



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Aan de minister van Werk en Participatie
De heer A.A. Aartsen BA
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR3922/2026-U066

Datum

30 april 2026

Onderwerp

Aanvullende zienswijze Wet Financiering Kinderopvang

Geachte heer Aartsen,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 27 november 2025 advies¹ uitgebracht over de *Wet Financiering Kinderopvang*. Dit advies had als samenvattend oordeel dat de onderbouwing van het voorstel onvoldoende was voor goed afgewogen besluitvorming (dictum 4, niet indienen). Met deze aanvullende zienswijze reageert het college op de verwerking van de adviespunten in het gewijzigde voorstel dat wij hebben ontvangen op 15 april 2026.

Het college acht het van belang dat wetgeving alleen in procedure wordt gebracht wanneer de onderliggende analyses, onderzoeken en uitwerkingen voldoende compleet zijn om een zorgvuldige beoordeling mogelijk te maken. Dit geldt in het bijzonder bij stelselwijzigingen met substantiële gevolgen voor burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties. De reactie op het ATR-advies geeft op meerdere punten aan dat nadere uitwerkingen en onderzoeken nog volgen. Daarmee worden essentiële onderdelen van de onderbouwing doorgeschoven naar een later moment. Het college merkt op dat dit betekent dat de wetgever (nog) niet integraal kan beoordelen wat de regeldrukeffecten van het voorstel zijn en of deze proportioneel zijn.

Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel beoogt een fundamentele stelselwijziging, waarbij de kinderopvangtoeslag wordt vervangen door directe financiering van kinderopvangorganisaties. Deze wijziging beoogt het stelsel voor ouders eenvoudiger, voorspelbaarder en betaalbaarder te maken. Tegelijkertijd verschuiven verantwoordelijkheden en lasten naar kinderopvangorganisaties en worden nieuwe verplichtingen geïntroduceerd, onder meer als gevolg van de aanwijzing als dienst van algemeen economisch belang (DAEB).

¹ [wetsvoorstel-alternatieve-financiering-kinderopvang-ondermaats | Adviescollege toetsing regeldruk](#)

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het college onderschrijft dat er aanleiding is om het huidige toeslagenstelsel te herzien, mede gelet op de complexiteit en de risico's voor ouders. Dit laat onverlet dat een stelselwijziging alleen verantwoord is indien de randvoorwaarden voor een goed functionerend nieuw stelsel voldoende zijn onderbouwd.

Adviespunt 1.1

"Het college adviseert aan te geven op basis waarvan wordt verwacht dat de kinderopvangsector in 2029 kan voldoen aan de toenemende vraag door het nieuwe financieringsstelsel."

Het ministerie motiveert de invoeringsdatum van 2029 vooral vanuit het perspectief van wetgevingstrajecten, implementatie en uitvoerbaarheid bij de overheid. De kern van het adviespunt was echter de vraag of de kinderopvangsector feitelijk in staat zal zijn om de verwachte vraaggroei op te vangen. De toelichting bij het gewijzigde voorstel erkent expliciet dat de vraag naar kinderopvang naar verwachting sterker zal toenemen dan het aanbod en dat personeelstekorten een structureel knelpunt vormen. Daarmee blijft onduidelijk op basis van welke gegevens of analyses het realistisch wordt geacht dat de sector in 2029 voldoende capaciteit heeft, en in hoeverre het beoogde beleidsdoel, een beter toegankelijke kinderopvang, onder deze omstandigheden kan worden gerealiseerd.

Het college concludeert dat het advies met betrekking tot de capaciteit en toegankelijkheid van de sector nog steeds relevant is.

Adviespunt 1.2

"Het college adviseert het nieuwe financieringsstelsel alleen in te voeren als de sector de vraagtoename aankan."

In een reactie op het advies geeft het ministerie aan dat volledige vraagdekking geen voorwaarde is voor invoering en wijst op mitigerende maatregelen om risico's voor de toegankelijkheid te beperken.

Het college constateert dat uit de toelichting volgt dat de vraag naar kinderopvang naar verwachting sterker zal toenemen dan het aanbod. In een dergelijke situatie ligt het, gegeven de werking van de markt, in de rede dat wachttijden toenemen en niet alle ouders die gebruik willen maken van kinderopvang, daadwerkelijk een plek kunnen krijgen.

Dit raakt direct aan het beleidsdoel van het voorstel, namelijk het verbeteren van de toegankelijkheid en werkbaarheid van de kinderopvang. Indien het aanbod tekortschiet, zal een deel van de beoogde doelgroep geen gebruik kunnen maken van kinderopvang, ongeacht de mate waarin deze financieel toegankelijker of eenvoudiger is gemaakt.

Het college onderkent dat het voorstel mitigerende maatregelen noemt. Niet duidelijk is echter of deze maatregelen volstaan om het verwachte verschil tussen vraag en aanbod te beperken. Het college concludeert dat het adviespunt inhoudelijk niet is opgevolgd.

Adviespunt 1.3

"Het college adviseert de impactanalyse van de DAEB alsnog uit te voeren en in ieder geval de regeldrukgevolgen en de gevolgen voor de sector in meer brede zin (waaronder de gevolgen voor de toegankelijkheid) in beeld te brengen.

De DAEB-aanwijzing heeft directe consequenties voor de bedrijfsvoering van kinderopvangorganisaties (bijvoorbeeld via regels over overcompensatie en rendement) en kan daarmee invloed hebben op investeringsbereidheid, aanbod en toegankelijkheid. In reactie op het advies van ATR geeft uw ministerie aan dat de impactanalyse in samenwerking met de sector wordt uitgevoerd en later wordt toegevoegd. Het wetgevingstraject wordt daardoor voortgezet zonder dat inzicht bestaat in de gevolgen van de DAEB-aanwijzing, terwijl dit een essentieel onderdeel van het stelsel vormt. Zonder impactanalyse is niet te beoordelen hoe groot de effecten zijn en hoe deze zich verhouden tot de beleidsdoelen. Het college acht het onwenselijk dat de analyse pas na indiening van het voorstel beschikbaar komt, omdat dit de mogelijkheid beperkt om de (regeldruk)gevolgen mee te wegen in de besluitvorming. Het acht daarom het adviespunt nog steeds relevant.

Adviespunt 1.4

"Het college adviseert af te zien van transparantiemaatregelen zolang een kwantitatieve onderbouwing van de problemen ontbreekt."

Het voorstel motiveert de transparantiemaatregelen met de stelling dat inzicht in kosten noodzakelijk is omdat de overheid een groot deel van de financiering op zich neemt. Er ontbreekt echter nog steeds een concrete, kwantitatieve onderbouwing van het probleem dat met de maatregelen wordt opgelost. De reactie richt zich bovendien vooral op het kostprijsonderzoek. Andere transparantiemaatregelen, zoals verplichtingen rond openbaarmaking en organisatie-transparantie, worden nauwelijks besproken. Daardoor is de proportionaliteit van de maatregelen niet goed te beoordelen en is het adviespunt slechts gedeeltelijk opgevolgd.

2. Minder belastende alternatieven

Het college heeft in het advies geen specifieke opmerkingen gemaakt over minder belastende alternatieven, mede omdat het voorstel alleen op hoofdlijnen is uitgewerkt. Wel merkt het op dat de keuze om invoering door te zetten ondanks voorzienbare capaciteitsknelpunten niet gepaard gaat met een expliciete afweging van alternatieven. Denkbaar is dat invoering afhankelijk wordt gemaakt van aantoonbare uitbreiding van capaciteit, of dat aanvullende flankerende maatregelen worden getroffen om de risico's voor toegankelijkheid te beperken. Het ontbreken van een dergelijke afweging maakt het moeilijk om te beoordelen of het voorliggende voorstel het minst belastend is voor de betrokken partijen.

3. Werkbaarheid

Adviespunt 3.1

"Het college adviseert om de resultaten van het externe onderzoek op te nemen in de toelichting bij het voorstel en om aan te geven tot welke wijzigingen de resultaten hebben geleid met betrekking tot het financieringsstelsel."

Dit adviespunt ziet op de in de toelichting genoemde onderzoeken naar onder meer doenvermogen en de werking van het stelsel. Het voorstel geeft aan dat onderzoeken zijn afgerond en geen aanleiding geven tot aanpassing van het voorstel. Tegelijkertijd bevat de toelichting passages waaruit blijkt dat resultaten nog niet beschikbaar waren op het moment van schrijven. Deze inconsistentie maakt het voor de wetgever en voor betrokkenen onduidelijk of de resultaten daadwerkelijk zijn meegenomen en zo ja, hoe. Bovendien zijn de resultaten zelf niet opgenomen, waardoor niet kan worden beoordeeld of de conclusie dat aanpassing niet nodig is, gerechtvaardigd is. Het college concludeert dat het adviespunt nog steeds relevant is.

Adviespunt 3.2

"Het college adviseert te onderbouwen op welke wijze partijen worden geraadpleegd over de werkbaarheid van eventuele wijzigingen."

De reactie op het advies verwijst naar algemene vormen van overleg en gebruikerstesten. Zij geeft geen concrete, systematische beschrijving van hoe partijen worden betrokken bij de beoordeling van werkbaarheid en hoe hun input doorwerkt in het voorstel. Daardoor blijft onduidelijk in hoeverre de uitvoerbaarheid daadwerkelijk is geborgd en welke betekenis de uitkomsten van deze toetsen hebben gehad. Het adviespunt blijft daardoor nog steeds relevant.

Adviespunt 3.3

"Het college adviseert om tijdig een transitieplan beschikbaar te stellen en de haalbaarheid te toetsen bij ouders en kinderopvangorganisaties."

De reactie op het advies van ATR onderschrijft het belang van een transitieplan, maar geeft aan dat dit nog moet worden uitgewerkt. Tegelijkertijd wordt wel de invoeringsdatum gehandhaafd. Hierdoor ontstaat een situatie waarin het wetsvoorstel verder in procedure wordt gebracht zonder dat duidelijk is hoe de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel concreet wordt vormgegeven. Dit is juist een cruciaal onderdeel voor de werkbaarheid, aangezien de transitie aanzienlijke inspanningen vraagt van zowel organisaties als ouders.

Het college constateert dat het adviespunt wel wordt erkend maar niet wordt opgevolgd.

Adviespunt 3.4

"Het college adviseert duidelijk te maken welke toezichthouders (landelijk of lokaal) een rol gaan spelen bij het nieuwe financieringsstelsel."

Voor het markttoezicht is nog geen toezichthouder aangewezen. Daarmee is voor betrokken organisaties niet duidelijk met welke partijen zij te maken krijgen en hoe het toezichtlandschap eruit zal zien. Het college stelt vast dat hierdoor het adviespunt nog steeds relevant is.

Adviespunt 3.5

"Het college adviseert per toezichtstaak duidelijk te maken welke informatie de toezichthouder gaat gebruiken en hoe wordt geborgd dat het toezicht proportioneel is."

Omdat het toezicht nog niet is uitgewerkt, is ook niet duidelijk welke informatieverplichtingen zullen gelden en hoe deze zich verhouden tot bestaande administraties. Hierdoor kan de regel-druk niet worden ingeschat en is de proportionaliteit van het toezicht niet te beoordelen. Het adviespunt blijft dus relevant.

Adviespunt 3.6

"Het college adviseert nader toe te lichten wanneer de uitwerking van de tariefregulering beschikbaar is en duidelijk te maken op welke wijze de haalbaarheid hiervan getoetst zal worden."

De toelichting stelt enerzijds dat tariefregulering geen onderdeel is van het wetsvoorstel en anderzijds dat deze verder wordt uitgewerkt. Een planning en toetsingskader ontbreken echter. Hierdoor blijft onduidelijk of en hoe deze maatregel onderdeel zal worden van het stelsel en wat de gevolgen daarvan zijn voor de instellingen en voor ouders/verzorgers. Het adviespunt blijft daarmee relevant.

4. Gevolgen regeldruk

Adviespunt 4.1

"Het college adviseert de regeldrukgevolgen te berekenen, conform de Rijksbrede methodiek."

De regeldrukparagraaf is aangevuld, maar belangrijke onderdelen ontbreken nog. Met name de gevolgen van de DAEB-verplichtingen, de kosten van softwareaanpassingen en andere structurele nalevingskosten zijn niet volledig in beeld gebracht. Daarnaast blijven aannames over lastenverlichting onzeker, bijvoorbeeld waar het gaat om het aantal debiteuren en de administratieve lasten voor organisaties. Het college constateert dat de regeldruk nog steeds niet volledig en robuust is onderbouwd.

Samenvattend

Het college constateert dat het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen nog onvoldoende is uitgewerkt en onderbouwd. Met name de capaciteit van de kinderopvangsector, de gevolgen van de aanwijzing als dienst van algemeen economisch belang (DAEB), de vormgeving van toezicht en de invulling van de transitie zijn nog niet voldoende inzichtelijk gemaakt. Daarnaast blijkt uit de toelichting dat op meerdere punten essentiële informatie en analyses pas op een later moment beschikbaar komen. Hierdoor is het niet mogelijk om het voorstel integraal te beoordelen op toegankelijkheid, werkbaarheid en regeldruk.

Het college stelt vast dat een groot deel van de eerder geformuleerde adviespunten niet of slechts gedeeltelijk is opgevolgd. Daarbij wordt op onderdelen expliciet gekozen om risico's, zoals langere wachtlijsten, te accepteren in plaats van deze weg te nemen of te mitigeren. Verder stelt het college vast dat in de toelichting bij het aangepaste voorstel het dictum van het advies niet is vermeld.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het college gaat ervan uit dat in de toelichting bij het voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met de punten uit deze aanvullende zienswijze rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris