

- 36241 Wijziging van de Wet kinderopvang om aanspraak op kinderopvangtoeslag mogelijk te maken voor Oekraïense ontheemden gelet op het Uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan en daarnaast ouders met een partner buiten de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland ook aanspraak op kinderopvangtoeslag te geven
- Nr. 13 Brief van de staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2025

Op 20 november 2024 heeft de plenaire behandeling in de Eerste Kamer plaatsgevonden van het wetsvoorstel kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de EU.¹ Met dit wetsvoorstel kan de in Nederland werkende ouder met een partner buiten de EU aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Zo kan deze burger deelnemen aan de arbeidsmarkt en werk en de zorg voor kinderen combineren. Daarmee heeft het vorige kabinet ingezet op een hogere arbeidsparticipatie. Bovendien draagt kinderopvang bij aan de ontwikkeling van kinderen. De wet is aangenomen en op 10 december 2024 gepubliceerd.² In de memorie van toelichting en tijdens de plenaire behandeling is toegezegd dat er een invoeringstoets zal worden gedaan op het wetsvoorstel.³ Dienst Toeslagen heeft in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een invoeringstoets opgesteld. In deze beleidsreactie informeren de staatssecretaris Herstel en Toeslagen en de staatssecretaris Participatie en Integratie uw Kamer over de resultaten van de invoeringstoets en de lessen die hieruit worden getrokken.

Toelichting invoeringstoets

¹ Handelingen II 2023/24, nr. 54, item 10 en nr. 79, item 6. Handelingen I 2024/25, nr. 7, items 4 en 6.

² Staatsblad 2024, nr. 390.

³ Kamerstukken II, 2022/23, 36 241, nr. 3.

De invoeringstoets kan beschreven worden als een beknopte bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. De invoeringstoets wordt zo snel mogelijk na het intreden van de wet- of regelgeving uitgevoerd. Recentelijk is de definitieve toekenning van de toeslag voor de volledige doelgroep onder het wetsvoorstel opgestart, waarmee eerste inzichten over de uitwerking van de praktijk konden worden opgedaan. De inhoud van de invoeringstoets is vastgesteld binnen Dienst Toeslagen, maar is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met het ministerie van SZW. Daarvoor zijn Oekraïense ontheemden middels een enquête benaderd en is er input opgehaald bij de uitvoeringsdirectie van Dienst Toeslagen.

Bevindingen

De opstart van dit wetgevingstraject had niet de gewenste structuur bij aanvang. Desondanks lijkt de uitvoering momenteel geen grote problemen te kennen. De plots ontstane situatie door de oorlog in Oekraïne vroeg om snel handelen vanuit de overheid. Op tal van terreinen moesten snel beslissingen worden genomen om op een passende manier de opvang van Oekraïense ontheemden in Nederland te faciliteren. Het is dan ook begrijpelijk dat in die context niet alles van begin af aan met de gebruikelijke zorgvuldigheid tot stand is gekomen, zoals de opstart van communicatie zonder dat daar een communicatieplan aan ten grondslag ligt. Desalniettemin is het goed om te zien dat momenteel meer dan 1.000 burgers door deze maatregel de mogelijkheid wordt geboden om de zorg voor het jonge kind te combineren met deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt.

De invoeringstoets laat ook zien dat het gebruik van kinderopvang door Oekraïense ontheemden over de jaren blijft stijgen. Tegelijkertijd blijft het gebruik van kinderopvang achter bij de verwachte aantallen. Dit kan meerdere redenen hebben. Zoals in de invoeringstoets geschetst, zijn er mensen die ook met kinderopvangtoeslag de kosten voor kinderopvang niet kunnen dragen en hebben mensen te maken met wachtrijen bij de kinderopvang. Uiteraard is dit problematiek waar ook andere mensen in de doelgroep voor de kinderopvangtoeslag mee te maken hebben. Door de hoge mate van onzekerheid van de instroom van Oekraïense ontheemden was het uitermate moeilijk om een betrouwbare raming op te stellen over het gebruik van de maatregel. Op basis van deze invoeringstoets is het lastig om iets

te kunnen zeggen over de doelmatigheid van de regeling. Hier wordt specifiek naar gekeken in de toegezegde beleidsevaluatie die in de zomer van 2026 wordt opgeleverd.

Als kernboodschap vermeldt de invoeringstoets dat voor een goede uitvoering het van belang is dat zo snel mogelijk volledige duidelijkheid wordt geboden over het recht op toeslag. De opdracht van het kabinet om al conform het wetsvoorstel te handelen, in combinatie met het langdurige parlementaire proces, zat deze duidelijkheid voor zowel aanvragers als uitvoering in de weg. In het parlementaire proces is toegezegd om in de communicatie het voorbehoud op te nemen dat het wetsvoorstel nog werd behandeld. Dit zorgde voor een dilemma in de boodschap naar burgers: er wordt een voorziening beschikbaar gesteld, maar het is niet zeker of een burger daar recht op heeft. Dienst Toeslagen heeft er daarom voor gekozen om te communiceren dat Oekraïense ontheemden en mensen met een partner buiten de EU sinds 4 maart 2022 kinderopvangtoeslag konden aanvragen, zonder voorbehoud. Hoewel sprake was van een langdurig parlementair proces, is het belang van een zorgvuldige behandeling van de wetswijziging boven elke twijfel verheven. Met het oog op onder andere de val van een kabinet en nieuwe verkiezingen is de opgelopen vertraging in het wetgevingsproces dan ook begrijpelijk. Voor de toekomst nemen Dienst Toeslagen en SZW als leerpunt mee hoe in dergelijke situaties hierop ingespeeld kan worden, zodat zo min mogelijk knelpunten ontstaan. Bovenal moet er oog zijn voor de uitwerking op de burger.

De invoeringstoets vermeldt dat er tot nu toe geen signalen zijn van oneigenlijk gebruik van deze maatregel. Tegelijkertijd toont het ook dat de doelgroep niet immuun is voor de problematiek die inherent is aan het toeslagenstelsel, zoals terugvorderingen. Er zijn twee terugvorderingen van meer dan €10.000 euro geconstateerd bij in de doelgroep. Dit is niet alleen zeer pijnlijk, het laat tevens zien hoe de voorschotsystematiek tot problematische situaties kan leiden. Dit benadrukt de noodzaak om richting een nieuw stelsel te gaan waarbij terugvorderingen bij burgers niet langer voorkomen. De invoeringstoets signaleert ook dat mensen met een terugvordering, die te maken hebben gehad met een uitstel van hun definitieve toekenning, over die periode in principe rente zouden moeten betalen. Dit terwijl zij zelf geen invloed hebben op het moment van definitieve toekenning. Het is daarom goed om te zien dat het proces van de invoeringstoets eraan heeft bijgedragen

om deze situatie te heroverwegen. Onderzocht wordt of in de uitvoering nog meer mogelijk is om burgers met een uitzonderlijk hoge terugvordering additioneel te ondersteunen.

Ten slotte wordt in de invoeringstoets een signaal aangestipt vanuit Vluchtelingenwerk Nederland. Zij signaleren dat een deel van de doelgroep geen aanvraag voor kinderopvangtoeslag doet vanwege angst voor terugvorderingen. Specifiek verwijzen zij naar een situatie waarbij de partner in het buitenland woonachtig is, maar niet aan de arbeidseis voldoet of dat niet kan aantonen. In de wetsbehandeling is hier ook aandacht voor geweest, namelijk of een partner in het buitenland die niet *kán* werken wel uitgezonderd kan worden van de arbeidseis. Destijds was niet direct een oplossing voorhanden en dient de partner in het buitenland op gelijke wijze behandeld te worden als een partner in Nederland. Inmiddels is, zoals aangekondigd door het kabinet, binnen de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een uitzondering in de maak. Dit zorgt ervoor dat mensen die onvrijwillig elders verblijven niet worden aangemerkt als toeslagpartner. Dat voorkomt negatieve gevolgen voor de aanvrager in Nederland. De geschetste problematiek van Vluchtelingenwerk zal daarmee ook grotendeels worden opgelost. Het is belangrijk dat iedereen die de toeslag aanvraagt aan de bijbehorende eisen voldoet. Tegelijkertijd moet de combinatie zorg voor kinderen en arbeid voor alle ouders wel toegankelijk blijven.

Afsluiting

Deze invoeringstoets is een eerste gelegenheid om te toetsen wat de effecten zijn van deze wetswijziging. Op verzoek van uw Kamer is het oorspronkelijke wetsvoorstel aangevuld met een evaluatiebepaling.⁴ Binnen achttien maanden na de inwerkingtreding van deze wet zal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan uw Kamer worden verstuurd. Dit betekent dat wij na de zomer beginnen met deze evaluatie en deze voor de zomer van 2026 aan uw Kamer versturen. Wij zijn blij dat de invoeringstoets toont dat Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de EU de wetswijziging grotendeels positief waarderen. Dankzij de kinderopvangtoeslag kunnen zij hier in Nederland makkelijker deelnemen aan de arbeidsmarkt en worden de kinderen

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 36 241, nr. 7.

gestimuleerd in hun ontwikkeling. Wij kijken dan ook met vertrouwen uit naar de evaluatie.

De staatssecretaris van Financiën,
S.T.P.H. Palmen

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