

Vergaderjaar 2025–2026

31 322

Kinderopvang

Nr. 571

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID EN VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2025

Er is een breed gedeelde politieke ambitie voor een nieuwe financiering van kinderopvang. Een financiering die eenvoudiger en zekerder is voor ouders. De afgelopen jaren is daar hard aan gewerkt door beleid, uitvoering en de sector. Met als resultaat dat in oktober het wetsvoorstel financiering kinderopvang is opengesteld voor internetconsultatie. Het tijdpad is ambitieus: om ouders vanaf 2029 eenvoud en zekerheid te bieden, is voortgang van onverminderd belang. Met deze brief informeren we uw Kamer over de stand van zaken van de herziening.

Achtergrond van de herziening

De kinderopvangtoeslag is inherent onzeker voor ouders. De (hoogte van de) toeslag hangt af van de situatie van ouders, zoals hun arbeidsmarktpositie of studie en hun actuele inkomen. Ouders ontvangen hoge, onzekere bedragen om hoge, zekere rekeningen voor de opvang van hun kinderen te betalen. De toeslagenaffaire heeft laten zien waar dit toe kan leiden. En hoewel er continu en met resultaat wordt gewerkt aan de verbetering van het huidige stelsel, kan de fundamentele problematiek niet binnen het huidige stelsel met voorschotsystematiek worden opgelost. De Afdeling advisering van de Raad van State constateerde in 2017 in het advies op het toen voorliggende wetsvoorstel nieuw financieringsstelsel kinderopvang dat «werkelijke reductie van complexiteit alleen [kan] worden bereikt als ingeleverd wordt op de uitgangspunten van inkomensafhankelijkheid en arbeidsparticipatie».¹ Alleen directe financiering is dus niet voldoende.

Dit advies is in lijn met diverse rapporten die sindsdien over het toeslagstelsel gepubliceerd zijn, zoals het Eindrapport toekomst toeslagen-

¹ Stcrt. 2018, nr. 50013. Na dit advies is besloten het wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer.

stelsel uit 2024.² Daarin is een aantal dilemma's onderscheiden, waaronder: gerichtheid tegenover eenvoud, actualiteit tegenover toekenningszekerheid en de verantwoordelijkheid bij de burger tegenover verantwoordelijkheid bij de overheid.

Bij het voorliggende traject is gekozen voor eenvoud, zekerheid en een verschuiving van verantwoordelijkheden en risico's van ouders naar de overheid en kinderopvangorganisaties. Deze fundamentele keuzes hebben geleid tot het huidige stelselontwerp.

Hoofdelementen wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is gebaseerd op het stelselontwerp dat tot stand gekomen is in een samenwerkingsverband tussen beleid en vier uitvoerders (Dienst Toeslagen, DUO, UWV en SVB) met inbreng van de kinderopvangsector. Eind 2024 heeft Dienst Toeslagen een stap naar voren gezet als beoogd uitvoerder. Sindsdien is het stelselontwerp samen met Dienst Toeslagen doorontwikkeld tot het wetsvoorstel dat op 17 oktober 2025 is opengesteld voor internetconsultatie.

De belangrijkste elementen van de nieuwe financiering zijn:

1. Een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding kinderopvang (een subsidie).
2. De uitvoerder betaalt de vergoeding kinderopvang rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie.
3. Zowel de initiële als periodieke toets op de voorwaarden (waaronder de arbeidseis) heeft alleen gevolgen naar de toekomst toe en leidt niet tot terugvorderingen bij de ouder(s).
4. De verantwoordelijkheid voor het aanvragen van de subsidie, het doorgeven van wijzigingen in het aantal afgenomen opvanguren en het uurtarief ligt bij de kinderopvangorganisatie.

Deze elementen zorgen met elkaar voor een stelsel dat ouders eenvoud en zekerheid biedt, en kinderopvang voor de meeste ouders veel beter betaalbaar maakt. Terugvorderingen zijn verleden tijd. Door de eenvoud en zekerheid is het nieuwe stelsel minder gericht op de situatie van ouders: inkomen speelt geen rol, zoals dat bijvoorbeeld ook in het onderwijs het geval is.

Uit de doenvermogenstoets blijkt dat we op de goede weg zijn. In deze toets is onderzocht of ouders met het stelselontwerp overweg kunnen. Hieruit blijkt dat het stelsel voor verreweg de meeste ouders doenlijk is én eenvoud en zekerheid biedt. De onderzoekers adviseren dan ook het huidige stelsel zo snel mogelijk in deze vorm in te voeren. De verbeterpunten die uit de doenvermogenstoets komen nemen we mee in de doorontwikkeling.

In het nieuwe stelsel nemen de verantwoordelijkheden van kinderopvangorganisaties toe. Zo worden zij verantwoordelijk voor het aanvragen van de subsidie en zijn er gevolgen voor de financiële verantwoording. Op onderdelen zijn er ook zorgen bij een deel van de sector, zoals bijvoorbeeld het vestigen van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Daarom zijn en blijven we met de sector in gesprek, zodat het nieuwe stelsel ook voor kinderopvangorganisaties werkt. Zo werken we bijvoorbeeld aan de IT-ondersteuning van kleine ondernemers door het ontwikkelen en aanbieden van een basistool.

² Kamerstuk 31 066, nr. 1340 (Eindrapport toekomst toeslagenstelsel | Rapport | Rijksoverheid.nl).

Het feit dat kinderopvang in het nieuwe stelsel voor de meeste ouders veel goedkoper wordt, heeft ook risico's voor de toegankelijkheid en doelmatigheid. De kinderopvangmarkt is nu al krap, vooral door personeelstekorten.

De risico's voor toegankelijkheid en doelmatigheid zijn het gevolg van de fundamentele keuze voor eenvoud, zekerheid en betaalbaarheid. Deze keuze is gemaakt om de problemen in de huidige kinderopvangtoeslag met complexiteit, onzekerheid en terugvorderingen op te lossen. Van die keuze profiteren alle partijen in het stelsel: (werkende) ouders, kinderopvangorganisaties en de overheid.

De nadelige gevolgen van die keuze zijn te beperken, maar niet geheel weg te nemen. Daarbij is het goed om te benadrukken dat het gaat om risico's die zich kunnen voordoen, maar waarvan niet zeker is dat ze zich zullen voordoen. De kinderopvangmarkt heeft de afgelopen jaren laten zien veerkrachtig te zijn. In de brief over toegankelijkheid en doelmatigheid in het nieuwe stelsel die uw Kamer afgelopen september heeft ontvangen, gingen we nader in op dit vraagstuk en de mogelijkheden om de risico's te beperken.

Een van de manieren om te borgen dat de markt de toenemende vraag aan kan, is het ingroeipad naar de inkomensafhankelijke vergoeding. De komende jaren verhogen we stapsgewijs de vergoedingspercentages in de kinderopvangtoeslag richting 96%, waar alle inkomensgroepen in 2029 recht op zullen hebben. In 2025 hebben we de toeslagpercentages voor het eerst verhoogd en in 2026 zetten we de tweede stap op dit ingroeipad. Het is belangrijk om de vergoedingspercentages stapsgewijs te verhogen, omdat we zo de vraag naar kinderopvang voor alle inkomensgroepen geleidelijk kunnen stimuleren. Zo voorkomen we dat er bij een bepaalde groep ouders een grote, plotselinge vraagstijging plaatsvindt bij overgang naar het nieuwe financieringsstelsel in 2029.

Daarnaast stelt deze stapsgewijze verhoging van de vergoedingspercentages ons in staat om te monitoren hoe verschillende inkomensgroepen reageren op een hogere vergoeding. Dat maakt het mogelijk om tussentijds eventueel gericht bij te sturen. Maar deze effecten monitoren voor inkomensgroepen kan alleen als we de vergoedingspercentages ook voor die inkomensgroepen verhogen. In het basispad zouden de toeslagpercentages daarom ieder jaar evenveel worden verhoogd voor alle inkomensgroepen die nog geen recht op hebben op de 96%. Uw Kamer is hier op 9 juli 2025 over geïnformeerd.³

Het kabinet wil dat middeninkomens sneller meeprofiteren van de stappen naar de inkomensafhankelijke vergoeding. Ook is het belangrijk dat we nu al kunnen monitoren wat een verhoging van de vergoedingspercentages doet met het gebruik onder hoge inkomens, zodat we daar indien nodig tijdig en gericht op kunnen bijsturen. Daarom is het kabinet voornemens de vergoedingspercentages voor middeninkomens in 2027 te verhogen met 12,5%-punt, terwijl de vergoedingspercentages voor de hoogste inkomens met 6,4%-punt worden verhoogd. Daarmee sluit het kabinet aan bij de motie Haage die de Tweede Kamer op 9 september 2025 heeft aangenomen.⁴ De bijlage bevat een grafische weergave van de voorgestelde vergoedingspercentages in 2027, zowel ten

³ Kamerstuk 31 322, nr. 562.

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 566.

opzichte van de vergoedingspercentages in 2026 als ten opzichte van het basispad.

De precieze aanpassingen van de vergoedingspercentages zijn nog afhankelijk van de budgettaire voorjaarsbesluitvorming en worden volgend jaar vastgelegd in het Besluit kinderopvangtoeslag. In de motie Haage spreekt uw Kamer ook de behoefte uit voor meer ruimte om te kunnen reageren op de ontwerpbesluiten kinderopvangtoeslag. Het kabinet spant zich ervoor in om de voorhang van het ontwerpbesluit zo snel mogelijk na de voorjaarsbesluitvorming te starten.

Hoe ziet de komende tijd eruit?

Op 28 november sluit de internetconsultatie. Deze reacties zullen worden beoordeeld en verwerkt. Gelijktijdig worden de uitvoeringsprocessen, IV-keuzes en gevolgen voor ketenpartners nader uitgewerkt. Voordat het wetsvoorstel naar de Raad van State gaat, zal de uitvoerbaarheid getoetst worden door Dienst Toeslagen, maar ook door vele andere instanties zoals GGD GHOR NL, gemeenten, DUO en UWV, en wordt de Autoriteit Persoonsgegevens gevraagd te adviseren.

Het nieuwe stelsel wordt fundamenteel anders uitgewerkt. Beleid en uitvoering werken gelijkwaardig samen. Nauwere samenwerking tussen beleid en uitvoering is een belangrijke les uit verschillende rapporten, waaronder de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.⁵ We kiezen voor een lerende aanpak waarbij we met eindgebruikers willen testen en daarvan leren. Op basis van werkelijke gebruikerervaringen passen we uitvoeringsprocessen, applicaties en potentieel beleidskeuzes aan zodat ze aansluiten bij de wens van de gebruikers en de realiteit in plaats van de theorie.

Een mooi voorbeeld van deze lerende aanpak is dat dit jaar al tests hebben plaatsgevonden over de gegevensuitwisseling tussen kinderopvangorganisaties en de overheid. Naar verwachting zetten we begin komend jaar de volgende stap waarbij we binnen het huidige kinderopvangstelsel de gegevensuitwisseling gaan testen in de praktijk. Zo wordt in het huidige stelsel de gegevensuitwisseling verbeterd op een manier die voorsorteert op het nieuwe stelsel. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet naar de praktische realisatie van het nieuwe stelsel. Bijkomend voordeel van deze aanpak is dat risico's op ongelukken worden verkleind. De komende tijd worden onderdelen van het nieuwe stelsel dus al in de praktijk gebracht en getoetst. Dat willen we richting 1 januari 2029 steeds meer doen. Voordat het stelsel voor heel Nederland inwerking treedt op 1 januari 2029, wordt het nieuwe stelsel dus stapsgewijs uitgerold. De komende tijd wordt nader uitgewerkt hoe deze aanpak er precies uit gaat zien en ook hoe deze juridisch vorm krijgt. Deze vernieuwende werkwijze is mogelijk omdat we ervoor kiezen de IV-systemen zoveel mogelijk zelf te ontwikkelen. Zo borgen we dat we een wendbaar, robuust en toekomstbestendig systeem krijgen.

Uiterlijk op het moment dat het wetsvoorstel voor advies bij de Raad van State wordt aangeboden, is door het kabinet een definitief besluit genomen of Dienst Toeslagen de stap maakt van «beoogd uitvoerder» naar «uitvoerder» van het nieuwe stelsel. Dat moment is naar verwachting aankomend voorjaar. Het kabinet verwacht het wetsvoorstel na advies van de Raad van State in het derde kwartaal van 2026 aan uw Kamer te sturen.

⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 2 (20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf).

Met deze planning en aanpak ligt het kabinet op koers om per 1 januari 2029 het nieuwe stelsel in te voeren.

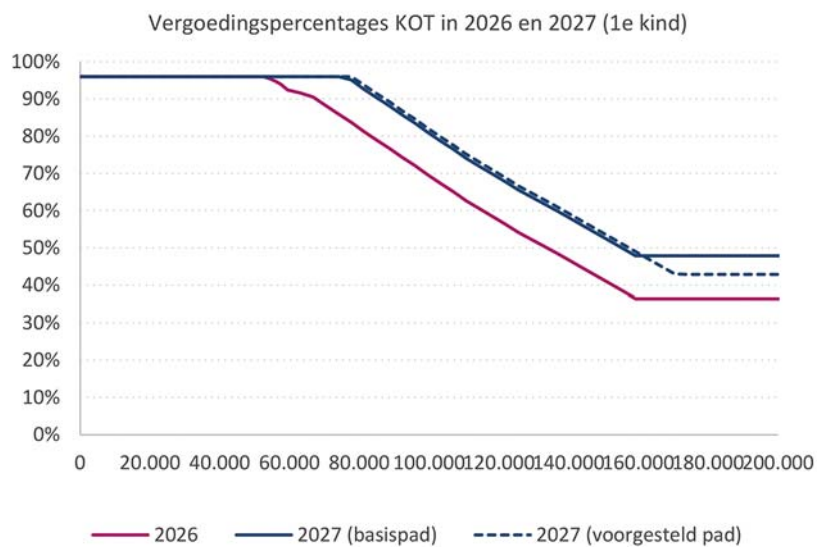
Betrokkenheid Tweede Kamer

Zoals in de Kamerbrief van 11 november 2024⁶ is aangegeven, hecht de regering grote waarde aan uw betrokkenheid bij dit traject. Wij willen u daarom graag aanbieden om ambtelijk een sessie, eventueel gezamenlijk met de Eerste Kamer, te organiseren over het stelsel. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een demonstratie van het prototype van de nieuwe online omgeving. Zo zijn wij extra goed in staat om uw Kamer mee te nemen in de verschillende stappen richting het nieuwe financieringsstelsel. Als uw Kamer daarvoor open staat, zijn wij van harte bereid dit te faciliteren. Met vertegenwoordigers van de sector zullen vergelijkbare sessies worden georganiseerd om het stelsel te blijven verbeteren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

De Staatssecretaris van Financiën,
S.Th.P.H. Palmen

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 547.



⁷ De precieze invulling van het ingroeipad in 2027 wordt vastgelegd in het Besluit Kinderopvang-toeslag 2027, dat voor de zomer van 2026 zal worden voorgehangen bij het parlement. Er kunnen nog wijzigingen optreden in de invulling van het ingroeipad door de voorjaarsbesluit-vorming of als een nieuw kabinet andere keuzes maakt.