



Aan Staatssecretaris

# nota

Beleidsreactie evaluatie indexeringsystematiek  
kinderopvangtoeslag**TER BESLISSING**

Directie

Datum  
05-03-2025Onze referentie  
2025-Ongesteld door  
PersoonsgegevensBijlage(n)  
3**Aanleiding**

Onlangs bent u met een nota geïnformeerd over het rapport met de evaluatie van de indexeringsystematiek van de kinderopvangtoeslag en de beleidsreactie die werd uitgewerkt.

**Geadviseerd besluit**

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de beleidsreactie, deze te ondertekenen en te verzenden naar de Tweede Kamer.

**Kernpunten**

- De beleidsreactie is verdeeld in twee delen.
  - Ten eerste worden de bevindingen en conclusies van het rapport weergegeven (zie de nota in de bijlage met de kernpunten).
  - Ten tweede worden de beleidsopties kort benoemd, waarna wordt beschreven hoe u hiermee omgaat.
- U 2 schrijft dat 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.
- Sommige opties vereisen financiële middelen die nu niet voorhanden zijn en andere kunnen niet op korte termijn worden ingevoerd.
- U geeft daarom aan dat de uitkomsten kunnen worden meegenomen bij de uitwerking van het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang. Dat is een natuurlijk moment om de wet- en regelgeving aan te passen.
- 3 sluit de brief af met de uiting dat het rapport waardevolle conclusies biedt over de indexeringsystematiek van de kinderopvangtoeslag. U noemt expliciet dat er regelmatig is afgeweken van de systematiek, wat ten koste gaat van de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid voor ouders en kinderopvangorganisaties. Dit is belangrijk om te onderkennen. Ook dat aspect neemt u daarom mee in de uitwerking van het nieuwe stelsel. Deze constatering is politiek tegelijkertijd kwetsbaar, omdat het voornemen is volgend jaar ook af te wijken van de indexeringsystematiek (wetsvoorstel niet indexeren).
- De beleidsreactie wordt tegelijk met de nota naar aanleiding van het verslag aangaande het wetsvoorstel niet-indexeren maximum uurprijs 2026 verstuurd.

# Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Beleidsreactie evaluatie indexeringssystematiek kinderopvangtoeslag

---

Pagina: 1

---

☰ Nummer: 1    Auteur: Nobel, J.N.J.    Onderwerp: FreeText    Datum: Onbepaald  
**SPI akkoord 23/4**

---

📄 Nummer: 2    Auteur: Nobel, J.N.J.    Onderwerp: Highlight    Datum: Onbepaald  
schrijft dat 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.

📄 Nummer: 3    Auteur: Nobel, J.N.J.    Onderwerp: Highlight    Datum: Onbepaald  
U sluit de brief af met de uiting dat het rapport waardevolle conclusies biedt over de indexeringssystematiek van de kinderopvangtoeslag. U noemt expliciet dat er regelmatig is afgeweken van de systematiek, wat ten koste gaat van de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid voor ouders en kinderopvangorganisaties. Dit is belangrijk om te onderkennen. Ook dat aspect neemt u daarom mee in de uitwerking van het nieuwe stelsel. Deze constatering is politiek tegelijkertijd kwetsbaar, omdat het voornemen is volgend jaar ook af te wijken van de indexeringssystematiek (wetsvoorstel niet indexeren).

**Bijlagen**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Actie</b>	<b>Informatie</b>
1	Beleidsreactie evaluatie indexeringssystemati ek kinderopvangtoeslag	Verzenden aan TK	
2	Rapport evaluatie indexeringssystemati ek kinderopvangtoeslag	Bijlage bij verzending	
3	Beslisnota rapport evaluatie indexeringssystemati ek kinderopvangtoeslag	Bijlage bij verzending	

**Datum**  
05-03-2025**Onze referentie**  
2025-



Aan Staatssecretaris

# nota

Evaluatie indexeringsystematiek kinderopvangtoeslag

## TER INFORMATIE

Directie

Datum  
12-02-2025

Onze referentie  
2025-

Ongesteld door  
Persoonsgegevens

Bijlage(n)  
1

## Aanleiding

Met deze nota informeren wij u over de evaluatie van de indexeringsystematiek van de kinderopvangtoeslag (KOT) en de samenhang met het schriftelijk overleg over het wetsvoorstel niet-indexeren.

## Kernpunten

- In 2023 heeft het lid Maatoug (GL-PvdA) Kamervragen gesteld over de indexeringsystematiek van de KOT<sup>1</sup>. Naar aanleiding van deze vragen heeft de toenmalig minister van SZW toegezegd de systematiek te evalueren. De evaluatie is afgerond en gereed voor verzending aan de Tweede Kamer.
- Hoofdconclusie is dat de systematiek an sich doeltreffend en doelmatig is, maar dat door de vele beleidsmatige afwijkingen de maximum uurprijs niet altijd in de pas liep met de loon- en prijsontwikkeling.
- Op 13 februari is het verslag uitgebracht door de Tweede Kamer over het wetsvoorstel niet-indexeren MUP 2026. Er zijn ruim 80 vragen gesteld door GroenLinks-PvdA, D66, VVD, BBB, NSC, CDA, ChristenUnie en de SGP. Meerdere partijen vragen naar de evaluatie van de indexeringsystematiek of naar zaken die in de evaluatie beantwoord worden (ontwikkeling tarieven, amendement vd Lee, etc.).
- Het is wenselijk om het rapport en de beleidsreactie gelijktijdig met de nota naar aanleiding van verslag naar de Kamer te sturen. Op die manier kunnen we in de beantwoording van de vragen verwijzen naar de evaluatie.
- Het streven is de nota naar aanleiding van het verlag niet-indexeren, het evaluatierapport en bijbehorende beleidsreactie rond 20 maart te verzenden.
- U ontvangt daartoe rond 14 maart de concept-beleidsreactie en concept-beantwoording.
- Tot slot is het nog goed te weten dat op dinsdag 4 maart het rondetafelgesprek over het Wetsvoorstel niet-indexeren MUP 2026 plaatsvindt. In de bijlage bij deze nota treft u een samenvatting van de position papers van de door de Tweede Kamer uitgenodigde deelnemers.

## Toelichting

We gaan in op belangrijkste bevindingen uit het evaluatierapport. Ter informatie treft u het volledige rapport in een aparte bijlage.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2022/2023, 31322, nr. 469.

## Bevindingen

De evaluatie onderzoekt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het indexeringsbeleid in de periode 2005-2024 en presenteert beleidsopties. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast om de hoofdonderzoeksvraag te beantwoorden: documentanalyse, literatuuranalyse, data-analyse, procesanalyse en cross-sectorale vergelijking. De evaluatie gaat zowel over de indexering van de maximum uurprijs (MUP) als de indexering van de toetsingsinkomens. De evaluatie is intern door directie KO uitgevoerd.

**Datum**  
12-02-2025

**Onze referentie**  
2025-

Uit de evaluatie volgen vijf hoofdconclusies:

1. Er zijn geen aanwijzingen dat de indexeringsystematiek an sich niet doeltreffend of doelmatig is;
2. Doordat regelmatig werd afgeweken van de voorgeschreven indexeringsystematiek liep de KOT niet altijd volledig in de pas met de loon- en prijsontwikkeling;
3. De afwijkingen van de voorgeschreven indexeringsystematiek gingen ten koste van de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid voor ouders en kinderopvangorganisaties;
4. De indexering heeft zich ontwikkeld van enkel een reëel correctiemechanisme naar een instrument dat ook voor andere beleidsdoelstellingen wordt gebruikt;
5. Het proces van indexeren kan efficiënter worden ingericht.

## Afwijkingen

In de periode 2005-2024 werd in ongeveer de helft van de gevallen afgeweken van de voorgeschreven indexeringsystematiek. Zowel bij de indexering van de MUP als van de toetsingsinkomens werd afgeweken. Afwijkingen hadden uiteenlopende redenen. De voornaamste redenen waren: bezuinigingen, intensiveringen en dekking voor beleidsmaatregelen.

## Tarieven

We hebben een vergelijking gemaakt van de daadwerkelijke MUP met de MUP indien nooit zou zijn afgeweken van de indexeringsystematiek en de daadwerkelijke tarieven van kinderopvangorganisaties. Hieruit blijkt dat met name de bezuinigingen in 2009 en 2012 (niet indexeren) zorgden voor het ontstaan van een verschil tussen de daadwerkelijke MUP en MUP als steeds zou zijn geïndexeerd. Na de intensivering in 2024 ligt de daadwerkelijke MUP boven de MUP als steeds zou zijn geïndexeerd. In de periode 2018-2023 nam het verschil tussen de daadwerkelijke tarieven en de MUP toe voor alle opvangsoorten. Dit is een indicatie voor de afname van de betaalbaarheid van de kinderopvang. In 2024 nam dit verschil weer sterk af door de intensivering in dat jaar.

## Cross-sectorale vergelijking

Belangrijk verschil met de andere kindregelingen (kindgebonden budget en kinderbijslag) is dat de KOT 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 KOT 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. Een vergelijking voor de periode 2008-2024 laat zien dat de voorlopige ramingen van het CEP hebben geleid tot een hoger indexeringspercentage dan wanneer de

ramingen uit het MEV en/of de daadwerkelijke gerealiseerde cijfers zouden zijn gebruikt.

**Datum**  
12-02-2025

#### Proces

De indexering wordt bij AMvB gedaan. Dat is een relatief zwaar instrument voor het doorvoeren van een reguliere loon- en prijsbijstelling. Jaarlijks een nieuwe AMvB vaststellen is voor SZW een tijdrovend en arbeidsintensief proces. De vergelijking met andere regelingen laat zien dat dit efficiënter kan. Gebruikelijker is om indexering bij ministeriële regeling te doen of via een mededeling in de Staatscourant. Dat kan zo lang de voorgeschreven indexeringssystematiek wordt toegepast.

**Onze referentie**  
2025-

#### **Beleidsopties**

Er worden in het rapport acht beleidsopties beschreven met mogelijkheden om het indexeringsbeleid en het indexeringsproces anders vorm te geven of anders in te richten. Het zijn beleidsopties die logisch volgen uit de evaluatie om het indexeringsbeleid nog doeltreffender en doelmatiger te maken of die rechtstreeks volgen uit toezeggingen die zijn gedaan aan de Kamer om beleidsopties in kaart te brengen. Elke beleidsoptie heeft z'n eigen voor- en nadelen die in het rapport ook op een rij worden gezet.

Zes opties zijn gericht op het doeltreffender 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 KOT te indexeren middels een ministeriële regeling in plaats van een AMvB.

Per beleidsoptie is onder andere beschreven hoeveel tijd het kost om een optie juridisch vorm te geven, of er budgettaire gevolgen zijn en in hoeverre de opties uitvoerbaar zijn. Dit heeft consequenties voor wanneer bepaalde opties geïmplementeerd kunnen worden en wat hierover opgenomen kan worden in de beleidsreactie. Zo kan niet worden toegezegd een beleidsoptie met budgettaire gevolgen over te nemen, aangezien dit niet meeloopt in de huidige voorjaarsbesluitvorming. Op korte termijn leggen wij u in concept een beleidsreactie voor met daarbij een nota waarin wij een en ander verder toelichten. Voorstel zal daarbij zijn de bevindingen uit het rapport mee te nemen in de verdere uitwerking van het nieuwe stelsel.

**Bijlage**

Deelnemer	Kern position paper
(Utrecht University)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Door het niet-indexeren komt de betaalbaarheid van kinderopvang voor de laagste inkomensgroepen structureel onder druk te staan.</li><li>• Van Huizen benoemt daarbij ook de negatieve effecten van de afschaffing van de IACK.</li><li>• De hoge kosten van kinderopvang kunnen voor lage inkomensgroepen een belangrijke barrière zijn om (meer) te gaan werken.</li><li>• Het risico is dat kinderen die opgroeien in relatief kansarme gezinnen uit het systeem worden gedrukt, terwijl deze kinderen voor hun ontwikkeling het meest gebaat zijn bij kinderopvang.</li><li>• Het is onduidelijk in hoeverre de voorgestelde wijziging daadwerkelijk bijdraagt aan de houdbaarheid van overheidsfinanciën omdat maatschappelijke baten niet of onvoldoende worden meegenomen.</li><li>• Prijsregulering is een randvoorwaarde voor bijna gratis kinderopvang.</li></ul>
Bureau Buitenhek	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sinds de invoering van de Wko in 2005 is er vaak bezuinigd op de KOT. Deze bezuinigingen raken lage inkomens het hardst.</li><li>• Nieuw stelsel versterkt negatieve effecten voor lage inkomens door hogere kosten en minder zekerheid door langere wachtlijsten.</li><li>• Personeelstekorten nemen toe. Bovendien krimpt het aantal MBO-studenten. Volgens Buitenhek kan het kabinet de tekorten niet oplossen.</li><li>• Drie alternatieven; schrap stelselherziening, gebruik onderbenutting KOT door lagere geboorteprognose voor dekking bezuiniging KOT, verhoog werkgeversbijdrage.</li></ul>
AYIT	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kinderopvangorganisaties zullen zich weinig aantrekken van het niet-indexeren en hun tarieven aanpassen aan de kostenstijging. De kostenstijging in 2026 bedraagt naar verwachting tussen de 4,5 en 6,0%.</li><li>• Voor de meeste ouders zullen de kosten van kinderopvang door de voorgestelde maatregel stijgen. Voor ouders met lage inkomens zal deze stijging relatief het grootste zijn.</li><li>• Het niet-indexeren maakt de overgang naar een nieuw financieringssysteem lastiger. Het vertrouwen in de consistentie van het beleid van de overheid zal er zeker niet door toenemen.</li></ul>
BMK	<ul style="list-style-type: none"><li>• Niet-indexeren zet toegankelijkheid kinderopvang sterk onder druk: 'Kinderopvang wordt onbetaalbaar'.</li><li>• Kinderopvang draagt bij aan ontwikkeling kinderen, sociale cohesie en diversiteit. En moet daarom toegankelijk zijn.</li><li>• Maatschappelijke kinderopvangorganisaties verhogen tarieven om kwaliteit en continuïteit te waarborgen, niet voor winst. Door kostenstijging is het voor organisaties onmogelijk de tarieven niet te verhogen.</li><li>• De toegankelijkheid van VE komt onder druk te staan.</li></ul>

**Datum**  
12-02-2025**Onze referentie**  
2025- [redacted]

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinderopvangorganisaties stellen in de zomer hun begroting op en overleggen na zomer met oudercommissies over tarieven.</li> <li>• Adviezen; zet budget ingroeipad in om wel te indexeren, onderzoek andere financieringsopties, biedt ouders en organisaties tijdig duidelijkheid: voor de zomer.</li> </ul>
Kinderopvang Wageningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet-indexeren leidt tot hogere kosten voor ouders en een verminderde toegankelijkheid van kinderopvang.</li> <li>• De maatregel heeft langetermijneffecten met brede maatschappelijke gevolgen, zoals een risico op achterstanden, hogere jeugdzorgkosten en een lagere arbeidsparticipatie.</li> <li>• Ook wordt de financiële ruimte voor opleiden en behoud van kinderopvangpersoneel beperkt. Het wetsvoorstel leidt tot financiële instabiliteit van veel kinderopvangorganisaties.</li> <li>• Bovendien heeft het wetsvoorstel een negatief effect op het vertrouwen in de overheid.</li> <li>• Kinderopvang moet niet worden gezien als kostenpost maar als maatschappelijke investering.</li> </ul>
Dienst Toeslagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De uurprijzen stijgen jaarlijks, als de toeslag niet meestijgt nemen de kosten voor ouders toe. Het niet-indexeren raakt ouders met relatief lage inkomens omdat zij al het maximaal vergoedingspercentage ontvangen en niet profiteren van een volgende stap op het ingroeipad.</li> <li>• Er zal vaker een beroep worden gedaan op instrumenten uit de invorderingsketen, hiervoor is additionele capaciteit gewenst.</li> <li>• Wetswijziging is uitvoerbaar.</li> </ul>
VNG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maakt zich zorgen over negatieve effecten van niet-indexeren op toegankelijkheid kinderopvang en daarmee kansengelijkheid.</li> <li>• Kinderopvang moet toegankelijkheid zijn voor alle kinderen en pleit voor kinderopvang als basisvoorziening.</li> <li>• Roept op om de structurele, negatieve effecten van het niet-indexeren voor ouders met een laag inkomen te voorkomen.</li> </ul>
VWO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet-indexeren heeft negatieve gevolgen op de arbeidsparticipatie van de ouders die al 96% vergoed krijgen. Tegelijkertijd heeft deze groep het hoogste arbeidspotentieel en hebben de kinderen van deze ouders het meest profijt van formele kinderopvang.</li> <li>• VWO uit zorgen over de toegankelijkheid van VE en SMI ivm het ravijnjaar bij gemeenten.</li> <li>• Niet-indexeren heeft een negatief effect op het vertrouwen in de overheid, er is sprake van 'jojo-beleid'.</li> </ul>
BOinK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de niet-indexering komt de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid voor laag en middeninkomens nog verder onder druk te staan. Dit effect wordt niet gecompenseerd door de voorgenomen verlaging van de ouderbijdrage.</li> <li>• Gemeente kunnen in de problemen komen omdat ze meer moeten bijdragen aan de kosten voor voorschoolse educatie.</li> </ul>

**Datum**  
12-02-2025

**Onze referentie**  
2025-



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pleit voor uitstel invoering nieuwe kinderopvangstelsel.</li> <li>• Tot nu toe voldoet slechts 60% van de kinderopvangaanbieders aan de eisen voor gegevenslevering en de sector is momenteel niet in staat om de groeiende vraag naar kinderopvang op te vangen.</li> <li>• Pleit ervoor om budgettaire ruimte door uitstel nieuwe stelsel in te zetten voor indexeren.</li> </ul>
Nibud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet-indexeren is een breuk met beleid afgelopen 3 jaar waarin de MUP iets harder steeg van gemiddelde tarieven.</li> <li>• Niet-indexeren raakt lage inkomens het hardst. Voor deze groep wordt meer werken ook minder aantrekkelijk.</li> <li>• Dit staat in contrast met de inzet van het kabinet om meer werken te stimuleren en het uitgangspunt dat meer werken ook moet lonen.</li> <li>• Nibud pleit voor ontzien lage inkomens en het niet opwerpen van extra drempels voor meer uren werken.</li> </ul>
Women Inc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede, bijna gratis kinderopvang moet zo snel mogelijk beschikbaar zijn voor alle kinderen, ook voor niet-werkende ouders. Belangrijk voor kansen- en gendergelijkheid.</li> <li>• Voorstander van nieuwe kinderopvangstelsel met directe financiering, maar wel met prijsregulering om betaalbaarheid te garanderen.</li> <li>• Door de afschaffing van de IACK stijgen de lasten voor ouders al, door de niet-indexering nemen de kosten verder toe.</li> <li>• Raakt vrouwen met lage inkomens die in belangrijke sectoren werken met grote personeelstekorten, zoals de zorg, schoonmaak en kinderopvang. Voor deze vrouwen loont meer werken onvoldoende.</li> <li>• Niet-indexering maakt de overheid minder betrouwbaar.</li> </ul>

**Datum**  
12-02-2025

**Onze referentie**  
2025- [REDACTED]

### Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Rapport evaluatie indexeringssystematiek KOT	Ter informatie (niet verzenden)	