



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met de verbetering van enkele bepalingen op het terrein van kinderopvangtoeslag

### Nader Rapport

11 maart 2026

#### Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met de verbetering van enkele bepalingen op het terrein van kinderopvangtoeslag

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 december 2025, nr. 2025002815, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 februari 2026, nr. W12.25.00360/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

*Bij Kabinetsmissive van 10 december 2025, no. 2025002815, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met de verbetering van enkele bepalingen op het terrein van kinderopvangtoeslag, met memorie van toelichting.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.*

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op twee punten te verduidelijken. Ten eerste, is in hoofdstuk elf van de memorie van toelichting het punt van de terugwerkende kracht voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding verduidelijkt. Ten tweede, is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat er recht is op kinderopvangtoeslag voor alle verplichte onderdelen binnen de Wet inburgering 2021.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Werk en Participatie,  
A.A. Aartsen.*



---

## Advies Raad van State

*No. W12.25.00360/III*  
*'s-Gravenhage, 11 februari 2026*

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 december 2025, no.2025002815, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met de verbetering van enkele bepalingen op het terrein van kinderopvangtoeslag, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,*  
*Th.C. de Graaf.*



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met de verbetering van enkele bepalingen op het terrein van kinderopvangtoeslag [KetenID WGK027111]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om enige verbeteringen in de Wet kinderopvang aan te brengen op het terrein van de kinderopvangtoeslag;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

De Wet kinderopvang wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel g komt te luiden:

- g. inburgeringsplichtig is op grond van de Wet inburgering 2021 en activiteiten verricht die zijn gericht op het voldoen aan de inburgeringsplicht, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van die wet. Voor zover het een cursus betreft, gericht op het behalen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, van die wet, of de zelfredzaamheidsroute voor zover het betreft het verwerven van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal, bedoeld in artikel 9, van die wet, is de cursusinstelling in het bezit van een certificaat als bedoeld in artikel 28 van die wet of een keurmerk als bedoeld in artikel 32 van die wet, of, indien het een inburgeringsplichtige als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van die wet betreft, de opleiding of cursus wordt aangeboden door het college als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van die wet,.

b. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel l door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

- m. een traject volgt gericht op promotie of anderszins onderzoek verricht aan een instelling of academisch ziekenhuis als bedoeld in artikel 1.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, waaronder in ieder geval:
  - 1°. een traject gericht op promotie als bedoeld in artikel 7.18 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek; en
  - 2°. een opleiding tot technologisch ontwerper als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

2. In het derde lid, onderdeel c, wordt 'onder f, g, j, k of l' vervangen door 'onder f, g, j, k, l of m'.

3. In het negende lid, onderdeel c, en het elfde lid, onderdeel c, wordt 'onder b, f, g, j, k of l' vervangen door 'onder b, f, g, j, k, l of m'.

B

Aan artikel 1.7, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 1, wordt toegevoegd 'zoals schriftelijk overeengekomen en waarop kinderopvang beschikbaar is, waarbij de algemeen erkende feestdagen, genoemd in artikel 3, eerste lid, van de Algemene termijnenwet, Eerste Paasdag en Eerste Pinksterdag kunnen worden meegerekend,'.

C

In artikel 1.8, eerste lid, vervalt 'en waarbij tevens wordt bepaald in welke gevallen de ouder aanspraak heeft op een kinderopvangtoeslag die 33,3 procent of minder bedraagt van de kosten van kinderopvang, bedoeld in artikel 1.7, eerste lid'.



---

## ARTIKEL II

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. In het besluit, bedoeld in het eerste lid, kan worden bepaald dat artikel I, onderdeel A, onder 1, subonderdeel a, van deze wet terugwerkt tot en met 1 januari 2022 en dat artikel I, onderdeel A, onder 1, subonderdeel b, en onder 2 en 3, terugwerkt tot en met 1 januari 2025.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*



# 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.<sup>1</sup>

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 toeslagensysteem in kaart gebracht. Een voorbeeld is de kabinetsreactie op de motie Lodders/Van Weyenberg, waarbij in een fichebundel knelpunten en bijbehorende oplossingen zijn uitgewerkt.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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).<sup>4</sup> Daarnaast zijn in het verbetertraject KOT<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> In 2024 gingen 920.000 kinderen met KOT naar de opvang.<sup>8</sup> 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.

Dit wetsvoorstel bevat vier afzonderlijke wijzigingen 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

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 548, p. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

<sup>3</sup> Staatsblad 2022, 386.

<sup>4</sup> Staatsblad 2024, 390.

<sup>5</sup> Binnen het verbetertraject KOT werken het Ministerie van SZW en Dienst Toeslagen samen met veldpartijen sinds 2018 aan verbetermaatregelen rondom de KOT.

<sup>6</sup> Staatsblad 2021, 652.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Kwartaalrapportage kinderopvang, tweede kwartaal 2024.



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 Ladders/Van Weyenberg over verdere *quick fixes* om het toeslagenstelsel te verbeteren.<sup>9</sup> In de motie Omtzigt is aan de regering verzocht te regelen dat alle promovendi recht kunnen krijgen op KOT.<sup>10</sup> 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, een academisch ziekenhuis of een andere werkgever. 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 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 beursverstrekker. 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

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 52.



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.<sup>11</sup>

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 (geaccrediteerde) 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.

### 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 dienstbetrekking<sup>12</sup> 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 kandidaat kan verschillen, betekent dit dat niet in algemeenheid is aan te geven hoe de inkomsten van de promovendus fiscaal worden behandeld.<sup>13</sup> 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

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 548.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2018/2019, 1925.



situatie.<sup>14</sup> 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 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<sup>15</sup> over aantal promovendi naar type promovendus van het Rathenau instituut en informatie uit een enquête<sup>16</sup> van PNN naar de werk- en leefomstandigheden van internationale beurspromovendi in Nederland.

*Box 2 Casussen knelpunt promovendi niet in dienst*

In een onderzoek<sup>1</sup> 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een signaal over een promovendus die met een terugvordering van de KOT van ongeveer € 14.000 werd geconfronteerd;
- in 2018 is in een nieuwsbericht<sup>2</sup> 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.'*

<sup>1</sup> PNN Monitor, International scholarship PhD candidates, 2023.

<sup>2</sup> <https://www.observantonline.nl/Home/Artikelen/id/53719>

## 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 zijn de kandidaten 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 Universiteit van Amsterdam, hierna UvA) waar de kandidaten niet in dienst zijn, maar een beurs krijgen. Het gaat naar schatting om een groep van 20 kandidaten.

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 kandidaat aangifte inkomstenbelasting doet. Het is vervolgens aan de belastinginspecteur om te beoordelen of de beurs wordt aangemerkt 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 kandidaat 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 kandidaat verschillen. Dat is anders bij technologisch ontwerper in opleiding 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

<sup>14</sup> PNN Monitor, International scholarship PhD candidates, 2023.

<sup>15</sup> Rathenau instituut. 10 oktober 2024. Nederlandse promovendi naar type promovendus naar Universiteit.

<sup>16</sup> PNN Monitor, International scholarship PhD candidates, 2023.





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 kandidaten vindt de regering het belangrijk dat zij deelname aan een opleiding tot technologisch ontwerper kunnen combineren met de zorg voor hun kinderen. 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 of per kandidaat uiteenlopen.

In Box 3 wordt deze problematiek met een voorbeeld geïllustreerd. In totaal zijn er ongeveer 200 kandidaten die een opleiding technologisch ontwerper volgen. Naar schatting is er bij ongeveer 20 gevallen sprake van een beurs. Hiermee is er bij maximaal 20 kandidaten 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 technologisch ontwerpers in opleiding*

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 technologisch ontwerpers in opleiding. In beide gevallen kregen de kandidaten een beurs toegekend door de UvA. Beide kandidaten hadden KOT aangevraagd op grond van de studenten doelgroep binnen de KOT (artikel 1.6, eerste lid, onderdeel j, van de Wko). 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 technologisch ontwerpers in opleiding. De UvA benoemde daarbij dat KOT voor de toekomstige technologisch ontwerpers in opleiding een belangrijke voorwaarde is om de opleiding met een gezin te kunnen combineren. Naar aanleiding van deze casussen is het knelpunt voor technologisch ontwerpers in opleiding opgenomen in de inventarisatie van knelpunten in het toeslagenstelsel in reactie op de motie Lodders/van Weyenberg.

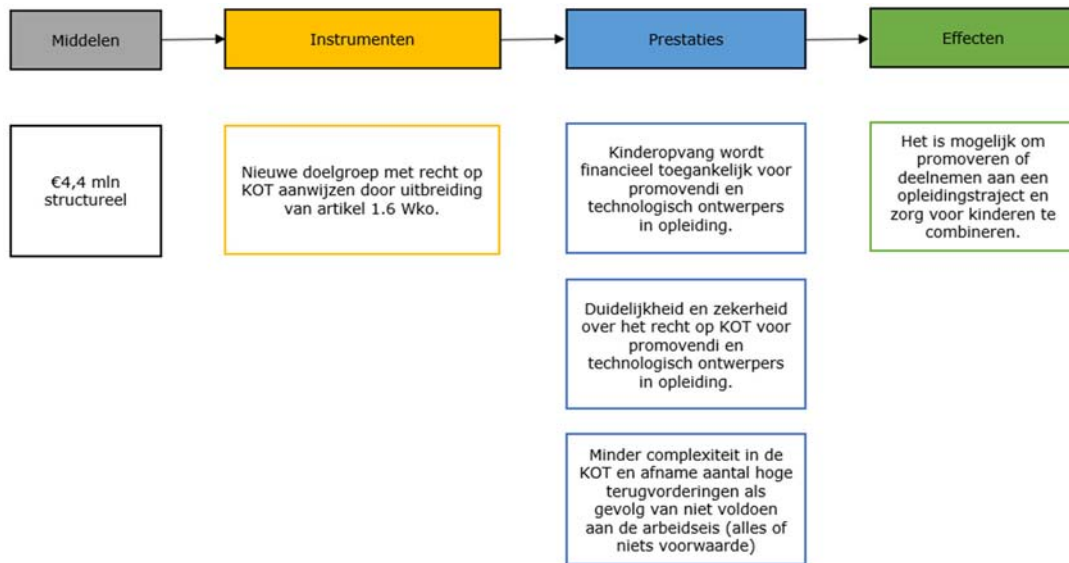
### 2.3 Doelstelling

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 deelnemen aan een opleidingstraject tot technologisch ontwerper en de zorg voor kinderen beter te combineren. Ouders die dit combineren 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 beleidsoptie. Deze middelen zijn vanaf januari 2025 beschikbaar. Daarnaast is er een realistisch tijdpad 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 professioneel doctoraat (PD) aan een hogeschool. De Vereniging Hogescholen (hierna: VH) is gestart met de pilot professioneel doctoraat als een buitenwettelijk experiment, waarover de VH de regie heeft. Het doel van de pilot is om kennisontwikkeling en innovatie in de beroepspraktijk te stimuleren. Het PD is nog geen wettelijk traject waaraan een graad is verbonden. Thans is wel een wetsvoorstel in voorbereiding. Mocht het PD in de toekomst wel een wettelijk traject worden waaraan een graad is verbonden, 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. Dat kan bijvoorbeeld worden aangetoond met een opleidings- en begeleidingsplan, een promotieovereenkomst of een inschrijving bij een *graduate school*.

De beleidsoptie 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 beleidsoptie 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 ontwerpers 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 beleids optie 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 wil opleggen dat zij een dienstverband moeten aanbieden aan alle promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding. Dat verhoudt zich niet tot de autonomie van de instellingen en de internationale praktijk in de wetenschap. 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 beleids optie 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.<sup>17</sup> Deze beleids optie 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 gegevensbescherming<sup>18</sup> (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.<sup>19</sup> 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 belanghebbenden te vragen gegevens en inlichtingen te verstrekken die voor de beoordeling van de

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2023/2024, 31 288, nr. 1098.

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> 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.



aanspraak van belang kunnen zijn. Ouders moeten daarbij aannemelijk maken dat zij onder deze doelgroep vallen. Dat kan 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.<sup>20</sup> 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 ouders een betrouwbaar document moeten kunnen overleggen om aan te tonen dat zij onder deze doelgroep vallen. Een promovendus of technologisch ontwerper in opleiding is daartoe waarschijnlijk goed in staat.

Dit volgt ook uit de uitvoeringstoets van de Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat deze wijziging uitvoerbaar is. Dienst Toeslagen bevestigt in de uitvoeringstoets bovendien dat er geen algemene registratie is om te kunnen toetsen of ouders aan de betreffende doelgroep voldoen. Dit betekent dat zij desgevraagd zullen moeten aantonen dat zij aan de vereisten voldoen. Dienst Toeslagen verwacht dat de doelgroep goed in staat zal zijn de juiste informatie aan te kunnen leveren.

## **3 Inburgering**

### *3.1 Inleiding*

De tweede voorgestelde wijziging in dit wetsvoorstel heeft betrekking op het recht op KOT voor inburgeraars. 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 Wi2021 niet geregeld. Dit leidt tot onduidelijkheid bij gemeenten<sup>21</sup> 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

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1108, bijlage 3.

<sup>21</sup> Gemeenten voeren de regie over de inburgering onder de Wi2021.



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 cursusinstituten 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 aangevraagd. Het lukt gemeenten immers vaak om de nu niet rechtgevende 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 beleidsoptie 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 2024<sup>22</sup> 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.

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.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32 824, nr. 438.



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 derde voorgestelde wijziging in dit wetsvoorstel is een verduidelijking van de voorwaarden die gelden voor de beschikbaarheid en openingstijden van de opvang voor het recht op KOT. Dit staat nu nog niet expliciet in de Wko en daar bestaat soms onduidelijkheid over, wat heeft geleid tot vragen aan het Ministerie van SZW en Dienst Toeslagen.

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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup> Er geldt in de praktijk sinds 2013 een uitzondering voor nationale feestdagen. Uit een onderzoek naar flexibiliteit in de kinderopvangmarkt bleek dat het verbieden van uren die op een nationale feestdag vallen geen verschil zou maken voor de jaarprijs die ouders aan kinderopvangorganisaties betalen en dat het zou leiden tot een stijging van de administratieve lasten van kinderopvangorganisaties.<sup>25</sup> In reactie op dit onderzoek heeft de minister van SZW in 2013 aangekondigd dat het recht op KOT blijft bestaan indien gecontracteerde uren op een nationale feestdag vallen waarbij de opvang gesloten is. Dienst Toeslagen keert sindsdien toeslag uit voor uren die op een nationale feestdag vallen, indien deze uren schriftelijk zijn overeengekomen en door de ouder betaald. Dit is alleen nog niet in de Wko opgenomen.

Dit wetsvoorstel voorziet hier alsnog in. Dat gebeurt met een verwijzing naar de algemeen erkende feestdagen, genoemd in artikel 3, eerste lid, van de Algemene termijnenwet (hierna: Atw) en Eerste Paasdag en Eerste Pinksterdag. Omdat deze laatstgenoemde dagen altijd op een zondag vallen, worden ze in de Atw niet apart genoemd. Maar er zijn wel opvangorganisaties die op zondagen

<sup>23</sup> Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1114.

<sup>24</sup> Aanhangsel Handelingen II 2023/2024, nrs. 1036, 1037, 1038 en 1039.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2012/13, 31 322, nr. 201.





geopend zijn. Daarom wordt ook voor deze twee feestdagen een uitzondering gemaakt. De uitzondering geldt niet voor andere momenten waarop de kinderopvang is gesloten (bijvoorbeeld vanwege een verbouwing of een studiedag), omdat nationale feestdagen voor alle opvangorganisaties van toepassing zijn. Dit in tegenstelling tot sluitingen die kinderopvangorganisaties zelf initiëren.

Het voorgaande komt erop neer dat er recht op KOT is als er uren overeengekomen zijn, maar de opvang gesloten is vanwege een nationale 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 Kamervragen<sup>26</sup> die eind 2023 zijn gesteld door de leden Van den Hil (VVD), Flach (SGP), Podt (D66) en Kathmann (GroenLinks-PvdA) naar aanleiding van een nieuwsartikel van de NOS.<sup>27</sup> 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 wetwijziging 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 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...'.<sup>26</sup>

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 in de wet worden aangewezen als feestdagen.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2023/24, 2023Z19803; Kamerstukken II 2023/24, 2023Z19914; Kamerstukken II 2023/24, 2023Z19690; Kamerstukken II 2023/24, 2023Z19806.

<sup>27</sup> NOS Nieuws, 5 december 2023. Kinderdagverblijven en bso's gebruiken vaker trucs om omzet te verhogen.



### 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 er 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

Dienst Toeslagen heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat deze wijziging aansluit bij de huidige uitvoeringspraktijk. Er zijn daarom geen wijzigingen wat betreft toezicht en handhaving.

## 5 Vaste voet

### 5.1 Inleiding

De vierde voorgestelde wetwijziging 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.<sup>28</sup> 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. Het artikel dient te worden gewijzigd, omdat de huidige formulering niet in lijn is met de bedoeling van de wetgever en om het artikel beter te laten aansluiten bij de praktijk, waarbij alle ouders met recht op kinderopvang-toeslag vanaf 2026 een vergoedingspercentage ontvangen dat hoger ligt dan 33,3%.

Tot de start van de nieuwe financiering van kinderopvang kunnen ouders aanspraak maken op KOT. De hoogte van deze toeslag wordt onder andere bepaald door een inkomensafhankelijk vergoedingspercentage. De hoogte van dit percentage varieert van 33,3% voor de hoogste inkomens tot 96% voor de laagste inkomens. Komende jaren worden deze vergoedingspercentages stapsgewijs verhoogd totdat alle inkomens recht hebben op hetzelfde hoge, inkomensafhankelijke vergoedingspercentage.

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. Doordat de vergoedingspercentages komende jaren stapsgewijs worden verhoogd in aanloop naar de hoge, inkomensafhankelijke vergoeding voor alle werkende ouders, zullen huishoudens met inkomens in de hoogste inkomensklasse vanaf 2026 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 vanaf 2026 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

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 212, nr. 9.



inkomensafhankelijk zijn. Omdat werkgevers in beginsel 33,3% van de kosten droegen, werd per 1 augustus 2010 in artikel 1.8, eerste lid, van de (toen nog geheten) Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen 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 eerdergenoemde artikel 1.8 te schrappen.<sup>29</sup> 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<sup>30</sup> uitte de Tweede Kamer daarom zorgen dat door de bezuiniging de bereidheid van werkgevers zou afnemen om bij te dragen aan de 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.<sup>31</sup> aan, waarmee aan artikel 1.8, eerste lid, van de Wko de volgende zinsnede werd toegevoegd: '[...] en waarbij tevens wordt bepaald in welke gevallen de ouder aanspraak heeft op een kinderopvangtoeslag die minder dan 33,3 procent bedraagt van de kosten van kinderopvang, bedoeld in artikel 1.7, eerste lid'.

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.

### 5.4 Uitvoering

Dienst Toeslagen heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat deze technische wijziging zonder problemen kan worden doorgevoerd. Het betreft een wijziging van een bestaande parameter in het systeem.

## 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 technologisch ontwerpers in opleiding. 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.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 212, nr. 3.

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 212, nr. 9.

<sup>32</sup> Gemiddelde berekend op basis van de maand juli 2024\*12 (gemeten op 13 februari 2025, 0% definitief toegekend).



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 € 4,4 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 technologisch ontwerpers in opleiding per jaar. Op basis van de beschikbare informatie (zie paragraaf 2.2.1 en 2.2.2) is een zo nauwkeurig en objectief mogelijke inschatting gemaakt van de aantallen. 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.<sup>33</sup>

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 de gevolgen voor de regeldruk van het wetsvoorstel voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding. Daarbij worden twee tegengestelde effecten verwacht. Enerzijds is de verwachting dat de regeldrukkosten toenemen doordat er een toename is van het aantal ouders met recht op KOT als gevolg van deze voorgestelde wijziging. Anderzijds is de verwachting dat de regeldrukkosten afnemen voor de promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding die reeds aanspraak maken op KOT, omdat de regels over het recht op KOT minder complex worden.

De voorgestelde wetswijziging voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding zal er waarschijnlijk toe leiden dat er nieuwe regeldrukkosten ontstaan voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding 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 ouders op jaarbasis. 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. Voor de berekening van de structurele regeldrukkosten wordt er daarom van uitgegaan dat ouders in totaal één uur kwijt zijn voor de aanvraag. Naast de aanvraag van de KOT is er voor een deel van de ouders ook regeldruk in de fase van definitieve vaststelling van de KOT, bijvoorbeeld als zij een document moeten aanleveren om aan te tonen dat zij tot de doelgroep behoren. Aangenomen wordt dat dit in 10% van de gevallen voorkomt en dat dit ongeveer 1 uur tijd kost. 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. De wetswijziging leidt daarmee tot structurele regeldrukkosten van ongeveer € 6.000 (zie Tabel 1).

Tegelijkertijd zorgt deze wetswijziging ervoor dat de regels over het recht op KOT minder complex worden voor de promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding die reeds aanspraak maken op KOT. Dit geldt bijvoorbeeld voor promovendi die een bijbaan hebben of waarbij een beurs door de

<sup>33</sup> Voor het bericht van Brancheorganisatie Kinderopvang (21 december 2023); zie <https://kinderopvang.nl/nieuws/niet-afneembare-uren-mag-je-niet-facturen-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>



belastinginspecteur wordt aangemerkt als inkomen in de zin van de Wet IB 2001. Omdat niet bekend is hoeveel promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding 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 samen) in Nederland (peiljaar 2023).<sup>34</sup> Op basis van de aanname dat ongeveer 10% van deze groep kinderen heeft, wordt het totaal aantal promovendi met KOT geschat op 4.000. Aangenomen wordt dat de vereenvoudiging van de wetgeving de tijdsbesteding van deze ouders verkort met een half uur voor de aanvraag. Tegelijkertijd is de verwachting dat de regeldruk in de fase van definitieve toekenning aanzienlijk afneemt, doordat de regels voor recht op KOT veel minder complex worden voor deze doelgroep. Zo is de vormgeving van een beurs en de fiscale behandeling ervan niet langer relevant, terwijl in de praktijk is gebleken dat dit leidt tot complex uitzoekwerk en veel contactmomenten tussen ouder en Dienst Toeslagen en de Belastingdienst. Daarom wordt uitgegaan van een besparing van 4 uur in de fase van definitieve vaststelling. Opnieuw wordt aangenomen dat dit in 10% van de gevallen voorkomt. Dit leidt tot een globale raming dat de vereenvoudiging leidt tot een daling van de regeldrukkosten met € 61.000. 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 (zie Tabel 1).

Tabel 1 Schatting regeldrukbesparing

Element	# promovendi	verandering regeldruk (in uren)	uurtarief	Regeldruk-kosten
Toename regeldrukkosten door nieuwe aanvragen	320	1	€ 17	€ 5.440
Toename regeldrukkosten door controle nieuwe aanvragen in DT (aanname 10% controle)	32	1	€ 17	€ 544
<b>Subtotaal toename</b>				<b>€ 5.984</b>
Afname regeldruk voor bestaande groep KOT gerechtigden door afname complexiteit aanvraag	4.000	-0,5	€ 17	-€ 34.000
Afname regeldrukkosten door minder complexiteit bij controle in DT voor bestaande groep (aanname 10% controle)	400	-4	€ 17	-€ 27.200
<b>Subtotaal afname</b>				<b>-€ 61.200</b>
<b>Totaal</b>				<b>-€ 55.216</b>

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.

<sup>34</sup> Rathenau instituut. 10 oktober 2024. Nederlandse promovendi naar type promovendus naar Universiteit.



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 welke 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

### *Uitvoeringstoets DUO*

DUO heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd op het voorstel ten aanzien van inburgering. De conclusie van die uitvoeringstoets is dat de wijziging voor DUO uitvoerbaar en haalbaar is. Tussen de Dienst Toeslagen, die het recht op KOT bepaalt, en DUO bestaat op dit moment een rechtmatige gegevenslevering. Deze gegevenslevering hoeft niet aangepast te worden om uitvoering te geven aan de wetswijziging. Dienst Toeslagen kan op basis van de reeds door DUO geleverde gegevens ook KOT toekennen bij MAP, PVT en de participatie-uren.

### *Uitvoeringstoets Dienst Toeslagen*

Dienst Toeslagen heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd op alle onderdelen van dit wetsvoorstel. Het eindoordeel van Dienst Toeslagen is dat het voorstel uitvoerbaar is. Er is geen sprake van uitvoeringskosten. De maatregelen in het voorstel hebben geen of slechts een marginale impact op de uitvoering. Volgens Dienst Toeslagen is er sprake van verbeteringen voor de burger. De communicatie hierover zal plaats vinden via de reguliere kanalen. De gegevens kunnen binnen bestaande koppelingen worden ontvangen en verwerkt. Voor wijzigingen met terugwerkende kracht is een handmatige behandeling noodzakelijk. Dat is mogelijk met behulp van de bestaande voorzieningen.

Specifiek ten aanzien van het voorstel voor promovendi stelt Dienst Toeslagen in de uitvoeringstoets dat er voor promovendi geen algemene registratie bestaat om te kunnen toetsen of ouders aan de betreffende doelgroep voldoen. Dit betekent dat zij desgevraagd zullen moeten aantonen dat zij aan de vereisten voldoen. De verwachting van Dienst Toeslagen is dat de doelgroep goed in staat zal zijn de juiste informatie aan te kunnen leveren.

### *Regeldruktoets ATR*

ATR heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel ten aanzien van promovendi en andere onderzoekers, omdat dit het enige onderdeel is dat gevolgen heeft voor de regeldruk. ATR adviseert de regeldrukbesparing als gevolg van het voorstel voor promovendi en andere onderzoekers opnieuw te berekenen. Nadat deze aanpassing in de berekening is gedaan, kan het voorstel naar het oordeel van ATR worden ingediend.

In het concept wetsvoorstel zoals dat voor advies aan ATR was toegezonden, werd uitgegaan van een toename van de regeldruk van € 5.500 doordat jaarlijks ongeveer 320 extra aanvragen KOT worden verwacht. Tegelijkertijd werd in dat voorstel een regeldrukbesparing verwacht van € 17.000, doordat voor de huidige promovendi die KOT ontvangen de controle door Dienst Toeslagen eenvoudiger wordt. Hierdoor neemt de benodigde tijd voor de controle af. ATR heeft twee opmerkingen bij deze berekening gemaakt. Bij de berekening van de regeldrukvermindering valt het ATR ten eerste op dat voor elke aanvraag een tijdsbesparing is geraamd, terwijl niet elke ouder een regeldrukbesparing ondervindt door deze wijziging. Ten tweede is de inschatting van ATR dat minder complexiteit achteraf in het geval er een controle is, meer tijd zal besparen dan 15 minuten. De regeldrukbesparing voor deze groep is naar verwachting van ATR dus groter dan berekend in het concept voorstel. Op basis van de twee opmerkingen van ATR is de berekening van de regeldrukbesparing in hoofdstuk acht van dit voorstel aangepast.

## 11 Uitkomsten internetconsultatie

Dit wetsvoorstel heeft opengestaan voor internetconsultatie van 27 mei tot en met 24 juni 2025. Er zijn twaalf reacties binnen gekomen. Eén reactie ging niet over dit wetsvoorstel. Daarom wordt deze reactie hier buiten beschouwing gelaten.

### *Algemene reacties*

De branchevereniging maatschappelijk kinderopvang (BMK) is blij met de verbeteringen die de



regering blijft doorvoeren ten behoeve van een goed kinderopvangstelsel in Nederland. Deze aanpassingen zijn waardevol, maar onderstrepen des te meer de urgentie van structurele vereenvoudiging van het stelsel. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de terugvorderingen bij ouders oplopend tot duizenden euro's. BMK geeft aan blij te zijn met de verbreding van de arbeidseis voor promovendi. BMK vindt het van belang om in het nieuwe stelsel de arbeidseis (deels) los te laten. BMK is ook blij met de aanpassing voor inburgeraars, omdat hierdoor het risico op terugvorderingen wordt verkleind. Ook daarin ziet BMK het (deels) loslaten van de arbeidseis als optimale oplossing. Tot slot is BMK ook blij met de aanpassingen omtrent openingstijden en vaste voet.

Reactie: de regering onderschrijft de noodzaak voor een structurele vereenvoudiging van het stelsel. Het voorstel voor het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang is in voorbereiding.<sup>35</sup> De hoofdoelstelling van dit nieuwe financieringsstelsel is een eenvoudiger stelsel met meer zekerheid voor ouders. In het nieuwe financieringsstelsel zal niet meer worden teruggevorderd bij ouders.<sup>36</sup> De arbeidseis blijft in het nieuwe financieringsstelsel wel bestaan. Een belangrijk verschil met het huidige stelsel is dat een eenmaal toegekende vergoeding kinderopvang niet bij de ouder wordt teruggevorderd. Als een ouder bijvoorbeeld stopt met werken heeft dat alleen gevolgen voor het recht op de vergoeding kinderopvang naar de toekomst toe.

### *Promovendi*

Het *Institute for Transnational and Euregional cross-border cooperation and Mobility (ITEM) & Social Fiscal International Expertise (SOFIE)* vinden het wetsvoorstel een zeer welkome ontwikkeling voor een langlopend probleem. Bij beide organisaties zijn meerdere casussen bekend, waarin promovendi zonder dienstverband maar met een beurs of op eigen bekostiging geconfronteerd werden met hoge terugvorderingen voor de KOT. Een terugvordering van € 15.000 wordt als voorbeeld genoemd. Daarbij wordt aangegeven dat dit financieel en emotioneel erg overweldigend was voor de ouder. Ook wordt een voorbeeld genoemd van een gezin waarbij twee promovendi beide promoveren op basis van een beurs. De KOT werd voor dit gezin teruggevorderd, waarna beide promovendi besloten te stoppen met werken wegens de zorg voor de kinderen.

ITEM en SOFIE stellen dat er sprake is sprake van onwenselijke rechtsonzekerheid, waarbij promovendi zonder dienstverband tussen wal en schip vallen. Het gaat hierbij om een veelal kwetsbare groep, wat betreft financiën, communicatie (taal en toegang tot informatie) en tijd. In de reactie verwijzen ITEM en SOFIE naar de begroting van SZW van 2025 waarin staat dat de wijziging per 2025 in gaat. In de reactie wordt gevraagd te reflecteren op hoe dit voorstel zich verhoudt tot de aankondiging in de begroting 2025.

ITEM en SOFIE vragen om een toelichting over op welke wijze wordt vastgesteld op hoeveel uren KOT promovendi zonder dienstverband recht hebben. Daarnaast wordt gevraagd naar een reflectie op hoe om te gaan met de groep van promovendi die reeds worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen. Onder verwijzing naar de memorie van toelichting stellen zij dat er effectief sprake is van juridisch 'tussen wal en schip'. Gelet op de kwetsbare aard van de getroffen promovendi, is hier duidelijke communicatie en bijstand/begeleiding bij nodig. ITEM en SOFIE vragen naar hoe de praktische implementatie en informatie gaat plaatsvinden.

Tot slot wordt er nog op gewezen dat promovendi zonder dienstverband ook geconfronteerd worden met andere onzekerheden wat betreft sociale zekerheid, zoals het recht op volksverzekeringen en verplichte, gereguleerde zorgverzekeringen.

Reactie: de voorbeelden van ITEM en SOFIE van hoge terugvorderingen bij promovendi zonder dienstverband ondersteunen de probleemstelling in dit wetsvoorstel. Zij tonen bovendien aan dat het wetsvoorstel bijdraagt aan het stimuleren van deelname aan promotietrajecten of opleidingstrajecten tot technologisch ontwerper, aangezien de terugvorderingsproblematiek onder promovendi er in de praktijk toe leidt dat in bepaalde gevallen ouders besluiten te stoppen met werken.

In de SZW-begroting van 2025 staat inderdaad dat alle vormen van promovendi per 1 januari 2025 recht krijgen op KOT. Dat klopt niet. Het recht op KOT ontstaat pas nadat het wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen en de wet bekend is gemaakt en in werking is getreden. In de begroting 2025 zijn de financiële middelen geregeld om de kosten van dit wetsvoorstel te dekken. De inwerkingtreding van de wijziging voor promovendi is voorzien op 1 januari 2027. In antwoord op Kamervragen bij de begroting is dit rechtgezet.<sup>37</sup> In de Kamerbrief van 24 juni 2025 over de arbeidseis in de Wet kinderop-

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2024/2025, 31 322, nr. 560.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2024/2025, 31 322, nr. 547.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2024/2025, 36 600-XV nr. 8. Vraag 324.



vang is opnieuw bevestigd dat 1 januari 2027 de beoogde inwerkingtredingsdatum voor deze wijziging is.<sup>38</sup>

De regering erkent het risico dat in een beperkt aantal gevallen de onjuiste datum in de begroting van 2025 tot aanvragen KOT hebben geleid van promovendi zonder dienstverband. Dat kan in de praktijk leiden tot terugvorderingen. Omdat de regering dat onwenselijk vindt, stelt de regering voor om aan het onderdeel van het wetsvoorstel dat gaat over het recht op KOT voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding terugwerkende kracht te verlenen tot en met 1 januari 2025. Ouders die naar aanleiding van de tekst in de begroting al vanaf 2025 KOT hebben aangevraagd, krijgen door de wijziging met terugwerkende kracht alsnog recht op KOT. In de praktijk betekent dit dat promovendi of technologisch ontwerpers in opleiding die in 2025 of 2026 een voorschot KOT hebben aangevraagd en in het definitief toekenningsproces worden gecontroleerd op de arbeidseis, het recht op KOT ook definitief krijgen toegekend (indien de ouder met bewijsstukken kan aantonen dat de ouder onder de nieuwe doelgroep valt).

In de reactie wordt gevraagd om toe te lichten op hoeveel uren KOT promovendi zonder dienstverband recht hebben. Het aantal uren kinderopvang dat voor KOT in aanmerking komt, bedraagt per kind niet meer dan 230 uren per kalendermaand en per berekeningsjaar 230 uren vermenigvuldigd met het aantal maanden waarin de ouder of partner in dat berekeningsjaar een traject volgt gericht op promotie.<sup>39</sup> Het aantal uren kinderopvang dat voor KOT in aanmerking komt wordt voor alle doelgroepen met recht op KOT op dezelfde wijze vastgesteld.

In de reactie wordt ook gevraagd naar een reflectie op hoe wordt omgegaan met de groep van promovendi die reeds worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen. Aan deze groep besteedt de regering aandacht. Op de website van de Belastingdienst wordt benoemd in welke gevallen een promovendus recht heeft op KOT.<sup>40</sup> Promovendi die vragen hebben over de KOT kunnen contact opnemen met de BelastingTelefoon: 0800 – 0543. Als de promovendus twijfelt of een beurs volstaat om te worden aangemerkt als inkomsten voor de Belastingdienst kan de promovendus contact opnemen met de belastinginspecteur en/of kan een voorlopige aanslag inkomstenbelasting worden gedaan.<sup>41</sup> Daarnaast worden stakeholders (UNL, PNN, Nuffic) en intermediairs (ITEM en SOFIE) geïnformeerd over de belangrijkste voorwaarden, aandachtspunten en nieuwe ontwikkelingen. Zij vormen een belangrijke schakel aangezien zij in contact staan met universiteiten en promovendi.

In de reactie wordt tot slot gevraagd naar hoe de praktische implementatie van de wetwijziging gaat plaatsvinden. Dienst Toeslagen zal over de maatregel communiceren via de reguliere kanalen (zoals de website van Dienst Toeslagen). Daarbij zal ook de samenwerking met de stakeholders en intermediairs worden opgezocht om de doelgroep zo goed mogelijk te kunnen bereiken.

Tilburg University geeft aan dat promovendi zonder dienstverband vaak vijf jaar lang fulltime werken aan hun proefschrift – meestal in een levensfase waarin ook jonge kinderen tot het gezin behoren. In de reactie wordt de problematiek benoemd waarbij toeslagaanvragen vaak worden toegekend waarbij dan jaren later blijkt dat promovendi volgens de Belastingdienst géén recht hadden op KOT. Het gevolg daarvan is dat deze mensen achteraf worden gestraft met tienduizenden euro's aan toeslag-schulden. Volgens Tilburg University erkent dit voorstel eindelijk dat promovendi zonder dienstverband recht zouden moeten hebben op KOT.

De regering ziet de reactie van Tilburg University als een onderschrijving van de probleemstelling in dit wetsvoorstel en ondersteuning van de voorgestelde oplossing.

### *Openingstijden*

Er zijn verschillende reacties binnen gekomen over het voorstel om in de Wko de regels over beschikbaarheid van de opvang te verduidelijken. De meeste reacties, waaronder die van de brancheorganisatie voor gastouders Stichting Nysa, zijn positief. Zij geven aan blij te zijn met de verduidelijking over het recht op KOT op feestdagen. Daarnaast geeft Stichting Nysa ook specifiek aan blij te zijn met de verduidelijking dat er pas recht op KOT is als de opvang is betaald.

In drie reacties (van een kinderopvangorganisatie, een gastouder en een gastouderbureau) wordt aangegeven dat men blij is met de verduidelijking van de regels. Volgens de reactie van het gast-

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2024/2025, 31 322, nr. 559.

<sup>39</sup> Artikel 8a, eerste lid, van het Besluit kinderopvangtoeslag.

<sup>40</sup> <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoeslagen/kinderopvangtoeslag/kan-ik-kinderopvangtoeslag-krijgen/>

<sup>41</sup> <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/voorlopige-aanslag/voorlopige-aanslag>





ouderbureau blijft er echter onduidelijkheid over de vraag of een zzp-gastouder (als dit vastgelegd is in contract / algemene voorwaarden) de uren op feestdagen ook in rekening mag brengen aan de ouder als zij niet beschikbaar wil zijn voor opvang op die dagen. Daarbij wordt aangegeven dat ouders juridisch gezien niet hoeven te betalen voor een dienst die zij niet kunnen afnemen.

Reactie: indien een zzp-gastouder in het contract met de vraagouder bijvoorbeeld heeft afgesproken elke maandag kinderopvang te leveren en deze maandag valt op een algemeen erkende feestdag, dan is er aanspraak op KOT.

Er is één reactie, waarin wordt gesteld dat kinderopvangorganisaties misbruik maken van de geboden ruimte voor recht op KOT op momenten dat het kind niet aanwezig is. Wanneer er een doelstelling is om zorgvuldig en rechtmatig om te gaan met overheids geld, is het goed om kritisch te kijken naar de wijze waarop deze ingezet worden. Volgens de indiener van deze reactie zou er daarom geen KOT verstrekt moeten worden over uren waarop de opvang gesloten is (dus ook niet over feestdagen). De indiener verzoekt om te onderzoeken en in een afzonderlijk voorstel te verwerken hoe het recht op KOT zoveel mogelijk beperkt kan worden tot de uren waarop de ouder ook daadwerkelijk van plan was om deze uren af te nemen.

Reactie: KOT is bedoeld voor kinderopvang. In de Wko is op dit moment leidend dat de opvang overeengekomen, beschikbaar en betaald is. In gevallen van bijvoorbeeld ziekte van het kind, is het verklaarbaar dat een kinderopvangorganisatie hiervoor kosten in rekening brengt (zij hebben immers wel op het kind gerekend en hier kosten voor gemaakt) en de ouder betaalt. Doordat de ouder altijd een ouderbijdrage betaalt, ligt het niet voor de hand dat ouders structureel meer dagen af zullen nemen dan zij gebruiken. Het is met oog op regeldruk voor kinderopvangorganisaties en uitvoerbaarheid voor Dienst Toeslagen niet wenselijk om KOT per daadwerkelijk afgenomen uur te verstrekken. Het aantal uren opvang per dag fluctueert soms en daar moet ruimte voor zijn. Desondanks heeft de indiener gelijk dat belastinggeld meer doelmatig besteed wordt als alleen over afgenomen uren KOT wordt uitgekeerd. De suggestie om hier een apart onderzoek naar te doen wordt reeds meegenomen in de uitwerking van het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang dat beoogd is voor 2029. In het nieuwe stelsel zijn (de houder van) een kindercentrum of gastouderbureau verplicht om het aantal aanwezigheidsuren per kind bij te houden en te leveren als de uitvoerder daar om vraagt.<sup>42</sup> Deze informatie geeft inzicht in de doelmatigheid van de subsidie. Beoogd is dat de sector maatregelen neemt om ondoelmatigheid in het nieuwe stelsel te voorkomen. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van een aanwezigheidsnorm als de maatregelen door de sector onvoldoende effect sorteren en het nieuwe stelsel leidt tot ondoelmatige uitgaven.

Tot slot wordt in een reactie gevraagd hoe wordt vastgesteld dat de opvang daadwerkelijk is betaald.

Reactie: kinderopvangorganisaties en gastouders leveren maandelijks opvanggegevens aan Dienst Toeslagen. Dat doen zij alleen voor opvanguren die schriftelijk zijn overeengekomen en betaald. Op die manier weet Dienst Toeslagen over welke opvanguren KOT uitbetaald kan worden. Indien er een grote afwijking is tussen de opvanguren van een kinderopvangorganisatie ten opzichte van het aantal uren dat de ouder doorgeeft, kan Dienst Toeslagen de ouder vragen om facturen en betaalbewijzen op te sturen.

## 12 Inwerkingtreding

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

De inwerkingtreding van de wijziging voor promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding is ook voorzien op 1 januari 2027. Aan de wijziging zal daarbij terugwerkende kracht worden verleend tot en met 1 januari 2025, zoals is toegelicht in paragraaf 11, onder het kopje 'promovendi'. Promovendi en technologisch ontwerpers in opleiding zonder dienstverband die al in 2025 of 2026 KOT hebben aangevraagd, krijgen door de wijziging met terugwerkende kracht alsnog recht op KOT.

De inwerkingtreding van de wijziging voor inburgering is eveneens voorzien op 1 januari 2027. Met deze wijziging van de Wko (artikel I, onderdeel A, onder 1, subonderdeel a) wordt een onjuistheid in de Wko hersteld. Deze wijziging is ten gunste 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 inburgeringsstel-

<sup>42</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/wetfinancieringkinderopvang/b1>



sel. Ouders die in de periode vanaf 1 januari 2022 een aanvraag voor KOT 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 KOT 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 m 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.

Tot slot wordt in artikel 1.6, derde lid, onderdeel c, artikel 1.6, negende lid, onderdeel c, en artikel 1.6, elfde lid, onderdeel c, van de Wko, een verwijzing naar het nieuwe onderdeel m toegevoegd. Met de aanpassing in het derde lid wordt mogelijk gemaakt dat een ouder met een partner aanspraak op een KOT heeft, indien de partner een persoon is die een traject volgt gericht op promotie of anderszins onderzoek verricht aan een instelling of academisch ziekenhuis als bedoeld in artikel 1.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Door het negende en het elfde lid aan te passen, wordt tot uitdrukking gebracht dat de ouder die een Wlz-indicatie heeft of die tot een gevangenisstraf van langer dan drie maanden is veroordeeld, voor een berekeningsjaar aanspraak heeft op een KOT, indien die ouder een partner heeft die een traject volgt gericht op promotie of anderszins onderzoek verricht aan een instelling of academisch ziekenhuis als bedoeld in artikel 1.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.



---

### **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 KOT 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 Eerste Paasdag en Eerste Pinksterdag. 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 KOT 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 KOT niet is vereist dat ten minste één inkomensgroep wordt aangewezen die een vergoedingspercentage van 33,3% of minder aan KOT ontvangt.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*