

No. W06.26.00015/III

's-Gravenhage, 4 maart 2026

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

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

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

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

De Afdeling merkt verder op dat bij delegatie het uitgangspunt is dat alle hoofdelementen in de wet worden vastgelegd. Waar gebruik wordt gemaakt van

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

AAN DE KONING

delegatie is het bovendien belangrijk om consistent te zijn. Het partnerbegrip is zo'n hoofdelement. In het wetsvoorstel zijn aanvullingen op het partnerbegrip geregeld bij wet en uitzonderingen bij algemene maatregel van bestuur (amvb). De Afdeling adviseert in de toeslagpartnerregeling consistentie te betrachten.

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

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

1. Doel en inhoud wetsvoorstel

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

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

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

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

2. Uitbreiding reikwijdte in relatie tot vermogensgrenzen

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

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

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

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

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

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

⁴ Zie ook de oproep van de Inspectie belastingen toeslagen en douane om te komen tot vereenvoudiging, rapport 'Kiezen voor vereenvoudiging', Kamerstukken II 2025/26, 32140, nr. 284, blg-1227024.

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Bij invoering van een vermogensgrens voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag is deze destijds op een hoger bedrag gesteld dan geldt voor de huurtoeslag vanwege de inkomenseffecten. Met de gestelde hogere grenzen werd de inkomensachteruitgang beperkt tot 4% van de gezinnen met kindgebonden budget en 6% van de gezinnen met zorgtoeslag. Kamerstukken II 2010/11, 32798, nr. 3 en Kamerstukken II 2011/12, 33024, nr. 3.

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

¹⁰ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 2.6.

¹¹ Kamerstukken II 2010/11, 32798, nr. 3, paragraaf 2, onder 'vermogenstoets' en Kamerstukken II 2011/12, 33024, nr. 3, paragraaf 3.

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

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

3. Verhouding tot het eigendomsrecht artikel 1 EP EVRM

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

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

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

Toeslagen zijn geldelijke tegemoetkomingen die jaarlijks worden toegekend op basis van een nieuwe toetsing aan de voor het jaar van toekenning geldende voorwaarden. Uit het voorstel blijkt dat de voorgestelde verlaging van de vermogensgrenzen per 1 januari 2027 ingaat.¹⁸ Dit betekent dat op het moment

¹³ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 4.1.

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

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

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

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

¹⁸ De voorgestelde artikelen IV, VI en IX.

van de besluitvorming over het voorstel, burgers nog niet hebben kunnen voldoen aan de voorwaarden om over 2027 en latere jaren recht te hebben op zorgtoeslag of kindgebonden budget. Van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM in de vorm van een reeds bestaand recht is daarom op het moment van de besluitvorming over het voorstel geen sprake.

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

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

4. Consistentie regelniveau partnerbegrip

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

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

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

¹⁹ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 september 2023 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet tegemoetkomingen loondomein teneinde het lage inkomensvoordeel te laten vervallen en in verband met enkele andere wijzigingen, W12.23.00173/III, en de reactie daarop in het nader rapport, Kamerstukken II 2023/24, 36458, nr. 4.

²⁰ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 2.5.

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

²² Het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

basis van groepskenmerken aangenomen dat een financiële of fysieke bijdrage niet plaatsvindt.²⁵

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ Zie aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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

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

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

5. Wetswijziging om aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk

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

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

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

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

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

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

³¹ Artikel 3, zesde lid, Awir.

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

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

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

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