



memo

KGT-2023-04 De Kennisgroep Toeslagen heeft een standpunt ingenomen over de uitleg van de definitie gastouder in de Wet kinderopvang, toegespitst op een specifieke casus.

Casus

Belanghebbende (moeder) is gescheiden. Haar kinderen staan bij haar ingeschreven in de Basisregistratie personen (hierna: BRP). Er is geen sprake van co-ouderschap met haar voormalige echtgenoot, de vader van de kinderen. Vader woont op een ander adres samen met zijn nieuwe vriendin. Belanghebbende maakt gebruik van gastouderopvang en vraagt hiervoor kinderopvangtoeslag aan. De vriendin van vader is de gastouder.

Vraag

Kan belanghebbende kinderopvangtoeslag krijgen voor de opvang bij deze gastouder?

Antwoord

Ja. Op grond van de definitie van gastouder in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang (hierna: Wko) is het niet toegestaan dat iemand als gastouder optreedt die op hetzelfde adres staat ingeschreven in de BRP als de ouder of diens partner van het kind aan wie opvang wordt geboden. Uit de wetshistorie blijkt echter dat met de term 'ouder' niet uitsluitend de bloed- of aanverwant in de opgaande lijn wordt bedoeld maar dat het tevens moet gaan om de ouder die het kind in belangrijke mate onderhoudt en bij wie het kind ingeschreven staat op hetzelfde adres in de BRP. In deze casus kwalificeert alleen de moeder als ouder en gaat dat voor de vader niet op. Omdat de vader geen toeslagpartner meer is van belanghebbende en er ook geen sprake is van co-ouderschap is het verbod dat de gastouder niet op hetzelfde BRP-adres mag wonen als de ouder op deze specifieke casus niet van toepassing.

Beschouwing

Wettelijk kader (wettekst 2022)

Artikel 1.1, eerste lid, Wko:

1. In deze wet en de op deze wet berustende bepalingen wordt verstaan onder:

gastouder: degene van 18 jaar of ouder die gastouderopvang biedt, met uitzondering van degene:

(...)

b. die op hetzelfde woonadres staat ingeschreven in de basisregistratie personen als de ouder of diens partner van het kind aan wie opvang wordt geboden;

(...)

gastouderopvang: kinderopvang:

a. die plaatsvindt door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau;

b. die plaatsvindt in een gezinssituatie door een ander dan degene die als ouder op grond van artikel 1.5, eerste lid, aanspraak kan maken op een kinderopvangtoeslag of diens partner;

c. waarbij de opvang plaatsvindt:

1°. op het woonadres van de gastouder,

2°. op het woonadres van een van de ouders van de kinderen voor wie de gastouder opvang biedt, dan wel

3°. op twee of meer van deze woonadressen; en

d. bestaande uit de gelijktijdige opvang van ten hoogste zes kinderen, waaronder begrepen de bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn van de gastouder of zijn partner, die in belangrijke mate wordt onderhouden door de gastouder of zijn partner en op hetzelfde woonadres als de gastouder staat ingeschreven in de basisregistratie personen en de leeftijd van tien jaar nog niet heeft bereikt. Met een bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn wordt gelijkgesteld een pleegkind dat de leeftijd van tien jaar nog niet heeft bereikt;

(...)

ouder: de bloed- of aanverwant in opgaande lijn of de pleegouder van een kind op wie de kinderopvang betrekking heeft, met dien verstande dat bij de beoordeling of sprake is van pleegouderschap een vergoeding op grond van de Jeugdwet buiten beschouwing blijft;

Artikel 4, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir):

1. Kind is de bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn van de belanghebbende of zijn partner, die in belangrijke mate wordt onderhouden door de belanghebbende of zijn partner en als ingezetene op hetzelfde woonadres als de belanghebbende is ingeschreven in de basisregistratie personen. Met een bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn wordt gelijkgesteld een pleegkind.

2. De in het eerste lid opgenomen voorwaarde van inschrijving in de basisregistratie personen geldt niet gedurende de periode waarin de aldaar bedoelde persoon tegelijkertijd tot de huishoudens van zijn beide ouders behoort en hij op hetzelfde woonadres als een van die ouders is ingeschreven in de basisregistratie personen. Voor de toepassing van de eerste volzin behoort iemand tegelijkertijd tot het huishouden van beide ouders indien hij doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens verblijft.

3. *Een kind wordt in belangrijke mate onderhouden als bedoeld in het eerste lid indien is voldaan aan de regels gesteld krachtens artikel 1.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001.*

Parlementaire geschiedenis

Definitie van het begrip ouder in de Wko

Uit de Parlementaire geschiedenis blijkt dat met de invoering van de Awir per 1 september 2005 de definitie van het ouderbegrip zoals dat toen opgenomen was in artikel 1, onderdeel i, Wko, gewijzigd is via de Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Awir). De definitie van ouder luidde oorspronkelijk:

i. ouder:

1°

een persoon die een huishouding voert waartoe het kind behoort, op wie de kinderopvang betrekking heeft, welk kind in belangrijke mate door hem wordt onderhouden in de zin van artikel 2 van de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001, en op hetzelfde adres als het kind staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, dan wel

2°

een persoon die een huishouding voert waartoe het kind behoort, op wie de kinderopvang betrekking heeft, waarvoor die persoon een pleegvergoeding in het kader van de Wet op de jeugdzorg ontvangt;

Na de wijziging via de Aanpassingswet Awir luidde de bepaling:

i. ouder: de bloed- of aanverwant in opgaande lijn of de pleegouder van een kind op wie de kinderopvang betrekking heeft, met dien verstande dat bij de beoordeling of sprake is van pleegouderschap een vergoeding op grond van de Jeugdwet buiten beschouwing blijft;

Uit de toelichting bij deze wijziging blijkt dat het kindbegrip van de Awir van toepassing is op het ouderbegrip van de Wko en dat daardoor de definitie van ouder beperkt kon worden in de Wko. Om die reden is niet langer in de definitie opgenomen dat een ouder een persoon is die een huishouding voert waartoe het kind behoort, welk kind in belangrijke mate door hem wordt onderhouden en op hetzelfde adres staat ingeschreven. Uit de memorie van toelichting op de Aanpassingswet Awir: *“In de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen is in artikel 4 een definitie van het begrip “kind” opgenomen. Hoewel de Wet kinderopvang niet een kindbegrip hanteert is in onderdeel i. de definitie van het begrip ouder in overeenstemming gebracht met het kindbegrip van artikel 4 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. De tekst van de definitie van het ouderbegrip kan beperkt blijven omdat de voorwaarden die al in de kinddefinitie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zijn opgenomen niet in de definitie van het begrip ouder hoeven terug te keren.”* (Kamerstukken II 2004/05, 29765, nr. 3, Afdeling B, Artikel I, onderdeel A)

Definitie van het begrip gastouder in de Wko

Via de Wijzigingswet kinderopvang 2013 is de huidige omschrijving van het begrip ‘gastouder’ in artikel 1.1, eerste lid, van de Wko ingevoerd. Daarbij zijn een drietal situaties beschreven waarin een persoon niet een gastouder kan zijn, waaronder (in

onderdeel b) degene die op hetzelfde woonadres staat ingeschreven in de BRP als de ouder of diens partner van het kind aan wie opvang wordt geboden.

De uitzondering in onderdeel b gold echter al langer. Deze uitzondering is ingevoerd per 1 januari 2010 via de wet Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang. Uit de memorie van toelichting: *“Gastouderopvang en thuisopvang hebben betrekking op opvang in een gezinssituatie door een ander dan de ouder of de partner van de ouder. Dit betekent in theorie dat iedere persoon, met uitzondering van de ouder of de partner van de ouder, als gastouder of opvangouder zou kunnen optreden. Deze kring van mogelijke gastouders en opvangouders behoeft inperking. Het is ongewenst dat personen die op hetzelfde adres wonen als de ouder of diens partner en het kind, gastouder of opvangouder voor dit kind kunnen zijn. Het is in de praktijk niet mogelijk voor de toezichthouder een onderscheid te maken tussen de gebruikelijke aanwezigheid van deze personen op het woonadres van de ouder van het kind of diens partner en aanwezigheid die aangemerkt zou kunnen worden als het verrichten van gastoudervang of thuisopvang. Deze categorie wordt uitgesloten vanwege de risico’s op misbruik en oneigenlijk gebruik. Geen gastouder of opvangouder kan daarom zijn een persoon die is ingeschreven op hetzelfde woonadres als de ouder of diens partner.”* (Kamerstukken II 2008/09, 31874, nr.3, p. 37)

Analyse

Uit de definitie van gastouder in de Wko volgt dat degene die op hetzelfde woonadres staat ingeschreven in de Brp als de ouder of diens partner van het kind aan wie opvang wordt geboden, uitgezonderd is van gastouder. Die persoon kan dus geen gastouder zijn. Vraag is of de (biologische) vader op grond van deze definitie kwalificeert als ouder van het kind aan wie opvang wordt geboden. Daarbij geldt dat hij geen kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd, geen toeslagpartner is van de aanvrager van de kinderopvangtoeslag (moeder), noch een co-ouderschap heeft ten aanzien van zijn kinderen.

Een ouder in de zin van de Wko is de bloed- of aanverwant in opgaande lijn of de pleegouder van een kind op wie de kinderopvang betrekking heeft. Aan het criterium bloed- of aanverwant in opgaande lijn wordt door de vader voldaan, de vader is immers de biologische ouder van de kinderen. Op basis daarvan kan de nieuwe vriendin van de vader die op hetzelfde adres als de vader is ingeschreven geen gastouder zijn.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt echter dat het begrip ouder van de Wko moet worden gezien in samenhang met het kindbegrip van de Awir. De wetgever heeft met betrekking tot de gastouder definitie en het verbod dat de gastouder niet op het woonadres van de ouder ingeschreven mag staan, niet de bedoeling gehad om ook het begrip ‘ouder’ inhoudelijk te wijzigen. Hieruit vloeit voort dat met de aanduiding ‘ouder’ in de omschrijving van de uitzondering in het begrip gastouder, het moet gaan om de bloed- of aanverwant in de opgaande lijn (1) die het kind in belangrijke mate onderhoudt (2) en bij wie het kind is ingeschreven op hetzelfde woonadres (3).

Conclusie

Toegepast op deze casus kwalificeert alleen de moeder als ouder en gaat dat voor de vader niet op. In deze specifieke situatie kwalificeert de vriendin van vader dan ook als gastouder en kan belanghebbende (moeder) voor de opvang van haar kinderen kinderopvangtoeslag aanvragen.

Voorgaande conclusie sluit aan bij de definitie van gastouderopvang (met name in art. 1.1, eerste lid, onderdeel b, Wko) dat het begrip ouder in een iets andere context plaatst dan in de tekst van de definitie van gastouder. In de definitie van gastouderopvang wordt expliciet gesproken over kinderopvang in een gezinssituatie door een ander dan degene die als ouder aanspraak kan maken op kinderopvangtoeslag. In casu kan dat alleen betrekking hebben op belanghebbende (de moeder). De definitie van gastouderopvang bevestigt in zoverre de conclusie dat in deze specifieke casus kinderopvangtoeslag mogelijk is voor de gastouderopvang verzorgd door de vriendin van vader.