



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de aanpassing van de koppeling gewerkte uren voor de ouder met een partner met Wlz-indicatie of een gedetineerde partner

Nader Rapport

17 augustus 2022

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de aanpassing van de koppeling gewerkte uren voor de ouder met een partner met Wlz-indicatie of een gedetineerde partner

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 juni 2022, nr. 2022001422, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 6 juli 2022, nr. W12.22.00074/III, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 28 juni 2022, no.2022001422, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens de Staatssecretaris Toeslagen en Douane, 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 aanpassing van de koppeling gewerkte uren voor de ouder met een partner met Wlz-indicatie of een gedetineerde partner, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State geeft geen aanleiding tot aanpassing van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting.

Ik bied U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het ontwerpbesluit en de nota van toelichting wederom aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip.*



Advies Raad van State

No. W12.22.00074/III
's-Gravenhage, 6 juli 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 28 juni 2022, no.2022001422, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens de Staatssecretaris Toeslagen en Douane, 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 aanpassing van de koppeling gewerkte uren voor de ouder met een partner met Wlz-indicatie of een gedetineerde partner, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ... tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de aanpassing van de koppeling gewerkte uren voor de ouder met een partner met Wlz-indicatie of een gedetineerde partner

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

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 juni 2022, nr. 2022-0000122166; (gedaan mede namens de Staatssecretaris van Financiën)

Gelet op artikel 1.7, derde lid, van de Wet kinderopvang;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen], uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 8a van het Besluit kinderopvangtoeslag wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan het eerste lid, onderdeel b, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van subonderdeel 3 door een puntkomma een subonderdeel toegevoegd, luidende:

- 4°. de duur van het recht op zorg, bedoeld in artikel 1.6, achtste of negende lid, van de wet, uitgedrukt in kalendermaanden, vermenigvuldigd met 230 uren per kalendermaand.

B

Aan het eerste lid, onderdeel b, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van subonderdeel 4 door een puntkomma een subonderdeel toegevoegd, luidende:

- 5°. de duur van de vrijheidsbenemende straf of maatregel, bedoeld in artikel 1.6, tiende of elfde lid, van de wet, uitgedrukt in kalendermaanden, vermenigvuldigd met 230 uren per kalendermaand.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt ten aanzien van:

- a. artikel I, onderdeel A, terug tot en met 1 januari 2021;
- b. artikel I, onderdeel B, terug tot en met 1 januari 2022.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inhoud besluit

Met dit besluit, dat het Besluit kinderopvangtoeslag wijzigt, wordt de koppeling gewerkte uren vastgelegd voor gezinnen die recht hebben gekregen op kinderopvangtoeslag als gevolg van de Verzamelwet kinderopvang 2021¹ en de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen² (hierna: WVUT).

Om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag moet een ouder voldoen aan de arbeidseis. Hij moet arbeid verrichten of een traject naar werk volgen, zoals beschreven in de Wet kinderopvang. Als een ouder een partner heeft, geldt deze arbeidseis ook voor de partner. Met de Verzamelwet kinderopvang 2021 en WVUT zijn er drie uitzonderingen op de arbeidseis toegevoegd:

- gezinnen waarvan één van de ouders een permanente indicatie heeft op basis van de Wet langdurige zorg (Wlz-indicatie), hebben sinds 1 januari 2021 aanspraak op kinderopvangtoeslag. Daarin voorziet artikel 1.6, achtste en negende lid, van de Wet kinderopvang.
- gezinnen waarvan één van de ouders een tijdelijke Wlz-indicatie heeft, kunnen vanaf 1 januari 2023 aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Daarin voorzien artikel I, onderdelen Ha en Hb, en artikel II, tweede lid, van de Verzamelwet kinderopvang 2021.
- gezinnen waarvan één ouder is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden, kunnen vanaf 1 januari 2022 aanspraak maken op kinderopvangtoeslag gedurende de periode waarin die straf of maatregel ten uitvoer wordt gelegd. Dat regelen het tiende en elfde lid van artikel 1.6 van de Wet kinderopvang vanaf die datum.

De arbeidseis voor de andere ouder in het gezin blijft gelden. Alleenstaande ouders met een Wlz-indicatie of een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden hebben met de Verzamelwet kinderopvang 2021 en WVUT geen recht gekregen op kinderopvangtoeslag. Onderhavig besluit maakt daarin geen wijziging. Deze ouders kunnen nog steeds bij de gemeente terecht voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft geld beschikbaar gesteld aan gemeenten via het gemeentefonds om ouders die vanwege een sociale of medische indicatie (SMI) niet in staat zijn om voor hun kinderen te zorgen, tegemoet te komen in de kosten van kinderopvang.

Het aantal uren kinderopvang dat in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag is gekoppeld aan het aantal gewerkte uren, de zogenoemde koppeling gewerkte uren (hierna: KGU). Voor ouders die gebruik maken van een voorziening die gericht is op arbeidsinschakeling of scholing, een opleiding of een cursus (de doelgroepen), bedraagt de KGU 230 uur per kalendermaand.

Het uitgangspunt bij de KGU in het Besluit kinderopvangtoeslag is dat voor het recht op kinderopvangtoeslag wordt uitgegaan van de arbeidsuren van de minst werkende ouder. Deze uitwerking zou tot de ongewenste situatie leiden dat de ouder die vanwege een Wlz-indicatie of detentie gedurende het jaar niet meer kan werken, wel blijft meetellen voor de KGU en dus het totale recht op opvanguren voor het gehele jaar. Hierdoor komen vanaf dat moment opvanguren niet meer in aanmerking voor kinderopvangtoeslag, ondanks dat beoogd is dat het gezin wel recht behoudt op kinderopvangtoeslag. Om dit te voorkomen regelt dit besluit dat bij deze gezinnen de ouder met een Wlz-indicatie of detentie op gelijke wijze wordt behandeld als een doelgroep voor de KGU. Ofwel, dat deze ouder voor de berekening van de KGU 230 uur per kalendermaand opbouwt voor iedere maand dat hij een Wlz-indicatie heeft of gedetineerd is. Op deze wijze wordt de ouder in het gezin die wel werkt niet belemmerd door de KGU en behoudt het gezin, zoals beoogd met de aangenomen wetswijzigingen, voor voldoende uren recht op kinderopvangtoeslag om arbeid en zorg te kunnen combineren.

Onderstaande rekenvoorbeelden laten zien dat de nadere uitwerking in dit besluit voorkomt dat het recht op KOT in sommige situaties (zoals voorbeeld I en III), voor het jaar waarin Wlz of detentie ingaat of afloopt, te laag kan uitkomen om de combinatie van arbeid en zorg voor de resterende ouder als beoogd te faciliteren.

Rekenvoorbeeld I (dagopvang)

Ouder A werkt 200 uur per maand, gedurende 12 maanden. Ouder B werkt 100 uur per maand, de eerste 6 maanden. De laatste 6 maanden heeft ouder B een Wlz-indicatie en werkt niet.

¹ Wet van 2 december 2020 tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met enkele wijzigingen met betrekking tot het recht op kinderopvangtoeslag (*Stb.* 2020, 518).

² Wet van 16 december 2020 tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen (*Stb.* 2020, 543)

Ongewijzigde situatie

- KGU ouder A: (200 uur x 12 maanden) x 140% = 3.360 uur
- KGU ouder B: (100 uur x 6 maanden + 0 uur x 6 maanden) x 140% = 840 uur

Dit gezin komt voor het hele jaar in aanmerking voor maximaal 840 uur kinderopvangtoeslag.

Situatie na wijziging volgens het voorgestelde besluit

- KGU ouder A: (200 uur x 12 maanden) x 140% = 3.360 uur
- KGU ouder B: (100 uur x 6 maanden) x 140% + (230 uur x 6 maanden) = 2.220 uur

Dit gezin komt voor het hele jaar in aanmerking voor maximaal 2.220 uur kinderopvangtoeslag.

Rekenvoorbeeld II (buitenschoolse opvang)³

Ouder A zit de eerste 5 maanden van het jaar in detentie. Daarna zit deze ouder 1 maand werkloos thuis. De laatste 6 maanden studeert deze ouder. Ouder B werkt de eerste 6 maanden 100 uur per maand en de laatste 6 maanden 150 uur per maand.

Ongewijzigde situatie

- KGU ouder A: (0 uur x 6 maanden) + (230 uur x 6 maanden) = 1.380 uur
- KGU ouder B: (100 uur x 6 maanden + 150 uur x 6 maanden) x 140% = 2.100 uur.

Dit gezin komt voor het hele jaar in aanmerking voor maximaal 1.380 uur kinderopvangtoeslag.

Situatie na wijziging volgens het voorgestelde besluit

- KGU ouder A: (230 uur x 5 maanden) + (0 uur x 1 maand) + (230 uur x 6 maanden) = 2.530 uur
- KGU ouder B: (100 uur x 6 maanden + 150 uur x 6 maanden) x 140% = 2.100 uur

Dit gezin komt voor het hele jaar in aanmerking voor maximaal 2.100 uur kinderopvangtoeslag.

Rekenvoorbeeld III (dagopvang)

Ouder A werkt het hele jaar 150 uur per maand. Ouder B heeft het gehele jaar een Wlz-indicatie.

Ongewijzigde situatie

- KGU ouder A: (150 uur x 12 maanden) x 140% = 2.520 uur
- KGU ouder B: in het huidige besluit telt deze ouder niet mee voor de KGU, omdat de ouder het gehele jaar geen gewerkte uren heeft.

Dit gezin komt voor het hele jaar in aanmerking voor maximaal 2.520 uur kinderopvangtoeslag.

Situatie na wijziging volgens het voorgestelde besluit

- KGU ouder A: (150 uur x 12 maanden) x 140% = 2.520 uur
- KGU ouder B: (230 uur x 12 maanden) = 2.760 uur

Dit gezin komt voor het hele jaar in aanmerking voor maximaal 2.520 uur kinderopvangtoeslag.

2. Financiële consequenties

De wijziging heeft geen financiële consequenties. De aanpassingen in het recht op kinderopvangtoeslag zijn reeds van dekking voorzien in het kader van de Verzamelwet kinderopvang 2021 en de WVUT. Onderhavig besluit voorkomt een onbedoeld effect op de KGU voor de betreffende doelgroepen en borgt daarmee de totstandkoming van de uitkomst beoogd met de aanpassingen in het recht op kinderopvangtoeslag in het kader van de Verzamelwet kinderopvang 2021 en de WVUT.

3. Uitgebrachte adviezen

Belastingdienst/Toeslagen heeft de wijzigingen in onderhavig besluit met de uitvoeringstoets beoordeeld. Belastingdienst/Toeslagen verwacht dat de maatregelen uit deze regeling geen aanvullende impact hebben en daarmee uitvoerbaar zijn. Bij de toetsing op de Verzamelwet kinderopvang 2021 en de WVUT was reeds (impliciet) het uitgangspunt dat de nieuwe groepen ouders op de voorgestelde wijze behandeld zouden worden. Er zijn geen additionele uitvoeringskosten.

³ Voor de berekening van het aantal uren opvang dat in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag, wordt de KGU van werkende ouders vermenigvuldigd met 140% voor de dagopvang en 70% voor buitenschoolse opvang. Met het Besluit van 31 augustus 2021 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de indexatie van de toetsingsinkomens en de maximum uursprijzen voor de dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang en de verruiming van de koppeling gewerkte uren voor buitenschoolse opvang (*Stb. 2021, 434*), is het percentage voor de buitenschoolse opvang opgehoogd naar 140% per 1 januari 2022. In hetzelfde besluit is de KGU voor 2021 verruimd wegens de gevolgen van corona. Hierdoor komen ook werkende ouders in aanmerking voor kinderopvangtoeslag voor het maximum van 230 uur kinderopvang per kalendermaand voor die maanden waarin zij arbeid verrichten. Dit heeft geen invloed op het onderhavige besluit, omdat deze verruiming enkel ziet op werkende ouders.

4. Gevolgen regeldruk

Deze wijziging heeft geen extra gevolgen voor de regeldruk. De gezinnen moeten voldoen aan de KGU, ook als deze niet wordt gewijzigd. Dit besluit vult dit slechts nader in, zodat dit niet nadelig uitpakt voor de betreffende gezinnen. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

5. Uitkomsten internetconsultatie

Het onderhavige besluit is eind september 2021 vier weken opengesteld voor internetconsultatie. De consultatie heeft geleid tot 1 reactie. Daarin wordt gevraagd of uit onderzoek vast is komen te staan dat de arbeidseis en de KGU enig doel dienen. In de Tussenrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen⁴ is dit recent onderzocht. De overheid biedt financiële ondersteuning aan werkende ouders voor kinderopvang met kinderopvangtoeslag. De arbeidseis en KGU maken de kinderopvangtoeslag gericht op dit doel en daarmee doelmatig. Tegelijkertijd maakt dit het stelsel minder zeker voor ouders en complex. In de reactie uit de internetconsultatie wordt voorgesteld om de arbeidseis en de KGU te schrappen, omdat dit ouders en overheid geld en gedoe zou besparen. Zoals ook in de scenariostudie wordt geconstateerd, is het loslaten van de KGU en/of de arbeidseis vereenvoudiging van het stelsel. Het loslaten van de arbeidseis zorgt ervoor dat de voorwaardelijkheid van betaalde arbeid wegvalt en maakt de kinderopvangtoeslag minder gericht als arbeidsmarktinstrument. Het volledig loslaten van de KGU of de arbeidseis zijn vergaande aanpassingen van het financieringsstelsel met daarnaast grote budgettaire effecten. Deze vallen daarmee buiten de scope van het onderhavige besluit. Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord aangekondigd, als onderdeel van de hervorming van het stelsel van kinderopvangtoeslag, de KGU vanaf 2023 los te laten.

6. Resultaten voorhangprocedure

Dit besluit is op 14 februari 2022 aangeboden 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.⁵ Binnen de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer zijn vragen gesteld door de leden van de fracties van de VVD, D66, CDA, PvdA, GroenLinks, SP en BBB. Deze vragen zijn op 16 mei 2022 beantwoord.⁶ De vragen hebben niet geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. De wijziging voor ouders wier partner niet kan werken en niet kan zorgen voor de kinderen vanwege een permanente Wlz-indicatie werkt terug tot en met 1 januari 2021, het moment waarop artikel 1.6, achtste en negende lid, van de Wet kinderopvang in werking traden. Hiermee wordt voorkomen dat deze gezinnen die in 2021 kinderopvangtoeslag hebben ontvangen, conform aanpassing van de Wet kinderopvang, dit (deels) moeten terugbetalen bij de definitieve toekenning van de kinderopvangtoeslag die medio mei 2022 start. Bij de voorbereidingen op de Verzamelwet kinderopvang 2021 en de WVUT is Belastingdienst/Toeslagen uitgegaan van de voorgestelde behandelwijze. Daarmee heeft de Belastingdienst/Toeslagen geanticipeerd op het onderhavige besluit. Voor ouders wier partner is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden is voorzien in terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2022. Op dat moment is artikel 1.6, tiende en elfde lid, van de Wet kinderopvang in werking getreden. Voor ouders wier partner niet kan werken en niet kan zorgen voor de kinderen vanwege een tijdelijke Wlz-indicatie wordt per 1 januari 2023 een voorziening getroffen middels een wijziging van artikel 1.6, achtste en negende lid, van de Wet kinderopvang. Voor deze doelgroep is dus geen additionele wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag nodig, want dat is reeds in dit besluit geregeld.

Met de inwerkingtredingsbepaling wordt afgeweken van de vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daaruit volgt dat algemene maatregelen van bestuur in werking treden op 1 januari of 1 juli. Dat geldt ook voor de minimuminvoeringstermijn van twee maanden. De reden daarvoor is dat deze wijziging samenhangt met de wijzigingen van artikel 1.6 van de Wet kinderopvang, die op 1 januari 2021 respectievelijk 1 januari 2022 zijn ingegaan. Er is daarom haast bij geboden om in de uitwerking van die bepalingen te voorzien.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 322, nr. 417.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 31 322, nr. 441.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 31 322, nr. 445.



II Artikelsgewijs deel

Artikelen I en II

Artikel I voorziet in twee wijzigingen van artikel 8a, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit kinderopvangtoeslag. Onderdeel A ziet op ouders met een partner die een Wlz-indicatie heeft, onderdeel B op ouders met een partner die is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van ten minste drie maanden. Voor beide groepen ouders geldt dat de duur van het recht op zorg respectievelijk van de vrijheidsbenemende straf of maatregel wordt uitgedrukt in kalendermaanden, vermenigvuldigd met 230 uren per kalendermaand.

Deze regel (duur uitdrukken in kalendermaanden, vermenigvuldigen met 230 uren per kalendermaand) is hetzelfde als voor ouders als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 3. Voor de leesbaarheid is met dit besluit een apart subonderdeel gecreëerd voor deze nieuwe doelgroepen.

De reden om artikel I op te splitsen in onderdeel A en onderdeel B is gelegen in de inwerkingtredingsbepaling. Onderdeel A werkt terug tot en met 1 januari 2021 en onderdeel B tot en met 1 januari 2022.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,