

CONCEPT MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

1.1 Aanleiding wetsvoorstel

Het kabinet hecht belang aan houdbare overheidsfinanciën. Daarom heeft het kabinet besloten om de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag in 2026 niet te indexeren. Deze afspraak is onderdeel van het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet.¹ Met deze maatregel wordt naar verwachting structureel € 254 miljoen bespaard voor de schatkist. Het kabinet acht het niet-indexeren in 2026 passend, omdat recent grote (extra) intensiveringen in de kinderopvangtoeslag zijn gedaan. Zo zijn de maximum uurprijzen in 2024 met € 508 miljoen verhoogd, bovenop de reguliere indexering voor dat jaar. Daarnaast wordt met de voorgenomen herziening van het financieringsstelsel kinderopvang vanaf 2027 naar verwachting nog eens structureel € 2,9 miljard extra geïnvesteerd in de vergoeding voor kinderopvang. Het niet-indexeren in 2026 vereist een wijziging van de Wet kinderopvang (Wko). Dit wetsvoorstel voorziet in die wijziging.

De maximum uurprijs is het maximale tarief waarover ouders kinderopvangtoeslag (KOT) kunnen ontvangen. De overheid hanteert maximum uurprijzen als norm om de financiële houdbaarheid van de kinderopvangtoeslag te waarborgen. Indien de kinderopvangtoeslag altijd over het werkelijke uurtarief zou worden uitgekeerd, zou een prikkel kunnen ontstaan voor kinderopvangorganisaties om hun tarieven steeds verder te verhogen. De kosten zouden dan worden afgewenteld op de overheid en daarmee op de belastingbetaler.

Ieder jaar worden de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag geïndexeerd aan de hand van de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling in de economie. Bij de indexatie telt de loonontwikkeling voor 80% mee en de prijsontwikkeling voor 20%. Deze cijfers worden gebaseerd op de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven en de inflatie (consumentenprijsindex) zoals geraamd door het Centraal Planbureau (CPB) in het Centraal Economisch Plan (CEP).

De indexatie zorgt ervoor dat de kinderopvangtoeslag in de pas blijft lopen met de loon- en prijsontwikkeling. Hierdoor blijft de (financiële) toegankelijkheid gewaarborgd. Het niet-indexeren van de maximum uurprijzen betekent dat veel ouders bij tariefstijgingen een groter deel van de opvangkosten zelf zullen moeten betalen. Dit verlaagt de (financiële) toegankelijkheid van kinderopvang.

Omdat met de overgang naar het voorgenomen nieuwe financieringsstelsel de vergoedingspercentages voor de meeste huishoudens (sterk) worden verhoogd, neemt de (financiële) toegankelijkheid van kinderopvang voor veel huishoudens per saldo sterk toe. Bovendien is de betaalbaarheid van de kinderopvang recent al sterk toegenomen door de eerder genoemde extra verhoging van de maximum uurprijs in 2024. Daarom acht het kabinet het passend om de maximum uurprijzen in 2026 eenmalig niet te indexeren.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 37.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en alternatieven. Hoofdstuk 3 beschrijft de inkomenseffecten van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 4 beschrijft de financiële gevolgen voor het Rijk en hoofdstuk 5 de overige gevolgen. Hoofdstuk 6 en 7 gaan in op de gevolgen voor regeldruk en de uitvoering. Hoofdstuk 8 gaat in op de wijze waarop het wetsvoorstel wordt geëvalueerd. Hoofdstuk 9 beschrijft de uitkomsten van de internetconsultatie en hoofdstuk 10 het proces van inwerkingtreding.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Doelstelling en methodiek

Op dit moment bestaat er geen wettelijke grondslag in de Wko om af te zien van indexatie van de maximum uurprijzen. Artikel 1.9, eerste lid, van de Wko verplicht tot een jaarlijkse indexatie. Zonder een wetswijziging is het niet mogelijk om de afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord uit te voeren.

Het doel van de wetswijziging is om niet-indexeren voor het jaar 2026 mogelijk te maken in de Wko. Het niet-indexeren leidt tot een structurele besparing op overheidsuitgaven, waarmee andere maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord (deels) gefinancierd kunnen worden. Dit zorgt er voor dat de overheidsfinanciën nu en in de toekomst solide blijven. Het kabinet stuurt daarbij gedurende de kabinetsperiode op een meerjarig EMU-saldo van maximaal 2,8% BBP, zodat de Europese begrotingsnormen gerespecteerd worden.

Om dit doel te bereiken voegt het wetsvoorstel aan artikel 1.9 van de Wko een nieuw derde lid toe. Het voorgestelde derde lid regelt dat de jaarlijkse indexatie op grond van het eerste lid eenmalig geen toepassing vindt met ingang van 1 januari 2026. Het gaat daarbij alleen om de indexatie van de bedragen, bedoeld in artikel 1.7, tweede lid, van de Wko. Dit is de uurprijs die in aanmerking wordt genomen bij de hoogte van de kinderopvangtoeslag. De maxima van deze bedragen per opvangsoort (de maximum uurprijs) zijn vastgesteld in artikel 4, eerste lid, van het Besluit kinderopvangtoeslag. Deze bedragen zullen dus op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 1.9 van de Wko op 1 januari 2026 niet worden geïndexeerd.

In een apart traject zal het Besluit kinderopvangtoeslag in lijn met dit wetsvoorstel worden gewijzigd. Daarmee zal worden geregeld dat voor het berekeningsjaar 2026 wordt afgeweken van de indexatiemethodiek voor de maximum uurprijs, bedoeld in artikel 5 van dat besluit.

2.2. Alternatieven

Er bestaan alternatieve mogelijkheden om de beoogde structurele besparing op overheidsuitgaven te realiseren. In lijn met de begrotingsregels van het kabinet is overwogen welke mogelijkheden er zijn binnen het beleidsdossier Kinderopvang. De omvang van de beoogde besparing beperkt de mogelijkheden tot de uitgaven aan kinderopvangtoeslag (of: vergoeding voor kinderopvang).

De totale uitgaven aan kinderopvangtoeslag worden bepaald door externe factoren (het aantal aanvragen voor kinderopvangtoeslag door ouders die kinderopvang gebruiken en de hoogte van die aanvragen) en twee beleidsmatige variabelen: de hoogte van de maximum uurprijs en de vergoedingspercentages waarop ouders in specifieke inkomensgroepen aanspraak kunnen maken.

De genoemde externe factoren zijn niet met de benodigde snelheid en precisie te beïnvloeden met overheidsbeleid. Het is wel mogelijk om de gewenste besparing te realiseren door de beleidsmatige variabelen aan te passen. Zo is het mogelijk om de vergoedingspercentages structureel en voor alle inkomensgroepen evenveel te verlagen.

Dit leidt echter tot negatieve inkomenseffecten, specifiek voor lage inkomens. Bovendien levert dit alleen incidenteel een besparing op, vanwege het voornemen van het kabinet om een inkomensafhankelijke vergoeding van 96% voor alle ouders in te voeren. Het kabinet acht het onwenselijk om van dit voornemen af te wijken.

Het is ook mogelijk om de vergoedingspercentages alleen voor hogere inkomens structureel te verlagen. Dit voorkomt de denivellerende gevolgen van negatieve inkomenseffecten voor lage inkomens. Deze optie levert echter ook alleen incidenteel een besparing op, door het inkomensafhankelijke karakter van het voorgenomen nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang, waarin eenvoud en zekerheid voor ouders centraal staan. Het loslaten van deze inkomensafhankelijkheid betekent dat ouders geen volledige zekerheid geboden kan worden over hun recht op een vergoeding voor kinderopvang, waardoor zij ook in de toekomst geconfronteerd zouden kunnen worden met terugvorderingen door inkomensstijgingen. Het kabinet acht dit onwenselijk.

Tot slot zou gekozen kunnen worden om in plaats van de maximum uurprijs de toetsingsinkomens voor de kinderopvangtoeslag niet te indexeren. In dat geval vallen ouders gemiddeld in een hogere staffel van de inkomensstabel voor de kinderopvangtoeslag. Daardoor ontvangen ze gemiddeld een lager toeslagpercentage. Gezien het eerdergenoemde voornemen van het kabinet om over te gaan op een inkomensafhankelijke vergoeding voor kinderopvang van 96%, levert deze maatregel alleen incidentele besparingen op, terwijl een structurele besparing nodig is.

De enige beleidsmatige variabele die overblijft is het aanpassen van de maximum uurprijs. Het kabinet kiest ervoor om de maximum uurprijs in 2026 eenmalig niet te indexeren. Dit leidt tot negatieve inkomenseffecten, in het bijzonder voor lage inkomens. Deze effecten worden hieronder beschreven. Daar staat tegenover dat het niet-indexeren van de maximum uurprijs beleidsmatig verenigbaar is met het inkomensafhankelijke karakter van het voorgenomen nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang en ook aansluit bij de wens van het kabinet om toe te groeien naar een inkomensafhankelijke vergoeding voor kinderopvang van 96%.

3. Inkomenseffecten

Door het niet-indexeren van de maximum uurprijzen zullen de netto-kosten van kinderopvang voor veel ouders stijgen.

Op basis van de geraamde loon- en prijsontwikkeling uit het Centraal Economisch Plan 2024 van het CPB is de verwachting is dat de kosten voor kinderopvangorganisaties in 2026 zullen stijgen met 3,76%. Kinderopvangorganisaties en gastouders zullen vermoedelijk proberen een deel van deze kosten zelf te dekken, bijvoorbeeld door efficiënter te opereren om zo een concurrerend aanbod te blijven bieden. Het is echter onduidelijk in hoeverre dergelijke efficiëntiewinsten haalbaar zijn. Waar dit niet lukt zullen kinderopvangorganisaties en gastouders de kostenstijging doorberekenen aan ouders via een verhoging van de opvangtarieven.

Normaal gesproken worden ouders via de indexatie van de maximum uurprijs gecompenseerd voor (een deel van) deze tariefstijgingen. Het niet-indexeren van de maximum uurprijs in 2026 kan dus leiden tot hogere netto-opvangkosten voor ouders. Of dit het geval is, is afhankelijk van de tarieven die ouders reeds betalen voor opvang.

Voor ouders die kinderopvang afnemen tegen een uurtarief onder de maximum uurprijs zal het niet-indexeren mogelijk niet tot verhoudingsgewijs hogere netto-opvangkosten leiden. Er bestaat in eerste instantie immers nog een verschil tussen het oude tarief en de (niet-geïndexeerde) maximum uurprijs. Dit verschil zal kleiner worden of mogelijk zelfs verdwijnen, maar ouders zullen voor dat deel wel aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag. Als het nieuwe opvangtarief hoger uitvalt dan de (niet-

geïndexeerde) maximum uurprijs dan nemen de netto-opvangkosten verhoudingsgewijs wel toe. Ouders zullen de meerkosten van het uurtarief boven de maximum uurprijs immers zelf moeten betalen. Hetzelfde geldt voor ouders die nu al een hoger uurtarief dan de maximum uurprijs betalen. Zij zullen een tariefverhoging volledig zelf moeten betalen. Als de netto-opvangkosten stijgen, dalen de netto baten van (meer) werken in combinatie met kinderopvang, wat een dempend effect op de arbeidsparticipatie kan hebben.

Data van Dienst Toeslagen uit het eerste kwartaal van 2024 laat zien dat de meeste kinderopvangorganisaties nu al tarieven hanteren die op of boven de maximum uurprijs liggen. De verwachting is daarom dat het niet-indexeren voor de meeste ouders zal leiden tot hogere netto-opvangkosten. Daarmee neemt de (financiële) toegankelijkheid van kinderopvang af. Het is niet mogelijk om op voorhand te zeggen wat de inkomenseffecten van het niet-indexeren voor ouders precies zullen zijn. Dit is namelijk van een aantal specifieke factoren afhankelijk: het verzamelinkomen van de ouders, het aantal kinderen dat naar de opvang gaat, het type opvang en de opvangtarieven, enzovoorts.

Hiertegenover staat de voorgenomen overgang naar het nieuwe financieringsstelsel, met directe financiering van kinderopvanginstellingen en een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding voor kinderopvang. De financiering van kinderopvang door werkende ouders wordt hiermee eenvoudiger, biedt hen meer zekerheid en neemt het risico op terugvorderingen weg. Hierdoor zal de betaalbaarheid van de kinderopvang voor veel ouders sterk toenemen. Per saldo betekent dit voor de meeste ouders een (forse) daling van de netto-opvangkosten, ondanks het niet-indexeren van de maximum uurprijs in 2026.

Voor lage inkomens kan de betaalbaarheid van de kinderopvang juist dalen, mede vanwege voorliggend wetsvoorstel. Lage inkomens ontvangen de komende jaren namelijk geen hoger vergoedingspercentage, omdat zij al recht hebben op het maximale vergoedingspercentage van 96%. De meerkosten door het niet-indexeren van de maximum uurprijs worden voor lage inkomens dus niet gecompenseerd met een hoger vergoedingspercentage.

4. Financiële gevolgen voor het Rijk

Het niet-indexeren van de maximum uurprijzen levert een besparing op van € 125 miljoen in 2026. Door de invoering van een nieuw financieringsstelsel in de kinderopvang en de budgettaire en gedragseffecten die daar mee samenhangen, loopt de besparing op tot structureel € 254 miljoen. Ook in 2025 is er al een besparing van € 10 miljoen, omdat de voorschotten voor januari 2026 in december 2025 worden uitgekeerd.

| in mln. € (prijspeil 2024) | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Struc. |
|--|------|------|------|------|--------|
| Besparing door niet indexeren maximum uurprijzen | -10 | -125 | -214 | -245 | -254 |

5. Overige gevolgen

Het niet-indexeren van de maximum uurprijs in 2026 kan kinderopvangorganisaties prikkelen om efficiënter te opereren, om zo een concurrerend aanbod te blijven doen. Voor zover dat in de praktijk niet mogelijk is, zullen organisaties naar verwachting hun tarieven verhogen. De meeste ouders zullen bij niet-indexatie deze tariefstijgingen

(volledig) zelf moeten betalen. Dat zet de (financiële) toegankelijkheid van kinderopvang onder druk, met name voor lage inkomens. Doordat de toeslagpercentages voor midden- en hoge inkomens in 2026 fors worden verhoogd, neemt het totale bedrag dat zij aan kinderopvangtoeslag ontvangen waarschijnlijk wel toe. Voor lage inkomens, die nu al het maximale vergoedingspercentage ontvangen, leidt het niet-indexeren tot hogere netto-opvangkosten. Dat kan gevolgen hebben voor de economische zelfstandigheid van mensen met een laag inkomen, met name van vrouwen.

Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat dit wetsvoorstel eventuele aanpassingen van de hoogte van de maximum uurprijs over 2026 niet uitsluit. Artikel 1.7, tweede lid, van de Wko biedt namelijk de mogelijkheid om "de uurprijs die bij de hoogte van de kinderopvangtoeslag (...) in aanmerking wordt genomen" vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel wijzigt deze mogelijkheid niet, maar ziet enkel op de jaarlijkse indexatie.

De wetswijziging heeft geen gevolgen voor het aanvragen en ontvangen van kinderopvangtoeslag. Het verplicht betrokken partijen niet tot het uitvoeren van aanvullende handelingen. Derhalve is er geen sprake van effecten voor het doenvermogen.

6. Regeldrukeffecten

Deze wijziging van de Wko heeft geen gevolgen voor de regeldruk van bedrijven, burgers en uitvoerende professionals. **PM: Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk**

7. Uitvoering

PM: Uitvoeringstoets Dienst Toeslagen.

8. Evaluatie

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid publiceert periodiek de kwartaalrapportages kinderopvang op Rijksoverheid.nl.² Hierin rapporteert het ministerie over ontwikkelingen in het gebruik van kinderopvang, de arbeidsparticipatie van ouders en het verschil tussen de maximum uurprijzen en de daadwerkelijke tarieven.

De kwartaalrapportages zullen worden gebruikt om te monitoren hoe de betaalbaarheid van kinderopvang zich ontwikkelt. Specifiek kan worden gekeken naar de ontwikkeling van de instellingstarieven ten opzichte van de maximum uurprijzen in 2026.

9. Consultatie

PM (uitkomsten internetconsultatie)

10. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel, eenmaal wet, treedt in werking op 1 januari 2026. Daartoe is publicatie in het Staatsblad uiterlijk op 14 oktober 2025 nodig. Jaarlijks worden de maximum uurprijzen en de toetsingsinkomens voor de kinderopvangtoeslag geïndexeerd of anderszins aangepast met het Besluit kinderopvangtoeslag. Het aangepaste besluit dient uiterlijk 15 oktober 2025 gepubliceerd te zijn, zodat Dienst Toeslagen een grondslag heeft om de systemen aan te passen om hogere voorschotten te kunnen uitkeren. Die publicatie op uiterlijk 15 oktober 2025 kan pas plaatsvinden nadat dit wetsvoorstel, eenmaal wet, is gepubliceerd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

² Kwartaalrapportages kinderopvang vanaf 2020, via: www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/25/kwartaalrapportages-kinderopvang-vanaf-2020.

J.N.J. Nobel