



Aan de Koning

FIN

Onze referentie  
2026-0000084601

Datum 16 april 2026  
Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op het vereenvoudigen van het partnerbegrip voor toeslagen (Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen)

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

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

*Bij Kabinetsmissive van 20 januari 2026, no.2026000083, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën - Herstel en Toeslagen<sup>1</sup>, 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*

---

<sup>1</sup> In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris van Financiën.

van State ziet het vereenvoudigen van het partnerbegrip dan ook als een stap in de goede richting om het stelsel begrijpelijker en beter uitvoerbaar te maken.

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

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

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

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

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

#### 1. Doel en inhoud wetsvoorstel

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

- a. Het laten vervallen van het criterium samengestelde gezinnen.<sup>2</sup>
- 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.

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

## 2. Uitbreiding reikwijdte in relatie tot vermogensgrenzen

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

*Door een gerichte afbakening van het partnerbegrip kunnen financiële draagkracht en fysieke inzetbaarheid<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Het uitbreiden van het bereik van de regeling<sup>5</sup> lijkt echter wel bij uitstek het moment voor een hernieuwde afweging van de resterende voorwaarden om te bezien in hoeverre de regeling nog voldoet aan het beoogde doel. Dit roept de vraag op waarom de toelichting geen meer fundamentele gedachtevorming bevat over de voor de betreffende toeslagen geldende vermogensgrenzen. Er wordt alleen voorzien in een aanpassing van de vermogensgrenzen voor zover dat nodig is ter dekking van andere maatregelen.*

*De vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget<sup>6</sup> bedragen in 2026 € 146.011 voor alleenstaanden en € 184.633 voor partners.<sup>7</sup> Ter vergelijking: in de huurtoeslag geldt een vermogensgrens van € 38.479 voor alleenstaanden en € 76.958 voor partners.<sup>8</sup> Overigens wijzigt dit voorstel de vermogensgrenzen voor de huurtoeslag niet.*

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Zie ook de oproep van de Inspectie belastingen toeslagen en douane om te komen tot vereenvoudiging, rapport 'Kiezen voor vereenvoudiging', Kamerstukken 11 2025/26, 32140, nr. 284, big- 1227024.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

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

<sup>8</sup> 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

*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.<sup>9</sup> Volgens de toelichting raakt deze maatregel ongeveer 0,6% van het totaal aantal huishoudens binnen deze toeslagen.<sup>10</sup>*

*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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>*

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

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

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

Het kabinet noemt in dat verband ook het voornemen om de vermogensgrens die geldt binnen de zorgtoeslag per 1 januari 2028 te verlagen.<sup>14</sup> Bij dat voornemen zal het kabinet

---

kindgebonden budget en 6% van de gezinnen met zorgtoeslag. Kamerstukken II 2010/11, 32798, nr. 3 en Kamerstukken II 2011/12, 33024, nr. 3.

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

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 2.6.

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

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

<sup>13</sup> Zie o.a. Kamerstukken II 2010/11, 32798, nr. 3, p. 2.

<sup>14</sup> 'Bijlage coalitieakkoord 30 januari 2026' bij Kamerstukken II 2025/26, 36848, nr. 31, p. 6.

dit advies ook ter harte nemen. Het kabinet acht het uitlegbaar dat huishoudens met een substantieel vermogen worden geacht zelf te voorzien in de kosten van hun zorgpremie en eigen risico. Hierbij is het kabinet van mening dat het wenselijk is om aan te sluiten bij het heffingvrij vermogen in box 3. Dit is een bekende grens waar burgers nu al rekening mee houden.

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

Het kabinet wil niet dat het onderhavige wetsvoorstel vertraging optreedt, aangezien dat voorstel in de eerste plaats beoogt het partnerbegrip dat geldt binnen de toeslagen te vereenvoudigen. Dit voorstel is door het vorige kabinet aangekondigd in de Voorjaarsnota 2025.<sup>16</sup> De beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel is 1 januari 2027. Vanwege de ernst van de knelpunten die in het wetsvoorstel worden opgelost, is het belangrijk dat deze streefdatum wordt gehaald. Bovendien is de voorgestelde verlaging van de vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget per 1 januari 2027 niet strijdig met de ambitie van dit kabinet om de vermogenstoets binnen deze regelingen op termijn doelgerichter vorm te geven. De toelichting is op dit punt uitgebreid.

### 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.*<sup>17</sup>

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

*Van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM kan onder meer sprake zijn als wordt voldaan aan de voorwaarden van een nationale wettelijke regeling om aanspraak te maken op een geldbedrag. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een belastingteruggave<sup>18</sup> of een toegekende subsidie.<sup>19</sup> Onder de reikwijdte van artikel 1 EP EVRM vallen daarnaast gevallen waarin sprake*

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 898, p. 4.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36725, nr. 1, p. 31-32.

<sup>17</sup> Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 4.1.

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

<sup>19</sup> 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.

*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 uitspraak<sup>20</sup> of een schriftelijke beslissing van de overheid.<sup>21</sup>*

*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.<sup>22</sup> Dit betekent dat op het moment van de besluitvorming over het voorstel, burgers nog niet hebben kunnen voldoen aan de voorwaarden om over 2027 en latere jaren recht te hebben op zorgtoeslag of kindgebonden budget. Van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM in de vorm van een reeds bestaand recht is daarom op het moment van de besluitvorming over het voorstel geen sprake.*

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

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

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

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

---

<sup>20</sup> EHRM 13 december 2016, Bélané Nagy t. Hongarije, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD00530801 3, paragraaf 75.

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

<sup>22</sup> De voorgestelde artikelen IV, VI en IX.

<sup>23</sup> 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.

In lijn met de voorlichting die de Afdeling heeft gegeven over het eigendomsrecht<sup>24</sup>, raakt het verlies van een toeslag de kern van dit recht, waardoor naar verwachting sprake is van een inmenging in het eigendomsrecht. Anders dan bij het lage-inkomensvoordeel (LIV)<sup>25</sup> waar de Afdeling naar verwijst, zijn burgers voor het recht op toeslagen niet afhankelijk van omstandigheden die buiten hun macht liggen. Bovendien worden voorschotten op zorgtoeslag en kindgebonden budget voor de maand 2027 al eind december 2026 uitgekeerd. Er kan niet worden uitgesloten dat wanneer het onderhavige wetsvoorstel tot wet verheven wordt, de daartoe benodigde publicatie in het Staatsblad dicht op de datum van de uitkering van het voorschot plaatsvindt. Het is niet onaannemelijk om te stellen dat burgers op dat moment gerechtvaardigd rekening zouden houden met het ook in 2027 ontvangen van zorgtoeslag en/of kindgebonden budget. Daarom acht het kabinet het relevant om de in het wetsvoorstel benoemde rechtvaardiging van een eventuele inmenging op het eigendomsrecht op te nemen. De memorie van toelichting is op dit punt uitgebreid.

#### 4. Consistentie regelniveau partnerbegrip

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

*Daarbij maakt de regering de keuze om afwijkingen op het voorgestelde wettelijke toeslagpartnerbegrip te regelen bij amvb. De toelichting vermeldt dat hiermee alle bestaande uitzonderingen op één plek worden opgenomen en de wet beter leesbaar wordt.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>*

*De voorgestelde delegatiebepaling<sup>28</sup> 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 hebben<sup>29</sup> of aan de opvang en verzorging van een kind.<sup>30</sup> Volgens de toelichting is hiervoor niet bepalend het feitelijk wel of niet (kunnen) bijdragen, maar wordt op basis van groepskenmerken aangenomen dat een financiële of fysieke bijdrage niet plaatsvindt.<sup>31</sup>*

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33400, nr. 7, p. 4.

<sup>25</sup> Vergelijk Kamerstukken II 2023/24, 36458, nr. 4, p. 3.

<sup>26</sup> Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 2.5.

<sup>27</sup> Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde, Awir.

<sup>28</sup> Het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

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

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Awir.

*De Afdeling merkt op dat bij delegatie het uitgangspunt is dat alle hoofdelementen in de wet worden vastgelegd.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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 blijven<sup>34</sup> en voor gehuwden en geregistreerde partners op het niveau van een amvb.<sup>35</sup>*

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

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

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

---

<sup>32</sup> Zie aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

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

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

##### 5. Wetswijziging om aan te sluiten bij de uitvoeringspraktijk

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

*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.*<sup>37</sup>

*In de uitvoeringspraktijk worden deze personen vanwege het niet langer ingeschreven staan op hetzelfde adres<sup>38</sup> 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.*<sup>39</sup>

*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 AWR<sup>40</sup> 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.*

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Artikel 3, zesde lid, Awir.

<sup>38</sup> Dit is bij samenwoners een wettelijk vereiste om als partners te kunnen aangemerkt.

<sup>39</sup> Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 3, vijfde lid, Awir.

<sup>40</sup> Voor samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract, artikel 5a, zevende lid, AWR.

FIN

Onze referentie  
2026-0000084601

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

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

De uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst is in overeenstemming met artikel 5a, zevende lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 1.2, vijfde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001. In de aangifte inkomstenbelasting wordt namelijk gevraagd of een van de partners in een verpleeg- of verzorgingshuis is opgenomen, wat bij een bevestigend antwoord in beginsel betekent dat zij fiscaal partner blijven. Daardoor heeft de Belastingdienst de informatie om deze bepalingen uit te kunnen voeren. Of deze bepalingen aanpassing behoeven is onderwerp van een breder onderzoek naar het partnerbegrip in het fiscale domein. De toelichting is op dit punt aangepast. Overigens merkt het kabinet op dat het zijn van fiscaal partner over het algemeen gunstiger is dan het niet zijn van fiscaal partner omdat fiscaal partnerschap de mogelijkheid geeft om bepaalde inkomens- en vermogensbestanddelen op een zo gunstig mogelijke manier aan beide partners toe te rekenen.

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

*De vice-president van de Raad van State*

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

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

De Staatssecretaris van Financiën,

Eelco Eerenberg