

31322

Kinderopvang

Nr. 593

Brief van de minister van Werk en Participatie en van de
staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2026

1. Inleiding

Het kabinet is voornemens om een einde te maken aan de onzekerheid die samenhangt met de kinderopvangtoeslag. Het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang biedt ouders eenvoud en zekerheid. Terugvorderingen bij ouders zijn dan verleden tijd. Ook wordt kinderopvang voor de meeste ouders veel beter betaalbaar. Om dat te bereiken is voortgang van het wetsvoorstel financiering kinderopvang cruciaal. Aanleiding voor deze brief zijn de toezeggingen die gedaan zijn in het commissiedebat Kinderopvang van 25 juni 2026 (Kamerstuk 31322, nr. 591). Deze toezeggingen zien vooral op het voornemen tot introductie van een dienst van algemeen economisch belang in de kinderopvangsector en de overwogen alternatieven. Allereerst gaat deze brief echter kort in op de stand van zaken van het wetsvoorstel financiering kinderopvang.

2. Stand van zaken wetsvoorstel

Het wetsvoorstel financiering kinderopvang ligt sinds begin deze maand voor advies bij de Raad van State. Het kabinet werkt tegelijkertijd aan de benodigde lagere regelgeving. Ook wordt de concrete werking van het nieuwe financieringsstelsel uitgewerkt en ingericht in nauwe afstemming met ouders, sectorpartijen en kinderopvangorganisaties. Daarmee houdt het kabinet koers op invoering van het nieuwe financieringsstelsel per 1 januari 2029.

Bij het maken van het wetsvoorstel zijn verschillende noodzakelijke keuzes gemaakt over de vormgeving van het stelsel, bijvoorbeeld over de werking van de arbeidseis. Bij alle keuzes staat eenvoud en zekerheid voor ouders centraal. Dienst Toeslagen wordt de uitvoerder in het nieuwe stelsel. Nu er duidelijkheid is over de uitvoerder is meer zicht op de verwachte uitvoeringskosten van het nieuwe stelsel en op de hoeveelheid uitvoeringsmiddelen die vrijvallen bij Dienst Toeslagen en de Belastingdienst door het afschaffen van de kinderopvangtoeslag. Ook moeten middelen vrijgemaakt worden voor het kwaliteitstoezicht en markttoezicht. Met de gemaakte keuzes en nieuwe inzichten is het huidige beeld dat het nieuwe stelsel structureel ongeveer € 60 miljoen duurder is dan eerder voorzien. Het aangeboden wetsvoorstel dat momenteel bij de Raad van State ligt heeft een vergoeding van 95,6% in plaats van de voorgenomen 96%. De eigen bijdrage van ouders wordt hierdoor iets hoger. Het kabinet maakt deze keuze niet lichtzinnig. Deze keuzes zorgen voor een uitvoerbaar stelsel met eenvoud en zekerheid voor ouders en waarborgen voor

de kwaliteit. Kinderopvang blijft voor verreweg de meeste ouders veel beter betaalbaar. Ook krijgen gemeenten dankzij het wetsvoorstel financiering kinderopvang meer beleidsruimte om ouders met lagere inkomens te ondersteunen in de kosten van kinderopvang. Het kabinet maakt hier ook extra budget voor vrij, zie paragraaf 8 in deze brief. Bij de opstelling van het meerjarige beeld van de SZW-begroting is deze aanpassing van het vergoedingspercentage helaas niet meegenomen. Met deze brief informeert het kabinet uw Kamer hierover. De aanpassing wordt bij het eerstvolgende moment in de begroting verwerkt.

Daarnaast heeft het kabinet besloten de derde stap op het ingroeipad te nemen van € 322 miljoen in 2027. Dit wordt geregeld in een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag, dat op 15 september¹ vanwege de voorhangprocedure met uw Kamer en de Eerste Kamer is gedeeld. Hierdoor krijgen alle ouders met een inkomen tot ongeveer € 72.000 het maximale vergoedingspercentage. Ook ouders met een hoger inkomen ontvangen een hoger vergoedingspercentage. In totaal ontvangen ongeveer 500.000 huishoudens een hogere vergoeding. Deze stap is € 350 miljoen lager dan eerder was voorgenomen. Het kabinet heeft deze keuze gemaakt in de integrale afweging over de begroting, en acht deze keuze noodzakelijk en verdedigbaar. Het gevolg van de keuze is dat de vraagtoename na 2027 tot de invoeringsdatum minder geleidelijk wordt dan gepland. Tegelijkertijd wordt met deze eenmalige verlaging nog altijd een significante stap genomen en blijft invoering per 1 januari 2029 in zicht.

3. Toezeggingen commissiedebat Kinderopvang

Tijdens het commissiedebat heeft de minister van Werk en Participatie toegezegd een overzicht te sturen van de overwogen alternatieven voor het introduceren van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) als onderdeel van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang. Ook heeft de minister van Werk en Participatie toegezegd om in te gaan op door enkele sectorpartijen voorgestelde alternatieve financieringsmodellen, waarmee volgens deze partijen een DAEB niet nodig zou zijn. Tot slot heeft de minister van Werk en Participatie toegezegd uw Kamer te informeren over de mogelijkheid om de voorgenomen wijzigingen van artikel 1.13 van de Wet kinderopvang al per 2028 in werking te laten treden. Hieronder wordt nader ingegaan op het voornemen om een DAEB te introduceren en komen we tegemoet aan de toezeggingen van de minister van Werk en Participatie.

4. Risico op staatssteun in het nieuwe financieringsstelsel

Het nieuwe financieringsstelsel is eenvoudig voor ouders, biedt hen vooraf zekerheid over hun recht op gesubsidieerde opvang en maakt kinderopvang voor veel werkende ouders beter betaalbaar. De huidige kinderopvangtoeslag verdwijnt en de overheid vordert niet meer terug bij ouders. In het nieuwe stelsel verstrekt de overheid de vergoeding kinderopvang in de vorm van een subsidie aan aanbieders van kinderopvang. Als een overheid ondernemingen financiert kan er sprake zijn van staatssteun. Staatssteun is het

¹ <https://open.overheid.nl/details/48ee21ac-6db1-4b99-9c43-f2e8b3882200>

direct dan wel indirect verstrekken van financiële voordelen door overheden aan een of meerdere ondernemingen of aan een gehele sector. Staatssteun is in beginsel niet toegestaan, omdat dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie op de (Europese) interne markt, waar ondernemingen vrij moeten kunnen concurreren. Daarom bestaan er Europese staatssteunregels. Deze regels voorkomen ongeoorloofde staatssteun en zijn neergelegd in de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Er is sprake van staatssteun als voldaan wordt aan vijf cumulatieve voorwaarden. Het is de verantwoordelijkheid van de betreffende lidstaat om de voorgenomen steunmaatregel te toetsen aan deze vijf voorwaarden. Dit betreft altijd een risico-inschatting. Het kabinet heeft het nieuwe financieringsstelsel getoetst aan de voorwaarden en concludeert dat er een aanzienlijke risico is dat er in het nieuwe stelsel sprake is van staatssteun. Zoals ook in het Commissiedebat naar voren kwam, maakt een deel van de sector een andere afweging bij twee van de vijf staatssteuncriteria. Bij de beoordeling van de staatssteuncriteria is het kabinet niet over één nacht ijs gegaan. De weging van de verschillende elementen is uitvoerig en zorgvuldig uitgevoerd, zoals toegelicht in bijlage 1. Daarbij is onder andere gebruikgemaakt van de juridische expertise van de Landsadvocaat. De Landsadvocaat heeft in zijn advies expliciet aangegeven dat er een aanzienlijk risico bestaat dat de financiering in het nieuwe kinderopvangstelsel kwalificeert als staatssteun. Daarnaast is ook ambtelijk en informeel gesproken met de relevante diensten bij de Europese Commissie. Met wie zowel onze overwegingen bij het staatssteunrisico als de zienswijze van een deel van de sector daarop zijn besproken.

Op voorhand is niet te kwantificeren hoe groot de kans is dat in de toekomst de Europese Commissie of uiteindelijk een (Europese) rechter concludeert dat sprake is van staatssteun. Als blijkt dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun, kan de overheid gedwongen worden om de financiering te stoppen. Dit zou het fundament onder het nieuwe financieringsstelsel onderuit halen. Daarnaast zal de onrechtmatig verleende steun teruggehaald moeten worden bij de sector. Het kabinet kan en wil dit risico niet lopen. Het kabinet wil een rechtszeker financieringsstelsel introduceren, zonder een risico op ongeoorloofde staatssteun dat boven de markt hangt. Met de introductie van een DAEB (zie verderop in deze brief) ziet het kabinet mogelijkheden om het risico op ongeoorloofde staatssteun te mitigeren en daarmee de juridische houdbaarheid en continuïteit van de kinderopvangfinanciering voor ouders te borgen.

5. Europeesrechtelijke mogelijkheden voor het rechtmatig verlenen van staatssteun

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven zijn er Europese staatssteunregels die ongeoorloofde staatssteun voorkomen. Daardoor is het mogelijk om als overheid financiële steun te verlenen aan diensten binnen een vrije markt. Zoals de minister van Werk en Participatie reeds met de leden van uw Kamer heeft besproken in het Commissiedebat Kinderopvang van 25 juni jl. is het kabinet voornemens om het DAEB-Vrijstellingsbesluit te gebruiken als

vrijstellingsmogelijkheid voor het verstrekken van de subsidie aan aanbieders van kinderopvang. Het Vrijstellingsbesluit is bedoeld voor situaties waarin de overheid marktpartijen subsidieert voor een economische dienst met een publiek belang om daarmee haar beleidsdoelen te kunnen bereiken. Kinderopvang wordt in het Vrijstellingsbesluit specifiek benoemd als dienst waarmee wordt voorzien in een sociale behoefte. In het nieuwe financieringsstelsel gaat het om het realiseren van toegankelijke en betaalbare kinderopvang voor werkende ouders. Voor een deel van de sector kan overigens gebruik worden gemaakt van de DAEB de-minimisverordening. Deze verordening is bruikbaar voor steunverlening tot een bedrag van € 750.000 per drie jaar. Vanwege dit drempelbedrag kan deze vrijstelling niet voor de gehele sector gebruik worden. In bijlage 2 is een nadere toelichting hierover opgenomen.

Door gebruik te maken van het Vrijstellingsbesluit is een notificatieprocedure niet nodig. Omdat hierover in het Commissiedebat de nodige vragen zijn gesteld, lichten we dit proces hieronder kort toe. Het uitgangspunt is dat een steunmaatregel die voldoet aan de vijf cumulatieve staatssteunvoorwaarden moet worden genotificeerd door de Europese Commissie. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaat om te beoordelen of een van de vrijstellingsmogelijkheden gebruikt kan worden. Als *géén* van de vrijstellingsmogelijkheden toegepast kan worden, moet de betreffende lidstaat de steunmaatregel ter goedkeuring voorleggen bij de Europese Commissie. In deze zogenoemde notificatieprocedure zal de Europese Commissie een besluit nemen over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt. Bij deze beoordeling zal de Europese Commissie erop letten dat de steun beperkt blijft tot wat nodig is om het beoogde doel te bereiken. Daarnaast zal de Europese Commissie er ook op toezien dat de steunmaatregel niet leidt tot overcompensatie.

Om te voorkomen dat de Europese Commissie alle maatregelen van de lidstaten afzonderlijk moet beoordelen, zijn er verschillende vrijstellingsmogelijkheden opgesteld. Wanneer een van de vrijstellingen toegepast kan worden op de maatregel, hoeft deze *niet* te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Met het toepassen van de vrijstelling mag de betreffende lidstaat ervan uitgaan dat de steunverlening is toegestaan. Het kabinet heeft de vrijstellingsmogelijkheden die er zijn beoordeeld op de toepasbaarheid ervan voor het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang. Ter volledigheid is die afweging in bijlage 2 opgenomen.

6. Andere alternatieven voor het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang

Vanwege de voorgenomen introductie van de DAEB, hebben enkele sectorpartijen alternatieve scenario's voor de inrichting van het financieringsstelsel laten onderzoeken. Het onderzoeksrapport is niet openbaar gemaakt, echter de scenario's zijn gedeeld met mijn ministerie en leden van uw Kamer. De voorgestelde financieringsmodellen kunnen naar opvatting van deze sectorpartijen het staatssteunrisico voorkomen. De introductie van een DAEB zou

dan achterwege kunnen blijven. Het kabinet heeft de voorgestelde alternatieven zorgvuldig beoordeeld. Daarbij is niet alleen gelet op de Europeesrechtelijke staatssteunkaders, maar ook op de doelen van het nieuwe financieringsstelsel. Het kabinet heeft geoordeeld dat geen van de onderzochte alternatieven een adequate oplossing biedt voor de doelen die het kabinet voor ogen heeft.

T-2 model: kinderopvangtoeslag op basis van historische inkomensgegevens

Het eerste voorstel is het behouden van de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag, waarbij de hoogte van de toeslag voortaan wordt bepaald aan de hand van inkomensgegevens van twee jaar geleden ('T-2'). Deze gegevens zijn in de meeste gevallen al vastgesteld door de Belastingdienst en zullen dus niet meer veranderen. Terugvorderingen door inkomenswijzigingen komen dan dus (veel) minder vaak voor. Hiermee wordt echter slechts een van de problemen van de kinderopvangtoeslag opgelost. Dit alternatief verandert niets aan de onderliggende verantwoordelijkheidsverdeling. Ouders ontvangen nog steeds grote bedragen van de overheid als onzeker voorschot. En het zijn nog altijd ouders die verantwoordelijk zijn voor het aanvragen, wijzigen en (tijdig) stopzetten van de toeslag. Daarnaast heeft het gebruik van oudere inkomensgegevens als belangrijk nadeel het gebrek aan actualiteit van de gegevens.

Ouders die twee jaar terug veel minder verdienen dan nu krijgen een hogere toeslag dan ouders die al langere tijd dat hoge inkomen hebben. En ouders die nu minder verdienen dan twee jaar geleden krijgen nog altijd een relatief lage toeslag. Dat maakt het T-2 model niet eerlijk en niet doelmatig voor de nieuwe financiering van kinderopvang. Om dit te voorkomen moet een 'vangnetregeling' worden ingesteld. Met een vangnetregeling kunnen ouders die een (grote) inkomensval doormaken de uitvoerder vragen om de hoogte van de toeslag toch te baseren op een schatting van hun huidige inkomen. Dit inkomen kan echter nog veranderen. Deze ouders moeten dus rekening blijven houden met terugvorderingen, die dankzij de grote voorschotbedragen van de kinderopvangtoeslag (zeer) hoog kunnen uitvallen. Bovendien vraagt een vangnetregeling veel uitvoeringscapaciteit en dus -budget. Het kabinet concludeert dat het T-2 model onvoldoende aansluit bij de doelstellingen van het nieuwe financieringsstelsel: het is niet eenvoudiger voor ouders, biedt hen niet meer zekerheid en doet bovendien niets voor de betaalbaarheid van de kinderopvang.

Vouchersysteem en trekkingsrecht

Het tweede voorstel is de introductie van een vouchersysteem. Een vouchersysteem is een financieringsstructuur waarbij ouders die voldoen aan vooraf vastgestelde voorwaarden recht krijgen op een door de overheid toegekend tegoed. Dit tegoed wordt verstrekt in de vorm van een digitale of fysieke voucher, die de ouder bij een aanbieder van kinderopvang kan inwisselen voor een korting op de factuur. De kinderopvangorganisatie dient de voucher vervolgens in bij de uitvoerder en de uitvoerder betaalt het voucherbedrag uit aan de kinderopvangorganisatie. Onder meer het Verenigd Koninkrijk kent een

vouchersysteem voor de financiering van kinderopvang. Waarbij het van belang is te realiseren dat de Europeesrechtelijke staatssteunregels niet van toepassing zijn op wet- en regelgeving het Verenigd Koninkrijk.

Het derde voorgestelde alternatief is een zogenoemd trekkingsrecht. Bij een trekkingsrecht nemen ouders de rol van budgethouder in. Ouders vragen een kinderopvangbudget aan dat, bij het voldoen aan de voorwaarden, wordt toegekend en beheerd door de uitvoerder op een individuele budgetrekening van ouders. De aanbieder van kinderopvang dient voor uitbetaling een factuur in bij de uitvoeringsorganisatie. De betaling van die factuur wordt dan, wederom door de uitvoerder, voldaan vanuit het individuele budget van de ouder. Dit stelsel is volgens het voorstel vergelijkbaar met het stelsel voor het persoonsgebonden budget.

Het vouchermodel en het trekkingsrecht-model zijn beide niet substantieel anders dan het kabinetsvoorstel: de overheid financiert aanbieders van kinderopvang voor het aanbieden van kinderopvang aan ouders die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het vouchersysteem introduceert alleen het inleveren en verzilveren van een voucher als extra handeling. Hoewel deze handeling voor de meeste ouders niet ingewikkeld zal zijn, betekent de voucher-tussenstap dat ouders meer moeten doen om gebruik te maken van de regeling. Daarbij is niet duidelijk wat de meerwaarde van deze extra tussenstap is. Het trekkingsrecht introduceert extra complexiteit door ouders budgetverantwoordelijk te maken voor een (administratieve) kinderopvangrekening bij de uitvoerder. Het voorstel suggereert dat ouders een controlerende rol hebben bij declaraties op 'hun' budget. Het vouchersysteem en het trekkingsrechtmodel kennen bovendien hetzelfde staatssteunrisico als het kabinetsvoorstel.

Voor de staatssteunbeoordeling is namelijk niet de vorm of het doel van de maatregel relevant, maar is het effect van de steunmaatregel doorslaggevend. Net als in het kabinetsvoorstel, genieten kinderopvangorganisaties ook bij deze alternatieven economisch voordeel. Het staatssteunrisico bij deze alternatieven is dus hetzelfde. Bovendien voegen een vouchersysteem en een budgetrekening complexiteit voor ouders toe, nu dit extra handelingen van ouders zal vereisen. Dit sluit niet aan bij de doelstelling van het wetsvoorstel: meer eenvoud en zekerheid voor ouders. Om deze redenen heeft het kabinet geconcludeerd dat dit geen bruikbare alternatieven zijn.

Specifieke reguleringsmaatregelen ter voorkoming van staatssteun

Voor de volledigheid is het kabinet nagegaan of met specifieke reguleringsmaatregelen, al dan niet in de vorm van zelfregulering, het risico op staatssteun gemitigeerd kan worden. Gedacht kan worden aan een vorm van dividendregulering, het invoeren van solvabiliteitseisen en/of een verplichte deelname aan een periodieke sectorrapportage en kostprijsonderzoek. Zulke maatregelen kunnen een waardevol onderdeel van het geheel aan marktreguleringsmaatregelen vormen. De financieringssysteem wijzigt echter niet met deze reguleringsmaatregelen, waardoor zij het risico op staatssteun niet

kunnen mitigeren. Daarom concludeert het kabinet dat ook deze maatregelen geen eigenstandige oplossing vormen voor het risico op staatssteun in het nieuwe financieringsstelsel.

7. Dienst van algemeen economisch belang in de kinderopvangsector

Zoals hiervoor toegelicht kiest het kabinet er voor om de DAEB de-minimisverordening en het DAEB-Vrijstellingsbesluit toe te passen in het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang. Dit voornemen heeft geleid tot onrust en onbegrip in een deel van de sector. Tegelijkertijd is er bij een ander deel van de sector begrip voor de introductie van de DAEB.

Uit de verschillende gesprekken die ik heb gevoerd met sectorpartijen begrijp ik dat de onrust en onbegrip ten eerste voortkomt uit het feit dat een deel van de sector niet overtuigd is van het risico op staatssteun en daarmee niet de noodzaak van de DAEB ziet. Ten tweede lijkt de onrust voort te komen uit onduidelijkheid over de vormgeving van de DAEB en de bijbehorende administratieve lasten. Mij zijn verhalen ter ore gekomen dat ondernemers geen winst meer zouden kunnen maken in het nieuwe stelsel, waardoor investeren en innoveren in de sector niet meer rendabel zou zijn. Deze beelden zijn hardnekkig en zou ik graag de wereld uit willen helpen. De DAEB is nadrukkelijk niet bedoeld om ondernemerschap te beperken, maar om de juridische houdbaarheid en toekomstbestendigheid van het stelsel te borgen. Binnen de DAEB blijft er ruimte voor gezonde bedrijfsvoering, investeringen en innovatie. Het kabinet hecht eraan dit helder te maken, zodat ondernemers weten dat zij ook in het nieuwe stelsel kunnen blijven bouwen aan kwalitatief sterke en toekomstgerichte kinderopvang.

Zoals eerder in de brief toegelicht heeft het kabinet geconstateerd dat er in het nieuwe financieringsstelsel een aanzienlijk risico is op staatssteun. Het kabinet heeft geoordeeld dat met de introductie van een DAEB in de kinderopvangsector, de steun rechtmatig verleend kan worden. Een DAEB kan echter niet zomaar gevestigd worden. De voorwaarden die gelden voor het vestigen van een DAEB moeten ervoor zorgen dat er niet meer overheidsmiddelen verstrekt worden dan noodzakelijk is voor het uitvoeren van de betreffende dienst.

Daarom is het noodzakelijk dat er een heldere afbakening is van de dienst, zodat duidelijk is welke diensten (en bijbehorende kosten) wel en niet gefinancierd kunnen worden. Een redelijke vergoeding voor ondernemerschap (een redelijke winst) is toegestaan, maar overcompensatie moet voorkomen worden.

In uitwerking van de DAEB vind het kabinet het belangrijk dat de kenmerkende diversiteit in het Nederlandse kinderopvangaanbod zo veel mogelijk behouden blijft. De afbakening van de dienst moet hier rekening mee houden. Immers, dankzij de diversiteit is er voor verschillende doelgroepen, ouders en kinderen een passend aanbod beschikbaar die aan veelal uiteenlopende wensen voldoet. Deze diversiteit is een kracht van de kinderopvangsector, en moet ook in het

nieuwe stelsel behouden blijven. Een ander aandachtspunt is het zo veel mogelijk beperken van de administratieve lasten voor zowel grote als kleine ondernemers. En ten slotte is het van groot belang dat er ruimte voor ondernemerschap blijft. Winst maken in de kinderopvang blijft ook in de toekomst mogelijk. De subsidie houdt rekening met een vergoeding voor ondernemerschap, zodat er ruimte is voor een gezonde bedrijfsvoering en het doen van investeringen. Dat is echt heel belangrijk. Zeker met oog op toegankelijke kinderopvang in de toekomst. Echter, door de overheid gesubsidieerde overwinsten horen daar niet bij. De subsidie blijft beperkt tot de noodzakelijke kosten die verbonden zijn aan het aanbieden van kinderopvang en de vergoeding voor ondernemerschap.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel financiering kinderopvang zal een uitgebreide beschrijving bevatten van alle voorwaarden die horen bij de introductie van de DAEB in de kinderopvangsector. Zoals de minister van Werk en Participatie ook in het debat heeft aangegeven, is het kabinet voornemens om de DAEB zo vormgegeven dat deze past bij de sector. Een DAEB waarin ondernemerschap, innovatie en de diversiteit van het aanbod behouden blijft. Om daartoe te komen, blijft de betrokkenheid van de sector in dit traject van belang.

Op dit moment voert EY Parthenon in het kader van de DAEB een investerings- en impactanalyse uit, zoals ook aangekondigd in de Kamerbrief van 15 september 2025.² De analyse zal verschillende scenario's onderzoeken voor een passende vergoeding voor ondernemerschap in de kinderopvang en de impact van deze scenario's in beeld brengen. De minister van Werk en Participatie verwacht de uitkomsten van deze analyse aan het eind van dit kalenderjaar. Na voltooiing van de analyse zal de minister van Werk en Participatie de resultaten met uw Kamer delen.

8. Verruiming mogelijkheden gemeenten vergoeden eigen bijdrage ouders

Gemeenten spelen een belangrijke rol binnen de kinderopvang, onder meer in het kader van toeleiding en het mogelijk maken van kinderopvang voor kinderen wiens ouders niet kwalificeren voor de arbeidseis. Veel gemeenten hebben ook lokaal kinderopvangbeleid. Om de toegankelijkheid van kinderopvang te borgen, wil de regering dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om de eigen bijdrage van ouders te vergoeden. Daarom is onderdeel van het wetsvoorstel financiering kinderopvang dat gemeenten de ruimte krijgen om naar eigen inzicht (en passend binnen lokaal beleid) te bepalen voor welke (groep) ouders ze de eigen bijdrage voor kinderopvang willen vergoeden.

² Kamerstukken II 2025/26, 31 322, nr. 569.

Dat is een juridische verruiming van de mogelijkheden van gemeenten. Op dit moment stelt artikel 1.13 van de Wet kinderopvang namelijk voorwaarden aan welke groepen ouders gemeenten mogen helpen.³

De verruiming is geen verplichting. Gemeenten kunnen dus hun eigen keuzes en hun eigen beleid blijven maken. Maar dankzij deze verruiming mag een grotere groep ouders worden ondersteund. Daarnaast zorgt het ervoor dat de budgetten die gemeenten die nu al inzetten efficiënter kunnen worden ingezet. Ook zo kunnen gemeenten meer ouders (meer) helpen. Per algemene maatregel van bestuur zal bepaald worden tot welk maximumbedrag gemeenten de eigen bijdrage mogen vergoeden. In het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag mogen gemeenten alleen voor bepaalde groepen ouders de eigen bijdrage vergoeden en mag maximaal worden vergoed tot aan de maximumuurprijs. Voor deze maatregel is incidenteel € 24 miljoen per jaar gereserveerd voor de periode 2029 - 2038 (€ 240 miljoen in totaal).

Uw Kamer vroeg de minister van Werk en Participatie te kijken of het mogelijk is om deze verruiming voor gemeenten al vanaf 2028 in werking te laten treden, vooruitlopend op het nieuwe financieringsstelsel. Technisch gezien is dat mogelijk door in het wetsvoorstel financiering kinderopvang te regelen dat de doelgroepen in artikel 1.13 van de Wet kinderopvang eerder dan per 2029 worden geschrapt. Daar is op dit moment niet in voorzien. Zoals vermeld is het meerjarig budget gereserveerd vanaf 2029.

9. Conclusie

Het kabinet ligt op koers om het nieuwe stelsel per 1 januari 2029 in te voeren. Voor het kabinet is duidelijk dat het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang zonder mitigerende maatregelen een reëel risico op ongeoorloofde staatssteun kent. Het kabinet is van mening dat het instellen van een DAEB het meest geschikte en juridisch houdbare instrument is om dit risico te mitigeren. Het kabinet realiseert zich dat de introductie van de DAEB een ingrijpende verandering betekent in de manier waarop aanbieders van kinderopvang op dit moment opereren en ondernemen. Juist daarom is deze keuze zorgvuldig gewogen. De DAEB biedt namelijk de beste waarborg dat de financiering binnen het Europese staatssteunkader geoorloofd is. Tegelijkertijd moedigt het organisaties aan te investeren in kwaliteit of capaciteit, wat van belang is voor een doelmatige besteding van overheidsgeld. Dit is precies wat nodig is om een stabiel, toekomstbestendig en rechtszeker kinderopvangstelsel te realiseren waar ouders op kunnen vertrouwen.

De minister van Werk en Participatie,
A.A. Aartsen

De staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg

³ Gemeenten mogen tot 100% van de MUP de eigen bijdrage van bepaalde groepen ouders vergoeden. Het betreft ouders die een re-integratietraject of een traject gericht op arbeidsinschakeling volgen, een inburgeringstraject volgen of (minderjarig zijn en) studeren.

BIJLAGE 1 Staatssteunvoorwaarden

Er is sprake van staatssteun wanneer voldaan wordt aan de vijf cumulatieve staatssteunvoorwaarden, zoals genoemd in artikel 107, eerste lid, van het VWEU. Het is de verantwoordelijkheid van een overheid om deze risico-inschatting te maken en om daar consequenties aan te verbinden. Hierna volgt een beschrijving van de afweging die het kabinet heeft gemaakt ten aanzien van de staatssteunvoorwaarden in het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang.

1. De steun wordt verleend aan een of meerdere ondernemingen die een economische activiteit verrichten

Alle aanbieders van kinderopvang zijn ondernemers die een economische activiteit verrichten. Dit geldt ongeacht hun rechtsvorm. Het is ook niet relevant of zij met of zonder winstoogmerk opereren. Dit geldt ook voor gastouders die kinderopvang aanbieden, voor gastouderbureaus die de gastouderopvang tot stand brengen en ouderparticipatiecrèches.

2. De steun wordt door staatsmiddelen bekostigd

In het nieuwe stelsel betaalt de overheid de subsidie aan aanbieders van kinderopvang. Deze subsidie wordt gefinancierd vanuit staatsmiddelen.

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

De subsidie kan leiden tot ongelijke concurrentie tussen kinderopvangorganisaties in Nederland en die in andere lidstaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor aanbieders van kinderopvang met buitenlandse aandeelhouders en/of investeerders. De aanzienlijke overheidsbijdrage die geleverd wordt aan de kinderopvangorganisatie in Nederland, zou kunnen leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer. Daarnaast kunnen ouders in de grensstreken met België en Duitsland de voorkeur geven aan een opvanglocatie in Nederland boven een opvanglocatie in België of Duitsland, zodat (onder voorwaarden) gebruik kan worden gemaakt van de Nederlandse gesubsidieerde kinderopvang. Op deze manier kan het handelsverkeer worden beïnvloed.

4. Met de steun verkrijgen ondernemingen een economisch voordeel

Van een economisch voordeel is sprake wanneer een onderneming dit voordeel niet zonder overheidsingrijpen zou hebben verkregen. Dit begrip moet ruim en functioneel uitgelegd worden. In de beoordeling is niet de vorm of het doel, maar het effect dat de overheidsmaatregel heeft, doorslaggevend. Ten aanzien van het economisch voordeel betoogt een deel van de sector dat aanbieders van kinderopvang geen economisch voordeel ondervinden van de subsidieverstrekking. Kinderopvangorganisaties zouden slechts fungeren als doorgeefluik waarbij het voordeel uitsluitend ten goede komt aan de ouders. Het kabinet oordeelt daarentegen dat kinderopvangorganisaties wel degelijk een economisch voordeel ondervinden. Deze partijen ontvangen immers subsidie voor de dienst die zij zelf uitvoeren. Door de subsidie wordt kinderopvang voor meer ouders beter betaalbaar en stijgt de vraag naar en het gebruik van kinderopvang. Hierdoor kunnen kinderopvangorganisaties hogere inkomsten generen, stijgt hun omzet en

daarmee mogelijk ook hun winst, waardoor er sprake is van een economisch voordeel.

5. *De steun is selectief (geldt voor één of meerdere ondernemingen of een specifieke sector)*

Een deel van de sector betoogt dat geen sprake zou zijn van selectiviteit, omdat de subsidie voor alle aanbieders van kinderopvang onder gelijke voorwaarden beschikbaar wordt gesteld.

Selectiviteit kan zich echter op twee niveaus voordoen: sectorale selectiviteit en selectiviteit binnen de kinderopvangsector. Het uitgangspunt bij sectorale selectiviteit is dat alle ondernemingen onder normale marktomstandigheden hun eigen kosten dragen. In het nieuwe stelsel geniet de kinderopvangsector een voordeel met het ontvangen van de subsidie. Dit voordeel is daarmee selectief ten opzichte van ondernemingen uit andere sectoren die wel hun eigen kosten moeten dragen, waardoor sprake is van sectorale selectiviteit.

Daarnaast betoogt een deel van de sector dat geen sprake zou zijn van selectiviteit, omdat er geen andere ondernemingen zijn die zich, gezien vanuit de doelstelling van de Wet kinderopvang, in een vergelijkbare situatie bevinden als kinderopvangorganisaties. Echter, in het nieuwe stelsel zullen enkel *formele* aanbieders van kinderopvang een subsidie ontvangen voor de dienst die ze verlenen. Dit in tegenstelling tot andere vormen van kinderopvang zoals de nanny aan huis, oppascentrales en au pairs die voor het verlenen van kinderopvang geen overheidssubsidie krijgen. Daardoor is ook op dit niveau sprake van selectiviteit.

BIJLAGE 2 Europeesrechtelijke vrijstellingsmogelijkheden t.a.v. mitigeren van staatssteun

Artikel 107, tweede en derde lid VWEU

Het kabinet heeft specifiek gekeken naar de mogelijkheden die het tweede lid, onderdeel a, biedt. Het gaat in dat geval om steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers. Daarbij geldt de voorwaarde dat de maatregel niet discriminerend mag zijn. Toegepast op het nieuwe financieringsstelsel moet de vraag worden beantwoord of er sprake is van steun aan individuele gebruikers /ouders (gericht op een specifieke achtergestelde groep) en of er dus slechts een indirect voordeel is voor aanbieders van kinderopvang. Aanbieders van kinderopvang verkrijgen met de subsidie echter een direct economisch voordeel in het nieuwe stelsel. Om deze redenen kan deze route volgens het kabinet niet gebruikt worden om het risico op ongeoorloofde staatssteun in het nieuwe stelsel te mitigeren.

Algemene Groepsvrijstellingsverordening⁴

Deze vrijstelling kan worden toegepast op de in die verordening genoemde steuncategorieën, waaronder steun voor milieubescherming, havens en breedbandinfrastructuur. Kinderopvang kan niet worden ondergebracht in die categorieën, dus de Algemene Groepsvrijstellingsverordening is voor dit wetsvoorstel niet toepasbaar.

Reguliere de-minimisverordening⁵

De reguliere de-minimisverordening maakt het mogelijk om steun in de vorm van relatief kleine bedragen (tot € 300.000 per drie jaar) binnen het staatssteunkader gerechtvaardigd te verlenen. Door het geringe effect van deze steunverlening op het Europese handelsverkeer kwalificeert steun onder dit drempelbedrag niet als staatssteun. Deze drempel is echter te laag om zelfstandig bruikbaar te zijn voor dit wetsvoorstel. Wel is het mogelijk om voor een deel van de sector gebruik te maken van de reguliere de-minimisvrijstelling in combinatie van de DAEB-de-minimisverordening. Dit licht ik hieronder nader toe.

Unierechtelijk DAEB-kader

Het Unierechtelijke DAEB-kader gaat over diensten van algemeen economisch belang. Dit zijn economische activiteiten die het algemeen belang dienen waarbij overheidsoptreden noodzakelijk is, omdat deze diensten niet vanzelf onder maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden of met de vereiste kwaliteit door de

⁴ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

⁵ Verordening (EU) nr. 2023/2831 van de Commissie van 13 december 2023 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun.

markt tot stand komen. Binnen het DAEB-raamwerk van de Europese Commissie is er een drietal mogelijkheden om het risico op staatssteun te mitigeren. Het kabinet heeft deze mogelijkheden beoordeeld op toepasbaarheid voor het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang.

1. *DAEB de-minimisverordening*⁶: de DAEB de-minimisverordening biedt lidstaten de mogelijkheid om een DAEB te financieren met een maximumbedrag aan steun van € 750.000 per drie jaar. Er is bovendien samenloop mogelijk met de hierboven beschreven reguliere de-minimissteun. Dat betekent dat over een periode van drie jaar steun mag worden verleend tot een bedrag van € 1.050.000. Een belangrijk voordeel van gebruik van de de-minimisverordeningen is dat er geen aanvullende rapportage- of administratieve verplichtingen gelden. Ook vindt er geen controle op overcompensatie plaats. Vanwege het drempelbedrag biedt deze vrijstelling slechts een oplossing voor een beperkt deel van de aanbieders van kinderopvang: gastouders, een deel van de gastouderbureaus en ouderparticipatiecrèches. Het grootste deel van de aanbieders van kinderopvang ontvangt een subsidiebedrag wat het drempelbedrag overstijgt.
2. *DAEB-Vrijstellingsbesluit*⁷: het Vrijstellingsbesluit biedt lidstaten ruimte om diensten of activiteiten te compenseren die sociaal-maatschappelijk relevant zijn. Kinderopvang wordt in het Vrijstellingsbesluit specifiek benoemd als dienst waarmee wordt voorzien in een sociale behoefte. Het Vrijstellingsbesluit bevat voorwaarden waar de steun aan moet voldoen. Als die voorwaarden kunnen worden toegepast op de steunmaatregel, kan de steun worden verleend *zónder* dat daarvoor goedkeuring hoeft te worden gevraagd aan de Europese Commissie. Het kabinet heeft geconcludeerd dat de voorwaarden uit het Vrijstellingsbesluit goed toepasbaar zijn op het nieuwe financieringsstelsel.
3. *DAEB-Kaderregeling*⁸: de Kaderregeling is specifiek bedoeld voor de financiering van een DAEB die niet onder de DAEB de-minimisverordening of het DAEB-Vrijstellingsbesluit gebracht kan worden. Bij toepassing van de Kaderregeling moeten lidstaten maatregelen treffen die wat het effect betreft vergelijkbaar zijn met het Vrijstellingsbesluit (zoals het voorkomen van overcompensatie en een terugvorderingsmechanisme). De steunmaatregel moet worden genotificeerd door de Europese Commissie. Zoals hiervoor toegelicht kan voor een klein deel van de sector de DAEB de-minimisverordening worden toegepast. Op het andere deel van de sector kan het Vrijstellingsbesluit worden toegepast om de steun rechtmatig te verlenen. Toepassing van de Kaderregeling is daarom niet aan de orde.

⁶ Verordening (EU) nr. 2023/2832 van de Commissie van 13 december 2023 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen.

⁷ Besluit (EU) 2025/2630

⁸ Mededeling 2012/C 8/03