

Vergaderjaar 2025–2026

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)**

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld, 5 juni 2026

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie,
Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Lips

INLEIDING

I ALGEMEEN

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen. Deze leden onderschrijven de doelstelling om het toeslagenstelsel eenvoudiger, begrijpelijker en beter uitvoerbaar te maken zoals opgenomen in het coalitieakkoord. Deze leden zijn daarom ook van mening dat het van groot belang is om het toeslagenstelsel grondig te hervormen waarbij toeslagen worden afgeschaft of vervangen, zodat werken meer gaat lonen en mensen voor hun bestaanszekerheid niet afhankelijk zijn van toeslagen, die veel mensen niet durven aan te vragen. Ondanks de wens tot grondige hervorming is het echter ook van belang om in de tussentijd te doen wat nodig is om toeslagen beter werkbaar te maken voor mensen, wat het voorliggende wetsvoorstel doet. Daarom steunen de leden van de D66-fractie het voorliggende wetsvoorstel, maar hebben deze leden nog wel enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel vereenvoudiging partnerschap toeslagen. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben het wetsvoorstel met interesse gelezen. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie juichen vereenvoudiging binnen inkomens-ondersteunende regelingen toe, zodat de regelingen voor burgers begrijpelijker worden en zij beter beschermd zijn. Het vereenvoudigen van begrippen en voorwaarden is daarvoor belangrijk. Deze leden steunen dan ook de doelen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen over de effecten voor voorgestelde maatregelen.

De leden van de JA21-fractie hebben enkele vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden delen de wens om te komen tot vereenvoudiging van het toeslagenstelsel. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven dat het toeslagenstelsel complex is en voor burgers niet altijd begrijpelijk, en door terugvordering bovendien potentieel schadelijk. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten welke fundamentele herziening de regering voornemens is te treffen, ook in verhouding tot een bredere hervorming van het belastingstelsel.

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie delen de wens van de regering om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen en begrijpelijker te maken voor toeslaggerechtigden. Ook zijn deze leden van mening dat het vaak wenselijker is dat een kleine groep mensen iets meer ontvangt dan zij nodig hebben, dan dat een groep mensen te weinig ontvangt en daardoor in armoede leeft. Vanuit dat perspectief zijn de maatregelen om enkele criteria voor het toeslagpartnerschap te laten vervallen aan te moedigen. Tegelijkertijd vragen deze leden of het voorliggende wetsvoorstel de genoemde doelstellingen wel voldoende bereikt. Het gaat hier immers om

vrij specifieke gevallen en een relatief kleine groep mensen. Deze leden vragen daarom of de regering kan inschatten in hoeverre het toeslagpartnerbegrip na invoering van de voorgestelde maatregelen begrijpelijk is voor burgers. Is de regering van mening dat hier sprake is van een grote stap richting een begrijpelijker stelsel of gaat het om een beperkte verbetering maar blijft het voor burgers lastig om in te schatten of zij toeslagpartner van elkaar zijn of niet? Indien het laatste geldt, kan de regering dan aangeven welke mogelijke maatregelen de regering nog meer ziet om het toeslagpartnerbegrip te vereenvoudigen en waarom hiervoor niet is gekozen?

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de fractie van de VVD lezen dat de regering aanpassingen wil doen aan het regime voor toeslagenpartnerschappen. Specifiek gaat het om een voorstel tot het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen, het criterium partner in het voorgaande jaar, het criterium partner de rest van het jaar en de maatregel tot het voorkomen dat minderjarigen als toeslagenpartner worden aangemerkt. Met deze voorgestelde maatregelen ontvangen naar schatting 18.000 mensen (meer) zorgtoeslag en (meer) kindgebonden budget. De regering schrijft in de memorie van toelichting dat dit «een verschil kan opleveren van duizenden euro's per jaar aan financiële ondersteuning die nodig is om vitale voorzieningen te kunnen betalen» (pagina 6). Terwijl al ongeveer tien miljoen mensen in Nederland enige toeslag ontvangen, worden mensen met deze voorgestelde maatregelen nóg afhankelijker van toeslagen. Wat zijn de voorstellen van de regering om mensen juist minder afhankelijk te maken van toeslagen?

De leden van de JA21-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden steunen het uitgangspunt dat het toeslagpartnerbegrip eenvoudiger en beter uitvoerbaar moet worden. Het wegnemen van situaties waarin burgers louter op grond van een gedeeld woonadres en een kind van één van beiden onbedoeld als toeslagpartner worden aangemerkt, lost knelpunten op en past bij de wens van deze leden om willekeur in het toeslagenstelsel terug te dringen. Dat daarbij een reeks foutgevoelige, handmatige uitzonderingen vervalt, is uit oogpunt van eenvoud en uitvoerbaarheid winst. Of het ook tot een rechtvaardiger uitkomst leidt, hangt af van de mate waarin van een feitelijk partnerschap geen sprake is.

De leden van de JA21-fractie hebben daarnaast principiële en uitvoeringstechnische vragen. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel twee verschillende beslissingen in één wet samenbrengt: een vereenvoudiging van het partnerbegrip en een ombuiging via verlaging van de vermogensgrenzen. Deze leden vragen de regering om in te gaan op de samenhang en de rechtvaardigheid van deze keuzes.

De leden van de JA21-fractie wijzen erop dat het toeslagenstelsel blijkens de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) draagkracht beoogt te meten op huishoudniveau. Het partnerbegrip is altijd een grove benadering geweest van de vraag of mensen een huishouden delen en daardoor schaalvoordelen genieten.

2.1 Laten vervallen criterium samengestelde gezinnen

De leden van de D66-fractie constateren dat ruim de helft van de burgers die op grond van het criterium samengestelde gezinnen als toeslagpartner worden aangemerkt in de praktijk geen gezin vormt, en dat dit jaarlijks ruim 10.000 toeslaggerechtigden betreft. Kan de regering aangeven hoe

de nieuwe partnerdefinitie in de uitvoering niet alsnog leidt tot onjuiste partnerschapsvaststellingen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie 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. Deze leden vragen of het klopt dat het daarbij om 18.000 koppels gaat of dat hiermee 9.000 koppels (en dus 18.000 burgers) worden bedoeld. Deze leden lezen ook dat het «naar verwachting» in de helft van de gevallen gaat om burgers die in de praktijk «waarschijnlijk geen gezin vormen», «naar schatting 10.000 burgers». Dat is in de ogen van deze leden opvallend, gegeven het feit dat er verschillende uitzonderingen bestaan. Deze leden zijn dan ook benieuwd naar de specifieke situaties van mensen die ook met deze uitzonderingen tussen wal en schip vallen. Kan de regering een uitsplitsing geven van het soort situaties waarom het hier gaat? Kan de regering ook aangeven hoe vaak elk van de genoemde al bestaande uitzonderingen wordt gebruikt?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen ook op basis waarvan de regering niet verwacht dat de situatie zich in de toekomst zal voordoen waarin een ouder met indicatie op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz) het recht op kinderopvangtoeslag verliest als gevolg van het feit dat diegene geen toeslagpartner meer heeft door het vervallen van het criterium samengestelde gezinnen.

De leden van de CDA-fractie vinden het een goede vereenvoudiging dat mensen, die weliswaar op hetzelfde adres wonen, niet per definitie als toeslagpartners worden aangemerkt, omdat niet vanzelfsprekend is dat zij een gezamenlijke huishouding voeren. Het belang hiervan zien deze leden inderdaad ook in het licht van vergrijzing en woningmarktkrapte.

Deze leden lezen dat toeslagpartnerschap op basis van objectieve criteria kan worden verondersteld, zoals huwelijk, geregistreerd partnerschap, gezamenlijk kopen van een woning, of worden van pensioenpartners. Deze leden vragen in hoeverre formeel partnerschap bewust kan worden ontweken, doordat de relatie niet wordt geformaliseerd. Ook vragen deze leden of het kan voorkomen dat partnerschap voor toeslagen onbedoeld niet aan het licht komt, wanneer iemand vergeet wijzigingen in partnerschap door te geven en de Belastingdienst partnerschap niet ziet, omdat geen sprake is van een objectief criterium. Hierdoor kunnen immers te hoge toeslagen worden ontvangen. Wat zijn de gevolgen als na afloop van het toeslagenjaar blijkt dat sprake was van een partnerschap, wat niet gemeld is? Zijn er nog meer laagdrempelige objectieve criteria om een gezamenlijk huishouden te toetsen, bijvoorbeeld een gezamenlijke bankrekening?

Deze leden vragen of enige sprake is van handhaving of controle op een feitelijke situatie, waarbij deze leden niet beogen weer meer complexiteit toe te voegen. De eenvoud blijft in de ogen van deze leden een belangrijk uitgangspunt.

De leden van de JA21-fractie wijzen erop dat met het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen personen, die uitsluitend op grond van dit criterium (een gedeeld woonadres en een minderjarig kind van één van beiden) als toeslagpartner werden aangemerkt, voortaan voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden behandeld als alleenstaande. De overige partnerschapsgronden, zoals huwelijk, geregistreerd partnerschap, notarieel samenlevingscontract, gezamenlijk kind, gezamenlijke eigen woning en pensioenpartnerschap, blijven onverkort gelden. Deze personen, bijvoorbeeld een mantelzorger en de verzorgde of een gastgezin en een inwonende, dragen feitelijk wél lagere kosten per persoon dan een werkelijk alleenstaande, doordat zij woonlasten en vaste

lasten delen. Hun draagkracht ligt daarmee hoger dan die van een alleenstaande die alle kosten alleen draagt.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt hierover dat de keuze om criteria los te laten ertoe leidt dat «in bepaalde situaties, waarbij wel een bijdrage van de partner zou mogen worden verwacht, geen sprake (meer) is van partnerschap» en dat dit «veelal tot een hoger recht op een toeslag» leidt.

De leden van de JA21-fractie steunen dat deze groep er in koopkracht op vooruitgaat en dat het stelsel eenvoudiger wordt. Hun vragen strekken er niet toe die vereenvoudiging terug te draaien, maar om te begrijpen hoe de regering de doelmatigheid van de publieke uitgaven en het draagkrachtbeginsel borgt. Deelt de regering de constatering dat twee personen die louter een woonadres en een minderjarig kind van één van beiden delen, door schaalvoordelen doorgaans een hogere feitelijke draagkracht hebben dan een werkelijk alleenstaande en dat het wetsvoorstel deze draagkracht voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget buiten beschouwing laat? Hoe verhoudt deze uitkomst zich tot het draagkrachtbeginsel dat aan de Awir ten grondslag ligt? Kan de regering 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? Waarom kiest de regering ervoor de ene grofheid (te ruime koppeling) te vervangen door de andere (het als volledig alleenstaand behandelen van kosten delende huisgenoten), in plaats van te werken aan een instrument dat draagkracht nauwkeuriger meet? Hoeveel van de circa 18.000 toeslaggerechtigden moeten na het verbreken van het toeslagpartnerschap zelf een nieuwe individuele aanvraag indienen om de hogere toeslag voor alleenstaanden te ontvangen en welk niet-gebruik verwacht de regering? Hoe verhoudt zich dat tot de doelstelling dat deze groep er financieel op vooruit zou moeten gaan en welke maatregelen treft de Dienst Toeslagen om niet-gebruik te voorkomen?

De leden van de JA21-fractie constateren dat het wegnemen van een toeslagpartner het recht op toeslagen verhoogt en dat hiermee een financiële prikkel ontstaat om géén formeel partnerschap aan te gaan. Deze leden wijzen erop dat het criterium samengestelde gezinnen in 2012 (Overige fiscale maatregelen 2012) is ingevoerd omdat samengestelde gezinnen anders «ten opzichte van andere gezinnen met kinderen een aanzienlijk voordeel kunnen genieten» door als alleenstaande te worden behandeld. Het wetsvoorstel heropent dit knelpunt.

De memorie van toelichting erkent dat van de circa 18.000 betrokken toeslaggerechtigden iets minder dan de helft elkaar feitelijk wél financieel ondersteunt en niettemin de toeslagen behorend bij een alleenstaande zal ontvangen.

Het financiële belang om geen partner te zijn is bovendien groot: alleen al de alleenstaande ouderkop bedraagt tot 3.416 euro per jaar, naast het verschil in zorgtoeslag en kindgebonden budget. Van de structureel geraamde 111 miljoen euro komt circa 93 miljoen euro voor rekening van het kindgebonden budget. Erkent de regering dat met het voorliggende wetsvoorstel een beleidsafweging uit 2012 wordt teruggedraaid? Het criterium samengestelde gezinnen is destijds ingevoerd om te voorkomen dat deze gezinnen ten onrechte als alleenstaande worden behandeld: dezelfde geobjectiveerde maatstaf (één adres en een kind van één van beiden) wordt nu te grof bevonden in de tegenovergestelde richting. Hoe weegt de regering dat het in 2012 gesignaleerde voordeel voor samengestelde gezinnen daarmee terugkeert?

Welk bedrag is structureel gemoeid met de groep die elkaar feitelijk wél financieel ondersteunt maar voortaan als alleenstaande wordt behandeld? Welke prikkel ontstaat er voor stellen met een kind van één van beiden om af te zien van een huwelijk, geregistreerd partnerschap of notarieel samenlevingscontract teneinde als twee alleenstaanden een hoger recht op toeslagen te behouden? Acht de regering dit oneigenlijk gebruik wenselijk en hoe wordt het tegengegaan?

De leden van de JA21-fractie vragen aandacht voor de handhaafbaarheid van het partnerbegrip in situaties waarin de burgerlijke staat van betrokkenen moeilijk te verifiëren is. De toets op het toeslagpartnerschap berust op gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP), waaronder de burgerlijke staat en het woonadres. Voor personen die van buiten de Europese Unie naar Nederland zijn gekomen, berust de geregistreerde burgerlijke staat soms op een eigen verklaring of op brondocumenten uit landen zonder betrouwbare basisadministratie en kan deze status geregistreerd staan als onbekend of in onderzoek.

Deze leden constateren dat het criterium samengestelde gezinnen tot op heden een grond voor partnerschap bevat die niet afhangt van de geregistreerde huwelijkse staat, maar van objectieve feiten: een gedeeld woonadres en de aanwezigheid van een kind van een van beiden. Met het laten vervallen van dit criterium verschuift het partnerschap sterker naar gronden die de betrokkene zelf in de hand heeft, zoals het huwelijk, het geregistreerd partnerschap en het notarieel samenlevingscontract. Voor van buiten de Europese Unie gekomen personen is die status het moeilijkst te verifiëren. Daarmee nemen zowel de prikkel als de feitelijke ruimte toe om zich ten onrechte als ongehuwd of gescheiden te presenteren. Op welke wijze stelt de Dienst Toeslagen de burgerlijke staat vast van personen van wie de registratie in de BRP berust op een eigen verklaring of op brondocumenten uit landen zonder betrouwbare basisadministratie? In hoeveel gevallen staat de burgerlijke staat geregistreerd als *onbekend* of *in onderzoek*? Onderkent de regering 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? Deelt de regering de zorg dat hierdoor zowel de prikkel als de feitelijke ruimte toeneemt om zich ten onrechte als ongehuwd of gescheiden te presenteren en hoe verhoudt zich dat tot het oordeel «fraudebestendigheid: niet van toepassing» in de uitvoerings-toets? Welke instrumenten heeft de Dienst Toeslagen om een feitelijk partnerschap te signaleren wanneer geen van de objectieve, registratie-onafhankelijke criteria meer geldt en acht de regering die instrumenten toereikend?

De uitvoeringstoets kwalificeert de handhaafbaarheid als «aandachtspunt», terwijl de toelichtende tekst het effect op de handhaafbaarheid als «beperkt» en zelfs «positief» omschrijft. Kan de regering deze tegenstrijdigheid verklaren en aangeven welke concrete handhavingsrisico's tot de kwalificatie «aandachtspunt» hebben geleid?

De leden van de JA21-fractie stellen vast dat de vereenvoudiging zogenoemd budgetneutraal wordt gedekt door een verlaging van de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget met 29.908 euro, waardoor ongeveer 50.000 huishoudens hun recht op één of beide toeslagen verliezen. Deze leden vinden het principe dat toeslagen niet horen toe te komen aan huishoudens met een aanzienlijk vermogen op zichzelf verdedigbaar. Deze leden hebben echter bezwaren tegen de wijze waarop deze ombuiging tot stand komt.

Naar het oordeel van deze leden worden hier twee beslissingen van verschillende aard aan elkaar gekoppeld: een wenselijke vereenvoudiging wordt gebruikt als budgettair vehikel voor een zelfstandige ombuiging, namelijk de verlaging van de vermogensgrenzen. Dat circa 50.000 huishoudens hun recht op zorgtoeslag of kindgebonden budget verliezen, niet omdat hun situatie wijzigt maar enkel om de vereenvoudiging te dekken, achten deze leden principieel onjuist. De verlaging van de vermogensgrenzen dient op haar eigen merites te worden beoordeeld en niet als sluitpost van een vereenvoudigingsoperatie te fungeren. Het treft in de regel mensen die langdurig hebben gespaard of een erfenis ontvingen en zich net boven de verlaagde grens bevinden, terwijl hun eigen woning in deze vermogenstoets buiten beschouwing blijft. Waarom wordt de vereenvoudiging van het partnerbegrip gedekt uit de toeslagen zelf, in plaats van uit de algemene middelen? Is dit een budgettaire noodzaak of een politieke keuze? Waarom is gekozen voor een verlaging met exact 29.908 euro en niet voor aansluiting bij het heffingvrij vermogen in box 3? De regering kondigt immers aan de vermogensgrens van de zorgtoeslag per 2028 alsnog naar dat niveau te willen brengen. Waarom wordt deze stap niet ineens en samenhangend gezet, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State adviseert?

Kan de regering de groep van circa 50.000 huishoudens nader specificeren naar inkomen en leeftijd en in het bijzonder aangeven welk deel bestaat uit AOW-gerechtigden met een spaarbuffer? Deelt de regering de opvatting 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?

De vermogensgrens geldt op de peildatum van 1 januari, zo constateren deze leden. Onderkent de regering dat verlaging van de grens meer huishoudens in de zone brengt waarin het lonend wordt vermogen rond de peildatum tijdelijk te verschuiven en hoe beoordeelt de regering dit risico op peildatumgedrag?

Waarom wordt de vermogensgrens per 2027 verlaagd met 29.908 euro om vervolgens per 2030 weer te worden verhoogd met 1.539 euro? Welk doel dient deze gedeeltelijke terugdraai en hoe verhoudt die zich tot het aangekondigde voornemen de grens van de zorgtoeslag per 2028 verder te verlagen naar het niveau van het heffingvrij vermogen?

Is de doorwerking van deze maatregel naar het studiefinancieringsdomein (een hogere eenoudertoeslag en een hogere aanvullende beurs of toelage, zoals de memorie van toelichting onderkent) meegenomen in de raming en de dekking, of komen die kosten bovenop de 111 miljoen euro? Indien die kosten erbovenop komen, hoe worden deze dan gedekt?

De geraamde dekking (43 miljoen euro kindgebonden budget plus 70 miljoen euro zorgtoeslag, samen 113 miljoen euro, naast een structurele uitvoeringsbesparing van circa 0,6 miljoen euro) overtreft de geraamde kosten van 111 miljoen euro, zo constateren deze leden. Kan de regering deze posten sluitend tegen elkaar afzetten en aangeven of er een budgettair overschot of tekort resteert?

De voorschotten op de zorgtoeslag en het kindgebonden budget over 2027 worden reeds eind december 2026 uitgekeerd. Op welke wijze en op welk moment worden de circa 50.000 betrokken huishoudens geïnformeerd, zodat zij tijdig kunnen handelen en onverwachte terugvorderingen worden voorkomen?

De leden van de JA21-fractie constateren dat het toeslagpartnerbegrip de criteria samengestelde gezinnen en partner in het voorafgaande jaar per 2027 laat vervallen, terwijl het partnerbegrip in de inkomstenbelasting deze criteria blijkens de memorie van toelichting pas met ingang van belastingjaar 2030 kan laten vervallen, omdat sprake is van een structuurwijziging. Hierdoor ontstaat gedurende drie jaar een verschil tussen het toeslagpartnerbegrip en het fiscale partnerbegrip. Onderkent de regering 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? Welke concrete gevolgen heeft deze divergentie voor onder meer de toerekening van vermogensbestanddelen in box 3, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de voorinvulling van de aangifte inkomstenbelasting?

Waarom wordt de harmonisatie niet gelijktijdig per 2027 doorgevoerd en wat verzet zich tegen een eerdere structuurwijziging in de inkomstenbelasting?

De leden van de JA21-fractie plaatsen het voorliggende wetsvoorstel in een breder verband. Deze leden stellen vast dat het wetsvoorstel een grove benadering vervangt door een andere grove benadering, terwijl de onderliggende oorzaak onverlet blijft: een complex stelsel dat draagkracht achteraf en bij benadering meet, met voorschotten, terugvorderingen en partnerverrassingen. Is de regering met deze leden van mening dat het herhaaldelijk bijstellen van het partnerbegrip de noodzaak van een fundamentele herziening van het toeslagenstelsel onderstreept? Welke concrete stappen en welk tijdpad voorziet de regering 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? Kan de regering toezeggen 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?

De leden van de SGP-fractie hebben bedenkingen voor de voorgestelde maatregel om het criterium samengestelde gezinnen te laten vervallen. Deze leden begrijpen dat dit het stelsel eenvoudiger maakt en dat huishoudens er hierdoor op vooruit gaan. Tegelijk kunnen er ook ongewenste effecten, waaronder ongelijke behandeling, optreden. Samengestelde gezinnen, die bijvoorbeeld geen huwelijk of samenlevingscontract hebben gesloten, geen gezamenlijke woning hebben gekocht of geen pensioenpartner zijn, kunnen er duizenden euro's op vooruit gaan. Onder andere door het recht krijgen op de alleenstaande ouderkop. Tegelijk hebben gezinnen die «niet zijn samengesteld» hier geen recht op, terwijl dat bijvoorbeeld alleen kan komen doordat er een huwelijk is gesloten. Of doordat er een gezamenlijke woning is gekocht. De overige omstandigheden kunnen hetzelfde zijn. Leidt dit niet tot ongewenste ongelijke behandeling? Wordt de toegang tot toeslagen voor samengestelde gezinnen hierdoor niet veel eenvoudiger dan voor gezinnen die niet zijn samengesteld? De leden van de SGP-fractie hebben daarom ook bedenkingen bij de afweging die is gemaakt om het stelsel eenvoudiger te maken, maar tegelijk het stelsel ook minder gericht te maken. Kan de regering hier ook op reflecteren?

De leden van de ChristenUnie-fractie ondersteunen het streven naar vereenvoudiging, maar vragen hoe wordt geborgd dat het partnerbegrip beter aansluit bij de feitelijke leefsituatie van burgers. In het geval van het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen begrijpen deze leden dat een knelpunt wordt opgelost. Immers, voor een groep van

ongeveer 10.000 burgers bestaat dan geen onbedoeld toeslagpartnerschap meer. Evenwel is het mogelijk 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. Kan de regering hierop reflecteren, en ook kwantitatief onderbouwen hoe groot deze groep naar verwachting is, en welke budgettaire gevolgen dit heeft?

2.3 Laten vervallen uitzondering op medebewoner begrip voor ontheemden uit Oekraïne

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie kunnen de redenering dat ontheemden die een inkomen genieten of beschikken over veel vermogen logischerwijs ook kunnen bijdragen aan de woonkosten van een gasthuishouden goed volgen. Tegelijkertijd maken deze leden zich enige zorgen over de gevolgen van deze maatregel voor het aantal huishoudens dat bereid is ontheemden uit Oekraïne in huis op te nemen. Er is immers op dit moment al sprake van een groot tekort aan opvangplekken, en het vooruitzicht dat mogelijk het recht op de huurtoeslag vervalt kan mensen afschrikken van de stap om ontheemden opvang te bieden. Dit kan zelfs het geval zijn als dat in de praktijk meevalt of zelfs helemaal niet zo blijkt te zijn, omdat het voor burgers lastig kan zijn een inschatting te maken van de exacte gevolgen. De onzekerheid die een mogelijk gevolg met zich meebrengt kan volgens deze leden in de praktijk al voldoende zijn om mensen af te schrikken. Deze leden vragen de regering dan ook of zij deze zorgen deelt. Ook vragen deze leden wat de regering gaat doen om de eventuele onzekerheid bij mensen weg te nemen en mensen goed voor te lichten over de gevolgen voor de huurtoeslag als zij een ontheemde uit Oekraïne in huis opnemen. Voorts willen deze leden graag weten hoeveel gasthuishoudens gebruik maken van huurtoeslag.

2.4 Voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner worden aangemerkt

De leden van de D66-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat het niet wenselijk is dat minderjarigen als toeslagpartner behoren te worden aangemerkt. Echter, in de memorie van toelichting gaat het voornamelijk over situaties waarin ten minste één partner minderjarig is, terwijl de aanleiding in de toelichting en beslisnota vooral wordt gekeken naar een specifieke casus met twee minderjarigen? Kan de regering verduidelijken om welke problematiek de maatregel nu precies gaat en hoe groot de verschillende groepen zijn die hierdoor worden geraakt?

2.6 Verlaging vermogensgrenzen zorgtoeslag en kindgebonden budget

De leden van de D66-fractie lezen dat als dekking voor de afschaffing van het criterium samengestelde gezinnen de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget per worden verlaagd. Is er alleen binnen het toeslagendomein dekking gezocht, of zijn er ook andere dekkingsopties onderzocht? Hoeveel huishoudens verliezen zowel zorgtoeslag en het kindgebonden budget? Hoeveel gaan deze huishoudens er netto en bruto op achteruit maandelijks?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering de voorstellen financieel wil dekken door de vermogensgrenzen in het kindgebonden budget en de zorgtoeslag met bijna dertigduizend euro te verlagen. Deze verlaging staat los van het voornemen van dit kabinet om de vermogensgrens in de zorgtoeslag vanaf 2028 te harmoniseren met het heffingsvrij vermogen. Daarvoor zal de regering een apart wetsvoorstel voorbereiden, zo schrijft de regering. Wordt op deze manier dan niet getracht dezelfde financiële ruimte (verlagen vermogensgrens zorgtoeslag) dubbel te benutten, namelijk enerzijds met dit voorstel en anderzijds met de

gemaakte afspraken in het coalitieakkoord? Graag ontvangen deze leden op dit punt een toelichting.

Hoe verhoudt het voornemen van de regering om de vermogensgrens van de zorgtoeslag gelijk te trekken met het heffingsvrij vermogen van box 3 zich tot de Wet werkelijk rendement waarin het heffingsvrij vermogen wordt vervangen door het heffingsvrij resultaat?

Door het verlagen van de vermogensgrenzen in het voorliggende voorstel wordt financiële prudentie voor huishoudens en investeringen in de economie door huishoudens niet aangemoedigd. Immers, wie toeslagen wil ontvangen, kan beter geld uitgeven en minder vermogen zoals spaargeld of aandelen opbouwen. Deelt de regering deze mening? Zo ja, waarom vindt de regering dit wenselijk?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen de keuze voor het dekken van de voorgestelde maatregelen door middel van een verlaging van de vermogensgrenzen binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Deze leden delen echter ook de kritiek van de Raad van State dat een bredere visie op de vermogensgrenzen ontbreekt. Net als bij het partnerbegrip zijn ook vermogensgrenzen in nog meer regelingen dan alleen de toeslagen te vinden: de Participatiewet kent bijvoorbeeld ook een vermogensgrens en voor de kwijschelding van gemeentelijke belastingen wordt eveneens een vermogensgrens gehanteerd. Daarnaast vinden deze leden het opvallend dat binnen het toeslagenstelsel verschillende vermogensgrenzen worden gehanteerd. Kan de regering toelichten waarom dat zo is?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn bang dat de verschillende vermogensgrenzen in de sociale zekerheid en inkomensondersteuningsregelingen voor verwarring kunnen zorgen. Hoe ziet de regering dit? Vindt de regering het wenselijk dat deze grenzen worden geharmoniseerd, of juist niet? Voorts vragen deze leden waarom de regering niet van deze gelegenheid gebruik maakt om ook de vermogensgrens binnen het kindgebonden budget te verlagen naar hetzelfde niveau als dat van de zorgtoeslag (conform het coalitieakkoord het heffingsvrij vermogen in box 3) en de opbrengst te gebruiken om af te zien van de voorgenomen bezuiniging op het kindgebonden budget (het steilere afbouwpad in wetsvoorstel 36 923; Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het verhogen van het afbouwpercentage voor ouders met een toetsingsinkomen vanaf € 57.950).

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de voorgestelde maatregel ongeveer 50.000 huishoudens raakt. Dat is, zoals de regering aangeeft, 0,6 procent van het totaal aantal huishoudens in Nederland. Kan de regering ook aangeven om welk percentage van de huishoudens die zorgtoeslag of kindgebonden budget krijgen het gaat?

Voorts vragen deze leden of de regering heeft overwogen om ook box 2-vermogen mee te laten tellen bij het bepalen of iemand recht heeft op een toeslag of niet. Kan de regering de voor- en nadelen van deze opties schetsen? Hoeveel zou een dergelijke maatregel jaarlijks opleveren? Ook zijn deze leden benieuwd of de regering het schrappen van de doorwerking van aftrekposten op de hoogte van het verzamelinkomen als een alternatieve dekkingsoptie ziet. Klopt het dat dit jaarlijks ongeveer een miljard euro zou opleveren? Wat zijn hier de voor- en nadelen van?

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de vermogensgrenzen voor het kindgebonden budget op basis van deze wet uiteindelijk worden verlaagd tot $\text{€ } 146.011 - \text{€ } 29.908 + \text{€ } 1.539 = \text{€ } 117.642$ voor alleenstaanden en $\text{€ } 184.633 - \text{€ } 29.908 + \text{€ } 1.539 = \text{€ } 156.264$ voor stellen. Deze

leden vinden het vanuit een draagkrachtgedachte verdedigbaar de dekking te zoeken in de hoogte van de vermogens voor toeslagen. Ook vragen deze leden of meer in de breedte iets te zeggen is over de vermogensverdeling onder toeslagenontvangers. Hoeveel ontvangers van kindgebonden budget hebben bijvoorbeeld een vermogen tussen ca. 0 – € 50.000, hoeveel tussen de € 50.000 – € 100.000 en hoeveel tussen de € 100.000 en € 150.000, uitgesplitst naar alleenstaanden en stellen? De leden van de CDA-fractie lezen dat circa 50.000 huishoudens worden geraakt door het verlagen van de vermogensgrenzen. Deze leden vragen of het klopt dat 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 SGP-fractie lezen, in reactie op het advies van de Raad van State, dat de regering de mogelijkheden verkent om de vermogens- toets op een andere manier vorm te geven. Deze leden delen de wens voor dat onderzoek, omdat de vermogensgrenzen nu tamelijk hoog liggen, waardoor huishoudens met een hoog vermogen vaak alsnog recht houden op een toeslag. Deze leden wijzen er echter op dat zowel de inkomens- als vermogensgrenzen veelvuldig zijn aangepast in de afgelopen tijd en dat er voorstellen liggen tot verdere aanpassingen. Dit leidt tot veel onzekerheid bij huishoudens en tot het feit dat het recht op een toeslag voortdurend kan veranderen. De leden van de SGP-fractie roepen de regering daarom op om toekomstige wijzigingen zo veel als mogelijk te bundelen. Deelt de regering deze wens en hoe komt dat tot uiting? Daarnaast vragen deze leden wanneer de genoemde verkenning van de vermogenstoets naar de Kamer wordt gestuurd.

3. Verhouding tot nationale regelgeving

De leden van de D66-fractie vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot wijzigingen van het partnerbegrip in de sociale zekerheid? Kan de regering toelichten wat de stand van zaken is rond harmonisering van het partnerbegrip in de sociale zekerheid?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de regering terecht wijst op de relatie tussen het toeslagpartnerbegrip en de sociale zekerheid en fiscaliteit. Deze leden merken op dat met het voorliggende wetsvoorstel nog steeds verschillende partnerbegrippen blijven bestaan, wat voor burgers voor verwarring kan blijven zorgen. Deze leden vragen daarom of de regering heeft overwogen over te gaan tot verdergaande harmonisatie van het partnerbegrip in alle socialezekerheidsregelingen en inkomensondersteuningsregelingen. Deze leden snappen dat het niet per se wenselijk is als de Dienst Toeslagen een feitenonderzoek moet gaan uitvoeren om te bepalen of sprake is van een toeslagenpartnerschap of niet, maar menen dat deze manier van werken ook bij andere uitvoeringsinstanties voor problemen zorgt. Kan de regering daarop reflecteren? Is verdere harmonisatie voor de regering wel een langetermijndoel of überhaupt niet per se wenselijk?

Voorts vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat het de bedoeling is dat de voorgestelde aanpassingen op termijn ook in de fiscaliteit worden doorgevoerd.

3.1 Relatie met studiefinanciering en de sociale zekerheid

De leden van de VVD-fractie steunen de ambitie om te komen tot een zoveel mogelijk geharmoniseerd en gestandaardiseerd partnerbegrip. Deze leden vragen de regering waarom er niet direct is gekozen voor een bredere standaarddefinitie die ook in andere inkomensafhankelijke

regelingen kan worden toegepast. Welke concrete stappen zijn nodig om op termijn tot één uniform partnerbegrip binnen de sociale zekerheid en inkomensondersteuning te komen?

De leden van de CDA-fractie vinden het goed dat ook wordt gekeken in hoeverre een partnerbegrip in de Awir kan aansluiten op dat in de sociale zekerheid. In het coalitieakkoord is immers ook opgenomen dat we willen werken aan vereenvoudigingen in het fiscale, sociale zekerheids- en toeslagenstelsel, wat onder andere harmonisering van begrippen en voorwaarden voor inkomensondersteunende regelingen betekent. Deze leden vragen of de voorgenomen vereenvoudigingen voldoende in de richting van eenduidige kaders gaan en wat er nog nodig is voor verdere harmonisatie. Ook vragen deze leden meer in de breedte wat het tijdspad is dat de regering voor zich ziet om tot verdere harmonisering en vereenvoudiging van begrippen en voorwaarden voor inkomensondersteunende regelingen te komen, omdat dit ook randvoorwaardelijk is voor het uiteindelijk automatisch kunnen toekennen van zulke regelingen.

3.2 Relatie met de fiscaliteit

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van een eenvoudiger en beter uitlegbaar stelsel. Deze leden begrijpen dat de regering met het vervallen van het criterium «partner in het voorgaande jaar» en het criterium voor samengestelde gezinnen verdere harmonisatie tussen het partnerbegrip in de inkomstenbelasting en de toeslagen beoogt.

Deze leden vragen de regering om nader uiteen te zetten welke concrete vereenvoudigingswinst met deze harmonisatie wordt bereikt voor burgers, uitvoeringsorganisaties en de Belastingdienst. In hoeverre draagt het terugbrengen van uitzonderingen en afwijkende partnercriteria bij aan een meer uniform en voorspelbaar stelsel?

Daarnaast vragen deze leden of de regering een meer fundamentele visie heeft op de standaardisering van partnerbegrippen binnen het fiscale domein. Acht de regering het wenselijk dat, met uitzondering van zwaarwegende redenen, binnen verschillende regelingen zoveel mogelijk één uniform partnerbegrip wordt gehanteerd? Zo ja, welke resterende verschillen bestaan er nog en ziet de regering mogelijkheden om deze op termijn verder te verminderen?

5. Uitvoeringsgevolgen

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het vereenvoudigde partnerbegrip afhankelijk is van de juistheid en actualiteit van de BRP-registratie. Kan de regering toelichten 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?

7. Doenvermogen

De leden van de D66-fractie lezen dat het vervallen van het criterium samengestelde gezinnen het partnerbegrip intuïtiever zou maken. Hier wordt wel het oordeel gegeven dat dit moet leiden tot minder acties voor de burger. Kan de regering aangeven hoe wordt gezorgd dat de voormalige toeslagpartner zelf eenmalig individueel toeslagen aanvraagt? Hoe groot acht de regering het risico op terugvorderingen bij burgers naar aanleiding van de verlaging van de vermogensgrens bij kindgebonden budget en zorgtoeslag?

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat door de verlaging van de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget naar schatting van het kabinet 50.000 huishoudens het recht op één of beide toeslagen verliezen. De leden van de VVD-fractie lezen dat de Dienst Toeslagen zich zal inspannen om duidelijk te communiceren over de verlaging van de vermogensgrenzen om zoveel mogelijk terugvoordringen als gevolg van de verlaging te voorkomen. Dit wil de Dienst Toeslagen doen door communicatie via de website en intermediairs en door bij nieuwe aanvragen duidelijk te communiceren over de nieuwe vermogensgrens. Ziet de regering mogelijkheden om nog meer inspanningen te leveren rondom de communicatie en is de regering dat ook van plan?

8. Gevolgen burgers en bedrijven

De leden van de VVD-fractie 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. Waarom is hiervoor gekozen? Wat de leden van de VVD-fractie betreft had dit de berekening van de regeldrukkosten geloofwaardiger gemaakt.