

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

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 augustus 2024

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het 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 en SGP-fractie hebben enkele vragen gesteld aan de regering. Deze vragen worden hieronder behandeld.

Vragen van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie vragen of de regering een overzicht kan verstrekken van de verschillen in kinderopvangtoeslagregelingen binnen Europa alsmede in hoeverre de inhoud van deze regelingen zich internationaal tot elkaar verhouden.

De doelen van het kinderopvangbeleid verschillen van land tot land. Een overzicht met verschillen wordt niet bijgehouden. De vormgeving van kinderopvangstelsels in landen vloeit voort uit politieke en beleidsmatige keuzes, zoals bijvoorbeeld de relatie tot verlofregelingen. Deze keuzes leiden tot verschillende stelsels. Een kinderopvangstelsel moet dan ook in de nationale context worden gezien, vanuit de fundamentele keuzes die daaraan ten grondslag liggen.

In Nederland heeft het kinderopvangbeleid als primaire doelen de arbeidsparticipatie te bevorderen en de ontwikkeling van het kind te stimuleren. Het aanbod van kinderopvang vindt plaats in een private markt met een financiële tegemoetkoming voor de kosten van kinderopvang aan werkende ouders. Voor kinderen die baat hebben bij extra ondersteuning in hun (taal)ontwikkeling is er vanaf 2,5 jaar voorschoolse educatie die via de kinderopvang wordt aangeboden.

Daarnaast ontvangen gemeenten middelen om een aanbod voor kinderopvang te doen waarvoor geen aanspraak op kinderopvangtoeslag bestaat en/of voor voorschoolse educatie. Het Nederlandse kinderopvangstelsel kent zo voor iedere peuter (2,5–4 jaar) een aanbod voor een voorschoolse voorziening. De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang is goed, ook in vergelijking met andere landen.¹

De leden van de BBB-fractie vragen naar de ingeschatte impact van het wetsvoorstel op de bereidheid van Oekraïense ontheemden om terug te keren naar Oekraïne wanneer het land weer veilig is. Daarnaast vragen de leden van de BBB-fractie om een inschatting van het risico op een aanzuigende werking van dit wetsvoorstel.

De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast of de kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden wordt stopgezet wanneer Oekraïne weer een veilig land is geworden. Dit om te stimuleren dat zij teruggaan naar hun «thuisland».

Met deze wetswijziging ontstaat geen financiële prikkel om naar Nederland te komen of hier te blijven. Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, maar dekt de kosten nooit volledig. Er ontstaat pas aanspraak op kinderopvangtoeslag nadat een verblijfstatus is verkregen, beide ouders werken, het kind daadwerkelijk deelneemt aan formele kinderopvang en de rekeningen voor het gebruik daarvan ook zijn betaald. Daarbij blijven ouders ook altijd nog een eigen bijdrage betalen voor de kinderopvang. Kinderopvang is daarmee altijd een netto kostenpost. In Nederland zijn gezinnen – ook relatief gezien – een (soms veel) groter deel van hun besteedbare inkomen kwijt aan kinderopvang dan in andere Europese landen.²

In de aanvraagcijfers zien we ook geen aanzuigende werking. Het aantal «lopende aanvragen» (aanvragen waarop Dienst Toeslagen nu voorschotten verstrekt) door niet-Oekraïense ouders met een partner buiten de EU is sinds aanvang van de uitvoering in 2022 stabiel rond de 200.³ Dit is minder dan de raming van 600 ouders die is gemaakt voor de verkenning van verbeteringen in het huidige stelsel, mede naar aanleiding van de motie Ladders/Van Weyenberg.⁴

Oekraïense ontheemden vallen onder de reikwijdte van de Richtlijn tijdelijke bescherming (RTB). Deze verblijfsstatus geeft aanspraak op kinderopvangtoeslag. Als de RTB niet wordt verlengd, vervalt ook de aanspraak op kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden wordt niet stopgezet als Oekraïne als «veilig land» wordt bestempeld.

¹ Kwaliteit van de Nederlandse Kinderopvang. De kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang in beeld. Gecombineerde metingen 2017–2023. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang 2024, p. 136. Kamerstukken II, 2023/24, 31 322, nr. 528.

² Net childcare costs in EU countries, 2021, OECD (2022), pp. 13. & Inspiratie uit het buitenland. 12 lessen uit een internationale stelselvergelijking van kinderopvang, Berenschot (2023), pp. 8.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 241, nr. 9.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

Ten aanzien van de bereidwilligheid om terug te keren dient te worden opgemerkt dat de beslissing om de eigen geboortegrond te verlaten niet lichtzinnig wordt genomen. Bij de overweging om terug te keren naar het eigen thuisland spelen zwaarwegendere overwegingen dan enkel de mate van toegang tot een voorziening voor kinderopvang. Denk daarbij aan emotionele verbondenheid met het thuisland en de eigen sociale omgeving daar.

De kinderopvang kent een groot personeelstekort en de meeste organisaties hebben te maken met wachtlijsten. De leden van de BBB-fractie menen dat dit wetsvoorstel voor extra druk op de kinderopvang zorgt en vragen of de regering kan reflecteren op de impact van deze extra druk en de mogelijke taalproblemen die daaraan zijn gerelateerd.

Het klopt dat er een tekort is aan pedagogisch professionals in de kinderopvang. De voormalig Minister van SZW heeft echter in april van dit jaar de Tweede Kamer geïnformeerd een stabilisatie te zien in het aantal vacatures en een afname van de druk op de sector.⁵ Samen met de sector zijn acties in gang gezet om het personeelstekort in de kinderopvang beheersbaar te houden, nu en in de toekomst. Een voorbeeld hiervan is het Ontwikkelpad kinderopvang, om de instroom en doorgroei te bevorderen. Met het Ontwikkelpad kunnen onder meer Oekraïense ontheemden starten in de kinderopvang als groepshulp en zo de taal leren en ervaring opdoen om door te groeien. Om de inzet van groepshulpen te stimuleren, heeft het Ministerie van SZW een subsidieregeling voor de loonkosten van groepshulpen opgezet.⁶ Tot slot zet het ministerie zich samen met de sector in om het behoud van medewerkers te vergroten en om meer uren werken te stimuleren, bijvoorbeeld met het Groeifondsproject «Meer uren werkt!».

Ten aanzien van dit wetsvoorstel is – gegeven het relatief lage aantal gebruikers – het extra gebruik van kinderopvang zeer beperkt in verhouding tot het totale gebruik daarvan. Ook verschillen in taal leiden niet per definitie tot extra druk op pedagogisch professionals. Pedagogisch professionals hebben vaker te maken met kinderen met een andere taalachtergrond. Jonge kinderen pikken een andere taal heel snel op. Het is belangrijk dat ze die taal veel horen en gaan gebruiken. Dit gebeurt van nature op een kinderopvang waar Nederlands wordt gesproken.

De leden van de BBB-fractie wijzen op het bestaan van private equity in de kinderopvangsector. Volgens de leden van de BBB-fractie hebben deze investeerders als doel forse winsten te behalen, waarmee de maatschappelijke functie van kinderopvangorganisaties in het geding komt. Zij vragen of toenemende druk op kinderopvangorganisaties, mede door onderhavig wetsvoorstel, ertoe leidt dat meer kinderopvangorganisaties worden overgenomen door een private equity-partij en welke maatregelen de regering ziet om deze ontwikkeling tegen te gaan.

Per maart 2024 zijn er enkele honderden lopende aanvragen KOT door Oekraïense ontheemden en andere ouders met een partner buiten de EU. Het is dan ook niet de verwachting dat door onderhavig wetsvoorstel de vraag naar kinderopvang sterk zal toenemen. Daarmee wordt dan ook geen effect verwacht op overnames door kinderopvangorganisaties gelieerd aan private equity.

⁵ Voortgangsbrief aanpak personeelstekorten kinderopvang van 4 april 2024, Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 529.

⁶ Subsidieregeling groepshulpen kinderopvang.

Het is voor het kabinet van cruciaal belang dat we in Nederland de bestaande kwalitatief goede en veilige kinderopvang in de toekomst ook vasthouden. Kinderopvang moet toegankelijk blijven voor alle ouders die werk en zorg voor hun kinderen willen combineren. Het aanbod in de Nederlandse kinderopvangsector bestaat momenteel voor 64% uit commerciële partijen en 36% niet-commerciële partijen. Van deze commerciële aanbieders is 12% gelieerd aan private equity.

Vorig jaar zijn in opdracht van SZW twee onderzoeken uitgevoerd naar de marktwerking in de kinderopvangsector en naar mogelijke maatregelen die daarop ingrijpen.⁷ Uit deze onderzoeken blijkt dat aanbieders gelieerd aan private equity dezelfde hoge kwaliteit aanbieden als andere aanbieders. Het onderzoek geeft geen aanwijzingen dat private equity op grote schaal middelen aan de sector onttrekt. Ten opzichte van niet-commerciële aanbieders liggen de tarieven van aanbieders gelieerd aan private equity en andere commerciële aanbieders gemiddeld wel hoger dan bij niet-commerciële aanbieders. Ook is het personeelsverloop bij aanbieders gelieerd aan private equity hoger. Naar aanleiding van deze onderzoeken heeft het toenmalige kabinet besloten om een aantal maatregelen te verkennen, waaronder tariefregulering. Voor verdere toelichting van de maatregelen verwijs ik u naar de kabinetsreactie op de onderzoeken.⁸

De leden van de BBB-fractie vragen of het wetsvoorstel ook ziet op werkende derdelanders met jonge kinderen die van Oekraïne naar Nederland zijn gekomen of vluchtelingen uit andere landen. Tevens vragen zij of de regering het risico kan inschatten dat deze vluchtelingen een beroep kunnen doen op de kinderopvangtoeslag.

Derdelanders met een permanente verblijfsvergunning in Oekraïne vallen onder de reikwijdte van de RTB, net zoals Oekraïense ontheemden. Deze verblijfsstatus geeft aanspraak op kinderopvangtoeslag.

Derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne houden voorlopig aanspraak op kinderopvangtoeslag. De tijdelijke bescherming is voor hen per 4 maart 2024 beëindigd, maar de gevolgen daarvan zijn bevroren totdat het Europese Hof van Justitie hierover uitspraak doet.⁹

Als ontheemden met een andere nationaliteit dan de Oekraïense onder de RTB vallen, is er aanspraak op kinderopvangtoeslag indien zij voldoen aan de voorwaarden die de Wet kinderopvang stelt (bijvoorbeeld dat zij moeten werken).

De leden van de BBB-fractie vragen of dit wetsvoorstel ook voor Oekraïense gezinnen geldt waarvan de mannelijke partner in Oekraïne dienstplichtig is, maar zich aan de dienstplicht in Oekraïne heeft onttrokken.

Met dit wetsvoorstel kan de in Nederland werkende ouder met een partner buiten de EU aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Dit geldt ook voor Oekraïense ouders waarvan de partner in Oekraïne zich onttrekt aan de dienstplicht. Zo kan de partner in Nederland deelnemen aan de Nederlandse arbeidsmarkt en werk en zorg voor kinderen combineren. Daarmee zet het kabinet in op een hogere arbeidsparticipatie. Daarnaast draagt kinderopvang bij aan de ontwikkeling van kinderen. Voor het toekennen van kinderopvangtoeslag is het alleen van belang of iemand aan de daarvoor geldende voorwaarden voldoet. Beide ouders moeten

⁷ Kamerstukken I 2023/24, 36 200/31 322, AY.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 490 en Kamerstukken I 2023/24, 36 200/31 322, AY.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 394, nr. 24.

werken, het kind dient naar een formele kinderopvang te gaan en de rekeningen voor het gebruik daarvan moeten zijn betaald.

De leden van de BBB-fractie verzoeken de regering te reflecteren op de sociaalrechtelijke uitzondering die Nederland binnen Europa inneemt als deze aanspraak daadwerkelijk via een wet wordt ingevoerd.

De sociale zekerheid is per Europese lidstaat verschillend geregeld. Dit geldt ook voor de kinderopvangstelsels in deze landen. In verschillende lidstaten zijn deze voorzieningen toegankelijk voor Oekraïense ontheemden. Nederland vormt hiermee geen uitzondering binnen Europa.

De leden van de BBB-fractie geven aan zich zorgen te maken over de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel. Zij geven hierbij aan dat meerdere toezichthouders bevestigen dat er zo min mogelijk uitzonderingen op regelingen zouden moeten zijn. De leden van de BBB-fractie stellen dat dit wetsvoorstel een uitzondering is en dat bijvoorbeeld de invoering met terugwerkende kracht en de betrokkenheid van derdelanders de regeling gecompliceerd maken. Zij vragen hoe de regering oordeelt over de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel.

Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de EU kunnen op dit moment al aanspraak maken op kinderopvangtoeslag indien zij aan dezelfde voorwaarden voldoen als andere ouders. Dat ouders met een partner buiten de EU geen recht hebben op kinderopvangtoeslag is juist een uitzondering die met dit wetsvoorstel wordt weggenomen. De regering deelt het grote belang van uitvoerbaarheid van regelingen. Dienst Toeslagen heeft een uitvoeringstoets gedaan met als uitkomst dat dit wetsvoorstel uitvoerbaar is, inclusief het aspect van de terugwerkende kracht en uitvoering vooruitlopend op wetgeving. Dit wetsvoorstel is dus geen uitzondering op een bestaande regeling. Ook de betrokkenheid van derdelanders maakt dit wetsvoorstel niet extra gecompliceerd.

Vragen van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering de rechtsongelijkheid in relatie tot de proportionaliteits- en subsidiariteits waardeert betreffende de handhaving van de arbeidseis.

Er is geen sprake van rechtsongelijkheid aangaande de handhaving van de arbeidseis tussen ouders met een partner buiten de EU ten opzichte van ouders met een partner binnen de EU. De voorwaarden zoals vermeld in de Wet kinderopvang voor ouders binnen de EU en buiten de EU zijn hetzelfde: 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.¹⁰ 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. Voor een uitgebreide beschrijving van het handhavingproces wordt verwezen naar de brief die naar de Tweede Kamer is verstuurd naar aanleiding van het debat over dit wetsvoorstel.¹¹

¹⁰ 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 inburgerd) 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).

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 241, nr. 9.

De leden van de SGP-fractie vragen of met deze wijziging ook ouders die als economisch migrant naar Nederland zijn gekomen en waarvan de partner in het buitenland verblijft aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag.

Als de ouder met een partner in het buitenland een geldige verblijfsstatus heeft en zowel de ouder in Nederland als de partner daarbuiten voldoen aan de voorwaarden (waaronder de arbeidseis) zoals beschreven in de Wet kinderopvang kunnen zij inderdaad aanspraak maken op kinderopvangtoeslag.

Tevens vragen de leden van de SGP-fractie wat de impact van dit wetsvoorstel is op de capaciteitsbezetting bij Dienst Toeslagen, omdat Dienst Toeslagen eerder heeft aangegeven de arbeidseis van ouders in het buitenland niet altijd te kunnen handhaven.

Per gerechtigde voor de kinderopvangtoeslag waarbij sprake is van een partner buiten de EU, kan zoals aangegeven de behandeling door Dienst Toeslagen lastiger en tijdrovender zijn. Zoals echter aangegeven in de brief die naar de Tweede Kamer is verstuurd naar aanleiding van het debat over dit wetsvoorstel¹², is er slechts een zeer beperkte doelgroep toegevoegd aan de totale kinderopvangpopulatie. Daarmee is het totale effect op de behandelcapaciteit bij Dienst Toeslagen verwaarloosbaar. Destijds is daarom in de bijbehorende uitvoeringstoets bij dit wetsvoorstel geen aparte claim ingediend voor eventuele additionele uitvoeringskosten of fte's. Ook de recentere cijfers over de aantallen aanvragen op basis van dit wetsvoorstel leiden niet tot andere inzichten.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie of bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is onderzocht of de partners van Oekraïense ontheemden en statushouders die gedwongen in het buitenland verblijven vanwege een oorlogssituatie binnen de kinderopvangtoeslag uitgezonderd kunnen worden voor het voldoen aan de arbeidseis. Zij vragen of dit de uitvoerbaarheid van de wet ten goede zal komen en of zo een uitzondering het beter uitlegbaar maakt dat de arbeidseis voor die groep niet geldt en voor andere partners die niet in oorlogsgebied verblijven wel.

Bij de totstandkoming van de voorliggende wetswijziging is de mogelijkheid onderzocht om uitsluitend Oekraïense ontheemden toe te voegen aan de Wet kinderopvang en aanspraak te laten maken op kinderopvangtoeslag. Hier is echter niet voor gekozen, gelet op het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel leidt ertoe dat niet enkel voor Oekraïense ontheemden (of statushouders in een vergelijkbare situatie) een uitzondering kan worden gemaakt in 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.¹³ Dit geldt ook voor de arbeidseis: Oekraïense ontheemden mogen niet worden uitgezonderd van de arbeidseis waar deze wel geldt voor vergelijkbare groepen.

Het kabinet vindt het van belang dat de kinderopvangtoeslag wordt gebruikt om ouders in staat te stellen werk te combineren met de zorg voor het kind, omdat dit een prikkel is tot deelname aan de arbeidsmarkt. Ondanks dat de arbeidseis als voorwaarde in sommige situaties tot complexiteit leidt, blijft de vergoeding voor kinderopvang gekoppeld aan arbeidsdeelname. Om deze beleidsdoelstelling na te streven dient een zekere mate van complexiteit in de grondslagen te worden geaccepteerd.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 241, nr. 9.

¹³ Zie de bijlagen bij Kamerstukken II 2021/22, 36 045, nr. 95.

Tot slot vragen de leden van de SGP-fractie of het de verwachting is dat de groep van 600 ouders met een partner buiten de EU als gevolg van dit wetsvoorstel de arbeidsmarkt gaan betreden. Ook wordt gevraagd of dit ook om mensen gaat die een andere uitkering ontvangen en wat de impact is van dit wetsvoorstel op het bijstand-bestand.

Bij de verkenning van verbeteringen in het huidige stelsel is een ruwe schatting gemaakt van de groep ouders van circa 600 met een partner buiten de EU die naar verwachting gebruik zouden gaan maken van kinderopvangtoeslag.¹⁴ Dienst Toeslagen anticipeert reeds op het wetsvoorstel en daarom kon al gekeken worden naar hoeveel ouders met een partner buiten de EU gebruik maken van kinderopvangtoeslag.

Het actuele aantal «lopende aanvragen» van deze groep, relevant met betrekking tot dit wetsvoorstel, ligt zoals eerder aangegeven op circa 200 aanvragers die voorschotten kinderopvangtoeslag ontvangen.¹⁵ Sinds aanvang van de uitvoering van dit wetsvoorstel (2022) liggen de aantallen rond deze orde van grootte. We weten niet wat de impact van dit voorstel is op het aantal bijstands- of uitkeringsgerechtigden. Wat we wel weten is dat de circa 200 ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen, deelnemen aan de arbeidsmarkt, zoals wordt beoogd met dit wetsvoorstel.

De Staatssecretaris voor Participatie en Integratie,
J.N.J. Nobel

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

¹⁵ Ouders die op een zeker moment voorschotten kinderopvangtoeslag ontvangen.