

Vergaderjaar 2023–2024

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

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2024

Op 20 maart heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met uw Kamer gesproken over het wetsvoorstel dat kinderopvangtoeslag (KOT) mogelijk moet maken voor Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland.¹ Het uitbreken van de oorlog in Oekraïne heeft een grote stroom ontheemden op gang gebracht. Twee jaar geleden heeft het kabinet, met instemming van uw Kamer, besloten om hen op te vangen en zo goed mogelijk deel te laten nemen aan de Nederlandse maatschappij. Met een oorlog die voortduurt, is dit nog steeds zeer nodig.

Met dit wetsvoorstel kan de in Nederland werkende ouder met een partner buiten de EU aanspraak maken op KOT. Zo kan hij of zij deelnemen aan de arbeidsmarkt en werk en de zorg voor kinderen combineren. Daarmee zet het kabinet in op een hogere arbeidsparticipatie. Daarnaast draagt kinderopvang bij aan de ontwikkeling van kinderen. Alleen mensen met een geldige verblijfsstatus voor Nederland kunnen, indien zij voldoen aan de voorwaarden, aanspraak maken op toeslagen, waaronder KOT. Beide ouders moeten werken, het kind dient naar een formele kinderopvang te gaan en de rekeningen voor het gebruik daarvan zijn betaald. Ouders betalen altijd een eigen bijdrage voor de kinderopvang. Kinderopvang blijft netto een kostenpost.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 241, nr. 3.

Dienst Toeslagen anticipeert reeds op het wetsvoorstel en keert vooruitlopend op de parlementaire behandeling sinds juli 2022, met terugwerkende kracht tot 4 maart 2022, voorschotten kinderopvangtoeslag uit. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in de brief van 15 juni 2022.² Indien het wetsvoorstel niet wordt aangenomen, zullen reeds ontvangen voorschotten op de gebruikelijke manier worden gecontroleerd door Dienst Toeslagen. Op basis van de beschikbare gegevens zullen de aanvragen worden behandeld alsof het wetsvoorstel wel zou zijn aangenomen. Net als bij de aanvragen van andere ouders, zullen bijvoorbeeld afwijkingen in het aantal opvanguren worden gecorrigeerd. Daaruit kunnen nabetalings- en terugvorderingen ontstaan. De aanvragen worden door Dienst Toeslagen binnen een redelijke termijn na het informeren van de betreffende burgers stopgezet, waardoor Oekraïense ontheemden en andere ouders met een partner buiten de EU de kosten van kinderopvang voortaan volledig zelf zullen moeten betalen. U heeft verzocht om per brief informatie te ontvangen over: (1) waarom voor dit instrument (de KOT) is gekozen; (2) de cijfers over de groep ouders met een partner buiten de EU en (3) de handhaving van de arbeidseis. In deze brief wordt hierop ingegaan.

1. Keuze instrument KOT

Tijdens het debat vroeg het lid Keijzer (BBB) waarom is gekozen om Oekraïense ontheemden aanspraak te laten maken op KOT en niet voor een aparte bijdrage/subsidie voor Oekraïense ontheemden om de kosten voor formele kinderopvang te betalen. Zoals tijdens het debat aangegeven, is dit aan het begin van de oorlog onderzocht. Toen is gekeken of het mogelijk was om gemeenten een vergoeding uit te laten keren aan Oekraïense ontheemden om te besteden aan kinderopvang. Er is destijds voor gekozen dit niet te doen. Het kabinet wil werkende Oekraïense ontheemden tegemoetkomen in de kosten voor kinderopvang. De verwachting destijds was dat er vele Oekraïense ontheemden gebruik zouden willen maken van kinderopvang en dat zij ongelijk zouden zijn verdeeld over de gemeenten. Een aparte voorziening via gemeenten is minder doelmatig dan de KOT en brengt extra uitvoeringslasten met zich mee. Gemeenten hebben geen ervaring met handhaving op bijvoorbeeld een arbeidseis, terwijl dit reeds onderdeel is van de uitvoeringsprocessen van Dienst Toeslagen.

Ook is onderzocht om een extra vergoeding voor kinderopvang toe te voegen aan het leefgeld. Daar is niet voor gekozen, omdat alle Oekraïense ontheemden leefgeld kunnen ontvangen en niet alleen zij die werken en kinderopvang gebruiken. Een koppeling met het leefgeld (een generieke maatregel) zou daarmee ongericht zijn en leiden tot hogere kosten. Door de keuze voor KOT blijft de tegemoetkoming voor de kosten voor kinderopvang verbonden aan arbeid en aan kinderopvang. Met de KOT bestaat al een systeem waarmee doeltreffend en doelmatig voor werkende ouders een vergoeding voor kinderopvang kan worden verstrekt. Om Oekraïense ontheemden aanspraak te laten maken op huurtoeslag is de Wet op de huurtoeslag gewijzigd en is ook aangesloten bij een reeds bestaand en gericht middel om burgers doeltreffend te ondersteunen.

Bij de totstandkoming van de voorliggende wetswijziging is de mogelijkheid onderzocht om specifiek Oekraïense ontheemden toe te voegen aan de Wet kinderopvang en aanspraak te laten maken op KOT. Zij zouden echter vaak alsnog geen aanspraak kunnen maken op KOT, omdat zij een partner hebben die buiten de EU verblijft. In veel gevallen blijft de

² Kamerstukken II 2021/22, 36 045, nr. 95.

partner van de Oekraïense ontheemde achter, bijvoorbeeld door dienstplicht. Zonder dit voorstel tot wetwijziging hebben ouders met een partner buiten de EU geen recht op KOT. Vanwege het gelijkheidsbeginsel kan niet enkel voor Oekraïense ontheemden een uitzondering worden gemaakt binnen de Wet kinderopvang ten opzichte van andere ouders met een partner buiten de EU. Dit volgt ook uit een eerder uitgebracht advies van de Landsadvocaat.³

KOT is nodig om het hebben van werk en zorg voor de kinderen beter te kunnen combineren. Werk is belangrijk voor het opdoen van sociale contacten, om zelfredzaam te zijn en kan voor statushouders de integratie bevorderen.

2. Cijfers groep ouders met een partner buiten de EU

Tijdens het debat is gevraagd om meer kleuring te geven aan de groep van 400 niet-Oekraïense ouders die onder het voorliggende wetsvoorstel KOT hebben aangevraagd: wie zijn dit en wat voor werk doen zij? Voor het toekennen van toeslagen gebruikt Dienst Toeslagen verschillende gegevens. In het geval van de KOT is van belang dat iemand werkt, maar niet in welk verband dat is. Wel kan een actualisatie worden gegeven van het aantal voorschotten dat aan de doelgroep wordt uitgekeerd. Voor informatie over toeslagpartnerschap maakt Dienst Toeslagen gebruik van de basisregistratie personen (BRP). Informatie over het woonland van partners buiten Nederland is afkomstig uit een specifiek onderdeel van de BRP; de Registratie Niet Ingezetten (RNI).

Zoals in het debat genoemd, zijn er ca. 470 aanvragen van Oekraïense ontheemden die in 2023 een beschikking van Dienst Toeslagen hebben ontvangen. Op dit moment (maart 2024) wordt aan ca. 500 Oekraïense ontheemden voorschotten KOT verstrekt. Ongeveer de helft daarvan heeft een (werkende) partner in Nederland. De andere helft bestaat uit aanvragers zonder partner, met een partner in Oekraïne of waarvan het onbekend is, maar aannemelijk, dat de partner in Oekraïne verblijft. Mede in verband met de situatie in Oekraïne is de registratie op dit vlak beperkt.

Ook waren er in 2022 ca. 400 aanvragers, niet specifiek zijnde Oekraïense ontheemden, waarvan de partner zich op enig moment buiten de EU bevond. Het actuele aantal «lopende aanvragen»⁴ van deze groep, relevant met betrekking tot dit wetsvoorstel, ligt per maart 2024 op ca. 200 aanvragers uit deze doelgroep die voorschotten KOT ontvangen. Sinds aanvang van de uitvoering van dit wetsvoorstel (2022) liggen de aantallen rond deze orde van grootte. Dit getal is om twee redenen lager dan de 400 aanvragers. Ten eerste betreft dat een overschatting, omdat ook burgers worden meegeteld die zonder dit wetsvoorstel recht hebben op KOT. De periode van verblijf buiten de EU correspondeert uiteindelijk niet met de aanvraagperiode kinderopvangtoeslag: zij hebben dus niet de hele periode buiten de EU gewoond en daarom al op basis van de huidige wet recht op kinderopvangtoeslag. Ten tweede stoppen aanvragen gedurende het jaar of verandert de situatie van de burger.⁵ Hierdoor ligt het totaal aantal aanvragen over een toeslagjaar dus hoger dan het aantal aanvragen waarvoor op een zeker moment voorschotten KOT worden uitgekeerd.

³ Zie de bijlagen bij Kamerstukken II 2021/22, 36 045, nr. 95.

⁴ Burgers die op een zeker moment voorschotten KOT ontvangen.

⁵ Bijvoorbeeld beëindiging van partnerschap of verhuizing van de partner buiten de EU.

Met betrekking tot de woonplaats van de partners buiten de EU bestaat een gevarieerd beeld. Van de 200 lopende aanvragen is van ca. een kwart van de partners de actuele woonplaats vooralsnog onbekend. In zowel Groot-Brittannië als de Verenigde Staten zijn meer dan 10 partners woonachtig. De overige partners zijn over meer dan 40 landen verdeeld. De groep bestaat uit 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. Op de totale kinderopvangpopulatie (ruim 600.000 ouders) gaat het om zeer kleine aantallen aanvragers met een partner buiten de EU.

3. Handhaving van de arbeidseis

In het debat zijn daarnaast diverse vragen door de leden De Jong (PVV), Van Oostenbruggen (NSC), Van den Hil (VVD) en Keijzer (BBB) gesteld over de handhaving van de arbeidseis van de partner die buiten de EU werkt. 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.⁶ 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. Het handhavingproces is voor iedereen met een partner, in Nederland, binnen de EU en buiten de EU, hetzelfde. In deze paragraaf volgt toelichting op de handhaving op de arbeidseis.

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.⁷ 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 bewijslast 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.

⁶ Dit zijn groepen waarbij in bepaalde gevallen ouders niet werken, maar wel bewegen richting participatie (bijvoorbeeld omdat de ouder studeert, een traject naar werk volgt of inburgert) of omdat deze ouders om een andere reden de zorg voor het kind niet op zich kunnen nemen (omdat één van beide ouders in detentie zit of omdat één van beide ouders langdurige zorg nodig heeft en daarvoor over een Wlz-indicatie beschikt).

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1233.

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 arbeidsintensief en capaciteit rovend 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 KOT gelijk. Er mag daarbij geen onderscheid gemaakt worden tussen partners die in Nederland, buiten Nederland of buiten de EU verblijven. Zoals ook aangegeven in antwoord op de vragen in de Nota naar aanleiding van het verslag is het 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.

Om hier enige context aan te geven, zijn in het debat enkele voorbeelden gegeven. Sommige ouders zullen op basis van de locatie van hun werk en het type organisatie waar zij werken makkelijker in staat zijn om gedegen bewijslast aan te leveren waaruit blijkt dat zij voldoen aan de arbeidseis. Voor andere ouders ligt dit ingewikkelder, zoals in het genoemde voorbeeld bij de Nota naar aanleiding van het verslag waar een partner van een Oekraïense ontheemden 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 zekere mate van onzekerheid in de handhaving (van de arbeidseis) niet uniek voor partners in het buitenland. Een ouder in loondienst kan bijvoorbeeld makkelijker aantonen dat in een bepaalde periode is gewerkt dan een zzp'er of ondernemer die op projectbasis werkt.

Ten aanzien van de kinderopvangtoeslagpopulatie gaat het om een zeer beperkte groep waarvan de partner zich buiten de EU bevindt (<0,001%). Gezien het feit dat de aanvrager in Nederland moet voldoen aan de arbeidseis, dat enkel recht bestaat wanneer daadwerkelijk kinderopvang wordt betaald en kinderopvang daarmee netto een kostenpost blijft, is het genoemde risico van beperkte omvang. Vooraf is dit risico in de uitvoeringstoets van Dienst Toeslagen en de memorie van toelichting in kaart

gebracht. Met dit in gedachten, vindt het kabinet het noodzakelijk om burgers die hier graag willen werken en bijdragen aan de samenleving met dit wetsvoorstel te faciliteren.

Afsluiting

Wij waarderen het zeer als mensen actief deelnemen aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit wetsvoorstel helpt mensen daarbij en geeft ze meer zekerheid ten aanzien van hun arbeidsparticipatie en de inrichting van hun leven.

In het debat is het belang van een goede evaluatie onderschreven. Wij willen benadrukken dat het gebruik van de regeling goed wordt gemonitord, ook in aanloop naar de in de memorie van toelichting toegezegde invoeringstoets en de evaluatie. Graag gaan wij verder met u in gesprek over dit wetsvoorstel in de tweede termijn van uw Kamer.

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

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries