

Arbeidsmarktbaten van bijna gratis kinderopvang worden onderschat

In 2029 wordt de kinderopvangtoeslag afgeschaft en bijna gratis kinderopvang ingevoerd. Dit betekent een forse extra investering van ruim drie miljard euro per jaar. Volgens het Centraal Planbureau zijn de batens van deze investering heel beperkt. Maar de positieve arbeidsmarkteffecten lijken onderschat te worden.

IN HET KORT

- Bijna gratis kinderopvang heeft een positief effect op de arbeidsmarktparticipatie van ouders.
- Eenvoud en zekerheid van het nieuwe stelsel vergroten de deelname aan kinderopvang door lagere inkomensgroepen.
- Grootouders en toekomstige generaties zullen meer gaan werken bij bijna gratis kinderopvang.

THOMAS VAN HUIZEN

Universitair hoofd-
docent aan de
Universiteit Utrecht
(UU)

JANNEKE PLANTENGA

Emeritus hoogleraar
aan de UU

Het regeerakkoord van Rutte IV in december 2021 bevatte een belangrijke belofte aan werkende ouders: bijna gratis kinderopvang. De inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag wordt vervangen door een inkomensafhankelijke vergoeding van 96 procent van de vastgestelde maximumuurprijs. De directe aanleiding is de toeslagenaffaire, maar de beleidsdoelen zijn breder: de kosten voor ouders moeten omlaag zodat werken meer gaat lonen; de financiering van kinderopvang moet transparanter en het systeem moet betrouwbaarder en eenvoudiger worden.

Door de complexe invoering is de stelselwijziging uitgesteld tot 2029, maar het nieuwe kabinet houdt koers: “[w]e gaan ongewijzigd door met bijna gratis kinderopvang voor werkende ouders” (Coalitieakkoord, 2026, p. 44). Via een stapsgewijze verhoging van de kinderopvangtoeslag is vanaf 2025 de stelselwijziging ingezet richting bijna gratis kinderopvang.

Maar er is ook kritiek op de plannen: volgens het Centraal Planbureau (CPB) gaat het arbeidsaanbod er slechts 0,2 procent, zo’n 15.000 fulltimebanen, op vooruit (Van Elk en Koot, 2020; Bolhaar et al. 2023). De schattingen spelen een belangrijke rol in de discussie rondom de stelselherziening. Zo vatte NRC (2025) de CPB-analyses als volgt samen: “Die plannen kosten de samenleving miljarden euro’s terwijl mensen nauwelijks meer zullen gaan werken.”

In deze bijdrage betogen wij dat de arbeidsmarktbatens van bijna gratis kinderopvang worden onderschat. In simulaties zet het CPB de arbeidsmarkteffecten deels op nul, houdt het geen rekening met het effect van meer zekerheid en eenvoud als gevolg van de stelselherziening en ook niet met de arbeidsmarktbatens voor de grootouders. Maar wellicht belangrijker is dat de batens op de lange termijn buiten beeld blijven. Bijna gratis kinderopvang betekent een structurele aanpassing van de maatschappelijke infrastructuur voor ouders, waarvan verwacht kan worden dat het het Nederlandse deeltijdmodel op termijn terugdringt en zo de arbeidsparticipatie verhoogt.

Effect van meer dan drie dagen opvang

Het CPB maakt gebruik van historische data om effecten van beleidswijzigingen te simuleren. Dat is redelijk betrouwbaar om arbeidsmarkteffecten van kleine beleidsveranderingen te schatten, maar de impact van grotere veranderingen, zoals de invoering van (bijna) gratis kinderopvang, is veel moeilijker in beeld te brengen. Zo maakt het CPB geen onderscheid tussen de arbeidsmarktbatens van drie, vier of vijf dagen kinderopvang, zoals toegelicht in een voetnoot: “... omdat het aantal huishoudens dat zo veel dagen gebruik maakt van kinderopvang in de huidige situatie beperkt is en een uitbreiding van de keuzeset de complexiteit en rekentijd van het model verhoogt”. (Van Elk en Koot, 2020, p. 7)

Het CPB neemt daarmee aan dat alle arbeidsmarkteffecten van verschuivingen van drie naar vier of vijf dagen kinderopvang (en van vier naar vijf dagen) nul zijn. Verschuivingen van parttime- naar fulltimewerk blijven daarmee voor een belangrijk deel uit het zicht van de modellen. Deze aanname wordt niet ondersteund door empirisch bewijs en gaat ook voorbij aan de Nederlandse situatie: de arbeidsmarktparticipatie is relatief hoog, maar de meeste vrouwen werken nog altijd in deeltijd. Als gevolg van het vele deeltijdwerk en de relatief hoge kosten van kinderopvang is het gebruik (in fte) van formele kinderopvang anno 2025 ook nog steeds beperkt: gemiddeld gaan kinderen zo’n twee dagen per week naar de kinderopvang (Tweede Kamer, 2025). Dit resulteert in relatief veel kinderen die deelnemen aan kinderopvang, maar slechts een heel klein deel (zo’n tien procent) gaat dertig uur per week of meer naar de kinderopvang (Eurostat, 2026). Bijna gratis kinderopvang zal het gebruik ervan stimuleren, maar in de CPB-

modellen zijn de arbeidsmarkteffecten van vier of vijf dagen kinderopvang gelijk aan de arbeidsmarkteffecten van drie dagen gratis kinderopvang. Hoe groot de arbeidsmarktbat-ten zijn die met deze aanname worden gemist is onzeker, maar juist hier zit nog de nodige rek in het Nederlandse deeltijdmodel.

Meer zekerheid en eenvoud telt

Ook meer duidelijkheid over de kosten van kinderopvang kan de arbeidsparticipatie in het nieuwe stelsel verhogen. In internationaal perspectief zijn, volgens data van de OESO, de kosten voor kinderopvang in Nederland relatief hoog en is er sprake van een lang en onzeker bruto-netto-traject. Ouders betalen immers eerst de volledige kosten van kinderopvang. Vervolgens krijgen ze een deel van de kosten terug via de kinderopvangtoeslag. In zo'n systeem is het onduidelijk wat een extra dag werken netto oplevert. Een extra dag werken betekent meer inkomen, maar ook hogere kosten door een combinatie van extra gebruik van kinderopvang en een lager toeslagtarief. Omdat de toeslagen gebaseerd zijn op het actuele jaarinkomen, is pas aan het eind van het jaar duidelijk wat de netto-kosten zijn. Bovendien hangen mogelijke terugvorderingen altijd boven het hoofd.

Directe financiering is een cruciaal onderdeel van de stelselherziening. In plaats van een onzekere kinderopvangtoeslag, uitbetaald aan de ouder, ontvangt de kinderopvangaanbieder een subsidie. Voor de ouder resteert een lage eigen bijdrage, die niet gerelateerd is aan het inkomen. Terugvorderingen komen niet meer voor. Deze systeemverandering gaat verder dan alleen een verhoging van de toeslagen.

Juist bij groepen met een lager inkomen, waar de arbeidsparticipatie en ook het gebruik van kinderopvang nog relatief laag is, telt het effect van meer zekerheid en meer eenvoud zwaar (Hermes et al., 2026). Terwijl een terugvordering voor ouders met een hoog inkomen in de meeste gevallen wel te dragen is, kan het effect voor ouders met een laag inkomen desastreus zijn.

Recent onderzoek bevestigt dat de complexiteit van het stelsel een belangrijke barrière kan zijn voor het gebruik van kinderopvang en daarmee voor de arbeidsparticipatie van moeders. In een Duitse studie vinden Hermes et al. (2025) bijvoorbeeld een groot effect op het gebruik van (bijna) gratis kinderopvang van een interventie die gezinnen in de lagere inkomensklassen informatie en ondersteuning biedt bij het aanmelden voor kinderopvang. De interventie had ook een sterk positief effect op (fulltime) arbeidsparticipatie en het gezinsinkomen. Bovendien leidde de informatie en ondersteuning tot een meer gelijke verdeling binnen het huishouden van zorg en betaalde arbeid. Meer in het algemeen wijzen economen steeds vaker op het belang van financiële eenvoud en zekerheid bij het nemen van beslissingen, juist bij groepen met een lager inkomen (Burland et al., 2023).

Opa's, oma's en anticipatie-effecten

Onderzoek naar kinderopvang richt zich voornamelijk op de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen, waardoor informele opvang door opa's en oma's veelal bui-

ten beschouwing wordt gelaten. Maar omdat *iemand* voor jonge kinderen moet zorgen, werken jonge ouders, kinderopvang en opa's en oma's als communicerende vaten. Investerings in kinderopvang hebben daarom niet per definitie een groot effect op de arbeidsparticipatie van ouders, maar kunnen ook substitutie van informele opvang (in de praktijk vaak door grootouders) naar een formele kinderopvang betekenen (Havnes en Mogstad, 2011).

Ook in Nederland is de betrokkenheid van grootouders bij de zorg voor hun kleinkinderen relatief hoog; veel opa's en oma's zorgen één of twee dagen in de week voor hun kleinkinderen (CBS, 2026). In een dergelijke context zal een deel van de arbeidsmarktbat-ten van investeringen in kinderopvang neerslaan bij informele zorgverleners (Attanasio et al., 2022). In die lijn laten Karademir et al. (2026) zien dat de introductie van bijna gratis kinderopvang in Quebec (Canada) niet alleen de arbeidsdeelname van moeders, maar ook van grootmoeders heeft vergroot. Gegeven de toenemende arbeidsparticipatie van oudere cohorten, ook in Nederland, is het belangrijk om de intergenerationele overdrachten van grootouders op hun (klein)kinderen niet als gratis en niet als eindeloos beschikbaar te zien. Beter beschikbare formele kinderopvang kan zich dus ook vertalen in een hoger arbeidsaanbod van informele zorgverleners. En een hoger arbeidsaanbod van opa's en oma's impliceert vervolgens weer minder beschikbaarheid van informele opvang en daarmee grotere effecten van kinderopvang op de arbeidsparticipatie van ouders (Brugarolas, 2026).

Daarnaast kunnen ook vrouwen (en in theorie mannen) die nog geen kinderen hebben, beïnvloed worden door het vooruitzicht van beschikbare, toegankelijke en betaalbare kinderopvang. Toekomstige ouders die weten dat ze een deel van de zorg met een gerust hart kunnen overlaten aan de kinderopvang, zullen andere arbeidsmarktkeuzes maken dan ouders die kinderopvang als weinig toegankelijk en duur beoordelen (het anticipatie-effect). Jackson et al. (2025) laten zien dat er in de VS een positief arbeidsmarkteffect is van kinderopvang. Voor ongeveer de helft bestaat dit effect uit meer arbeidsparticipatie van informele zorgverleners en toekomstige ouders.

Normen veranderen

Wereldwijd is de arbeidsparticipatie van moeders het hoogst in stelsels waar al decennia (bijna) gratis kinderopvang beschikbaar is. Tegelijkertijd vinden evaluaties soms beperkte effecten van extra investeringen in kinderopvang (Bettendorf et al., 2015; Havnes en Mogstad, 2011). Een belangrijke tekortkoming van dergelijke evaluaties is echter dat ze kortetermijneffecten schatten, hooguit enkele jaren na een stelselherziening. Structurele, geleidelijke ontwikkelingen zijn pas op langere termijn zichtbaar en worden daarom gemist in deze studies.

Investerings in kinderopvang zullen ervoor zorgen dat ouders meer gebruik maken van kinderopvang en (meer) gaan werken. Deze initiële verandering, hoe beperkt ook, kan een verandering van normen in beweging brengen en zo zorgen voor een 'sneeuwbaaleffect' (Cortés et al., 2026). De Nederlandse deeltijdeconomie is niet een natuurlijk gegeven; mede door beleid is deze ontstaan en

wordt deze in stand gehouden. Deze deeltijdnorm is duidelijk zichtbaar in de instituties rondom de zorg voor het jonge kind. Schooltijden, verlof en kinderopvang baseren zich op de deeltijdse arbeidstijden; tegelijkertijd volgen deze deeltijdse arbeidstijden weer uit deze specifieke organisatie van schooltijden, verlof en kinderopvang (Plantenga, 2010). Bijna gratis kinderopvang is een belangrijke eerste stap op weg naar een meer eigentijdse zorginfrastructuur waarin voor ouders (lees: moeders) meer opties mogelijk zijn dan bij een parttimebaan.

We zullen de deeltijdnorm ook wel achter ons *moeten* laten. Op dit moment zijn er al grote personeelstekorten in de zorg, het onderwijs en de kinderopvang (AZW, 2026; MinOCW, 2024). Naar verwachting zullen deze de komende jaren alleen nog maar toenemen. Niet toevallig zijn dit ook de sectoren waar vooral veel vrouwen werken én waar massaal in deeltijd wordt gewerkt (CBS, 2022; 2024). Tegen deze achtergrond wordt de laatste tijd veel aandacht besteed aan langere contracten. Bijvoorbeeld van twee naar drie dagen of van drie naar vier dagen in de week. Dat is een ingewikkeld proces, maar er lijkt wel draagvlak voor te zijn. Ook maatschappelijk: de gemiddelde arbeidstijd van vrouwen neemt toe met ieder nieuw cohort dat op de arbeidsmarkt komt. Maar die stijgende arbeidsmarktparticipatie is natuurlijk alleen mogelijk wanneer de omgeving daarop is ingespeeld. Dan moet de zorg zich dus niet oriënteren op het vergroten van de inzet van de mantelzorger, moeten de scholen de vrijdag niet vrij roosteren, en moet de kinderopvang toegankelijk, betrouwbaar en financieel haalbaar zijn.

Tot slot

De kosten van beleid zijn meestal eenvoudiger door te rekenen dan de baten, vooral wanneer deze moeilijk te modelleren zijn of op langere termijn worden gerealiseerd. Het CPB zet de onzekere baten vaak op nul. Het gevolg is dat de politiek vaak de verkeerde ‘prijs’ voorgehouden krijgt wanneer zij financiële keuzes maakt (Ziesemer, 2025). Dat lijkt ook te gebeuren in de discussie rondom de invoering van bijna gratis kinderopvang: die lijkt vooral duur en levert volgens de beperkte modellen nauwelijks iets op in termen van arbeidsmarktparticipatie. Daarmee wordt de impact van de stelselwijziging onderschat. Niet alleen op korte termijn, maar ook op lange termijn wanneer er rekening wordt gehouden met toekomstige generaties. Bijna gratis kinderopvang is een belangrijke eerste stap op weg naar een meer eigentijdse zorginfrastructuur.

Dat de arbeidsmarktbatens worden onderschat, wil natuurlijk niet zeggen dat de voorgestelde stelselherziening boven iedere kritiek verheven is. Eerder hebben we gezien op de risico's van tariefstijgingen en verminderde toegankelijkheid voor de lage-inkomensgroepen (Plantenga et al., 2022). Ook het feit dat kinderopvang alleen toegankelijk blijft voor kinderen van werkende ouders, is een gemiste kans. Want de baten van kinderopvang betreffen hogere arbeidsmarktparticipatie, maar ook betere ontwikkelkansen voor kinderen – met name voor kinderen die opgroeien in minder kansrijke gezinnen (Van Huizen en Plantenga, 2018; Cascio, 2023). Desondanks is de invoering van bijna gratis kinderopvang in 2029 een belangrijke stap richting

betaalbare, kwalitatief hoogwaardige kinderopvang voor alle kinderen.

Literatuur

- Attanasio, O., R.P. de Barros, P. Carneiro et al. (2022) *Public childcare, labor market outcomes of caregivers, and child development: experimental evidence from Brazil*. NBER Working Paper, 30653.
- AZW (2026) *Nieuwe prognose arbeidsmarkt zorg en welzijn (inclusief kinderopvang)*. AZW Rapport. Te vinden op azwinfo.nl.
- Bettendorf, L.J.H., E.L.W. Jongen en P. Muller (2015) *Childcare subsidies and labour supply: evidence from a large Dutch reform*. *Labour Economics*, 36, 112–123.
- Bolhaar, J., F. Bucx, E. Jongen et al. (2023) *Herziening financieringsstelsel kinderopvang: Maatschappelijke effecten van het voorgenoemde kabinetsplan*. CPB/SCP Publicatie, 21 juni.
- Brugarolas, P. (2026) *Early Childhood Education and Care and mother's labor supply: The role of publication and weak causal design biases*. *Review of Economics of the Household*, te verschijnen.
- Burland, E., S. Dynarski, K. Michelmore et al. (2023) *The power of certainty: experimental evidence on the effective design of free tuition programs*. *The American Economic Review: Insights*, 5(3), 293–310.
- Cascio, E.U. (2023) *Does universal preschool hit the target? Program access and preschool impacts*. *The Journal of Human Resources*, 58(1), 1–42.
- CBS (2022) *Nederland in cijfers: aan de hand van 36 vragen verbeeld*. Centraal Bureau voor de Statistiek, september.
- CBS (2024) *Zorg en welzijn bedrijfstak met grootste aandeel vrouwen*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Nieuwsbericht, 28 augustus.
- CBS (2026) *Monitor arbeid, zorg en kinderopvang 2025*. Centraal Bureau voor de Statistiek, 31 maart.
- Coalitieakkoord (2026) *Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland*. Coalitieakkoord 2026–2030. Te vinden op www.kabinetsformatie2025.nl.
- Cortés, P., J. Hwang, J. Pan en U. Schönberg (2026) *Gender norms and the labor market*. NBER Working Paper, 34716.
- Elk, R. van, en P. Koot (2020) *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. CPB Notitie, december.
- Eurostat (2026) *Formal child care by duration and age group*. Eurostat Dataset. Te vinden op ec.europa.eu.
- Havnes, T. en M. Mogstad (2011) *Money for nothing? Universal child care and maternal employment*. *Journal of Public Economics*, 95(11–12), 1455–1465.
- Hermes, H., P. Lergepporter, F. Peter en S. Wiederhold (2025) *Application barriers and the socioeconomic gap in child care enrollment*. *Journal of the European Economic Association*, 23(3), 1133–1172.
- Hermes, H., P. Lergepporter, F. Peter en S. Wiederhold (2026) *Time to close the socioeconomic gap in access to childcare*. *Nature Human Behaviour*, 18 mei.
- Huizen, T. van, en J. Plantenga (2018) *Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments*. *Economics of Education Review*, 66, 206–222.
- Jackson, C.K., J.A. Turner en J. Bastian (2025) *Universal Pre-K as economic stimulus: evidence from nine states and large cities in the U.S.* NBER Working Paper, 33767.
- Karademir, S., J.-W. Laliberté en S. Staubli (2026) *The multigenerational impact of children and childcare policies*. *Journal of Labor Economics*, 44(1), 189–227.
- MinOCW (2024) *Feiten en cijfers over leraren en het lerarentekort*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Trendrapportage. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- NRC (2025) *Het kabinet ligt op ramkoers met kinderopvang. Hoe komt dat?* NRC, 8 oktober.
- Plantenga, J. (2010) *Domweg gelukkig in een deeltijd baan*. In: A. van den Broek en M. Cloin (red.). *Komt tijd, komt raad? Essays over mogelijkheden voor een nieuwe tijdsorde*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 53–65.
- Plantenga, J., T. van Huizen en P. Leseman (2022) *Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering*. *ESB*, 107(4810), 270–273.
- Tweede Kamer (2025) *Kinderopvang: derde kwartaalrapportage 2025*. Rapport, 18 december. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Ziesemer, V. (2025) *Incomplete modellen kosten economische groei*. Instituut voor Publieke Economie, Policy Paper, 16 oktober.