

No. W12.24.00175/III

's-Gravenhage, 4 september 2024

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2024, no.2024001660, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de indexatie per 1 januari 2025 van de toetsingsinkomens en maximum uurprijzen voor de dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang en verhoging van de toeslagpercentages, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt de indexatie van de maximum uurprijzen en het toetsingsinkomen van de kinderopvangtoeslag voor 2025. Ook worden de vergoedingspercentages verhoogd voor verzamelinkomens tot € 159.224. Het ontwerpbesluit omvat daarmee de eerste stap richting een vereenvoudigd financieringsstelsel van de kinderopvang dat in 2027 wordt ingevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het verhogen van de toeslagpercentages effect kan hebben op de toegankelijkheid van de kinderopvang in 2025. De toelichting gaat daar niet op in. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting aandacht te besteden aan de toegankelijkheid van de kinderopvang en de gevolgen voor ouders met lagere inkomens en hun arbeidsparticipatie, gelet op de te verwachten ontwikkeling in de vraag naar en het aanbod van kinderopvang in 2025.

#### 1. Inhoud en achtergrond van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag, waarbij de maximum uurprijzen en toetsingsinkomens van de kinderopvangtoeslag voor 2025 worden geïndexeerd. Ook worden de vergoedingspercentages verhoogd voor verzamelinkomens van € 29.393 tot € 159.224 en voor alle inkomens voor wat betreft het eerste kind.<sup>2</sup> Ouders met een verzamelinkomen tot en met € 47.403 krijgen recht op het maximale vergoedingspercentage voor zowel het eerste als tweede kind.<sup>3</sup>

Het ontwerpbesluit omvat daarmee de eerste stap<sup>4</sup> richting een vereenvoudigd financieringsstelsel van de kinderopvang dat in 2027 wordt ingevoerd. In het nieuwe stelsel is een inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage van 96% van de maximum uurprijs voor alle werkende ouders het uitgangspunt.<sup>5</sup> Kinderopvangorganisaties behouden de mogelijkheid een hoger uurtarief van ouders te

---

<sup>1</sup> In verband met de kabinetswisseling wordt het advies verzonden naar de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>2</sup> Artikel 3, tweede lid, Besluit kinderopvangtoeslag; Voor de berekening van de hoogte van de kinderopvangtoeslag wordt het kind met het hoogste aantal uren kinderopvang als eerste kind beschouwd.

<sup>3</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>4</sup> De zogenoemde eerste tranche van het ingroeipad. Het ingroeipad bestaat uit twee tranches en beslaat de jaren 2025 en 2026. Zie Nota van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>5</sup> De vergoeding wordt rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties uitgekeerd.

**AAN DE KONING**

vragen dan de maximum uurprijs die de overheid vergoedt. Het verschil komt volledig voor rekening van de ouders.<sup>6</sup>

Om tot die inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% te komen, worden de vergoedingspercentages de aankomende twee jaren telkens verhoogd, zoals ook in dit ontwerpbesluit gebeurt. De verwachting is dat de hoge inkomensonafhankelijke vergoeding leidt tot een toename van de vraag naar kinderopvang. Deze stapsgewijze invoering heeft tot doel de vraag naar kinderopvang geleidelijk te laten stijgen zodat ook het aanbod in stappen mee kan groeien.<sup>7</sup>

## 2. Toegankelijkheid van de kinderopvang

Uit de toelichting blijkt dat het ontwerpbesluit beoogt de kinderopvang voor een grotere groep ouders beter betaalbaar te maken, de arbeidsparticipatie van ouders te stimuleren en de toekenningszekerheid van de toeslag te vergroten.<sup>8</sup> De Afdeling merkt op dat de toelichting niet vermeldt welk effect het verhogen van de toeslagpercentages heeft op de vraag naar en het aanbod van kinderopvang en wat dit betekent voor de toegankelijkheid van de kinderopvang. Dit klemmt om de volgende reden.

In de parlementaire stukken over de stelselherziening wordt uitgebreid ingegaan op de mogelijke risico's van een inkomensonafhankelijke vergoeding voor alle werkenden. Zo wordt gevreesd dat de hoge vergoeding leidt tot een grotere toename van de vraag naar kinderopvang dan de markt kan bijbenen. Die vraagstijging zal prijsstijgingen, wachtlijsten en mogelijk een daling van de opvangkwaliteit tot gevolg kunnen hebben.

Hogere prijzen, boven het maximumuurtarief, zullen voor hogere inkomens betaalbaar zijn. Zij zijn zelfs financieel voordeliger uit in vergelijking met de huidige situatie. Voor lagere inkomens ligt dat anders. Voor hen is het extra tarief boven het maximumtarief vaak niet betaalbaar. Dit kan leiden tot verdringing, vormt een risico voor de kansengelijkheid en kan leiden tot lagere arbeidsparticipatie. De Afdeling wijst er daarbij ook op dat de verhoging van de vergoeding in tijden van schaarste makkelijk kan leiden tot hogere uurtarieven, een hogere omzet en winst van kinderopvangorganisaties.<sup>9</sup>

Met het verhogen van de toeslagpercentages in dit ontwerpbesluit kan een dergelijk effect zich ook in 2025 al voordoen, met gevolgen voor de toegankelijkheid van de kinderopvang.<sup>10</sup> Dit effect wordt mogelijk nog versterkt nu in het ontwerpbesluit, vanwege andere redenen, de gebruikelijke indexatie van de maximum-uurtarieven niet volledig wordt doorgevoerd.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 490, paragraaf 1.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 490, paragraaf 1; Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 512, paragrafen 2.1. en 4.2; Kamerstukken II 2023/24, 31322, nr. 531, Aanleiding.

<sup>8</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 512, paragraaf 3, onder e en paragraaf 3.1. onder b.

<sup>10</sup> Zie ook de uitkomsten van de internetconsultatie, Nota van toelichting, paragraaf 7.

<sup>11</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.4.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de toegankelijkheid van de kinderopvang in de praktijk en de gevolgen voor ouders met lagere inkomens en hun arbeidsparticipatie, gelet op de te verwachten ontwikkeling in de vraag naar en het aanbod van kinderopvang in 2025.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,