

Aan de staatssecretaris Herstel en Toeslagen
Mevrouw mr. S.Th.P.H. Palmen-Schlangen
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4182/2025-U149

Uw referentie

Datum

1 oktober 2025

Onderwerp

Wet vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen

Geachte mevrouw Palmen-Schlangen,

Op 12 september 2025 heeft het Ministerie van Financiën het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) om advies gevraagd over het *wetsvoorstel vereenvoudiging partnerbegrip toeslagen*. De uiterlijke adviestermin is 10 oktober 2025.

Context en inhoud van het voorstel

In de praktijk blijkt dat de wettelijke criteria tot onbedoelde partnerschappen leiden, met grote negatieve gevolgen voor burgers: verlies van toeslagrechten, terugvorderingen, ingewikkelde bezwaarprocedures en onzekerheid in kwetsbare situaties, zoals bij echtscheiding of tijdelijke samenwoonconstructies. De complexiteit van het huidige partnerbegrip is veelvuldig onderwerp van kritiek geweest, onder meer in het *Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel (2024)*. Het kabinet heeft vereenvoudiging aangekondigd in de Voorjaarsnota 2025.

Het wetsvoorstel bevat maatregelen die beogen het partnerbegrip in de *Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen* (Awir) te vereenvoudigen en beter te laten aansluiten bij de feitelijke leefwereld van burgers. De belangrijkste onderdelen zijn:

- *Afschaffen criterium samengestelde gezinnen*
Twee volwassenen die op hetzelfde adres wonen met een minderjarig kind van één van hen, worden niet langer automatisch als partners aangemerkt. Dit voorkomt onbedoelde partnerschappen, die jaarlijks 10.000 tot 18.000 huishoudens treffen.
- *Afschaffen criteria partner in het voorafgaande jaar en partner in de rest van het jaar*
Hiermee wordt voorkomen dat een eenmaal ontstaan partnerschap automatisch wordt doorgetrokken, ook wanneer feitelijk geen reden meer bestaat voor partnerschap.
- *Voorkomen dat minderjarigen als toeslagpartner kunnen worden aangemerkt*

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Dit sluit situaties uit waarin jongeren met een gezamenlijk kind als partner worden gezien, met onwenselijke gevolgen voor het kindgebonden budget.

- *Vervallen van de uitzondering voor Oekraïense ontheemden op het toeslagpartnerbegrip en het medebewonerbegrip bij huurtoeslag*
Nu het criterium samengestelde gezinnen wordt afgeschaft, is deze uitzondering overbodig. Voor wat betreft de uitzondering op het medebewonerbegrip past dit bij de kabinetslijn van normalisatie van de positie van ontheemden.
- *Opschonen en zelfstandig leesbaar maken van het partnerbegrip*
Het partnerbegrip wordt rechtstreeks in de Awir vastgelegd en geconsolideerd met de bestaande uitzonderingen, om de wet beter leesbaar en toegankelijk te maken.
- *Verlagen vermogensgrenzen bij zorgtoeslag en kindgebonden budget*
Per 2027 worden de vermogensgrenzen verlaagd met circa € 29.000,-. Dit raakt naar verwachting 50.000 huishoudens (0,6% van het totaal), maar levert de dekking voor de kosten van de vereenvoudiging.

Het wetsvoorstel beoogt in werking te treden op 1 januari 2027.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De problematiek is structureel en vloeit rechtstreeks voort uit de huidige wetgeving. Zonder wetwijziging blijven onbedoelde partnerschappen ontstaan, met nadelige financiële en administratieve gevolgen voor burgers. Alleen een wettelijke aanpassing kan deze problematiek structureel oplossen.

Het college heeft geen opmerkingen bij de nut en noodzaak van het voorstel.

2. Minder belastende alternatieven

Alternatieven zoals het uitbreiden van uitzonderingsregelingen of feitelijk onderzoek naar de huishoudsituatie zijn verkend. Beide leiden tot meer complexiteit en een groter beroep op het doenvermogen van burgers en de uitvoeringscapaciteit. Het schrappen van criteria is de minst belastende en meest doelmatige optie.

Het college heeft geen opmerkingen bij minder belastende alternatieven van het voorstel.

3. Werkbaarheid

De voorgestelde vereenvoudigingen verbeteren de werkbaarheid van het toeslagenstelsel aanzienlijk. Burgers krijgen een partnerbegrip dat beter aansluit bij hun feitelijke situatie en daardoor voorspelbaarder is. Zij hoeven minder vaak een uitzondering aan te vragen, bezwaar te maken of juridische procedures te voeren. Dit komt met name ten goede aan groepen die in

kwetsbare omstandigheden verkeren, zoals gescheiden ouders die noodgedwongen tijdelijk samenwonen, of mantelzorgers die iemand in huis nemen.

Voor bedrijven zijn geen substantiële gevolgen voorzien, omdat het partnerbegrip uitsluitend betrekking heeft op de persoonlijke leefsfeer en geen nieuwe verplichtingen of administratieve lasten voor bedrijven introduceert.

Tegelijkertijd geldt dat de overgang naar het nieuwe regime ingrijpend kan zijn voor burgers die jarenlang aan de huidige regels gewend zijn. Zij moeten weten dat hun toeslagpositie per 2027 kan veranderen. De werkbaarheid van het voorstel hangt dus niet alleen af van de juridische eenvoud, maar ook van de mate waarin burgers tijdig en begrijpelijk worden geïnformeerd.

3.1 Het college adviseert om tijdens de implementatiefase te investeren in actieve en toegankelijke communicatie, bijvoorbeeld via MijnToeslagen en samenwerking met intermediairs

4. Gevolgen regeldruk

Het college constateert dat het wetsvoorstel zowel regeldrukverlichting (schrappen van criteria en uitzonderingen) als verzwaring (verlaging vermogensgrenzen) met zich meebrengt. De regeldrukanalyse is echter niet volledig volgens de Rijksbrede Methodiek uitgevoerd, waardoor een transparant beeld ontbreekt. Per saldo overheerst de verlichting, maar de risico's van de verzwaring vragen aandacht.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukberekening aan te vullen, conform de Rijksbrede methodiek

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris