Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

36 680 Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met het niet indexeren van de maximum uurprijs over het berekeningsjaar 2026

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 december 2024 en het nader rapport d.d. 13 januari 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 oktober 2024, no. 2024002430, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 december 2024, nr. W12.24.00304/III, bied ik U hierbij aan.

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

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

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-36680-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

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.[2]
Het niet-indexeren van de maximum uurprijzen in 2026 heeft het kabinet als maatregel opgenomen in zijn Regeerprogramma.[3] Naar verwachting wordt hiermee structureel € 254 miljoen bespaard. Dit moet bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën, aldus de toelichting.[4]

Volgens het kabinet is het niet-indexeren in 2026 passend, omdat de maximum uurprijzen in 2024 extra zijn verhoogd.[5] 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 dichter bij de daadwerkelijke tarieven zijn komen te liggen, ondanks de sterke tarievenstijging in 2024.[6]

Verder worden per 1 januari 2025 de vergoedingspercentages van de kinderopvangtoeslag verhoogd voor ouders met midden- en hoge inkomens.[7] Dit vormt de eerste stap richting een vereenvoudigd financieringsstelsel van de kinderopvang, dat in 2027 zal worden ingevoerd.[8] Daarin zal een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% van de maximum uurprijs voor alle werkende ouders het uitgangspunt zijn.[9]

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.[10] Hierdoor blijft de (financiële) toegankelijkheid van kinderopvang gewaarborgd. Naar verwachting zullen de kosten van kinderopvangorganisaties in 2026 met 3,76% stijgen.[11] 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.[12]

---

[2] Zie artikel 1.9 van de Wet kinderopvang.
[3] Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96. Zie ook de budgettaire bijlage bij het Hoofdlijnenakkoord van 15 mei 2024 (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 37).
[4] Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.
[5] Zie Staatsblad 2024, 161. Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 516.
[6] «Tweede kwartaalrapportage 2024», Kwartaalrapportages kinderopvang vanaf 2020, www.rijksoverheid.nl.
[7] Staatsblad 2024, 273.
[8] Zoals in 2023 is afgesproken (Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 490).
[9] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2. De inkomensonafhankelijke vergoeding zal door de overheid rechtstreeks aan kinderopvangorganisaties worden betaald, zie Kamerstukken II 2024/2025, 31 322, nr. 547.
[10] 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%).
[11] Memorie van toelichting, paragraaf 3.
[12] Memorie van toelichting, paragraaf 1, 3.

Zoals verder blijkt uit de toelichting, treft het voorstel hiermee vooral ouders met een laag inkomen.[13] 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.[14] 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.[15]

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.[16] 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.[17] 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.

---

[13] Memorie van toelichting, paragraaf 3.
[14] Memorie van toelichting, paragraaf 5.
[15] 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.
[16] Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 548.
[17] Zie Kamerstukken II 2023/2024, 31 322, nr. 513. Zie ook CPB, «Ongelijkheid van het jonge kind», Den Haag 2020.

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,
Th.C. de Graaf

De Afdeling stelt ten eerste de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot de doelen en uitgangspunten van het kinderopvangstelsel, namelijk het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders en het stimuleren van de ontwikkeling van het jonge kind. De afdeling benoemt ten tweede de verwachting dat de tarieven in de kinderopvang door het niet-indexeren zullen stijgen. Daardoor kan het wetsvoorstel tot gevolg hebben 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. De Afdeling noemt dat dit tot verdringing kan leiden. Ten derde stelt de Afdeling dat de memorie van toelichting niet overtuigend aantoont waarom gekozen is voor niet-indexeren in plaats van andere beleidsalternatieven die minder belastend zijn voor ouders met een laag inkomen. Ten vierde noemt de Afdeling dat het wetsvoorstel kan knellen met consistentie en voorspelbaarheid van het overheidsbeleid. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel nader te motiveren, in het licht van voorgaande punten. In het vervolg van het rapport wordt per opmerking van de Afdeling een reactie gegeven.

Verhouding wetsvoorstel tot doelen kinderopvangstelsel

Het kinderopvangbeleid kent twee doelen: het bevorderen van arbeidsparticipatie en het stimuleren van de ontwikkeling van het kind. Het is daarbij van belang dat kinderopvang toegankelijk is. Voorliggend wetsvoorstel kan ertoe leiden dat de toegankelijkheid van kinderopvang daalt voor ouders met lage inkomens. Ouders met lage inkomens ontvangen de komende jaren, in tegenstelling tot andere inkomensgroepen, geen hoger vergoedingspercentage voor kinderopvangtoeslag. Dit komt doordat zij in de huidige situatie al recht hebben op het maximale vergoedingspercentage van 96%. Het kabinet acht niet-indexeren in 2026 echter passend, omdat recent grote extra investeringen in de kinderopvangtoeslag zijn gedaan die deels ook ten goede kwamen aan ouders met lage inkomens. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting de relatie van het wetsvoorstel met de doelen en uitgangspunten van het kinderopvangstelsel nader beschreven.

Verhogen tarieven en toegankelijkheid voor lage inkomens

Zoals de Afdeling benoemt is er een risico dat kinderopvangorganisaties hun tarieven ondanks het niet-indexeren zullen verhogen, ook in het licht van de personeelstekorten. Dit kan ertoe leiden dat de toegankelijkheid voor ouders met een laag inkomen onder druk komt te staan en er een risico bestaat op verdringing. Daarentegen stelt het kabinet dat er recent aanzienlijke verhogingen zijn doorgevoerd in de kinderopvangtoeslag, waarvan ook lagere inkomens profiteren.
In 2024 is er, naast de reguliere indexering, een extra verhoging van € 508 miljoen voor de maximum uurprijzen doorgevoerd. Lagere inkomens profiteren eveneens van hogere maximum uurprijzen. De ontwikkeling van de prijzen en de toegankelijkheid blijven we monitoren.
Voorschoolse educatie is voor peuters van 2,5 tot 4 jaar die baat hebben bij extra ondersteuning in hun ontwikkeling. De memorie van toelichting is nader aangescherpt door bovenstaande te benadrukken in hoofdstuk 5, paragraaf 9.2 en paragraaf 9.4.

Beleidsalternatieven

Tijdens de kabinetsformatie is er een brede politieke afweging gemaakt om de besparing van € 254 miljoen in te vullen binnen het beleidsdossier kinderopvang via het niet indexeren van de MUP in 2026. De afspraak om niet te indexeren in 2026 komt voort uit een brede politieke afweging met het oog op de overheidsfinanciën. Door de maximum uurprijzen in 2026 niet te indexeren, wordt naar verwachting structureel € 254 miljoen bespaard. Er bestaan ook andere mogelijkheden om deze besparing in te vullen. Binnen de begrotingsregels van het kabinet dienen deze gevonden te worden binnen het beleidsdossier Kinderopvang.

De uitgaven aan de kinderopvangtoeslag worden voornamelijk bepaald door twee beleidsmatige variabelen: de hoogte van de maximum uurprijs en de vergoedingspercentages. Dat zijn de percentages van de maximum uurprijs waarover kinderopvangtoeslag wordt betaald.

Binnen de vergoedingspercentages zou gekozen kunnen worden voor een lager inkomensonafhankelijk vergoedingspercentage in het nieuwe financieringsstelsel of een lager (inkomensafhankelijk) vergoedingspercentage voor hoge inkomens. Het verlagen van de vergoedingspercentages heeft voor de meeste ouders met een laag inkomen een kleiner negatief effect dan het niet-indexeren van de maximum uurprijzen. Daar staat tegenover dat het verlagen van de vergoedingspercentages alle ouders raakt, terwijl het niet-indexeren geen of beperkte gevolgen heeft voor ouders die een laag tarief onder de MUP betalen. Het verlagen van de vergoedingspercentages zorgt daarnaast met grotere zekerheid voor een lagere tegemoetkoming voor ouders. Het niet-indexeren kan namelijk kinderopvangorganisaties prikkelen om meer doelmatig te werken om zo de tariefstijging te beperken. Mocht dat het geval zijn, dan leidt het niet-indexeren in mindere mate tot een kostenstijging voor ouders dan het verlagen van vergoedingspercentages. Bovendien is een lager vergoedingspercentage voor alle inkomens niet in lijn met het voornemen van het kabinet om in het nieuwe financieringsstelsel een hoge vergoeding van 96% tot aan de maximum uurprijs in te voeren. Daarnaast is de optie waarbij er een lager inkomensafhankelijk vergoedingspercentage is voor hoge inkomens, strijdig met het kabinetsvoornemen om een inkomensonafhankelijke vergoeding voor alle werkende ouders in te voeren in het nieuwe financieringsstelsel, zodat er geen terugvorderingen meer bij ouders zijn.

Om bovengenoemde redenen geniet de optie om te besparen binnen de vergoedingspercentages niet de voorkeur. Daardoor kan binnen het beleidsterrein kinderopvang alleen bespaard worden op de maximum uurprijzen. Het kabinet kiest er daarom voor om conform het regeerprogramma de maximum uurprijzen in 2026 niet te indexeren. Het onderhavige wetsvoorstel maakt niet-indexatie mogelijk. Paragraaf 2.2 van het wetsvoorstel is aangescherpt door de beleidsalternatieven voor niet-indexeren en de totstandkoming van de besparing (nader) toe te lichten.

Consistentie en voorspelbaarheid

De Afdeling noemt dat het wetsvoorstel kan knellen met consistentie en voorspelbaarheid van het overheidsbeleid. In reactie op deze notie benadrukt het kabinet dat de wettelijke verplichting in de Wet kinderopvang om jaarlijks de maximum uurprijzen te indexeren blijft bestaan. Het niet-indexeren van de MUP in 2026 betreft expliciet, ook in de voorgestelde wettekst, een eenmalige maatregel. Bovendien zal het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich samen met Dienst

Toeslagen inspannen om betrokkenen te informeren over het wetsvoorstel, zodat zij zich kunnen beter kunnen voorbereiden op het beleid. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting het eenmalige karakter van de maatregel en het informeren van betrokkenen uitgelegd in paragraaf 9.6.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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