



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur inzake wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met een extra verhoging van de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2023

Nader Rapport

Datum: 27 juni 2023

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur inzake wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met een extra verhoging van de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2023

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 juni 2023, nr. 2023001372, 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 14 juni 2023, nr. W12.23.00127/III, bied ik U hierbij mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 9 juni 2023, no. 2023001372 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 een extra verhoging van de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2023, 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*

Ik bied U hierbij mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane 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. W12.23.00127/III

's-Gravenhage, 14 juni 2023

Aan de Koning,

Bij Kabinetsmissive van 9 juni 2023, no.2023001372, 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 een extra verhoging van de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2023, 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 van de Raad van State: Besluit van ... houdende wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met een extra verhoging van de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2023

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 7 juni 2023, nr. 2023-0000304799,

gedaan mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

Gelet op artikel 1.9, eerste 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 ..., nr. ..., 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 '€ 8,97' vervangen door '€ 9,12'.
2. In onderdeel b wordt '€ 7,72' vervangen door '€ 7,85'.
3. In onderdeel c wordt '€ 6,73' vervangen door '€ 6,85'.

B

Artikel 5a wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt '5,58%' vervangen door '7,32%'.
2. In onderdeel b wordt '3,22%' vervangen door '5,06%'.

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 terug tot en met 1 januari 2023.

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,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit ontwerpbesluit wijzigt het Besluit kinderopvangtoeslag. Met deze wijziging worden de maximum uurprijzen van de kinderopvangtoeslag voor 2023 verhoogd. Deze wijziging wordt hieronder toege-licht.

2. Wijziging kinderopvangtoeslag 2023

De maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag worden elk jaar geïndexeerd op basis van een gewogen gemiddelde van de ontwikkeling van de loonvoet van bedrijven (aandeel 80%) en de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (aandeel 20%).¹ Dat gebeurt op basis van de ramingen van het CPB. Voor 2023 is dit geregeld in het in oktober 2022 gepubliceerde besluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag.² De indexering van de maximum uurprijzen voor 2023 (5,58%) is gebaseerd op (1) een correctie van de indexering in 2022 (2,14%) doordat de verwachte loon- en prijsontwikkeling voor dit jaar bij het Centraal Economisch Plan (CEP) naar boven is bijgesteld, en (2) de verwachte loon- en prijsontwikkeling voor 2023, op basis van het CEP (3,44%) dat op 9 maart 2022 is gepubliceerd.³ In afwijking hiervan is de maximum uurprijs in de gastouderopvang in 2023 geïndexeerd met 3,22% (€ 0,15 minder geïndexeerd, als dekkingsmaatregel voor de intensivering in handhaving en toezicht gastouderopvang).

Na het verschijnen van het CEP is met name de verwachte inflatie over 2022 opwaarts bijgesteld. Dit is conform de reguliere systematiek niet meegenomen in de bijstelling van de maximum uurprijs.

De uitzonderlijke en onvoorziene hogere inflatie in 2022 is voor het kabinet reden om voor 2023 af te wijken van de reguliere systematiek en de maximum uurprijs extra te verhogen met 0,94% op basis van de cijfers uit de meest recente Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB, om ouders tegemoet te komen voor de hogere inflatie over 2022.⁴ Deze uitkomst sluit aan op de oplossing die voor semi-collectieve sectoren in de Najaarsnota is aangekondigd. Tijdens het debat over de Najaarsnota hebben Kamerleden Klaver (GroenLinks) en Kuiken (Partij van de Arbeid) een motie ingediend⁵ om de maximum uurprijzen voor de kinderopvang verder te verhogen. Deze extra verhoging (0,76%) ziet op een tussentijdse correctie op het gedeelte van de indexatie dat betrekking heeft op de loon- en prijsontwikkeling in 2023, op basis van de cijfers uit de meest recente MEV. Deze motie is donderdag 15 december 2022 aangenomen.

Het kabinet verhoogt daarom met het onderhavige wijzigingsbesluit de maximum uurprijzen voor 2023 in totaal met 1,74% extra voor alle vormen van kinderopvang, ten opzichte van de indexering die met het gewijzigde Besluit kinderopvangtoeslag is doorgevoerd.^{6,7} Dit gebeurt met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2023. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de aangenomen motie. De maximum uurprijzen voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang worden hiermee in totaal geïndexeerd met 7,32% (deze worden € 9,12 en € 7,85) en de maximum uurprijs voor de gastouderopvang met 5,06% (deze wordt € 6,85).

3. Financiële consequenties

De extra indexatie over 2022 (0,94%) leidt naar inschatting tot extra uitgaven kinderopvangtoeslag van € 34 miljoen in 2023, oplopend tot structureel € 57 miljoen vanaf 2028. De tussentijdse correctie op het gedeelte van de indexatie dat betrekking heeft op de loon- en prijsontwikkeling in 2023 (0,76%) leidt naar inschatting tot € 25 miljoen aan éénmalige extra uitgaven kinderopvangtoeslag in 2023. Voor de uitgaven in verband met de extra indexatie op basis van dit wijzigingsbesluit wordt de SZW-begroting verhoogd. De benodigde middelen voor de verhoging zullen na de voorjaarsnota overkomen naar de SZW-begroting, zoals ook bij de reguliere indexatie het geval is.

¹ Artikel 5 van het Besluit kinderopvangtoeslag.

² Staatsblad 2022, 386.

³ <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2022>

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 470.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 250, nr. 11.

⁶ Staatsblad 2022, 386.

⁷ Door interactie tussen beide verhogingen, komt de extra indexatie van de maximum uurprijzen met 1,74% iets hoger uit dan de som van de afzonderlijke stappen.



4. Inkomenseffecten

Door de extra verhoging van de maximum uurprijzen blijven de inkomenseffecten van de kinderopvangtoeslag als gevolg van de loon- en prijsontwikkeling zo veel mogelijk beperkt.

5. Uitgebrachte adviezen

De dienst Toeslagen heeft de wijziging uit de onderhavige regeling met de uitvoeringstoets beoordeeld. Toeslagen verwacht dat de maatregel uit deze regeling slechts een marginale impact heeft. Daarmee is de maatregel uitvoerbaar met terugwerkende kracht per 1 januari 2023, waarbij de eerste uitbetaling plaatsvindt op 20 februari 2023.

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 kennisnemingskosten – geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Uitkomsten internetconsultatie

Dit ontwerpbesluit met de wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag is in februari 2023 één week voorgelegd voor internetconsultatie. Dit is korter dan de gebruikelijke vier weken. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na publicatie van dit besluit in het Staatsblad en werkt terug tot en met 1 januari 2023. Tot het moment van inwerkingtreding wordt geanticipeerd op dit besluit. De verplichte procedurele onderdelen die normaliter onderdeel zijn van het wijzigen van het Besluit kinderopvangtoeslag worden niet overgeslagen, maar de procedure wordt zo snel mogelijk doorlopen, om de periode waarin op dit besluit wordt geanticipeerd zo kort mogelijk te houden. Vandaar dat de duur van de internetconsultatie is teruggebracht naar één week. De consultatie heeft geleid tot elf reacties.

In een aantal reacties wordt aangegeven aan dat de indexatie onvoldoende is om volledig te compenseren voor de hogere kosten door kinderopvang. De daadwerkelijke uurtarieven zouden inmiddels hoger zijn. Daarbij dragen de reacties de zorg uit dat de hogere uurtarieven de toegankelijkheid van de kinderopvang vermindert. Daarnaast zouden de hogere uurtarieven ertoe kunnen leiden dat ouders minder werken.

Uit de meest recente kwartaalrapportage kinderopvang⁸ blijkt dat de gemiddelde tarieven voor alle opvangsoorten gemiddeld boven de maximum uurprijs liggen. De hoogte van tarieven is daarom een belangrijk aandachtspunt, omdat het van invloed kan zijn op de toegankelijkheid. Onlangs heeft het CBS een uitsplitsing gemaakt naar het recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag tussen 2015 en 2021.⁹ Hierbij heeft het CBS onderscheid gemaakt naar verschillende inkomensgroepen. Hoewel het gebruik onder lage inkomens lager ligt dan onder hoge inkomens, is het gebruik onder alle inkomensgroepen in deze periode toegenomen, wat een positieve ontwikkeling is aangaande de toegankelijkheid van kinderopvang. Het zou geen goede ontwikkeling zijn als de hoogte van de tarieven in de kinderopvang het gevolg heeft dat ouders minder gaan werken. Zoals is toegezegd blijven we de effecten monitoren.¹⁰

Enkele reacties geven daarnaast aan dat de indexatie in het verleden vaker lager is geweest dan de stijging van de tarieven, en dat er ook voor die periodes extra indexatie zou moeten plaatsvinden. Het spoedbesluit betreft echter alleen een eenmalige extra indexatie voor 2023, vanwege de uitzonderlijke en onvoorziene hogere inflatie in 2022. Het spoedbesluit ziet niet toe op extra indexatie voor andere jaren. Overigens heeft de maximum uurprijs voor het overgrote deel van de afgelopen jaren de reguliere indexatie gevolgd.

Normaliter worden de maximum uurprijzen ieder jaar geïndexeerd aan de hand van objectieve factoren, namelijk de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling in de economie, zoals blijkt uit het CEP van het CPB in maart. Indien de inflatie voor het lopende jaar daarna afwijkt (zowel hoger of lager dan verwacht), wordt daarvoor niet gecorrigeerd.

Daarnaast staat in enkele reacties geschreven dat de indexatie van de maximum uurprijs in eerste instantie alleen ouders helpt, omdat zij een hogere kinderopvangtoeslag krijgen, en niet kinderop-

⁸ Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2022 (publicatie 27 januari 2023).

⁹ Website: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/07/recht-op-en-gebruik-van-kinderopvangtoeslag-2015-2021>

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 473.

vangorganisaties zelf. Zoals aangegeven in de Kamerbrief over de extra verhoging zijn ook de kosten voor kinderopvangorganisaties gestegen als gevolg van de gestegen inflatie en druk op de lonen in verband met de arbeidsmarkttekorten.¹¹

Dit heeft (deels) geleid tot een sterkere stijging van de uurprijzen in de kinderopvang, boven de maximum uurprijs. Met de extra verhoging van de maximum uurprijzen zoals geregeld in dit Besluit, komen we ouders tegemoet in deze stijging. Dit draagt eraan bij dat de kinderopvang voor ouders toegankelijk blijft. Dat is positief voor ouders, de samenleving als geheel, en de kinderopvang.

Ook geven enkele kinderopvangorganisaties aan dat de stijging van maximum uurprijzen onvolgende is om tegemoet te komen aan de kostenstijging in de sector. Het is echter onwenselijk om de maximum uurprijzen te indexeren op basis van tariefontwikkelingen in de sector, omdat daarmee een oplopende spiraal zou ontstaan waarbij stijgende tarieven 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 economie.

Een aantal reacties gaat specifiek over de gastouderopvang. Daarbij wordt vooral gereageerd op het feit dat de totale indexatie over 2023 voor de gastouderopvang lager is dan de indexatie voor dagopvang en buitenschoolse opvang. Met het eerdere besluit tot indexering van de kinderopvangtoeslag voor 2023 zijn de maximum uurprijzen in de gastouderopvang namelijk met 15 cent minder geïndexeerd dan de maximum uurprijzen voor dagopvang en BSO als dekkingsmaatregel voor de intensivering in handhaving en toezicht gastouderopvang. In dit speedbesluit wordt de indexatie voor alle typen opvang in gelijke mate verhoogd, namelijk met 1,74%.

In één reactie staat genoemd dat de verhoging al in december 2022 bekend was en dat het met deze consultatie lijkt alsof er weer een verhoging wordt doorgevoerd. Ter verduidelijking op deze reactie wordt hierbij toegelicht dat met de aanpassing van het Besluit kinderopvangtoeslag de in december 2022 aangekondigde verhoging van de maximum uurprijzen wettelijk wordt geregeld. Het betreft niet een tweede verhoging.

8. Resultaten voorhangprocedure

Dit besluit is op 3 april 2023 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.¹² Aanwijzing 2.38 van de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijft voor dat ten minste drievierde deel van de termijn buiten een reces van de Kamers dient te vallen. In verband met het meireces van de beide Kamers is de termijn van de voorhangprocedure verlengd tot 18 mei 2023, zodat beide Kamers ten minste drie weken buiten het reces de gelegenheid hebben gehad om zich uit te spreken over het ontwerpbesluit. Er zijn naar aanleiding van de voorhangprocedure geen vragen gesteld.

9. Inwerkingtreding

Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit is de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit is geplaatst. Voorts is beoogd dat dit besluit terugwerkt tot en met 1 januari 2023. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit besluit wordt geanticipeerd op dit besluit. Dat houdt in dat per 20 februari 2023 de dienst Toeslagen kinderopvangtoeslag uitkeert op basis van de maximum uurprijzen die in dit besluit staan. De Tweede en Eerste Kamer zijn geïnformeerd over dit besluit.¹³

II. Artikelsgewijs

Artikel I

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 2023 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.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 470.

¹² Kamerstukken II, 2022/2023, 31 322, nr. 486.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 481.



Artikel I, onderdeel B ziet op een afwijking in de jaarlijkse indexatie van de maximum uurprijzen. Deze reden van de afwijking is toegelicht in paragraaf 2 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

Artikel II

Artikel II bepaalt dat dit besluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst en dat dit besluit terugwerkt tot en met 1 januari 2023. Gelet op het spoedkarakter van dit besluit wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.¹⁴ De bijzondere reden om terugwerkende kracht toe te kennen¹⁵ is gelegen in het belang van ouders om zo snel als mogelijk het hogere nieuwe voorschot te ontvangen, vanwege de uitzonderlijke en onvoorziene hoge inflatie in 2022.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

¹⁴ Aanwijzing 4.17, Aanwijzingen voor de regelgeving (2022).

¹⁵ Aanwijzing 5.62, Aanwijzingen voor de regelgeving (2022).