



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging Besluit kinderopvangtoeslag in verband met een extra verhoging van de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2024

Nader Rapport

31 mei 2024

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging Besluit kinderopvangtoeslag in verband met een extra verhoging van de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2024

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 april 2024, nr. 2024000958, 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 24 april 2024, nr. W12.24.00073/III, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 16 april 2024, no.2024000958, 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 2024, 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 ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen en zij adviseert het besluit te nemen.

Ik bied U hierbij mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane het ontwerpbesluit en de nota van toelichting 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. W12.24.00073/III

's-Gravenhage, 24 april 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 april 2024, no.2024000958, 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 2024, 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 waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met een extra verhoging van de maximum uurprijzen voor de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2024

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 12 april 2024, nr. 2024-0000086662,

gedaan mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

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

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van datum, nr.);

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

Artikel 4, eerste lid, van het Besluit kinderopvangtoeslag wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt '€ 9,65' vervangen door '€ 10,25'.
2. In onderdeel b wordt '€ 8,30' vervangen door '€ 9,12'.
3. In onderdeel c wordt '€ 7,24' vervangen door '€ 7,53'.

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 2024.

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 besluit wijzigt het Besluit kinderopvangtoeslag. Met deze wijziging worden de maximum uurprijzen van de kinderopvangtoeslag voor 2024 verhoogd. Deze wijziging wordt hieronder toegelicht.

2. Wijziging kinderopvangtoeslag 2024

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 2024 is dit geregeld in het Besluit van 30 augustus 2024 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 (Stb. 2023, 295).

Bij de Algemene Financiële Beschouwingen heeft het lid Van der Lee (GroenLinks) c.s. een amendement² op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ingediend om de maximum uurprijzen vanaf 2024 met € 508 miljoen te verhogen. Op 24 oktober 2023 is dit amendement door een meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen.

Ter uitvoering van het bovengenoemde amendement wordt de maximum uurprijs voor alle opvangsoorten verhoogd tot 2,95 procent boven het huidige gemiddelde instellingstarief (op basis van de eerste kwartaalrapportage kinderopvang 2023).³ Dit levert een extra verhoging van de maximum uurprijs op met € 0,60 (6,22 procent) in de dagopvang, € 0,82 (9,90 procent) in de buitenschoolse opvang en € 0,29 (4,00 procent) in de gastouderopvang. Deze verhoging komt bovenop de hierboven genoemde aanpassing van het Besluit kinderopvangtoeslag voor 2024 als gevolg van de loon- en prijsontwikkeling. In combinatie met deze zogeheten reguliere indexering komt de maximum uurprijs in 2024 uit op € 10,25 in de dagopvang, € 9,12 in de buitenschoolse opvang en € 7,53 in de gastouderopvang.

Het doel van de indieners van het amendement is dat de kinderopvangtoeslag die ouders ontvangen beter aansluit bij de daadwerkelijke kosten voor kinderopvang die zij maken. De indieners van het amendement stellen voor afspraken te maken met de sector om een verhoging van het maximum uurtarief slechts te besteden aan hogere salarissen. Zo zou een hogere maximum uurprijs niet tot een hoger uurtarief voor ouders leiden. De kinderopvang is een marktsector, waardoor niet afgedwongen kan worden dat kinderopvangorganisaties hun tarieven verhogen en waardoor afspraken tussen instellingen op het vlak van mededinging gevoelig liggen. De ontwikkelingen van de uurtarieven zullen worden gemonitord aan de hand van de kwartaalrapportages kinderopvang. Deze zullen worden vergeleken met de ontwikkeling van tarieven in afgelopen jaren. Dit is ook toegezegd door de minister van SZW in de appreciatie van het amendement tijdens de begrotingsbehandeling van SZW op 12 oktober 2023.

3. Financiële consequenties

De extra verhoging voor 2024 leidt naar inschatting tot extra uitgaven voor de kinderopvangtoeslag van circa € 250 miljoen in 2024, oplopend tot structureel € 508 miljoen vanaf 2029. Daarnaast leidt dit naar inschatting tot € 21 miljoen aan éénmalige extra uitgaven voor de kinderopvangtoeslag in 2023. Dit komt doordat de voorschotten kinderopvangtoeslag voor januari 2024 in december 2023 worden uitgekeerd. Voor de uitgaven op basis van dit wijzigingsbesluit is de SZW-begroting verhoogd.⁴

4. Inkomenseffecten

Met de 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. Dit besluit regelt een verhoging van de maximum uurprijzen bovenop

¹ Artikel 5 van het Besluit kinderopvangtoeslag.

² Kamerstukken II 2023/24, 36 410, XV-57.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/06/27/cijfers-kinderopvang-eerste-kwartaal-2023>.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, 61.



de reguliere indexatie. Voor ontvangers van kinderopvangtoeslag, die in 2024 een hoger uurtarief betalen dan de geïndexeerde maximum uurprijs, heeft de verhoging van de maximum uurprijzen op grond van dit besluit een verlaging van de netto-uitgaven aan kinderopvang tot gevolg, hetgeen een positief inkomenseffect oplevert.

5. Uitgebrachte adviezen

Dienst Toeslagen heeft de wijzigingen uit het ontwerpbesluit met een uitvoeringstoets beoordeeld. Dienst Toeslagen heeft geconcludeerd dat het mogelijk is de verhoging van de maximum uurprijzen per 1 januari 2024 in te voeren, waarbij een verhoogd risico op procesverstoringen in de jaarovergang wordt geaccepteerd. Het risico is ontstaan doordat het amendement is aangenomen na 15 oktober 2023, wat normaliter de deadline is om noodzakelijke systeemaanpassingen nog te kunnen realiseren. Dienst Toeslagen geeft echter aan dat anticiperen op de vaststelling van het besluit en het besluit per 1 januari uit te voeren de voorkeur geniet boven een tussentijdse wijziging in het lopende toeslagjaar, omdat dit (veel) meer belastend is voor de uitvoering. In lijn met de uitvoeringstoets is ervoor gekozen om met de uitvoering te anticiperen op de vaststelling van dit besluit, zodat ouders met ingang van 1 januari 2024 meteen het actuele voorschot aan kinderopvangtoeslag ontvangen.

6. Gevolgen regeldruk

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

Een ontwerp van het onderhavige besluit is in november 2023 één week opengesteld voor internetconsultatie. Reden is de wens de verhoging van de maximum uurprijzen te effectueren met ingang van 1 januari 2024 (met terugwerkende kracht). De verplichte procedurele onderdelen die normaliter onderdeel zijn van het wijzigen van het Besluit kinderopvangtoeslag werden niet overgeslagen, maar de procedure werd zo snel mogelijk doorlopen, om de periode waarin op dit besluit is geanticipeerd zo kort mogelijk te houden. De consultatie heeft geleid tot zeven reacties.

Een aantal respondenten benoemt dat kinderopvang in Nederland erg duur is voor ouders. Dit besluit ziet er, met de extra verhoging van de maximum uurprijzen, juist op dat de netto kosten voor ouders kunnen dalen. Meerdere respondenten geven aan te vrezen dat kinderopvangorganisaties hun tarieven volgend jaar toch (fors) extra zullen verhogen, ondanks dat het de bedoeling is dat het voordeel van de extra verhoging bij ouders terecht komt en niet door kinderopvangorganisaties wordt verrekend in hogere tarieven. Volgens andere respondenten is het te vrijblijvend dat de minister van SZW de sector heeft opgeroepen om de tarieven niet verder te verhogen. Ook de aangekondigde monitoring zou onvoldoende zijn (zie paragraaf 2 van de toelichting). Zij roepen daarom op tot prijsregulering en meer transparantie van de geldstromen in de sector om te waarborgen dat de extra indexatie terecht komt bij ouders, en niet als winst bij aanbieders.

Het is een terecht risico dat wordt gesignaleerd dat kinderopvangorganisaties hun uurtarieven extra (kunnen) verhogen. Zoals echter vermeld in paragraaf 2 heeft de minister van SZW bij de behandeling van de begroting van het ministerie van SZW in de Tweede Kamer op 11 en 12 oktober 2023 aangegeven dat zij geen mogelijkheden heeft om prijsafspraken in de kinderopvangsector af te dwingen. Kinderopvang is namelijk een private markt, wat betekent dat aanbieders vrij zijn om hun eigen tarieven te bepalen. Wel heeft de minister van SZW aangegeven de prijzen te blijven monitoren middels de kwartaalrapportages kinderopvang en heeft zij in gesprek met de brancheorganisaties benadrukt dat de extra verhoging van de maximum uurprijzen bij de ouders terecht moet komen, zoals de indieners van het amendement beogen. De kwartaalrapportages kinderopvang worden na afloop van ieder kwartaal gepubliceerd op [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

Tariefregulering zou kunnen helpen om tariefstijgingen te voorkomen. Tegelijkertijd is tariefregulering een complexe en ingrijpende maatregel. Daarom is het nu nog te vroeg om een besluit te nemen over tariefregulering. Er is een aantal vraagstukken dat eerst moet worden uitgewerkt voordat besloten kan worden of en hoe tariefregulering in de kinderopvang moet worden geïmplementeerd. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 15 september 2023⁵ starten er in 2024 een aantal onderzoeken, waaronder een kostprijsonderzoek, die helpen bij de afweging of tariefregulering een wenselijke en uitvoerbare maatregel is om het risico van prijsstijgingen te mitigeren. De resultaten van deze onderzoeken zullen uiterlijk in 2025 met de Kamer worden gedeeld.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 512.



Tot slot wordt in een reactie voorgesteld om de hoogte van de kinderopvangtoeslag te bepalen aan de hand van het inkomen van de minst verdienende partner. Volgens deze respondent worden minst verdienende partners benadeeld als hun partners veel meer (gaan) verdienen, omdat beide partners vervolgens een relatief lagere toeslag overhouden. Dit zou nadelig zijn voor de arbeidsparticipatie van de minst verdienende partner. Het verzamelinkomen waarover de hoogte van de kinderopvangtoeslag wordt berekend geldt ook voor de andere toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget). Dit besluit heeft geen betrekking op de wijze waarop het verzamelinkomen voor toeslagen wordt berekend.

8. Resultaten voorhangprocedure

Een ontwerp van dit besluit is op 22 december 2023 aangeboden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer voor de op grond van artikel 3.4 van de Wet kinderopvang voorgeschreven voorhangprocedure van vier weken. De Tweede Kamerfracties van GroenLinks-PvdA, VVD en D66 vroegen op 30 januari 2024 een schriftelijk overleg aan over het ontwerpbesluit.⁶ Op 15 februari 2024 heeft de minister van SZW de beantwoording naar de Tweede Kamer gestuurd.⁷ Tevens heeft zij een afschrift van de beantwoording naar de Eerste Kamer gestuurd. Op 20 maart 2024 vond in de Tweede Kamer een tweeminutendebat plaats over het schriftelijk overleg. Daarbij diende het lid Maatoug (GroenLinks-PvdA) mede namens het lid Grinwis (ChristenUnie) een motie in over het verder werken aan voorstellen voor inkomensonafhankelijke en inkomensafhankelijke directe financiering van kinderopvang en de Tweede Kamer hierover voor de zomer te informeren.⁸ Middels de twee Kamerbrieven van 5 april 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over mogelijke bouwstenen voor een nieuw financieringsstelsel (ter besluitvorming door een nieuw kabinet) en varianten voor de inzet van de eerste tranche ingroeiadmiddelen, waarmee aan deze motie voldaan. Het schriftelijk overleg en het tweeminutendebat hebben niet geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit.⁹

9. Inwerkingtreding

Het 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 2024. Dit hangt samen met de wens de verhoging van de maximum uurprijzen met ingang van 1 januari 2024 te effectueren. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit besluit is daarom geanticipeerd op de uitvoering ervan, zodat ouders met ingang van 1 januari 2024 meteen het actuele voorschot aan kinderopvangtoeslag ontvangen. Dat houdt in dat per december 2023 Dienst Toeslagen kinderopvangtoeslag uitkeert op basis van de maximum uurprijzen die in dit besluit staan. De Tweede en Eerste Kamer zijn hierover geïnformeerd.¹⁰

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Artikel 4, eerste lid, van het Besluit kinderopvangtoeslag bevat de maximum uurprijzen voor de dagopvang, de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang. Artikel I stelt de maximum uurprijzen voor 2024 vast. De maximum uurprijzen zijn daarvoor geïndexeerd (zie 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 2024. Daarmee wordt voldaan aan het kabinetsbeleid voor vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals vastgelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Aan het kabinetsbeleid voor de minimuminvoeringstermijn van regelgeving wordt niet voldaan. De reden hiervoor en voor de terugwerkende kracht is toegelicht in paragraaf 9 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 519.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 522.

⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 31 322, nr. 526.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 530 en nr. 531.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 516.