



memo

KGT 2023-10 De Kennisgroep Toeslagen heeft een standpunt ingenomen over het ontstaan van partnerschap bij een aanvraag kinderopvangtoeslag halverwege een maand, terwijl de aanvrager al andere toeslagen ontvangt.

Casussen

1. X ontvangt zorgtoeslag en kindgebonden budget met Y als toeslagpartner. X en Y zijn ongehuwd samenwonenden. X verhuist op 12 maart met diens minderjarige kind naar een ander adres. Y blijft conform artikel 5 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) de hele maand maart toeslagpartner van X voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. X vraagt met ingang van 22 maart kinderopvangtoeslag aan. De vraag is of het partnerschap met Y in maart ook geldt voor de kinderopvangtoeslag nu de ingangsdatum (22 maart) later is dan de wijziging in de feitelijke omstandigheden (12 maart).
2. A ontvangt zorgtoeslag en kindgebonden budget zonder toeslagpartner. B komt op 6 april bij A en diens minderjarige kind wonen. B wordt conform artikel 5 Awir per 1 mei toeslagpartner van A voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. A vraagt met ingang van 8 april kinderopvangtoeslag aan. De vraag is of het partnerschap met B voor de kinderopvangtoeslag al geldt per de ingangsdatum (8 april) nu deze datum later is dan de wijziging in de feitelijke omstandigheden (6 april).

Vraag

Moet voor de vaststelling van het partnerschap voor de kinderopvangtoeslag worden uitgegaan van de (gewijzigde) feitelijke omstandigheden op de ingangsdatum van de aanvraag, of van het partnerschap zoals dat voor die maand voor andere toeslagen geldt op grond van de artikelen 3 en 5 Awir?

Antwoord

Het partnerschap zoals dat voor die maand voor andere toeslagen geldt op grond van de artikelen 3 en 5 Awir, geldt ook voor de in die maand (nieuw) aangevraagde kinderopvangtoeslag.

Op grond van de Awir geldt een beslissing over het partnerschap voor alle toeslagen. Artikel 3 Awir geeft namelijk een uniform partnerbegrip voor alle

toeslagen (met uitzondering van de aanvullende inschrijfeis voor de huurtoeslag¹). Hierbij bepaalt artikel 3, vierde lid, Awir dat een aanvrager op enig moment slechts één partner kan hebben. En artikel 5 Awir bepaalt dat met een wijziging in de feitelijke omstandigheden na de eerste dag van de maand rekening wordt gehouden per de eerste dag van de volgende maand. Onder deze omstandigheden vallen verhuizingen, waarmee een partnerschap ontstaat of eindigt. Op deze peildatumsystematiek is voor de kinderopvangtoeslag alleen een uitzondering gemaakt voor wijzigingen in de kosten van kinderopvang.²

Hieruit volgt dat de partner die is aangemerkt voor andere toeslagen in dezelfde maand ook de gehele maand als partner voor de kinderopvangtoeslag moet worden aangemerkt (casus 1). Hetzelfde geldt als er voor de andere toeslagen geen partner is aangemerkt (casus 2). Dan is er ook voor de kinderopvangtoeslag geen partner in die maand.

Beschouwing

Wettelijk kader (wettekst 2023)

Artikel 3 Awir bepaalt de regels omtrent partnerschap.

Artikel 3, vierde lid, Awir:

Een belanghebbende kan op enig moment slechts één partner hebben. [...].

Artikel 5 Awir:

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen alsmede voor de toepassing van inkomensafhankelijke regelingen, wordt een wijziging in de omstandigheden en van de leeftijd van de belanghebbende, de partner of een medebewoner die zich voordoet na de eerste dag van de maand, in aanmerking genomen vanaf de eerste dag van de daaropvolgende maand.

Artikel 1.3, tweede lid, van de Wet kinderopvang (hierna: Wko):

Op deze wet is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen van toepassing met uitzondering van artikel 5 van die wet op wijzigingen in de kosten van kinderopvang per kind, bedoeld in artikel 1.7, eerste lid, onderdeel b, [...].

Parlementaire geschiedenis

Uniform partnerbegrip

De wetgever wilde met de invoering van de Awir een uniform kader voor kernbegrippen, zoals ‘partner’, creëren. Die uniformering moest bijdragen aan de beoogde harmonisatie van de verschillende regelingen, maakte de uitvoering door één instantie makkelijker en bood duidelijkheid voor belanghebbenden. *“Het is vaak niet begrijpelijk voor de belanghebbende waarom men voor de ene regeling bijvoorbeeld wel als partner zou worden aangemerkt en voor de andere niet, [...].”* (Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 8 en 34).

Daarbij werd een rangorde aangebracht voor situaties waarin meer dan één persoon tegelijkertijd als partner gezien kon worden: degene die als eerste in het

¹ Artikel 1a, derde lid, van de Wet op de huurtoeslag (hierna: Wht).

² Artikel 1.3, tweede lid, van de Wko.

wetsartikel werd genoemd was de partner.³ En iemand die als partner van de aanvrager werd aangemerkt, kon volgens de wetgever niet tegelijkertijd partner zijn van iemand anders (Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 37).

De wetgever introduceerde per 2011 ook een basispartnerbegrip in de Algemene wet inzake rijksbelastingen dat voor zowel de fiscaliteit als toeslagen gold. *“Een geharmoniseerd partnerbegrip tussen de inkomstenbelasting en de toeslagen maakt de regelgeving voor de burger duidelijker.”* (Kamerstukken II 2010/11, 32 130, nr. 22, p. 2).

Peildatumsystematiek

De wetgever koos in de Wko voor een systematiek waarbij relevante wijzigingen direct van invloed waren op de kinderopvangtoeslag. Met uitzondering van wijzigingen in het partnerschap, want daarvoor gold het toenmalige artikel 5 Awir: *“Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen, alsmede voor de toepassing van inkomensafhankelijke regelingen, wordt met de aanwezigheid van een partner of medebewoner geen rekening gehouden in de kalendermaand waarin het partnerschap of medebewonerschap aanvangt of eindigt.”* (wettekst 2006).

Artikel 5 Awir was ingevoerd omdat de regeling anders te gecompliceerd werd volgens de wetgever: *“De tegemoetkomingen worden berekend per maand, waarbij per maand moet worden bepaald wiens toetsingsinkomen bij de berekening moet worden betrokken. Zonder de voorgestelde bepaling van dit artikel zou bij beëindiging van het partnerschap in de loop van een maand een berekening op dagbasis moeten worden gemaakt, waarbij een deel van de maand het toetsingsinkomen van de partner zou meetellen en een deel van de maand niet.”* (Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 38).

De wetgever had de systematiek van de Wko, waarbij alle wijzigingen – behalve die in partnerschappen – directe werking hebben, eerst ook voor ogen voor de Awir. Voor de huursubsidie bestond echter een peildatumsystematiek: de subsidie werd per volle maand vastgesteld vanaf de eerste van de maand volgend op die waarin de aanvraag was ingediend. Volgens de wetgever leidde het abrupt afstappen hiervan tot uitvoeringsproblemen. Daarom werd in artikel 49 Awir een tijdelijke regeling neergelegd die artikel 5 Awir buiten toepassing verklaarde en bepaalde dat alle relevante wijzigingen die in de loop van een maand optreden met ingang van de volgende maand in aanmerking worden genomen. Die tijdelijke regeling gold niet alleen voor de huurtoeslag (als opvolger van de huursubsidie), maar ook voor de zorgtoeslag.⁴ Beide zouden namelijk tegelijkertijd worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen met gebruik van dezelfde automatiseringssystemen. De wetgever zag de tijdelijke regeling als een tussenstap. Daarna moest er één geharmoniseerd systeem komen voor alle toeslagen (Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 64-65).

Vanaf 2009 zag de wetgever het systeem van de Wko niet meer als de gewenste situatie. De tijdelijke regeling werd structureel gemaakt. *“Het overgrote deel van de*

³ De rangorderegeling bleek toen uit artikel 3, eerste lid, Awir en is later vastgelegd in het vierde lid.

⁴ Het kindgebonden budget bestond toen nog niet.

toeslagontvangers is namelijk vertrouwd met dit regime. Bovendien sluit deze systematiek aan bij de maandsystematiek van voorschotverlening [...]." (Kamerstukken II 2008/09, 31 705, nr. 3, p. 10). De peildatumsystematiek van artikel 49 Awir werd verplaatst en vastgelegd in het huidige artikel 5 Awir. Artikel 49 Awir kwam te vervallen.

De Wko werd daarop ook aangepast (Kamerstukken II 2008/09, 31 705, nr. 2, p. 6). Het oude artikel 5 Awir werd tijdelijk ondergebracht in artikel 1a, eerste lid, Wko en luidde toen: *"Op deze wet is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, met uitzondering van artikel 5, van toepassing, met dien verstande dat met de aanwezigheid van een partner geen rekening wordt gehouden in de kalendermaand waarin het partnerschap aanvangt of eindigt."* (wettekst 2009). Tegelijkertijd werd een toekomstige wijziging van artikel 1a Wko opgenomen, welke bij koninklijk besluit per 1 januari 2012 in werking trad. Die luidde: *"Op deze wet is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen van toepassing met uitzondering van artikel 5 van die wet op wijzigingen in de kosten van kinderopvang per kind [...]."*⁵ (wettekst 2012). Deze bepaling is per 1 januari 2013 vernummerd naar artikel 1.3, tweede lid. Hier staat het tot op heden.⁶ Per 1 januari 2012 werd dus ook voor de kinderopvangtoeslag voor wat betreft een wijziging in het partnerschap de peildatumsystematiek van artikel 5 Awir van toepassing.

Jurisprudentie

Er is geen jurisprudentie die precies ziet op onderhavige rechtsvraag. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigde wel meermaals dat een wijziging in het partnerschap na de eerste dag van de maand ook voor de kinderopvangtoeslag op grond van artikel 5 Awir in aanmerking wordt genomen vanaf de eerste dag van de daaropvolgende maand.⁷

Analyse

De wetgever creëerde met artikel 3 Awir een uniform partnerbegrip voor alle toeslagen. Alleen voor de huurtoeslag is in de Wht een op dit partnerbegrip afwijkende regel opgenomen. De kinderopvangtoeslag kent geen afwijkende regel op het partnerbegrip.

De wetgever besloot hiernaast om de peildatumsystematiek van artikel 5 Awir voor alle toeslagen te laten gelden. Voor de kinderopvangtoeslag geldt hierop alleen een uitzondering voor de kosten van kinderopvang, maar niet voor het partnerschap. Hoewel artikel 5 Awir in de loop van de tijd is gewijzigd volgt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever het nooit wenselijk heeft gevonden om het ontstaan of beëindigen van partnerschap gedurende een maand direct door te laten werken in de toeslag, dat wil zeggen dat een partner voor een deel van de maand meetelt en voor een deel van de maand niet. De wetgever sloot wijzigingen in partnerschappen daarom altijd al uit van directe doorwerking, ook toen hij nog een ander systeem dan de huidige peildatumsystematiek van artikel 5 Awir voor ogen had.

⁵ Artikel 1.1a, eerste lid, Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wkcp).

⁶ De naam van de wet is per 1 januari 2018 weer gewijzigd van Wkcp naar Wko.

⁷ Bijvoorbeeld in de uitspraken van 26 september 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3123) en 25 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2491).

Conclusie

Als voor andere toeslagen reeds een beslissing omtrent partnerschap is vastgesteld, geldt dit op grond van de artikelen 3 en 5 Awir ook voor de in die maand nieuw aangevraagde kinderopvangtoeslag. Dit is niet anders wanneer de ingangsdatum van de kinderopvangtoeslag na de datum van een wijziging in de feitelijke omstandigheden ligt, zoals een verhuizing van de aanvrager of partner. Een beslissing over het partnerschap geldt namelijk voor alle toeslagen en, vanwege de peildatumsystematiek, voor de hele maand. De in die maand gewijzigde omstandigheden worden per de eerste dag van de volgende maand in aanmerking genomen. Als hiervan voor de kinderopvangtoeslag zou worden afgeweken, kan bovendien de situatie ontstaan dat er voor die toeslag een andere toeslagpartner moet worden aangemerkt dan voor de andere toeslagen. Artikel 3, vierde lid, Awir verzet zich hiertegen.

Voorgaande kan tot gevolg hebben dat er geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag in de maand waarin deze wordt aangevraagd als er sprake is van een partner die niet voldoet aan de voorwaarden van de Wko.