

Memorie van toelichting Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen

Inhoudsopgave

I ALGEMEEN.....	2
1. Inleiding.....	2
1.1 Aanleiding.....	2
1.2 Doel en inhoud	3
1.3 Opzet algemeen deel.....	4
2. Hoofdpijnen van het voorstel.....	4
2.1 Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen	4
2.1.1 Aanleiding	4
2.1.2 Voorgestelde maatregel.....	6
2.1.3 Inwerkingtreding.....	7
2.2 Laten vervallen criteria toeslagpartnerschap in het voorafgaande jaar en toeslagpartnerschap in de rest van het jaar	8
2.2.1 Aanleiding	8
2.2.2 Voorgestelde maatregel.....	8
2.2.3 Inwerkingtreding.....	9
2.3 Laten vervallen uitzondering op medebewonerbegrip voor Oekraïense ontheemden	9
2.4 Voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt	10
2.5 Opschoning	11
2.6 Verlaging vermogensgrenzen zorgtoeslag en kindgebonden budget.....	12
3. Verhouding tot nationale regelgeving.....	14
3.1 Relatie met studiefinanciering en de sociale zekerheid.....	14
3.2 Relatie met de fiscaliteit.....	15
4. Uitvoeringsgevolgen.....	16
5. Budgettaire aspecten.....	16
6. Doenvermogen	18
7. Gevolgen burgers en bedrijven	20
8. Evaluatie	20
9. Advies en consultatie.....	20
II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING.....	20

I ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Via het toeslagenstelsel wordt jaarlijks ruim € 20 miljard uitgekeerd aan circa 10 miljoen mensen in Nederland. Daarmee vormen toeslagen een belangrijk deel van de financiële ondersteuning die huishoudens ontvangen om hun zorgverzekering, huur, kinderopvang of de kosten voor kinderen te kunnen betalen. Onder andere in het Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel uit 2024 is geconstateerd dat het toeslagenstelsel in de huidige vorm voor een deel van de mensen niet goed werkt.¹ Het stelsel is complex en de gevolgen van veranderingen, waaronder wijzigingen in de leefsituatie van burgers, op het recht op of de hoogte van de toeslagen zijn niet altijd te overzien. In het regeerprogramma heeft het kabinet daarom afgesproken stapsgewijs te werken aan verbeteringen voor de toeslagen.² Inmiddels heeft het kabinet met onder meer de Wet verbetermaatregelen toeslagen al een aantal toeslagbrede verbeteringen gerealiseerd.³ Deze verbeteringen hebben bijgedragen aan een betere begrijpelijkheid van de toeslagen, een betere aansluiting van de toeslagen op de feitelijke situatie waarin burgers verkeren en het terugdringen het aantal terugvorderingen, waardoor de zekerheid en eenvoud voor burgers toeneemt. Er zijn echter nog meer stappen te zetten. Enkele van de meest prangende knelpunten in het huidige toeslagstelsel doen zich voor binnen het partnerbegrip. Het kabinet heeft daarom in de Voorjaarsnota 2025 aangekondigd om het toeslagpartnerschap te vereenvoudigen door het criterium voor samengestelde gezinnen af te schaffen en dit te bekostigen door de vermogensgrenzen van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget te verlagen.⁴ In dit wetsvoorstel wordt dit voornemen uitgewerkt en wordt een bredere vereenvoudiging van het binnen de toeslagen geldende partnerbegrip voorgesteld.⁵

De aanspraak op en de hoogte van toeslagen berusten op draagkracht. Om een reëel beeld van de draagkracht te hebben is het niet alleen noodzakelijk om het toetsingsinkomen van de belanghebbende in aanmerking te nemen, maar ook dat van de partner.⁶ Het uitgangspunt is namelijk dat burgers met een partner elkaar (kunnen) ondersteunen en daardoor minder inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen nodig hebben. Als een toeslagaanvrager een partner heeft, worden de inkomens en vermogens van beide partners betrokken bij de bepaling van het recht op en de hoogte van de te ontvangen toeslagen.⁷ Specifiek voor het kindgebonden budget geldt dat aanvragers zonder een partner een verhoging ontvangen (alleenstaande ouderkop)⁸ en geldt voor de kinderopvangtoeslag dat de arbeidseis voor beide partners geldt⁹.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1340.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 26471, nr. 96.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36779.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36725, nr. 1, p. 35-36.

⁵ Dit voorstel ziet ook toe op de Wet studiefinanciering 2000 en Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, zie paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie.

⁶ Kamerstukken II 2004/05 29764, nr. 3.

⁷ Kamerstukken II 2004/05 29764, nr. 3, p. 3.

⁸ Voor de huurtoeslag geldt dit enkel als de partner op hetzelfde adres woont. Ook andere medebewoners tellen mee bij het bepalen van de voor huurtoeslag relevante draagkracht.

⁹ Artikel 2, zesde lid, van de Wet op het kindgebonden budget (Wkb)

⁹ Artikel 1.6, derde lid, van de Wet kinderopvang (Wko).

Of iemand een toeslagpartner¹⁰ heeft, wordt bepaald op grond van objectieve en handhaafbare criteria, zoals het ingeschreven staan op hetzelfde adres in combinatie met de aanwezigheid van een minderjarig kind van één van beiden. Het binnen de toeslagen gehanteerde partnerbegrip strookt daardoor niet altijd met de feitelijke situatie van burgers. Ook kunnen burgers niet altijd goed overzien wie wel of niet hun toeslagpartner is. Dit kan grote nadelige gevolgen hebben voor burgers. Doordat een persoon met wie feitelijk geen kosten voor de zorgpremie of het kind worden gedeeld toch als toeslagpartner aangemerkt wordt, lopen burgers al snel grote bedragen aan toeslagen mis of lopen zij een groter risico op terugvorderingen. Daarnaast ontvangen ouders met een toeslagpartner geen alleenstaande ouderkop, ongeacht of deze toeslagpartner feitelijk bijdraagt aan de zorg voor het kind. Ook kan het recht op kinderopvangtoeslag komen te vervallen als de toeslagpartner niet voldoet aan de arbeidseis. Dit leidt tot veel vragen en klantcontact, al dan niet via hulpinstanties. Ook leidt dit geregeld tot betalingsproblemen of terugvorderingen voor burgers, die dit vaak tevergeefs proberen te herstellen via bezwaren, beroepen, hoger beroep of verzoeken tot het toepassen van de hardheidsclausule. Ten slotte zijn burgers ook in praktische zin gebonden aan hun toeslagpartner, omdat onder andere een aanvraag enkel mogelijk is met toestemming van degene die als toeslagpartner wordt aangemerkt.

De knelpunten die voortkomen uit het toeslagpartnerbegrip zijn regelmatig kenbaar gemaakt.¹¹ In reactie daarop zijn, om deze nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen, de afgelopen jaren meerdere uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip gemaakt. Door de hoeveelheid aan complexe regels en uitzonderingen wordt het voor burgers ingewikkelder om in te schatten of zij een toeslagpartner hebben. Dat vergt veel van het doenvermogen in situaties waarin burgers zelf een beroep moeten doen op de betreffende uitzondering door deze aan te vragen bij de Dienst Toeslagen. Ook gaan dergelijke uitzonderingen gepaard met een verhoogde uitvoeringslast, omdat uitzonderingen vaak handmatig verwerkt moeten worden en foutgevoelig zijn. In dit wetsvoorstel wordt niet gekozen voor het toevoegen van nieuwe uitzonderingen, maar wordt juist voorgesteld het aantal uitzonderingen te reduceren, wat bijdraagt aan vereenvoudiging voor zowel de burger als de uitvoering.

1.2 Doel en inhoud

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om het partnerbegrip binnen de toeslagen te vereenvoudigen. Om deze vereenvoudiging te bereiken wordt voorgesteld enkele criteria op basis waarvan burgers als partner voor de toeslagen worden aangemerkt, te laten vervallen. Deze criteria leiden er in de huidige situatie toe dat sommige burgers als toeslagpartner worden aangemerkt, terwijl zij in het maatschappelijke verkeer geen partner van elkaar zijn. Het hanteren van een toeslagpartnerschap in deze situaties is voor burgers dan niet evident en geeft niet altijd een reëel beeld van hun draagkracht. Door deze criteria te laten vervallen worden voor de burger onbedoelde en onwenselijke toeslagpartnerschappen opgelost, zonder dat het stelsel complexer wordt gemaakt door nieuwe uitzonderingen toe te voegen. Hiertoe worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen;
- laten vervallen van het criterium partner in het voorafgaande jaar;

¹⁰ Met 'toeslagpartner' wordt degene bedoeld die partner van de belanghebbende is ingevolge artikel 3 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

¹¹ Zie bijvoorbeeld Bijlage 3 bij Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1340, p. 1-2; Kamerstukken II 2012/22, 31066, nr. 927, p. 10.

- laten vervallen van het criterium partner de rest van het jaar;
- voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt.

In dit wetsvoorstel wordt ter dekking van het voorgestelde laten vervallen van het criterium van samengestelde gezinnen en de daarmee gepaard gaande voorgestelde maatregelen 'laten vervallen criteria partner in het voorafgaande jaar en partner de rest van het jaar' een verlaging van de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget voorgesteld. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de uitzondering voor Oekraïense ontheemden op het begrip 'medebewoner' voor de huurtoeslag te laten vervallen als zij in een gasthuishouden verblijven. Tot slot worden enkele technische wijzigingen voorgesteld om de bepaling waarin het partnerbegrip voor de toeslagen wordt omschreven zelfstandig leesbaar te maken.

1.3 Opzet algemeen deel

In paragraaf 2 wordt per maatregel in het wetsvoorstel een toelichting gegeven en wordt per maatregel ingegaan op de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsmaatregel er naar verwachting in zal slagen om het gestelde beleidsdoel te bereiken. Uiteengezet wordt hoe en in welke mate de in te zetten instrumenten naar verwachting bijdragen aan het realiseren van het doel. Doelmatigheid is de mate waarin dat tegen zo laag mogelijke kosten gebeurt en hoe dat in verhouding staat tot de gestelde doelen. Het kan gaan om budgettaire gevolgen, maar ook om maatschappelijke gevolgen of uitvoeringskosten. De paragrafen 4 tot en met 6 gaan per maatregel achtereenvolgens in op de budgettaire aspecten, de uitvoeringsgevolgen en het doenvermogen. Tot slot gaan paragrafen 7 tot met 9 in op de gevolgen voor burgers en bedrijven, de evaluatie en het resultaat van advies en consultatie.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen

2.1.1 Aanleiding

Sinds 2013 geldt het criterium samengestelde gezinnen als grond waarop men toeslagpartner kan worden.¹² Dit criterium houdt in dat twee meerderjarigen die op hetzelfde adres staan ingeschreven met een minderjarig kind van één van hen, om die reden¹³ worden aangemerkt als toeslagpartner. Met de introductie van dit criterium was beoogd om ongehuwd samenwonenden die kinderen in hun gezin hebben uit een eerdere relatie, zogeheten samengestelde gezinnen, waar mogelijk gelijk te behandelen als gehuwden.¹⁴ Met name bij de tegemoetkomingen voor kinderen (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) zou namelijk een voordeel kunnen ontstaan als deze burgers niet op een andere grond als partner worden aangemerkt, aangezien in die situatie de ouder tegemoetkomingen zou ontvangen als ware die alleenstaand. Als gevolg van de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 is het partnerbegrip zoveel mogelijk gestoeld op objectief handhaafbare criteria die af te leiden zijn uit basisregistraties. In lijn met deze eerder gemaakte keuze, is

¹² Wet van 22 december 2011 tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige Fiscale Maatregelen 2012) (Stb. 2011, 640) in samenhang met het Besluit van 30 oktober 2012 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen XIX, XX en XXI van de Fiscale vereenvoudigingswet 2010, artikel XXI van de Fiscale verzamelwet 2011 en artikel XXXIII van het Belastingplan 2012 (Stb. 2012, 536).

¹³ Als deze burgers tevens gehuwd of geregistreerd partner zijn, een notarieel samenlevingscontract hebben afgesloten, een gezamenlijk kind hebben, de woning waarin zij verblijven samen bezitten of pensioenpartners zijn, worden zij als toeslagpartner aangemerkt op een andere grond dan het criterium samengestelde gezinnen.

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33004, nr. 3, p. 32.

indertijd ook gekozen voor een geobjectiveerd criterium voor samengestelde gezinnen. De Dienst Toeslagen toetst enkel wie in de Basisregistratie personen (BRP) op hetzelfde adres staan ingeschreven en beoordeelt niet de feitelijke omstandigheden waarin burgers verkeren.

De wetgever heeft destijds het neveneffect geaccepteerd dat optreedt wanneer burgers door de introductie van dit criterium onbedoeld toeslagpartner worden, terwijl zij feitelijk geen gezin vormen.¹⁵ Dit kan tot schrijnende situaties leiden wanneer burgers bijvoorbeeld de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget niet ontvangen, terwijl hun toeslagpartner feitelijk niet (financieel) bijdraagt aan de zorg voor hun kind(eren). Ook kan men de aanspraak op zorgtoeslag verliezen als de toeslagpartner een te hoog inkomen of vermogen heeft, en kan men de gehele kinderopvangtoeslag verliezen als de toeslagpartner niet voldoet aan de arbeidseis, ongeacht of van deze toeslagpartner redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze op het kind past. Om deze gevolgen te voorkomen, is er voor de situatie dat er sprake is van (onder)huur een tegenbewijsregeling opgenomen die burgers de mogelijkheid biedt om niet als partners te worden aangemerkt indien op zakelijke gronden een deel van de woning wordt gehuurd.¹⁶

In de praktijk is gebleken dat er (ondanks de tegenbewijsregeling) significant meer burgers op grond van dit criterium als toeslagpartner worden aangemerkt dan oorspronkelijk was beoogd. Dit is mede het gevolg van de ontwikkelingen op de woningmarkt, waardoor burgers vaker dan voorheen besluiten een woning te delen met iemand waar zij geen huishouden of gezin mee vormen. Hierbij kan worden gedacht aan mantelzorgers, mensen die tijdelijk een familielid of vriend in huis nemen of mensen die na hun scheiding een woning delen met een andere volwassene, omdat zij geen eigen woning kunnen vinden. Zij ontvangen door het toeslagpartnerschap al snel duizenden euro's aan ondersteuning minder, omdat zij weliswaar feitelijk alleenstaand zijn, maar niet als zodanig worden aangemerkt. Richting de toekomst zal dit met de krapte op de woningmarkt naar verwachting nog vaker aan de orde zijn.

De afgelopen jaren is gepoogd om voor verschillende groepen uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip te maken en op deze wijze de nadelige gevolgen van het ontstane toeslagpartnerschap te voorkomen. Zo zijn er onder meer uitzonderingen gemaakt voor burgers die een Oekraïense ontheemde opvangen,¹⁷ eerstegraads bloed- en aanverwanten,¹⁸ burgers die samenwonen als gevolg van mantelzorg¹⁹ en burgers die tijdelijk in een noodopvang verblijven maar zich nog niet op een ander adres kunnen inschrijven, waardoor zij als samengesteld gezin aangemerkt blijven²⁰. Nieuwe uitzonderingen hebben het toeslagenstelsel echter ook complexer gemaakt; zo moeten ze meestal op verzoek van burgers zelf worden aangevraagd en in die gevallen handmatig worden verwerkt. Hierdoor ontstaan risico's op fouten en op het niet-gebruik van uitzonderingen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit gesprekken met sociaal raadslieden dat de tegenbewijsregeling voor onderhuurders in de praktijk niet altijd eenvoudig is voor burgers en bij informele onderhuur niet kan worden gebruikt. Daarnaast moeten bij het afbakenen van groepen die onder een uitzondering vallen keuzes worden gemaakt, waardoor sommige burgers alsnog

¹⁵ Kamerstukken II 2010/2011, 32504, nr. 32, p. 79.

¹⁶ Artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir.

¹⁷ Artikel 3b Awir.

¹⁸ Artikel 3, vijfde lid, Awir.

¹⁹ Onderdeel 2.4 van het Verzamelbesluit Toeslagen.

²⁰ Artikel 3, achtste lid, Awir.

buiten de boot vallen. Dit treft bijvoorbeeld burgers die een woning delen met iemand waarmee zij geen relatie hebben, maar waar geen ander bijzonder gegeven voorhanden is waaruit objectief blijkt dat geen sprake is van een gezin of gezamenlijk huishouden.

Uit intern onderzoek van de Dienst Toeslagen blijkt bovendien dat indien alle bestaande uitzonderingen zouden worden gebruikt naar verwachting nog steeds ruim de helft van de burgers die op basis van het criterium samengestelde gezinnen als partner worden aangemerkt, in de praktijk waarschijnlijk geen gezin vormen. Dit raakt naar verwachting ruim 10.000 toeslaggerechtigden die op basis van dit criterium als partner worden of werden aangemerkt. Het kabinet acht het niet langer wenselijk dat een dermate grote groep burgers als toeslagpartner wordt aangemerkt op grond van het criterium samengestelde gezinnen, nu zij feitelijk geen zorgdragen voor elkaar. In plaats het toevoegen van nieuwe uitzonderingen, is daarom gekozen voor een grotere vereenvoudiging.

2.1.2 Voorgestelde maatregel

Met de voorgestelde maatregel komt het criterium samengestelde gezinnen te vervallen. Dit betekent in de eerste plaats dat een volwassene die op hetzelfde adres staat ingeschreven als een meerderjarige en het minderjarige kind van één van hen, niet langer als toeslagpartner wordt aangemerkt, tenzij sprake is van een andere grond op basis waarvan toeslagpartnerschap ontstaat.

Hiermee wordt voor een groep van naar schatting 10.000 burgers het hierboven beschreven knelpunt opgelost, doordat er geen ongewenst toeslagpartnerschap meer ontstaat. Voor burgers in deze omstandigheden geldt in de nieuwe situatie dat zij dezelfde toeslagen (zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag²¹) ontvangen als alleenstaanden. Dit kan voor deze burgers een verschil opleveren van duizenden euro's per jaar aan financiële ondersteuning die nodig is om vitale voorzieningen te kunnen betalen.

Daarnaast wordt het toeslagpartnerbegrip voor zowel burgers als de Dienst Toeslagen hiermee significant vereenvoudigd. Allereerst kunnen verschillende complexe uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip vervallen.²² Hiermee wordt het ingewikkelde en foutgevoelige proces van het aanvragen van dergelijke uitzonderingen voor burgers weggenomen en hoeft de Dienst Toeslagen minder uitzonderingen te verwerken. Daarnaast wordt het toeslagpartnerbegrip voor burgers begrijpelijker. Het toeslagpartnerbegrip bestaat al voornamelijk uit criteria die blijf geven van een keuze van betrokkenen om financiële verantwoordelijkheid voor elkaar te dragen. Voorbeelden van zulke criteria zijn het sluiten van een huwelijk, geregistreerd partnerschap of notarieel samenlevingscontract, het gezamenlijk kopen van een woning waarin zij samenwonen, of het worden van pensioenpartners. Bij het criterium samengestelde gezinnen is hiervan geen sprake. Uit de keuze van het delen van een woning blijkt immers niet per definitie dat men de financiële verantwoordelijkheid voor elkaars zorgkosten of kinderen wenst te delen. Door de afwijkende aard van dit criterium ontving de Dienst Toeslagen de afgelopen jaren veel vragen, bezwaren en verzoeken om de hardheidsclausule toe te passen. Met het laten vervallen van dit criterium

²¹ Omdat de huurtoeslag uitgaat van het begrip 'medebewoner', wordt voor burgers in deze situatie in principe hun recht op huurtoeslag nog steeds berekend aan de hand van de inkomens en vermogens van alle op het adres ingeschreven personen.

²² De uitzonderingen voor burgers mantelzorgers en burgers die een Oekraïense ontheemde opvangen komen geheel te vervallen. Het bereik van de uitzonderingen voor noodopvang en eerstegraads bloed- en aanverwanten neemt significant af.

ontstaan deze vragen en bezwaren niet, en wordt het toeslagpartnerbegrip dus zowel begrijpelijker voor burgers als minder belastend voor de uitvoering.

2.1.3 Inwerkingtreding

De voorgestelde maatregel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027. De voorgestelde maatregel kent geen terugwerkende kracht naar toeslagjaren vóór 2027. De consequenties van het huidige toeslagpartnerbegrip voor groepen in de situaties die in dit wetsvoorstel worden benoemd zijn tot op heden bewust door de wetgever geaccepteerd. De maatregel betreft dus niet de correctie van een onvoorziene uitwerking van de wet, maar een nieuwe beleidsmatige afweging ten aanzien van de betreffende groepen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De voorgestelde maatregel is naar verwachting doeltreffend en doelmatig. Het bereiken van het doel, te weten het voor alle burgers oplossen van de problematiek die ontstaat als gevolg van het criterium samengestelde gezinnen, is op meest doelmatige wijze enkel mogelijk door dit criterium te laten vervallen. Dit betekent dat ook bewust wordt geaccepteerd dat burgers die op grond van dit criterium toeslagpartner zijn of worden en die elkaar wel financieel ondersteunen in de nieuwe situatie de toeslagen zullen ontvangen die horen bij een alleenstaande. Dit betreft naar verwachting ongeveer de helft van de ongeveer 18.000 toeslagpartnerschappen die als gevolg van deze maatregel komen te vervallen. Dit gevolg is onvermijdelijk om de hierboven beschreven problematiek op te kunnen lossen zonder het stelsel nog complexer te maken. Het maken van nieuwe uitzonderingen om de problematiek te dempen leidt er niet toe dat alle probleemgevallen kunnen worden opgelost en zou het stelsel nog complexer maken. Een alternatief waarin getoetst wordt aan de feitelijke omstandigheden of sprake is van een gezin waar beide partners aan bijdragen, leidt ertoe dat het nog minder voorspelbaar wordt voor burgers om te weten wie als hun toeslagpartner wordt aangemerkt. Dan is immers pas na toetsing door de Dienst Toeslagen zeker of zij als toeslagpartner worden aangemerkt. Bovendien zou dit leiden tot een voor de Dienst Toeslagen bovenmatige uitvoeringslast als gevolg van de grote aantallen burgers in verhouding tot de beschikbare capaciteit, en de vergaande controles 'achter de voordeur' die nodig zijn om vast te stellen of sprake is van een feitelijk partnerschap. Het geheel afschaffen van het criterium zorgt daarmee voor een begrijpelijker stelsel en efficiëntere uitvoering. Bovendien gaan er als gevolg van de maatregel geen burgers op achteruit, omdat een toeslagpartnerschap – behoudens uitzonderlijke gevallen – enkel negatief kan uitwerken op de hoogte van de toeslagen die een belanghebbende ontvangt.²³

²³ Het is theoretisch mogelijk dat twee alleenstaanden maximaal enkele tientallen euro's minder aan zorgtoeslag ontvangen dan wanneer zij elkaars toeslagpartner zijn. Dit zal zich echter weinig voordoen en zal geen grote financiële gevolgen hebben voor deze burgers. Daarnaast kan het voorkomen dat een toeslagpartner met een hoog inkomen als alleenstaande geen recht op toeslagen heeft, maar op basis van een toeslagpartnerschap met iemand met een laag inkomen nu wel een toeslag ontvangt. Deze toeslag is echter bedoeld ter ondersteuning van het lage inkomen van de partner, waardoor het gevolg van het niet langer laten gelden van het toeslagpartnerschap acceptabel is. Bovendien zal het totaal aan toeslagen dat deze burgers in de nieuwe situatie ontvangen niet dalen.

2.2 Laten vervallen criteria toeslagpartnerschap in het voorafgaande jaar en toeslagpartnerschap in de rest van het jaar

2.2.1 Aanleiding

Met de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 is een criterium voor toeslagpartnerschap geïntroduceerd op basis waarvan burgers die in het voorafgaande jaar toeslagpartner waren en in een daarop aansluitend jaar op hetzelfde adres wonen, ook als toeslagpartner worden aangemerkt.²⁴ Dit criterium is volgens de oorspronkelijke memorie van toelichting ingevoerd “wegens uitvoeringsgevolgen”.²⁵ Omdat dit criterium de laatste grond is waarop burgers toeslagpartner kunnen worden, betreft dit enkel burgers waarbij geen andere grond voor toeslagpartnerschap meer bestaat, zoals het gehuwd zijn of beschikken over een notarieel samenlevingscontract. Daarnaast is met dezelfde wet een criterium voor toeslagpartnerschap geïntroduceerd op basis waarvan burgers die in een deel van een berekeningsjaar toeslagpartner zijn ook voor de rest van dat berekeningsjaar worden aangemerkt als toeslagpartner. Hoewel uit de toelichting bij deze wetswijziging niet blijkt waarom dit criterium is geïntroduceerd, is hier naar verwachting een overbrugging beoogd tussen het vervallen van de originele grond voor partnerschap en het ontstaan van een partnerschap op basis van het criterium partner in het voorafgaande jaar.²⁶

In de praktijk bestaat het bereik van deze criteria voornamelijk uit burgers die voorheen op grond van het criterium samengestelde gezinnen als toeslagpartner werden aangemerkt, maar waarbij het inwonende kind ofwel meerderjarig is geworden, ofwel uitwonend is geworden. Aangezien in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het criterium samengestelde gezinnen te laten vervallen, is het niet langer nodig of wenselijk dat deze burgers op grond van deze criteria als toeslagpartner blijven aangemerkt. Tevens zou het handhaven van deze criteria betekenen dat als gevolg van het afschaffen van het criterium samengestelde gezinnen niet alleen bovengenoemde burgers, maar alle burgers die in de huidige situatie als samengesteld gezin worden aangemerkt en nog steeds of in een volgend jaar op hetzelfde adres staan ingeschreven, toeslagpartner blijven. De problematiek die in paragraaf 2.1.1 is beschreven, zou dan voor deze burgers niet worden opgelost. Dit zou onwenselijk zijn.

2.2.2 Voorgestelde maatregel

Met de voorgestelde maatregel worden de criteria ‘partner in het voorafgaande jaar’ en ‘partner in de rest van het jaar’ geschrapt. Hiermee wordt allereerst voorkomen dat burgers die voor 1 januari 2027 op grond van het criterium samengestelde gezinnen als toeslagpartner zijn aangemerkt alsnog toeslagpartner blijven, ondanks dat dit criterium zelf komt te vervallen. Daarnaast acht het kabinet het ook voor andere groepen onwenselijk dat als de oorspronkelijke grond voor een toeslagpartnerschap is komen te vervallen, alsnog een toeslagpartnerschap in stand blijft. Enkel uit het gegeven dat er eerder sprake was van toeslagpartnerschap en dat men nog op hetzelfde adres staat ingeschreven kan namelijk niet worden afgeleid dat men nog steeds onderling de zorgkosten of de kosten en zorg voor het kind van één van hen deelt. Als burgers bijvoorbeeld gescheiden zijn, maar uit woningnood nog samenwonen, is het voorstelbaar dat na de scheiding geen wederzijdse

²⁴ Artikel 3, tweede lid, onderdeel f, Awir.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 83.

²⁶ Als bijvoorbeeld een huwelijk is beëindigd in april van een berekeningsjaar en de personen blijven samenwonen, zorgt het criterium partner in de rest van het jaar ervoor dat ook tussen mei en december een partnerschap blijft bestaan. In het daaropvolgende berekeningsjaar blijft het partnerschap in stand vanwege het criterium partner in het voorafgaande jaar.

financiële zorg voor elkaar meer plaatsvindt. Het is logischer om het toeslagpartnerschap te laten vervallen op het moment dat er geen sprake meer is van één van de gronden waarop een toeslagpartnerschap kan ontstaan. Aangezien het criterium partnerschap in de rest van het jaar voornamelijk een brugfunctie vervult tussen het moment waarop de originele grond voor het partnerschap vervalt en het moment waarop een casus onder het criterium partnerschap in het voorafgaande jaar valt, zou het tevens niet logisch zijn om enkel dit criterium te laten bestaan. Omdat beide criteria niet langer nodig²⁷ of wenselijk zijn, wordt voorgesteld deze te laten vervallen.

2.2.3 Inwerkingtreding

De maatregel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027. De voorgestelde maatregel kent geen terugwerkende kracht naar toeslagjaren vóór 2027. De maatregel betreft dus niet de correctie van een onvoorziene uitwerking van de wet, maar een nieuwe beleidsmatige afweging ten aanzien van de betreffende groepen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De voorgestelde maatregel is naar verwachting doeltreffend. Door de genoemde criteria voor toeslagpartnerschap te laten vervallen, wordt voorkomen dat de voorgestelde maatregel om het criterium samengestelde gezinnen te laten vervallen in de praktijk geen effect heeft voor mensen die vóór 1 januari 2027 als samengesteld gezin zijn aangemerkt. Daarmee zou het niet laten vervallen van het criterium partner in het voorafgaande jaar geen effect hebben, omdat het anders het laten vervallen van het criterium samengesteld gezin opheft. Het vervallen van dit criterium is bovendien het meest eenvoudig, waardoor de maatregel ook doelmatig is.

2.3 Laten vervallen uitzondering op medebewonerbegrip voor Oekraïense ontheemden

In het Belastingplan 2023 is een maatregel opgenomen om te voorkomen dat particulieren die ontheemde Oekraïners²⁸ in hun woning opvangen hiervan nadelige gevolgen ondervinden met betrekking tot hun toeslagen.²⁹ Daartoe is de werking van het criterium samengestelde gezinnen beperkt, zodat Oekraïense ontheemden niet op basis van dit criterium toeslagpartner zouden worden van degene die hen opvangt.³⁰ Deze uitzondering is niet langer nodig als het criterium samengestelde gezinnen komt te vervallen, zoals is toegelicht in paragraaf 2.1. Daarnaast is destijds ook geregeld dat ontheemde Oekraïners niet als medebewoner voor de huurtoeslag worden aangemerkt.³¹ De gedachte hierachter was het medebewonerschap er anders toe zou leiden dat door de ontheemde genoten inkomen of vermogen meegeteld zou worden bij het berekenen van de toeslagen van het gasthuishouden, en als gevolg daarvan de huurtoeslag van het gasthuishouden zou dalen.

²⁷ Op de uitvoeringsgevolgen van het laten vervallen van deze uitzondering wordt ingegaan in de paragraaf 'uitvoeringsgevolgen' van het algemeen deel van deze memorie.

²⁸ Met 'ontheemde Oekraïner' worden vreemdelingen bedoeld die tijdelijke bescherming genieten als bedoeld in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000, omdat zij onder de reikwijdte vallen van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/282 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 (PbEU 2022, L 71/1) of een verlenging van dat besluit.

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 3, p. 61.

³⁰ Artikel 3b Awir.

³¹ Artikel 3b Awir.

Inmiddels, enkele jaren na invoering van deze uitzondering, bedraagt het aantal gasthuishoudens enkele honderden. Een minderheid van deze gasthuishoudens maakt gebruik van huurtoeslag. Als ontheemde Oekraïners geen inkomen of vermogen hebben, heeft het enkele feit dat zij als medebewoner worden aangemerkt geen negatief effect op de huurtoeslag van het gasthuishouden. Voor de resterende groep die gebruik maakt van de uitzondering op het medebewonerbegrip is het kabinet van mening dat het inmiddels niet onredelijk is dat ontheemden die een inkomen genieten of beschikken over veel vermogen ook een bijdrage leveren aan de woonkosten van het gasthuishouden. Dit geldt immers ook voor burgers die iemand opvangen die niet afkomstig is uit Oekraïne. Dit past ook bij het streven van het kabinet om te normaliseren in plaats van specifieke regelingen voor deze groep ontheemden in stand te houden, en toe te werken naar rechten, plichten en voorzieningen waarmee ontheemden uit Oekraïne naar vermogen kunnen meedoen en meebetalen aan onze maatschappij.³²

Daarom wordt voorgesteld om naast de uitzondering op het criterium samengestelde gezinnen ook de uitzondering op het medebewonerbegrip in de huurtoeslag voor Oekraïense ontheemden te laten vervallen. De voorgestelde maatregel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027. Dat betekent dat vanaf deze datum Oekraïense ontheemden als medebewoner voor de huurtoeslag kunnen worden aangemerkt, en hun inkomen en vermogen bij de beoordeling van de draagkracht van de huurtoeslagaanvrager worden betrokken.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De voorgestelde maatregel is naar verwachting doeltreffend en doelmatig. Het doel van het vereenvoudigen van het toeslagpartnerbegrip wordt bereikt door een zeer specifieke uitzondering te laten vervallen. Tegelijkertijd geldt dat deze uitzondering niet langer nodig is, en met deze maatregel wordt aangesloten bij het streven naar normalisatie van de situatie waarin Oekraïense ontheemden in Nederland verkeren. De maatregel zorgt niet voor disproportionele effecten op toeslagontvangers, omdat er geen negatief effect op de huurtoeslag van gasthuishoudens ontstaat als een inwonende ontheemde Oekraïner niet over inkomen of vermogen beschikt. Het doel van vereenvoudiging van het partnerbegrip is het meest doelmatig wanneer uitzonderingen komen te vervallen. Dat is met deze wijziging het geval.

2.4 Voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt

Hoewel toeslagen voornamelijk gericht zijn op volwassenen, kunnen minderjarigen onder omstandigheden ook toeslagen ontvangen en kunnen zij een toeslagpartner hebben.³³ Ook kan het voorkomen dat een meerderjarige toeslaggerechtigde een minderjarige als toeslagpartner heeft. Een toeslagpartnerschap van of met een minderjarige kan enkel ontstaan op grond van een gezamenlijk kind tussen de betrokkenen. Minderjarigen mogen namelijk niet trouwen, een geregistreerd partnerschap of notarieel samenlevingscontract afsluiten, een huis kopen of pensioenpartners worden.³⁴

³² Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3346, p. 5.

³³ Zo kunnen minderjarigen huurtoeslag ontvangen als beide ouders overleden zijn, en kunnen minderjarige ouders aanspraak maken op kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag.

³⁴ Het huidige artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir, bevat de voorwaarde dat zowel de belanghebbende als de toeslagpartner meerderjarig zijn. Bovendien wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld dit onderdeel te laten vervallen, zie paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie.

Wanneer burgers een toeslagpartner hebben, worden de inkomens en vermogens van beide partners meegeteld bij het berekenen van het recht op en de hoogte van toeslagen, vervalt het recht op kinderopvangtoeslag als de toeslagpartner niet voldoet aan de arbeidseis en ontvangt de belanghebbende geen alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Met name dit laatste gevolg kan bij toeslagpartnerschappen waarbij minderjarigen betrokken zijn onwenselijk uitpakken. De voordelen die het hebben van een toeslagpartner normaliter met zich brengt, waaronder de gedeelde zorg en financiële verantwoordelijkheid voor een gezamenlijk kind, doen zich niet altijd voor bij toeslagpartnerschappen met minderjarigen. Minderjarigen zijn in de regel leerplichtig en hebben doorgaans dan ook geen inkomen waarmee een gezin kan worden onderhouden. Het is dus goed voorstelbaar dat een ouder die samenwoont met een minderjarige toeslagpartner feitelijk dezelfde ondersteuning nodig heeft als een alleenstaande ouder. Omdat minderjarigen in principe niet in aanmerking komen voor bijstand, kunnen zij het tekort aan alleenstaande ouderkop niet gecompenseerd krijgen via de bijstand. Een schrijnend voorbeeld van deze problematiek is onlangs voorgekomen in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin het toeslagpartnerschap tussen twee minderjarigen die samen inwoonden bij de ouders van één van hen werd doorbroken op grond van het evenredigheidsbeginsel.³⁵

Met de voorgestelde maatregel wordt voorkomen dat toeslagpartnerschappen ontstaan wanneer ten minste één van de toeslagpartners minderjarig is. Omdat dit enkel kan voorkomen op grond van het criterium gezamenlijk kind, wordt deze voorwaarde aan dit criterium toegevoegd. Wanneer beide ouders meerderjarig worden en nog steeds samenwonen, ontstaat alsnog een toeslagpartnerschap.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Naar verwachting is de voorgestelde maatregel doeltreffend. Doordat geen toeslagpartnerschappen ontstaan wanneer ten minste één van de betrokkenen minderjarig is, wordt voorkomen dat minderjarige ouders financiële problemen ondervinden als gevolg van het mislopen van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Dit gaat naar verwachting om een zeer klein aantal gevallen. De maatregel betreft echter een relatief eenvoudige wetswijziging en is eenvoudig geautomatiseerd uit te voeren door de Dienst Toeslagen. Om deze redenen is de maatregel naar verwachting ook doelmatig.

2.5 Opschoning

Met de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 is beoogd om het partnerbegrip tussen de toeslagen en de fiscaliteit te stroomlijnen en te harmoniseren.³⁶ Hierbij was voorzien dat in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) een basisbegrip zou worden opgenomen op basis waarvan burgers altijd als partner worden aangemerkt (gehuwden, geregistreerd partners en samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract). Vervolgens zou in materiewetten ruimte zijn om dit basisbegrip waar nodig aan te vullen.³⁷ Dit model is gevolgd in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), waarin het partnerbegrip op enkele punten verwijst naar dit basisbegrip in de AWR.

³⁵ ABRvS 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3497.

³⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 3.

³⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27789, nr. 18, p. 1.

Mede door de uitzonderingen die sindsdien zijn gemaakt om de problematiek rondom het toeslagpartnerschap voor verschillende doelgroepen op te lossen, is het partnerbegrip in de Awir steeds complexer geworden. Het feit dat naar de AWR wordt verwezen voor het basisbegrip en enkele aanvullende regels draagt bij aan deze complexiteit. Daarom wordt voorgesteld om het partnerbegrip in de Awir zoveel mogelijk zelfstandig leesbaar te maken en zo min mogelijk te verwijzen naar regels in andere wetten.

In het verlengde van deze aanpassing wordt tevens voorgesteld om ook de uitzonderingen die nu bestaan op het toeslagpartnerbegrip en die in andere artikelen staan op één vindplaats op te nemen. Daartoe wordt een delegatiebepaling opgenomen en worden de bestaande uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip verplaatst naar het Uitvoeringsbesluit Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (UB Awir). Als gevolg van deze wijziging staan alle uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip op één plek en wordt de wet beter leesbaar. Hiervoor en voor overige technische wijzigingen die worden voorgesteld om de bepalingen met betrekking tot het partnerbegrip in de Awir beter leesbaar te maken, wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze memorie.

2.6 Verlaging vermogensgrenzen zorgtoeslag en kindgebonden budget

Als dekking voor de budgettaire gevolgen van de maatregel 'laten vervallen criterium samengestelde gezinnen' en de daarmee gepaard gaande maatregel 'laten vervallen criteria toeslagpartnerschap in het voorafgaande jaar en toeslagpartnerschap in de rest van het jaar' wordt voorgesteld om de vermogensgrenzen in het kindgebonden budget en de zorgtoeslag te verlagen. Deze verlaging houdt in dat de vermogensgrenzen per 1 januari 2027 worden verlaagd met een bedrag van € 29.065 (prijspeil 2025). Hierdoor komen de vermogensgrenzen in prijspeil 2025 uit op € 112.831 (alleenstaanden) en € 150.364 (partners). Los van eventuele indexatie zal deze grens per 1 januari 2030 worden opgehoogd met een bedrag van € 1.496 (prijspeil 2025), tot vermogensgrenzen in prijspeil 2025 van € 114.328 (alleenstaanden) en € 151.860 (partners). De budgettaire gevolgen worden nader toegelicht in paragraaf 5 van deze memorie.

Als gevolg van een vermogensgrens bestaat in een berekeningsjaar geen recht op de tegemoetkoming als het vermogen op 1 januari van dat berekeningsjaar die vermogensgrens overschrijdt. Binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget bestaat een vermogensgrens sinds 2013. Destijds is gekozen voor een afwijking van de vermogensgrens die in de Awir is opgenomen, door voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget een grens te hanteren van € 80.000 bovenop het heffingvrije vermogen uit box 3.³⁸ Het kabinet onderbouwde deze keuze door te stellen dat mensen met een vermogen van ruim € 100.000 (alleenstaanden) of € 120.000 (partners) geen ondersteuning in de vorm van zorgtoeslag of kindgebonden budget nodig hebben.³⁹ Hierbij speelde tevens mee dat bij de vermogensgrens wordt uitgegaan van de bezittingen die moeten worden opgegeven in box 3, waardoor bijvoorbeeld een eigen woning niet meetelt als vermogen. Inmiddels zijn deze bedragen door indexatie over de jaren heen, en het

³⁸ Dit heffingvrij vermogen bedroeg destijds € 20.875 voor alleenstaanden en het dubbele voor partners. De vermogensgrens in de Awir was destijds gesteld op dit heffingvrij vermogen.

³⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32798, nr. 3, p. 1-2. De Afdeling advisering van de Raad van State vond overigens dat onvoldoende onderbouwd was waarom voor deze grens werd gekozen, en in het bijzonder waarom mensen met een vermogen dat boven het heffingvrij vermogen ligt zorgtoeslag of kindgebonden budget nodig zouden hebben. Zie Kamerstukken II 2011/12, 33024, nr. 4, p. 2.

loskoppelen van de vermogensgrens van het heffingvrije vermogen, in 2025 opgelopen tot € 141.896 (alleenstaanden) en € 179.429 (partners).⁴⁰ Hiermee wijken deze vermogensgrenzen nog verder af van de vermogensgrenzen in de Awir, die worden gehanteerd in de huurtoeslag (€ 37.395 voor alleenstaanden of per medebewoner en € 74.790 voor partners die samenwonen).⁴¹

Het kabinet acht het vanuit het principe dat toeslagen alleen terecht moeten komen bij mensen die toeslagen door een lage financiële draagkracht daadwerkelijk nodig hebben⁴² gerechtvaardigd om de vermogensgrenzen binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget te verlagen en de opbrengst hiervan in te zetten om de in de paragrafen 2.1 tot en met 2.4 besproken maatregelen te bekostigen. Ook na de voorgestelde verlaging blijven de vermogensgrenzen binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget ruim boven de € 100.000. Het kabinet acht de inkomenseffecten voor de groepen die worden geraakt door het verlagen van de vermogensgrenzen acceptabel, omdat deze mensen over genoeg vermogen beschikken om de kosten voor zorg en kinderen zelf te kunnen dragen. Wanneer het vermogen onder de nieuwe grenzen uitkomt, herleeft het recht op zorgtoeslag of kindgebonden budget. De verlaging van de vermogensgrenzen raakt naar verwachting ongeveer 50.000 huishoudens in totaal (0,6% van het totaal aantal huishoudens) in 2030.

De verlaging van de vermogensgrenzen is opgenomen in de Voorjaarsnota 2025⁴³ en wordt ondersteund door de reguliere communicatieacties van de Dienst Toeslagen. Hiermee is beoogd om het voorschot van de toeslagen op tijd te stoppen om zoveel mogelijk onverwachte terugvorderingen van toeslagen als gevolg van het verlagen van de vermogensgrenzen worden voorkomen. Door het tijdig starten van deze acties is aan burgers ruim de tijd geboden om rekening te houden met de verlaging van de vermogensgrenzen per 1 januari 2027.

Het recht op kindgebonden budget en het recht op zorgtoeslag kunnen als eigendomsrecht aangemerkt worden, zoals beschermd door artikel 1 Eerste Protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Met deze wetswijziging verliezen huishoudens met een vermogen dat de nieuwe grenzen overstijgt het recht op kindgebonden budget of zorgtoeslag. Omdat het gehele recht op de toeslag voor deze burgers komt te vervallen, betekent deze maatregel een inmenging in het eigendomsrecht.⁴⁴ Deze inmenging wordt gerechtvaardigd door het legitieme doel dat met de maatregel wordt nagestreefd en is proportioneel. Lidstaten komt een ruime beoordelingsmarge toe bij het inrichten en uitvoeren van sociaal en economisch beleid. Zolang dat beleid niet evident onredelijk is en de wijzigingen geen onevenredig zware last (*'an individual and excessive burden'*) voor de belanghebbende vormen, is er geen sprake van schending van het verdragsrecht.⁴⁵ De verlaging van de vermogensgrenzen binnen het kindgebonden budget en de zorgtoeslag raakt enkel burgers met een doorgaans hoger vermogen, en raakt daarmee niet aan de essentie van deze toeslagen die beogen om de lage en middeninkomens te ondersteunen in de kosten van kinderen en van hun zorgpremie. De betrokken hoogste vermogensgroep die geen aanspraak meer op kindgebonden

⁴⁰ Cijfers per 1 januari 2025.

⁴¹ Artikel 7, derde en vierde lid, Awir.

⁴² Zie in relatie tot de vermogensgrenzen binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget Kamerstukken II 2011/12, 33024, nr. 3, p. 1 en Kamerstukken II 2010/11, 32798, nr. 3, p. 2.

⁴³ Kamerstukken II 2024/25, 36725, nr. 1, p. 35-36.

⁴⁴ Zie EHRM, 13 december 2016, *Belane Nagy/Hongarije*, r.o. 84-86.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 26 april 2018, *Cakarević/Kroatië*, r.o. 78.

budget of zorgtoeslag maakt, kan de relevante kosten zelfstandig dragen. Dat is ook van belang bij een toets aan het Verdrag inzake de Rechten van het Kind voor wat betreft het kindgebonden budget. De artikelen 26 en 27 van dat verdrag beschermen de aanspraak op sociale voorzieningen en een toereikende levensstandaard. Die toereikende levensstandaard omvat in ieder geval voeding en kleding.⁴⁶ Het verlagen van de vermogensgrens tast deze standaard niet aan. De maatregel is daarom niet in strijd met de genoemde normen van hoger recht.

3. Verhouding tot nationale regelgeving

3.1 Relatie met studiefinanciering en de sociale zekerheid

Niet alleen binnen de toeslagen geldt een partnerbegrip, ook binnen het studiefinancieringsdomein wordt rekening gehouden met een partner, bijvoorbeeld bij het vaststellen van de draagkracht voor het terugbetalen van een studieschuld. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als voor het toeslagpartnerbegrip.⁴⁷ Daarom werken de maatregelen in dit wetsvoorstel ook door op dit domein.

Daarnaast merken ook veel regelingen in de sociale zekerheid bepaalde personen aan als partner van de belanghebbende.⁴⁸ Het partnerbegrip in de socialezekerheidsregelingen verschilt van het begrip dat binnen de toeslagen wordt gehanteerd. In socialezekerheidsregelingen worden naast gehuwden ook burgers die een 'gezamenlijke huishouding voeren' als partner aangemerkt en worden burgers die 'duurzaam gescheiden leven' van de belanghebbende juist niet als partner aangemerkt. Uitvoerende instanties dienen een feitenonderzoek te verrichten, waarbij gevraagd wordt naar de persoonlijke levenssfeer van burgers en aan de hand van voor interpretatie vatbare criteria te beoordelen of hieraan voldaan is, zoals gezamenlijke financiële verplichtingen als huur en verzekeringen of inschrijving bij dezelfde tandarts. In paragraaf 1.1 van deze memorie is benoemd dat voor het partnerbegrip binnen de toeslagen gekozen is om niet met zulke criteria te werken.

Het binnen de inkomensondersteuning hanteren van verschillende definities van het begrip 'partner' kan voor burgers verwarrend zijn en ertoe leiden dat eenzelfde persoon voor bepaalde regelingen wel, en voor andere regelingen niet als partner wordt aangemerkt. Daarom heeft het kabinet verkend of en hoe het partnerbegrip dat binnen het stelsel van inkomensondersteuning wordt gehanteerd zoveel mogelijk gestandaardiseerd en geharmoniseerd kan worden.⁴⁹ Naar aanleiding van die verkenning werkt het demissionaire kabinet door aan een voorstel voor een geharmoniseerde en objectiveerbare definitie voor het partnerbegrip. Naast dat een geharmoniseerd partnerbegrip beter aansluit bij de leefwereld van burgers maakt het eenduidig gebruiken van begrippen ook een betere en efficiëntere dienstverlening mogelijk, onder meer door betere gegevensdeling. Het streven is dat deze definitie in de toekomst zoveel mogelijk leidend wordt voor nieuwe wet- en regelgeving en aanpassingen aan bestaande wet- en regelgeving. Daarnaast is reeds voor de Algemene Ouderdomswet verkend om aan te sluiten op het

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld CRvB 29 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT3468.

⁴⁷ Zie hoofdstuk 1 van de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 3 van de Participatiewet, artikel 1, tweede tot en met negende lid, van de Toeslagenwet, artikel 1, tweede tot en met negende lid, van de Algemene Ouderdomswet en artikel 1.1.2 van de Wet langdurige zorg.

⁴⁹ Kamerstukken II 2024/25, 26448, nr. 849, p. 15.

partnerbegrip dat binnen de toeslagen wordt gehanteerd, met inbegrip van de maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel.⁵⁰

Zoals in paragrafen 1 en 2 is toegelicht, worden met het onderhavige wetsvoorstel de voornaamste resterende knelpunten binnen het toeslagpartnerbegrip opgelost door dit begrip te vereenvoudigen en beter aan te laten sluiten op de leefwereld van burgers. Deze stappen zijn in lijn met de verkenning naar een geharmoniseerd en objectiveerbaar partnerbegrip binnen het stelsel van inkomensondersteuning. Door de maatregelen in dit wetsvoorstel wordt het partnerbegrip binnen de toeslagen daarom ook geschikter om op termijn eventueel te hanteren binnen andere regelingen in de sociale zekerheid en als 'standaarddefinitie'⁵¹ te gelden.

3.2 Relatie met de fiscaliteit

Ingevolge de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 zijn de partnerbegrippen voor de inkomstenbelasting en de toeslagen vrijwel volledig geharmoniseerd.⁵² In de afgelopen jaren zijn er meerdere wijzingen doorgevoerd in het Awir-partnerbegrip, waardoor partnerbegrippen voor de inkomstenbelasting en de toeslagen steeds meer uit elkaar zijn gaan lopen. De Afdeling Advisering van de Raad van State (de Afdeling) heeft eerder opmerkingen gemaakt over deze disharmonisatie.⁵³ In het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen is met de introductie van drie nieuwe uitzonderingen op het partnerbegrip het verschil tussen deze twee partnerbegrippen groter geworden. Aan de andere kant is het toeslagpartnerbegrip meer gaan lijken op de partnerbegrippen zoals die gelden voor verscheidene socialezekerheidswetten. Hierbij heeft de Afdeling onderschreven dat het wetsvoorstel verbetermaatregelen een eerste stap zou kunnen zijn voor het toeslagenstelsel om meer aansluiting te zoeken bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheid die erop zijn gericht om in de uitvoering meer rekening te houden met de menselijke maat.⁵⁴ Het onderhavige wetsvoorstel zou wederom betekenen dat het verschil met het fiscale partnerbegrip groter wordt. Om die reden heeft het kabinet zich genoodzaakt gevoeld het oorspronkelijke uitgangspunt van harmonisatie te bezien.

Vanuit het oogpunt van eenvoud en duidelijkheid voor de burger is een geharmoniseerd partnerbegrip voor zowel toeslagen als de inkomstenbelasting het meest gewenst. Voor de aanspraak op en de hoogte van toeslagen wordt bovendien aangesloten op het inkomens- en vermogensbegrip van de Belastingdienst. Als twee personen fiscaal partner zijn kunnen zij gezamenlijke inkomens- en vermogensbestanddelen onderling verdelen. Als deze twee personen geen toeslagpartner van elkaar zijn, kan het zijn dat door de toerekening van het vermogen aan één partner de andere partner onder de vermogenstoets komt. Deze mismatch kan ook voorkomen bij het toerekenen van verschillende gemeenschappelijke inkomensbestanddelen⁵⁵ aan de andere partner, waardoor een (hogere) recht ontstaat op toeslagen.

Ondanks het harmonisatiestreven is de afgelopen jaren steeds verder afgeweken van het partnerbegrip in de inkomstenbelasting, doordat steeds meer is gebleken dat het

⁵⁰ Kamerstukken II 2024/25, 26448, nr. 849, p. 16.

⁵¹ Kamerstukken II 2024/25, 26448, nr. 849, p. 16

⁵² Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 25.

⁵³ Kamerstukken II 2024/25, 36605, nr. 4.

⁵⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36779, nr. 4.

⁵⁵ Het gaat hierbij om de belastbare inkomsten uit eigen woning, het inkomen uit aanmerkelijk belang voor aftrek van de persoonsgebonden aftrek en de persoonsgebonden aftrek, bijvoorbeeld giften en zorgkosten.

toeslagpartnerschap knelpunten met zich meebrengt die bij de fiscaliteit niet of in (veel) mindere mate aan de orde zijn. Dit heeft te maken met het feit dat het hebben van een toeslagpartner in de regel nadelig uitpakt voor burgers. Doordat de inkomens en vermogens van partners samen worden geteld, kan het recht op toeslagen lager zijn of zelfs ontbreken. Dit is gestoeld op het uitgangspunt dat burgers met een partner elkaar (kunnen) ondersteunen en daardoor minder inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen nodig hebben. Dit uitgangspunt is nog steeds valide, zij het niet dat voor sommige burgers – zoals toegelicht in paragrafen 2.1 en 2.2 – de feitelijke situatie anders kan zijn. Verder heeft het fiscaal partnerbegrip ook nog een anti-misbruikarakter,⁵⁶ zodat het beperken van het fiscaal partnerbegrip een andere afweging vergt. Het voordeel van het oplossen van de problemen die bestonden in het toeslagpartnerbegrip heeft voor het huidige en eerdere kabinetten dan ook telkens zwaarder gewogen dan het nadeel in de vorm van meer complexiteit door disharmonisatie.

In de inkomstenbelasting is het hebben van een partner daarentegen in de regel juist voordelig, vanwege het onderling kunnen verdelen van gemeenschappelijke inkomensbestanddelen en vermogens waarmee de belastingdruk kan worden verlaagd. Daarnaast wordt het partnerschap meestal na afloop van het jaar definitief over het hele voorgaande jaar vastgesteld. Burgers geven dit bij hun aangifte inkomstenbelasting aan, op een moment dat zij de tijd kunnen nemen om hun aangifte te (laten) doen. Het toeslagpartnerschap wordt daarentegen per maand vastgesteld. Het kan zijn dat iemand de ene maand geen partner heeft, maar de maand erna als gevolg van bijvoorbeeld een verhuizing wel. Als de burger dit per abuis te laat doorgeeft, ervaart die meteen nadelige consequenties in de vorm van terugvorderingen. Anders dan bij toeslagen hoeven wijzigingen in de leefsituatie in de fiscaliteit niet gedurende een mogelijk korte stressvolle periode te worden doorgegeven waarbij de wijziging ook nog direct effect heeft op de bekostiging van het dagelijks levensonderhoud.

Er zijn dus grote verschillen in de gevolgen van het hebben van een partner voor de toeslagen in vergelijking met het hebben van een partner in de inkomstenbelasting, waardoor de partnerbegrippen anders gewogen dienen te worden.

4. Uitvoeringsgevolgen

PM wordt ingevuld na uitvoeringstoets

Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen

Eenmalige uitvoeringskosten in 2026: € 1 miljoen. Daarna besparing van € 0,4 miljoen structureel.

5. Budgettaire aspecten

Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen, en de daarmee samenhangende maatregel 'laten vervallen toeslagpartnerschap in het voorafgaande jaar en toeslagpartnerschap in de rest van het jaar'

Als gevolg van deze maatregelen zullen naar verwachting jaarlijks ongeveer 18.000 toeslagpartnerschappen niet langer gelden of niet ontstaan. Hoewel een exacte onderverdeling

⁵⁶ Zoals bij het afgezonderd particulier vermogen (artikel 2.14a van de Wet inkomstenbelasting 2001) en de terbeschikkingstellingsregeling (artikel 3.91 van de Wet inkomstenbelasting 2001).

naar de verschillende doelgroepen niet bekend is, kan op basis van een expertschatting van de Dienst Toeslagen in algemene zin worden gesteld dat jaarlijks ongeveer 9.000 burgers aangemerkt als partner op basis van het criterium samengestelde gezinnen. Daarnaast worden er jaarlijks ongeveer 9.000 burgers aangemerkt als partner op basis van het criterium toeslagpartner in eerder jaar, waarvan veruit de meeste burgers in het verleden toeslagpartner zijn geworden op grond van het criterium samengestelde gezinnen. Dit omvat ook de doelgroep burgers die eerst partner waren op grond van het criterium toeslagpartnerschap de rest van het jaar, omdat die uiteindelijk uitstroomt in de groep toeslagpartners in het voorafgaande jaar.

Door deze aanpassingen wordt verwacht dat ongeveer 18.000 burgers recht krijgen op (meer) zorgtoeslag (gemiddeld € 1.000) en op (meer) kindgebonden budget (gemiddeld € 1.915 omdat het inkomen van de voormalig toeslagpartner wegvalt en gemiddeld circa € 3.260 aan alleenstaande ouderkop). De maatregelen hebben geen effect op de huurtoeslag. Structureel is er tevens geen effect bij de kinderopvangtoeslag vanwege de invoering van het nieuwe stelsel kinderopvang per 2029, waarbij de tegemoetkoming niet meer afhankelijk is van het inkomen. De kosten voor deze maatregel worden geraamd op in totaal circa € 111 miljoen structureel, waarvan circa € 18 miljoen zorgtoeslag en circa € 93 miljoen kindgebonden budget.

Laten vervallen uitzondering op medebewonerbegrip voor Oekraïense ontheemden

Als gevolg van deze maatregel vervalt voor naar verwachting enkele honderden gasthuishoudens de uitzondering op het medebewonerschap voor Oekraïense ontheemden. Dat betekent dat het recht op of de hoogte van de huurtoeslag van belanghebbenden kan veranderen, afhankelijk van de draagkracht van de Oekraïense ontheemde. Aangezien het een beperkt aantal huishoudens betreft, en de doelgroep bij een gasthuishouden inwonende Oekraïners over het algemeen niet over een hoog inkomen of vermogen beschikt, zijn de eventuele budgettaire gevolgen van deze maatregel verwaarloosbaar.

Voorkomen van toeslagpartnerschappen bij minderjarigen

Het voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt als zij op hetzelfde adres staan ingeschreven als de (minderjarige) ouder van een gezamenlijk kind treft naar verwachting een zeer beperkte groep van ongeveer 10 burgers op jaarbasis. De eventuele budgettaire gevolgen van deze maatregel zijn daarom verwaarloosbaar.

Verlaging vermogensgrenzen kindgebonden budget en zorgtoeslag

Door de verlaging van de vermogensgrenzen binnen het kindgebonden budget en de zorgtoeslag verliezen naar verwachting ongeveer 50.000 huishoudens het recht op één of beide toeslagen. Dit betekent een ombuiging van € 43 miljoen structureel binnen het kindgebonden budget en € 70 miljoen structureel binnen de zorgtoeslag. Deze middelen worden ingezet om de budgettaire gevolgen van de maatregelen 'laten vervallen criterium samengestelde gezinnen' en de daarmee samenhangende maatregelen 'laten vervallen criteria toeslagpartnerschap in het voorafgaande jaar en toeslagpartnerschap in de rest van het jaar' te dekken.

6. Doenvermogen

Per maatregel is een inschatting gemaakt van de 'doenlijkheid'. Het gaat er dan om in hoeverre een maatregel (direct) kan leiden tot (problematische) belasting van het doenvermogen van de betreffende burgers. Bij het doenvermogen wordt gekeken naar een aantal factoren, zoals of en welke extra acties er van deze groep gevraagd worden ten opzichte van de huidige situatie, in hoeverre deze acties kunnen samenvallen met omstandigheden die het doenvermogen kunnen inperken, zoals financiële stress en *life events* en of de maatregel zelf voordelig is voor het doenvermogen. Elke maatregel krijgt op basis van een inschatting van het doenvermogen één van de volgende vier oordelen:

- **Oordeel 1**: doenlijkheid niet relevant of onveranderd; wanneer de maatregel ten opzichte van de huidige situatie geen extra acties vergt van mensen of een technische wijziging betreft;
- **Oordeel 2**: kleiner beroep op het doenvermogen van burgers; wanneer de maatregel ertoe leidt dat burgers minder acties hoeven nemen;
- **Oordeel 3**: groter beroep op het doenvermogen van burgers, geen aandachtspunt; wanneer de maatregel ertoe leidt dat burgers meer acties moeten nemen, maar zij deze naar verwachting correct zullen uitvoeren;
- **Oordeel 4**: groter beroep op het doenvermogen van burgers, wel aandachtspunt; wanneer de maatregel ertoe leidt dat burgers meer acties moeten nemen, en zij deze naar verwachting niet (altijd) goed kunnen/zullen uitvoeren.

Tabel 1: oordeel per maatregel

Maatregel	Oordeel
Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen	Oordeel 2
Laten vervallen criteria toeslagpartnerschap in eerder jaar en toeslagpartnerschap in de rest van het jaar	Oordeel 2
Laten vervallen uitzondering op medebewonerbegrip voor Oekraïense ontheemden	Oordeel 3
Voorkomen van toeslagpartnerschappen bij minderjarigen	Oordeel 2
Opschonen partnerbegrip	N.v.t.
Verlaging vermogensgrenzen kindgebonden budget en zorgtoeslag	Oordeel 3

Hierna wordt per voorgestelde maatregel een toelichting gegeven op de doenvermogenaspecten.

Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen

Met het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen wordt een regel geschrapt die door burgers niet als intuïtief wordt ervaren. In al stressvolle situaties, bijvoorbeeld indien iemand na scheiding tijdelijk bij een familielid (niet zijnde eerstegraads bloed- of aanverwant) gaat wonen,

worden burgers niet ook nog onverwachts geconfronteerd met de negatieve gevolgen van een toeslagpartnerschap. Ook neemt het laten vervallen van dit criterium significante financiële stress weg bij burgers voor wie dit criterium nu onbedoeld en onwenselijk uitpakt. Zij ontvangen als gevolg van het schrappen van deze regel de inkomensondersteuning die zij nodig hebben.

Laten vervallen criteria toeslagpartnerschap in het voorafgaande jaar en toeslagpartnerschap in de rest van het jaar

Het laten vervallen van deze criteria zorgt ervoor dat het moment waarop de oorspronkelijke grond voor het toeslagpartnerschap vervalt, ook het moment wordt waarop gevolgen optreden voor de toeslagen. Dit sluit beter aan bij de beleving van burgers. Hierdoor wordt bij een *life event*, zoals een scheiding, minder beroep gedaan op het doenvermogen van burgers om uit te vinden wanneer een gevolg voor hun toeslagen optreedt. Ook verlaagt dit de financiële stress die kan bestaan als burgers ook na een scheiding nog met elkaar verweven zijn voor wat betreft hun inkomensondersteuning.

Laten vervallen uitzondering op medebewonerbegrip voor Oekraïense ontheemden

Voor burgers die een Oekraïense ontheemde opvangen en die huurtoeslag ontvangen, wordt het beperkt ingewikkelder om in te schatten op hoeveel huurtoeslag zij recht hebben. Het inkomen en vermogen van de inwonende ontheemde worden immers nu ook betrokken bij de berekening van het recht op huurtoeslag. Door gerichte communicatie en dienstverlening richting deze doelgroep kan dit effect op het doenvermogen van burgers worden beperkt.

Voorkomen van toeslagpartnerschappen bij minderjarigen

Het voorkomen van toeslagpartnerschappen bij minderjarigen zorgt ervoor dat bij de kleine doelgroep van deze maatregel minder financiële stress ontstaat, omdat zij de inkomensondersteuning als alleenstaande ouder ontvangen.

Verlaging vermogensgrenzen kindgebonden budget en zorgtoeslag

Het verlagen van de vermogensgrenzen betekent dat sommige burgers die voorheen wel toeslagen ontvingen, nu geen recht meer hebben op kindgebonden budget en zorgtoeslag. Dit betekent dat zij een extra handeling moeten verrichten, namelijk het op tijd stopzetten van de toeslag als zij daar niet langer recht op hebben. Goede communicatie richting deze doelgroep is nodig om hen te wijzen op de verlaagde vermogensgrens op de peildatum van 1 januari, om te voorkomen dat burgers onverwachts geen recht meer hebben op toeslagen en te maken krijgen met een terugvordering. De Dienst Toeslagen zal zich inspannen om duidelijk te communiceren over de verlaging van de vermogensgrenzen, om zoveel mogelijk terugvorderingen als gevolg hiervan te voorkomen. Om handelingsperspectief te bieden aan de betreffende burgers met een vermogen op of rond de nieuwe vermogensgrens, wil de Dienst Toeslagen medio 2026 via de website, intermediairs en bij nieuwe aanvragen over de voorgenomen nieuwe vermogensgrens communiceren. Daarnaast wil de Dienst Toeslagen indien mogelijk bij het proces van massaal automatisch continueren (MAC) in de herfst van 2026 al de nieuwe normen hanteren. Dit is afhankelijk van de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer. Structureel zullen meer burgers met de gewijzigde vermogensgrens rekening moeten houden, omdat meer mensen een vermogen hebben dat in de buurt ligt van de nieuwe grenzen. Dit levert een beperkte toename op van het beroep dat op het doenvermogen van burgers wordt gedaan.

7. Gevolgen burgers en bedrijven

Alle maatregelen die hieronder niet afzonderlijk worden behandeld hebben geen of slechts zeer beperkte structurele gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers. Alle maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. PM ATR

Laten vervallen criteria toeslagpartnerschap in het voorafgaande jaar en toeslagpartnerschap in de rest van het jaar

Deze twee maatregelen betekenen in de praktijk dat een groep burgers die nu een toeslagpartner hebben dit per 1 januari 2027 niet meer hebben. Dit heeft gevolgen voor de hoogte van toeslagen. Dit proces verloopt automatisch. Er is geen extra handeling nodig van deze groep burgers.

Het is mogelijk dat een groep burgers die met hun partner een gezamenlijk recht op toeslagen heeft, na het doorbreken van het partnerschap geen recht meer zal hebben op een of meerdere toeslagen op basis van hun individuele inkomen of vermogen. Geschat is dat het hier gaat om een kleine doelgroep waarvan geen aanvullende handelingen wordt vereist.

Bij elkaar genomen leveren deze twee maatregelen geen administratieve lasten op voor burgers. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele terugvorderingen of eventueel ingediende bezwaren.

Verlaging vermogensgrenzen kindgebonden budget en zorgtoeslag

De verlaging van het vermogensgrenzen betekent dat een groep huishoudens geen recht meer heeft op een of meer toeslagen. De grote van deze groep is geschat op 50.000 huishoudens. Burgers zullen zich tijdig moeten (laten) informeren over de wijziging en hun toeslagen tijdig moeten stopzetten. Geschat is dat dit tien minuten kost voor een burger per huishouden, naast vijf minuten ter kennisneming. Bij elkaar genomen leidt dit tot een beperkte incidentele regeldrukverzwaring voor burgers. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele terugbetalingen (zoals door het niet tijdig de toeslag stopzetten) of eventueel ingediende bezwaren.

8. Evaluatie

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen vallen onder de Awir. De voorgestelde aanpassingen zullen binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd via de reguliere evaluatie naar de doeltreffendheid en de effecten van de Awir in praktijk. De eerstvolgende evaluatie van de Awir na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal naar verwachting plaatsvinden in 2031.

9. Advies en consultatie

PM wordt ingevuld na internetconsultatie

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1, onderdeel A (artikel 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Artikel 3, eerste lid, Awir

Het huidige artikel 3, eerste lid, Awir verwijst voor de invulling van het toeslagpartnerbegrip naar het in de fiscaliteit geldende partnerbegrip dat is opgenomen in artikel 5a, eerste lid, onderdeel a, AWR in samenhang met artikel 2, zesde lid, AWR. Op basis hiervan worden als partner aangemerkt de echtgenoot, de geregistreerd partner en personen die op hetzelfde adres staan ingeschreven en een notarieel samenlevingscontract hebben gesloten. Voorgesteld wordt om de verwijzing naar de AWR te verwijderen en een zelfstandig leesbaar partnerbegrip op te nemen in artikel 3 Awir.

Het voorgestelde artikel 3, eerste lid, Awir, regelt dat de echtgenoot of geregistreerd partner van de belanghebbende als partner van de belanghebbende wordt aangemerkt ter zake van de inkomensafhankelijke regelingen. Daarmee worden in dit eerste lid de situaties geregeld waarin altijd sprake is van partnerschap, ongeacht het woonadres van personen. Het voorgestelde artikel 3, tweede lid, Awir regelt de situaties waarin sprake is van partnerschap indien personen op hetzelfde woonadres zijn ingeschreven. Dit is ook een voorwaarde voor partnerschap van personen die met elkaar een notarieel samenlevingscontract hebben gesloten. Daarom wordt voorgesteld om het partnerschap van personen met een notarieel samenlevingscontract voortaan te regelen in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, Awir. Met de voorgestelde aanpassing van artikel 3, eerste lid, Awir in samenhang met het regelen van partnerschap van personen met een notarieel samenlevingscontract in artikel 3, tweede lid, onderdeel a, Awir wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel 3, tweede lid, Awir

De wijzigingen die worden voorgesteld in artikel 3, tweede lid, Awir worden hierna per onderdeel toegelicht.

Aanhef

De aanhef van artikel 3, tweede lid, Awir wordt ingekort ten behoeve van de leesbaarheid van de bepaling. De overbodige zinsnede 'In aanvulling op het eerste lid wordt voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen' wordt hiertoe geschrapt. Uit artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel f, Awir volgt immers reeds dat de definitie geldt voor de Awir en de daarop berustende bepalingen. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel a

Het voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdeel a, Awir regelt dat twee personen die op hetzelfde adres staan ingeschreven en een notarieel samenlevingscontract met elkaar hebben gesloten, worden aangemerkt als partner. Voor een nadere toelichting van de keuze om deze situatie voortaan in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdeel a, Awir te regelen wordt verwezen naar de toelichting op het voorgestelde artikel 3, eerste lid, Awir. In samenhang met het invoegen van het voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdeel a, Awir wordt voorgesteld het huidige artikel 3, tweede lid, onderdelen a tot en met f, Awir te verletteren tot de onderdelen b tot en met g.

Onderdelen b en c (nieuw)

Aan het voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdelen b (nieuw) en c (nieuw), Awir wordt de voorwaarde toegevoegd dat slechts een toeslagpartnerschap ontstaat als zowel de belanghebbende

als de partner meerderjarig zijn. Minderjarige ouders kwalificeren daardoor niet langer als toeslagpartner. Voor de overige onderdelen is deze toevoeging niet nodig, doordat de overige onderdelen niet van toepassing kunnen zijn op een minderjarige. Het is immers voor een minderjarige niet mogelijk om een notarieel samenlevingscontract aan te gaan, een huis te kopen of om zich aan te melden als partner bij een pensioenfonds.

Onderdelen f (nieuw) en g (nieuw)

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, wordt voorgesteld het criterium samengestelde gezinnen en het criterium toeslagpartnerschap in het voorafgaande jaar te schrappen, zodat niet langer op basis van deze situaties sprake is van toeslagpartnerschap. Deze criteria zijn opgenomen in artikel 3, tweede lid, onderdelen f (nieuws) en g (nieuw), Awir. Voorgesteld wordt deze onderdelen f (nieuw) en g (nieuw) te laten vervallen.

Artikel 3, derde lid, Awir

Het huidige artikel 3, derde lid, Awir regelt dat mensen waarbij de grond voor het partnerschap is vervallen, maar die wel blijven samenwonen, ook als partner aangemerkt blijven voor de rest van het jaar. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie, acht het kabinet het wenselijk dat het criterium 'partner voor de rest van het jaar' wordt afgeschaft. Daarom wordt voorgesteld om het huidige artikel 3, derde lid, Awir, te laten vervallen. In samenhang met het voorgestelde vervallen van dit artikel wordt voorgesteld om artikel 3, vierde tot en met negende lid, Awir te vernummeren tot derde tot en met achtste lid.

Artikel 3, derde lid (nieuw), Awir

Op grond van het huidige artikel 3, vierde lid, Awir kan een persoon slechts één partner hebben. Indien op grond van artikel 3, eerste of tweede lid, Awir meerdere personen als partner kunnen worden aangewezen, wordt aan de hand van verschillende regels bepaald welke persoon als partner van de belanghebbende aangemerkt dient te worden. Deze regels staan nu vermeld in artikel 3, vierde lid, Awir en in artikel 5a, vijfde lid, AWR.

Om de hierboven benoemde regels op één vindplaats op te nemen en om artikel 3 Awir zo leesbaar mogelijk te maken, wordt voorgesteld om, naast het vernummeren van artikel 3, vierde lid, Awir tot artikel 3, derde lid, Awir een delegatiegrondslag in artikel 3, derde lid (nieuw), Awir op te nemen, op basis waarvan bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld die voorzien in een rangorde in het geval meerdere personen als partner zouden kunnen worden aangemerkt. Het streven is om, indien dit wetsvoorstel met ingang van januari 2027 tot wet wordt verheven, de ministeriële regeling eveneens met ingang van 1 januari 2027 in werking te laten treden.

Artikel 3, vierde lid (nieuw), Awir

Het huidige artikel 3, vijfde lid, Awir bevat enkele uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip, namelijk voor bloed- of aanverwanten in de eerste graad van de belanghebbende en personen waarvoor de belanghebbende een pleegvergoeding of kinderbijslag heeft ontvangen. Hiernaast bestaan nog andere uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip, in artikel 5a, vierde lid, AWR, artikel 3, achtste lid, Awir en de artikelen 3a, 3b en 3c Awir.

Zoals hierboven toegelicht wordt in samenhang met het voorgestelde vervallen van artikel 3, derde lid, Awir voorgesteld artikel 3, vijfde lid, Awir te vernummeren tot artikel 3, vierde lid, Awir. Daarnaast wordt voorgesteld om de uitzonderingen niet langer in verschillende wetsbepalingen op te nemen, maar op één vindplaats te bundelen. Daartoe wordt in het voorgestelde artikel 3, vierde lid (nieuw), Awir een delegatiegrondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen te maken op het toeslagpartnerbegrip, bedoeld in artikel 3, eerste en tweede lid, Awir en de bestaande uitzonderingen op te nemen in het UB Awir. Het gaat hier om gevallen waarbij de partner niet geacht wordt bij te dragen in de kosten waarop de inkomensafhankelijke regelingen betrekking hebben (huur, zorgpremie, kosten voor kinderen of kinderopvang). In deze gevallen gaat namelijk het uitgangspunt niet op dat een reëel beeld van de draagkracht van de belanghebbende kan worden gevormd door zowel draagkracht van de belanghebbende als van de partner in aanmerking te nemen. Hiervoor is niet vereist dat burgers daadwerkelijk aantonen dat de persoon die als toeslagpartner wordt aangemerkt niet bijdraagt in de relevante kosten, maar hiervoor kan op basis van groepskenmerken worden aangenomen dat dit niet plaatsvindt. Zo wordt bijvoorbeeld aangenomen dat een partner die is vermist niet bijdraagt aan de relevante kosten van de belanghebbende.

Hiermee wordt allereerst naar de toekomst toe voorkomen dat voor relatief kleine groepen huishoudens in verhouding tot de totale populatie toeslaggerechtigden voorzieningen op wetsniveau hoeven te worden getroffen. Zo wordt recht gedaan aan de oproep van de Afdeling Advisering van de Raad van State om het maken van detailwetgeving te voorkomen.⁵⁷ Door de uitzonderingen te verplaatsen naar lagere regelgeving is het bovendien sneller mogelijk om nieuwe groepen toe te voegen. Hoewel er momenteel geen afgebakende groepen in beeld zijn waarvoor wordt beoogd om een nieuwe uitzondering op het partnerbegrip te creëren, is het niet uit te sluiten dat die op een later moment alsnog ontstaan dan wel bekend worden.

Gekozen is voor een meer generieke formulering waarbij objectief bepaalde groepen in lagere regelgeving worden afgebakend. Een meer subjectieve generieke uitzonderingsbepaling voor mensen met een partner die niet financieel of fysiek bijdraagt aan het huishouden is op korte termijn niet goed uitvoerbaar voor de Dienst Toeslagen. Een dergelijke benadering zou immers een uitgebreid individueel feitelijk onderzoek vereisen, en mogelijke periodieke controles, wat niet werkbaar is voor de Dienst Toeslagen gelet op de massale processen. Daardoor kan het voorkomen dat een toeslagpartnerschap ontstaat met een persoon die niet bijdraagt in de kosten waar de inkomensafhankelijke regelingen betrekking op hebben, maar dat het niet mogelijk is om deze situatie door middel van een uitzondering op het toeslagpartnerbegrip te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden bij burgers met een huwelijkspartner die elders woont en met wie de belanghebbende geen contact heeft. In dergelijke situaties kunnen burgers die de alleenstaande ouderkop binnen het kindgebonden budget mislopen zich tot de gemeente wenden, die kan besluiten om de alleenstaande ouderkop toe te kennen in het kader van de bijstand.⁵⁸ De maatregelen in dit wetsvoorstel leiden niet tot aanpassingen van de hierboven beschreven praktijk.

⁵⁷ Kamerstukken II 2024/35, 36 779, nr. 4.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2619.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat geen inhoudelijke wijziging wordt beoogd met betrekking tot de uitzonderingen zelf. Dezelfde uitzonderingen blijven van toepassing onder dezelfde voorwaarden, maar deze worden enkel verplaatst naar het UB Awir. Dit betreft tevens de gronden op basis waarvan men niet als gehuwd wordt aangemerkt op grond van de AWR, te weten burgers die een verzoek tot echtscheiding of scheiding van tafel en bed hebben ingediend en niet op hetzelfde adres staan ingeschreven. Het streven is om, indien dit wetsvoorstel met ingang van januari 2027 tot wet wordt verheven, de algemene maatregel van bestuur eveneens met ingang van 1 januari 2027 in werking te laten treden.

Artikel 3, vijfde lid (nieuw), Awir

Het huidige artikel 3, vijfde lid, Awir, regelt toeslagpartnerschap in de situatie dat inschrijving op hetzelfde woonadres niet langer mogelijk is als gevolg van opname in een verpleeghuis of verzorgingshuis vanwege medische redenen of ouderdom van een van de partners. Op basis van dit lid kunnen deze personen nu als partner aangemerkt blijven, ondanks dat zij niet meer op één adres wonen. In de praktijk is de Dienst Toeslagen zonder een verzoek van de belanghebbende of de partner niet op de hoogte van deze wijziging. De Dienst Toeslagen kan namelijk aan de hand van het adres in de BRP niet zien of de verhuisde partner in een verpleeghuis of verzorgingshuis is ingeschreven. Daarom wordt, naast de vernummering van artikel 3, zesde lid, Awir tot artikel 3, vijfde lid, Awir, voorgesteld om het gehanteerde uitgangspunt om te keren. Deze personen worden dan na de verhuizing niet meer als partner aangemerkt, tenzij ten minste een van hen een verzoek doet om wel als partner te worden aangemerkt.

Er worden daarnaast twee redactionele wijzigingen voorgesteld. In de eerste plaats wordt voorgesteld om artikel 3, vijfde lid (nieuw), tweede zin, Awir te laten vervallen. Hierin is geregeld dat artikel 3, vijfde lid (nieuw), Awir ook van toepassing is op personen die partners zijn op grond van artikel 3, eerste lid, Awir. Dit is zo geregeld met het oog op personen met een notarieel samenlevingscontract die op hetzelfde woonadres zijn ingeschreven. Deze personen worden nu immers als partners aangemerkt op grond van artikel 3, eerste lid, Awir. Op grond van de voorgestelde aanpassing van artikel 3, eerste lid, Awir in samenhang met het voorgestelde artikel 3, tweede lid (nieuw), onderdeel a, Awir worden deze personen voortaan op grond van artikel 3, tweede lid (nieuw), Awir als toeslagpartners aangemerkt. Het is daarmee niet langer nodig dat deze uitzondering van toepassing kan zijn op partners in de zin van artikel 3, eerste lid, Awir.

Voorts wordt voorgesteld om artikel 3, vijfde lid (nieuw), derde zin, Awir te laten vervallen. In deze zin is nu de mogelijkheid opgenomen voor partners om ervoor te kiezen niet als partners te worden aangemerkt als een van beide partners wordt opgenomen in een verpleeghuis of verzorgingshuis. Dit betreft een uitzondering op het toeslagpartnerbegrip. Gegeven hetgeen is toegelicht bij artikel 3, vierde lid (nieuw), Awir wordt nagestreefd om dergelijke uitzonderingen op één vindplaats op te nemen, namelijk in het UB Awir. Gelet daarop wordt voorgesteld dat de mogelijkheid voor een partner, bedoeld in artikel 3, eerste of tweede lid, Awir om niet meer als partner te worden aangemerkt voor de duur van de opname van een van beide partners in een verpleeg of verzorgingshuis op te nemen in het UB Awir.

Artikel 3, zevende lid (nieuw), Awir

Als gevolg van het voorstel om artikel 3, tweede lid, onderdeel e (nieuw), Awir (het criterium samengestelde gezinnen) te laten vervallen, wordt voorgesteld ook artikel 3, zevende lid (nieuw), Awir (het huidige artikel 3, achtste lid, Awir) te laten vervallen. Dit lid bevat een uitzondering op partnerschappen die zijn ontstaan op grond van het criterium samengestelde gezinnen. Als het criterium samengestelde gezinnen vervalt, wordt dit lid dus overbodig.

Artikel 3, achtste lid (nieuw), Awir

Als gevolg van het voorstel om de uitzondering in het huidige artikel 3, vijfde lid, onderdeel a, Awir te verplaatsen naar het UB Awir, wordt voorgesteld om artikel 3, achtste lid (nieuw), Awir te laten vervallen. Dit lid bevat een aanvulling op het begrip 'aanverwant', dat in het voorgestelde artikel 3, vierde lid (nieuw), Awir niet meer voorkomt. Deze aanvulling wordt verplaatst naar het UB Awir.

Artikel I, onderdeel B (artikelen 3a, 3b en 3c van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Zoals toegelicht onder artikel I, onderdeel A, wordt voorgesteld de inhoud van de huidige artikelen 3a en 3c Awir te verplaatsen naar het Uitvoeringsbesluit Awir, op basis van de voorgestelde delegatiegrondslag in artikel 3, vierde lid (nieuw), Awir. De betreffende artikelen kunnen hiermee vervallen.

In artikel 3b Awir is een uitzondering opgenomen waardoor Oekraïense ontheemden niet worden aangemerkt als toeslagpartner op grond van het criterium samengestelde gezinnen en niet worden aangemerkt als medebewoner voor de huurtoeslag tenzij ook de belanghebbende een Oekraïense ontheemde is. Zoals inhoudelijk is toegelicht in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie, kan deze uitzondering komen te vervallen. Daarom wordt voorgestelde artikel 3b Awir, waarin deze uitzondering is geregeld, te laten vervallen.

Artikel II (artikel 1.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

In artikel 1.2, negende lid, Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) wordt voor zover van belang een persoon die op grond van artikel 1.2, eerste lid, onderdeel e, Wet IB 2001 niet meer als partner wordt aangemerkt, ook niet als partner aangemerkt voor de toepassing van de Awir. Dit is het geval als een persoon op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander of dat beiden op zakelijke gronden een eigen gedeelte van de woning huren van en derde. In artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir is dezelfde bepaling opgenomen voor het toeslagpartnerschap. Omdat er wordt voorgesteld om artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir, te laten vervallen bestaat er geen aanleiding meer voor deze doorwerking van de Wet IB 2001 naar de Awir. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 1.2, negende lid, Wet IB 2001 de doorwerking van een verzoek als bedoeld in artikel 1.2, eerste lid, onderdeel e, Wet IB 2001, te laten vervallen.

Artikel III (artikel 1.6 van de Wet kinderopvang)

Artikel 1.6, zesde lid, onderdeel a, van de Wet kinderopvang bevat een uitzondering op de arbeidseis voor de partner van een belanghebbende indien diegene partner is op grond van het criterium samengestelde gezinnen van het huidige artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir. Als

gevolg van het voorgestelde vervallen van dat criterium, wordt voorgesteld de verwijzing daarnaar eveneens te laten vervallen.

Artikel IV (artikel 3 van de Wet op de zorgtoeslag)

De vermogensgrens voor de zorgtoeslag wordt op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 3, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag verlaagd met € 29.065 (prijspeil 2025), waardoor deze in prijspeil 2025 uitkomt op € 112.831 (alleenstaanden) en € 150.364 (partners). De vermogensgrens geldt op de peildatum van 1 januari van het berekeningsjaar. Dit betekent dat vanaf het berekeningsjaar 2027 geen aanspraak op zorgtoeslag bestaat indien het vermogen op 1 januari 2027 deze voorgestelde vermogensgrens te boven gaat. Daarnaast wordt, zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, geregeld dat deze grenzen per 1 januari 2030 worden verhoogd met € 1.496 (prijspeil 2025) tot grenzen in prijspeil 2025 van € 114.328 (alleenstaanden) en € 151.860 (partners).

Artikel V (artikel 1 van de Wet op het kindgebonden budget)

De vermogensgrens voor het kindgebonden budget wordt op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 1, vierde lid, van de Wet op het kindgebonden budget verlaagd met € 29.065 (prijspeil 2025), waardoor deze in prijspeil 2025 uitkomt op € 112.831 (alleenstaanden) en € 150.364 (partners). De vermogensgrens geldt op de peildatum van 1 januari van het berekeningsjaar. Dit betekent eveneens dat vanaf het berekeningsjaar 2027 geen aanspraak op kindgebonden budget bestaat indien het vermogen op 1 januari 2027 deze voorgestelde vermogensgrens te boven gaat. Daarnaast wordt, zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, geregeld dat deze grenzen per 1 januari 2030 worden verhoogd met € 1.496 (prijspeil 2025) tot grenzen in prijspeil 2025 van € 114.328 (alleenstaanden) en € 151.860 (partners).

Artikel VI (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Het wetsvoorstel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027. Zoals in de artikelsgewijze toelichting van deze memorie bij artikel III en artikel IV is toegelicht, wordt voorgesteld dat de verhogingen van de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget in werking treden met ingang van 1 januari 2030.

De Staatssecretaris van Financiën,

S.Th.P.H. Palmen