2026-07-02

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER BESLISSING
Aan

de staatssecretaris van Financiën

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

NnavV en NvW Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen

Datum
22 juni 2026

Notanummer
2026-0000249769

Bijlagen
1. NnavV
2. NvW
3. Aanbiedingsbrief

Aanleiding

Op vrijdag 5 juni jl. heeft de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer verslag uitgebracht over het wetvoorstel vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen. In de nota naar aanleiding van het verslag (NnavV) beantwoordt u de door de Tweede Kamerleden gestelde vragen.

Daarnaast wordt u een nota van wijziging (NvW) voorgelegd op het wetsvoorstel.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met de bijgevoegde NnavV (**bijlage 1**) en de bijgevoegde NvW (**bijlage 2**)? Zo ja, dan vragen we u de twee stukken en de aanbiedingsbrief (**bijlage 3**) te ondertekenen.
- Gaat u akkoord met het openbaar maken van bijgevoegde nota, conform de Beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's? Omlijnde delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

suggesties in NnavV, onder mandaat akkoord

akkoord

Kernpunten

- Er zijn vragen zijn gesteld door de fracties van D66, VVD, CDA, JA21, GroenLinks-PvdA (inmiddels PRO), SGP en de ChristenUnie.
- De wens om het toeslagenstelsel eenvoudiger en begrijpelijker te maken wordt breed gedeeld. Er zijn veel vragen gesteld over de harmonisatie van begrippen over de sociale zekerheid en fiscaliteit, de gevolgen van de verlaging van de vermogensgrenzen en de 'overshoot' van het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen.
- De vaste commissie zal na het ontvangen van de NnavV besluiten over de verdere behandeling van het wetsvoorstel. De geplande inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel is 1 januari 2027. In dat licht is ons streven om op de agenda van de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën van 2 juli aanstaande te komen.
- Daarnaast wordt een NvW aangeboden. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat de huidige toeslagpartner (de niet-aanvrager) die na inwerkingtreding van de wet als alleenstaande wordt aangemerkt niet zelf actief een nieuwe aanvraag hoeft te doen.

Communicatie
Uw woordvoerder is op de hoogte.

Politiek/bestuurlijke context
N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

36 932 **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)**

Nota naar aanleiding van het verslag

Inhoudsopgave

1. Inleiding....2
2. Algemeen....2
3. Laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen....4
4. Laten vervallen uitzondering op medebewoner begrip voor ontheemden uit Oekraïne....11
5. Voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt....11
6. Verlaging vermogensgrenzen zorgtoeslag en kindgebonden budget....12
7. Relatie met studiefinanciering en de sociale zekerheid....19
8. Relatie met de fiscaliteit....20
9. Uitvoeringsgevolgen....21
10. Doenvermogen....22
11. Gevolgen voor burgers en bedrijven....23

1. *Inleiding*

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van D66, VVD, CDA, JA21, PRO, SGP en de ChristenUnie. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van de memorie van toelichting aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. *Algemeen*

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke fundamentele herziening het kabinet voornemens is te treffen, ook in verhouding tot een bredere hervorming van het belastingstelsel. De leden van de fractie van de VVD vragen wat de voorstellen van het kabinet zijn om mensen juist mínder afhankelijk te maken van toeslagen en de leden van de fractie van JA21 vragen het kabinet toe te zeggen de Kamer een routekaart te sturen waarin de samenhang tussen de vereenvoudiging van het partnerbegrip, de herziening van de vermogenstoets en de bredere stelselherziening uiteen wordt gezet.

Het kabinet zet in op een eenvoudiger belasting- en toeslagenstelsel, met meer zekerheid voor burgers en bedrijven, en komt eind 2026 met een hervormingsagenda. Het kabinet wil stapsgewijs de inkomensafhankelijke regelingen in de fiscaliteit zal beperken, te beginnen met de heffingskortingen. Naast fiscale hervormingen wil het kabinet het toeslagenstelsel hervormen om het systeem eenvoudiger, duidelijker en rechtvaardiger te maken. Enerzijds werkt het kabinet aan stapsgewijze verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel. In dat kader heeft het kabinet het voorliggende voorstel gedaan voor een eenvoudiger partnerbegrip voor toeslagen. Anderzijds kijkt het kabinet naar verdergaande hervorming van het stelsel. Het kabinet schaft de kinderopvangtoeslag af en vervangt die door een nieuwe financiering. Daarbij worden kinderopvangorganisaties rechtstreeks gefinancierd en ontvangen ouders geen toeslag meer. Parallel daaraan richt het kabinet zich op de vormgeving van een nieuwe kindregeling. Dit geeft meer overzicht en duidelijkheid.

te beginnen met = waaronder

Voor de overige toeslagen verken ik de mogelijkheid om toeslagen in de toekomst direct definitief en automatisch toe te kennen. Het kabinet kijkt uit naar de aanbevelingen die de SER later dit jaar verwacht uit te brengen over hervormingen in het toeslagenstelsel. Het kabinet streeft ook naar eenvoudigere en meer uniforme begrippen in de hele inkomensondersteuning. Verder werkt de Dienst Toeslagen aan betere controles en informatie voor burgers.

De strategische agenda 2026-2030 biedt inzicht hoe verschillende trajecten zich tot elkaar verhouden.[1]

[1] Brief van de staatssecretaris van Financiën van 10 juni 2026, nr. 32140-309.

De leden van de fractie van PRO vragen of de doelstellingen van het wetsvoorstel voldoende worden bereikt, nu het gaat om specifieke gevallen en een relatief kleine groep mensen. Het wetsvoorstel heeft als doel om het toeslagpartnerbegrip te vereenvoudigen. Met name door het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen worden mensen niet meer als toeslagpartner aangemerkt enkel vanwege het feit dat ze samenwonen met een minderjarig kind van één van hen. Dit is voor mensen begrijpelijker en intuïtiever. Het toeslagpartnerbegrip bestaat voornamelijk uit criteria die blijk geven van een keuze van betrokkenen om financiële verantwoordelijkheid voor elkaar te dragen, zoals een notarieel samenlevingscontract of het hebben van een gezamenlijk kind. Uit enkel de keuze voor het delen van een woning blijkt immers niet per definitie dat men de financiële verantwoordelijkheid voor elkaars zorgkosten of kinderen wenst te delen. Doordat de criteria 'partner in de rest van het jaar' en 'partner in een eerder jaar' bovendien komen te vervallen, stopt het toeslagpartnerschap zodra de grond voor partnerschap is komen te vervallen. Ook dat is begrijpelijker voor mensen. Doordat minder mensen ongewenst als toeslagpartner worden aangemerkt, zal er tot slot een minder groot beroep op uitzonderingen nodig zijn. Dit is voor zowel de mensen als voor de uitvoering een vereenvoudiging.

De leden van de fractie van PRO vragen hoe de wijziging van het toeslagpartnerschap bijdraagt aan de begrijpelijkheid van de regeling voor burgers. Met het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen wordt een regel geschrapt die door burgers niet als logisch wordt ervaren. Op basis van dit criterium worden burgers nu namelijk als (toeslag)partner aangemerkt, terwijl ze in het maatschappelijk verkeer vaak geen partners van elkaar zijn. Het hanteren van een dergelijk toeslagpartnerschap werkt in deze situaties verwarrend. In al stressvolle situaties, bijvoorbeeld indien iemand na scheiding tijdelijk bij een familielid (niet zijnde eerstegraads bloed- of aanverwant) gaat wonen, worden burgers door het laten vervallen van dit criterium 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. 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. Ook dit sluit beter aan bij de beleving van burgers. Het voorkomen van toeslagpartnerschappen bij minderjarigen zorgt ervoor dat bij de kleine doelgroep van deze maatregel minder financiële stress ontstaat, omdat zij de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouder ontvangen.

De leden van de fractie van JA21 vragen of het kabinet met hen van mening is dat het herhaaldelijk bijstellen van het partnerbegrip de noodzaak van een fundamentele herziening van het toeslagenstelsel onderstreept. Het kabinet wil het toeslagenstelsel hervormen en heeft de ambitie voor een systeem dat eenvoudig, duidelijk en rechtvaardig is. Een dergelijke hervorming kost echter tijd. Daarom zet het kabinet parallel stappen om het huidige toeslagenstelsel te verbeteren. Nadat 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, kiest het kabinet nu voor een grotere vereenvoudiging door het laten vervallen van onder meer het criterium samengestelde gezinnen. Het partnerbegrip zoals

dat in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) komt te luiden kan bovendien ook gebruikt worden in een nieuw systeem, indien dat zou uitgaan van draagkracht op huishoudniveau.

3. Laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen

De leden van de fractie van PRO lezen dat op grond van het criterium samengestelde gezinnen en het criterium 'partner in het voorafgaande jaar' jaarlijks ongeveer 18.000 burgers worden aangemerkt als toeslagpartner en vragen of daarmee 18.000 koppels of 9.000 koppels (en dus 18.000 burgers) worden bedoeld. Het gaat om circa 18.000 partnerschappen. Beide criteria, criterium samengestelde gezinnen en criterium partner in het voorafgaande jaar, beslaan ongeveer de helft hiervan (9.000 partnerschappen per criterium). Bij de zorgtoeslag zal de partner merendeels zelfstandig recht hebben. Bij kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag zal er merendeels één aanvrager overblijven (de ouder van het kind of de kinderen).

De leden van de fractie van PRO vragen hoe vaak elk van de genoemde al bestaande uitzonderingen wordt gebruikt. Niet alle uitzonderingen worden apart bijgehouden door de Dienst Toeslagen. Met name de kleinere uitzonderingen worden veelal individueel verwerkt en staan niet standaard in de systemen. Dit maakt achterhalen van de exacte aantallen lastig. Om een beeld van ordegrootte te laten zien het volgende: de uitzondering voor eerstegraads bloed- en aanverwanten wordt bijvoorbeeld sinds de verruiming met ingang van 1 januari 2025 opgenomen in de systemen. Het gaat daarbij om circa 3.000 burgers per jaar. De uitzondering voor burgers die samenwonen ten behoeve van het verlenen van mantelzorg en die op grond van het criterium samengestelde gezinnen partner zijn, betrof naar schatting enkele tientallen tot honderdtallen per jaar, maar is met ingang van 1 januari 2025 (na het vervallen van de leeftijdsgrens in de uitzondering voor eerstegraads bloed- en aanverwanten) minder relevant geworden. De uitzondering voor burgers die tijdelijk in de noodopvang verblijven betreft tientallen tot enkele honderdtallen (nieuwe) uitzonderingen per jaar.

De leden van de fractie van PRO vragen naar situaties waarin mensen niet onder een van de uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip vallen, maar toch in de praktijk geen gezin vormen. Het gaat hier om mensen die een woning delen met iemand met wie 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. Daarbij kan gedacht worden aan woningdelen met iemand die niet een eerstegraads bloed- of aanverwant is.

De leden van de fractie van PRO vragen op basis waarvan wordt verwacht dat de situatie zich niet zal voordoen waarin een ouder met een indicatie op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz) het recht op kinderopvangtoeslag verliest doordat diegene geen toeslagpartner meer heeft door het vervallen van het criterium samengestelde gezinnen. Er is in de systemen van de Dienst Toeslagen onderzocht of er in de afgelopen jaren aanvragen zijn gedaan voor de specifieke uitzondering op de arbeidseis die bestaat voor mensen met een Wlz-indicatie en een toeslagpartner. Dat zijn er circa honderd. Daarvan zijn er twee gevallen die toeslagpartner zijn op grond van het criterium samengestelde gezinnen. In beide gevallen betreft het een kind van de werkende toeslagpartner en niet van de persoon met de Wlz-indicatie. Dat betekent dat ook na inwerkingtreding van de wet, en dus na het verbreken van het toeslagpartnerschap, de werkende nog steeds recht houdt

op kinderopvangtoeslag. Omdat de situatie in de afgelopen jaren geheel niet is voorgekomen, verwacht het kabinet niet dat dit voor de toekomst anders gaat zijn.

De leden van de fractie van JA21 vragen of met het voorliggende wetsvoorstel een beleidsafweging uit 2012 wordt teruggedraaid en hoe het kabinet het feit weegt dat het in 2012 gesignaleerde voordeel voor samengestelde gezinnen daarmee terugkeert. De leden van de fractie van de SGP vragen of het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen niet leidt tot ongewenste ongelijke behandeling tussen samengestelde gezinnen die niet als toeslagpartner worden aangemerkt en samengestelde gezinnen die – bijvoorbeeld als gevolg van een huwelijk – wel als toeslagpartner wordt aangemerkt. Voorts vragen zij of de toegang tot toeslagen voor samengestelde gezinnen hierdoor niet veel eenvoudiger wordt dan voor gezinnen die niet zijn samengesteld.

Met de introductie van het criterium samengestelde gezinnen in 2013 was beoogd om ongehuwd samenwonenden die kinderen in hun gezin hebben uit een eerdere relatie waar mogelijk gelijk te behandelen als gehuwden.[2] 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. 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.[3] Om deze gevolgen te voorkomen, is destijds 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.[4]

In de praktijk is echter gebleken dat ondanks de tegenbewijsregeling significant meer burgers op grond van dit criterium als toeslagpartner worden aangemerkt dan zij die daadwerkelijk een samengesteld gezin vormen. Dit is mede het gevolg geweest van ontwikkelingen op de woningmarkt en de vergrijzing, waardoor burgers vaker dan voorheen besluiten een woning te delen met iemand waar zij geen huishouden of gezin mee vormen. 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. Nieuwe uitzonderingen hebben burgers geholpen, maar hebben het toeslagenstelsel ook complexer gemaakt voor zowel mensen als de uitvoering. Het kabinet heeft met dit wetsvoorstel daarom een andere beleidsafweging gemaakt dan in 2012. Waar de wetgever destijds het neveneffect accepteerde dat burgers door de introductie van dit criterium toeslagpartner kunnen worden terwijl zij feitelijk geen gezin vormen,[5] acht het kabinet dat nu niet langer wenselijk. Het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen

[2] Kamerstukken II 2011/12, 33004, nr. 3, p. 79.
[3] Kamerstukken II 2010/11, 32504, nr. 32, p. 79.
[4] Artikel 3, tweede lid, onderdeel e, Awir.
[5] Kamerstukken II 2010/11, 32504, nr. 32, p. 79.

betekent dat er weer een groep burgers zal zijn die niet als toeslagpartner wordt aangemerkt, terwijl zij feitelijk wel een gezin vormen.

Toeslagen zijn tot slot voor iedereen even toegankelijk zolang aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij samengestelde gezinnen kan afhankelijk van de individuele inkomens-, vermogens- en gezinssituatie wel een hoger recht op toeslagen ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van de toekenning van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget.

De leden van de fractie van JA21 vragen of het kabinet de conclusie deelt dat twee personen die een woonadres delen, waar ook het minderjarige kind van één van hen woont, doorgaans een hogere draagkracht hebben dan personen die alleen wonen met een minderjarig kind en dat het wetsvoorstel deze hogere draagkracht buiten beschouwing laat en hoe dit zich verhoudt tot het draagkrachtbeginsel dat ten grondslag ligt aan de Awir. Het kabinet deelt deze opvatting niet. Of deze manier van samenleven leidt tot een hogere draagkracht, hangt af van de relatie die deze twee personen hebben. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van woningdeling, waarbij de twee personen uitsluitend huisgenoot zijn. Hierbij merk ik op dat woningdelers voor de huurtoeslag wel worden aangemerkt als medebewoners en dat de inkomens van alle medebewoners worden meegewogen bij het vaststellen van het recht op huurtoeslag.

Er bestaan inderdaad situaties waarin twee personen die samenwonen op een adres, waar ook een minderjarig kind van één van hen woont, een gezamenlijke huishouding voeren, terwijl vanaf 1 januari 2027 dit partnerschap niet meer meeweegt voor het recht op toeslagen. Dit is een gevolg dat het kabinet aanvaardt, omdat dit (budgettaire) nadeel naar de opvatting van het kabinet opweegt tegen de ongerichtheid die het samengestelde gezinnen criterium met zich meebracht. Zoals hierboven toegelicht leidt het zuivere feit dat twee burgers een adres delen waar ook een minderjarig kind van één van hen staat ingeschreven niet in alle gevallen tot de conclusie dat er sprake is van een toegenomen draagkracht. Daarmee is het kabinet van mening dat dit criterium niet als objectieve maatstaf kan dienen om een hogere draagkracht en dus een toeslagpartnerschap vast te stellen.

De leden van de fractie van JA21 vragen of het kabinet kan kwantificeren voor hoeveel van de circa 18.000 toeslaggerechtigden sprake is van een feitelijk gedeeld huishouden met aantoonbare schaalvoordelen en welk budgettair beslag daarmee gemoeid is. Het kabinet ziet geen andere mogelijkheid dan het afschaffen van het criterium samengesteld gezin om de doelgroep burgers te bereiken die geen gezin vormen, maar dat niet op objectieve gronden kunnen aantonen. Hierbij accepteert het kabinet bewust dat er een groep is die elkaar wél financieel ondersteunt, en daarbij ook hogere toeslagen krijgt. Uit onderzoek van de Dienst Toeslagen is gebleken dat ongeveer 10.000 toeslaggerechtigden die als gevolg van het samengestelde gezin criterium worden aangemerkt als partners, géén gezamenlijke huishouding voeren. Bij de overige 8.000 toeslaggerechtigden die als gevolg van dat criterium als partner worden aangemerkt kan mogelijk sprake zijn van een gezamenlijke huishouding. Als gerekend wordt met het volledige aantal van 8.000 toeslaggerechtigden, dan is het budgettaire beslag wat hiermee gemoeid gaat, naar schatting maximaal € 49 miljoen structureel (8/18e deel van het budgettaire effect van deze maatregel van € 111 miljoen).

De leden van de fractie van JA21 vragen voorts waarom ervoor wordt gekozen om de ene grofheid (waarbij een groep mensen als toeslagpartner wordt aangemerkt terwijl ze dat in het maatschappelijk verkeer niet zijn) te vervangen door een andere grofheid (waarbij een groep mensen als alleenstaande wordt aangemerkt terwijl ze feitelijk samenleven met iemand), in plaats van te werken aan een instrument dat draagkracht nauwkeuriger meet. Zij vragen welke concrete stappen en welk tijdpad het kabinet voorziet richting een stelsel dat draagkracht nauwkeuriger meet zonder ingrijpend onderzoek in de persoonlijke levenssfeer en richting harmonisatie van het partnerbegrip over de toeslagen, de fiscaliteit en de sociale zekerheid.

Om de negatieve gevolgen van ongewenste toeslagpartnerschappen als gevolg van het criterium samengestelde gezinnen te voorkomen, wordt voorgesteld het criterium te laten vervallen. Zoals hiervoor benoemd is het kabinet daarmee tot een andere afweging gekomen met betrekking tot het aanmerken van samengestelde gezinnen als toeslagpartner. In plaats van nieuwe uitzonderingen toe te voegen, wordt gekozen voor een vereenvoudiging van het partnerbegrip. Dit doet ook recht aan de oproep die meermaals vanuit uw Kamer is gedaan om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen.

Vanuit de hervormingsagenda inkomensondersteuning wordt door het kabinet gewerkt aan voorstellen voor harmonisering van de begrippen inkomen, vermogen en partner over de verschillende regelingen en domeinen heen. Onderdeel hiervan is om naar één definitie voor het partnerbegrip toe te werken voor alle inkomensondersteunende regelingen, welke is gebaseerd op het toeslagpartnerbegrip uit de Awir. Het grote voordeel van dit partnerbegrip is dat het bestaat uit objectieve criteria verkregen uit basisregistraties. Daarmee is het voor mensen voorspelbaarder hoe de overheid hun leefsituatie beoordeelt en is de kans op fouten kleiner. Ook is er hierdoor geen ingrijpend onderzoek in de persoonlijke levenssfeer van mensen vereist. Uitvoerders kunnen immers afgaan op gegevens uit authentieke bronnen, zoals de Basisregistratie Personen (BRP), waardoor geen onderzoek nodig is naar de feitelijke situatie om te beoordelen of er sprake is van partnerschap.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er meer laagdrempelige objectieve criteria zijn waaraan een gezamenlijke huishouding kan worden getoetst. Het kabinet streeft naar een partnerbegrip dat automatisch kan worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria. Een criterium aan de hand waarvan een partnerschap kan worden vastgesteld moet aan een aantal criteria voldoen. Een criterium moet uiteraard leiden tot de conclusie dat sprake is van een gezamenlijke huishouding. Bij het door deze leden aangehaalde voorbeeld van een gezamenlijke bankrekening hoeft er niet altijd sprake te zijn van een (volwaardige) gezamenlijke huishouding. Een gezamenlijke bankrekening kan bijvoorbeeld ook worden gebruikt voor gemeenschappelijke kosten van huizendelers, zoals vaste lasten en gemeenschappelijke boodschappen als schoonmaakmiddelen. Daarnaast moet een criterium objectief zijn (je bent bijvoorbeeld wel of niet getrouwd) en automatisch vast te stellen. Dat betekent dat sprake moet zijn van een registratie waaruit het partnerschap kan worden vastgesteld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe wordt geborgd dat het partnerbegrip beter aansluit bij de feitelijke leefsituatie van burgers. De leden vragen om een reflectie op de stelling

dat in de nieuwe situatie mensen die feitelijk wel onder het toeslagpartnerbegrip zouden moeten vallen, dit niet aanvragen en om die reden te veel toeslagen ontvangen. Zij vragen daarnaast hoe groot deze groep naar verwachting is en welke budgettaire gevolgen dit heeft.

Met het laten vervallen van de criteria samengestelde gezinnen, partner in een eerder jaar en partner in de rest van het jaar, wordt beoogd het toeslagpartnerbegrip beter aan te laten sluiten op de feitelijke leefsituatie van burgers. Na inwerkingtreding van de wet is het alleen nog mogelijk om partner te worden als aan een van de overige criteria is voldaan. Dit zijn feitelijke en objectieve criteria, die automatisch blijken uit registraties. De situatie dat iemand feitelijk wel samenleeft met iemand, maar niet als toeslagpartner wordt aangemerkt, is enkel mogelijk als niet wordt voldaan aan een van de objectieve criteria. Op dit moment is die situatie ook al mogelijk. Dit is geen keuze van de aanvrager omdat Dienst Toeslagen dit veelal op basis van andere bronnen kan vaststellen. Er zijn geen signalen bekend dat dit een reden is voor niet-gebruik van toeslagen.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de gevolgen zijn als na afloop van een toeslagjaar blijk dat sprake was van een toeslagpartnerschap. De precieze gevolgen van een partnerschap dat na afloop van een toeslagjaar wordt ontdekt zijn afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval. In de regel hebben toeslaggerechtigden een lager recht op toeslagen als er een toeslagpartner is, doordat ze bijvoorbeeld niet in aanmerking komen voor de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Als het voorschot te hoog is geweest door een toeslagpartnerschap dat niet op tijd is doorgegeven, dan leidt dit tot een terugvordering voor het bedrag wat te veel aan toeslagen is voorgeschoten. Wel is het zo dat Dienst Toeslagen actie onderneemt om wijzigingen die gevolgen kunnen hebben voor het toeslagpartnerschap juist te verwerken. Denk hierbij aan dat de burger een brief ontvangt met de uitnodiging de juiste huishoudsamenstelling door te geven aan Dienst Toeslagen, om zo terugvorderingen te voorkomen.

De leden van de fracties van het CDA en JA21 vragen in hoeverre het partnerschap kan worden ontweken door een relatie bewust niet te formaliseren. Voorts vragen de leden van JA21 hoe het kabinet oneigenlijk gebruik wil tegengaan. Het toeslagpartnerschap kan inderdaad “ontweken” worden door een relatie niet te formaliseren. Het is echter niet de verwachting van het kabinet dat mensen in grote getalen hun keuze om samen een huis te kopen, te trouwen of een geregistreerd partnerschap aan te gaan laten afhangen van de impact die dit heeft op hun recht op toeslagen. In het algemeen vinden *life events* als trouwen en samen een huis kopen meer vanuit principiële en emotionele redenen plaats, zoals het bezegelen van de liefde. Mochten hier in een later stadium wel signalen van komen, dan zal het kabinet bezien hoe hiermee omgegaan kan worden.

De leden van de fractie van JA21 vragen of het kabinet het risico ziet dat meer huishoudens hun vermogen tijdelijk verschuiven rond 1 januari om onder de vermogensgrens voor toeslagen te blijven. Het klopt dat er door het verlagen van de vermogensgrens meer huishoudens boven de vermogensgrens uitkomen en daardoor hun recht op toeslagen (deels) kwijtraken. Het gaat hier om toeslagontvangers wiens inkomen dusdanig laag is dat ze recht hebben op toeslagen, maar een vermogen boven of rond de grens hebben. Theoretisch betekent dit dat het voor meer mensen lonend zou kunnen zijn om aan peildatumarbitrage te doen. De meeste toeslagontvangers hebben

en het onderstreept dat er op peildatum niet een keiharde afrekening moet volgen, maar een zachtere variant

echter niet dusdanig veel vermogen dat peildatumarbitrage lonend is, gelet op de kosten voor het laten opzetten voor eventuele constructies en de (in verhouding tot het vermogen) relatief beperkte bedragen aan toeslagen. Daarnaast kunnen zij met een laag inkomen niet altijd een deel van hun vermogen missen. Daarom is het niet de verwachting van het kabinet dat hier op grote schaal sprake van zal zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kan voorkomen dat een partnerschap onbedoeld niet aan het licht komt. Het is mogelijk dat een partnerschap onbedoeld niet bekend is bij de Dienst Toeslagen. De meeste criteria op basis waarvan een toeslagpartnerschap wordt vastgesteld volgen uit de systemen van Dienst Toeslagen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij personen die getrouwd zijn, omdat dit blijkt uit de BRP. Op dit moment is er geen registratie van personen die als partner zijn aangemeld bij een pensioenfonds. Bij personen die op basis van dit criterium als toeslagpartner worden aangemeld, is het dus mogelijk dat de Dienst Toeslagen hier niet (tijdig) van op de hoogte is. Een burger is zelf gehouden om dit te melden bij de Dienst Toeslagen.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet kan aangeven hoe de nieuwe partnerdefinitie in de uitvoering niet alsnog leidt tot onjuiste partnerschapsvaststellingen. De Dienst Toeslagen stelt toeslagpartnerschap vast op basis van officiële registraties, zoals de BRP. Hieruit kan worden afgeleid of er sprake is van relevante omstandigheden voor het toeslagpartnerschap, zoals een huwelijk, geregistreerd partnerschap en adres. De Dienst Toeslagen gaat in beginsel uit van de juistheid van officiële registraties. Indien een gegeven, zoals adres, niet blijkt te kloppen, kan de Dienst Toeslagen een terugmelding doen aan de gemeente, waarna een adresonderzoek volgt. Bovendien geldt dat voor partnerschap een aanvullende voorwaarde geldt naast adres. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een gezamenlijke koopwoning, gezamenlijk ouderschap en huwelijk. Hierdoor ontstaat niet zonder meer partnerschap bij enkel bewoning op hetzelfde adres.

De leden van de fractie van het CDA vragen of enige sprake is van handhaving of controle op een feitelijke situatie, waarbij deze leden niet beogen weer meer complexiteit toe te voegen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de BRP. Bij vermoedens van een onjuiste inschrijving of adresregistratie kan zij onderzoek doen en de gegevens indien nodig wijzigen. Het kan ook zijn dat de Dienst Toeslagen, niet de aanvrager, wil afwijken van het BRP-adres omdat het meent dat deze onjuist is. De Dienst Toeslagen kan dan bijvoorbeeld iemand als partner of medebewoner aanmerken op basis van het feitelijke woonadres in plaats van de inschrijving in de BRP. De bewijslast ligt dan bij de Dienst Toeslagen. Daarbij is het zo dat huishoudens met gezamenlijke kinderen onverminderd partners blijven. Alleen huishoudens die op grond van het criterium samengestelde gezinnen partner zijn, worden niet langer samengevoegd.

De leden van de fractie van JA21 vragen welke instrumenten de Dienst Toeslagen heeft om een feitelijk partnerschap te signaleren wanneer geen van de objectieve, registratie-onafhankelijke criteria meer geldt en of het kabinet die instrumenten toereikend acht. De Dienst Toeslagen heeft geen instrumenten om een ‘feitelijk’ partnerschap te signaleren. Dit hoeft de Dienst Toeslagen ook niet te doen, gelet op de wettelijke uitgangspunten van het toeslagpartnerbegrip. In verband met

de massale processen is het niet goed uitvoerbaar om in individuele gevallen op basis van subjectieve criteria te toetsen of burgers elkaar in de praktijk wel of niet ondersteunen. Daarom is het toeslagpartnerbegrip zoveel mogelijk op objectieve criteria geënt. Uit de keuze voor objectieve criteria volgt noodzakelijkerwijs dat het voor kan komen dat burgers elkaar feitelijk wel ondersteunen, maar er geen toeslagpartnerschap wordt aangenomen.

De leden van de fractie van JA21 vragen op welke wijze de Dienst Toeslagen de burgerlijke staat vaststelt van personen van wie de registratie in de BRP op een eigen verklaring of op brondocumenten uit landen zonder betrouwbare basisadministratie berust. De Dienst Toeslagen stelt niet zelf de burgerlijke staat vast van personen, maar berust zich, zonder nader onderzoek, op de BRP als basisregistratie. Indien er gerede twijfel bestaat over een gegeven uit de BRP (dat als authentiek is aangemeld), moet de Dienst Toeslagen dit melden onder vermelding van de grond van zijn gerede twijfel. De Dienst Toeslagen doet in dit geval ook mededeling aan de gemeente van de door hem geconstateerde afwijkingen tussen enerzijds de BRP-gegevens en anderzijds gegevens waarvan hij op andere wijze kennis heeft gekregen.

De leden van de fractie van JA21 vagen voorts in hoeveel gevallen de burgerlijke staat geregistreerd staat als onbekend of in onderzoek. In de administratie van de Dienst Toeslagen komt de status “onbekend” of “in onderzoek” niet voor. Er is sprake van een huwelijk of niet. Indien er een vermoeden is dat een gegeven niet klopt, kan Dienst Toeslagen het gegeven aanpassen waarbij de bewijslast bij de Dienst Toeslagen ligt.

De leden van de fractie van JA21 vragen of het kabinet onderkent dat het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen een objectieve, van zelfverklaring onafhankelijke grond voor partnerschap wegneemt en dat het partnerschap daarmee sterker gaat leunen op de status die voor van buiten de Europese Unie gekomen personen het moeilijkst verifieerbaar is. Deze leden vragen in dit kader of het kabinet de zorg deelt dat hierdoor zowel de prikkel als de feitelijke ruimte toeneemt om zich ten onrechte als ongehuwd of gescheiden te presenteren en hoe dit zich verhoudt tot het oordeel “fraudebestendigheid: niet van toepassing” in de uitvoeringstoets.

Het kabinet deelt niet de zorg dat een prikkel bestaat voor mensen om zich ten onrechte als ongehuwd of gescheiden te presenteren. Over het algemeen kan de Nederlandse overheid buitenlandse huwelijken goed vaststellen, ook wanneer deze buiten de Europese Unie zijn gesloten. Bij inschrijving in de BRP wordt de burgerlijke staat geregistreerd op basis van officiële documenten, zoals een huwelijksakte. Zodra een huwelijk is geverifieerd en geregistreerd, kunnen Nederlandse overheidsinstanties deze informatie gebruiken. Wel is de vaststelling van een buitenlands huwelijk afhankelijk van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van buitenlandse documenten en registraties. De mate waarin gegevens eenvoudig kunnen worden gecontroleerd, verschilt per land. In sommige gevallen kan verificatie daardoor meer tijd of onderzoek vergen dan binnen Nederland of andere EU-lidstaten. Dat neemt niet weg dat buitenlandse huwelijken, ook van personen afkomstig van buiten de EU, in de meeste gevallen succesvol worden vastgesteld en geregistreerd in de BRP. Ten overvloede wordt opgemerkt dat indien twee personen samenwonen en voldoen aan een van de overige criteria, zoals het hebben een gezamenlijk kind, zij op grond

daarvan als toeslagpartner zullen worden aangemerkt. Deze criteria kunnen zodoende als vangnet fungeren in situaties waarin mensen zich ten onrechte als ongehuwd of gescheiden presenteren.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre het vereenvoudigde partnerbegrip afhankelijk is van de juistheid en actualiteit van de BRP-registratie. Zij vragen om een toelichting wat er gebeurt in situaties waarin de woonsituatie en de BRP-registratie tijdelijk niet overeenkomen, en in hoeverre dit kan leiden tot onjuiste toekenning of terugvordering van toeslagen. Zoals hiervoor genoemd stelt de Dienst Toeslagen het toeslagpartnerschap vast op basis van officiële registraties, zoals de BRP. Indien de woonsituatie tijdelijk niet overeenkomt met de BRP zou dit mogelijk kunnen leiden tot terugvorderingen wanneer personen niet worden aangemerkt als toeslagpartner wanneer dit wel het geval is. De Dienst Toeslagen is bovendien verplicht om het woonadres uit de BRP te gebruiken. In het geval van een adreswijziging dient een ingezetene hiervan schriftelijk aangifte te doen bij de gemeente van het nieuwe adres. Dit moet uiterlijk op de vijfde dag na wijziging worden gedaan. De gemeente wijzigt een adres niet met terugwerkende kracht. Indien sprake is van te late aangifte of een ambtshalve opneming van de gegevens door de gemeente, wordt de dag waarop schriftelijke mededeling is gedaan opgenomen als datum voor de adreswijziging in het BRP. Dit kan betekenen dat de ingangsdatum van een adres in de BRP niet overeenkomt met de daadwerkelijke verhuisdatum. Mogelijk resulteert dit in een onjuiste toekenning of terugvordering.

4. *Laten vervallen uitzondering op medebewoner begrip voor ontheemden uit Oekraïne*

De leden van de fractie van PRO maken zich zorgen over de gevolgen van deze maatregel voor het aantal huishoudens dat bereid is ontheemden uit Oekraïne in huis op te nemen en vragen of het kabinet deze zorg deelt. Daarnaast vragen de leden wat het kabinet voornemens is te doen om de eventuele onzekerheid bij mensen over het wegvallen van hun huurtoeslag weg te nemen en om mensen voor te lichten over de gevolgen voor de huurtoeslag als zij een ontheemde uit Oekraïne in huis nemen. Voor de mensen die nu al opvang voor Oekraïense ontheemden bieden geldt dat zowel de Oekraïense ontheemden als de aanvragers van huurtoeslag waarbij een Oekraïense ontheemde toeslagbetrokken is, vooraf per brief over de wijziging zullen worden geïnformeerd. De Oekraïense ontheemden zijn kenbaar via een aparte verblijfscode en daarom vindbaar in de systemen. Om mensen in de toekomst zo goed mogelijk in staat te stellen een afgewogen keuze te maken om ontheemden op te vangen in relatie tot de gevolgen voor de toeslagen, wordt er informatie verstrekt op de website van de Dienst Toeslagen. gemeentes informeren

Voorts willen de leden van de fractie van PRO graag weten hoeveel gasthuishoudens gebruik maken van huurtoeslag. Het aantal gasthuishoudens dat huurtoeslag ontvangt bedraagt momenteel ruim 600. Als er sprake is van een schriftelijk vastgelegde onderhuur aan een ontheemde Oekraïner wordt deze laatste alsnog niet aangemerkt als medebewoner voor de huurtoeslag.

5. *Voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt*

De leden van de fractie van D66 vragen om een verduidelijking van de problematiek die wordt opgelost door te voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt en hoe groot

de verschillende groepen zijn die hierdoor worden geraakt. Wanneer mensen een toeslagpartner hebben, worden het inkomen van vermogen van beide partners betrokken bij het berekenen van het recht op en de hoogte van toeslagen. Daarnaast geldt de arbeidseis in dat geval voor de kinderopvangtoeslag voor beide partners en ontvangt de belanghebbende geen alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Met name dit laatste gevolg kan bij toeslagpartnerschappen waarbij minderjarigen betrokken zijn onwenselijk uitpakken. De voordelen die het hebben van een toeslagpartner normaliter met zich brengt, waaronder de gedeelde zorg en financiële verantwoordelijkheid voor een gezamenlijk kind, doen zich niet altijd voor bij toeslagpartnerschappen met minderjarigen. Minderjarigen zijn in de regel leerplichtig en hebben doorgaans dan ook geen inkomen waarmee een gezin kan worden onderhouden. Het is dus goed voorstelbaar dat een ouder die samenwoont met een minderjarige toeslagpartner feitelijk dezelfde ondersteuning nodig heeft als een alleenstaande ouder. Omdat minderjarigen in principe niet in aanmerking komen voor bijstand, kunnen zij het tekort aan alleenstaande ouderkop niet gecompenseerd krijgen via de bijstand.

Het voorgaande geldt des te meer wanneer beide ouders minderjarig zijn en bijvoorbeeld allebei nog naar school gaan. Een schrijnende casus uit de praktijk is in de memorie van toelichting als voorbeeld opgenomen.[6] De maatregel geldt echter dus ook voor de situatie dat een van de twee partners minderjarig is. Naar verwachting gaat het om enkele gevallen per jaar.

6. Verlaging vermogensgrenzen zorgtoeslag en kindgebonden budget

De leden van de fractie van JA21 vragen het kabinet om in te gaan op de samenhang en de rechtvaardigheid van de beslissing in de wet om het partnerbegrip te vereenvoudigen en de vermogensgrenzen te verlagen. Door de vereenvoudiging in het partnerbegrip worden meer mensen voor de toeslagen als alleenstaande aangemerkt. Dat betekent dat deze mensen een hogere toeslag gaan ontvangen omdat het inkomen van de voormalige toeslagpartner niet meer meetelt en/of dat zij in aanmerking komen voor de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Het kabinet meent dat de extra budgettaire kosten die de vereenvoudiging van het partnerbegrip met zich meebrengt ook binnen het toeslagendomein opgevangen dienen te worden. Hiertoe zijn verschillende opties overwogen, zoals het verlagen van toeslagbedragen of hogere afbouwpercentages met betrekking tot inkomen.

Een verlaging van de vermogensgrenzen met eenzelfde budgettaire opbrengst als de budgettaire derving van de vereenvoudigingsmaatregelen acht het kabinet het meest geschikt. De inkomenseffecten voor de betroffen groepen en effecten op de marginale druk zijn bij deze optie het meest acceptabel. De groep die geraakt wordt door het verlagen van de vermogensgrenzen beschikt over genoeg vermogen om de kosten voor zorg en kinderen zelf te kunnen dragen. Ook na de voorgestelde verlaging blijven de vermogensgrenzen binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget ruim boven de € 100.000. Wanneer het vermogen onder de nieuwe grenzen uitkomt, herleeft het recht op zorgtoeslag of kindgebonden budget. Het kabinet is overigens voornemens om de vermogensgrens in de zorgtoeslag vanaf 2028 verder te verlagen naar het heffingsvrij vermogen box 3.

[6] Paragraaf 2.4 MvT.

De leden van de fractie van JA21 vragen waarom de vereenvoudiging van het partnerbegrip gedekt wordt uit de toeslagen zelf, in plaats van uit de algemene middelen. Zij vragen of dit een budgettaire noodzaak is of een politieke keuze. De leden van de fractie van D66 vragen of er alleen binnen het toeslagendomein dekking is gezocht of dat er ook andere dekkingsopties zijn onderzocht. Bij het kijken naar een budgettaire opgave is het gebruikelijk om eerst binnen het eigen domein te kijken voor dekking. In dit geval heeft het kabinet geoordeeld dat die ruimte bestaat door middel van verlaging van de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en kindgebonden budget.

De leden van de fractie van JA21 vragen waarom is gekozen voor een verlaging met exact € 29.908 euro en niet voor aansluiting bij het heffingvrij vermogen in box 3. Het kabinet heeft deze bedragen zo gekozen dat de budgettaire opbrengst voldoende is om de kosten van de overige maatregelen uit dit wetsvoorstel te dekken. Aansluiting bij het heffingvrij vermogen in box 3 kent een grotere opbrengst dan noodzakelijk voor dit wetsvoorstel. Het kabinet is overigens voornemens om de vermogensgrens in de zorgtoeslag vanaf 2028 verder te verlagen naar het heffingsvrij vermogen box 3.

De leden van de fractie van JA21 constateren dat het kabinet heeft aangekondigd de vermogensgrens van de zorgtoeslag per 2028 naar het heffingsvrij vermogen in box 3 te willen brengen. Zij vragen waarom deze stap niet ineens en samenhangend wordt gezet zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State adviseert. Het kabinet erkent dat het niet optimaal is om de vermogensgrens voor de zorgtoeslag twee jaar op rij beleidsmatig te verlagen. Het gaat hier echter om twee wetsvoorstellen die een verschillend tijdspad kennen. Het wetsvoorstel vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen was reeds ter advisering aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State toen dit kabinet kwam tot het voornemen om de vermogensgrens van de zorgtoeslag te verlagen naar het heffingsvrij vermogen box 3. Om de procedures van beide wetsvoorstellen zorgvuldig en tijdig te doorlopen was samenvoeging niet mogelijk.

De leden van de fractie van JA21 vragen waarom de vermogensgrens per 2027 wordt verlaagd met € 29.908 om vervolgens per 2030 weer te worden verhoogd met € 1.539. Zij vragen daarnaast welk doel deze gedeeltelijke terugdraai dient en hoe die zich verhoudt tot het aangekondigde voornemen de grens van de zorgtoeslag per 2028 verder te verlagen naar het niveau van het heffingvrij vermogen. De verlaging van de vermogensgrens is 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. Het aangekondigde voornemen om de grens van de zorgtoeslag per 2028 verder te verlagen overschrijft deze verhoging per 2030. De verhoging van de vermogensgrens van het kindgebonden budget per 2030 blijft staan.

De leden van de fractie van JA21 vragen of de doorwerking van deze maatregel naar het studiefinancieringsdomein (een hogere eenoudertoeslag en een hogere aanvullende beurs of toelage, zoals de memorie van toelichting onderkent) is meegenomen in de raming en de dekking.

Zij vragen of die kosten bovenop de € 111 miljoen komen en indien die kosten erbovenop komen hoe deze gedekt worden. De structurele programmakosten voor het studiefinancieringsdomein als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel zijn geraamd op € 1,3 miljoen. Deze kosten komen bovenop de in het wetvoorstel genoemde € 111 miljoen. De kosten in het studiefinancieringsdomein worden opgevangen binnen de bestaande begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De leden van de fractie van JA21 vragen of de geraamde dekking (€ 43 miljoen kindgebonden budget plus € 70 miljoen zorgtoeslag, samen € 113 miljoen, naast een structurele uitvoeringsbesparing van circa € 0,6 miljoen) de geraamde kosten van € 111 miljoen overtreft. Zij vragen of het kabinet deze posten sluitend tegen elkaar kan afzetten en kan aangeven of een budgettair overschot of tekort resteert.

In de voorjaarsnota 2025[7] zijn de volledige budgettaire reeksen voor dit wetsvoorstel opgenomen. Deze zijn voor de volledigheid in onderstaande tabel nogmaals opgenomen, waarbij de reeks uitvoeringskosten geactualiseerd is conform de uitvoeringstoets van de Dienst Toeslagen. In de voorjaarsnota kon nog niet de definitieve budgettaire reeks voor de uitvoeringskosten worden opgenomen, omdat er op dat moment nog geen uitvoeringstoets was. In de voorjaarsnota is nog rekening gehouden met incidentele uitvoeringskosten van € 1,0 miljoen en een structurele besparing op de uitvoeringskosten van € 0,4 miljoen. Er zijn reeds kosten en opbrengsten van het wetsvoorstel in 2026, omdat het voorschot van de toeslag voor januari 2027 in december 2026 uitbetaald wordt. In 2029 en 2030 is er een meeropbrengst door het verlagen van de vermogensgrenzen, waarmee er een tekort in eerdere jaren wordt gecompenseerd. Hierdoor is het budgettaire saldo van de maatregelen in de periode 2026-2030 vrijwel neutraal. Latere jaren liggen buiten de begrotingshorizon.

Tabel 1: Budgettaire effecten wetsvoorstel vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen

Budgettaire effecten maatregelen (x € 1 mln.)	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030/struc.**	**Cum. 2026 t/m 2030**
Kosten wetsvoorstel	**9,9**	**109,4**	**110,4**	**110,4**	**110,4**	**450,5**
Ww. Kindgebonden budget	8	92	93	93	93	379
Ww. Zorgtoeslag	1,5	18	18	18	18	73,5
Ww. Uitvoeringskosten	0,4	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-2
Budgettaire dekking						
Verlagen vermogensgrenzen WKB en ZT	**8**	**98**	**108**	**126**	**113**	**453**
Ww. Kindgebonden budget	3	36	38	52	43	172
Ww. Zorgtoeslag	5	62	70	74	70	281
Saldo ('+' = overschot, '-' = tekort)	**-1,9**	**-11,4**	**-2,4**	**15,6**	**2,6**	**2,5**

De leden van de fractie van de VVD vragen of niet wordt getracht dezelfde financiële ruimte (verlagen vermogensgrens zorgtoeslag) dubbel te benutten, namelijk enerzijds met dit voorstel en anderzijds met de gemaakte afspraken in het coalitieakkoord. Bij de berekening van de budgettaire opbrengst van de verlaging van de vermogensgrens in de zorgtoeslag per 2028 is

[7] Kamerstukken II 2024/25, 36 725, nr. 1

rekening gehouden met de eerdere verlaging van de vermogensgrens door onderhavig wetsvoorstel. Er vindt geen dubbele benutting plaats.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het voornemen om de vermogensgrens van de zorgtoeslag gelijk te trekken met het heffingsvrij vermogen van box 3 zich verhoudt tot de Wet werkelijk rendement waarin het heffingsvrij vermogen wordt vervangen door het heffingsvrij resultaat. Bij de voorgenomen verlaging van de vermogensgrens in de zorgtoeslag per 2028 wordt geen directe koppeling gemaakt in de wet tussen de nieuwe vermogensgrens zorgtoeslag en het heffingsvrij vermogen box 3. De hoogte van de vermogensgrens wordt enkel aangepast naar het bedrag van het heffingsvrij vermogen. Onder de Wet werkelijk rendement is er geen heffingsvrij vermogen meer, omdat voortaan belasting wordt geheven op basis van rendement uit vermogen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet de mening deelt dat om toeslagen te ontvangen, iemand beter geld kan uitgeven en minder vermogen kan opbouwen. De leden vragen voorts of het kabinet dit wenselijk vindt. Het kabinet erkent dat een harde vermogensgrens er in theorie toe kan leiden dat voor mensen met een vermogen in de buurt van de grens er een prikkel bestaat om minder vermogen op te bouwen om zo de toeslag te kunnen ontvangen. Het is niet bekend of, en zo ja hoe vaak, dit in de praktijk voorkomt. Dit aspect zal meelopen in de verkenning naar alternatieve vormgevingen van de vermogenstoets die is aangekondigd in het Nader rapport van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van PRO vinden het opvallend dat er binnen het toeslagenstelsel verschillende vermogensgrenzen worden gehanteerd. Zij vragen een toelichting op de reden daarvoor. Deze leden vragen daarnaast hoe het kabinet de verschillende vermogensgrenzen in de sociale zekerheid en inkomensondersteuningsregelingen ziet, of deze voor verwarring kunnen zorgen en of het wenselijk is om deze te harmoniseren. Tot slot vragen de leden waarom niet van de gelegenheid gebruik is gemaakt maakt om ook de vermogensgrens binnen het kindgebonden budget te verlagen naar hetzelfde niveau als dat van de zorgtoeslag (conform het coalitieakkoord het heffingsvrije vermogen in box 3) en de opbrengst te gebruiken om af te zien van de voorgenomen bezuiniging op het kindgebonden budget.

Elk van de toeslagen heeft een andere doelgroep. Naast dat er verschillen zijn in de vermogensgrenzen gelden er ook verschillende normen voor het inkomen tot wanneer iemand aanspraak maakt op een bepaalde toeslag. En ook binnen specifieke toeslagen zijn er verschillen tussen bijvoorbeeld alleenstaanden en paren. De toeslagen zijn ingericht om per doelgroep inkomensondersteuning te bieden aan diegenen die dat nodig hebben. Per doelgroep en per toeslag kan die afweging anders uitvallen. Voor het kindgebonden budget geldt dat het fors verder verlagen van deze vermogensgrens onwenselijk is, omdat dit leidt tot een aanzienlijk strengere norm voor vermogen dan voor het inkomen in deze regeling. Door de recente verhogingen van het kindgebonden budget hebben namelijk steeds meer huishoudens met een hoger inkomen recht op kindgebonden budget.

Het kabinet onderkent dat geharmoniseerde vermogensgrenzen begrijpelijker zijn. Het harmoniseren van de vermogensgrenzen in de verschillende toeslagen leidt echter niet per definitie tot meer zekerheid. Bij geharmoniseerde (lagere) vermogensgrenzen kunnen er meer en

nog hogere terugvorderingen ontstaan. De vermogensgrenzen in de toeslagen zijn vormgegeven als een harde grens. Het hanteren van een harde grens betekent dat bij een kleine overschrijding van die grens (bijvoorbeeld door een erfenis of afkoop van pensioen) mensen direct het recht op de volledige toeslag verliezen. In een situatie met geharmoniseerde (lagere) vermogensgrenzen verliezen meer toeslagontvangers dan niet één, maar meerdere volledige toeslagen tegelijkertijd. Het kabinet kiest er nu dan ook niet voor om de vermogensgrens in het kindgebonden budget verder te verlagen en de vermogensgrenzen in de toeslagen te harmoniseren.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet de wens deelt om toekomstige wijzigingen zo veel als mogelijk te bundelen. Zij vragen daarnaast wanneer de genoemde verkenning van de vermogenstoets naar de Kamer wordt gestuurd. Het kabinet begrijpt deze wens. Waar mogelijk wil het kabinet hier ook aan tegemoet komen. Uw kamer zal eind dit jaar worden geïnformeerd over de mogelijkheden om de vermogenstoets in de toeslagen op een andere manier vorm te geven. Het zal daarbij gaan om de systematiek en toetsing van de vermogensgrenzen en niet om een onderzoek naar de hoogte van de vermogensgrenzen in de verschillende toeslagen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het klopt dat de vermogensgrenzen voor het kindgebonden budget op basis van deze wet uiteindelijk worden verlaagd tot € 146.011 - € 29.908 + € 1.539 = € 117.642 voor alleenstaanden en € 184.633 - € 29.908 + € 1.539 = € 156.264 voor stellen. De vermogensgrenzen in het kindgebonden budget voor alleenstaanden en paren bedragen per 2026 € 146.011 respectievelijk € 184.633. Het klopt dat beide vermogensgrenzen daarbij per 2027 eerst als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel met een bedrag van € 29.908 (prijspeil 2026) worden verlaagd en daarna per 2030 met een bedrag van € 1.539 (prijspeil 2026) worden verhoogd. Hiermee komen de vermogensgrenzen in prijspeil 2026 inderdaad structureel per 2030 op de door de leden berekende bedragen uit, waarbij deze bedragen de komende jaren nog worden geïndexeerd aan de hand van de tabelcorrectiefactor.

De leden van de fractie van JA21 vragen om de groep van circa 50.000 huishoudens nader te specificeren naar inkomen en leeftijd en in het bijzonder aan te geven welk deel bestaat uit AOW-gerechtigden met een spaarbuffer. De leden vragen of het kabinet de opvatting deelt dat het hier veelal niet gaat om vermogende huishoudens in eigenlijke zin, maar om huishoudens met een spaartegoed of erfenis net boven de nieuwe grens. Circa 30.000 van de 40.000 toeslaggerechtigden bij wie het recht op zorgtoeslag vervalt is gepensioneerd. Het aantal gepensioneerde huishoudens met recht op kindgebonden budget is heel klein.

De groep die geraakt wordt door het verlagen van de vermogensgrenzen beschikt naar mening van het kabinet over genoeg vermogen om de kosten voor zorg en kinderen zelf te kunnen dragen. Ook na de voorgestelde verlaging blijven de vermogensgrenzen binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget ruim boven de € 100.000. Wanneer het vermogen onder de nieuwe grenzen uitkomt, herleeft het recht op zorgtoeslag of kindgebonden budget. Het kabinet is overigens voornemens om de vermogensgrens in de zorgtoeslag vanaf 2028 verder te verlagen naar het heffingsvrij vermogen box 3.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het klopt dat van de 50.000 huishoudens die worden geraakt door het verlagen van de vermogensgrenzen dit voor 8.000-13.000 huishoudens ziet op het kindgebonden budget en voor de rest van de huishoudens op verlies aan zorgtoeslag. De leden van de fractie van PRO vragen om welk percentage van de huishoudens die zorgtoeslag of kindgebonden budget krijgen het gaat. De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel huishoudens zowel zorgtoeslag als het kindgebonden budget verliezen en hoeveel deze huishoudens er netto en bruto maandelijks op achteruit gaan. Naar schatting verliezen circa 13.000 huishoudens het recht op kindgebonden budget en circa 40.000 huishoudens het recht op zorgtoeslag. Dit is naar verwachting 0,7% van de populatie die het recht op kindgebonden budget verliest (13.000 van de 1,8 miljoen huishoudens) en 0,9% van de populatie die het recht op zorgtoeslag verliest (circa 40.000 van de 4,7 miljoen huishoudens). Naar schatting verliezen met dit wetsvoorstel circa 1.500 huishoudens zowel het recht op zorgtoeslag als op het kindgebonden budget. Gemiddeld verliezen naar schatting huishoudens met recht op het kindgebonden budget circa € 4.200 per jaar en huishoudens met recht op de zorgtoeslag circa € 1.500 per jaar.

De leden van de fractie van het CDA vragen of meer in de breedte iets te zeggen is over de vermogensverdeling onder toeslagenontvangers. Ze vragen hoeveel van de ontvangers van kindgebonden budget bijvoorbeeld een vermogen hebben tussen 0 en € 50.000, hoeveel tussen de € 50.000 en € 100.000 en hoeveel tussen de € 100.000 en € 150.000, uitgesplitst naar alleenstaanden en stellen. Onderstaande tabel bevat een verdeling van huishoudens die zonder vermogenstoets recht hebben op kindgebonden budget. Huishoudens zijn uitgesplitst naar de hoogte van vermogen op basis van CBS microdata uit 2023. Hierbij is gekeken naar vermogen exclusief eventuele overwaarde op eigen woning. Dit sluit overigens niet exact aan bij het vermogensbegrip voor de Awir.

Tabel 2: Aantal eenoudergezinnen met recht op kindgebonden budget (zonder vermogenstoets) naar vermogenscategorie

Vermogenscategorie	**Aantal**
< €57.000	1.236.570
€57.000 - €67.496	225.700
€67.496 - €120.000	115.360
> €120.000	399.140

Bron: Berekening SZW o.b.v. CBS microdata, te raadplegen op https://open.overheid.nl/details/80d2fccb-3939-4fff-a799-e0758178286a

Tabel 3: Aantal paren met recht op kindgebonden budget (zonder vermogenstoets) naar vermogenscategorie

Vermogenscategorie	**Aantal**
< €57.000	432.150
€57.000 - €67.496	47.900
€67.496 – €114.000	12.150
€114.000 - €160.000	35.530
> €160.000	54.090

Bron: Berekening SZW o.b.v. CBS microdata, te raadplegen op https://open.overheid.nl/details/80d2fccb-3939-4fff-a799-e0758178286a

De leden van de fractie van D66 vragen hoe groot het risico is op terugvorderingen bij burgers naar aanleiding van de verlaging van de vermogensgrens bij kindgebonden budget en zorgtoeslag. De verlaging van de vermogensgrenzen raakt naar verwachting ongeveer 50.000 huishoudens in totaal(. Deze huishoudens hebben vanaf de verlaging geen recht meer op de betreffende toeslag. Dit leidt niet per definitie tot terugvorderingen als het voorschot tijdig wordt gestopt. De Dienst Toeslagen zet zich op verschillende manieren in om terugvorderingen zoveel mogelijk te voorkomen zowel qua hoogte als qua aantal. Zij start zo snel mogelijk met (gerichte) communicatieacties om burgers te attenderen en ze ruim de tijd te bieden om rekening te houden met de verlaging van de vermogensgrenzen per 1 januari 2027. Burgers worden gevraagd hun gegevens zo actueel mogelijk te houden. Daarnaast kunnen burgers ook persoonlijk worden geattendeerd en gevraagd worden om hun inkomen te controleren en eventueel aan te passen. In sommige situaties worden ook wijzigingen voor de burger gedaan.

De leden van de fractie JA21 vragen op welke wijze en op welk moment de circa 50.000 huishoudens die als gevolg van de verlaging van de vermogensgrenzen een of meerdere toeslagen verliezen worden geïnformeerd, zodat zij tijdig kunnen handelen en onverwachte terugvorderingen worden voorkomen. De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet mogelijkheden ziet om nog meer inspanningen te leveren rondom de communicatie en of ze dat ook van plan is. De Dienst Toeslagen streeft ernaar deze groep in het najaar van 2026 gericht te benaderen. Gerichte attendering is alleen mogelijk richting huishoudens die reeds op 1 januari 2025 vermogen hadden in de bandbreedte tussen de oude en de nieuwe vermogensgrens. Jaarlijks verandert de groep vermogenden die in beeld is met circa 20%. Voor die groep geldt dat gerichte attendering niet mogelijk is en die afhankelijk zijn van de algemene communicatie die zal worden ingeregeld.

De leden van de fractie van PRO vragen of is overwogen om ook box 2-vermogen mee te laten tellen bij het bepalen of iemand recht heeft op een toeslag of niet. Zij vragen naar de voor- en nadelen daarvan en een inschatting van de opbrengsten van een dergelijke maatregel. Het laten meetellen van box 2-vermogen voor het recht op toeslagen zou vooral bij zogenoemde spaar-bv's, waarin geen verdere ondernemingsactiviteiten plaatsvinden, een beter beeld van iemands draagkracht kunnen geven. Daarentegen heeft deze maatregel dusdanig veel voeten in de aarde dat deze niet is overwogen. Zo geldt dat in box 2 over het algemeen ondernemingsvermogen zit, dat niet zomaar liquide te maken is en niet vrij beschikbaar is voor de achterliggende aandeelhouder. Dat wordt nog ingewikkelder wanneer er meerdere (niet aan elkaar gelieerde) aandeelhouders zijn of wanneer iemand enkel een aanmerkelijk belang[8] heeft op basis van stemrechten. Er is geen raming beschikbaar van de mogelijke opbrengst. Overigens behoort het inkomen uit aanmerkelijk belang (zoals dividenden) reeds tot het toetsingsinkomen voor toeslagen.

De leden van de fractie van PRO vragen voorts of het kabinet het schrappen van de doorwerking van aftrekposten op de hoogte van het verzamelinkomen als een alternatieve dekkingsoptie ziet, wat de voor- en nadelen daarvan zijn, en of het klopt dat dit jaarlijks ongeveer een miljard euro zou opleveren. Het kabinet ziet het schrappen van de doorwerking van aftrekposten op de hoogte

[8] Iemand heeft kort gezegd een aanmerkelijk belang wanneer diegene een belang heeft van ten minste 5% in een vennootschap. Diegene wordt dan voor de genoten voordelen belast in box 2.

van het verzamelinkomen niet als alternatieve dekkingsoptie, omdat dat niet op korte termijn (met ingang van de beoogde inwerkingtreding van 1 januari 2027) te realiseren is. Het schrappen van de doorwerking heeft zowel voor- als nadelen. Zonder aftrekposten is het verzamelinkomen hoger, wat ertoe leidt dat iemand een lager recht krijgt op toeslagen, of zelfs het recht helemaal verliest. Dit is vooral nadelig voor mensen die noodzakelijke kosten maken, waarvoor enkel een fiscale faciliteit bestaat en geen andere vorm van vergoeding of ondersteuning. Hierbij kan gedacht worden aan zorgkosten[9] of weekenduitgaven voor tijdelijk verblijf thuis van een gehandicapt familielid. Aan de andere kant leidt het schrappen van de doorwerking er toe dat mensen die fiscaal gestimuleerde uitgaven doen ook minder toeslagen ontvangen. Dit sluit beter aan bij het doel van toeslagen, namelijk het bieden van een financiële tegemoetkoming in noodzakelijke uitgaven voor huur, zorgkosten en de opvoeding of opvang voor kinderen. Het doen van giften wordt bijvoorbeeld fiscaal gestimuleerd en werkt zodoende door naar het recht op toeslagen, terwijl het doen van giften niet gezien kan worden als een noodzakelijke uitgave. In het eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel[10] is genoemd dat deze optie circa 700 miljoen zou opleveren voor het berekeningsjaar 2016. Hoewel een update van deze raming noodzakelijk zou zijn, is voor het kabinet wel duidelijk dat het schrappen van de doorwerking van aftrekposten te grote (financiële) consequenties heeft om als alternatieve dekkingsoptie te dienen voor de maatregelen in dit wetsvoorstel.

7. Relatie met studiefinanciering en de sociale zekerheid

ligt het aan mij of lees ik in dit blok niks over StuFi

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de wijziging van het partnerbegrip in de sociale zekerheid en vragen of het kabinet heeft overwogen om verdergaande stappen te zetten in deze harmonisatie. Het is het streven van het kabinet om te werken aan een harmonisatie van een aantal begrippen in het sociale zekerheidsdomein. Dit betreft naast het partnerbegrip het inkomens- en vermogensbegrip.

Het voorliggende wetsvoorstel is niet zozeer gericht op uniformering van het partnerbegrip, maar beoogt in eerste instantie het toeslagpartnerbegrip te verbeteren. Parallel daaraan wordt onderzocht of het mogelijk is voor andere regelingen in het sociale domein om aansluiting te zoeken bij het toeslagpartnerbegrip, omdat het toeslagpartnerschap aan de hand van objectieve criteria wordt vastgesteld. Over de stappen die worden gezet in het kader van de harmonisatie van begrippen wordt u per brief geïnformeerd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Werk en Participatie.

De leden van de fractie van D66 signaleren dat feitenonderzoek bij andere uitvoeringsinstanties tot problemen leidt en vragen of nadere uniformering van het partnerbegrip daaraan kan bijdragen. Het is inderdaad zo dat feitenonderzoek naar de samenleefomstandigheden tot complexiteiten kan leiden. Het beoordelen of er sprake is van een gezamenlijke huishouding moet in de regel achter de voordeur gebeuren en is daarom bewerkelijk en moeilijk uitvoerbaar. Daarom onderzoekt het kabinet of het mogelijk is voor andere regelingen in het sociale zekerheidsdomein om aan te sluiten bij het objectieve partnerbegrip uit de Awir. Doordat het toeslagpartnerschap automatisch

[9] In het coalitieakkoord is overigens afschaffing van deze aftrekpost per 2028 opgenomen.
[10] Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1340, bijlage 2 uitgewerkte beleidsopties, p. 108.

kan worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria, is feitenonderzoek niet nodig. Dit maakt het toeslagpartnerschap goed uitvoerbaar.

De leden van de fractie van de VVD en het CDA vragen welke concrete stappen er nodig zijn om op termijn tot één uniform partnerbegrip binnen de sociale zekerheid en inkomensondersteuning te komen. Ook vragen zij waarom er niet direct is gekozen voor een brede standaarddefinitie. Het kabinet is van mening dat het Awir-partnerbegrip zoals dat is geformuleerd een standaarddefinitie kan zijn, die ook toegepast kan worden voor andere regelingen. Hiervoor is echter meer onderzoek nodig. Zo moet worden gekeken of het partnerbegrip goed aansluit bij de desbetreffende regeling en wat de budgettaire gevolgen zijn voor het overgaan naar een ander partnerbegrip, doordat er meer of minder partners komen voor de desbetreffende regeling.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het tijdspad is wat het kabinet voor ogen heeft om tot nadere harmonisering en vereenvoudiging van begrippen en voorwaarden van inkomensondersteunende regelingen te komen. Harmonisatie van begrippen ziet op een veelheid aan regelingen binnen het sociale zekerheidsdomein. Dit zijn meerjarige individuele trajecten die voor iedere regeling een eigen tijdpad volgen. Afhankelijk van de uitwerking kunnen daar inkomenseffecten en/of budgettaire effecten mee gepaard gaan, die van financiële dekking zullen moeten worden voorzien. In de concrete uitwerking van beleidsopties voor de verschillende wetten zullen de haalbaarheid en uitvoerbaarheid worden getoetst en zullen de keuzes zorgvuldig in kaart worden gebracht en aan uw Kamer worden voorgelegd.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke vereenvoudigingswinst kan worden behaald voor burgers, uitvoeringsorganisaties en de Belastingdienst. Ook vragen zij in hoeverre het terugbrengen van uitzonderingen en afwijkende partnercriteria bijdraagt aan een meer uniform en voorspelbaar stelsel. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het voor burgers duidelijker is als er minder verschillende partnerbegrippen worden gehanteerd voor verschillende regelingen. Het is lastig uit te leggen waarom iemand voor de ene regeling wel als partner wordt beschouwd en voor een andere regeling niet. Voor uitvoeringsinstanties zit de winst vooral in een objectief partnerbegrip. Een partnerbegrip dat automatisch kan worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria is makkelijker uitvoerbaar en handhaafbaar. Voor Dienst Toeslagen betekent dit wetsvoorstel een besparing van € 0,6 miljoen structureel. Voor de Belastingdienst geldt dat het partnerschap al grotendeels objectief en geautomatiseerd wordt vastgesteld. Het aanpassen van het partnerbegrip in de fiscaliteit is daarom ook meer gericht op het wegnemen van schrijnende situaties, dan op vereenvoudigingswinst.

8. Relatie met de fiscaliteit

De leden van de fractie van JA21 vragen of de regering onderkent dat van 2027 tot en met 2029 een groep ontstaat die voor de toeslagen niet, maar voor de inkomstenbelasting wél als partner wordt aangemerkt (en omgekeerd) en dat dit de door de regering beoogde begrijpelijkheid van het partnerbegrip tijdelijk ondermijnt. De leden van de fractie van JA21 vragen welke concrete gevolgen deze divergentie heeft voor onder meer de toerekening van vermogensbestanddelen in box 3, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de voorinvulling van de aangifte inkomstenbelasting. De leden van de fractie van JA21 vragen voorts waarom de harmonisatie niet

gelijktijdig per 2027 wordt doorgevoerd en wat zich verzet tegen een eerdere structuurwijziging in de inkomstenbelasting. De leden van de fractie van PRO vragen of de regering kan bevestigen dat het de bedoeling is dat de voorgestelde aanpassingen op termijn ook in de fiscaliteit worden doorgevoerd. De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een meer fundamentele visie heeft op het gebruik van standaardbegrippen binnen het fiscale domein.

Het kabinet onderkent dat er door de voorgestelde wijzigingen in het partnerbegrip voor toeslagen voor een beperkte periode en voor een beperkte groep belanghebbenden meer verschillen ontstaan tussen het partnerbegrip voor toeslagen en het partnerbegrip voor de inkomstenbelasting en dat dit de duidelijkheid niet ten goede komt. Deze gevolgen zijn ook benoemd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Daarin is ook aangegeven dat de gevolgen van beide partnerschappen verschillend zijn. 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. Hoewel de tijdelijke verschillen tussen de partnerschappen wellicht minder gewenst zijn, accepteert het kabinet dit gevolg, gelet op de wens van het kabinet om de aanpassingen in het partnerbegrip voor toeslagen zo snel mogelijk door te voeren. Het doorvoeren van de wijzigingen in het partnerbegrip voor de inkomstenbelasting wordt beschouwd als een structuurwijziging die, rekening houdende met de beperkte IV-capaciteit aan de zijde van de Belastingdienst, niet eerder kan worden doorgevoerd dan 2030.

Het kabinet beoogt om in het fiscale domein zo veel als mogelijk geüniformeerde begrippen te hanteren. Vanuit het kabinet is er daarom wel het voornemen om te onderzoeken welke aanpassingen in het partnerbegrip ook in de inkomstenbelasting kunnen worden doorgevoerd. Dit betekent dat, hoewel invoering niet eerder dan in 2030 mogelijk is, er door het kabinet wel wordt gewerkt aan een wetsvoorstel voor aanpassingen in het partnerbegrip in de inkomstenbelasting dat er toe moet leiden dat de partnerbegrippen zo snel als mogelijk weer meer op elkaar aansluiten. Het streven is om het wetsvoorstel waarin deze aanpassingen worden opgenomen zo spoedig mogelijk met uw Kamer te delen. In de tussentijd verandert er dus niets aan het partnerschap voor de inkomstenbelasting, ook niet voor de door de leden van de fractie van JA21 genoemde onderwerpen.

9. Uitvoeringsgevolgen

De leden van fractie JA21 signaleren dat de uitvoeringstoets de handhaafbaarheid kwalificeert als "aandachtspunt", terwijl de toelichtende tekst het effect op de handhaafbaarheid als "beperkt" en zelfs "positief" omschrijft. Zij vragen om een verklaring voor deze tegenstrijdigheid en om aan te geven welke concrete handhavingsrisico's tot de kwalificatie "aandachtspunt" hebben geleid. In de uitvoeringtoets is de handhaafbaarheid niet als aandachtspunt opgenomen. Aangegeven wordt dat de impact op de handhaafbaarheid wordt ingeschat als beperkt. Het vervallen van partnerschapsuitzonderingen is een vereenvoudiging in de uitvoering en zal daarmee naar verwachting een positief effect hebben op de objectiveerbaarheid en daarmee deels op de handhaafbaarheid van het Awir-partnerbegrip.

10. Doenvermogen

De leden van de fractie van JA21 vragen hoeveel van de circa 18.000 toeslaggerechtigden na het verbreken van het toeslagpartnerschap zelf een nieuwe individuele aanvraag indienen om de hogere toeslag voor alleenstaanden te ontvangen en welk niet-gebruik het kabinet verwacht. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de doelstelling dat deze groep er financieel op vooruit zou moeten gaan en welke maatregelen treft de Dienst Toeslagen treft om niet-gebruik te voorkomen. Ook de leden van de fractie van D66 vragen hoe wordt gezorgd dat de voormalige toeslagpartner zelf eenmalig individueel toeslagen aanvraagt.

Beide partners kunnen na het verbreken van het partnerschap individueel recht blijven houden op toeslagen indien zij individueel aan de voorwaarden voldoen. Van degene die de toeslag initieel heeft aangevraagd (de aanvrager) is geen actie vereist; de verbreking van het toeslagpartnerschap wordt automatisch doorgevoerd en het nieuwe recht op toeslagen wordt op individuele basis berekend. In de memorie van toelichting is toegelicht dat de voormalig toeslagpartner van de aanvrager na het verbreken van het partnerschap zelf eenmalig individueel toeslagen aan dient vragen. Gelet op de breed gedeelde wens om niet-gebruik te voorkomen, is in de tussentijd onderzocht of het mogelijk is om de toeslagaanvraag van de voormalig toeslagpartner ambtshalve te continueren. Met de nota van wijziging op het wetsvoorstel die ik tegelijkertijd mee stuur naar uw Kamer, wordt geregeld dat de aanvraag voor de voormalig toeslagpartner automatisch kan worden gecontinueerd wanneer het toeslagpartnerschap wordt verbroken als gevolg van de maatregelen in dit wetsvoorstel.

11. Gevolgen voor burgers en bedrijven

De leden van de fractie van de VVD lezen dat er bij de inschatting van de gevolgen voor de regeldruk geen rekening is gehouden met eventuele terugbetalingen (zoals door het niet tijdig stopzetten van één of beide toeslagen) of eventueel ingediende bezwaren en vragen waarom hiervoor is gekozen. Het kabinet erkent dat terugbetalingen, zoals door het niet tijdig stopzetten van één of meerdere toeslagen, in de praktijk een belangrijk aandachtspunt blijven bij toeslagen. Er is echter gekozen om in de berekening geen rekening te houden met eventuele terugbetalingen omdat we voor een eenduidige en vergelijkbare berekening van regeldrukkosten het handboek meting regeldrukkosten[1][1] volgen welke voordraagt om uit te gaan van volledige naleving. In dit geval betekent volledige nalevingdat een burger wijzigingen die gevolgen kunnen hebben op het recht en/of hoogte van toeslagen tijdig doorgeeft. Evenmin is er rekening gehouden met ingediende bezwaren, omdat er niet meer of minder bezwaren worden verwacht door de wetswijziging. Evenwel heeft het adviescollege toetsing regeldruk (ATR) geconstateerd dat het wetsvoorstel per saldo een regeldrukverlichting met zich meebrengt.

De Staatssecretaris van Financiën

[1][1] https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2023/11/29/handboek-meting-regeldrukkosten.