

No. W12.24.00304/III

's-Gravenhage, 11 december 2024

Bij Kabinetsmissive van 29 oktober 2024, no.2024002430, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met het niet indexeren van de maximum uurprijs over het berekeningsjaar 2026, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag in 2026 niet worden geïndexeerd. Reden hiervoor is het belang dat het kabinet hecht aan houdbare overheidsfinanciën.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat kinderopvang voor ouders met een laag inkomen minder betaalbaar en toegankelijk zal worden, terwijl kinderopvang juist voor kinderen van deze ouders van toegevoegde waarde is. Het is daarom de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot de doelen en uitgangspunten van het kinderopvangstelsel. De Afdeling adviseert in dit licht nader te motiveren waarom voor deze besparingsmaatregel is gekozen.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Wet kinderopvang. Hiermee wordt geregeld dat de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag in 2026 niet worden geïndexeerd, in afwijking van de jaarlijkse indexatie.¹ Het niet-indexeren van de maximum uurprijzen in 2026 heeft het kabinet als maatregel opgenomen in zijn Regeerprogramma.² Naar verwachting wordt hiermee structureel € 254 miljoen bespaard. Dit moet bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën, aldus de toelichting.³

Volgens het kabinet is het niet-indexeren in 2026 passend, omdat de maximum uurprijzen in 2024 extra zijn verhoogd.⁴ Doel hiervan was om de kinderopvangtoeslag beter te laten aansluiten bij de daadwerkelijke kosten van kinderopvang. Uit de meest recente kwartaalrapportage blijkt dat de maximum uurprijzen door deze verhoging inderdaad veel dichterbij de daadwerkelijke tarieven zijn komen te liggen, ondanks de sterke tarievenstijging in 2024.⁵

¹ Zie artikel 1.9 van de Wet kinderopvang.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 96. Zie ook de budgettaire bijlage bij het Hoofdlijnenakkoord van 15 mei 2024 (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 37).

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁴ Zie Staatsblad 2024, 161. Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 31322, nr. 516.

⁵ 'Tweede kwartaalrapportage 2024', Kwartaalrapportages kinderopvang vanaf 2020, www.rijksoverheid.nl.

Verder worden per 1 januari 2025 de vergoedingspercentages van de kinderopvangtoeslag verhoogd voor ouders met midden- en hoge inkomens.⁶ Dit vormt de eerste stap richting een vereenvoudigd financieringsstelsel van de kinderopvang, dat in 2027 zal worden ingevoerd.⁷ Daarin zal een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% van de maximum uurprijs voor alle werkende ouders het uitgangspunt zijn.⁸

2. Gevolgen voor de toegankelijkheid van kinderopvang

De wettelijk vastgelegde, jaarlijkse indexatie van de maximum uurprijzen zorgt ervoor dat de kinderopvangtoeslag in de pas blijft lopen met de loon- en prijsontwikkeling.⁹ Hierdoor blijft de (financiële) toegankelijkheid van kinderopvang gewaarborgd. Naar verwachting zullen de kosten van kinderopvangorganisaties in 2026 met 3,76% stijgen.¹⁰ Deze kostenstijging zal veelal via een verhoging van de tarieven worden doorberekend aan de ouders. Als de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag niet worden geïndexeerd, zullen veel ouders een groter deel van de opvangkosten zelf moeten betalen, aldus de toelichting.¹¹

Zoals verder blijkt uit de toelichting, treft het voorstel hiermee vooral ouders met een laag inkomen.¹² Voor hen geldt namelijk dat zij minder goed in staat zullen zijn om een groter deel van de opvangkosten zelf te betalen. Als kinderopvang voor ouders met een laag inkomen daardoor niet langer betaalbaar is, zullen zij hier niet langer gebruik van kunnen maken. Volgens de toelichting heeft dit negatieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van ouders met een laag inkomen, vooral van vrouwen.¹³ Ook komt hierdoor de kansengelijkheid van jonge kinderen onder druk te staan.

De Afdeling wijst erop dat vanwege de grote personeelstekorten en toenemende vraag naar kinderopvang de prijzen van kinderopvang zullen stijgen. Dit voorstel kan tot gevolg hebben dat ouders met een laag inkomen worden verdrongen door ouders die de extra eigen kosten wel kunnen dragen. Daar komt bij dat het effect van het niet-indexeren van de maximum uurprijzen voor ouders met midden- en hoge inkomens gedeeltelijk wordt gedempt door de aanstaande verhoging van de vergoedingspercentages. De extra kosten als gevolg van niet-indexatie zullen bij ouders met een laag inkomen wel volledig voor hun rekening komen, aangezien de vergoedingspercentages voor hen niet worden verhoogd.¹⁴

⁶ Staatsblad 2024, 273.

⁷ Zoals in 2023 is afgesproken (Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 490).

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2. De inkomensonafhankelijke vergoeding zal door de overheid rechtstreeks aan kinderopvangorganisaties worden betaald, zie Kamerstukken II 2024/2025, 31322, nr. 547.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1. De indexatie is een gewogen gemiddelde van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven (80%) en de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (20%).

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1, 3.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

¹⁴ De vergoedingspercentages worden verhoogd richting het maximum van 96%. Omdat ouders met een laag inkomen al recht hebben op de maximale vergoeding van 96%, zullen zij geen hogere vergoeding voor kinderopvang ontvangen.

Gelet op het voorgaande is het de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot de doelen en uitgangspunten van het kinderopvangstelsel. Kinderopvang heeft als doelen het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders en het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen.¹⁵ Verder dient kinderopvang naast kwalitatief goed, ook toegankelijk en betaalbaar te zijn. Het voorstel om de maximum uurprijzen in 2026 niet te indexeren leidt er echter toe dat kinderopvang voor ouders met een laag inkomen minder betaalbaar en toegankelijk wordt. Terwijl kinderopvang juist voor kinderen van deze ouders van toegevoegde waarde is, omdat zij een groter risico op achterstand hebben.¹⁶ Uit de toelichting blijkt niet overtuigend waarom is gekozen voor deze maatregel en dat geen andere maatregelen bestaan die minder belastend zijn voor ouders met een laag inkomen.

Hoewel ook budgettaire overwegingen deel uit horen te maken van het overheidsbeleid, doet dit niet af aan het belang van consistent beleid op het gebied van kinderopvang en de kinderopvangtoeslag. Dit brengt onder andere mee dat de beschikbare middelen zodanig worden ingezet dat de doelen van het overheidsbeleid het beste worden bereikt. Hiervan lijkt met dit voorstel geen sprake te zijn. Ook uit het oogpunt van voorspelbaarheid kan het knellen om de wettelijke indexatiebepaling eenmalig buiten toepassing te laten.

De Afdeling adviseert om de voorgestelde besparingsmaatregel in het licht van het voorgaande nader te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 31322, nr. 548.

¹⁶ Zie Kamerstukken II 2023/2024, 31322, nr. 513. Zie ook CPB, 'Ongelijkheid van het jonge kind', Den Haag 2020.