Ministerie van Financiën

30-6'25

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

DG Toeslagen
SR&B

Persoonsgegevens

nota

Invoeringstoets: Rapportage recht op KOT voor Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de EU

Datum
23 juni 2025

Notanummer
2025-0000180570

Bijlagen
1. Invoeringstoets kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de EU
2. Aanbiedingsbrief Dienst Toeslagen en ministerie van SZW
3. Kamerbrief over gebruik van de regeling

Aanleiding

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] 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. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is aangegeven deze toets eind 2024 op te starten, omdat dan voldoende informatie beschikbaar zou zijn vanuit de definitieve toekenning. De start van het definitieve toekennen heeft uiteindelijk langer geduurd. Recentelijk is het definitieve toekennen op de doelgroep van deze maatregel gestart en is er voldoende informatie beschikbaar om de invoeringstoets af te ronden. In die context is het van belang de toets spoedig met de Tweede Kamer te delen. De invoeringstoets is in nauwe samenwerking tussen Dienst Toeslagen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot stand gekomen. De rapportage met de resultaten daarvan is inhoudelijk vastgesteld door Dienst Toeslagen.

akkoord

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de verzending van de rapportage invoeringstoets middels de begeleidende brief aan de Tweede Kamer? Het voorstel daarbij is om de brief mede door de staatssecretaris Participatie en Integratie te laten ondertekenen.
- Gaat u akkoord met de inhoud van de begeleidende Kamerbrief? Zo ja, dan wordt u verzocht de brief te ondertekenen.
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omlijnde delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Kernpunten

- De invoeringstoets bevat een beknopte analyse van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor zowel de doelgroep als de uitvoering. Deze toets wordt zo snel mogelijk na inwerkingtreding van de wetswijzing uitgevoerd.

[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, 390.

- De wetswijziging waarop deze invoeringstoets wordt uitgevoerd, regelt het recht op kinderopvangtoeslag voor ontheemden uit Oekraïne en andere mensen met een partner buiten de EU, EER of Zwitserland. De wetgeving is in opdracht van het kabinet en vooruitlopend op parlementaire besluitvorming per 15 juni 2022 ingegaan, met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022.
- De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel was complex en kostte veel tijd, mede doordat tussentijds het kabinet is gevallen en er meerdere rondes schriftelijke vragen zijn geweest.
- De kernboodschap van de invoeringstoets onderstreept het belang van duidelijkheid over het recht op toeslag voor de doelgroep. Het vooruitlopend op parlementaire behandeling uitvoeren van hetgeen in het wetsvoorstel werd geregeld – alsmede het lange parlementaire proces – zat deze duidelijkheid voor zowel aanvragers als uitvoering in de weg. De uitvoering van de wetswijziging verloopt op dit moment zonder grote problemen.
- In de begeleidende aanbiedingsbrief onderstrepen u en de staatssecretaris Participatie en Integratie dat het goed is dat de uitvoering van de maatregel geen grote knelpunten kent. Daarnaast wordt kort ingegaan op enkele aandachtspunten die zich in de implementatiefase hebben voorgedaan en wat er met deze signalen wordt gedaan. Ook wordt verwezen naar de wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) voor de maatregel 'onvrijwillig elders verblijvende partner' in reactie op een signaal van Vluchtelingenwerk Nederland met betrekking tot een knelpunt rondom de arbeidseis van de kinderopvangtoeslag.
- Voorgesteld wordt om de rapportage gezamenlijk met de staatssecretaris Participatie en Integratie aan te bieden aan de Tweede Kamer. Het is de wens om dit nog voor het zomerreces aan de Kamer te versturen.
- De wetswijziging wordt conform een aangenomen amendement nog diepgaander geëvalueerd. Aan de Kamer is toegezegd dat de uitkomsten van deze evaluatie uiterlijk in de zomer van 2026 worden verzonden.

Toelichting

a) Het instrument invoeringstoets

De invoeringstoets is een *ex durante* evaluatie-instrument waarbij op 'lichtvoetige wijze' wordt gekeken naar de werking van nieuwe wet- en regelgeving en valt onder de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Lichtvoetig betekent hier dat er vooral wordt gekeken naar de implementatie en naar signalen dat nieuwe wet- en regelgeving mogelijk anders uitpakt dan beoogd. De toets vindt plaats op het vroegst mogelijke moment waarop iets inhoudelijks gezegd kan worden over de werking in de praktijk. Het doel van de invoeringstoets is niet om diepgaand te kunnen vaststellen of nieuwe regelgeving een succes is. Een vermoeden van het tegenovergestelde zou echter wel aan het licht kunnen komen.

Het instrument kent twee centrale doelen. Ten eerste wil het kabinet met de invoeringstoets eerder en beter kunnen inspelen op signalen over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk. Ten tweede dient het de positie van de

uitvoering te versterken. Die is met de invoeringstoets beter in staat om knelpunten uit de uitvoeringspraktijk neer te leggen bij de beleidsverantwoordelijken.

b) *Invoeringstoets recht op kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden en ouders met een partner buiten de EU*

De invoeringstoets onderstreept het belang van duidelijkheid over het recht op toeslag voor de doelgroep. De opdracht van het kabinet om al conform de inhoud van het wetsvoorstel te handelen in combinatie met het langdurige parlementaire proces, zat deze duidelijkheid voor zowel aanvragers als uitvoering in de beginfase in de weg. De hoofdreden daarvoor is dat nog geen duidelijkheid kon worden gegeven of er al dan niet een recht op toeslag bestond, en de uiteindelijke hoogte van een eventuele toeslag. De uitvoering moest namelijk de doelgroep handmatig uitsluiten van het definitieve toekennen. Dit legde geen groot beslag op de capaciteit, maar bracht wel een risico op fouten mee. Voor de toekomst nemen Dienst Toeslagen en SZW als leerpunt mee hoe in dergelijke situaties hier beter op kan worden ingespeeld, zoals bijvoorbeeld in de communicatie naar de doelgroep.

De maatregel leidde tot een versimpeling voor de uitvoering. Het proces met betrekking tot controle op de woonlandeis hoeft niet langer plaats te vinden, omdat deze grondslag is komen te vervallen. Daarmee wordt ook schrijnende casuïstiek voorkomen. Met betrekking tot de handhaving van de arbeidseis zijn geen signalen naar voren gekomen dat medewerkers hier niet mee uit de voeten kunnen. Daarnaast zijn er ook geen signalen naar boven gekomen over een toename van oneigenlijk gebruik op dit vlak.

De invoeringstoets toont dat de maatregel voor sommige ouders uit de doelgroep niet voldoende is, omdat kinderopvangorganisaties niet altijd plek hebben en voor sommigen kinderopvang ook met kinderopvangtoeslag te duur is. Vluchtelingenwerk Nederland meldde daarnaast dat een deel van de doelgroep geen aanvraag voor kinderopvangtoeslag doet vanwege angst voor terugvorderingen. Specifiek verwijst de organisatie naar een situatie waarbij de partner in het buitenland woont, maar niet (kan aantonen dat hij) aan de arbeidseis voldoet.

De invoeringstoets identificeert ook twee vraagstukken. Enerzijds hoe om moet worden gegaan met de rente op terugvorderingen van mensen die lang uitgesloten zijn geweest van het proces van definitieve toekenningen. Het ontstaan van een rentebetaling kan duidelijk toe worden geschreven aan de uitgestelde definitieve toekenning. Mogelijk dat daarom het in rekening brengen van rente niet op zijn plaats is. Anderzijds wordt gekeken of mensen met uitzonderlijk hoge terugvorderingen additionele ondersteuning kan worden geboden. Binnen de uitvoering vindt hier nadere besluitvorming over plaats.

Aanbieding invoeringstoets

De invoeringstoets is in nauwe samenwerking tussen Dienst Toeslagen en SZW tot stand gekomen. Dat geldt ook voor de realisatie van de onderliggende wetswijziging. Om deze gezamenlijkheid te benadrukken wordt u gevraagd het stuk samen met staatssecretaris Participatie en Integratie te ondertekenen en te versturen.

In de beleidsreactie reageert u op de invoeringstoets. De belangrijkste bevindingen van de invoeringstoets worden besproken, evenals (oplossingen voor) de knelpunten die door de invoeringstoets zijn geïdentificeerd. Daarnaast wordt beschreven hoe Dienst Toeslagen de komende tijd om zal gaan met bijvoorbeeld hoge terugvorderingen die zijn ontstaan tijdens het uitsluiten van de doelgroep van reguliere processen.

In de brief geeft u aan blij te zijn met de uitwerking van de maatregel in de praktijk; dat er gebruik van wordt gemaakt en dat er geen grote problemen bekend zijn. U zegt beiden met vertrouwen de beleidsevaluatie tegemoet te zien.

Met betrekking tot een signaal van Vluchtelingenwerk verwijst u naar een wetsvoorstel tot wijziging van de Awir. Vluchtelingenwerk ontraadt om kinderopvangtoeslag aan te vragen als een partner in het buitenland niet aan de arbeidseis voldoet of kan voldoen (of dit door omstandigheden niet goed kan aantonen). In het geval dat een partner onvrijwillig elders verblijft, zoals in een vluchtelingenkamp, is besloten deze niet langer als toeslagpartner aan te merken. Dit lost daarmee een deel van de problemen geïdentificeerd door Vluchtelingenwerk op.

Communicatie
Binnen Dienst Toeslagen zal worden bezien of openbaarmaking van de invoeringstoets gepaard zou moeten gaan met additionele communicatie richting stakeholders en intermediairs.

Politiek/bestuurlijke context
Deze invoeringstoets komt voort uit de memorie van toelichting en de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Hierbij is ook een beleidsevaluatie toegezegd die in de zomer van 2026 zal worden opgeleverd.

Parlementair proces:
- De evaluatiebepaling is door een amendement in de wet opgenomen.
- Behandeling van het wetsvoorstel is destijds na de eerste termijn van Min SZW in de Tweede Kamer opgeschort met het verzoek een brief te sturen over de aantallen die gebruik maakten van de regeling en nadere toelichting over handhaving van de arbeidseis (van een partner buiten de EU). Deze brief is 25 april 2024 naar de Tweede Kamer verstuurd (bijlage 3).
- Bij de tweede termijn van de Kamer is ook toenmalig staatssecretaris Toeslagen en Douane aangesloten.
- Tijdens de parlementaire behandeling was ook aandacht voor de problematiek rondom partners in een vluchtelingenkamp. Er werd gevraagd naar de mogelijkheden deze groep uit te sluiten van de arbeidseis.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.