

Vergaderjaar 2024-2025

- 36 241** 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

E **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE VERSLAG**

Ontvangen 11 oktober 2024

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het tweede verslag van de Eerste Kamer over de 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. De leden van de BBB-fractie hebben enkele vragen gesteld aan de regering. Deze vragen worden hieronder behandeld.

Vragen van de BBB-fractie

Alle ouders met een partner buiten de EU kunnen door deze wetswijziging aanspraak maken op kinderopvangtoeslag, mits wordt voldaan aan de overige voorwaarden. De leden van de BBB-fractie vragen welke andere doelgroepen dan Oekraïense ontheemden een beroep doen op kinderopvangtoeslag? Zij vragen ook wat de inschatting is van aantallen en de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid van kinderopvang in Nederland.

Met het voorliggende wetsvoorstel krijgen inderdaad niet alleen Oekraïense ontheemden recht op kinderopvangtoeslag, maar ook andere ouders die een partner buiten de EU hebben. Deze groep is eerder benoemd in de uitwerking van de motie Lodders/Van Weyenberg¹, waarin knelpunten in het toeslagenstelsel in kaart zijn gebracht. Het gaat daarbij om Nederlandse burgers waarvan de partner wegens arbeidsverplichtingen buiten de EU woont, statushouders met een al dan niet nareizende partner of (kennis)migranten waarvan de partner in het land van herkomst is achtergebleven. Ten tijde van de uitwerking van de motie is de grootte van deze groep geschat op enkele honderden personen. Dienst Toeslagen anticipeert sinds 2022 op dit wetsvoorstel en keert reeds voorschotten uit. Daardoor bestaat inmiddels een beter beeld van de grootte van de groep niet-Oekraïense ontheemden die middels dit wetsvoorstel gebruikmaakt van kinderopvangtoeslag.

Het aantal mensen met een partner buiten de EU (niet zijnde Oekraïense ontheemden) die op basis van voorliggend wetsvoorstel nu voorschotten kinderopvangtoeslag ontvangen, ligt op 200. Sinds aanvang van de uitvoering van dit wetsvoorstel (2022) liggen de aantallen rond deze orde van grootte. Op de totale kinderopvangpopulatie (ruim 600.000 ouders) gaat het dus om zeer kleine aantallen aanvragers met een partner buiten de EU. Met oog daarop valt te zeggen dat de impact hiervan op de beschikbaarheid van kinderopvang in Nederland niet groot is.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

De beschikbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang vormen een belangrijke randvoorwaarde voor de inzet van jonge ouders op de arbeidsmarkt. De regering deelt het belang dat de leden van de BBB-fractie daaraan hechten. De kinderopvang in Nederland kent inderdaad een tekort aan pedagogisch professionals. Dit jaar is echter een stabilisatie te zien in het aantal vacatures en een afname van de druk op de sector.² De Staatssecretaris Participatie en Integratie zet zich samen met de sector in om het personeelstekort nu en in de toekomst aan te pakken en wachtlijsten terug te dringen.

Voorts vragen de leden van de BBB-fractie zich af of de kinderopvangtoeslag ook beschikbaar is voor alleenstaande Oekraïense ontheemden in Nederland met kinderen? En hoe relevant is de toevoeging "partner in het buitenland"? De leden van de BBB-fractie vragen of ook voor Oekraïense ouders het criterium is dat beide ouders werken?

Voor alle ouders die gebruik willen maken van kinderopvangtoeslag geldt dat zij moeten voldoen aan de arbeidseis en de overige voorwaarden voor kinderopvangtoeslag. Beide ouders moeten in alle gevallen werken. Er zit daarmee geen verschil in voorwaarden voor Oekraïense ontheemden en andere ouders. Dat betekent ook dat kinderopvangtoeslag beschikbaar is voor werkende alleenstaande Oekraïense ontheemden in Nederland met kinderen, wederom wanneer aan alle voorwaarden voor kinderopvangtoeslag wordt voldaan.

Ook zonder dit wetsvoorstel zouden alleenstaande Oekraïense ontheemden met kinderen in Nederland recht kunnen hebben op kinderopvangtoeslag. Dan is er immers geen partner buiten de EU. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin twee Oekraïense ouders allebei in Nederland verblijven en werken.

Het belang van de toevoeging 'partner in het buitenland' raakt aan de kern van dit wetsvoorstel. Zonder dit wetsvoorstel is kinderopvangtoeslag enkel beschikbaar voor alleenstaande ouders en ouders die een partner hebben in Nederland of binnen de EU, EER of Zwitserland. Daarmee hebben Oekraïense ouders met een partner in Oekraïne (en dus buiten de EU, EER of Zwitserland) achtergebleven partner geen recht op kinderopvangtoeslag. Na de uitbraak van de oorlog in Oekraïne is besloten om Oekraïense ontheemden ruimhartig op te vangen. Op basis van de Europese Regeling tijdelijke bescherming hebben zij direct toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Het ontbreken van kinderopvang kan een drempel vormen voor Oekraïense ontheemden met een in Oekraïne achtergebleven partner om dit recht te effectueren en aan het werk te gaan. Deze situatie speelt ook voor andere ouders met een partner buiten de EU, EER of Zwitserland. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering deze drempel weg te nemen en de weg naar de arbeidsmarkt te stimuleren.

Voorts vragen de BBB-fractieleden of wordt gecontroleerd dat de partner echt in het buitenland is en daar ook arbeid verricht? Hoe wordt gecontroleerd dat één partner buiten de EU verblijft en de andere partner daadwerkelijk in Nederland werkt? En wie voert deze controle uit? De leden vragen aandacht voor de gevolgen van deze controles op de uitvoerbaarheid van de kinderopvangtoeslag. De zorgen van de leden van de BBB-fractie zijn mede gestoeld op het feit dat de Regeling opvang ontheemden Oekraïne, die op 1 juli 2024 is ingegaan, volgens hen nauwelijks uitvoerbaar is.

Allereerst moet worden benadrukt dat de voorwaarden zoals vermeld in de Wet kinderopvang voor ouders binnen de EU en buiten de EU hetzelfde zijn: het kind moet daadwerkelijk naar formele kinderopvang gaan, de rekeningen voor het gebruik daarvan moeten zijn betaald en beide ouders moeten werken of voldoen aan de doelgroepstatus.³ Het wetsvoorstel maakt dan ook geen uitzondering voor ouders met een partner buiten de EU, maar laat alleen de voorwaarde vervallen dat de partner moet wonen en werken binnen de EU. Dienst Toeslagen is de uitvoerende organisatie voor alle toeslagen, waaronder ook de kinderopvangtoeslag. Zij verzorgen tijdige uitbetaling alsmede de handhaving. Dit proces wordt hieronder nader toegelicht. Met dit wetsvoorstel maakt de verblijfplaats van de partner niet meer uit; wanneer wordt voldaan aan de eisen voor kinderopvangtoeslag (in het bijzonder de arbeidseis) is aanspraak daarop mogelijk. Wel moet door Dienst Toeslagen worden vastgesteld dat sprake is van een partner. In beginsel wordt uitgegaan

² Voortgangsbrief aanpak personeelstekorten kinderopvang van 4 april 2024, Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 529.

³ Dit zijn groepen waarbij in bepaalde gevallen ouders niet werken, maar wel bewegen richting participatie of omdat deze ouders om een andere reden de zorg voor het kind niet op zich kunnen nemen.

van de gegevens uit de Basisregistratie personen (BRP). Als er een partner geregistreerd staat in de BRP dan wordt deze burger meegenomen in de aanvraag kinderopvangtoeslag. Zo niet, dan wordt de ouder die kinderopvangtoeslag aanvraagt tijdens het aanvraagproces gevraagd of deze een (huwelijks)partner heeft en deze te registreren bij de aanvraag.

Het handhavingsproces is voor iedereen met een partner, in Nederland, binnen de EU en buiten de EU, hetzelfde. In het algemeen richt de handhaving zich op het zodanig beïnvloeden van het gedrag van burgers zodat zij – zoveel mogelijk uit zichzelf – structureel de regels naleven.⁴ Als dat nodig is, wordt naleving afgedwongen. Handhaving (van de arbeidseis) begint daarom al op het moment van aanvraag door de burger. Hier wordt de burger gevraagd of deze en de toeslagpartner werken of dat zij een doelgroepstatus hebben. Als de burger hier negatief op antwoordt, kan deze de aanvraag niet voltooien en volgt ook geen toekenning van de toeslag. Tijdens het aanvraagproces is nog geen sprake van het aanleveren van bewijs door de burger, omdat dit gezien de aantallen zoveel mogelijk geautomatiseerd op basis van contra-informatie gebeurt.

Dienst Toeslagen ontvangt gedurende en na afloop van het jaar gegevens van verschillende instanties, zoals het inkomen via de Belastingdienst en gegevens over de doelgroepstatus vanuit DUO, UWV en namens gemeenten via Stichting Inlichtingenbureau. Ook bij partners buiten de EU wordt het inkomen door de belastinginspecteur vastgesteld en aan Dienst Toeslagen verstrekt. Deze gegevens worden bij de definitieve toekenning langs de aanvragen gelegd. Op basis van deze gegevens kan voor het overgrote deel van de kinderopvangtoeslagpopulatie vastgesteld worden dat aannemelijk is dat aan de arbeidseis wordt voldaan.

Vervolgens blijft een groep aanvragen over waarvan niet met voldoende zekerheid op basis van de beschikbare gegevens door Dienst Toeslagen kan worden vastgesteld dat aan de arbeidseis wordt voldaan. Deze aanvragen komen in aanmerking voor handmatig toezicht op de arbeidseis. Handmatig toezicht is een proces waarbij aanvullende informatie bij de burger wordt uitgevraagd en individueel beoordeeld. Het is logischerwijs niet realistisch om alle aanvragen binnen de kinderopvangtoeslagpopulatie op doelmatige wijze van een volledige controle te voorzien. Er vindt dus een selectie plaats welke aanvragen onderworpen worden aan nadere controle.

Het selectieproces voor handmatige behandeling is voor alle aanvragers van kinderopvangtoeslag gelijk. Er mag daarbij geen onderscheid gemaakt worden tussen partners die in Nederland, buiten Nederland of buiten de EU verblijven. Het is wel zo dat bij een partner in het buitenland de kans groter is dat Dienst Toeslagen niet over gegevens beschikt om automatisch vast te kunnen stellen of wordt voldaan aan de arbeidseis. Aanvragen waarbij sprake is van een partner buiten de EU komen daardoor relatief vaker in aanmerking voor handmatig toezicht dan aanvragen waarvoor de contra-informatie wel voorhanden is.

Het handmatige toezicht vraagt vervolgens om een persoonlijke benadering. Aanvragers dienen aannemelijk te maken dat aan de arbeidseis wordt voldaan. De meeste ouders die in Nederland wonen, werken of voldoen aan een doelgroepstatus zullen dit desgevraagd relatief eenvoudig kunnen ondersteunen met documenten. In sommige gevallen kan dit lastiger zijn. Afhankelijk van de baan van de partner en de plek waar deze werkt, kan het makkelijker of moeilijker zijn om bewijs aan te leveren. Als de aanvrager echter niet aannemelijk kan maken dat aan de arbeidseis wordt voldaan, bestaat er geen recht op toeslag en worden uitbetaalde voorschotten teruggevorderd. Ook dit geldt voor alle aanvragers, zowel met partners binnen als buiten Nederland en buiten de EU.

Sommige ouders zullen op basis van de locatie van hun werk en het type organisatie waar zij werken makkelijker in staat zijn om gedegen bewijs aan te leveren waaruit blijkt dat zij voldoen aan de arbeidseis. Voor andere ouders ligt dit ingewikkelder, zoals in het voorbeeld waar een partner van een Oekraïense ontheemde in het leger dient. Handhaving van de arbeidseis is in dit verband dus grotendeels maatwerk. Dienst Toeslagen moet de context waar burgers zich in bevinden in overweging nemen bij het beoordelen van aangeleverde informatie. Dit betekent wel dat de beoordeling in enkele gevallen met een verhoogde onzekerheid gepaard kan gaan ten opzichte van partners die zich in Nederland bevinden. Tegelijkertijd is een mate van onzekerheid in de handhaving niet uniek voor partners in het buitenland. Een ouder in loondienst kan bijvoorbeeld

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1233.

makkelijker aantonen dat in een bepaalde periode is gewerkt dan een zzp'er of ondernemer die op projectbasis werkt.

De regering vindt het van groot belang dat de uitvoerbaarheid is gewaarborgd. Dit wetsvoorstel is daarom in nauwe samenwerking met Dienst Toeslagen tot stand gekomen om het perspectief van de uitvoering van begin af aan mee te nemen. Als vast onderdeel van het wetgevingsproces heeft Dienst Toeslagen eveneens een uitvoeringstoets gedaan. Daaruit blijkt dat dit wetsvoorstel uitvoerbaar is en geen onevenredige druk legt op de uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Tevens anticipeert Dienst Toeslagen al sinds juni 2022 op dit wetsvoorstel en worden voorschotten uitgekeerd aan de doelgroep. In de twee jaar sinds de start daarvan zijn geen uitvoeringsproblemen naar voren gekomen die raken aan dit wetsvoorstel. In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel is aangekondigd dat een invoeringstoets volgt op dit wetsvoorstel. De bedoeling hiervan is het inventariseren van mogelijke niet-beoogde neveneffecten. Zoals toegezegd start Dienst Toeslagen eind dit jaar met de invoeringstoets, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Naar verwachting wordt deze begin 2025 met uw Kamer gedeeld. Ook de Tweede Kamer onderschrijft het belang van evaluatie en heeft daartoe het wetsvoorstel geamendeerd en een evaluatiebepaling toegevoegd. Op deze momenten wordt ook gerapporteerd over de aantallen mensen die gebruik maken van de regeling.

De regering houdt daarmee samen met Dienst Toeslagen de continuïteit en stabiliteit van de uitvoering nauw in de gaten. Uiteraard wordt het gebruik van kinderopvangtoeslag constant gemonitord. Mochten hier significante afwijkingen te zien zijn, zal uw Kamer hierover op de hoogte worden gesteld.

Ten aanzien van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) kan worden vermeld dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze regeling is belegd bij gemeenten die de opvang van ontheemden uit Oekraïne verzorgen. De Tweede Kamer is recent nader geïnformeerd over de RooO en de grondslag voor gegevensdeling met gemeenten ten behoeve van de uitvoering van die regeling.⁵ De uitvoering van voorliggend wetsvoorstel is belegd bij de Dienst Toeslagen en betreft een andere systematiek. Uitvoeringsaspecten vanuit de RooO zijn niet direct door te vertalen naar de uitvoering van voorliggend wetsvoorstel. Ten aanzien van dit wetsvoorstel is door Dienst Toeslagen een uitvoeringstoets gedaan en daaruit blijkt geen uitvoeringsproblematiek.

De BBB-fractie merkt op dat de regering in de nota naar aanleiding van het eerste verslag stelt dat het lage aantal mensen dat onder dit wetsvoorstel reeds gebruik maakt van kinderopvangtoeslag zeer beperkt is in relatie tot het totale gebruik van de kinderopvangtoeslag. De leden wijzen erop dat onlangs bekend werd dat dit jaar nog een toestroom van minimaal 700.000 Oekraïners naar Europa wordt verwacht. Zij vragen het kabinet om te reflecteren op de (financiële) impact die dit heeft op de kinderopvangtoeslag en de beschikbaarheid van kinderopvang.

De voormalig staatssecretaris van Asiel en Migratie heeft op 5 april 2024 de Tweede Kamer geïnformeerd over de verwachte instroom van Oekraïense ontheemden dit jaar. Daarbij is het de prognose dat in 2024 het aantal Oekraïense ontheemden toeneemt van 114.000 naar 136.000 per 1 januari 2025.⁶ Deze prognose is nog steeds van toepassing.

De regering waardeert de aandacht van de leden van de BBB-fractie voor uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Sinds de aanvang van de uitvoering van dit wetsvoorstel is het aantal aanvragen door Oekraïense ontheemden redelijk stabiel, waarbij het momenteel in de orde van grootte van 800 aanvragers ligt (zowel met als zonder partner buiten de EU). Met oog daarop ligt het niet in de lijn der verwachting dat de geprojecteerde instroom van ontheemden in 2024 leidt tot een exponentiële groei van kosten voor kinderopvangtoeslag. Daarnaast is kinderopvangtoeslag alleen beschikbaar voor werkenden, wat betekent dat gebruikers van kinderopvangtoeslag belasting afdragen over hun genoten inkomen.

Het is in het kader van de Europese opvang van Oekraïense ontheemden goed om – op basis van voorliggend wetsvoorstel – te kijken naar kinderopvang in andere EU-landen. De toegang tot kinderopvang is per land anders geregeld. Het functioneren van een kinderopvangstelsel is ook niet

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3295.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 045, nr. 3239, pp. 12.

los te zien van de context van een land. Keuzes in het stelsel hangen onder meer samen met politieke doelstellingen voor kinderopvangbeleid (arbeidsmarktparticipatie of de ontwikkeling van het kind), de keuze voor publieke of private kinderopvang (of een mengvorm) en ook met de werking van verlofregelingen. Al deze factoren spelen een rol bij de mate van toegankelijkheid van kinderopvang. In 2023 heeft Adviesbureau Berenschot een internationale vergelijking van kinderopvangstelsels uitgevoerd.⁷ Daaruit blijkt dat ouders in Nederland gemiddeld tot 20% van hun inkomen besteden aan kinderopvang. Daarmee behoort Nederlander tot één van de duurdere landen voor ouders om kinderopvang af te nemen. Dat beeld wordt ondersteund door een OESO onderzoek uit 2021 dat ook buiten de EU kijkt.⁸ Sommige landen kennen een volledig of bijna gratis opvang voor iedereen (bijvoorbeeld de Scandinavische landen), waar andere landen een bijdrage geven in de kosten van opvang en ouders (zoals in Nederland) altijd een eigen bijdrage betalen en opvang daarmee een netto kostenpost is. Nederland is daarbij het enige onderzochte land dat een arbeidseis kent om in aanmerking te komen voor tegemoetkoming in opvangkosten. In de andere onderzochte landen (Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Zweden) hebben alle kinderen een vastgesteld recht op kinderopvang. Specifiek voor gebruik van kinderopvang is het daarmee voor Oekraïense ontheemden niet evident om voor Nederland te kiezen.

De leden van de BBB-fractie vragen zich af waarom niet ervoor is gekozen om SMI of VVE ook voor Oekraïense ontheemden van toepassing te laten zijn in plaats van een nieuwe regeling in te stellen. De uitvoerbaarheid van de bestaande regelingen heeft zich immers al bewezen, aldus deze leden.

De leden van de BBB-fractie stellen terecht dat het verstandig is om aan te sluiten bij bestaande en bewezen regelingen. De regering wil werkende Oekraïense ontheemden tegemoetkomen in de kosten voor kinderopvang. Met de kinderopvangtoeslag bestaat al een systeem waarmee doeltreffend en doelmatig voor werkende ouders een vergoeding voor kinderopvang kan worden verstrekt. Daarom is voor de groep Oekraïense ontheemden aansluiting gezocht bij de bestaande kinderopvangtoeslag. Vanuit dezelfde gedachte is aanspraak op huurtoeslag voor Oekraïense ontheemden mogelijk gemaakt door de Wet op de huurtoeslag te wijzigen. Ook daar is zo aangesloten bij een reeds bestaand en gericht middel om burgers doeltreffend te ondersteunen.

Ten aanzien van de sociaal-medische indicatie (SMI) dient te worden opgemerkt dat dit een gemeentelijke regeling betreft. Met SMI kan een gemeente ervoor kiezen om gezinnen (tijdelijk) te ontlasten door een tegemoetkoming te verstrekken in de kosten voor kinderopvang. De regeling is gericht op specifieke gevallen waarin ouders niet (kunnen) werken en wegens sociale of medische situatie niet in staat zijn voor hun kinderen te zorgen. Deze regeling kent daarmee een ander doel dan wat de regering beoogt met voorliggende wetswijziging. Het is daarmee doelmatiger en doeltreffender om aan te sluiten bij een bestaande regeling zoals de kinderopvangtoeslag.

Voorschoolse educatie (VE) is specifiek voor peuters van 2,5 tot 4 jaar die wegens de omgeving waarin zij opgroeien, baat hebben bij extra ondersteuning in hun ontwikkeling. Gemeenten bepalen zelf wie hiervoor in aanmerking komt. Dit geldt eveneens voor voorschoolse educatie dat basisscholen in groep 1 en 2 aanbieden. Voor- en voorschoolse educatie (VVE) is daarmee ook geen arbeidsmarktinstrument, zoals kinderopvangtoeslag dat wel is. Met voorliggend wetsvoorstel wil de regering voor Oekraïense ontheemden de drempel wegnemen om hun recht op toegang tot de arbeidsmarkt te effectueren. Dit is waar de kinderopvangtoeslag bij uitstek voor is bedoeld.

De Staatssecretaris Participatie en Integratie,

J.N.J. Nobel

⁷ 12 lessen van een internationale stelselvergelijking van kinderopvang, Adviesbureau Berenschot (2023, [link](#)).

⁸ OECD Family Database, PF3.4: Childcare support