

NOTA VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

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

2. Wijzigingen kinderopvangtoeslag 2025

2.1 Verhoging toeslagpercentages

In het Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'¹ is een herziening van het financieringsstelsel van de kinderopvang aangekondigd. In het voorjaar van 2023 is een ingroei-pad richting dit nieuwe stelsel afgesproken, door de vergoedingspercentages van de kinderopvangtoeslag in de jaren 2025 en 2026 stapsgewijs te verhogen². Met voorliggend besluit wordt invulling gegeven aan de eerste tranche van dit ingroei-pad 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 € 546 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 tussen de € 29.393 en € 159.225 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.
3. Vergroten toekenningszekerheid en eenduidigheid van de toeslag: de toekenningszekerheid wordt vergroot omdat alle ouders met verzamelinkomens

¹ [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Regering | Rijksoverheid.nl](#)

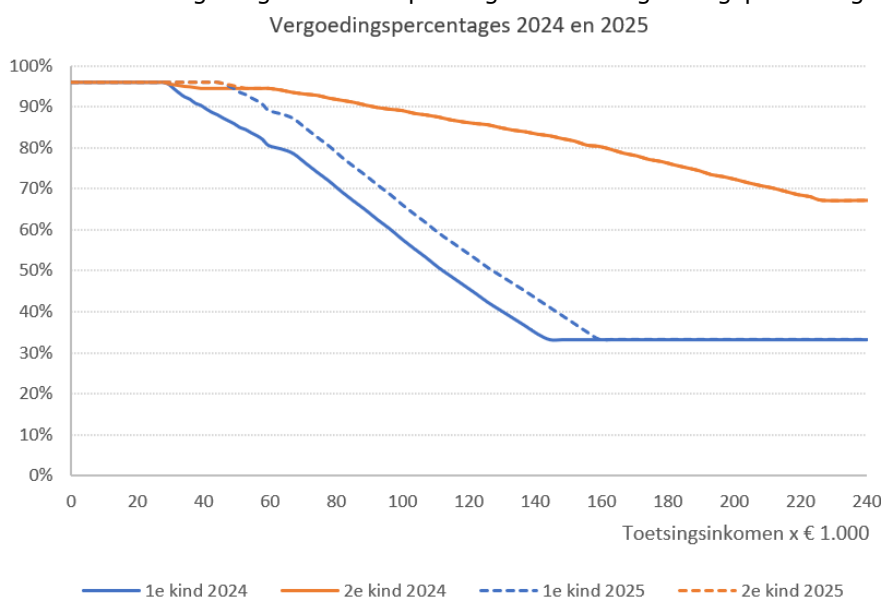
² Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 490.

onder de € 45.701 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 76.000³ huishoudens niet meer tot een lager recht op toeslag bij definitieve toekenning van de kinderopvangtoeslag. Hiermee worden terugvorderingen 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 technische 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 tussen de € 29.393 en € 159.225 verhoogd met maximaal 8,5%-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 tussen de € 29.393 en € 52.520 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.



³ 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 34.000 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 in paragraaf 2.4).

2.3 Indexering toetsingsinkomens inkomensgroepen

Ook de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen worden 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 kinderopvangtoeslagtabel 2025 in bijlage I, behorende bij artikel 6 van het Besluit kinderopvangtoeslag.

2.4 Overige beleidsmaatregelen

Het kabinet voorziet vier beleidsmatige maatregelen structureel van bekostiging door de maximum uurprijzen voor alle opvangvormen met € 0,04 te verlagen, na bovengenoemde reguliere indexatie. Daarnaast wordt de maximum uurprijs in de gastouderopvang met € 0,21 verhoogd.

In lijn met de begrotingsregels van het kabinet, 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 hervorming van de kinderopvangtoeslag die in het coalitieakkoord is aangekondigd. Deze behelst immers op termijn een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% tot aan de maximum uurprijs voor de kosten van kinderopvang van werkende ouders. Er zou echter wel een structurele dekking gevonden kunnen 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:

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 2001.⁴ 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 terugvorderingen leiden. Dit knelpunt is beschreven bij de kabinetsreactie op de motie Lodders/Van Weyenberg over verdere quick fixes om het toeslagenstelsel te verbeteren.⁵

Dit knelpunt wordt opgelost door alle vormen van promovendi (en studenten technologisch ontwerper⁶) 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 Omtzigt⁷, 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 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 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 gezichtencriterium, 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.

Wetsvoorstel Wet kinderopvang BES (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 het wetsvoorstel Wet kinderopvang BES⁸ neemt het

⁴ 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)

⁵ Kamerstukken II 2021/21, 31066 nr. 927.

⁶ Naast promovendi wordt in de kabinetsreactie op de motie Lodders/Van Weyenberg ook het knelpunt benoemt 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.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 52.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36306.

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.⁹ 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.

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 wordt met name de vergoedingspercentage 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 € 546 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 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 tussen de € 29.393 en € 159.225. 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. Er is geen sprake van enige negatieve inkomenseffecten als gevolg van de verhoging van de toeslagpercentages.

Indexatie maximum uurprijzen

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31322, nr. 514.

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 voorziet in de dekking voor een additionele verhoging van de maximum uurprijs voor gastouderopvang met € 0,25, in het kader van het Verbetertraject gastouderopvang.¹⁰ 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) en circa € 3,86 (BSO en gastouderopvang voor kinderen vanaf 4 jaar) voor de hoogste inkomens.

5. Uitgebrachte adviezen

PM: Uitvoeringstoets Toeslagen

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

PM (internetconsultatie volgt in april)

8. Resultaten voorhangprocedure

Dit besluit is op **PM** aangeboden¹¹ aan de voorzitter van de Eerste en Tweede Kamer voor de op grond van artikel 3.4 van de Wet kinderopvang verplichte voorhangprocedure van vier weken. **PM:** uitkomst voorhangprocedure.

9. Inwerkingtreding

Dit besluit wordt uiterlijk op 1 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

¹⁰ Stb. 2023, 295.

¹¹ **PM** verwijzing

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.

Artikelsgewijs

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.

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 – Toeslagen en Douane.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip