



**TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie Directe  
Belastingen & Toeslagen**

Persoonsgegevens

# nota

Ondertekenen brief aanspraak toeslagen Oekraïners

**Datum**

10 juni 2022

**Notanummer**

2022-0000167184

**Bijlagen**

1. Brief aanspraak toeslagen
2. Openbaar te maken nota's

## Aanleiding

In de Ministerraad is akkoord bereikt over aanspraak op huurtoeslag en kinderopvangtoeslag voor ontheemde Oekraïners. Tevens is besloten de aanspraak op kinderopvangtoeslag uit te breiden zodat alle ouders met een partner buiten EU hier aanspraak op kunnen maken. Op dinsdag 7 juni hebben wij de Kamerbrief die deze besluiten bekend maakt met u besproken. Hierbij heeft u aangegeven voor verzending een aantal tekstuele aanpassingen te wensen, deze zijn doorgevoerd in de versie in de bijlage. De andere ondertekenaars van de brief zijn tevens akkoord, inclusief voorgestelde ondertekening.

## Beslispunten

- Gaat u akkoord met verzending van bijgaande brief? Zo ja, dan graag de brief ondertekenen.
- Gaat u akkoord met het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's? Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

## Toelichting

### Communicatie

Brief is afgestemd met directie Communicatie, persbericht is eerder aan u voorgelegd. Zodra de kamerbrief verzonden is zal Toeslagen starten met communicatie via de reguliere kanalen.

## Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Doc. nr.	Datum	Naam document	Toelichting
1	15-3-2022	nota-stas- Nota ontwikkelingen Oekraïne en implicaties Toeslagen	Nota met eerste inventarisatie effect vluchtelingenstroom Oekraïners op toeslagen
2	15-4-2022	nota-stas- Recht ontheemde Oekraïners op toeslagen	Nota over procedure die Oekraïense ontheemden doorlopen als zij naar Nederland komen en de aanspraak op toeslagen die bij elke fase van verblijf hoort. Nota informeert tevens over beleidsmogelijkheden voor aanspraak op kinderopvangtoeslag en huurtoeslag.*Nota mondeling besproken, geen schriftelijke opmerkingen beschikbaar.
3	22-4-2022	Recht ontheemde Oekraïners op kinderopvangtoeslag	Nota via mail verstuurd (mail bijgevoegd). Nota met nadere informatie over mogelijke aanspraak Oekraïense ontheemden op kinderopvangtoeslag. Nota gaat tevens in op juridische positie ontheemde Oekraïners met achtergebleven partner in verband met maatregel kinderopvangtoeslag voor ouders met partner buiten EU.
4	26-4-2022	nota-min- Oplegnota aanbieding MR nota rechten toeslagen ontheemde Oekraïners	Oplegnota bij aanbieding MR bespreekpunt recht op kinderopvangtoeslag en huurtoeslag voor Oekraïense ontheemden in fase van tijdelijke bescherming. Geen schriftelijke opmerkingen op oplegnota.
5	9-5-2022	20220509 Landsadvies KOT Oekraïense ontheemden DEF	Advies LA inzake kinderopvangtoeslag Oekraïense ontheemden met achtergebleven partner.
6	10-5-2022	Vervolgadvies inzake alternatieve maatregelen KOT Oekraïense ontheemden	Vervolgadvies LA inzake kinderopvangtoeslag voor Oekraïense ontheemden met achtergebleven partner.



16/3 10.45

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Strategie,  
Recht & Beleid

Persoonsgegevens

# nota

Nota ontwikkelingen Oekraïne en implicaties Toeslagen

Datum

15 maart 2022

Notanummer

2022-0000092971

Bijlagen

geen

## Aanleiding

U heeft aangegeven op korte termijn meer informatie te willen ontvangen over de effecten op Toeslagen als gevolg van de op gang gekomen vluchtelingenstroom door de situatie in Oekraïne. In deze notitie delen we de eerste inzichten en ontvangt u een voorstel voor de lijn van een eerste communicatie-uiting.

## Besispunt:

- Gaat u akkoord met communicatie in twee stappen: eerst een algemene boodschap en later een uitgebreidere verdieping, zodra meer bekend is over de uitwerking van de vluchtelingenstroom op de toekenning van toeslagen?

## Kern

- Vorige week is gestart met de nationale crisisstructuur (ICCB/MCCB) voor het onderwerp Opvang Oekraïne. De "lead" ligt bij de minister van J&V en ambtelijk bij de DG Migratie.
- In de eerste vergadering  zijn ook vraagstukken aangaande de gevolgen voor Toeslagen geïdentificeerd: (a) gevolgen voor de vluchtelingen zelf, als ook (b) voor particulieren die vluchtelingen in huis nemen. De ICCB en de MCCB vinden wekelijks op woensdag plaats en worden gecoördineerd door BOA en de IRF. Bij de ICCB sluit de IRF aan.
- Op dit moment vindt een inventarisatie plaats op de vragen die binnenkomen bij de uitvoeringsorganisatie Toeslagen en op hoe de opdrachtgevers (SZW, BZK en VWS) aankijken tegen in hoeverre mensen die van Oekraïne naar Nederland vluchten eventueel aanspraak kunnen maken op toeslagen. De eerste inzichten betreffen vragen over knelpunten in de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne bij particulieren (denk hierbij aan de vraag of mensen uit Oekraïne die bij particulieren worden opgevangen recht hebben op bepaalde toeslagen en welke verblijfstitelcode door gemeenten in de BRP gekoppeld moet worden en wat daarvan de doorwerking is in de uitvoering.) Onder leiding van DG Migratie wordt ook gewerkt aan een handreiking voor particulieren die burgers in huis willen nemen.
- Betijdsmatige keuzes zullen via de ICCB en MCCB besluitvorming lopen, deze worden ook aan u voorgelegd. Relevant hierbij wordt het politieke uitgangspunt of het onwenselijk wordt geacht dat mensen die tijdelijk

} ook info over toeslagen?

8

Oekraïners in huis nemen daardoor mogelijk lagere toeslagen of een terugvordering ontvangen. Aan de beantwoording van deze vraag zit ook een uitvoeringsaspect wat in kaart moet worden gebracht. Ook verdergaande communicatie dan in deze notitie wordt voorgesteld zal via ICCB en MCCB lopen. Toeslagen is voornemens eerst een algemene tekst op de website te plaatsen en zodra meer details bekend zijn deze met praktische informatie aan te vullen.

- Bij Intern FIN wordt al sinds enkele weken in de crisisstructuur gewerkt en in dat kader wordt u geïnformeerd over de sanctietoepassing door de Douane. Momenteel wordt bezien hoe Toeslagen hierop het beste kan aansluiten en wat de implicaties voor de uitvoering zijn. Het voorstel is om te werken met een werkgroep waarin de gehele uitvoeringsketen vertegenwoordigd is, zodat snel en adequaat kan worden geschakeld richting burgers
- Hierbij is het belangrijk om aansluiting te zoeken bij andere uitvoerders zoals IND, UWV, SVB en gemeenten. Omdat de vluchtelingencrisis vraagt om een integraal en complex samenspel in de uitvoeringsketen. Dit vraagt om het nodige uitzoek- en afstemwerk.

#### Toelichting

Op dit moment worden in samenwerking met de opdrachtgevers de implicaties voor een drietal doelgroepen in kaart gebracht:

**Impact Nederlanders:** Voor de kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag geldt dat het tijdelijk inwonen van een vluchteling geen gevolgen heeft voor de hoogte van de toeslag. Het is in de meeste gevallen zelfs de vraag of er überhaupt sprake is van toeslagpartnerschap (bijvoorbeeld in geval van een echtpaar). Voor de huurtoeslag geldt het begrip 'medebewonerschap', hier tellen alle bewoners mee voor de hoogte van de huurtoeslag. Dit heeft in eerste instantie geen gevolgen, totdat vluchtelingen zich hebben ingeschreven op het subsidieadres; daarna kan het gevolgen hebben voor de hoogte van de huurtoeslag (en kan deze naar beneden worden bijgesteld). Indien een alleenstaande ouder onderdak biedt aan een alleenstaande Oekraïense vluchteling worden zij toeslagpartner van elkaar. In dit geval heeft dit effect op de hoogte van de toeslagen van de alleenstaande ouder. Deze zogenaamde 'onbedoelde partnerschappen bij samengestelde gezinnen' zijn als knelpunt geïdentificeerd in de uitwerking Motie Ladders/Van Weyenberg. Dit heeft gevolgen voor het recht op kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget (verlies alleenstaande ouderkop) en zorgtoeslag. Voor de huurtoeslag geldt dat een vluchteling medebewoner kan worden, wat gevolgen kan hebben voor de hoogte van de toeslag.

**Impact Oekraïense vluchteling:** In beginsel hebben Oekraïense vluchtelingen recht op toeslag afhankelijk van hoe de status in de basisregistratie (BRP) wordt geregistreerd. Of de status leidt tot recht op uitkering, zoals toeslagen, wordt op dit moment nog verder uitgezocht in samenwerking met alle toeslagendepartementen.

In verband met de Oekraïense dienstplicht voor mannen van 18-60 jaar zijn het voornamelijk vrouwen en kinderen die naar de EU vluchten. Doordat de huwelijkspartner in de Oekraïne achterblijft, hebben deze vrouwen geen recht op kinderopvangtoeslag en ook geen recht op de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) in de WKB. Na een overlijden van de partner kan dit anders zijn. Indien een

geheel gezin is gevlucht, bestaat recht op alle relevante toeslagen, mits alle leden beschikken over een geldige verblijfsvergunning. Van ALO-kop is in die situatie geen sprake omdat de ouders dan niet alleenstaand zijn.

Zie ook een samenvattende tabel in de bijlage waarin voor verschillende situaties de gevolgen voor het recht op toeslagen zijn weergegeven.

**Impact sancties:** de meeste sancties zien toe op vermogende personen met de Russische nationaliteit. In overleg met de Belastingdienst zal de sanctielijst worden nagegaan om te kijken of hier ook mensen bij zijn die toeslaggerechtigd zijn. Dit lijkt op het eerste oog niet voor de hand te liggen. Daarnaast kan de loskoppeling van het internationaal betalingsverkeer een rol spelen voor toeslagontvangers waar de betaling en terugvorderingen via een rekening van één van de betrokken banken loopt. Of hier sprake van is, is nog niet duidelijk.

#### **Eerste beelden vanuit de uitvoering**

De komt van een aanzienlijk aantal mensen vanuit Oekraïne vraagt een heldere en duidelijk reactie vanuit de uitvoering. Hierbij is het belangrijk om op korte termijn overeenstemming te krijgen over de mogelijke oplossingsrichtingen en de uitvoerbaarheid hiervan. Samenwerking in de gehele toeslagenketen (uitvoering - opdrachtgevers - IND - gemeenten) is hierbij onmisbaar: dit bevordert de uitvoerbaarheid en daarmee het tempo. Een taskforce/werkgroep van verschillende uitvoerders die casuïstiek begeleiden en mensen helpen bij vragen die leven start idealiter zo snel mogelijk.

Het is onwenselijk dat mensen die Oekraïners in huis nemen daardoor lagere toeslag of een terugvordering ontvangen. Daarnaast is het wenselijk dat Oekraïners die zijn gevlucht gebruik kunnen maken van hun recht op toeslagen.

ICCB/  
MCCB

#### **Status vluchtelingen**

Omdat Oekraïne een Associatieverdrag heeft met de EU kunnen mensen uit Oekraïne 90 dagen visumvrij in de EU verblijven. Vanuit Europa is de Richtlijn tijdelijke bescherming (2001/55/EG) van toepassing verklaard op de vluchtelingen. Op dit moment wordt door het ministerie van J&V vastgesteld welke status deze mensen moeten krijgen. Dit zal dan bij eventuele inschrijving in de basisregistratie personen (BRP) bij de gemeente worden vastgelegd. Deze code is voor de uitvoering bij Toeslagen van belang omdat de Toeslagensystemen op basis van de code een berekening maken.

Of de status leidt tot recht op uitkering, zoals toeslagen, wordt op dit moment nog verder uitgezocht in samenwerking met alle toeslagendepartementen.

De EU-richtlijn beschrijft daarnaast in artikel 13 dat:

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de begunstigden van tijdelijke bescherming een fatsoenlijk onderkomen krijgen of, in voorkomend geval, middelen te hunner beschikking krijgen om huisvesting te vinden.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de begunstigden van tijdelijke bescherming de nodige hulp ontvangen inzake sociale bijstand en levensonderhoud, wanneer zij over onvoldoende middelen beschikken, alsmede medische zorg. Onverminderd lid 4 behelst de nodige hulp inzake medische zorg ten minste spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten.

3. Wanneer de begunstigen een al dan niet beloonde werkzaamheid uitoefenen, wordt bij de bepaling van de hoogte van de steun rekening gehouden met de mogelijkheden die deze personen hebben in hun eigen levensonderhoud te voorzien.

4. De lidstaten voorzien begunstigen van tijdelijke bescherming met bijzondere behoeften, zoals niet-begeleide minderjarigen of personen die folteringen, verkrachtingen of andere ernstige vormen van geestelijk, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan, van de nodige medische of andere hulp.

C ? Het ministerie van SZW heeft inmiddels een regeling in de Staatscourant gepubliceerd waarin hierin wordt voorzien ([wetten.nl - Regeling - Tijdelijke regeling verstrekkingen gerepatrieerden en evacués Oekraïne 2022 - BWBR0046353 \(overheid.nl\)](#)).

wat reset  
deze regeling?

Weigeringsgrond eenheid van kabinetsbeleid

#### **Voorstel voor communicatie op korte termijn**

Via de Belastingtelefoon komen steeds meer vragen binnen rondom de vluchtelingenstroom en Toeslagen. Omdat veel zaken nog onvoldoende duidelijk zijn stellen we voor te starten met een korte communicatieboodschap zodat mensen weten dat we hier aandacht voor hebben maar dat ook duidelijk is dat de eventuele mogelijkheden en consequenties met betrekking tot toeslagen nog in kaart worden gebracht in overleg met de betrokken departementen. In deze tekst zal worden aangegeven dat het kabinet vindt dat het helpen van mensen uit de Oekraïne geen impact zou mogen hebben op de hoogte van toeslagen. In de

communicatie zal de rol die de gemeenten spelen in de informatiestroom naar vluchtelingen en burgers die mensen in huis nemen zoveel mogelijk worden benut.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**  
Niet van toepassing.

Bijlage:  
**Korte weergave van de verschillende situaties per toeslag o.b.v. de huidige wetgeving**

Situatie	Impact WKB		Impact KOT	Impact ZT	Impact HT
	Recht op WKB (max ca. 1.100,- per kind per jaar)	Recht op ALO-kop (ca. 3.400,- per jaar)	Recht op KOT	Recht op ZT	Recht op HT
Impact op Nederlanders					
Echtpaar neemt vluchteling in huis	Ja – Geen verandering	N.v.t.	Ja – Geen verandering	Ja – Geen verandering	Ja, eventueel inkomen/vermogen van de vluchteling kan van invloed zijn op de hoogte en uiteindelijk het recht op huurtoeslagen. Onderhuur kan een optie zijn. Vraag is of dit reëel is in de tijd en of het aansluit bij doenvermogen.  Als meerderjarige vluchteling niet over geldige verblijfsstatus beschikt, vervalt het recht op huurtoeslag voor het hele huishouden. Dit is met name een administratief vraagstuk.
Alleenstaande neemt vluchteling in huis	Toeslagpartner - Eventueel inkomen telt mee voor de hoogte van het recht (tenzij huurovereenkomst)	Nee – Vervalt	Vluchteling wordt toeslagpartner – Eventueel inkomen telt mee voor de hoogte van het verzamen-inkomen. De partner telt mee voor de arbeidseis (en als vluchteling niet werkt vervalt daarmee het recht op KOT voor de alleenstaande).	Ja- Geen verandering bij alleenstaande zonder kinderen. Vluchteling wordt geen toeslagpartner.  Vluchteling wordt wel toeslagpartner bij alleenstaande ouder met minderjarige kinderen – Eventueel inkomen telt mee voor de hoogte van het verzamelinkomen.	Ja. Mogelijk ontstaat toeslagpartnerschap/medebewonerschap, waardoor alleenstaande in andere berekentabel komt.  Eventueel inkomen van de vluchteling kan van invloed zijn op de hoogte en uiteindelijk het recht op huurtoeslagen. Onderhuur kan een optie zijn. Vraag is of dit reëel is in de tijd en of het aansluit bij doenvermogen.  Als meerderjarige vluchteling niet over geldige verblijfsstatus beschikt, vervalt het recht op huurtoeslag voor het hele huishouden. Dit is met name een administratief vraagstuk.
Impact op vluchteling en hun recht op toeslag					



Vluchteling (met verblijfsrecht) heeft onderdak bij echtpaar	Ja	Alleen als de vluchteling ongehuwd is	Ja, mits wordt voldaan aan de arbeidseis of als deze behoort tot een doelgroep (student, volgt een inburgeringscursus)  Nb. Indien de vluchteling een partner heeft in Oekraïne is er geen recht op KOT.	Dit is afhankelijk van de wijze waarop SZW de regeling invult voor deze vluchtelingen.	Nee. Eventueel heeft het echtpaar recht op huurtoeslag. Het inkomen van de vluchteling kan effect hebben.
Vluchteling (met verblijfsrecht) heeft onderdak bij alleenstaande	Ja – Inkomen onderdakgever telt mee voor de hoogte (tenzij huurovereenkomst)	Nee	Ja – Inkomen onderdakgever telt mee voor de hoogte van de toeslag. Tevens moet voldaan worden aan de arbeidseis of als deze behoort tot een doelgroep (student, volgt een inburgeringscursus).  Nb. Indien de vluchteling een partner heeft in Oekraïne is er geen recht op KOT.	Dit is afhankelijk van de wijze waarop SZW de regeling invult voor deze vluchtelingen.	Nee. Eventueel wel gevolgen voor de alleenstaande (zie boven).
Vluchteling zonder partner in Oekraïne woont zelfstandig	Ja	Ja, alleen als vluchteling ongehuwd is	Ja, mits wordt voldaan aan de arbeidseis of als deze behoort tot een doelgroep (student, volgt een inburgeringscursus)	Dit is afhankelijk van de wijze waarop SZW de regeling invult voor deze vluchtelingen.	Ja, mits voldaan wordt aan de overige reguliere eisen.
Vluchteling die zelfstandig woont, partner is (nog) in Oekraïne.	Ja	Nee, alleen als vluchteling ongehuwd is	Nee, partnerschap met iemand buiten de EU geeft geen recht op KOT.	Dit is afhankelijk van de wijze waarop SZW de regeling invult voor deze vluchtelingen.	Ja, mits voldaan wordt aan de overige reguliere eisen.



**TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Directe  
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

# nota

Recht ontheemde Oekraïners op toeslagen

**Datum**  
15 april 2022

**Notanummer**  
2022-0000125379

**Bijlagen**  
geen

## Aanleiding

De komst van ontheemden uit Oekraïne levert op het terrein van toeslagen grofweg twee vraagstukken op. Met betrekking tot het eerste vraagstuk hebben de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen eerder aangegeven dat het in huis nemen van Oekraïense ontheemden geen effect mag hebben op toeslagen van gasthuishoudens. De benodigde wetgeving hiervoor wordt op dit moment uitgewerkt en op een later tijdstip aan u voorgelegd.

Met deze nota wordt u geïnformeerd over het tweede vraagstuk: het recht van ontheemde Oekraïners op toeslagen. Uit de Vreemdelingenwet 2000 volgt dat er voor hen in beginsel geen aanspraak op toeslagen bestaat, tenzij dit expliciet geregeld wordt. Voor zorgtoeslag en kindgebonden budget (KGB) geldt ook dat er in beginsel geen recht op bestaat, tenzij de ontheemde Oekraïner gaat werken. Door het werk komt de ontheemde in de kring van verzekerden voor de volksverzekeringen (waaronder kinderbijslag) en de zorgverzekeringswet, die beiden voorwaarden zijn voor het in aanmerking komen voor deze twee toeslagen. Voor kinderopvangtoeslag (KOT) en huurtoeslag is er op dit geen expliciete regeling die maakt dat Oekraïense ontheemden hier aanspraak op kunnen maken, ook niet als zij werken.

## Beslispunten

- Gaat u akkoord met het in beginsel volgen van de lijn dat recht op toeslag afhankelijk wordt gesteld van uit de status volgende aanspraken? Dit betekent voor KGB en zorgtoeslag recht op toeslag bij aanvaarding van werk. Voor KOT en huurtoeslag is in beginsel geen recht op toeslag. Beleidsdepartementen kunnen hierin een andere keuze maken. Wij kunnen ons in een eventuele keuze daartoe vinden indien budget hiervoor door beleidsdepartementen geregeld wordt en dit niet extra complicerend is voor de uitvoering.
- Gaat u ermee akkoord verdere besluitvorming hierop via de MCCb te laten lopen zodat de consistentie in het kabinetsbeleid omtrent de rechten van Oekraïense ontheemden tijdens de fase van tijdelijke bescherming bewaard blijft?

## Kern

- In de toelichting vindt u de procedure die Oekraïense ontheemden doorlopen als zij naar Nederland komen en de aanspraak op toeslagen dat bij elke fase van verblijf hoort.
- Voor de eerste visumvrije periode en de periode na het wel of niet goedkeuren van een asielaanvraag zijn staande procedures waar een bepaalde aanspraak op toeslagen bij hoort. Tijdens de eerste visumvrije periode en als een asielaanvraag wordt afgekeurd is er geen aanspraak op toeslagen. Na goedkeuring van een asielvraag heeft men als statushouder aanspraak op alle toeslagen mits men aan de reguliere voorwaarden voldoet.
- De fase van de status tijdelijke bescherming is echter een situatie die niet eerder is toegepast. Hierin zijn beleidsmatige keuzes mogelijk.
- Op basis van deze status hebben Oekraïense ontheemden momenteel geen recht op toeslagen: ze komen pas in aanmerking op het moment dat een (tijdelijke) verblijfsvergunning is verstrekt na het doorlopen van de volledige asielprocedure.
- Uitzondering voor de tussenliggende periode is dat de ontheemde aan het werk gaat (een recht, in overeenstemming met beleid in overige EU-lidstaten, dat zij in tegenstelling tot asielzoekers hebben).
  - Door het aanvaarden van werk komen ontheemden in de kring van verzekerden voor de volksverzekeringen, waaronder de kinderbijslag. Hierdoor ontstaat recht op kindgebonden budget, waarvoor één van de voorwaarden het ontvangen van kinderbijslag is. Voor het aanvragen van kindgebonden budget voor deze groep gelden daarnaast de andere reguliere voorwaarden.
  - Door het aanvaarden van werk komen ontheemden tevens in de kring van verzekerden voor de zorgverzekeringswet. Indien zij een zorgverzekering afsluiten ontstaat daarmee ook recht op zorgtoeslag. Ook hier gelden bij het aanvragen de reguliere voorwaarden.
- Dit maakt dat de ontheemden uit Oekraïne tijdens de fase van tijdelijke bescherming een unieke groep zijn in het toeslagenstelsel. Voor hen geldt, via de kring van verzekerden, een indirecte arbeidseis om in aanmerking te komen voor kindgebonden budget en zorgtoeslag. Het ligt echter niet in de rede om de kring van verzekerden uit te breiden naar niet-werkenden, zie ook de toelichting.
- Door de mogelijkheid om aan het werk te gaan verschillen Oekraïense ontheemden van andere asielzoekers die dit recht niet hebben. Net als andere asielzoekers hebben werkende Oekraïense ontheemden geen recht op huurtoeslag en KOT, dit geldt ook voor niet-werkende Oekraïense ontheemden.
- |                            |
|----------------------------|
| Eenheid van kabinetsbeleid |
|----------------------------|

arbeidsmarkt. Voor de KOT geldt specifiek dat het ontbreken van de aanspraak op deze toeslag, het Oekraïense ontheemden moeilijker maakt om arbeid te aanvaarden. 

Eenheid van kabinetsbeleid
----------------------------

Eenheid van kabinetsbeleid
----------------------------

 Dit vergt een wetswijziging en heeft mogelijk financiële consequenties. Niet-werkenden hebben door de regulier geldende arbeidseis sowieso geen recht op KOT.
- De keuze om in de fase van tijdelijke bescherming huurtoeslag toe te kennen aan Oekraïense ontheemden, die aan de reguliere voorwaarden voldoen, wordt voorgelegd 

Eenheid van kabinetsbeleid
----------------------------

 Het ligt daarbij voor de hand om aanspraak op huurtoeslag wel of niet toe te kennen aan de hele groep

Oekraïense ontheemden, ongeacht of zij werken of niet. Aanpassing vergt wetswijziging en heeft mogelijk financiële consequenties.

- Toeslagen heeft een voorkeur voor een scenario dat ontheemden uit Oekraïne onder dezelfde voorwaarden recht krijgen op dezelfde toeslagen als andere aanvragers die recht hebben op toeslagen. Mogelijke afwijkingen van reguliere werkwijzen voegen complexiteit toe, maken het stelsel moeilijk uitlegbaar en vergroten de kans op fouten. Dit zou bijvoorbeeld gelden als er in de huurtoeslag een nog niet bestaand onderscheid wordt gemaakt naar werkenden en niet-werkenden.
- Spoedige besluitvorming over het recht op toeslagen voor deze groep is zeer gewenst. Vanaf medio mei wordt de unieke code 46 (met terugwerkende kracht) toegekend. Om technisch het recht op toeslag aan deze code te koppelen moet uiterlijk 1 mei bekend zijn wat het recht is. Als besluitvorming later plaatsvindt, moet tijdelijk een arbeidsintensieve handmatige oplossing worden toegepast en moeten rechten mogelijk op een later moment alsnog gewijzigd worden. Dergelijke conversies zijn foutgevoelig en werken vaak in op andere processen.
- In de toelichting wordt verder ingegaan op de relatie met de rechten op sociale zekerheid en de zorgverzekering. Tevens wordt ingegaan op uitvoeringsconsequenties.

## Toelichting

### Welke procedure doorloopt de Oekraïne ontheemde als hij/zij in NL aan komt?

- Ontheemde mag maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen visumvrij in Nederland verblijven. (*situatie 1: 90 dagen visumvrij*)
- Om langer in Nederland te kunnen blijven dient deze ontheemde zich via de gemeente in te schrijven in de Basisregistratie Personen (BRP). De IND krijgt daarvan bericht, waarmee onder meer de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) wordt gevuld en een verblijfstitel wordt toegekend. De onderliggende code van de verblijfstitel wordt in de BRP geregistreerd (nu nog 30, vanaf 11 mei 46).
- De ontheemde wordt door de IND uitgenodigd voor een afspraak. Daarmee worden twee routes in gang gezet:
  1. De ontheemde doet een verzoek om tijdelijke bescherming. De IND beslist of de ontheemde onder de bescherming van de richtlijn valt en recht heeft op tijdelijke bescherming (=relatief snelle check, geen volledige asiel procedure). De ontheemde ontvangt vervolgens een bewijs waaruit zijn status als tijdelijk beschermde blijkt en dus dat hij/zij rechtmatig in NL verblijft.
  2. De ontheemde dient een asielaanvraag in, de IND registreert die aanvraag. Met het afgeven van het bewijs (route 1 hierboven) wordt deze procedure direct weer opgeschort voor de duur van de tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn.
- De ontheemde behoudt deze status als tijdelijk beschermde voor de duur van het Uitvoeringsbesluit<sup>1</sup> waarmee de richtlijn tijdelijke bescherming geactiveerd is (maart 2023, met mogelijkheid van verlenging door de Europese Raad tot

<sup>1</sup> Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan.

uiterlijk maart 2025). (*situatie 2: ontheemde heeft status als tijdelijk beschermde*)

- Uiterlijk 6 maanden nadat de periode van tijdelijke bescherming eindigt, doet de IND uitspraak over de openstaande asielaanvraag als de ontheemde zijn procedure door wil zetten.
  - Als de asielaanvraag voor bepaalde of onbepaalde tijd wordt goedgekeurd betekent dit dat de ontheemde een asielstatushouder is, en een (tijdelijke) verblijfsvergunning heeft (*situatie 3: ontheemde heeft (tijdelijke) verblijfsvergunning*).
  - Als de asielaanvraag wordt afgewezen dient de ontheemde het land te verlaten, de ontheemde verblijft dan onrechtmatig in Nederland. (*situatie 4: (tijdelijke) verblijfsvergunning van ontheemde is afgewezen/verlopen*)

### **Wat zijn de rechten van de ontheemde in de hierboven beschreven vier verschillende situaties?**

Situatie 1: de ontheemde verblijft 90 dagen visumvrij in Nederland.

- De ontheemde heeft in dit regime geen recht op werk of sociale zekerheid.
- De ontheemde heeft ook geen recht op toeslagen.

Situatie 2: de ontheemde heeft de status van een tijdelijk beschermde (zie bijlage voor visuele weergave).

- De ontheemde heeft recht op deze status tot maart 2023, dit kan door de Europese Raad tot maximaal maart 2025 verlengd worden.
- De ontheemde maakt aanspraak op voorzieningen en verstrekkingen waar asielzoekers recht op hebben, waaronder opvang, leefgeld, onderwijs en medische hulp.
- Nederland heeft er daarnaast voor gekozen om ontheemden uit Oekraïne die worden opgevangen in de particuliere opvang een aanvullende verstrekking te geven (leefgeld).
- De ontheemde heeft in deze situatie in beginsel geen aanspraak op toeslagen.
- De ontheemde mag onder voorwaarden werken in Nederland. Dit maakt de groep Oekraïense ontheemden anders dan andere asielzoekers, die dit recht niet hebben.
- Als de ontheemde aan het werk gaat, ontstaat er aanspraak op zorgtoeslag en kindgebonden budget. Daarbij gelden uiteraard ook de reguliere voorwaarden.
- Het gaan werken in Nederland verandert de aanspraak op kinderopvangtoeslag en huurtoeslag niet, de ontheemde heeft daar in situatie 2 geen aanspraak op.

Situatie 3: de ontheemde heeft een (tijdelijke) verblijfsvergunning.

- De ontheemde verblijft rechtmatig in Nederland.
- De ontheemde komt in aanmerking voor alle toeslagen onder dezelfde voorwaarden als andere Nederlanders.

Situatie 4: de (tijdelijke) verblijfsvergunning van ontheemde is afgewezen/verlopen

- De ontheemde verblijft onrechtmatig in Nederland op het moment dat de tijdelijke bescherming is verlopen en hij geen verblijfsvergunning heeft omdat deze tijdelijk was toegekend en is verlopen of in eerste instantie al is afgewezen.

- De ontheemde heeft geen aanspraak op toeslagen.
- Als hij nog toeslag ontvangt omdat hij daar aanspraak op had in situatie 2 of 3 moet hij dat terugbetalen vanaf het moment dat hij onrechtmatig in Nederland verblijft (vanaf het moment dat hij in situatie 4 terecht is gekomen).
- De ontheemde hoeft geen toeslagen terug te betalen over de periode van tijdelijke bescherming (situatie 2) of de periode dat hij in het bezit was van een verblijfsvergunning (situatie 3).
- Een gasthuishouden, partner, medebewoner verliest ook aanspraak op toeslagen vanaf het moment dat de ontheemde onrechtmatig in Nederland verblijft (in situatie 4 zit).

### **Relatie met sociale zekerheid en kindgebonden budget**

Om verzekerd te zijn voor de volksverzekeringen geldt dat de persoon:

1. Ingezetene is;
2. Geen ingezetene is, maar wel in Nederland arbeid in loondienst verricht dat onderworpen is aan de loonbelasting.

De Oekraïense ontheemde die tijdelijke bescherming onder de Richtlijn geniet, zal in eerste instantie niet als ingezetene aangemerkt kunnen worden. Ingezetene is degene die in Nederland woont. Een persoon wordt geacht in Nederland te 'wonen' als tussen hem/haar en Nederland een duurzame band van persoonlijke aard bestaat. De rechtspositie van ontheemden uit Oekraïne voor de sociale zekerheid kan hierom op hoofdlijnen onderverdeeld worden in twee groepen:

1. Actieven: personen die arbeid in loondienst verrichten, zijn verzekerd voor de volksverzekeringen (en werknemersverzekeringen) mits de arbeid wordt verricht in overeenstemming met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Hierdoor worden rechten opgebouwd en kan er beroep worden gedaan op kinderbijslag (en dus kindgebonden budget) en raakt men verzekerd voor de WLZ, waardoor men verplicht is hier een zorgverzekering af te sluiten.
2. Niet-actieven: personen die geen arbeid in loondienst verrichten zijn niet verzekerd voor de volksverzekeringen (en werknemersverzekeringen). Deze personen bouwen geen AOW-recht op en kunnen geen beroep doen op de kinderbijslag (en kindgebonden budget) en raken niet verzekerd voor de Wlz. Voor voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven zijn zij, zoals hiervoor is aangegeven, aangewezen op de gemeentelijke financiële toelage.

Er is beleidsmatig en juridisch gezien geen noodzaak om in de verzekeringsstatus van de niet-actieven een wijziging aan te brengen. Het oogmerk bij de volksverzekeringen is om een verzekering te bieden voor mensen die ingezetene zijn met een duurzame en persoonlijke band met Nederland. Die band bestaat als hier wordt gewerkt in loondienst (of als zzp-er) of als men zich in Nederland vestigt met de intentie hier te blijven wonen. Indien deze intentie niet op voorhand gegeven is, wordt meestal een periode van een jaar of meer aangehouden voordat ingezetenschap wordt aangenomen. Na verloop van (een jaar of meer) raakt deze groep verzekerd en start de opbouw van AOW- en ANW-rechten en komt men in aanmerking voor kinderbijslag.

### **Relatie met zorgverzekering en zorgtoeslag**

Het recht op zorgtoeslag ontstaat als iemand verplicht wordt een zorgverzekering af te sluiten. Dit is pas van toepassing als iemand tot de kring van verzekerden hoort. Indien men als Oekraïner gaat werken in Nederland is dat het geval. De groep Oekraïners die niet werkt, valt niet onder de kring van de verzekerden. De zorg die zij ontvangen wordt in natura vergoed door het ministerie van VWS. Dit gaat via een specifieke regeling. Mocht na verloop van tijd worden besloten deze groep alsnog op te nemen in de kring van verzekerden, zal deze groep zich verplicht moeten verzekeren en ontstaat ook het recht op zorgtoeslag.

### Mogelijke beleidskeuzes kinderopvangtoeslag en huurtoeslag

Eenheid van kabinetsbeleid
----------------------------

Voor de KOT en huurtoeslag zijn in de fase van tijdelijke bescherming beleidskeuzes mogelijk. Het recht op werk is lastig te effectueren indien er geen vergoeding voor kinderopvang bestaat. 

Eenheid van kabinetsbeleid
----------------------------

Eenheid van kabinetsbeleid
----------------------------

Eenheid van kabinetsbeleid voor is wetswijziging nodig. Asielzoekers hebben geen recht op KOT.

Eenheid van kabinetsbeleid
----------------------------

voor de huurtoeslag is een keuze mogelijk. Asielzoekers hebben in beginsel geen recht op huurtoeslag. EU-burgers wel. 

Eenheid van kabinetsbeleid
----------------------------

Eenheid van kabinetsbeleid
----------------------------

### Uitvoeringsconsequenties

- Toeslagen weet op basis van de informatie waarover zij beschikt niet of aanvragers van kindgebonden budget en zorgtoeslag werken, dit is ook niet nodig.
  - Voor het kindgebonden budget volgt Toeslagen het signaal omtrent recht op kinderbijslag van de SVB. Als de SVB aan een ontheemde AKW-recht toekent, zal Toeslagen dit volgen en (indien is voldaan aan de reguliere voorwaarden) kindgebonden budget toekennen.
  - Voor de zorgtoeslag volgt Toeslagen de contra-informatie vanuit de zorgverzekeraar. Als een ontheemde met een adres in Nederland zorgtoeslag aanvraagt, dan wordt deze toegekend. Vervolgens wordt gebruik gemaakt van contra-informatie van zorgverzekeraars om te bepalen of er ook daadwerkelijk sprake is van een zorgverzekering.
- Toeslagen heeft een voorkeur voor een scenario dat ontheemden uit Oekraïne onder dezelfde voorwaarden recht krijgen op dezelfde toeslagen als andere aanvragers. Mogelijke afwijkingen van reguliere werkwijzen voegen complexiteit toe in de massale processen/IV, maken het stelsel moeilijk uitlegbaar voor zowel ontheemde Oekraïners als andere aanvragers van toeslagen en vergroten de kans op fouten.

- Mocht er toch voor een 'mix van rechten' worden gekozen, dan is het voor Toeslagen technisch mogelijk om voor een groep met een unieke verblijfscode (zoals de groep met code 46) het recht op individuele toeslagen aan of uit te zetten. Er kan dus onderscheid worden gemaakt in het recht. Wel is het dan zo dat iemand het gehele aanvraagproces kan doorlopen en er pas later bij de beschikking erop wordt gewezen dat er geen (of juist wel) recht is.
- Spoedige besluitvorming over eventuele uitbreiding van het recht op toeslagen voor ontheemden uit Oekraïne is zeer gewenst. Vanaf medio mei wordt de unieke code 46 (met terugwerkende kracht) toegepast. Om technisch het recht op toeslag aan deze code te koppelen moet uiterlijk 1 mei bekend zijn wat het recht is. Als dit niet tijdig technisch ingeregeld kan worden, moet tijdelijk een arbeidsintensieve handmatige oplossing worden toegepast. Toeslagen moet dan namelijk eerst voorsorteren op een situatie, die mogelijk later wijzigt. Als de situatie wijzigt, moet de werking van code 46 worden aangepast (inclusief een conversie met terugwerkende kracht). Dit is een scriptmatig (en daarmee foutgevoelig) proces dat vaak onverwachte gevolgen heeft voor andere processen.

#### *Belang goede registratie BRP*

Voor zowel de huidige situatie als de alternatieven voor de gewenste situatie geldt dat Toeslagen aanloopt tegen een gebrekkige registratie van huwelijksrelaties en ouder/kind-relaties door gemeenten in de BRP.

- Het niet goed vastleggen van deze relaties maakt de kans groot dat onterecht toeslagen worden verstrekt, die later teruggevorderd moeten worden, en dat toeslagen onterecht niet worden toegekend.
- Ter illustratie: voor de ouder/kind-relaties geldt dat in de periode eind februari 2022 tot heden circa 9.000 minderjarige kinderen in de BRP zijn ingeschreven met de nationaliteit 'Oekraïens'. Bij 5.000 kinderen (55%) is een ouderkind-relatie opgevoerd in de BRP. Op de adressen waar de overige 4.000 kinderen zijn ingeschreven blijken vaak wel volwassen personen te zijn ingeschreven met dezelfde of een soortgelijke achternaam. Dit versterkt het beeld dat zij wel degelijk met een ouder naar Nederland zijn gekomen, maar dat deze ouder niet als ouder geregistreerd is in de BRP. Dit signaal is inmiddels gedeeld met de BRP.
- Voor Toeslagen heeft de gebrekkige registratie tot gevolg dat partnerschappen niet goed bepaald kunnen worden. Dit heeft voor alle toeslagen gevolgen, maar de financiële impact is het grootst bij KGB (onterechte ALO-kop).
- Deze signalen zijn gedeeld met de BRP.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.



## Bijlage

Huidig recht op toeslagen regulier					
		Zorgtoeslag	Huurtoeslag	KGB	Kinderopvangtoeslag
<b>Huidig recht asielzoekers</b>		Geen recht	Geen recht	Geen recht	Geen recht
<b>Huidig recht EU-burgers</b>	<b>Geen werk</b>	Geen recht	Wel recht	Geen recht	Geen recht
	<b>Wel werk</b>	Wel recht	Wel recht	Wel recht	Wel recht
<b>Huidig recht statushouders/ Nederlanders</b>	<b>Geen werk</b>	Wel recht	Wel recht	Wel recht	Geen recht <sup>2</sup>
	<b>Wel werk</b>	Wel recht	Wel recht	Wel recht	Wel recht
Huidig recht op toeslagen ontheemden uit Oekraïne in fase tijdelijke bescherming					
		Zorgtoeslag	Huurtoeslag	KGB	Kinderopvangtoeslag
<b>Huidig recht ontheemden</b>	<b>Geen werk</b>	Geen recht	Momenteel geen recht/beleidskeuze mogelijk	Geen recht	Geen recht
	<b>Wel werk</b>	Wel recht	Momenteel geen recht/beleidskeuze mogelijk	Wel recht	Momenteel geen recht <sup>3</sup> /beleidskeuze mogelijk

<sup>2</sup> Het hebben van werk is een reguliere voorwaarden voor het recht op kinderopvangtoeslag. Daarnaast is het echter ook mogelijk om aanspraak te maken op kinderopvangtoeslag bij het volgen van een opleiding.

<sup>3</sup> **Let op:** Ook wanneer zij een partner hebben in de Oekraïne, en dus buiten de EU. Nu geldt nog als voorwaarde dat de partner niet buiten de EU/EER/CH mag wonen. Intentie is dat dit voornemen (schrappen partner buiten de EU) zal gaan gelden voor alle aanvragers van toeslagen.

25/4 10.45u

Aukje on 2021

Persoonsgegevens

**Van:**  
**Verzonden:**  
**Aan:**  
**CC:**

Persoonsgegevens

**Onderwerp:**  
**Bijlagen:**

FW: Recht ontheemde Oekraïners op kinderopvangtoeslag  
Recht ontheemde Oekraïners op kinderopvangtoeslag.docx

Beste Aukje,

Naar aanleiding van de bespreking gisteren ontvang je hierbij een nota met door jou gevraagde nadere informatie over het recht van ontheemde Oekraïners op kinderopvangtoeslag (KOT).

Weigeringsgrond eenheid van kabinetsbeleid

Weigeringsgrond eenheid van kabinetsbeleid

met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens



**HEDEN  
TER BESPREKING**

Aan  
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie Directe  
Belastingen & Toeslagen**

Persoonsgegevens

# nota

Recht ontheemde Oekraïners op kinderopvangtoeslag

**Datum**  
22 april 2022

**Notanummer**  
2022-0000130048

**Bijlagen**  
Toelichting juridische analyse

## Aanleiding

Weigeringsgrond eenheid van kabinetsbeleid

U heeft ons aangegeven dat u in kan stemmen met het recht op KOT voor ontheemde Oekraïners, waarbij ook recht bestaat als zij een achtergebleven partner in Oekraïne hebben (2), maar twijfels heeft bij uitbreiding van het recht op KOT door ook in het geval van alle partners buiten de EU toeslag toe te kennen (3). U heeft daarbij nog een aantal vragen gesteld die in deze nota worden beantwoord.

Als er overeenstemming bestaat over het recht op KOT voor Oekraïners kan er in de MCCb van komende dinsdag een integraal beslispunt over het recht op alle toeslagen voor ontheemde Oekraïners worden opgenomen<sup>1</sup>. Ook vanuit Toeslagen zien we de tijdsdruk omdat uiterlijk 1 mei voor de uitvoering bekend moet zijn wat het recht op toeslag is bij de nieuw toe te kennen verblijfscode voor deze doelgroep.

## Bespreekpunten

- We bespreken eventueel graag maandag met u wat de aanvullende informatie in deze nota betekent voor uw wegging van de verschillende opties. Ambtelijk is het advies daarbij om akkoord te gaan met het voorstel Eenheid van kabinetsbeleid Eenheid van kabinetsbeleid ontheemde Oekraïners in de fase van tijdelijke bescherming recht op KOT te geven en tevens KOT te verstrekken aan mensen met een partner buiten de EU, zolang zij voldoen aan de arbeidseis (**optie 3**).
- Advies is om maandag Eenheid van kabinetsbeleid kijken of er een gezamenlijke voorkeursvariant voor de KOT is; als er overeenstemming is over alleen

<sup>1</sup> Hetgeen niet betekent dat zij recht op alle toeslagen krijgen; zie bij toelichting.

Oekraïners dan kan dit via de MCCb lopen. Indien er overeenstemming is over de brede variant dan moet dit via de MR lopen omdat hiervoor dekking op de begroting van SZW via voorjaarsnota is afgesproken.

#### Kern

- Eenheid van kabinetsbeleid stelt voor om ontheemde Oekraïners in de nieuw gecreëerde status van tijdelijke bescherming recht op kinderopvangtoeslag (KOT) te geven, dit vergt sowieso wijziging van de wet op de kinderopvangtoeslag. Door bestaande regelgeving kunnen dan alleen alleenstaande ouders die aan de reguliere voorwaarden voldoen (werken of een opleiding volgen) het recht op KOT uitoefenen. Ouders met een partner buiten de EU zijn op dit moment uitgesloten van het recht op KOT, dit is een knelpunt wat eerder in reactie op de motie Lodders/Van Weyenberg is geconstateerd. Circa 70%<sup>2</sup> van geregistreerde ontheemde Oekraïners in Nederland is vrouw; veel van hen hebben hun partner achter moeten laten omdat die Oekraïne niet mochten verlaten. Dat betekent dat een heel groot gedeelte van de ontheemde Oekraïners het recht op KOT niet kan uitoefenen, of met een grote terugvordering te maken krijgt op het moment dat de partner wel naar Nederland komt, zolang mensen met een partner buiten de EU zijn uitgesloten van het recht op KOT. **Hiermee valt optie 1 ons inziens af.**
- De fase van de status tijdelijke bescherming is een situatie die niet eerder is toegepast. Op basis van deze status hebben Oekraïense ontheemden momenteel geen recht op toeslagen, tenzij dit expliciet geregeld wordt: ze komen pas in aanmerking op het moment dat een (tijdelijke) verblijfsvergunning is verstrekt na het doorlopen van de volledige asielprocedure.
- Uitzondering voor de tussenliggende periode is dat de ontheemde aan het werk gaat (een recht, in overeenstemming met beleid in overige EU-lidstaten, dat zij in tegenstelling tot asielzoekers hebben). Door het aanvaarden van werk komen ontheemden in de kring van verzekerden voor de volksverzekeringen en de zorgverzekeringswet. Hierdoor ontstaat voor werkende ontheemde Oekraïners recht op kindgebonden budget en op zorgtoeslag.
- Voor de KOT en huurtoeslag zijn in de fase van tijdelijke bescherming beleidskeuzes mogelijk. Het recht op werk is lastig te effectueren indien er geen vergoeding voor kinderopvang bestaat, enerzijds doordat kinderen dan niet opgevangen worden, anderzijds omdat als dit wel gebeurt de volledige kosten van kinderopvang zelf betaald moeten worden. Eenheid van kabinetsbeleid stelt zich op het standpunt dat ontheemde Oekraïners recht dienen te krijgen op KOT.
- Additioneel bestaat het probleem dat de groep Oekraïners die naar Nederland is gekomen voornamelijk uit vrouwen met kinderen bestaat, waarvan de partner achtergebleven is in Oekraïne. Omdat er geen recht bestaat op KOT voor mensen met een partner buiten de EU zullen slechts weinig Oekraïners het recht op KOT daadwerkelijk kunnen uitoefenen. Eenheid van kabinetsbeleid stelt voor om daarom de maatregel te nemen dat mensen met een partner buiten de EU (en verder voldoen aan alle voorwaarden) ook recht op KOT krijgen (**optie 3**); deze maatregel is eerder in het kader van de motie Lodders/van Weyenberg geïnventariseerd.

<sup>2</sup> Cijfers BZK 18 april 2022. Van de 30% mannen is meer dan de helft jonger dan 18 jaar.

- U heeft gevraagd naar de mogelijkheid om alleen ontheemde Oekraïners met een achtergebleven partner in Oekraïne recht te geven op KOT in plaats van de bredere oplossing voor alle mensen met een partner buiten de EU (**optie 2**). Uit een eerste juridische analyse, onder andere door navraag bij J&V, blijkt dat dit een zeer kwetsbare route is vanwege het gelijkheidsbeginsel, ook als deze maatregel in reikwijdte en tijd zou worden beperkt tot de werkingssfeer van de Europese richtlijn. Er is grote kans dat deze route bij de Raad van State of de rechter sneuvelt waardoor alsnog KOT aan iedereen met een partner buiten EU verleend zou moeten worden. Hierbij is een belangrijk punt dat de groep Oekraïense ontheemden meer rechten krijgt dan Nederlanders met een partner buiten de EU.

Eenheid van kabinetsbeleid

Eenheid van kabinetsbeleid

- U heeft daarnaast gevraagd om een beeld van de groep die door een bredere toepassing van KOT voor mensen met een partner buiten de EU recht zouden krijgen op KOT. Uit gesprekken bij de handmatige behandeling van deze gevallen door Toeslagen blijkt dat de groep van zo'n 600 gevallen een diverse groep is, die uit zowel expats bestaat, maar waarschijnlijk voor meer dan de helft uit enkele honderden statushouders met nareizende partner die een inburgeringstraject volgen en bij staand beleid met terugvorderingen worden geconfronteerd als de partner in Nederland aankomt.
- U heeft aangegeven de bredere maatregel van het toekennen van KOT ook bij partners buiten de EU bij voorkeur integraal te willen bezien met de andere mogelijke maatregelen vanuit de inventarisatie motie Lodders/Van

Eenheid van kabinetsbeleid

- Overigens speelt bij een partner in het buitenland ook dat als Toeslagen niet kan zien dat er een partner is en deze er later wel blijkt te zijn, de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget teruggevorderd wordt. Ook dit punt rond de ALO-kop bij noodgedwongen elders verblijvende partners is als knelpunt in het kader van de motie Lodders/Van Weyenberg geïnventariseerd. Dit knelpunt wordt door de hier voorgestelde aanpassingen in de KOT niet ondervangen.

### Toelichting

*Eerste juridische analyse optie 2 (meer toelichting in bijlage op pagina 6)*

- Een schending van het gelijkheidsbeginsel kan gerechtvaardigd zijn als de rechtvaardiging redelijk en objectief is.
- In algemene zin biedt de richtlijn tijdelijke bescherming, en de status die Oekraïense ontheemden als gevolg daarvan in Nederland hebben gekregen een haakje om deze groep anders te behandelen dan andere derdelanders.
- Echter, specifiek op het gebied van de kinderopvangtoeslag achten we het moeilijk te rechtvaardigen om de Oekraïense ontheemde anders te behandelen.
- Dit komt omdat de locatie van de partner buiten de EU, of de status van de ouder in Nederland niet relevant hoeft te zijn voor het doel van de kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag is bedoeld om de ouder(s) te compenseren voor kosten van de kinderopvang zodat deze ouder in de

gelegenheid wordt gesteld om te participeren op de arbeidsmarkt of een opleiding te volgen en tegelijkertijd zorg te dragen voor het kind.

- Voor dit doel is het niet relevant of deze partner zich (onvrijwillig) in Syrië bevindt, of wat de precies de status van de ouder in Nederland is. In alle situaties is het denkbaar dat deze ouder de kinderopvangtoeslag nodig heeft om te participeren en zorg te dragen voor het kind, en de andere ouder daar niet aan kan bijdragen.
- Indien toch wordt besloten om de maatregel "kinderopvangtoeslag voor ouders met partner buiten de EU" alleen (tijdelijk) in te voeren voor ontheemden uit Oekraïne heeft dit mogelijk gevolgen voor het dekkingsvraagstuk. Aangezien in dit geval ontheemden uit Oekraïne meer rechten krijgen dan reguliere vluchtelingen is het vraag of deze uitgaven voor generale verwerking in aanmerking komen

Eenheid van kabinetsbeleid

Eenheid van kabinetsbeleid

#### *Uitvoeringsgevolgen optie 3*

- In veel gevallen is het bestaan van een partner buiten de EU niet bij Toeslagen bekend. Indien deze wel bekend is, zal een toets op het inkomen en arbeidseis uitgevoerd moeten worden. Voor het inkomen bestaat het "NINbi proces" waarmee dit kan worden uitgevraagd. De arbeidseis wordt in de basis vastgesteld o.b.v. gegevens van UWV en DUO. Over partners in het buitenland zijn geen gegevens opgenomen in deze systemen. Bewijsstukken kunnen dus uitgevraagd worden om aan te tonen dat de partner aan de arbeidseis voldoet. Dit proces zal voor partners buiten de EU niet verschillen ten opzichte van het huidige proces voor partners binnen de EU. Voor beide toetsen geldt dat het noodzakelijk is dat de partner een BSN aanvraagt, omdat zonder BSN de partner niet toegevoegd kan worden aan de toeslagaanvraag. Algemeen is het beeld dat zowel de BSN aanvraag als de bewijslast voor de arbeidseis voor inwoners van de EU eenvoudiger is t.o.v. een partner buiten Europa. Mits geaccepteerd wordt dat handhaving van de eventuele arbeidseis en het meetellen van het inkomen enkel mogelijk is wanneer beschikt wordt over een BSN, is de maatregel waarschijnlijk uitvoerbaar.

#### *Afweging rechten ontheemde Oekraïners op alle toeslagen*

- In een eerdere nota hebben wij u geïnformeerd over de keuze om voor ontheemde Oekraïners in beginsel gelijk te stellen aan asielzoekers, met de toevoeging dat zij mogen gaan werken. Via werk (als ze gaan werken) komen ontheemde Oekraïners (automatisch) in aanmerking voor kindgebonden budget en zorgtoeslag.

Eenheid van kabinetsbeleid

Eenheid van kabinetsbeleid

- Voor de KOT en de huurtoeslag is in de fase van tijdelijke bescherming een beleidskeuze mogelijk. Voor de KOT lijkt het niet onlogisch om, in relatie tot het recht op werk, ook KOT mogelijk te maken (zie hiervoor in deze nota). **De**

Eenheid van kabinetsbeleid



**Bijlage: toelichting juridische analyse uitzonderen Oekraïense ontheemden met partner in Oekraïne voor kinderopvangtoeslag**

- In de Wet op de Kinderopvang is bepaald dat een ouder met een partner buiten de EU per definitie niet in aanmerking komt voor de kinderopvangtoeslag.
  - Een Nederlander met een partner buiten de EU in, bijvoorbeeld, Turkije ontvangt geen kinderopvangtoeslag.
  - Een ontheemde met een partner in Oekraïne ontvangt ook geen kinderopvangtoeslag.
- Om te regelen dat de *Oekraïense ontheemde met een partner buiten de EU* wel in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag kan de wet op de Kinderopvang worden aangepast.
  - Bevindt de partner van de Oekraïense ontheemde zich in Oekraïne, dan komt de ontheemde in Nederland in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.
  - Echter, bevindt de partner van de Oekraïense ontheemde zich in Turkije dan komt de Oekraïense ontheemde *ook* in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.
  - Terwijl, de Nederlander met een partner in Turkije *niet* in aanmerking komt voor de kinderopvangtoeslag.
  - Wij zien vanuit de kinderopvangtoeslag geen rechtvaardiging waarom het relevant is waar buiten de EU de partner zich bevindt. De partner buiten de EU kan zich ook ergens anders bevinden en onvrijwillig gescheiden zijn van de ouder in Nederland. Een ouder die zich in Oekraïne bevindt vanwege, bijv. de dienstplicht, is niet de enige denkbare situatie als gevolg waarvan ouders onvrijwillig gescheiden kunnen zijn waardoor de partner in Nederland alleen de zorg draagt over het kind.
- Dit zou ondervangen kunnen worden door de wet op de Kinderopvang zodanig aan te passen dat alleen *Oekraïense ontheemde met een partner in Oekraïne* in aanmerking komt voor de Kinderopvang.
  - Echter, de Nederlander met een partner in Oekraïne komt dan nog steeds niet in aanmerking voor de kinderopvangtoeslag.
  - Wij zien vanuit de kinderopvangtoeslag gezien geen rechtvaardiging waarom de status van de ouder die zich in Nederland bevindt relevant is voor de vraag of deze ouder recht moet hebben op kinderopvangtoeslag. In beide gevallen zijn de ouders als gevolg van de oorlog in Oekraïne onvrijwillig gescheiden en heeft de partner in Nederland de zorg over het kind.
- Dit zou ondervangen kunnen worden door de Wet op de Kinderopvang zodanig aan te passen dat alle ouders met een partner *in Oekraïne* in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag.
  - Dit zou o.a. betekenen dat een Nederlander met een partner in Oekraïne wel recht heeft op kinderopvangtoeslag, terwijl een Nederlander met een partner in Turkije dat niet heeft. Terwijl ook denkbaar is dat de partner die zich in Turkije bevindt onvrijwillig gescheiden is van de ouder in Nederland. Ook is denkbaar dat de ouder die zich in Oekraïne bevindt zich vrijwillig in Oekraïne bevindt. Ook voor deze afbakening zien wij geen rechtvaardiging.





**TERSTOND  
TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane  
de minister

Directie Directe  
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

# nota

Oplegnota aanbieding MR nota rechten toeslagen  
onthemde Oekraïners

**Datum**  
26 april 2022

**Notanummer**  
2022-0000133103

**Bijlagen**  
1. MR-formulier  
2. MR-nota  
3. Stuk SZW uitbreiding KOT

## Aanleiding

Eenheid van kabinetsbeleid

Door middel van deze nota wordt u verzocht om akkoord te gaan met agendering van het integrale beslispunt over het recht op toeslagen. Het initiatief voor het tweede punt met betrekking tot uitbreiding van de kinderopvangtoeslag (KOT) voor alle mensen met partner buiten EU ligt bij de Minister van SZW. Dit stuk is ook ter informatie toegevoegd.

## Beslispunten

- In het voorstel dat FIN inbrengt worden:
  - Geen aanpassingen gedaan in de rechten voor kindgebonden budget en zorgtoeslag. Dat betekent dat enkel ontheemden die werk vinden hier recht op hebben. Dit is staand beleid en hiervoor is dus geen nieuw besluit nodig.
  - Wel nieuwe rechten toegekend aan Oekraïense ontheemden voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag. Zij krijgen recht op deze toeslagen gedurende het jaar dat zij de ontheemdenstatus hebben. Zij moeten uiteraard wel aan andere gebruikelijke voorwaarden voldoen (huurwoning, werk of opleiding in het kader van KOT).
- Gaat u akkoord met verzending aan MR van bijgaande stukken omtrent het recht op toeslagen voor ontheemde Oekraïners? Zo ja, wilt u (staatssecretaris TD) dan het aanbiedingsformulier tekenen?

## Kern

- Eenheid van kabinetsbeleid
- Uw stuk gaat over het recht op toeslagen voor ontheemde Oekraïners in de fase van tijdelijke bescherming tot maart 2023. Dit is per definitie tijdelijk, waardoor de budgettaire gevolgen incidenteel en beperkt zijn.
- Het voorgestelde palet van aanspraken op toeslagen voor ontheemde Oekraïners is voorgelegd aan Toeslagen en lijkt uitvoerbaar.

- 



Eenheid van kabinetsbeleid

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**  
Niet van toepassing.

# PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

## Advies

voor Persoonsgegevens  
van Pels Rijcken (kantoor landsadvocaat)  
datum 9 mei 2022  
inzake Advies inzake kinderopvangtoeslag Oekraïense ontheemden  
zaaknr 11018181

### 1 Inleiding

- 1.1 Binnen het Ministerie van SZW, Financiën en J&V is verkend of de regel in de aanhef van het derde lid van artikel 1.6 van de Wet kinderopvang (Wko) inhoudende dat een werkende ouder met een partner buiten de EU, EER of Zwitserland niet in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag (het woonlandvereiste) kan worden geschrapt voor de personen die onder de bescherming van de Richtlijn tijdelijke bescherming<sup>1</sup> (hierna: Richtlijn) vallen. Aanleiding voor deze verkenning is dat op basis van de huidige wet- en regelgeving deze personen, wanneer zij hier verblijven met hun kind(eren), weliswaar recht hebben om te werken, maar zij dit recht materieel lastig kunnen verwezenlijken omdat hun partner nog in Oekraïne verblijft, waardoor zij geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag, en daarom veelal geen opvang kunnen regelen voor hun kind(eren) als zij willen werken.<sup>2</sup>
- 1.2 U heeft ons verzocht te adviseren over de vraag of het schrappen van het woonlandvereiste ten aanzien van personen die afkomstig zijn uit Oekraïne (hierna: de Maatregel) mogelijk strijdig is met het gelijkheidsbeginsel, nu als gevolg van de Maatregel Oekraïense ontheemden meer rechten zullen toekomen dan andere ouders die eveneens aanspraak willen maken op kinderopvangtoeslag op grond van de Wko, maar wiens partner ook buiten de EU, EER of Zwitserland verblijft. Het gaat in dat verband om Nederlandse of Unieburgers, wiens partner (tijdelijk) buiten de EU, EER of Zwitserland woont en om andere personen die op grond van de Vreemdelingenwet 2000 rechtmatig in Nederland verblijven (hierna: vreemdelingen) met een nareizende

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L 212).

<sup>2</sup> Op dit moment hebben deze personen geen aanspraak op kinderopvangtoeslag. Wij begrijpen dat het voorstel aan het kabinet is om dit op korte termijn aan te passen door middel van een nog vorm te geven wijziging van de Wko.

partner, bijvoorbeeld uit Syrië en Afghanistan, die een inburgeringstraject volgen of werken.

1.3 Uw adviesvraag luidt als volgt:

“Deelt u de opvatting dat er strijd ontstaat met het gelijkheidsbeginsel indien alleen ten behoeve van de groep Oekraïense ontheemden de Wet kinderopvang wordt aangepast als gevolg waarvan KOT mogelijk is indien de partner buiten de EU, EER of Zwitserland woont?”

1.4 Kort gezegd is ons antwoord op die adviesvraag dat wij de daarin verwoorde conclusie delen. Wij zullen dat hierna toelichten. Daarbij is van belang dat het gelijkheidsbeginsel is vastgelegd in nationale en internationale wet- en regelgeving. Omdat wij concluderen dat haalbaarheid van de Maatregel reeds afstuit op het discriminatieverbod in artikel 14 van het EVRM, en u graag ons advies op korte termijn wilde ontvangen, beperken we onze analyse tot een toetsing aan deze bepaling. Indien gewenst kunnen wij nader adviseren over de geoorloofdheid van de Maatregel op basis van nationaal recht en het Unierecht.

## 2 Verbod op discriminatie

2.1 In artikel 14 EVRM is de verplichting neergelegd om het genot van rechten uit het EVRM zonder onderscheid te verzekeren. Uit de vaste rechtspraak<sup>3</sup> van het EHRM kan worden afgeleid dat de (Nederlandse) kinderopvangtoeslag valt binnen de reikwijdte van artikel 1 van het Eerste Protocol dat, kort gezegd, het recht op eigendom (*‘possession’*) beschermt. Nu de kinderopvangtoeslag onder het EVRM valt, is ook het discriminatieverbod in artikel 14 EVRM daarop van toepassing.

Artikel 14 van het EVRM luidt in de Nederlandse vertaling als volgt:

“Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

2.2 Artikel 14 EVRM verbiedt niet iedere ongelijke behandeling van gelijke gevallen, maar slechts die behandeling die als een ongerechtvaardigd onderscheid moet worden beschouwd. In zijn rechtspraak over artikel 14 EVRM heeft het EHRM een aantal criteria ontwikkeld om te kunnen beoordelen of sprake is van ongelijke behandeling, en in dat geval, of dit wel of niet toelaatbaar is (en er dus sprake is van ontoelaatbare discriminatie). Volgens het EHRM is sprake van een verboden onderscheid als (1) er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor het verschil in behandeling,

<sup>3</sup> EHRM, *Stec en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [Grote kamer], nr. 65731/01 en 65900/01, § 55, EHRM, *Stummer tegen Oostenrijk* [Grote kamer], nr. 37452/02, 2011.

(2) daarmee geen legitiem doel gediend wordt of (3) het middel waarmee onderscheid wordt gemaakt niet proportioneel is.

- 2.3 Bij het maken van onderscheid op sociaal-economische beleidsterreinen is er volgens vaste rechtspraak van het EHRM in beginsel sprake van een ruime margin of appreciation ('beoordelingsruimte') voor overheden.<sup>4</sup> In dat geval is de toetsing van het EHRM marginaal en wordt relatief snel aanvaard dat er goede redenen aan het gemaakte onderscheid ten grondslag liggen. Zo heeft het EHRM onder meer aanvaard dat onderscheid kan worden gemaakt tussen bepaalde categorieën van vreemdelingen.

Het EHRM heeft in de zaak Ponomaryovi t. Bulgarije<sup>5</sup> overwogen dat een staat rechtmatige redenen kan hebben om het gebruik van 'dure' openbare diensten die met publieke middelen worden bekostigd<sup>6</sup>, te beperken voor immigranten die voor korte tijd in het land verblijven en illegale immigranten, die, in regel, niet bijdragen tot de financiering ervan. Daarbij kunnen staten, in bijzondere omstandigheden, gerechtvaardigd differentiëren tussen verschillende categorieën buitenlanders die op hun grondgebied verblijven.<sup>7</sup>

- 2.4 De zojuist besproken vrijheid die in beginsel bestaat, wordt echter niet steeds aanvaard. In sommige gevallen wordt desalniettemin indringender getoetst. Voor de indringendheid van de toetsing aan bovengenoemde criteria is de grond op basis waarvan onderscheid wordt gemaakt relevant. Als er sprake is van een 'verdachte' grond (zoals nationaliteit) geldt een verhoogde toetsingsintensiteit waarbij zeer zwaarwegende redenen ('weighty reasons') moeten worden aangevoerd om het gemaakte onderscheid te kunnen rechtvaardigen.<sup>8</sup> In de gevallen waarin het EHRM de very weighty reasons-toets toepaste was de uitkomst vrijwel altijd dat het onderscheid ontoelaatbaar was.<sup>9</sup> Ook indien op sociaal-economisch gebied onderscheid wordt gemaakt op een verdachte grond, zoals nationaliteit, geldt dus de very weighty reasons-toets. Het maakt hierbij, zoals gezegd, niet uit dat op sociaal-economisch gebied in beginsel een ruime margin of appreciation geldt.<sup>10</sup>

### 3 Toepassing in dit geval

- 3.1 Onder artikel 14 EVRM is er sprake van (directe) discriminatie indien een natuurlijke persoon minder gunstig wordt behandeld in vergelijking met hoe anderen, die zich in

<sup>4</sup> EHRM, Andrejeva tegen Letland [Grote kamer], nr. 55707/00, 18 februari 2009.

<sup>5</sup> EHRM, Ponomaryovi tegen Bulgarije, nr. 5335/05, 2011.

<sup>6</sup> In de tekst van het arrest worden deze diensten beschreven als 'resource hungry public services'

<sup>7</sup> EHRM, Bah tegen Verenigd Koninkrijk, nr. 56328/07, 2011, rov. 49.

<sup>8</sup> EHRM, Andrejeva tegen Letland [Grote kamer], nr. 55707/00, 18 februari 2009.

<sup>9</sup> J. Gerards, 'The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination', in: M. Balboni (ed.), *The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights* (Editoriale Scientifica, Naples, 2018), H. Gerards, 'Het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie', in: J. Gerards (red.), *Grondrechten: de nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 5. en K. Henrard, *Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, (hierna: Henrard 2008), p. 251.

<sup>10</sup> EHRM, Andrejeva tegen Letland [Grote kamer], nr. 55707/00, 18 februari 2009; EHRM Luczak tegen Polen, nr. 77782/01, 27 maart 2007; EHRM, Fawisie tegen Griekenland, nr. 40080/07, 28 oktober 2010; EHRM, Rangelov tegen Duitsland, nr. 5123/07, 22 maart 2012 en EHRM, Dhabbi tegen Italië, nr. 17120/09, 8 april 2014.

een vergelijkbare situatie bevinden, behandeld zouden worden en de reden hiervoor een onder een "beschermde grond" vallende specifieke eigenschap is die de natuurlijke persoon bezit.<sup>11</sup>

*Is er sprake van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen?*

3.2 Allereerst moet daarom worden vastgesteld of de Maatregel gelijke gevallen ongelijk behandelt. In dat kader is relevant dat de doelgroep van de Maatregel de volgende personen zijn:<sup>12</sup>

1. Personen met de Oekraïense nationaliteit die:

- Op 23 februari 2022 in Oekraïne verbleven;
- Op of na 27 november 2021 Oekraïne zijn ontvlucht omdat de spanningen toenamen of die zich op of na 27 november 2021 op het grondgebied van de Unie bevonden (bijvoorbeeld voor vakantie of werk);
- Kunnen aantonen dat zij in de periode vóór 27 november 2021 al in Nederland verbleven, bijvoorbeeld vanwege een eerder ingediende asielaanvraag, op basis van een reguliere verblijfsvergunning of een verblijfsvergunning die is beëindigd.

2. Staatlozen of derdelanders met een andere nationaliteit dan de Oekraïense, die:

- Op 23 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten;
- Op 23 februari 2022 een (andere) geldige Oekraïense verblijfsvergunning hadden.

3. Gezinsleden van de hiervoor genoemde personen:

- Huwelijkspartner of niet-gehuwde partner waarmee een duurzame relatie wordt onderhouden;
- Andere naaste familieleden die met het gezin samenwoonden en die volledig of grotendeels afhankelijk zijn.

3.3 Deze personen met kinderen zullen gunstiger behandeld worden ten aanzien van het woonlandvereiste dan andere personen die aanspraak maken op kinderopvangtoeslag (waaronder Nederlanders, Unieburgers en vreemdelingen). De vraag is of personen uit deze laatste groep een geslaagd beroep zouden kunnen doen op het discriminatieverbod omdat zij als een gelijk geval moeten worden beschouwd als een Oekraïense ontheemde maar als gevolg van de Maatregel minder gunstig worden behandeld wat betreft het woonlandvereiste.

<sup>11</sup> Handboek over het Europese non-discriminatierecht, Editie 2018, p. 47, te raadplegen via: [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_non\\_discr\\_iaw\\_NLD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_iaw_NLD.pdf)

<sup>12</sup> Tweede Kamer, 2021/22, 19637, nr. 2839, p. 20.

- 3.4 Betoogd zou kunnen worden dat een Nederlandse ouder, een Unieburger of een vreemdeling met kinderen, die in beginsel toegang heeft tot de Wko maar niet voldoet aan het woonlandvereiste, voor het doel van de Wko in een gelijkwaardige situatie verkeert als een Oekraïense ontheemde. Een dergelijke ouder heeft namelijk op grond van de Wko eveneens in beginsel recht op kinderopvangtoeslag, maar komt daarvoor toch niet in aanmerking omdat hij of zij een partner heeft buiten de EU, EER of Zwitserland.
- 3.5 Te betogen valt echter dat het niet gaat om gelijke gevallen indien (afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval) de partner er vrijwillig voor heeft gekozen om in het buitenland te verblijven. Verondersteld zou kunnen worden dat, afhankelijk van de individuele omstandigheden, voor de partners van Nederlanders en Unieburgers er een zekere mate van vrijwilligheid bestaat ten aanzien van hun verblijfplaats. Dit element van vrijwilligheid zou kunnen betekenen dat een dergelijke ouder als een ander geval moet worden beschouwd dan een Oekraïense ontheemde wiens partners gedwongen in Oekraïne verblijft. In dat geval is er geen sprake van gelijke gevallen (en dus ook niet van discriminatie).
- 3.6 Er lijkt in ieder geval wel sprake te zijn van gelijke gevallen als het gaat om vreemdelingen die eveneens gevlucht zijn uit conflictgebieden (bijv. uit Syrië en Afghanistan) en die aanspraak willen maken op kinderopvangtoeslag, maar wiens partner om wat voor reden dan ook eveneens (tijdelijk) noodgedwongen buiten de EU, EER of Zwitserland verblijft. Een dergelijke ouder bevindt zich in een vergelijkbare positie als een Oekraïense ontheemde maar wordt als gevolg van de Maatregel minder gunstig behandeld.

*Is de ongelijke behandeling gebaseerd op een beschermde grond?*

- 3.7 De vervolgvraag is of de reden voor die minder gunstige behandeling onder een "beschermde grond" vallende eigenschap van die personen is gebaseerd. In dat geval valt het binnen het toepassingsbereik van artikel 14 EVRM.
- 3.8 Strikt genomen is er geen sprake van onderscheid op basis van nationaliteit (dat een verdachte grond is). Immers, de nationaliteit is op basis van de Maatregel niet bepalend voor de vraag of er een uitzondering wordt gemaakt op het woonlandvereiste. Bepalend is of de persoon onder de reikwijdte van de Richtlijn valt en daardoor een specifieke beschermde status heeft. Wij leiden uit de rechtspraak van het EHRM<sup>13</sup> af dat zowel een immigrantenstatus als een vluchtelingenstatus kwalificeren als 'andere status' als bedoeld in artikel 14 EVRM en daarom een beschermde grond betreft. Gelet op deze rechtspraak zal het onderscheid op basis van de beschermde status die de Oekraïense ontheemden op basis van de Richtlijn hebben

<sup>13</sup> Zie EHRM, Bah tegen Verenigd Koninkrijk, nr. 56328/07, 2011 en EHRM, Hode & Abdi t. Verenigd Koninkrijk nr. 22341/09.

waarschijnlijk eveneens kwalificeren als een 'andere status' als bedoeld in artikel 14 EVRM.

- 3.9 Voor dit onderscheid moet een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaan. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt bovendien dat bij onderscheid naar vluchtelingenstatus een indringende toets geldt.<sup>14</sup> Een indringende toets lijkt daarom ook in dit geval voor de hand te liggen, temeer omdat het gemaakte onderscheid dicht in de buurt komt van een onderscheid naar nationaliteit (waarvoor zeer zwaarwegende redenen moeten bestaan). De Richtlijn is immers van toepassing op personen die de Oekraïense nationaliteit hebben die zijn gevlucht voor de oorlog of ten tijde van het uitbreken van de oorlog verblijfsrecht in Nederland hadden en op niet-Oekraïense personen die op dat moment in Oekraïne verblijfsrecht hadden.
- 3.10 Voor het antwoord op de vraag of het onderscheid op grond van artikel 14 EVRM aanvaardbaar is, zal het daarom aankomen op een nog verder uitgewerkte onderbouwing van de Maatregel, om de (indringende) toets van artikel 14 EVRM te kunnen doorstaan (als dit al mogelijk is). De vraag is daarom welke verdere onderbouwing voor de voorgestelde Maatregel nog valt aan te voeren. Aandachtspunten daarbij zijn onder meer:
- Wat is de rechtvaardiging voor het onderscheid tussen enerzijds Oekraïense ontheemden enerzijds en andere ouders die aanspraak willen maken op kinderopvangtoeslag anderzijds (waaronder Nederlanders, Unieburgers en vreemdelingen waarvan de partner niet in de EU, EER of Zwitserland verblijft)?
  - Kan overtuigend worden beargumenteerd dat dit onderscheid objectief gerechtvaardigd en redelijk is?
  - Is de verwachting dat de maatregel ook effect zal hebben (het doel daadwerkelijk wordt gediend (en Oekraïners dus daadwerkelijk aan het werk gaan)?
  - Is de maatregel proportioneel?

*Is er een rechtvaardiging voor het onderscheid?*

- 3.11 Als een eerste aanzet voor een verdere onderbouwing van de Maatregel wijzen wij op de uitzonderlijke situatie waarin de Oekraïense ontheemden verkeren, namelijk dat zij ontheemd zijn en zij weliswaar recht hebben op werk in Nederland, maar dit in de meeste gevallen lastig kunnen effectueren omdat hun mannen dienstplicht hebben in Oekraïne als gevolg waarvan deze mannen niet naar Nederland kunnen komen en zij geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag.

<sup>14</sup> EHRM, Hode & Abdi t. Verenigd Koninkrijk nr. 22341/09. De reden die het EHRM hiervoor geeft is dat een vluchteling in het algemeen niet kiest voor zijn of haar status als vluchteling.



- 3.12 Deze situatie zou mogelijk een ongelijke behandeling van personen wiens partners (verondersteld worden) op vrijwillige basis in het buitenland te verblijven (zie randnummer 3.5 hiervoor) rechtvaardigen.
- 3.13 Deze rechtvaardiging kan echter niet worden aangevoerd ten aanzien van vreemdelingen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden als de Oekraïense ontheemden. Het gaat dan om vreemdelingen die eveneens gevlucht zijn uit conflictgebieden (bijv. uit Syrië en Afghanistan) en die aanspraak willen maken op kinderopvangtoeslag, maar wiens partner eveneens (tijdelijk) noodgedwongen buiten de EU, EER of Zwitserland verblijft. Het valt lastiger in te zien welke objectieve rechtvaardiging er bestaat om hen anders te behandelen dan Oekraïense ontheemden waar het gaat om aanspraak op kinderopvangtoeslag.
- 3.14 Ook het enkele feit dat op de Oekraïense ontheemden de Richtlijn van toepassing is levert op zichzelf geen objectieve rechtvaardiging op. Op grond van de Richtlijn hebben de Oekraïense ontheemden recht op toegang tot de arbeidsmarkt (artikel 12 van de Richtlijn). De Richtlijn regelt echter niet de aanspraak op kinderopvangtoeslag. Lidstaten mogen weliswaar gunstigere voorwaarden hanteren voor de personen die op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming genieten, maar zijn daartoe niet verplicht (artikel 3 lid 5 van de Richtlijn). De Richtlijn schrijft dat dus niet voor en kan daarom ook geen rechtvaardiging vormen voor het maken van dit onderscheid omdat deze daar niet toe verplicht.
- 3.15 Tot slot is er ook gelet op het doel van het woonlandvereiste geen rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het creëren van de aanspraak op kinderopvangtoeslag is bedoeld als faciliteit om ouders met kinderen beiden te laten deelnemen aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de eis dat zowel de aanvrager als diens eventuele partner moet wonen in een lidstaat van de Europese Unie en werkzaam moet zijn in Nederland. Op grond van strijdigheid met het Europese recht zijn de eisen evenwel in die zin aangepast, dat ook als de partner niet in Nederland, maar in een andere lidstaat van de EU of in Zwitserland werkt, er aanspraak op kinderopvangtoeslag kan bestaan.<sup>15</sup> De vorenstaande aanpassing neemt echter niet weg dat de strekking van het woonlandvereiste voor zover hier relevant nog steeds geen onderbouwing kan vormen voor een uitzondering op het woonlandvereiste voor uitsluitend Oekraïense ontheemden.

#### **4 Conclusie**

- 4.1 Onze conclusie is dat het lastig is een objectieve en redelijke rechtvaardiging te vinden voor het onderscheid dat de Maatregel maakt tussen Oekraïense ontheemden met kinderen en andere ouders met toegang tot kinderopvang op basis van de Wko, zodat

<sup>15</sup> Zie Kamerstukken II 2001/02, 28447, nr. 3, blz. 2-3 en Kamerstukken II 30614, nr. 5, blz. 6. Zie ook ABRvS, 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2540.



het onderscheid op basis van de huidige onderbouwing op grond van artikel 14 EVRM in beginsel niet toelaatbaar is. Wij denken echter uiteraard graag met u mee over een eventuele verdere onderbouwing van de Maatregel (voor zover die mogelijk is).

# PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

## Advies

voor Persoonsgegevens

van Pels Rijcken (kantoor landsadvocaat)

datum 10 mei 2022

inzake Vervolgadvies inzake alternatieve maatregelen KOT Oekraïense ontheemden

zaaknr 11018181

## **1 Inleiding**

1.1 In ons advies van 9 mei 2022 hebben wij geconcludeerd dat het lastig is een objectieve en redelijke rechtvaardiging te vinden voor het onderscheid dat de Maatregel<sup>1</sup> maakt tussen Oekraïense ontheemden met kinderen en andere ouders met toegang tot kinderopvang op basis van de Wko, zodat het onderscheid op basis van de huidige onderbouwing op grond van artikel 14 EVRM in beginsel niet toelaatbaar is. U heeft ons verzocht om nader te adviseren over de vraag of er juridisch gezien alternatieve maatregelen mogelijk zijn om de Oekraïense ontheemden uit te zonderen van het woonlandvereiste.

1.2 Hierna werken we twee denkbare alternatieve maatregelen uit.

## **2 Alternatief 1 – onderscheid op basis van vrijwillig verblijf buiten de EU, EER en Zwitserland**

2.1 Zoals we in ons advies hebben beschreven, is een maatregel dat is gebaseerd op een onderscheid op basis van nationaliteit ten aanzien van de toepasselijkheid van het woonlandvereiste juridisch (zeer) kwetsbaar. Wel hebben wij uiteengezet dat een onderscheid dat, kort gezegd, is gebaseerd op de mate van vrijwilligheid van de keuze op basis waarvan een partner buiten de EU, EER en Zwitserland verblijft, mogelijk gerechtvaardigd kan worden en het zojuist genoemde bezwaar in mindere mate kent.

2.2 Een alternatieve maatregel zou daarom kunnen bestaan uit een regeling die onderscheid maakt tussen (categorieën van) personen op basis van een wettelijk

<sup>1</sup> Het schrappen van de regel in de aanhef van het derde lid van artikel 1.6 van de Wko inhoudende dat een werkende ouder met een partner buiten de EU, EER of Zwitserland niet in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag (het woonlandvereiste) voor de personen die onder de bescherming van de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen.

vermoeden dat er (al dan niet) sprake is van een vrijwillige keuze voor een verblijf buiten de EU, EER en Zwitserland. De regeling kan dan inhouden dat het woonlandvereiste in beginsel niet van toepassing is op ouders ten aanzien van wie een wettelijk vermoeden bestaat dat hun partner gedwongen in het buitenland verblijft.<sup>2</sup> Dit zal bijvoorbeeld kunnen gelden voor alle personen die uit een land komen waarin het verboden is om het land te verlaten. Dit alternatief brengt dus wel mee dat naast de Oekraïense ontheemden ook andere personen zullen kunnen worden uitgezonderd van het woonlandvereiste.

- 2.3 Andersom geldt dat voor ouders ten aanzien van wie een wettelijk vermoeden bestaat dat hun partner vrijwillig buiten de EU, EER en Zwitserland verblijft, het woonlandvereiste onverkort van toepassing zal zijn. Omdat niet kan worden uitgesloten dat het vermoeden van vrijwilligheid niet aansluit bij de feitelijke situatie van individuen binnen deze categorie, zou in de regeling een optie moeten worden opgenomen om in een individueel geval tegenwijs te leveren.
- 2.4 Een dergelijke regeling is gelet op het gelijkheidsbeginsel waarschijnlijk minder kwetsbaar dan de Maatregel. Echter, voor de juridische haalbaarheid van deze regeling is van belang dat de wettelijke vermoedens van vrijwillig verblijf en niet-vrijwillig verblijf aan de hand van objectieve criteria kunnen worden onderbouwd en er een mogelijkheid bestaat om op individueel niveau tegenbewijs te bieden van het vermoeden van vrijwillig verblijf. Daarnaast geldt dat ook voor dit alternatief een sterke onderbouwing nodig zal zijn waarom (i) voor het onderscheid (tussen vrijwillig/niet vrijwillig) een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat; (ii) het onderscheid een legitiem doel dient en (iii) de regeling proportioneel is. Wij denken desgewenst graag mee over een verdere uitwerking van dit alternatief.

### **3 Alternatief 2 – onderscheid op basis van verblijf in een land met een Associatieovereenkomst**

- 3.1 Een tweede alternatief is een regeling die onderscheid maakt tussen ouders met partners die in een land verblijven waarmee de EU een Associatieverdrag heeft gesloten (zoals Oekraïne) en alle overige ouders. Ouders met een partner die in een dergelijk land waarmee een Associatieverdrag is gesloten, verblijft worden dan uitgezonderd van het woonlandvereiste. Dit betekent dat naast Oekraïense ontheemden ook andere personen uitgezonderd zullen worden van het woonlandvereiste.
- 3.2 De vraag is echter wat de objectieve rechtvaardiging voor een dergelijk onderscheid is. Betoogd zou kunnen worden dat de economische samenwerking op basis van het Associatieverdrag rechtvaardigt dat de partners van deze ouders geen bijdrage hoeven

<sup>2</sup> In dat verband is ons uitgangspunt dat die in het buitenland verblijvende partner op basis van gezinshereniging in beginsel in Nederland zal worden toegelaten en hier rechtmatig zal kunnen verblijven. De onvrijwilligheid is dus niet gelegen in de omstandigheid dat in een specifiek geval geen gezinshereniging wordt toegestaan en het verblijf in het buitenland daarom 'gedwongen' is.



te leveren aan de Nederlandse arbeidsmarkt om aanspraak te kunnen maken op kinderopvangtoeslag. Dit argument lijkt echter ons echter kwetsbaar, met name omdat in de Associatieverdragen geen afspraken zijn gemaakt over sociaal-economische ondersteuning zoals kinderopvangtoeslag. Om die reden zal het enkele feit dat er een Associatieverdrag van kracht is zeer waarschijnlijk onvoldoende rechtvaardiging opleveren voor het maken van onderscheid op basis van nationaliteit. Daarbij zal dit ook aanzienlijke consequenties hebben, bijvoorbeeld in budgettaire sfeer, omdat met veel andere landen dan Oekraïne Associatieverdragen zijn gesloten.