



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het vereenvoudigen van het partnerbegrip voor toeslagen (Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen)

Nader Rapport

16 april 2026
2026-0000084601

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het vereenvoudigen van het partnerbegrip voor toeslagen (Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 januari 2026, nr. 2026000083, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 maart 2026, nr. W06.26.00015/III, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 20 januari 2026, no.2026000083, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging ahangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het vereenvoudigen van het partnerbegrip voor toeslagen (Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd het partnerbegrip voor toeslagen te vereenvoudigen. Het toeslagenstelsel en het toeslagpartnerbegrip zijn complex. De Afdeling advisering van de Raad van State ziet het vereenvoudigen van het partnerbegrip dan ook als een stap in de goede richting om het stelsel begrijpelijker en beter uitvoerbaar te maken.

Vereenvoudiging leidt onmiskenbaar tot een zekere grofheid van regelingen. Bij de keuze voor vereenvoudiging is het daarom belangrijk voor de resterende regeling te bezien in hoeverre deze nog voldoet aan het beoogde doel. In dat kader adviseert de Afdeling de hoogte van de vermogensgrenzen binnen toeslagen meer fundamenteel te bezien.

Ook adviseert de Afdeling in de toelichting de voorvraag te beantwoorden of de zorgtoeslag en het kindgebonden budget onder het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vallen.

De Afdeling merkt verder op dat bij delegatie het uitgangspunt is dat alle hoofdelementen in de wet worden vastgelegd. Waar gebruik wordt gemaakt van delegatie is het bovendien belangrijk om consistent te zijn. Het partnerbegrip is zo'n hoofdelement. In het wetsvoorstel zijn aanvullingen op het partnerbegrip geregeld bij wet en uitzonderingen bij algemene maatregel van bestuur (amvb). De Afdeling adviseert in de toeslagpartnerregeling consistentie te betrachten.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat net als in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ook bij het partnerbegrip in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) bij opname in een verpleeg- of verzorgingshuis van een van de samenwonende personen, de huidige uitvoeringspraktijk niet aansluit op de wettelijke regeling. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de samenhang met de regeling in de AWR en zo nodig ook daarvoor een wetswijziging voor te stellen.

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris van Financiën.



De Afdeling heeft een aantal opmerkingen bij het wetsvoorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

1. Doel en inhoud wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wordt beoogd het partnerbegrip voor toeslagen te vereenvoudigen. Hiertoe worden de volgende maatregelen voorgesteld in de Awir:

- a. *Het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen.²*
- b. *Het laten vervallen van het criterium partner in het voorafgaande jaar.*
- c. *Het laten vervallen van het criterium partner de rest van het jaar.*
- d. *Het voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt.*

Ter dekking van de maatregelen genoemd onder a tot en met c wordt voorgesteld de vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget te verlagen.

Ook worden enkele andere wijzigingen voorgesteld. Zo wordt de koppeling met het partnerbegrip in de AWR losgelaten en worden uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip overgeheveld van de wet naar een amvb.

2. Uitbreiding reikwijdte in relatie tot vermogensgrenzen

De wet- en regelgeving rondom toeslagen is complex. Dit heeft zijn weerslag op burgers en de uitvoering. Het toeslagpartnerbegrip is één van die complexiteiten.

Door een gerichte afbakening van het partnerbegrip kunnen financiële draagkracht en fysieke inzetbaarheid³ op huishoudniveau worden meegewogen, om alleen daar waar dat nodig is een toeslag toe te kennen. Tegelijkertijd heeft de verdergaande afbakening geleid tot een toenemende mate van detailwetgeving om, soms hele kleine, groepen tegemoet te komen. Dit zet de begrijpelijkheid en toepasbaarheid van de regelingen onder druk en kan leiden tot bemoeilijking of verslechtering van harmonisatie met partnerbegrippen op andere terreinen. De Afdeling ziet het vereenvoudigen van het partnerbegrip dan ook als een stap in de goede richting om het stelsel begrijpelijker en beter uitvoerbaar te maken.

Vereenvoudiging leidt onmiskenbaar tot een zekere grofheid van regelingen. De bewuste keuze om specifieke criteria los te laten leidt ertoe dat in bepaalde situaties, waarbij wel een bijdrage van de partner zou mogen worden verwacht, geen sprake (meer) is van partnerschap. Dat leidt veelal tot een hoger recht op een toeslag. Vereenvoudiging kan daarmee leiden tot budgettaire effecten en rechtvaardigheidsvraagstukken.

Dat hoeft geen reden te zijn om af te zien van vereenvoudiging.⁴ Het uitbreiden van het bereik van de regeling⁵ lijkt echter wel bij uitstek het moment voor een hernieuwde afweging van de resterende voorwaarden om te bezien in hoeverre de regeling nog voldoet aan het beoogde doel. Dit roept de vraag op waarom de toelichting geen meer fundamentele gedachtevorming bevat over de voor de betreffende toeslagen geldende vermogensgrenzen. Er wordt alleen voorzien in een aanpassing van de vermogensgrenzen voor zover dat nodig is ter dekking van andere maatregelen.

De vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget⁶ bedragen in 2026 € 146.011 voor alleenstaanden en € 184.633 voor partners.⁷ Ter vergelijking: in de huurtoeslag geldt een vermogensgrens van € 38.479 voor alleenstaanden en € 76.958 voor partners.⁸ Overigens wijzigt dit

² Op grond van dit criterium worden twee meerderjarigen die op hetzelfde adres staan ingeschreven met een minderjarig kind van ten minste één van hen aangemerkt als toeslagpartner, als zij niet reeds op één van de andere criteria als partners worden aangemerkt.

³ Dit speelt een rol bij de kinderopvangtoeslag om te bezien in hoeverre een partner beschikbaar is om te voorzien in de opvang van een kind.

⁴ Zie ook de oproep van de Inspectie belastingen toeslagen en douane om te komen tot vereenvoudiging, rapport 'Kiezen voor vereenvoudiging', Kamerstukken 11 2025/26, 32 140, nr. 284, big- 1227024.

⁵ Verwacht wordt dat circa 18.000 burgers recht krijgen op gemiddeld € 1.000 (meer) zorgtoeslag en op gemiddeld € 1.915 (meer) kindgebonden budget vanwege het niet langer meenemen van het inkomen van de partner en het recht krijgen op alleenstaande ouderkop van gemiddeld € 3.260. Dit leidt tot een structureel beslag van € 111 miljoen. Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 6.

⁶ Bij invoering van de vermogensgrenzen is als uitgangspunt genomen een bedrag van € 80.000 boven het heffingvrij vermogen in box 3 in de inkomstenbelasting dat destijds rond de € 20.000 was voor alleenstaanden en € 40.000 voor partners.

⁷ Artikel 3, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag en artikel 1, vierde lid, van de Wet op het kindgebonden budget.

⁸ Bij invoering van een vermogensgrens voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag is deze destijds op een hoger bedrag gesteld dan geldt voor de huurtoeslag vanwege de inkomenseffecten. Met de gestelde hogere grenzen werd de inkomensachteruitgang beperkt tot 4% van de gezinnen met kindgebonden budget en 6% van de gezinnen met zorgtoeslag. Kamerstukken II 2010/11, 32 798, nr. 3 en Kamerstukken 11 2011/12, 33 024, nr. 3.



voorstel de vermogensgrenzen voor de huurtoeslag niet.

Ter dekking van de budgettaire gevolgen van de uitbreiding van het bereik van de regelingen wordt voorgesteld de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget per 2027 te verlagen met € 29.908 om deze vervolgens per 2030 weer gedeeltelijk te verhogen met € 1.539.⁹ Volgens de toelichting raakt deze maatregel ongeveer 0,6% van het totaal aantal huishoudens binnen deze toeslagen.¹⁰

Ook met de voorgestelde verlaging van de vermogensgrenzen kan men recht hebben op zorgtoeslag en kindgebonden budget bij een vermogen dat ruim boven de € 100.000 ligt. Toeslagen zijn echter bedoeld voor die mensen die inkomensondersteuning van de overheid echt nodig hebben. De vermogensgrenzen zijn tegen die achtergrond ingevoerd.¹¹ De toelichting gaat niet in op de vraag in hoeverre de voorgestelde vermogensgrenzen nog in lijn zijn met de doelstelling.

Het verschil met de vermogensgrenzen voor de huurtoeslag zet ook de uitlegbaarheid onder druk en maakt de uitvoering complexer, terwijl de regelingen een vergelijkbaar doel dienen. Het schijnbaar ongecoördineerd bijstellen van grenzen kan ook de juridische houdbaarheid onder druk zetten.¹²

De Afdeling adviseert de hoogte van de vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget meer fundamenteel te bezien en hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling adviseert het kabinet om meer fundamenteel te bezien of de vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget voldoen aan de doelstellingen van die regelingen. Zij constateert dat in het onderhavige wetsvoorstel wel een bijstelling van deze vermogensgrenzen wordt voorgesteld, maar dat dit is ingegeven vanuit de dekkingsopgave voor de overige maatregelen in het wetsvoorstel.

Het kabinet onderschrijft het advies van de Afdeling dat het nodig is om te bewaken dat de gehanteerde vermogensgrenzen effectief bijdragen aan de doelstellingen van de regelingen. De vermogensstoets is opgenomen om de draagkracht van toeslagaanvragers te beoordelen, waarbij geldt dat burgers die over veel vermogen beschikken, (beter) in de kosten van voorzieningen als huur, zorg en de kosten van kinderen kan voorzien.¹³

Het kabinet noemt in dat verband ook het voornemen om de vermogensgrens die geldt binnen de zorgtoeslag per 1 januari 2028 te verlagen.¹⁴ Bij dat voornemen zal het kabinet dit advies ook ter harte nemen. Het kabinet acht het uitlegbaar dat huishoudens met een substantieel vermogen worden geacht zelf te voorzien in de kosten van hun zorgpremie en eigen risico. Hierbij is het kabinet van mening dat het wenselijk is om aan te sluiten bij het heffingvrij vermogen in box 3. Dit is een bekende grens waar burgers nu al rekening mee houden.

Voorgaande neemt niet weg dat de vermogenstoets enkele hardheden bevat die ervoor zorgen dat de effecten van de vermogenstoets soms verder reiken dan beoogd met de vermogenstoets. Deze hardheden zijn eerder ook al met uw Kamer gedeeld.¹⁵ Het kabinet verkent daarom de mogelijkheden om de vermogenstoets op een andere manier vorm te geven. Mocht dit onderzoek aanleiding geven tot een meer fundamentele herziening van de vermogenstoets, dan zou een apart wetsvoorstel aangewezen zijn.

Het kabinet wil niet dat het onderhavige wetsvoorstel vertraging optreedt, aangezien dat voorstel in de eerste plaats beoogt het partnerbegrip dat geldt binnen de toeslagen te vereenvoudigen. Dit voorstel is door het vorige kabinet aangekondigd in de Voorjaarsnota 2025.¹⁶ De beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel is 1 januari 2027. Vanwege de ernst van de knelpunten die in het wetsvoorstel worden opgelost, is het belangrijk dat deze streefdatum wordt gehaald. Bovendien is de voorgestelde verlaging van de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget per 1 januari 2027 niet strijdig met de ambitie van dit kabinet om de vermogenstoets binnen deze regelingen op termijn doelgerichter vorm te geven. De toelichting is op dit punt uitgebreid.

⁹ Dit betreft bedragen naar het prijspeil van 2026. Deze bedragen worden nog geïndexeerd naar het prijspeil van 2027 onderscheidenlijk 2030.

¹⁰ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 2.6.

¹¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 798, nr. 3, paragraaf 2, onder 'vermogenstoets' en Kamerstukken II 2011/12, 33 024, nr. 3, paragraaf 3.

¹² Zie ook het recente arrest over belastingrente, Hoge Raad 16 januari 2026, ECLI:NL:HR:2026:59.

¹³ Zie o.a. Kamerstukken 2010/11, 32 798, nr. 3, p. 2.

¹⁴ 'Bijlage coalitieakkoord 30 januari 2026' bij Kamerstukken II 2025/26, 36 848, nr. 31, p. 6.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 898, p. 4.

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 725, nr. 1, p. 31–32.



3. Verhouding tot het eigendomsrecht artikel 1 EP EVRM

De toelichting stelt dat het recht op kindgebonden budget en het recht op zorgtoeslag aangemerkt kunnen worden als eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP EVRM. De voorgestelde maatregel om de vermogensgrenzen te verlagen leidt volgens de toelichting tot een inmenging in het eigendomsrecht. Vervolgens zet de toelichting uiteen waarom deze inmenging gerechtvaardigd is en de maatregel daarom niet in strijd is met artikel 1 EP EVRM.¹⁷

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt gemotiveerd waarom sprake zou zijn van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM. Deze voorvraag moet worden beantwoord, voordat een toetsing plaatsvindt van de gerechtvaardigheid van de eventuele inmenging. Daarbij wijst de Afdeling op het volgende.

Van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM kan onder meer sprake zijn als wordt voldaan aan de voorwaarden van een nationale wettelijke regeling om aanspraak te maken op een geldbedrag. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een belastingteruggave¹⁸ of een toegekende subsidie.¹⁹ Onder de reikwijdte van artikel 1 EP EVRM vallen daarnaast gevallen waarin sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen dat eigendom zal worden verworven. Hierbij geldt in algemene zin dat een gerechtvaardigde verwachting moet zijn gebaseerd op een wettelijke bepaling of een 'legal act', zoals een rechterlijke uitspraak²⁰ of een schriftelijke beslissing van de overheid.²¹

Toeslagen zijn geldelijke tegemoetkomingen die jaarlijks worden toegekend op basis van een nieuwe toetsing aan de voor het jaar van toekenning geldende voorwaarden. Uit het voorstel blijkt dat de voorgestelde verlaging van de vermogensgrenzen per 1 januari 2027 ingaat.²² Dit betekent dat op het moment van de besluitvorming over het voorstel, burgers nog niet hebben kunnen voldoen aan de voorwaarden om over 2027 en latere jaren recht te hebben op zorgtoeslag of kindgebonden budget. Van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM in de vorm van een reeds bestaand recht is daarom op het moment van de besluitvorming over het voorstel geen sprake.

Voor zover de regering zich op het standpunt stelt dat burgers de gerechtvaardigde verwachting kunnen hebben dat zij ook na 2026 recht hebben op de betreffende toeslagen, merkt de Afdeling op dat de regering dit standpunt, mede gelet op de rechtspraak van het EHRM, dient te motiveren.²³

De Afdeling adviseert in de toelichting de hiervoor genoemde voorvraag te beantwoorden en in lijn met het voorgaande de toelichting aan te passen.

Het kabinet benadrukt allereerst de conclusie dat de voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel geen strijd opleveren met artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM. Omdat het kabinet niet kan uitsluiten dat sprake zou kunnen zijn van een inmenging op het eigendomsrecht, is in de memorie van toelichting opgenomen dat er in ieder geval sprake is van een geschikte rechtvaardiging.

Het kabinet is het eens met de Afdeling die terecht opmerkt dat hier geen sprake is van bestaand eigendom, nu het in het wetsvoorstel voorgestelde verlies van het recht op zorgtoeslag en kindgebonden budget ziet op de periode vanaf 1 januari 2027. Een dergelijk eenvoudig antwoord kan naar het oordeel van het kabinet echter niet gegeven worden op de vraag of sprake is van eigendom dat voortvloeit uit een gerechtvaardigde verwachting van toeslagontvangers dat zij ook in 2027 zorgtoeslag en/of kindgebonden budget zullen ontvangen. Het kabinet volgt daarmee de constatering van de Afdeling dat niet met zekerheid gesteld kan worden dat sprake is van een inmenging op het eigendomsrecht.

In lijn met de voorlichting die de Afdeling heeft gegeven over het eigendomsrecht²⁴, raakt het verlies van een toeslag de kern van dit recht, waardoor naar verwachting sprake is van een inmenging in het eigendomsrecht. Anders dan bij het lage-inkomensvoordeel (LIV)²⁵ waar de Afdeling naar verwijst, zijn burgers voor het recht op toeslagen niet afhankelijk van omstandigheden die buiten hun macht liggen.

¹⁷ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 4.1.

¹⁸ EHRM 9 januari 2007, Intersplav t. Oekraïne, ECLI:CE:ECHR:2007:0109JUD000080302, paragraaf 31.

¹⁹ EHRM 18 mei 2010, Plalam S.P.A. t. Italië, ECLI:CE:ECHR:2010:0518JUD001602102, AB 2010/189, m. nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden.

²⁰ EHRM 13 december 2016, Bélané Nagy t. Hongarije, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, paragraaf 75.

²¹ EHRM 26 april 2018, Cakarevic t. Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2018:0426JUD004892113, paragraaf 56.

²² De voorgestelde artikelen IV, VI en IX.

²³ Zie ook het advies van de Afdeling adviserend van de Raad van State van 20 september 2023 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein teneinde het lage inkomensvoordeel te laten vervallen en in verband met enkele andere wijzigingen, W12.23.00173/III, en de reactie daarop in het nader rapport, Kamerstukken II 2023/24, 36 458, nr. 4.

²⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 7, p. 4.

²⁵ Vergelijk Kamerstukken II 2023/24, 36 458, nr. 4, p. 3.



Bovendien worden voorschotten op zorgtoeslag en kindgebonden budget voor de maand 2027 al eind december 2026 uitgekeerd. Er kan niet worden uitgesloten dat wanneer het onderhavige wetsvoorstel tot wet verheven wordt, de daartoe benodigde publicatie in het Staatsblad dicht op de datum van de uitkering van het voorschot plaatsvindt. Het is niet onaannemelijk om te stellen dat burgers op dat moment gerechtvaardigd rekening zouden houden met het ook in 2027 ontvangen van zorgtoeslag en/of kindgebonden budget. Daarom acht het kabinet het relevant om de in het wetsvoorstel benoemde rechtvaardiging van een eventuele inmenging op het eigendomsrecht op te nemen. De memorie van toelichting is op dit punt uitgebreid.

4. Consistentie regelniveau partnerbegrip

In de huidige opzet dient het wettelijke partnerbegrip in de AWR als basisbegrip en zijn in de Awir waar nodig specifiek voor toeslagen aanvullingen op dit partnerbegrip opgenomen. Voorgesteld wordt de koppeling met de AWR los te laten en in de Awir voor toeslagen een eigenstandig partnerbegrip op te nemen.

Daarbij maakt de regering de keuze om afwijkingen op het voorgestelde wettelijke toeslagpartnerbegrip te regelen bij amvb. De toelichting vermeldt dat hiermee alle bestaande uitzonderingen op één plek worden opgenomen en de wet beter leesbaar wordt.²⁶ Voorts vermeldt de toelichting dat hiermee naar de toekomst toe wordt voorkomen dat voor relatief kleine groepen huishoudens in verhouding tot de totale populatie toeslaggerechtigden voorzieningen op wetsniveau moeten worden getroffen. Ook kunnen nieuwe groepen daarmee sneller dan via wetgeving worden toegevoegd.²⁷

De voorgestelde delegatiebepaling²⁸ regelt dat niet als toeslagpartner worden aangemerkt de bij amvb aan te wijzen personen die niet geacht worden bij te dragen in de kosten waarop de inkomensafhankelijke regelingen betrekking hebben²⁹ of aan de opvang en verzorging van een kind.³⁰ Volgens de toelichting is hiervoor niet bepalend het feitelijk wel of niet (kunnen) bijdragen, maar wordt op basis van groepskenmerken aangenomen dat een financiële of fysieke bijdrage niet plaatsvindt.³¹

De Afdeling merkt op dat bij delegatie het uitgangspunt is dat alle hoofdelementen in de wet worden vastgelegd.³² Voor andere elementen kan van delegatie gebruik worden gemaakt. Wie recht heeft op toeslagen en daarmee binnen het bereik van de regelingen valt, wordt – los van de voorwaarden om voor een specifieke toeslag in aanmerking te komen – voor een groot deel bepaald door de draagkracht van de mogelijke toeslaggerechtigde.³³ Daarbij is niet alleen bepalend de hoogte van het inkomen en vermogen van deze persoon, maar ook die van zijn partner. Wie als toeslaggerechtigde, maar ook wie als partner wordt aangemerkt en binnen het bereik van de regelingen valt, is daarmee een hoofdelement dat op het niveau van de wet geregeld moet worden. Dat betekent niet per definitie dat detailuitwerkingen van dat hoofdelement in de wet in formele zin moeten worden opgenomen. Daarbij ligt het echter wel in de rede consistentie te betrachten.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat aanvullingen op het partnerbegrip op het niveau van de wet geregeld worden en uitzonderingen daarop op het niveau van de amvb. Dit leidt bijvoorbeeld tot het onderscheid dat voor partners die samenwonen en waarbij een van de partners wordt opgenomen in een verpleeg- of verzorgingshuis op het niveau van de wet wordt bepaald of zij toeslagpartner blijven³⁴ en voor gehuwden en geregistreerde partners op het niveau van een amvb.³⁵

De Afdeling adviseert in de toeslagpartnerregeling consistentie te betrachten en het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te passen.

De Afdeling adviseert om consistentie te betrachten bij de keuze om elementen van het toeslagpartnerbegrip ofwel op wetsniveau, ofwel op het niveau van een amvb te regelen.

²⁶ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 2.5.

²⁷ Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde, Awir.

²⁸ Het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

²⁹ Hiermee zijn huur, zorgpremie, kosten voor kinderen of kinderopvang bedoeld. Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

³⁰ Hiermee is bedoeld dat de mogelijke toeslagpartner op het kind kan passen als deze partner niet voldoet aan de arbeidseis voor de kinderopvangtoeslag. Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

³¹ Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

³² Zie aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³³ Wie de gerechtigde en wie de partner is, staat niet altijd vast. Zo hebben personen die beiden de ouder van een kind zijn een gezamenlijke aanspraak, artikel 1.5 van de Wet kinderopvang.

³⁴ Omdat voor samenwonenden inschrijving op hetzelfde adres een vereiste is, vervalt het toeslagpartnerschap in deze situatie tenzij zij een verzoek doen om als partners te blijven worden aangemerkt.

³⁵ Omdat voor gehuwden en geregistreerde partners inschrijving op hetzelfde adres geen vereiste is, blijft het toeslagpartnerschap in deze situatie in stand tenzij zij een verzoek doen om niet langer als partners te worden aangemerkt.



De Afdeling merkt terecht op dat hoofdelementen in de wet dienen te worden vastgelegd, maar dat detailuitwerkingen van dat hoofdelement niet noodzakelijkerwijs in een wet in formele zin dienen te worden opgenomen. Met het onderhavige wetsvoorstel kiest het kabinet ervoor om op wetsniveau vast te leggen welke burgers in principe als elkaars toeslagpartner kunnen worden aangemerkt. Dit vormt een hoofdelement van de regeling, aangezien het recht op toeslagen sterk lager kan uitvallen als burgers een toeslagpartner hebben. Het ligt daarom in de rede dat eventuele aanvullingen op het toeslagpartnerbegrip, die eveneens kunnen leiden tot het *ontstaan* van een toeslagpartnerschap, ook op wetsniveau worden geregeld. Het is niet wenselijk als burgers geconfronteerd zouden worden met een verlaging of verlies van het recht op toeslagen als gevolg van een toeslagpartnerschap dat voortkomt uit een aanvulling die in lagere regelgeving is opgenomen. Daarom is de aanvulling die specifiek geldt voor burgers met een partner in een verpleeg- of verzorgingshuis op wetsniveau getroffen.

Daarnaast kiest het kabinet ervoor om uitzonderingen die leiden tot het *verbreken* van een in principe reeds ontstaan toeslagpartnerschap op het niveau van een amvb te regelen. Dit betreft in de regel een detailuitwerking die slechts een klein deel van het totale aantal toeslaggerechtigden raakt. Bovendien is het op basis van recente uitbreidingen van deze uitzonderingen niet ondenkbaar dat zich nieuwe groepen voordoen waarvoor een uitzondering op het toeslagpartnerbegrip gewenst is. Door het mogelijk te maken dergelijke groepen bij amvb aan te wijzen, kan sneller tegemoetgekomen worden aan mogelijk knellende situaties. Een soortgelijke noodzaak om bij nieuwe groepen burgers juist op korte termijn een toeslagpartnerschap te laten ontstaan zal zich naar verwachting niet voordoen.

Vanwege de verschillen tussen het laten *ontstaan* of het juist *doorbreken* van een toeslagpartnerschap, acht het kabinet het consistent dat de daarvoor gestelde regels op een verschillend niveau worden opgenomen. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

5. Wetswijziging om aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk

Voor het behoud of het vervallen van het toeslagpartnerschap in de situatie van opname van een van de toeslagpartners in een verpleeg- of verzorgingshuis, is een verzoek nodig om wel of niet als (toeslag)partner te blijven worden aangemerkt.³⁶

Volgens de toelichting sluit de huidige uitvoeringspraktijk niet aan op de wettelijke regeling voor samenwoners. Volgens de wettelijke bepalingen blijven samenwoners bij opname van een van hen in een verpleeg- of verzorgingshuis aangemerkt als partners en kunnen zij een verzoek indienen om niet langer als partner te worden aangemerkt.³⁷

In de uitvoeringspraktijk worden deze personen vanwege het niet langer ingeschreven staan op hetzelfde adres³⁸ niet langer aangemerkt als partners en kunnen zij een verzoek indienen om toch als partners te blijven worden aangemerkt. Dit omdat de Dienst Toeslagen aan de inschrijving op een ander adres niet kan zien of sprake is van verhuizing naar een verpleeg- of verzorgingshuis.³⁹

De Afdeling begrijpt deze wijziging voor samenwoners in de Awir, waarmee beter bij de wettelijke systematiek wordt aangesloten en tegemoetgekomen wordt aan wat voor de uitvoeringspraktijk werkbaar is. Zij wijst er echter op dat ook voor het partnerbegrip van de AWR⁴⁰ geldt dat op dit punt de huidige uitvoeringspraktijk niet aansluit op de wettelijke regeling. In het wetsvoorstel is niet voorzien in een soortgelijke wijziging in de AWR. De toelichting gaat niet in op de samenhang en verwijst evenmin naar een eventueel ander wetsvoorstel waarin dit specifiek voor de AWR geregeld zal worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op de samenhang met de regeling in de AWR in te gaan en zo nodig ook daarvoor een wetswijziging voor te stellen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de samenhang met de regeling in de AWR die voorschrijft hoe wordt omgegaan met situaties waarin de partner van een burger in een verpleeg- of verzorgingshuis is opgenomen.

De uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst is in overeenstemming met artikel 5a, zevende lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 1.2, vijfde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001.

³⁶ Voor samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract is dit geregeld in artikel 5a, zevende lid, AWR en voor (overige) samenwoners, gehuwden en geregistreerde partners is dit geregeld in het huidige artikel 3, zesde lid, Awir.

³⁷ Artikel 3, zesde lid, Awir.

³⁸ Dit is bij samenwoners een wettelijk vereiste om als partners te kunnen aangemerkt.

³⁹ Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vijfde lid, Awir.

⁴⁰ Voor samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract, artikel 5a, zevende lid, AWR.



In de aangifte inkomstenbelasting wordt namelijk gevraagd of een van de partners in een verpleeg- of verzorgingshuis is opgenomen, wat bij een bevestigend antwoord in beginsel betekent dat zij fiscaal partner blijven. Daardoor heeft de Belastingdienst de informatie om deze bepalingen uit te kunnen voeren. Of deze bepalingen aanpassing behoeven is onderwerp van een breder onderzoek naar het partnerbegrip in het fiscale domein. De toelichting is op dit punt aangepast. Overigens merkt het kabinet op dat het zijn van fiscaal partner over het algemeen gunstiger is dan het niet zijn van fiscaal partner omdat fiscaal partnerschap de mogelijkheid geeft om bepaalde inkomens- en vermogensbestanddelen op een zo gunstig mogelijke manier aan beide partners toe te rekenen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om enkele redactionele wijzigingen in de memorie van toelichting en het wetsvoorstel aan te brengen aan te brengen.

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

*De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg.*



Advies Raad van State

No. W06.26.00015/III
's-Gravenhage, 4 maart 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 januari 2026, no.2026000083, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het vereenvoudigen van het partnerbegrip voor toeslagen (Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd het partnerbegrip voor toeslagen te vereenvoudigen. Het toeslagenstelsel en het toeslagpartnerbegrip zijn complex. De Afdeling advisering van de Raad van State ziet het vereenvoudigen van het partnerbegrip dan ook als een stap in de goede richting om het stelsel begrijpelijker en beter uitvoerbaar te maken.

Vereenvoudiging leidt onmiskenbaar tot een zekere grofheid van regelingen. Bij de keuze voor vereenvoudiging is het daarom belangrijk voor de resterende regeling te bezien in hoeverre deze nog voldoet aan het beoogde doel. In dat kader adviseert de Afdeling de hoogte van de vermogensgrenzen binnen toeslagen meer fundamenteel te bezien.

Ook adviseert de Afdeling in de toelichting de voorvraag te beantwoorden of de zorgtoeslag en het kindgebonden budget onder het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vallen.

De Afdeling merkt verder op dat bij delegatie het uitgangspunt is dat alle hoofdelementen in de wet worden vastgelegd. Waar gebruik wordt gemaakt van delegatie is het bovendien belangrijk om consistent te zijn. Het partnerbegrip is zo'n hoofdelement. In het wetsvoorstel zijn aanvullingen op het partnerbegrip geregeld bij wet en uitzonderingen bij algemene maatregel van bestuur (amvb). De Afdeling adviseert in de toeslagpartnerregeling consistentie te betrachten.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat net als in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ook bij het partnerbegrip in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) bij opname in een verpleeg- of verzorgingshuis van een van de samenwonende personen, de huidige uitvoeringspraktijk niet aansluit op de wettelijke regeling. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de samenhang met de regeling in de AWR en zo nodig ook daarvoor een wetswijziging voor te stellen.

De Afdeling heeft een aantal opmerkingen bij het wetsvoorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

1. Doel en inhoud wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wordt beoogd het partnerbegrip voor toeslagen te vereenvoudigen. Hiertoe worden de volgende maatregelen voorgesteld in de Awir:

- Het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen.²
- Het laten vervallen van het criterium partner in het voorafgaande jaar.
- Het laten vervallen van het criterium partner de rest van het jaar.
- Het voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt.

Ter dekking van de maatregelen genoemd onder a tot en met c wordt voorgesteld de vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget te verlagen.

Ook worden enkele andere wijzigingen voorgesteld. Zo wordt de koppeling met het partnerbegrip in de AWR losgelaten en worden uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip overgeheveld van de wet naar een amvb.

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris van Financiën.

² Op grond van dit criterium worden twee meerderjarigen die op hetzelfde adres staan ingeschreven met een minderjarig kind van ten minste één van hen aangemerkt als toeslagpartner, als zij niet reeds op één van de andere criteria als partners worden aangemerkt.



2. Uitbreiding reikwijdte in relatie tot vermogensgrenzen

De wet- en regelgeving rondom toeslagen is complex. Dit heeft zijn weerslag op burgers en de uitvoering. Het toeslagpartnerbegrip is één van die complexiteiten.

Door een gerichte afbakening van het partnerbegrip kunnen financiële draagkracht en fysieke inzetbaarheid³ op huishoudniveau worden meegewogen, om alleen daar waar dat nodig is een toeslag toe te kennen. Tegelijkertijd heeft de verdergaande afbakening geleid tot een toenemende mate van detailwetgeving om, soms hele kleine, groepen tegemoet te komen. Dit zet de begrijpelijkheid en toepasbaarheid van de regelingen onder druk en kan leiden tot bemoeilijking of verslechtering van harmonisatie met partnerbegrippen op andere terreinen. De Afdeling ziet het vereenvoudigen van het partnerbegrip dan ook als een stap in de goede richting om het stelsel begrijpelijker en beter uitvoerbaar te maken.

Vereenvoudiging leidt onmiskenbaar tot een zekere grofheid van regelingen. De bewuste keuze om specifieke criteria los te laten leidt ertoe dat in bepaalde situaties, waarbij wel een bijdrage van de partner zou mogen worden verwacht, geen sprake (meer) is van partnerschap. Dat leidt veelal tot een hoger recht op een toeslag. Vereenvoudiging kan daarmee leiden tot budgettaire effecten en rechtvaardigheidsvraagstukken.

Dat hoeft geen reden te zijn om af te zien van vereenvoudiging.⁴ Het uitbreiden van het bereik van de regeling⁵ lijkt echter wel bij uitstek het moment voor een hernieuwde afweging van de resterende voorwaarden om te bezien in hoeverre de regeling nog voldoet aan het beoogde doel. Dit roept de vraag op waarom de toelichting geen meer fundamentele gedachtevorming bevat over de voor de betreffende toeslagen geldende vermogensgrenzen. Er wordt alleen voorzien in een aanpassing van de vermogensgrenzen voor zover dat nodig is ter dekking van andere maatregelen.

De vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget⁶ bedragen in 2026 € 146.011 voor alleenstaanden en € 184.633 voor partners.⁷ Ter vergelijking: in de huurtoeslag geldt een vermogensgrens van € 38.479 voor alleenstaanden en € 76.958 voor partners.⁸ Overigens wijzigt dit voorstel de vermogensgrenzen voor de huurtoeslag niet.

Ter dekking van de budgettaire gevolgen van de uitbreiding van het bereik van de regelingen wordt voorgesteld de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget per 2027 te verlagen met € 29.908 om deze vervolgens per 2030 weer gedeeltelijk te verhogen met € 1.539.⁹ Volgens de toelichting raakt deze maatregel ongeveer 0,6% van het totaal aantal huishoudens binnen deze toeslagen.¹⁰

Ook met de voorgestelde verlaging van de vermogensgrenzen kan men recht hebben op zorgtoeslag en kindgebonden budget bij een vermogen dat ruim boven de € 100.000 ligt. Toeslagen zijn echter bedoeld voor die mensen die inkomensondersteuning van de overheid echt nodig hebben. De vermogensgrenzen zijn tegen die achtergrond ingevoerd.¹¹ De toelichting gaat niet in op de vraag in hoeverre de voorgestelde vermogensgrenzen nog in lijn zijn met de doelstelling.

Het verschil met de vermogensgrenzen voor de huurtoeslag zet ook de uitlegbaarheid onder druk en maakt de uitvoering complexer, terwijl de regelingen een vergelijkbaar doel dienen. Het schijnbaar ongecoördineerd bijstellen van grenzen kan ook de juridische houdbaarheid onder druk zetten.¹²

³ Dit speelt een rol bij de kinderopvangtoeslag om te bezien in hoeverre een partner beschikbaar is om te voorzien in de opvang van een kind.

⁴ Zie ook de oproep van de Inspectie belastingen toeslagen en douane om te komen tot vereenvoudiging, rapport 'Kiezen voor vereenvoudiging', Kamerstukken II 2025/26, 32 140, nr. 284, blz. 1227024.

⁵ Verwacht wordt dat circa 18.000 burgers recht krijgen op gemiddeld € 1.000 (meer) zorgtoeslag en op gemiddeld € 1.915 (meer) kindgebonden budget vanwege het niet langer meenemen van het inkomen van de partner en het recht krijgen op alleenstaande ouderkop van gemiddeld € 3.260. Dit leidt tot een structureel beslag van € 111 miljoen. Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 6.

⁶ Bij invoering van de vermogensgrenzen is als uitgangspunt genomen een bedrag van € 80.000 boven het heffingvrij vermogen in box 3 in de inkomstenbelasting dat destijds rond de € 20.000 was voor alleenstaanden en € 40.000 voor partners.

⁷ Artikel 3, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag en artikel 1, vierde lid, van de Wet op het kindgebonden budget.

⁸ Bij invoering van een vermogensgrens voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag is deze destijds op een hoger bedrag gesteld dan geldt voor de huurtoeslag vanwege de inkomenseffecten. Met de gestelde hogere grenzen werd de inkomensachteruitgang beperkt tot 4% van de gezinnen met kindgebonden budget en 6% van de gezinnen met zorgtoeslag. Kamerstukken II 2010/11, 32 798, nr. 3 en Kamerstukken II 2011/12, 33 024, nr. 3.

⁹ Dit betreft bedragen naar het prijspeil van 2026. Deze bedragen worden nog geïndexeerd naar het prijspeil van 2027 onderscheidenlijk 2030.

¹⁰ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 2.6.

¹¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 798, nr. 3, paragraaf 2, onder 'vermogenstoets' en Kamerstukken II 2011/12, 33 024, nr. 3, paragraaf 3.

¹² Zie ook het recente arrest over belastingrente, Hoge Raad 16 januari 2026, ECLI:NL:HR:2026:59.



De Afdeling adviseert de hoogte van de vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget meer fundamenteel te bezien en hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3. Verhouding tot het eigendomsrecht artikel 1 EP EVRM

De toelichting stelt dat het recht op kindgebonden budget en het recht op zorgtoeslag aangemerkt kunnen worden als eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP EVRM. De voorgestelde maatregel om de vermogensgrenzen te verlagen leidt volgens de toelichting tot een inmenging in het eigendomsrecht. Vervolgens zet de toelichting uiteen waarom deze inmenging gerechtvaardigd is en de maatregel daarom niet in strijd is met artikel 1 EP EVRM.¹³

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt gemotiveerd waarom sprake zou zijn van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM. Deze vraag moet worden beantwoord, voordat een toetsing plaatsvindt van de gerechtvaardigheid van de eventuele inmenging. Daarbij wijst de Afdeling op het volgende.

Van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM kan onder meer sprake zijn als wordt voldaan aan de voorwaarden van een nationale wettelijke regeling om aanspraak te maken op een geldbedrag. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een belastingteruggave¹⁴ of een toegekende subsidie.¹⁵ Onder de reikwijdte van artikel 1 EP EVRM vallen daarnaast gevallen waarin sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen dat eigendom zal worden verworven. Hierbij geldt in algemene zin dat een gerechtvaardigde verwachting moet zijn gebaseerd op een wettelijke bepaling of een 'legal act', zoals een rechterlijke uitspraak¹⁶ of een schriftelijke beslissing van de overheid.¹⁷

Toeslagen zijn geldelijke tegemoetkomingen die jaarlijks worden toegekend op basis van een nieuwe toetsing aan de voor het jaar van toekenning geldende voorwaarden. Uit het voorstel blijkt dat de voorgestelde verlaging van de vermogensgrenzen per 1 januari 2027 ingaat.¹⁸ Dit betekent dat op het moment van de besluitvorming over het voorstel, burgers nog niet hebben kunnen voldoen aan de voorwaarden om over 2027 en latere jaren recht te hebben op zorgtoeslag of kindgebonden budget. Van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM in de vorm van een reeds bestaand recht is daarom op het moment van de besluitvorming over het voorstel geen sprake.

Voor zover de regering zich op het standpunt stelt dat burgers de gerechtvaardigde verwachting kunnen hebben dat zij ook na 2026 recht hebben op de betreffende toeslagen, merkt de Afdeling op dat de regering dit standpunt, mede gelet op de rechtspraak van het EHRM, dient te motiveren.¹⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting de hiervoor genoemde vraag te beantwoorden en in lijn met het voorgaande de toelichting aan te passen.

4. Consistentie regelniveau partnerbegrip

In de huidige opzet dient het wettelijke partnerbegrip in de AWR als basisbegrip en zijn in de Awir waar nodig specifiek voor toeslagen aanvullingen op dit partnerbegrip opgenomen. Voorgesteld wordt de koppeling met de AWR los te laten en in de Awir voor toeslagen een eigenstandig partnerbegrip op te nemen.

Daarbij maakt de regering de keuze om afwijkingen op het voorgestelde wettelijke toeslagpartnerbegrip te regelen bij amvb. De toelichting vermeldt dat hiermee alle bestaande uitzonderingen op één plek worden opgenomen en de wet beter leesbaar wordt.²⁰ Voorts vermeldt de toelichting dat hiermee naar de toekomst toe wordt voorkomen dat voor relatief kleine groepen huishoudens in verhouding tot de totale populatie toeslaggerechtigden voorzieningen op wetsniveau moeten worden getroffen. Ook kunnen nieuwe groepen daarmee sneller dan via wetgeving worden toegevoegd.²¹

¹³ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 4.1.

¹⁴ EHRM 9 januari 2007, Intersplav t. Oekraïne, ECLI:CE:ECHR:2007:0109JUD000080302, paragraaf 31.

¹⁵ EHRM 18 mei 2010, Plalam S.P.A. t. Italië, ECLI:CE:ECHR:2010:0518JUD001602102, AB 2010/189, m. nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden.

¹⁶ EHRM 13 december 2016, Bélané Nagy t. Hongarije, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, paragraaf 75.

¹⁷ EHRM 26 april 2018, Čakarević t. Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2018:0426JUD004892113, paragraaf 56.

¹⁸ De voorgestelde artikelen IV, VI en IX.

¹⁹ Zie ook het advies van de Afdeling adviserend van de Raad van State van 20 september 2023 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein teneinde het lage inkomensvoordeel te laten vervallen en in verband met enkele andere wijzigingen, W12.23.00173/III, en de reactie daarop in het nader rapport, Kamerstukken II 2023/24, 36 458, nr. 4.

²⁰ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 2.5.

²¹ Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde, Awir.



De voorgestelde delegatiebepaling²² regelt dat niet als toeslagpartner worden aangemerkt de bij amvb aan te wijzen personen die niet geacht worden bij te dragen in de kosten waarop de inkomensafhankelijke regelingen betrekking hebben²³ of aan de opvang en verzorging van een kind.²⁴ Volgens de toelichting is hiervoor niet bepalend het feitelijk wel of niet (kunnen) bijdragen, maar wordt op basis van groepskenmerken aangenomen dat een financiële of fysieke bijdrage niet plaatsvindt.²⁵

De Afdeling merkt op dat bij delegatie het uitgangspunt is dat alle hoofdelementen in de wet worden vastgelegd.²⁶ Voor andere elementen kan van delegatie gebruik worden gemaakt.

Wie recht heeft op toeslagen en daarmee binnen het bereik van de regelingen valt, wordt – los van de voorwaarden om voor een specifieke toeslag in aanmerking te komen – voor een groot deel bepaald door de draagkracht van de mogelijke toeslaggerechtigde.²⁷ Daarbij is niet alleen bepalend de hoogte van het inkomen en vermogen van deze persoon, maar ook die van zijn partner. Wie als toeslaggerechtigde, maar ook wie als partner wordt aangemerkt en binnen het bereik van de regelingen valt, is daarmee een hoofdelement dat op het niveau van de wet geregeld moet worden. Dat betekent niet per definitie dat detailuitwerkingen van dat hoofdelement in de wet in formele zin moeten worden opgenomen. Daarbij ligt het echter wel in de rede consistentie te betrachten.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat aanvullingen op het partnerbegrip op het niveau van de wet geregeld worden en uitzonderingen daarop op het niveau van de amvb. Dit leidt bijvoorbeeld tot het onderscheid dat voor partners die samenwonen en waarbij een van de partners wordt opgenomen in een verpleeg- of verzorgingshuis op het niveau van de wet wordt bepaald of zij toeslagpartner blijven²⁸ en voor gehuwden en geregistreerde partners op het niveau van een amvb.²⁹

De Afdeling adviseert in de toeslagpartnerregeling consistentie te betrachten en het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te passen.

5. Wetswijziging om aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk

Voor het behoud of het vervallen van het toeslagpartnerschap in de situatie van opname van een van de toeslagpartners in een verpleeg- of verzorgingshuis, is een verzoek nodig om wel of niet als (toeslag)partner te blijven worden aangemerkt.³⁰

Volgens de toelichting sluit de huidige uitvoeringspraktijk niet aan op de wettelijke regeling voor samenwoners. Volgens de wettelijke bepalingen blijven samenwoners bij opname van een van hen in een verpleeg- of verzorgingshuis aangemerkt als partners en kunnen zij een verzoek indienen om niet langer als partner te worden aangemerkt.³¹

In de uitvoeringspraktijk worden deze personen vanwege het niet langer ingeschreven staan op hetzelfde adres³² niet langer aangemerkt als partners en kunnen zij een verzoek indienen om toch als partners te blijven worden aangemerkt. Dit omdat de Dienst Toeslagen aan de inschrijving op een ander adres niet kan zien of sprake is van verhuizing naar een verpleeg- of verzorgingshuis.³³

De Afdeling begrijpt deze wijziging voor samenwoners in de Awir, waarmee beter bij de wettelijke systematiek wordt aangesloten en tegemoetgekomen wordt aan wat voor de uitvoeringspraktijk werkbaar is. Zij wijst er echter op dat ook voor het partnerbegrip van de AWR³⁴ geldt dat op dit punt de huidige uitvoeringspraktijk niet aansluit op de wettelijke regeling. In het wetsvoorstel is niet voorzien in een soortgelijke wijziging in de AWR. De toelichting gaat niet in op de samenhang en

²² Het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

²³ Hiermee zijn huur, zorgpremie, kosten voor kinderen of kinderopvang bedoeld. Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

²⁴ Hiermee is bedoeld dat de mogelijke toeslagpartner op het kind kan passen als deze partner niet voldoet aan de arbeidseis voor de kinderopvangtoeslag. Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

²⁵ Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

²⁶ Zie aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁷ Wie de gerechtigde en wie de partner is, staat niet altijd vast. Zo hebben personen die beiden de ouder van een kind zijn een gezamenlijke aanspraak, artikel 1.5 van de Wet kinderopvang.

²⁸ Omdat voor samenwonenden inschrijving op hetzelfde adres een vereiste is, vervalt het toeslagpartnerschap in deze situatie tenzij zij een verzoek doen om als partners te blijven worden aangemerkt.

²⁹ Omdat voor gehuwden en geregistreerde partners inschrijving op hetzelfde adres geen vereiste is, blijft het toeslagpartnerschap in deze situatie in stand tenzij zij een verzoek doen om niet langer als partners te worden aangemerkt.

³⁰ Voor samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract is dit geregeld in artikel 5a, zevende lid, AWR en voor (overige) samenwoners, gehuwden en geregistreerde partners is dit geregeld in het huidige artikel 3, zesde lid, Awir.

³¹ Artikel 3, zesde lid, Awir.

³² Dit is bij samenwoners een wettelijk vereiste om als partners te kunnen aangemerkt.

³³ Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vijfde lid, Awir.

³⁴ Voor samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract, artikel 5a, zevende lid, AWR.



verwijst evenmin naar een eventueel ander wetsvoorstel waarin dit specifiek voor de AWR geregeld zal worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op de samenhang met de regeling in de AWR in te gaan en zo nodig ook daarvoor een wetswijziging voor te stellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het vereenvoudigen van het partnerbegrip voor toeslagen (Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen)

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

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het partnerbegrip voor toeslagen te vereenvoudigen en daartoe wijzigingen aan te brengen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten;

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

ARTIKEL I

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt als volgt gewijzigd:

A.

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De echtgenoot of geregistreerd partner van de belanghebbende wordt als partner van de belanghebbende aangemerkt.

2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. De aanhef komt te luiden:

2. Indien de belanghebbende geen echtgenoot of geregistreerd partner heeft, wordt als partner van de belanghebbende aangemerkt degene die als ingezetene op hetzelfde woonadres als de belanghebbende is ingeschreven in de basisregistratie personen of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende registratie buiten Nederland en:

b. Onder verlettering van de onderdelen a tot en met f tot b tot en met g wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

- a. met wie de belanghebbende een notarieel samenlevingscontract is aangegaan;

c. Aan onderdeel b (nieuw) wordt toegevoegd: ', indien diegene en de belanghebbende beide meerderjarig zijn'.

d. Aan onderdeel c (nieuw) wordt toegevoegd: ', indien diegene en de belanghebbende beide meerderjarig zijn'.

e. De onderdelen f (nieuw) en g (nieuw) vervallen, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel d (nieuw) door '; of' en onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel e (nieuw) door een punt.

3. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde tot en met negende lid tot derde tot en met achtste lid.

4. In het derde lid (nieuw) worden de tweede en derde zin vervangen door drie zinnen, luidende: Ingeval op basis van het eerste of tweede lid, onderdeel a, meer dan één persoon als partner van de belanghebbende wordt aangemerkt, geldt als partner degene uit de oudste verbintenis. Indien op basis van het tweede lid meer dan één persoon ingevolge verschillende categorieën als partner van de belanghebbende wordt aangemerkt, geldt als partner degene die op grond van de in het tweede lid eerstgenoemde categorie als partner wordt aangemerkt. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over welke persoon als partner wordt aangemerkt indien op basis van dezelfde in het tweede lid genoemde categorie meer dan één persoon als partner van de belanghebbende wordt aangemerkt.



5. Het vierde lid (nieuw) komt te luiden:

4. In afwijking van het eerste en tweede lid wordt niet als partner van de belanghebbende aangemerkt de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen personen die niet geacht worden bij te dragen in de kosten waarop de inkomensafhankelijke regelingen betrekking hebben of aan de opvang en verzorging van een kind als bedoeld in artikel 4.

6. Het vijfde lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de eerste zin wordt na 'blijven' ingevoegd 'op verzoek van één van de partners' en vervalt 'in dat onderdeel bedoelde'. Voorts wordt na 'een van hen' ingevoegd 'voor de duur van die opname'.
- b. De tweede, derde en vierde zin vervallen.

7. Onder vernummering van het zesde tot en met het achtste lid (nieuw) tot het zevende tot en met negende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

6. Voor de toepassing van het eerste lid wordt een persoon die van tafel en bed is gescheiden, aangemerkt als ongehuwd.

8. Het achtste lid (nieuw) en negende lid (nieuw) vervallen.

B.

De artikelen 3a, 3b en 3c vervallen.

ARTIKEL II

In de Wet inkomstenbelasting 2001 vervalt in artikel 1.2, negende lid, 'het eerste lid, onderdeel e,'.

ARTIKEL III

In de Wet kinderopvang vervalt in artikel 1.6, zesde lid, onderdeel a, 'of artikel 3, tweede lid, onderdeel e, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen'.

ARTIKEL IV

In de Wet op de zorgtoeslag worden de bedragen, genoemd in artikel 3, eerste lid, verlaagd met € 29.908.

ARTIKEL V

In de Wet op de zorgtoeslag worden met ingang van 1 januari 2030 de bedragen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, verhoogd met € 1.539.

ARTIKEL VI

In de Wet op het kindgebonden budget worden de bedragen, bedoeld in artikel 1, vierde lid, verlaagd met € 29.908.

ARTIKEL VII

In de Wet op het kindgebonden budget worden met ingang van 1 januari 2030 de bedragen, bedoeld in artikel 1, vierde lid, van die wet verhoogd met € 1.539.

ARTIKEL VIII

Artikel 10.1 van de Wet inkomstenbelasting 2001 is van overeenkomstige toepassing:

- a. bij het begin van het kalenderjaar 2027: op de in de artikelen V en VII vermelde bedragen;
- b. bij het begin van het kalenderjaar 2028: op de in de artikelen V en VII vermelde bedragen;
- c. bij het begin van het kalenderjaar 2029: op de in de artikelen V en VII vermelde bedragen.

ARTIKEL IX

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2027, met dien verstande dat:



-
- a. de artikelen I en III voor het eerst toepassing vinden met betrekking tot berekeningsjaren die zijn aangevangen op of na 1 januari 2027;
 - b. artikel II voor het eerst toepassing vindt met betrekking tot kalenderjaren die zijn aangevangen op of na 1 januari 2027.

ARTIKEL X

Deze wet wordt aangehaald als: Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen.

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

De Staatssecretaris van Financiën,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I ALGEMEEN

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Doel en inhoud
- 1.3 Opzet algemeen deel

2. Hoofdpijnen van het voorstel

- 2.1 Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen
 - 2.1.1 Aanleiding
 - 2.1.2 Voorgestelde maatregel
 - 2.1.3 Inwerkingtreding
- 2.2 Laten vervallen criteria toeslagpartnerschap in het voorafgaande jaar en toeslagpartnerschap in de rest van het jaar
 - 2.2.1 Aanleiding
 - 2.2.2 Voorgestelde maatregel
 - 2.2.3 Inwerkingtreding
- 2.3 Laten vervallen uitzondering op medebewonerbegrip voor ontheemden uit Oekraïne
- 2.4 Voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt
- 2.5 Opschoning
- 2.6 Verlaging vermogensgrenzen zorgtoeslag en kindgebonden budget

3. Verhouding tot nationale regelgeving

- 3.1 Relatie met studiefinanciering en de sociale zekerheid
- 3.2 Relatie met de fiscaliteit

4. Verhouding tot hoger recht

- 4.1 Eigendomsrecht
- 4.2 Kinderrechtenverdrag

5. Uitvoeringsgevolgen

6. Budgettaire aspecten

7. Doenvermogen

8. Gevolgen burgers en bedrijven

9. Evaluatie

10. Advies en consultatie

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

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 levenssituatie 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 van 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 voor de toeslagen (toeslagpartnerbegrip). 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 toeslagpartnerbegrip voorgesteld.⁵

De aanspraak op en de hoogte van toeslagen berusten op draagkracht. Om een reëel beeld van de

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1340.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 26 471, nr. 96.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36779.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 725, 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. Kamerstukken II 2004/05 29 764, nr. 3.



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 voor de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag de inkomens en, indien relevant, 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 ingevolge de Wet op het kindgebonden budget (Wkb) dat aanvragers zonder een partner een verhoging ontvangen (alleenstaande ouderkop)⁸ en geldt ingevolge de Wet kinderopvang (Wko) voor de kinderopvangtoeslag dat de arbeidseis voor beide partners geldt⁹.

Of iemand op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) 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 toeslagpartnerbegrip 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. 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 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 toeslagpartnerbegrip te vereenvoudigen. Om deze vereenvoudiging te bereiken wordt voorgesteld enkele criteria op basis waarvan burgers als toeslagpartner 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 verwarrend en geeft geen reëel beeld van hun draagkracht. Door deze criteria te laten vervallen worden onbedoelde en voor hen onwenselijke toeslagpartnerschappen opgelost. Hierbij wordt uitdrukkelijk niet gekozen voor het toevoegen van nieuwe uitzonderingen om enkel burgers in specifieke situaties te ondersteunen, omdat dat het stelsel juist complexer zou maken. In plaats daarvan wordt gekozen voor het samenbrengen van het doel van vereenvoudiging en het doel van het oplossen van knellende situaties. Hiertoe worden de volgende maatregelen voorgesteld:

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

In dit wetsvoorstel wordt ter dekking van het voorgestelde laten vervallen van het criterium van

⁶ Kamerstukken II 2004/05 29 764, nr. 3, p. 3.

⁷ 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.

⁸ Artikel 2, zesde lid, Wkb.

⁹ Artikel 1.6, derde lid, Wko.

¹⁰ Met 'toeslagpartner' wordt degene bedoeld die partner van de belanghebbende is ingevolge artikel 3 Awir.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Bijlage 3: 'Vereenvoudigingen en verbeteringen binnen het stelsel' bij Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1340, p. 1-2; Kamerstukken II 2012/22, 31 066, nr. 927, p. 10.



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 toeslagpartnerbegrip zoveel mogelijk gestoeld op objectief handhaafbare criteria die zijn af te leiden uit basisregistraties. In lijn met deze eerder gemaakte keuze, is 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

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, 33 004, nr. 3, p. 79.

¹⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 504, nr. 32, p. 79.

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



van dit criterium als toeslagpartner worden aangemerkt dan zij die daadwerkelijk een samengesteld gezin vormen. Dit is mede het gevolg van de ontwikkelingen op de woningmarkt en vergrijzing, 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 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 zullen deze situaties 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 ontheemde uit Oekraïne opvangen,¹⁷ eerstegraads bloed- en aanverwanten,¹⁸ burgers die samenwonen als gevolg van mantelzorg¹⁹ en burgers die tijdelijk in noodopvang verblijven maar zich nog niet op een ander adres kunnen inschrijven, waardoor zij als samengesteld gezin aangemerkt blijven²⁰. Nieuwe uitzonderingen hebben burgers geholpen, maar hebben het toeslagenstelsel 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 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 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 of werden²¹ aangemerkt, in de praktijk waarschijnlijk geen gezin vormen. Dit raakt naar verwachting jaarlijks ruim 10.000 toeslaggerechtigden van de burgers 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 als gevolg van het criterium samengestelde gezinnen, nu zij feitelijk geen zorg voor elkaar dragen. In plaats het toevoegen van nieuwe uitzonderingen, is 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 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

¹⁷ Artikel 3b Awir.

¹⁸ Artikel 3, vijfde lid, Awir.

¹⁹ Onderdeel 2.4 van het Verzamelbesluit Toeslagen.

²⁰ Artikel 3, achtste lid, Awir.

²¹ Er worden jaarlijks 9.000 burgers aangemerkt als toeslagpartner op grond van het criterium samengestelde gezinnen, en 9.000 burgers aangemerkt als toeslagpartner op grond van het criterium 'partner in het voorafgaande jaar'. Omdat deze laatste groep bijna volledig bestaat uit burgers die partner zijn geworden op grond van het criterium samengestelde gezinnen waarbij het kind meerderjarig is geworden of is verhuisd, vormen deze groepen samen het bereik van het criterium samengestelde gezinnen van in totaal ruim 18.000 burgers.

²² De uitzonderingen voor mantelzorgers en burgers die een ontheemde uit Oekraïne opvangen komen geheel te vervallen. Het bereik van de uitzonderingen voor noodopvang (het huidige artikel 3a Awir) en eerstegraads bloed- en aanverwanten neemt significant af.



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 en daarin 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 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 criterium voor samengestelde gezinnen voor individuele burgers zijn eerder 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 dergelijke situaties.

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 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 iets minder dan de helft van de ruim 18.000 toeslagpartnerschappen die als gevolg van deze maatregel (en de hiermee samenhangende maatregel die in paragraaf 2.2 van deze memorie wordt toegelicht) komen te vervallen. Dit gevolg is onvermijdelijk om de hierboven beschreven problematiek op te kunnen lossen. Er zijn geen nieuwe uitzonderingen mogelijk waarmee de doelgroep burgers die geen gezin vormen, maar dat niet op objectieve gronden kunnen aantonen, bereikt wordt. Bovendien zouden nieuwe uitzonderingen het stelsel nog complexer maken. Een alternatief waarin getoetst wordt aan de feitelijke omstandigheden leidt ertoe dat het nog minder voorspelbaar wordt voor burgers om te weten wie als hun toeslagpartner wordt 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 juist voor een begrijpelijker stelsel en efficiëntere uitvoering. Bovendien gaan er als gevolg van de maatregel in beginsel geen burgers op achteruit, omdat een toeslagpartnerschap in veruit de meeste gevallen enkel negatief kan uitwerken op de hoogte van de toeslagen die een belanghebbende ontvangt. In een enkel geval is het mogelijk dat dat een toeslagpartner met een hoog inkomen of vermogen als alleenstaande geen recht op toeslagen heeft, maar op basis van een toeslagpartnerschap met iemand met een laag inkomen of vermogen nu wel een toeslag ontvangt. Deze toeslag is echter bedoeld ter ondersteuning van het lage inkomen en vermogen van de partner, waardoor het gevolg van het niet langer laten gelden van het toeslagpartnerschap acceptabel is.

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.²³ Dit criterium is volgens de oorspronkelijke memorie van toelichting ingevoerd 'wegens uitvoeringsgevolgen'.²⁴ 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

²³ Artikel 3, tweede lid, onderdeel f, Awir.

²⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 83.



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.²⁵

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 alle burgers die in de huidige situatie als samengesteld gezin worden aangemerkt en 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 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 nodig²⁶ 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 vloeit voort uit het afschaffen van het criterium voor samengestelde gezinnen. Waar het wenselijk werd geacht om burgers die als toeslagpartner werden aangemerkt op grond van het criterium samengestelde gezinnen als toeslagpartner aan te blijven merken ook nadat het minderjarige inwonende kind meerderjarig werd, of uit huis ging, zullen deze gevallen zich niet meer voordoen nadat het criterium voor samengestelde gezinnen is komen te vervallen. 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 die verband houdt met het voorstel om het criterium voor samengestelde gezinnen af te schaffen. Naar aanleiding van deze conclusie is onderzocht of het ins stand houden van dit criterium voor andere groepen wenselijk zou zijn. Voor overige groepen die binnen het bereik van deze regel vallen, wordt mede na overleg met verschillende stakeholders uit het maatschappelijk veld de nieuwe beleidsmatige weging gemaakt dat het voor burgers logischer is op het moment dat het toeslagpartnerschap vervalt zodra de grond daarvoor is geëindigd, en niet op het moment dat men daarna verhuist.

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

²⁵ 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.

²⁶ Op de uitvoeringsgevolgen van het laten vervallen van deze uitzondering wordt ingegaan in de paragraaf ‘uitvoeringsgevolgen’ van het algemeen deel van deze memorie.



vóór 1 januari 2027 als samengesteld gezin zijn aangemerkt. Anders zouden deze burgers namelijk alsnog toeslagpartners blijven, omdat zij in een voorgaand jaar toeslagpartner waren en nog op hetzelfde adres wonen. Daarnaast zorgt de maatregel ervoor dat in andere gevallen het toeslagpartnerschap wordt verbroken op een voor burgers natuurlijker en begrijpelijker moment. Zo wordt bijvoorbeeld na het registreren van een scheiding het toeslagpartnerschap direct doorbroken, en niet langer uitgesteld totdat burgers niet langer op hetzelfde adres staan ingeschreven. Dit laatste geldt zowel voor het voorkomen van onnodig doorlopende partnerschappen in de rest van het jaar waarin de grond voor toeslagpartnerschap vervalt, als voor het daaropvolgende jaar. Het vervallen van dit criterium is derhalve het meest eenvoudig, waardoor de maatregel ook doelmatig is.

2.3 Laten vervallen uitzondering op medebewonerbegrip voor ontheemden uit Oekraïne

In het Belastingplan 2023 is een maatregel opgenomen om te voorkomen dat particulieren die ontheemden uit Oekraïne²⁷ in hun woning opvangen hiervan nadelige gevolgen ondervinden met betrekking tot hun toeslagen.²⁸ Daartoe is de werking van het criterium samengestelde gezinnen beperkt, zodat ontheemden uit Oekraïne niet op basis van dit criterium toeslagpartner zouden worden van degene die hen opvangt.²⁹ 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.³⁰ 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.

Inmiddels, enkele jaren na invoering van deze uitzondering, bedraagt het aantal gasthuishoudens ruim 600. 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 de juridische positie van ontheemden uit Oekraïne te normaliseren in plaats van specifieke regelingen voor deze groep in stand te houden, en toe te werken naar rechten, plichten en voorzieningen waarmee zij naar vermogen kunnen meedoen en meebetalen aan onze maatschappij.³¹

Daarom wordt voorgesteld om naast de uitzondering op het criterium samengestelde gezinnen ook de uitzondering op het medebewonerbegrip in de huurtoeslag voor ontheemden uit Oekraïne te laten vervallen.

De voorgestelde maatregel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027. Dat betekent dat vanaf deze datum ontheemden uit Oekraïne 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 ontheemden uit Oekraïne 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 toeslagpartnerbegrip is het meest doelmatig wanneer uitzonderingen komen te vervallen. Dat is met deze wijziging het geval.

²⁷ 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.

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 3, p. 61.

²⁹ Artikel 3b Awir.

³⁰ Artikel 3b Awir.

³¹ Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3346, p. 5.



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.³² 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.³³

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 immers 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.³⁴

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 of het criterium van een wederzijds erkend kind, wordt in deze criteria verduidelijkt dat sprake moet zijn van twee meerderjarige personen. Wanneer de jongere ouder meerderjarig wordt en de partners nog steeds samenwonen, ontstaat alsnog een toeslagpartnerschap.

De voorgestelde maatregel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027. De voorgestelde maatregel kent geen terugwerkende kracht naar toeslagjaren vóór 2027.

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.³⁵ 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.³⁶ Dit model is gevolgd in de Awir, waarin het toeslagpartnerbegrip op enkele punten verwijst naar dit basisbegrip in de AWR.

Mede door de uitzonderingen die sindsdien zijn gemaakt om de problematiek rondom het toeslagpartnerschap voor verschillende doelgroepen op te lossen, is het toeslagpartnerbegrip steeds complexer

³² Zo kunnen minderjarigen huurtoeslag ontvangen als beide ouders overleden zijn, en kunnen minderjarige ouders aanspraak maken op kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag.

³³ 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.

³⁴ ABRvS 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3497.

³⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 3.

³⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 789, nr. 18, p. 1.



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 artikel uit de Awir dat het toeslagpartnerbegrip bevat 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.

Deze voorgestelde opschoningsmaatregel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027, waarbij er geen sprake is terugwerkende kracht naar toeslagjaren vóór 2027.

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. Het kabinet heeft het wenselijk geacht eerst te onderzoeken of binnen het toeslagenstelsel ruimte was om de kosten van de hierboven beschreven maatregelen te dekken. Het kabinet acht het verlagen van de vermogensgrenzen van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget, die relatief hoog liggen ten opzichte van de vermogensgrens binnen de huurtoeslag, hiervoor het meest geschikt. Deze verlaging houdt in dat de vermogensgrenzen binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget per 1 januari 2027 worden verlaagd met een bedrag van € 29.908 (prijspeil 2026) en per 1 januari 2030 worden opgehoogd met een bedrag van € 1.539 (prijspeil 2026). Deze bedragen zijn zo gekozen dat de budgettaire opbrengst voldoende is om de kosten van de overige maatregelen uit dit wetsvoorstel te dekken. De genoemde verhoging per 2030 is mogelijk, omdat in de kostenramingen vanaf dat moment structureel een minder sterke verlaging van de vermogensgrenzen nodig is om de kosten voor de hierboven beschreven maatregelen te dekken. De budgettaire gevolgen worden nader toegelicht in paragraaf 6 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 3.³⁷ 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.³⁸ 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 loskoppelen van de vermogensgrens van het heffingvrije vermogen, in 2025 opgelopen tot € 141.896 (alleenstaanden) en € 179.429 (partners). 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).³⁹

Het kabinet acht het vanuit het principe dat toeslagen alleen terecht moeten komen bij mensen die deze door een lage financiële draagkracht daadwerkelijk nodig hebben⁴⁰ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 798, 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, 33 024, nr. 4, p. 2.

³⁹ Artikel 7, derde en vierde lid, Awir.

⁴⁰ Zie in relatie tot de vermogensgrenzen binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget Kamerstukken II 2011/12, 33 024, nr. 3, p.1 en Kamerstukken II 2010/11, 32 798, nr. 3, p. 2.



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).

De verlaging van de vermogensgrenzen is opgenomen in de Voorjaarsnota 2025⁴¹ 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 te 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.

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.⁴² Daarom werken de maatregelen in dit wetsvoorstel ook door op dit domein, omdat meer burgers recht krijgen op een eenoudertoeslag, een hogere aanvullende beurs of een hogere aanvullende toelage.

Daarnaast merken ook veel regelingen in de sociale zekerheid bepaalde personen aan als partner van de belanghebbende.⁴³ 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 wordt beoordeeld 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 toeslagpartnerbegrip 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.⁴⁴ Naar aanleiding van die verkenning werkt het demissionaire kabinet door aan een voorstel voor een geharmoniseerde en objectieerbare 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 partnerbegrip dat binnen de toeslagen wordt gehanteerd, met inbegrip van de maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel.⁴⁵ 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 objectieerbaar 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'⁴⁶ te gelden.

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 725, nr. 1, p. 35–36.

⁴² Zie hoofdstuk 1 van de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

⁴³ 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.

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 849, p. 15.

⁴⁵ Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 849, p. 16.

⁴⁶ Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 849, p. 16



3.2 Relatie met de fiscaliteit

Ingevolge de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 zijn de partnerbegrippen voor de inkomstenbelasting (IB) en de toeslagen vrijwel volledig geharmoniseerd.⁴⁷ In de afgelopen jaren zijn er echter meerdere wijzigingen doorgevoerd in het toeslagpartnerbegrip, waardoor het toeslag- en het IB-partnerbegrip steeds meer uit elkaar zijn gaan lopen. De wijzigingen in het toeslagpartnerbegrip uit het onderhavige wetsvoorstel zouden zonder wijziging van het IB-partnerbegrip ertoe leiden dat de verschillen tussen het IB-partnerbegrip en toeslagpartnerbegrip nog groter worden. Om die reden heeft het kabinet zich genoodzaakt gevoeld de oorspronkelijke wens voor harmonisatie en het IB-partnerbegrip tegen het licht te houden.

Vanuit het oogpunt van eenvoud en duidelijkheid voor de burger is harmonisatie tussen het IB- en toeslagpartnerbegrip, het meest gewenst. Deze harmonisatie vermindert complexiteit en leidt tot meer duidelijkheid bij de burger, omdat het voorkomt dat een burger wel een partner is voor de IB, maar niet voor toeslagen of vice versa. Bij harmonisatie is er bovendien minder kans op een zogenoemde mismatch tussen het toeslagpartnerbegrip en het IB-partnerbegrip. Als twee personen geen toeslagpartner, maar wel IB-partner van elkaar zijn, kan het zijn dat door de toerekening van vermogen aan één partner de andere partner onder de vermogensgrens komt en daarmee aanspraak maakt op toeslagen. Deze mismatch kan ook voorkomen bij het toerekenen van verschillende gemeenschappelijke inkomensbestanddelen aan de andere partner, waardoor een (hoger) recht ontstaat op toeslagen.

Het vervallen van het criterium samengestelde gezinnen en het criterium partner in het voorgaande jaar voor de toeslagen is voor het kabinet aanleiding geweest om op termijn voor het IB-partnerbegrip eveneens deze twee criteria te willen laten vervallen. Hierdoor zullen het toeslagpartnerbegrip en het IB-partnerbegrip op de hoofdcriteria⁴⁸ weer geharmoniseerd zijn en zal er in de meeste gevallen sprake is van zowel een IB- als een toeslagpartnerschap. Door het afschaffen van de criteria samengestelde gezinnen en het zijn van partner in het voorgaande jaar worden bovendien enkele knellende situaties in het IB-partnerbegrip generiek opgelost, zoals het verlies van de inkomensafhankelijke combinatiekorting bij het in huis nemen van een ander, bijvoorbeeld in het kader van mantelzorg. Het laten vervallen van de criteria samengestelde gezinnen en partner in het voorgaande jaar in het IB-partnerbegrip is niet eerder mogelijk dan belastingjaar 2030, omdat het structureelwijzigingen betreft. De ingangsdatum is daarom afhankelijk van de prioritering van andere maatregelen. Er zal dus nader bekeken moeten worden wanneer deze maatregelen in het IB-partnerbegrip ingevoerd kunnen worden.

De verschillende uitzonderingen op de hoofdcriteria worden niet geharmoniseerd, vanwege de verschillende doelstellingen en gevolgen van de twee partnerbegrippen. Zo is het uitgangspunt voor het toeslagpartnerschap dat burgers met een partner elkaar (kunnen) ondersteunen en daardoor minder inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen nodig hebben. Het fiscaal partnerbegrip gaat uit van de gedachte dat sprake is van een bepaalde mate van verwevenheid van inkomen en vermogen als men gehuwd is en/of een gezamenlijke huishouding voert. Fiscaal partners kunnen om die reden bepaalde inkomens- en vermogensbestanddelen aan elkaar toerekenen. Daarnaast gelden voor fiscaal partners bepaalde antimisbruikbepalingen, die voor de toeslagen niet aan de orde zijn, zoals de terbeschikkingstellingsregeling in box 1 en het regime van het afgezonderd particulier vermogen. Ook de gevolgen van de beide partnerschappen zijn verschillend. Het hebben van een toeslagpartner is in de regel nadelig voor de aanspraak op en de hoogte van de verschillende toeslagen, terwijl het fiscaal partnerschap afhankelijk van de situatie zowel voordelig als nadelig kan zijn. Mocht het gewenst zijn voor twee personen die op hetzelfde adres staan ingeschreven om partner te worden, dan kunnen zij dit bovendien bewerkstelligen door bijvoorbeeld een notarieel samenlevingscontract overeen te komen.

Ten slotte wordt in dit wetsvoorstel een wijziging in het IB-partnerbegrip gedaan, Er wordt namelijk een koppeling van het IB-partnerbegrip naar het toeslagpartnerbegrip geschrapt die samenhangt met het vervallen van het toeslagpartnercriterium voor samengestelde gezinnen. Dit betreft geen structureelwijziging en wordt verder toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

⁴⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 25.

⁴⁸ De volgende personen blijven dan partners voor zowel de inkomstenbelasting als de toeslagen: gehuwden, geregistreerde partners en twee personen die op hetzelfde adres staan ingeschreven én samen een kind hebben, een kind van de ander erkend hebben, pensioenpartners zijn of een gezamenlijke woning hebben die ook het hoofdverblijf is.



4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Eigendomsrecht

Als gevolg van het verlagen van de vermogensgrenzen binnen het kindgebonden budget en de zorgtoeslag zullen in totaal ongeveer 50.000 huishoudens hun recht op deze toeslagen verliezen. Hierdoor ontvangen zij jaarlijks gemiddeld ruim duizend euro minder aan zorgtoeslag. Het kindgebonden budget varieert naar gelang het aantal kinderen, de leeftijd van de kinderen en of de ontvanger alleenstaand is of een partner heeft. Gemiddeld gaat het om een bedrag van enkele duizenden euro's per jaar.

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 (EVRM). Met deze wetwijziging verliezen huishoudens met een vermogen dat de nieuwe grenzen overstijgt het gehele recht op kindgebonden budget of zorgtoeslag. Deze maatregel betekent een inmenging in het eigendomsrecht.⁴⁹

Een inmenging op het recht op eigendom is gerechtvaardigd indien dit is gebaseerd op een wettelijk voorschrift (legaliteitsvereiste, rechtszekerheid) en in het algemeen belang noodzakelijk is, in het bijzonder met het oog op sociale en economische doelstellingen. Voorts dient er een redelijke verhouding te bestaan tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang (proportionaliteit).

De inmenging die ontstaat als gevolg van het verlagen van de vermogensgrenzen is bij wet voorzien, streeft een legitiem doel na en is proportioneel. Lidstaten komt een ruime beoordelingsmarge toe bij het inrichten en uitvoeren van sociaal en economisch beleid, en bij het bepalen of een inmenging in het algemeen belang is en of er sprake is van een redelijke balans. 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.⁵⁰ Door de verlaging van de vermogensgrenzen binnen het kindgebonden budget en de zorgtoeslag wordt budget vrijgemaakt dat kan worden ingezet voor het oplossen van enkele ernstige knelpunten binnen het toeslagenstelsel. De maatregel raakt enkel burgers met een 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 desbetreffende hoogste vermogensgroep die geen aanspraak meer op kindgebonden budget of zorgtoeslag maakt, wordt geacht de relevante kosten zelfstandig te kunnen dragen. De maatregel is daarmee proportioneel. Bovendien is aan deze huishoudens via communicatie voldoende tijd geboden om zich op de op handen zijnde wijziging voor te bereiden. De maatregel is daarom niet in strijd met artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

4.2 Kinderrechtenverdrag

Als gevolg van het verlagen van de vermogensgrenzen binnen het kindgebonden budget zullen ongeveer 8.000 tot 13.000 huishoudens hun recht op deze toeslag verliezen. De artikelen 26 en 27 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind beschermen de aanspraak op sociale voorzieningen en een toereikende levensstandaard. Die toereikende levensstandaard omvat in ieder geval voeding en kleding.⁵¹ Het verlagen van de vermogensgrens tast deze standaard niet aan. De huishoudens in kwestie beschikken over voldoende vermogen (ruim boven de € 100.000) om zelfstandig deze kosten voor hun kinderen te dragen. Dit komt niet in gevaar door het wegvallen van het recht op kindgebonden budget van gemiddeld enkele duizenden euro's. Deze maatregel is daardoor niet strijdig met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

5. Uitvoeringsgevolgen

De Dienst Toeslagen heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd op de verschillende onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel. De maatregelen zijn uitvoerbaar.

Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen

Het voorstel betekent dat twee meerderjarigen niet langer toeslagpartner zijn als zij op hetzelfde adres wonen met een erkend kind van één van beiden. Dit betekent dat in ieder geval ca. 18.000 ontvangers van zorgtoeslag en ca. 18.000 ontvangers van het kindgebonden budget recht krijgen op de hogere

⁴⁹ Zie EHRM, 13 december 2016, *Belane Nagy/Hongarije*, r.o. 84–86.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 26 april 2018, *Cakarević/Kroatië*, r.o. 78.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld CRvB 29 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT3468.



toeslag voor alleenstaanden. De maatregel leidt naar verwachting tot meer begrijpelijkheid voor mensen, aangezien zij alleen nog toeslagpartner worden als zij zelf bewust voor een partnerschap hebben gekozen (huwelijk, samenlevingscontract, etc.). De maatregel kan incidenteel leiden tot meer vragen en contactmomenten, maar dit effect is beperkt vanwege het positieve financiële effect en de betere uitlegbaarheid. De maatregel leidt binnen de uitvoering daarom op termijn tot een besparing, onder meer omdat een aantal handmatige processen vervalt.

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

Het voorstel betekent dat mensen niet langer toeslagpartner blijven bij een aantal veranderde situaties. In de praktijk bestaat deze groep vooral uit mensen die toeslagpartner waren op basis van het criterium samengesteld gezin, maar waarbij het betreffende kind meerderjarig of uitwonend is geworden. Met het vervallen van het criterium samengestelde gezinnen zijn deze twee criteria niet langer nodig. De uitvoeringsbaten- en lasten zijn daarom meegenomen in de voor de vorige maatregel gemaakte raming.

Laten vervallen uitzondering op medebewonerbegrip voor ontheemden uit Oekraïne

Het voorstel betekent dat ontheemden uit Oekraïne voortaan worden aangemerkt als medebewoner voor de huurtoeslag. De structurele effecten op de uitvoering zijn verwaarloosbaar, omdat het gaat om een kleine groep burgers. Incidenteel leidt dit voorstel tot hogere kosten, omdat er gericht moet worden gecommuniceerd over deze wijziging met ontheemden uit Oekraïne en met aanvragers van de huurtoeslag voor huishoudens waar een ontheemde uit Oekraïne woont.

Voorkomen van toeslagpartnerschappen bij minderjarigen

Het voorstel betekent dat minderjarigen niet langer in uitzonderlijke situaties toeslagpartner kunnen worden, bijvoorbeeld als zij een kind hebben met een meerderjarige toeslaggerechtigde. Er zijn slechts enkele gevallen bekend waarin een dergelijk partnerschap is ontstaan. De gevolgen voor de uitvoering van dit voorstel zijn daarom verwaarloosbaar.

Opschoning

Het voorstel betreft het opschonen van de Awir, waardoor onder meer de zelfstandige leesbaarheid van de wet wordt vergroot. Dit voorstel heeft geen impact op de uitvoering.

Verlaging vermogensgrenzen kindgebonden budget en zorgtoeslag

Het voorstel betreft een verlaging van de vermogensgrenzen van de zorgtoeslag en het kindgebonden budget om de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel te dekken. Een verlaging van de vermogensgrenzen zal incidenteel leiden tot meer contactmomenten met toeslaggerechtigden, vooral als zij een vermogen hebben dat ligt rond de nieuwe vermogensgrenzen. Daarnaast zal er een gerichte communicatie moeten plaatsvinden naar mensen die op basis van het onderhavige voorstel hun recht op toeslagen dreigen te verliezen. Zij ervaren mogelijk tijdelijk grotere financiële onzekerheid. Het verlagen van de vermogensgrenzen is vermoedelijk niet voor iedere toeslaggerechtigde begrijpelijk.

6. 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 gelden er naar verwachting jaarlijks ongeveer 18.000 toeslagpartnerschappen minder. Hoewel een exacte onderverdeling 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. Mocht deze invoeringsdatum worden aangepast, dan wordt daarbij tevens rekening gehouden met het budgettaire beslag van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen. 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 ontheemden uit Oekraïne

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.

Uitvoeringskosten Dienst Toeslagen

Zoals in paragraaf 5 is toegelicht, leiden de maatregelen in dit wetsvoorstel tot een vereenvoudiging voor de uitvoering. Dit betreft een besparing van ongeveer € 0,6 miljoen structureel. Incidenteel nemen de uitvoeringskosten met ongeveer € 0,4 miljoen toe, bestaande uit automatiseringskosten en communicatiekosten.

7. 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 burgers. Bij het doenvermogen wordt gekeken naar een aantal factoren, zoals of en welke extra acties er van de betreffende 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.

Hieronder volgt per maatregel een oordeel. Deze inschatting is gemaakt in overleg met de gedragsexperts en met de uitvoering. Er is daarbij geen aanvullend empirisch onderzoek gedaan. Het doenvermogen is bovendien onderdeel geweest in de gesprekken die zijn gevoerd met stakeholders in het maatschappelijke veld zoals hiervoor toegelicht in paragraaf 2 en hierna in paragraaf 10.



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	Oordeel 1
Verlaging vermogensgrenzen kindgebonden budget en zorgtoeslag	Oordeel 3

Hierna wordt per voorgestelde maatregel een toelichting gegeven op de doenvermogenaspecten. In het algemeen geldt dat beide partners na het verbreken van het partnerschap toeslagen individueel kunnen behouden en dat het verbreken van het partnerschap ertoe kan leiden dat één van beide partners een hoger of lager bedrag aan toeslagen krijgt dan voorheen. Degene die de toeslag initieel heeft aangevraagd hoeft hiervoor niets te doen; de verbreking van het toeslagpartnerschap wordt automatisch doorgevoerd en het recht op toeslagen wordt op individuele basis berekend.

De voormalig toeslagpartner die niet de aanvrager was, dient na het verbreken van het partnerschap zelf eenmalig individueel toeslagen aan te vragen als hier recht op bestaat. Het is mogelijk dat twee partners gezamenlijk wel aanspraak maken op toeslagen, maar individueel slechts één van hen. Dit kan aan de hand zijn wanneer een van de partners een laag inkomen of vermogen heeft, en de andere partner een hoger inkomen of vermogen, maar zij gezamenlijk onder de inkomens- of vermogensgrens uitkomen. Het aanvragen van toeslagen is een relatief kleine handeling die (eenmalig) iets van het doenvermogen vergt. Dit weegt op tegen de voordelen die het verbreken van het partnerschap over het algemeen met zich brengt.

De Dienst Toeslagen zal bij het verbreken van het partnerschap communiceren over de te nemen vervolgstappen. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en ook tijdens de implementatie zal de Dienst Toeslagen bovendien investeren in communicatie, waaronder via de website, MijnToeslagen en samenwerking met intermediairs.

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 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 ontheemden uit Oekraïne

Voor burgers die een ontheemde uit Oekraïne 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. Het is mogelijk dat degene die een ontheemde uit Oekraïne opvangt geen of minder huurtoeslag ontvangt zodra het inkomen en vermogen van de ontheemde gaat meetellen. Dit gaat om een relatief kleine groep; er zijn in totaal zo'n 600 gasthuishoudens waarvan een minderheid gebruikmaakt van 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 of zorgtoeslag. Dit betekent dat zij, om terugvorderingen te voorkomen, een extra handeling moeten verrichten, namelijk het op tijd doorgeven van een wijziging in het vermogen of het stopzetten van de toeslag. 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 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.

8. 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.

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 maatregelen incidenteel een regeldrukverzwaring op van afgerond € 26.000 euro in 2027 voor burgers. Er worden geen structurele wijzigingen in de administratieve lasten verwacht. 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 één of meer toeslagen. De grootte 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 incidentele regeldrukverzwaring voor burgers in 2027 van ruim € 75.000. Structureel wordt er vanaf 2028 juist een regeldrukverlichting van circa € 110.000 verwacht. Deze regeldrukverlichting komt doordat minder burgers gebruik zullen maken van toeslagen en dus hiervoor geen bijbehorende administratieve verplichtingen meer hebben. Bij de inschatting van regeldruk is er geen rekening gehouden met eventuele terugbetalingen (zoals door het niet tijdig de toeslag stopzetten) of eventueel ingediende bezwaren.

Oordeel Adviescollege toetsing regeldruk

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het eindoordeel van het college over dit wetsvoorstel is een dictum 2: Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.



Ten eerste adviseert de ATR om tijdens de implementatiefase te investeren in actieve en toegankelijke communicatie, bijvoorbeeld via MijnToeslagen en samenwerking met intermediairs. In paragraaf 7 (Doenvermogen) wordt verder ingegaan de voorgenomen communicatie vanuit Dienst Toeslagen richting de burgers op wie de maatregelen betrekking hebben. Ten tweede is er het advies om de regeldrukberekening aan te vullen, conform de Rijksbrede methodiek. Dit advies is verwerkt en de tekst van deze paragraaf is daarop aangepast.

9. 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.

10. Advies en consultatie

Bij de voorbereiding van de voorgestelde maatregelen is in verschillende sessies gesproken met onder andere sociaal advocaten, sociaal raadslieden en relevante overheidsorganisaties. In deze gesprekken is input opgehaald vanuit de praktijk over de huidige uitwerking van het toeslagpartnerbegrip en waar dit verbeterd kan worden. Hieruit is onder meer gebleken dat de maatregelen beantwoorden aan een concrete behoefte vanuit toeslaggerechtigden en maatschappelijke ondersteuners, en werd duidelijker op welke manier de huidige complexiteit van het toeslagpartnerbegrip burgers raakt. Deze input is vervolgens verwerkt bij het opstellen van de maatregelen in het voorstel.

Het wetsvoorstel is daarnaast gepubliceerd voor internetconsultatie. De internetconsultatie liep van 26 september 2025 tot en met 26 oktober 2025 en heeft in totaal twaalf reacties opgeleverd. Tot de respondenten behoren de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het Register Belastingadviseurs (RB) en enkele particulieren.

De reacties die op het voorliggende wetsvoorstel zien, betreffen met name steun voor het zetten van stappen richting vereenvoudiging van het complexe toeslagenstelsel en voor het verlenen van een passend recht op toeslagen voor mensen die samenwonen met een kind van een van beiden, maar feitelijk geen gezin vormen. Zowel de NOvA, het RB, als enkele particulieren laten weten deze vereenvoudiging te steunen.

Het RB heeft daarnaast aandacht gevraagd voor nadere toelichting betreffende de samenhang tussen het partnerbegrip in de fiscaliteit en de toeslagen. Ingevolge de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 zijn de partnerbegrippen voor de inkomstenbelasting en de toeslagen vrijwel volledig geharmoniseerd, maar door de tijd heen zijn deze uit elkaar gaan lopen om specifieke doelgroepen binnen de toeslagen te ondersteunen. Ondanks het oorspronkelijke streven naar harmonisatie heeft de wetgever de afgelopen jaren juist steeds meer afstand genomen van het partnerbegrip in de inkomstenbelasting, omdat duidelijk werd dat het toeslagpartnerschap knelpunten oplevert die bij de fiscaliteit niet of minder spelen. De verdere disharmonisatie die nu zou ontstaan is reden geweest voor het kabinet om het partnerbegrip in de inkomstenbelasting tegen het licht te houden en te besluiten om de criteria samengestelde gezinnen en partner in het voorafgaande jaar in de inkomstenbelasting eveneens te willen laten vervallen. Op die manier blijven de partnerbegrippen op hoofdlijnen geharmoniseerd. Dit punt komt uitgebreider aan bod in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het RB brengt daarnaast het budgettaire belang van de dekkingsmaatregel onder de aandacht, te weten het verlagen van de vermogensgrenzen binnen de zorgtoeslag en kindgebonden budget, en vraagt zich af of de maatregelen ook zonder vermogensgrensverlaging mogelijk zijn. Volgend uit de begrotingsregels heeft het kabinet eerst onderzocht of dekking kon worden gevonden binnen het eigen domein. Deze dekking is gevonden in het verlagen van de vermogensgrenzen. Het kabinet acht deze keuze verdedigbaar, omdat burgers met een hoog vermogen dat boven de nieuwe grenzen ligt, de toeslagen niet nodig hebben. Dit is uitgebreider toegelicht in paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De NOvA geeft aan dat deze maatregel de situatie voor mensen die nu partner zijn als gevolg van het criterium samengestelde gezinnen aanzienlijk verbetert. Zij brengt onder de aandacht dat vanuit het oogpunt van rechtsbescherming dit een belangrijke en positieve ontwikkeling vormt, die naar verwachting zal leiden tot een aanzienlijke vermindering van het aantal bezwaren en terugvorderingen.

Ten aanzien van de overige specifieke maatregelen in dit wetsvoorstel zijn geen opmerkingen



gemaakt. Overige reacties die pleitten voor verduidelijking zijn verwerkt in de toelichting bij de betreffende maatregel.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, 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, en derde tot en met zevende lid, AWR in samenhang met artikel 2, zesde lid, AWR. Voorgesteld wordt om de verwijzing naar de AWR te verwijderen en een zelfstandig leesbaar partnerbegrip op te nemen in artikel 3 Awir. Er wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd met het verplaatsen van de relevante bepalingen uit de AWR naar de 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. Hiervoor is niet vereist dat beide partners op hetzelfde adres ingeschreven staan. Dit vloeit op dit moment voort uit artikel 5a, eerste lid, AWR. Op basis van de laatstgenoemde bepaling wordt als partner aangemerkt de echtgenoot, alsmede personen die op hetzelfde adres staan ingeschreven en een notarieel samenlevingscontract hebben gesloten. Daarnaast geldt op grond van artikel 2, zesde lid, AWR dat een geregistreerd partnerschap gelijkgesteld wordt aan een huwelijk. Door in het voorgestelde artikel 3, eerste lid, Awir ook de geregistreerde partner op te nemen, hoeft artikel 2, zesde lid, AWR niet apart te worden overgenomen in de Awir. 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 niet in het voorgestelde artikel 3, eerste lid, Awir te regelen, maar dit voortaan te regelen in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdeel a, Awir.

Verder wordt voorgesteld om artikel 5a, derde lid, AWR, dat ziet op situatie waarin men van tafel en bed is gescheiden, als apart lid op te nemen in artikel 3 Awir. Dit wordt toegelicht bij het voorgestelde artikel 3, zesde lid, Awir. De uitzonderingsgronden uit artikel 5a, vierde lid, AWR zullen op grond van het voorgestelde artikel 3, vierde lid (nieuw), Awir worden opgenomen in het UB Awir. De bepalingen omtrent het hebben van meer dan één partner uit artikel 5a, vijfde lid, AWR zullen worden opgenomen in het voorgestelde artikel 3, derde lid (nieuw), Awir. De voorgenoemde wijzingen worden hierna bij de desbetreffende leden nader toegelicht.

Het huidige artikel 5a, zesde lid, AWR biedt een delegatiebepaling op grond waarvan bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld op basis waarvan iemand die niet in Nederland woont, geacht wordt op zijn woonadres te zijn ingeschreven in een naar aard en strekking met de basisregistratie personen overeenkomende registratie buiten Nederland. Tot op heden is er nog geen ministeriële regeling uitgewerkt op basis van deze delegatiegrondslag en er wordt ook geen uitwerking meer verwacht. Daarom is ervoor gekozen om met het verwijderen van de verwijzing naar de AWR deze delegatiegrondslag niet apart over te nemen in het voorgestelde artikel 3 Awir. Artikel 5a, zevende lid, AWR ziet op situaties waarin een van de partners is opgenomen in een verpleeg- of verzorgingstehuis. Dit lid wordt ondervangen door het voorgestelde artikel 3, vijfde lid (nieuw), Awir in combinatie met de voorgenomen aanpassing van het UB Awir. Verwezen wordt naar de toelichting op dat lid.

Artikel 3, tweede lid, Awir

Het voorgestelde artikel 3, tweede lid, Awir regelt de situaties waarin sprake is van partnerschap indien geen sprake is van een echtgenoot of een geregistreerde partner en personen op hetzelfde woonadres zijn ingeschreven. De wijzigingen die worden voorgesteld in artikel 3, tweede lid, Awir worden hierna per onderdeel toegelicht.

Aanhef

De aanhef van het huidige artikel 3, tweede lid, Awir bevat meerdere wijzigingen. Ten eerste wordt de overbodige zinsnede 'In aanvulling op het eerste lid wordt voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen' geschrapt ten behoeve van de leesbaarheid. 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. Daarnaast wordt toegevoegd dat het voorgestelde artikel 3, tweede lid, Awir slechts van toepassing kan zijn als er niet



al een partner is op basis van het voorgestelde artikel 3, eerste lid, Awir (zijnde een huwelijkspartner of geregistreerd partner). Hierin komt de inhoud van het huidige artikel 3, vierde lid, tweede zin, Awir tot uiting.

Het voorgestelde artikel 3, tweede lid, aanhef Awir bevat de voorwaarde dat de partner van belanghebbende op hetzelfde woonadres in de BRP is ingeschreven. Daaraan wordt toegevoegd dat met betrekking tot de inschrijving op hetzelfde woonadres in het BRP het ook kan gaan om een inschrijving in een naar aard en strekking met de BRP overeenkomende registratie buiten Nederland. De gelijk-schakeling van buitenlandse registraties is afkomstig uit het huidige artikel 5a, tweede lid, AWR. Deze gelijk-schakeling is en blijft nodig voor situaties waarin iemand in een ander land dan Nederland is ingeschreven op een woonadres, maar in Nederland werkzaam is en daardoor sociaal verzekerd is in Nederland. 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)

Het voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdeel b, Awir regelt dat twee personen die op hetzelfde adres staan ingeschreven en uit wiens relatie een kind is geboren, worden aangemerkt als partners. Hieraan 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. Deze voorwaarde wordt eveneens toegevoegd aan het voorgestelde artikel 3, tweede lid, onderdeel c, Awir, waarbij twee personen partners kunnen zijn als zij een kind van de ander hebben erkend. 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 en g (nieuw)

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

Artikel 3, derde lid, (huidig) 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 lid 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, eerste zin, 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.

In het voorgestelde artikel 3, derde lid, (nieuw) Awir, blijft de hoofdregel behouden dat slechts één persoon als partner kan worden aangemerkt. Op basis van het voorgestelde artikel 3, eerste lid, Awir, is dat de huwelijkspartner dan wel de geregistreerd partner van de belanghebbende. Een persoon die een huwelijks- of geregistreerd partner heeft, kan op grond van het voorgestelde artikel 3, tweede lid, aanhef, Awir geen partner hebben als bedoeld in dat lid.



In het voorgestelde artikel 3, derde lid, tweede zin, (nieuw) Awir wordt bepaald dat ingeval op grond van het voorgestelde artikel 3, eerste lid, of tweede lid, onderdeel a, Awir meer dan één persoon als partner van de belanghebbende kan worden aangemerkt, alleen de partner uit de oudste verbintenis geldt. Dit betekent dus concreet dat in het geval dat iemand meer dan één echtgenoot heeft dan wel met meer dan één persoon een notarieel samenlevingscontract, alleen de persoon van de oudste verbintenis als partner wordt aangemerkt. Hiermee komt de inhoud van het huidige artikel 5a, vijfde lid, AWR tot uiting. Dergelijke situaties zijn overigens zeldzaam; zo is het in de meeste landen, waaronder Nederland, niet toegestaan om met meer dan één persoon tegelijkertijd gehuwd te zijn.

Indien op basis van artikel 3, tweede lid, Awir er meerdere personen zijn die op grond van verschillende categorieën als partner kunnen worden aangemerkt, geldt op grond van het voorgestelde artikel 3, derde lid, derde zin, (nieuw) Awir als partner degene die op grond van de eerstgenoemde categorie als partner wordt aangemerkt. Deze zin is inhoudelijk gelijk aan de laatste zin van het huidige artikel 3, vierde lid, Awir.

De laatste zin van het voorgestelde artikel 3, derde lid, (nieuw) Awir ziet op de situatie dat er meerdere personen op basis van dezelfde categorie uit artikel 3, tweede lid, Awir als partner kunnen worden aangemerkt worden aangemerkt. De wet voorziet op dit moment niet expliciet in een regeling voor deze situatie. Op basis van een kennisgroepstandpunt kwalificeert in zo'n geval geen van de betrokken personen als partner op grond van die categorie⁵². Voorgesteld wordt daarom om een delegatiegrondslag op te nemen, op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld om vast te stellen wie als partner wordt aangemerkt in deze situatie. 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, 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) of aan de opvang en verzorging van een kind als bedoeld in artikel 4 Awir. 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 waarop de inkomensafhankelijke regelingen betrekking hebben, 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. Met de toevoeging 'of aan de opvang en verzorging van een kind als bedoeld in artikel 4' is verduidelijkt dat van de hier bedoelde als toeslagpartner aangemerkte persoon evenmin verwacht kan worden dat deze op het kind past als deze niet voldoet aan de arbeidseis voor de kinderopvangtoeslag.

Door de uitzonderingen op te nemen in het UB Awir 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.⁵³ 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 toeslagpartnerbegrip te creëren, is het

⁵² KG:202:2023:36 Fiscaal partnerschap bij drie meerderjarige belastingplichtigen op een woonadres.

⁵³ Kamerstukken II 2024/35, 36 779, nr. 4.



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 bepaalbare 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 feitelijk 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.⁵⁴ De maatregelen in dit wetsvoorstel leiden niet tot aanpassingen van de hierboven beschreven praktijk.

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, zesde 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. Waar voor partners op grond van artikel 3, tweede lid, Awir, in beginsel een verhuizing zou leiden tot het verbreken van het partnerschap, kunnen op basis van dit lid deze personen als partner aangemerkt blijven, ondanks dat zij niet meer op één adres wonen. Naast de vernummering van artikel 3, zesde lid, Awir tot artikel 3, vijfde lid, Awir, wordt voorgesteld om het gehanteerde uitgangspunt om te keren. Personen die op grond van het voorgestelde artikel 3, tweede lid, Awir als partner worden aangemerkt 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. Door het omdraaien van het uitgangspunt wordt de huidige uitvoeringspraktijk op dit punt gecodificeerd. De Dienst Toeslagen kan op basis van de BRP wel zien dat iemand verhuisd is, maar niet dat dit nieuwe adres een verpleeghuis of verzorgingshuis betreft. Zij kan derhalve zonder nadere informatie van de belanghebbende of de partner niet het partnerschap op grond van deze huidige bepaling in stand houden. In de praktijk dienen mensen daarom nu ook al een verzoek te doen bij de Dienst Toeslagen om het partnerschap in stand te houden. De uitzonderingsmogelijkheid om niet meer als partners aangemerkt te blijven op grond van het huidige artikel 3, zesde lid, Awir heeft om deze reden in de praktijk bovendien geen functie.

Er worden daarnaast twee redactionele wijzigingen voorgesteld. In de eerste plaats wordt voorgesteld om het huidige artikel 3, zesde lid, tweede zin, Awir te laten vervallen. Hierin is geregeld dat het huidige artikel 3, zesde lid, 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. Voorgesteld wordt echter dat deze personen als partners aangemerkt op grond van het voorgestelde artikel 3, tweede lid, Awir. Het is daarmee niet langer nodig dat deze uitzondering van toepassing kan zijn op partners in de zin van artikel 3, eerste lid, Awir. Omdat het huidige artikel 3, zesde lid, tweede zin, Awir, met betrekking tot partners die samenwonen en een notarieel samenlevingscontract hebben feitelijk een herhaling is van hetgeen is opgenomen in artikel 5a, zevende lid, AWR, is het bovendien niet meer nodig om dit lid over te nemen in de Awir.

Voorts wordt voorgesteld om het huidige artikel 3, zesde lid, derde zin, Awir te laten vervallen. In deze zin is nu de mogelijkheid opgenomen voor partners op grond van artikel 3, eerste lid, Awir die altijd partner zijn ongeacht of zij op hetzelfde woonadres staan ingeschreven, 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

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2619.



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 op grond van het voorgestelde artikel 3, eerste lid, Awir om niet meer als partner te worden aangemerkt voor de duur van de opname van een van beide partners in een verpleeghuis of verzorgingshuis op te nemen in het UB Awir.

Tot slot wordt voorgesteld om het huidige artikel 3, zesde lid (nieuw), vierde zin, Awir te laten vervallen. Deze zin bevat een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen ten behoeve van de uitvoering van dit lid. Deze ministeriële regeling is tot op heden nog nooit gemaakt. Nu de verwachting niet is deze delegatiegrondslag nader zal worden ingevuld, wordt voorgesteld deze te laten vervallen.

Artikel 3, zesde lid, Awir

Het voorgestelde artikel 3, zesde lid Awir bevat de inhoud van artikel 5a, derde lid, AWR en regelt dat een persoon die van tafel en bed is gescheiden wordt aangemerkt als ongehuwd. Hier wordt geen inhoudelijke wijziging mee beoogd. Wel wordt voorgesteld de delegatiegrondslag van artikel 5a, derde lid, AWR te laten vervallen. Ook hiervoor geldt dat van deze delegatiemogelijkheid tot op heden geen gebruik is gemaakt.

De van tafel en bed gescheiden personen zijn vergelijkbaar met personen die gescheiden zijn van een huwelijk. Personen die van een huwelijk gescheiden zijn, vallen niet meer onder het toeslagpartnerbegrip als er geen andere grond voor partnerschap aan de orde is en kunnen daardoor niet meer als partner worden aangemerkt. Dat is ook wenselijk, omdat er voor die groep geen juridische of financiële band meer bestaat die het rechtvaardigt om voor het individuele recht op toeslagen de draagkracht van beiden in aanmerking te nemen. Voor personen die van tafel en bed gescheiden zijn geldt hetzelfde, behalve dat het hierbij gaat om personen van wie veelal hun godsdienst of cultuur het niet toe laat te scheiden voor de wet. Hiermee onderscheidt deze groep zich van de groepen die worden uitgezonderd in het UB Awir. Bij deze groepen is het uitgangspunt dat zowel de draagkracht van de belanghebbende als van diens partner in aanmerking genomen zou moeten worden voor het recht op toeslagen wel gerechtvaardigd, maar wordt het beleidsmatig onwenselijk geacht omdat de partner in kwestie niet geacht wordt financieel of fysiek bij te dragen aan het huishouden. Echtscheidingen en scheidingen van tafel en bed worden ook reeds gelijk behandeld bij de uitzondering op het partnerbegrip wanneer een verzoek tot scheiding is gedaan en de personen niet meer op hetzelfde adres staat ingeschreven (artikel 5a, vierde lid, AWR).

Artikel 3, achtste lid (nieuw), Awir

Als gevolg van het voorstel om artikel 3, tweede lid, onderdeel f (nieuw), Awir (het criterium samengestelde gezinnen) te laten vervallen, wordt voorgesteld ook artikel 3, achtste lid (nieuw), Awir (tevens 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, negende 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, negende 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 voorgesteld om 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, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) is het voor het IB-partnerschap eveneens relevante criterium voor samengestelde gezinnen opgenomen, dat mutatis mutandis gelijklopend is aan dat van het huidige artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir. Het gaat hierbij om twee meerderjarigen die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven, waarbij op dat woonadres ook een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven. Die personen worden echter niet als partner aangemerkt als daartoe een verzoek wordt ingediend dat voldoet aan de ingevolge die bepaling geldende voorwaarden (tenzij ze op andere gronden toch als partner worden aangemerkt). Een van die voorwaarden is dat de belastingplichtige door middel van een schriftelijke huurovereenkomst doet blijken dat een van beiden 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 een derde. Op grond van artikel 1.2, negende lid, Wet IB 2001 werkt dat verzoek door naar het toeslagpartnerschap. Deze doorwerking is ingevolge dit wetsvoorstel echter niet meer mogelijk, omdat daarin wordt voorgesteld artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir te laten vervallen. In die bepaling wordt zoals gezegd het partnerschap voor samengestelde gezinnen voor de Awir geregeld. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 1.2, negende lid, Wet IB 2001 de doorwerking van het verzoek, bedoeld in artikel 1.2, eerste lid, onderdeel e, Wet IB 2001, naar de Awir 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.

Artikelen IV en V (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 in artikel IV, eerste lid, verlaagd met € 29.908. 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, in artikel V voorgesteld dat deze grenzen per 1 januari 2030 worden verhoogd met € 1.539. De hiervoor genoemde bedragen zijn op basis van het prijspeil 2026.⁵⁵

Artikelen VI en VII (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 € 29.908 per 1 januari 2027 en verhoogd met € 1.539 per 1 januari 2030. Deze wijzigingen zijn gelijk aan de wijzigingen met betrekking tot de vermogensgrens voor de zorgtoeslag, waarvoor verwezen wordt naar de toelichting op de artikelen IV en V. De vermogensgrens geldt op de peildatum van 1 januari van het berekeningsjaar. Dit betekent dat vanaf het berekeningsjaar 2027 geen aanspraak op kindgebonden budget bestaat indien het vermogen op 1 januari 2027 deze voorgestelde vermogensgrens te boven gaat. Zoals bij de artikelen IV en V toegelicht zijn deze bedragen op basis van het prijspeil 2026.

Artikel VIII (indexatie)

De bedragen waarmee de vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag alsmede het kindgebonden budget worden verhoogd (per 2027) respectievelijk verlaagd (per 2030), zijn zoals toegelicht bij de artikelen IV tot en met VII op basis van het prijspeil 2026. Dat betekent dat de bedragen jaarlijks dienen te worden geïndexeerd alvorens de effectieve verlaging dan wel verhoging plaatsvindt. De verlaging van de vermogensgrens voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget per 1 januari 2027 wordt reeds meegenomen in de reguliere indexatie van de vermogensgrens als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de zorgtoeslag respectievelijk artikel 1 van de Wet op het kindgebonden budget, wanneer de verlaging heeft plaatsgevonden. Artikel VIII regelt daarom alleen voor het bedrag waarmee de vermogensgrenzen per 1 januari 2030 worden verhoogd dat de tabelcorrectiefactor uit artikel 10.1 Wet IB 2001 van toepassing is aan het begin van de kalenderjaren 2027, 2028 en 2029. Per 1 januari 2030 wordt het

⁵⁵ De bedragen waarmee de vermogensgrenzen worden verlaagd (€ 29.065) dan wel verhoogd (€ 1.539) zijn besloten in 2025 op basis van het prijspeil 2025. Deze bedragen zijn vervolgens geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor van 2026 (€ 29.065 * 1,029 = € 29.908 en € 1.496 * 1,029 = € 1.539).



bedrag waarmee de vermogensgrenzen worden verwerkt, eveneens geïndexeerd middels de reguliere indexatie wanneer de verhoging is verwerkt.

Artikel IX (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Het wetsvoorstel heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027. Op grond van artikel IX, onderdeel a, geldt dat de wijzigingen zoals voorgesteld in artikel I en III voor het eerst toepassing vinden op berekeningsjaren die aanvangen op of na 2027, zoals toegelicht in de paragrafen 2.1.3, 2.2.3, en 2.3 van deze memorie. Aangezien de wijziging in artikel II, die betrekking heeft op de inkomstenbelasting, direct samenhangt met de wijzigingen in artikel I, wordt in artikel IX, onderdeel b, geregeld dat deze wijziging voor het eerst toepassing vindt op kalenderjaren die aanvangen op of na 2027.

De Staatssecretaris van Financiën,