvanglocaties en de buitenschoolse opvang.[89] Maar ook hier geldt: niet overal is het tekort aan personeel een even groot probleem.

Een tweede vorm van toegankelijkheid betreft het recht op toeslag. Als één of beide ouders niet werken, is de kinderopvang verminderd toegankelijk en zijn er ouders die problemen hebben met het aanbod dat niet aansluit bij de werktijden, zoals avond- nacht of weekendwerk. De lange wachtlijsten hebben als bijkomend negatief effect dat het kinderopvang in feite nóg minder effectief maakt als activeringsinstrument voor arbeidsparticipatie. Als een werkloze ouder een baan zou vinden en de volgende maand zou kunnen starten maar geen plek kan krijgen op de kinderopvang, dan kan de beperkte toegankelijkheid de bevordering van arbeidsparticipatie in de weg staan. Toegankelijkheid is dus ook zeker cruciaal in het licht van de beleidsdoelen met betrekking tot arbeidsparticipatie.[90] Van Lancker en Ghysels (2016) analyseerden daarbij in een vergelijkende landen studie over overheidsuitgaven aan 'early childhood education and care' dat in landen waar de uitgaven hoger waren, de eigen bijdrage van ouders laag, er gegarandeerd plek was én de perceptie van de kwaliteit hoog, ongelijkheden in afname minder groot waren.[91]

De laatste vorm van toegankelijkheid is administratief. Het systeem van toeslagen en administratie een mogelijke barrière voor ouders om gebruik te maken van kinderopvang. Ook speelt de toegenomen digitalisering daar een belangrijke rol in.[92] Deze toegankelijkheid is niet evenredig en heeft als risico ongelijkheid verder te versterken door de kinderen van minder (digitaal) vaardige of zekere mensen in het systeem, uit te sluiten van kinderopvang en daarmee de ontwikkelkansen voor kinderen te beperken.

---

[88] Zie o.a. Duncan, G., Kalil, A., Mogstad, M., & Rege, M. (2023). Investing in early childhood development in preschool and at home. In E. Hanushek, S. Machin, & L. Woessmann (Eds.), *Handbook of the Economics of Education* (Vol. 6, pp. 1–91) voor de mogelijk positieve effecten van kinderopvang voor kinderen uit gezinnen in een kwetsbaardere positie.

[89] Significant Public (2025). Wachttijdenonderzoek Kinderopvang Q1 2023-Q4 2024. file

[90] Van Lancker 2023.

[91] Van Lancker & Ghysels 2016.

[92] Hummel, B., Yerkes, M. A., & Bal, M. (2025). "Unprecedented injustice": Digitalisation and the perceived accessibility of childcare benefits. *Journal of Social Policy*, *54*(4), 1320–1339.

3.5 Kwaliteit

Zoals gesteld was er in de Wko 2005 een aantal zaken geregeld, waaronder de kinderopvangtoeslag, maar ook werd er een aantal kwaliteitseisen genoemd die op nationaal niveau zouden moeten gaan gelden. Hierin is aandacht voor de beroepskracht-kind ratio (BKR), veiligheid, pedagogische kwaliteit en interacties. De GGD houdt hier het toezicht op. De gastouderopvang valt hier in eerste instantie buiten, en ook het peuterspeelzaalwerk blijft buiten beschouwing. De gastouderopvang moest aan lagere kwaliteitseisen voldoen én was goedkoper. In 2010 is een herziening doorgevoerd om de risico's en kwetsbaarheid van dit type opvang te versterken. Ook werd in 2010 de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) in werking gesteld om de kinderdagopvang en het peuterspeelzaalwerk te harmoniseren. De BKR, groepsgrootte en opleidingsniveau van de medewerkers werden nu gelijkgetrokken, en ook hier werd het toezicht door de GGD opgepakt. Tot 2015 richtte zich het toezicht zich met name op de veiligheid, en minder op de pedagogische kwaliteiten.

Verdere harmonisatie van het systeem volgde met de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (2018). Deze wet gaat vooral over de financiële vormgeving, maar ook de overige kwaliteitseisen werden nu gelijkgetrokken. De Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (vanaf nu: Wet IKK 2017) trad in deze periode ook in werking. Er komt een verscherpt vaste-gezichten criterium (VGC) en er worden meer eisen gesteld aan medewerkers, zoals het verhogen van de taaleis. Ook wordt er meer geïnvesteerd in de Voorschoolse Educatie (VE). Een aantal praktische zaken worden door de jaren en na evaluatie ook versoepeld (zoals de BKR op centrumniveau in de bso en het VGC).[93]

De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang is in Europees perspectief voldoende tot goed en laat sinds de start van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang in 2017 een schommelende maar overwegend stijgende lijn zien.[94] We weten daarnaast dat de kinderopvang in Nederland overwegend goed is voor de ontwikkeling van kinderen, al hangt dat van een aantal zaken af, waaronder de thuissituatie van kinderen. Voor kinderen met een stabiele thuissituatie en veel ontwikkelmogelijkheden, heeft de kinderopvang geen grote voordelen ten opzichte van thuis. Voor kinderen waar de thuissituatie minder stabiel is of waar minder middelen aanwezig zijn, kan de kinderopvang wel educatieve voordelen bieden. Ook is het afhankelijk van de leeftijd en de hoeveelheid uren die worden afgenomen, of een positief effect op de ontwikkeling wordt gemeten.[95]

Van groot belang voor de afname van kinderopvang is echter, naast de feitelijke kwaliteit, de gepercipieerde kwaliteit door ouders.[96] Wat vinden ouders zelf eigenlijk van de kinderopvang? Wat voor beeld heeft men daarbij? Of en hoeveel men bereid is gebruik te maken van de formele voorzieningen (en daarvoor te betalen) hangt ten dele af van de percepties die men heeft van de plek waar de kinderen een deel van hun tijd zullen doorbrengen. Die percepties zijn al jaren vrij stabiel en hangen samen met de overwegingen rondom betaald werk. Wel blijft het lastig om vanwege cognitieve dissonantie-reductie, deze percepties goed in kaart te brengen. Die redenatie gaat als volgt: ouders brengen hun kinderen al naar de opvang, het idee dat de kwaliteit daar (te) laag zou zijn is natuurlijk niet prettig, en dus rapporteren ouders dit niet of anders.[97] Ook is het lastig te zeggen in hoeverre normen ook van invloed zijn op deze perceptie. Wanneer iemand sterkere waarde hecht aan de zorg van een ouder thuis, zal de perceptie van

[93] Kwaliteitseisen in de kinderopvang per 1 juli 2024 aangepast | Publicatie | Rijksoverheid.nl
[94] Rapportage LKK2024 definitief
[95] van Huizen, T. (2024). Kinderopvang heeft niet altijd een gunstig effect. *ESB*. https://esb.nu/kinderopvang-heeft-niet-altijd-een-gunstig-effect/
[96] Zie ook: IBO Deeltijd.
[97] Roeters, A., & Bucx, F. (2017). *Kijk op Kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

de kwaliteit van kinderopvang vanzelfsprekend ook lager zijn: deze is dus vrij relatief aan de eigen overtuigingen.[98] Echter is deze wel medebepalend voor de overwegingen rondom de afname van kinderopvang. In dit onderzoek zijn dus ook alle ouders naar hun percepties van de kwaliteit van de kinderopvang gevraagd, zowel voordat ze hun kinderen brachten, alsook hun indrukken van toen hun kinderen daar veel tijd doorbrachten. En waar deze percepties op waren gebaseerd. De resultaten en hoe dit meewoog in hun keuzes, zijn terug te vinden in hoofdstuk 5.

3.6 Maatschappelijke factoren en attitudes zorg en betaald werk

Aangezien het effect van de financiële prikkel in Nederland vrij beperkt blijft, dient de vraag zich aan wat dan ook een drijvende factor is achter de beslissing van ouders om gebruik te maken van de kinderopvang. Ook Edwin van Gameren (2013) redeneert in zijn studie dat 'de rol van de prijs van formele kinderopvang in het keuzeproces verwaarloosbaar is' (p. 296). Op basis van een enquêtestudie onder Nederlandse moeders met jonge kinderen, laat Van Gameren zien dat het inkomen, oftewel de financiële slagkracht van moeders, een belangrijke factor is in de overweging om te werken en dus ook in de keuze voor alternatieve zorg voor kinderen (zowel formeel als informeel). De resultaten lieten echter ook zien dat, als er rekening gehouden werd met de normen en meningen van moeders omtrent kinderopvang en betaald werk, de relevantie van de economische overwegingen drastisch verminderde. De kosten van kinderopvang hadden opeens een verwaarloosbaar effect op de overwegingen rondom zorg en betaald werk. Hoewel de attitudes van moeders vandaag de dag steeds meer worden betrokken bij kennis en beleid rondom kinderopvang, was dat ten tijde van Van Gamerens onderzoek in 2013 vrij nieuw.99

Van Gameren (2013) vat eerdere studies naar de financiële prikkels op afname van kinderopvang en arbeidsparticipatie als volgt samen: het potentiële inkomen heeft een effect op de participatiekeuze (dus om wel of niet te werken) en het aantal gewerkte uren.100 Het effect van de potentiële kosten van kinderopvang is echter relatief laag. De kosten hebben wél effect op de gekozen opvangvorm, formeel of informeel.[101] De kosten van kinderopvang (en de mogelijke subsidies) komen dus ná de keuze om wel of niet en hoeveel dan te werken en bepalen dan de vorm van kinderopvang, in plaats van de keuze rondom participatie.[102] Ook Ooms et al. (2007) kwamen tot deze conclusies in Nederland (andere analyse op basis van dezelfde survey data), en benadrukten dat de invloed van het sociale netwerk van moeders belangrijk was in het maken van keuzes rondom zorg en betaald werk. Van Gameren stelt:

> *Het effect van economische prikkels voor het stimuleren van de afname van formele kinderopvang en het verhogen van de arbeidsparticipatie, zijn naar verwachting zeer klein, als deze niet gepaard gaan met een verandering in attitudes met betrekking tot kinderopvang, zorg en werk.*[103]

Hij concludeert vervolgens dat in Nederland, beleid dat zich zal richten op de verschuiving van percepties meer effect zal hebben op arbeidsparticipatie en kinderopvangafname dan investeringen in de toeslagen.

---

[98] Vliek et al. 2023.
[99] Zie ook: Cloïn et al. 2011.
[100] Van Gameren, 2013. Zie ook: Wetzels, C. (2005). Supply and price of childcare and female labour force participation in the Netherlands. *Labour*, *19*, 171–209.
[101] Graafland, J. J. (2000). Childcare subsidies, labour supply and public finance: An AGE approach. *Economic Modelling*, *17*, 209–246.
[102] Van Gameren 2013, p. 298-99
[103] Ibid. p. 309, eigen vertaling

Maar wat zijn dan die normen rondom zorgen en betaald werken precies? Als we kijken naar de heersende norm rond moederschap, dan vindt de meerderheid van respondenten van de emancipatiemonitor dat moeders met jonge kinderen hooguit vier dagen moeten werken. Slechts 21% vindt voltijds werken geschikt voor moeders met kinderen tot 4 jaar, terwijl in de praktijk 45% vier dagen of meer werkt. Voor vaders wordt voltijds werken vaker als passend gezien, vooral bij kinderen op de basisschool.[104] Deze normen vertalen zich vervolgens naar subtiele mechanismen over de verdeling van zorg en betaald werk binnen het gezin. Zo stellen koppels bijvoorbeeld dat emotionele arbeid (alle informele zaken die vrouwen op zich nemen met betrekking tot het gezin, van het knippen van teennageltjes tot het organiseren van het Sinterklaasfeest) vooral bij vrouwen terecht komt. Dit heeft echter verschillende onderliggende mechanismen, zoals vaders die zich hier niet bewust van zouden zijn, of juist moeders die vinden dat vaders de taken niet goed genoeg uitvoeren en het dus zelf op zich nemen.[105] Daarnaast is bekend dat ongelijke verdeling en patronen over generaties doorwerken: hoe de eigen ouders zorg en betaald werk verdeelden, dient als referentiekader voor de eigen inrichting van het gezins- en werkende leven.[106] Maar ook de eigen dagelijkse omgeving is van invloed op hoe ouders hun taken verdelen. Tot slot, voltijds werkende moeders ervaren vaker een disbalans tussen werk en privé dan vaders (15% versus 8%). Bij deeltijders is deze disbalans kleiner. Dit wijst op een spanningsveld tussen arbeidsparticipatie en zorgtaken, vooral bij moeders.[107]

Naast het 'doen' van genderrollen door partners, spelen mogelijk ook normen rondom betaald werk een belangrijke rol. Zo stellen Rudie Wielers en Dennis Raven (2013) dat met de introductie van de deeltijdcultuur, de normen rondom werk ook zijn verschoven naar een acceptatie en soms verheerlijking van niet-voltijd werken.[108] Ook dit zou een verhoging van de arbeidsparticipatie in de weg kunnen staan. Deze constructies hebben echter ook tot gevolg dat vrouwen of de minstverdienende partners eerder stoppen met werken of minder gaan werken met de komst van kinderen, wat mogelijk leidt tot financiële afhankelijkheid en verdere ongelijkheden tussen partners.

Sniekers en Van den Brink (2019) laten daarbij zien hoe verschillende maatschappelijke normen over moederschap sterk op spanning kunnen staan met normen over betaald werk en specifiek, de beleidsmatige sturing op economische zelfstandigheid van vrouwen. Helemaal voor jonge moeders ('meisjes'), voor wie ouderschap 'ongeschikt' wordt bevonden, kan de druk om financiële zelfstandigheid te bewerkstelligen hoog zijn. Zij worden namelijk vaak als 'sociaaleconomisch probleem' gezien. De eigen wens om ook moeder te zijn, of op een eigen manier invulling te geven aan moederschap, wordt beperkt door beperkt verlof (op school of werk) of onregelmatige uren in 'vrouwenbanen'. De onderzoekers analyseren hoe jonge moeders deze 'botsingen' tussen normen en verwachtingen rondom economische zelfstandigheid en moederschap proberen te navigeren.[109]

[104] Emancipatiemonitor 2024.

[105] Zie: Reich-Stiebert, N., Froehlich, L., & Voltmer, J. B. (2023). Gendered Mental Labor: A Systematic Literature Review on the Cognitive Dimension of Unpaid Work Within the Household and Childcare. *Sex Roles*, *88*(11–12), 475–494. https://doi.org/10.1007/s11199-023-01362-0.

[106] Dit kan overigens gelden als inspiratie voor ouders, wanneer zij hun eigen ouders als rolmodel zien, of juist als tegenhanger voor de eigen inrichting wanneer men het juist heel anders wil doen dan de generaties voor hen. Zie o.a.: Vliek et al. 2023.

[107] Emancipatiemonitor 2024

[108] Wielers, R. & Raven, D. (2013). Part-time work and work norms in the Netherlands. *European Sociological Review. 29*(1). P. 105-113.

[109] Sniekers, M., & van den Brink, M. (2019). Navigating norms and structures: young mothers' pathways to economic independence. *Journal of Youth Studies*, *22*(2), 187–204. https://doi.org/10.1080/13676261.2018.1492102

3.7 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft de opkomst en rol van kinderopvang in Nederland omschreven. Daarbij heeft het de specifieke Nederlandse context en beleidsmatige verwachtingen rondom en relaties tussen kinderopvang en arbeidsparticipatie geschetst. Hieruit komt naar voren dat er sterke verwachtingen bestaan rondom financiële prikkels en het stimuleren van betaalde arbeid onder groepen waar deze nog niet maximaal is, zoals moeders van jonge kinderen die niet of in deeltijd werken. Kinderopvang en de bijbehorende toeslagen hebben daarbij mogelijk vooral een preventieve werking om uittreding van moeders te voorkomen. Het werkt minder effectief als instrument voor intreding of herintreding.

Het voorgaande hoofdstuk heeft aangetoond dan de deeltijdbanen lange tijd vanuit beleid zijn gestimuleerd en tot acceptabele norm verheven. Deeltijdbanen en maatschappelijke normen hebben geleid tot de in Nederland heersende deeltijdcultuur, die samenhangt met de populariteit van de deeltijd-afname van kinderopvanguren. Ook zijn specifieke opvattingen over genderrollen bepalend voor de verdeling van taken thuis. Deze normen rondom zorg voor jonge kinderen en de rol van betaald werk met name onder en over moeders, zijn sturend voor de keuzes die ouders maken. Niet in het minst omdat ongelijkheid op de arbeidsmarkt tussen mannen en vrouwen eraan blijft bijdragen dat de minstverdienende ouder over het algemeen de moeder is. Dit heeft tot gevolg dat op het moment dát afname van kinderopvang in relatie tot arbeidsduur een financiële overweging wordt, dit vaak gaat over het salaris (en dus de uren) van de vrouw. En dat dus minderen of stoppen met werken vaak daar plaatsvindt. Daarbij geldt ook: hoe lager het salaris, hoe eerder men stopt met werken, met mogelijke gevolgen voor ongelijkheden tussen partners.

Naast de betaalbaarheid spelen ook de toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang een belangrijke rol. Deze voorwaarden voor het gebruik van kinderopvang, illustreren ook hoe het systeem mogelijk ongelijk kan uitwerken voor ouders, afhankelijk van de sociaaleconomische status van ouders. Zo kan de toegankelijkheid worden ontzegd door een complex en risicovol systeem van toeslagen. Hoe lager het inkomen, hoe hoger de voorschotten (en dus hoe hoger de rekening bij terugvorderingen). Ook kan het gebrek aan digitale vaardigheden hierbij een rol spelen in de beperkte toegang tot het systeem. De perceptie van de kwaliteit van kinderopvang is daarnaast belangrijk voor de waarschijnlijkheid dat ouders hier gebruik van willen maken.

Deze schets van de huidige situatie in Nederland met betrekking tot verwachtingen rondom arbeidsparticipatie, kinderopvang, de financiële prikkel en het gedrag van ouders daarin, zal in de komende hoofdstukken als referentiepunt worden gebruikt voor de interpretatie van de interviewdata. We bezien de financiële prikkel (de kinderopvangtoeslag) als gesitueerd fenomeen bínnen de overkoepelende meer existentiële vraagstukken rondom de zorg voor jonge kinderen en betaald werk, de relaties die mensen hebben en de maatschappelijke normen die men ervaart. We hebben specifiek aandacht voor de ongelijkheden die hierin op kunnen treden en de gevolgen hiervan voor ouders, en in mindere mate hun kinderen.

4 Methoden

4.1 Inleiding

Zoals aangegeven in de inleiding, is voor dit onderzoek gekozen voor een fenomenologische insteek. Om te onderzoeken wat 'het fenomeen kinderopvangtoeslag' voor ouders van jonge kinderen betekent in hun keuzes rondom zorg en betaald werk, is er een combinatie van methoden ingericht. Deze beslissingen kwamen namelijk niet in een vacuüm tot stand, en al helemaal niet alleen met het oog op een financiële prikkel. Het al dan niet ontvangen van kinderopvangtoeslag speelt een relatieve rol in die keuzes, en dit onderzoek wilde kijken naar hóe relatief deze dan is voor ouders met uiteenlopende kenmerken. Er is dan ook gekozen om vóór het onderzoek onder de doelgroep eerst een literatuurverkenning te doen, om de uiteenlopende factoren die raken aan deze keuzes van ouders in kaart te brengen. Daarna is een interviewstudie gedaan onder 31 ouders. We lichten beiden methoden en de analyse toe in dit hoofdstuk.

4.2 Literatuurverkenning

Voor de inventarisatie van bronnen gebruikten wij 'advanced search' in GoogleScholar, en *forward-* en *backward referencing*.[110] Zoektermen zijn gedefinieerd aan de hand van kernconcepten uit de onderzoeksvragen inclusief synoniemen. Ook benutten wij suggesties van de opdrachtgever en klankbordgroep, inclusief de literatuurlijst voor de periodieke rapportage. Echter hebben wij wel een focus aangebracht op de rol van de toeslagen, en ligt daar dus een zwaartepunt, met name in hoofdstuk 3.

4.3 Interviewverantwoording

Werving

Voor de werving van de respondenten is een aantal kenmerken afgestemd, waarvan van tevoren werd verwacht dat deze invloed zouden hebben op de data en analyse. Deze kenmerken en de verdeling van de respondenten over de categorieën is in onderstaande tabel weergegeven. Sommige ouders spraken wij alleen, anderen in koppels.

Kenmerken	Aantal ouders (n= 31)
Hoge inkomens	11
Lage inkomens	8
Middeninkomens	12
Mannen	7
Vrouwen	24
ZZP	7
Loondienst	21
Werkloos/Ziektewet	3
Voltijd (>36 uur p/w)	11

[110] Bij *forward referencing* wordt gekeken naar de 'Cited by' link. Bij *backward referencing* naar de literatuurlijsten.

Deeltijd	18
Werkloos/Ziektewet	3

Voor de werving is in eerste instantie gebruik gemaakt van het eigen netwerk van de vier onderzoekers waarna via *snowballing* verder is gezocht. Dit houdt in dat respondenten aan het einde van het gesprek werd gevraagd of zij nog andere geïnteresseerde ouders kenden die ook bereid zouden zijn mee te doen. Daarnaast zijn onderzoekers (met instemming van de betreffende instellingen), naar verschillende kinderdagverblijven gegaan en de openbare bibliotheek, om daar 'koud' respondenten te werven. Verder hebben onderzoekers ouders aangesproken in de (eigen) buurt of op straat, en op een basisschool is onder ouders van kinderen in kleuterklassen geworven, waar ook broertjes en zusjes nog op een kinderdagverblijf zouden zitten, of er gebruik werd gemaakt van de buitenschoolse opvang.

Informed consent en opnames

De interviews zijn afgenomen op een locatie waar de respondenten voor kozen (een openbare plek of bij hen thuis), of digitaal wanneer de reistijd te groot was. Vooraf werd gedeeld hoe de onderzoekers met de data omgaan, de garandering van anonieme deelname, en het feit dat ouders altijd het gesprek mochten stoppen of geen antwoord hoefden te geven op vragen als zij dat niet wilden. Ook werd toestemming gevraagd voor het opnemen van het gesprek. De gesprekken werden met gespecialiseerde en offline opnameapparatuur opgenomen (recorder).

Interviewereffecten

De interviews zijn afgenomen door vier onderzoekers van Sira Consulting. Allen zijn zeer ervaren en bedreven in het afnemen van diepte-interviews. Ook was er een uniforme topic-guide opgesteld voor het thematiseren van de semigestructureerde interviews. Deze is afgestemd met de klankbordgroep. Ondanks deze waarborgen treden er onvermijdelijk interviewereffecten op. Dit houdt in dat gesprekken verschillen naargelang degene die de gesprekken leidt. Dit is vanwege de eigen stijl van interviewen, de achtergrondkennis van de thematiek, en de dynamiek die ontstaat tussen gesprekspartners. Deze is nooit gelijk. Zo bleek ook dat gesprekken soms tussen interviewers verschilden in lengte en gedeeltelijk ook qua inhoud. Één van de onderzoekers vroeg bijvoorbeeld altijd door naar de mening over de verdeling van huishoudelijk werk thuis, hoewel dit niet per se onderdeel was van de vraagstelling of topic guide. Een andere onderzoeker was juist meer geïnteresseerd in de zingeving rondom betaald werk en de rol die dat speelde na de komst van kinderen. Dit had ten dele met de onderzoekers te maken, maar wellicht ook met hoe kenmerken van respondenten gegroepeerd waren per onderzoeker. Zo had de ene/een meer respondenten onder de lage inkomens en alleenstaande moeders, en een andere/ander meer vaders en hogere inkomens.

Deze effecten zijn onoverkomelijk. Echter is door middel van de topic-guide, de wekelijkse inhoudelijke afstemming tijdens de veldwerkperiode en waar nodig de reflexieve herziening van de aanpak, de consistentie van de dataset geborgd.

Diversiteit

Het is denkbaar en ook door eerder onderzoek aangetoond, dat institutionele factoren en maatschappelijke normen een andere invloed hebben wanneer iemand een migratieachtergrond heeft. Zo kunnen discriminatie en racisme een rol spelen, maar ook de mate van taalbeheersing in de ervaren toegankelijkheid van kinderopvang, het aanvragen van toeslagen en de perceptie van de kwaliteit van kinderopvang zijn mogelijk relevant in de keuzes rondom zorg en betaald werk. Deze redenen vormden aanleiding om in de werving ten minste aandacht te hebben voor diversiteit in achtergronden, waaronder migratie en taalbeheersing. Hoewel een zekere mate van diversiteit op deze factoren wel is bereikt, ervoeren onderzoekers

ook dat het soms lastiger was deze groepen te bereiken, of in ieder geval, hen bereid te vinden tot een (opgenomen) gesprek. Het niet-bereik van bepaalde groepen in onderzoek is geen nieuw fenomeen. Echter voert het te ver voor dit onderzoek om de mogelijke achterliggende redenen en factoren uitgebreid te analyseren, met name omdat het ook zou blijven bij *educated guess work.*

4.4 Analyse van de data

De analyse van de data gebeurde in vier fasen. De eerste stap was het verwerken van de gespreksopname in een gespreksverslag. Dit werd door iedere individuele onderzoeker gedaan direct na afloop. Het gesprek werd gerapporteerd waarin belangrijke indrukken werden genoteerd. Deze werden gezamenlijk met de opname opgeslagen.

De tweede fase van de analyse betrof het herzien van de gespreksverslagen in gestructureerde formats. Deze werden opgesteld aan de hand van de structuur van de topic guide en de interpretatie van de onderzoeker van het gesprek. Ook werden belangrijke quotes uitgeschreven op basis van de herbeluisterde opnames.

In de derde fase begon het categoriseren van de interviews in de verschillende counterfactual scenario's. Deze waren deductief opgesteld (situatie blijft gelijk, gaat minder werken, stopt met werken), maar volledig inductief ingevuld in een spreadsheet. Hierin werden de verschillende kenmerken van de huidige situatie, samen met de counterfactual, beknopt weergegeven. Zo ontstond een overzicht van de verschillende kenmerken en overwegingen van ouders om de indeling van de scenario's vorm te geven. Alle onderzoekers waren in dit stadium nog betrokken.

In de vierde fase zijn twee onderzoekers opnieuw de verslagen en de opnames ingedoken om de scenario's te analyseren en te interpreteren. De rode lijnen werden geschetst en het bleek dat er ondanks mogelijk gelijke uitkomsten bij ouders, wel heel uiteenlopende overwegingen speelden. Op basis van deze bevindingen zijn er naast de scenario's portretten opgesteld die ieder een deel van de interviews en ervaringen van ouders reflecteren. Ook werd in deze fase veel aandacht besteed aan de interpretaties van de collega's om zo ook de inductieve bevindingen tot hun recht te laten komen. De resultaten van deze analyse worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

5 Drie counterfactual scenario's

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden op basis van de interviews die zijn gehouden drie scenario's geschetst. Deze scenario's onderscheiden zich van elkaar op basis van de uitkomsten van de counterfactual. Dat wil zeggen dat de scenario's niet gebaseerd zijn op bijvoorbeeld inkomen, gender, aantallen kinderen of uren werken, maar dat het gaat over de hypothetische handelingen zou de kinderopvangtoeslag geheel verdwijnen. Het gaat dan over de meer statische uitkomsten, zoals het aantal uren werken, de verdeling van zorgtaken en de afname van kinderopvang, maar in de kern gaat het ook over hoe ouders van jonge kinderen de kinderopvangtoeslag *ervaren* in hun leven. Wat voor belang hecht men hieraan? Wat voor functie vervult deze in hoe het leven met jonge kinderen en betaald werk kan worden ingericht?

De scenario's bouwen 'op', wat wil zeggen dat in het eerste scenario twee portretten worden besproken, waarin er voor ouders in de ervaring niets verandert zou de financiële prikkel in de vorm van de kinderopvangtoeslag verdwijnen. In het tweede scenario gaan moeders beduidend minder werken en in het laatste scenario leggen moeders het werk geheel neer om de zorg voor de kinderen over te nemen van de formele kinderopvang. We schetsen scenario's die prevaleren op basis van de interviews en duiden deze in het kader van de voorgaande literatuurstudie over zorg, betaald werk, en kinderopvang in Nederland. Ook bezien we de toeslag als specifiek fenomeen aan het einde van ieder scenario. Op basis van de interviews worden vervolgens portretten geschetst van ouders, hun situaties en de overwegingen die zij hebben bij de balans tussen zorg voor jonge kinderen en betaald werk, de verdeling van taken thuis en hoe zij dit zien veranderen als de financiële bijdrage voor kinderopvang zou verdwijnen.

Hiernaast schenken we aandacht aan verschillende minder doorsnee situaties, zoals alleenstaande ouders en werkloosheid. Deze posities geven namelijk een andere perceptie van a) de kinderopvangtoeslag en kinderopvang als arbeidsmarktinstrument, en b) de gendernormatieve verdeling tussen zorg voor jonge kinderen en betaald werk die dominant is in Nederland.

Van vier naar drie scenario's
Vanuit de onderzoeksopzet gingen de onderzoekers in eerste instantie uit van het opstellen van vier scenario's. Het vierde scenario zou gaan over het substitutie-effect. De verwachting was dat ouders, voordat zij zouden minderen in arbeidsduur, eerst informele opties zoals de zorg door grootouders, zouden verkennen en er dus een verschuiving niet in uren werk, maar wel in afname van kinderopvang zou optreden. Echter bleek dat dit scenario slechts (heel) beperkt terugkwam als overweging bij ouders, en zelfs als het een overweging was, was er veel onduidelijkheid over. De conclusie die de onderzoekers hieraan verbonden is dat informele opties al zo veel mogelijk zijn verkend in de verdeling rondom zorg en betaald werk en dat er al zoveel als mogelijk en wenselijk gebruik van wordt gemaakt. Ouders willen hun informele netwerk of niet meer belasten, of het is al niet beschikbaar. De verwachting dat ouders (nog) creatiever zouden worden om de arbeidsparticipatie te behouden door kinderopvang alsnog volledig informeel te regelen, bleek in deze dataset niet of nauwelijks aanwezig. Deze bevinding wordt meegenomen in de conclusies.

De scenario's zijn gebaseerd op de analyse van de interviewdata. Hierin kan niet worden geëxponeerd naar Nederlands niveau: dit is géén representatieve studie. Ook is het niet mogelijk om op basis van deze dataset te bepalen hoe 'groot' een scenario is, om hoeveel uren het

'gemiddeld' zou gaan, of wat de absolute randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld in financiële zin, voor het 'behoud' van uren of het volledig stoppen met werken in het *counterfactual* scenario. De bijdrage is echter het relatieve belang van de kinderopvangtoeslag voor ouders, en hoe zij deze financiële bijdrage bezien in het licht van hun arbeidsparticipatie en de zorg voor hun kinderen. In hoeverre is het 'een extraatje' of juist een absolute 'life-saver' om taken te combineren, en welke gevolgen heeft dit in het leven van mensen zelf?

5.2 Scenario 1: Geen verandering voor arbeidsduur

De ouders in dit scenario zijn allen tweeverdieners uit de hogere inkomensklasse, waaruit impliciet en expliciet is opgemaakt dat zij theoretisch opgeleid[111] zijn.[112] Door hun hogere inkomen spelen de kosten van kinderopvang en de toeslag die zij hiervoor ontvangen een beperkte rol in de keuzes rondom zorg en betaald werk. Zonder de toeslag zouden deze ouders nog steeds de financiële mogelijkheid hebben om dezelfde keuzes te maken als in hun huidige situatie. Andere aspecten van het leven en het ouderschap wegen zwaarder in hun keuzes dan de financiën.

Ten eerste zien we een groep ouders waar beide partners vier of vijf dagen werken en meerdere dagen per week kinderopvang afnemen. Voor de geboorte van de kinderen werkten deze ouders 32 tot 40 uur en ook na de geboorte van de kinderen hebben zij deze contracturen aangehouden, met enige aanpassingen en verschuivingen in dagen daargelaten. De ouders wensen bij de komst van kinderen meerdere dagen te blijven werken, met name voor persoonlijke ontwikkeling en zingeving, en daarnaast ook voor de financiële baten. Het financiële voordeel wordt door vrouwen expliciet gerelateerd aan economische zelfstandigheid, mannen noemen dit niet. Die wens onder vrouwen binnen deze doelgroep wordt ook gerepresenteerd in cijfers over economische zelfstandigheid in Nederland. Een studie van het SCP laat bijvoorbeeld zien dat theoretisch opgeleide vrouwen ook meer uren per week werken dan praktisch opgeleide vrouwen.[113] Een onderzoek naar de economische zelfstandigheid van Amsterdamse vrouwen wijst bovendien uit dat 77% van de theoretisch opgeleide vrouwen economisch zelfstandig is, tegenover 27% van de vrouwen met een praktischer opleidingsniveau.[114] Een hogere opleiding lijkt volgens studies ook verband te houden met een meer egalitaire rolverdeling binnen het gezin.[115]

De wens om de arbeidsduur gelijk te houden, is voor de geïnterviewde ouders een grote drijfveer in de keuzes die zij maken bij de verdeling van zorg, betaald werk en het gebruik van kinderopvang. We zien dat deze ouders veelal meerdere dagen per week kinderopvang afnemen om aan die wens te voldoen. Onderzoek naar percepties van ouders over kinderopvang ondersteunt deze observatie: "[de] keuze voor opvang (informeel en formeel) wordt […] eerder gemaakt door ouders met de wens of noodzaak om (meer uren) te werken."[116] Afhankelijk van de beschikbaarheid van een informeel netwerk wordt de zorg voor de kinderen deels opgevangen door opa's en oma's, maar dit wordt doorgaans gecombineerd met formele kinderopvang.

[111] Met 'theoretisch opgeleid' bedoelen wij iemand met een hbo- of wo-opleiding.
[112] De ouder uit tekstkader op pagina 31 is de enige respondent waarbij dit niet geldt.
[113] SCP (2025). Wat is emancipatie? Emancipatie in de ogen van praktisch opgeleide vrouwen.
[114] Lindeman, E. et al., (2021). Economische zelfstandigheid vrouwen en achterliggende patronen. Gemeente Amsterdam.
[115] Endendijk, J. J., Derks, B., & Mesman, J. (2018). Does parenthood change implicit gender-role stereotypes and behaviors? *Journal of Marriage and Family*, *80*(1), 61-79.
[116] Zie ook: Roeters en Bucx (2018). Kijk op Kinderopvang. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. p. 96-97

De ouders zijn over het algemeen positief over kinderopvang en ervaren met name meerwaarde voor de sociale ontwikkeling van het kind. Die positieve beeldvorming over kinderopvang was nog minder expliciet aanwezig vóór de geboorte van het eerste kind. De perceptie van de meerwaarde lijkt daarmee gevormd door de ervaring die zij met kinderopvang hebben opgedaan en kan daarnaast duiden op een zelfbevestigend mechanisme.[117] Ouders die veel kinderopvang afnemen zijn dan ook eerder geneigd de voordelen van kinderopvang te zien dan ouders die dit niet afnemen.[118]

Doordat de persoonlijke en financiële meerwaarde van betaald werk de keuzes rondom verdeling van werk, zorg, en gebruik van kinderopvang drijft, én omdat het wegvallen van de kinderopvangtoeslag beperkt drukt op hun koopkracht, zullen deze ouders bij het wegvallen van de financiële prikkel nog steeds dezelfde keuzes maken. Dit is mede doordat de kinderopvangtoeslag voor de hogere inkomensgroepen ook lager uitvalt en dus relatief minder effect heeft op het verzamelinkomen.

Ten tweede zien we een groep ouders die alleen gebruik maakt van de peuterspeelzaal en niet van andere vormen van formele kinderopvang. Hun opvattingen over zorg voor kinderen en de gewenste verdeling hiervan staan centraal in de keuzes rondom zorg en betaald werk. Deze groep ouders typeert zich eveneens door hun relatief hoge inkomen. Vóór de komst van kinderen werken beide ouders over het algemeen voltijd, maar die verdeling verschuift bij de geboorte van het eerste kind. De moeders gaan dan al dan niet tijdelijk deeltijd werken, en de vaders blijven voltijd werken met eventueel gebruik van ouderschapsverlof. Zij vormen daarmee een voorbeeld van het anderhalfverdienersmodel, waarbij één partner voltijd werkt en de andere partner deeltijd werkt.[119] Zowel impliciete en expliciete opvattingen over de (rol)verdeling van zorg en betaald werk zijn onderdeel van de keuzes die deze ouders maken. Impliciete opvattingen over genderrollen zijn ook sterker aanwezig bij ouders, dan bij mensen die (nog) geen kinderen hebben.[120] Hoewel deze groep slechts een beperkt deel van de geïnterviewde ouders betreft (twee interviews), duidt wetenschappelijke literatuur erop dat vergelijkbare keuzes en percepties van ouders breder voorkomen.[121]

Wat als belangrijk wordt ervaren (in de zorg) voor de kinderen speelt ook in grote mate mee in de keuzes die deze ouders maken. De zorg voor de kinderen besteden zij, zeker wanneer de kinderen nog jong zijn, liever niet uit aan onbekenden. Het wordt als meer vertrouwd en daarom prettiger ervaren dat die zorg door bekenden wordt gedragen, zoals ouders of grootouders. De keuze om wél gebruik te maken van de peuterspeelzaal heeft dan ook niet te maken met het ‘opvangen’ van het kind op dagen dag de ouders werken, maar komt voort uit het idee dat dit een positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling van het kind en een goede voorbereiding biedt op de basisschool. Dit sluit aan bij bevindingen van Regioplan naar peuterspeelzaalwerk, waaruit “bleek dat de voornaamste redenen om kinderen naar het peuterspeelzaalwerk te brengen sociaal en educatief zijn, en dat opvang in het kader van werk het minst relevant is.”[122]

---

[117] Vanuit de sociaal-psychologische literatuur zijn meerdere invalshoeken mogelijk om te verklaren hoe dergelijke attitudes ontstaan. Volgens de zelfperceptietheorie leiden mensen hun attitudes en emoties mede af uit hun eigen gedrag. Met andere woorden, ouders die gebruik maken van kinderopvang (gedrag) kunnen hun aanvankelijk neutrale perceptie bijstellen en gunstiger beoordelen (attitude).

[118] SCP (2018). Kijk op Kinderopvang

[119] Nederland kent het hoogste percentage parttime werkende moeders in de wereld, met een percentage van 61% tegenover 19% van de vaders. Bron: Endendijk, J. J., Derks, B., & Mesman, J. (2018). (zie ook hoofdstuk 1.3)

[120] Ibid. + Baxter, J. (2015). Gender role attitudes within couples, and parents’ time in paid work, child care and housework. *Annual statistical report*, *2014*, 39.

[121] Endendijk, J. J., Derks, B., & Mesman, J. (2018). Does parenthood change implicit gender-role stereotypes and behaviors?. *Journal of Marriage and Family*, *80*(1), 61-79.

[122] Geciteerd uit Vliek et al. (2023). Doe je mee?! Perspectieven op ‘zinvolle’ participatie. Deel 1: Ouders en kinderopvang. P. 14.

Bovengenoemde overwegingen dragen er ook aan bij dat het (bijna) gratis maken van kinderopvang naar verwachting geen belangrijke rol zal spelen in de keuzes die de ouders maken. Dit scenario laat zien dat ouders die relatief veel financiële ruimte ervaren, bij het wegvallen van de kinderopvangtoeslag geen andere verdeling van zorg en betaald werk zullen aannemen. Zoals eerder ook benoemd wegen andere 'fenomenen' (de wens tot werken of zorg binnen de familie regelen) zwaarder in die keuzes. Hieruit kan geconcludeerd worden dat kinderopvangtoeslag voor deze specifieke groep ouders geen invloed heeft op de arbeidsparticipatie.

Marlijn en Cas: Kinderopvang als instrument om te kunnen werken

Dit portret is gebaseerd op een zestal interviews. Hoewel nuances bestaan tussen de verschillende respondenten, is dit portret (daardoor) in redelijke mate representatief voor deze groep. Bij één van de interviews is ter sprake gekomen dat het wegvallen van de kinderopvangtoeslag ook zou kunnen leiden tot méér uren werken, al ligt de voorkeur bij behoud van de huidige situatie. Daarom is het betreffende interview alsnog in dit portret verwerkt. In vergelijking met andere portretten en scenario's zijn relatief veel mannen gesproken.

Voor Marlijn en Cas staat de gedeelde wens tot werken centraal in de keuzes die zij maken. Ze wonen in Den Haag en hebben twee jonge kinderen van 2 en 4 jaar. Ze hebben allebei een baan waar ze veel plezier uit halen. Marlijn is werkzaam als beleidsadviseur Participatie en Cas werkt als projectmanager Duurzame Mobiliteit. **Beiden werken 36 uur per week** verdeeld over vier dagen. Ze hebben lang gestudeerd om in deze vakgebieden te kunnen werken. In hun beleving is (betaald) werk een vorm van zingeving; zij zien dit als een manier om zichzelf verder te ontwikkelen. Nog voordat Marlijn en Cas hun eerste kind kregen hadden ze dan ook al **het idee om beiden te blijven werken**. Cas stelt: "Zo staan we allebei in het leven. […] Naast het thuisleven ook nog een werkleven hebben. Dat is gewoon goed voor jezelf, voor je psychische gesteldheid" (22)[123]

Behalve de zingeving die (betaald) werk hen geeft, speelt ook hun inkomen een rol in de overweging om (relatief) veel uren te blijven werken. Betaald werk beleven ze ook als een middel dat hen de vrijheid geeft om 'leuke dingen' te doen en daarmee verdere invulling aan het leven te geven. Voor Marlijn gaat dit financiële voordeel overigens verder dan 'leuke dingen kunnen doen'. Als vrouw geeft het haar het gevoel van financiële zelfstandigheid en zelfredzaamheid, met name in het geval van "onvoorziene relatie-incidenten". (20)

> *[Ik vind] werk gewoon belangrijk voor mijn eigen ontwikkeling en financiële plaatje. Hoewel geld niet het belangrijkste is, geeft het wel ruimte om leuke dingen te doen en op vakantie gaan vind ik heel leuk.* (01)

Voortkomend uit de sterke wens om beiden te blijven werken was het al snel **vanzelfsprekend dat ze gebruik zouden maken van kinderopvang. Kinderopvang ervaren zij dus als een middel om in die wens te kunnen voorzien.** De voornaamste reden om er gebruik van te maken is dan ook het kunnen werken en het gebrek aan informeel netwerk die de zorg kan opvangen: "Dat was gewoon wel nodig voor ons om te werken. Opa's en oma's wonen te ver weg om op te passen, dus dat was de enige optie." (05) De wens tot werken is dus het centrale uitgangspunt, en hoe de zorg voor de kinderen vervolgens ingeregeld wordt is daar afhankelijk van. Vanuit de kennis dat er lange wachtlijsten bestaan bij kinderopvanglocaties heeft het stel hun kindje al in

[123] De cijfers achter de quotes verwijzen in alle weergaven van de data naar specifieke interviews en respondenten.

een vroeg stadium van de zwangerschap ingeschreven bij drie locaties. De locatie van voorkeur bleek uiteindelijk plek voor hen te hebben.

In de tweede plaats vinden Marlijn en Cas dat kinderopvang een **positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling en plezier van het kind**. Hierbij noemen ze vooral de sociale interactie met leeftijdsgenootjes als positief aspect. In de periode voordat zij kinderen hadden, was dat beeld van de meerwaarde nog minder uitgesproken; toen dachten ze bij kinderopvang eigenlijk alleen aan 'lange wachttijden'.

Marlijn en Cas brengen daarnaast ook graag tijd met de kinderen door. Ze hebben daarom beiden (gedeeltelijk) betaald **ouderschapsverlof** in het eerste levensjaar van beide kinderen opgenomen. In die tijd hadden ze allebei hun vrije 'deeltijd' dag op vrijdag, zodat ze die dag samen als gezin konden doorbrengen. Het ouderschapsverlof werd toen op twee verschillende dagen ingezet. Er bleven zo dus nog twee dagen over waar ze kinderopvang voor regelden. Inmiddels heeft het stel geen recht meer op betaald ouderschapsverlof. Hierdoor heeft Marlijn haar vaste vrije dag verplaatst naar woensdag. De jongste van twee gaat nu drie dagen naar de dagopvang. De oudste van vier jaar is recent gestart op de basisschool, waar hij ook drie dagen naar de bso gaat.

De kinderopvangtoeslag speelt geen doorslaggevende rol in de keuzes die het stel maakt rondom zorg en betaald werk. Cas legt uit: "De kosten speelden feitelijk geen rol, hoe hoog ook. Ik realiseer me dat dit een luxepositie is". (19) De kinderopvangtoeslag biedt wel wat extra ruimte in de portemonnee, maar het wegvallen ervan zal niet direct betekenen dat ze in financieel slecht weer verkeren. Ze zullen dan ook **niet snel kiezen voor een dag minder opvang**, mocht de kinderopvangtoeslag ooit wegvallen: "Daar is gelukkig allebei ons salaris goed genoeg voor, dat het beter is om te gaan werken dan een dag minder opvang." (22)

Hoewel de kinderopvangtoeslag dus geen centrale rol speelt in hun keuzes rondom zorg en betaald werk, beseffen Marlijn en Cas dat die ervaring voor ouders die minder verdienen anders kan zijn. De kosten voor de kinderopvang vinden ze aanzienlijk en ze kunnen zich voorstellen "dat opvang niet loont" voor iemand met een minder goed betaalde baan.

> *Als ik zie welk bedrag wij moesten betalen toen mijn dochtertje naar de dagopvang ging voor mij 2,5 dag, dan kan ik me voorstellen dat iemand die bij de Kruidvat werkt, berekent dat opvang niet loont. Ik heb ook met vriendinnen gesproken die een lager inkomen hebben en meer kinderen en die zeggen dat het voor hen wel uitmaakt. Die zeggen: als ik minder toeslag krijg, ga ik minder werken. (01)*

Rianne en Matthijs: Wensen in de zorg voor kinderen als drijfveer van keuzes

Dit portret is gebaseerd op twee interviews. Dit portret is dus in zekere mate fictief. Bij een van de interviews waarop dit portret gebaseerd is, zag de betaald werk-zorg balans er anders uit bij de eerste partner dan bij de tweede partner. Hoewel in beide situaties (alleen) voor peuterspeelzaal als formele vorm van opvang is gekozen, verschilden de partners in hun visie op de verdeling van zorg-werk.

Rianne en Matthijs wonen net buiten de stad. Met het hun kinderwens in het achterhoofd hebben ze bij het zoeken van een huis specifiek gekeken naar een plek met veel groen, niet te ver bij familie vandaan. Inmiddels hebben ze twee jonge kinderen. De jongste is net één en de oudste is drie jaar. Rianne is werkzaam als mondhygiëniste. **Vóór de komst van de kinderen werkten ze allebei voltijd,** maar na de geboorte van hun eerste kind ging **Rianne deeltijd werken om een aantal dagen thuis aan het moederschap te wijden**. Die keuze is – zoals uit dit

portret naar voren zal komen – gevormd door hun percepties en belevingen van zorg, betaald werk en kinderopvang.

Rianne geeft aan dat de keuze om minder te gaan werken voortkwam uit **de persoonlijke wens om tijd met de kinderen door te kunnen brengen**: “Toen mijn eerste kind kwam ben ik van voltijd (40 uur) naar deeltijd gegaan (24 uur), omdat ik zelf voor haar wilde zorgen.” (28) Ze haalt voldoening en zingeving uit werk, maar vindt het belangrijk om ook bij haar kinderen te kunnen zijn. Matthijs **bleef daarentegen graag voltijd werken**. Die keuze is enerzijds gemotiveerd door zijn ambitie om carrière te maken en anderzijds door de noodzaak om geld in het laatje te brengen. Ook geeft hij aan dat in zijn sector beperkt begrip bestaat zijn voor het afschalen van zijn contracturen. Hoewel hij gebruik heeft gemaakt van het wettelijke betaalde ouderschapsverlof, wordt het fenomeen van ouderschapsverlof voor vaders op de werkvloer begrepen noch aangemoedigd. Matthijs stelt: “Mijn werkgever vond dat niet zo prettig, die is ook wel een beetje van de oude stempel. […] Die vindt dat 5 dagen werken de basis is, zeker voor een man. […] Het wordt bij ons niet gestimuleerd dat het [ouderschapsverlof] opgenomen wordt.” (11) Voor Rianne is die situatie anders: **zowel werkgever als collega’s begrepen haar keuze om na de geboorte van de kinderen deeltijd te gaan werken**. Ze ligt dit toe: “Toen ik bij de komst van het eerste kind besloot om er gewoon zelf te zijn voor het kind en om minder te gaan werken, omdat ik dat graag zelf wilde, vond iedereen dat niet meer dan normaal.” (28) Deze keuzes, dat Matthijs voltijd blijft werken en Rianne deeltijd, is een voorbeeld van hoe een bestaande *pay-gap* bijdraagt aan groter ongelijkheid tussen partners (zie ook: paragraaf 2.4).

Naast de opvattingen van de omgeving, spelen ook hun eigen **uitgesproken opvattingen over normatieve genderrollen** met betrekking tot zorg en betaald werk mee in de keuzes die ze maken. Rianne stelt: “Uitgangspunt is bij ons altijd geweest: als er kinderen komen blijft de man voltijd werken; de vrouw gaat minder werken. En wat de vrouw aan werk gaat verrichten buitenshuis, wordt opgevangen door oma’s”. (28) Ook Matthijs stelt: “Een vader is minstens zo belangrijk als een moeder, maar als je moet kijken wie het meest belangrijk is [in] de eerste jaren, [dan] is dat toch wel de moeder. Dus ik ben hartstikke blij dat zij thuis is.” (11) Deze opvattingen sluiten aan bij genderrollen waarin de vrouw meer ‘zorgende’ taken op zich neemt en de man meer ‘werkt’, en minder (emotionele) zorgtaken oppakt.

Bovendien vinden ze het belangrijk dat de kinderen bij bekenden verblijven, het liefst familie. Deze beleving van wat wenselijke zorg is, namelijk zorg binnen wat zij ervaren als vertrouwd, is daarmee medebepalend voor de verdeling van zorg en betaald werk. Rianne geeft aan: “Ik zou [het] heel lastig vinden om ze naar een opvang te sturen. Omdat dat niet bekend is en geen familie is.” (11). Hiermee geven ze aan dat zij formele opvang niet als ‘vertrouwd’ ervaren. Ze zijn dan ook dankbaar dat **de moeder van Rianne bereid is voor de kinderen te zorgen** op dagen dat beide ouders werken. Zowel vanwege de wens om hun kinderen bij bekenden onder te brengen als de factoren die dit mogelijk maken, is een eventueel gebruik van formele kinderopvang nooit ter sprake gekomen. Rianne reflecteert hier op: “Eigenlijk zit ik in een heel luxe situatie, want mijn moeder is in principe altijd beschikbaar om zorg op te vangen. En daarnaast heb ik nog een hele flexibele werkgever die me toestaat thuis te werken als dat nodig is.”(28) Dit laat zien dat de perceptie van wat ‘vertrouwd’ is, sturend kan zijn voor het al dan niet afnemen van formele kinderopvang.

De kinderen gaan wel **naar de peuterspeelzaal**. Dit had niet zozeer te maken met het voorzien van opvang tijdens werktijden, maar meer met **wat zij belangrijk vinden voor (de ontwikkeling van) de kinderen**. Rianne en Matthijs zien de peuterspeelzaal als een goede voorbereiding op de basisschool en als een plek waar de kinderen zich sociaal kunnen ontwikkelen door het contact met leeftijdsgenootjes: “De overweging daarin was puur voor de sociale ontwikkeling van het kind, dat ze leerden om met andere kinderen te spelen.” (28) Ze zijn positief over de

gekozen peuterspeelzaal; er is weinig wisseling van personeel en dat geeft een vertrouwd gevoel. Hieruit blijkt eveneens dat het hebben van een 'vertrouwd gevoel' voor hen van aanzienlijke betekenis is.

De kosten voor de peuterspeelzaal hebben geen rol gespeeld in de overweging hier gebruik van te maken. Doordat ze twee ochtenden per week peuterspeelzaal afnemen, drukken de kosten hiervan in beperkte mate op hun koopkracht.[124] Ze krijgen daarnaast nog een deel van de kosten terug in de vorm van kinderopvangtoeslag, maar het wegvallen hiervan zou niet tot financiële problemen leiden. Het belang van het kind staat voorop en zolang het financieel haalbaar blijft zullen zij gebruik blijven maken van de peuterspeelzaal. De kinderopvangtoeslag is dan ook geen centraal aspect in hun beleving en praktische invulling van zorg en betaald werk.

Geen recht, dus ook geen verschil

Een derde groep ouders waarvoor het wegvallen van de financiële vergoeding voor kinderopvang geen invloed heeft op de keuzes rondom zorg en (betaald) werk, bestaat uit ouders die werkloos zijn en geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Hoewel deze ouders formeel geen onderdeel uitmaken van de scope van het onderzoek is er wel één moeder gesproken die in deze situatie zat, en ook een aantal moeders voor wie werkloosheid een reëel risico vormde. Daarbij verdient het aandacht om ook ervaringen van deze ouders in beeld te brengen. Hoe zij het fenomeen kinderopvangtoeslag bezien, is relevant in hoe eventuele wijzigingen hieraan ook voor hen al dan niet van belang zijn. Deze ervaringen raken aan de toegankelijkheid, op wettelijke, reële en financiële basis.

Julia is een alleenstaande moeder van twee jongens (3 en 5). Ze heeft een opleiding sociaal pedagogisch werk (SPW) en werkte voorheen in het speciaal onderwijs als klassen-assistent, en als pedagogisch professional in de kinderopvang en bso. Vanwege psychische belasting en het feit dat ze ook wel eens wat anders wilde is ze voor de komst van haar eerste kind een tijdje in retail gaan werken, waar ze het erg naar haar zin had. Echter werd haar contract niet verlengd toen ze zwanger bleek. Ze kwam een tijd zonder werk te zitten, en het bleek erg ingewikkeld om weer aan het werk te komen. Even probeerde ze nog bij een bso als PM-er aan de slag te gaan. De uren waren echter niet te combineren met de zorg voor haar baby: de kinderopvang ging dicht wanneer zij klaar was met werken, en ze had dan geen tijd meer om van haar werk op tijd bij de kinderopvang van haar zoontje te geraken. Vanwege haar daardoor beperkte inzetbaarheid werd ook daar haar contract niet verlengd. Hierdoor is Julia sindsdien financieel afhankelijk van een uitkering en verschillende toeslagen. Met de komst van haar tweede kind besloot ze samen met het UWV om zich te richten op het opvoeden van haar kinderen en de zoektocht naar betaald werk even te laten voor wat die was. Wel kon ze gebruik maken van de SMI-regeling,[125] zodat haar kinderen een aantal dagdelen wel naar de kinderopvang konden (met VVE). Momenteel werkt ze drie dagdelen per week als vrijwilliger bij de daklozenopvang.

Julia zou graag re-integreren en dus weer (deels) aan het werk gaan om niet langer van uitkeringen en toeslagen afhankelijk van te zijn. Er is een aantal overwegingen die haar dit belemmeren. De eerste is financieel. Vanwege haar ADHD zou het voor haar nu mogelijk zijn om maximaal 24 uur per week aan het werk te gaan. Netto zou ze erop achteruit gaan vanwege de tegemoetkomingen die ze als alleenstaande, werkloze moeder van twee jonge kinderen nu krijgt. Een andere barrière is de voor haar beperkte toegankelijkheid van kinderopvang. Deze is tweeledig. Ten eerste is er geen reële plek (wachtlijsten), en ten tweede zouden de toeslagen niet financieel toereikend zijn: de eigen bijdrage is een te grote aanslag op haar verminderde inkomen. Dit betekent dat de kinderopvangtoeslag in het geval van Julia níet als activeringsinstrument kan werken.

[124] De kosten voor de peuterspeelzaal kunnen variëren afhankelijk van de gemeentelijke subsidies die ouders hiervoor kunnen ontvangen. Bovendien komen peuters met een VVE-indicatie in aanmerking voor 16 uur voorschoolse educatie die, afhankelijk van inkomen, (ten delen) wordt vergoed.

[125] Sociaal-medische indicatie. Gemeentelijke regelingen die de kinderopvang vergoeden voor ouders die zelf de ruimte kunnen gebruiken, of wanneer kinderen een risico op achterstanden hebben.

Deze combinatie van (systemische) factoren belemmert dus haar terugkeer naar de arbeidsmarkt, Het wegvallen van de kinderopvangtoeslag heeft dan ook geen directe invloed op de balans tussen zorg en (betaald) werk. In tegenstelling tot de hierboven beschreven portretten, hangt arbeidsparticipatie niet zozeer samen met persoonlijke overwegingen, maar eerder met de belemmeringen die het systeem in haar geval opleggen.

5.3 Scenario 2: Mama gaat minder werken

In dit scenario gaat met name de moeder minder werken wanneer de financiële tegemoetkoming voor kinderopvang in de vorm van de toeslag zou verdwijnen. Opvallend in dit scenario, is dat dit niet per se samenhangt met inkomen. Dat wil zeggen, dit scenario ontvouwt zich in hogere, modale en lagere inkomensgroepen. Ook is er een diversiteit in uurverdeling wat betaald werk betreft. Hoewel het merendeel zich van het voor Nederland vrij typische anderhalfverdienersmodel bediend,[126] zijn er ook ouders die beiden evenveel werken, in voltijd of deeltijd, en alleenstaande moeders die in deeltijd werken. Zoals bij de meeste ouders, is deze constructie wel altijd tot stand gekomen toen het eerste kind werd geboren. Dat wil zeggen dat er een verschuiving plaatsvond in het aantal uren werk.[127] Er is bewust voor gekozen en een afweging gemaakt over de verdeling van uren. Wel typisch voor deze groep is de uitkomst dat de moeder eigenlijk zeker weet dat ze minder gaat werken wanneer de financiële tegemoetkoming zou wegvallen. Dit is voornamelijk omdat men minder of geen kinderopvang meer wil afnemen. Vanuit de interviews kunnen we concluderen dat ondanks de diversiteit in kenmerken, dit te maken heeft met geïnternaliseerde genderrollen, de perceptie van de kwaliteit van kinderopvang en de (ervaren) rol van de werkgevers.

Ten eerste zien we een tendens dat, los van de verdeling van de uren van betaald werk tussen partners, de moeder meer onbetaalde arbeid op zich neemt: ze zorgt wat meer voor de kinderen.[128] Er zit een zekere vanzelfsprekendheid in deze verdeling, waar een ongelijke rolverdeling niet wordt bevraagd of geproblematiseerd. Moeders stellen hier voor te kiezen, men wíl graag zorgen en tijd doorbrengen met de kinderen. Hiermee is niet gezegd dat vaders dit per definitie niet willen, het zwaartepunt ligt alleen meer bij de moeder. Vanuit deze positie geeft de moeder vaak aan dat wanneer een financiële tegemoetkoming voor kinderopvang weg zou vallen, de kosten van de kinderopvang de gemaakte combinatie van betaald werk en zorg het het ‘niet helemaal meer waard zijn’. Dit is dan óf een financiële overweging, wanneer haar salaris niet meer opweegt tegen de kosten van de kinderopvang, óf men ervaart dat de keuzes op andere vlakken het ook niet meer waard is. Daarin spelen dan overwegingen omtrent de rol van kinderopvang in de ontwikkeling van het kind, en de eigen wens om ook bij de kinderen te zijn: ‘als het dan zo duur is, dan doe ik het liever zelf’, ook als het men het wel financieel zou kunnen dragen. Deze afweging is dus niet puur financieel, maar kent een een existentiële component die daartegen wordt afgewogen.

[126] Emancipatiemonitor 2024.

[127] Boeckman, I. Misra, J. & Budig, M.J. (2014). Cultural and Institutional Factors Shaping Mothers’ Employment an d Working Hours in Postindustrial Countries. *Social Forces*. Pp. 1-33. doi: 10.1093/sf/sou119

[128] Hoewel de verdeling van zorgtaken tussen partners een uitgebreid onderzoeksveld beslaat, is dit de algehele trend in Nederland. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de determinanten hiervan zie o.a.: Yerkes, M.A. & Peper, B. (2025). Chapter 3: Gender, family and policy in the Netherlands: reconciling work and care for children in the 21st century. In: *Gender, Family and Policy*. Sirin Sung (Ed.). p. 41-59.

Een andere factor die in dit kader vaker wordt genoemd door met name moeders in de keuzes om minder te werken, is de perceptie van de kwaliteit van kinderopvang.[129] Opvallend is dat dit minder geldt voor de huidige verdeling, maar wel als argument wordt gebruikt voor de keuze om minder te werken als het duurder wordt. De eigen zorg wordt dan als 'eigenlijk beter' dan kinderopvang voor het kind gepresenteerd (zie ook scenario 1). Deze percepties zijn ook sterk verwoven met de Nederlandse prevalerende normen rondom deeltijdwerk en het dus ook deeltijd gebruikmaken van kinderopvang: een gemiddelde van 2 à 3 dagen per week.[130] Zo is de overweging rondom het aantal uren kinderopvang een balans tussen financiën, de wens om te werken, de wens om bij de kinderen te zijn, de aanwezigheid van informele zorg en de perceptie van kinderopvang.

Vaders die in dit scenario vallen, maken de afweging om minder te werken eigenlijk niet, met als voornaamst gepresenteerde argument dat moeders minder verdienen en dat het dus volgens hen financieel logischer zou zijn dat de minst verdienende partner een stapje terug doet. Ook presenteren vaders en moeders het argument van de werkgever, die minder coulant zou zijn naar vaders om minder te gaan werken of tijdelijk ouderschapsverlof op te nemen dan naar moeders. Dat werkgevers ouders ongelijk zouden behandelen, speelt een rol in de als automatisch of natuurlijk gepresenteerde verdeling van zorg en betaald werk tussen partners.

Alleenstaande moeders zijn oververtegenwoordigd in dit scenario (en het scenario waar men stopt met werken). Het grootste verschil met de analyse van de bovenstaande koppels, is dat zij een enkel salaris hebben en daarnaast vaak een grotere afhankelijkheid van extern geld, zoals een hoge kinderopvangtoeslag, een nabestaandenuitkering of alimentatie, of een combinatie hiervan. Dit betekent dat de impact van het wegvallen van de toeslag relatief groter kan zijn. Ook is onder deze moeders de wens om meer tijd met hun kinderen door te brengen, of iets meer tijd voor zichzelf te hebben prominent aanwezig. Hierdoor wordt de overweging om minder te gaan werken dubbel gemotiveerd: een financiële duw en intrinsieke wens vallen samen.

De toeslag als fenomeen

In dit scenario, valt het op dat ondanks dezelfde hypothetische uitkomsten op de arbeidsparticipatie van de moeders, de toeslag als fenomeen heel verschillend wordt ervaren door ouders. Dit hangt samen met het feit dat er een mengelmoes van inkomens onder valt. De afweging tussen de afname van kinderopvang en het doen van betaald werk, versus de zorg voor kinderen thuis zelf op zich nemen, is dan ook een overweging over een waarde die breder is dan financiën alleen. De kinderopvangtoeslag stelt in staat om zaken zoals gewenst te organiseren, maar er is meer dan geld wat dat bepaalt. Bijzonder is dat met name moeders in dit scenario, relatief veel existentiële waarde hechten aan tijd met hun kinderen en dat betaald werk belangrijk is voor zelfontwikkeling, maar voor hen secundair blijft aan de beleving van ouderschap en zorg voor het gezin. Het is vanuit zowel financieel perspectief als vanuit het belang voor zelfontwikkeling geen absolute noodzaak of prioriteit om hetzelfde aantal uren te blijven werken.

Vanzelfsprekend zijn er uitzonderingen. Wanneer het informele netwerk minder of niet beschikbaar is, bijvoorbeeld voor een alleenstaande moeder, kan de kinderopvangtoeslag juist een absolute randvoorwaarde zijn voor hoe betaald werk en zorg worden gecombineerd. Dit is omdat het aandeel van de toeslag relatief hoog is op het maandelijks inkomen. Hoewel er in de praktijk misschien wel wat flexibel geschoven zou kunnen worden, heeft het wegvallen van de financiële bijdrage voor kinderopvang naar verwachting wel impact op het welzijn van ouders

[129] Roeters, A. & Bucx, F. (2017). Kijk op kinderopvang. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
[130] Ibid.

als er geen kinderopvang meer kan worden afgenomen. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen betekenen dat er minder tijd en geld voor ontspanning zou zijn, of dat men werk moet zoeken wat flexibelere uren heeft maar minder past bij carrière van ouders.

Shenaya en Peter: Gezin boven werk

Dit portret is gebaseerd op een viertal interviews en dus in zekere mate fictief. Echter is het weergegeven verhaal vanzelfsprekend op feitelijke ervaringen gebaseerd. De rode draden en gemeenschappelijkheden zijn hierin vetgedrukt. Deze gemeenschappelijkheden zijn ingekleurd met de verschillende ervaringen van de respondenten. Er zijn voornamelijk moeders gesproken in dit scenario.

Shenaya en Peter wonen dichtbij waar ze zelf zijn opgegroeid. Inmiddels niet meer in de stad, maar net erbuiten. Betaalbaarder en meer ruimte, zo was de overweging. Ook is het fijn om dichter bij grootouders te wonen, vooral de ouders van Peter wonen nu in de buurt en willen nog wel eens een dagje oppassen.

Shenaya werkt tegenwoordig **24 uur**. Dat heeft ze zo ingericht na de geboorte van hun eerste dochter die nu bijna twee is. Hun jongste dochter is 4 maanden. Hiervoor werkte ze 32 uur. Tijdens haar eerste zwangerschap liep haar contract af en was het dus even zoeken naar een nieuwe baan. Die wilde ze zeker, al was het puzzelen hoe dat ging met het recht op kinderopvangtoeslag. Om zonder werk recht te behouden op kinderopvangtoeslag, schreef ze zich tijdelijk in voor een studie die ze nog niet had afgemaakt. De toeslagen waren dusdanig hoog dat het collegegeld er goed van betaald kon worden én de kosten van **drie dagen kinderopvang** gedekt waren: “een jaartje theologie, dat vond ik een goede investering (…) want als je geen baan hebt, gaan automatisch het idee van toeslag en opvang weg, toeslagen zijn véél hoger dan het collegegeld”. (3) Dit gaf haar ruimte om te solliciteren. Ze voelt wel zich wel een beetje schuldig: “erg he, ja ik vond het behoorlijk slim van mezelf, was heel goedkoop”. Maar ze stelt ook dat het risico op het wegvallen van toeslagen en daarmee de toegankelijkheid van kinderopvang reëel was voor haar: “Als je geen werk hebt en je hebt kinderen in huis, en je hebt geen recht op opvang, althans, op toeslag om opvang te betalen. Dan kom je nergens. Hoe ontwikkel je je? Hoe solliciteer je? Dat kan gewoon allemaal niet. Heel krom eigenlijk” (3) (zie ook tekstkader paragraaf 5.2).

Peter is voltijds blijven werken en **het is niet ter sprake gekomen dat hij bij de komst van de kinderen minder zou gaan werken**. Hij is meer gedreven in zijn werk zegt Shenaya, en ze vindt het belangrijk om hem daarin te ondersteunen. Ze zegt ook zelf graag een deel van de tijd thuis te willen blijven voor hun kinderen en ze vindt het daarbij ook **geen fijn idee de kinderen de hele week op de opvang zouden zijn**. Dan zien ze de mensen op de opvang vaker dan hun ouders: “Ik heb [ze] niet 9 maanden gedragen om [ze] dan door eigenlijk een wildvreemde te laten verzorgen.” (26)

Shenaya **haalt voldoening uit haar werk** als secretaresse, maar stelt ook dat het **uiteindelijk secundair is aan haar gezin**, en dat ze ervaart dat ze werkt om het moederschap te kunnen betalen:

> *Het geeft me zin,*[131] *mijn werk. Maar eigenlijk geven moederschap en het gezin mij meer zin. Ik vind het fijn, ik heb werk gevonden, dit is nu beneden mijn niveau, maar voor dit*

[131] In de betekenis van ‘zingeving’.

moment is het prima. Dat ik daarmee eigenlijk het moeder-zijn kan financieren. Werk is niet nummer één voor zingeving, maar nummer twee.(3)

De kinderen gaan nu drie dagen per week naar de kinderopvang. Ze ontvangen een 'behoorlijke' bijdrage van de kinderopvangtoeslag: "ik vind die best ruimhartig en goed geregeld" (26). Ze neemt nu ook een dag **ouderschapsverlof** op. Die tijd gebruikt ze graag voor zichzelf en het huishouden. Shenaya heeft dus twee dagen de kinderen, de derde dag is ze 'vrij' via haar ouderschapsverlof. Onder haar collega's leefde de verwachting dat ze dan ook minder kinderopvang zou afnemen, maar dat vond ze zelf niet nodig: "Dus dan merk je wel dat er nog, bij vooral vrouwen zeg maar, een idee leeft. Als je een dag 'niks' doet, dat je geen behoefte zou hebben aan de opvang. Ik zie dat heel erg anders" (3).

Peter zou, vooral **als de kinderen iets groter zijn, misschien wel iets minder willen werken**: "Hij doet nu dan een middag, wat hij toch wel heel leuk vindt". Hij wil als de kinderen wat groter zijn en zijn contractverlenging wordt besproken, 'wel echt voor 32 uur gaan pleiten': "Hij zou heel graag een dag vrij willen ook". Als de interviewer vraagt: 'voor de kinderen?' zegt Shenaya, "Nee, wat meer tijd voor zichzelf, eigen hobby's, en dan 's middags de kinderen". Peters werkgever staat er alleen nu niet zo voor open, zegt hij. Er bestaat dus een verstandhouding dat Peter minder zorgt dan Shenaya. Shenaya zegt daar geen moeite mee te hebben.

Als de kinderopvangtoeslag zou verdwijnen, zouden ze **geen of hooguit één dag kinderopvang kunnen afnemen**. Dit heeft **directe gevolgen voor het aantal uren dat Shenaya bereid is te werken**:

Ik verdien dus minder dan dat wij aan de opvang zouden betalen. Als we het hele bedrag zouden betalen, zou dat alleen zijn zodat ik af en toe als ik dat nodig heb kan werken en wat anders kan doen en die structuur te hebben. Maar dat zou dan ook de enige reden zijn en dan vind ik het ook wel minder waard. Omdat ik dan denk, het kost me meer geld om hem naar de opvang te brengen dan om hem thuis te houden. (26)

Wanneer Shenaya haar overwegingen om minder te werken presenteert, redeneert ze **vanuit haar eigen salaris**. Dit is opvallend, omdat de opvang wel vanuit het gezamenlijke wordt betaald ('*ik* verdien minder dan *wij* aan opvang betalen'). De **gevolgtrekking wordt hierdoor dat zij minder gaat werken, omdat 'werken' dan meer zou kosten dan wanneer zij thuis voor haar kinderen zou zorgen**. Hoewel ze dus blij is met haar werk en wat het haar brengt, wordt dat in existentiële zin 'minder waard' als het financieel niet meer loont. Werken heeft dan nog wel meerwaarde in termen van ontwikkeling en structuur, maar alleen zolang het ook financieel iets oplevert. Hier raken de existentiële ervaringen van betaald werk en zorg voor jonge kinderen aan de financiële baten. Deze afweging is niet puur economisch, maar draagt een intrinsieke wens met zich mee, die raakt aan beide taken. Zo bestaat betaald werk uit financiële en existentiële baten. Deze worden afgezet tegen de financiële kosten en existentiële baten van het (zelf) zorgen voor jonge kinderen. Een verschuiving in financiële middelen zoals het wegvallen van de kinderopvangtoeslag doet de balans anders uitslaan. Hoe zwaar ieder van deze elementen weegt, is per situatie verschillend.

Percepties van kinderopvang spelen ook een belangrijke rol: "Die disconnect met 'jij zorgt voor mijn kind en ik ken jou niet', dat vind ik heel vreemd dat we dat in onze cultuur hebben zitten" (26). Shenaya heeft alle vertrouwen in de opvang en het personeel, maar vindt opvang ergens ook een raar concept: "Je hoort ook vaak genoeg verhalen dat dingen misgaan of dat mensen niet helemaal competent zijn, en het gaat wel om hele kleine kinderen dus dat vind ik lastig." Dit maakt de keuze om minder te gaan werken en meer thuis te zijn ook gemakkelijker.

Alleenverdiener Erika

Dit portret is gebaseerd op een drietal interviews met alleenstaande moeders. Een hiervan dubbelt met het scenario 'stoppen met werken', omdat de moeder niet zeker wist wat er zou gebeuren en beide scenario's uittekende. Dit portret is in zekere mate fictief. Echter is het weergegeven verhaal op feitelijke ervaringen gebaseerd. Er zijn uiteenlopende redenen of oorzaken voor alleenstaand ouderschap, die uitmaken voor bijvoorbeeld de financiële slagkracht van een ouder en de mogelijke kwetsbaarheden die aan een situatie kunnen zitten, zoals bewust alleenstaand ouderschap, scheiding of sterven van een partner: alle drie zijn vertegenwoordigd in dit scenario. Wanneer er sterk uiteenlopende ervaringen waren, zijn er voetnoten toegevoegd om dit toe te lichten. De rode draden en gemeenschappelijkheden zijn hierin vetgedrukt. Deze gemeenschappelijkheden zijn vervolgens ingekleurd met de verschillende ervaringen van de respondenten.

Erika noemt zichzelf 'een oudere moeder', ze was veertig toen ze zwanger werd. Ze had altijd voor de Hogescholen gewerkt, in verschillende functies. Ze werkt nu in deeltijd voor een Mbo-opleiding, als ondersteuner voor studenten die studeren met een beperking. "Mijn werk bevalt goed, ik vind het wel leuk, al mis ik het docentschap en ook het academische in het Hoger onderwijs". Ze is nu bezig met voornamelijk hulpverlening aan studenten. Een baan bij een hogeschool die ze altijd had, zou inhoudelijk beter bij haar passen, maar ook financieel aantrekkelijker zijn.

Werk heeft ze altijd heel belangrijk gevonden. Moederschap natuurlijk ook, maar ze heeft ook wel een sterke mening over moeders die het anders doen. Ze vertelt over een vriendin die 'natuurlijk ouderschap' omarmt:

> *Die lag dan met vier kinderen in haar bed, man d'r naast op een stretcher. Ja. Hallo. De keuzes die zij dan maakten. Die heeft er ook bewust voor gekozen zelf niet te werken en bij haar kinderen te blijven. Ja. Dat kan. Daar vind ik weer wat van. Want waar blijf jij dan? Ik vind het ook belangrijk dat ik mijn eigen ding blijf houden. Ik heb dat nodig, ik ben niet in de wieg gelegd om alleen maar moeder te zijn.*

Werk is dus heel belangrijk voor Erika, ook voor haar welzijn. Haar zoontje is nu 5 jaar en gaat drie dagen per week naar de buitenschoolse opvang. Toen hij nog jonger was, ging hij **drie, soms vier dagen naar het kinderdagverblijf**.[132] Erika werkte de eerste jaren, maar heeft ook een jaar niet gewerkt in die periode. Ze bleef toen wel gebruik maken van de kinderopvang, en kon via een inschrijving in een training of een re-integratietraject wel recht houden op toeslag. De reden hiervoor was dubbel. Haar contract liep af bij de Hogeschool, maar ze wilde ook graag even rust na woelige jaren, waarin ze ook een kindje had gekregen, een nieuw huis had. Ze wilde echter wel echt weer graag aan het werk. Er is dus een **balans tussen de wens om veel thuis te zijn bij haar kind en ook tijd voor zichzelf en haar ontwikkeling te hebben.** Voor Erika betekent dat dat ze nu aan het kijken is of ze weer bij de Hogeschool aan het werk kan, vanwege de inhoud, maar ook de cao waardoor ze minder uren zou kunnen gaan werken[133] voor hetzelfde geld:

> *Vrijdag is mijn enige vrije dag, en dat gaat toch wel gauw op aan dingetjes regelen, afspraken, huis schoonmaken, en dan is het al drie uur. Denk ik aahww. (…) dat die tijd voor jezelf dat ik die ook echt nodig heb. Want het is echt wel pittig, ik doe het allemaal zelf. Af en toe zou ik er echt even uit willen. In de bioscoop zitten midden op de dag, met*

[132] In vergelijking met andere scenario's, maken alleenstaande ouders in dit onderzoek iets meer gebruik van kinderopvang: 3 á 4 dagen, ten opzichte van 2 á 3 onder ouderparen.

[133] Een andere moeder wilde overigens juist veel méér werken (van 28 uur naar 40), als de kinderopvang volledig gratis zou worden. Haar viel het moederschap voor drie kinderen heel zwaar.

de bejaarden. (…) Even niemand die iets aan je vraagt. (…) Die momenten zijn er best weinig. (7)

Erika heeft **geen structurele ondersteuning van haar netwerk**. Haar ouders wonen eigenlijk te ver weg en zijn ook wat ouder. Maar er zit iets meer achter. Ze vertelt dat mensen om haar heen het wel aanbieden om te helpen: "En als je het hebt over support. Ik vraag het nooit want het zit niet in mijn systeem. Maar mensen zeggen dan ook: 'dit heb je ook nog, wij zijn er ook'". Ze vindt het alleen lastig om het te vragen wanneer ze het nodig zou hebben.

Wanneer ze het heeft over het feit dat ze 'alles alleen doet', ziet ze voor- en nadelen. Ja, ze doet heel veel zelf, maar ze is ook niet anders gewend: "Dat heb ik natuurlijk niet. Ik heb ook wel eens als ik stellen hoor bakkeleien, daar heb ik geen last van. En ook van die moeders die nog moeten appen naar de partner, 'doe nog even dit'. Dan heb je er gewoon een kind bij". (7)[134]

Ze werkt nu **dus 28 uur en heeft ongeveer een modaal inkomen**. Ze is echter een **alleenverdiener**. Dit betekent dat ze relatief **hoge toeslagen** krijgt vanwege alleenstaand ouderschap. Hierdoor is die financiële bijdrage een bepalende factor in de mogelijkheden om kinderopvang af te nemen, en dus te werken. Als de financiële bijdrage aan de kinderopvang dus zou wegvallen, dan kan ze **in geen geval nog kinderopvang afnemen**: "Zonder die KOT zou ik nu geen kinderopvang kunnen betalen. (…) Dan zou ik **hooguit 2,5 dag in de week kunnen werken**" (24). De opvang van haar zoontje zou dan informeel moeten. Maar dit zou niet zomaar kunnen:

Dat zou voor mij heel veel impact hebben. Nou ja, ik dacht eerst 'ohh.. dan kan ik niet werken'. Maar nu ik het zeg denk ik ook, er zijn wel bannen waarbij, er zijn natuurlijk mensen die dat combineren en zo. (…) Dus de baan die ik nu heb, in combinatie met wat de fase waarin hij zit qua opvoeding, zonder kinderopvang zou ik dat niet kunnen combineren. (7)

Ze overdenkt dit nog wat verder. De kinderopvangtoeslag is cruciaal in haar financiële plaatje om betaald werk en zorg te kunnen combineren, maar maakt ook haar huidige welzijn en kwaliteit van leven mogelijk, met name vanwege de waarde die ze hecht aan haar baan:

*Dan moet ik iets doen met mijn werkuren, **minder werken** van 9 tot 3, totdat hij op school zit. Of een baan zoeken dat ik thuis kan werken. Maar dan kan ik niet meer het werk doen dat ik wil doen. Ja. Dat doet wel iets met mijn kwaliteit van leven ook. In het ergste geval kan ik dan niet meer in dit huis wonen. Want dan kan ik de lasten niet meer opbrengen. Dus dat. (7)*

Ze ziet ook gevolgen voor haar kind zodra hij niet meer naar de bso, of eerder naar het kinderdagverblijf, had gekund. Als haar zoontje nog wat jonger was geweest stelt ze dan ook: "Dan zou ik hem wel nog naar de peuterspeelzaal laten gaan omdat dat een stuk minder geld kost, maar hij daar wel met andere kinderen leert spelen" (24). **Percepties van kinderopvang spelen minder een rol in de overweging om minder te werken** omdat de financiële factor doorslaggevend is voor Erika. Hoewel het belang van kinderopvang dus zeker wel wordt onderschreven, voor zichzelf en de ontwikkeling van haar kind, kan dit geen rol meer spelen wanneer de kinderopvangtoeslag zou verdwijnen.

[134] Deze moeder heeft geen (ex) partner in beeld. En ook geen behoefte aan. Bij een andere alleenstaande moeder was er wel een ex-partner in beeld, maar die deed helemaal niets: "Ik had heel graag gewild dat mijn zoontje een vader had die wel tijd voor hem zou willen vrijmaken".

5.4 Scenario 3: Mama stopt met werken

In dit scenario stopt de moeder volledig met betaald werk wanneer de financiële bijdrage voor de kinderopvang zou wegvallen. De groep ouders die onder dit scenario valt, is divers, al zijn er minder vaders gesproken dan in de andere scenario's. Er is wel een onderscheid tussen de koppels en een alleenstaande moeder. Dit onderscheid zullen we waar relevant aangeven. Het inkomen van deze groep is overwegend laag tot modaal. Bij één verdient de vader naar schatting boven modaal. Voor de lagere inkomens geldt dat de toeslag een relatief groot bedrag is in relatie tot het maandinkomen. Het wegvallen hiervan zou dus merkbare financiële gevolgen hebben. Voor de middeninkomens, waar de toeslag lager is en de kinderopvang dus duurder uitvalt, betekent het dat er al financiële overwegingen met betrekking tot zorg en betaald werk zijn gemaakt: hoe wegen de kosten van kinderopvang op tegen de inkomsten uit werk?

Echter gaat dit scenario primair over de overwegingen met betrekking tot het salaris van de moeder. Zij werkt altijd in deeltijd (veelal 3 dagen) en hij voltijd. Hier liggen vaak sterke gevoelens aan ten grondslag als het aankomt op 'er willen zijn voor kinderen'. Ook speelt mee dat vaders ofwel problemen ervaren met de werkgever, ofwel zelf geen ambitie hebben om minder dan vijf dagen te werken en thuis bij kinderen te zijn. Daarnaast ervaart men dat de werkgevers van moeders hier flexibeler in zijn: voor hen is het wel mogelijk minder te gaan werken na de komst van kinderen.[135] Wel kunnen er beperkingen zijn in een baan, zoals dat functies niet in minder dan drie dagen kunnen worden vervuld, waardoor het dus een extra zetje kan zijn om te stoppen met werken in plaats van minder uren te werken zodra de kinderopvangtoeslag zou wegvallen.

Deze constructie van deeltijdwerk door de moeder is over het algemeen tot stand gekomen bij de komst van kinderen en komt zoals gezegd uit een intrinsieke wens om ook bij de kinderen te zijn. Een deel van de moeders in dit scenario is ook tijdelijk gestopt met werken bij de komst van kinderen. Zo zaten sommigen een tijdje gedwongen zonder werk vanwege de beëindiging van een contract en zaten anderen een tijdje in de ziektewet. Weer een ander koos ervoor om 7 jaar niet te werken toen de kinderen klein waren. Deze ouders begonnen dan weer met werk wanneer de mentale en fysieke gezondheid dat weer toelieten, of wanneer zij weer 'zin' hadden om iets buitenshuis te doen en weer geld te verdienen. Voor degenen in dit onderzoek die tijdelijk in de WW of in de ziektewet hadden gezeten, kon met veel kunst en vliegwerk wel het recht op kinderopvangtoeslag worden behouden. Voor de moeder die ervoor koos thuis te blijven, was er in die periode geen kinderopvang.

Bij een aantal gesprekken kwamen ook 'geleefde' gendernormen naar voren. Zo ervoer men dat het wel gelijk was verdeeld, maar stelde moeders tegelijkertijd ook dat zij 'natuurlijk' meer deden in het huishouden, en dat het 'natuurlijk' was dat zij meer thuis zouden blijven.[136] Deze ervaring en overtuiging dat bepaalde sociale rollen beter bij mannen respectievelijk vrouwen zouden passen, liggen veelal ten grondslag aan een ongelijke verdeling tussen zorg en betaald werk tussen partners. Dit vertaalt zich mogelijk naar financiële afhankelijkheid van minstverdienende partners (veelal vrouwen), hoewel ook veel financieel onafhankelijke

[135] Hipp, L., Schlüter, C. & Molina, S. (2022). The role of employers in reducing the implementation gap in leave policies. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Dynamiken sozialer Ungleichheiten, Forschungsgruppe Arbeit und Fürsorge - Research Group Work and Care, SP I 2022-502). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. http://hdl.handle.net/10419/251778

[136] Voor de rationalisering van gegenderde verdeling van taken tussen partners, zie ook: Rose Judy Rose, Michelle Brady, Mara A. Yerkes & Laetitia Coles (2015) 'Sometimes they just want to cry for their mum': couples' negotiations and rationalisations of gendered divisions in infant care, *Journal of Family Studies*, 21:1, 38-56, DOI:10.1080/13229400.2015.1010264

partners de overtuiging dat vrouwen beter zijn in zorgen voor jonge kinderen delen.[137] Een ander voorbeeld was dat voor één moeder haar man graag wilde dat ze langer thuisbleef bij de kinderen. Zij stelde dat ze dat ondanks dat ze dat niet van tevoren had bedacht, “heel fijn” vond. De vader was dan niet verantwoordelijk voor de zorg. Ze zag echter wel dat het ingewikkeld was voor haar financiële (toekomst)situatie en ook dat het moeilijk was om na zeven jaar weer aan het werk te gaan.

Ouders gebruiken in dit scenario over het algemeen twee dagen kinderopvang en soms komen grootouders ook één dag oppassen. Wanneer het informele netwerk al wordt aangesproken, kan dit meespelen in de overweging om te stoppen met betaald werk wanneer de kinderopvangtoeslag zou wegvallen: men wil niet meer vragen, en grootouders kunnen ook een onzekere factor zijn wanneer zij zelf op vakantie willen of ziek zijn.

Een andere overweging kenmerkend voor dit scenario is de perceptie van de kinderopvang door ouders. Bij een deel van de ouders speelt de perceptie van kinderopvang namelijk nog sterker dan bij het tweede scenario: het wordt gezien als ‘moetje’ omdat men gaat werken vanwege de financiën. Als dat voordeel weg zou vallen, zou de keuze om thuis te blijven niet moeilijk zijn, omdat dat als beter wordt gezien voor de ontwikkeling van het kind én de wens van met name de moeder. Ook dit laat zien dat er sterke normen bestaan over de rol van moederschap en hoe sterk dit meeweegt in de keuzes rondom zorg en betaald werk. Het hypothetisch wegvallen van de kinderopvangtoeslag maakt deze patronen en normen, en de rol die deze spelen naast de financiële prikkel, zichtbaar. Met name de bso en de babyopvang worden niet als ‘toegevoegde waarde’ voor de kinderen gezien. De voorbereiding op de basisschool via de peuterspeelzaal of peuteropvang dan weer wel. Kinderopvang is volgens hen dan ook ‘super praktisch’ voor ouders, maar niet noodzakelijk voor de (ontwikkeling van) kinderen.[138]

De Toeslag als Fenomeen

De toeslagen worden in dit scenario vooral gezien als middel/instrument om het financieel aantrekkelijk te maken om aan het werk te gaan. Echter is het minder een randvoorwaarde voor het geluk van ouders en met name moeders dan in het tweede scenario, omdat er iets minder waarde aan betaald werk wordt gehecht op existentieel niveau (zelfontwikkeling). Het gaat vooral over financiële voordelen en de inhoud is voor veel moeders fijn en leuk, maar ondergeschikt aan het familieleven.

Een ander opvallend aspect aan dit scenario en de beleving van de kinderopvangtoeslag is dat een verhoging van de toeslagen niet per se zal leiden tot meer arbeidsparticipatie, met name omdat meer opvang en minder tijd met de kinderen als onwenselijk wordt gezien. Hier geldt dus dat de wensen om zaken op een bepaalde manier in te richten en te verdelen, in eerste instantie vanuit een intrinsieke wens komen en dat men daarna kijkt hoe dat financieel uitvalt. De emotionele waarde die men hecht aan een specifieke verdeling van zorg en betaald werk wordt gebalanceerd en prevaleert tot op zekere hoogte boven de financiële gevolgen. De kosten van kinderopvang in het algemeen wordt onder de middeninkomens als hoog ervaren. Vanwege de lagere tegemoetkoming in combinatie met een lager salaris van de moeder (onder andere vanwege deeltijdwerk) en dus de relatief hoge kosten van de kinderopvang, speelde bijvoorbeeld bij een moeder ook sterk mee in de overweging om wel of geen derde kindje te krijgen: “moeten we nou nog weer vier jaar zoveel geld uitgeven?”.

[137] Zie ook: Emancipatiemonitor 2024.
[138] Zie ook: Roeters & Bucx 2018.

Eva en Geert: Een beetje tijd voor onszelf

Dit portret is gebaseerd op een drietal interviews en dus in zekere mate fictief. Echter is het weergegeven verhaal vanzelfsprekend op feitelijke ervaringen gebaseerd. De rode draden en gemeenschappelijkheden zijn hierin vetgedrukt. Deze gemeenschappelijkheden zijn ingekleurd met de verschillende ervaringen van de respondenten.

Eva en Geert hebben twee zoontjes, van bijna 4 en 6 jaar oud. Het zijn geen 'makkelijke' kinderen, stelt Eva. Ze hebben hun handen er vol aan. De ene is getest voor hoogbegaafdheid en heeft echt wel wat extra aandacht nodig, de ander is gediagnosticeerd met ADHD. Eva is inmiddels weer drie dagen per week aan het werk, maar dat ging allemaal niet vanzelf. Halverwege haar tweede zwangerschap werd haar moeder heel ziek en moest ze zelf heel veel taken oppakken want haar moeder kon haar niet meer helpen. Daarom lukte het niet om na haar zwangerschapsverlof naar werk terug te keren, waardoor ze de ziektewet in ging. Het was een zware tijd voor Eva, ook omdat toen ze wel weer kon beginnen met werk, er veel veranderd was bij haar baan en zij en haar werkgever besloten 'uit elkaar te gaan'. Daardoor bleef ze nog een jaar in de ziektewet. Hierna is ze wel weer aan het werk gegaan, maar ook **een tijdje eruit geweest** toen haar broer overleed. Hoewel ze blij was in een functie die ze daarna weer voor een jaartje heeft gedaan, werd haar contract niet verlengd en werd ze gedwongen om een periode de WW in te gaan: "**achteraf was dat heel goed**. Toen heb ik gezegd: ik wil even stilstaan. Want wat wil ik? Wil ik dit wel? Moet ik niet even rust nemen en bedenken wat ik allemaal heb meegemaakt? Dat heb ik heel bewust gedaan" (2). Eva had dus echt even **tijd nodig voor zichzelf** in deze turbulente periode van hele jonge kinderen en verdriet in de familie.

Met veel kunst en vliegwerk hebben Eva en Geert toen de kinderopvangtoeslag kunnen behouden met verklaringen van het UWV. Vanwege de arbeidseis, waren ze namelijk bezorgd dat dit weg zou vallen. Ook konden opa en oma een dag oppassen. Eva stelt dat ze veel 'vrije tijd' heeft gehad in die periode: "Ik dacht, moet ik niet meer tijd aan hen besteden? Maar ik merkte echt, dat heb ik even nodig". Haar mentale gezondheid liet het in deze periode allemaal even niet toe om voltijds inzetbaar te zijn, betaald of thuis of een combinatie van die twee.

Het was een heel bewuste keuze om minder te gaan werken toen de kinderen kwamen, ook toen Eva weer startte in haar huidige functie. **Dit ging over hoe zij het graag wilde inrichten** ("ik wilde echt een extra dag thuis zijn"), maar **ook de financiële kant:** "je kijkt dan toch, naar wie verdient het meeste, althans, zo zou ik er naar kijken, wat voor nut het heeft" (21). Bij Eva was er een grote wens om meer thuis te zijn bij de komst van haar kinderen, werk was echt minder belangrijk. In de periode dat ze thuis was heeft ze ook tijd gehad om na te denken of ze wel in de zorg wilde blijven werken. Het werk viel haar mentaal ook zwaar. De combinatie van deze factoren maakte dat de keuze om minder te werken eigenlijk heel logisch voelde in deze periode.

Het was eigenlijk minder ter sprake gekomen of Geert ook terug zou gaan in uren. Dit had te maken met zijn werkgever die hier minder ruimte voor bood en het feit dat hij dus meer verdiende. Maar er speelde meer mee in de overweging dat Geert niet minder zou gaan werken: "Hij is ook zo iemand: een hele dag thuis met de kinderen? Dat vindt hij heel zwaar. Dus daar heeft hij heel bewust voor gekozen, dat hij dat niet doet". Hij maakte dus ook zelf die keuze heel expliciet: niet minder willen werken en meer willen zorgen voor de kinderen, met name in de jongste jaren. Hoewel zijn keuzes effect hebben op hoeveel zij moet zorgen (en niet betaald kan werken), heeft ze begrip voor Geert:

> *Helemaal in beginperiode heeft hij heel bewust gezegd: ik een dag thuis zitten? Met kinderen? (…)* ***Om dat structureel elke week te doen, daar zou hij niet gelukkig van***

> ***worden**. (…) Ik snap ook als het je meer energie kost dan het je oplevert, dan is dat niet de moeite waard. (2)*

Opa en oma passen op het moment een dag per week op. Dit is prettig vanwege de ruimte die het Eva geeft voor zichzelf, ook nu haar leven in wat rustiger vaarwater is gekomen:

> *Vooral mijn schoonouders spelen grote rol in oppassen. Ze zijn allebei werkloos. (…) Die zijn er ook altijd, tenzij ze op vakantie zijn. Dus als we ze in de ochtend bellen, zijn ze er altijd. Ze spelen een hele grote rol. Als die er niet waren geweest, hadden we ook echt wel andere keuzes moeten maken denk ik. (2)*

Daarnaast gaan de kinderen twee dagen naar de kinderopvang en de bso: “dat kost zo ontzettend veel geld! We betalen zelf meer dan de helft. We vallen net boven een grens, waardoor we best veel betalen. (…) [Geert] heeft eind vorig jaar een bonus gekregen, die ging helemaal op aan de kinderopvang” (21). Voor Eva en Geert is de opvang dus van heel wezenlijk belang, maar ook heel duur. De toeslag is absoluut noodzakelijk voor hen beiden om te kunnen werken. **Vanwege de kosten van de kinderopvang, zouden ze deze niet meer kunnen afnemen en zou ze moeten stoppen met werk**:

> *Ik zou niet werken. Dat zou moeilijk zijn. Een uitkering en thuisblijven. Of de overheid moet zorgen wat er met de kinderen moet. Ik vind werk leuk, maar vanwege het geld zou het niet kunnen. Ik zou het heel jammer vinden. Opvang is 3500, ik verdien 2000. Dat gaat toch niet. En je hebt je vaste lasten nog, kinderen, boodschappen. (23)*

Eva haalt nu wel voldoening uit haar werk, en het zou dus ook wel echt een teleurstelling zijn. **Haar man zou niet overwegen om minder te werken om meer zorg voor de kinderen op zich te nemen.** Geert stelt dat dit bij zijn werkgever ligt. Eva is daar zelf wel kritisch op, niet zozeer op Geert’s keuzes, maar wel hoe werkgevers hiermee omgaan: “Daar wordt bij mij dus standaard naar gevraagd bij je sollicitatie, hoe regel jij de opvang thuis? Met de kinderen? Wat is jullie sociale netwerk? Bij hem wordt daar niet naar gevraagd. (…) Ik denk wel dat vrouwen daar [op zijn werk] wel minder werken” (2). De aanwezigheid van en het leunen op de informele opvang door haar schoonouders speelt ook een rol in de overwegingen als de kinderopvangtoeslag volledig zou komen te vervallen. Hen zouden ze niet meer kunnen aanspreken. Ook zou ze haar schoonouders niet meer willen vragen: “Ze passen al 1 à 1,5 dag op, ja. Nee. dat zou ik niet van ze willen vragen” (2).

Ze zouden het ook heel jammer vinden, omdat **ze kinderopvang en bso wel echt een toevoeging vinden voor de kinderen**. Wellicht zouden ze, als de toeslag zou wegvallen, wel gebruik kunnen maken van een paar ochtenden peuterspeelzaal voor de jongste, maar dat zou niet betekenen dat Eva ook aan het werk zou kunnen. Ze heeft wel **de wens om meer te werken** als de toeslag hoger zou zijn, maar ook als de kinderen zelfstandiger zijn: “ja, dan wil ik wel overwegen om meer aan het werk te gaan” (23).

Eléa en Max: Zo min mogelijk opvang

Dit portret is gebaseerd op een drietal interviews en dus in zekere mate fictief. Echter is het weergegeven verhaal vanzelfsprekend op feitelijke ervaringen gebaseerd. De rode draden en gemeenschappelijkheden zijn hierin vetgedrukt. Deze gemeenschappelijkheden zijn ingekleurd met de verschillende ervaringen van de respondenten.

Voor Eléa en Max staan hun kinderen centraal in de keuzes die zij maken rondom zorg en betaald werk. Dit betekent dat **beiden minder zijn gaan werken** bij de komst van hun twee dochters. Eléa werkt nu drie dagen, Max vier. Wat ook heel centraal staat is het feit dat ze hun **kinderen 'zo min mogelijk' naar de opvang willen brengen**. Vooral in de beginperiode was dat heel lastig. Eléa legt uit over hun eerste dochtertje:

> *Als ik een jaar thuis had kunnen blijven had ik het gedaan hoor. Nou ja, misschien denk ik er nu minder sentimenteel over. Maar toen dacht ik wel: "ooh, ik wil helemaal niet weg van mijn baby." (…) Dat ik dat heftig vond, ja. Ik vond weer werken ook vreselijk. […] Ik kon het niet aan, vond het allemaal niet belangrijk. (8)*

Voor met name Eléa is zelf zorgen voor hun kinderen belangrijk, en kwalitatief beter dan kinderopvang: "Ik was heel streng voor mezelf. Dat ik er moest zijn voor haar. 'Ze is mijn kind. Ik zorg voor haar'". Er zit ook wel een **oordeel over ouders die dit anders doen**: "Er was ook een meisje die vijf dagen ging, en die ouders waren van: 'ja ze zijn hier beter in dan wij, hop!' En ik denk dan, ja. Is dat wel goed voor je kind dan? (…) Ik zie ertegenop dat mensen dat doen, en andere kant, dat had ik toch niet gedaan." (8). Hun eigen keuzes zijn anders, en gestoeld in opvattingen over ouderschap: "Daarvoor krijg je geen kinderen, om ze 5 dagen per week weg te brengen. Vind ik hé!"(9). Hun kinderen naar de opvang brengen was dan ook niet per se vanzelfsprekend, maar **een voorwaarde was dat die van hoge kwaliteit was**: "Dat gevoel moet goed zitten, anders doe ik het zelf" (9). De toeslag heeft dan ook beperkt invloed gehad op het aantal dagen dat ze af wilden nemen, dat werd bepaald door hoeveel dagen zij als maximaal wenselijk zagen en de noodzaak. Ook zijn er **geen grootouders die structureel opvang kunnen of willen verzorgen**. Hierdoor ontstaat er een iets grotere noodzaak voor kinderopvang.

Ze wilden allebei wel blijven werken, maar **prioriteiten verschoven vrij drastisch bij de komst van kinderen**. Ook speelde de pandemie in die periode een rol. Ze werden gedwongen om meer thuis te zijn, en hier voelden ze het belang van het gezin en hoe fijn het was om er te zijn. Dit heeft bijgedragen aan het feit dat **hun werk nu (veel) minder centraal is in hun ervaringen**. Max voegt eraan toe: "Ja, ik ben zelf al blij dat ik niet vijf dagen hoef te werken, dat ik voor [de kinderen] kan zorgen, dat vind ik wel fijn, ik had dat niet anders gewild." (8). Ze benadrukken dat ze echt het liefst zo min mogelijk gebruik maken van opvang. Het is dus een balans tussen een stukje willen werken, heel graag willen zorgen en geen kinderopvang willen afnemen, en financiën. Eléa licht toe:

> *Thuis zitten, [daar] word ik ook niet vrolijk van. En er moet ook gewoon geld in het laatje komen. En het is toch ook een beetje pensioen opbouwen. Je moet wel wat hebben straks als je grijze haren hebt. […] En je weet ook nooit wat er gebeurt. Je hoort regelmatig mensen die uit elkaar gaan of weet ik veel. Dan moet je als vrouw toch je eigen boontjes kunnen doppen."(9)*

Maar werk heeft toch geen hoofdprioriteit. Beiden vinden hun werk leuk, maar niet per se zaligmakend. Voor Max was het niet ingewikkeld om iets minder te gaan werken, al voelt hij nog wel wat vooroordelen bij zijn collega's. Hij vertelt: "wat ik heb gedaan is eerst verlof opnemen, ouderschapsverlof. Vier jaar of zo, en nu is het op. Nu ben ik gewoon naar 32 uur gegaan. Dus dat is aangepast vonden ze prima" (8). Max vindt het wel soms lastig dat onder collega's soms gezegd wordt: 'ja maar jij bent er nooit' terwijl hij één dag per week afwezig is. "[Ik heb] veel collega's van de oude generatie, die maar één dag vaderschapsverlof kregen" (9). Hij zou het niet erg vinden om iets minder te gaan werken, mocht dat nodig zijn. Maar Eléa ziet ook hoe haar keuzes om minder te werken daar invloed op hebben: "Ik wílde ook niet meer werken, dat blokkeert jou ook [om minder uren te werken]."(8) Ze doelt hier met name op de financiële noodzaak van betaald werk voor het gezin.

Deze combinatie van hun perceptie van de rol van kinderopvang en de verschuivende prioriteiten rondom het gezin en betaald werk, spelen een belangrijke rol ook in hun reflecties wanneer de financiële bijdrage van de overheid voor kinderopvang zou verdwijnen. Als het afnemen van kinderopvang eigenlijk al niet wenselijk is, omdat je denkt dat het beter is voor kinderen om thuis te zijn, dan is het voor Eléa een **makkelijkere keuze om thuis te blijven**. Dit is in eerste instantie vanuit de financiën beredeneerd: "Als we de volle mep hadden moeten betalen, dan was mijn salaris zonde van het geld geweest. Dan was ik niet gaan werken. Dan werk je om je opvang te betalen" (8). Ze voegt hieraan toe: "Als die [kinderopvang]toeslag wegvalt (…) dan zit ik liever zelf thuis met mijn kinderen dan dat ik er misschien een euro per uur aan overhoud."(9). Ze noemt dit 'een heel bewuste keuze om een poosje moeder te zijn' (8). Max voegt er wel aan toe dat hij dan ook dingen had moeten veranderen, want ze willen dingen wel zo gelijk mogelijk verdelen. Opvallend is dat vooral **Eléa meer zorguren naar zich toetrekt** in dit denkbeeldige scenario, terwijl Max ook best bereid zou zijn. Hier fungeren dus niet alleen de financiën, maar des te meer **de percepties van de kinderopvang en de rol die Eléa voor zichzelf ziet als moeder een belangrijke rol in het ook bereid zijn om volledig te stoppen met werken**.

Ze zijn tevreden met hoe het kinderopvangsysteem werkt, hoe ze hun voorkeuren vorm kunnen geven, niet beiden voltijd hoeven te werken en tijd kunnen besteden aan hun gezin. Ze stellen allebei: "ik zou ook niet voltijd gaan werken als de kinderopvang gratis was. Het spijt me, overheid, of wie dat dan ook wil van mij" (8).

6 Conclusie

De drie scenario's verschillen vooral met de uitkomsten van de counterfactual van elkaar. Toch bemerkten we in de analyse ook een zekere overlap. In deze conclusie schetsen we deze verschillen en overeenkomsten aan de hand van onderstaande tabel. Hierin hebben wij een aantal rode draden weergegeven en aangegeven in welke scenario's wij deze fenomenen terug zagen komen. Wanneer er geen vinkje staat betekent dit overigens niet dat er een 'actieve afwezigheid' was, maar enkel dat wij deze niet als dominante factor hebben geanalyseerd in onze dataset.

Rode draden	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Mannen en werkgever (Werkgever man minder coulant tot deeltijd; werkgever vrouw flexibeler)	✓	✓	✓
Gebruik vaderschapsverlof	✓		
Informele opvang uitgespeeld	✓	✓	✓
Sterke norm rondom perceptie kinderopvang	✓ Positief én negatief		✓ Negatief
Willen zorgen	✓ (vrouw; man max 1 dag bij gelijke verdeling)	✓ (vrouw)	✓ (vrouw)
(Deels) willen werken	✓	✓	✓
Ook bij gelijke verdeling, genderrollen	✓	✓	✓
Kinderopvangtoeslag van bijzaak naar fundamentele randvoorwaarde inrichten zorg/betaald werk balans		✓	✓
Géén activeringsinstrument (herintreding), maar preventie-instrument voor uittreding		✓	✓
Hoge inkomens	✓		
Midden inkomens		✓	✓
Lage inkomens			✓

6.1 Overeenkomsten: genderrollen

In alle scenario's kwam tot op zekere hoogte naar voren dat de perceptie van ouders van de mening en houding van de werkgever van de vader een belangrijke rol speelde in de overwegingen rondom de verdeling van zorg en betaald werk tussen partners. We zeggen 'perceptie', omdat wij niet met de werkgevers of collega's van respondenten zelf hebben gesproken. Ook is het onduidelijk in hoeverre men *ervaart* dat er minder ruimte is om bijvoorbeeld als man in deeltijd te werken, en in hoeverre dit in de cao is vastgelegd. Er bestaat mogelijk een discrepantie tussen normen die gelden op een werkvloer en de regels die op papier bestaan met betrekking tot personeelszaken, zoals de beschikbaarheid van een functie in deeltijd. Echter is de perceptie hiervan door beide partners doorslaggevend voor de keuzes die worden gemaakt.[139] Daarnaast is het opvallend dat deze dynamiek in alle scenario's speelde. Zelfs een alleenstaande moeder vertelde over haar zwager:

[139] Zie ook: Hipp, L., Schlüter, C. & Molina, S. (2022). The role of employers in reducing the implementation gap in leave policies. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Dynamiken sozialer Ungleichheiten, Forschungsgruppe Arbeit und Fürsorge - Research Group Work and Care, SP I 2022-502). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. http://hdl.handle.net/10419/251778

Hij werkt in het Westland in de transportsector. Ik denk dat op de secretaresses na iedereen man is. [Die zeggen tegen hem:] 'Hoezo ga je deeltijd? Nou ok, prima, máár: we gaan niets aan je functie veranderen'. En ook dat ie op dinsdag thuis was en dat mensen zeiden op maandag: 'ohhh heb je alweer weekend!' En hij: 'nee, ik ben met mijn zoon, toch?' Dat het als vrije dag werd gezien. Dat is niet als je met je kind bent.

Het is belangrijk om op te merken dat deze observaties ook stroken met breder sociologisch onderzoek naar verlof en de rol van de werkgevers in het gebruik hiervan. Dit onderzoek toont ook herhaaldelijk aan dat organisatorische structuren een belangrijke rol vervullen in het vormen en mogelijk bestendigen van gender-ongelijkheid op de werkvloer. Dit gaat dan over formele en informele structuren die hieraan bijdragen én die vervolgens van invloed zijn op de mate waarin werknemers bereid zijn verlof op te nemen, ondanks dat het wel beschikbaar is.[140]

Een tweede rode draad met betrekking tot gendervraagstukken is dat zelfs bij de koppels die stelden 'het écht 50/50 te verdelen', overtuigingen rondom gendernormatieve rollen een belangrijke factor waren in de keuzes rondom zorg voor jonge kinderen en betaald werk.[141] Als dit niet merkbaar was in de huidige verdeling, dan kwam het alsnog naar voren in de counterfactual. Hieruit bleek dat de financiële prikkel dus als gelijkmaker kon gelden voor de verdeling van zorg en betaald werk tussen partners. Verdween deze, dan zou de moeder (niet de vader) minder gaan werken. De afweging is in eerste instantie financieel, maar ook het feit dat moeders ook (meer) bereid stelden te zijn om meer te zorgen speelde dan een rol. Dit is in lijn met de genderrollen die vrouwen als meer 'zorgzaam', en mannen als kostwinners typeren.

Ten derde zien we dat veel ouders een beeld hebben van hoe zij de balans tussen betaald werk en zorg idealiter inrichten. Dit beeld is gebaseerd op een combinatie van percepties van en ervaringen met betaald werk, zorg en kinderopvang(toeslag). Ouders proberen vervolgens binnen hun financiële mogelijkheden vorm te geven aan die gewenste verdeling. Naast de financiële prikkel spelen dus veel andere factoren (wensen, percepties, mogelijkheden) een rol in de verdeling van zorg en betaald werk en daarmee in de arbeidsparticipatie. Een prevalerende wens om als beide ouders (veel) te blijven werken draagt bijvoorbeeld bij aan hoge arbeidsparticipatie. De wens om thuis voor de kinderen te zorgen en/of negatieve perceptie van kinderopvang zijn dan weer factoren die beperkend zijn voor arbeidsparticipatie van met name moeders. De kinderopvangtoeslag faciliteert ouders met minder financiële mogelijkheden echter wél bij het voorzien in die gewenste verdeling (hoewel dit alleen uittreding helpt voorkomen en kinderopvang(toeslag) eigenlijk een beperkte tot geen rol kan spelen bij herintreding).

Relaterend aan deze conclusie, spreken vrijwel alle ouders de wens uit om te werken, bijvoorbeeld voor zingeving of zelfontwikkeling. Daarbij is het belangrijk op te merken dat zeer beperkt is gesproken met ouders die géén kinderopvangtoeslag ontvangen. Hoe deze wens tot werken zich verhoudt tot de wens om te zorgen, percepties van kinderopvang(toeslag), en de (financiële) mogelijkheden van ouders, is van invloed op het aantal gewerkte uren. Met andere woorden: hoe weegt men deze tegen elkaar af? Die afweging is waar de verschillen in arbeidsparticipatie ontstaan.

[140] Kmec, J. A. (2005). Setting occupational sex segregation in motion: Demand-side explanations of sex traditional employment. Work and Occupations, 32(3), 322–354. https://doi.org/10.1177/0730888405277703; Tomaskovic-Devey, D., & Avent-Holt, D. R. (2019). Relational inequalities: An organizational approach. Oxford University Press.

[141] Emancipatiemonitor 2025 stelt dat van de 50% van de ouderparen die de wens uitspreekt om taken gelijk te verdelen ook slechts 9% dit lukt.

6.2 Verschillen: inkomen, aantal kinderen en percepties

Een van de belangrijkste verschillen tussen de scenario's betreft de verdeling van inkomensgroepen. Hoewel we deze niet expliciet hebben uitgevraagd, hebben we ons oordeel hierover gebaseerd op de reflecties van ouders op de kinderopvangtoeslag en de rol die deze financiële bijdrage speelt in de keuzes die men maakt. Over het algemeen viel hier goed uit af te leiden hoe zij hun eigen inkomen waarderen. En dit maakte uit voor de keuzes die zij maakten ten aanzien van betaald werk en zorg in het counterfactual scenario, wellicht niet onverwacht gezien het feit dat de toeslag een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming is op de kosten van kinderopvang. Ouders met lagere inkomens voor wie de toeslag hoger was en dus een substantieel onderdeel uitmaakte van de maandelijkse netto inkomsten, waren dan ook eerder geneigd onder de 'minder of stoppen met werken' scenario's te vallen. Voor de hogere inkomens, waar de toeslag lager uitviel, waren de effecten kleiner en dus had het counterfactual scenario minder gevolgen voor hun keuzes. In het verlengde van inkomen, maakt het ook uit voor de afwegingen die ouders hebben, om hoeveel kinderen het gaat. Hoewel er voor tweede (en verdere) kinderen een hogere vergoeding geldt, ontstaat er dus een groter financieel gat om te overbruggen wanneer de kinderopvangtoeslag zou wegvallen. Dit maakt de financiele factor een zwaardere afweging in de balans tussen gewerkte uren en zorg.

Een ander belangrijk verschil zat hem tot slot in de percepties van de kinderopvang, en hoe medebepalend deze werden in het geval van de counterfactual. Zo waren met name ouders die overwogen om minder of te stoppen met werken, geneigd een negatiever oordeel over de kwaliteit van kinderopvang te hebben, waardoor de keuze om minder te gaan werken makkelijker werd gemaakt (door moeders). De eigen zorg werd dan als beter gezien. Echter was dit niet volledig uniek – ook bij de hogere inkomens bestonden er overwegend positieve, maar ook negatievere percepties van de kwaliteit van kinderopvang. Deze samenhang tussen beleid, overtuigingen van ouders en hun gedrag, is eerder ook beschreven door Chung en Meuleman in hun Europese studie naar percepties van ouders over kinderopvang.[142]

6.3 Is het het waard?

Bovenstaande bevindingen laten zien dat bij het wegvallen van de financiële bijdrage voor kinderopvang, er ongelijkheden zouden ontstaan of bekrachtigd zouden kunnen worden, met name op het gebied van gender, emancipatie en inkomens. Daarbij zou het wegvallen van de kinderopvangtoeslag een onevenredig groter effect hebben op moeders in de lagere inkomensklasse: een dubbel effect op ongelijkheid. We kunnen op basis van deze studie overigens niets zeggen over de omvang van deze elasticiteit. Echter wordt deze bevinding wel ondersteund door economisch onderzoek hierover.[143]

Wat dit onderzoek daarbij laat zien, is echter dat de afweging veel breder is dan financieel alleen. In alle scenario's en bij alle ouders is er een balans te maken tussen existentiële wensen, financiële kosten en baten, en de invloed van maatschappelijke (soms geïnternaliseerde) normen, en institutionele structuren.

Existentiële wensen vallen ten eerste uiteen op het gebied van betaald werk, waarin ouders carrière willen maken, deelnemen aan het arbeidsproces voor zelfontwikkeling en wellicht ook een bijdrage aan de samenleving willen leveren. Maar ook zijn er existentiële baten te halen uit

[142] Chung, H. & Meuleman, B. (2016). European Parents' attitude towards public childcare provision: the role of current provisions, interests and ideologies. *European Societies* 19(1). P. 49-68.

[143] Bijv: Akgunduz, Y. E., & Plantenga, J. (2018). *Childcare Prices and Maternal Employment: a Meta-Analysis*. www.uu.nl/rebo/economie/discussionpapers

zorgen voor het gezin en jonge kinderen. Het is cruciaal om op te merken dat deze existentiële 'baten' sterk omgeven worden door maatschappelijke normen die ouders internaliseren of waar tegen ze juist in verzet komen. Het zogenoemde 'willen zorgen' hoort dan in een gendernormatieve interpretatie bij het moederschap, en is hierbij een belangrijke (gender)rol die door veel partners wordt onderschreven. Dit neemt overigens niet weg dat vaders deze wens ook kunnen hebben. Echter wordt de financiële (en soms ook existentiële) kant van werk overwegend sterker toegeschreven aan de mannelijke rol. Opvallend is dat ook bij partners die de zorg voor kinderen gelijk verdelen, in de counterfactual (wanneer de kinderopvangtoeslag zou verdwijnen) toch het belang van moederschap weer zwaarder gaat wegen in de keuzes. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat er overwegend meer met moeders is gesproken dan met vaders. Percepties hieromtrent zouden dan ook uiteen kunnen lopen tussen genders.

Financiële kosten en baten vallen te halen uit het arbeidsproces, maar ook uit thuisblijven, wanneer het salaris lager is dan de kosten van kinderopvang. Maar hoewel deze afweging dus financieel is, is deze niet genderneutraal. Aangezien moeders overwegend de minstverdienende partners zijn, werken deze financiële overwegingen mogelijk katalyserend in combinatie met de existentiële wensen, die óók omgeven zijn door gender normatieve rolverdelingen. Hierin spelen verlofregelingen ook een rol, welke niet voor iedereen even financieel toegankelijk zijn.

De keuzes die ouders maken zijn deels gebaseerd op bovenstaande individuele afwegingen, maar kennen ook een sterke *institutionele component*. Hoewel veel besloten wordt binnen het gezin en tussen partners, spelen de werkgever en de werkvloer, en met name de perceptie hiervan, een belangrijke rol wanneer vaders ervaren anders te worden behandeld dan moeders bij de komst van kinderen. Maar ook de (al dan niet beperkte) toegankelijkheid van kinderopvang en verlofregelingen bestendigt mogelijke ongelijkheden en is mede bepalend voor de mogelijkheden die ouders hebben om hun keuzes vorm te geven.

Het feit dat de *pay gap* voor de geboorte van kinderen al bestaat (niet in het minst door de zogenoemde 'deeltijdcultuur' of het 'anderhalfverdienersmodel', zie hoofdstuk 2), vergroot de ongelijkheden die ontstaan ná de geboorte van het eerste kind en zijn mede bepalend voor het feit dat vooral moeders een stapje terug doen in het arbeidsproces. Dit grijpt vervolgens in op de *maatschappelijke normen en verwachtingen* rondom moederschap en kostwinners. Deze structuren en institutionele factoren dragen daarmee bij aan de keuzes die ouders al dan niet kunnen maken omtrent arbeidsparticipatie en kinderopvang.

Deze fenomenologische counterfactual legde deze afwegingen bloot: *is het het waard?* Hierin worden de existentiële wensen en financiële kosten en baten van betaald werk en de zorg voor jonge kinderen afgewogen, in de context van de institutionele mogelijkheden en maatschappelijke normen. Een verschuiving in financiën is dus niet een puur economische afweging, maar zorgt voor een verschuiving in de afweging in het totale plaatje van de verdeling tussen partners en heeft daarbij de potentie gelijkere verdeling te stimuleren, of juist het speelveld te kantelen naar meer (gender)ongelijkheid.

6.4 Tot slot

Dit onderzoek heeft antwoord gegeven op de vraag: *Wat zou de afschaffing van de kinderopvangtoeslag betekenen voor de keuzes die verschillende ouders van jonge kinderen nu maken met betrekking tot betaald werk en zorg voor jonge kinderen?* Het maakte hiervoor gebruik van diepte-interviews onder ouders van jonge kinderen. De bevindingen bevestigden grotendeels observaties uit eerder onderzoek, zoals de economische component en gendernormatieve overwegingen in de verdeling tussen zorg en betaald werk tussen heteroseksuele partners. Ook het feit dat inkomens op het niveau van huishoudens, maar zéker

ook individueel (tussen genders) een belangrijke rol spelen in de verdeling wordt door eerder onderzoek ondersteund. Dit onderzoek bevestigt ook hoe percepties van de kwaliteit van kinderopvang een belangrijke rol gaan spelen wanneer de financiën onder druk komen te staan in het al dan niet afnemen hiervan: de klassieke prijs/kwaliteit verhouding wordt belangrijker.

Een belangrijke toevoeging van dit onderzoek is hoe ouders de kinderopvangtoeslag als fenomeen bezien en welke invloed deze kan hebben. Daarnaast benadrukken zij de existentiële overwegingen én de invloed van de institutionele en maatschappelijke contexten. Hier kwam bijvoorbeeld sterk naar voren wat de rol was van de perceptie van de werkgever en de gegenderde component hieraan. In de Nederlandse context is hier nog minder over bekend, en dit verdient wellicht aandacht in verder onderzoek. Ook de mogelijke rol van informele zorg door derden, bijvoorbeeld grootouders, die volgens ouders in dit onderzoek niet veel verder kon worden opgerekt wanneer de financiële bijdrage voor kinderopvang zou verdwijnen, kan verder worden onderzocht. Of men ervaart dat informele zorg daadwerkelijk is ‘uitgespeeld’ voor Nederlandse ouders, is namelijk niet bekend.

De geschetste scenario’s voor de counterfactual van de kinderopvangtoeslag bieden hiermee aanknopingspunten voor beleid wanneer men wil sturen in de keuzes van ouders van jonge kinderen. Zo laten deze nadrukkelijk zien dat de financiën slechts één factor zijn in de complexe overwegingen rondom zorg voor jonge kinderen en betaald werk, en dat individuele en existentiële wensen en de maatschappelijke normen en institutionele structuren bepalend zijn voor de uiteindelijke keuzes die ouders maken.

7 Bonus: Reflecties ‘gratis kinderopvang’

Het kabinet heeft plannen om vanaf 2029 kinderopvang (bijna) gratis te maken voor alle werkende ouders.[144] Deze toekomstige plannen rondom de kinderopvangtoeslag maakten nadrukkelijk geen deel uit van de scope van het onderzoek. In de interviews is de mogelijke impact van het (bijna) gratis maken van kinderopvang in verschillende mate wel besproken. In een aantal interviews is expliciet gevraagd naar de verwachte impact hiervan; in andere interviews is het impliciet aan bod gekomen. Hieronder volgt een bundeling van quotes over de mogelijke invloed van het (bijna) gratis maken van kinderopvang op de keuzes van ouders.

I = interviewer; R = respondent.

Quote	Achtergrond / context
I: “Stel dat je nog meer toeslag zou krijgen, maakt dat nog uit?” R: “**Nee, dat denk ik niet**. Zolang we het kunnen betalen willen we er allebei ook echt wel in investeren, omdat we ook zien hoe belangrijk het is voor de kinderen. Onze eigen bijdrage is zodanig dat we niet zoiets hebben, ook met twee [kinderen], het is teveel we kunnen het niet betalen we doen het niet meer.” I: “En stel je zou nog meer geld krijgen, zou je ook nog meer gaan werken, of de kinderen nog meer naar het kinderdagverblijf brengen?” R: “Nee, ik denk niet dat ik meer zou werken.”	Het betreft een stel waarbij beide partners deeltijd werken. Zij nemen meerdere dagen formele kinderopvang af.
R: “Ik verlies dan toeslagen [als ik betaald zou werken] en ik zou dan dus kinderopvang moeten aanvragen. Dus dan krijg ik daar wel volle toeslag waarschijnlijk voor, maar volgens mij doen ze nooit 100%. Dat weet ik niet eens eigenlijk.” I: “Nee. (…) De uurprijs die overheid heeft, die gaat tot 8/9 euro, maar de opvangorganisaties rekenen veel hoger. En dan van die [8/9 euro], vergoeden ze ook nog maar 96%. Dus dan heb je die eigen bijdrage.” R: “**Ja, dus dat kan dus niet**. Dus óf ik moet vier a vijf dagen gaan werken, maar dat kan ik mentaal niet. Óf ik moet er heel erg op achteruit gaan en dat accepteren, omdat ik dan aan het werk ga.”	De respondent betreft een alleenstaande moeder in de WW. H
R1: “Wij verdienen ook heel modaal, dus ik denk dat wij echt in die middenmoot vallen waar het niet zoveel uitmaakt.” R2: “Ik denk niet dat dat heel veel verandering…” R1: “**Ik denk juist voor lage inkomens, dat die dan meer kwijt zijn**. Dat die ongelijkheid groter wordt. (…) Maar voor ons maakt het dus heel weinig uit, **ik denk dat we dezelfde keuzes zouden maken**.”	Het betreft een stel die beiden 3,5 dag per week werken en meerdere dagen formele kinderopvang afnemen.
R: “Ja jezus. **Maak die opvang gewoon gratis.** Net als bij scholen. Ouder bijdrage als je het kan missen, en als het niet wil laat het dan	De respondent is een alleenstaande moeder die 4,5 dag per week werkt

[144] Zie Hoofdlijnenbrief over nieuw financieringsstelsel kinderopvang: aan de slag! (11 november 2024) voor nadere toelichting.

zitten. Ja, hoe fijn is het als je in de bijstand zit, en je moet alle eindjes aan elkaar knopen, dat je een dag in de week even je kind weg kan brengen." (…) R: "Strekking is vooral: dat ik het zonder kinderopvangtoeslag niet zou kunnen doen, en **dat ik voorstander ben van gratis kinderopvang**!"	en meerdere dagen formele kinderopvang afneemt.
R1: "**ik zou ook niet fulltime gaan werken als de kinderopvang gratis was**. (…) Het spijt me, overheid! Of wie dat dan ook wil van mij." I: "Dus zelfs ook niet zonder eigen bijdrage, volledig gratis?" R1: "Nee, dan zou ik het nog niet doen." R2: "Zou je meer gaan werken?" R1: **Ja, dat misschien wel.** (…) Misschien dat ik dan wat meer gestructureerd zou kunnen werken. Vier dagen, maar die vijfde niet. Maar ik denk dat het financieel nooit zo… Het ging eerlijk gezegd veel meer over hoe wij ons leven wilden indelen. En ik ben blij dat dat gelukt is.	Het betreft een stel waarbij de moeder en vader ongeveer evenveel werken; ze hebben de verdeling zorg-werk vrijwel gelijk verdeeld. R1 is de moeder, R2 is de vader.
I: "Verwacht je dat de herziening van het KOT-stelsel nog invloed gaat hebben op de manier waarop jullie de balans tussen werk en zorg opmaken?" (NB. Geparafraseerd) R: "Nee, ik denk dat het gewoon blijft bij de 2 dagen, of in ieder geval de ene week 2 dagen en de andere week 1 dag. **Ik wil gewoon niet meer dan 3 dagen gaan werken, want ik wil sowieso 2 dagen genieten van mijn kinderen.** Ik heb ze niet voor niks gekregen en dan vindt ik 3 dagen meer dan zat."	Het betreft een stel waarbij de moeder deeltijd werkt en de vader voltijd. Ze maken gebruik van formele en informele kinderopvang.
R: "Nee, als de mogelijkheid er is zou ik hem misschien wel een extra dag [naar de kinderopvang] willen brengen, maar **ik denk dat er bij de kinderopvang gewoon geen plek is op zo'n korte termijn**. Maar **dan zou hij wel naar de peuterspeelzaal kunnen**, daar zou ik dan wel gebruik van maken ja, zeker." I: "Daar maken jullie nu dus helemaal geen gebruik van, de peuterspeelzaal?" R: "Nee, en dat is echt vanwege de kosten. (…) Ik ben wel gaan kijken met [mijn kind] daar… **Ik werk thuis met hem maar zoals ik zei het is niet ideaal**. Dus ik ben wel gaan kijken en hij vond het ook super leuk. (…) Maar ja op jaarbasis is dat dan toch weer gewoon veel geld. En die uurprijs lag ook nog hoger dan dat bij het kinderdagverblijf ligt."	Het betreft een stel waarbij de moeder deeltijd werkt en de vader voltijd. De moeder werkt, mede door het financiële voordeel, deels thuis om tegelijkertijd voor hun kind te zorgen.
R1: "**Wij zouden de kinderen niet meer dan 2 dagen [naar de peuterspeelzaal] willen sturen**, want wij vinden twee ochtendjes… We denken dat het voldoende is voor de ontwikkeling van de kinderen." R2: "Het is heel lastig om daar nu over na te denken. Omdat we het nu al zo lang zo hebben gedaan, denk ik niet dat we het voor [het tweede kind] anders gaan doen. Ik denk als je helemaal blanco erin gaat je dan pas daarover na gaat denken. Het is maar net of het allemaal kan en ja… (…) **Het loopt nu goed, dus als we die keuze hadden om dat alsnog zo te doen dan zouden we dat denk ik gewoon doen**."	De moeder (R1) werkt deeltijd en de vader (R2) werkt voltijd. Ze maken met name gebruik van informele kinderopvang. Alleen de peuterspeelzaal wordt als formele opvang afgenomen t.b.v. de ontwikkeling van het kind.
I: "Als je alleen die eigen bijdrage hoeft te betalen, dan worden de kosten toch een stuk minder. Wat zou dat veranderen aan de situatie?"	De moeder werkt voltijd en de vader deeltijd. Zij maken gebruik

R: “Ik vind het dubbel . Voor ons komt het goed uit want wij hebben een goed salaris, maar als iedereen dezelfde bijdrage moet betalen ben ik het daar niet mee eens. **Armere mensen zouden meer toeslag moeten krijgen of minder hoeven betalen**.” (…) R: “Ik denk dat het geld hier maar een beetje meespeelt. We hebben als Nederland een enorme parttime-cultuur, heel anders dan in andere landen. **Ik vraag me af of je arbeidsparticipatie alleen maar met geld voor elkaar kan krijgen.** (…) R: “Ja, het maakt wel uit, maar het is niet zo dat ik opeens veel meer opvang ga regelen. Ik overweeg dan 1 middag meer opvang afnemen, dus dat is niet een enorm verschil en al helemaal niet met betrekking tot het aantal uur dat wij werken. **Dus het alleen betalen van de eigen bijdrage geeft iets meer comfort, maar dat is het wel**.	van meerdere dagen formele kinderopvang.
I: “Stel je hoeft alleen de eigen bijdrage te betalen?“ R: “Ja dat zou voor ons heel gunstig zijn. **Met alleen de eigen bijdrage hoef ik niet met mijn werkgever in gesprek om te praten over minder uren**, dan zouden we die derde dag dagopvang met grote kans afnemen. Dat wordt stukken goedkoper en geeft meer ruimte in de tijd om bij mijn familie te zijn.” I: “En wat vind je over het algemeen van de KOT als regeling, het proces? (...).” R: “De KOT is zo opgesteld dat hogere inkomens minder toeslag ontvangen, en dat vind ik goed. Maar als je echt de arbeidsparticipatie wilt stimuleren en ook meer gelijkheid tussen werkende mannen en vrouwen binnen het gezin wilt bevorderen zodat niet degene die het minst verdient minder moet gaan werken, **dan denk ik echt dat gratis kinderopvang zoals in Scandinavië beter werkt**.”	Het betreft een stel die beiden voltijd werkt. Zij maken twee dagen per week gebruik van formele kinderopvang en 2 dagen informele kinderopvang. Na afloop van het ouderschapsverlof zal het stel een extra dag zorg voor het kind moeten opvangen, maar het is nog onduidelijk op welke manier.
I: “Stel, die herziening [van het KOT-stelsel] gaat in 2026 in, denk je dat jullie nog andere keuzes zouden gaan maken?” R: “Nee, ik denk het eerlijk gezegd niet. Mogelijk wat later, als mijn ouders het moeilijk vinden om op te passen, maar dat zie ik de komende jaren nog niet gebeuren. Maar misschien dat we dan een extra dag [kinderopvang] aanvragen. **Maar ik denk niet dat we nog een dag extra gaan werken. Nee, ik denk het niet**.” I: “Dus jullie gaan waarschijnlijk niet méér werken, maar er is wel een mogelijkheid dat, als jullie ouders het niet meer zien zitten [om wekelijks op te passen], dat jullie die dag dan vervangen met formele kinderopvang in plaats van informele opvang.” R: “**Ja, die keuze wordt dan een stuk makkelijker. Zodat we die niet zelf hoeven op te vangen**, want ja anders zou het nog een keuze zijn van “dan doen we om de week die dag zelf opvangen, of doen we één dag meer kinderopvang?” Maar ja als het goedkoper is, of gratis, dan is die keuze makkelijker gemaakt om gewoon een dagje opvang extra aan te vragen. **Als het kan, want dat is natuurlijk ook wel leuk, die van “we zijn allemaal geweldig, gratis maken van kinderopvang”, maar er moet wel kinderopvang zijn**. Dat zal ook een limiterende factor gaan zijn.”	Het betreft een stel die beiden nagenoeg voltijd werkt (36u), maar nog met gebruik van ouderschapsverlof. Zij nemen meerdere dagen formele kinderopvang af en 1x per week informeel (grootouders). Ze werken al nagenoeg voltijd, dus ook weinig ruimte om nog meer te gaan werken.

Samen werken aan maatschappelijke vooruitgang

Het vooruitstrevende team van Sira Consulting bestaat uit een diversiteit van gekwalificeerde adviseurs met hooggespecialiseerde sectorkennis en procesmatige deskundigheid.

In nauwe samenwerking met onze opdrachtgevers bereiden we politiek-bestuurlijke besluitvorming en de implementatie hiervan in de praktijk voor.

Gedurende projecten vertalen we complexe beleidsvraagstukken naar concrete oplossingen, door middel van onafhankelijk kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Daarnaast ondersteunen, adviseren en evalueren wij bij het optimaliseren van de uitvoering en de implementatie van beleid op een efficiënte en effectieve manier in de praktijk.

Met robuust sociaalwetenschappelijk en bedrijfseconomisch onderzoek dragen we zo bij aan slimmere overheidsprocessen, betere dienstverlening en lagere kosten.

Vanuit deze samenwerking met onze opdrachtgevers en stakeholders streven we onze missie na: werken aan maatschappelijke vooruitgang, een bijdrage leveren aan het realiseren van een gunstig economisch klimaat, het bevorderen van burgerparticipatie en goed openbaar bestuur.

Sira Consulting

Vandaag. Voor de overheid van morgen.

Herculesplein 88
3584 AA Utrecht

KvK nr. 30182559
+31 (0)30 602 49 00

info@siraconsulting.nl
www.siraconsulting.nl