

Memorie van toelichting

I ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding

Een goed kinderopvangstelsel is belangrijk om ouders te kunnen laten werken. Dankzij kinderopvang kunnen ouders financieel zelfstandig blijven en meer dagen werken. Dat is extra van belang met het oog op de krappe arbeidsmarkt. Als de opvang veilig en van goede kwaliteit is zullen ouders hun kinderen met een gerust hart naar de kinderopvang brengen. En kinderen profiteren daar ook van. Zo draagt de kinderopvang bij aan een goede start in het leven van bijna een miljoen kinderen in Nederland.¹

Financiële toegankelijkheid van de opvang is van groot belang voor een goed werkend kinderopvangstelsel. De kinderopvangtoeslag (KOT) is een belangrijk instrument om betaalbare en financieel toegankelijke kinderopvang tot stand te brengen. Daarom blijft de regering verbeteringen doorvoeren in de KOT. In verschillende rapporten en beleidsdoorlichtingen zijn de knelpunten in het toeslagenstelsel in kaart gebracht. Een voorbeeld is de kabinetsreactie op de motie Lodders/Van Weyenberg, waarbij in een fichebundel knelpunten en bijbehorende oplossingen zijn uitgewerkt.² In de afgelopen jaren hebben opeenvolgende kabinetten al diverse knelpunten in de wetgeving en uitvoering van de KOT weggenomen. Een belangrijke vereenvoudiging in de systematiek van de KOT was bijvoorbeeld het loslaten van de koppeling gewerkte uren per 2023.³ Om recht te hebben op KOT moeten ouders nog steeds werken (de zogenaamde arbeidseis), maar het aantal uren waarvoor ouders recht hebben op KOT is niet langer gekoppeld aan het aantal gewerkte uren. Een ander voorbeeld betreft de omstandigheid dat ouders met een partner buiten de EU in het verleden geen aanspraak konden maken op KOT. Dat knelpunt is inmiddels weggenomen door een wijziging van de Wet kinderopvang (Wko).⁴ Daarnaast zijn in het verbetertraject KOT⁵ verschillende verbeteringen in de uitvoering van de KOT doorgevoerd en is de samenwerking tussen beleid en uitvoering versterkt. Een voorbeeld van een verbetering in de uitvoering is de maandelijkse gegevenslevering van kinderopvangorganisaties aan Dienst Toeslagen, waardoor ouders middels vroegsignalering beter ondersteund kunnen worden bij het actueel houden van hun gegevens.⁶

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuwe stap gezet om de KOT binnen het huidige stelsel te verbeteren. De regering vindt het van belang in dit huidige stelsel te blijven investeren, ook al wordt er in de tussentijd gewerkt aan een nieuw stelsel waarin de KOT wordt afgeschaft en het plan is om de vergoeding voor kinderopvang rechtstreeks aan kinderopvangorganisaties te financieren. Een belangrijke les uit de KOT-affaire is dat het belangrijk is om ook tijdens de ontwikkeling van een nieuw stelsel in te blijven zetten op het oplossen van knelpunten in het huidige stelsel.⁷ In 2024 gingen 920.000 kinderen met KOT naar de opvang.⁸ Zolang de KOT bestaat, voelt de regering de verantwoordelijkheid om dit stelsel voor deze ouders zo goed mogelijk te laten functioneren. Bovendien kunnen de verbeteringen uit dit wetsvoorstel voor de KOT allemaal worden meegenomen bij de overgang naar een nieuw financieringsstelsel voor de kinderopvang. Er is dus sprake van structurele verbeteringen.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 31322, nr. 548, p. 1.

² Kamerstukken II 2021/21, 31066, nr. 927.

³ Staatsblad 2022, 386.

⁴ Staatsblad 2024, 390.

⁵ Binnen het verbetertraject KOT werken het ministerie van SZW en Dienst Toeslagen samen met veldpartijen sinds 2018 aan verbetermaatregelen rondom de KOT.

⁶ Staatsblad 2021, 652.

⁷ Zie bijvoorbeeld p. 30 van het eindrapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie KOT, waarin wordt geconstateerd dat de inspanning van SZW in 2014-2018 gericht was op de ontwikkeling van een nieuw financieringsstelsel, maar ondertussen niets deed voor ouders die op dat moment al met problematische schulden werden geconfronteerd door de hoge terugvorderingen van de KOT.

⁸ Kwartaalrapportage kinderopvang, tweede kwartaal 2024.

Dit wetsvoorstel bevat vier afzonderlijke wijzingen op vier onderwerpen: promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding, inburgering, openingstijden en de vaste voet. De eerste beleidswijziging voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding betreft een inhoudelijke beleidswijziging. Het voorstel is om een nieuwe doelgroep met recht op KOT toe te voegen aan de Wko. Hiermee krijgen promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding recht op KOT. Nu bestaat er afhankelijk van de gekozen vorm soms wel en soms geen recht. De wijzigingen voor inburgering, openingstijden en vaste voet zijn technisch van aard. Voor inburgering wordt voorgesteld in de Wko te verduidelijken dat alle verplichte onderdelen van de leerroutes binnen de Wet inburgering 2021 (Wi2021) recht geven op KOT. Voor openingstijden wordt voorgesteld in de wet te verduidelijken welke voorwaarden er gelden voor beschikbaarheid en opening van de opvang voor het recht op KOT. Voor de vaste voet wordt voorgesteld de formulering in de wet aan te passen, zodat duidelijk naar voren komt dat alle ouders met het recht op KOT een vergoedingspercentage van hoger dan 33,3% kunnen ontvangen.

In de hierna volgende hoofdstukken wordt eerst elk van de beleidswijzigingen afzonderlijk toegelicht. Daarna worden de volgende onderdelen integraal beschouwd: inkomenseffecten, financiële consequenties, regeldruk, monitoring en evaluatie, uitgebrachte adviezen, uitkomsten van de internetconsultatie en inwerkingtreding.

2 Promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding

2.1 Aanleiding

Ten aanzien van promovendi doen zich twee knelpunten voor met betrekking tot de KOT. Ten eerste zijn de regels over het recht op KOT voor promovendi complex. Dit leidt tot onzekerheid over de vraag of een promovendus wel of geen recht heeft op KOT en maakt dat er een hoog risico bestaat op hoge terugvorderingen. Ten tweede hebben niet alle soorten promovendi recht op KOT. Dat geldt voor promovendi zonder arbeidsovereenkomst en daarnaast ook voor de groep technologisch ontwerpers in opleiding zonder arbeidsovereenkomst. Dit knelpunt is beschreven bij de kabinetsreactie op de motie Lodders/Van Weyenberg over verdere *quick fixes* om het toeslagenstelsel te verbeteren.⁹ In de motie Omtzigt is aan de regering verzocht te regelen dat alle promovendi recht kunnen krijgen op KOT.¹⁰ Deze voorgestelde wijziging van de Wko regelt dat alle vormen van promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding recht krijgen op KOT. Hiermee worden de knelpunten in de KOT opgelost en wordt een vereenvoudiging in de Wko gerealiseerd.

2.2 Probleemstelling

Het probleem waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing biedt, doet zich voor bij promovendi zonder dienstverband en bij technologisch ontwerpers in opleiding zonder dienstverband. Promovendi kunnen worden onderverdeeld in twee hoofdgroepen: de promovendi met dienstverband en de promovendi zonder dienstverband. Het probleem voor de KOT doet zich voor bij de promovendi zonder dienstverband. De promovendus zonder dienstverband is een promovendus zonder arbeidsovereenkomst met een universiteit of een academisch ziekenhuis. Onderstaande Box 1 geeft een nadere toelichting hierbij.

De technologisch ontwerpers in opleiding volgen een opleiding tot technologisch ontwerper bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Ook bij de technologisch ontwerpers in opleiding is een onderscheid te maken tussen de technologisch ontwerpers in opleiding met

⁹ Kamerstukken II 2021/21, 31066, nr. 927.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 52.

dienstverband en zonder dienstverband. Het probleem voor de KOT doet zich ook hier voor bij de technologisch ontwerpers in opleiding zonder dienstverband.

Box 1 Achtergrondinformatie over verschillende typen promovendi zonder dienstverband

Universiteiten van Nederland (UNL) erkent drie subcategorieën van promovendi zonder dienstverband. De eerste subcategorie betreft de beurspromovendus. De beurspromovendus heeft geen arbeidsovereenkomst met de universiteit of academisch ziekenhuis waar het promotieonderzoek wordt uitgevoerd, maar ontvangt voor het promoveren financiële middelen via een beurzenverstrekker. De beurs kan worden verstrekt door de eigen universiteit of het academisch ziekenhuis of door een andere organisatie. Er bestaat een promotieovereenkomst tussen de promovendus en de beursverstrekker. Deze groep bestaat voornamelijk uit internationale promovendi die met een promotiebeurs naar Nederland komen. Zij worden gefinancierd door een beursverstrekker uit het thuisland, zoals de Chinese Scholarship Council (CSC) of de Indonesia Endowment Fund for Education (LPDP). De tweede categorie betreft de buitenpromovendus. De buitenpromovendus krijgt geen tijd of geld van een externe partij ten behoeve van een promotie. Het promotieonderzoek wordt geheel in eigen tijd en met eigen middelen uitgevoerd. De derde categorie betreft de extern-gefinancierde promovendus. Deze onderscheidt zich van een buitenpromovendus, omdat die hetzij op één of andere wijze gefinancierd wordt voor diens promotie of dat die in 'de tijd van de baas' mag promoveren (ongeacht hoeveel tijd beschikbaar wordt gesteld).

Het knelpunt in de KOT voor deze twee groepen hangt samen met de arbeidseis. Voor de KOT geldt een arbeidseis, wat inhoudt dat een ouder recht heeft op KOT als die ouder werkt. Het uitgangspunt hiervoor is opgenomen in artikel 1.6, eerste lid, onderdeel a, van de Wko. Daarin is weergegeven dat een ouder voor een berekeningsjaar aanspraak heeft op KOT, indien die ouder in dat jaar tegenwoordige arbeid verricht, waaruit inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) wordt genoten. Een soortgelijke eis is opgenomen in artikel 1.6, derde lid, onderdeel a, van de Wko voor de partner van een ouder.

In sommige gevallen kan deze arbeidseis de arbeidsparticipatie juist in de weg zitten. Bijvoorbeeld als de partner langdurig ziek is, waardoor de werkende ouder minder moet gaan werken of stoppen met werken. Daarom zijn er in artikel 1.6 van de Wko verschillende doelgroepen gedefinieerd die recht hebben op KOT, ook al werken zij niet. In de afgelopen jaren zijn hier verschillende nieuwe doelgroepen aan toegevoegd. Zo bestaat er nu ook recht op KOT indien een partner een Wlz-indicatie heeft of tot een gevangenisstraf van langer dan drie maanden is veroordeeld.¹¹

Ook studenten hebben recht op KOT, ook al voldoen zij niet aan de arbeidseis. Dit volgt uit artikel 1.6, eerste lid, onderdeel j, van de Wko. De gedachte daarbij is dat het volgen van een opleiding een belangrijke stap vormt richting arbeidsparticipatie. In de eerdergenoemde bepaling zijn verschillende opleidingen opgesomd die recht geven op KOT, echter, promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding vallen daar niet onder. Daarom hebben zij op grond van die bepaling geen recht op KOT. Promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding kunnen alleen aanspraak hebben op KOT als er sprake is van inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet IB 2001. Promovendi zonder dienstverband en technologisch ontwerpers zonder dienstverband hebben geen formele arbeidsrelatie met de universiteit, waardoor zij niet altijd passen binnen de reikwijdte van artikel 1.6, eerste lid, onderdeel a, van de Wko. Daar ontstaat een knelpunt. Dat knelpunt wordt hierna eerst toegelicht voor de promovendi zonder dienstverband en vervolgens voor de technologisch ontwerpers in opleiding zonder dienstverband.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 31322, nr. 548.

2.2.1 Promovendi zonder dienstverband

Promovendi met dienstverband hebben wel recht op KOT; zij zijn in loondienst en voldoen zodoende aan de arbeidseis. Bij promovendi zonder dienstverband bestaat er op dit moment alleen recht op KOT, indien er toch inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet IB 2001 wordt genoten ondanks dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dat kan het geval zijn wanneer de promovendus die een beurs ontvangt aangifte inkomstenbelasting doet. Indien de beurs door de belastinginspecteur wordt aangemerkt als *resultaat uit overige werkzaamheden* (ROW) of indien er een fictieve dienstbetrekking¹² wordt vastgesteld, dan is er sprake van inkomen in de zin van de Wet IB 2001 en wordt voldaan aan de arbeidseis.

In gevallen waarbij er sprake is van een beurs, is de feitelijke invulling van de relatie van de promovendus met de universiteit en de vormgeving van de beurs momenteel bepalend voor de fiscale behandeling. Aangezien de feitelijke situatie per student kan verschillen, betekent dit dat niet in algemeenheid is aan te geven hoe de inkomsten van de promovendus fiscaal worden behandeld.¹³ Als de beurs door de belastinginspecteur wordt aangemerkt als inkomen in de zin van de Wet IB 2001, bestaat er wel recht op KOT. Indien de beurs niet wordt aangemerkt als inkomen voor de inkomstenbelasting, bijvoorbeeld in gevallen waarbij sprake is van een beurs bestaande uit uitsluitend een onkostenvergoeding, bestaat er geen recht op KOT. De regering vindt het niet wenselijk dat het recht op KOT afhankelijk is van de vormgeving van de beurs en van de (arbeids-)relatie tussen de promovendus en de universiteit. De regering vindt het van belang dat ouders zorg voor kinderen kunnen combineren met promoveren. Daarom is het onwenselijk dat de combinatie van promoveren en zorg voor kinderen wordt bemoeilijkt, vanwege deze knelpunten in de KOT. Het wel of niet hebben van een dienstverband zou er niet voor mogen zorgen dat het recht op KOT voor de verschillende typen promovendi uiteenloopt. Promovendi leveren een waardevolle bijdrage aan de samenleving, onafhankelijk van het type traject waarbinnen die promotie plaatsvindt.

Daarnaast zorgt de huidige wetgeving bij promovendi zonder dienstverband voor onzekerheid over het recht op KOT. Voor promovendi zonder dienstverband is het recht op KOT afhankelijk van de vraag of de belastinginspecteur inkomen in de zin van de Wet IB 2001 vaststelt. Deze beoordeling vindt plaats na het doen van belastingaangifte in het jaar volgend op het jaar waarvoor de KOT is aangevraagd. Op het moment van aanvragen van een voorschot voor KOT, is voor de promovendus nog niet duidelijk of wordt voldaan aan de arbeidseis. Dit brengt onzekerheid met zich mee. Hoewel de promovendus een voorlopige aanslag inkomstenbelasting kan aanvragen zal zekerheid hierover pas ontstaan nadat het inkomen definitief is vastgesteld. Voor deze groep bestaat daarom een risico op een zeer hoge terugvordering achteraf. De arbeidseis is namelijk een alles-of-niets criterium. Dat betekent dat als de ouder KOT heeft aangevraagd en ontvangen, maar achteraf niet blijkt te voldoen aan de arbeidseis, dat dan het gehele voorschot wordt teruggevorderd. Om het risico op een hoge terugvordering te mijden kan het gebeuren dat promovendi die wel recht hebben op KOT deze toch niet aanvragen. Een groot deel van deze groep bevindt zich doorgaans al in een financieel precaire situatie.¹⁴ De gemiddelde beurshoogte is substantieel lager dan het Nederlandse minimumloon. Een hoge terugvordering heeft daardoor veel impact voor deze doelgroep.

In Box 2 wordt deze problematiek met een aantal voorbeelden geïllustreerd. Naar schatting zijn er ongeveer 300 promovendi met kinderen die op dit moment geen recht

¹² Er is sprake van een fictieve dienstbetrekking indien er geen arbeidsovereenkomst is, maar wel wordt voldaan aan de elementen van een arbeidsverhouding: als de promovendus arbeid verricht gedurende een zekere tijd waarvoor de universiteit loon betaalt, waarbij er tussen promovendus en universiteit een gezagsverhouding bestaat.

¹³ Kamerstukken II, 2018/2019, 1925.

¹⁴ PNN Monitor, International scholarship PhD candidates, 2023.

hebben op KOT, omdat ze niet voldoen aan de arbeidseis, of voor wie dit recht op KOT onduidelijk of onzeker is. Deze raming is gebaseerd op beschikbare data.¹⁵ over aantal promovendi naar type promovendus van het Rathenau instituut en informatie uit een enquête.¹⁶ van PNN naar de werk- en leefomstandigheden van internationale beurspromovendi in Nederland.

Box 2 Casussen knelpunt promovendi niet in dienst

In een onderzoek¹⁷ van PNN naar de leef- en werkomstandigheden van internationale beurspromovendi in Nederland komt naar voren dat de combinatie van arbeid en zorg erg lastig is voor beurspromovendi vanwege het ontbreken van recht op KOT. Een aantal relevante citaten uit dit onderzoek illustreren dit:

"I think the institute or the government should consider the life of scholarship PhD families with kids, could be super hard if they cannot apply for the allowance to daycare. It will influence the working time and also give higher financial pressure."

"The biggest challenge of being a PhD student with a scholarship, while also being a mom, is not entitled to childcare allowance. My partner is also a PhD student with a scholarship. Given the limited budget, we cannot afford childcare and therefore every day is a real struggle to balance the work and domestic roles."

Er zijn verschillende situaties bekend waarin de onzekerheid en onduidelijkheid over het recht op KOT tot hoge terugvorderingen hebben geleid. Twee concrete voorbeelden zijn:

- in 2024 ontving het Ministerie van SZW een signaal over een promovendus die met een terugvordering van de KOT van ongeveer €14.000 werd geconfronteerd;
- in 2018 is in een nieuwsbericht¹⁸ geschreven over een terugvordering van €26.000: *"Ze is geen werknemer en geen student, dus heeft een Vietnamese promovendus van de TU Delft geen recht op KOT. Ze moet 26 duizend euro terugbetalen."*

2.2.2 Technologisch ontwerpers in opleiding

De opleiding technologisch ontwerper is geen opleiding die recht geeft op KOT. Deze opleiding wordt gezien als een volgende cyclus binnen de academische wereld. Net als promoveren wordt het beschouwd als een traject in de derde cyclus (de fase na voltooiing van de bachelor en master) van het wetenschappelijk onderwijs. Bij de meeste opleidingen tot technologisch ontwerper (die opleidingen die door technische universiteiten worden aangeboden) zijn de studenten in dienst van de universiteit. In dat geval wordt voldaan aan de arbeidseis en is er recht op KOT. Op dit moment is er één opleiding tot technologisch ontwerper bekend (aangeboden door de UvA) waar de studenten niet in dienst zijn, maar een beurs krijgen. Het gaat naar schatting om een groep van 20 studenten.

Ook bij technologisch ontwerpers in opleiding zonder dienstverband maar met een beurs bestaat er alleen recht op KOT, indien er toch inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet IB 2001 wordt genoten ondanks dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dat geval kan zich, net als bij de promovendi zonder dienstverband, voordoen wanneer de student aangifte inkomstenbelasting doet. Het is vervolgens aan de belastinginspecteur om te beoordelen of de beurs wordt aangemerkt

¹⁵ Rathenau instituut. 10 oktober 2024. Nederlandse promovendi naar type promovendus naar Universiteit.

¹⁶ PNN Monitor, International scholarship PhD candidates, 2023.

¹⁷ PNN Monitor, International scholarship PhD candidates, 2023.

¹⁸ <https://www.observantonline.nl/Home/Artikelen/id/53719>

als *resultaat uit overige werkzaamheden* (ROW) of dat er een fictieve dienstbetrekking wordt vastgesteld. In dat geval is sprake van inkomen in de zin van de Wet IB 2001 en wordt voldaan aan de arbeidseis.

Voor technologisch ontwerpers in opleiding zonder dienstverband staat niet op voorhand vast of zij recht hebben op KOT. In gevallen waarin de student een beurs ontvangt van de universiteit hangt het van de omstandigheden in het specifieke geval af, of er wel of niet inkomen in de zin van de Wet IB 2001 wordt vastgesteld door de belastinginspecteur. Of er wel of niet recht bestaat op KOT kan daardoor ook per opleiding tot technologisch ontwerper of per student verschillen. Dat is anders bij studenten technologisch ontwerper die wel in dienst zijn van een universiteit en bij studenten van geaccrediteerde opleidingen (*associate degree*, bachelor, master, post initiële master).

Aan technologisch ontwerpers in opleiding zonder dienstverband is het bovendien niet altijd duidelijk dat hun opleiding geen recht geeft op KOT. Omdat de arbeidseis een alles-of-niets voorwaarde is, geeft dit een risico op hoge terugvorderingen achteraf. Indien er sprake is van een beurs en aangifte inkomstenbelasting wordt gedaan is er pas na definitieve vaststelling van de KOT (in het jaar volgend op het jaar waarin de KOT is ontvangen) zekerheid over het recht op KOT.

Ook voor deze studenten vindt de regering het belangrijk dat zij het studeren en de zorg voor hun kinderen kunnen combineren. Het is onwenselijk dat de combinatie van studeren en zorg voor kinderen wordt bemoeilijkt, vanwege deze knelpunten in de KOT. Het wel of niet hebben van een dienstverband zou er niet voor mogen zorgen dat het recht op KOT voor de verschillende opleidingen tot technologisch ontwerper uiteenloopen.

In Box 3 wordt deze problematiek met een voorbeeld geïllustreerd. In totaal zijn er ongeveer 200 studenten die een opleiding technologisch ontwerper volgen. Naar schatting is er bij ongeveer 20 gevallen sprake van een beurs. Hiermee is er bij maximaal 20 studenten een knelpunt in de Wko. Het daadwerkelijke aantal ligt naar verwachting lager, omdat waarschijnlijk niet iedereen kinderen heeft. Hierover zijn echter geen gegevens beschikbaar.

Box 3 – casus knelpunt studenten technologisch ontwerper

In 2021 bracht de Universiteit van Amsterdam (UvA) twee casussen onder de aandacht bij het Ministerie van SZW en OCW. Het betrof in beide gevallen studenten van de opleiding Conservering en Restauratie van Cultureel Erfgoed. Deze opleiding valt onder de categorie opleidingen tot technologisch ontwerper. In beide gevallen kregen de studenten een studentenbeurs toegekend door de UvA. Beide studenten hadden KOT aangevraagd op grond van de studenten doelgroep binnen de KOT. Zij werden daarna geconfronteerd met een volledige terugvordering van de KOT voor de jaren 2019 en 2020, omdat zij op grond van artikel 1.6 van de Wko geen recht daarop hadden. Zij bevonden zich hierdoor in een onzekere en stressvolle situatie.

De UvA riep de Belastingdienst, OCW en SZW op om een toekomstbestendige oplossing te zoeken voor het recht op KOT voor de studenten van deze opleiding. De UvA benoemde daarbij dat KOT voor de toekomstige studenten technologisch ontwerper een belangrijke voorwaarde is om studie en gezin te kunnen combineren. Naar aanleiding van deze casussen is het knelpunt voor studenten technologisch ontwerper opgenomen in de inventarisatie van knelpunten in het toeslagenstelsel in reactie op de motie Lodders/van Weyenberg.

2.3 Doelstelling

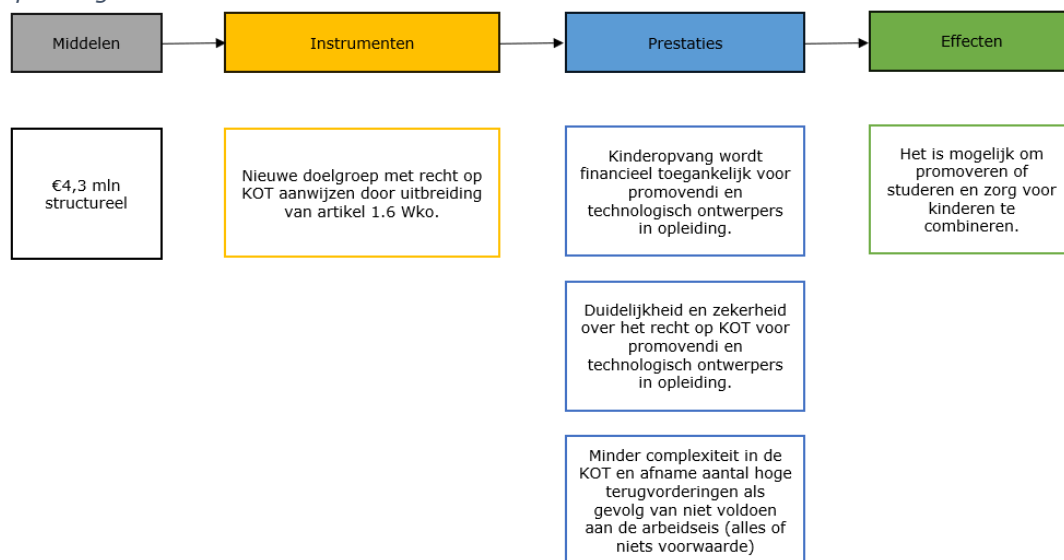
De beleidsdoelen van kinderopvang zijn het stimuleren van de arbeidsparticipatie en het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. Om arbeidsparticipatie te stimuleren is het van belang dat er sprake is van betaalbare en financieel toegankelijke kinderopvang.

Recht op KOT is een belangrijk instrument om betaalbare en financieel toegankelijke kinderopvang tot stand te brengen. Met het voorliggende wetsvoorstel streeft de regering de volgende beleidsdoelen na:

- a) kinderopvang financieel toegankelijk maken voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding en hun partners;
- b) duidelijkheid en zekerheid bieden over het recht op KOT voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding en hun partners;
- c) minder complexiteit in de KOT-systematiek en afname van het aantal hoge terugvorderingen als gevolg van niet voldoen aan de arbeidseis (alles-of-niets voorwaarde).

Als deze doelen worden gerealiseerd, wordt aan de betreffende ouders de mogelijkheid geboden om het promoveren of studeren en de zorg voor kinderen beter te combineren. Ouders die promoveren of studeren verrichten maatschappelijk belangrijk werk. Knelpunten in de KOT mogen daarom geen belemmering zijn voor deze ouders om te werken of te studeren. Onderstaande Figuur 1 toont de beleidstheorie voor het wetsvoorstel voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding.

Figuur 1 Beleidstheorie wetsvoorstel promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding.



2.4 Gekozen instrument en alternatieven

In de beleidsvoorbereiding zijn verschillende instrumenten overwogen om de knelpunten voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding weg te nemen en de beleidsdoelstelling te bereiken. De beleidsopties zijn beoordeeld op doeltreffendheid (de mate waarin het instrument bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen), doelmatigheid (verhouding tussen de in te zetten middelen en effecten) en doenvermogen (hebben ouders het vermogen om in actie te komen?). Daarbij is gekozen voor de optie om een nieuwe doelgroep met recht op KOT aan te wijzen door middel van een aanpassing van artikel 1.6 van de Wko. Deze beleidsoptie biedt een gerichte, en dus doelmatige, en doeltreffende manier om de knelpunten in de KOT voor promovendi zonder dienstverband en technologisch ontwerpers in opleiding zonder dienstverband op een efficiënte manier op te lossen. De optie vermindert de complexiteit in de KOT, vergroot zekerheid voor de desbetreffende ouders, is voor hen eveneens doenbaar en is bovendien uitvoerbaar voor de Dienst Toeslagen. In de voorjaarsbesluitvorming van 2024 zijn financiële middelen geregeld voor deze

beleids optie. Deze middelen zijn vanaf januari 2025 beschikbaar. Daarnaast is er een realistisch tijdspad om op korte termijn een oplossing te brengen voor de knelpunten.

In de volgende paragraaf wordt de voorkeursoptie eerst toegelicht. Daarna volgt een toelichting op de overwogen alternatieven.

2.4.1 Gekozen instrument

Het gekozen instrument om het probleem op te lossen en de doelstelling te bereiken is een aanpassing van artikel 1.6 van de Wko. De regering stelt voor om een nieuwe doelgroep toe te voegen, die daarmee recht krijgt op KOT. Dit voorstel moet in ieder geval een oplossing bieden voor promovendi zonder dienstverband en technologisch ontwerpers in opleiding zonder dienstverband. Maar de regering vindt het van belang om de doelgroep zo te formuleren dat deze toekomstbestendig is en ruimte biedt voor eventuele nieuwe vormen van onderzoek die nu nog niet in beeld zijn en waarvoor recht op KOT ook van belang zal zijn.

Het wetsvoorstel voegt daarom het recht op KOT toe voor ouders die een traject volgen gericht op promotie of anderszins werkzaamheden verrichten ten behoeve van onderzoek aan een instelling of academisch ziekenhuis als bedoeld in artikel 1.2 van de WHW. In de voorgestelde bepaling staat dat daaronder in ieder geval ouders vallen die een traject volgen gericht op promotie als bedoeld in artikel 7.18 van de WHW en ouders die een opleiding volgen tot technologisch ontwerper als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, van de WHW.

Hiermee wil de regering een breder scala aan ouders ondersteunen en ervoor zorgen dat de KOT beschikbaar is voor diegenen die dat nodig hebben in het kader van hun onderzoeksactiviteiten. Een voorbeeld van een categorie ouders die in de toekomst mogelijk onder deze doelgroep zal vallen staat in Box 4.

Box 4 Voorbeeld potentiële nieuwe doelgroep in de toekomst.

Een voorbeeld is de <i>Professional Doctorate</i> (PD) in het Hoger Onderwijs. Het ministerie van OCW financiert een pilot voor een PD in het hbo. Het doel daarvan is om kennisontwikkeling en innovatie in de beroepspraktijk te stimuleren. De PD heeft nog geen wettelijk beschermde status. Er wordt nog onderzoek gedaan naar mogelijkheden hiervoor. Mocht de PD in de toekomst die status wel krijgen, dan is het ook van belang dat er recht is op KOT voor dit type onderzoekers die kinderen krijgen. Indien er sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan geeft de bestaande wetgeving al recht op KOT. Echter, in situaties waarbij er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst, zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat het recht op KOT ontstaat.
--

Ouders die onder deze doelgroep vallen, maken na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanspraak op KOT en kunnen een aanvraag hiervoor doen bij Dienst Toeslagen. Zij moeten daarbij aannemelijk kunnen maken dat zij onder deze doelgroep vallen. Voor de technologisch ontwerpers in opleiding kan dat middels een inschrijving bij de betreffende opleiding. Voor promovendi kan dat bijvoorbeeld worden aangetoond met een opleidings- en begeleidingsplan, een promotieovereenkomst of een inschrijving bij een *graduate school*.

De beleids optie is doeltreffend omdat hiermee het recht op KOT eenduidig wordt geregeld voor alle typen promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding. De KOT-systematiek wordt minder complex voor deze ouders. Dit zorgt voor duidelijkheid en zekerheid. Een drempel om te participeren op de arbeidsmarkt voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding met kinderen wordt weggenomen. Dit stimuleert deelname aan promotietrajecten en arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen.

De beleids optie is doelmatig omdat hiermee het knelpunt in de KOT wordt opgelost voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding. Bovendien is de nieuwe doelgroep

toekomstbestendig geformuleerd. Daarbij wordt het recht op KOT voor de nieuwe doelgroep gelijkgetrokken met de andere KOT-gerechtigden. Beide partners moeten voldoen aan de voorwaarden en er is sprake van een eigen bijdrage. Daarmee is er een duidelijke prikkel om niet meer kinderopvang te gebruiken dan noodzakelijk.

De beleidsoptie is ook doenbaar. Het huidige toeslagenstelsel is complex voor mensen met een (tijdelijk) lager doenvermogen. Dat geldt ook voor de KOT-systematiek. De arbeidseis in de KOT is in het bijzonder complex voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding. Hoewel deze beleidsoptie de complexiteit van de KOT niet in zijn geheel kan oplossen, zorgt het wel voor een aanzienlijke vereenvoudiging van de arbeidseis voor deze doelgroep. Dit verbetert de gebruiksvriendelijkheid van het systeem ten opzichte van de huidige situatie. De meeste promovendi of technologisch ontwerpers in opleiding zijn naar verwachting in staat om aannemelijk te maken dat zij tot de doelgroep behoren, aangezien zij reeds over een van de eerdergenoemde documenten zouden moeten beschikken. Hierbij werkt Dienst Toeslagen met de voorwaarde van aannemelijkheid. Dit houdt in dat er geen specifieke vereisten worden gesteld aan de bewijslast voor burgers. Dienst Toeslagen heeft in de uitvoering de ruimte om elk soort informatie te verwerken en op waarde te schatten. Dit maakt het voor de doelgroep een stuk makkelijker om aan te tonen dat zij recht heeft op KOT. Met behulp van communicatie afgestemd op de doelgroep, bijvoorbeeld in het Engels, kunnen ouders hierbij worden ondersteund.

2.4.2 Alternatieven

Er zijn drie alternatieve beleidsopties overwogen om het knelpunt in de KOT voor promovendi zonder dienstverband en technologisch ontwerper in opleiding zonder dienstverband weg te nemen. In deze paragraaf wordt toegelicht waarom niet voor deze beleidsopties is gekozen.

Alternatief 1: Communicatie & informatievoorziening verbeteren

De eerste alternatieve beleidsoptie die is afgewogen is verbetering van communicatie en informatievoorziening richting de doelgroep. Concreet zou dan gedacht kunnen worden aan verbeteringen aan communicatie vanuit beleid, uitvoering en universiteiten en academische ziekenhuizen omtrent de aanspraken waar promovendi en technologisch ontwerper in opleiding mogelijk recht op hebben binnen de huidige wet- en regelgeving. Er is niet voor dit alternatief gekozen omdat deze beleidsoptie niet doeltreffend is. Er zijn al veel stappen gezet in verbetering van communicatie, waardoor er nog maar weinig ruimte voor verbetering is. Bovendien zouden promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding die geen dienstverband hebben en ook geen beurs ontvangen geen recht krijgen op KOT door deze beleidsoptie. Hetzelfde geldt voor promovendi met een beurs bestaande uit uitsluitend een onkostenvergoeding. Daarnaast sluit deze beleidsoptie niet goed aan bij het doenvermogen van de doelgroep. Promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding blijven afhankelijk van een complex systeem dat veel van hen vraagt.

Alternatief 2: Stimuleren van het aangaan van een arbeidsrelatie

De tweede alternatieve beleidsoptie die is afgewogen is om de promovendus of technologisch ontwerper in opleiding en de universiteit aan te sporen om tot een arbeidsrelatie te komen die recht geeft op KOT. Indien de universiteit de promovendus en technologisch ontwerper in opleiding een arbeidsrelatie aanbiedt, ontstaat er recht op KOT. Deze optie is naar verwachting niet doeltreffend omdat de regering universiteiten niet kan opleggen welke dienstverbanden zij moeten aanbieden aan promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding. Dat verhoudt zich niet tot de autonomie van de instellingen. De effectiviteit van de maatregel is daarmee afhankelijk van de medewerking van universiteit. Het is niet aannemelijk dat elke beurspromovendus en technologisch ontwerper in opleiding een arbeidsovereenkomst krijgt aangeboden,

omdat dit leidt tot hogere kosten voor universiteiten door een stijging van de werkgeverslasten.

Alternatief 3: Integrale aanpak sociale zekerheid promovendi

De derde alternatieve beleidsoptie die is afgewogen is om in brede zin gelijke aanspraak op het geheel aan sociale zekerheid voor alle promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding te organiseren.¹⁹ Deze beleidsoptie is niet doelmatig met het oog op het nagestreefde doel. Toegang tot sociale zekerheid in bredere zin voor alle promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding leidt logischerwijs ook tot (veel) hogere kosten. Hier is geen dekking voor.

2.5 Gegevensverwerking

Dit wetsvoorstel bevat geen nieuwe regels over gegevensverwerking. De bestaande regelgeving over gegevensverwerking is ook van toepassing op de voorgestelde nieuwe doelgroep. Ouders vragen KOT aan via het portaal van Dienst Toeslagen (Mijn Toeslagen). Daarin zal een mogelijkheid komen om aan te geven dat de aanvrager of de partner een traject volgt gericht op promotie of anderszins werkzaamheden verricht ten behoeve van onderzoek aan een instelling of academisch ziekenhuis. Om te kunnen bepalen of iemand aanspraak kan maken op KOT, kan de Dienst Toeslagen als onderdeel van toezicht vervolgens gegevens bij de ouder opvragen.

De taak die Dienst Toeslagen als uitvoerder van de KOT heeft, kan niet worden uitgevoerd zonder gegevensverwerking. Artikel 6, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming²⁰ (AVG) schrijft voor wanneer sprake is van rechtmatige verwerking. In dit geval is sprake van een grondslag voor verwerking vanwege een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG). Dat wordt hieronder toegelicht.

Bij het recht op KOT voor de doelgroep van dit hoofdstuk is de gegevensverwerking, door Dienst Toeslagen als verwerkingsverantwoordelijke, te onderscheiden in twee delen. Allereerst is er sprake van gegevensverwerking op het moment dat een ouder een aanvraag doet voor het ontvangen van KOT. Bij het indienen van een aanvraag, moet de ouder persoonsgegevens invullen. Dit zijn vrijwel dezelfde gegevens die alle andere ouders nu moeten invullen als zij een aanvraag voor KOT doen.²¹ Voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding wordt aangesloten bij het bestaande aanvraagproces zoals dat ook al geldt voor de bestaande doelgroepen. Het enige verschil is dat de ouder van de nieuwe doelgroep zal aangeven dat hij of zij of diens partner een traject volgt gericht op promotie of anderszins werkzaamheden verricht ten behoeve van onderzoek aan een instelling of academisch ziekenhuis. Dit sluit aan bij hetgeen uit artikel 4:2, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht voortvloeit, namelijk dat een belanghebbende de gegevens en bescheiden verstrekt die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn. Daarnaast bepaalt artikel 15, tweede lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) dat de voor de beoordeling van de aanvraag benodigde informatie duidelijk, stellig en zonder voorbehoud wordt verstrekt.

Vervolgens is er sprake van verwerking van persoonsgegevens als Dienst Toeslagen gegevens bij ouders opvraagt over het traject gericht op promotie of andere door de ouder verrichte werkzaamheden ten behoeve van onderzoek aan een instelling of academisch ziekenhuis. Artikel 18 van de Awir biedt de wettelijke grondslag voor levering van de benodigde gegevens voor de beoordeling van de aanspraak op KOT of voor de bepaling van de hoogte van de toeslag. Dienst Toeslagen is bevoegd om

¹⁹ Kamerstukken II, 2023/2024, 31288, nr. 1098.

²⁰ verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

²¹ Het gaat dan om de volgende persoonsgegevens: naam- en adresgegevens, geboortedatum, burgerservicenummer en inkomensgegevens van de aanvrager en diens partner. Het rekeningnummer van degene aan wie de KOT wordt uitbetaald. Daarnaast ook de naam, geboortedatum en burgerservicenummer van het kind of de kinderen die naar de opvang gaan.

belanghebbenden te vragen gegevens en inlichtingen te verstrekken die voor de beoordeling van de aanspraak van belang kunnen zijn. Ouders moeten daarbij aannemelijk maken dat zij onder deze doelgroep vallen. Voor de technologisch ontwerpers in opleiding kan dat een inschrijving bij de betreffende opleiding zijn. Voor promovendi kan dat bijvoorbeeld worden aangetoond met een opleidings- en begeleidingsplan, een promotieovereenkomst of een inschrijving bij een *graduate school*.

Met die gegevens kan Dienst Toeslagen beoordelen of er recht bestaat op KOT. De levering van de gegevens is in het belang van de ouder(s). Deze zijn nodig om vast te kunnen stellen dat een ouder aanspraak maakt op KOT.

2.6 Gevolgen en neveneffecten

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering duidelijkheid en zekerheid te bieden voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding. Onder deze doelgroep kunnen er dan voor de KOT geen terugvorderingen meer plaatsvinden als gevolg van het niet voldoen aan de arbeidseis. Hierdoor wordt de kinderopvang financieel toegankelijk voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding en, indien van toepassing, hun partners. Zie ook de beleidstheorie in paragraaf 2.3.

Een klein neveneffect van dit voorstel is dat de vraag naar kinderopvang naar verwachting licht zal stijgen. Dit kan resulteren in een zeer lichte toename van wachtlijsten. Dit effect is echter verwaarloosbaar klein ten opzichte van het totale tekort. Het gaat naar verwachting maximaal om 300 extra KOT-gerechtigden ten opzichte van de bestaande populatie (in Q1 2024 gingen 911.000 kinderen met KOT naar de opvang).

Er is een beperkt positief neveneffect te verwachten op (internationale) interesse voor promotietrajecten van Nederlandse universiteiten doordat promovendi beter in staat worden gesteld om zorg voor kinderen en promotie te combineren. Dit kan een beperkt positief effect hebben op het imago van Nederland als onderwijs- en wetenschapsland.

Een deel van de beurspromovendi komt uit het buitenland en vertrekt na afronding van het promotietraject weer terug naar het land van herkomst.²² Voor deze groep is er slechts een tijdelijk effect op de arbeidsparticipatie in Nederland gedurende de promotie.

2.7 Uitvoerbaarheid en handhaving

De uitvoerbaarheid van de KOT zal met dit voorstel verbeteren, doordat Dienst Toeslagen voor het recht op KOT niet meer hoeft te beoordelen van welk type promotietraject sprake is en of de beurs kwalificeert als inkomen in de zin van de Wet IB 2001. Voor alle promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding gelden dezelfde regels. Er zijn minder handelingen nodig voor Dienst Toeslagen om het recht op KOT vast te stellen. Er kunnen eenvoudigere behandelkaders worden gehanteerd.

Er is geen centraal register beschikbaar waar promovendi of technologisch ontwerpers in opleiding geregistreerd staan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de promovendus een betrouwbaar document moet kunnen overleggen om aan te tonen dat de promovendus een promotietraject volgt. Een technologisch ontwerper in opleiding moet een inschrijving bij de betreffende opleiding kunnen overleggen. Een promovendus of student is daartoe waarschijnlijk goed in staat.

3 Inburgering

3.1 Inleiding

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) is de opvolger van de Wet inburgering 2013 (Wi2013). Onder de Wet Wi2013 was er recht op KOT voor alle verplichte onderdelen binnen de inburgering. Onbedoeld is het recht op KOT voor drie onderdelen binnen de

²² Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1108, bijlage 3.

Wi2021 niet geregeld. Dit leidt tot onduidelijkheid bij gemeenten.²³ en ouders die inburgeringsplichtig zijn. Dit gaat samen met een risico op terugvorderingen van toeslagen. Dit is een onwenselijke situatie en vraagt om een technische wijziging van de Wko. De Wko wordt zo gewijzigd dat alle verplichte onderdelen van de leerroutes binnen de Wi2021 recht geven op KOT. Het gaat concreet om de participatie-activiteiten in de Zelfredzaamheidsroute (Z-route), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT).

3.2 Aanleiding

Formele kinderopvang kan voor inburgeraars met jonge kinderen een voorwaarde zijn om inburgeringslessen te kunnen volgen. Daarom is in artikel 1.6, eerste lid, onderdeel g, van de Wko opgenomen dat er recht op KOT is voor ouders met jonge kinderen die inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wi2021 en een taalschakeltraject, cursus of opleiding volgen aan een cursusinstelling met een Blik op Werk keurmerk.

Per 1 januari 2022 is de Wi2021 ingegaan. Ten opzichte van de Wi2013, is de Wi2021 een intensiever traject met een hogere taaleis (taalniveau B1 in plaats van A2). Om dit te behalen is onderscheid gemaakt tussen drie leerroutes waarmee inburgeraars op een passend niveau kunnen inburgeren. De Zelfredzaamheidsroute is één van deze leerroutes. Hierin wordt het leren van de taal gecombineerd met verplichte participatieactiviteiten. Daarnaast volgen inburgeraars twee modules, de MAP en het PVT. Bij de totstandkoming van de Wi2021 is onbedoeld geen rekening gehouden met het feit dat de huidige omschrijving in de Wko ertoe leidt dat deze onderdelen géén recht op KOT geven.

3.3 Probleemstelling

Kinderopvang kan een belangrijke randvoorwaarde zijn voor inburgeraars om in te burgeren en aan hun verplichte activiteiten in het inburgeringstraject te kunnen voldoen. Inburgeraars zijn relatief nieuw in Nederland en hebben meestal nog geen stevig sociaal netwerk. Dat maakt het aannemelijk dat inburgeraars met jonge kinderen vaak zijn aangewezen op formele kinderopvang. KOT biedt een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, die nodig is om opvang te kunnen betalen.

Door het ontbreken van het recht op KOT voor de drie genoemde onderdelen van de Wi2021 kunnen inburgeraars met jonge kinderen mogelijk geen gebruik maken van formele kinderopvang. Daardoor kan het zijn dat zij de verplichte inburgeringsactiviteiten niet kunnen volgen, met mogelijke handhavingsacties tot gevolg. Dit speelt naar verwachting vooral bij de 800 uur verplichte participatie uren in de Z-route, gezien de omvang van dit traject.

Het probleem - de situatie waarbij een inburgeraar geen recht heeft op KOT - doet zich voor wanneer een inburgeraar activiteiten volgt die géén recht geven op KOT, zonder dat er in eenzelfde maand een activiteit wordt gevolgd die wél recht geeft op KOT en daarnaast het opgebouwde recht op KOT opgemaakt is. Er kan maandelijks (maximaal) 230 uur KOT worden opgebouwd. Wanneer iemand deze uren niet opmaakt, kunnen deze in de volgende maanden van het resterende kalenderjaar worden gebruikt.

Omvang

Op dit moment zijn er jaarlijks ongeveer 95.000 personen inburgeringsplichtig onder de Wi2021. Een klein deel daarvan maakt gebruik van de KOT. In 2023 ging het om ongeveer 4% van de inburgeraars. De toename van het gebruik van de toeslag op grond van inburgering door de beoogde wijziging is naar verwachting klein. In de praktijk gaat het om een beperkt aantal inburgeraars voor wie de KOT qua periode ontoereikend was. Het gaat namelijk alleen om situaties waarin de niet-rechtgevende onderdelen niet in dezelfde periode plaatsvinden als de onderdelen waar nu al wél KOT voor kan worden

²³ Gemeenten voeren de regie over de inburgering onder de Wi2021.

aangevraagd. Het lukt gemeenten immers vaak om de nu niet rechtgevendende onderdelen tegelijkertijd te laten plaatsvinden met de taallessen, die wel recht op KOT geven. In deze gevallen is er recht op KOT.

3.4 Probleemaanpak

Het recht op KOT voor inburgeraars met jonge kinderen is bedoeld om het voor deze ouders mogelijk te maken om inburgeringsactiviteiten en de zorg voor hun kinderen te kunnen combineren. Door het recht op KOT te regelen voor die onderdelen die nu buiten dat recht vallen, is de verwachting dat het voor de ouders om wie het gaat eenvoudiger wordt om het gehele inburgeringstraject zonder vertraging te doorlopen.

Doeltreffendheid

De beleids optie is effectief omdat het ervoor zorgt dat inburgeraars met jonge kinderen voor alle onderdelen van het inburgeringstraject recht op KOT krijgen. Dat draagt bij aan het kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht.

Doelmatigheid

De wetswijziging is doelmatig, omdat de wijziging niet tot extra financiële uitgaven leidt. Zie voor verdere toelichting paragraaf 7 'Financiële consequenties'. Bovendien is de wetswijziging doelmatig, omdat de wijziging duidelijkheid biedt voor zowel inburgeraar als gemeente. Duidelijkheid neemt onzekerheid weg en verlaagt het risico op terugvorderingen.

Doenvermogen

De beleids optie is doenbaar omdat we aansluiten bij de huidige wijze van aanvragen en vaststellen van KOT.

De wijziging van de Wko ziet alleen toe op het herstellen van het recht op KOT voor alle onderdelen. Inburgeraars kunnen andere belemmeringen ervaren bij het gebruik van kinderopvang. Met name met betrekking tot de eigen bijdrage die ouders moeten betalen in de kosten van kinderopvang en met betrekking tot wachtlijsten. Deze wetswijziging is daar niet op gericht.

3.5 Uitvoering en handhaving

Bij de uitvoering van deze wetswijziging zijn meerdere partijen betrokken:

- Inburgeringsplichtige ouders, die KOT aanvragen op grond van een inburgeringstraject.
- DUO, die registreert wie inburgeringsplichtig is en inburgeringslessen volgt, en die informatie via automatische gegevenslevering aanlevert aan Dienst Toeslagen voor het vaststellen van KOT.
- Dienst Toeslagen, die KOT verstrekt en vaststelt.
- Gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding en ondersteuning van inwoners gedurende hun inburgering.

Om de wetswijziging ook in de praktijk uit te kunnen voeren moet de gegevenslevering tussen DUO en Dienst Toeslagen aansluiten bij de huidige inrichting van de gegevenslevering, zodat Dienst Toeslagen in staat is om het recht op KOT ook voor de nieuwe onderdelen vast te stellen. Daarbij wordt bekeken op welke wijze de administratieve lasten voor ouders, gemeenten en Dienst Toeslagen beperkt kunnen blijven.

In de uitvoeringsbrief inburgering van 24 juni 2024²⁴ is reeds aangekondigd dat op deze wijziging vooruitgelopen zal worden indien de gegevenslevering eerder is ingeregeld. Op dat moment zal hierover breed worden gecommuniceerd, zoals via de nieuwsbrief inburgering voor gemeenten.

²⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 32824, nr. 438.

Tot slot werkt de wetswijziging terug tot 1 januari 2022 – de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel (zie onderdeel 12 'inwerkingtreding'). De inburgeraars die onbedoeld geen recht hadden op KOT onder de Wi2021, hebben daarmee met terugwerkende kracht recht op KOT, mits zij in deze periode kosten hebben gemaakt voor kinderopvang, inburgeringsactiviteiten hebben gevolgd en tijdig KOT is aangevraagd (artikel 1.3, tweede lid, onderdeel b, van de Wko).

3.6 Gegevensverwerking

In de huidige situatie is het aanvragen van KOT via Mijn Toeslagen geregeld voor ouders die verplichte activiteiten volgen onder de Wi2021. De technische wetswijziging voegt het recht op KOT toe voor de drie onderdelen Z-route, MAP en PVT. Het aanvraagproces voor inburgeraars die deze onderdelen volgen is hetzelfde als voor de andere verplichte onderdelen onder de Wi2021.

Volgens artikel 5, eerste lid, AVG moeten persoonsgegevens worden verwerkt op een wijze die ten opzichte van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is. En moet duidelijk zijn voor welk doel deze persoonsgegevens worden verwerkt en mogen er niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is voor dat doel.

Bij de voorgestelde wetswijziging is er in de eerste plaats sprake van gegevensverwerking op het moment dat een ouder een aanvraag doet voor het ontvangen van KOT. Bij het indienen van een aanvraag moet de ouder persoonsgegevens invullen. Zoals in de eerste alinea toegelicht zijn dit dezelfde gegevens die alle andere inburgeraars die in de huidige situatie al recht hebben op KOT ook dienen in te vullen wanneer zij een aanvraag voor KOT doen. Dit maakt dat de gevolgen voor persoonsgegevens beperkt zijn.

Daarnaast is er sprake van verwerking van persoonsgegevens als DUO informatie over de inburgeringsplicht uitwisselt met Dienst Toeslagen. Deze uitwisseling stelt Dienst Toeslagen in staat om in te schatten of de aanvrager van de KOT inburgeringsgerechtigde is. De uitwisseling tussen DUO en Dienst Toeslagen betreft een bestaande uitwisseling, er verandert niets aan de huidige wijze van gegevensuitwisseling. De Minister van SZW verstrekt aan Dienst Toeslagen de gegevens over de inburgeringsplichtige die noodzakelijk zijn voor de toekenning van KOT. In artikel 9.8, eerste lid, van het Besluit inburgering 2021 is vastgelegd dat DUO deze gegevens uitwisselt met Dienst Toeslagen in verband met het aanvragen van KOT. De gegevensverstrekking aan Dienst Toeslagen vindt plaats op grond van artikel 38, eerste lid, van de Awir.

4 Openingstijden

4.1 Inleiding

De overheid biedt KOT aan ouders als tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang. Het recht op KOT bestaat alleen voor werkende ouders, op enkele bijzondere situaties na. Dankzij die tegemoetkoming kunnen ouders arbeid combineren met de zorg voor hun kinderen.

Er geldt alleen recht op KOT voor de uren die overeengekomen zijn, die betaald zijn en die beschikbaar zijn. Met beschikbaar wordt bedoeld dat de opvang open moet zijn geweest op de uren waarvoor KOT is aangevraagd. Dat volgt uit de Wko, waaruit kan worden afgeleid dat KOT een tegemoetkoming is in de kosten voor kinderopvang (artikel 1.1 en artikel 1.5) en afhankelijk is van het aantal uren kinderopvang dat wordt afgenomen (artikel 1.7). Zo wordt gewaarborgd dat de overheidsmiddelen die bedoeld zijn voor kinderopvang, alleen worden ingezet voor de uren waarop kinderopvang wordt aangeboden.

Daarnaast geldt alleen recht op KOT indien het aantal overeengekomen uren schriftelijk is vastgelegd. Dat laatste kan geschieden in een schriftelijke overeenkomst tussen de houder van een kindercentrum en de ouder of tussen een gastouderbureau en de ouder. Als ouders gebruik willen maken van kinderopvang, dienen zij op grond van artikel 1.52, eerste lid, van de Wko een schriftelijke overeenkomst te sluiten met een geregistreerde kinderopvangorganisatie of een gastouderbureau. In deze privaatrechtelijke overeenkomst leggen zij vast hoeveel uren kinderopvang worden afgenomen en tegen welk tarief. Deze overeenkomst vormt dan de basis voor de hoogte van de KOT. Echter, ook in die gevallen waarin gedurende het toeslagjaar wordt afgeweken van in de schriftelijke overeenkomst vastgelegde afspraken omtrent het aantal overeengekomen uren, kan er recht op KOT bestaan. Daarvoor is wel van belang dat een dergelijke afwijking schriftelijk is vastgelegd, bijvoorbeeld in de jaaropgave van een kinderopvangorganisatie of gastouderbureau. De jaaropgave dient dan het daadwerkelijk genoten aantal uren kinderopvang per kind te vermelden.²⁵

Zowel het ministerie van SZW als Dienst Toeslagen communiceren al jaren naar ouders dat er alleen recht op KOT bestaat voor uren die overeengekomen, betaald en beschikbaar zijn.²⁶ Daarbij geldt een uitzondering voor de algemeen erkende feestdagen genoemd in artikel 3, eerste lid, van de Algemene termijnenwet (hierna: Atw). Daarnaast biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om de uitzondering uit te breiden tot bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen feestdagen. Op grond daarvan zullen de Eerste Paasdag en Eerste Pinksterdag worden aangewezen. Omdat deze dagen altijd op een zondag vallen, worden ze in de Atw niet apart genoemd. Maar er zijn wel opvangorganisaties die op zondagen geopend zijn. De uitbreiding gebeurt bij algemene maatregel van bestuur, om enige flexibiliteit te hebben om in de toekomst eventueel ook andere feestdagen aan te kunnen wijzen.

Het voorgaande komt erop neer dat er recht op KOT is als er uren overeengekomen zijn, maar de opvang gesloten is vanwege een algemeen erkende feestdag of een andere aangewezen feestdag. Daarnaast geldt dat op grond van artikel 8a, eerste lid, van het Besluit kinderopvangtoeslag, het recht op KOT is beperkt tot maximaal 230 uur per maand.

In de praktijk blijkt het voor ouders, kinderopvangorganisaties en gastouders niet altijd voldoende duidelijk voor welke uren ouders recht hebben op KOT. Dat blijkt uit Kamervragen²⁷ die eind 2023 zijn gesteld door de leden Van den Hill (VVD), Flach (SGP), Podt (D66) en Kathmann (GroenLinks-PvdA) naar aanleiding van een nieuwsartikel van de NOS.²⁸ De casussen die in het artikel en de Kamervragen worden beschreven gaan over kinderopvangorganisaties die dagen bij ouders in rekening brengen waarop de opvang gesloten is, bijvoorbeeld vanwege een vakantiesluiting, verbouwing of studiedag. Dat ouders, kinderopvangorganisaties en gastouders onduidelijkheid ervaren, maakt dat de formulering van het recht op KOT in de Wko verduidelijkt dient te worden. Met deze wetswijziging zorgt de regering voor deze verduidelijking.

Openingstijden

Dit wetsvoorstel heeft niet tot doel om in te grijpen in de contractuele vrijheid tussen ouder en houder. Het NOS-artikel en de Kamervragen beschrijven ook situaties waarbij kinderopvangorganisaties of gastouders openingstijden uitbreiden en deze bij ouders factureren. Er bestaat recht op KOT indien de uren schriftelijk zijn overeengekomen, beschikbaar zijn en betaald. Indien een ouder een deel van de gefactureerde uren niet

²⁵ Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1114.

²⁶ Aangangsel Handelingen II 2023/2024, nrs. 1036, 1037, 1038 en 1039.

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 2023Z19803; Kamerstukken II 2023/24, 2023Z19914; Kamerstukken II 2023/24, 2023Z19690; Kamerstukken II 2023/24, 2023Z19806.

²⁸ [Kinderdagverblijven en bso's gebruiken vaker trucs om omzet te verhogen \(nos.nl\)](https://nos.nl/nieuws/story/20231213-kinderdagverblijven-en-bso-s-gebruiken-vaker-trucs-om-omzet-te-verhogen).

gebruikt, bijvoorbeeld als een ouder besluit het kind later te brengen of eerder op te halen, kan er nog steeds sprake zijn van KOT.

4.2 Doelstelling

Zoals in onderdeel 4.1 is aangegeven, is KOT een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang. De overheid komt ouders tegemoet bij het maken van kosten voor kinderopvang, zodat deze ouders arbeid en de zorg voor hun kinderen goed kunnen combineren. Deze tegemoetkoming dient zo gericht mogelijk te worden verstrekt. Om recht te hebben op KOT dient te worden voldaan aan drie voorwaarden. Er dienen ten eerste schriftelijke afspraken te zijn gemaakt tussen de ouder en de kinderopvangorganisatie of de gastouder. Ten tweede betekent dit dat er daadwerkelijk kosten voor kinderopvang worden gemaakt. Om deze kosten te kunnen maken dient de kinderopvang beschikbaar (open) te zijn. Als laatste geldt dat de kosten voor kinderopvang daadwerkelijk worden betaald. Dit volgt uit de bewoordingen van artikel 1.5, eerste lid, aanhef, van de Wko waar wordt gesproken van "... de door hem of zijn partner betaalde kosten...".

Dat aan alle drie de voorwaarden dient te worden voldaan, is op basis van de huidige tekst van de Wko niet voor iedereen voldoende duidelijk. Het gaat dan om de tweede voorwaarde, dat raakt aan het beschikbaar en open zijn. Dit volgt uit de verschillende Kamervragen, nieuwsberichten en signalen die de regering vanuit de sector heeft ontvangen. De regering wil met dit wetsvoorstel de Wko verduidelijken, zodat alle betrokken partijen weten waar ze aan toe zijn. Hiervoor wordt een wijziging voorgesteld van artikel 1.7, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 1. Daarin wordt verduidelijkt dat de opvang beschikbaar moet zijn. Daarnaast wordt toegevoegd dat algemeen erkende feestdagen, zoals genoemd in artikel 3, eerste lid, van de Atw, een uitzondering zijn. Indien algemeen erkende feestdagen op een dag vallen waarop er volgens het contract normaal gesproken opvang wordt afgenomen, blijft er wel recht op KOT bestaan. Deze algemeen erkende feestdagen zijn Nieuwjaarsdag, Tweede Paasdag, Koningsdag, Bevrijdingsdag, Hemelvaartsdag, Tweede Pinksterdag en Eerste en Tweede Kerstdag. De Eerste Paasdag en de Eerste Pinksterdag zijn ook feestdagen, maar worden niet genoemd in de Atw. Deze twee feestdagen vallen standaard op een zondag. Er zijn ook kinderopvangorganisaties die op een zondag opvang aanbieden aan ouders. Op deze twee dagen is er daarom ook recht op KOT als er volgens het contract normaal gesproken opvang wordt afgenomen. Om die reden zullen die twee feestdagen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen als feestdagen.

4.3 Gevolgen

Het expliciet maken van de bestaande praktijk in de Wko helpt om de duidelijkheid te vergroten over voor welke uren recht op KOT geldt. Daarmee kan worden voorkomen dat ouders KOT aanvragen voor uren waarvoor geen recht bestaat op KOT. Ook kan worden voorkomen dat kinderopvangorganisaties of gastouders, onder de veronderstelling dat ouders voor die uren KOT kunnen aanvragen, onbedoeld uren in rekening brengen waarop de opvang gesloten is. Dit voorstel kan enerzijds toe leiden dat sommige kinderopvangorganisaties stoppen met het in rekening brengen van uren waarop de kinderopvang gesloten is. Anderzijds kunnen er ook kinderopvangorganisaties zijn die de opvanguren op feestdagen doorberekenen aan ouders waar zij dit voorheen niet deden.

4.4 Uitvoering, toezicht en handhaving

PM uitvoeringstoets

5 Vaste voet

5.1 Inleiding

De vierde voorgestelde wetswijziging betreft een aanpassing van artikel 1.8, eerste lid, van de Wko, zoals het sinds 2013 luidt als gevolg van het amendement Van Hijum c.s..²⁹ Dit artikellid bevat de grondslag om de hoogte en de berekeningswijze van de KOT vast te stellen in een algemene maatregel van bestuur. Verder wordt op grond van dit artikellid, als gevolg van het eerdergenoemd amendement, bij besluit bepaald in welke gevallen een ouder aanspraak heeft op KOT die 33,3% of minder bedraagt van de kosten van kinderopvang tot aan de maximum uurprijs.

Door de huidige formulering suggereert artikel 1.8, eerste lid, van de Wko dat altijd moet worden vastgesteld in welke situaties ten minste één inkomensgroep een vergoedingspercentage van 33,3% of minder ontvangt. Uit de parlementaire behandeling en de wetsgeschiedenis van zowel het amendement als de wet in brede zin blijkt niet dat het de intentie van de wetgever was om een dergelijke beperking op te leggen. Uit de toelichting bij het amendement blijkt eerder dat de indieners zorgen hadden over de situatie waarin bepaalde ouders recht zouden hebben op een vergoedingspercentage van minder dan 33,3%. Zij beoogden dan ook een motiveringsplicht voor die gevallen waarin de KOT minder dan een derde van de kosten voor de kinderopvang zou dekken. De tekst van artikel 1.8, eerste lid, komt dus voor een deel niet overeen met de geest van het amendement en van de rest van de wet. Dit wetsvoorstel regelt daarom een technische aanpassing van artikel 1.8, eerste lid, waardoor de wettekst wordt verduidelijkt en aansluit bij de bedoeling van de wetgever.

Het belang van een duidelijke bepaling neemt toe, gelet op de regeringsplannen voor een hoge, inkomensafhankelijke vergoeding voor alle werkende ouders. Op dit moment ontvangen ouders met recht op KOT nog een inkomensafhankelijk vergoedingspercentage van de maximum uurprijs, dat varieert van 33,3% voor de hoogste inkomens tot 96% voor lage inkomens. Komende jaren worden de vergoedingspercentages stapsgewijs verhoogd in aanloop naar de hoge, inkomensafhankelijke vergoeding voor alle werkende ouders. Daardoor zullen huishoudens met inkomens in de hoogste inkomensklasse op termijn ook een vergoedingspercentage gaan ontvangen dat hoger is dan 33,3%. De huidige formulering van artikel 1.8, eerste lid, van de Wko past niet bij deze situatie. Door de stapsgewijze verhoging van de vergoedingspercentages is er op termijn geen enkele inkomensgroep meer die een vergoedingspercentage van maximaal 33,3% ontvangt.

5.2 Achtergrond

Bij de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 was een tripartiete financiering beoogd. Dat houdt in dat de ouders, de overheid en de werkgevers in beginsel elk (macro) een derde van de kosten voor kinderopvang dragen. De hoogte van de vergoeding voor ouders (het vergoedingspercentage) zou inkomensafhankelijk zijn. Omdat werkgevers in beginsel 33,3% van de kosten droegen, werd per 1 augustus 2010 in artikel 1.8 van de wet een minimumvergoedingspercentage voor ouders van 33,3% geregeld, ook wel de vaste voet genoemd.

Om te besparen op de overheidsuitgaven aan kinderopvang verlaagde het kabinet-Rutte I in 2013 het vergoedingspercentage voor hoge inkomens van 33,3% naar 0%. Daartoe stelde het kabinet in 2012 voor om de vaste voet uit artikel 1.8 te schrappen..³⁰ Bij een lager vergoedingspercentage dan 33,3% zouden werkgevers premies afdragen die niet ten gunste zouden komen van (een aantal van) hun werknemers. Bij de wetsbehandeling in 2012..³¹ uitte de Tweede Kamer daarom zorgen dat door de bezuiniging de bereidheid van werkgevers zou afnemen om bij te dragen aan de

²⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33212, nr. 9.

³⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33212, nr. 3.

³¹ Wetsvoorstel Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het aanbrengen van grondslagen die hervorming van en bezuiniging op de KOT mogelijk maken en in verband met het incorporeren van de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang van de gemeente en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen in de KOT (Kamerstukken II 33212).

financiering van kinderopvang. Zo kon het tripartiete stelsel onder druk komen te staan. Om te waarborgen dat het kabinet goed zou motiveren in welke gevallen ouders een lager vergoedingspercentage dan 33,3% zouden ontvangen, nam de Tweede Kamer het gewijzigd amendement Van Hijum c.s.³² aan, waarmee aan artikel 1.8, eerste lid, van de Wko een zinsnede werd toegevoegd dat nu als volgt luidt: "[...] en waarbij tevens wordt bepaald in welke gevallen de ouder aanspraak heeft op een KOT die 33,3 procent of minder bedraagt van de kosten van kinderopvang [...]".

Uit de wetsgeschiedenis en parlementaire behandeling van dit amendement blijkt dat de indieners hiermee een motiveringsplicht beoogden. Indieners vonden het van belang dat steeds gemotiveerd wordt voor welke inkomensgroepen de KOT minder dan een derde van de kosten voor de kinderopvang dekt. De huidige tekst van artikel 1.8, eerste lid, komt voor een deel niet overeen met de bedoeling van het amendement.

5.3 Gevolgen

Het aanpassen van de formulering van artikel 1.8, eerste lid, van de Wko zorgt ervoor dat het artikel niet langer bovengenoemde onbedoelde beperking suggereert. Daarmee sluit het artikel weer beter aan bij wat de indieners met het amendement Van Hijum c.s. beoogden. Ook sluit dit aan bij de (toekomstige) praktijk waarin de vergoedingspercentages voor alle ouders met KOT op termijn hoger zullen zijn dan 33,3%. Omdat het een technische aanpassing betreft, zijn er geen (financiële of andere) gevolgen voor ouders, kinderopvangorganisaties of andere belanghebbenden.

Aan de motivatieplicht die de indieners van het amendement in 2023 beoogden, wordt ook na deze aanpassing uitvoering gegeven. Sinds 2013 vermeldt het ministerie van SZW standaard in haar begroting welke percentages van de kosten voor kinderopvang (op macroniveau) gedragen worden door werkgevers, ouders en overheid. Daarnaast bepaalt artikel 8, tweede lid, van het Besluit KOT dat in bijlage I van het Besluit KOT wordt vermeld welk toeslagpercentage elke inkomensgroep ontvangt.

6 Inkomenseffecten

De verwachting is dat bij twee voorgestelde wetswijzigingen positieve inkomenseffecten zullen optreden. In de eerste plaats wordt verwacht dat positieve inkomenseffecten zullen ontstaan ten gevolge van de wetswijziging voor promovendi en studenten technologisch ontwerper. Het inkomenseffect is vooral sterk positief voor die promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding die voor de wetswijziging geen recht hadden op KOT, maar door de wetswijziging dat recht wel krijgen. Ook zijn er positieve inkomenseffecten voor inburgeraars. Dit komt doordat inburgeraars recht op KOT krijgen voor drie onderdelen waar vóór de wetswijziging géén recht op KOT voor was. Het is niet mogelijk om het inkomenseffect te specificeren, omdat de hoogte van dit effect afhankelijk is van de situatie per huishouden. Het gemiddelde bedrag aan KOT per huishouden in 2024 was €7.391.³³ Dit geeft een indicatie van het potentiële inkomenseffect. De andere twee voorgestelde wetswijzigingen leiden niet tot inkomenseffecten.

7 Financiële consequenties

De kosten voor de wetswijziging voor promovendi zijn geraamd op € 4,3 miljoen structureel (prijspeil 2023). Dit is gebaseerd op een inschatting van de toename van het aantal ouders met het recht op KOT als gevolg van deze regeling. Het gaat naar verwachting om 300 promovendi en 20 studenten technologisch ontwerper per jaar. Op basis van de beschikbare informatie (zie paragraaf 2.3.2) is een zo nauwkeurig en objectief mogelijke inschatting gemaakt van de aantallen. Daar waar aannames gemaakt moesten worden, zoals ten aanzien van het aantal promovendi dat kinderen heeft en het aantal promovendi dat een partner heeft die voldoet aan de arbeidseis, is daar

³² Kamerstukken II 2011/12, 33212, nr. 9.

³³ Gemiddelde berekend op basis van de maand juli 2024*12 (gemeten op 13 februari 2025, 0% definitief toegekend).

conservatief mee omgegaan. In werkelijkheid zal de toename van het aantal KOT-gerechtigden daarom naar verwachting lager liggen. De dekking voor deze kosten is geregeld middels de begroting van SZW van 2025. De maximumuurprijzen voor de KOT werden in 2025 met €0,04 minder geïndexeerd. Met deze dekkingsmaatregel werden vier beleidsmaatregelen gedekt, waaronder deze wetswijziging voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding.

De wetswijziging voor inburgering leidt niet tot extra uitgaven. Er is per ingangsdatum van de Wi2021 geld gereserveerd voor KOT voor alle onderdelen, inclusief voor deze drie ontbrekende onderdelen. Onbedoeld is echter het recht op KOT voor drie onderdelen binnen de Wet inburgering 2021 (Wi2021) niet geregeld.

De wetswijziging voor openingstijden zou ertoe kunnen leiden dat enkele kinderopvangorganisaties die nu nog kosten in rekening brengen bij ouders voor uren waarop de opvang gesloten is, hiermee stoppen. Dat kan tot gevolg hebben dat er voor minder uren KOT wordt aangevraagd. Dit effect wordt echter verwaarloosbaar geacht, omdat het reeds staande praktijk is dat er alleen recht op KOT geldt voor uren waarop de opvang beschikbaar is. SZW en Dienst Toeslagen communiceren deze lijn al jarenlang. Bovendien hebben de brancheorganisaties in de kinderopvang hun leden eind 2023 nogmaals erop gewezen dat er alleen recht geldt op KOT voor uren waarop de opvang beschikbaar is.³⁴

De wetswijziging voor vaste voet betreft een technische wijziging om bestaand beleid te verduidelijken. Daarom kent deze wijziging geen financiële gevolgen.

8 Regeldruk

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij twee voorgestelde wetswijzigingen die naar verwachting een effect zullen hebben op de regeldruk.

De voorgestelde wetswijziging voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding zal er waarschijnlijk toe leiden dat er nieuwe regeldrukkosten ontstaan voor promovendi en studenten technologisch ontwerpers die voor de wetswijziging geen recht hadden op KOT en na de wetswijziging wel recht krijgen op KOT. Naar inschatting gaat het gemiddeld om maximaal 320 mensen op jaarbasis. Voor het uurtarief in de berekening van de toename in regeldruk voor burgers is uitgegaan van € 17,- per uur, op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten. Een aanvraag KOT duurt normaliter een half uur. Voor internationale promovendi die de Nederlandse taal niet machtig zijn en niet bekend zijn met het Nederlandse belasting- en toeslagenstelsel duurt dat naar verwachting langer. Daarnaast vinden er incidenteel controles plaats vanuit toezicht en handhaving, waarbij ouders met een officieel document (promotiecontract) moeten aantonen dat zij een promotietraject volgen. We nemen aan dat het aanleveren van een dergelijk document ongeveer een half uur duurt. Voor de berekening van de structurele regeldrukkosten gaan we er daarom van uit dat ouders in totaal één uur kwijt zijn. De wetswijziging leidt daarmee tot structurele regeldrukkosten van € 5.440,-.

Tegelijkertijd zorgt deze wetswijziging ervoor dat de regels over het recht op KOT minder complex worden voor de promovendi en studenten technologisch ontwerper die reeds aanspraak maken op KOT. Dit geldt bijvoorbeeld voor promovendi die een bijbaan hebben of waarbij een beurs door de belastinginspecteur wordt aangemerkt als inkomen in de zin van de Wet IB 2001. Omdat niet bekend is hoeveel promovendi en studenten technologisch ontwerper op dit moment gebruik maken van KOT, is dit effect lastig in te schatten. In totaal zijn er ongeveer 40.000 promovendi (in dienst en niet in dienst

³⁴ Voor het bericht van Brancheorganisatie Kinderopvang (21 december 2023); zie <https://kinderopvang.nl/nieuws/niet-afneembare-uren-mag-je-niet-factureren-officiële-feestdagen-uitgezonderd>. Voor het bericht van Branchevereniging voor Maatschappelijke Kinderopvang (5 december 2023), zie <https://www.maatschappelijkekinderopvang.nl/uncategorized/niet-afneembare-uren-factureren-kan-en-mag-op-geen-enkele-manier-vindt-bmk>

samen) in Nederland (peiljaar 2023).³⁵ Op basis van de aanname dat ongeveer 10% van deze groep kinderen heeft, wordt het totaal aantal promovendi met KOT geschat op 4.000. We nemen aan dat de vereenvoudiging van de wetgeving de tijdsbesteding van deze ouders met een kwartier verkort. Dit leidt tot een globale raming dat de vereenvoudiging leidt tot een daling van de regeldrukkosten met €17.000. Dit positieve effect (daling van de regeldruk door eenvoudigere regelgeving) is daarmee naar verwachting aanzienlijk groter dan de beperkte toename in regeldrukkosten door toename van het aantal KOT gerechtigden.

De verwachting is dat de voorgestelde wetswijziging op het terrein van inburgering geen regeldrukeffecten zal hebben voor inburgeraars. De verwachting is dat de wijziging voor hen juist zorgt voor duidelijkheid en ertoe leidt dat de KOT voor een langere, meer overzichtelijke, periode aangevraagd kan worden.

Voor wat betreft de voorgestelde wetswijzigingen die betrekking hebben op de onderwerpen openingstijden en vaste voet, worden de gevolgen voor de regeldruk nihil geacht. Het gaat hier namelijk om technische wijzigingen, die tot doel hebben om een bestaande praktijk te verduidelijken.

9 Monitoring en evaluatie

Voor de wetswijziging voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding wordt één jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bekeken hoeveel ouders op grond van de wijzigingen KOT hebben aangevraagd. Deze informatie geeft inzicht in het gebruik van KOT op basis van de wijzigingen en een indicatie van de daadwerkelijke omvang van de doelgroep. Op basis van deze informatie kan beleid waar nodig worden bijgesteld. Een beleidsevaluatie zal vijf jaar na inwerkingtreding uitgevoerd worden. Daarbij zal ook de samenstelling van de nieuwe groep aanvragers worden onderzocht.

De wetswijziging voor inburgering is technisch van aard, daarom worden er geen grote effecten verwacht en wordt de specifieke wijziging niet geëvalueerd. Wel wordt de Wi2021 gemonitord en geëvalueerd, zoals bepaald in artikel 53 van de Wi2021. Na vijf jaar wordt er een evaluatie uitgevoerd naar de doeltreffendheid van de Wi2021. Hierin wordt ook aandacht besteed aan de eventuele belemmeringen die inburgeraars ervaren om te kunnen voldoen aan hun inburgeringsplicht. Daarnaast wordt het gebruik van kinderopvang gemonitord in de kwartaalrapportages kinderopvang.

Omdat de wetswijziging voor openingstijden enkel een verduidelijking van bestaand beleid betreft, is de verwachting dat er per saldo geen effecten op het gebruik van kinderopvang zullen zijn. Wel zullen het gebruik en de tarieven van kinderopvang gemonitord worden in de kwartaalrapportages kinderopvang, zoals dat nu ook gebeurt. Een extra instrument om dit wetsvoorstel te evalueren is daarom niet nodig.

Omdat de voorgestelde wetswijziging voor de vaste voet enkel een technische verduidelijking betreft, is er geen monitoring mogelijk. Wel zal het ministerie van SZW in haar begroting blijven vermelden welke percentages van de kosten voor kinderopvang (op macroniveau) gedragen worden door werkgevers, ouders en overheid, zoals dat sinds 2013 gebruikelijk is. Daarnaast is relevant dat artikel 8, tweede lid, van het Besluit KOT bepaalt dat in bijlage I van het Besluit KOT wordt vermeld welk toeslagpercentage elke inkomensgroep ontvangt. Het is de bedoeling om die werkwijze voort te zetten ook nadat de voorgestelde wetswijziging in werking is getreden, totdat een inkomensafhankelijk vergoedingspercentage wordt ingevoerd.

10 Uitgebrachte adviezen

PM uitvoeringstoetsen Dienst Toeslagen en DUO
PM ATR

³⁵ Rathenau instituut. 10 oktober 2024. Nederlandse promovendi naar type promovendus naar Universiteit.

11 Uitkomsten internetconsultatie
PM

12 Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De inwerkingtreding van de wijzigingen voor promovendi, openingstijden en vaste voet is voorzien op 1 januari 2027.

De inwerkingtreding van de wijziging voor inburgering is ook voorzien op 1 januari 2027. Met deze wijziging van de Wko (artikel I, onderdeel A, onder 1) wordt een onjuistheid in de Wko hersteld. Deze wijziging is ten gunste is van de betrokkenen, inburgeringsplichtigen krijgen recht op KOT voor alle onderdelen die gericht zijn op het voldoen aan de inburgeringsplicht, en het betreft een wijziging van beperkte omvang. Om die reden wordt op deze wijziging in de uitvoering vooruitgelopen, zoals toegelicht in paragraaf 3.5. In het inwerkingtredingsbesluit zal worden bepaald dat deze wijziging terugwerkt tot 1 januari 2022, de inwerkingtredingsdatum van het nieuwe inburgeringsstelsel. Ouders die in de periode vanaf 1 januari 2022 een aanvraag voor kinderopvangtoeslag hebben ingediend bij de Dienst Toeslagen, hebben (alsnog) recht op KOT als zij voldoen aan de voorwaarden daarvoor: de aanvraag ziet op een periode die niet meer dan drie kalendermaanden gelegen is voor de datum waarop de aanvraag om kinderopvangtoeslag is ingediend bij de Dienst Toeslagen; zij in deze periode kosten hebben gemaakt voor kinderopvang en inburgeringsactiviteiten hebben gevolgd. Omdat inburgeringsplichtigen voor 1 januari 2022 voor alle onderdelen die gericht zijn op het voldoen aan de inburgeringsplicht aanspraak hadden op KOT en dat ook beoogd was onder het nieuwe inburgeringsstelsel, is het de verwachting dat inburgeringsplichtigen aan die voorwaarden voldoen.

II ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A (artikel 1.6 van de Wet kinderopvang)

Middels dit onderdeel wordt in de eerste plaats artikel 1.6, eerste lid, onderdeel g, van de Wko gewijzigd. Op grond van dat onderdeel heeft degene die inburgeringsplichtig is en bezig is met de voor die persoon vastgestelde leerroute recht op KOT. In de huidige formulering zijn de termen 'cursus' en 'opleiding' opgenomen. Hierdoor is een aantal activiteiten dat onderdeel is van de leerroutes onbedoeld uitgesloten van het recht op KOT. Met deze wetswijziging wordt voorgesteld dat het volgen van de Module Arbeidsmarkt en Participatie en het Participatieverklaringstraject, en het verrichten van participatie-activiteiten in het kader van de Z-route recht geven op KOT. Het overige bepaalde in het te wijzigen artikelonderdeel blijft ongewijzigd.

Daarnaast wordt voorgesteld aan artikel 1.6, eerste lid, een nieuw onderdeel toe te voegen. Dit heeft betrekking op ouders die een traject volgen gericht op promotie of anderszins werkzaamheden verrichten ten behoeve van onderzoek aan een instelling of academisch ziekenhuis als bedoeld in artikel 1.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Hieronder vallen in ieder geval ouders die een traject volgen gericht op promotie als bedoeld in artikel 7.18 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en ouders die de opleiding tot technologisch ontwerper volgen als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Wat het vereiste betreft dat de ouder onderzoek verricht aan een instelling of academisch ziekenhuis als bedoeld in artikel 1.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: de ouder moet zelf kunnen aantonen dat er concrete afspraken bestaan met de instelling waar het onderzoek wordt verricht. Dit zorgt ervoor dat er voldoende bewijs is voor de activiteiten die worden uitgevoerd en waaruit blijkt dat deze in verband staan met de voorwaarden voor het verkrijgen van KOT.

In het nieuwe onderdeel is ruimte gelaten voor verschillende vormen van onderzoek. Het gebruik van het woord 'onderzoek' in dit nieuwe onderdeel is niet beperkt tot 'wetenschappelijk onderzoek'. Dit biedt de mogelijkheid voor andere toekomstige vormen, zoals praktijkgericht onderzoek. Deze flexibiliteit is belangrijk, omdat het een breed scala aan onderzoeksactiviteiten dekt die relevant kunnen zijn.

De formulering van dit artikel is zo opgezet dat er ruimte blijft voor nieuwe doelgroepen die onderzoek verrichten aan een instelling of academisch ziekenhuis, waarvoor recht op KOT in de toekomst mogelijk ook van belang is. Het doel is om de wet zo inclusief mogelijk te houden, zodat ouders die momenteel nog niet voldoende in beeld zijn, maar waarvan wel wenselijk is dat zij onder dezelfde omstandigheden gelijk worden behandeld in de toekomst, ook de kans krijgen om van de KOT gebruik te maken. Door deze aanpassingen en verduidelijkingen willen we een breder scala aan ouders ondersteunen en ervoor zorgen dat de KOT beschikbaar is voor diegenen die dat nodig hebben in het kader van hun onderzoeksactiviteiten.

Voor de inhoudelijke afweging om deze twee groepen toe te voegen aan artikel 1.6 en de precieze reikwijdte van deze groepen wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel B (artikel 1.7, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 1, van de Wet kinderopvang)

Met de voorgestelde aanpassing van artikel 1.7, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 1, wordt een jarenlange praktijk verduidelijkt, namelijk dat de kinderopvangtoeslag alleen kan worden verkregen voor het aantal uren kinderopvang dat schriftelijk is overeengekomen en dat kinderopvang daadwerkelijk beschikbaar is. Dat wil zeggen dat de kinderopvang tijdens de overeengekomen kinderopvanguren daadwerkelijk open is en

de ouder het kind dus naar de opvang kan brengen. Wat betreft de beschikbaarheid geldt een uitzondering voor de algemeen erkende feestdagen, genoemd in artikel 3, eerste lid, van de Atw, en de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen feestdagen. Indien een dergelijke dag op een dag valt waarop er volgens het contract normaal gesproken opvang voor een bepaald aantal uur wordt afgenomen, en de opvang is op die feestdag gesloten, dan blijft voor die opvanguren *wel* recht op kinderopvangtoeslag bestaan. Zie verder paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel C (artikel 1.8, eerste lid, van de Wet kinderopvang)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 1.8, eerste lid, wordt verduidelijkt dat bij het vaststellen van de hoogte en de berekeningswijze van de kinderopvangtoeslag niet is vereist dat ten minste één inkomensgroep wordt aangewezen die een vergoedingspercentage van 33,3% of minder aan kinderopvangtoeslag ontvangt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.N.J. Nobel