

273

Besluit van 23 september 2024 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 juli 2024, nr. 2024-0000190325, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

Gelet op de artikelen 1.8 en 1.9, eerste lid, van de Wet kinderopvang; De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 4 september 2024, nr. W12.24.00175/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 september 2024, nr. 2024-0000413342, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kinderopvangtoeslag wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt «€ 10,25» vervangen door «€ 10,71».
2. In onderdeel b wordt «€ 9,12» vervangen door «€ 9,52».
3. In onderdeel c wordt «€ 7,53» vervangen door «€ 8,10».

B

Artikel 5a wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt «het berekeningsjaar 2024» vervangen door «het berekeningsjaar 2025».

2. In onderdeel a wordt «6,01%» vervangen door «4,83%».

3. In onderdeel b wordt «6,01%» vervangen door «4,83%».

4. In onderdeel c wordt «€ 0,02» vervangen door «€ 0,04».

C

In artikel 8, derde lid, wordt «€ 138.890» vervangen door «€ 159.225».

D

Bijlage I. behorende bij artikel 6 van het Besluit kinderopvangtoeslag wordt vervangen door de bijlage behorende bij dit besluit.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 23 september 2024

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

De Staatssecretaris van Financiën,
N. Achahbar

Uitgegeven de *tweede* oktober 2024

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

Bijlage, behorende bij artikel I, onderdeel D

Bijlage I, behorende bij artikel 6 van het Besluit kinderopvangtoeslag

Kinderopvangtoeslagtabel 2025

(gezamenlijk) Toetsingsinkomen (€)		Tegemoetkoming Rijk als% van de kosten van kinderopvang	
vanaf	tot en met	eerste kind	volgend kind
t/m	23.211	96,0%	96,0%
23.212	24.756	96,0%	96,0%
24.757	26.300	96,0%	96,0%
26.301	27.848	96,0%	96,0%
27.849	29.392	96,0%	96,0%
29.393	30.939	96,0%	96,0%
30.940	32.483	96,0%	96,0%
32.484	34.025	96,0%	96,0%
34.026	35.687	96,0%	96,0%
35.688	37.346	96,0%	96,0%
37.347	39.010	96,0%	96,0%
39.011	40.670	96,0%	96,0%
40.671	42.336	96,0%	96,0%
42.337	43.998	96,0%	96,0%
43.999	45.700	96,0%	96,0%
45.701	47.403	96,0%	96,0%
47.404	49.108	95,3%	95,6%
49.109	50.811	94,6%	95,2%
50.812	52.519	93,7%	94,8%
52.520	54.221	93,1%	94,5%
54.222	55.925	92,3%	94,5%
55.926	57.629	91,6%	94,5%
57.630	59.492	90,7%	94,5%
59.493	63.144	89,2%	94,5%
63.145	66.794	88,4%	94,1%
66.795	70.446	87,3%	93,5%
70.447	74.100	85,0%	93,1%
74.101	77.750	82,7%	92,8%
77.751	81.404	80,5%	92,1%
81.405	85.055	78,0%	91,6%
85.056	88.707	75,7%	91,1%
88.708	92.360	73,5%	90,4%
92.361	96.010	71,1%	89,8%
96.011	99.667	68,9%	89,4%
99.668	103.318	66,4%	89,1%
103.319	106.968	64,1%	88,4%
106.969	110.621	61,9%	88,0%
110.622	114.344	59,5%	87,5%
114.345	118.086	57,4%	86,8%
118.087	121.825	55,3%	86,3%
121.826	125.565	53,2%	85,9%
125.566	129.303	51,0%	85,6%
129.304	133.045	49,1%	84,9%
133.046	136.786	47,2%	84,3%
136.787	140.528	45,3%	83,9%
140.529	144.264	43,3%	83,3%
144.265	148.003	41,3%	82,9%
148.004	151.746	39,3%	82,2%
151.747	155.484	37,3%	81,6%
155.485	159.224	35,3%	80,6%
159.225	162.963	33,3%	80,3%
162.964	166.705	33,3%	79,5%
166.706	170.449	33,3%	78,6%
170.450	174.186	33,3%	78,0%
174.187	177.926	33,3%	77,1%
177.927	181.663	33,3%	76,6%
181.664	185.406	33,3%	75,8%
185.407	189.147	33,3%	75,1%
189.148	192.888	33,3%	74,4%
192.889	196.627	33,3%	73,4%
196.628	200.363	33,3%	72,9%
200.364	204.107	33,3%	72,2%

(gezamenlijk) Toetsingsinkomen (€)		Tegemoetkoming Rijk als% van de kosten van kinderopvang	
vanaf	tot en met	eerste kind	volgend kind
204.108	207.845	33,3%	71,4%
207.846	211.586	33,3%	70,7%
211.587	215.327	33,3%	70,1%
215.328	219.065	33,3%	69,3%
219.066	222.806	33,3%	68,5%
222.807	226.545	33,3%	68,0%
226.546	en hoger	33,3%	67,1%

NOTA VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

In dit besluit worden de toeslagpercentages van de kinderopvangtoeslag verhoogd. Ook worden de maximum uurprijzen en toetsingsinkomens van de kinderopvangtoeslag geïndexeerd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

2. Wijzigingen kinderopvangtoeslag 2025

2.1 Verhoging toeslagpercentages

De kinderopvangtoeslagaffaire en de rapporten «Ongekend onrecht»¹ en «Blind voor mens en recht»² hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat de kinderopvangtoeslag grote risico's en onzekerheden voor ouders kent. Door de gehanteerde voorschotsystematiek worden veel ouders geconfronteerd met terugvorderingen. In sommige gevallen gaat dit om zeer grote bedragen, waardoor ouders financieel in de problemen kunnen komen. Om die reden kondigde het kabinet-Rutte IV in 2022 een herziening van het financieringsstelsel van de kinderopvang aan, met een inkomensafhankelijk vergoedingspercentage van 96% en directe financiering van kinderopvangorganisaties.³ In het voorjaar van 2023 is een ingroeipad richting dit nieuwe stelsel afgesproken, door de vergoedingspercentages van de kinderopvangtoeslag in de jaren 2025 en 2026 stapsgewijs te verhogen.⁴ Het kabinet-Schoof zet deze herziening van het financieringsstelsel door.⁵

Met voorliggend besluit wordt invulling gegeven aan de eerste tranche van het ingroeipad door de kinderopvangtoeslag vanaf 2025 met € 429 miljoen te verhogen (waarvan € 32 miljoen in 2024 wordt uitbetaald en € 397 miljoen in 2025; de structurele kosten van deze ophoging bedragen € 525 miljoen). Deze ophoging heeft drie doelen: het vergroten van de betaalbaarheid van kinderopvang voor middeninkomens, het stimuleren van de arbeidsparticipatie en het vergroten van de toekenningszekerheid en de eenduidigheid van de toeslag:

1. Verbeteren betaalbaarheid kinderopvang voor middeninkomens: de vergoedingspercentages voor ouders met verzamelinkomens van € 29.393 tot en met € 159.224 worden verhoogd, waardoor kinderopvang voor hen beter betaalbaar wordt.

2. Stimuleren arbeidsparticipatie: vooral de vergoedingspercentages in de eerste kindtabel worden verhoogd. Ouders maken bij het krijgen van hun eerste kind doorgaans een langdurig geldende arbeidsparticipatiekeuze (werk met opvang versus thuisblijven), waar de kosten van kinderopvang een belangrijk onderdeel van zijn. Het verhogen van de vergoedingspercentages in de eerste kindtabel heeft daarom naar verwachting een gunstiger effect op de arbeidsparticipatie dan een verhoging van de toeslag voor het tweede (en opvolgende) kind.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

² Kamerstukken II 2023/24, 35 867, nr. 6.

³ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» | Regering | Rijksoverheid.nl

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 490.

⁵ Eindverslag en hoofdlijnenakkoord informateurs Dijkgraaf en Van Zwol | Nieuwsbericht | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2023.nl).

3. Vergroten toekenningszekerheid en eenduidigheid van de toeslag: de toekenningszekerheid wordt vergroot omdat alle ouders met verzamelinkomens tot en met € 47.403 recht krijgen op het maximale vergoedingspercentage in zowel de eerste als tweede kindtabel. Inkomensstijgingen of fouten in de schatting van het inkomen leiden hierdoor voor circa 77.000⁶ huishoudens niet meer tot een lager recht op toeslag bij definitieve toekenning van de kinderopvangtoeslag. Hiermee worden terugvoorderingen voorkomen. Bovendien wordt de toeslag eenduidiger omdat het verschil tussen de vergoedingspercentages in de eerste en tweede kindtabel kleiner wordt. Het is voor ouders vaak niet duidelijk waarom de kinderopvangtoeslag voor het ene kind lager is dan voor het andere. Dit verschil verkleinen is een stap in het versimpelen van de kinderopvangtoeslag.

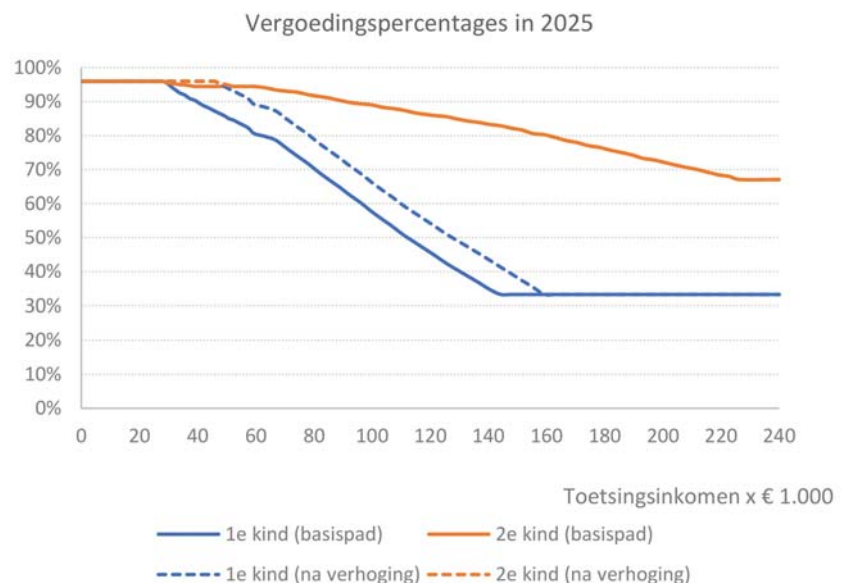
Om bovenstaande doelen te bereiken worden de volgende wijzigingen in de vergoedingspercentages doorgevoerd:

1. De toeslagpercentages van de eerste kindtabel, die geldt voor het kind met de meeste opvanguren, worden voor alle ouders met kinderopvangtoeslag en een toetsingsinkomen van € 29.393 tot en met € 159.224 verhoogd met maximaal 8,7%-punt.

2. De toeslagpercentages van de tweede kindtabel, die geldt voor het tweede kind en alle daaropvolgende kinderen, worden voor alle ouders met kinderopvangtoeslag en een toetsingsinkomen van € 29.393 tot en met € 52.519 beperkt opgehoogd met maximaal 1,5%-punt. Hierdoor valt de vergoeding in de tweede kindtabel voor geen enkele inkomensgroep lager uit dan het nieuwe vergoedingspercentage in de eerste kindtabel.

3. De hoogte van de vaste voet (het minimumpercentage) in de eerste kindtabel blijft 33,3%, maar treedt vanaf een hoger inkomen in werking (€ 159.225). De vaste voet in de tweede kindtabel blijft ongewijzigd.

Onderstaande figuur geeft de aanpassing van de vergoedingspercentages visueel weer.



⁶ Zonder de intensivering hebben circa 41.000 huishoudens in 2024 al recht op een vergoedingspercentage van 96% in beide kindtabellen. Door dit besluit komen hier in 2025 circa 37.000 huishoudens bij.

2.2 Indexering maximum uurprijzen kinderopvangtoeslag

Jaarlijks worden de maximum uurprijzen van de kinderopvangtoeslag met ingang van 1 januari geïndexeerd. De indexatie is een gewogen gemiddelde van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven (80%) en de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (20%). De indexering voor 2025 is 4,83%. Dit is gebaseerd op de loon- en prijsontwikkeling van 2025 (3,92%) op basis van het CEP 2024, samen met een correctie van de indexering in 2024 (0,91%) doordat de verwachte loon- en prijsontwikkeling voor dat jaar naar 5,62% is bijgesteld. In tabel 1 in paragraaf 2.4 is te zien tot welke maximum uurprijzen dit leidt (na de beleidsmatige aanpassingen die na de indexatie zijn doorgevoerd, zie paragraaf 2.4 voor een toelichting).

2.3 Indexering toetsingsinkomens inkomensgroepen

Naast de maximum uurprijzen worden ook de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen jaarlijks met ingang van 1 januari geïndexeerd. Het indexeringspercentage voor de toetsingsinkomens is een gewogen gemiddelde van de procentuele ontwikkeling van de contractlonen in de marktsector, de premie gefinancierde sector en de gesubsidieerde sector, en bij de overheid, zoals geraamd voor 2025 in het CEP 2024. Het indexeringspercentage voor 2025 bedraagt 3,87%. Dit is verwerkt in de nieuwe kinderopvangtoeslagtabel 2025 in bijlage I, behorende bij artikel 6 van het Besluit kinderopvangtoeslag.

2.4 Overige beleidsmaatregelen

Het vorige kabinet heeft besloten om in het voorliggende besluit vier beleidsmatige maatregelen structureel van bekostiging voorzien door de maximum uurprijzen voor alle opvangvormen met € 0,04 te verlagen, na de reguliere indexatie. Daarnaast wordt de maximum uurprijs in de gastouderopvang met € 0,21 verhoogd, zoals aangekondigd in de nota van toelichting bij het Besluit van 30 augustus 2023 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de indexatie van de toetsingsinkomens en maximum uurprijzen voor de dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang en van diverse besluiten op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in verband met de ontvlechting van de Belastingdienst en Toeslagen.⁷

In lijn met de begrotingsregels moeten beleidsmatige maatregelen van dekking worden voorzien op de eigen begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hiervoor zijn binnen de kinderopvangtoeslag enkele mogelijkheden. Zo kunnen de toetsingsinkomensgrenzen en de toeslagpercentages verlaagd worden. Het verlagen van toetsingsinkomensgrenzen of de toeslagpercentages biedt echter alleen het eerstkomende jaar dekking, maar is niet mogelijk in combinatie met de herziening van het financieringsstelsel. Deze herziening leidt immers op termijn tot een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% tot aan de maximum uurprijs voor de kosten van kinderopvang van werkende ouders. Er kan wel een structurele dekking gevonden worden door het verlagen of niet volledig indexeren van de maximum uurprijzen. Om deze reden is ervoor gekozen om zowel de maximum uurprijzen voor dagopvang, buitenschoolse opvang (BSO) als de gastouderopvang minder te indexeren (opbrengst: € 24,8 miljoen). Hiermee worden de volgende maatregelen (grotendeels) van dekking voorzien:

⁷ Stb. 2023, 295, paragraaf 2.2.

Sociaal Medische Indicatie (SMI; kosten: € 10 miljoen structureel vanaf 2029)

SMI is er voor gezinnen die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag en die vanwege sociaal/medische problematiek ook niet in staat zijn de zorg voor hun kinderen volledig te dragen. Via SMI kunnen gemeenten deze gezinnen een (gedeeltelijke) vergoeding bieden voor het gebruik van kinderopvang. Drie ontwikkelingen in de afgelopen jaren leiden ertoe dat het budget voor SMI steeds minder toereikend is: 1. het aantal aanvragen is flink gestegen, 2. de sociaal medische problematiek is langduriger van aard geworden waardoor langere toekenningen nodig zijn, en 3. in diezelfde periode zijn de kosten van kinderopvang (fors) gestegen.

Om de beschikbare middelen weer beter in lijn te brengen met de benodigde middelen, wordt het budget van de middelen SMI verhoogd. Specifiek wordt vanaf 2025 het budget met € 5,4 miljoen verhoogd, en vanaf 2029 met € 10 miljoen structureel.

Promovendi en studenten technologisch ontwerper (kosten: € 4,4 miljoen structureel)

Promovendi met een arbeidscontract (werknemer-promovendi) hebben aanspraak op kinderopvangtoeslag. Voor promovendi *zonder* arbeidscontract (o.a. beurspromovendi en buitenpromovendi) geldt dat het recht op kinderopvangtoeslag afhankelijk is van of de inkomsten uit een beurs door de belastinginspecteur worden aangemerkt als inkomsten uit tegenwoordige arbeid in de zin van de Wet Inkomstenbelasting 2001.⁸ Dat is afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval. Dit kan als onduidelijk en oneerlijk worden ervaren. Het is voor promovendi bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag niet altijd duidelijk of zij wel voldoen aan de arbeidseis. De onduidelijkheid kan tot hoge terugvoorderingen leiden. Dit knelpunt is beschreven bij de kabinetsreactie op de motie Lodders/Van Weyenberg over verdere quick fixes om het toeslagensysteem te verbeteren.⁹

Dit knelpunt wordt opgelost door alle vormen van promovendi (en studenten technologisch ontwerper¹⁰) recht op kinderopvangtoeslag te geven. Hiermee ontstaat er gelijke behandeling van alle promovendi. Hiervoor zal artikel 1.6 van de Wet kinderopvang worden aangepast. De kosten hiervan worden geraamd op €4,4 miljoen structureel. Met deze maatregel wordt uitvoering gegeven aan de motie Omtzigt¹¹, die verzoekt de regering te regelen dat alle promovendi als zij dat nodig hebben recht kunnen krijgen op kinderopvangtoeslag.

Toezicht en handhaving van diverse aanpassingen van kwaliteitseisen (kosten: € 4,1 miljoen structureel)

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de GGD GHOR Nederland hebben extra uitvoeringskosten voor toezicht en handhaving bij de onderstaande maatregelen. Het gaat om wijzigingen in de kwaliteitseisen, om knelpunten weg te nemen of om de kwaliteit van de

⁸ Er kan sprake zijn van een fictieve dienstbetrekking of van werkzaamheden waarvan de inkomsten voor de inkomstenbelasting worden aangemerkt als resultaat uit overige werkzaamheden (ROW)

⁹ Kamerstukken II 2021/21, 31 066 nr. 927.

¹⁰ Naast promovendi wordt in de kabinetsreactie op de motie Lodders/Van Weyenberg ook het knelpunt benoemd bij de opleiding technologisch ontwerper. Waar hier over promovendi gesproken wordt, worden hiermee ook de personen bedoeld die een traject tot technologisch ontwerper volgen. Dit zijn beide trajecten in de derde cyclus in het wetenschappelijk onderwijs.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 52.

kinderopvang te verbeteren. Een deel is al in werking getreden, een deel betreft nog voorstellen.

- Diverse wijzigingen van het Besluit kwaliteit kinderopvang, per 1 juli 2023, 1 februari 2024 en 1 juli 2024, zoals ziek- en piekregeling voor het vaste gezichtscriterium, inzet van beroepskracht in opleiding als vast gezicht en inzet van andersgekwalficeerden in de buitenschoolse opvang. Dit betreft incidentele kosten.
- Het melden van incidenten in de kinderopvang. Dit betreft incidentele en structurele kosten.
- Verbetermaatregelen voor de kwaliteit van gastouderopvang. Dit betreft incidentele en structurele kosten.

Wet kinderopvang BES (extra kosten: € 8,2 miljoen structureel, waarvan € 5,4 miljoen gedekt wordt uit de verlaging van de maximum uurprijzen)

De kinderopvang in Caribisch Nederland is tot op heden een eilandelijke verantwoordelijkheid. Met de Wet kinderopvang BES¹² neemt het Rijk de verantwoordelijkheid voor de financiering van de kinderopvang in Caribisch Nederland over. Het is de ambitie om in Caribisch Nederland hetzelfde kwaliteitsniveau als in Europees Nederland te realiseren. Dat vraagt om investeringen door de kinderopvangorganisaties in opleidingen van het personeel en daarmee samenhangende goede arbeidsvoorwaarden, in verbetering van materialen en huisvesting. Daarvoor is een adequate kinderopvangvergoeding voor de kinderopvangorganisaties in Caribisch Nederland noodzakelijk. Uit het onderzoek Bekostiging kinderopvang CN blijkt dat de kosten die kinderopvangorganisaties maken hoger zijn de subsidie die de kinderopvangorganisaties ontvangen.¹³ Om het kwaliteitsniveau dat overeenkomt met Europees Nederland te realiseren zijn extra middelen nodig.

Het totale pakket aan maatregelen behelst een dekkingsopgave van circa € 23,9 miljoen structureel. In tabel 1 is te zien tot welke maximum uurprijzen dit leidt.

Tabel 1. Maximum uurprijs voor verschillende soorten opvang

Maximum uurprijs	2024	2025
Dagopvang	€ 10,25	€ 10,71
Buitenschoolse opvang	€ 9,12	€ 9,52
Gastouderopvang	€ 7,53	€ 8,10

3. Financiële consequenties

Met de eerste tranche van het ingroeipad voor de kinderopvangtoeslag worden met name de vergoedingspercentages in de eerste kind tabel verhoogd. Zie paragraaf 2.1 voor de details hieromtrent. De kosten van de verhoging bedragen € 429 miljoen in het eerste jaar (waarvan € 32 miljoen in 2024 wordt uitbetaald en € 397 miljoen in 2025). Structureel bedragen de kosten € 525 miljoen.

Indexering van de toetsingsinkomens met de gemiddelde contractloonmutatie (3,87%) is naar verwachting budgettair neutraal omdat door indexering de gemiddelde inkomensontwikkeling wordt verwerkt in de inkomensklassen. Dit betekent dat ouders gemiddeld genomen in dezelfde inkomensklasse blijven. Daarnaast worden de maximum uurprijzen voor 2025 vastgesteld. De bruto-uitgaven kinderopvangtoeslag zijn circa € 5,5 miljard. De kosten van indexatie (4,83%) in 2025 bedragen circa € 265

¹² Stb. 2024, 140.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 514.

miljoen. Het bedrag van de reguliere indexering conform de geldende regelgeving is al onderdeel van de Rijksbegroting.

4. Inkomenseffecten

Verhoging toeslagpercentages

De verhoging van de toeslagpercentages heeft positieve inkomenseffecten voor ouders met een inkomen van € 29.393 tot en met € 159.224. De omvang van deze effecten verschilt per situatie, want deze is onder andere afhankelijk van het inkomen, het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang, het aantal te gebruiken opvanguren en de (werkelijke) uurprijs van kinderopvang.

Het doel van de verhoging van de toeslagpercentages is het stimuleren van een voor de kinderopvangmarkt te absorberen geleidelijke toename in de vraag naar kinderopvang. Gegeven de bestaande krapte in de kinderopvangmarkt bestaat het risico dat de markt de vraagstijging als gevolg van voorliggend besluit niet geheel kan absorberen. Dit kan tariefstijgingen tot gevolg hebben. Op voorhand is niet met zekerheid te zeggen of dit zich zal voordoen. Mochten de tarieven stijgen, dan zullen deze prijsstijgingen vooral huishoudens met lagere inkomens raken. Zij hebben in de huidige situatie immers al recht op het maximale vergoedingspercentage van 96%. Of er daadwerkelijk sprake is van een inkomenseffect is afhankelijk van de door de opvang gehanteerde tarieven. Eventuele tariefstijgingen zullen nauwkeurig gemonitord worden via de kwartaalrapportages kinderopvang van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast worden maatregelen om (de gevolgen) van sterke tariefstijgingen te mitigeren onderzocht als onderdeel van de overgang naar de nieuwe financiering van kinderopvang.

Indexatie maximum uurprijzen

Bij reguliere indexatie loopt de kinderopvangtoeslag in de pas met de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling in de economie, zodat deze ontwikkelingen via de kinderopvangtoeslag gemiddeld geen inkomenseffecten geven. De wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag die op 1 januari 2024 in werking trad voorzag in de dekking voor de in het onderhavige besluit opgenomen additionele verhoging van de maximum uurprijs voor gastouderopvang met € 0,25 per 2025, die plaatsvindt in het kader van het Verbetertraject gastouderopvang.¹⁴ Dit zorgt voor positieve inkomenseffecten bij ouders die gebruik maken van deze vorm van opvang.

Met het onderhavige besluit valt de indexatie van alle maximum uurprijzen echter € 0,04 lager uit, ter dekking van de onder 2.4 beschreven maatregelen. Dit heeft beperkte negatieve inkomenseffecten, waarvan de omvang afhankelijk is van het inkomen, het gebruik van kinderopvang en het uurtarief. Alleen ouders met een uurtarief boven het maximum uurtarief gaan erop achteruit. Zij moeten de € 0,04 gemiste indexatie per uur zelf betalen, terwijl bij volledige indexatie een deel vergoed zou worden: 96% voor de laagste inkomens en minimaal 33,3% voor de hoogste inkomens. De extra kosten (uitgaande van één dag kinderopvang per week) bedragen op jaarbasis indicatief circa € 20,97 (dagopvang en gastouderopvang voor kinderen tot 4 jaar) en circa € 11,14 (BSO en gastouderopvang voor kinderen vanaf 4 jaar) voor de laagste inkomens en op circa € 7,27 (dagopvang en gastouderopvang voor kinderen tot 4 jaar)

¹⁴ Stb. 2023, 295.

en circa € 3,86 (BSO en gastouderopvang voor kinderen vanaf 4 jaar) voor de hoogste inkomens.

5. Uitgebrachte adviezen

Dienst Toeslagen heeft de wijzigingen uit het onderhavige besluit met de uitvoeringstoets beoordeeld. Dienst Toeslagen verwacht dat deze uitvoerbaar zijn. Wel ziet Dienst Toeslagen een risico op hogere terugvorderingen op basis van opvanguren, doordat sommige ouders meer kinderopvangtoeslag ontvangen. Tegelijkertijd neemt het risico op terugvorderingen op basis van inkomen af, doordat een grotere groep ouders een kinderopvangtoeslag van 96% ontvangt.

Daarnaast wordt een aanvullende inzet van communicatie verwacht, omdat de hoogte van de kinderopvangtoeslag meer toeneemt dan normaal. Dit kan naar verwachting echter worden opgevangen binnen bestaande kaders.

De vier beleidsmaatregelen die worden bekostigd uit de maximum uurprijzen worden met de wijziging van het Besluit alleen van dekking voorzien. De beleidsmaatregelen zelf zullen, voor zover zij een aanpassing van regelgeving vergen, bij de voorbereiding daarvan van een uitvoeringstoets worden voorzien.

6. Gevolgen regeldruk

Deze wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag heeft geen gevolgen voor de regeldruk van bedrijven, burgers en uitvoerende professionals. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het behoudens eenmalige kennismakingskosten geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Uitkomsten internetconsultatie

Een ontwerp van dit besluit stond van 29 april tot en met 6 mei 2024 acht dagen open voor internetconsultatie. Dat is korter dan de gebruikelijke periode van vier weken. Er is voor gekozen om de internetconsultatie pas eind april te laten plaatsvinden, zodat een zo volledig mogelijk ontwerp, inclusief indexatiepercentages en ingroeipaden ter consultatie kon worden aangeboden. De nieuwe maximumuurprijzen en ingroeipaden waren pas in april beschikbaar.

Deze wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag dient uiterlijk 15 oktober gepubliceerd te zijn in het Staatsblad voor tijdige uitkering van de hogere kinderopvangtoeslag, en kent daarom een strakke doorlooptijd. Dit is tevens de reden dat de internetconsultatie niet langer duurde dan acht dagen. De internetconsultatie heeft geleid tot 33 reacties.

Verschillende reacties gaan in op het niveau van de maximum uurprijs. Het niveau van de maximum uurprijs wordt te laag genoemd. De vergoeding zou daarom niet altijd in verhouding staan tot de daadwerkelijke kosten van kinderopvang. In 2024 zijn de maximum uurprijzen extra verhoogd, met 250 miljoen in 2024 en 508 miljoen structureel. Het doel van die verhoging was dat de kinderopvangtoeslag die ouders ontvangen beter aansluit bij de daadwerkelijke kosten die zij voor kinderopvang maken. De tarieven en het gebruik van kinderopvang worden gemonitord via de kwartaalrapportages kinderopvang. Uit de vierde kwartaalrapportage kinderopvang van 2023 blijkt dat het gebruik nog altijd toeneemt. De eerste kwartaalrapportage van 2024 verschijnt in de zomer van 2024.

Ook wordt in reacties veelvuldig benoemd dat de verhoging onvoldoende zou zijn om tegemoet te komen aan de kostenstijgingen in de sector, bijvoorbeeld aan de verhoging van de cao-lonen en de hoge huisvestingskosten in met name de Randstad. Het is echter onwenselijk om de maximum uurprijs te indexeren op basis van de kostenontwikkelingen in de sector, omdat daarmee een oplopende spiraal zou ontstaan waarbij stijgende kosten, zoals loonkosten, automatisch worden afgewenteld op de belastingbetaler via een hogere maximum uurprijs. Daarom vindt de indexatie plaats aan de hand van een onafhankelijke index, gebaseerd op de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling in de Nederlandse economie.

Tevens wordt er gereageerd dat het vroeg in het jaar indexeren een nadeel is van de huidige indexeringssystematiek omdat prijzen en lonen kunnen stijgen gedurende het jaar. Het klopt dat de indexatie vroeg in het jaar wordt vastgesteld, op basis van de ramingen van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB). In het reguliere proces dient het definitieve besluit in oktober gepubliceerd te zijn, zodat Dienst Toeslagen voldoende tijd heeft om de systemen aan te passen op basis van de nieuwe maximum uurprijzen en inkomenstabel. In december moet immers het voorschot voor januari van het nieuwe jaar worden uitgekeerd. Voor de totstandkoming van dit besluit dient een aantal verplichte stappen gevolgd te worden, waaronder een voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarom is ervoor gekozen om bij de bepaling van de tarieven uit te gaan van de raming in het CEP in maart.

Zoals toegezegd in de beantwoording van Kamervragen van het lid Maatoug wordt de indexeringssystematiek geëvalueerd.¹⁵ Daarbij zal de wijze en het moment van indexatie ook worden meegenomen.

Een aantal reacties, waaronder van enkele gastouderbureaus en Stichting Nysa, zegt dat de maximum uurprijs voor gastouderopvang meer zou moeten worden verhoogd, ook vanwege kosten die gastouders en gastouderbureaus maken om te voldoen aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Kinderopvang in verband met verbetermaatregelen van de gastouderopvang.¹⁶ Zoals reeds omschreven in de wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag voor de tarieven van 2024 wordt de maximum uurprijs voor gastouderopvang in 2025 netto met € 0,21 extra geïndexeerd in het kader van deze verbetermaatregelen. Ook geven een aantal reacties aan dat gastouders met de tarieven die zij in rekening brengen een te laag inkomen zouden hebben. Gastouders zouden druk voelen van vraagouders en gastouderbureaus om tarieven laag te houden. Gastouders en gastouderbureaus bepalen zelf de hoogte van het tarief dat zij ouders in rekening brengen. De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming aan ouders bij het betalen van de kosten van kinderopvang. Net zoals kindercentra kunnen gastouders en gastouderbureaus een hoger tarief vragen dan de maximum uurprijs, om te voorzien in hun kosten en de door hen benodigde inkomsten te waarborgen. In mei 2024 start een kostprijsonderzoek in de kinderopvang, dat ook meer licht zal laten schijnen op de kostenstructuren van gastouderopvang. Dit kan gastouders ook helpen bij het in beeld brengen van hun kostenopbouw.

Tot slot wordt in enkele reacties verwezen naar het uurtarief van € 32,24 in het Wetsvoorstel Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelaties en Rechtsvermoeden (Wetsvoorstel Vbar).¹⁷ Met dit tarief kan een kwetsbare

¹⁵ 2023Z06792

¹⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 36 513, nr. 2.

¹⁷ Overheid.nl | Consultatie Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (internetconsultatie.nl)

werkende een weerlegbaar rechtsvermoeden inroepen, waarmee de werkende een arbeidsovereenkomst kan opeisen bij de werkgever, of – desnoods – bij de rechter. De reacties stellen dat de voorgestelde maximum uurprijs gastouders verhindert om € 32,24 (peildatum 1 juli 2023) per uur te verdienen. Daarbij wijzen ze ook op het gemiddeld tarief voor gastouderopvang van € 20,- dat zij hebben gelezen in de internetconsultatie van de algemene maatregel van bestuur die samenhangt met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Kinderopvang in verband met verbetermaatregelen van de gastouderopvang. Zoals reeds aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag¹⁸ bij dat wetsvoorstel, is het inkomen van gastouders afhankelijk van de bedrijfsmatige keuzes die gastouders maken, en niet direct van de maximum uurprijs. Het uurtarief uit het Wetsvoorstel VBAR heeft daarentegen als doel om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en is nadrukkelijk geen hard minimumtarief voor het werken als zelfstandige. Daarmee dient het uurtarief van het rechtsvermoeden, zoals opgenomen in het Wetsvoorstel Vbar, een ander doel.

Twee reacties benoemen dat er een denivellerende werking uitgaat van het verlagen van het dekken van beleidsmaatregelen uit de maximum uurprijs. Lage inkomens krijgen immers een groter deel van de maximum uurprijs vergoed dan hoge inkomens. Het is echter geen optie om de beleidsmaatregelen structureel te dekken uit een verlaging van de toeslagpercentages, omdat het kabinet voornemens is de toeslagpercentages op termijn te verhogen naar 96%. Daarnaast is het inkomenseffect van de verlaging van de maximum uurprijzen zeer beperkt.

Er wordt ook gereageerd op de inzet van de eerste tranche van de middelen voor het ingroeipad. Brancheorganisatie Kinderopvang reageert dat het beter zou zijn geweest als de middelen zo waren ingezet dat de groep ouders die 96% toeslag zou ontvangen zou worden gemaximaliseerd. In het ontwerpbesluit is ervoor gekozen om de middelen zo in te zetten, dat de groep zoveel mogelijk ouders een toeslagpercentage van 96% ontvangen voor hun eerste kind, zonder dat de marginale druk toeneemt. Indien ervoor zou worden gekozen om een grotere groep ouders een vergoeding van 96% te geven, zou de marginale druk voor middeninkomens verder moeten toenemen. Dat is onwenselijk, want het kan van invloed zijn op de arbeidsparticipatiebeslissing.

Enkele reacties benoemen dat de arbeidseis zou moeten worden losgelaten of juist zou moeten worden ingevoerd. In de huidige kinderopvangtoeslag geldt een arbeidseis. Dit besluit ziet alleen toe op de verhoging van maximum uurprijzen, toetsingsinkomens en toeslagpercentages voor de huidige kinderopvangtoeslag.

In een enkele reactie wordt kritiek geuit op het budgettaire beslag van de kinderopvangtoeslag. Er wordt kinderopvangtoeslag uitgekeerd omdat het kabinet van mening is dat financieel toegankelijke kinderopvang belangrijk is voor de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van jonge kinderen.

Tot slot wordt gesteld dat er tariefregulering moet worden ingevoerd, zodat kinderopvangorganisaties minder hoge tarieven kunnen vragen. Tariefregulering is een complexe maatregel en er is meer onderzoek nodig voordat ingeschat kan worden of tariefregulering wenselijk en uitvoerbaar is. Daarom is in 2023 een verkenning naar tariefregulering aangekondigd.¹⁹

¹⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 36 513, nr. 6.

¹⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 31 322, nr. 490.

8. Resultaten voorhangprocedure

Een ontwerp van dit besluit is op 7 juni 2024 aangeboden²⁰ aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer voor de op grond van artikel 3.4 van de Wet kinderopvang verplichte voorhangprocedure van vier weken. De Tweede Kamerfracties van GroenLinks-PvdA en VVD stelden op 26 juni 2024 in een schriftelijk overleg vragen over het ontwerpbesluit.²¹ Op 27 juni 2024 heeft de toenmalige minister van SZW de beantwoording naar de Tweede Kamer gestuurd.²² Tevens heeft zij een afschrift van de beantwoording naar de Eerste Kamer gestuurd. Het schriftelijk overleg heeft niet geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

9. Inwerkingtreding

Dit besluit wordt uiterlijk op 15 oktober 2024 gepubliceerd en treedt in werking met ingang van 1 januari 2025, zijnde de aanvang van een nieuw berekeningsjaar. Daarmee is voldaan aan het kabinetsbeleid over vaste verandermomenten en een minimuminvoeringstermijn voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Op grond van dat beleid treedt een algemene maatregel van bestuur op 1 januari of 1 juli in werking en vindt publicatie plaats uiterlijk twee maanden voor inwerkingtreding.

II Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdelen A en B (artikel 4 en 5a)

Artikel 4, eerste lid, van het Besluit kinderopvangtoeslag bevat de maximum uurprijzen voor de dagopvang, de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang. Op grond van artikel 5 van het Besluit kinderopvangtoeslag worden jaarlijks de maximum uurprijzen van de kinderopvangtoeslag geïndexeerd. De indexatie is een gewogen gemiddelde van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven (80%) en de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (20%). Artikel I, onderdeel A, stelt de geïndexeerde maximum uurprijzen voor 2025 vast. Die indexatie gebeurt op de wijze die is geregeld in artikel 5a van het Besluit kinderopvangtoeslag, aan de hand van de indexatiepercentages die worden vastgesteld door artikel I, onderdeel B.

Artikel I, onderdeel C (artikel 8)

Artikel 8 van het Besluit kinderopvangtoeslag regelt dat de kinderopvangtoeslag wordt uitgedrukt in een percentage van de kosten van kinderopvang. Deze percentages zijn vermeld in bijlage I bij het besluit. Voor de kosten van kinderopvang van het eerste kind geldt vanaf een bepaald toetsingsinkomen een vaste voet. Dat regelt artikel 8, derde lid. Onderdeel C voorziet in een verhoging van dat toetsingsinkomen, van € 138.890 naar € 159.225. Bij een toetsingsinkomen van € 159.225 of meer ontvangt de ouder dus een kinderopvangtoeslag ter hoogte van 33,3 procent van de maximum uurprijs van de kinderopvang van het eerste kind.

²⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 31 322, nr. 537.

²¹ 2024D27068

²² Kamerstukken II, 2023/24, 31 322, nr. 540.

Artikel I, onderdeel D (Bijlage I)

Met dit onderdeel wordt bijlage I behorende bij het Besluit kinderopvangtoeslag vervangen door de bijlage behorende bij dit besluit. Voor de berekening van kinderopvangtoeslag is in deze bijlage de verdeling van de toetsingsinkomens in inkomensgroepen geregeld.

Deze nota van toelichting wordt ondertekend mede namens de
Staatssecretaris van Financiën.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel