MEMO

Financiële onderbouwing NFKO 2.0

Ed Buitenhek, Bureau Buitenhek | Opgesteld voor Brancheorganisatie Kinderopvang | 29 september 2026

Aanleiding

Het voorstel voor de Nieuwe Financiering Kinderopvang (NFKO) combineert 2 fundamentele veranderingen:

a. het afschaffen van de kinderopvangtoeslag, en
b. de invoering van een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% van de maximumuurprijs.

Die 2 elementen hoeven niet noodzakelijk aan elkaar gekoppeld te worden.

De problemen van het toeslagenstelsel (onzekerheid vooraf, voorschotten en terugvorderingen) kunnen ook worden opgelost binnen een systeem waarin de bijdrage van ouders afhankelijk blijft van hun draagkracht.

Dat is het vertrekpunt van het alternatief: Nieuwe Financiering Kinderopvang 2.0 (NFKO 2.0). In deze memo is de onderbouwing uitgewerkt die wordt gebruikt als basis voor de financiële aspecten van NFKO 2.0

Budgettair beslag stelselherziening en ingroeipad: structureel € 3,4 mld.

De extra kosten van het huidige kinderopvangplan bedragen structureel jaarlijks € 3,4 mld. Vanaf 2025 tot en met 2029 wordt dat stapsgewijs toegevoegd aan de begroting. Na de ingroeistappen van € 593 mln. in 2025 en € 280 mln. in 2026 - in totaal € 0,9 mld. - heeft het kabinet de keuze om vanaf 2027 in totaal € 2,5 mld. structureel per jaar te besteden aan de huidige plannen voor gratis kinderopvang of voor andere prioriteiten:

Financieel ingroeipad bijna gratis kinderopvang volgens wetsvoorstel (x € 1.000)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029 e.v.	
Totale uitgaven kinderopvangtoeslag (Rijksbegroting 2026)	4.939.015	5.795.537	6.140.729	6.908.693	7.569.667	8.511.489	**structureel**
Extra toevoeging uitgaven gratis opvang per jaar	-	593.000	280.000	859.000	750.000	918.000	**3.400.000**
Cumulatief extra budget t.o.v. oude stelsel	-	593.000	873.000	1.732.000	2.482.000	**3.400.000**	

Bron: Rijksbegroting SZW 2026 en MvT wetsvoorstel NFKO, exclusief correcties voor- en najaarsnota's

Update effect conceptbegroting: € 350 mln. besparing en verlaging 96%-grens naar ca. € 72.000

In de conceptbegroting 2027 van het kabinet blijkt dat er consensus is bij de minderheidscoalitie om € 350 miljoen te bezuinigen op de eerdere kinderopvangplannen. Deze maatregel voor 2027 maakt bijna gratis kinderopvang niet structureel € 350 miljoen goedkoper. De €350 miljoen betreft een incidentele verlaging van de uitgaven in 2027; in de jaren daarna loopt het budget weer verder op richting het structurele niveau.

In 2026 krijgen huishoudens met een verzamelinkomen tot € 56.000 de maximale toeslagvergoeding van 96% en bouwt dat inkomensafhankelijk af als het inkomen stijgt. In het oorspronkelijke ontwerpbesluit voor 2027 zou de inkomensgrens voor de maximale 96% vergoeding stijgen van € 56.400 naar € 87.800 (zie https://www.internetconsultatie.nl/besluitkinderopvangtoeslag_2027/b1).

Als € 350 miljoen wordt bezuinigd op het ingroeipad zal het verzamelinkomen met de maximale vergoeding lager uitvallen en zal de nieuwe 96%-grens voor 2027 op € 72.000 uitkomen. Daarboven blijven huishoudens een inkomensafhankelijke ouderbijdrage betalen.

Het Ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag 2027 vertaald naar 2029

In het Ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag 2027 (zie bijlage Ingroeipad bij https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026Z18900&did=2026D43558 paragraaf 4. Inkomenseffecten) staat een tabel met de impact van het aanpassen van de toeslagtabel 2027.

Het gaat dan om gezinnen met 2 kinderen die ieder 2 dagen gebruik maken van de dagopvang in 4 inkomenscategorieën (minimum, modaal, 2x modaal en hogere inkomens).

Mede door de incidentele bezuinigingen zijn de effecten voor 2027 relatief beperkt:

Tabel 3: rekenvoorbeelden (op basis van verwachte ontwikkeling tarieven 2027)

Laag inkomen *(had in 2024 al recht op 96%)*	**2026**	**2027**
Kosten opvang per jaar:	€ 26.381	€ 27.256
KOT per jaar:	€ 24.666	€ 25.479
Eigen bijdrage per jaar:	€ 1.714	€ 1.777
Percentage eigen bijdrage:	**6,5%**	**6,5%**

Middeninkomen *(1 x modaal)*	**2026**	**2027**
Kosten opvang per jaar:	€ 26.381	€ 27.256
KOT per jaar:	€ 24.666	€ 25.479
Eigen bijdrage per jaar:	€ 1.714	€ 1.777
Percentage eigen bijdrage:	**6,5%**	**6,5%**

Middeninkomen *(2 x modaal)*	**2026**	**2027**
Kosten opvang per jaar:	€ 26.381	€ 27.256
KOT per jaar:	€ 21.609	€ 23.197
Eigen bijdrage per jaar:	€ 4.772	€ 4.060
Percentage eigen bijdrage:	**18,1%**	**14,9%**

Hoger inkomen *(had in 2024 recht op 33,3%)*	**2026**	**2027**
Kosten opvang per jaar:	€ 26.381	€ 27.256
KOT per jaar:	€ 16.509	€ 17.928
Eigen bijdrage per jaar:	€ 9.872	€ 9.328
Percentage eigen bijdrage:	**37,4%**	**34,2%**

Bovenstaande rekenvoorbeelden zijn gebaseerd op een voorbeeldsituatie met twee kinderen die beiden twee dagen per week naar de dagopvang gaan voor een mediaan tarief van € 11,53 in 2026 en een verwacht mediaan tarief van € 11,91 voor 2027. Het enige waar de voorbeelden in verschillen is de hoogte van het toetsingsinkomen. De in de tabellen genoemde bedragen zijn in lopende prijzen. Dat betekent dat de opvangkosten, de hoogte van de vergoeding voor de opvang en de hoogte van de eigen bijdrage een prijsontwikkeling bevatten die is gebaseerd op een aanname over de loon- en prijsontwikkeling. De tabellen tonen ook de eigen bijdrage als percentage van de totale opvangkosten. Dit percentage corrigeert automatisch voor deze loon- en prijsontwikkelingen. Voor een analyse van de verandering in de eigen bijdrage tussen twee jaren moet daarom gekeken worden naar deze percentages.

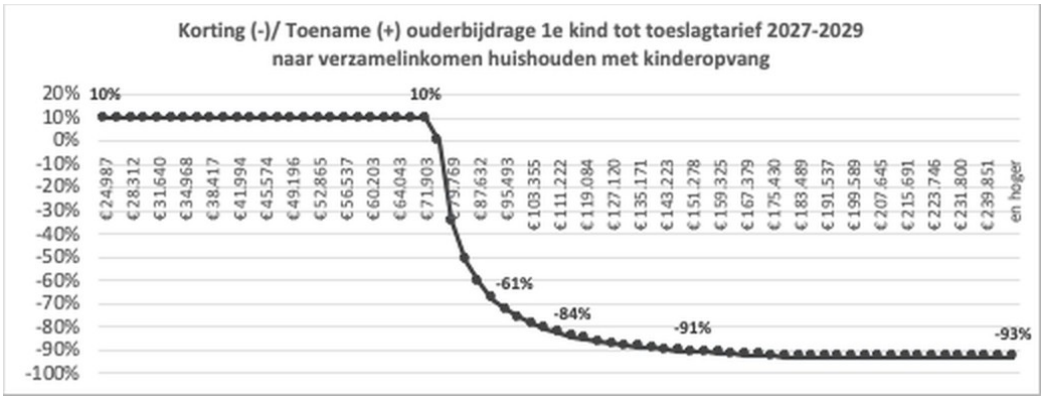
Bron: Ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag 2027, bijlage Ingroeipad

Als we echter hetzelfde rekenvoorbeeld van de minister doortrekken naar 2029 ontstaat het volgende beeld:

Rekenvoorbeelden (op basis van verwachte ontwikkeling tarieven 2027 en 2029)

	2026	2027	2029	Verschil 2026-2029
Laag inkomen (25K), had in 2024 al recht op 96%				
Kosten opvang per jaar	€ 26.381	€ 27.256	€ 29.096	
KOT per jaar	€ 24.666	€ 25.479	€ 27.086	
Eigen bijdrage per jaar	€ 1.714	€ 1.777	€ 2.010	**+ € 296**
Middeninkomen (1 x modaal, 47K)				
Kosten opvang per jaar	€ 26.381	€ 27.256	€ 29.096	
KOT per jaar	€ 24.666	€ 25.479	€ 27.086	
Eigen bijdrage per jaar	€ 1.714	€ 1.777	€ 2.010	**+ € 296**
Middeninkomen (2 x modaal, 95K)				
Kosten opvang per jaar	€ 26.381	€ 27.256	€ 29.096	
KOT per jaar	€ 21.609	€ 23.197	€ 27.086	
Eigen bijdrage per jaar	€ 4.772	€ 4.060	€ 2.010	**- € 2.762**
Hoger inkomen (152K), had in 2024 recht op 33,3%				
Kosten opvang per jaar	€ 26.381	€ 27.256	€ 29.096	
KOT per jaar	€ 16.509	€ 17.928	€ 27.086	
Eigen bijdrage per jaar	€ 9.872	€ 9.328	€ 2.010	**- € 7.862**

De laagste inkomens gaan er in 2029 € 300 netto per jaar op achteruit terwijl de hoogste inkomens er bijna € 8.000 netto per jaar op vooruit gaan. In onderstaande grafiek de korting op of toename van de ouderbijdrage in de periode 2027-2029 naar huishoudinkomen:



Bron: ontwerpbesluit 2027 en aangepast wetsvoorstel kinderopvang

Huishoudens met een minimum inkomen betalen in 2027 4% van de kosten tot het toeslagtarief en dat wordt verhoogd naar 4,4% in 2029 (+10%), de hoogste inkomens betalen in 2027 39,1% van de kosten tot het toeslagtarief en dat wordt gekort tot 4,4% in 2029 (-93%).

Dat is niet het enige netto inkomenseffect dat samenhangt met de kinderopvangplannen. De lastenverlichting voor hoge inkomens wordt voor ca. € 1,7 miljard gefinancierd met het geleidelijk

afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). En voor de laagste inkomens met jonge kinderen gaat dat in 2027 om een belastingkorting van ruim € 2.000 netto dat komt te vervallen door de stelselherziening.

Structureel maximaliseren 96% grens op € 72.000 levert ca. € 2 mld. aan ruimte op ...

Het CPB raamde eerder dat het behoud van de inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag vanaf een verzamelinkomen van € 90.000 een structurele besparing van € 1,4 mld. oplevert ten opzichte van het huidige kabinetsbeleid waarin uiteindelijk alle werkende ouders 96% vergoeding ontvangen (zie CPB, Keuzes in Kaart 2025-2028, maatregel CDA_150: behoud inkomensafhankelijkheid kinderopvangtoeslag, afbouw vanaf € 90.000; structurele ombuiging € 1,4 mld.).

Wanneer de grens voor de maximale vergoeding structureel rond € 72.000 wordt gelegd en dus na 2027 niet meer naar hogere inkomens wordt uitgebreid, wijst een indicatieve raming op een structurele besparing in de orde van € 1,8 tot € 2,0 mld. per jaar (raming Bureau Buitenhek op basis van SZW, Ontwerpbegroting 2026, kerncijfers gebruik kinderopvangtoeslag).

In de huidige plannen wordt die € 1,8 tot € 2 mld. structureel ingezet voor het verhogen van de kinderopvangtoeslag voor huishoudens met een inkomen vanaf € 72.000. De groep die daarvan profiteert is omvangrijk.

Bijna 80% van de kinderen met kinderopvangtoeslag komt uit een huishouden met een verzamelinkomen dat hoger ligt dan 1,5 keer modaal of € 72.000 per jaar:

Gebruik kinderopvangtoeslag naar verzamelinkomen (aantal kinderen met kinderopvangtoeslag x 1.000)

	Realisatie 2025	Raming 2026	Raming 2027	
Tot 130% Wml	76	78	77	
130% Wml tot 1 1/2 x modaal	121	122	123	
1 1/2 x modaal tot 3 x modaal	507	510	515	**78,6% van totaal**
3 x modaal en hoger	218	215	217	

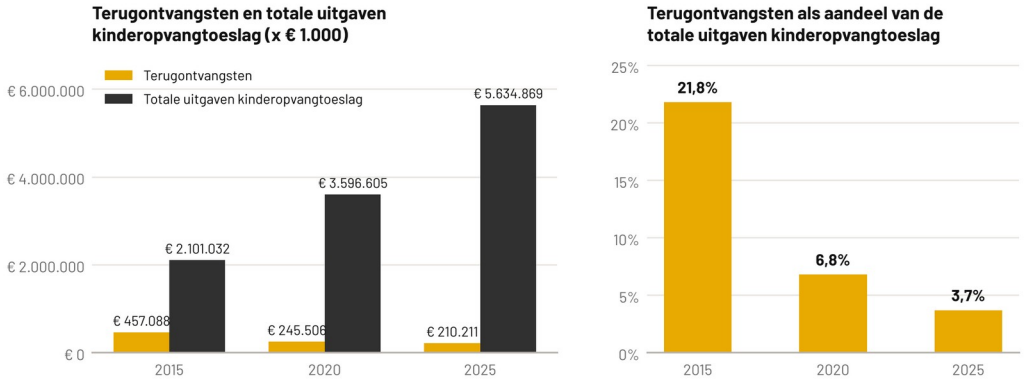
Bron: SZW begroting 2027, p. 121

Hoe staat het met de terugvorderingen en wat is de prognose?

Sterk dalende trend terugvorderingen: van 22% in 2015 naar minder dan 4% in 2025

Ondanks het toenemend gebruik van kinderopvangtoeslag (KOT) zien we de terug-ontvangsten sterk teruglopen.

In 2015 bedroegen de terug-ontvangsten bij de kinderopvangtoeslag € 457 miljoen, 21,8% van de totale KOT-uitgaven. In 2025 bedroegen de terugvorderingen bij de kinderopvangtoeslag € 210 miljoen, 3,7% van de totale KOT-uitgaven:



Bron: SZW Jaarverslagen 2015-2025

Het aandeel hoge terugvorderingen is slechts een fractie van het totaal aan terugvorderingen. De dalende trend komt doordat de uitvoering van de kinderopvangtoeslag de afgelopen jaren op verschillende punten is aangepast. De Belastingdienst werkt met verbeterde inkomensgegevens, ouders kunnen wijzigingen eenvoudiger doorgeven en de dienstverlening is uitgebreid. Bovendien leveren de kinderopvangaanbieders structureel opvanginformatie aan bij de Dienst Toeslagen. Daardoor is de kans op hoge terugvorderingen afgenomen. In juli 2026 is een nieuwe aanpak gepresenteerd voor alle toeslagen om in 2030 de terugvorderingen bij alle toeslagen te voorkomen.

Door 'hebben is houden' verdere aanpak terugvorderingen voor alle toeslagen

De Dienst Toeslagen heeft onlangs de plannen voor de komende jaren vastgesteld (zie Visie 2030). Ze zetten in op het volledig stoppen van terugvorderingen voor alle toeslagen: is de gezinssituatie veranderd en krijgen huishoudens daardoor plotseling te veel toeslag in een lopend jaar? Dan wordt er niet teruggevorderd en mag je dat houden. "Hebben = Houden" noemen ze dat (Visie 2030, p. 5.). Dat betekent dat met deze inzet ook zonder ingrijpende stelselherzieningen voor de kinderopvang-, zorg- en huurmarkt de terugvorderingsproblematiek binnen enkele jaren aanzienlijk teruggebracht kan zijn met een integrale aanpak en schaalbare aanpak voor alle toeslagen.

Het probleem van 30.000 hoge terugvorderingen in 2023 is achterhaald

De MvT bij het wetsvoorstel voor bijna gratis opvang stelt centraal dat ongeveer 30.000 huishoudens in 2023 meer dan €1.000 KOT moesten terugbetalen. Dat is 4 tot 5% van de KOT-ontvangers. De toelichting verbindt dit vervolgens sterk aan de inkomensafhankelijkheid en stelt zelfs dat lage inkomens de grootste risico's lopen omdat zij de hoogste voorschotten ontvangen.

Maar het cijfer van 30.000 is op zichzelf onvoldoende om de proportionaliteit van de gekozen oplossing te beoordelen. Het omvat immers verschillende oorzaken: inkomen, opvanguren, arbeidseis, partnerschap en andere correcties. Bovendien zegt een terugvordering van meer dan €1.000 nog niets over de ernst van het probleem: €1.050 en €15.000 zitten in dezelfde categorie.

Daar komt bij dat de MvT zelf erkent dat wijzigingen in opvanguren een belangrijke oorzaak zijn en dat ouders bijvoorbeeld vergeten die door te geven. Het inkomensonafhankelijk maken van de KOT lost dat probleem niet op

Die 30.000 hoge terugvorderingen in de MvT betreft het jaar 2023. Sindsdien is de inkomensgevoeligheid van de KOT fors verminderd. In 2026 krijgt het eerste kind tot €56.412 al 96% en in 2027 krijgt volgens het kabinet een huishouden tot ongeveer €72.000 het maximale percentage.

Dat betekent dat in 2027 bij een inkomensonderschatting van 50% een huishouden volledig binnen het maximale percentage zolang het vooraf geschatte inkomen ongeveer niet hoger is dan: 2023: €18.000, 2026: €37.600, 2027: €48.000.

Een huishouden dat bijvoorbeeld €40.000 opgeeft en uiteindelijk €60.000 verdient, kon onder de oude tabel een behoorlijke terugvordering krijgen. In 2027 blijft het binnen de maximale vergoeding en ontstaat in het geheel geen terugvordering. De toelichting in het wetsvoorstel over 2023 volstaat dus niet om de meerwaarde van het wetsvoorstel te beoordelen.

Het partnerbegrip verandert in 2027 en ook dat voorkomt terugvorderingen

Een tweede deel van de historische problematiek wordt eveneens vóór 2029 gewijzigd.

Vanaf 2027 vervalt onder andere het criterium voor samengestelde gezinnen. Daardoor worden twee volwassenen niet meer uitsluitend toeslagpartner omdat zij samenwonen en er een minderjarig kind van één van hen op het adres woont. Dat is juist relevant voor extreme inkomenssprongen. De MvT van de financieringswet noemt het krijgen of verliezen van een toeslagpartner zelf expliciet als situatie waarin de kans op een verkeerd voorschot groter is. Daarmee verandert tussen 2023 en 2029 niet alleen de toeslagtabel, maar ook de populatie die door een onverwachte partnerwijziging met een tweede inkomen kan worden geconfronteerd.

Gewone inkomensfouten zijn voor lage inkomens geen probleem meer

In 2026 kan iemand met een laag inkomen een aanzienlijke fout maken in de inkomensraming zonder dat de KOT verandert. Tot € 56.412 bedraagt het percentage immers 96%. In 2027 wordt die maximale zone verder verbreed tot € 72.000.

Voor deze groep zijn daarom steeds grotere inkomensafwijkingen nodig voordat er überhaupt een inkomensgerelateerde terugvordering ontstaat. Dat roept de vraag op of de resterende echt

hoge inkomensgerelateerde terugvorderingen zich niet juist concentreren bij specifieke situaties: grote inkomenssprongen, sterk fluctuerende inkomsten, ondernemers en wijzigingen in huishoudsamenstelling.

Het wetsvoorstel bevat zelf een veel gerichtere oplossing: prospectief corrigeren

Het nieuwe stelsel kent als uitgangspunt dat de overheid vooraf het recht vaststelt en dat een latere wijziging in beginsel alleen gevolgen voor de toekomst heeft. De al betaalde toeslag wordt dan niet bij ouders teruggevorderd. Maar dat beginsel is niet gekoppeld aan een dure inkomensonafhankelijke regeling.

Je zou immers ook binnen een inkomensafhankelijk stelsel kunnen bepalen: correcte toekenning over periode t = definitief; gewijzigde inkomens- of partnersituatie werkt vanaf periode t+1.

Bij een alleenstaande ouder die €30.000 verdient en in juli een partner met €60.000 inkomen krijgt, zou januari-juni dan worden afgesloten en vanaf juli de nieuwe draagkracht gelden.

Welke meerwaarde resteert en hoe weegt dat op tegen € 3,4 miljard aan extra structurele lasten per jaar

De consultatie-MvT raamt de structurele meerkosten van de hervorming op € 3,4 miljard per jaar (prijspeil 2025). Daarvan hangt €2,3 miljard samen met het hoge inkomensonafhankelijke percentage en € 1 miljard met extra gebruik als gevolg daarvan. Daartegenover staat een historisch probleem van 30.000 hoge terugvorderingen in 2023, waarvan bovendien een minderheid door inkomensverschillen wordt veroorzaakt.

De arbeidsmarktbaten kunnen de omvang van de investering moeilijk dragen

De MvT is hier duidelijk over. CPB en SCP ramen het effect van de inkomensonafhankelijke vergoeding op het arbeidsaanbod op ongeveer +0,2%. In samenhang met de afschaffing van de IACK, die een negatief effect heeft, levert dat volgens het CPB geen enkele meerwaarde op voor de arbeidsparticipatie in Nederland.

Daar staat een structurele intensivering van miljarden tegenover.

De MvT beroept zich daarnaast op mogelijke cultuurverandering en enquêtes waarin ouders zeggen meer te willen werken wanneer opvang goedkoper of zekerder wordt, maar erkent tegelijkertijd dat deze effecten niet kwantificeerbaar zijn en daarom niet in de ramingen van de planbureaus zitten. Ook uit de meest recente Enquête Beroepsbevolking (EBB, 2025) blijkt niet dat er een impuls verwacht moeten worden.

Een aanzienlijk deel van de extra subsidie gaat naar huishoudens die het probleem niet hebben

In 2026 betaalt een gezin met een hoger inkomen voor het eerste kind uiteindelijk 63,5% zelf wanneer het minimumpercentage van 36,5% geldt. In het nieuwe stelsel wordt de eigen bijdrage 4,4%. Daarmee daalt die eigen bijdrage met ongeveer 93% (tot aan maximum toeslagtarief).

Voor de laagste inkomens gebeurt het tegenovergestelde. Zij betalen nu 4% van de maximumuurprijs. Door de recente wijziging van 96% naar 95,6% wordt dat 4,4%: een stijging van de eigen bijdrage met 10%.

De maatregel wordt mede gerechtvaardigd met de kwetsbaarheid van lage inkomens en geeft daar een verslechtering en bij de hogere inkomens de grootste financiële verbetering.

De vraag over het wetsvoorstel die nog beantwoord zou moeten worden is:

> Kan de regering voor inkomensdecielen publiceren hoeveel publieke middelen per huishouden extra worden ontvangen ten opzichte van de KOT 2026, zowel in euro's als procentuele verandering van de eigen bijdrage, en welk deel van de structurele intensivering terechtkomt bij de hoogste 20%, 10% en 5% van de huishoudinkomens?

Een verlaging van de vergoeding met slechts 0,4 procentpunt klinkt marginaal, maar is voor een huishouden dat al 96% ontvangt niet marginaal: 4,0% naar 4,4% eigen bijdrage = +10% aan extra netto kosten.

Voor iemand die nu 63,5% zelf betaalt daalt de eigenbijdrage van 63,5% naar 4,4% en dat is een korting van 93%. Het argument dat iedereen straks hetzelfde percentage ontvangt betekent dus niet dat de financiële verandering voor iedereen gelijk is.

Conclusie

Deze financiële analyse laat zien dat het aanpassen van de kinderopvangtoeslag en het verhogen van de vergoeding naar 96% voor alle inkomens budgettair twee afzonderlijke beleidskeuzes zijn.

Met het huidige kabinetsplan is structureel € 3,4 mld. per jaar extra gemoeid. Een belangrijk deel van deze intensivering hangt samen met het verhogen van de vergoeding voor midden- en hogere inkomens, die in het huidige stelsel een lagere vergoeding ontvangen.

Behoud van enige inkomensafhankelijkheid kan daarom aanzienlijke structurele begrotingsruimte opleveren.

Het CPB heeft een structurele besparing van € 1,4 mld. berekend bij behoud van inkomensafhankelijkheid met een afbouw vanaf € 90.000.

Een indicatieve berekening van Bureau Buitenhek komt bij een grens en afbouw vanaf € 72.000 uit op € 1,8 tot € 2,0 mld. per jaar. Deze laatste raming is indicatief en afhankelijk van keuzes over de afbouw van toeslagpercentages voor hogere inkomens.

Tegenover deze budgettaire intensivering staat dat de omvang van de terugvorderingen bij de kinderopvangtoeslag de afgelopen tien jaar sterk is afgenomen: van € 457 mln., of 21,8% van de KOT-uitgaven, in 2015 naar € 210 mln., of 3,7%, in 2025. Het "Hebben = houden" uitgangspunt van het nieuwe plan van Dienst Toeslagen is erop gericht de terugvorderingen bij alle toeslagen de komende jaren sterk te beperken.

De cijfers maken daarmee inzichtelijk welke budgettaire afweging voorligt: volledige inkomensonafhankelijkheid vraagt structureel miljarden extra, terwijl behoud van inkomensafhankelijkheid aanzienlijke begrotingsruimte oplevert in een periode waarin de terugvorderingsproblematiek sterk is afgenomen en verder wordt aangepakt.