

Kenmerk	W12.22.00088/III
Datum aanhangig	13 juli 2022
Datum vastgesteld	31 augustus 2022
Datum advies	31 augustus 2022
Datum publicatie	5 september 2022
Vindplaats	Staatscourant 2022, nr. 28280

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2022, no.2022001565, 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 van tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de indexatie van de toetsingsinkomens en maximum uurprijzen, het loslaten van de koppeling gewerkte uren en de bekostiging van de intensivering van toezicht en handhaving in de gastouderopvang, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit kinderopvangtoeslag. Met deze wijziging worden de maximum uurprijzen en toetsingsinkomens van de kinderopvangtoeslag geïndexeerd, wordt de koppeling gewerkte uren losgelaten en wordt dekking geregeld voor de intensivering van toezicht en handhaving in de gastouderopvang.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de voorgestelde vereenvoudiging van het bestaande stelsel van de kinderopvangtoeslag. Zij wijst evenwel op het risico van grotere aanzuigende werking door het loslaten van de koppeling gewerkte uren dan de toelichting veronderstelt. Voorts is een nadere motivering nodig van de keuze om de kosten voor de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang om te slaan over de kinderopvang toeslag door niet volledig te indexeren. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Loslaten koppeling gewerkte uren

Het recht op kinderopvangtoeslag bestaat - naast enkele bijzondere situaties - alleen voor werkende ouders. (zie noot 1) Op dit moment wordt de omvang van het recht op kinderopvangtoeslag gerelateerd aan het aantal gewerkte uren. Ter uitvoering van het coalitieakkoord wordt voorgesteld de koppeling gewerkte uren te laten vervallen. Wel geldt als eis dat in een maand arbeid wordt verricht. (zie noot 2) Daarmee wordt volgens de toelichting een vereenvoudiging van het bestaande stelsel beoogd waarbij minder terugvorderingen hoeven plaats te vinden. De toelichting stelt verder dat wordt beoogd bij te dragen aan het realiseren van de algemene beleidsdoelstelling van de kinderopvangtoeslag:

het ondersteunen en stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen. (zie noot 3)

De Afdeling heeft begrip voor de voorgestelde vereenvoudiging van het stelsel. De kinderopvangtoeslag is volgens de toelichting gericht op werkende ouders en daarmee op arbeidsparticipatie. (zie noot 4) De keuze om verkrijging van kinderopvangtoeslag mogelijk te maken voor elke maand waarin de betrokkene arbeid heeft verricht, betekent dat ook bij werkzaamheden van zeer geringe omvang recht op kinderopvangtoeslag kan ontstaan, ook voor de uren waarin geen arbeid wordt verricht.

Voor grote groepen zal met de voorgestelde aanpak een aanzienlijke vereenvoudiging worden bereikt in de indiening en beoordeling van aanvragen. Daar staan echter ook risico's tegenover. In de eerste plaats zal, zoals de uitvoeringstoets vermeldt, vooral voor bepaalde groepen met zeer onregelmatige activiteiten, zoals zzp-ers, het risico op hoge terugvorderingen blijven bestaan. (zie noot 5) Zij moeten immers voldoen aan de eis dat in een maand arbeid wordt verricht.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met een toename van gebruik van de kinderopvangtoeslag gedurende uren dat geen arbeid wordt verricht. De uitvoeringstoets gaat uit van een beperkte toename van de kans op dergelijk gebruik. Daarmee correspondeert niet de uit de toelichting blijkende verwachting dat de afschaffing van de koppeling gewerkte uren niet tot een aanzuigende werking zal leiden. (zie noot 6) Weliswaar wordt gewezen op de eigen bijdrage als remmende factor, maar in het Coalitieakkoord is ook voorzien in een vermindering van de eigen bijdragen.

De met de voorgestelde aanpak beoogde belangrijke vereenvoudiging van de regeling, kan in geval van aanzuigende werking ten koste gaan van de doelmatigheid ervan. Daarbij komt dat niet duidelijk is welke effecten mogen worden verwacht van de cumulatie van de vermindering van de eigen bijdragen en de nu voorgestelde maatregel.

De Afdeling is er zonder nadere motivering niet van overtuigd dat van het loslaten van de koppeling gewerkte uren weinig aanzuigende werking zal uitgaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande.

2. Gastouderopvang

Vanaf 2022 vindt een intensivering van het toezicht op gastouderopvang plaats. Aangekondigd is dat de kosten daarvan, bijna € 7 miljoen, worden gedekt uit de kinderopvangtoeslag. Om te voorkomen dat ook ouders die geen gebruik maken van de gastouderopvang minder kinderopvangtoeslag zouden ontvangen is ervoor gekozen om de maximum uurprijzen voor de gastouderopvang niet volledig te indexeren. (zie noot 7)

De Afdeling wijst op het algemene uitgangspunt dat de handhaving van wet- en regelgeving uit de algemene middelen dient te worden gefinancierd, omdat deze plaatsvindt ten behoeve van het algemeen belang. (zie noot 8) Het is daarom niet vanzelfsprekend dat de kosten van intensivering van toezicht in de kinderopvang worden omgeslagen binnen de kinderopvang(toeslag).

Verder merkt de Afdeling op dat, indien ervoor wordt gekozen de kosten van intensivering binnen de kinderopvangtoeslag op te vangen, het niet voor de hand ligt deze zo specifiek als nu wordt voorgesteld door te berekenen. Het is de vraag of het in de rede ligt gastouderopvang financieel minder aantrekkelijk te maken.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op dit punt met inachtneming van het voorgaande

nader te motiveren en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 21 september 2022

1. Loslaten koppeling gewerkte uren

Met het loslaten van de koppeling gewerkte uren (KGU) wordt een belangrijke eerste stap gezet in de richting van het nieuwe stelsel. Hiermee wordt een vereenvoudiging nagestreefd voor ouders en uitvoerder. Ook betekent dit voor ouders een toename van de toekenningszekerheid van de kinderopvangtoeslag. Ouders hoeven niet meer te schatten hoeveel uur ze in een jaar gaan werken (en gedurende het jaar wijzigingen van hun gewerkte uren bijhouden). Een verkeerde inschatting van het aantal gewerkte uren is geen reden meer voor terugvorderingen. Het kabinet erkent dat voor bepaalde groepen met onregelmatig werk, zoals zzp'ers of ouders met een flexibel contract, het risico op hoge terugvorderingen blijft bestaan. Dit is echter geen gevolg van het loslaten van de KGU. Het risico van deze terugvorderingen komt voort uit de voorwaarde dat een ouder moet werken om aanspraak te maken op kinderopvangtoeslag (de arbeidseis) (zie noot 9). In tegenstelling tot een werknemer in loondienst, kan het voor bijvoorbeeld ouders met een flexibel contract in sommige maanden lastig zijn om aan deze eis te voldoen. Dat heeft de coronapandemie in sommige sectoren eens te meer aangetoond. Doordat ouders met onregelmatig werk, zoals zzp'ers of ouders met een flexibel contract, straks niet meer aan hoeven te tonen hoeveel uren zij werken is het risico op terugvorderingen echter vele malen kleiner. Zij hoeven immers niet meer aan te tonen hoeveel uren zij werken, zolang zij maar kunnen aantonen dat zij werken.

De Afdeling merkt op dat met het loslaten van de KGU rekening moet worden gehouden met een toename van het gebruik van de kinderopvangtoeslag gedurende uren dat geen arbeid wordt verricht en noemt dit de aanzuigende werking van de KGU. Volgens de Afdeling kan dit ten koste gaan van de doelmatigheid van de kinderopvangtoeslag. Het is voor de Afdeling niet duidelijk welke effecten mogen worden verwacht van de cumulatie van de vermindering van de eigen bijdragen en de nu voorgestelde maatregel. Zoals in paragraaf 2.1.2 van de nota van toelichting is beschreven, is bij de keuze om de KGU los te laten onvermijdelijk sprake van een afruil tussen de proportionaliteit van het recht op kinderopvangtoeslag in relatie tot de omvang van de arbeidsdeelname enerzijds, en eenvoud in de uitvoering en toekenningszekerheid voor ouders bij wisselende urenomvang anderzijds. Indien er gekozen zou zijn om een minimaal aantal gewerkte uren als voorwaarde te stellen voor aanspraak op een bepaald aantal uren kinderopvangtoeslag zou er alsnog sprake zijn van een KGU. Dit kan zorgen voor terugvorderingen en hierdoor behoudt het stelsel een extra complexiteit. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om de KGU geheel los te laten. Binnen het huidige stelsel zal de eigen bijdrage als remmende factor fungeren. Bij de uitwerking van het nieuwe stelsel zal rekening gehouden worden met het gedetecteerde risico dat vermindering van de eigen bijdrage zal leiden tot een toename van gebruik van de kinderopvangtoeslag gedurende uren dat geen arbeid wordt verricht. Naar verwachting blijft de toename beperkt. De (maatschappelijke) norm is en blijft dat je opvang afneemt als je werkt. Dit is ook te zien aan het huidige gemiddelde gebruik. Dit ligt rond de 2 dagen per week, wat lager is dan de

gemiddelde arbeidsdeelname van de minst werkende partner. De gerichtheid op werkende ouders en dus arbeidsparticipatie blijft bij het loslaten van de KGU. In de verdere uitwerking van de hervorming van het kinderopvangstelsel zal onder andere middels evaluatie worden bekeken of met de onderhavige invulling van het loslaten van de KGU de beoogde effecten doeltreffend en zo doelmatig mogelijk worden bereikt. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

2. Gastouderopvang

De Afdeling wijst op het algemene uitgangspunt dat de handhaving van wet- en regelgeving uit de algemene middelen dient te worden gefinancierd. Zoals in paragraaf 2.2 van de nota van toelichting is beschreven, is in de begroting 2022 aangekondigd dat de kosten van de intensivering van toezicht op de gastouderopvang worden gedekt uit de kinderopvangtoeslag. Er is bij dit voorstel geen sprake van het (rechtstreeks) doorberekenen van de kosten van toezicht en handhaving zoals dat in het kader van het rapport Maat houden (zie noot 10) is uitgewerkt. In lijn met de begrotingsregels van het kabinet, is toezicht en handhaving op de gastouderopvang van dekking voorzien op de eigen begroting. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

Tevens merkt de Afdeling op dat het niet voor de hand ligt de kosten te dekken door specifiek de maximum uurprijs voor de gastouderopvang te verlagen. Het kabinet vindt de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang en de gastouderopvang belangrijk. Daarvoor is het nodig om het toezicht op gastouders te intensiveren. Vanaf 2022 wordt iedere gastouder eens per twee of drie jaar bezocht. Voorheen was dat gemiddeld zeven jaar, met uitschieters ver daarboven. Het kabinet vindt dit onvoldoende om de kwaliteit en veiligheid te waarborgen, ook gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep en specifiek het solitaire karakter van gastouderopvang. Dit overwegende is besloten de intensivering van het toezicht te dekken binnen de kinderopvangtoeslag door het neer te laten slaan op de maximum uurprijs voor gastouderopvang. Het kabinet acht het passend en rechtvaardig dat alleen de ouders meebetalen die gastouderopvang gebruiken en die dus ook baat zullen hebben bij het beter waarborgen van de kwaliteit en veiligheid. Alternatieve dekking is niet wenselijk, omdat hierdoor ouders zouden meebetalen aan toezicht voor een opvangsoort waar zij geen gebruik van maken.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Voetnoten

- (1) Artikel 1.6 van de Wet op de kinderopvang.
- (2) Voorgesteld artikel 8a, eerste lid, onderdeel b, onder 1°.
- (3) Toelichting, paragraaf 2.1.1.
- (4) Toelichting, paragraaf 2.1.2.
- (5) Uitvoeringstoets Belastingdienst-Toeslagen.
- (6) Toelichting, paragraaf 2.1.4.
- (7) Toelichting, paragraaf 2.2.
- (8) Zie in dit verband het kabinetsstandpunt over de herziening van het rapport Maat houden (Kamerstukken II 2013/14, 24036, nr. 407) en de voorlichting over de doorberekening van kosten door het Ministerie van Economische Zaken aan het bedrijfsleven, in het bijzonder ten

aanzien van de huidige wijze van doorberekening van handhavings-, toezichts- en keuringskosten door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (Kamerstukken II 2015/16, 33835, nr. 46).

(9) Zie artikel 1.6 van de Wet kinderopvang

(10) Bijlage bij Kamerstukken II, 2013/14, 24036, nr. 407.