

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2025-0000042664

Bijlage
Rapport evaluatie
indexeringssystematiek
kinderopvangtoeslag

Datum 23 april 2025
Betreft Beleidsreactie evaluatie indexeringssystematiek
kinderopvangtoeslag

Introductie vooraf naar aanleiding van de voorjaarsbesluitvorming

Het kabinet heeft bij de voorjaarsbesluitvorming besloten om de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag in 2026 alsnog te indexeren. Door te indexeren blijft de kinderopvangtoeslag in de pas lopen met de kosten die ouders voor kinderopvang maken. Dat maakt het aantrekkelijker voor ouders om (meer) te werken. Dit betekent dat de maximum uurprijzen voor 2026 met 4,84% worden geïndexeerd conform het Centraal Economisch Plan van 2025.¹ De maximum uurprijzen komen daarmee in 2026 uit op € 11,23 in de dagopvang, € 9,98 in de buitenschoolse opvang en € 8,49 in de gastouderopvang. Het betekent ook dat het wetsvoorstel dat niet-indexeren in 2026 mogelijk zou maken², dat momenteel bij uw Kamer aanhangig is, niet langer nodig is. Ik bereid de intrekking van dat wetsvoorstel voor. Uw Kamer bracht op 12 februari 2025 het verslag uit bij het wetsvoorstel.³ De meeste vragen uit het verslag hebben betrekking op de gevolgen van het niet-indexeren van de maximum uurprijzen. Doordat het kabinet wel voor indexering kiest, vervalt de noodzaak om deze vragen te beantwoorden. Tevens had een aantal vragen betrekking op de evaluatie van de indexeringssystematiek van de kinderopvangtoeslag. Die worden middels het bij deze brief meegestuurde rapport beantwoord. In het vervolg van deze brief ga ik nader in op het rapport.

Introductie op de evaluatie indexeringssystematiek kinderopvangtoeslag

Een goed kinderopvangstelsel is van groot belang om ouders te kunnen laten werken. Toegankelijke kinderopvang stelt ouders in staat de zorg voor hun kinderen te combineren met hun baan en is goed voor de ontwikkeling van kinderen. Een belangrijk onderdeel van toegankelijkheid is de betaalbaarheid van kinderopvang. Met de kinderopvangtoeslag komt de overheid ouders tegemoet in de kosten van kinderopvang.

Ouders die werken of tot een specifieke doelgroep behoren, hebben recht op kinderopvangtoeslag. Deze ouders ontvangen een inkomensafhankelijk

¹ Centraal Planbureau (CPB), Centraal Economisch Plan (CEP) 2025.

² Kamerstukken II 2024/2025, 36 680.

³ Kamerstukken II 2024/2025, 36 680, nr. 5.

percentage van het uurtarief dat hun opvang in rekening brengt, tot een wettelijke vastgestelde maximum uurprijs.⁴ De kinderopvangtoeslag wordt ieder jaar geïndexeerd via een aanpassing van het Besluit kinderopvangtoeslag. Het doel van de indexeringsystematiek is om ervoor te zorgen dat de kinderopvang financieel toegankelijk blijft voor alle inkomensgroepen en dat daarnaast sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering bij kinderopvangorganisaties en doelmatige besteding van belastinggeld.

Datum

23 april 2025

Onze referentie

2025-0000042664

Met deze brief bied ik uw Kamer de evaluatie van de indexeringsystematiek van de kinderopvangtoeslag aan. Deze evaluatie is uitgevoerd naar aanleiding van een maatschappelijk en politiek debat in 2022 en 2023 over afwijkingen van de indexeringsystematiek zoals voorgeschreven in de Wet kinderopvang en het Besluit kinderopvangtoeslag. De toenmalig minister van SZW heeft daarbij toegezegd de huidige indexeringsystematiek te gaan evalueren.⁵ Het doel van deze evaluatie is om te beoordelen of de indexeringsystematiek van de kinderopvangtoeslag in de periode 2005 (invoering kinderopvangtoeslag) tot en met 2024 doeltreffend en doelmatig is geweest.

Medewerkers van SZW hebben de rapportage opgesteld op basis van een documentanalyse, een literatuuranalyse, een data-analyse en een cross-sectorale verkenning. In deze brief geef ik eerst een samenvatting van de bevindingen van de evaluatie. Daarna ga ik in op de beleidsopties.

1. Uitkomsten evaluatie kinderopvangtoeslag

De hoogte van de kinderopvangtoeslag is van een aantal aspecten afhankelijk, onder andere de hoogte van de toetsingsinkomens van de ouder(s) en de hoogte van de betaalde uurprijs tot aan de maximum uurprijs. De maximum uurprijs wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven en 20% van de CPI zoals deze voor het betrokken jaar (t), blijkens bekendmaking in het Centraal Economisch Plan (CEP) in het voorafgaande jaar (t-1) is geraamd. Daarnaast is er een correctiemechanisme, waarbij de indexerings voor het voorafgaande jaar (t-1) wordt bijgesteld op basis van het verschil tussen de raming voor het voorafgaande jaar (t-1) in het CEP in jaar t-1 en het CEP in jaar t-2. De toetsingsinkomens worden geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van de contractlonen, zoals deze voor het betrokken jaar (t), blijkens bekendmaking in het CEP in het voorafgaande jaar (t-1), is geraamd. Daarbij is geen correctiemechanisme van toepassing.⁶

1.1 Conclusies doeltreffendheid

Indien de bovengenoemde standaard-indexeringsystematiek wordt gevolgd, is het aannemelijk dat deze systematiek bijdraagt aan de beleidsdoelen van financieel toegankelijke kinderopvang. Deze systematiek zorgt er namelijk voor dat de kinderopvangtoeslag meebeweegt met de loon- en prijsontwikkeling. De indexerings vindt plaats op basis van onafhankelijke factoren. Er wordt geïndexeerd met onafhankelijke factoren en bijvoorbeeld niet door direct de ontwikkeling van de werkelijke uurtarieven in de kinderopvangsector te volgen.

Hierdoor wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat, waarbij hogere tarieven enkel zouden leiden tot hogere winsten van kinderopvangorganisaties en dat de kosten hiervan, via de maximum uurprijs, worden afgewenteld op de

⁴ Artikel 1.7, tweede lid, van de Wet kinderopvang.

⁵ Aanhangsel van de Handelingen II, 2022/2023, 2527.

⁶ Artikelen 5 en 7 van het Besluit kinderopvangtoeslag.

belastingbetaler. Daarnaast wordt in de indexeringsformule de loonvoet bedrijven toegepast en niet de loonkosten in de kinderopvangsector. Hiermee wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat, waarbij hogere loonkosten en als gevolg daarvan stijgende tarieven, grotendeels worden bekostigd middels publieke middelen via een hogere maximum uurprijs. Zo wordt een loon-prijsspiraal voorkomen. Daardoor is de indexeringsystematiek een doelmatige besteding van het belastinggeld en doeltreffend. De praktijk wijst uit dat vaak wordt afgeweken van de standaard-indexeringssystematiek.

Datum
23 april 2025
Onze referentie
2025-0000042664

Hoewel afwijkingen van de indexeringsystematiek mogelijk zijn en uitgelegd kunnen worden vanuit het belang van een toegankelijke kinderopvang of vanuit het belang van gezonde overheidsfinanciën, gaat dit ook ten koste van de beoogde betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het volgen van objectieve onafhankelijke factoren. Door frequent af te wijken van de indexeringsystematiek, is de indexering van de kinderopvangtoeslag in plaats van enkel een reëel correctiemechanisme ook een instrument geworden om andere beleidsdoelstellingen te realiseren. Daarbij kunnen verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen. De uitkomst van deze afweging is uiteindelijk bepalend voor de doeltreffendheid van het indexeringsbeleid.

1.2 Afwijkingen van de indexeringsystematiek en cross-sectorale vergelijking

In de periode 2005 tot en met 2024 is ongeveer de helft van de tijd afgeweken van de standaard-indexeringssystematiek. Er waren verschillende redenen voor deze afwijkingen, waaronder bezuinigingen, intensiveringen en het minder indexeren ter bekostiging van beleidsmaatregelen. Voorbeelden zijn de bezuinigingen in 2009 en 2012, waarbij de maximum uurprijs vanwege bezuinigingen helemaal niet werd geïndexeerd. Hierdoor liep de kinderopvangtoeslag niet altijd in de pas met de loon- en prijsontwikkeling. Er ontstonden negatieve inkomenseffecten voor een groter aandeel huishoudens waarvan het uurtarief van de kinderopvangorganisatie boven de maximum uurprijs lag. In 2017, 2023 en 2024 waren er juist extra indexeringen, waardoor de kinderopvangtoeslag meer steeg dan de loon- en prijsontwikkeling. Mede door deze extra indexeringen nam het verschil tussen de maximum uurprijs en daadwerkelijke tarieven weer sterk af. Er was daardoor waarschijnlijk sprake van een positief inkomenseffect voor ouders, omdat een groter aantal huishoudens een uurtarief betaalden dat op of onder de maximum uurprijs lag.

In de evaluatie is ook een vergelijking gemaakt tussen de daadwerkelijke maximum uurprijs en de maximum uurprijs indien nooit zou zijn afgeweken van de standaard-indexeringssystematiek. Hieruit blijkt dat in 2024 de daadwerkelijke maximum uurprijs hoger lag dan de maximum uurprijs als zou zijn geïndexeerd conform de standaard-indexeringssystematiek. Tegen de ontwikkeling van de maximum uurprijs wordt ook de ontwikkeling van de gemiddelde tarieven die kinderopvangorganisaties hanteren gezet. Hieruit blijkt dat het verschil tussen 2018 en 2023 sterk toenam; een steeds groter aandeel van de huishoudens betaalde een tarief boven de maximum uurprijs. Na de extra indexeringen is dit verschil weer afgenomen. Of deze ontwikkeling zich doorzet in 2025 en verder is nu nog niet te zeggen.

Er is een cross-sectorale vergelijking gemaakt met andere regelingen zoals de Wet op het kindgebonden budget (Wkb), de Algemene Kinderbijslagwet (Akw) en de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Een belangrijk verschil met de Wkb en de Akw is

dat de kinderopvangtoeslag op basis van prognoses wordt geïndexeerd en de andere kindregelingen op basis van realisaties. De andere toeslagen (huurtoeslag en zorgtoeslag) worden deels op basis van realisaties geïndexeerd. Dat de kinderopvangtoeslag wordt geïndexeerd op basis van de prognoses is passend met het oog op het belang van een tijdige en actuele prijsbestelling voor een toegankelijke kinderopvang. Het nadeel daarbij is dat de indexering niet altijd accuraat is, omdat de realisatiecijfers af kunnen wijken van de prognoses.

Datum
23 april 2025
Onze referentie
2025-0000042664

1.2 Conclusies doelmatigheid

Met betrekking tot doelmatigheid blijkt dat het proces van indexeren van de kinderopvangtoeslag efficiënter kan worden ingericht. De indexering wordt per Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) gedaan. Dat is een relatief zwaar instrument voor het doorvoeren van een reguliere loon- en prijsbijstelling.

Op hoofdlijnen zijn de volgende momenten bepalend voor het verloop van het proces: de publicatie van het CEP in maart, het zomerreces van beide Kamers (indien de voorhangprocedure van toepassing is) en tijdige publicatie van de definitieve AMvB, zodat Dienst Toeslagen voldoende tijd heeft om de aanpassingen in de systemen te verwerken (deadline 15 oktober). Deze momenten zorgen er gezamenlijk voor dat er in het proces van totstandkoming van de AMvB weinig ruimte voor flexibiliteit zit. De vergelijking met andere sectoren laat dit ook zien. Het is gebruikelijker om indexering bij ministeriële regeling te doen of via een mededeling in de Staatscourant.

Het is niet waarschijnlijk dat het indexeringsbeleid tot ondoelmatige bedrijfsvoering bij kinderopvangorganisaties en ondoelmatige besteding van belastinggeld heeft geleid. Er zijn namelijk geen signalen dat er hoge winsten worden gemaakt in de sector en dat er daarmee sprake zou zijn van een ondoelmatige bedrijfsvoering. De analyse laat wel zien dat de indexering van de maximum uurprijs op basis van prognoses uit het CEP tot een hogere indexering heeft geleid dan het geval zou zijn geweest indien indexering zou zijn gebaseerd op gerealiseerde loon- en prijsbijstelling of de Macro Economische Verkenning (MEV). Dit komt doordat de loonvoet bedrijven (80%) zwaarder meeweegt dan de inflatie (20%) in de indexeringsfactor. De cumulatieve ontwikkeling loonvoet bedrijven was tussen de jaren 2005-2023 hoger voor het CEP ten opzichte van de realisatiecijfers en de MEV. In tegenstelling tot de ontwikkeling van inflatie, die lag lager in de ramingen van het CEP.

2. Beleidsopties en appreciatie

Er worden in het rapport acht beleidsopties beschreven met mogelijkheden om het indexeringsbeleid en het indexeringsproces anders vorm te geven. Het zijn beleidsopties die volgen uit de evaluatie om het indexeringsbeleid doeltreffender en doelmatiger te maken of die rechtstreeks volgen uit toezeggingen die zijn gedaan aan uw Kamer om beleidsopties in kaart te brengen. Deze opties hebben voor- en nadelen ten opzichte van de huidige indexeringsystematiek.

Zes opties zijn gericht op het doeltreffender en/of doelmatiger maken van de indexeringsystematiek. Dit gaat bijvoorbeeld om het gebruiken van realisatiecijfers in plaats van prognoses, zoals nu het geval is. De andere twee zien op het efficiënter maken van het proces van de indexering zelf. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de kinderopvangtoeslag – wanneer niet wordt afgeweken van de standaard-indexeringssystematiek – te indexeren bij ministeriële regeling in plaats van bij AMvB.

Alle beleidsopties zijn uitgewerkt aan de hand van de onderdelen doeltreffendheid/doelmatigheid, financiële gevolgen, juridische gevolgen en uitvoeringsaspecten. Per beleidsoptie moeten deze aspecten tegen elkaar worden afgewogen. Zo zijn voor sommige beleidsopties financiële middelen nodig die nu niet voorhanden zijn. Voor andere is een wetswijziging nodig, waardoor deze niet op korte termijn – binnen het huidige financieringsstelsel – kan worden ingevoerd. Daarom kies ik ervoor om de beleidsopties nu niet te implementeren. Beleidsopties zonder financiële effecten kunnen worden meegenomen bij de uitwerking van het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang. Mocht een beleidsoptie met financiële consequenties worden overwogen, dan zal dit op een later moment in de voorjaarsbesluitvorming worden meegenomen in de integrale weging. Hierover ga ik ook graag met uw Kamer in debat.

Datum

23 april 2025

Onze referentie

2025-0000042664

Tot slot

Het rapport biedt waardevolle conclusies over de indexeringssystematiek van de kinderopvangtoeslag. Zo is de systematiek op zichzelf doeltreffend en doelmatig. Wel is er regelmatig afgeweken van de systematiek, waardoor de kinderopvangtoeslag niet altijd in de pas liep met de loon- en prijsontwikkeling. Dat ging ten koste van de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid voor ouders en kinderopvangorganisaties. Het is belangrijk dit te onderkennen. Ook dit aspect neem ik daarom mee in de uitwerking van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang.

De Staatssecretaris Participatie
en Integratie,

J.N.J. Nobel