



Toeslagpartners tegen wil en dank

Financiële stress door te strakke regels van de Belastingdienst

Maarten Bockting, Saskia van Muiswinkel, Audrey Schlechter, Lucia Missana

Utrecht, 1 april 2019





Colofon

Toeslagpartners tegen wil en dank **Financiële stress door te strakke regels van de Belastingdienst**

Uitgave

Sociaal Werk Nederland Koningin Wilhelminalaan 3 3527 LA Utrecht
tel: 030 – 7210721 | info@sociaalwerk nederland.nl | www.sociaalwerk.nl

Tekst

Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden LOSR/Sociaal Werk Nederland
Mr. M. Bockting, MD Flevoland; L. Missana, ABC-West Combiwel;
Mr. S. van Muiswinkel, gemeente Rotterdam; Mr. A. Schlechter, Vivenz.

Eindredactie

Sociaal Werk Nederland / LOSR Utrecht, april 2019

Opmaak

You-made-it, IJsselstein

In dit rapport spreken we over hij, voor de leesbaarheid, maar we bedoelen hij/zij.

Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden Sociaal raadslieden zijn georganiseerd in de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR). De LOSR is aangesloten bij de brancheorganisatie Sociaal Werk Nederland. Jaarlijks hebben de sociaal raadslieden zo'n 500.000 cliëntcontacten. Zij helpen burgers met belastingzaken, huur- en zorgtoeslagen, sociale zekerheid en andere financiële en juridische kwesties.

Inhoudsopgave

Inleiding		5
Hoofdstuk 1	Wat is een toeslagpartner?	6
Hoofdstuk 2	De toeslagpartner die niet hoeft bij te dragen en met wie dus geen samengesteld gezin wordt gevormd	8
Hoofdstuk 3	Gehuwde toeslagpartners die niet kunnen bijdragen	12
Hoofdstuk 4	Conclusies	15
Hoofdstuk 5	Aanbevelingen	16
Bijlagen		18

Inleiding

Sinds de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) krijgen sociaal raadslieden signalen over problemen met de uitvoering van deze wet. Daar hebben we in eerdere rapporten ook al op gewezen en we hebben diverse verbeteringen aangedragen.

Helaas moeten we constateren dat er nog steeds veel problemen leven aan deze regelingen die juist een steun in de rug zouden moeten zijn voor de mensen met de laagste inkomens en de grootste kans op schulden.

Dat wil niet zeggen dat de overheid heeft stilgezeten. Er zijn zeker pogingen gedaan om de Awir te vereenvoudigen en te verbeteren, zoals de harmonisatie van begrippen en het gebruik van de basisregistratie personen (BRP). Maar juist door het gebruik van de BRP zijn er ook weer nieuwe problemen ontstaan, vooral voor meerpersoonshuishoudens. Dat blijkt tot vreemde situaties te leiden, bijvoorbeeld omdat de Belastingdienst iemand als toeslagpartner bestempelt terwijl die dat helemaal niet is. In dit rapport gaan wij daar dieper op in en natuurlijk komen we ook weer met verbetervoorstellen.

Het probleem in een notendop

Om te beginnen: in dit rapport wordt met toeslagpartnerschap ook fiscaal partnerschap bedoeld. In veel gevallen waarin het mis gaat, is er namelijk sprake van burgers die volgens de fiscale regels een partner hebben, maar die met deze partner niet daadwerkelijk hun dagelijkse zorg en lasten (zorgverzekering, kosten van levensonderhoud van kinderen, huur) kunnen delen. Deze burgers worden door de Belastingdienst ten onrechte als toeslagpartners gezien.

In 2010 is er in de Wet inkomstenbelasting 2001 is vastgelegd wie fiscaal partner van elkaar zijn, en is de keuzemogelijkheid afgeschaft. Gehuwden kunnen niet meer als 'duurzaam gescheiden levend' worden aangemerkt en ongehuwd samenwonenden hebben niet meer de keuze om wel of niet fiscaal partner te zijn. De wet bepaalt wanneer er sprake is van fiscaal partnerschap.

Op 1 januari 2013 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen¹ (Awir) op een vergelijkbare manier aangepast.

Deze harmonisatie van begrippen is ingevoerd voor eenvoudige uitvoering. De inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) is daarbij leidend, niet de feitelijke situatie of relatie tussen twee personen. De vereenvoudiging van de uitvoering leidt er nu echter toe dat alleenstaande ouders en hun kinderen, voor wie de nieuwe wetgeving niet bedoeld was, daarvan wel de dupe worden.

Als je volgens de overheid een toeslagpartner hebt, heeft dat onvermijdelijk gevolg voor het recht op en de hoogte van toeslagen. De toeslagen zijn voor gezinnen met een laag inkomen een substantieel onderdeel van het inkomen. Het missen van (een deel van) de toeslagen leidt direct tot financiële problemen. Zonder toeslagen is er in principe geen sociaal minimum voor deze doelgroep. Als je dus niet samen met een partner de dagelijkse huishouding voert, maar wel fiscaal zo behandeld wordt, mis je een deel van dat substantiële inkomen uit toeslagen.

De volgende twee categorieën toeslagpartner leveren in de uitvoering problemen op:

1. **Ongehuwden die samenleven met een niet-gemeenschappelijk minderjarig kind zijn vanaf nu fiscale en toeslagpartners.** Het ingeschreven staan van een minderjarig kind op hetzelfde adres in het BRP is voldoende om te stellen dat sprake is van een toeslagpartnerschap. Deze uitbreiding van het partnerbegrip is bedacht om te voorkomen dat ongehuwd samenwonenden met (een) kind(eren) uit een eerdere relatie in samengestelde gezinnen, dubbele fiscale voordelen zouden krijgen. Maar onder de nieuwe definitie blijkt uiteindelijk een veel grotere groep te vallen dan bedoeld.

1. Art 3 lid 2 sub e Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Alleenstaande ouders die door andere omstandigheden dan het bewust stichten van een nieuw gezin met andere volwassenen zijn gaan wonen, worden financieel hard getroffen. Het betreft meestal alleenstaanden die uit een scheiding of huiselijk-geweld-situatie komen. Zij vinden opvang op eigen kracht en/of in eigen kring, maar ze verliezen vervolgens de toeslagen die zij ontvangen voor hun kinderen en een deel van hun zorgtoeslag. Daarmee raken ze een groot deel van hun noodzakelijke inkomen kwijt.

Aangezien bij de andere meerderjarige inwoner(s), geen sprake is van een onderhoudsplicht, kunnen deze alleenstaande ouders het verliezen van toeslagen nergens aanvechten c.q. compenseren.

2. **Tegelijkertijd leidt het strengere toeslagpartnerbegrip tot problemen bij mensen die getrouwd² zijn maar die (noodgedwongen) niet (kunnen) samenwonen.** Het gehuwd zijn betekent dat er sprake is van toeslagpartnerschap met alle gevolgen van dien.³ Mensen komen in de problemen doordat ze nog gekoppeld zijn aan een partner, terwijl deze geen (financiële) bijdrage meer levert aan het gezin. Denk aan partners van gedetineerden, mensen met een partner in het buitenland, of in een verpleeghuis. Dit geldt echter niet voor ongehuwden met minderjarige kinderen uit deze groep, die uit elkaar gaan en waarbij de ene elders gaat wonen; dat zal blijken uit een van onze casussen.

Stop deze schrijnende situaties - conclusies en aanbevelingen

Bij deze twee groepen leidt het toeslagpartnerschap tot een niet te rechtvaardigen verlies van toeslagen en daarmee van noodzakelijk inkomen.

Sociaal raadslieden zien op hun spreekuren schrijnende gevallen van deze alleenstaande ouders die, ongewild en onverwachts, op deze wijze een toeslagpartner van de Belastingdienst 'krijgen toebedeeld'. Dit terwijl er geen sprake is van verwevenheid van inkomsten of vermogen, en zij in hun eentje de onderhoudskosten voor hun kinderen moeten dragen. De negatieve inkomsteneffecten zijn voor hen erg groot. Aan de andere kant zien we ook situaties waarbij een van de gehuwde partners met het grote probleem zit dat de andere partner niet kan bijdragen aan het gezin.

In dit rapport worden in hoofdstuk 2 en 3 de twee categorieën besproken. Daarbij worden een aantal situaties en de bijbehorende problemen toegelicht.

In hoofdstuk 4 en 5 leest u onze conclusies alsmede onze aanbevelingen:

- Verwijs in de Wet IB 2001 en in de Awir nadrukkelijk naar de Hardheidsclausule van art 63 AWR voor gevallen waarin geen sprake is van een samengesteld gezin of voor gehuwden die noodgedwongen moeten leven als ware zij niet gehuwd.
- Wijzig artikel 1 lid sub e van de Awir en art 1 lid 2 aanhef sub e Wet IB 2001.
- Maak het ook voor gehuwden mogelijk om niet meer als toeslagpartner aangemerkt te worden op het moment dat een van de partners opgenomen wordt in een verpleeghuis.
- Partners in het buitenland die niet als kwalificerend belastingplichtigen kunnen worden aangemerkt moeten worden opgenomen in de uitzonderingen van het partnerschapbegrip.

2. Als we de term gehuwden in het rapport gebruiken, bedoelen we ook de partners die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan

3. ECLI:NL:RVS:2016:1611

Hoofdstuk 1 Wat is een toeslagpartner?

De Toeslagen en de Awir

De Belastingdienst Toeslagen kent vier toeslagen: het **kindgebonden budget**, de **huurtoeslag**, de **zorgtoeslag** en de **kinderopvangtoeslag**. Deze zijn in afzonderlijke wetten vastgelegd.⁴

Burgers hebben afhankelijk van hun leefsituatie recht op deze toeslagen. Voor de hoogte van de toeslag wordt onder andere gekeken naar de hoogte van het toetsingsinkomen. Het toetsingsinkomen is het bruto jaarinkomen van de aanvrager, opgeteld bij het inkomen van de toeslagpartner en/of die van de medebewoner(s).

De toeslag wordt aan één persoon verstrekt, of, indien sprake is van een toeslagpartnerschap, aan een van de partners. Degene die de toeslag ontvangt heeft deze meestal zelf aangevraagd. De Belastingdienst Toeslagen kan soms ook zelf een aanvrager/ontvanger aanwijzen, zonder toestemming van de betrokkenen.

Het **kindgebonden budget** is een vergoeding bedoeld voor ouders met kinderen onder de 18 jaar die recht hebben op Kinderbijslag, en een laag inkomen hebben. Ouders zonder toeslagpartner ontvangen een extra verhoging van dit kindgebonden budget (artikel 2 lid 6 Wet op het kindgebonden budget, maximaal € 3.101 per jaar). Deze verhoging, ook wel de **alleenstaande-ouderkop** genoemd, is ingevoerd met als doel het stelsel eenvoudiger te maken door het aantal kindregelingen fors terug te brengen⁵. Zo is bijvoorbeeld de alleenstaande-ouderkorting verdwenen en is er geen verschil meer in uitkeringen (Participatiewet, Toeslagenwet) tussen de alleenstaande en de alleenstaande ouder. De alleenstaande-ouderkop is daarmee een substantieel onderdeel van het inkomen van de alleenstaande ouder geworden.

Voor jonge kinderen hebben ouders recht op **kinderopvangtoeslag** als de kinderen naar de opvang gaan en deze opvang nodig is. Voorwaarde is wel dat de kinderopvang noodzakelijk is omdat de (alleenstaande) ouder(s) werk(t)en, of een re-integratietraject volg(t)en.

De **zorgtoeslag** is een tegemoetkoming in de kosten van de zorgpremie van burgers met lagere inkomens.

De **huurtoeslag** wordt verstrekt aan burgers met een laag inkomen die in een huurwoning wonen. Bepalend voor de hoogte van de toeslag zijn degenen die in de woning wonen en in de BRP⁶ staan ingeschreven, hun toetsingsinkomen en de hoogte van de huurprijs.

Soort toeslag	Wie telt mee
Kindgebonden budget	Aanvrager en partner
Kinderopvangtoeslag	Aanvrager en partner
Zorgtoeslag	Aanvrager en partner
Huurtoeslag	Aanvrager, partner en eventuele medebewoner(s)

Voor het bepalen van de hoogte van een toeslag is het dus van groot belang om goed vast te stellen wie als partner wordt aangemerkt. In artikel 3 Awir is vastgesteld wie voor de Belastingdienst Toeslagen als partner worden beschouwd.

4. Wet op het kindgebonden budget, Wet op de huurtoeslag, Wet op de zorgtoeslag en Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

5. Eerste Kamer der Staten-Generaal 33.716

6. Basisregistratie Personen

Definitie partner Awir

Het huidige partnerbegrip voor de toeslagen in artikel 3 Awir is gedefinieerd op basis van het partnerbegrip in de Awir en grotendeels gelijk aan het partnerbegrip in de Wet IB 2001. De Awir bepaalt dus of en wie je toeslagpartner is.

In bijlage 1 vindt u de wettelijke bepalingen van artikel 3 lid 2 Awir, waarin de toeslagpartners worden beschreven. Ook vindt u in deze bijlage de overige wettelijke bepalingen zoals opgenomen in de AWR en de Wet IB 2001.

De in artikel 3 lid 2 van de Awir genoemde categorieën betreffen een limitatieve lijst van criteria waarbij het voldoen aan de voorwaarden automatisch zal leiden tot het vaststellen van toeslagpartnerschap. De meeste categorieën zijn duidelijk categorieën waarbij een bewuste keuze is gemaakt voor samenwonen als ongehuwde partners; dat geldt echter niet voor de categorie onder **artikel 3 lid 2 sub e Awir**.

Art.3 lid 2 sub e Awir luidt:

e die evenals de belanghebbende meerderjarig is, waarbij op dat woonadres tevens een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven, behoudens ingeval de belanghebbende door middel van een schriftelijke huurovereenkomst, waaraan bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld, doet blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander;

In die categorie is weliswaar sprake van het wonen op hetzelfde adres maar niet altijd sprake van samenwonen als (ongehuwde) partners die voor elkaar en voor het kind moeten zorgen. De ontsnappingsclausule van de (kamer)huurovereenkomst – is niet zo vanzelfsprekend, en soms zelfs gewoon onmogelijk. Artikel 3 lid 2 sub e Awir kan in de praktijk leiden tot buitengewoon onrechtvaardige situaties.

Ook bij de daarop volgende sub f en sub g zien wij problemen in die gevallen van inwonende ouder en meerderjarig kind met ook nog een minderjarig kind. Ouder en inwonend kind kunnen geen fiscale partner van elkaar zijn, tenzij zij beiden 27 jaar of ouder zijn en als op dat adres een minderjarig kind woont. Dan worden zij van rechtswege fiscaal partner en dus ook als toeslagpartner aangemerkt. Dat toeslagpartnerschap blijft ook bestaan als het minderjarige kind meerderjarig is geworden.

In hoofdstuk 2 en 3 zullen we de twee meest voorkomende categorieën bespreken en de daarbij behorende problemen.

Hoofdstuk 2 De toeslagpartner die niet hoeft bij te dragen en met wie dus geen samengesteld gezin wordt gevormd

De Awir regelt dus wie je toeslagpartner is. De Belastingdienst hanteert echter maar een paar varianten als het gaat om onder-één-dak-leven. Een bewuste keuze voor toeslagpartnerschap zoals dat in het verleden het geval was, is er niet meer. In de Awir is nu domweg geregeld dat mensen die een keuze maken om onder één dak te leven automatisch elkaars toeslagpartner zijn als ook een minderjarige kind van een van hen daar woont.

Dat is geen probleem voor mensen die samen een kind hebben of een samen een huis hebben gekocht; of als ze hun relatie hebben geformaliseerd door een huwelijk, geregistreerd partnerschap of samenlevingscontract. Deze mensen voeren een gezamenlijke huishouding en delen alle kosten van de huishouding, en zijn mogelijk onderhoudsplichtig ten opzichte van elkaar en/of van de kinderen.

Maar sinds de invoering van lid 2 sub e in artikel 3 Awir, worden alleenstaande ouders die met een andere meerderjarige op hetzelfde adres wonen, automatisch ook elkaars toeslagpartner als er op het adres minimaal een minderjarig kind staat ingeschreven dat van een van beiden is. Met alle gevolgen van dien, en zonder dat er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid of huishouding.

Spooktoeslagpartner hoeft niets

Sociaal raadslieden zien veel gevallen waarin deze wetsbepaling ongewenste effecten heeft. Deze vanuit de Belastingdienst opgedrongen/vermeende toeslagpartner die ervoor zorgt dat de ander geen of weinig kindgebondenbudget ontvangt is niet onderhoudsplichtig ten opzichte van het kind. Ook hoeft hij of zij niet op het kind te passen als de ander naar het werk gaat. De partner die de zorgtoeslag ontvangt hoeft helemaal niet bij te dragen aan de zorgpremie van de ander.

Er zijn gevallen waarin de volledige zorgtoeslag omgeleid wordt naar het CJIB, omdat de toeslagpartner aangemeld is als wanbetaler in de wanbetalersregeling. Behalve dat de betrokkene onvoldoende middelen heeft om de eigen zorgpremie te betalen, betaalt hij/zij ook mee aan de schuld van de ander. Kortom, de tegemoetkoming voor bepaalde kosten daalt of valt weg, terwijl er geen (formele) grond is om de toegekende partner aan te spreken voor een bijdrage in deze kosten.

Extra korting: kostendelersnorm

Voor alleenstaande ouders die een uitkering ontvangen op grond van de Participatiewet, en/of een loonvervangende uitkering inclusief Toeslagenwet, is dit niet het enige probleem; zij worden ook gekort via de kostendelersnorm.

In de schulden door de Belastingdienst

Het gemis aan tegemoetkomingen oftewel wettelijk vastgelegd recht op inkomen leidt tot financiële problemen. Doordat de regeling waar we het over hebben altijd gaat over huishoudens met kinderen, worden de kinderen hier altijd door getroffen.

Een ander ongewenst effect is de vaststelling voor een heel kalenderjaar. Indien op enig moment het toeslagpartnerschap ontstaat (bijvoorbeeld door een verhuizing) dan geldt dat toeslagpartnerschap (als beide partners het hele jaar op hetzelfde adres stonden ingeschreven) voor het hele kalenderjaar. Dit leidt tot terugvordering van toeslagen, wat onbegrijpelijk is voor de burger.

Al net zo onbegrijpelijk is dat als je eenmaal toeslagpartner bent geworden, je dat ook blijft als het kind meerderjarig is geworden; dat kan tot onverkwikkelijke situaties leiden in schuldhulpverleningstrajecten.

In dit hoofdstuk hebben we een aantal casussen uit de praktijk uitgewerkt. De casussen zijn echt, de namen zijn uiteraard gefingeerd.

Voorbeelden van toeslagpartners die geen samengesteld gezin vormen. Twee voorbeelden van alleenstaande ouder, inwonend met moeder

1. Tijdelijke inwoning moeder

Mevrouw Janssen, een alleenstaande moeder met twee kinderen (8 en 14 jaar) werkt in loondienst (36 uur per week) en maakt gebruik van de buitenschoolse opvang voor haar kind van 8 jaar. Sinds kort woont haar moeder tijdelijk bij haar in.

Doordat mevrouw Janssen en haar moeder als toeslagpartners worden aangemerkt loopt mevrouw Janssen per maand ongeveer 1.000 euro (!) mis aan toeslagen en heffingskorting.

Weliswaar heeft mevrouw Janssen lagere woonlasten doordat ze de kosten met haar moeder kan delen, maar deze kostenposten (huur en ziektekostenpremie) staan niet in verhouding tot wat nu misloopt aan huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en heffingskorting.

Zie bijlage 3 voor de uitwerking van dit voorbeeld

2. Alleenstaand ouder, inwonend bij moeder aan wie zij mantelzorg verleent: gestraft voor participatie-samenleven

Mevrouw Hassan woont met haar zoon van 13 en dochter van 28 in haar woning. Dochter Marianne heeft ook de zorg voor een zoon van 1 jaar. Zowel moeder als dochter hebben een inkomen uit werk. Moeder en dochter worden gezien als fiscaal en toeslagpartner. Omdat beiden inkomsten uit werk hebben, heeft de partner met het laagste inkomen recht op een inkomensafhankelijke combinatiekorting. Deze heffingskorting wordt enkel verleend als het kind de leeftijd van 12 jaar nog niet heeft bereikt. Dus enkel voor het eenjarige kind is er recht. Marianne zou eigenlijk recht op deze korting moeten hebben. De korting wordt echter, omdat mevrouw Hassan het laagste inkomen heeft, verleend aan haar moeder. In 2014 vertrekt Marianne met haar zoontje naar haar familie in het buitenland. Begin 2015 blijkt dat mevrouw Hassan een hersentumor heeft. De dochter komt terug in mei 2015 om te zorgen voor haar moeder en broertje. Mevrouw Hassan wordt geopereerd, echter met hersensletsel als gevolg. Zij kan niet meer zelfstandig voor zichzelf en voor haar zoon zorgen. De dochter wordt inwonende mantelzorger. Moeder en dochter waren in eerste instantie beiden alleenstaande ouders. Door de samenwoning verloren zij die status, zij werden fiscale partners van elkaar en vervolgens werden zij ook toeslagpartners van elkaar. Hun toetsingsinkomens worden voor de toeslagen met terugwerkende kracht vanaf 2013 bij elkaar opgeteld. In de uitzonderingsbepaling in de huurtoeslag met betrekking tot verzorging wordt inwonende mantelverzorging niet erkend. Vervolgens is er in 2015 geen recht op de zogenaamde alleenstaande-ouderkop boven op het kindgebonden budget.

In 2016 is Marianne (noodgedwongen) verhuisd. Het (inwonend) verlenen van mantelzorg had haar zo afhankelijk gemaakt van haar moeder wat betreft de kosten van zorgpremie en de kosten van haar zoontje, dat zij het financieel niet meer kon opbrengen. Het verlies aan alleen toeslagen is voor beiden (voor periode 2013 tot en met 2015) in totaal € 15.260.

De participatiesamenleving, waar de eigen kracht en het eigen netwerk zo ontzettend belangrijk zijn, pakt hier totaal averechts uit.

Zie bijlage 4 voor de uitwerking van dit voorbeeld

3. Voorbeeld: inwoning alleenstaande ouder uit nood en dakloosheid

Op 1 september 2013 verhuist mevrouw Zwaan met haar kind van 6 jaar van de woning van haar moeder naar een gezinswoning waarin kamers werden verhuurd met gemeenschappelijk gebruik van keuken. Zij woont daar tot 1 juli 2014.

Op 1 juli 2014 worden mevrouw en haar kindje opgevangen door een oom, bij wie zij inwonen tot 23 augustus 2015. Daarna krijgt zij een huurwoning toegewezen. Tussen september 2013 en augustus 2015 had mevrouw Zwaan dus geen eigen woonplek. Op eigen kracht en in eigen kring heeft ze echter onderdak geregeld, zonder gebruik te maken van maatschappelijke opvang.

Mevrouw studeerde van september 2012 tot april 2015 met studiefinanciering. In 2015 had zij ook inkomsten uit werk. Ze ontving in deze periode ook zorgtoeslag en kindgebonden budget. Belastingdienst Toeslagen heeft deze aan mevrouw voorlopig toegekend. De voorlopige toekenning werd herzien en de verhuurder werd als toeslagpartner gekwalificeerd. Met het overleggen van het kamerhuurcontract verviel dat toeslagpartnerschap.

Kort daarop werd de andere kamerhuurder als toeslagpartner gekwalificeerd. Inmiddels woonde mevrouw Zwaan bij haar oom. Zij had geen contact met die andere kamerbewoner en kon diens kamerhuurovereenkomst niet overleggen. Het toeslagpartnerschap voor dat tijdvak bleef staan, maar dat niet alleen: voor het tijdvak dat zij bij haar oom inwoonde werd haar oom gekwalificeerd als toeslagpartner en kreeg hij het kindgebonden budget (zonder alleenstaande-ouderkop) en haar zorgtoeslag (verlaagd wegens het optellen van de inkomsten van mevrouw Zwaan en haar oom). Ook dat toeslagpartnerschap is in stand gebleven. Een en ander heeft geleid tot schulden en heel veel stress bij deze alleenstaande moeder, terwijl zij noodgedwongen, om redenen van veiligheid dakloos was geworden. Ze loste haar dakloosheid zelf op, deed geen beroep op dure maatschappelijk opvang, maar zit nu als burger in de stress en schulden.

Zie bijlage 4 voor de uitwerking van dit voorbeeld

4. Voorbeeld: alleenstaande moeder met tijdelijk inwonende vriendje van dochter

Mevrouw Verhoeven is een alleenstaande moeder met een dochter van 17 jaar. Mevrouw ontvangt een werkloosheidsuitkering. Haar dochter zit nog op school en heeft een vriendje, dat tijdelijk bij hen in komt wonen omdat het thuis niet meer gaat. De jongen is 19 jaar en heeft inkomsten uit een BBL-opleiding. Hij heeft een achterstand bij zijn ziektekostenverzekeraar en is aangemeld als wanbetaler bij het CAK.

Door de vaststelling van het toeslagpartnerschap gaat ook de zorgtoeslag van mevrouw Verhoeven vanwege de wanbetalersregeling ineens naar het CJIB. Mevrouw Verhoeven loopt daardoor maandelijks ongeveer € 500 mis. Uiteraard was het bepaald niet haar intentie om een toeslagpartnerschap aan te gaan met het vriendje van haar dochter.

Zie bijlage 5 voor de uitwerking van dit voorbeeld

5. Voorbeeld: zusjes worden toeslagpartners

Mevrouw Ganga (17-jarige student en alleenstaande moeder) en haar zus van 20 jaar wonen in bij hun ouders. De oudere zus heeft een inkomen uit werk. Wanneer de jongste zus meerderjarig is wordt zij automatisch als toeslagpartner aangemerkt van haar oudste zus omdat een van hen een inwonend kind heeft dat jonger is dan 18 jaar.

De jongste zus loopt door vaststelling van het toeslagpartnerschap de alleenstaande-ouderkop op het kindgebonden budget mis. Ook ontvangt zij minder zorgtoeslag vanwege het inkomen van haar zus. Tevens ontvangt zij een terugvordering van het te veel ontvangen bedrag aan kindgebonden budget.

Zie bijlage 6 voor de uitwerking van het voorbeeld

6. Voorbeeld: vriendinnen worden toeslagpartners

Drie vrouwen, allen alleenstaande ouders, wonen in één huis. Mevrouw Joosten werkt in loondienst; mevrouw Lam en mevrouw David ontvangen beiden een Participatiewet-uitkering. Mevrouw Joosten ontvangt de inkomensafhankelijke combinatiekorting en een kinderopvangtoeslag. Als drie volwassenen met kinderen in één huis wonen wordt er geen toeslagpartnerschap vastgesteld.

Mevrouw David gaat op een gegeven moment met haar vriend samenwonen; mevrouw Joosten en mevrouw Lam worden daardoor met terugwerkende kracht voor dat kalenderjaar toeslagpartner van elkaar. Mevrouw Joosten verliest haar recht op kinderopvangtoeslag omdat mevrouw Lam geen traject naar werk volgt. Mevrouw Lam kan dan immers op het kind van mevrouw Joosten passen. Daarnaast verliezen beiden de alleenstaande-ouderkop op het kindgebonden budget en ontvangt een van hen het kindgebonden budget voor beide kinderen. Ook heeft mevrouw Joosten geen recht meer op de inkomensafhankelijke combinatiekorting gezien het inkomen uit uitkering van haar toeslagpartner. Gezamenlijk ontvangen zij € 2.000 per maand minder aan toeslagen en heffingskorting door de vaststelling van het toeslagpartnerschap.

Zie bijlage 7 voor de uitwerking van het voorbeeld

7. Voorbeeld: zoon wordt toeslagpartner en ontvanger, zónder nadrukkelijke toestemming van moeder

Op 1 januari 2013 woont Maria met haar 27-jarige zoon Mart en zoon Albert van 14. Maria heeft een laag IQ. Maria meldt zich bij de schuldhulpverlening in juni 2015. Dan komt aan het licht dat zij geen zorgtoeslag ontvangt: na raadplegen van Mijn Toeslagen, blijkt dat Maria en Mart sinds 1 januari 2013 toeslagpartner zijn geworden. Mart krijgt de zorgtoeslag voor twee en betaalt het niet door aan moeder.

Maatschappelijk werk wordt ingeschakeld, maar het lukt hen niet om Mart ervan te overtuigen dat hij moet kiezen tussen twee mogelijkheden: een wijziging doorgeven zodat moeder aanvrager en ontvanger wordt, of de zorgtoeslag doorbetalen aan zijn moeder.

Dit is een behoorlijk probleem voor de sanering van schulden, want de zorgtoeslag is onmisbaar. Zonder deze toeslag beschikt mevrouw niet over het sociaal minimum en kan geen saneringsaanvraag worden ingediend.

Mart zou moeten vertrekken uit de woning, maar moeder brengt het niet op om dat van hem te vragen. Mart is licht verstandelijk beperkt. Hij beschouwt de zorgtoeslag als zijn inkomen en is niet van plan om daar iets aan te veranderen.

De schuldhulpverlener en de maatschappelijk werker hebben verschillende keren contact opgenomen met Belastingdienst Toeslagen: steeds wordt gesteld dat zij niets kunnen veranderen zonder een handtekening van Mart. De sociaal raadvrouw, ingeschakeld voor de inkomensreparatie, neemt contact op met Stichting Mee die Mart begeleidt.

De sociaal raadvrouw had al tevergeefs gebeld met Belastingdienst Toeslagen om de problemen weer goed in beeld te krijgen. Begin december 2015 belt zij met de backoffice, legt zij uit dat Mart nooit toestemming van moeder heeft gehad om de zorgtoeslag op zijn naam te zetten. Zij legt uit dat dit met ingang van 1 januari 2016 teruggedraaid zou moeten worden. Moeder zou dan weer de aanvrager en ontvanger moeten worden, anders is sanering niet mogelijk. De Backoffice zegt toe de kwestie intern te bespreken. In januari 2016 wordt moeder weer de aanvrager. Het toeslagpartnerschap zal echter in stand blijven zolang alle drie onder één dak wonen, ook al wordt Albert in 2018 meerderjarig. Het gaat hier om een kwetsbaar gezin. Er zijn vele uren ondersteuning (maatschappelijke kosten) in deze casus ingezet. De kosten ervan zijn voor rekening van de gemeente.

Hoofdstuk 3 Gehuwde toeslagpartners die niet kunnen bijdragen

Hoe kom je aan een partner die niet kan bijdragen?

Op grond van de wettelijke bepalingen⁷ wordt vastgesteld wanneer burgers elkaars toeslagpartners zijn. Gehuwden en mensen die een geregistreerd partnerschap⁸ zijn aangegaan, zijn elkaars fiscaal partners, ongeacht of ze bij elkaar in één huis wonen of niet.

Maar er zijn nog andere gezinssituaties waarin burgers elkaars toeslagpartners zijn. Daarbij is er altijd de voorwaarde dat partners onder één dak wonen. Bij gehuwden geldt deze voorwaarde niet. Gehuwden blijven elkaars toeslagpartner ook al wonen ze om welke reden dan ook niet meer bij elkaar. Dit partnerschap eindigt als er een verzoek tot scheiding is ingediend bij de rechtbank en de partners niet meer bij elkaar in één woning leven en niet meer op hetzelfde adres staan ingeschreven⁹.

Het recht op toeslagen en de hoogte van de toeslagen zijn afhankelijk van het toetsingsinkomen van de partners, en of beide partners aan de voorwaarden voldoen. Wat nu, als je feitelijk als alleenstaand ouder woont en leeft, en een partner hebt die niet (financieel) kan bijdragen?

Sociaal raadslieden zien regelmatig gehuwde burgers die hierdoor in de problemen komen. De Belastingdienst gaat ervan uit dat er een partner is, maar feitelijk is die er niet en kan deze dus ook niet bijdragen. Het gezin leeft dan als het ware als een alleenstaand oudergezin. De andere partner verzorgt en onderhoudt het kind (de kinderen) niet.

Het gaat dan bijvoorbeeld om partners die in een instelling verblijven, in detentie zitten, of in het buitenland verblijven. De enige uitweg is scheiden, maar dat is niet altijd even makkelijk en of gewenst. Alleen door te scheiden, vervalt het toeslagpartnerschap en herleven de aanspraken op toeslagen.

Door deze niet-bijdragende toeslagpartner lopen ouders noodzakelijke voorzieningen mis waarvan de kinderen de dupe worden. Hierdoor komt deze groep structureel in de problemen.

Wat zijn de gevolgen?

De gevolgen voor al deze gezinnen zijn vooral ernstig als er ook de zorg is voor jonge kinderen. Een ouder woont dan met de kinderen onder één dak. De partner die er feitelijk niet is telt wel mee voor de vaststelling van de toeslagen. Dat betekent dat de partner die feitelijk in zijn of haar eentje voor de kinderen zorgt geen aanspraak kan maken op de alleenstaande-ouderkop. Er wordt immers van uitgegaan dat er ook een andere ouder is die (financieel) kan bijdragen, terwijl deze dat niet kan.

Datzelfde geldt voor de kinderopvangtoeslag: ook daar heeft de ouder geen recht op. Voor de kinderopvangtoeslag geldt immers als voorwaarde dat beide partners werken dan wel een traject¹⁰ volgen. Een partner in detentie of in een instelling voldoet per definitie niet aan de voorwaarde. Deze partner kan ook niet helpen met de opvang van de kinderen.

Deze groep (feitelijk) alleenstaande ouders wordt door de strikte wetstekst in een onmogelijk moeilijke positie gebracht. Ze zijn alleenstaande ouders maar missen de noodzakelijke ondersteuning die alleenstaande ouders nodig hebben en waar ze wettelijk gezien ook recht op hebben. Geen kinderopvangtoeslag krijgen maakt het werken onmogelijk.

Voor de groep met een laag inkomen maakt het gemis van de alleenstaande-ouderkop het leven onmogelijk. Gemeenten verstrekken soms nog (bijzondere) bijstand in dit soort situaties om de gedeerde inkomsten

7. Art 3 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

8. Als we de term gehuwden in het rapport gebruiken, bedoelen we ook de partners die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan.

9. Art 3 lid 4 Awir

10. Art 1.6 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

op te vangen. Per gemeente wordt hiermee nog verschillend mee om gegaan¹¹. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gemeenten de afgelopen jaren een aantal malen gewezen op de mogelijkheid om bijstand voor het gemis aan kindgebonden budget te verstrekken¹². Mensen die niet afhankelijk zijn van een uitkering van de gemeente blijven hierbij buiten beeld. Een mogelijke aanvulling vanuit de bijstand is een gunst, geen afdwingbaar recht¹³. Daarbij komt dat we situaties gezien hebben waarin de gemeente het gemis aan toeslagen verstrekte, maar dat leidde dan weer tot een hoger inkomen en terugvordering van toeslagen. De oplossing bijstand leidt dus weer tot nieuwe problemen en bereikt bovendien niet iedereen.

De groep burgers met een partner in het buitenland loopt tegen vergelijkbare problemen aan. Vaak wacht de huwelijkspartner in het buitenland op een verblijfsvergunning. Deze partner kan niet naar Nederland komen om voor de kinderen te zorgen als de ander aan het werk is of een re-integratietraject volgt in het kader van de Participatiewet.

De burgers die zich bij ons melden hebben een huwelijkspartner zonder of met een voor Nederlandse begrippen laag inkomen. Deze partners kunnen dus ook niet bijdragen aan het huishouden. Het gehuwd zijn leidt bij die groep bovendien tot een averechts effect: omdat zij gehuwd zijn krijgen zij minder toeslagen voor hun kinderen, maar anderzijds krijgen ze niet de vóórdelen van het fiscale partnerschap omdat de partner in een land woont waarmee Nederland geen verdrag heeft.

Te verwachten valt dat deze groep burgers groter zal worden vanwege de instroom van vluchtelingen. Er zijn immers veel vluchtelingen waarvan de huwelijkspartner buiten Nederland verblijft. Veel van deze vluchtelingen zullen de huwelijkspartner niet naar Nederland kunnen halen. We kunnen nu al voorspellen dat deze groep problemen gaat krijgen met de kinderopvangtoeslag. De kinderopvang is nodig als de ouder naar school gaat, of een re-integratie traject volgt.

Voorbeelden van gehuwden die niet kunnen bijdragen:

1. Voorbeeld: een zieke partner langdurig opgenomen in een kliniek

Van een getrouwd stel is de man lange tijd opgenomen in een kliniek. Mevrouw werkt en heeft voor de kinderen de kinderopvang nodig. De kinderopvangtoeslag krijgt ze niet omdat haar man geen inkomen uit arbeid heeft. Ook kan haar man niet voor de kinderen zorgen gezien zijn verblijf in de kliniek.

2. Voorbeeld: partner in detentie / vergelijk gehuwd stel met ongehuwd stel

Mevrouw Kwartel en mijnheer Bosjes hebben een kindje van 6 jaar. Beiden hebben een inkomen uit arbeid van ieder € 1.000 per maand. Als mijnheer op een slechte dag voor vijf maanden de gevangenis in moet, maakt het veel uit of het stel gehuwd is of niet.

Als ze ongetrouwd samenwonen hebben ze recht op kindgebonden budget, zorgtoeslag en huurtoeslag. Dan zal mevrouw in totaal € 792 aan toeslagen ontvangen. Als ze gehuwd zijn is dat maar € 507 per maand.

Zie bijlage 8 voor de uitwerking van dit voorbeeld

11. Naar schatting gaat het alleen al voor bijstandsgerechtigden om een instroom van 2500 mensen per jaar, rapport CBS, BUS E Monitor alleenstaande ouders, van 29 augustus 2016

12. In de brief van 12 februari aan de Tweede Kamer kondigt de Staatssecretaris weer aan de gemeente op de mogelijkheid te wijzen, nr 2018-00001082

13. Het is vaste rechtspraak dat de Awir voor de Participatiewet als een toereikende voorliggende voorziening mag worden beschouwd, oa CRvB 24-06-2014, Ecli 2014:2171.

3. Voorbeeld: werkende man met kind hier; echtgenote met ander kind in het buitenland

Mijnheer Drissi werkt al jaren fulltime. Anderhalf jaar geleden kreeg hij een vast contract. Zijn zoontje van zes woont bij hem; zijn andere zoon van vier woont in Marokko bij de moeder.

Moeder is analfabeet. Moeder zat op een cursus voor de inburgering, maar is gestopt met de cursus.

Zij werd moedeloos omdat ze Nederlands leren erg moeilijk vindt; de afstand tussen haar dorp en de cursuslocatie is bovendien erg groot, de kosten zijn erg hoog en zij moet ook zorgen voor haar andere kind. Zij brengt het allemaal niet meer op en begint te praten over echtscheiding.

Vader wil niet scheiden. Intussen begint de school zich zorgen te maken over het kindje hier: ouder en kind melden zich bij de sociaal raadslieden. Omdat vader veel uren moet werken is er na schooltijd vanaf 14.30 uur geen/weinig opvang voor Said. Vader wil daarom ofwel een naschoolse opvang ofwel een gastouderopvang voor zijn zoon organiseren. In verband met de kosten is het belangrijk te achterhalen hoe het zit met kinderopvangtoeslag voor dit gezin en een eventuele eigen bijdrage. Het antwoord is dat er geen recht is op kinderopvangtoeslag omdat hij weliswaar voldoet aan het werk criterium maar zijn vrouw niet. Deze man zit volledig klem.

4. Voorbeeld: in afwachting van gezinshereniging geen kinderopvangtoeslag

Mevrouw Ahmed is afkomstig uit Syrië en is met haar twee minderjarige kinderen alvast naar Nederland gereisd. Haar man en tevens toeslagpartner is nog in het buitenland (buiten de EU) en wacht op de uitkomst van zijn asielaanvraag.

Mevrouw Ahmed krijgt van de gemeente de opdracht om een inburgeringscursus te volgen en dient daarvoor haar kinderen naar de kinderopvang te brengen. Omdat zij getrouwd is en een toeslagpartner heeft krijgt zij geen kinderopvangtoeslag, ook al kan haar man onmogelijk voor de kinderen zorgen.

Hoofdstuk 4 Conclusies

In de praktijk zien wij dat toepassing van artikel 3 lid 2 sub e Awir tot onredelijke situaties kan leiden. Met name kinderen zijn hier de dupe van, vanwege het verlies aan zorgtoeslag, kindgebonden budget en aan kinderopvangtoeslag.

De aanwezigheid van een minderjarig kind op het woonadres van twee volwassenen leidt snoeihard tot de kwalificatie van toeslagpartnerschap, ook al is er geen formele grond om de partner tot een bijdrage te dwingen in de kosten van het kind of van de zorgverzekering van de ander.

Ook nadat het inwonend kind meerderjarig is geworden blijft het toeslagpartnerschap in stand. Met terugwerkende kracht wordt toeslagpartnerschap vastgesteld en worden toeslagen teruggevorderd tot aan het begin van het kalenderjaar.

Daarnaast wordt volledig voorbij gegaan aan het feit dat in sommige (tijdelijke) situaties gehuwden buiten hun schuld om feitelijk leven als alleenstaande ouders zonder partner die kan bijdragen.

Zij blijven toeslagpartners zolang zij hun huwelijk niet laten ontbinden.

Hierdoor verliezen zij toeslagen en worden ze afhankelijk van de vrijgevigheid van anderen om in het levensonderhoud van hun kinderen te voorzien. Een beroep op bijzondere bijstand is niet altijd mogelijk¹⁴.

Toeslagen op grond van de Awir worden naar aard en doel geacht toereikend te zijn. Het niet ontvangen van een toeslag betekent dus een enorm gat in het inkomen. Voor deze alleenstaande ouders die onder het sociaal minimum komen moeten maatregelen worden genomen. Niet het systeem maar de individuele situatie moet leidend zijn.

Uit de voorbeelden die wij zien blijkt dat het voor burgers moeilijk tot onmogelijk is te begrijpen dat zij feitelijk fiscale en/of toeslagpartners zijn geworden. Vaak vindt deze vaststelling door de Belastingdienst Toeslagen achteraf plaats, waardoor burgers te maken krijgen met terugvorderingen van toeslagen en dus met (grote) schulden.

Bij deze terugvorderingen gaat het vaak om grote bedragen vanwege de terugwerkende kracht en in bepaalde situaties zelfs voor meerdere tijdvakken. Burgers krijgen het ene na het andere verzoek om te betalen, waardoor het voor hen lastig zo niet onmogelijk is om er zonder hulp uit te komen.

We kunnen niet anders dan vaststellen dat hier sprake is van systeemdenken en averechtse wetgeving die burgers in de schulden stort. Het gaat vaak om kwetsbare burgers die niet voor niets toeslagen ontvangen. Toeslagen zijn noodzakelijk minimaal inkomen. We weten hoezeer stress om schulden de kwaliteit van leven aantast van volwassenen en ook de ontwikkeling en de hersenen van kinderen. Dat leidt niet alleen tot persoonlijke drama's, maar ook tot onnodige maatschappelijke kosten.

14. ECLI:NL:CRVB:2013:2771, ECLI:NL:CRVB:2016:1251

Hoofdstuk 5 Aanbevelingen

Wij willen allereerst verwijzen naar de uitspraak van de rechtbank in Den Haag¹⁵, waarin kort en tref- fend wordt beschreven voor welke gevallen artikel 3 lid 2 sub e Awir gebruikt moet worden en naar de Memorie van Toelichting op de wijziging van art 1 lid 2 van de wet IB 2001.

Bovengenoemde uitspraak betrof de situatie waarbij een moeder tijdelijk onderdak geeft aan een vriendin, afkomstig uit het buitenland, en van wie de woning nog niet beschikbaar was. In de uitspraak geeft de rechtbank aan dat artikel 3 lid 2 sub e Awir ten onrechte was toegepast.

“8. Vast staat dat [persoon 4] vanaf 15 november 2013 staat ingeschreven op hetzelfde adres als eiseres en haar dochter. Van het bestaan van een schriftelijke huurovereenkomst is niets gebleken. Artikel 3, tweede lid, onderdeel e, van de Awir, zoals dat luidt met ingang van het berekeningsjaar 2013, leidt dan automatisch tot de conclusie dat eiseres en [persoon 4] toeslagpartners zijn. 9. Naar het oordeel van de rechtbank is artikel 3, tweede lid, onder e, van de Awir in dit geval evenwel ten onrechte toegepast. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de wijziging met ingang van 2013 is het partnerbegrip verder aangevuld om samenwonenden in samengestelde gezinnen verplicht als partner te laten kwalificeren omdat deze anders een financieel voordeel zouden genieten ten opzichte van gehuwden (een impliciete ‘trouwtax’ of ‘scheidingsbonus’; zie o.a. Kamerstukken II, 2009-20 10, 32 128, nr. 41 (Motie van de leden Omtzigt, Tang en Cramer), Kamerstukken II, 2011-2012, 33004, nr. 3 (MvT, p. 2-3). Onder het voordien geldende partnerbegrip konden zogenaamde samengestelde gezinnen (ongehuwd samenwonenden met kinderen in het gezin uit een eerdere relatie) een aanzienlijk voordeel genieten ten opzichte van andere gezinnen.”

De Raad van State¹⁶ heeft deze uitspraak vernietigd, omdat de Belastingdienst niet van de dwingend-rechtelijke bepalingen kan afwijken. Deze kwestie laat weer zien dat het partnerschap op grond van slecht doordachte criteria wordt vastgesteld.

Zowel in de rechtspraak als in de regelgeving zijn de wetsartikelen voor bepaalde groepen anders uitgelegd en/of aangepast¹⁷. Wij kunnen stellen dat steeds opnieuw blijkt dat de oorspronkelijke regelgeving verre van toereikend is en steeds met nieuwe oplossingen wordt gecorrigeerd. De onderliggende problemen worden echter niet aangepakt.

Uit onze praktijk blijkt bovendien dat de aanvulling met betrekking tot de huurovereenkomst verre van toereikend is. Het is bedoeld om de uitvoering voor de uitvoerders te vereenvoudigen, het rechtvaardigt echter niet dat groepen de kwalificatie “(samengesteld) gezin” krijgen terwijl zij de onderhouds-plichten voor kinderen niet kunnen afdwingen, en benadeeld worden.

Dit tegenbewijs is slechts toereikend voor zover het gaat om het wel of niet zakelijk delen van de woonkosten; het heeft niets te maken met het formeel/zakelijk delen van de kosten van kinderen. Wij vinden dan ook dat de alleenstaande ouder die geen afdwingbare onderhoudsplicht heeft in de wettelijke regelingen zou moeten worden erkend.

15. ECLI:NL:RBDHA:2016:10371, in de bijlage 2 hebben we MvT opgenomen waarna de rechtbank verwijst.

16. ECLI:NL:RVS:2017:3367

17. Besluit Staats Secretaris van 27-05-2015, Kamerstukken II 2014/15,34002,nr.81

Het gaat om alleenstaande ouders:

- a. met een kind die alleen een kind is van die ouder, inwonend bij een meerderjarige, zonder afdwingbare onderhoudsplicht ten behoeve van het kind;
- b. die als gevolg van dakloosheid, tijdelijk noodgedwongen bij een andere meerderjarige inwonen;
- c. die bij een andere meerderjarige inwonen om mantelzorg te verlenen.

Tevens vinden wij dat die gehuwde ouders die feitelijk als alleenstaande ouders moeten leven, daarin ook erkend moeten worden in de wettelijke regelingen.

Op basis van bovenstaande hebben wij de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 1:

De meest voor de hand liggende oplossing is om in de wet IB 2001 en in de Awir nadrukkelijk te verwijzen naar de Hardheidsclausule van art. 63 AWR voor gevallen die geen samengesteld gezin vormen of voor gehuwden die noodgedwongen moeten leven als alleenstaande ouder. Bovendien is de staatsecretaris bevoegd om een dergelijke regeling op te nemen, waarin toetsingscriteria worden vastgelegd.

Aanbeveling 2:

Wijzig art. 1 lid sub e van de Awir en art. 1 lid 2 aanhef 1 sub e Wet Ib 2001 als volgt:

e. die evenals de belanghebbende meerderjarig is, waarbij op dat woonadres tevens een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven, behoudens ingeval de belanghebbende door middel van een schriftelijke huurovereenkomst, waaraan bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld, doet blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander, of die feitelijk geen samengesteld gezin vormt van een van de inwonenden.

Deleger aan gemeenten in een ministeriële regeling de bevoegdheid om situaties onder a, b, c, - in afwijking van art 1 lid 2 e en f Awir, en art.1 lid 2 aanhef 1 sub van e van de Wet IB 2001 - waar betrokkenen claimen geen samengesteld gezin te zijn, te beoordelen.

Bepaal in die regeling voor sub a en sub b eventueel een redelijke toetsingsduur van minimaal twee jaar met de mogelijkheid om die te verlengen.

Aanbeveling 3:

Op grond van de huidige wetgeving is al mogelijk dat (ongehuwde) partners niet langer als toeslagpartner worden aangemerkt als een partner is opgenomen in een verpleeg- of verzorgingstehuis (art 5a lid 7 AWR, en art 3 lid 6 Awir).

Laat dat ook gelden voor gehuwden als er sprake is van langdurige opname als gevolg van ziekte of ouderdom, detentie of langdurig verblijf in het buitenland van deze partner.

Voeg toe aan 5 a AWR na lid 7 een lid 8: Als ongehuwd worden beschouwd de gehuwde met een gedetineerde partner, een partner opgenomen in een instelling of een partner verblijvende buiten Nederland.

Verwerk in art 3 lid 6 van de Awir dezelfde uitzonderingen.

Aanbeveling 4:

In de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt de in het buitenland wonende partner niet als fiscaal partner aangemerkt. In de Awir is deze uitzonderingsgrond echter niet opgenomen. Neem dezelfde uitzonderingsgrond ook op in de Awir en voeg het volgende lid toe bij art. 3 lid 5 na aanhef c:

c: de gehuwde partner in het buitenland woont en niet als gekwalificeerde binnenlands belastingplichtige kan worden aangemerkt.

Bijlage 1

De wettelijke bepalingen voor het begrip fiscale partner en toeslagpartner op een rij.

Artikel 3 AWIR over partnerschap

Artikel 3. Partner

- 1 Partner van de belanghebbende is degene die ingevolge artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen als partner wordt aangemerkt. Artikel 2, zesde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen is van overeenkomstige toepassing.
- 2 In aanvulling op het eerste lid wordt voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen onder partner mede verstaan degene die als ingezetene op hetzelfde woonadres is ingeschreven in de basisregistratie personen als de belanghebbende en:
 - a. uit wiens relatie met de belanghebbende een kind is geboren;
 - b. die een kind van de belanghebbende heeft erkend dan wel van wie een kind door de belanghebbende is erkend;
 - c. die voor de toepassing van een pensioenregeling als partner van de belanghebbende is aangemeld;
 - d. die samen met de belanghebbende een woning heeft, die hun anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat op grond van eigendom, waaronder begrepen economisch eigendom, of op grond van een recht van lidmaatschap van een coöperatie;
 - e. die evenals de belanghebbende meerderjarig is, waarbij op dat woonadres tevens een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven, behoudens ingeval de belanghebbende door middel van een schriftelijke huurovereenkomst, waaraan bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld, doet blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander;
 - f. voor de toepassing van de Wet inkomstenbelasting 2001 voor het berekeningsjaar wordt aangemerkt als partner van de belanghebbende, of
 - g. die in het aan het berekeningsjaar voorafgaande kalenderjaar reeds partner van de belanghebbende was.
- 3 Degene die ingevolge het tweede lid voor een deel van het berekeningsjaar als partner wordt aangemerkt, wordt ook als partner aangemerkt in de andere perioden van het berekeningsjaar, voor zover hij in die perioden als ingezetene op hetzelfde woonadres is ingeschreven in de basisregistratie personen als de belanghebbende.
- 4 Een belanghebbende kan op enig moment slechts één partner hebben. Indien de belanghebbende op grond van het tweede lid op dat moment meer dan één partner zou hebben, geldt als partner van de belanghebbende degene die ingevolge artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen op dat moment als partner wordt aangemerkt; mocht op grond van artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen op dat moment geen persoon als partner zijn aangemerkt, geldt als partner degene die op grond van de in het tweede lid eerstgenoemde categorie als partner wordt aangemerkt.
- 5 In afwijking van artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en het tweede lid wordt niet als partner aangemerkt:
 - a. een bloed- of aanverwant in de eerste graad van de belanghebbende, tenzij beiden bij de aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt;
 - b. een persoon die de leeftijd van 27 jaar nog niet heeft bereikt en voor wie de belanghebbende in enig jaar een pleegvergoeding heeft ontvangen op grond van de Wet op de jeugdzorg of de Jeugdwet, dan wel voor wie de belanghebbende in enig jaar kinderbijslag heeft ontvangen op grond van de Algemene Kinderbijslagwet, indien de belanghebbende en deze persoon in enig jaar een gezamenlijk verzoek hebben ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen om niet als partners te worden aangemerkt.
- 6 Personen die partners waren op grond van het tweede lid, blijven als partners aangemerkt nadat de in dat onderdeel bedoelde inschrijving op hetzelfde woonadres niet langer mogelijk is als gevolg van

opname in een verpleeghuis of verzorgingshuis vanwege medische redenen of ouderdom van een van hen, zolang na het einde van die inschrijving op hetzelfde woonadres ten aanzien van geen van beiden een derde persoon als partner wordt aangemerkt. De eerste volzin vindt geen toepassing meer indien één van beiden door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de Belastingdienst/Toeslagen laat weten dat zij niet langer als partners willen worden aangemerkt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit lid.

- 7 Onder partner wordt niet verstaan degene die uitsluitend ingevolge het tweede lid, onderdeel e, als partner wordt aangemerkt en woont in een accommodatie van een instelling die opvang als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 biedt, mits de belanghebbende een afschrift van de beschikkingen, bedoeld in artikel 2.3.5, tweede lid, van die wet, tot het treffen van een maatwerkvoorziening voor hem en voor de persoon, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, ten behoeve van opvang overlegt.
- 8 Een aanverwant van de belanghebbende wordt uitsluitend als aanverwant als bedoeld in het vijfde lid aangemerkt ingeval de belanghebbende en de aanverwant in enig jaar een gezamenlijk verzoek bij de Belastingdienst/Toeslagen hebben ingediend om niet als partners te worden aangemerkt.
- 9 Een persoon die op basis van een verzoek als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel b, of achtste lid niet als partner van de belanghebbende wordt aangemerkt, wordt eveneens niet als partner van de belanghebbende aangemerkt voor de toepassing van de Wet inkomensbelasting 2001.

De fiscale partner zoals Art. 5a AWR per 01-01-2011 dat omschrijft

1. Als partner wordt aangemerkt:
 - a. de echtgenoot;
 - b. de ongehuwde meerderjarige persoon waarmee de ongehuwde meerderjarige belastingplichtige een notarieel samenlevingscontract is aangegaan en met wie hij staat ingeschreven op hetzelfde woonadres in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende administratie buiten Nederland.
2. Degene die ingevolge het eerste lid voor een deel van het kalenderjaar als partner wordt aangemerkt, wordt ook als partner aangemerkt in de andere perioden van het kalenderjaar, voor zover hij in die perioden op hetzelfde woonadres als de belastingplichtige staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende administratie buiten Nederland.
3. Voor de toepassing van het eerste lid wordt een persoon die van tafel en bed is gescheiden, aangemerkt als ongehuwd. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit lid.
4. In afwijking van het eerste lid wordt een persoon niet meer als partner aangemerkt ingeval:
 - a. een verzoek, zoals bedoeld in artikel 150, respectievelijk 169 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek tot echtscheiding, respectievelijk tot scheiding van tafel en bed is ingediend, en
 - b. hij niet meer op hetzelfde woonadres in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende administratie buiten Nederland staat ingeschreven als de belastingplichtige.
5. Een persoon kan op enig moment slechts één partner hebben. Ingeval een persoon meer dan één echtgenoot heeft, wordt alleen de echtgenoot uit de oudste verbintenis als partner aangemerkt. Bij meer dan één notarieel samenlevingscontract, wordt alleen het oudste samenlevingscontract in aanmerking genomen. Een notarieel samenlevingscontract met meer dan één persoon, wordt niet in aanmerking genomen.

6. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld op basis waarvan iemand die niet in Nederland woont, geacht wordt op zijn woonadres te zijn ingeschreven in een naar aard en strekking met de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens overeenkomende administratie buiten Nederland.
7. Personen die partners waren op grond van het eerste lid, onderdeel b, blijven als partners aangemerkt nadat de in dat onderdeel bedoelde inschrijving op hetzelfde woonadres niet langer mogelijk is als gevolg van opname in een verpleeghuis of verzorgingshuis vanwege medische redenen of ouderdom van een van hen, zolang na het einde van die inschrijving op hetzelfde woonadres ten aanzien van geen van beiden een derde persoon als partner wordt aangemerkt. De eerste volzin vindt geen toepassing meer indien één van beiden door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de inspecteur laat weten dat zij niet langer als partners willen worden aangemerkt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit lid.

De fiscale partner zoals Art. 5a AWR die per 01-01-2018 omschrijft

Artikel 5a

- 1 Als partner wordt aangemerkt:
 - a. de echtgenoot;
 - b. de ongehuwde meerderjarige persoon waarmee de ongehuwde meerderjarige belastingplichtige een notarieel samenlevingscontract is aangegaan en met wie hij staat ingeschreven op hetzelfde woonadres in de basisregistratie personen of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende registratie buiten Nederland.
- 2 Degene die ingevolge het eerste lid voor een deel van het kalenderjaar als partner wordt aangemerkt, wordt ook als partner aangemerkt in de andere perioden van het kalenderjaar, voor zover hij in die perioden op hetzelfde woonadres als de belastingplichtige staat ingeschreven in de basisregistratie personen of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende registratie buiten Nederland.
- 3 Voor de toepassing van het eerste lid wordt een persoon die van tafel en bed is gescheiden, aangemerkt als ongehuwd. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit lid.
- 4 In afwijking van het eerste lid wordt een persoon niet meer als partner aangemerkt ingeval:
 - a. een verzoek, zoals bedoeld in artikel 150, respectievelijk 169 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek tot echtscheiding, respectievelijk tot scheiding van tafel en bed is ingediend, en
 - b. hij niet meer op hetzelfde woonadres in de basisregistratie personen of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende registratie buiten Nederland staat ingeschreven als de belastingplichtige.
- 5 Een persoon kan op enig moment slechts één partner hebben. Ingeval een persoon meer dan één echtgenoot heeft, wordt alleen de echtgenoot uit de oudste verbintenis als partner aangemerkt. Bij meer dan één notarieel samenlevingscontract, wordt alleen het oudste samenlevingscontract in aanmerking genomen. Een notarieel samenlevingscontract met meer dan één persoon, wordt niet in aanmerking genomen.
- 6 Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld op basis waarvan iemand die niet in Nederland woont, geacht wordt op zijn woonadres te zijn ingeschreven in een naar aard en strekking met de basisregistratie personen overeenkomende registratie buiten Nederland.
- 7 Personen die partners waren op grond van het eerste lid, onderdeel b, blijven als partners aangemerkt nadat de in dat onderdeel bedoelde inschrijving op hetzelfde woonadres niet langer mogelijk is als gevolg van opname in een verpleeghuis of verzorgingshuis vanwege medische redenen of ouderdom van een van hen, zolang na het einde van die inschrijving op hetzelfde woonadres ten aanzien van geen van beiden een derde persoon als partner wordt aangemerkt. De eerste volzin vindt geen toepassing meer indien één van beiden door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de inspecteur laat weten dat zij niet langer als partners willen worden aangemerkt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit lid.

Uitbreiding van het begrip fiscale partner in de Wet Inkomsten Belasting 2001 in Art. 1.2. Wet IB 2001 Uitbreiding en beperking partnerregeling

Voor dit artikel is een wijziging met terugwerkende kracht gepubliceerd. Zie voetnoot.¹⁸

1. In aanvulling op artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen onder partner mede verstaan degene die op hetzelfde woonadres als de belastingplichtige staat ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens en:
 - a. uit wiens relatie met de belastingplichtige een kind is geboren;
 - b. die een kind van de belastingplichtige heeft erkend dan wel van wie een kind door de belastingplichtige is erkend;
 - c. die voor de toepassing van een pensioenregeling als partner van de belastingplichtige is aangemeld;
 - d. die samen met de belastingplichtige een woning heeft, die hun anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat op grond van eigendom, waaronder begrepen economisch eigendom, of op grond van een recht van lidmaatschap van een coöperatie;
 - e. waarbij op dat woonadres tevens een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven, behoudens ingeval de belastingplichtige door middel van een schriftelijke huurovereenkomst, waaraan bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld, doet blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander, of
 - f. die in het aan het kalenderjaar voorafgaande kalenderjaar reeds partner van de belastingplichtige was.
2. Degene die ingevolge het eerste lid voor een deel van het kalenderjaar als partner wordt aangemerkt, wordt ook als partner aangemerkt in de andere perioden van het kalenderjaar, voor zover hij in die perioden op hetzelfde woonadres als de belastingplichtige staat ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens.
3. Een persoon kan op enig moment slechts één partner hebben. Indien de belastingplichtige op grond van het eerste lid op dat moment meer dan één partner zou hebben, geldt als partner van de belastingplichtige degene die ingevolge artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen op dat moment als partner wordt aangemerkt; mocht op grond van artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen op dat moment geen persoon als partner zijn aangemerkt, geldt als partner degene die op grond van de in het eerste lid eerstgenoemde categorie als partner wordt aangemerkt.

18. Terugwerkende kracht / Wijzigt de Wet inkomstenbelasting 2001.

Stb. 2013, 566, datum inwerkingtreding 01-01-2014, bevat een wijziging met terugwerkende kracht van dit artikel. Deze wijziging werkt terug tot en met 01-01-2012.

1. In aanvulling op artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen onder partner mede verstaan degene die op hetzelfde woonadres als de belastingplichtige staat ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens en:

- a. uit wiens relatie met de belastingplichtige een kind is geboren;
- b. die een kind van de belastingplichtige heeft erkend dan wel van wie een kind door de belastingplichtige is erkend;
- c. die voor de toepassing van een pensioenregeling als partner van de belastingplichtige is aangemeld;
- d. die samen met de belastingplichtige een woning heeft, die hun anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat op grond van eigendom, waaronder begrepen economisch eigendom, of op grond van een recht van lidmaatschap van een coöperatie;
- e. die evenals de belastingplichtige meerderjarig is, waarbij op dat woonadres tevens een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven, behoudens ingeval de belastingplichtige door middel van een schriftelijke huurovereenkomst, waaraan bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld, doet blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander, of
- f. die in het aan het kalenderjaar voorafgaande kalenderjaar reeds partner van de belastingplichtige was.

4. In afwijking van artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en het eerste lid wordt niet als partner aangemerkt:
 - a. een bloedverwant in de eerste graad van de belastingplichtige, tenzij beiden bij de aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt;
 - b. een persoon die geen inwoner is van Nederland en niet kiest voor behandeling als binnenlandse belastingplichtige.
5. Personen die partners waren op grond van het eerste lid, blijven als partners aangemerkt nadat de in dat onderdeel bedoelde inschrijving op hetzelfde woonadres niet langer mogelijk is als gevolg van opname in een verpleeghuis of verzorgingshuis vanwege medische redenen of ouderdom van een van hen, zolang na het einde van die inschrijving op hetzelfde woonadres ten aanzien van geen van beiden een derde persoon als partner wordt aangemerkt. De eerste volzin vindt geen toepassing meer indien één van beiden door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de inspecteur laat weten dat zij niet langer als partners willen worden aangemerkt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit lid.
6. Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen worden twee ongehuwde personen die met toepassing van de vorige leden en artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen als elkaars partners worden aangemerkt, voor de bepaling van aanverwantschap gelijkgesteld met gehuwden.

Bijlage 2

Memorie van Toelichting, artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (artikel 1.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

In artikel 1.2, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) zijn in aanvulling op het basispartnerbegrip dat is opgenomen in artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) aanvullende partnercriteria voor de inkomstenbelasting opgenomen.

Met de wijziging van artikel 1.2 van de Wet IB 2001 wordt aan de bestaande partnercriteria een nieuw criterium toegevoegd op grond waarvan ongehuwd samenwonenden die ingeschreven staan op hetzelfde GBA-adres eveneens als partners worden aangemerkt indien op dat adres tevens een minderjarig kind van ten minste één van hen beiden staat ingeschreven.

Met deze bepaling wordt beoogd om zogenoemde samengestelde gezinnen in een vergelijkbare situatie te brengen als gezinnen waarvan de ouders voor de fiscaliteit en toeslagen wel als partner worden aangemerkt.

Hiermee wordt voorkomen dat samengestelde gezinnen waarvan de ouders niet onder de bestaande partnercriteria vallen een voordeel kunnen genieten ten opzichte van gezinnen waarvan de ouders voor de fiscaliteit en toeslagen wel als partner worden aangemerkt.

De voordelen voor deze samengestelde gezinnen bevinden zich vooral in de kindgerelateerde faciliteiten zoals de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de kindgerelateerde toeslagen waaronder het kindgebonden budget. Dit is met name van belang bij kinderen tot 18 jaar. Daarom wordt via de voorwaarde van minderjarigheid van het kind een leeftijdsgrens van 18 jaar aangebracht.

Voorts wordt om ongewenste effecten te voorkomen een tegenbewijsregeling opgenomen voor het geval sprake is van een (onder)huursituatie.

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud en vorm van de zake-lijke huurovereenkomst.

Deze wijziging behelst een aanpassing van het op grond van artikel IV van de Fiscale vereenvoudingswet 2010 met ingang van 1 januari 2012 in werking tredende onderdeel e van artikel 1.2, eerste lid, van de Wet IB 2001. Bij de onderhavige wijziging wordt onderdeel e geletterd f.

Bijlage 3

uitwerking voorbeeld 1 van hoofdstuk 2 (tijdelijke inwoning moeder)

Mevrouw Janssen (01-01-1970) betaalt aan kale huur € 650 per maand en daarnaast haar maandelijkse zorgpremie. Mevrouw Janssen werkt fulltime en haar inkomsten uit loondienst bedragen netto € 1.500 per maand. Haar toetsingsinkomen is € 20.000.

Mevrouw Janssen heeft twee kinderen (8 en 14 jaar); de jongste gaat naar BSO kindercentrum voor 110 uur per maand tegen een tarief van € 06,50 per uur.

De moeder van mevrouw Janssen (78 jaar) ontvangt per maand € 1.091 aan AOW-pensioen. Haar toetsingsinkomen is € 14.700. Haar kale huurprijs bedraagt € 500 en ze betaalt maandelijks haar zorgpremie.

Volgens de proefberekening Belastingdienst Toeslagen ontvangen zij voor en na vaststelling van het toeslagpartnerschap per maand de volgende bedragen:

	Mevrouw Janssen	Moeder	Mevrouw Janssen en moeder gezamenlijk
Huurtoeslag	337	248	0
Zorgtoeslag	94	94	22
Kindgebonden budget	445	0	107
Kinderopvangtoeslag	672	0	627
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	164 ¹⁹	0	0
Totaal	1.712	342	756

19. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/inkomstenbelasting/heffingskortingen_boxen_tarieven/heffingskortingen/inkomensafhankelijke_combikorting/inkomensafhankelijke-combinatiekorting-2018

Bijlage 4

uitwerking van voorbeeld 2 van hoofdstuk 2

Situatie in 2013/ 2014 en 2015 en het totale jaarverlies voor beiden

Marianne	Oorspronkelijk toegekend pm	Na vaststelling toeslagpartnerschap pm	Verlies op jaarbasis
2013			
kgb	84,74	7,08	931,92
zt	88,33	0	1059,96
2014 (7 maanden in Nederland)			
Kgb	84,75	0	593,25
zt	72,--	0	504,--
2015			
kgb	340,--	0	4080,--
zt	78,--	50,--	336,--
totaal			7505,10

Moeder Hassan	Oorspronkelijk toegekend pm	Na vaststelling toeslagpartnerschap pm	Verlies op jaarbasis
2013			
ht	140,5	53,41	1045,08*
kgb	104,--	126,33	- 267,96
zt	88,33	102,41	- 168,96
2014 (7 maanden toeslagpartner)			
ht	149,-- x ¹²	149,-- x ⁵ 0 x ⁷	1043,--*
kgb	104,91x ¹²	104,91x ⁵ 97,16x ⁷	54,25
zt	72,08x ¹²	72,08x ⁵ 22,66x ⁷	345,94
2015			
ht	204,--	0	2448,--*
kgb	374,--	130,66	2920,08
zt	78,--	50,08	335,04
totaal			7754,47

Verlies beiden 2013 t/m 2015	€ 15.259,57
Verlies beiden, huurtoeslag uitgezonderd* Medebewoning leidt tot bijtelling van de inkomens, los van de partnerschap; hier is echter sprake van verzorging, wat helaas nauwelijks meer wordt erkend in de Huurtoeslag. Reden voor ons om de huurtoeslag ook in het bijzonder in beeld te brengen.	€ 10.723,57

Bijlage 5

uitwerking voorbeeld 4 van hoofdstuk 2 (alleenstaande moeder met tijdelijk inwonend vriendje van dochter)

Mevrouw Verhoeven (01-07-1970) is een alleenstaande moeder met een dochter van 17 jaar. Zij ontvangt een werkloosheidsuitkering van € 1.500 per maand (toetsingsinkomen € 20.000) en betaalt aan huur € 650 per maand. Mevrouw Verhoeven betaalt maandelijks zorgpremie. Haar dochter zit nog op school en heeft een vriendje, dat tijdelijk bij hen in komt wonen, omdat het thuis bij hem niet meer gaat. De jongen is 19 jaar en heeft inkomsten uit BBL-opleiding van € 500 netto per maand. Zijn toetsingsinkomen is € 9.000. Hij heeft een achterstand bij zijn ziektekostenverzekeraar en is aangemeld als wanbetaler bij het CAK.

Volgens de proefberekening Belastingdienst Toeslagen ontvangen zij voor en na vaststelling van het toeslagpartnerschap per maand de volgende bedragen:

	Mevrouw Verhoeven	Vriendje van dochter	Mevrouw Verhoeven en vriendje van dochter gezamenlijk
Huurtoeslag	307	0	158
Zorgtoeslag	94	94	78 (overgemaakt naar CJIB)
Kindgebonden budget	389	0	82
Totaal	790	94	318

Bijlage 6

uitwerking van voorbeeld 5 van hoofdstuk 2 (zusjes worden toeslagpartners)

Mevrouw Ganga (01-02-2000) studeert en heeft een kind van 1 jaar. Zij en haar oudere zus (01-05-1996) wonen in bij hun ouders. Haar zus werkt en verdient 1.100 euro netto per maand. Haar toetsingsinkomen is 15.000 euro. Wanneer mevrouw Ganga meerderjarig wordt worden zij en haar oudere zus automatisch als toeslagpartners aangemerkt omdat één van hen een minderjarig inwonend kind heeft.

Volgens de proefberekening Belastingdienst Toeslagen ontvangen zij voor en na vaststelling van het toeslagpartnerschap per maand de volgende bedragen:

	Mevrouw Ganga	Oudere zus van mevrouw Ganga	Mevrouw Ganga en haar oudere zus gezamenlijk
Zorgtoeslag	0	94	176 ²⁰
Kindgebonden budget	354	0	96
Totaal	354	94	272

Mevrouw Ganga mist door de vaststelling van het toeslagpartnerschap de alleenstaande ouderkop op het kindgebonden budget. Haar zus ontvangt wel de zorgtoeslag voor beiden maar als zij niet als toeslagpartners waren aangemerkt, zou zij zelf vanaf haar 18e jaar 88 euro per maand ontvangen.

20. Vanaf moment dat mevrouw Ganga meerderjarig is ontvangt haar zus de zorgtoeslag voor beiden.

Bijlage 7

uitwerking voorbeeld 6 van hoofdstuk 2 (vriendinnen worden toeslagpartners)

Mevrouw Joosten (01-03-1984) werkt in loondienst en verdient 1.100 euro per maand. Haar toetsingsinkomen is 15.000 euro. Mevrouw Lam (01-05-1985) en mevrouw David (01-04-1986) ontvangen beiden een uitkering (ieder 583 euro netto per maand excl.vakantietoeslag) op grond van de Participatiewet en hebben ieder een toetsingsinkomen van 8.348 euro vanwege de kostendelersnorm.²¹

De drie vrouwen zijn alleenstaande ouders en wonen in een huis. Op een gegeven moment gaat mevrouw David met haar vriend samenwonen waardoor mevrouw Joosten en mevrouw Lam elkaars toeslagpartner worden. Gemakshalve hebben we voor de berekening het toetsingsinkomen van mevrouw Lam gebruikt van 8.348 euro. Dit ondanks de situatie dat door het vertrek van mevrouw David, zij een hogere uitkering op grond van Participatiewet zal ontvangen. De hoogte van haar toetsingsinkomen is afhankelijk van moment van vertrek van mevrouw David en zal niet voor extreem grote verschillen in de berekening zorgen. Volgens de proefberekening Belastingdienst Toeslagen ontvangen zij voor en na vaststelling van het toeslagpartnerschap per maand de volgende bedragen:

	Mevrouw Joosten	Mevrouw Lam	Mevrouw Joosten en mevrouw Lam gezamenlijk
Zorgtoeslag	94	94	144
Kindgebonden budget	374	374	200
Kinderopvangtoeslag	1.338	0	0
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	139	0	0
Totaal	1.945	468	344

21. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-kostendelersnorm-in-de-bijstand>

Bijlage 8

uitwerking voorbeeld 2 van hoofdstuk 3 (partner in detentie)

In onderstaand schema is opgenomen welke bedragen mijnheer Bosjes en mevrouw Kwartel van Belastingdienst Toeslagen ontvangen in de verschillende situaties.

	Klaar en Bert leven samen Het gezinsinkomen uit loon is € 2.000. Met aanvulling toeslagen: € 1.036	Periode van detentie, het inkomen uit loon van Klara is € 1.000	
		Bij gehuwd ²²	Bij ongehuwd samenwonend
Kindgebonden budget	95	120	389
zorgtoeslag	105	78	94
huurtoeslag	184	309	309
Totaal	384	507	792

Tijdens de detentie van mijnheer heeft mevrouw een besteedbaar inkomen van € 1.371 per maand als het echtpaar gehuwd is. Als ze enkel samenwoonden is er een besteedbaar inkomen van € 1.705 per maand.

Tot 2010 konden ongehuwd samenwonenden kiezen of zij als fiscale partners aangemerkt wilden worden. Ongehuwd samenwonenden met kinderen hadden hierdoor meer voordelen uit de heffingskortingen en de toeslagen dan gehuwden met kinderen (traditioneel gezin), zoals bijvoorbeeld tweemaal recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Bij een traditioneel gezin had maar één ouder recht op die korting. Met ingang van 1 januari 2011 wijst de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) in artikel 5a lid 1 sub b een aantal categorieën ongehuwd samenwonenden aan, waarbij altijd sprake is van fiscaal partnerschap. Er is kortom voor die categorieën geen keuze meer.

22. We rekenen hier met een beperkt jaarinkomen van Bert, 7 maanden. De zorgtoeslag is gehalveerd conform art 2 lid 4 Wet op de zorgtoeslag.

Sociaal Werk Nederland is de brancheorganisatie voor Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening / Sociaal werk

Sociaal Werk Nederland Koningin
Wilhelminalaan 3 3527 LA Utrecht

info@sociaalwerk nederland.nl
www.sociaalwerk.nl

