

Evaluatie indexeringssystematiek kinderopvangtoeslag

Directie Kinderopvang – Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Februari 2025

Inhoud

Evaluatie indexeringssystematiek kinderopvangtoeslag	1
Managementsamenvatting	3
DEEL I: EVALUATIERAPPORT	5
1 Inleiding	5
2 Aanleiding	5
3 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode	6
4 Beleidstheorie	7
5 Analyse indexeringen 2005-2024	12
6 Bedrijfsvoering kinderopvangorganisaties	29
7 Procesanalyse indexering	32
8 Cross-sectorale vergelijking	38
9 Bevindingen en conclusies	40
DEEL II: BELEIDSOPTIES	46
10 Beleidsopties	46
Bijlage: Toezeggingen	64
Bijlage: Vergelijking CEP, MEV en realisatiecijfers	65

Managementsamenvatting

Dit rapport betreft de evaluatie van de indexeringsystematiek van de kinderopvangtoeslag (KOT). 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 Besluit kinderopvangtoeslag. De toenmalig Minister van SZW heeft daarbij toegezegd de huidige indexeringsystematiek te gaan evalueren. Het betreft de eerste specifieke evaluatie van deze indexeringsystematiek sinds de invoering ervan in 2005. Doel van deze evaluatie is om te beoordelen of het indexeringsbeleid van de KOT in de periode 2005-2024 doeltreffend en doelmatig is geweest.

De hoogte van de KOT 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 (MUP). De toetsingsinkomens van de inkomensgroepen en de MUP worden jaarlijks geïndexeerd op basis van een wettelijk aangewezen index van lonen en prijzen. Dat gebeurt op basis van onafhankelijke factoren vastgesteld door het CPB (loonvoet bedrijven, consumentenprijsindex en contractlonen). 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.

Conclusies doeltreffendheid

Indien de wettelijk voorgeschreven indexeringsystematiek nauwkeurig wordt gevolgd, is het aannemelijk dat deze systematiek bijdraagt aan het beleidsdoel van een financieel toegankelijke kinderopvang. Bij het nauwkeurig volgen van de wet, zorgt de systematiek er namelijk voor dat de KOT meebeweegt met de loon- en prijsontwikkeling. Ook is daarmee sprake van een doelmatige besteding van het belastinggeld en is het instrument doeltreffend. De praktijk wijst echter uit dat vaak de voorgeschreven systematiek niet (volledig) wordt gevolgd.

In de periode 2005-2024 is regelmatig afgeweken van de wettelijk vastgelegde indexeringsystematiek. Er waren verschillende redenen voor deze afwijkingen, waaronder bezuinigingen, intensiveringen en het minder indexeren ter dekking van beleidsmaatregelen. Voorbeelden zijn de bezuinigingen in 2009 en 2012, waarbij de MUP vanwege bezuinigingen helemaal niet werd geïndexeerd. Hierdoor liep de KOT niet altijd in de pas met de loon- en prijsontwikkeling en waren er negatieve inkomenseffecten voor ouders. In 2017, 2023 en 2024 waren er juist extra indexeringen, waardoor de KOT meer steeg dan de loon- en prijsontwikkeling. Er was daardoor waarschijnlijk sprake van een positief inkomenseffect voor ouders. Mede door deze extra indexeringen nam het verschil tussen de MUP en daadwerkelijke tarieven weer sterk af.

Hoewel afwijkingen van de indexeringsystematiek 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 voorgeschreven indexeringsystematiek, is de indexerings van de KOT 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.

Conclusies doelmatigheid

Met betrekking tot doelmatigheid blijkt dat het proces van indexeren van de KOT efficiënter kan worden ingericht. De indexerings wordt per algemene maatregel van bestuur (amvb) gedaan. Dat is een relatief zwaar instrument voor het doorvoeren van een reguliere loon- en prijsbijstelling. De vergelijking met andere sectoren laat dit ook zien. Ook de vele afwijkingen van de voorgeschreven indexerings zijn niet doelmatig in termen van inzet van mensen en tijd.

Het is niet waarschijnlijk dat het indexeringsbeleid tot ondoelmatige bedrijfsvoering bij kinderopvangorganisaties en ondoelmatige besteding van belastinggeld hebben 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 indexerings van de MUP op basis van prognoses uit het CEP tot een hogere indexerings heeft geleid dan het

geval zou zijn geweest indien indexering zou zijn gebaseerd op gerealiseerde loon- en prijsbijstelling.

Beleidsopties

In deze evaluatie is een aantal beleidsopties uitgewerkt. Sommige beleidsopties volgen uit deze analyse en sommige beleidsopties volgen uit toezeggingen die zijn gedaan aan de Kamer om beleidsopties in kaart te brengen. Sommige beleidsopties zijn gericht op het doeltreffender en/of doelmatiger maken van de indexeringssystematiek en anderen zijn meer gericht op verbeteringen in de efficiëntie van het indexeringsproces. Per beleidsoptie worden de volgende onderdelen uitgewerkt:

- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- financiële gevolgen;
- juridische gevolgen;
- uitvoeringsaspecten.

DEEL I: EVALUATIERAPPORT

1 Inleiding

Dit evaluatierapport bestaat uit twee onderdelen. Dit eerste deel van het rapport bevat een evaluatie van het beleid van indexering van de KOT in de periode 2005-2024. In dit deel van het rapport kijken we terug op gerealiseerde indexeringen, analyseren we cijfers en informatie en identificeren we knelpunten. In deel 2 van het rapport kijken we vooruit. Daarin worden beleidsopties in kaart gebracht. Deel 1 van het rapport geeft aanknopingspunten voor de beleidsopties die we in deel 2 van het rapport gaan uitwerken.

Deel één van het rapport start in hoofdstuk 2 met het schetsen van de aanleiding van de evaluatie. Daarna worden in hoofdstuk 3 de onderzoeksvragen en onderzoeksmethode toegelicht. Hoofdstuk 4 presenteert de beleidstheorie en beschrijft daarbij het geheel aan aannames dat ten grondslag ligt aan het beleid. Hoofdstuk 5 bevat een analyse van relevante cijfers met betrekking tot de indexering. In hoofdstuk 6 wordt het proces rondom jaarlijkse indexering van de kinderopvangtoeslag geanalyseerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 een vergelijking gemaakt met indexeringsmethoden bij andere regelingen. Tot slot bevat hoofdstuk 8 de belangrijkste bevindingen en conclusies.

2 Aanleiding

De KOT wordt elk jaar geïndexeerd via een aanpassing van het Besluit kinderopvangtoeslag. Dat is wettelijk vastgelegd. In de afgelopen jaren is er extra aandacht geweest voor de indexering van de KOT. Vanuit de politiek waren er zorgen over stijgende tarieven in de kinderopvang en het effect daarvan op betaalbaarheid. In 2023 was er sprake van een extra indexering van de MUP vanwege een onvoorziene en uitzonderlijk hoge inflatie in 2022 welke binnen de reguliere indexeringssystematiek niet werd meegenomen in de bijstelling van de MUP. In het commissiedebat kinderopvang van 16 november 2022 zijn er door het lid Maatoug (Groenlinks-PvdA) vragen gesteld over wanneer de politiek had afgeweken van de reguliere indexeringssystematiek.¹ Aanleiding daarvoor was de analyse in 2021 van de heer Buitenhek,² waaruit zou blijken dat het gat tussen de MUP en uurtarieven van kinderopvangorganisaties (KOO's) was ontstaan door afwijkingen van de wetgever van de indexering die in de Wet kinderopvang (Wko) staat. Na dit commissiedebat schreef de toenmalige Minister van SZW op 28 november 2022 een Kamerbrief waarin zij inging op de vraag wanneer sinds 2006 is afgeweken van de reguliere indexering.³

Op 14 april 2023 stelde het lid Maatoug Kamervragen over de methode van indexering van de KOT. In haar antwoord van 9 mei 2023 zegde de toenmalig Minister van SZW toe de huidige indexeringssystematiek te gaan evalueren.⁴ Bijlage II geeft een overzicht van de toezeggingen die met deze evaluatie worden afgedaan.

De indexeringssystematiek die sinds 2005 wordt aangehouden is nog niet als zodanig expliciet geëvalueerd. Daarom was er naast de politieke aanleiding ook beleidsmatig de wens te reflecteren op de werking van het huidige beleid omtrent de indexering en te onderzoeken in hoeverre de beleidsdoelen van de indexeringssystematiek bereikt worden.

¹ Kamerstukken II, 2022/2023, 31322, nr. 469.

² Buitenhek, E. (2021). De Rekenmeester (column): Jochem Myjer of Maarten van Rossem? BESTUUR BELEID MANAGEMENT EN PEDAGOGIEK IN HET KINDCENTRUM 04.2021.

³ Kamerstukken II, 2022/2023, 31322, nr. 468.

⁴ Handelingen II, 2022/2023, 2527.

3 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode

De hoofdonderzoeksvraag voor dit evaluatieonderzoek is:

1. Is het indexeringsbeleid voor de KOT doeltreffend⁵ en doelmatig⁶?

In aanvulling op de hoofdonderzoeksvraag is een aantal deelvragen geformuleerd. De beantwoording van deze deelvragen is ondersteunend aan de beantwoording van de hoofdvraag:

1. Sluit de indexeringsystematiek goed aan bij de omstandigheden in de sector?
 - a. Sluit de weging van de variabelen loonvoet bedrijven (80%) en inflatie (20%) goed aan bij de kostenstructuur in de sector?
 - b. Is het gebruik van prognosecijfers te prevaleren boven realisatiecijfers?
 - c. Is de frequentie van indexering passend?
 - d. Is er nacalculatie/correctie nodig? Zo ja, is de huidige wijze dan de beste optie?
2. Wanneer en waarom is er in het verleden afgeweken van de huidige indexeringsystematiek?
3. Bestaan er knelpunten in het proces van indexeren?
4. Hoe verhoudt de indexeringsystematiek van de KOT zich tot de indexering van andere regelingen?
5. Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van de indexeringsystematiek?

Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast.

- *Documentanalyse*. Voor het opstellen van de beleidstheorie is een analyse uitgevoerd van Kamerstukken in de periode 2005-2024 waarin de indexeringsystematiek onderwerp was.
- *Literatuuranalyse*. Er is gezocht naar literatuur over indexering in algemene zin en indexering van de kinderopvangtoeslag in Nederland specifiek.
- *Data-analyse*. Analyseren van cijfermateriaal over indexering en ontwikkeling van tarieven in de periode 2005-2024.
- *Cross-sectorale verkenning*. Analyse van indexeringsmethodes in andere sectoren en lessen die daaruit getrokken kunnen worden.

⁵ De mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

⁶ De mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

4 Beleidstheorie

De beleidstheorie vormt het geheel aan aannames dat ten grondslag ligt aan het beleid. Het is de motivering waarom bepaalde beleidsinstrumenten worden ingezet om een bepaald beleidsdoel te bereiken. Idealiter wordt een beleidstheorie uitgewerkt bij de start van het beleid. In het geval van de indexeringsystematiek van de KOT is dit bij de start in 2005 niet expliciet gedaan. Daarom hebben we aan de hand van een documentstudie een beleidstheorie gereconstrueerd (a posteriori). We hebben gebruik gemaakt van het volgende analyseschema:

Figuur 1 Analyseschema



Middelen is het geld dat de Rijksoverheid besteedt aan de indexering van de KOT. Instrumenten zijn de activiteiten die worden ingezet om het geld te besteden. De prestaties zijn de merkbare gevolgen van de inzet van de middelen. Effecten zijn de effecten die met de prestaties worden bereikt. Om deze beleidstheorie in te kunnen vullen hebben we een analyse gemaakt van Kamerstukken in de periode 2005 - 2024. Specifiek is gezocht naar uitspraken die in de parlementaire stukken zijn gedaan over voorgesteld beleid ten aanzien van het indexeren van de KOT. Figuur 2 op pagina 11 toont de beleidstheorie.

Middelen

De middelen voor indexering van de KOT worden jaarlijks toegevoegd aan artikel 7 van de SZW begroting. De omvang van de ophoging wordt jaarlijks bepaald.

Instrumenten: wettelijke voorgeschreven indexeringsystematiek

De hoogte van de KOT 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 MUP. Deze toetsingsinkomens en de MUP worden jaarlijks geïndexeerd. In artikel 1.9, eerste lid, van de Wko is weergegeven dat bij amvb een index ter zake van lonen of prijzen wordt aangewezen. In diezelfde bepaling is opgenomen dat aan de hand van de aan te wijzen index de MUP en de toetsingsinkomens bij het begin van het kalenderjaar bij of krachtens amvb worden gewijzigd.

De MUP wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van een indexeringsfactor bestaande uit 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven⁷ en 20% van de consumentenprijsindex (CPI), zoals deze voor jaar t in jaar t-1 worden geraamd door het Centraal Planbureau (CPB) in het Centraal Economisch Plan (CEP). Daarbij is tevens sprake van een correctiemechanisme waarbij de indexeringsfactor wordt bijgesteld op basis van het verschil tussen de ontwikkeling van 80% van de loonvoet bedrijven en 20% van de CPI zoals deze door CPB in het CEP in t-2 waren geraamd voor t-1 en de ontwikkeling van 80% van de loonvoet bedrijven en 20% van de CPI zoals deze door het CPB in het CEP in t-1 nader zijn geraamd voor jaar t-1. Door dit correctiemechanisme wordt voor de uiteindelijke indexering gebruik gemaakt van een actuelere prognosecijfer. De indexeringsmethode is een zogenaamde 'for better or worse' benadering. Als na het CEP de ontwikkeling over het lopende jaar meevalt wordt hiervoor niet gecorrigeerd, en andersom ook niet.⁸ Onderstaande Box 1 toont de berekening van de indexeringsfactor.

De toetsingsinkomens en inkomensgroepen worden geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van de contractlonen, zoals deze voor jaar t in het CEP van jaar t-1 worden geraamd. Onder de ontwikkeling van de contractlonen wordt verstaan: het gemiddelde van de procentuele ontwikkeling van de contractlonen in de marktsector, de gepremieerde sector en de gesubsidieerde sector en bij de overheid.

Naast de jaarlijkse indexering van de MUP en toetsingsinkomens wordt de ontwikkeling van de tarieven en het gebruik gemonitord. In de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wko werd specifiek beschreven dat driejaarlijks zal worden gezien of er financiële belemmeringen zijn die toegankelijkheid in de weg staan.⁹

Tot slot is sinds 2018 in de praktijk sprake van extra indexering van de MUP in geval er

⁷ De gemiddelde stijging van de verdiende lonen bij de bedrijven, inclusief de sociale lasten die de werkgever moet afdragen.

⁸ Kamervragen 2022/2023, 2527

⁹ Kamerstukken II, 2001/2002, 28447, nr. 3.

omvangrijke aanpassingen in de kwaliteitseisen plaatsvinden die leiden tot een wezenlijke toename in de kostprijs van opvang. Laatstgenoemde is niet formeel vastgelegd in de wet.

Box 1 Correctiemechanisme indexering MUP

Indexeringsfactor jaar t = $((1 + \text{loon- en prijsbijstelling jaar t o.b.v. CEP jaar t-1}) * (1 + \text{correctiefactor jaar t-1})) - 1$

Correctiefactor jaar t-1 = $((1 + (\text{loon- en prijsbijstelling jaar t-1 o.b.v. CEP jaar t-1})) / (1 + (\text{loon en prijsbijstelling jaar t-1 o.b.v. CEP jaar t-2}))) - 1$

Loon- en prijsbijstelling = $(0,8 * \text{loonvoet bedrijven}) + (0,2 * \text{CPI})$



Voorbeeld:

In 2020 was er een reguliere indexering van de MUP. De indexeringsfactor bestaat uit twee componenten. Component één is voor de geraamde loon- prijsbijstelling voor 2020. Component twee is voor de correctie van de indexactie voor 2019. Deze componenten worden vastgesteld op basis van de ramingen van de loonvoet bedrijven en CPI zoals opgenomen in het CEP van 2019 en het CEP van 2018.

	CEP 2019	CEP 2018
Loonvoet 2020	2,60%	
CPI 2020	1,50%	
Loonvoet 2019	3,40%	4,00%
CPI 2019	2,30%	2,40%

Loon- en prijsbijstelling 2020 = $(80\% * 2,60\%) + (20\% * 1,50\%) = 2,38\%$

Correctiefactor 2019 = $[1 + ((80\% * 3,40\%) + (20\% * 2,30\%))] / [1 + ((80\% * 4,00\%) + (20\% * 2,40\%))] - 1 = 1,0318 / 1,0368 - 1 = -0,48\%$

Indexeringsfactor 2020 = $(1 + \text{loon- en prijsbijstelling 2020}) * (1 + \text{correctiefactor 2019}) - 1 = 1,0238 * 0,9952 - 1 = 1,89\%$

Voor de berekening van zowel de tweede component (de correctie) als de einduitkomst wordt gebruik gemaakt van de multiplicatieve berekeningsmethode. Dat is omdat er bij het combineren van verschillende procentuele componenten interactie-effecten ontstaan, zogeheten rente-op-rente effecten.

Prestaties

Prestatie 1: geen inkomenseffecten

Deze instrumenten moeten er gezamenlijk voor zorgen dat de KOT in de pas loopt met loon- en prijsontwikkeling. Hierdoor zijn er bij ongewijzigd beleid (ander beleid dan indexering) geen inkomenseffecten voor ouders over de tijd. Door te indexeren op basis van nominale variabelen (zoals CPI en loonvoet bedrijven) worden ouders beschermd tegen negatieve inkomenseffecten (zie Box 2). De indexeringssystematiek zorgt ervoor dat de verdeling van kinderopvangkosten

tussen ouders, werkgevers¹⁰ en overheid bij ongewijzigd beleid constant blijft.¹¹ De druk van inflatie wordt als het ware verdeeld onder huishoudens, werkgevers en overheden (zie Box 3). Indien geen indexering zou plaatsvinden, zou over tijd een steeds groter deel van de opvangkosten voor rekening van ouders komen.

Prestatie 2: geen loon-prijs spiraal

De indexering vindt plaats op basis van onafhankelijke factoren. Deze onafhankelijke factoren worden jaarlijks openbaar gepubliceerd in het CEP door het CPB als onafhankelijk onderzoeksinstituut. Door te indexeren met onafhankelijke factoren (en niet bijvoorbeeld direct de ontwikkeling van de werkelijke uurprijzen in de kinderopvangsector te volgen), wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat waarbij hogere tarieven enkel zouden leiden tot hogere winsten en de kosten hiervan worden afgewenteld op de 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 MUP. Zo wordt een loon-prijsspiraal voorkomen.

Prestatie 3: voorspelbaarheid

Een wettelijk vastgelegde standaard indexeringssystematiek draagt bij aan voorspelbaarheid van de ontwikkeling van de hoogte van de KOT bij ongewijzigd beleid. Deze voorspelbaarheid is van belang voor kinderopvangorganisaties en ouders die beslissingen over respectievelijk bedrijfsvoering en arbeidsparticipatie mede baseren op basis van de hoogte van de KOT.

Prestatie 4: kwaliteitsbehoud

Door een jaarlijkse indexering van de MUP worden KOO's, ceteris paribus, in staat gesteld een constante kwaliteit van kinderopvang te bieden. Indien geen indexering zou plaatsvinden zou dat betekenen dat een groter deel van de kosten voor rekening zou komen van ouders (bij gelijkblijvende kwaliteit), dat de kwaliteit van de geboden opvang zou dalen, of dat het aanbod zou verdwijnen. Doordat er extra indexeringen plaatsvinden in geval van veranderingen in kwaliteitseisen worden KOO's in staat gesteld om aanpassingen in de eisen vanuit de eigen bekostiging te financieren.

Effecten

Deze prestaties dragen bij aan een financieel toegankelijk kinderopvang voor alle inkomensgroepen. Daarnaast wordt met deze prestaties bijgedragen een doelmatige bedrijfsvoering bij KOO's en doelmatige besteding van belastinggeld. Gezien de stevige publieke component in de financiering moet de MUP ruimte bieden voor een doelmatige bedrijfsvoering, waarbij de toegankelijkheid zoveel mogelijk geborgd wordt. De indexeringssystematiek is gericht op deze balans. Er is geen vooraf vastgesteld doel voor welk deel van het aanbod onder de MUP zou moeten plaatsvinden (zie Box 2).

Box 2 Maatstaf 80%

In wet en regelgeving is geen doelstelling opgenomen voor wat betreft het aandeel van het aanbod dat onder de MUP zou moeten liggen. Bij de invoering van de Wko werd de MUP vastgesteld op een niveau waarbinnen op dat moment 80% van het aanbod viel. Tegelijkertijd werd daarbij de 80% norm expliciet losgelaten voor de toekomst.¹² De MUP werd vervolgens reëel gefixeerd middels de voorgeschreven indexeringssystematiek. De regering wilde door het reëel fixeren van de MUP stimuleren dat de prijsontwikkeling in de sector gelijke tred houdt met de loon- en prijsontwikkelingen in de rest van de economie. Welk deel van het aanbod onder de MUP valt, is afhankelijk van de prijsstelling van de KOO's. De verwachting was dat indien ondernemers bij hun prijsstelling rekening zouden houden met het voor dat jaar gestelde maximum, een groot deel van het aanbod tegen een prijs onder de MUP zou plaatsvinden.¹³

Impact

Deze concrete effecten dienen een meer abstract maatschappelijk doel. Dat noemen we de impact. Door een stabiele sector met een doelmatige bedrijfsvoering en financieel toegankelijke kinderopvang voor alle inkomensgroepen, kunnen ouders kinderopvang gebruiken en zo de zorg

¹⁰ De werkgeversbijdrage voor de kinderopvang bestaat uit een vast percentage (0,5%) van de totale loonsom.

¹¹ Bij invoering van de Wko was het uitgangspunt dat er sprake was van tripartiete financiering door ouders, werkgevers en de overheid, waarbij sprake is van een gelijke verdeling van de kosten voor kinderopvang.

¹² Handelingen TK, 2003/2004, nr. 69, pagina 4513-4548.

¹³ Kamerstukken II, 2003/2004, 28447, nr. 29.

voor kinderen en arbeid combineren. Arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd en kinderen worden op de opvang in hun ontwikkeling gestimuleerd.

Externe factoren

Naast de indexeringsystematiek van de KOT zijn er ook andere factoren die van invloed kunnen zijn op de gestelde doelen (doelmatige bedrijfsvoering en doelmatige besteding van het belastinggeld, en financieel toegankelijke opvang voor alle inkomensgroepen). Dit noemen we externe factoren.

Marktordening is een externe factor met een belangrijk gevolg voor doelmatige bedrijfsvoering en besteding van het belastinggeld. De mate van marktconcentratie is van invloed op de uurtarieven van KOO's, en heeft zo effect op de doelmatigheid van de besteding van het belastinggeld. Bij een hoge marktconcentratie zijn bedrijven beter in staat uurtarieven (en winsten) te maximaliseren. Dit kan de uitgaven van de overheid aan KOT verhogen. In dat geval leidt een verhoogde marktconcentratie tot minder doelmatige besteding van belastinggeld.

Financieel toegankelijke opvang voor alle inkomensgroepen wordt extern beïnvloed door uurtarieven zodra deze boven de MUP liggen. Hieraan dragen factoren bij als schaarste en marktconcentratie. Ook aanpalend beleid heeft invloed op toegankelijke opvang voor alle inkomensgroepen. Zo wordt de financiële toegankelijkheid beïnvloed door andere factoren binnen de KOT (naast de indexering van de MUP en de toetsingsinkomens) zoals de hoogte van de toeslagpercentages.

Neveneffecten

Naast de gestelde doelen kunnen de instrumenten ook andere effecten hebben. Dit noemen we de neveneffecten van het beleid. Een neveneffect van de indexeringsystematiek van de KOT is dat de MUP een vorm van signaalfunctie heeft gekregen voor KOO's bij de prijsvorming. Paragraaf 6.3 gaat hier nader op in.

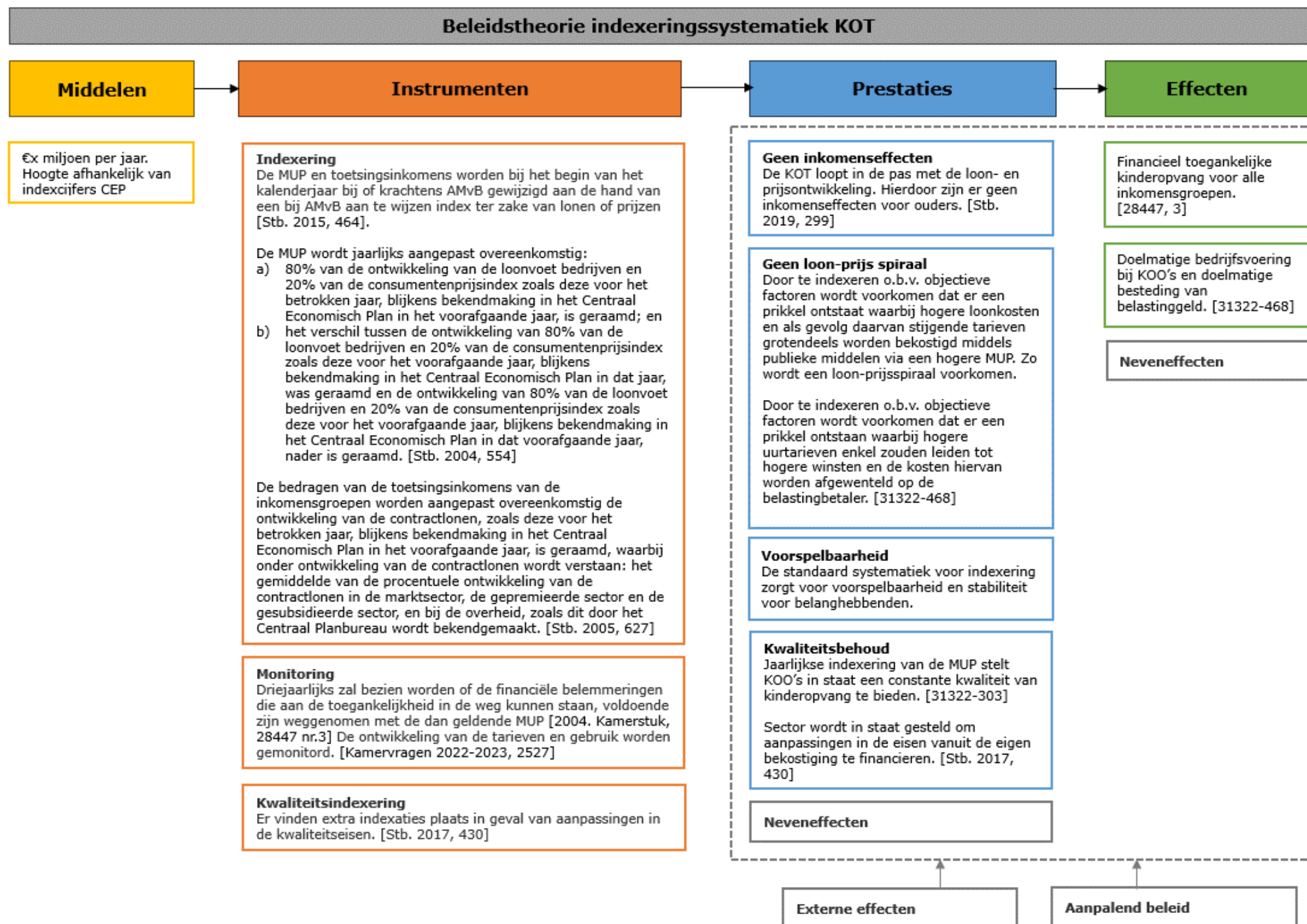
Box 3 Algemene literatuur over indexeren van overheidsuitgaven

Indexering van toeslagen aan het prijsniveau en andere nominale variabelen, zoals lonen, gebeurt al lang in de geschiedenis van de overheidsfinanciën (IMF, 2023)¹⁴. Economieën met een groter aandeel van de overheidsuitgaven dat aan prijzen is geïndexeerd hebben doorgaans een sterkere inflatiepersistentie. Dat betekent dat bij overheden die meer indexeren, de inflatie langer aanhoudt. Het IMF (2023) benadrukt dat beleidsmakers een evenwicht dienen te vinden tussen enerzijds het beschermen van bepaalde inkomensgroepen tegen de negatieve effecten van inflatie, en anderzijds het vermijden van beleid dat inflatie langdurig in stand houdt. Er is hier als het ware een trade-off. Door te indexeren op basis van het prijspeil kunnen huishoudens beschermd worden tegen negatieve inkomenseffecten, maar dit heeft het negatieve gevolg dat inflatie langer aanhoudt. Voor brede toeslagen die gericht zijn op grote delen van de populatie, zoals kinderopvang, zijn er goede redenen om de toeslag direct aan het prijspeil (CPI) te koppelen (OECD, 2022)¹⁵. Dit komt doordat het prijspeil algemeen geaccepteerd is en direct beschikbaar. Ook benadrukt de OECD (2022) dat inkomenssteun nodig is om de druk van inflatie te verdelen onder huishoudens, werkgevers en overheden.

¹⁴ IMF (2023). *Inflation Indexation in Public Finances: A global Dataset on Current Practices*. [wpiea2023264-print-pdf.pdf](https://www.imf.org/en/Publications/WP/Papers/2023/02/wpiea2023264-print-pdf.pdf)

¹⁵ OESO (2022). *Income support for working-age individuals and their families*.

Figuur 2 Beleidstheorie indexeringsystematiek KOT



5 Analyse indexeringen 2005-2024

In dit hoofdstuk analyseren we de ontwikkeling van de MUP voor de KOT in de periode 2005-2024. Daarbij vergelijken we de MUP met de gemiddelde daadwerkelijke opvangtarieven in de markt.

5.1 Indexeringen MUP

Eerst brengen we in kaart in hoeverre de voorgeschreven indexeringssystematiek daadwerkelijk is gehanteerd. We benoemen afwijkingen en beschouwen de verklaringen die daarvoor zijn gegeven. In de Kamerbrief van 28 november 2022 heeft de Minister van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd over wanneer sinds 2006 is afgeweken van de reguliere indexering.¹⁶ In deze brief constateert de minister dat de MUP voor het overgrote deel van de jaren in de periode 2005-2023 de reguliere indexering heeft gevolgd, maar dat er in enkele jaren is afgeweken van de reguliere indexering. In de brief wordt een toelichting gegeven bij de afwijkingen in de verschillende jaren.

In Tabel 1 tonen we een totaaloverzicht van de indexeringen in de periode 2005-2024. Naast de indexering van de MUP toont de tabel ook de indexering van de toetsingsinkomens. Per toeslagjaar toont de tabel of er sprake was van een reguliere indexering of niet. Indien er geen reguliere indexering was, wordt een toelichting gegeven van de reden van de afwijking. Daarbij wordt een aantal hoofdcategorieën van redenen van afwijking gehanteerd:

- a. Vastgesteld traject richting 1 MUP voor alle opvangsoorten
- b. Bezuinigingen
- c. Intensiveringen
- d. Compensatie eerdere bezuiniging
- e. Compensatie vanwege aanpassing kwaliteitseisen¹⁷
- f. Dekking beleidsmaatregelen
- g. Onvoorzien

Het overzicht in Tabel 1 maakt duidelijk dat in de periode 2005-2024 de wettelijk voorgeschreven indexering ongeveer de helft van de tijd exact is gevolgd. Hierna geven we een toelichting bij de afwijkingen in deze periode.¹⁸ Dit is een herhaling van de analyse van de ontwikkelingen geschetst in de Kamerbrief, aangevuld met jaar 2024 en toelichting bij afwijkingen van de indexering van de toetsingsinkomens.

2006-2008: Vastgesteld traject richting 1 MUP voor alle opvangsoorten

Bij de introductie van de KOT werden er twee MUP gehanteerd: één voor de dagopvang (DO) en gastouderopvang (GO) (vóór kinderen naar het basisonderwijs gaan), en één voor buitenschoolse opvang (BSO) en GO voor kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs gaan. Deze MUP werden op reguliere wijze geïndexeerd in de jaren 2006-2008. In de eerste jaren na het tijdstip van inwerkingtreding van de Wko werd de MUP voor GO en BSO voor kinderen van 4 jaar en ouder geleidelijk aangepast, zodat vanaf het toeslagjaar 2008 sprake is van één MUP, ongeacht de soort opvang. In 2008 gold daarmee voor DO, BSO en GO eenzelfde tarief van € 6,10.

2009-2010: Bezuinigingen

Het aanbod en gebruik van formele kinderopvang namen sterker toe dan verwacht. Hierdoor lagen de uitgaven ook hoger dan begroot. Voor deze tegenvaller is incidenteel dekking gevonden in de algemene middelen en daarnaast is de werkgeversbijdrage verhoogd. Om het kinderopvangstelsel structureel beheersbaar en toegankelijk te houden, werd het noodzakelijk geacht extra maatregelen te treffen waaraan alle betrokken partijen een bijdrage leverden. Omdat de rendementen in de kinderopvangsector sinds 2006 waren verbeterd en de bezettingsgraden gestegen, was er volgens het toenmalige kabinet ruimte in de winstmarges om maatregelen in de MUP te absorberen. Daarom werden de MUP in 2009 bevroren. In 2010 zijn de MUP voor GO en BSO verlaagd ten opzichte van de DO met het oog op de financiële houdbaarheid van het

¹⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 31322, nr. 468.

¹⁷ Een extra indexering ter compensatie van aanpassing kwaliteitseisen beschouwen we als afwijking van de reguliere indexering, omdat het niet officieel wettelijk is vastgelegd. Deze 'afwijking' is wel opgenomen als onderdeel van de beleidstheorie.

¹⁸ De jaartallen verwijzen naar het jaar waarin de indexering werd toegepast. Niet het jaar waarin de AMVB is opgesteld.

kinderopvangstelsel. De rechtvaardiging was dat GO goedkoper is en lagere exploitatiekosten kent, terwijl in de BSO relatief hoge rendementen werden bereikt.

2012-2013: Bezuiniging

De overheidsuitgaven aan KOT waren in 2010 verdrievoudigd ten opzichte van 2005. Het toenmalige kabinet oordeelde dat de financieel-economische situatie een dergelijke groei van de uitgaven niet toe liet. De tripartiete¹⁹ verdeling van de financiering was uit beeld geraakt. Ouders betaalden nog 22% van de kosten (in plaats van de beoogde 33%), waardoor een correctie nodig werd geacht. De MUP werden in 2012 bevroren op het niveau van 2011.

In de voorbereiding van de begroting 2013 werd – in het licht van de bezuinigingsopgave voor 2013 in het Regeerakkoord - afgesproken om de loonbijstelling tranche 2013 niet uit te keren. Om hiervoor te compenseren werden de toetsingsinkomens in de toeslagtabel in 2013 niet geïndexeerd.

2017: Intensivering

In 2017 zijn er extra middelen voor de kinderopvang beschikbaar gesteld door het toenmalige kabinet. Deze zijn onder andere ingezet om het uitblijven van de indexering in 2012 alsnog te realiseren in 2017 met een extra verhoging van 2,5%.

2018-2019: Compensatie vanwege aanpassing kwaliteitseisen

In 2018 vond een extra verhoging van de MUP plaats voor DO en BSO vanwege de invoering van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK). In 2019 steeg de MUP voor DO vanwege aanvullende kwaliteitseisen in de IKK en daalde de MUP in de BSO vanwege onder meer een versoepeling van de beroepskracht-kindratio (bkr). De verwachting was dat de aanvullende kwaliteitseisen voor de DO zouden leiden tot een toename van de kostprijs en dat daarom een stijging van de MUP gerechtvaardigd was. Hierdoor werden KOO's in staat gesteld om aanpassingen in de eisen vanuit de eigen bekostiging te financieren. Zo zou worden voorkomen dat de extra kosten voor rekening van ouders zouden komen, waardoor de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang achteruit zou gaan. Een versoepeling van de bkr voor BSO zou naar verwachting juist leiden tot een daling van de kostprijs, waardoor voor de BSO juist een daling van de MUP gerechtvaardigd was.

2021: Dekking beleidsmaatregelen

In 2021 werden de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen eenmalig 0,60%-punt minder geïndexeerd dan bij volledige indexering het geval zou zijn. Omdat de indexering niet volledig was, kwamen ouders net iets sneller in een hogere inkomensgroep. Dit had veelal een beperkt negatief effect voor ouders die op de grens van een inkomensgroep zaten. De maatregel leverde structureel €12 miljoen op. Dit werd ingezet voor een aantal structurele maatregelen voor het verbeteren van het toeslagenstelsel, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie²⁰ op het advies van de Commissie Uitvoering Toeslagen en in de kabinetsreactie²¹ op het IBO-toeslagen.

2022: Onvoorzien

De loonvoet bedrijven is in 2020 hoger uitgekomen als gevolg van het effect van de tijdelijke noodmaatregelen overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) en de continuïteitsbijdrage in de zorg op de gewerkte uren. De gewerkte uren kwamen door de coronamaatregelen lager uit, maar de loonkosten wijzigden vrijwel niet (door de loonkostensubsidie konden werknemers die minder werkten in dienst worden gehouden). In 2021 en 2022 komt de loonvoet bedrijven, met de afbouw van de coronamaatregelen en de loonkostensubsidie, naar verwachting juist lager uit. Dit effect liep niet mee in de reguliere indexering voor 2020 en 2021: deze maatregelen waren ten tijde van het CEP 2020 immers nog niet bekend. Aangezien dit effect tijdelijk was, diende het in 2022 niet mee te lopen in de indexering, om te voorkomen dat de MUP na indexering onbedoeld structureel te laag uit zou komen (de werkelijke loonkosten zijn immers niet gewijzigd).

¹⁹ Bij invoering van de Wko was het uitgangspunt dat er sprake was van tripartiete financiering door ouders, werkgevers en de overheid, waarbij sprake is van een gelijke verdeling van de kosten voor kinderopvang.

²⁰ Kamerstukken II, 2019/2020, 31066, nr. 613.

²¹ Kamerstukken II, 2019/2020, 31066, nr. 624.

2023: Dekking beleidsmaatregel, onvoorzien en intensivering.

In 2023 werd op drie verschillende manieren vanwege drie verschillende redenen afgeweken van reguliere indexering:

1. In 2023 vond een ombuiging van € 0,15 plaats op de reguliere indexering van de MUP van de gastouderopvang. Het kabinet had besloten om een intensivering van toezicht op gastouderopvang van dekking te voorzien door de MUP in de gastouderopvang niet volledig te indexeren volgens de reguliere loon- en prijsbijstelling.
2. Net als in 2022 werd in 2023 opnieuw een correctie toegevoegd om een onvoorzien en onbedoeld effect van de NOW te voorkomen.
3. Middels een extra amvb werd de MUP voor de KOT in 2023 met terugwerkende kracht extra verhoogd. Na het verschijnen van het CEP was met name de verwachte inflatie over 2022 opwaarts bijgesteld. Dit effect was conform de reguliere systematiek niet meegenomen in de bijstelling van de MUP. De uitzonderlijke en onvoorziene hogere inflatie in 2022 was voor het kabinet reden om voor 2023 af te wijken van de reguliere systematiek en de MUP extra te verhogen met 0,94% op basis van de cijfers uit de meest recente Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB, om ouders tegemoet te komen voor de hogere inflatie over 2022. Daarnaast werd na het debat over de Najaarsnota de motie Klaver/Kuiken aangenomen om de maximum uurprijzen voor de kinderopvang verder te verhogen. Deze extra verhoging (0,76%) zag op een tussentijdse correctie op het gedeelte van de indexering dat betrekking heeft op de loon- en prijsontwikkeling in 2023, op basis van de cijfers uit de meest recente MEV. Hiermee werd een deel van de correctie – die anders in 2024 zou plaatsvinden via het reguliere correctiemechanisme – naar voren gehaald.²² Het kabinet verhoogde met dit extra wijzigingsbesluit de MUP voor 2023 daarmee in totaal met 1,74% extra voor alle vormen van kinderopvang, ten opzichte van de indexering die met de gewijzigde amvb KOT is doorgevoerd.

2024: Dekking beleidsmaatregelen, compensatie vanwege aanpassing kwaliteitseisen, en intensivering

In 2024 werd opnieuw op drie verschillende manieren vanwege drie verschillende redenen afgeweken van reguliere indexering:

1. De MUP van DO, BSO en GO werd minder geïndexeerd dan bij volledige indexering het geval zou zijn geweest. Hiermee werd dekking gevonden voor een aantal beleidsmaatregelen in de kinderopvang: zwangerschapsverlof voor doelgroepers, verbetertraject GO, en aanpassing van doelmatigheidsgrenzen. Daarbij werd onderkend dat het minder indexeren van de MUP ervoor kan zorgen dat de toegankelijkheid voor met name de lage inkomens onder druk komt te staan.
2. Het verbeteren van de kwaliteit van GO (zie punt 1) vond plaats met aanscherping van kwaliteitseisen in wet- en regelgeving. Om de stijging van de kostprijs van GO als gevolg hiervan niet volledig ten lasten te laten komen van ouders – en daarmee de toegankelijkheid van de gastouderopvang onder druk te zetten – werden de extra kosten verdisconteerd in de MUP voor de GO per 2025.
3. Via het amendement Van der Lee bij de begroting SZW voor 2024 werd structureel € 508 miljoen beschikbaar gesteld voor een verhoging van de MUP in 2024 richting het gemiddeld uurtarief voor de DO, BSO en GO.²³ Doel daarvan was om de KOT die ouders ontvangen beter aan te laten sluiten bij de daadwerkelijke kosten voor kinderopvang die zij maken. De indieners stelden voor om te voorkomen dat de prijzen in de kinderopvang stijgen, door afspraken te maken met de sector naar aanleiding van de toezegging die is gedaan om een verhoging van de MUP slechts te besteden aan hogere salarissen. De indieners gingen er daarmee vanuit dat de hogere MUP niet tot een hogere uurprijs voor ouders leidt. In de amvb waarmee uitvoering wordt gegeven aan het amendement gaf de toenmalige Minister van SZW aan dat de kinderopvang een marktsector is en dat er daarom niet kan worden afgedwongen dat KOO's hun tarieven niet zullen verhogen. Afspraken tussen instellingen kunnen immers in strijd zijn met de Mededingingswet. In de

²² Normaliter had er op 1 januari 2024 een correctie plaatsgevonden op basis van het verschil tussen CEP 2022 en CEP 2023, maar in werkelijkheid was dat dus alleen het verschil tussen MEV 2022 en CEP 2023.

²³ Kamerstukken II, 2023/2024, 36410 XV, nr. 7.

Kamerbrief van 7 november 2023²⁴ geeft de toenmalige Minister van SZW aan geen mogelijkheden te hebben om afspraken af te dwingen. Wel staat in de brief dat de Minister van SZW heeft toegezegd om hierover met de sector in gesprek te gaan. In dit gesprek heeft zij de sector naar aanleiding van het amendement opgeroepen de uurtarieven niet extra te verhogen. De brancheorganisaties hebben deze oproep met hun leden gedeeld.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31322, nr. 516.

Tabel 1 Overzicht indexeringen KOT in de periode 2005-2024

Toeslag-jaar	amvb of regeling	Datum	Indexering	Reden afwijkende indexering	Toelichting
2005	amvb	18-okt-04	Eerste vaststelling MUP en toetsings-inkomens.	N.v.t.	Eerste vaststelling. Er werden 2 MUP's gehanteerd. 1 voor DO en GO en 1 voor BSO en GO. In de eerste jaren na het tijdstip van inwerkingtreding van de Wko wordt de MUP voor GO en BSO voor kinderen van 4 jaar en ouder geleidelijk aangepast (in 3 stappen), opdat vanaf 2008 sprake is van één MUP, ongeacht de soort opvang.
2006	Regeling voor MUP amvb voor toetsings-inkomens	8-12-2015 28-11-2005	Regulier voor DO, daling BSO	Vastgesteld traject richting 1 MUP voor alle opvangsoorten	Reguliere indexering, maar afbouw MUP BSO en GO 4-12 jaar richting MUP DO en GO 0-4 jaar zodanig dat er in 2008 één MUP is voor de KOT.
2007	Regeling voor MUP amvb voor toetsings-inkomens	6-jul-06	Regulier voor DO, daling BSO	Vastgesteld traject richting 1 MUP voor alle opvangsoorten	Reguliere indexering, maar afbouw MUP BSO en GO 4-12 jaar richting MUP DO en GO 0-4 jaar zodanig dat er in 2008 één MUP is voor de KOT.
2008	Regeling	26-aug-07	Regulier voor DO, daling BSO en GO	Vastgesteld traject richting 1 MUP voor alle opvangsoorten	Reguliere indexering, maar MUP BSO en GO 4-12 jaar afgebouwd tot niveau MUP DO en GO 0-4 jaar. In 2008 en 2009 zijn MUP's voor DO, BSO en GO gelijk (€6,10).
2009	amvb	27-aug-08	Geen indexering.	Bezuiniging	Bevriezing MUP op niveau 2008 vanwege bezuiniging. Gebruik en aanbod van formele kinderopvang nam sterker toe dan verwacht. Hierdoor lagen de uitgaven hoger dan begroot. Om uitgaven voor KOT beheersbaar te houden werden maatregelen in de MUP genomen in 2009 en 2010.
2010	amvb	29-sep-09	Regulier voor DO, MUP voor BSO en GO verlaagd	Bezuiniging + stap naar vormgeving huidige MUP-stelsel.	MUP GO en BSO verlaagd t.o.v. DO met oog op financiële houdbaarheid van het kinderopvangstelsel. Rechtvaardiging was dat GO goedkoper is en lagere exploitatiekosten kent, terwijl in de BSO relatief hoge rendementen werden bereikt.
2011	amvb	20-sep-10	Reguliere indexering	N.v.t.	Reguliere indexering, maar toeslagpercentages werden wel naar beneden bijgesteld.

Toeslag-jaar	amvb of regeling	Datum	Indexering	Reden afwijkende indexering	Toelichting
2012	Regeling	N.v.t.	Geen indexering van de MUP. Toetsingsinkomens wel geïndexeerd.	Bezuiniging	Overheidsuitgaven aan KOT waren in 2010 verdrievoudigd t.o.v. 2005. Kabinet oordeelde dat de financieel-economische situatie een dergelijke groei van de uitgaven niet toeliet. Tripartiete verdeling van de financiering was uit beeld geraakt. Ouders betaalden nog 22% van de kosten i.p.v. de beoogde 33%. Een correctie werd nodig geacht. De MUP werd bevroren op het niveau van 2011.
2013	Regeling	15-okt-12	Reguliere indexering MUP. Toetsingsinkomens niet geïndexeerd (19-10-2012)		Toetsingsinkomens werden niet geïndexeerd (de tabelgrenzen werden niet geïndexeerd). De toetsingsinkomens werden wel aangepast naar aanleiding van de wet uniformering van het loonbegrip (zodanig dat er zo weinig mogelijk financiële gevolgen waren voor de KOT).
2014	Regeling	14-okt-13	Reguliere indexering	N.v.t.	
2015	Regeling	29-sep-14	Reguliere indexering	N.v.t.	
2016	amvb	8-okt-15	Reguliere indexering	N.v.t.	
2017	amvb	5-okt-16	Reguliere indexering + Extra verhoging MUP	Compensatie eerdere bezuiniging	In 2017 zijn er door het kabinet extra middelen voor de kinderopvang beschikbaar gesteld. Een deel daarvan is ingezet om de uitgebleven indexering in 2012 alsnog te realiseren in 2017, met een extra verhoging van 2,5%.
2018	amvb	7-nov-17	Reguliere indexering + extra verhoging MUP i.v.m. IKK	Compensatie vanwege kwaliteitseisen	MUP DO en BSO wordt extra verhoogd vanwege extra kwaliteitseisen in IKK.
2019	amvb	18-sep-18	Reguliere indexering + extra verhoging MUP i.v.m. IKK	Compensatie vanwege kwaliteitseisen	MUP DO wordt extra verhoogd vanwege extra kwaliteitseisen in IKK en verlaging BSO (vanwege versoepeling van de bkr).
2020	amvb	2-sep-19	Reguliere indexering	N.v.t.	
2021	amvb	14-sep-20	Onvolledige indexering toetsings-inkomens. Reguliere indexering MUP	Dekking beleidsmaatregelen	Onvolledige indexering t.b.v. dekking aantal beleidsmaatregelen.
2022	amvb	31-aug-21	Reguliere indexering, maar met correctie voor effecten NOW	Onvoorzien	Buiten beschouwing laten van onbedoelde neerwaartse effect van de loonkostensubsidie NOW en de continuïteitsbijdrage in de zorg in 2021 en 2022.
2023	amvb	23-9-2022	amvb 1: Minder indexering MUP GO. Correctie voor effecten NOW.	Dekking beleidsmaatregelen + onvoorzien	Voor GO verlaging van de MUP i.v.m. dekking beleidsmaatregel intensivering toezicht GO. Net als in 2022 correctie voor onbedoelde effecten NOW.

Toeslag-jaar	amvb of regeling	Datum	Indexering	Reden afwijkende indexering	Toelichting
2023	amvb	30-6-2023	amvb 2: Extra verhoging MUP.	Intensivering	Middels een extra amvb werden de maximum uurprijzen voor de KOT in 2023 met terugwerkende kracht extra verhoogd vanwege de uitzonderlijke en onvoorziene hogere inflatie in 2022. Daarnaast werd via de motie Klaver/Kuiken een deel van de correctie – die anders in 2024 zou plaatsvinden via het reguliere correctiemechanisme – naar voren gehaald.
2024	amvb	30-8-2023	amvb 1: Minder indexering MUP DO, BSO, en GO.	Dekking beleidsmaatregelen + compensatie vanwege kwaliteitseisen	I.v.m. dekking beleidsmaatregel voor GO werden de maximum uurprijzen voor DO, BSO en GO minder geïndexeerd. Voor de aanpassing van de kwaliteitseisen voor GO werd de MUP voor GO per 2025 verhoogd.
2024	amvb	04-06-2024	amvb 2: Extra verhoging MUP.	Intensivering	Extra amvb i.v.m. amendement van der Lee bij AFB op de begroting SZW. Het amendement maakt in 2024 250 miljoen beschikbaar en 508 miljoen euro structureel beschikbaar voor een verhoging van de MUP richting het gemiddeld uurtarief voor de DO, BSO en GO. Doel daarvan was om de KOT die ouders ontvangen beter te laten aansluiten bij de daadwerkelijke kosten die zij maken voor kinderopvang. De indieners stellen voor om te voorkomen dat de prijzen in de kinderopvang stijgen, door afspraken te maken met de sector naar aanleiding van de toezegging die is gedaan om een verhoging van de MUP slechts te besteden aan hogere salarissen De indieners gaan er daarmee vanuit dat de hogere MUP niet tot een hogere uurprijs voor ouders leidt.

5.2 MUP, hypothetische MUP en KOO-tarieven

Voor de verschillende opvangsoorten vergelijken we de daadwerkelijke MUP met wat de MUP zou zijn geweest indien nooit zou zijn afgeweken van de indexeringssystematiek (in het vervolg noemen we dit de 'hypothetische MUP'). Tabel 1 toont welke afwijkingen van de indexeringssystematiek er hebben plaatsgevonden in de periode 2005-2024. Bij de berekening van de hypothetische MUP worden de aangepaste indexeringen als gevolg van aanpassingen in kwaliteitseisen niet 'gezien' als een afwijking van de indexeringssystematiek. Het afwijken van de MUP wanneer kwaliteitseisen worden verhoogd, stelt kinderopvangorganisaties in staat zelf de verandering in kostprijs te dragen en niet (volledig) door te berekenen aan ouders. Dit waarborgt het behoud van kwaliteit (zie beleidstheorie). Het gaat daarbij om de aangepaste indexeringen in 2018 en 2019 als gevolg van de invoering van de Wet IKK.

Naast de vergelijking tussen de MUP en hypothetische MUP, zetten we de MUP af tegen de ontwikkeling van het gemiddelde uurtarief van KOO's. Dat laatste geeft een indicatie van de ontwikkeling van de betaalbaarheid van de opvang. Informatie over de ontwikkeling van KOO-tarieven is beschikbaar voor de periode 2012-2024. Voor de periode 2012-2021 is het gemiddelde KOO-tarief altijd gebaseerd op opgaven van ouders.²⁵ Vanaf 2022 is er ook data beschikbaar uit de maandelijkse gegevenslevering van KOO's aan Dienst Toeslagen. In deze evaluatie zijn er analyses uitgevoerd op basis van beide databronnen, de gegevenslevering van KOO's aan Dienst Toeslagen en de opgaven van ouders. Eerstgenoemde is een beter betrouwbare bron, daarom maken we per 2022 voor verschillende trendanalyses een overstap naar deze bron. De overstap naar meer betrouwbare brondata kan zorgen voor een afwijking met gerapporteerde uurtarieven in eerder Kamerstukken.²⁶ Bij het analyseren van specifieke variabelen, zoals kwintielen en medianen, gebruiken we dezelfde databron, de opgaven van ouders, om consistentie te waarborgen.

Deze analyse bevat geen data over de ontwikkeling van het gebruik van kinderopvang. Het is namelijk niet mogelijk om indexeringen één op één te koppelen aan veranderingen in het gebruik, omdat er veel verschillende factoren zijn die het gebruik van kinderopvang beïnvloeden.

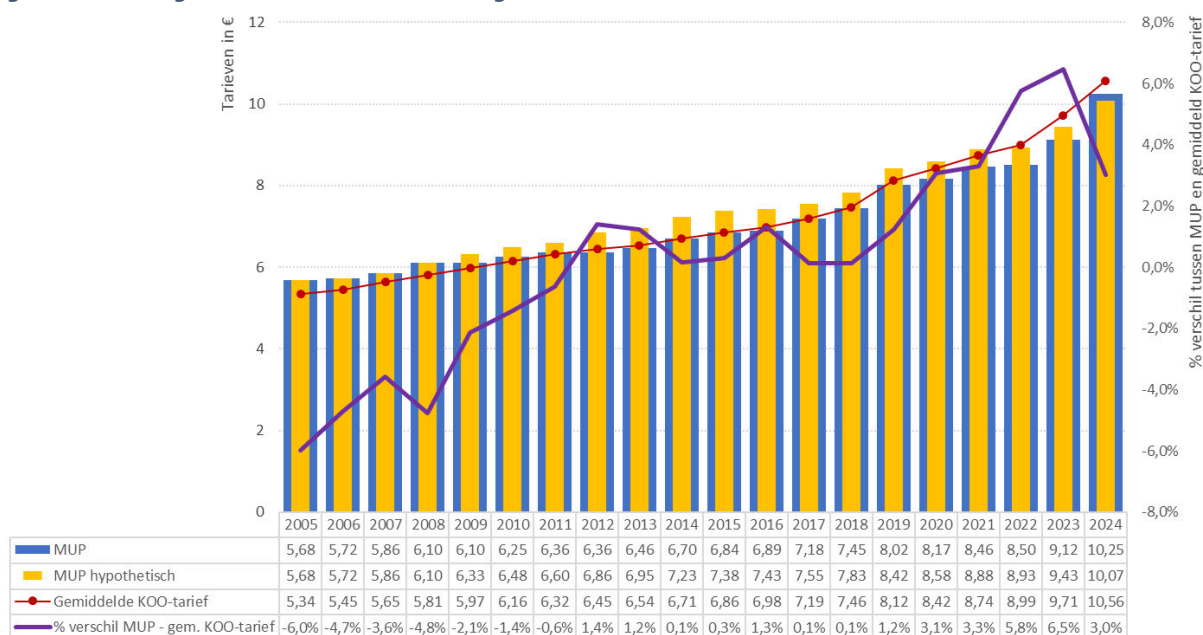
5.2.1 Dagopvang

Figuur 3 toont de ontwikkeling van de MUP, hypothetische MUP en KOO-tarief voor de dagopvang in de periode 2005-2024. De figuur laat zien dat er door de bezuiniging in 2009 voor het eerst een verschil ontstond tussen de MUP en de hypothetische MUP. Dit verschil nam verder toe door de nieuwe bezuiniging in 2012. In 2017 nam het verschil tussen de MUP en de hypothetische MUP af door de extra indexering van 2,5% ter compensatie van de uitgebleven indexering in 2012. Na de extra verhogingen van de MUP in 2023 en 2024 (intensiveringen) ligt de MUP vanaf 2024 boven de hypothetische MUP.

²⁵ Er kan sprake zijn van onderschatting van het uurtarief. Dit komt doordat niet alle ouders tijdig een wijziging van het uurtarief doorgeven. Ook sluit het tarief dat ouders doorgeven soms niet volledig aan bij het tarief dat een KOO vraagt. Dit komt bijvoorbeeld doordat ouders een tariefstijging boven de MUP niet altijd doorgeven aan Toeslagen. Ouders blijven dan de MUP doorgeven aan Toeslagen, terwijl ze een hoger tarief betalen aan de KOO.

²⁶ De informatie over gemiddeld uurtarief in dit rapport wijkt bijvoorbeeld af van de informatie over de gemiddelde uurtarieven in de kwartaalrapportages kinderopvang. Het gemiddelde KOO-tarief op basis van opgaven voor ouders voor DO voor 2022 was bijvoorbeeld €8,93. Dit is dus iets lager dan het tarief op basis van opgaven van KOO's voor DO voor 2022 van respectievelijk €8,99.

Figuur 3 Vergelijking uurtarieven dagopvang vanaf 2005. Presenteert gegevens vanaf 2022 o.b.v. gegevenslevering KOO's aan Dienst Toeslagen.



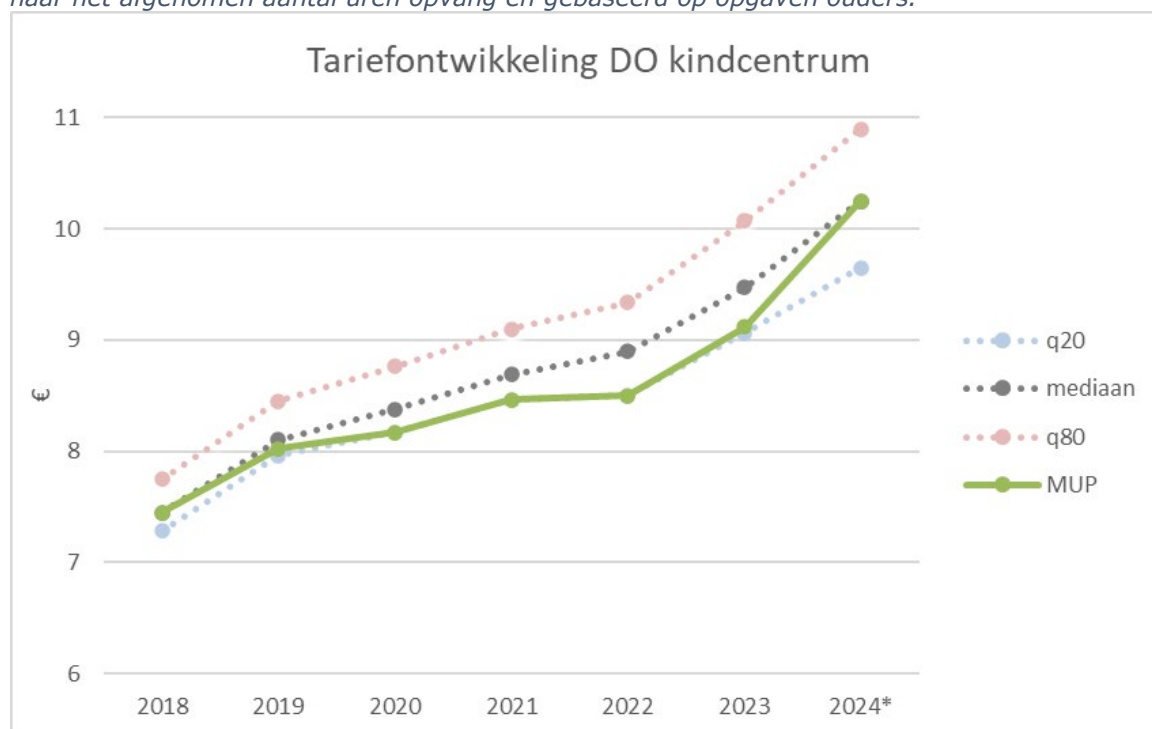
Verskil MUP met KOO-tarieven

De paarse lijn in Figuur 3 toont de ontwikkeling van het verschil tussen de MUP en het gemiddelde tarief in de DO. Ouders betalen het verschil tussen de MUP en het KOO-tarief zelf. Dit verschil is daarmee een indicator van de betaalbaarheid van de kinderopvang. Tussen 2018 en 2023 nam dit verschil sterk toe van 0,1% naar 6,5%. Na de extra indexeringen in 2023 en 2024 daalt dit verschil vervolgens in 2024 naar 3,0%. Het gaat hier over gemiddelde tarieven.

Onderstaande Figuur 4 toont hoe de MUP zich verhoudt tot het hoogste en laagste kwintiel en het mediane tarief. De roze stippellijn toont het hoogste kwintiel. 80% van de opvangtarieven die ouders aan Dienst Toeslagen hebben doorgegeven liggen op of onder dit niveau. De blauwe stippellijn toont het laagste kwintiel. 20% van de opvangtarieven die ouders aan Dienst Toeslagen hebben doorgegeven liggen op of onder dit niveau. Dit geeft een beter beeld van de spreiding van de tarieven dan de paarse lijn met het gemiddelde in Figuur 3. In 2020 tot en met 2023 betaalde ongeveer 80% van de ouders een uurtarief dat hoger dan of gelijk was aan de MUP. In 2024 nam dit aandeel door de extra indexering sterk af, waarna de MUP rond het mediane tarief kwam te liggen. Ongeveer de helft van de ouders betaalt dan nog een tarief dat hoger dan of gelijk was aan de MUP.

Voor specifieke huishoudens kunnen effecten anders zijn, afhankelijk van het inkomen en afhankelijk van de ontwikkeling van het tarief van de specifieke KOO waar de ouder opvang afneemt. Ook andere beleidsmaatregelen kunnen een effect hebben op de betaalbaarheid van de kinderopvang (zoals een verhoging van de toeslagpercentages). Deze effecten zijn niet zichtbaar in de grafiek.

Figuur 4 Ontwikkeling van het uurtarief²⁷ in de kinderopvang. De figuur toont hoe de MUP zich verhoudt tot het hoogste en laagste kwintiel en het mediane tarief. De gegevens zijn gewogen naar het afgenomen aantal uren opvang en gebaseerd op opgaven ouders.



5.2.2 Buitenschoolse opvang

Figuur 5 toont het verschil tussen de werkelijke MUP en de hypothetische MUP voor BSO vanaf 2005. De figuur laat zien dat er een relatief groot verschil tussen de werkelijke MUP voor BSO (blauwe balk) en de hypothetische MUP (gele balk) is sinds 2009 en 2010. Dit is een enigszins vertekend beeld omdat er een aantal aanpassingen aan de MUP-systematiek plaatsvonden in de eerste periode na inwerkingtreding van de Wko in 2005. In de periode 2005-2008 wordt de MUP voor BSO en GO voor kinderen van 4 jaar en ouder in 3 gelijke stappen naar beneden bijgesteld. Dit afbouwpad werd vastgesteld in de eerste amvb KOT.²⁸ Het doel was om vanaf toeslagjaar 2008 één MUP te hebben voor alle opvangsoorten. In 2009 werd er bezuinigd op de KOT vanwege een overschrijding van budgetten.²⁹ De MUP werd niet geïndexeerd en daarom bevroren op het niveau van 2008. Per 2010 werd de MUP gedifferentieerd. Voortaan was niet langer sprake van één MUP voor alle opvangsoorten maar van één MUP per opvangsoort. Ten opzichte van het uniforme tarief in 2009 werd in 2010 de MUP voor BSO verlaagd met 7%. De verlaging van de MUP voor BSO werd onderbouwd met het argument dat de marges waren verbeterd waardoor het mogelijk was om een verlaging van de MUP te absorberen via efficiencyverbetering van ondernemers.³⁰ Sinds 2010 heeft het MUP-stelsel de vormgeving die we nu nog steeds kennen.

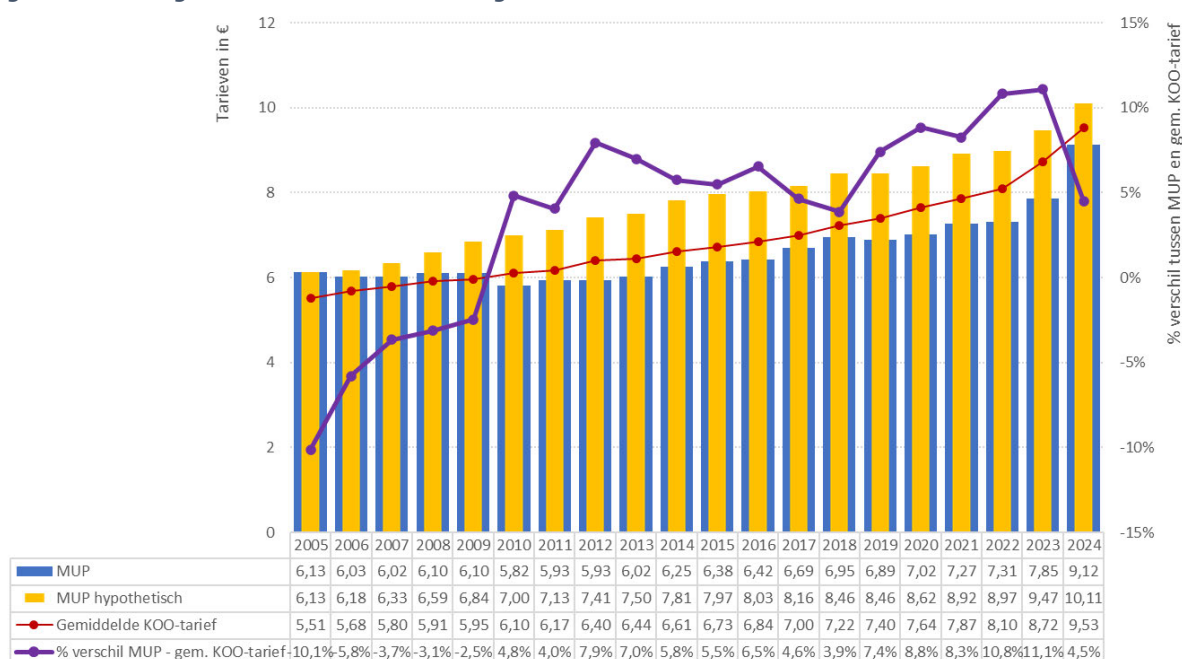
²⁷ De gegevens over het tarief zijn afkomstig van de gegevens die ouders zelf doorgeven aan Dienst Toeslagen. Voor ieder jaar is peilmoment genomen op 30 november. Voor 2024 zijn de gegevens op basis van voorlopige gegevens met peildatum 31 maart.

²⁸ Besluit van 18 oktober 2004, houdende regels over de tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang

²⁹ Besluit van 27 augustus 2008, houdende wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met aanpassingen van de maximumuurprijs en de inkomensstabellen

³⁰ Kamerstukken II, 2007/2008, 31322, nr. 25.

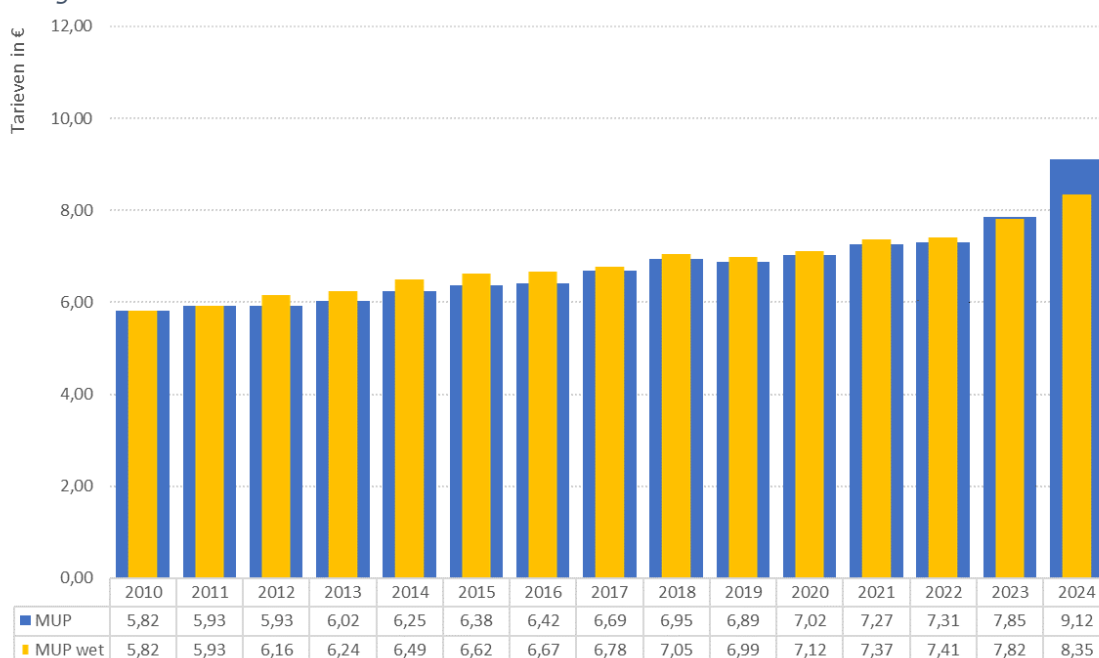
Figuur 5 Vergelijking uurtarieven BSO vanaf 2005. Presenteert gegevens vanaf 2022 o.b.v. gegevenslevering KOO's aan Dienst Toeslagen.



Periode 2010-2024

Het grote verschil tussen MUP en hypothetische MUP voor de BSO wordt dus grotendeels verklaard door het afbouwpad in 2005-2008, de bezuiniging in 2009 en door transitie naar de huidige vormgeving van het MUP stelsel in 2010. Het is daarom inzichtelijk om ook een vergelijking te maken van de werkelijke MUP met de hypothetische MUP vanaf het moment waarop het MUP-stelsel zijn huidige vormgeving kent. Figuur 6 toont dit. Het startpunt van deze vergelijking is 2010. De figuur laat zien dat er in 2012 een verschil ontstond tussen MUP en hypothetische MUP door de bezuiniging. In 2017 neemt dit verschil weer af door de inhaalindexering. Door de extra indexeringen in 2023 en 2024 ligt de hypothetische MUP sinds 2023 onder de werkelijke MUP.

Figuur 6 Vergelijking uurtarieven BSO vanaf 2010 (hypothetische MUP vanaf 2010 excl. correctie IKK 2018 en 2019). Presenteert gegevens vanaf 2022 o.b.v. gegevenslevering KOO's aan Dienst Toeslagen.



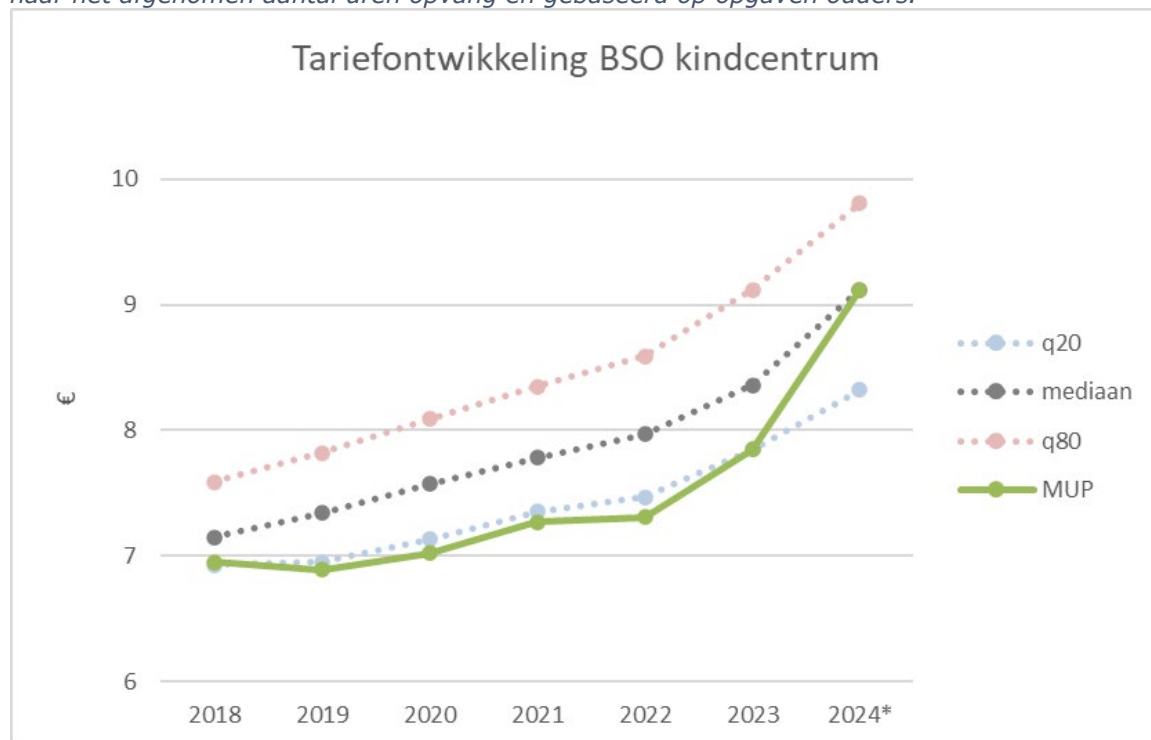
Vergelijking MUP met KOO-tarieven

De paarse lijn in 5 toont de ontwikkeling van het verschil tussen de MUP en het gemiddelde tarief in de BSO. Ouders betalen het verschil tussen de MUP en het KOO-tarief zelf. Dit verschil is daarmee een indicator van de betaalbaarheid van de kinderopvang. In de periode 2018-2023 steeg het verschil tussen de MUP en het gemiddelde tarief van 4% tot 12%.³¹ Dit is een indicatie dat de kosten van BSO voor ouders gemiddeld gezien zijn toegenomen. De betaalbaarheid van de kinderopvang daalde. In 2024 neemt het verschil tussen de MUP en het gemiddelde KOO-tarief sterk af tot 4,5%. Dit is het effect van de extra indexering van de MUP in 2024 (intensivering). Het gaat hier om gemiddelde tarieven.

Onderstaande Figuur 7 toont hoe de MUP voor de BSO zich verhoudt tot het hoogste en laagste kwintiel en het mediane tarief. Dit geeft een beter beeld van de spreiding van de tarieven dan de paarse lijn met het gemiddelde in Figuur 5. In 2018 tot en met 2023 betaalde ongeveer 80% van de ouders een uurtarief dat hoger dan of gelijk was aan de MUP. In 2024 nam dit aandeel door de extra indexering sterk af, waarna de MUP rond het mediane tarief kwam te liggen. Ongeveer de helft van de ouders betaalt dan nog een tarief dat hoger dan of gelijk was aan de MUP.

Voor specifieke huishoudens kunnen effecten anders zijn, afhankelijk van het inkomen en afhankelijk van de ontwikkeling van het tarief van de specifieke KOO waar de ouder opvang afneemt. Ook andere beleidsmaatregelen kunnen een effect hebben op de betaalbaarheid van de kinderopvang (zoals een verhoging van de toeslagpercentages). Deze effecten zijn niet zichtbaar in de grafiek.

Figuur 7 Ontwikkeling van het uurtarief in de kinderopvang. De figuur toont hoe de MUP zich verhoudt tot het hoogste en laagste kwintiel en het mediane tarief. De gegevens zijn gewogen naar het afgenomen aantal uren opvang en gebaseerd op opgaven ouders.

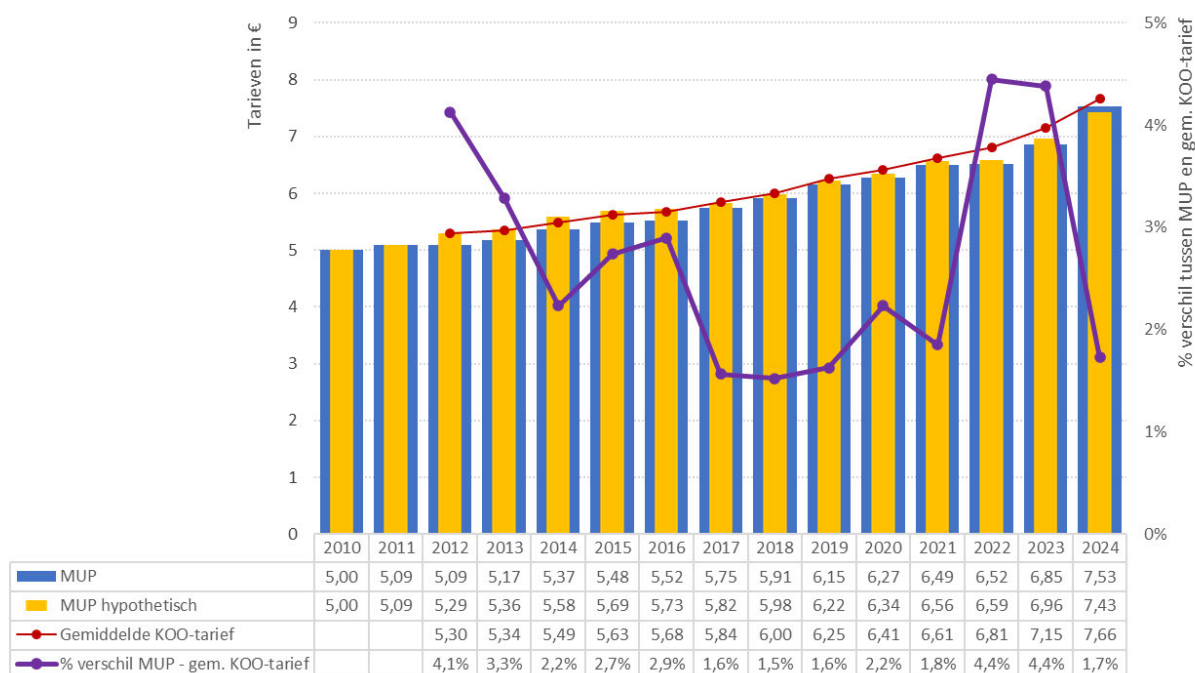


³¹ De toename van het relatieve verschil tussen MUP en gemiddelde KOO-tarief in 2022 kan voor een deel het gevolg zijn van gebruik van informatie uit een andere bron vanaf 2022 (gegevenslevering van KOO's aan Toeslagen i.p.v. opgaven van ouders). Voor 2022 was het gemiddelde uurtarief op basis van opgaven van ouders € 8,05 t.o.v. €8,10 op basis van gegevenslevering van KOO's. Er was dus een onderschatting van €0,05 door ouders. Dat is ongeveer 20% van het totale verschil tussen gemiddelde KOO-tarief en MUP in 2022 van €0,23.

5.2.3 Gastouderopvang

Figuur 8 toont de ontwikkeling van de MUP, hypothetische MUP en KOO-tarief voor de gastouderopvang in de periode 2010-2024. In 2005-2008 is de MUP voor GO gelijk aan de MUP voor dagopvang. Pas vanaf 2010 is er een MUP specifiek voor GO (voor kinderen in de leeftijd 0-12). Daarom is 2010 het startpunt van de vergelijking. Net als bij de DO zien we bij de GO dat in 2012 er een verschil ontstaat tussen de MUP en de hypothetische MUP door een bezuiniging. In 2017 neemt dit verschil af door de extra indexering van 2,5% ter compensatie van de uitgebleven indexering in 2012. In 2023 neemt het verschil tussen de MUP en werkelijke MUP weer toe vanwege het niet volledig indexeren van de MUP van GO (ter dekking van een beleidsmaatregel in de GO). Door de extra indexeringen in 2023 en 2024 ligt de MUP voor GO vanaf 2024 boven de hypothetische MUP.

Figuur 8 Vergelijking uurtarieven gastouderopvang vanaf 2010



Vergelijking MUP met KOO-tarieven

De paarse lijn in Figuur 8 toont de ontwikkeling van het verschil tussen de MUP en het gemiddelde tarief in de GO. Ouders betalen het verschil tussen de MUP en het KOO-tarief zelf. Dit verschil is daarmee een indicator van de betaalbaarheid van de kinderopvang. In 2012 en 2013 was er een verschil van respectievelijk 4,1% en 3,3% met het gemiddelde KOO-tarief. Daarna lag het relatieve verschil in de periode 2014-2021 relatief stabiel tussen de 1-3%. Met name in 2022 en 2023 was het verschil met 5% relatief hoog voor de GO. In 2024 daalt dit sterk tot 1,7% als gevolg van de extra indexering. Het gaat hier om gemiddelde tarieven.

Onderstaande Figuur 9 toont hoe de MUP voor de GO zich verhoudt tot het hoogste en laagste kwintiel en het mediane tarief. Dit geeft een beter beeld van de spreiding van de tarieven dan de paarse lijn met het gemiddelde in Figuur 8. In 2018 tot en met 2023 schommelde het mediane uurtarief rond de MUP. Ongeveer de helft van de ouders betaalde een uurtarief dat hoger dan of gelijk was aan de MUP. In 2024 nam dit aandeel door de extra indexering sterk af waarna de MUP in de buurt van het hoogste kwintiel kwam te liggen. Ongeveer 30% van de ouders betaalt dan nog een tarief dat hoger dan of gelijk was aan de MUP.

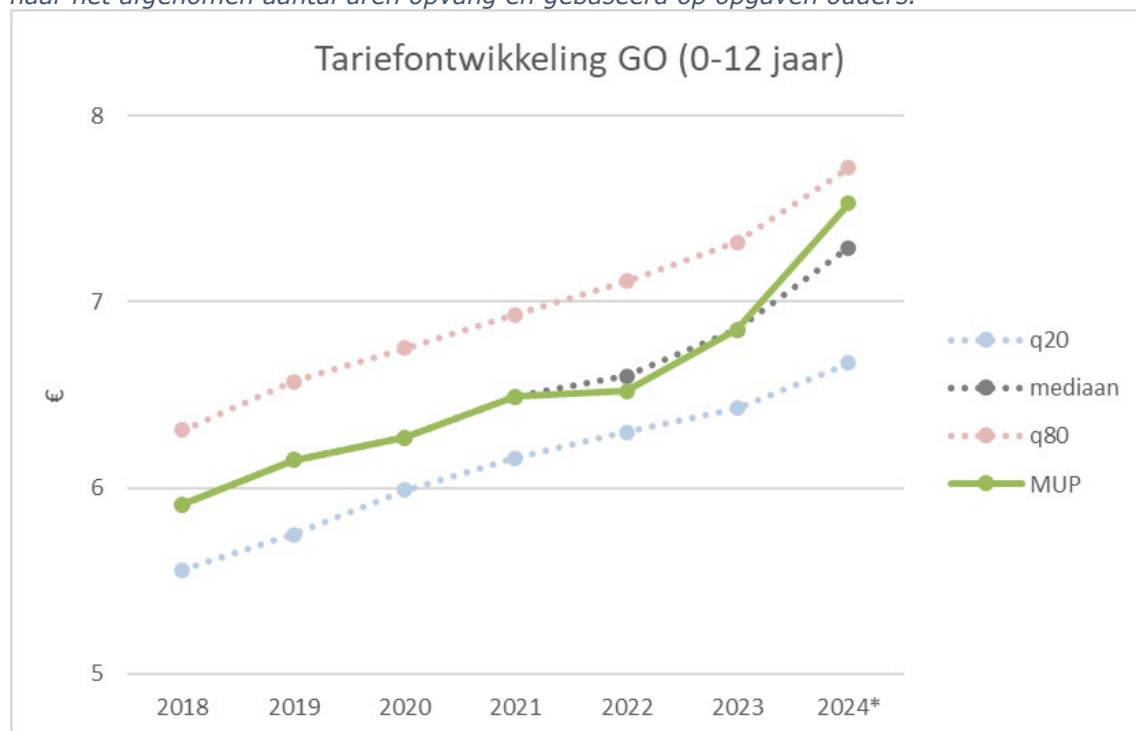
Hoewel de verschillen tussen het gemiddelde KOO-tarief en MUP bij de GO lager zijn dan bij DO en BSO zijn er wel signalen van gastouders dat de MUP voor GO te laag is in vergelijking met de kostprijs van de gastouderopvang.³² Zoals is aangekondigd aan de Tweede Kamer is in 2024 een

³² Kamerstukken II, 2023/2024, 36513, nr. 3. Reacties internetconsultatie, pagina 21.

onderzoek naar kostprijzen in de kinderopvangsector gestart. Dit onderzoek zal ook meer zicht geven op de kostprijs van GO.

Voor specifieke huishoudens kunnen effecten anders zijn, afhankelijk van het inkomen en afhankelijk van de ontwikkeling van het tarief van de specifieke KOO waar de ouder opvang afneemt. Ook andere beleidsmaatregelen kunnen een effect hebben op de betaalbaarheid van de kinderopvang (zoals een verhoging van de toeslagpercentages). Deze effecten zijn niet zichtbaar in de grafiek.

Figuur 9 Ontwikkeling van het uurtarief in de kinderopvang. De figuur toont hoe de MUP zich verhoudt tot het hoogste en laagste kwintiel en het mediane tarief. De gegevens zijn gewogen naar het afgenomen aantal uren opvang en gebaseerd op opgaven ouders.



5.3 Vergelijking loon- en prijsontwikkeling op basis van CEP, MEV en realisatie

De MUP wordt, zoals toegelicht in hoofdstuk vier, jaarlijks geïndexeerd op basis van een indexeringsfactor bestaande uit 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven en 20% van de CPI. De cijfers worden verkregen vanuit het CEP. In deze paragraaf worden de ramingen uit het CEP afgezet tegen cijfers uit de MEV en de uiteindelijke realisatiecijfers. Dat wordt gedaan voor de jaren 2005-2023, hierbij wordt gekeken naar de cumulatieve effecten. Met deze vergelijking kan worden beoordeeld in hoeverre de indexering op basis van prognoses uit het CEP een nauwkeurige benadering is geweest voor de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkeling. In andere woorden: was de indexering accuraat? Dat geeft inzicht in de doelmatigheid van de gehanteerde indexeringssystematiek.

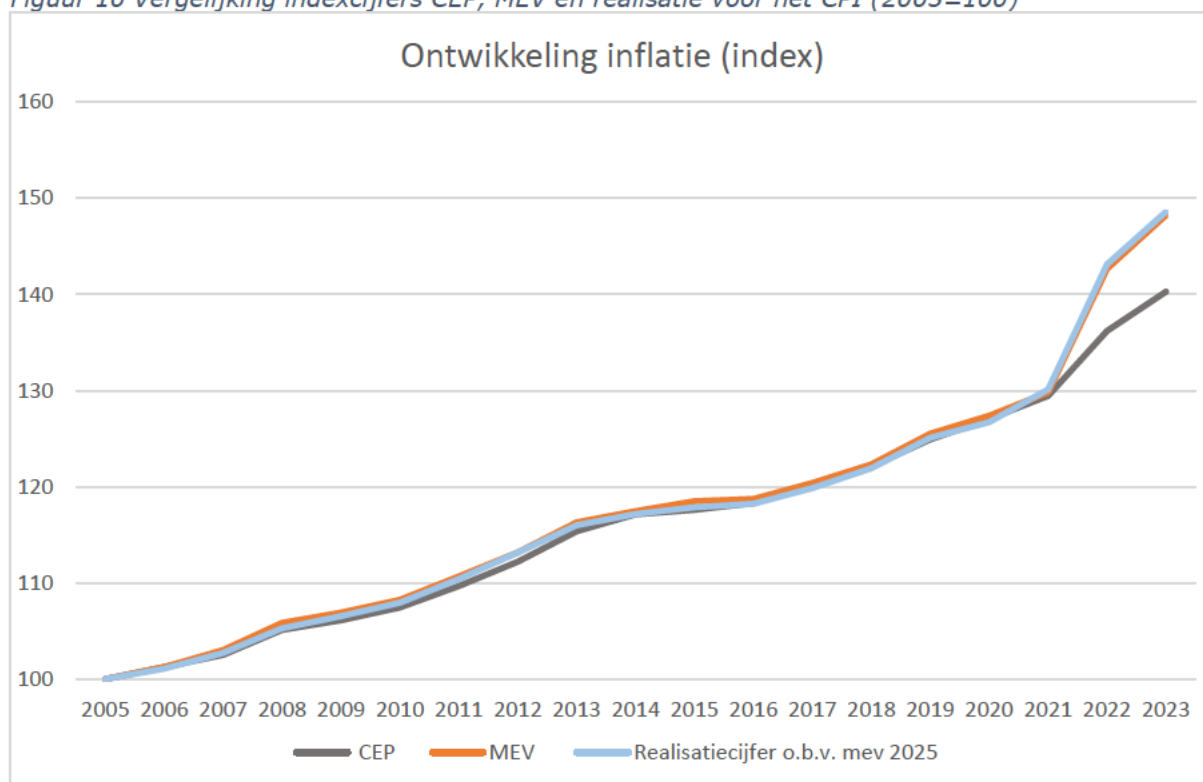
Figuur 10 toont de ontwikkeling van de CPI op basis van CEP, MEV en realisatie. Uit deze vergelijking blijkt dat de daadwerkelijke CPI over vrijwel de gehele periode 2008-2023 hoger uitviel dan geraamd in het CEP. De raming uit de MEV bleek een betere benadering. Tot het jaar 2021 zijn de verschillen minimaal. Vanaf 2022 liggen de MEV en realisatiecijfers beduidend hoger dan het CEP, dit is te verklaren door de uitzonderlijk hoge en onverwachte inflatie in 2022, met name als gevolg van de sterk gestegen energieprijzen. De piek in inflatie die zich in 2022 voordeed, was niet voorzien ten tijde van de ramingen van het CEP.

Daarnaast zijn de indexcijfers voor de loonvoet bedrijven op basis van de CEP vergeleken met de MEV en de realisatiecijfers (Figuur 11). De raming van de loonvoet bedrijven uit het CEP lag

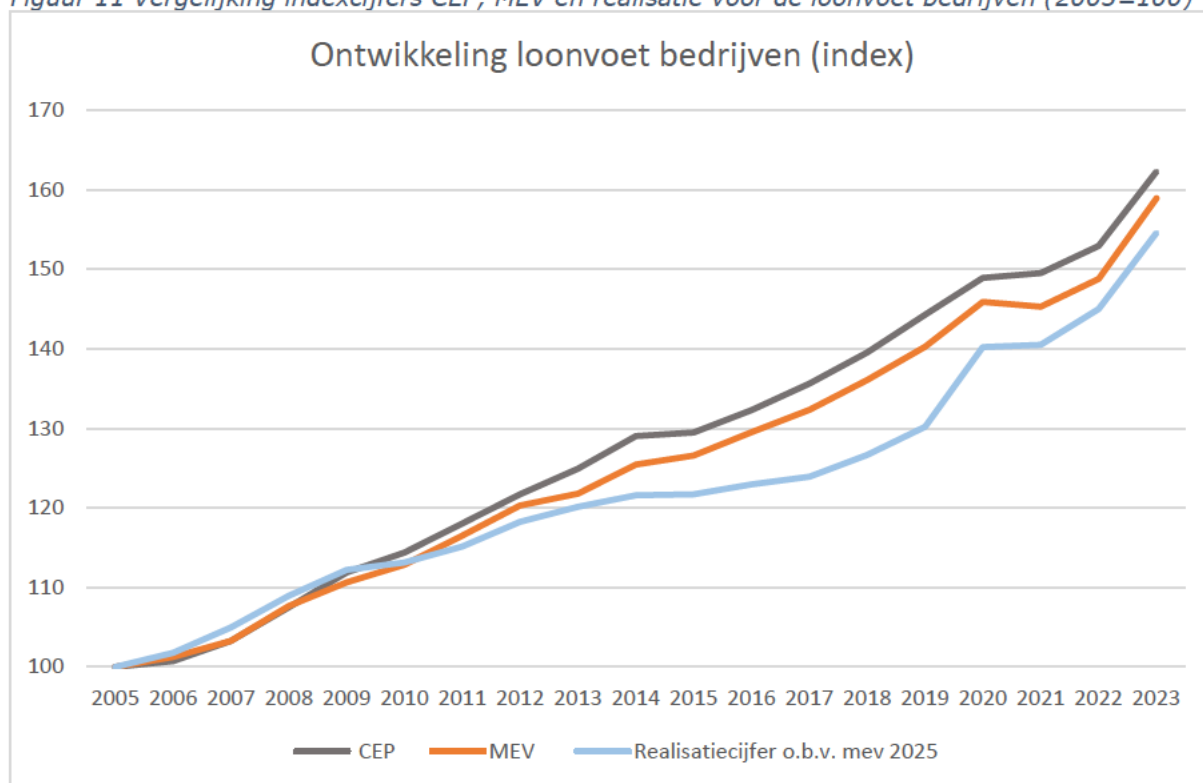
consistent hoger dan de raming in de MEV in de periode 2009-2023. Voor de daadwerkelijke loonvoet bedrijven was het beeld vergelijkbaar, deze was vanaf 2010 lager dan beide prognoses. In 2020 is een knik zichtbaar voor de MEV en realisatiecijfers. In dit jaar hadden de loonkostensubsidie NOW en de continuïteitsbijdrage in de zorg een opwaarts effect op de loonvoetmutatie bedrijven. Dit zijn effecten van de coronacrisis die nog niet waren voorzien ten tijde van de ramingen van het CEP. Voor de indexering van de KOT is voor dit effect in 2022 gecorrigeerd (zie paragraaf 5.1).

De MUP wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van een indexeringsfactor bestaande uit 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven en 20% van de CPI. Daarom is een analyse van de verschillen van de indexeringsfactor op basis van CEP met de indexeringsfactor op basis van de MEV en realisaties met name relevant. Dit is weergegeven in Figuur 12. In deze vergelijking is rekening gehouden met de verdeelsleutel van 80% loonontwikkeling en 20% inflatie. Uit de vergelijking tussen de jaren 2008 en 2023 blijkt dat het volgen van de ramingen van het CEP heeft geleid tot een hoger indexeringspercentage dan wanneer de ramingen uit het MEV en/of de daadwerkelijke gerealiseerde cijfers waren gebruikt. Doordat de loonvoet bedrijven zwaarder meeweegt in de indexeringsfactor (80%) ten opzichte van het cijfer voor de inflatie (20%), heeft het CEP in de jaren tussen 2009 en 2023 de meest gunstige uitkomst voor het indexeringscijfer.

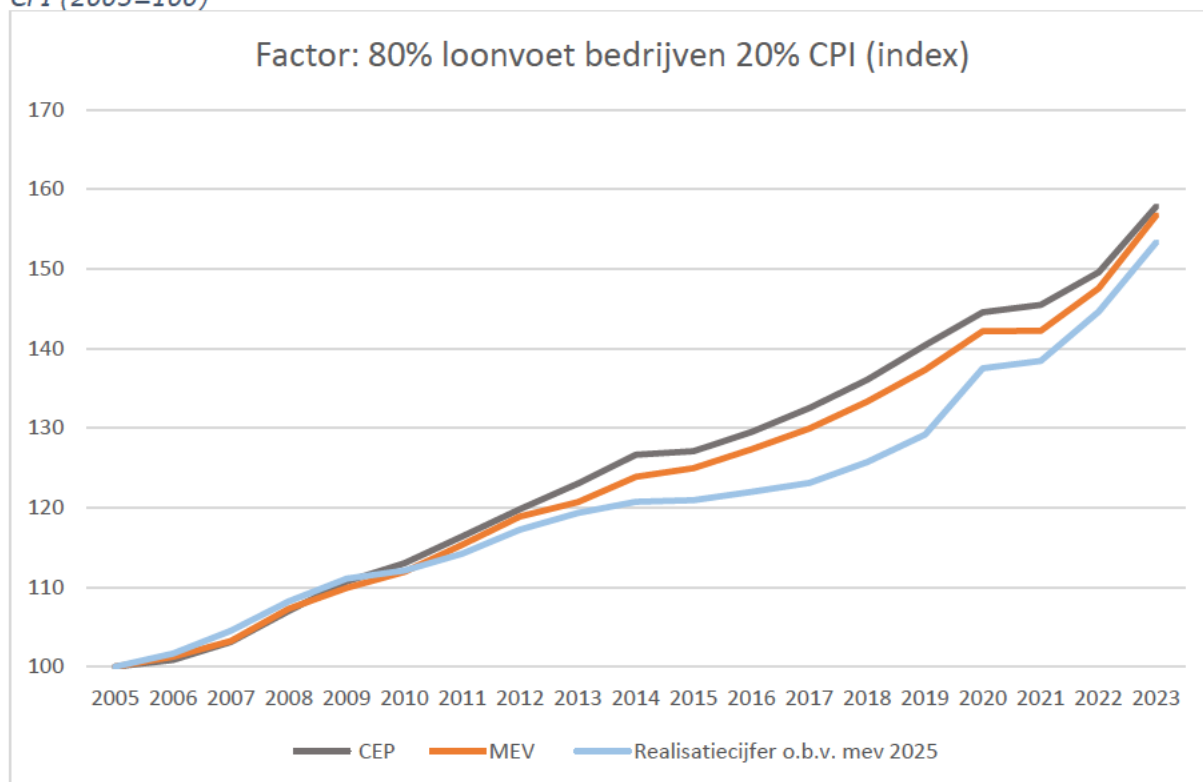
Figuur 10 Vergelijking indexcijfers CEP, MEV en realisatie voor het CPI (2005=100)



Figuur 11 Vergelijking indexcijfers CEP, MEV en realisatie voor de loonvoet bedrijven (2005=100)



Figuur 12 Vergelijking indexcijfers CEP, MEV en realisatie voor 80% loonvoet bedrijven en 20% CPI (2005=100)



5.4 Indexering toetsingsinkomens

Tabel 1 laat zien dat er in de periode 2005-2024 twee keer is afgeweken van de voorgeschreven indexering van de toetsingsinkomens. In 2013 werden de toetsingsinkomens niet geïndexeerd en

in 2021 werden de toetsingsinkomens niet volledig geïndexeerd (de indexering was 0,60%-punt lager dan bij volledige indexering het geval zou zijn geweest). In 2013 werd afgezien van indexering van de toetsingsinkomens om de kinderopvang financieel beheersbaar te houden.³³ Het niet indexeren van de inkomensgrenzen in 2013 leverde een besparing op van ongeveer € 18 miljoen structureel.

In 2021 werd met de onvolledige indexering van toetsingsinkomens dekking geregeld voor een aantal structurele beleidsmaatregelen voor het verbeteren van het toeslagenstelsel (toegezegd in de kabinetsreactie³⁴ op het advies van de Commissie Uitvoering Toeslagen). Het minder indexeren van de inkomensgrenzen in 2021 leverde een besparing op van ongeveer €14 mln structureel.

Door onvolledige indexering van de toetsingsinkomens, komen ouders net iets sneller in een hogere inkomensgroep. Dit heeft veelal een beperkt negatief effect voor ouders die op de grens van een inkomensgroep zitten. Zij komen zonder indexering van de inkomensgrenzen in de toetsingstabel bij een gelijkblijvend reëel inkomen sneller in een hogere inkomensgroep met een lager toeslagpercentage terecht.

Indexering MAC

Deze evaluatie gaat over de indexeringssystematiek van de parameters van de KOT. Daarnaast vindt echter nog een indexering in de uitvoering plaats. Dit rapport bevat geen evaluatie van dit indexeringsproces. Omdat het wel relevante context is, beschrijven we hier kort hoe dit proces eruit ziet.

Elk jaar vindt in de uitvoering bij Dienst Toeslagen het MAC-proces plaats. MAC staat voor Massaal Automatisch Continueren. In dit proces worden de voorschotten van de toeslagen voor het nieuwe toeslagjaar berekend voor burgers die in het lopende toeslagjaar al een toeslag ontvangen. Onderdeel van die berekening is een inschatting van de inkomens van burgers voor het komende toeslagjaar. Het inkomen is namelijk mede bepalend voor de hoogte van het voorschot. Ongeveer 10-20% van de burgers geeft gedurende het jaar een inkomenswijziging door. Ruim 80% doet dit niet. Voor dit deel van de burgers maakt Toeslagen een inschatting van het inkomen van het nieuwe jaar. Dit is bepalend voor in welke inkomensgroep een burger valt en dus welk voorlopig toeslagpercentage die ontvangt. Indien Toeslagen geen inschatting zou maken van de stijging van het inkomen voor het nieuwe jaar, zou voor een groot deel van de toeslagpopulatie het voorschot gebaseerd zijn op een te laag inkomen en daardoor een te hoog toeslagpercentage. Een te laag ingeschat inkomen in de voorschotfase leidt tot een terugvordering in de definitieve toekenning.

Toeslagen indexeert de inkomens op basis van indexeringspercentages vastgesteld door het Ministerie van SZW. Aangezien de indexering voor een zeer groot deel van de toeslagpopulatie is, betreft het een algemeen indexeringspercentage. Het is niet mogelijk om dit gedifferentieerd te doen of per subgroep. Er worden twee groepen gehanteerd: AOW gerechtigden en de overige populatie. De groep AOW gerechtigden is makkelijk te onderscheiden en objectief vast te stellen. De indexering van de inkomens van AOW gerechtigden wordt gedaan op basis van de stijging van het belastbaar inkomen van alleenstaande AOW-gerechtigden. De indexering van de inkomens van de andere groep wordt gedaan op basis van de stijging van het belastbaar inkomen van alleenstaanden met bijstand (die is weer gekoppeld aan het minimumloon).

De wijze van indexering van de toetsingsinkomens van de toeslagen in de MAC verschilt dus van de wijze van de indexering van de inkomensgrenzen van de vergoedingspercentages voor de KOT.

³³ Staatsblad 2012, 473.

³⁴ Kamerstukken II, 2019/2020, 31066, nr. 613.

6 Bedrijfsvoering kinderopvangorganisaties

6.1 Aandeel loonkosten

De MUP wordt geïndexeerd op basis van 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven en 20% van de ontwikkeling van de CPI. Deze verhouding wordt toegepast sinds de invoering van de Wko en de KOT in 2005. In de Kamerstukken is niet expliciet terug te vinden waar deze 80-20 verdeling precies op is gebaseerd. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wko 2005 is benoemd dat voor de keuze van indexeringsystematiek werd gekeken naar de index waarmee het macrobudget voor kinderopvang werd geïndexeerd.³⁵ Die index was 80% loongevoelig en 20% prijsgevoelig.

In 2020 heeft het CBS een kostenonderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van SZW.³⁶ Dit kostenonderzoek geeft inzicht in het aandeel personeelskosten in de totale kosten per opvangsoort (excl. gastouderopvang). Zie Tabel 2.

Tabel 2 Aandeel personeelskosten in totale kosten (bron: CBS).

Aandeel personeelskosten	2015	2016	2017	2018
Totaal	68,7%	68,3%	68,5%	72,5%
KDV en/of PSZ	67,3%	68,3%	68,9%	71,1%
BSO	61,0%	61,5%	62,9%	61,3%

Jaarlijks publiceert het Waarborgfonds & Kenniscentrum kinderopvang het sectorrapport kinderopvang.³⁷ Dit rapport geeft een objectieve en onafhankelijke weergave van de financiële ontwikkeling van de sector. Dit rapport biedt ook inzicht in het percentage personeelslasten t.o.v. de omzet. Onderstaande Tabel 3 toont dit kengetal voor de periode 2017-2022 zoals gepresenteerd in de sectorrapporten van 2018 tot en met 2022.

Tabel 3 Aandeel personeelskosten als deel van de omzet (bron: Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang).

Gemiddelde personeelslasten (%)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sectorrapport 2018	71,30%	71,20%				
Sectorrapport 2019	70,30%	71,20%	72,80%			
Sectorrapport 2020		71,30%	72,50%	73,40%		
Sectorrapport 2021			73,20%	74,00%	72,00%	
Sectorrapport 2022				74,10%	71,90%	73,00%

Het aandeel personeelslasten ligt gemiddeld genomen iets boven de 70%. Dat is lager dan het gewicht van 80% die de loonvoet bedrijven in de indexering van de KOT heeft. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat de personeelslasten het aandeel van de omzet betreft, en niet het aandeel van de totale kosten. Om het gewicht van 80% die de indexering van de KOT betreft te toetsen, kan beter gekeken worden naar het aandeel personeelslasten ten opzichte van de totale kosten. Mocht er in de toekomst betere data beschikbaar zijn, dan kan deze vergelijking opnieuw gemaakt worden. Mogelijk biedt het kostprijsonderzoek de juiste data.³⁸

Het daadwerkelijke aandeel loonkosten in de kostprijs van kinderopvang is van belang omdat de gehanteerde verdeelsleutel in de indexeringsystematiek hierop is gebaseerd. Hoe beter deze verdeelsleutel aansluit bij de kostenstructuur in de kinderopvangsector des te accurater de indexering zal zijn. Er is in deze evaluatie onvoldoende bewijs gevonden om te kunnen stellen dat de verdeelsleutel niet aansluit bij de huidige kostenstructuur. Wel is er een signaal gevonden dat

³⁵ Kamerstuk 28 447, nr. 16. Tweede nota van wijziging.

³⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2020/kostenonderzoek-kinderopvangorganisaties-2015-2018>

³⁷ <https://www.waarborgfondskinderopvang.nl/kennis/kennisbank/sectorrapport-kinderopvang>

³⁸ SEO Economisch Onderzoek werkt samen met AYIT Consultancy en BDO Accountants & Adviseurs aan een onderzoek naar de kostprijzen in de kinderopvang.

het aandeel personeelslasten in werkelijkheid mogelijk iets lager ligt dan 80%. In de periode 2008-2023 lag de loonvoetontwikkeling boven de inflatieontwikkeling. Een lager aandeel loonkosten in de gehanteerde verdeelsleutel van de indexering van de MUP zou dus hebben geleid tot een lager indexeringspercentage.

In het aandeel personeelslasten is een licht stijgende lijn zichtbaar. Een mogelijke verklaring hiervoor zijn de aanhoudende personeelstekorten. Schaarste kan leiden tot stijgende personeelslasten. Daarnaast zijn er in 2018 aanpassingen aan kwaliteitseisen gedaan, waardoor ook meer personeelsbezetting vereist is, bijvoorbeeld de bkr voor baby-opvang (bij de BSO werd de bkr daarentegen juist versoepeld). Decisio (2023) merkt op dat met elke jaarlijkse indexering de uurprijzen wat verder worden losgetrokken van de oorspronkelijke opbouw uit kosten en marge. Tegelijkertijd stellen zij dat de exploitatiestructuur van de kinderopvang door de jaren niet wezenlijk verandert en dat daarom verondersteld mag worden dat de samenstelling van de MUP in het gemiddelde nog steeds redelijk overeenkomt met de exploitatiekosten in de praktijk.

Het is voor deze evaluatie niet mogelijk gebleken om een vergelijking te maken tussen de loonvoet bedrijven en de loonvoet in de kinderopvang. Een dergelijke vergelijking zou een relevant inzicht kunnen bieden in hoeverre de daadwerkelijke ontwikkeling van loonkosten in de kinderopvangsector de gehanteerde loonbijstelling conform indexeringsystematiek benadert. Voor de kinderopvangsector is wel informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de cao-lonen. Het is echter niet zuiver om de ontwikkeling van de cao-lonen te vergelijken met de loonvoet. De loonvoet is namelijk inclusief sociale lasten, incidentele beloningen en demografische factoren (samenstellingseffecten). Die zijn geen onderdeel van de reeks cao-lonen. Indien er in de toekomst meer kostendata beschikbaar is (bijvoorbeeld uit het kostprijsonderzoek), biedt dit kansen voor vervolgonderzoek.

6.2 Arbeidsproductiviteit

Zoals in Box 2 toegelicht wilde de toenmalige regering door het reëel fixeren van de MUP stimuleren dat de prijsontwikkeling in de sector gelijke tred houdt met de loon- en prijsontwikkelingen in de rest van de economie. De vraag is echter in hoeverre het realistisch is om te verwachten dat de prijsontwikkeling in de kinderopvangsector gelijke tred houdt met de prijsontwikkeling in de rest van de economie. Zoals blijkt uit paragraaf 6.1 is het aandeel loonkosten hoog in de kinderopvangsector. De kinderopvangsector is een dienstensector. Vanuit de economische theorie is daarbij te verwachten dat de kosten per eenheid kinderopvang niet of nauwelijks dalen omdat de mogelijkheden voor productiviteitsgroei beperkt zijn in arbeidsintensieve sectoren. In de rest van de economie is er meer ruimte voor productiviteitsgroei, hierdoor dalen de kosten per eenheid. In tertiaire en quaire sectoren (dienstverlenende sectoren) blijft de arbeidsproductiviteit achter bij de ontwikkeling van arbeidsproductiviteit in primaire en secundaire sectoren. In sectoren waarbij productiviteit toeneemt, kunnen de lonen en winsten sterker stijgen. Dit beïnvloedt de dienstensector, omdat lonen daar dan ook moeten stijgen om te kunnen concurreren om personeel. Dat leidt tot stijgende kosten in de dienstensector, zonder een overeenkomstige stijging in productiviteit (wet van Baumol).³⁹ De achterblijvende productiviteitsgroei in de dienstensector betekent dat tarieven sterker moeten stijgen dan de gemiddelde prijsontwikkeling in de economie, zodat er financiële ruimte blijft om concurrerende lonen aan te bieden.

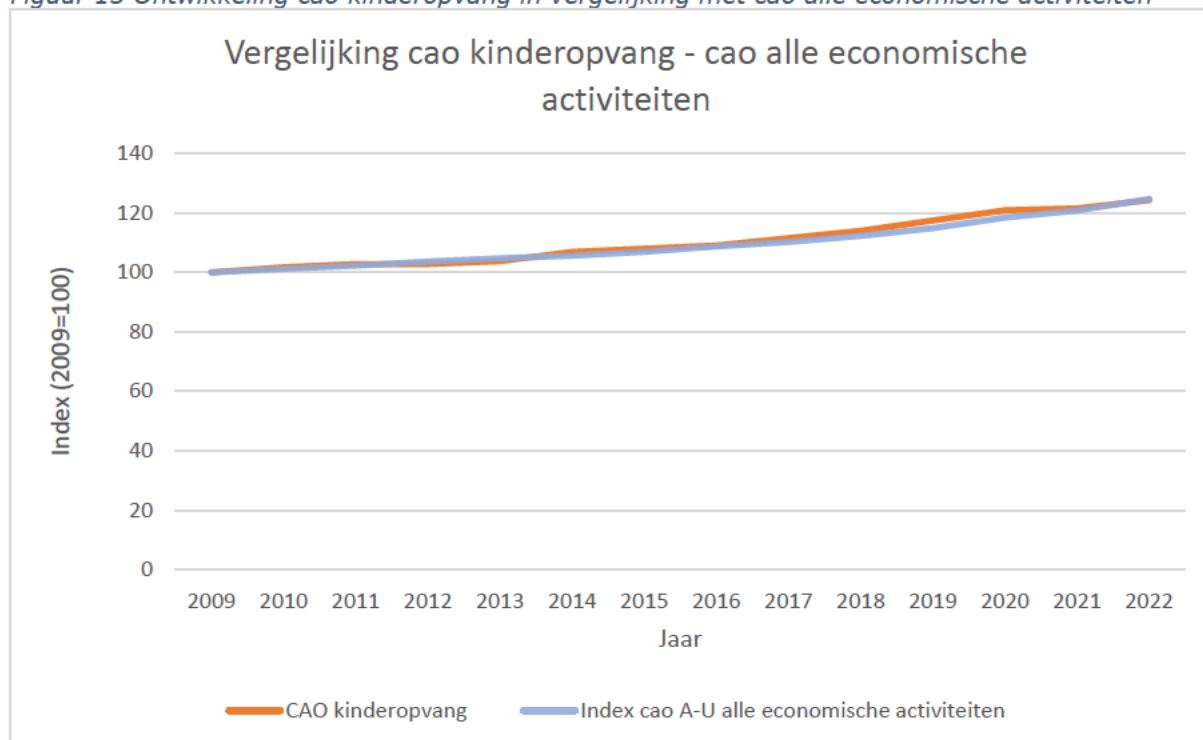
Conform de indexeringsystematiek wordt de MUP voor de KOT geïndexeerd op basis van de loonvoet bedrijven en de consumentenprijsindex. Figuur 13 toont de ontwikkeling van de cao-lonen in de kinderopvang in vergelijking met alle economische activiteiten. Dit toont aan dat de cao-lonen een vergelijkbare ontwikkeling hebben doorgemaakt. Doordat indexering van de MUP plaatsvindt op basis van de loonvoet bedrijven, wordt voorkomen dat de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang lijdt onder de gevolgen van de wet van Baumol. De overheid vangt het achterblijven van productiviteitsgroei op door de MUP te indexeren aan de hand van de loonvoet bedrijven. De vergoeding van de overheid stijgt daardoor mee met de stijgende lonen als gevolg van productiviteitsgroei in primaire en secundaire sectoren. Gevolg is wel dat de prijs van

³⁹ Diensten worden relatief gezien duurder dan goederen door een stijging van de arbeidsproductiviteit in de primaire en secundaire sector en beperkte mogelijkheden voor productiviteitsstijging bij diensten.

kinderopvang relatief genomen steeds hoger wordt ten opzichte van goederen of diensten waar de arbeidsproductiviteit wel stijgt.

Onbekend is hoe de loonkosten in de kinderopvangsector zich hebben ontwikkeld in verhouding tot de loonkosten in de rest van de economie, doordat er nog geen inzicht is in de ontwikkeling van de kosten in de kinderopvangsector. Het kostprijsonderzoek geeft hiervan mogelijk een eerste beeld. Wel is duidelijk dat het aandeel van de loonkosten als deel van de omzet relatief stabiel is gebleven (Tabel 3).

Figuur 13 Ontwikkeling cao kinderopvang in vergelijking met cao alle economische activiteiten



6.3 Winsten

De rentabiliteit was in 2022 en 2023 respectievelijk gemiddeld 3,1% en 2,0% in de kinderopvangsector.⁴⁰ Dit betreft het gemiddelde van de rentabiliteit van de trendgroep van organisaties die drie achtereenvolgende jaren heeft meegedaan aan het onderzoek. De rentabiliteit is het verband tussen het financiële resultaat van de organisatie en de omzet. Volgens de stichting Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang is een rendement van 3% tot 5% passend voor de kinderopvangsector. Er is wel sprake van een grote spreiding tussen organisaties. Bij ongeveer 30% van de organisaties was in 2023 sprake van een negatieve rentabiliteit en bij ongeveer 6% van de organisaties was de rentabiliteit hoger dan 10%.

⁴⁰ Sectorrapport kinderopvang, jaarcijfers 2023, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang.

7 Procesanalyse indexering

Naast een inhoudelijke evaluatie van het beleid van indexering van de KOT, evalueren we ook het proces rondom de jaarlijkse indexering van de KOT. Daarvoor is onderzoek gedaan naar hoe het proces van indexeren van de MUP en toetsingsinkomens in de periode 2005-2024 is gelopen. Dat is gedaan door een documentanalyse aangevuld met gesprekken met betrokkenen bij beleid en uitvoering.

Tabel 4 geeft een beeld van de processtappen die door de jaren heen daadwerkelijk zijn gezet bij de jaarlijkse indexering van de KOT. Het betreft een overzicht op hoofdlijnen van een 'standaard' proces. Onder 'standaard proces' wordt verstaan een proces van amvb waarbij geen stappen worden overgeslagen, geen sprake is van spoed, en het geen aanpassing met terugwerkende kracht betreft. Het is ook voorgekomen dat er van dit standaard proces moest worden afgeweken, bijvoorbeeld bij de extra indexering in 2023 waarbij er sprake was van inwerkingtreding met terugwerkende kracht (zie Tabel 1).

Tabel 4 Overzicht processtappen indexering KOT per amvb

Stap	Wanneer (jaar t-1) ⁴¹	Beschrijving	Toelichting
1	Januari	Eerste versie concept besluit	Opstellen concept besluit voor indexering van de KOT
2	Februari-maart	Toetsing en consultatie	Uitvoeringstoets door Dienst Toeslagen en regeldruktoets door ATR. Daarnaast wordt de amvb in internetconsultatie gebracht.
	Maart	CEP	CPB publiceert CEP met raming van relevante cijfers voor vaststelling indexeringsbedragen.
3	Maart-april	Wetgevingstoets	Toetsing van amvb door J&V (sinds het nieuwe toetsingskader: indien geselecteerd voor de Rijksbrede wetgevingstoetsing).
4	April	Tweede versie concept besluit	Opstellen tweede versie van het concept besluit met invulling van indexeringsbedragen en verwerking van resultaten uit toetsing en consultatie.
5	April/mei	MR	Het concept besluit wordt via CWIZO (nu: CSD) en RWIZO (nu: RSD) geagendeerd voor de Ministerraad (MR).
6	Juni	Voorhangprocedure	Het concept besluit wordt vier weken voorgehangen aan de Kamers der Staten-Generaal. Dit kan leiden tot een schriftelijk overleg of debat.
	Juli-augustus	Zomerreces	Reces van beide Kamers der Staten-Generaal
7	Juli-september	Advies RvS	Het concept besluit wordt ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) voorgelegd.
8	September-oktober	Definitief besluit	Na advies van de Afdeling advisering van de RvS wordt een reactie geschreven in een nader rapport. Daarna wordt het definitieve besluit vastgesteld.
9	September-oktober	Publicatie	Het definitieve besluit wordt gepubliceerd in het Staatsblad. Deadline hiervoor is 15 oktober .
10	Oktober	Implementatie	Na 15 oktober start de implementatie door aanpassing van de bedragen in de systemen bij Dienst Toeslagen. Op 1 december dient aanpassing van de systemen gereed te zijn.

⁴¹ Het proces in aanloop naar het indexeren van de KOT voor jaar t vindt plaats in jaar t-1.

			Rond 20 december worden de voorschotten verstrekt voor januari jaar t.
--	--	--	--

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 en de deadline voor de publicatie van de definitieve amvb (15 oktober). Deze momenten zorgen er gezamenlijk voor dat er in het proces van vaststelling van de amvb weinig ruimte voor flexibiliteit zit.

7.1 Knelpunten in het proces

Deadline 15 oktober

Uiterlijk 15 oktober dienen de MUP en toetsingsinkomens gepubliceerd te zijn. Na 15 oktober begint Dienst Toeslagen met de voorbereidingen voor uitvoering van de KOT voor het nieuwe toeslagjaar. In dit proces worden de voorschotten voor het nieuwe toeslagjaar berekend voor burgers die nu al een toeslag ontvangen (MAC proces). Om dit te kunnen doen moeten de parameters bekend zijn die bepalend zijn voor de hoogte van de toeslag. Voor de KOT betekent dit dat de MUP en toetsingsinkomens in de toeslagtabel bekend moeten zijn. De hoogte van de KOT voor ouders voor het nieuwe kalenderjaar worden berekend en er worden verschillende controles uitgevoerd. Op 1 december moet dit proces gereed zijn, zodat tijdig beschikkingen kunnen worden verstrekt voor de KOT voor het nieuwe toeslagjaar en zodat rond 20 december de uitbetalingen kunnen plaatsvinden van de voorschotten voor januari van het nieuwe toeslagjaar.

Indien de deadline van 15 oktober niet wordt gehaald, ontstaat er een verhoogd risico op procesverstoringen in de jaarovergang, omdat dan de benodigde zorgvuldigheid en controles niet volledig kunnen worden uitgevoerd. Dit kan leiden tot fouten in de uitbetaling met in potentie grote gevolgen voor ouders. Een wijziging van de indexering met terugwerkende kracht geeft dus ook risico's op fouten in de uitbetaling. De amvb met de extra indexering in 2023 trad in werking met terugwerkende kracht. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de amvb werd in de uitvoering door Dienst Toeslagen geanticipeerd op dit besluit. Dit zorgde voor meerwerk in de uitvoering en een herberekening richting ouders. De extra indexering in 2024 kon nog wel meelopen in de jaarovergang, maar daarbij konden minder tests dan gebruikelijk worden uitgevoerd. Dit bracht risico's met zich mee.

Voorhangprocedure en zomerreces

Om de deadline van 15 oktober te kunnen halen, moet de (indien van toepassing zijnde) voorhangprocedure voor het zomerreces van de Kamers zijn afgerond. Bij een voorhangprocedure moet namelijk ten minste drievierde deel van de voorhangtermijn buiten een reces van de Kamers vallen. Indien de voorhangprocedure pas na het zomerreces wordt gestart, is er onvoldoende tijd om de stappen in het amvb proces af te kunnen ronden voor de deadline van 15 oktober. Na de voorhang moet namelijk nog advies worden ingewonnen bij de Afdeling advisering van de RvS en een nader rapport worden geschreven, waarin op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt ingegaan.

Een voorhangprocedure is enkel verplicht indien de indexering afwijkt van de reguliere indexering of indien er naast de indexering nog andere inhoudelijke wijzigingen in de amvb zijn opgenomen waarvoor wel een voorhangverplichting geldt (zie Box 4). Sinds 2016 is echter elke amvb voorgehangen. Alleen in 2016 en 2020 was sprake van een reguliere indexering. In de andere jaren werd er afgeweken van reguliere indexering of bevatte de amvb beleidsmaatregelen waardoor voorhang verplicht was.

Box 4 Voorhangprocedure

Artikel 3.4 van de Wko schrijft voor in welke gevallen een amvb dient te worden voorgehangen aan beide kamers der Staten-Generaal:

De voordracht voor een krachtens de [artikelen 1.6, zevende lid, 1.7, tweede tot en met vierde lid, 1.8, 1.50, tweede lid, 1.56, tweede lid, 1.56b, tweede lid, en 1.87](#) vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

De indexering van de KOT is opgenomen in artikel 1.9 van de Wko. Op dit artikel rust geen voorhangverplichting. Indien er sprake is van een zuivere indexering conform de methodiek zoals vastgelegd in artikel 5 (voor de MUP) en artikel 7 (voor de bedragen van de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen) in het Besluit kinderopvangtoeslag is een voorhangprocedure wettelijk gezien niet vereist. Indien de amvb naast indexering ook beleidsmatige wijzigingen bevat o.g.v. artikel 1.7, tweede lid, of artikel 1.8 Wko (bijvoorbeeld minder indexeren van de MUP ter dekking van beleidsmaatregelen) dan geldt wel een voorhangverplichting.

Consultatie en toetsing voor CEP

Om de voorhangprocedure voor het zomerreces te kunnen afronden, moet de amvb uiterlijk in juni worden voorgehangen. Voordat de amvb kan worden voorgehangen moet toetsing en consultatie van het besluit zijn afgerond en moet het ontwerpbesluit via de voorportalen CSD en RSD worden geagendeerd voor de MR. Het ontwerpbesluit wordt daarom meestal eind februari in internetconsultatie gebracht. Tegelijkertijd wordt dan verzoek om uitvoeringstoets gedaan bij Dienst Toeslagen.

Het nadeel van het starten van de internetconsultatie in februari is dat het CPB de CEP dan nog niet heeft gepubliceerd. De MUP en de toetsingsinkomens voor de KOT worden elk jaar geïndexeerd op basis van de geraamde loon- en prijsontwikkeling. Dat gebeurt op basis van de ramingen in het CEP. Dat verschijnt vaak in de tweede helft van maart. Omdat de cijfers uit het CEP nog niet bekend zijn bij het starten van de internetconsultatie worden bedragen in het conceptbesluit nog opengelaten. Ook eventuele ombuigingen of intensiveringen als gevolg van de voorjaarsbesluitvorming worden pas medio april bekend. Hierdoor worden burgers niet in staat gesteld om inhoudelijk te reageren op de hoogte van de indexering. Er is vanuit de kinderopvangsector zelf ook kritiek op het publiceren van een blanco ontwerpbesluit. Buitenhk⁴² schrijft hierover, maar dit punt wordt ook vaak aangekaart in de reacties op de internetconsultatie van het ontwerpbesluit. Ook wordt er kritiek geuit op X en LinkedIn door bestuurders van KOO's. Er is onbegrip voor de omstandigheid dat het tijdsbestek tussen het moment waarop het ontwerpbesluit in consultatie gaat en het moment waarop het CEP wordt gepubliceerd vaak kort is. Zo werd in 2023 het CEP twee weken nadat het besluit in internetconsultatie ging gepubliceerd.

Tevens zijn de hoogte van de indexering en de uitkomsten uit de voorjaarsbesluitvorming nog niet meegenomen in de versie die voor uitvoeringstoets wordt uitgezet bij Dienst Toeslagen. Hierdoor weet Dienst Toeslagen bij het opstellen van de uitvoeringstoets alleen dat de parameters gaan wijzigen, maar niet met hoeveel de parameters zullen wijzigen. Dienst Toeslagen geeft aan dat dit geen probleem is voor het beoordelen van de uitvoerbaarheid van de wijziging, zolang zeker is dat er sprake is van een stijging van de MUP na indexering. Bij een daling van de MUP heeft dit wel invloed op de uitvoerbaarheid, vanwege een verwachte stijging van het aantal burgervragen. Kanttekening daarbij is wel dat de omvang van de verandering van invloed is op de uitvoeringstoets. Ook als de indexeringspercentages positief zijn. Des te groter de verandering, des te groter de invloed op het aantal burgervragen. Dit kan nu niet goed worden meegenomen in de uitvoeringstoets.

7.2 Instrument: amvb of regeling

De KOT kan zowel bij amvb als bij ministeriële regeling worden geïndexeerd (zie Box 5). Sinds 2016 is echter consequent een amvb gebruikt voor de indexering. In artikel 1.9, eerste lid, van de Wko is een mogelijkheid gecreëerd om de bedragen bij amvb of ministeriële regeling te wijzigen. Echter, om dit bij ministeriële regeling te kunnen wijzigen, zal ook een basis in de amvb zelf moeten worden gecreëerd. Dat laatste ontbreekt nu in het Besluit kinderopvangtoeslag. Bij amvb kan indexering van de KOT worden gedelegeerd naar het niveau van een ministeriële regeling.

Een belangrijk verschil tussen indexering bij amvb of ministeriële regeling is dat het totstandkomingsproces van een amvb langer is. Zo wordt een amvb voorgelegd aan de ministerraad en ter advisering aangeboden aan de RvS. Daarbij geldt er voor de amvb ook nog

⁴² Buitenhk, 2023, Bericht 'Opnieuw hoge indexering toeslagtarieven 2024 verwacht'.

een verplichte voorhangprocedure, als de indexatie afwijkt van de reguliere indexatie. In dat geval wordt het ontwerpbesluit voor advisering door de Raad van State vier weken overgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. Bij een ministeriële regeling zijn deze stappen niet nodig.

De amvb is een relatief zwaar instrument om toe te passen bij indexering van loon- en prijsbestelling. Er zijn verschillende beleidsinstrumenten van vergelijkbaar of groter financieel belang waarbij de indexering bij ministeriële regeling wordt doorgevoerd of worden medegedeeld in de Staatscourant. Een aantal relevante voorbeelden zijn:

- Het minimumloon wordt jaarlijks tweemaal geïndexeerd middels ministeriële regeling (artikel 14 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag);
- Voor de huurtoeslag wordt de maximale huurgrens bij ministeriële regeling geïndexeerd (artikel 27 van de Wet op de huurtoeslag);
- Het drempelinkomen voor de zorgtoeslag volgt het minimumloon en de rendementsgrondslag wordt bij ministeriële regeling geïndexeerd (artikel 3 van de Wet op de zorgtoeslag);
- Voor het kindgebonden budget worden de bedragen geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor en medegedeeld in de Staatscourant (artikel 3, eerste lid, van de Wet op het kindgebonden budget);
- Voor de kinderbijslag worden de bedragen ook geïndexeerd op basis van een mededeling in de Staatscourant (artikel 13 van de Algemene Kinderbijslagwet).

Box 5 Instrument: regeling of amvb

In de periode 2005-2024 heeft de indexering van de KOT soms plaatsgevonden bij ministeriële regeling, en andere keren bij amvb.

- In 2006 en 2007 werd de MUP geïndexeerd bij ministeriële regeling, terwijl de toetsingsinkomens bij amvb werden geïndexeerd.
- In 2008 en 2013 t/m 2015 werden de MUP en toetsingsinkomens bij ministeriële regeling geïndexeerd.
- In 2009 t/m 2011 en 2016 t/m 2024 werden de MUP en toetsingsinkomens bij amvb geïndexeerd.

Artikel 1.7, vijfde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, 2005-2012 *De bedragen, bedoeld in het tweede lid, en de mate waarin het toetsingsinkomen van de ouder en, indien hij een partner heeft, dat van zijn partner een rol speelt bij de hoogte van de kinderopvangtoeslag, worden per 1 januari van ieder kalenderjaar bij regeling van Onze Minister herzien aan de hand van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen index ter zake van lonen of prijzen.*

Artikel 1.9, eerste lid, Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, 2013-2015 *De bedragen, bedoeld in artikel 1.7, tweede lid, de mate waarin het toetsingsinkomen van de ouder en, indien hij een partner heeft, dat van zijn partner een rol speelt bij de hoogte van de kinderopvangtoeslag, en het bedrag, bedoeld in artikel 1.8, tweede lid, worden bij het begin van het kalenderjaar bij ministeriële regeling gewijzigd aan de hand van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen index ter zake van lonen of prijzen.*

Artikel 1.9, eerste lid, Wko, Sinds 2016

De bedragen, bedoeld in artikel 1.7, tweede lid, de mate waarin het toetsingsinkomen van de ouder en, indien hij een partner heeft, dat van zijn partner een rol speelt bij de hoogte van de kinderopvangtoeslag, en het bedrag, bedoeld in artikel 1.8, tweede lid, worden bij het begin van het kalenderjaar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gewijzigd aan de hand van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen index ter zake van lonen of prijzen.

In de periode 2006-2015 kon indexering dus bij ministeriële regeling plaatsvinden.

Desalniettemin werd in die periode ook regelmatig de indexering bij amvb doorgevoerd. Daarna werd via de verzamelwet SZW per 2016 een wijziging in het indexeringsartikel aangebracht. In artikel 1.9 werd «bij het begin van het kalenderjaar bij ministeriële regeling gewijzigd» vervangen door: bij het begin van het kalenderjaar bij of krachtens amvb gewijzigd. Hiermee werd beoogd om meer expliciet tot uitdrukking te brengen dat de indexeringsbedragen ook op het niveau van een amvb vastgesteld kunnen worden. Sinds deze wijziging is de indexering niet meer bij ministeriële regeling doorgevoerd. Er is bovendien geen delegatiebepaling in de amvb opgenomen om de indexering bij ministeriële regeling mogelijk te maken. Om dat mogelijk te

maken, moeten artikel 5 en artikel 7 van het Besluit kinderopvangtoeslag worden aangepast. Na deze aanpassing zou het mogelijk zijn om de in artikel 1.9, eerste lid, genoemde bedragen, zowel bij amvb als bij ministeriële regeling te indexeren.

7.3 Relatie tussen moment van publiceren MUP en tariefzetting

Elk jaar worden rond oktober de nieuwe MUP gepubliceerd. Eén van de neveneffecten die we in de beleidstheorie (zie hoofdstuk 4) hebben benoemd is dat de gepubliceerde MUP door KOO's kan worden gezien als richtprijs voor hun tarieven van het nieuwe kalenderjaar. Daarmee kan er sprake zijn van een signaalfunctie waarvoor de MUP niet is bedoeld. Indien een KOO zijn tarieven volledig baseert op de MUP kan dat in bepaalde situaties ertoe leiden dat tarieven verder worden verhoogd dan in een concurrerende markt op bedrijfseconomische gronden zou zijn gedaan. Dit zou het beoogde effect van de indexeringsystematiek in de vorm van een doelmatige bedrijfsvoering en besteding van belastinggeld ondermijnen. Het tegenovergestelde effect kan theoretisch gezien ook voorkomen: dat de MUP als richtprijs wordt gehanteerd en daarmee in bepaalde situaties een prijsdempend effect heeft.

Sanders betoogt bijvoorbeeld dat de MUP impliciet werkt als een landelijke minimum-adviesprijs.⁴³ De neerwaartse prijsdruk die ouders uitoefenen op KOO's zou teniet worden gedaan door de systematiek met de MUP. In reactie op Sanders (2014) stelt Buitenhek echter dat de invloed van de MUP-systematiek op de prijsvorming nihil is. Hij stelt dat prijsvorming vooral door cao-afspraken en regelgeving rond personele inzet tot stand komt.

Bij de invoering van de Wko in 2005 werd de norm losgelaten dat 80% van de opvangplaatsen tegen een prijs op of onder het maximum wordt aangeboden. Er werd gekozen voor de huidige MUP-systematiek waarbij de prijs reëel werd gefixeerd. Bij de behandeling van het wetsvoorstel is destijds stil gestaan bij de mogelijkheid dat de MUP als richtprijs zou fungeren. Er werd geconstateerd dat als ondernemers bij hun prijsstelling rekening houden met het voor dat jaar geldende MUP, een groot deel van het kinderopvangaanbod zou plaatsvinden tegen een prijs die onder de MUP ligt.⁴⁴

Er zijn echter wel signalen dat KOO's na een verhoging van de MUP hun eigen tarieven extra verhogen. In 2023 was sprake van een extra indexering van de MUP. In antwoord op vragen van het lid Maatoug geeft de Minister van SZW aan signalen te hebben ontvangen dat sommige KOO's na de bekendmaking van de extra verhoging alsnog hun tarieven hebben verhoogd, waarmee het netto voordeel van de extra indexering voor betreffende ouders minder is, dan wel vervalt.⁴⁵

Ook in 2024 werd besloten tot een extra verhoging van de MUP, via het amendement van der Lee c.s..⁴⁶ Het doel van de indieners van het amendement was ervoor te zorgen dat de KOT die ouders ontvangen beter aansluit bij de daadwerkelijke kosten voor kinderopvang die zij maken. De indieners van het amendement stelden daarom voor om afspraken te maken met de sector om een verhoging van de MUP slechts te besteden aan hogere salarissen. Zo zou een hogere MUP niet tot een hoger uurtarief voor ouders leiden. In de internetconsultatie gaven meerdere respondenten aan te vrezen dat KOO's hun tarieven extra zouden verhogen door de extra indexering van de MUP. In reactie constateerde de Minister van SZW dat de kinderopvang een marktsector is, waardoor niet afgedwongen kan worden dat KOO's hun tarieven niet verhogen.

In een vrije markt zijn ondernemers vrij om hun eigen prijs te bepalen. De markt voor kinderopvang is vraag-gestuurd. Ouders kiezen zelf de opvanglocatie waar ze hun kind naar toe brengen. Bij de keuze voor de locatie spelen verschillende factoren een rol. Een belangrijke factor daarbij is nabijheid van de locatie bij het woonadres. Daarnaast spelen ook kwaliteit en prijs een (beperkte) rol. De hoogte van de KOT bepaalt in belangrijke mate de betaalbaarheid van de kinderopvang voor ouders. De hoogte van de MUP is van invloed op hoeveel KOT ouders per afgenomen uur opvang maximaal ontvangen. Het is daarbij een factor die bepalend is voor de netto prijs die ouders voor de opvang betalen. Daardoor is het ook logisch dat de vaststelling van de MUP na indexering een factor is die ondernemers meewegen in hun prijsstelling.

⁴³ Sanders, M. (ESB, 2014, 20 maart). *Vorm kinderopvangtoeslag frustreert marktwerking*.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2002/2003, 28447 nr. 29.

⁴⁵ Handelingen II, 2022/2023, 2527.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2023/2024, 36410 XV, nr. 7.

Ayit Consultancy stelt jaarlijks rond juli in opdracht van de Brancheorganisatie Kinderopvang en Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang een algemene kostenprognose vast voor kinderopvangorganisaties. Door een deel van de kinderopvangorganisaties wordt deze kostenprognose gebruikt als handvat voor het vaststellen van de nieuwe tarieven.⁴⁷

Decisio (2023) wijst er daarnaast op dat ondernemers, zeker in het midden- en kleinbedrijf vaak geen goed zicht hebben op hun kostprijs. Kosten en winst zijn in de praktijk de uitkomst van wat de accountant of de belastingadviseur na afsluiten van het jaar uitrekent, mede gestuurd door fiscale en pensioentechnische overwegingen. Prijzen komen daarmee vaak tastenderwijs tot stand. In het licht van deze conclusie van Decisio is het verklaarbaar waarom de hoogte van de MUP meespeelt bij de vaststelling van de uurtarieven door KOO's.

Zoals in de beleidstheorie werd toegelicht wordt geïndexeerd op grond van onafhankelijke factoren (gepubliceerd in het CEP van het CPB). De MUP is reëel gefixeerd via de indexering op basis van CPI en loonvoet bedrijven. Hiermee wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat voor KOO's om hun opvangtarieven te verhogen zodat dit zou leiden tot een hogere MUP door indexering.

7.4 Monitoring

De ontwikkeling van tarieven en het gebruik van kinderopvang wordt gemonitord. Dat gebeurt als onderdeel van de kwartaalrapportages kinderopvang. Daarin wordt het gebruik van KOT bijgehouden (in aantallen en in uren) en wordt gerapporteerd over de ontwikkeling van het gemiddelde uurtarief en de MUP.⁴⁸ Ook wordt er gerapporteerd over het aantal kindplaatsen en kinderen dat naar de opvang gaat. Deze cijfers geven inzicht in de toegankelijkheid van kinderopvang.

De beleidstheorie toont als instrument dat driejaarlijks zou worden gezien worden of de financiële belemmeringen die aan de toegankelijkheid in de weg kunnen staan, voldoende zijn weggenomen met de dan geldende MUP. Dit zijn bewoordingen uit de MvT bij de Wko 2005.⁴⁹ Deze bewoordingen suggereren dat om de drie jaar een evaluatie of beoordeling zal plaatsvinden van de gehanteerde MUP. Verdere toelichting van deze passage – bijvoorbeeld over wat daarmee concreet bedoeld wordt of over hoe dat zal worden onderzocht – is niet opgenomen in de MvT. Deze passage is verder ook niet in een (concept) wetsartikel uitgewerkt. Er heeft geen specifieke driejaarlijkse analyse plaatsgevonden naar financiële belemmeringen die de toegankelijkheid in de weg kunnen staan. Er is middels de kwartaalrapportages wel sprake van een voortdurende monitoring van de ontwikkeling van de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang. De kwartaalrapportages bevatten namelijk informatie over de ontwikkeling van het relatieve verschil tussen de gemiddelde uurtarieven en de MUP. Toenames in deze relatieve verschillen zijn indicaties dat er financiële belemmeringen kunnen ontstaan voor een deel van de ouders die toegankelijkheid van de kinderopvang in de weg kunnen staan.

Er is sinds de inwerkingtreding geen specifieke evaluatie geweest van de indexeringssystematiek van de KOT. Er zijn ook geen documenten gevonden waarin deze driejaarlijkse analyse expliciet aan bod komt. De Regeling periodieke evaluatieonderzoek (RPE) bepaalt dat een beleidsthema ten minste eens in de vier tot zeven jaar met een periodieke rapportage geëvalueerd wordt. In de periodieke rapportage van 2012 wordt gekeken naar de effecten van de Wko over de periode 2005–2011.⁵⁰ In deze evaluatie wordt o.a. ingegaan op de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang en er is ook aandacht voor de MUP. In de beleidsdoorlichting kinderopvang van november 2015 is ook beperkt aandacht voor de indexeringssystematiek.⁵¹ Daarbij wordt opgemerkt dat in 2010 de MUP voor BSO en GO werd verlaagd als onderdeel van een bezuiniging en dat in 2012 de MUP niet werd geïndexeerd en dat dit ervoor heeft gezorgd dat het verschil tussen de MUP en de gemiddelde uurprijs is toegenomen, met name in de BSO. In oktober 2023 heeft de toenmalige Minister van SZW de periodieke rapportage over het doel 'stimuleren ontwikkeling kind' naar de Kamer verzonden (looptijd 2015- 2022).⁵² Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe periodieke rapportage over het doel 'bevorderen arbeidsparticipatie'.

⁴⁷ www.ayit.nl

⁴⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/25/kwartaalrapportages-kinderopvang-vanaf-2020>

⁴⁹ Kamerstukken II, 2005/2006, 28447, nr. 3.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2011/2012, 33275, nr. 1.

⁵¹ Kamerstukken II, 2015/2016, 30982, nr. 27.

⁵² Kamerstukken II, 2022/2023, 31322, nr. 513.

8 Cross-sectorale vergelijking

In dit hoofdstuk wordt de indexering van de KOT vergeleken met andere kindregelingen en toeslagen. Deze regelingen en toeslagen hebben een ander doel dan de kinderopvangtoeslag en zijn daarmee ook onderhevig aan andere factoren. Inhoudelijk kan het zijn dat er teveel verschillen zijn in de aard van de regeling om lessen te kunnen trekken over parameters binnen de indexeringsmethode. Desondanks blijft vergelijken relevant. Door te vergelijken kan er ook inzicht worden verkregen in mogelijkheden op procesmatig gebied: op welke wijze worden andere regelingen geïndexeerd?

8.1 Indexering kindregelingen

Naast de KOT kent SZW ook nog twee andere kindregelingen: Wet op het kindgebonden budget (Wkb) en de Algemene Kinderbijslagwet (Akw). We vergelijken de indexeringsmethodiek van de KOT met de indexeringsmethodiek van de Wkb en Akw.

De Wkb is een inkomensafhankelijke regeling voor ouders met kinderen. De hoogte van het (gezamenlijke) inkomen en vermogen van de ouder(s) bepaalt of de ouder(s) in aanmerking komt/komen voor deze toeslag. Bij de Wkb worden de hoogte van de toeslag en de vermogenstoets geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor (TCF). De TCF is de verhouding van het gemiddelde van de prijsindexcijfers van de achttiende tot en met de zevende aan het kalenderjaar voorafgaande maand, tot het gemiddelde van de prijsindexcijfers van de dertigste tot en met de negentiende aan het kalenderjaar voorafgaande maand. Vanaf het drempelinkomen (verschillende bedragen voor alleenstaanden versus ouderparen) wordt het bedrag waar men recht op heeft afgebouwd met een vastgelegd percentage. Deze drempel wordt geïndexeerd met het wettelijk minimumloon. De indexering bij het kindgebonden budget vinden ieder jaar plaats op 1 januari.

De kinderbijslag wordt twee keer per jaar geïndexeerd, per 1 januari en per 1 juli. Op 1 januari wordt geïndexeerd op basis van de CPI stijging tussen oktober en april in het voorgaande kalenderjaar. Op 1 juli wordt geïndexeerd op basis van de CPI stijging tussen april van het lopende kalenderjaar en oktober van het voorgaande kalenderjaar.

Belangrijk verschil tussen de indexering van de KOT enerzijds en de indexering van Wkb en Akw anderzijds is dat de KOT wordt geïndexeerd op basis van prognoses van indexcijfers, terwijl de Wkb en Akw worden geïndexeerd op basis van gerealiseerde indexcijfers. Hoewel de KOT, Wkb en Akw alle drie kindregelingen zijn, kennen zij ook verschillende doelen. De Wkb en Akw zijn beide een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. De KOT kent een meer specifiek doel, namelijk zorgen voor een financieel toegankelijke kinderopvang zodat ouders arbeid en zorg kunnen combineren.

Indexeren op basis van een gerealiseerd CPI heeft als voordeel dat de daadwerkelijke prijsontwikkeling nauwkeurig wordt gevolgd. Het hieraan gekoppelde nadeel is echter wel dat er sprake is van een vertraging. Indexeringen lopen een bepaalde periode achter.

Indexeren op basis van prognoses heeft als voordeel dat de indexering van de regeling tijdig en actueel is. Het bijbehorende nadeel is echter wel dat de raming kan afwijken van de realisatie. In het geval van de KOT kan het voorkomen dat de daadwerkelijke inflatie hoger of lager is dan verwacht (zie paragraaf 5.1) of dat de daadwerkelijke loonvoet bedrijven hoger of lager is dan verwacht. Dit nadeel wordt voor de KOT deels gemitigeerd door het ingebouwde correctiemechanisme (zie Box 1). Voor de kinderopvang is dus de afweging gemaakt dat het belang van tijdigheid van indexering zwaarder weegt dan nauwkeurigheid.

Daarnaast zien we een verschil in proces. Zie ook paragraaf 7.2. De indexering van de KOT wordt bij amvb gedaan, terwijl de indexering van de Wkb en Akw gebeurt met een mededeling in de Staatscourant.

8.2 Indexering toeslagen

In paragraaf 8.1 zijn de indexeringen van de Wkb en Akw beschreven. Het is relevant om ook te bekijken op welke manier de zorgtoeslag en de huurtoeslag worden geïndexeerd.

Op 1 januari van elk jaar worden op grond van artikel 27 van de Wet op de huurtoeslag (hierna: Wht) bij ministeriële regeling zowel de inkomensgerelateerde parameters als de huurgerelateerde parameters van die wet gewijzigd of opnieuw vastgesteld. Een deel van de parameters wordt

geïndexeerd op basis van de TCF (bijvoorbeeld de maximale huurgrens huurtoeslag) en een deel van de parameters op basis van het percentage verwachte huurprijsontwikkeling⁵³ (in de periode tussen juli in het voorgaande jaar en juli in het berekeningsjaar).

De hoogte van de zorgtoeslag wordt in principe niet geïndexeerd. De jaarlijkse stijging van de zorgtoeslag is automatisch gekoppeld aan de stijging van de zorgpremie en de stijging van het Wettelijk minimumloon (Wml). De vermogensgrens van de zorgtoeslag, die aangeeft tot welk vermogen huishoudens recht hebben op zorgtoeslag, wordt bij ministeriële regeling geïndexeerd met de TCF (artikel 2a, tweede lid, Wet op de zorgtoeslag). Het drempelinkomen voor de zorgtoeslag, vanaf waar de afbouw begint, volgt het minimumloon (artikel 1, eerste lid, onderdeel f).

De indexering van het Wml vindt twee keer per jaar plaats, op 1 januari en op 1 juli (artikel 14, Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag). Per 1 januari wordt het Wml geïndexeerd overeenkomstig:

1. de helft van de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het betrokken jaar, blijkens bekendmaking in de Macro-Economische Verkenningen in het voorgaande jaar, is geraamd;
2. het verschil tussen de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het voorgaande jaar, blijkens bekendmaking in het Centraal Economisch Plan in dat jaar, was geraamd en de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het voorgaande jaar, blijkens bekendmaking in de Macro-Economische Verkenningen in dat jaar, nader is geraamd.

Per 1 juli wordt het Wml geïndexeerd overeenkomstig:

1. het verschil tussen de helft van de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het betrokken jaar, blijkens bekendmaking in de Macro-Economische Verkenningen in het voorgaande jaar, was geraamd en de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het betrokken jaar, blijkens bekendmaking in het Centraal Economisch Plan in dat jaar, nader is geraamd.

Bij het Wml is er dus net als bij de indexering van de MUP sprake van een correctiemechanisme. Het laatste inzicht dat wordt meegenomen bij de aanpassing van het Wml voor jaar t is afkomstig uit de septemberraming van jaar t.

Als we de KOT vergelijken met de andere toeslagen dan zien we dat de KOT als enige volledig op basis van prognoses wordt geïndexeerd. Bij de Wkb, huurtoeslag en zorgtoeslag is er sprake van een mix, waarbij een deel van de parameters wordt geïndexeerd op basis van prognoses (verwachte huurprijsontwikkeling, en Wml en dus CEP en MEV) en een deel van de parameters op basis van realisaties (TCF). Voor alle toeslagen geldt wel dat indexering één keer per jaar plaatsvindt per 1 januari.

Daarnaast zien we een verschil in proces. Zie ook paragraaf 7.2. De indexering van de KOT wordt bij amvb gedaan. De indexering van de zorgtoeslag en huurtoeslag (en ook Wml) vindt plaats bij ministeriële regeling en de indexering van de Wkb gebeurt met een mededeling in de Staatscourant.

⁵³ Het percentage van de huurprijsontwikkeling, zoals die naar redelijke verwachting in het tijdvak dat loopt van 1 juli van het aan het berekeningsjaar voorafgaande jaar tot 1 juli van het berekeningsjaar zal plaatsvinden.

9 Bevindingen en conclusies

We beantwoorden eerst de specifieke deelvragen. Daarna beantwoorden we de hoofd onderzoeksvraag.

9.1 Beantwoording specifieke deelvragen

Deelvraag 1: Sluit de indexeringsystematiek goed aan bij de omstandigheden in de sector?

Deelvraag 1a: Sluit de weging van de variabelen loonvoet bedrijven (80%) en inflatie (20%) goed aan bij de kostenstructuur in de sector?

In paragraaf 5.4 analyseren we de kostenstructuur in de kinderopvangsector. Het aandeel personeelslasten ligt gemiddeld genomen iets boven de 70%. Dat is lager dan het gewicht van 80% die de loonvoet bedrijven in de indexering van de KOT heeft. Er is over de jaren heen wel een licht stijgende lijn zichtbaar in het aandeel personeelskosten. Momenteel loopt een kostprijsonderzoek in de kinderopvangsector. Dit onderzoek geeft mogelijk een beter beeld van de kostenstructuur in de sector. Op dit moment is er ook geen goed beeld van of de loonvoet in de kinderopvangsector zich vergelijkbaar ontwikkelt als de loonvoet bedrijven. Het kostprijsonderzoek geeft hier mogelijk meer inzicht in.

Deelvraag 1b: Is het gebruik van prognosecijfers te prevaleren boven realisatiecijfers?

Indexeren op basis van een gerealiseerd CPI heeft als voordeel dat de daadwerkelijke prijsontwikkeling nauwkeurig wordt gevolgd. Het hieraan gekoppelde nadeel is echter wel dat er sprake is van een vertraging. Indexeringen lopen een bepaalde periode achter. Indexeren op basis van prognoses heeft als voordeel dat de indexering van de regeling tijdig en actueel is. Het bijbehorende nadeel is echter wel dat de raming kan afwijken van de realisatie. In de indexeringsystematiek van de KOT geldt daarbij een 'for better for worse' benadering. Indien de inflatie/loonbijstelling in realiteit hoger uitvalt dan geraamd, wordt er geen extra indexering gedaan. Maar ook als de inflatie/loonbijstelling in realiteit lager uitvalt dan geraamd, vindt geen negatieve correctie plaats. Gebruik van prognosecijfers is passend voor de KOT met het oog op het belang van een tijdige prijsbestelling voor een toegankelijke kinderopvang. Bij de KOT gaat het namelijk om hoge bedragen, en in veel gevallen zijn dat ook hoge bedragen in verhouding tot het inkomen van ouders. Daarom is een tijdige prijsbijstelling van de KOT van belang. De impact van een tijdige indexering is vanwege de omvang van de KOT waarschijnlijk groter dan bij andere financiële ondersteuning zoals de zorgtoeslag of kinderbijslag.

Deelvraag 1c: Is er nacalculatie/correctie nodig? Zo ja, is de huidige wijze dan de beste optie?

Correctie is wenselijk in het geval van indexering met prognosecijfers. In het geval van de MUP wordt de indexering gecorrigeerd op basis van geactualiseerde prognosecijfers (zie Box 1). Op die manier wordt het belangrijkste nadeel van indexering met prognosecijfers (dat de raming kan afwijken van de realisatie) deels gemitigeerd, omdat er bij de geactualiseerde raming een grotere kans is dat deze de daadwerkelijke loon- en prijsbijstelling beter benadert.

Deelvraag 1d: Is de frequentie van indexering passend?

De KOT wordt één keer per jaar per 1 januari geïndexeerd. Dat is een passende frequentie. Bij de KOT is namelijk sprake van een jaarsystematiek. De KOT wordt ook op jaarbasis definitief toegekend. Alle parameters van de KOT worden voorafgaand aan het toeslagjaar vastgesteld. Ook voor de andere toeslagen wordt dezelfde systematiek gehanteerd. Twee keer per jaar indexeren, zoals bijvoorbeeld bij het Wml, is daarom niet opportuun voor de KOT. Een lagere frequentie van indexeren is ook niet opportuun omdat de MUP en toetsingsinkomens dan niet actueel genoeg zijn.

Deelvraag 2: Wanneer en waarom is er in het verleden afgeweken van de huidige indexeringsystematiek?

Tabel 1 in Paragraaf 5.1 geeft een volledig overzicht van de indexering in de periode 2005-2024. We hebben daarbij gezien dat er in het verleden om uiteenlopende redenen is afgeweken van de hypothetische indexering. De belangrijkste lichten we er hier kort uit. Er werd bezuinigd in 2009 en 2012, waarbij de MUP helemaal niet werd verhoogd. Er waren intensiveringen in 2017, 2023 en

2024. De intensivering in 2017 was een compensatie voor de uitgebleven indexering in 2012. De intensivering van 2023 was er op gericht compensatie te bieden voor gestegen (energie)inflatie, die bij de MEV in september 2022 veel hoger bleek uit te vallen dan in het CEP in maart 2022. De intensivering in 2024 was primair erop gericht om het ontstane verschil tussen de MUP en gemiddelde KOO-tarieven te verminderen. De MUP werd in 2018 en 2019 aangepast vanwege wijzigingen in kwaliteitseisen. En in 2021, 2023, 2024 vonden er aanpassingen in de indexering plaats ter dekking van beleidsmaatregelen in de KOT.

Deelvraag 3: Bestaan er knelpunten in het proces van indexeren?

In hoofdstuk 7 analyseren we het proces van indexeren van de KOT. Daarbij identificeren we verschillende knelpunten. De knelpunten hangen voornamelijk samen met de keuze voor amvb als instrument. De MUP en toetsingsinkomens moeten uiterlijk 15 oktober bekend zijn bij Dienst Toeslagen. Om op 15 oktober de amvb gereed te hebben moet voor het zomerreces de voorhangprocedure zijn gestart. Dat geldt alleen voor die gevallen waarin een voorhangprocedure nodig is. Daarnaast moet de uitvoeringstoets van de amvb in februari starten, terwijl dan het CEP nog niet is gepubliceerd en de hoogte van de indexering dus onbekend is. Jaarlijks een nieuwe amvb vaststellen is voor SZW een tijdrovend proces, arbeidsintensief en vergt snel schakelen om de deadlines te kunnen halen.

Deelvraag 4: Hoe verhoudt de indexeringssystematiek van de kinderopvangtoeslag zich tot de indexering van andere regelingen?

In hoofdstuk 8 vergelijken we de indexeringssystematiek van de KOT met de indexeringssystematiek van de andere kindregelingen en de systematiek bij de andere regelingen. Belangrijk verschil met de andere kindregelingen is dat de KOT op basis van verwachtingen wordt geïndexeerd en de andere kindregelingen op basis van realisaties. De andere toeslagen worden deels op basis van realisaties geïndexeerd. Dat de KOT wordt geïndexeerd op basis van de geraamde loon- en prijsbijstelling is passend met het oog op het belang van een tijdige en actuele prijsbestelling voor een toegankelijke kinderopvang. Tot slot valt op dat de KOT bij amvb wordt geïndexeerd, terwijl de andere kindregelingen en toeslagen bij ministeriële regeling of per mededeling in de Staatscourant worden geïndexeerd. Bij amvb is een relatief zwaar instrument voor een indexering.

Deelvraag 5: Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van de indexeringssystematiek?

Uit de evaluatie komt naar voren dat bij het beleidsproces van de indexeringssystematiek verschillende dilemma's spelen. Daarbij is sprake van voor- en nadelen die tegelijkertijd optreden.

Politieke beweegruimte vs. onafhankelijk indexeren

Een eerste dilemma betreft de afweging tussen enerzijds een onafhankelijke/voorspelbare indexering en anderzijds beleidsmatige beweegruimte om andere belangen mee te wegen. Er is tussen de jaren 2005 en 2024, ruim tien keer afgeweken van de voorgeschreven indexering. Afwijken van de indexeringssystematiek biedt beweegruimte om beleidsmaatregelen te financieren en/of om bij te sturen op houdbare overheidsfinanciën. Het nadeel is dat afwijken niet samen gaat met onafhankelijke indexering en voorspelbaar overheidsbeleid en zo de beleidsdoelen financiële toegankelijke kinderopvang en doelmatige bedrijfsvoering bij KOO's en doelmatige besteding van het belastinggeld in de weg kan staan.

Tijdigheid vs. nauwkeurigheid

Een ander dilemma is de afweging tussen tijdigheid en nauwkeurigheid van de indexering. In de huidige systematiek wordt de KOT geïndexeerd op basis van prognoses van indexcijfers. Het alternatief is om te indexeren aan de hand van realisatiecijfers. Indexeren op basis van prognoses heeft als voordeel ten opzichte van realisaties, dat de indexering van de regeling tijdig en actueel is. Het nadeel is dat de raming kan afwijken van de realisatie. Er dient een keuze gemaakt te worden tussen tijdigheid (prognosecijfer) en nauwkeurigheid (realisatiecijfer).

Snelheid vs. zorgvuldigheid

Tot slot is er het dilemma waarbij snelheid en zorgvuldigheid van het indexeringsproces dient te worden afgewogen. Sinds 2016 wordt de indexering van de KOT, onafgebroken geregeld bij amvb. Echter kan de indexering zowel bij amvb als bij ministeriële regeling worden geïndexeerd. Het voordeel van een amvb is dat er een meer expliciete afweging van belangen wordt gemaakt,

doordat een amvb in de MR wordt besproken en er ook advies van de RvS wordt gevraagd. Indien er daarbij ook nog sprake is van een voorhangprocedure leidt dit ook nog tot een gedragen besluit in de Eerste en Tweede Kamer. Het nadeel is dat indexering bij amvb relatief veel tijd en capaciteit vraagt bij uitvoering en beleid. Het leidt er ook toe dat er door het krappe tijdsbestek, weinig ruimte is voor flexibiliteit en dat de internetconsultatie en uitvoeringstoets moet plaatsvinden op het moment waarop het indexeringspercentage nog niet bekend is. Het alternatief is een ministeriële regeling: dat bevordert de snelheid, maar beperkt de expliciete betrokkenheid van de Kamer.

9.2 Beantwoording hoofd onderzoeksvraag

De hoofd onderzoeksvraag is:

1. Is het indexeringsbeleid voor de KOT doeltreffend en doelmatig?

De beantwoording van deze hoofd onderzoeksvraag doen we langs de lijnen van de prestaties die we in de beleidstheorie hebben geïdentificeerd. We vragen ons daarbij af of het beleid tot deze prestaties heeft geleid:

1. De KOT liep in de pas met loon- en prijsbijstelling zodat er geen inkomenseffecten waren voor ouders.
2. Er was sprake van voorspelbaar indexeringsbeleid voor kinderopvangorganisaties en ouders.
3. Er was sprake van indexering o.b.v. onafhankelijke factoren zodat een loonprijs-spiraal werd voorkomen en er geen prikkel kon ontstaan om tarieven te verhogen.
4. KOO's werden in staat gesteld om binnen de MUP een constante kwaliteit van opvang aan te bieden en aanpassingen in de eisen vanuit de eigen bekostiging te financieren.

Vervolgens bekijken we of deze prestaties hebben bijgedragen aan de volgende beleidsdoelen:

1. Financieel toegankelijke kinderopvang voor alle inkomensgroepen;
2. Doelmatige bedrijfsvoering bij KOO's en doelmatige besteding van belastinggeld.

9.2.1 Doeltreffendheid

Prestatie 1: Heeft het beleid van indexering ervoor gezorgd dat de KOT in de pas liep met loon- en prijsontwikkeling zodat er geen inkomenseffecten waren voor ouders?

Uit de analyse in hoofdstuk 5 bleek dat er in de periode 2005-2024 regelmatig is afgeweken van de wettelijk vastgelegde indexeringssystematiek. Vooral door de grote afwijkingen van de indexeringssystematiek in 2009 en 2012, waarbij de MUP vanwege bezuinigingen helemaal niet werd geïndexeerd, liep de KOT niet altijd in de pas met de loon- en prijsontwikkeling. Hierdoor waren er inkomenseffecten voor ouders. Zij kregen minder KOT dan zonder afwijking het geval zou zijn geweest. In 2023 en 2024 waren er juist extra indexeringen, waardoor de KOT meer steeg dan de loon- en prijsontwikkeling. Er was daardoor sprake van een positief inkomenseffect. Het ontstane gat tussen MUP en hypothetische MUP werd door de extra indexering in 2024 gedicht. De MUP kwam daarbij zelfs boven de hypothetische MUP te liggen. Bovenstaande betekent echter niet dat de indexeringssystematiek in zichzelf niet doeltreffend was. Het in de praktijk afwijken van de voorgeschreven indexeringsmethode leidt er toe dat het beleid niet altijd doeltreffend was in het ervoor zorgen dat de KOT in de pas liep met de loon- en prijsontwikkeling.

De verwachting is wel dat de indexeringsmethodiek in zichzelf doeltreffend is zolang deze in de praktijk nauwkeurig wordt gevolgd. Tegelijkertijd kan er wel sprake zijn van inkomenseffecten die worden gedreven door externe factoren. Zo kan het verschil tussen de MUP en het gemiddelde KOO-tarief toenemen door marktconcentratie. Zo is marktconcentratie een externe factor die kan leiden tot inkomenseffecten voor ouders.

Prestatie 2: Is er sprake geweest van indexering o.b.v. onafhankelijke factoren zodat een loonprijs-spiraal werd voorkomen en er geen prikkel kon ontstaan om tarieven te verhogen?

Doordat er op veel verschillende momenten is afgeweken van de wettelijk voorgeschreven indexeringssystematiek is er niet altijd sprake geweest van indexeren o.b.v. onafhankelijke

factoren. Meer dan eens waren er politieke of beleidsmatige overwegingen die een rol speelden bij het vaststellen van de hoogte van de indexeringsfactor. Er werd daarbij besloten om af te wijken van de wettelijk voorgeschreven indexeringsystematiek, omdat ook andere belangen dan loon- en prijsbijstelling van de KOT werden betrokken in de besluitvorming. Bijvoorbeeld het niet indexeren vanwege benodigde bezuinigingen op de Rijksbegroting. Of bijvoorbeeld de politieke besluiten (via moties en amendementen) om de KOT extra te indexeren in 2023 en 2024 naar aanleiding van signalen over een toenemend verschil tussen KOO-tarieven en de MUP. Daarnaast is er meermaals minder geïndexeerd dan wettelijk voorschreven, om financiële dekking te vinden voor het bekostigen van beleidswensen (zoals het doorvoeren van verbetermaatregelen voor de KOT).

Hoewel die afwijkingen gerechtvaardigd kunnen zijn 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 onafhankelijke factoren.

Door de vele afwijkingen van de reguliere indexeringsmethode was er geen stabiliteit waar ouders en ondernemers in de kinderopvangsector vanuit konden gaan. Daarbij geven afwijkingen van de reguliere systematiek risico's op fouten in de uitvoering, met name als het gaat om extra indexeringen met terugwerkende kracht. Tot slot kan door het gebrek aan volgen van een vooraf vastgestelde onafhankelijke factor een prikkel ontstaan in de markt om prijzen te verhogen indien de verwachting ontstaat dat een extra indexering zal plaatsvinden indien het verschil tussen de MUP en de KOO-tarieven toeneemt. Door frequent af te wijken van de voorgeschreven indexeringsystematiek is de indexering van de KOT in plaats van enkel een reëel correctiemechanisme ook een politiek instrument geworden om bepaalde andere beleidsdoelstellingen te realiseren.

Prestatie 3: Is er sprake geweest van voorspelbaar indexeringsbeleid voor kinderopvangorganisaties en ouders?

Uit de analyse in hoofdstuk 5 bleek dat er in de periode 2005-2024 regelmatig is afgeweken van de wettelijk vastgelegde indexeringsystematiek. In 2023 en 2024 waren er bovendien extra indexeringsmomenten. De afwijkingen van de standaard indexeringsystematiek gingen ten koste van voorspelbaarheid en stabiliteit van overheidsbeleid.

Prestatie 4: Is de sector in staat gesteld om binnen de MUP een constante kwaliteit van opvang aan te bieden en aanpassingen in de eisen vanuit de eigen bekostiging te financieren?

In 2018 en 2019 waren er aangepaste indexeringen waarbij rekening gehouden werd met wijzigingen in kwaliteitseisen die van invloed waren op de kostprijs van de opvang. Ook voor 2025 is een aangepaste indexering aangekondigd voor de GO vanwege van de kwaliteitseisen voor de GO. Deze indexeringen hebben organisaties ruimte geboden om een gelijkblijvende opbrengst te genereren, en tegelijkertijd een verhoogde kwaliteit te bieden zonder de eigen bijdrage voor ouders te laten stijgen (verschil uurtarief en MUP).

Naast de intensiveringen in 2018, 2019 en 2025 is er in verschillende jaren ook minder geïndexeerd (ter dekking van beleidsmaatregelen) of helemaal niet geïndexeerd (als bezuiniging). In die jaren bood de overheid organisaties geen ruimte om een gelijkblijvende opbrengst te generen, en tegelijkertijd constante kwaliteit te bieden zonder de eigen bijdrage van ouders te laten stijgen (verschil uurtarief en MUP).

Het is onduidelijk in welke mate het extra indexeren bij kwaliteitseisen doeltreffend is om de sector in staat te stellen de eisen uit eigen bekostiging te financieren. In deze evaluatie is geen gedetailleerde analyse uitgevoerd naar in hoeverre aanpassingen in kwaliteitseisen in de afgelopen periode altijd gepaard gingen met aanpassingen in de MUP en in hoeverre deze aanpassingen toereikend waren. Dit is een kans voor vervolgonderzoek. Ook het kostprijsonderzoek zal naar verwachting beter inzicht geven in hoeverre binnen de MUP een constante kwaliteit van opvang aangeboden kan worden.

Beleidsdoel 1: Hebben de prestaties bijgedragen aan financieel toegankelijke kinderopvang voor alle inkomensgroepen?

Er bestaat geen expliciete en eenduidige norm vastgesteld voor financieel toegankelijke kinderopvang voor alle inkomensgroepen. Bovendien zijn er veel factoren en beleidsterreinen die hier van invloed op zijn. Het is daarom niet mogelijk om het exacte verband vast te stellen tussen het indexeringsbeleid van de KOT en de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang.

We hebben kunnen constateren dat het in de praktijk afwijken van de voorgeschreven indexeringsmethode ertoe leidt dat het beleid niet altijd doeltreffend was in het ervoor zorgen dat de KOT in de pas liep met de loon- en prijsontwikkeling. Andere belangen dan loon- en prijsbijstelling van de KOT werden betrokken in de besluitvorming over indexering. Bij afwijkingen van de wettelijk voorgeschreven indexeringsregeling werd een expliciete belangenafweging gemaakt, waarbij andere belangen dan loon- en prijsbijstelling in verschillende jaren voorrang kregen (bijvoorbeeld stabiele overheidsfinanciën en realiseren van beleidsmaatregelen). Dit heeft er mede aan bijgedragen dat er in 2022 een aanzienlijk gat was ontstaan tussen de MUP en de gemiddelde KOO-tarieven. Dat is een indicatie dat de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang afnam. Ouders betalen het verschil tussen de MUP en het KOO-tarief namelijk zelf. Tegelijkertijd hebben de extra indexeringen in 2023 en 2024 ervoor gezorgd dat dit verschil weer sterk afnam. Dit laat zien dat indexering van de KOT een beleidsmatig instrument is waarbij verschillende belangen met elkaar worden afgewogen. De uitkomst van deze afweging is uiteindelijk bepalend voor de doeltreffendheid van het indexeringsbeleid.

Beleidsdoel 2: Hebben de prestaties bijgedragen aan een doelmatige bedrijfsvoering bij KOO's en doelmatige besteding van belastinggeld?

In de periode 2005-2024 is op veel verschillende momenten afgeweken van de wettelijk voorgeschreven indexeringsystematiek. Daardoor is er niet altijd sprake geweest van indexeren o.b.v. onafhankelijke factoren. Het doel van indexering op basis van onafhankelijke factoren is onder andere om te voorkomen dat er een prikkel ontstaat bij kinderopvangorganisaties om hun tarieven ondoelmatig te verhogen, met hogere winsten voor ondernemers en kosten voor de belastingbetaler als gevolg. In die gevallen waarbij er sprake was van een intensivering volgde dit vaak op bezuinigingen in eerdere jaren. Bijvoorbeeld in 2023 en 2024 waren de intensiveringen het gevolg van door de Kamer aangenomen moties en amendementen naar aanleiding van signalen vanuit maatschappelijk veld en naar aanleiding van data die liet zien dat het verschil tussen KOO-tarieven en de MUP toenam. Daarmee is aannemelijk dat hier geen sprake is van verhogingen van de MUP die tot ondoelmatige bedrijfsvoering bij KOO's en ondoelmatige besteding van belastinggeld hebben geleid. Er zijn ook geen signalen dat er hoge winsten worden gemaakt in de sector en dat er daarmee sprake zou zijn van een ondoelmatige bedrijfsvoering. Deze evaluatie heeft geen nader onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering gedaan. Het lopende kostprijsonderzoek biedt mogelijk beter inzicht in de kostprijs van de verschillende opvangsoorten en hoe dit zich verhoudt tot de huidige hoogte van de MUP.

9.2.2 Doelmatigheid

In hoeverre is er met de instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties (doelmatigheid)?

Het proces van indexeren van de KOT kan efficiënter worden ingericht. De amvb is een relatief zwaar instrument voor het doorvoeren van loon- en prijsbestelling. De vergelijking met andere sectoren laat dit ook zien. Indexering bij amvb vraagt relatief veel tijd en capaciteit bij uitvoering en beleid. Keuze voor een ander instrument, zoals ministeriële regeling of publicatie in Staatscourant, zou inzet van mensen en tijd besparen. Ook de vele afwijkingen van de voorgeschreven indexering zijn niet doelmatig in termen van inzet van mensen en tijd. De extra indexeringen verhogen de werklast.

De indexering van de MUP is voor 80% gebaseerd op de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven en voor 20% op de ontwikkeling van de CPI. De loonvoet bedrijven steeg in de periode 2008-2023 meer dan de CPI. Voor een beoordeling van de doelmatigheid van de indexeringsystematiek is het daarom van belang om inzicht te hebben in het daadwerkelijke aandeel van de loonkosten in de kostprijs van kinderopvang. Er zijn indicaties dat het aandeel loonkosten in de praktijk onder de 80% ligt, maar wel toeneemt. Dit zou betekenen dat de indexering van de MUP over de periode 2008-2023 hoger was dan wanneer de verdeelsleutel exact zou aansluiten bij de praktijk. Gelet op

de beperkingen van de loonkostendata kunnen hier nog geen duidelijke conclusies aan worden verbonden. Aanvullend onderzoek is nodig om hier beter inzicht in te krijgen.

Naast de mate waarin de verdeelsleutel past bij de kostenstructuur in de sector, heeft ook de nauwkeurigheid van de CEP-ramingen een effect op doelmatigheid. Hoe nauwkeuriger de prognoses uit het CEP de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkeling benaderen, des te accurater, en daarmee doelmatiger, de indexering is geweest. De vergelijking van de geprognosticeerde loon- en prijsontwikkeling uit het CEP en MEV met de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkeling liet zien dat het volgen van de ramingen van het CEP heeft geleid tot een hoger indexeringspercentage dan wanneer de ramingen uit het MEV en/of de daadwerkelijke gerealiseerde cijfers waren gebruikt. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de daadwerkelijke loonvoet bedrijven gedurende de periode 2009-2023 lager was dan geraamd in het CEP. De indexering was dus niet volledig accuraat. In de periode 2009-2023 heeft dat geleid tot hogere overheidsuitgaven dan het geval zou zijn geweest indien de raming accurater was geweest.

Dergelijke effecten hanger inherent samen met de keuze van indexeren op basis van prognoses. Hierdoor is de loon- en prijsbijstelling tijdig, maar niet altijd accuraat. In de periode 2010-2023 was de geraamde loon- en prijsbijstelling hoger dan de gerealiseerde loon- en prijsbijstelling. Het tegenovergestelde kan zich echter ook voordoen. Dit is kenmerkend voor het *for better for worse* karakter van de indexeringssystematiek van de KOT. Als de prognose lager uitvalt dan de gerealiseerde cijfers wordt hiervoor niet gecorrigeerd, en andersom ook niet. Zolang de prognoses onafhankelijk en objectief worden vastgesteld is de indexering doelmatig.

DEEL II: BELEIDSOPTIES

10 Beleidsopties

10.1 Inleiding

Deel twee van het rapport presenteert beleidsopties. De beleidsopties zijn mogelijkheden om het indexeringsbeleid en het indexeringsproces anders vorm te geven of anders in te richten. Het zijn beleidsopties die logisch volgen uit de voorgaande analyse 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.

Een deel van de beleidsopties is gericht op het doeltreffender en/of doelmatiger maken van het indexeringsbeleid. Een ander deel van de beleidsopties is gericht op het verbeteren van het indexeringsproces.

Per beleidsoptie wordt het aanknopingspunt uit het evaluatierapport toegelicht. Dit kunnen zowel toezeggingen aan de Tweede Kamer als bevindingen uit het evaluatierapport zijn. Voor elke beleidsoptie is uiteengezet hoe deze bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd in de beleidstheorie. Ook worden financiële, juridische en uitvoeringsaspecten behandeld. Tot slot zijn de randvoorwaarden per beleidsoptie in kaart gebracht.

Opties gericht op doeltreffendheid:

- 1) Indexeren met een andere verhouding dan 80% loonvoet 20% CPI.
- 2) Indexeren met realisatiecijfers i.p.v. prognoses.
- 3) Correctie met realisatiecijfers i.p.v. prognoses.
- 4) Indexeren met MEV i.p.v. met CEP.
- 5) Twee keer per jaar indexeren.
- 6) Extra indexering inbouwen wanneer afwijking tussen raming en realisatie groter is dan x.

Opties gericht op procesefficiëntie:

- 7) Indexeren bij ministeriële regeling, mits de voorgeschreven indexering wordt gevolgd.
- 8) Amvb alleen voorhangen indien indexering afwijkt van de voorgeschreven indexering.

10.2 Beleidsoptie 1

Indexeren met een andere verhouding dan 80% loonvoet en 20% CPI	
Toelichting beleidsoptie	De MUP wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van een indexeringsfactor bestaande uit 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven⁵⁴ en 20% van de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CPI). Bij deze beleidsoptie wordt gekeken naar het indexeren van de MUP volgens een andere verhouding dan de 80-20 verhouding. De beleidsoptie heeft geen betrekking op de indexering van de toetsingsinkomens. Deze beleidsoptie doet geen suggestie voor de precieze invulling van een nieuwe verhouding. Uit de evaluatie is niet gebleken dat de huidige verhouding van 80-20 onvoldoende aansluit bij de kostenstructuur in de kinderopvang. Het aandeel van de loonkosten ligt rond de 73% maar is wel stijgende. Indien het aandeel loonkosten in de kostprijs van kinderopvang uit onderzoek nauwkeurig wordt vastgesteld, kan een keuze worden gemaakt voor de juiste verhouding voor de indexering.
Aanknopingspunt in evaluatie	In antwoorden op Kamervragen⁵⁵ is toegezegd om tijdens de evaluatie te bekijken of de verhouding van de indexering van 80% van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven en 20% van de ontwikkeling van de CPI nog actueel is. De evaluatie geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de verhouding van 80-20 niet actueel meer is. Het lopende kostprijsonderzoek⁵⁶ geeft naar verwachting beter inzicht in het aandeel personeelskosten in de kostprijs. Indien daaruit blijkt dat dit aandeel sterk afwijkt van 80% dan kan deze beleidsoptie worden overwogen.
Doeltreffendheid en doelmatigheid	Het indexeringsinstrument is het meest effectief wanneer de verhouding tussen de CPI en loonvoet van bedrijven, optimaal aansluit bij de kostenstructuur in de kinderopvang. Door een verhouding in de indexering te hanteren die aansluit bij de kostenstructuur van de dienst kinderopvang, wordt ervoor gezorgd dat de KOT in de pas loopt met de loon- en prijsontwikkelingen die bepalend zijn voor de kostprijs van kinderopvang. Hierdoor zijn er bij ongewijzigd beleid (ander beleid dan indexering) geen inkomenseffecten voor ouders over de tijd. Ook draagt dit bij aan de doelmatige bedrijfsvoering bij kinderopvangorganisaties en doelmatige besteding van het belastinggeld.
Financieel	De verwachte gevolgen voor de Rijksbegroting zijn afhankelijk van de geraamde ontwikkeling van de consumentenprijsindex en loonvoet bedrijven op het moment van doorvoering van de beleidsoptie. In de MEV MLT wordt groei van de loonvoet bedrijven in de periode 2025-2028 geraamd op 4,3%. De groei van de CPI in dezelfde periode wordt geraamd op 2,7%. Een hoger aandeel loonvoet bedrijven leidt dus tot een hogere indexeringsfactor. Omgekeerd leidt een hoger aandeel CPI tot een lagere indexeringsfactor.

⁵⁴ De gemiddelde stijging van de verdiende lonen bij de bedrijven, inclusief de sociale lasten die de werkgever moet afdragen.

⁵⁵ Handelingen II, 2022/2023, 2527. Antwoord 20.

⁵⁶ In opdracht van SZW werkt SEO Economisch Onderzoek samen met AYIT Consultancy en BDO Accountants & Adviseurs aan een onderzoek naar de kostprijzen in de kinderopvang.

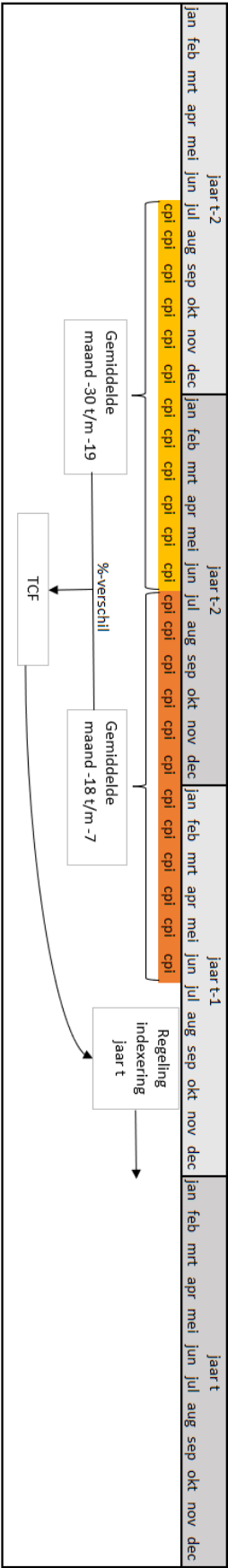
Juridisch	De beleidsoptie vergt een aanpassing van artikel 5 van het Besluit kinderopvangtoeslag. Deze beleidsoptie houdt in dat de verhouding 80-20 in laatstgenoemd artikel dient te worden aangepast in een nieuw gekozen verhouding. Doorlooptijd van de wijziging van die bepaling is naar verwachting 9 tot 12 maanden. Een voorhangprocedure is niet verplicht voor deze wijziging.
Uitvoerbaarheid	De reeds bestaande parameters worden geïndexeerd (MUP en toetsingsinkomens). Enkel de wijze waarop de hoogte van de indexering van de MUP wordt berekend, wordt aangepast. De uitkomst van die indexering moet in de uitvoering worden doorgevoerd. De maatregel vraagt niet om extra inspanning van de uitvoeringsorganisatie. Zolang de nieuwe indexeringcijfers voor 15 oktober van het betreffende jaar bekend zijn, is de indexering uitvoerbaar.
Randvoorwaarden	Deze beleidsoptie is alleen relevant indien de huidige verhouding van 80-20 in de indexeringssystematiek aantoonbaar niet past bij de daadwerkelijke kostenstructuur. Bij het overwegen van deze beleidsoptie moet dit eerst in kaart gebracht worden.

10.3 Beleidsoptie 2

Indexeren met realisatiecijfers i.p.v. prognosecijfers	
Toelichting beleidsoptie	Op dit moment is de indexering van de KOT gebaseerd op ramingen van de loon- en prijsontwikkeling. Deze beleidsoptie houdt in dat de indexering van de KOT niet meer wordt gebaseerd op ramingen maar op gerealiseerde loon- en prijsontwikkeling. Bij de indexering wordt dan gebruik gemaakt van realisatiecijfers van het CBS. Dit betreffen de consumentenprijsindex (CPI) en de contractuele loonkosten (i.p.v. de loonvoet bedrijven) voor de indexering van de MUP en de cao-lonen (i.p.v. contractlonen) voor de indexering van de toetsingsinkomens. Voor het CPI ligt het voor de hand gebruik te maken van de tabelcorrectiefactor (TCF). De TCF is de verhouding van het gemiddelde van de prijsindexcijfers van de achttiende tot en met de zevende aan het kalenderjaar voorafgaande maand, tot het gemiddelde van de prijsindexcijfers van de dertigste tot en met de negentiende aan het kalenderjaar voorafgaande maand. Deze factor is een veel toegepaste wijze van inflatiecorrectie. De TCF wordt ook gebruikt bij de indexering van de Wkb en de huurtoeslag. Voor de contractuele loonkosten kan een vergelijkbare correctiefactor worden vastgesteld. Dit noemen we hier even de correctiefactor contractuele loonkosten (CLCF) en de correctiefactor cao-lonen (caoCF). De formule voor de indexeringsfactor van de MUP ziet er dan zo uit: $\text{Indexeringsfactor MUP} = (0,8 * \text{CLCF}) + (0,2 * \text{TCF})$ $\text{Indexeringsfactor toetsingsinkomens} = \text{caoCF}$ Zie het figuur onder dit fiche voor een schematische weergave van deze indexeringssystematiek in een tijdlijn (voorbeeld CPI).
Aanknopingspunt in evaluatie	Uit de cross-sectorale vergelijking blijkt dat een deel van de kindregelingen en toeslagen op basis van realisaties wordt geïndexeerd.
Doeltreffendheid en doelmatigheid	Indexeren op basis van realisatiecijfers zorgt ervoor dat de indexering accuraat is. De vergelijking tussen het CEP, MEV en de gerealiseerde cijfers toont dat daadwerkelijke loon- en prijsontwikkelingen in de periode 2009-2023 lager waren dan de verwachte ontwikkeling in het CEP en de MEV. Een nadeel van de indexering op basis van enkel realisatiecijfers is dat deze niet tijdig is. Dat is een belangrijk nadeel specifiek voor de KOT. Bij de KOT gaat het namelijk om hoge bedragen. Doordat de indexering niet tijdig is, kan bij hoge inflatie de financiële toegankelijkheid (betaalbaarheid) van de kinderopvang (tijdelijk) onder druk komen te staan.
Financieel	Bij de invoering heeft de overgang op een nieuwe systematiek eenmalig financiële gevolgen. De verwachte gevolgen voor de Rijksbegroting zijn afhankelijk van de geraamde ontwikkeling van de CPI en loonvoet bedrijven ten opzichte van de realisatiecijfers in de referentieperiode.

Juridisch	De beleidsoptie vergt aanpassing van artikelen 5 en 7 van het Besluit kinderopvangtoeslag. Er is geen wijziging van de Wko vereist, omdat in die wet op dit moment niet is vastgelegd of de indexering op basis van prognoses of realisaties dient plaats te vinden. In artikel 1.9, eerste lid, van de Wko is vastgelegd dat bij AMvB een index ter zake van lonen of prijzen wordt aangewezen. Dat kan ook een realisatiecijfer zijn.
Uitvoerbaarheid	Indexeren op basis van realisatiecijfers is uitvoerbaar. Voorwaarde is wel dat de parameters (MUP en toetsingsinkomens) uiterlijk 15 oktober van een kalenderjaar bekend moeten zijn bij Dienst Toeslagen. Als de realisatiecijfers ver achterblijven bij de ontwikkelingen in de actualiteit, dan kan dit leiden tot een verminderde betaalbaarheid van de kinderopvang. Dit kan zorgen voor een instroom op de dienstverleningskanalen. Potentieel kan dit zorgen voor een grotere druk op het invorderingsproces als de (voornamelijk kwetsbaardere) doelgroep vaker over onvoldoende betalingsruimte beschikt om vorderingen direct terug te betalen.
Randvoorwaarden	Er moet een zorgvuldige transitie worden ingericht van de huidige systematiek (op basis van prognoses) naar een nieuwe systematiek (op basis van realisaties). Belangrijk daarbij is dat er in de transitiefase geen sprake is van dubbele indexering (leidt tot extra kosten) of gemiste indexering (beïnvloedt de toegankelijkheid). Deze indexeringssystematiek is alleen mogelijk indien indexering bij ministeriële regeling wordt gedaan. Indien de wens is om te indexeren bij amvb kan de TCF niet worden gebruikt, omdat die nog niet bekend is op het moment dat het Besluit moet worden opgesteld. In dat geval zouden minder recente actualisatiecijfers gebruikt moeten worden.

Figuur 14 Schematische weergave indexeringsystematiek beleidsoptie 2 voorbeeld TCF



10.4 Beleidsoptie 3

Correctie met realisatiecijfers i.p.v. prognoses

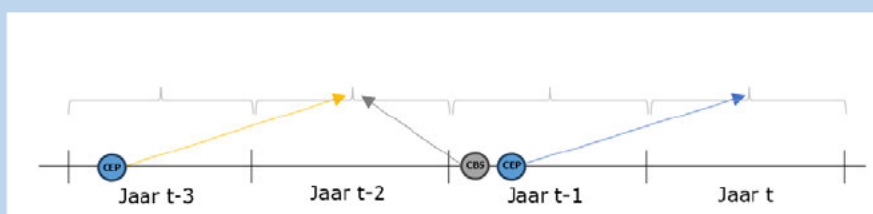
Toelichting beleidsoptie

Bij deze beleidsoptie wordt de KOT nog steeds geïndexeerd op basis van prognoses over loon- en prijsontwikkeling. Het correctiemechanisme wordt daarbij aangepast, zodat de correctie niet langer een geactualiseerde raming betreft, maar een correctie op basis van het verschil tussen de geraamde en gerealiseerde loon- en prijsbijstelling. Het correctiemechanisme ziet er dan als volgt uit:

Indexeringsfactor jaar $t = ((1 + \text{loon- en prijsbijstelling jaar } t \text{ o.b.v. CEP jaar } t-1) * (1 + \text{correctiefactor jaar } t-2)) - 1$

Correctiefactor jaar $t-2 = ((1 + (\text{loon- en prijsbijstelling jaar } t-2 \text{ o.b.v. CBS jaar } t-1)) / (1 + (\text{loon en prijsbijstelling jaar } t-1 \text{ o.b.v. CEP jaar } t-3))) - 1$

Loon- en prijsbijstelling = $(0,8 * \text{loonvoet bedrijven}) + (0,2 * \text{CPI})$



Dit correctiemechanisme is alleen van toepassing op de indexering van de MUP. Bij de indexering van de toetsingsinkomens is in het huidige indexeringsbeleid geen sprake van een correctiemechanisme.

Aanknopingspunt in evaluatie

In de internetconsultatie van het Besluit kinderopvangtoeslag 2024⁵⁷ werd aangegeven dat het onvoldoende is om te corrigeren voor het lopende jaar en dat ook voor het voorgaande jaar gecorrigeerd zou moeten worden. Dit zou nodig zijn omdat de uiteindelijke loon- en prijsontwikkeling kan afwijken van de oorspronkelijke ramingen in maart. Daarbij is toegezegd dat dit aspect in de evaluatie van de indexeringssystematiek zal worden meegenomen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Met het huidige correctiemechanisme wordt voor de uiteindelijke indexering van de MUP gebruik gemaakt van actuelere prognosecijfers. Echter, is er nog steeds sprake van indexering op basis van prognoses. Doordat wordt geïndexeerd op basis van prognoses is er sprake van een tijdige en actuele indexering. Deze tijdige indexering is van belang voor de KOT, omdat het gaat om hoge bedragen. Het nadeel van indexeren op basis van prognoses is echter wel dat de prognose kan afwijken van de realisatie. De indexering is daarom niet altijd accuraat.

Deze beleidsoptie combineert de positieve elementen van indexeren op basis van prognoses en indexeren op basis van realisaties. Door initieel te indexeren op basis van prognosecijfers is de indexering tijdig. Door achteraf te corrigeren op basis van het verschil tussen prognose en realisatie wordt de indexering ook accuraat.

Dit draagt bij aan de totstandkoming van het gewenste effect van de indexeringssystematiek van de KOT, namelijk dat de KOT in de pas loopt

⁵⁷ Staatsblad 2023, 295.

	met loon- en prijsontwikkelingen. Dit draagt bij aan de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang. Het correctiemechanisme zorgt ervoor dat de indexering van de MUP altijd accuraat is. Hierdoor biedt de MUP na indexering, ceteris paribus⁵⁸, voldoende ruimte voor een doelmatige bedrijfsvoering bij KOO's. Doordat de correctie plaatsvindt op basis van realisaties is er geen noodzaak meer voor extra tussentijdse indexeringen in situaties waarbij de inflatie aanzienlijk hoger is dan geraamd (zoals bijvoorbeeld in 2023), onder de wetenschap dat dit verschil via het correctiemechanisme automatisch zal worden gecorrigeerd. Het nadeel van deze systematiek is wel dat de correctie twee jaar achterloopt. Zo kan de correctie voor toeslagjaar 2025 bijvoorbeeld op zijn vroegst worden doorgevoerd via de indexering van de MUP per 2027. Dat nadeel weegt vooral zwaar in periodes waarin de loon- en prijsbijstelling substantieel hoger uitvalt dan geraamd. In de periode waarin dit verschil nog niet is gecorrigeerd, worden ouders al wel geconfronteerd met hogere kosten voor kinderopvang, maar ontvangen zij nog geen hogere KOT. Dit raakt met name huishoudens met lage inkomens.
Financieel	Bij de invoering heeft de overgang op een nieuwe systematiek naar verwachting eenmalig financiële gevolgen voor de begroting. De financiële gevolgen zijn afhankelijk van hoe de geraamde ontwikkeling bijgestelde van de CPI en loonvoet bedrijven ten opzichte van de realisatiecijfers in de referentieperiode.
Juridisch	Er is een aanpassing nodig van artikel 5 van het Besluit kinderopvangtoeslag. Doorlooptijd van deze wijziging is naar verwachting 9-12 maanden. Een voorhangprocedure is niet verplicht voor deze wijziging.
Uitvoerbaarheid	De maatregel is uitvoerbaar. In de planning van het jaarlijkse proces van indexeren vinden geen wijzigingen plaats. Het betreffen dezelfde parameters die jaarlijks worden geïndexeerd. Deze parameters dienen uiterlijk 15 oktober bekend te zijn bij Dienst Toeslagen. De vormgeving van het correctiemechanisme is zodanig dat de vereiste gegevens voor de berekening van de hoogte van de correctie tijdig beschikbaar zijn en het behalen van de deadline van 15 oktober niet in de weg staan.
Randvoorwaarden	Van belang is dat een goede transitie wordt ingericht van het huidige correctiemechanisme naar het nieuwe correctiemechanisme, waarbij geen sprake is van eenmalige dubbele of ontbrekende indexering in de overgangsperiode.

⁵⁸ Dat wil zeggen in afwezigheid van andere factoren dan loon- en prijsontwikkeling die de bedrijfsvoering van kinderopvangorganisaties kunnen raken (zoals wijzigingen in kwaliteitseisen).

10.5 Beleidsoptie 4

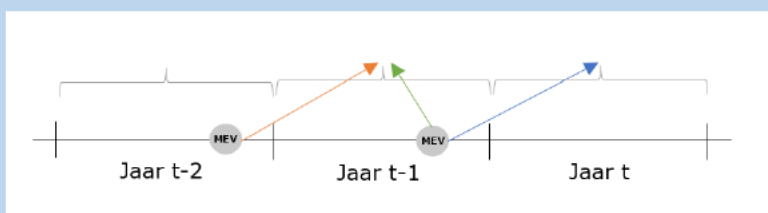
Indexeren met MEV i.p.v. met CEP

Toelichting beleidsoptie

In de huidige indexeringsystematiek wordt de KOT geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven, de ontwikkeling van de CPI en de ontwikkeling van de contractlonen, zoals deze voor het betrokken jaar door het CPB zijn geraamd in het Centraal Economisch Plan (CEP) in het voorafgaande jaar.

Deze beleidsoptie houdt in dat in plaats van de ramingen uit het CEP, gebruik wordt gemaakt van de ramingen uit de Macro Economische Verkenning (MEV). Het CEP verschijnt in het voorjaar, terwijl de MEV in het najaar op Prinsjesdag wordt gepubliceerd. De beleidsoptie is van toepassing op zowel de indexering van de MUP als de indexering van de toetsingsinkomens.

Het correctiemechanisme wordt hierop ook aangepast. De indexering van de MUP voor volgend jaar (jaar t) wordt gecorrigeerd op basis van het verschil tussen de bijgestelde raming voor het lopende jaar in het MEV van het lopende jaar (jaar t-1) ten opzichte van de oorspronkelijke raming voor het lopende jaar in het MEV van het voorafgaande jaar (jaar t-2).



De indexering wordt bij ministeriële regeling gedaan.

Aanknopingspunt in evaluatie

In de Kamervragen⁵⁹ van het lid Maatoug van 14 april 2023 over de indexering van de KOT, worden verschillende vragen gesteld over de afwegingen om de KOT te indexeren op basis van ramingen uit het CEP in plaats van raming uit het MEV. Daarom is het relevant om te analyseren wat een keuze voor indexeren op basis van de MEV zou betekenen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Door indexering op basis van de MEV in plaats van de CEP wordt gebruik gemaakt van zo recent mogelijke prognosecijfers. Hierdoor is de verwachting dat de indexering beter zal aansluiten bij daadwerkelijke loon- en prijsontwikkelingen, dan in geval van indexering op basis van CEP. Daarbij wordt ook in het correctiemechanisme gebruik gemaakt van een actuelere bijgestelde prognose (MEV) dan in het huidige correctiemechanisme (CEP). De verwachting is daarmee dat ook de correctie beter zal aansluiten bij de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkeling. Tegelijkertijd is nog steeds sprake van indexering op basis van prognoses waardoor de loon- en prijsbijstelling ook tijdig is.

Hierdoor is de verwachting dat met het indexeren op basis van de MEV de KOT beter in de pas zal lopen met loon- en

⁵⁹ Handelingen II, 2022/2023, 2527.

	prijsontwikkelingen. Dit draagt bij aan financieel toegankelijke kinderopvang.
Financieel	Er zijn geen kosten verbonden aan deze beleidsoptie. In de begroting zijn reeds middelen gereserveerd voor de loon- en prijsbijstelling van de KOT.
Juridisch	Er is een aanpassing nodig van artikelen 5 en 7 van het Besluit kinderopvangtoeslag. Verder moet geregeld worden dat indexering plaatsvindt bij ministeriële regeling. Doorlooptijd van deze wijziging is naar verwachting 9-12 maanden. Een voorhangprocedure is niet verplicht voor deze wijziging.
Uitvoerbaarheid	De beleidsoptie is uitvoerbaar zolang de nieuwe parameters uiterlijk 15 oktober bij Dienst Toeslagen bekend zijn. Aangezien de MEV op Prinsjesdag gepubliceerd wordt, is er onvoldoende tijd om de indexering bij amvb tijdig te realiseren. Dit betekent dat indexering op deze wijze alleen bij ministeriële regeling kan plaatsvinden (zie beleidsoptie 7).
Randvoorwaarden	Indexeren op basis van MEV is alleen mogelijk in combinatie met beleidsoptie 7 (indexeren bij ministeriële regeling i.p.v. bij amvb).

10.6 Beleidsoptie 5

Twee keer per jaar indexeren	
Toelichting beleidsoptie	Op dit moment wordt de KOT eenmaal per jaar geïndexeerd. De beleidsoptie houdt in dat de KOT voortaan twee keer per jaar wordt geïndexeerd, per 1 januari en per 1 juli. Indexering zou dan moeten plaatsvinden bij ministeriële regeling. Dat is vereist, omdat de doorlooptijd van een amvb te lang is. De beleidsoptie is van toepassing op zowel de indexering van de MUP als de indexering van de toetsingsinkomens. De indexering vindt nog steeds plaats op basis van prognoses van loon- en prijsontwikkelingen. De indexering per 1 januari wordt gebaseerd op de raming van CPI, loonvoet bedrijven en contractlonen in het MEV van het CPB. De indexering per 1 juli wordt gebaseerd op de raming van CPI, loonvoet bedrijven en contractlonen in het CEP van het CPB. De indexcijfers uit het CEP en MEV worden vermenigvuldigd met 0,5 omdat het jaarcijfers zijn, terwijl indexering wordt toegepast voor een half jaar. Ter illustratie tonen we hieronder in formulevorm hoe de indexering er dan uit ziet voor de MUP. Indexering MUP per 1 januari jaar t = $(0,8 * 0,5 * \text{loonvoet bedrijven jaar t obv MEV jaar t-1}) + (0,2 * 0,5 * \text{cpi jaar t obv MEV jaar t-1})$. Indexering MUP per 1 juli jaar t = $(0,8 * 0,5 * \text{loonvoet bedrijven jaar t obv CEP jaar t}) + (0,2 * 0,5 * \text{CPI jaar t obv CEP jaar t})$. Er is geen sprake meer van een correctiemechanisme, omdat bij elk indexeringsmoment reeds wordt uitgegaan van de meest actuele prognosecijfers.
Aanknopingspunt in evaluatie	In reactie op Kamervragen is toegezegd dat bij de evaluatie wordt gekeken of het wenselijk is om twee keer per jaar te indexeren op basis van de cijfers van de CEP en van de MEV. Uit de cross-sectorale analyse komt naar voren dat de kinderbijslag en Wml voorbeelden zijn waar twee keer per jaar wordt geïndexeerd, per 1 januari en per 1 juli.
Doeltreffendheid en doelmatigheid	Deze beleidsoptie is niet uitvoerbaar (zie kopje uitvoerbaarheid). Theoretisch gezien zou de beleidsoptie er voor zorgen dat bij de indexering van de KOT gebruik wordt gemaakt van zo recente mogelijke prognosecijfers en daardoor beter zou aansluiten bij de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkelingen. Zie beleidsopties 3 en 4 voor alternatieven om hetzelfde effect na te streven.
Financieel	Er zijn geen programmakosten verbonden aan deze beleidsoptie. Er zijn op de begroting middelen gereserveerd voor loon- en prijsbijstelling. Twee keer per jaar indexeren vraagt wel extra tijd en capaciteit bij SZW en Toeslagen vanwege verdubbeling van de werklust voor indexering.
Juridisch	Voor deze beleidsoptie is een wetswijziging nodig. Artikel 1.9 van de Wko bepaalt namelijk dat de MUP en toetsingsinkomens bij het

	begin van het kalenderjaar worden aangepast. In de Wko zou dan moeten worden opgenomen dat de aanpassing ook halverwege het kalenderjaar kan plaatsvinden. Ook zal in het Besluit kinderopvangtoeslag een grondslag moeten worden gecreëerd om twee keer per jaar de KOT te indexeren bij ministeriële regeling.
Uitvoerbaarheid	Twee keer per jaar indexeren sluit niet aan bij de jaarsystematiek van de KOT. De parameters voor de KOT worden op jaarbasis voorafgaand aan het toeslagjaar vastgesteld. Het recht op en de hoogte van de KOT wordt op jaarbasis achteraf definitief toegekend. Een aanpassing naar twee keer per jaar indexeren is daardoor een grote wijziging van de reguliere toeslagensystematiek, die ook structurele wijzigingen in de uitvoeringsprocessen vereist en die het systeem complexer maken voor burger en uitvoering.
Randvoorwaarden	Voor deze beleidsoptie is het noodzakelijk dat ook beleidsoptie 7 wordt doorgevoerd (indexeren bij ministeriële regeling in plaats van bij amvb). Gelet op de doorlooptijden van indexeren bij amvb is het niet mogelijk om de KOT twee keer per jaar te indexeren met een amvb.

10.7 Beleidsoptie 6

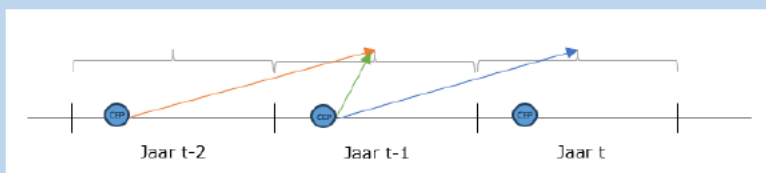
Extra indexering inbouwen/afwegen wanneer de afwijking tussen CEP en MEV groter is dan x%

Toelichting beleidsoptie

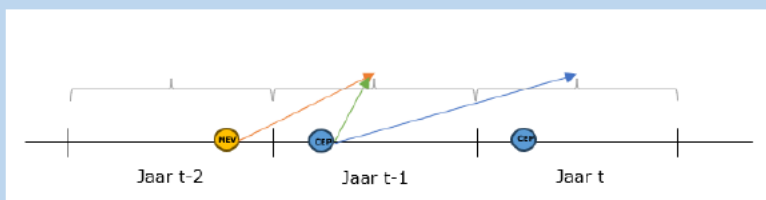
Indexering vindt nog steeds plaats bij amvb conform de bestaande indexeringssystematiek. In aanvulling daarop wordt een extra weegmoment ingebouwd na publicatie van de MEV. Op dat moment wordt een vergelijking gemaakt tussen de prognose volgens CEP en de prognoses volgens MEV. Indien de prognoses volgens de MEV meer dan x% afwijken van de prognoses van de CEP, dan wordt middels een extra amvb een extra indexering doorgevoerd. Deze extra indexering wordt alleen toegepast voor de MUP. Het is niet mogelijk om voor een lopend toeslagjaar de toetsingsinkomens aan te passen (zie kopje uitvoerbaarheid).

De extra indexering is een *'for better or for worse'* systematiek. Dat wil zeggen dat er een extra indexering plaatsvindt als de nieuwe prognoses uit het MEV meer dan x% hoger zijn dan het CEP, maar ook als ze meer dan x% lager zijn dan het CEP. In dat laatste geval wordt de indexering van de MUP naar beneden bijgesteld.

Indien er sprake is van een extra indexering wordt de correctiefactor bij de volgende indexeringsronde anders vastgesteld dan normaal. Normaal gesproken wordt voor de correctie gekeken naar het verschil tussen de prognoses voor jaar t-1 in het CEP van jaar t-2 en het CEP van jaar t-1 (zie onderstaande figuur).



Indien er sprake is geweest van een extra indexering dan wordt de correctie in het volgende jaar gebaseerd op het verschil in prognoses voor jaar t-1 in de MEV van jaar t-2 en de CEP van jaar t-1 (zie onderstaande figuur).



Aanknopingspunt in evaluatie

In antwoord op Kamervragen is toegezegd dat bij de evaluatie wordt gekeken of het mogelijk is om alleen bij afwijkingen groter dan x% een tussentijdse verhoging af te wegen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Een extra indexering in situaties waarin de loon- en prijsontwikkeling substantieel afwijkt van eerdere verwachtingen kan bijdragen aan het zoveel mogelijk beperken van

	inkomenseffecten van de KOT. Dit draagt daarmee bij aan het financieel toegankelijk houden van de kinderopvang. Of er wel of geen extra indexering gaat plaatsvinden is afhankelijk van de bijgestelde raming in het MEV. Het proces van indexeren van de KOT kan van jaar tot jaar verschillen. Dit gaat ten koste van de gewenste betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van indexeringsbeleid voor ouders en voor KOO's. De <i>'for better or for worse'</i> benadering garandeert dat er sprake blijft van een doelmatige bedrijfsvoering. Indien alleen zou worden gecorrigeerd voor afwijkingen naar boven en niet naar beneden, kan de MUP naar verloop van tijd steeds verder boven de kostprijs van KOO's komen te liggen. Hierdoor zou er een sterkere prikkel kunnen ontstaan bij KOO's om tarieven te verhogen tot de MUP. Dit zou ten koste gaan van de doelmatige besteding van belastinggeld.
Financieel	Vanwege de keuze voor een <i>'for better for worse'</i> systematiek zijn er geen kosten verbonden aan deze systematiek. In de begroting zijn reeds middelen gereserveerd voor loon- en prijsbijstelling. Indien de correctie alleen zou worden toegepast bij een positieve afwijking, dan zou er wel sprake zijn van budgettaire gevolgen.
Juridisch	Voor deze beleidsoptie is een wetswijziging nodig. Artikel 1.9 van de Wko biedt op dit moment alleen ruimte voor een jaarlijkse indexering aan het begin van het kalenderjaar. Dit artikel zou moeten worden uitgebreid om extra indexering bij grote afwijkingen tussen raming en realisatie wettelijk te verankeren. Daarnaast is ook uitbreiding van het Besluit kinderopvangtoeslag nodig. In het besluit moet nader worden uitgewerkt bij welke afwijking tussen raming en realisatie een extra indexering wordt toegepast.
Uitvoerbaarheid	Indien de extra indexering pas na de deadline van 15 oktober gepubliceerd wordt in het Staatsblad, ontstaat er een verhoogd risico op procesverstoringen in de jaarovergang in de uitvoering bij Dienst Toeslagen. De benodigde zorgvuldigheid en controles kunnen dan niet volledig worden uitgevoerd. Dit kan leiden tot fouten in de uitbetaling met in potentie grote gevolgen voor ouders. Een wijziging van de indexering met terugwerkende kracht geeft ook risico's op fouten in de uitbetaling. Indien er vooruitlopend op de inwerkingtreding van de amvb in de uitvoering wordt geanticipeerd op een extra indexering ontstaat er meerwerk in de uitvoering en een herberekening richting ouders. Dat brengt risico's met zich mee. Vanwege de jaarsystematiek is het niet goed mogelijk om in een lopend toeslagjaar wijzigingen aan te brengen aan de kinderopvangtoeslagtabel (tabel waarin de toeslagpercentages per inkomenscategorie staan). Een extra indexering kan vanwege het proces van wijziging van de amvb niet per 1 januari in werking treden. Het is binnen de huidige systematiek niet mogelijk om voor een deel van het toeslagjaar op een andere

	kinderopvangtoeslagtabel over te stappen. Wijzigingen met terugwerkende kracht aan de kinderopvangtoeslagtabel zijn niet wenselijk, omdat ouders dan in een andere inkomensgroep terecht kunnen komen.
Randvoorwaarden	Voor deze beleidsoptie gaan we ervan uit dat indexering plaatsvindt bij amvb. Indien zou worden geïndexeerd bij ministeriële regeling dan is deze beleidsoptie niet langer relevant, aangezien de initiële indexering dan reeds op basis van prognoses uit de MEV kan plaatsvinden (zie beleidsoptie 4). Een randvoorwaarde is dat er een objectieve manier moet worden gevonden om de x vast te stellen. Randvoorwaarde is verder dat bij de implementatie van deze systematiek de grens van afwijkingen groter dan $x\%$ ook strikt gehanteerd wordt, omdat anders het risico ontstaat dat de grens gaat schuiven en de beleidsoptie geen effectief verschil maakt.

10.8 Beleidsoptie 7

Beleidsoptie 7: Indexeren bij ministeriële regeling, mits de voorgeschreven indexering wordt gevolgd. Als er wordt afgeweken van voorgeschreven indexering, dan bij amvb.

Toelichting beleidsoptie	Voorliggende beleidsoptie houdt in dat de MUP en toetsingsinkomens geïndexeerd worden bij ministeriële regeling in plaats van bij amvb, met de conditie dat er wordt geïndexeerd volgens de in het Besluit kinderopvangtoeslag voorgeschreven systematiek. Dit betekent dat de MUP en toetsingsinkomens geïndexeerd worden bij ministeriële regeling in plaats van per amvb, <u>tenzij</u> er wordt afgeweken van de reguliere indexering. In dat laatste geval komt de indexering tot stand via een amvb, inclusief voorhangverplichting.
Aanknopingspunt in evaluatie	Uit de procesanalyse van de evaluatie volgt dat de KOT bij amvb en ministeriële regeling geïndexeerd kan worden (artikel 1.9, eerste lid, van de Wko). Sinds 2016 is echter consequent een amvb gebruikt voor de indexering. Bij de vergelijking van de indexeringssystematiek met die van andere kindregelingen of toeslagen valt op dat deze consequent worden geïndexeerd bij ministeriële regeling of per mededeling in de Staatscourant. Per amvb indexeren blijkt een relatief zwaar instrument. De evaluatie wijst ook op artikel 3, tweede lid, Wkb. Hierin staat opgenomen dat indien er aanleiding is om bedragen te verhogen op een andere wijze dan op grond van de wettelijke indexering, de bedragen worden vastgesteld bij amvb. Voorliggende optie stelt een soortgelijk beleid voor, voor wat betreft de KOT.
Doeltreffendheid en doelmatigheid	De wijze waarop de indexering wordt doorgevoerd (amvb of ministeriële regeling) heeft niet direct effect op de beleidsdoelstellingen. Wel kan de beleidsoptie het proces vereenvoudigen en capaciteit besparen. Daarmee kan het de doelmatigheid verhogen. De beleidsoptie combineert doelmatigheid/efficiëntie met zorgvuldigheid. Indien de reguliere indexering wordt doorgevoerd is indexering bij amvb een zwaar middel. Er kan dan op tijd en capaciteit bij de overheid worden bespaard door te indexeren bij ministeriële regeling. Indien echter wordt afgeweken van de reguliere indexering, dan is indexering bij ministeriële regeling niet mogelijk. Uit de evaluatie blijkt dat er in het verleden meer dan eens is afgeweken van de reguliere indexering omdat ook andere belangen dan loon- en prijsbijstelling van de KOT werden betrokken in de besluitvorming (bijvoorbeeld houdbare overheidsfinanciën). Hoewel die afwijkingen gerechtvaardigd kunnen zijn 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 onafhankelijke factoren. In dat geval moet de indexering dus bij amvb plaatsvinden. Het ligt dan ook meer voor de hand het proces van de amvb te volgen omdat er dan meer <i>checks and balances</i>

	zijn, met onder andere voorhang en advisering door de Raad van State. Op die manier kan ook een politieke weging van belangen plaatsvinden, waarbij kan worden besloten welke doelstellingen worden nagestreefd bij de betreffende indexering.
Financieel	Er zijn geen kosten verbonden aan deze beleidsoptie. Er is wel sprake van een besparing bij ambtelijke ondersteuning, doordat indexeren bij ministeriële regeling minder tijd in voorbereiding kost dan bij amvb. Het gebruik van de ministeriële regeling bij indexeren draagt bij aan een efficiëntere overheid.
Juridisch	In artikel 1.9 Wko is vastgelegd dat de indexering bij of krachtens amvb plaatsvindt. Het is dus mogelijk om bij amvb de indexering van de KOT te delegeren naar het niveau van een ministeriële regeling. Daarvoor moeten artikel 5 en artikel 7 van het Besluit kinderopvangtoeslag worden aangepast om te verduidelijken dat de MUP en toetsingsinkomens jaarlijks worden aangepast conform de daar beschreven systematiek en dat die aanpassing bij ministeriële regeling plaatsvindt. Naar verwachting duurt het doorvoeren van deze wijziging 9-12 maanden.
Uitvoerbaarheid	Deze beleidsoptie is uitvoerbaar. Voor Dienst Toeslagen is van belang dat de geïndexeerde parameters uiterlijk 15 oktober definitief bekend zijn. Door indexering bij ministeriële regeling is deze deadline beter haalbaar dan bij indexering bij amvb, omdat er minder stappen nodig zijn en daardoor ook minder tijd.
Randvoorwaarden	-

10.9 Beleidsoptie 8

Beleidsoptie 8: Amvb alleen voorhangen indien deze afwijkt van de voorgeschreven indexeringsystematiek	
Toelichting beleidsoptie	Bij deze beleidsoptie wordt geïndexeerd bij amvb. De amvb wordt daarbij niet voorgehangen, tenzij er wordt afgeweken van de wettelijke voorgeschreven indexeringsystematiek. De beleidsoptie is van toepassing op zowel de indexering van de MUP als de indexering van de toetsingsinkomens.
Aanknopingspunt in evaluatie	Artikel 3.4 van de Wko schrijft niet voor dat bij een reguliere indexering de amvb dient te worden voorgehangen. Als er wordt afgeweken van deze systematiek of als er naast indexering ook beleidsmatige wijzingen worden doorgevoerd, dan geldt er wel een voorhangverplichting. Uit de evaluatie blijkt dat sinds 2016 elke amvb is voorgehangen. Enkel in 2016 en 2020 was er sprake van een reguliere indexering. In de andere jaren werd er afgeweken van reguliere indexering of bevatte de amvb beleidsmaatregelen waardoor voorhang verplicht was. In de jaren 2016 en 2020 is de amvb voorgehangen terwijl dat wettelijk gezien niet vereist was.
Doeltreffendheid en doelmatigheid	De beleidsoptie heeft geen directe impact op de beleidsdoelstellingen. Wel kan de optie het proces vereenvoudigen en capaciteit besparen. De cross-sectorale vergelijking in de evaluatie laat zien dat indexering bij amvb een relatief zware maatregel is. Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat op veel verschillende momenten is afgeweken van de wettelijk voorgeschreven indexeringsystematiek, waardoor er niet altijd sprake is geweest van indexeren o.b.v. onafhankelijke factoren. Er is dus zowel behoefte aan efficiëntie als aan voldoende <i>checks and balances</i>. Deze beleidsoptie combineert beide. Er wordt capaciteit en tijd bespaard door de amvb niet voor te hangen indien er wordt geïndexeerd conform de voorgeschreven systematiek. In dat geval is er geen noodzaak van het voorhangen van de amvb. Door de amvb voor te hangen indien wel wordt afgeweken van de voorgeschreven systematiek wordt er expliciet ruimte gemaakt voor politieke afweging van belangen en wordt expliciet stilgestaan bij de doelstelling van de (aangepaste) indexering.
Financieel	Er zijn geen kosten verbonden aan deze beleidsoptie.
Juridisch	Er zijn geen aanpassingen in wet- en regelgeving nodig.
Uitvoerbaarheid	De beleidsoptie is uitvoerbaar. Voor Dienst Toeslagen is van belang dat de geïndexeerde parameters uiterlijk 15 oktober definitief bekend zijn. In de gevallen waarin geen voorhang plaatsvindt, zal deze deadline makkelijker gehaald worden.
Randvoorwaarden	-

Bijlage: Toezeggingen

Vindplaats toezegging	Toezegging
Handelingen II, 2022/2023, 2527. Antwoord 16, 18 en 21	<u>Komend jaar wil ik de huidige indexeringsystematiek evalueren</u> (zie ook het volgende antwoord). Daarin kijk ik ook naar wanneer in het jaar de maximumuurprijzen definitief moeten worden vastgesteld. Dit ook in verband met de tijd die kinderopvangorganisaties en Dienst Toeslagen nodig hebben om dit te verwerken.
Handelingen II, 2022/2023, 2527. Antwoord 11, 13, 14, en 15.	Tot op heden is niet overwogen een andere standaardwijze van indexeren te hanteren. Ook is de huidige systematiek niet geëvalueerd. Ik heb in de Voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang toegezegd een verkenning te doen naar de mogelijkheid van tariefregulering. <u>Daarnaast zal ik in dit kader tevens de huidige indexeringsystematiek evalueren.</u> Ook met het oog op het nieuwe kinderopvangstelsel is het van belang om de voor- en nadelen van de huidige systematiek te weten en deze eventueel aan te passen, afhankelijk van de uitkomsten. Daarin kijk ik onder andere naar wanneer in het jaar de maximumuurprijzen definitief moeten worden vastgesteld. Dit ook in verband met de tijd die kinderopvangorganisaties en Dienst Toeslagen nodig hebben om dit te verwerken.
Handelingen II, 2022/2023, 2527. Antwoord 20.	Sinds de invoering van de Wko en de kinderopvangtoeslag in 2005 wordt de verhouding van 20% prijsontwikkeling en 80% loonontwikkeling gebruikt. Deze verhouding is inderdaad een inschatting van wat de sector aan type kosten maakt. De werkelijke verhouding kan per houder en jaar verschillen. <u>Ik heb geen signalen vanuit de sector dat deze verhouding niet accuraat is. Ook dit punt zal ik betrekken in mijn evaluatie.</u>
Besluit van 30 augustus 2023 tot wijziging van Besluit Kinderopvangtoeslag 2024	Bij de evaluatie wordt gekeken of er ook voor het voorgaande jaar gecorrigeerd zou moeten worden.
Handelingen II, 2022/2023, 2527. Antwoord 17	<u>Bij de evaluatie wordt gekeken of het wenselijk is om twee keer per jaar te indexeren</u> (zoals ook bij het minimumloon) op basis van de cijfers van de CEP en van de MEV.
Handelingen II, 2022/2023, 2527. Antwoord 19	Bij de evaluatie wordt gekeken naar of het mogelijk is om alleen bij afwijkingen groter dan x% een tussentijdse verhoging af te wegen
Kamerstukken II, 2023/24, 31322, nr. 540.	Zoals ik in 2023 heb toegezegd in antwoord op Kamervragen van het lid Maatoug (GroenLinks-PvdA), evalueer ik de indexeringsystematiek van de kinderopvangtoeslag. Naar verwachting is deze evaluatie in het voorjaar van 2025 afgerond, waarna ik de uitkomsten met uw Kamer zal delen. <u>In de evaluatie wordt ook gekeken naar afwijkingen van de reguliere indexing in het verleden. Als onderdeel van de evaluatie wordt ook meegenomen in hoeverre de indexeringsystematiek heeft bijgedragen aan de betaalbaarheid van de kinderopvang.</u>
Kamerstukken II, 2023/24, 31322, nr. 540.	In de evaluatie zal aandacht zijn voor het proces van jaarlijks indexeren van de maximumuurprijzen in de kinderopvang. Daarbij wordt bekeken of er knelpunten in dit proces zijn. <u>Ik zal daarbij ook ingaan op de vraag in hoeverre er een relatie bestaat tussen het moment van publiceren van de maximumuurprijzen en de tariefzetting van kinderopvangorganisaties.</u>

Bijlage: Vergelijking CEP, MEV en realisatiecijfers

Tabel 5 Cijfers loonvoet bedrijven, CPI en 80/20-factor op basis van CEP, MEV en realisatie voor de jaren 2006 – 2023. Voor de CEP en MEV is uitgegaan van de bijgestelde ramingen voor de lopende jaren waarin het betreffende CEP of MEV werd gepubliceerd.

	Loonvoet bedrijven			CPI			Factor: 80% loonvoet, 20% CPI		
	CEP	MEV	Realisatie	CEP	MEV	Realisatie	CEP	MEV	Realisatie
2006	0,75%	1,25%	1,8%	1,25%	1,25%	1,1%	0,85%	1,25%	1,66%
2007	2,5%	2%	3,1%	1,25%	1,75%	1,6%	2,25%	1,95%	2,80%
2008	4,09%	4,25%	3,80%	2,53%	2,75%	2,50%	3,59%	2,52%	3,54%
2009	4,06%	2,75%	3,00%	0,95%	1,00%	1,20%	2,60%	1,00%	2,64%
2010	2,25%	2,00%	0,80%	1,25%	1,25%	1,30%	0,89%	1,26%	0,90%
2011	3,20%	3,25%	1,80%	2,10%	2,25%	2,30%	1,89%	2,14%	1,90%
2012	3,10%	3,25%	2,70%	2,30%	2,25%	2,50%	2,61%	2,34%	2,66%
2013	2,65%	1,25%	1,60%	2,81%	2,75%	2,50%	1,83%	2,75%	1,78%
2014	3,29%	3,00%	1,20%	1,52%	1,00%	1,00%	1,16%	1,42%	1,16%
2015	0,32%	0,90%	0,10%	0,41%	0,90%	0,60%	0,26%	0,45%	0,20%
2016	2,20%	2,30%	1,00%	0,60%	0,20%	0,30%	0,84%	0,54%	0,86%
2017	2,50%	2,20%	0,80%	1,60%	1,40%	1,40%	0,92%	1,56%	0,92%
2018	2,90%	2,80%	2,20%	1,60%	1,60%	1,70%	2,08%	1,62%	2,10%
2019	3,40%	3,10%	2,80%	2,30%	2,60%	2,60%	2,76%	2,36%	2,76%
2020	3,20%	4,00%	7,70%	1,70%	1,50%	1,30%	6,46%	1,62%	6,42%
2021	0,40%	-0,40%	0,20%	1,90%	1,90%	2,70%	0,54%	2,06%	0,70%
2022	2,30%	2,40%	3,20%	5,20%	9,90%	10,00%	4,54%	6,16%	4,56%
2023	6,10%	6,80%	6,60%	3,00%	3,90%	3,80%	6,06%	3,16%	6,04%