



Dienst Toeslagen

**Invoeringstoets recht op
kinderopvangtoeslag voor
Oekraïense ontheemden en
mensen met een partner buiten
de EU**

Creëer duidelijkheid voor doelgroep en uitvoering

Van belang voor een goede uitvoering is dat zo snel mogelijk volledige duidelijkheid wordt geboden over het recht op de 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.

Aanleiding

De oorlog in Oekraïne zorgde voor een toestroom van ontheemden in Nederland. Op basis van de Europese richtlijn tijdelijke bescherming werden zij in staat gesteld aan de Nederlandse arbeidsmarkt deel te nemen. Voorafgaand aan de maatregel waren Oekraïense ontheemden en aanvragers met een partner buiten de Europese Unie uitgesloten van kinderopvangtoeslag. Dat ouders met een partner buiten de EU niet in aanmerking kwamen voor kinderopvangtoeslag was bovendien reeds door het kabinet als knelpunt aangemerkt. Kinderopvangtoeslag is echter belangrijk voor ouders van jonge kinderen om zorg te combineren met werk.

Maatregel

Recht op kinderopvangtoeslag per 4 maart 2022 voor Oekraïense ontheemden en voor ouders met een partner buiten de EU. De maatregel werd per juni 2022 vooruitlopend op wetgeving uitgevoerd in opdracht van het kabinet.

Signalen

Bij de uitvoeringstoets werd signaleerd dat handhaving van de arbeidseis ingewikkelder zou kunnen zijn bij partners buiten de EU. In het parlementair proces ontstonden hierdoor zorgen over het gebruik van de kinderopvangtoeslag onder deze doelgroep. Daarop is aan de Kamer een invoeringstoets en wetsevaluatie toegezegd.

Waarnemingen

Door het lange parlementaire proces kon een deel van de doelgroep niet mee in het automatische proces om de toeslag definitief toe te kennen. Dit leverde onzekerheid op over het wel of niet mogen houden van de toeslag. Mensen hebben langer in onzekerheid gezeten door de uitgestelde definitieve toekenningen onder de doelgroep.

Het aantal Oekraïense ontheemden dat gebruik maakt van kinderopvangtoeslag ligt relatief laag. Daarover werd in de enquête en door andere partijen aangegeven dat zelfs met toeslag kinderopvang soms nog te duur is voor de doelgroep. Ook lijken lange wachttijden bij kinderopvangorganisaties een rol te spelen. Het aantal andere aanvragers met een partner buiten de EU is conform verwachtingen stabiel en laag.

Burgerperspectief en uitvoeringsperspectief

Uit de analyse lijken, met het aannemen van het wetsvoorstel, de knelpunten in de uitvoering opgelost. Ouders wordt de mogelijkheid geboden arbeid en zorg voor het jonge kind te combineren, hoewel voor een deel van de doelgroep de kinderopvangtoeslag niet toereikend lijkt te zijn. Met betrekking tot de complexiteit van de handhaving van de arbeidseis in situaties met een partner buiten de EU zijn geen signalen naar voren gekomen die erop wijzen dat dit tot bijzondere uitvoeringsproblemen leidt.

Communicatie en interactie richting de doelgroep en derde partijen kreeg vanwege de crisissituatie vertraagd en reactief vorm. Dit zorgde vooral in het begin voor onzekerheid over de maatregel. Het ontbreken van een expliciete wettelijke grondslag leidde tot onzekerheid en onduidelijkheid bij uitvoering, intermediairs en burgers. De doelgroep heeft daarnaast te maken met de reguliere knelpunten inherent aan de voorschotsystematiek, zoals terugvorderingen vanwege inkomensschommelingen, opvanglasten of omdat niet aan de arbeidseis is voldaan. Er zijn geen signalen bekend dat de complexiteit van de handhaving van de arbeidseis leidt tot meer oneigenlijk gebruik. Met de maatregel is een grondslag komen te vervallen die uiteindelijk een versimpeling voor de uitvoering betekent en een knelpunt verhelpt voor burgers.

Rapportage Invoeringstoets recht op kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden en mensen met een partner buiten de EU

Inleiding

De invoeringstoets heeft als doel om eerder op signalen van burgers, organisaties en bedrijven te kunnen inspelen, door knelpunten uit de uitvoeringspraktijk te duiden en te adresseren en zo nodig terug te leggen op de beleidstafel. Daarbij kunnen inzichten worden opgedaan die waardevolle lessen bieden voor toekomstige beleidstrajecten.

De conclusies van deze invoeringstoets onderstrepen het belang van duidelijkheid. Mede vanwege een langshepend parlementair proces en ook vanwege onduidelijkheid over de status van derdelanders, kon binnen de huidige maatregel niet duidelijk richting de doelgroep worden gecommuniceerd over hun recht. Het wetgevingsproces kende meerdere hobbels waaronder de val van een kabinet. Dit zorgde ervoor dat de doelgroep pas later zekerheid kreeg over hun definitieve toekenning van kinderopvangtoeslag.

Leeswijzer

Dit rapport start met een beschrijving van hoe de maatregel geïmplementeerd is. Op basis van ervaringen uit de uitvoering en een korte enquête onder Oekraïense ontheemden. In samenhang met een analyse van het beleidstraject (bijlage 1) worden hieruit conclusies getrokken ten aanzien van de uitwerking op de uitvoering en de burger. Bijlage 2 licht kort het proces van deze invoeringstoets toe en in bijlage 3 staat een overzicht van de belangrijkste betrokken actoren.

Hoe is de wetswijziging geïmplementeerd?

In verhouding tot reguliere wetgeving was deze maatregel meer ad hoc opgezet. Het ging immers om een crisissituatie. De potentiële uitvoeringsgevolgen werden vooraf sneller in kaart gebracht dan normaliter en interactie richting de doelgroep vond plaats zonder een gedegen communicatieplan. Bovendien vond uitvoering van de maatregel vooruitlopend op wetgeving plaats. Hierdoor lag er geen formele wettelijke basis aan de uitvoering door Dienst Toeslagen, behalve een mededeling in een Kamerbrief door de verantwoordelijke bewindspersonen.

Bij Dienst Toeslagen zijn er meerdere medewerkers ingezet om te werken aan deze regeling. Vanwege uitvoering vooruitlopend op wetgeving waren extra werkzaamheden benodigd, omdat de doelgroep niet mee kon lopen in het reguliere proces. Inzet voor Oekraïense ontheemden hing samen met andere maatregelen zoals huurtoeslag voor ontheemden en uitzonderingen op het toeslagpartnerschap voor gasthuishoudens. Het is daarom lastig om de inzet voor kinderopvangtoeslag verder te specificeren.

De communicatie richting de doelgroep verliep relatief moeizaam. Vanwege de haastige aard van de crisismaatregel lag er geen compleet communicatieplan. Daarnaast kon er nog niet uitgebreid gecommuniceerd worden zolang de wet nog niet was aangenomen. Uiteindelijk is er wel gecommuniceerd via de website, maar via de Belastingtelefoon was men bijvoorbeeld voorzichtiger met communiceren. Desalniettemin is de doelgroep, onder andere door intermediairs en stakeholders mee te nemen en inrichting van specifieke communicatie zoals flyers in het Oekraïens, ondersteunt. Vanuit het ministerie van SZW is ook een subsidie beschikbaar gesteld aan BOinK om een toolkit te vertalen in het Oekraïens en het Russisch. Deze toolkit helpt anderstaligen door het aanvraagproces van de kinderopvangtoeslag.

In het parlementaire proces is ook toegezegd, in de communicatie richting burgers het voorbehoud op te nemen dat de wet nog behandeld werd. Dit stelde Dienst Toeslagen voor een dilemma. Een dergelijk voorbehoud zou ook onduidelijkheid creëren in de boodschap naar burgers: er wordt een voorziening beschikbaar gesteld waarvan niet zeker is of iemand hier ook daadwerkelijk recht op heeft. Dienst Toeslagen koos er daarom voor op de website enkel te communiceren dat Oekraïense ontheemden en mensen met een partner buiten de EU sinds 4 maart 2022 KOT konden aanvragen, zonder voorbehoud. In reactie op Kamervragen werd daarnaast aangegeven door de verantwoordelijk bewindspersonen dat Dienst Toeslagen de opdracht om kinderopvangtoeslag toe te kennen zo goed mogelijk uitvoert en niet met terugwerkende kracht zal terugvorderen op basis van de woonlandeis als de wet niet zou zijn aangenomen. Achter de schermen bleek het al het beleidsmatige uitgangspunt te zijn dat de staat het risico van vooruitlopen op wetgeving op zich nam, maar dit is niet direct als zodanig gecommuniceerd.

Anders dan in de uitvoeringstoets vermeld, bleek de woonlandeis van de partner buiten de EU geen onderdeel van de geautomatiseerde processen. Er was dan ook geen IV-impact bij het realiseren van de maatregel. In plaats daarvan bestond er een semi-handmatig proces om aanvragers met een partner buiten de EU uit te sluiten van kinderopvangtoeslag. Dit proces kwam met dit wetsvoorstel te vervallen, waarmee een versimpeling van de uitvoering is gerealiseerd, maar buiten het IV-landschap om.

Hoewel de implementatie en uitvoering van de maatregel onder hoge druk tot stand kwam, bleek de implementatie haalbaar binnen de geschatte kaders. De grootste tegenvaller was de parlementaire besluitvorming. Door vertragingen in de behandeling van de wet, onder andere vanwege een kabinetswissel, werd de maatregel langere tijd uitgevoerd zonder expliciete wettelijke grondslag. Dit leidde tot vragen en onzekerheid onder de doelgroep, de uitvoering en partnerpartijen. Pas bij het aannemen van de wet in de Eerste Kamer kon implementatie volledig worden afgerond en loopt de doelgroep mee in het reguliere proces. Daarmee is geen additionele handmatige inzet meer nodig.

Hoe pakt de wetwijziging uit voor de doelgroep?

Dienst Toeslagen kon de doelgroep nog geen definitieve toekenning geven zolang de wet nog niet was aangenomen. Zodoende leefden burgers langer in een onzekere situatie. Zo was er nog altijd de dreiging van een terugvordering voor deze doelgroep, omdat de wet officieel nog niet was aangenomen. In de parlementaire behandeling is uiteindelijk gekozen door bewindspersonen om wel aan te geven dat er op basis van de woonlandeis niet zou worden teruggevorderd bij eventuele afwijzing van de wet, maar voor formele definitieve vaststelling van de toeslagen was desalniettemin een aangenomen wet nodig.

Feiten en cijfers

Het gebruik van de kinderopvangtoeslag onder Oekraïense ontheemden is sinds de aanvang van de regeling jaarlijks toegenomen. Momenteel maken ruim 800 Oekraïense ontheemden gebruik van kinderopvangtoeslag. Ten aanzien van andere aanvragers met een partner buiten de EU gaat het om circa 200 mensen. Dit aantal is stabiel over de jaren.

Over de toeslagjaren 2022 en 2023 heeft inmiddels de definitieve toekenning van de toeslagen grotendeels plaatsgevonden. Zoals beschreven zijn zowel Oekraïense ontheemden en mensen met een partner buiten de EU lange tijd uitgesloten van het

proces van definitief toekennen over deze jaren. Inmiddels is het proces ook voor deze groepen opgestart. In tabel 1 en tabel 2 is een tussenstand te vinden van de definitieve toekenning over deze jaren. Voor een deel van de aanvragers heeft nog geen definitieve toekenning plaatsgevonden. In de meeste gevallen betreffen dit situaties waar nog een definitieve vaststelling van het inkomen moet plaatsvinden.

Tabel 1. Proces definitieve toekenning Oekraïense ontheemden

	2022	2023
nabetalingen	58	228
Geen verschil	38	100
Terugvorderingen	14	158
Waarvan > € 1000	3	36
Nog geen DT	54	100
Totaal	164	586

Tabel 2. Proces definitieve toekenning aanvragen met partner buiten EU

	2022	2023
nabetalingen	173	208
Geen verschil	27	27
Terugvorderingen	147	90
Waarvan > € 1000	52	23
Nog geen DT	60	149
Totaal	407	586

Bij het uitsluiten van de doelgroep ‘aanvragers met een partner buiten de EU’ is ook een kleine groep mensen uitgesloten die zonder het wetsvoorstel waarschijnlijk reeds recht hadden op kinderopvangtoeslag als het moment van verblijf van de partner buiten de EU niet overeenkwam met de aanvraagtermijn voor de kinderopvangtoeslag. Mede daarom ligt het actueel aantal aanvragers lager dan het totaal aantal definitieve toekenningen hier weergegeven. Dit is ook zodanig aangegeven in de Kamerbrief over handhaving van dit wetsvoorstel. Dit heeft er ook voor een groep aanvragers voor gezorgd dat zij onterecht later pas meeliepen in het proces van definitief toekennen.

Uit deze resultaten blijken beperkte afwijkingen voor deze doelgroep in relatie tot de complete doelgroep voor de kinderopvangtoeslag. Het aantal (hoge) terugvorderingen onder de doelgroep die al een DT heeft ontvangen ligt relatief een stukje hoger dan gemiddeld. Daarbij moet worden aangetekend dat ook voor een substantieel deel van de doelgroep de definitieve toekenning nog niet heeft plaatsgevonden en de huidige cijfers dus nog geen compleet beeld schetsen. Uiteraard heeft ook deze doelgroep te maken met de bekende problematiek van het toeslagenstelsel, zoals terugvorderingen. Mogelijk dat voor deze doelgroep een iets groter risico bestaat, omdat het stelsel voor hen nog net iets minder doenlijk is. Bijvoorbeeld omdat zij de taal niet goed machtig zijn en niet bekend zijn met de systematiek. Deels is dit inherent aan het huidige voorschotstelsel en heeft dit minder te maken met deze specifieke maatregel. Binnen deze doelgroep heeft de systematiek ook tot grote gevolgen geleid. Zo zijn bij twee Oekraïense ontheemden uitzonderlijk hoge terugvorderingen nader geanalyseerd van > €10.000. In beide gevallen werd niet aan de arbeidseis voldaan. In het ene geval door de aanvrager zelf niet en in het andere geval door de partner. Binnen Dienst Toeslagen wordt gekeken of de terugvorderingen onder deze groepen aanleiding geven om extra maatwerk te bieden en de doelgroep na te bellen.

Wat verder opvalt uit de analyse van andere ouders met een partner buiten de EU is dat het relatief minder vaak voorkomt dat er helemaal geen verschil is tussen de definitieve toekenning en het voorschot. Dit heeft er echter ook mee te maken dat in de analyse een andere definitie is gebruikt, waar ook terugvorderingen die normaal niet te hoeven worden betaald vanwege de doelmatigheidsgrens in de algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, wel zijn meegenomen in de analyse.

Ervaringen Oekraïense ontheemden

Van de 79 Oekraïense ontheemden die hebben gereageerd op de enquête, gaven 20 ouders aan (heel) tevreden te zijn met de kinderopvangtoeslag. Toch bood de maatregel niet voor iedere Oekraïense ontheemde een oplossing. Door respondenten werd aangegeven dat ook met kinderopvangtoeslag de kosten nog te hoog lagen. Daarnaast gaven zij ook aan dat kinderopvangorganisaties een lange wachtrij hebben waardoor het niet mogelijk is van kinderopvang gebruik te maken. Van de 79 respondenten gaven 23 aan niet bekend te zijn met de kinderopvangtoeslag. 21 van hen zouden overwegen daadwerkelijk gebruik te maken van kinderopvangtoeslag. Het is waarschijnlijk dat de anderstaligheid van de doelgroep het lastiger maakt om een toeslag aan te vragen, zeker zonder hulp.

Tot slot gaf een respondent aan dat ze nog steeds geen definitieve toekenning over 2022 en 2023 heeft ontvangen. Dit beïnvloedde de ervaring met de KOT op een negatieve manier vanwege de onzekerheid rondom het mogelijk moeten terugbetalen van (een deel van) de toeslag.

Andere ouders met een partner buiten de EU

Er is geen mogelijkheid gevonden om binnen de invoeringstoets met andere ouders die een partner buiten de EU hebben te spreken of input uit te vragen. In het rapport ‘Vliegen of vallen?’ van Vluchtelingenwerk wordt echter wel een deel van de doelgroep beschreven. Vluchtelingen die nog een partner hebben buiten de EU, hebben recht gekregen op kinderopvangtoeslag. Tegelijkertijd moeten ook deze mensen aan de arbeidseis voldoen. In veel gevallen is dit niet het geval of kan het hebben van werk moeilijk worden aangetoond. Vluchtelingenwerk raadt deze mensen dan ook af om gebruik te maken van kinderopvangtoeslag om het risico op hoge terugvorderingen te voorkomen. Dit betekent echter ook dat een vluchteling in Nederland minder makkelijk kan integreren of deelnemen aan de arbeidsmarkt. De partner in het buitenland kan immers ook de zorg voor het jonge kind niet op zich nemen.

Toen de maatregel net in werking was getreden, kwamen via Relatiebeheer veel vragen binnen van intermediairs en andere organisaties. Er was aan het begin veel onduidelijkheid over hoe de maatregel in de praktijk werkt. Vanuit Dienst Toeslagen zijn

deze vragen voor zover mogelijk beantwoord en bij het ontwikkelen van communicatie is ingespeeld op de informatiebehoefte vanuit intermediairs. Toen de maatregel eenmaal was geïmplementeerd kwamen nog nauwelijks vragen van intermediairs binnen bij Dienst Toeslagen. Nu het proces van definitieve toekenning is gestart, zorgt dit mogelijk voor meer vragen.

Hoe pakt de wetswijziging uit voor de uitvoering?

Uitvoering van de maatregel loopt zoals verwacht.

De uitvoering van de maatregel loopt grofweg zoals verwacht, maar er zijn wel enkele tegenvallers. Zo is er relatief veel handmatige capaciteit ingezet bij Dienst Toeslagen voor een relatief klein aantal burgers. De doelgroep moest apart worden gemonitord en uitgesloten van het DT-proces wat resulteerde in uitstel van de uitvraag van het inkomen. Hierbij ontstond meer handwerk. Voor deze groepen kon niet het reguliere proces worden gevolgd vanwege de uitsluiting voor het definitief toekennen. Met het aannemen van de wet is deze moeilijkheid komen te vervallen. Dit heeft geen significante impact gehad in termen van kosten, maar heeft werkzaamheden verdrongen.

Communicatie over de maatregel

Om kinderopvangtoeslag aan te kunnen vragen met een partner in het buitenland, diende de aanvrager eerst een BSN voor de partner aan te vragen. Dit was voor de burger een moeilijk en administratief zwaar proces. Dit leidde tot de nodige telefoontjes bij de Belastingtelefoon en tot moeilijkheden voor het aanvragen bij burgers. Op een gegeven moment kwam een optie beschikbaar waarbij een aanvrager kon aangeven een partner te hebben zonder noodzaak voor een BSN, waardoor het aanvraagproces een stuk makkelijker kon worden doorlopen. Daarna volgden minder telefoontjes en konden mensen beter overweg met het proces.

Wat voor de uitvoering ook de nodige onzekerheid meebracht was de onduidelijke situatie rondom de status van derdelanders. Er kon geen goede gerichte communicatie naar deze doelgroep plaatsvinden over hun recht op kinderopvangtoeslag, en de gevolgen voor andere wetgeving met betrekking tot toeslagen en Oekraïense ontheemden (buiten scope van deze toets).

Handhaving recht

Los van deze tegenvallers leidt de maatregel tot een versimpeling in de uitvoering. Het proces met betrekking tot controle op de woonlandeis hoeft niet langer plaats te vinden omdat de grondslag is komen te vervallen.

Met betrekking tot handhaving van de arbeidseis zijn geen signalen naar voren gekomen dat medewerkers hiermee niet uit de voeten kunnen. Ook zijn tot nu toe geen signalen naar voren gekomen van een toename van oneigenlijk gebruik op dit vlak. Tegelijkertijd geldt voor een deel van de doelgroep dat het proces van definitief toekennen pas recent is gestart, waardoor hiervan nog geen eindbeeld kan worden opgemaakt. Vanuit de cijfermatige analyse is gebleken dat in ieder geval 2 aanvragers de toeslag volledig moesten terugbetalen, omdat zij niet konden aantonen te voldoen aan de arbeidseis.

Onvoorziene knelpunten

Doordat het parlementair proces niet eerder werd afgerond, moest de uitvoering de doelgroep uitsluiten van het definitieve toekennen. Hiervoor moest periodiek worden ingebroken in een proces dat normaliter grotendeels geautomatiseerd aanvragen verwerkt. Hoewel dit geen groot beslag heeft gelegd op de capaciteit, betreft het wel een semi-handmatig proces waar altijd risico op fouten mee gepaard gaat. Ook moest hierdoor een extra analyse worden gedaan op de doelgroep nadat de wet daadwerkelijk werd aangenomen om de doelgroep op de juiste manier te verwerken. Uiteindelijk zijn in de beschikkingsronde van mei 2025 de laatste aanvragers vrijgegeven voor definitieve toekenning in het massale proces. Dat betekent nog niet dat iedereen een definitieve toekenning heeft, bijvoorbeeld omdat er nog een definitief inkomen moet worden vastgesteld door de Belastingdienst. In beginsel moet er over de periode tussen afloop van het toeslagjaar en de definitieve toekenning rente worden gerekend, dan wel uitgekeerd, afhankelijk van of een aanvrager een terugvordering moet betalen of

een nabetaling ontvangt. Op dit moment wordt verkend of het noodzakelijk, mogelijk en gewenst is hier een uitzondering voor te maken bij een terugvordering, omdat de vertraagde definitieve toekenning een duidelijke externe factor betreft.

Conclusies

De kinderopvangtoeslag dient ouders in staat te stellen de zorg voor hun kinderen te combineren met deelname aan de arbeidsmarkt. Het recht op kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden en mensen met een partner buiten de EU ondersteunt hen daarbij. Tegelijk wordt dit doel niet voor iedereen binnen de doelgroep bereikt. Voor sommigen is de opvang ook met toeslag te duur, lopen zij tegen lange wachtrijen aan bij kinderopvangorganisaties of is er een partner in het buitenland die niet werkt of kan aantonen dat deze werkt, maar die ook de zorg voor de kinderen niet op zich kan nemen. Zij zullen zich tot andere middelen moeten wenden om arbeid en de zorg voor kinderen te combineren.

Risicoafwegingen

Dienst Toeslagen constateert dat de maatregel gepaard ging met een risico – en belangenafweging van het kabinet en parlement. Door het laten vervallen van de eis dat de partner van de aanvrager binnen de EU moet wonen en werken kon de doelgroep voor het eerst aanspraak maken op de kinderopvangtoeslag. Tegelijkertijd moet de doelgroep voldoen aan dezelfde eisen als ouders met een partner die woont en werkt binnen de EU, zoals de arbeidseis. Om deze eis te kunnen controleren, ontvangt toeslagen contra-informatie van andere instellingen. In buitensituaties is dit echter moeilijker te bewerkstelligen en moest een risico met betrekking tot handhaving van de arbeidseis worden geaccepteerd. De omvang van het handavingsrisico is met het oog op de geringe omvang van de doelgroep beperkt, die bovendien stabiel blijft in omvang.

Belangenafweging

In de wet is gekozen om voor partners buiten de EU dezelfde eisen, waaronder ook de arbeidseis, te laten gelden. Ook binnen de wetsbehandeling werd er belang aan gehecht dat buitensituaties gelijkwaardig moeten worden behandeld en aan dezelfde eisen moeten voldoen. Tegelijkertijd is een partner buiten de EU fysiek niet in staat om de zorg voor het kind op zich te nemen. Zoals opgemerkt door Vluchtelingenwerk kan dit de

integratie en arbeidsparticipatie van de vluchteling in Nederland beperken. Zo schuurt het beleidsdoel van de kinderopvangtoeslag met het belang van een gelijkwaardige behandeling.

Binnen Dienst Toeslagen bestaan vragen over de keuze om de arbeidseis aan te houden, ook met het oog op de complexiteit van handhaving van de arbeidseis in deze gevallen.

Onzekerheid

Dienst Toeslagen voerde in opdracht van het kabinet de maatregel vooruitlopend op wetgeving al uit. Dit gebeurde daarmee zonder expliciete wettelijke grondslag. Daardoor bestonden twijfels binnen de uitvoering, de doelgroep en derde partijen over hoe de maatregel uit zou pakken, omdat hier nog geen expliciet communicatie op plaatsvond. Behandeling van het wetsvoorstel bleef echter onverwachts uit. Het ontbreken van een wettelijke basis zorgde in de tussentijd voor onzekerheid over de toekenning, omdat bij ontbreken daarvan de toeslag niet definitief kon worden toegekend. Tegelijkertijd was de beleidsmatige lijn dat het risico bij de staat zou liggen en er niet op basis van de woonlandseis teruggevorderd zou worden als het wetsvoorstel het niet zou halen, zoals in het wetgevingsproces ook aangegeven. Hoewel de context van deze crisismaatregel zich hopelijk niet snel op deze wijze zal herhalen, raadt Dienst Toeslagen aan in een soortgelijke situatie mogelijk eerder duidelijkheid naar buiten toe te creëren in informele of formele zin.

Bijlagen

Bijlage 1: analyse beleidstraject

Aanleiding

Om KOT voor Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de EU mogelijk te maken, is een knelpunt in het toeslagensysteem dat is geïdentificeerd in de uitwerking van de motie Lodders/Van Weyenberg opgelost. Het kabinet zette met deze maatregel in op een hogere arbeidsparticipatie door ouders met een partner buiten de EU, door ze beter in staat te stellen de zorg voor hun kind(eren) te combineren met werk.

Beleidsvoorbereiding

De maatregel werd uitgewerkt onder een situatie van hoge druk. De plotseling ontstane crisis in Oekraïne door het binnenvallen van het Russische leger vroeg om snel handelen omdat er een zeer grote vluchtelingenstroom op gang kwam vanuit Oekraïne. Kabinetsstandpunt was dat ontheemden uit Oekraïne op basis van de Europese richtlijn tijdelijke bescherming in aanmerking zouden moeten komen voor sociale voorzieningen, zodat zij direct zo goed mogelijk zouden kunnen meedraaien in de Nederlandse samenleving.

In de Kamerbrief van 15 juni 2022 kondigden toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Van Gennip en staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane De Vries de maatregel aan. De maatregel werd per direct, vooruitlopend op besluitvorming, met terugwerkende kracht tot 4 maart 2022 uitgevoerd. Parallel werd de wetgeving richting het parlementair proces gebracht en voerde Dienst Toeslagen een uitgebreidere uitvoeringstoets uit.

De wet lag in november 2022 in de Tweede Kamer. In april 2023 vond een eerste schriftelijk overleg plaats. In mei 2023 werd het wetsvoorstel aangemeld voor plenaire behandeling. In de zomer van 2023 viel het toenmalige kabinet en volgde een periode van onrust en uitstel van behandeling. Dit dossier werd door de Kamer niet controversieel verklaard. Behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer vond plaats van maart t/m juni 2024.

In augustus en oktober 2024 zijn vragen van de Eerste Kamer beantwoord en uiteindelijk is in de Eerste Kamer de wet in november 2024 goedgekeurd en op 10 december 2024 gepubliceerd.

In de parlementaire behandeling was vooral veel aandacht voor de conclusie uit de uitvoeringstoets omtrent de moeilijk te hanteren arbeidseis. Daarnaast werden schriftelijke vragen gesteld over de communicatie van Dienst Toeslagen en het ontbreken van het voorbehoud dat de wet nog behandeld moest worden. In aanvulling op het wetgevingsoverleg werd een brief opgesteld over de omvang van de doelgroep en het handavingsproces van de arbeidseis bij een partner buiten de EU.

Doelgroep

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel werd gesproken van een verwachte omvang van 6.900 Oekraïense ontheemden met recht op KOT eind 2022. Andere ouders met een partner buiten de EU waren er volgens schattingen 600. In de brief bij behandeling van het wetsvoorstel zijn deze aantallen nader gespecificeerd. Circa 200 ouders met een partner buiten de EU, niet zijnde Oekraïense ontheemden, maken gebruik van kinderopvangtoeslag op een gegeven moment. Ruim 800 Oekraïense ontheemden maken gebruik van kinderopvangtoeslag. De doelgroep ligt dus een stuk lager dan geanticipeerd.

Uitvoeringstoets

In bijgaand figuur is de destijds verwachtte impact samengevat. Er werden risico's geïdentificeerd ten aanzien van de maakbaarheid van de systemen en handhaafbaarheid. Ook al was de regeling goed door te voeren in de systemen, deze moest wel geprioriteerd worden in het volle IV-portfolio van de Dienst Toeslagen. Voor handhaafbaarheid geldt dat het ophalen van de juiste gegevens om het recht van ouders met partners buiten de EU vast te stellen lastig en tijdrovend kan zijn.

Kleinere risico's werden vastgesteld op de interactie met burgers en complexiteitsgevolgen. Ook al is de regeling goed uit te leggen in het licht van het combineren van arbeid en zorg voor een kind, de inwerkingtredingsdatum van 4 maart ligt in het verleden. Dit betekent dat ouders uit de doelgroep met terugwerkende kracht KOT konden aanvragen. Echter moesten ouders vaak zelf contact met Toeslagen opnemen om ook per die datum kinderopvangtoeslag aan te vragen. Daarnaast was ook de situatie van ontheemden uit Oekraïne onzeker.

Verwachte impact

Impact: middelgroot		
Risico's		
Interactie burgers/bedrijven:	gemiddeld risico	
Maakbaarheid systemen:	groot risico	
Handhaafbaarheid:	groot risico	
Fraudebestendigheid:	nvt	
Complexiteitsgevolgen:	gemiddeld risico	
Risico procesverstoringen: klein		
	<i>Uitvoeringskosten incidenteel</i>	<i>Uitvoeringskosten structureel</i>
Dienstverlening:	€ 0	€ 0
Handhaving / toezicht:	€ 0	€ 0
Automatisering:	€ 160.000	€ 0
	<i>Personele gevolgen incidenteel</i>	<i>Personele gevolgen structureel</i>
	0 fte	0 fte
Invoering mogelijk per: 04-03-2020		
Beslag portfolio: beperkt		
Eindoordeel: uitvoerbaar, mits de voorgestelde wijzigingen geprioriteerd worden in het IV-portfolio		

Bijlage 2: methode invoeringstoets recht op kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden en mensen met een partner buiten de EU

Deze invoeringstoets is tot stand gekomen in een samenwerking tussen Dienst Toeslagen en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Selectie van de maatregel

In het parlementair proces is in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel een invoeringstoets toegezegd.

Vooronderzoek

Vooronderzoek vond plaats op basis van de opgeleverde uitvoeringstoets, de wetteksten en memorie van toelichting, en andere openbare Kamerstukken zoals samengevat in bijlage 1.

Aanvullend onderzoek

Er heeft een sessie plaatsgevonden met medewerkers van Directie Toeslagen. Er is een beknopte data uitvraag gedaan, om te zien hoe de definitieve toekenning onder de doelgroep uit lijkt te pakken. Ketenpartners zijn schriftelijk bevraagd over de uitvoering van de maatregel. De doelgroep Oekraïense ontheemden is benaderd met een korte enquête.

Niet onderzocht

Er is geen mogelijkheid gevonden binnen de scope van de invoeringstoets om de doelgroep ‘reguliere’ aanvragers met een partner buiten de EU direct te bevragen. Intermediairs en kinderopvangorganisaties zijn ten behoeve van deze invoeringstoets niet bevraagd. Er waren binnen Dienst Toeslagen geen signalen bekend die hier aanleiding toe gaven. Mogelijk kunnen deze zaken worden meegenomen in de geplande bredere evaluatie van de wetswijziging.

Bijlage 3: actoren betrokken bij de regeling KOT voor Oekraïense ontheemden en mensen met een partner buiten de EU

Bij de regeling KOT voor Oekraïense ontheemden en ouders met partners buiten de EU zijn verschillende actoren betrokken. Dit overzicht geeft inzicht in de rollen en de onderlinge verhoudingen van deze actoren.

- **Dienst Toeslagen:** Voert de maatregel uit.
- **SZW:** Biedt het kader voor de uitvoering van de maatregel.
- **Kinderopvangorganisaties:** Aanbieders kinderopvang en leveren gegevens aan Dienst Toeslagen bij gebruik kinderopvangtoeslag.
- **Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de EU:** Oriënteert zich op aanvraag KOT en vraagt KOT aan.
- **Stakeholder / Intermediairs:** informeren de doelgroep over Toeslagen via hun kanalen en spelen signalen door aan Dienst Toeslagen.

Colofon

Dit is een uitgave van Dienst Toeslagen

Ministerie van Financiën

Den Haag, juli 2025