

Vergaderjaar 2023–2024

**31 322**

## **Kinderopvang**

**Nr. 531**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2024

#### **Aanleiding**

Goede en betaalbare kinderopvang is van groot belang voor heel veel mensen in Nederland. Het draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen en het zorgt ervoor dat ouders kunnen werken, waardoor de tekorten op de arbeidsmarkt kleiner worden. Met de kinderopvangtoeslag maken we kinderopvang betaalbaar en daarmee toegankelijk voor ouders. Maar in de huidige vorm kent de kinderopvangtoeslag enkele fundamentele problemen. In mijn brief van 5 april<sup>1</sup>, die ik tegelijk met deze brief aan uw Kamer stuur, ga ik hier in meer detail op in. Ook licht ik daarin toe welke bouwstenen voor een oplossing voor deze problemen het kabinet uitwerkt voor besluitvorming door een nieuw kabinet.

Deze brief gaat over de voorgenomen stapsgewijze verhoging van de kinderopvangtoeslag en de middelen die het kabinet daar vorig voorjaar voor heeft gereserveerd op de begroting van mijn ministerie. Het doel van dit «ingroeipad» is het geleidelijk laten stijgen van de vraag naar opvang zodat het aanbod in stappen mee kan groeien. In de bijlage bij mijn stand van zakenbrief van 15 september<sup>2</sup> ben ik hier in meer detail op ingegaan. De eerste tranche van de ingroeipadmiddelen, ter hoogte van € 429 miljoen, staat voor 2025 gereserveerd op de SZW-begroting. Tijdens het tweeminutendebat op 20 maart heeft het lid Maatoug (PvdA-GL) mij gevraagd hoe deze eerste tranche precies ingezet zou kunnen worden. Hieronder licht ik een viertal varianten met overwegingen toe. Daarna beschrijf ik het vervolgproces.

Voordat ik overga tot een beschrijving van deze varianten wil ik benadrukken dat het kabinet nog moet besluiten over het ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag 2025, waarmee de eerste tranche van de ingroeipad-

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 322, nr. 530

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 512

middelen ingezet wordt. Op 11 april wil ik met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in gesprek over de ingroeipadvarianten. Vervolgens zal het uiteindelijke voorstel van het kabinet in juni met het ontwerpbesluit aan uw Kamer worden aangeboden voor de voorhangprocedure. Tijdens deze voorhangprocedure kan uw Kamer inhoudelijk reageren op de inzet van de ingroeipadmiddelen.

Er zijn diverse manieren om de € 429 miljoen van de eerste tranche ingroeipadmiddelen in te zetten. Het ligt voor de hand om een inzet te kiezen die aansluit bij de doelen van de herziening van het financieringsstelsel. De verhoging van de kinderopvangtoeslag moet de toekenningszekerheid voor ouders vergroten. Dit zal een positief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen: uit recent onderzoek van I&O Research<sup>3</sup> blijkt dat ouders die geen gebruik maken van kinderopvang gestimuleerd kunnen worden om dat wel te gaan doen door de zekerheid van de toeslag te vergroten. Dit speelt het sterkst bij huishoudens met lage inkomens. En kinderen uit huishoudens met lage inkomens hebben qua ontwikkeling verhoudingsgewijs het meeste baat bij kinderopvang<sup>4</sup>. Daarnaast moet de inzet van de ingroeipadmiddelen de arbeidsparticipatie stimuleren en de kinderopvangtoeslag eenduidiger en begrijpelijker maken. Ik beschrijf voor alle vier de varianten hoe deze zich verhouden tot deze doelen.

Een aandachtspunt bij alle varianten is dat het verhogen van de kinderopvangtoeslag het risico op hogere terugvorderingen bij ouders kan vergroten, bijvoorbeeld wanneer ouders minder uren kinderopvang afnemen dan vooraf door hen is ingeschat. De terugvordering is dan hoger omdat de vergoeding per uur hoger was. In de eerdergenoemde brief van 5 april beschrijf ik bouwstenen voor een oplossing waarmee dit risico gemitigeerd kan worden.

### **Variant 1: hogere vergoedingspercentages voor middeninkomens**

Met deze variant wordt de betaalbaarheid van kinderopvang vergroot voor middeninkomens, voornamelijk via een aanpassing van de eerste kindtabel. Dit stimuleert de arbeidsparticipatie voor deze groep. Ook wordt de toekenningszekerheid vergroot door meer ouders recht te geven op het maximale vergoedingspercentage van 96%. Daarbij blijft de steilheid van het afbouwpad ongewijzigd.

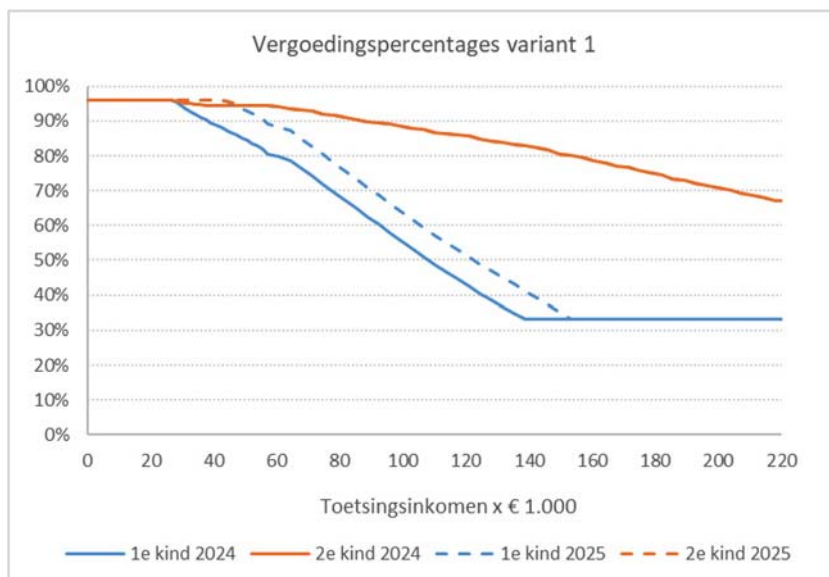
De vergoedingspercentages in de eerste kindtabel worden opgehoogd voor inkomens tussen circa € 28.000 en circa € 153.000<sup>5</sup>. De tweede kindtabel wordt licht aangepast zodat het vergoedingspercentage in deze tabel voor geen enkele inkomensgroep lager uitvalt dan het nieuwe vergoedingspercentage in de eerste kindtabel. Ten slotte wordt het «startpunt» van de vaste voet in de eerste kindtabel (het minimumpercentage waar alle ouders met recht op kinderopvangtoeslag aanspraak op kunnen maken, ongeacht hun inkomen) opgehoogd (van circa € 139.000 naar circa € 153.000). De hoogte van de vaste voet blijft wel gelijk (33,3%). De vaste voet in de tweede kindtabel blijft geheel ongewijzigd.

---

<sup>3</sup> Dit rapport wordt binnenkort gepubliceerd.

<sup>4</sup> CPB en SCP – Herziening financieringsstelsel kinderopvang (2023)

<sup>5</sup> De bedragen die in deze brief genoemd worden zijn indicatief en gebaseerd op parameters voor 2024. De precieze bedragen kunnen dus nog wijzigen, bijvoorbeeld door (toekomstige) prijsindexaties.



Naar verwachting zijn de gevolgen van variant 1 als volgt:

- Vergroten toekenningszekerheid: de toekenningszekerheid neemt toe omdat meer ouders recht krijgen op het maximale vergoedingspercentage van 96%. Inkomensstijgingen of fouten in de schatting van het inkomen leiden voor ouders met verzamelinkomens tot circa € 44.000 niet meer tot een lager recht op toeslag bij definitieve toekenning<sup>6</sup>. Hiermee worden terugvorderingen voorkomen.
- Stimuleren arbeidsparticipatie: de arbeidsparticipatie van ouders met verzamelinkomens tussen circa € 28.000 en circa € 153.000 wordt gestimuleerd omdat kinderopvang voor hen betaalbaarder wordt. Het verhogen van de toeslag voor het eerste kind heeft naar verwachting een positiever effect op de arbeidsparticipatie dan een verhoging van de toeslag voor het tweede kind. 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<sup>7</sup>.
- Vergroten eenduidigheid kinderopvangtoeslag: de toeslag wordt 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. Het bestaan van twee kindtabellen draagt in ieder geval niet bij aan de eenduidigheid van de toeslag. Dit verschil verkleinen is een (beperkte) stap in het versimpelen van de kinderopvangtoeslag.

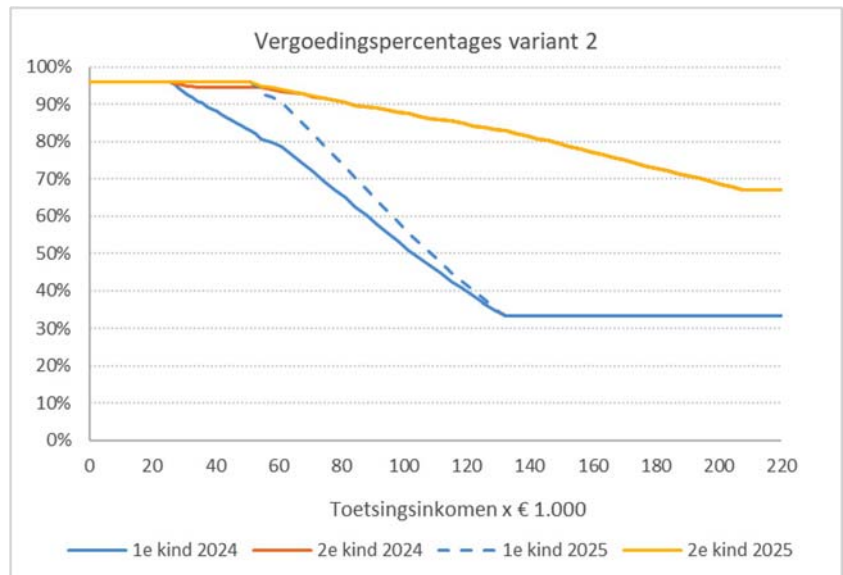
### Variant 2: zo veel mogelijk ouders krijgen 96%

Met deze variant wordt de toekenningszekerheid vergroot voor een zo groot mogelijke groep ouders. Dit betekent dat de € 429 miljoen zo ingezet wordt dat zo veel mogelijk huishoudens recht moeten krijgen op het maximale vergoedingspercentage van 96%.

<sup>6</sup> Dit betreft circa 76.000 huishoudens. Zonder de intensivering hebben circa 41.000 huishoudens in 2024 al recht op een vergoedingspercentage van 96% in beide kindtabellen. Door de hier beschreven intensivering komen hier in 2025 circa 34.000 huishoudens bij.

<sup>7</sup> IBO Deeltijdwerk – De(eltijd) zal het leren (2020), p.70

De vergoedingspercentages in de eerste kindtabel worden opgehoogd voor inkomens tussen circa € 28.000 en circa € 139.000. Hierdoor wordt het afbouwpad van de eerste kindtabel steiler. De tweede kindtabel wordt licht aangepast zodat het vergoedingspercentage in de tweede kindtabel voor geen enkele inkomensgroep lager uitvalt dan het nieuwe vergoedingspercentage in de eerste kindtabel. De vaste voet van de eerste en de tweede kindtabel blijft ongewijzigd.



Naar verwachting zijn de gevolgen van variant 2 als volgt:

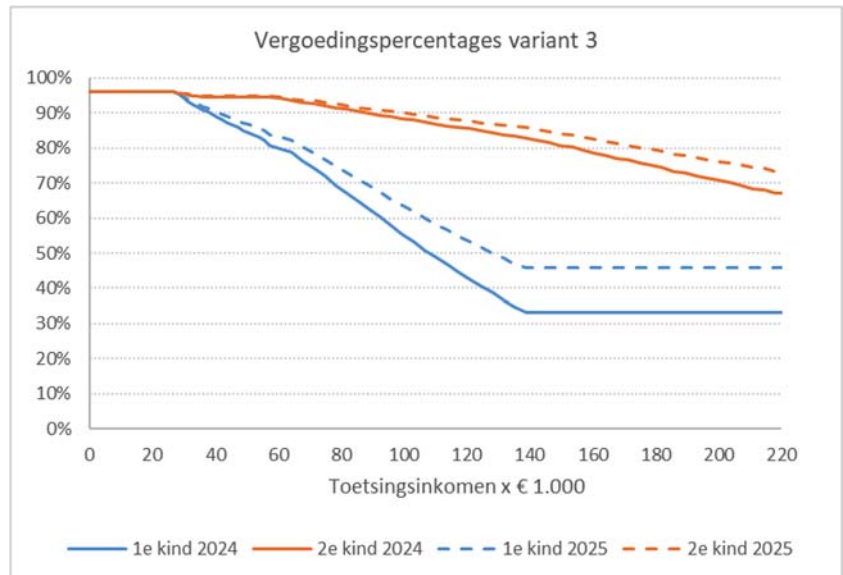
- Vergroten toekenningzekerheid: de toekenningzekerheid stijgt voor ouders met een verzamelinkomen tot circa € 52.000 omdat zij recht krijgen op het maximale vergoedingspercentage van 96%. Daar staat tegenover dat het afbouwpad steiler wordt, waardoor een inkomensstijging of een verkeerde inschatting van het inkomen tot hogere terugvorderingen leidt voor ouders met een inkomen op het afbouwpad.
- Stimuleren arbeidsparticipatie: de arbeidsparticipatie van ouders met verzamelinkomens tussen circa € 28.000 en circa € 132.000 wordt gestimuleerd omdat kinderopvang voor hen betaalbaarder wordt. Enerzijds komt de € 429 miljoen voornamelijk terecht bij lage en middeninkomens, die in de arbeidsparticipatiekeuze doorgaans gevoeliger zijn voor kostenprikkels dan hogere inkomens. Anderzijds is het aantal ouders dat een hogere toeslag ontvangt (waardoor werken meer gaat lonen) beperkter dan in varianten 1, 3 en 4. Dit komt omdat de inkomensgrens waarop de vaste voet van de eerste kindtabel in werking treedt in variant 2 niet verandert. Bovendien zorgt het steilere afbouwpad ervoor dat een dag extra werken minder lonend wordt, wat een negatief effect zal hebben op de arbeidsparticipatie van deze ouders.
- Vergroten eenduidigheid kinderopvangtoeslag: de toeslag wordt beperkt eenduidiger omdat de verschillen in vergoedingspercentages tussen de eerste en tweede kindtabel met variant 2 enigszins afnemen.

### **Variant 3: hogere vergoedingspercentages in beide kindtabellen voor alle ouders**

Met deze variant wordt de € 429 miljoen zo verdeeld dat alle ouders met recht op kinderopvangtoeslag die niet al recht hebben op het maximale vergoedingspercentage er op vooruit gaan. De nadruk ligt hierbij op

hogere inkomens, die op dit moment recht hebben op de laagste vergoedingspercentages. Hierdoor ontvangen alle ouders met recht op kinderopvangtoeslag die niet al recht hebben op het maximale vergoedingspercentage een hogere toeslag. Voor hen daalt de marginale druk en gaat werken meer lonen.

Om dit te bereiken wordt de vaste voet in de eerste kindtabel verhoogd (van 33,3% naar 45,8%). Ook in de tweede kindtabel wordt de vaste voet opgehoogd (van 67,1% naar 73,4%). Daardoor worden de «afbouwpaden» naar de vaste voet minder steil. De inkomensgrenzen vanaf waar de opgehoogde vaste voeten van beide tabellen in werking treden, blijven gelijk.



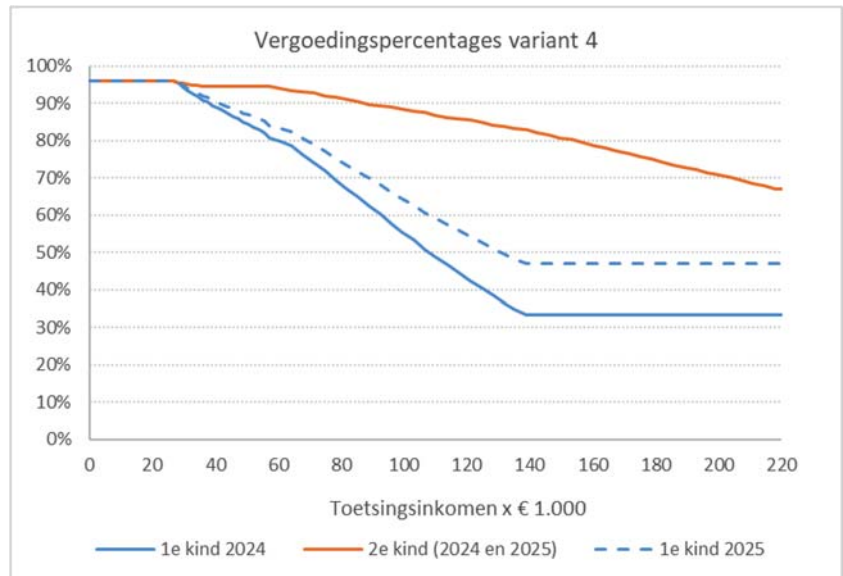
Naar verwachting zijn de gevolgen van variant 3 als volgt:

- Vergroten toekenningzekerheid: variant 3 zorgt slechts beperkt voor meer toekenningzekerheid voor ouders. Het aantal ouders dat recht krijgt op het maximale vergoedingspercentage van 96% neemt namelijk nauwelijks toe.
- Stimuleren arbeidsparticipatie: de arbeidsparticipatie van ouders met verzamelinkomens boven circa € 28.000 wordt gestimuleerd omdat kinderopvang voor hen betaalbaarder wordt. Een groot aantal ouders ontvangt een hogere toeslag. Daar staat tegenover dat de € 429 miljoen met variant 3 voor een groot deel terecht komt bij huishoudens met hoge inkomens. Door het minder steil aflopende afbouwpad geldt zelfs dat naarmate het inkomen stijgt, het voordeel ook stijgt. Hoge inkomens zijn minder gevoelig voor kostenprikkel in de arbeidsparticipatiekeuze. Daarnaast wordt in variant 3 een aanzienlijk deel van de € 429 miljoen geïnvesteerd in de tweede kindtabel, terwijl de grootste arbeidsparticipatiebatens behalen zijn met het ophogen van de vergoedingspercentages in de eerste kindtabel.
- Vergroten eenduidigheid kinderopvangtoeslag: de toeslag wordt beperkt eenduidiger, omdat de verschillen in vergoedingspercentages tussen de eerste en tweede kindtabel met variant 3 slechts beperkt afnemen.

#### Variant 4: alle ouders een hogere toeslag in de eerste kindtabel

Ook met deze variant wordt de € 429 miljoen zo verdeeld dat alle ouders met recht op kinderopvangtoeslag die niet al recht hebben op het maximale vergoedingspercentage er op vooruit gaan. Voor hen daalt de marginale druk en gaat werken meer lonen. In een poging om de arbeidsparticipatiebaten zo groot mogelijk te maken, worden alleen de vergoedingspercentages in de eerste kindtabel opgehoogd.

Om dit te bereiken wordt de vaste voet in de eerste kindtabel opgehoogd (van 33,3% naar 47,1%). Daardoor wordt het afbouwpad van het vergoedingspercentage in deze tabel minder steil. De tweede kindtabel verandert niet.



Naar verwachting zijn de gevolgen van variant 4 als volgt:

- Vergroten toekenningszekerheid: variant 4 zorgt slechts beperkt voor meer toekenningszekerheid voor ouders. Het aantal ouders dat recht krijgt op het maximale vergoedingspercentage van 96% neemt namelijk nauwelijks toe.
- Stimuleren arbeidsparticipatie: net als bij variant 3 wordt de arbeidsparticipatie van ouders met verzamelinkomens boven circa € 28.000 gestimuleerd. Omdat de middelen geheel geïnvesteerd worden in de eerste kindtabel zullen de arbeidsparticipatiebaten van alternatief 4 iets groter zijn dan bij alternatief 3. Net als bij variant 3 landt het grootste voordeel bij hoge inkomens. Deze ouders zijn in de arbeidsparticipatiekeuze minder gevoelig voor kostenprikkelers.
- Vergroten eenduidigheid kinderopvangtoeslag: de toeslag wordt met variant 4 iets eenduidiger. De verschillen tussen de vergoedingspercentages in de eerste en de tweede kindtabel nemen met variant 4 verhoudingsgewijs sterk af. Dit vergroot de eenduidigheid van de kinderopvangtoeslag. Dit effect is echter het sterkst voor hoge inkomensgroepen, waarvan verondersteld kan worden dat zij minder nadeel ondervinden van de complexe toeslagensystematiek.

## Inkomenseffecten

In alle vier de varianten wordt kinderopvang voor veel ouders beter betaalbaar. In onderstaande tabel zijn de verwachte inkomenseffecten<sup>8</sup> van de vier varianten weergegeven. De tabel toont per variant voor vijf inkomensgroepen het mediane inkomenseffect. Met varianten 1 en 2 gaan voornamelijk de middelste drie inkomensgroepen er op vooruit. Met varianten 3 en 4 is het inkomenseffect het grootst bij de laatste twee inkomensgroepen. De eerste inkomensgroep gaat er met geen van de varianten op vooruit omdat deze groep op dit moment al recht heeft op het maximale vergoedingspercentage van 96%.

### Inkomenseffect voor huishoudens met kinderopvangtoeslag

|                                     | Variant 1 | Variant 2 | Variant 3 | Variant 4 |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Inkomensgroep</b>                |           |           |           |           |
| 1 <sup>ste</sup> (≤109% WML)        | 0,0%      | 0,0%      | 0,0%      | 0,0%      |
| 2 <sup>de</sup> (109–174% WML)      | 0,4%      | 0,4%      | 0,1%      | 0,1%      |
| 3 <sup>de</sup> (174–265% WML)      | 0,7%      | 1,0%      | 0,2%      | 0,2%      |
| 4 <sup>de</sup> (265–391% WML)      | 0,7%      | 0,7%      | 0,4%      | 0,4%      |
| 5 <sup>de</sup> (>391% WML)         | 0,3%      | 0,1%      | 0,6%      | 0,6%      |
| Alle huishoudens (met recht op KOT) | 0,4%      | 0,4%      | 0,3%      | 0,3%      |

Als kinderopvangopvang goedkoper wordt dan gaat werken voor ouders meer lonen. Ter illustratie van dit effect worden hieronder voor variant 1 de gevolgen voor de marginale druk en de netto opbrengst van een dag meer werken in beeld gebracht.

#### Voorbeeld 1

Een gezin met twee werkende partners en twee kinderen. De partners werken vier dagen per week en drie dagen per week en verdienen respectievelijk circa € 44.000 (modaal) en circa € 33.000 (75% modaal). Beide kinderen gaan twee dagen per week naar de dagopvang. Partner twee besluit een dag per week extra te gaan werken (van drie naar vier dagen per week). Beide kinderen gaan daardoor een dag per week extra naar de dagopvang.

#### *Zonder intensivering*

De marginale druk is 52,5%. Daarin zijn de netto meerkosten van kinderopvang nog niet meegerekend. Inclusief deze meerkosten houdt het gezin van elke extra verdiende euro circa 16,4% over. Op jaarbasis levert de dag extra werken het gezin netto circa € 1.800 extra op.

#### *Met intensivering*

De marginale druk is nog steeds 52,5% zonder de netto meerkosten van kinderopvang. Inclusief deze meerkosten houdt het gezin van elke extra verdiende euro circa 20,7% over. Op jaarbasis levert de dag extra werken het gezin netto circa € 2.300 op.

#### Voorbeeld 2

Een gezin met twee werkende partners en twee kinderen. De partners werken vier dagen per week en drie dagen per week en verdienen respectievelijk circa € 44.000 (modaal) en circa € 16.500

<sup>8</sup> Op basis van (verwacht) prijspeil 2025, afgerond op 1 decimaal.

(60% wettelijk minimumloon). Beide kinderen gaan twee dagen per week naar de dagopvang. Partner twee besluit een dag per week extra te gaan werken (van drie naar vier dagen per week). Beide kinderen gaan daardoor een dag per week extra naar de dagopvang.

#### *Zonder intensivering*

De marginale druk is 14,2%. Daarin zijn de netto meerkosten van kinderopvang nog niet meegerekend. Inclusief deze meerkosten houdt het gezin van elke extra verdiende euro circa 55,7% over. Op jaarbasis levert de dag extra werken het gezin netto circa € 3.100 extra op.

#### *Met intensivering*

De marginale druk is nog steeds 14,2% zonder de netto meerkosten van kinderopvang. Inclusief deze meerkosten houdt het gezin van elke extra verdiende euro circa 64,7% over. Op jaarbasis levert de dag extra werken het gezin netto circa € 3.500 op.

### **Proces**

Op 11 april ga ik met de vaste Kamercommissie in gesprek over de hierboven beschreven varianten. Op basis van dit gesprek zal het kabinet het ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag 2025 nader uitwerken. Dienst Toeslagen zal met een uitvoeringstoets de impact op de uitvoering in kaart brengen. Daarna zal ik het ontwerpbesluit voor internetconsultatie aanbieden. Vervolgens zal ik het ontwerpbesluit, inclusief de resultaten van de uitvoeringstoets en de internetconsultatie, in juni aan het parlement aanbieden in het kader van de voorhangprocedure. Na de voorhangprocedure zal ik het ontwerpbesluit voor advisering aanbieden aan de Raad van State. Ten slotte wordt het besluit naar verwachting in oktober gepubliceerd en verwerkt in de systemen van Dienst Toeslagen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
C.E.G. van Gennip