

Reactie Internetconsultatie Wetsvoorstel verbetering kinderopvangtoeslag

Gezamenlijke reactie door het expertisecentrum ITEM en SOFI-expertise

Het wetsvoorstel is een zeer welkome ontwikkeling voor een vrij langlopend probleem. Met het wetsvoorstel wordt verankerd dat promovendi zonder dienstverband ook recht hebben op kinderopvangtoeslag. Dit maakt een einde aan een zeer onwenselijke onzekerheid en hoge terugvorderingen. Het expertisecentrum ITEM van de Universiteit Maastricht heeft hier, tezamen met SOFI-expertise en NUFFIC, in het verleden meerdere malen aandacht voor gevraagd.¹ Bij de genoemde instanties zijn meerdere casussen ingediend, waarbij promovendi zonder dienstverband maar met een beurs of op eigen bekostiging geconfronteerd werden met hoge terugvorderingen van de Belastingdienst.

Algemene voorbeelden van ingekomen casuïstiek²

Casus 1

Een promovendus op eigen financiering, waarbij er alleen een onbetaald contract met de universiteit bestaat. De promovendus heeft anderhalf jaar lang kinderopvangtoeslag ontvangen, waarna een invordering volgde aangezien een zelfgefinancierde promovendus niet voldoet – geen student en geen betaalde werknemer. De invordering bedroeg over de €15.000, dat financieel en emotioneel te overweldigend was.

Casus 2

Een gezin, waarbij twee promovendi beide promoveren op basis van een beurs. Bij contact met de Belastingdienst werd aangegeven dat ze recht hebben op kinderopvangtoeslag. Gelet op de taal, heeft het koppel de kinderopvang gemachtigd om de aanvraag voor Toeslagen te doen. Anderhalf jaar later volgde een verzoek van informatie van Dienst Toeslagen, waarna een invordering volgde. Na wisseling met de Belastingdienst, besloten beide promovendi te stoppen met werken – wegens de zorgen voor de kinderen.

Casus 3

¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/een-tweede-categorie-gedupeerden-bij-de-kinderopvangtoeslag-de-beurspromovendi>

² Concrete voorbeelden zijn ook te vinden in de verschillende rechtszaken, een selectie: ECLI:NL:RVS:2020:433; ECLI:NL:RBLIM:2019:9964; ECLI:NL:RBDHA:2018:11218; ECLI:NL:RVS:2018:2439

Een koppel ontving reeds kinderopvangtoeslag als student en vervolgde als promovendus met een beurs. Ze werden geconfronteerd met een terugvordering over twee jaar, omdat de toeslag met terugwerkende kracht is afgewezen – geen medewerker.

Casus 4

Een koppel met een ZZP'er en een promovendus, die het werk als onbetaalde gast-onderzoeker verricht. Het koppel was in de veronderstelling recht op kinderopvangtoeslag te hebben, maar bleken dit – ondanks fulltime werk – niet te hebben.

Er 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. Binnen de geest van de kinderopvangtoeslag verdient immers elke ouder die weg is van huis door werkzaamheden ('goede redenen') kinderopvangtoeslag. Hoewel promoveren, ook zonder dienstverband, als werk³ moet worden gezien, is het recht op kinderopvangtoeslag momenteel afhankelijk van de fiscale status. In de praktijk leidt dat tot veel onduidelijkheid en onzekerheid, waarbij promovendi zelfs genoodzaakt zijn om te stoppen met werken. De fiscale positie van een beurspromovendus is lastig vast te stellen, zelf onder de verschillende belastinginspecteurs.

De wijziging van het beleidsstandpunt ten opzichte van die van in 2019 is daarom welkom en terecht. Naar aanleiding van moties uit de Kamer, werd in de Begrotingsstukken voor 2025 al een beleidsmatige oplossing voorzien:⁴

Tabel 1: Begrotingsstukken 2025

Kinderopvangtoeslag voor beurspromovendi

Voor promovendi zonder arbeidscontract (onder andere beurspromovendi en buitenpromovendi) geldt dat het recht op kinderopvangtoeslag afhankelijk is van of de inkomsten uit een beurs door de Belastingdienst worden aangemerkt als inkomsten uit arbeid. Dat is afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval. Het is voor promovendi bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag daarom niet altijd duidelijk of zij wel voldoen aan de arbeidseis. De onduidelijkheid kan tot hoge terugvorderingen leiden. Dit knelpunt is beschreven bij de kabinetsreactie op de

³ Zoals geoordeeld in HR 24-03-2006, ECLI:NL:HR:2006:AU7935

⁴ <https://www.rijksfinancien.nl/memoratie-van-toelichting/2025/OWB/XV/onderdeel/3150278>

motie Lodders/Van Weyenberg over verdere quick fixes om het toeslagenstelsel te verbeteren (Kamerstukken II 2021/22, [31 066, nr. 927](#)).

Dit knelpunt wordt opgelost door alle vormen van promovendi (en studenten technologisch ontwerper) per 1 januari 2025 recht op kinderopvangtoeslag te geven. Met deze maatregel wordt uitvoering gegeven aan de motie Omtzigt (Kamerstukken II 2020/21, [35 572, nr. 52](#)).

Een verkende optie is om beurspromovendi gelijk te stellen met studenten, waarmee zij recht krijgen op 230 uren KOT per maand⁵. Via het voorliggende wetsvoorstel wordt de promovendus zonder dienstverband een eigenstandige categorie voor kinderopvangtoeslag. In de Memorie van Toelichting wordt geen reflectie gegeven op deze eerdere verkende beleidsmatige oplossing, waarbij promovendi al per 1 januari 2025 recht zouden kunnen hebben op kinderopvangtoeslag – gelijkgesteld aan studenten. Daarnaast wordt ook geen reflectie gegeven op hoe om te gaan met de groep van promovendi, die reeds worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen.

We verzoeken u derhalve te reflecteren op de volgende openstaande vragen:

1. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de eerder verkende beleidsmaatregel (promovendus onder categorie ‘student’ voor de KOT) die per 1 januari 2025 zou kunnen ingaan?
2. Op welke wijze wordt onder dit wetsvoorstel vastgesteld op hoeveel uren KOT promovendi zonder dienstverband recht hebben?
3. Hoe wordt omgegaan met de huidige groep gedupeerden, die worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen? Zoals in de Memorie van Toelichting wordt erkend, is dit onwenselijk en effectief sprake van juridisch ‘tussen wal en schip’. Gelet op de kwetsbare aard van de getroffen promovendi, is hier duidelijke communicatie en bijstand/begeleiding bij nodig.
4. Hoe voorziet u de praktische implementatie en informatie, opdat promovendi en de geijkte informatiekanalen de juiste informatie krijgen omtrent het recht op KOT?

Tot slot wijzen we er graag nog op dat promovendi zonder dienstverband ook geconfronteerd worden met andere onzekerheden wat betreft sociale zekerheid, zoals het recht op volksverzekeringen en verplichte, gereguleerde zorgverzekeringen.⁶

⁵ Fiche 16, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1008587.pdf>

⁶ In dit rapport is daar nader op in gegaan: <https://crossborderitem.eu/wp-content/uploads/FINAL-Legal-analysis-SOFIE-Nuffic-1.pdf>