



memo

KGT-2023-02 De Kennisgroep Toeslagen heeft een standpunt ingenomen over het ontstaan van (nieuw) partnerschap tussen een gehuwde, van wie de echtgenoot in een verpleeg- of verzorgingshuis woont, en een derde persoon met wie hij of zij gaat samenwonen.

Casus

Artikel 3, zesde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) biedt sinds 1 januari 2021 niet alleen aan samenwoners maar ook aan gehuwden de mogelijkheid om op verzoek niet langer als toeslagpartners te worden aangemerkt als één van beiden in een verpleeg- of verzorgingshuis wordt opgenomen.

Een aanvrager heeft een echtgenote die in een verpleeghuis woont. De aanvrager verzoekt om de echtgenote niet (meer) als toeslagpartner aan te merken, conform artikel 3, zesde lid, Awir. Daarna komt er een meerderjarige (geen familie) met een minderjarig kind bij de aanvrager wonen.

Vraag

Kan er een nieuw toeslagpartnerschap ontstaan tussen een gehuwde van wie de echtgenoot in een verpleeg- of verzorgingshuis is opgenomen, met een andere persoon met wie hij of zij gaat samenwonen?

Antwoord

Ja. Als gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die artikel 3, zesde lid, Awir biedt aan gehuwden om niet meer als toeslagpartners te worden aangemerkt omdat een van beiden is opgenomen in een verzorgings- of verpleeghuis, ontstaat er bij de achterblijvende partner ruimte voor een nieuwe toeslagpartner als voldaan wordt aan de criteria voor partnerschap die gelden voor samenwonenden.

Beschouwing

Wettelijk kader (wettekst 2021)

Artikel 3, eerste lid, Awir bepaalt welke partnerschapscriteria gelden voor gehuwden (en daarmee gelijkgestelden). Artikel 3, tweede lid, Awir bevat de partnerschapscriteria die gelden voor samenwonenden.

Artikel 3, zesde lid, Awir:

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 zin is van overeenkomstige toepassing op personen die partners zijn op grond van het eerste lid. Op verzoek van ten minste een van de partners, bedoeld in de eerste of tweede zin, worden zij niet meer als partners aangemerkt voor de duur van de opname van een van hen in het verpleeghuis of het verzorgingshuis. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit lid.

Artikel 3, vierde lid, Awir:

Een belanghebbende kan op enig moment slechts één partner hebben. Indien de belanghebbende op dat moment op grond van het eerste lid een partner heeft, blijft het tweede lid buiten toepassing. Indien op dat moment geen persoon op grond van het eerste lid als partner is aangemerkt, geldt als partner degene die op grond van de in het tweede lid eerstgenoemde categorie als partner wordt aangemerkt.

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

In afwijking van artikel 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen de partner uitsluitend als partner aangemerkt indien deze in de basisregistratie personen op het adres van de huurder staat ingeschreven.

Parlementaire geschiedenis

De tekst van artikel 3, zesde lid, Awir zoals deze per 1 januari 2021 luidt, is tot stand gekomen via de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen. In de Memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel is hierover het volgende opgenomen:

“Door middel van de voorgestelde wijziging van het zesde lid van artikel 3 Awir wordt de uitzondering op het partnerschap uitgebreid. De uitzondering wordt, mede met het oog op een gelijke behandeling van partners op grond van het eerste lid, verruimd met partners op grond van het eerste lid die in de BRP op hetzelfde woonadres staan ingeschreven. Hiertoe strekt de nieuwe tweede zin. De omstandigheid dat de eerste zin «van overeenkomstige toepassing» wordt verklaard, betekent dat het alleen gaat om partners op grond van het eerste lid voor wie geldt dat inschrijving van hen beiden als ingezetene op hetzelfde woonadres niet langer mogelijk is als gevolg van opname in een verpleeghuis of verzorgingshuis. De uitzondering kan alleen worden aangevraagd voor de periode van het verblijf in een verpleeghuis of verzorgingshuis en eindigt als ook dat verblijf eindigt.”

(Kamerstukken II 2020/21, 35 574, nr. 3, p. 24)

De tekst van artikel 3, vierde lid, Awir is tot stand gekomen via de Fiscale Vereenvoudingswet 2010. In de Memorie van toelichting is hier onder meer over opgenomen: *“In het vierde lid is bepaald dat iemand op enig moment niet meer dan één partner kan hebben. Wanneer een gehuwde persoon ook een kind zou hebben met een ander en met die ander zou samenwonen, blijft degene partner – zolang geen verzoek is ingediend voor scheiding van tafel en bed/echtscheiding – met wie hij is gehuwd.”* (Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr.3, p.82)

Analyse

Op grond van artikel 3, eerste lid, Awir juncto artikel 5a, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zijn gehuwden elkaars toeslagpartners. Het is daarbij niet van belang of de echtgenoten op hetzelfde adres staan ingeschreven. Enige uitzondering hierop vormt de lex specialis in de Wht (artikel 1a, derde lid, Wht) waaruit volgt dat gehuwden uitsluitend als toeslagpartners worden aangemerkt, indien ze staan ingeschreven op hetzelfde BRP-adres.

Bij ongehuwden is de gezamenlijke inschrijving op een woonadres in de basisregistratie personen (hierna: BRP) wel een voorwaarde voor toeslagpartnerschap. Indien een van beide toeslagpartners opgenomen wordt in een verpleeg- of verzorgingshuis, zou normaliter het toeslagpartnerschap worden verbroken. Omdat de wetgever dit ongewenst vond, is in artikel 3, zesde lid, Awir geregeld dat in dergelijke situaties het toeslagpartnerschap in principe blijft bestaan, ook al wordt niet meer voldaan aan de voorwaarde van de gezamenlijke inschrijving in de BRP. Wel kan op verzoek van één van beiden het partnerschap worden beëindigd.

Dit artikel 3, zesde lid, Awir is per 1 januari 2021 gewijzigd. Waar het voor gehuwden eerder vanzelfsprekend was dat het toeslagpartnerschap bleef bestaan wanneer een van de echtgenoten werd opgenomen in een verpleeg- of verzorgingshuis, biedt het zesde lid nu de mogelijkheid om dat toeslagpartnerschap ook in deze gevallen te verbreken. De wetgever heeft dit gedaan om de behandeling van gehuwden en ongehuwden op dit vlak gelijk te stellen. Sinds 1 januari 2021 kunnen dus ook gehuwden verzoeken om niet meer als toeslagpartners te worden aangemerkt, indien:

- een van beiden vanwege medische redenen of ouderdom wordt opgenomen in een verpleeg- of verzorgingshuis;
- de gehuwden niet langer op hetzelfde BRP-adres staan ingeschreven.

Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, vervalt het toeslagpartnerschap tussen de echtgenoten voor de duur van de opname in het verpleeg- of verzorgingshuis

Doordat de op het BRP-adres achterblijvende echtgenoot nu geen toeslagpartner meer heeft, ontstaat de vraag of er ruimte is voor een nieuwe toeslagpartner. Het slot van de eerste zin van artikel 3, zesde lid, Awir geeft daar voor ongehuwden een bevestigend antwoord op. Daarin wordt namelijk aangegeven dat zij partners blijven *“zolang na het einde van de inschrijving op hetzelfde woonadres ten aanzien van geen van beiden een derde persoon als partner wordt aangemerkt”*. In de tweede zin wordt de eerste zin van overeenkomstige toepassing verklaard op gehuwden. Deze zinnen in het zesde lid combinerend, is er ook bij gehuwden een nieuwe toeslagpartner mogelijk.

Artikel 3, vierde lid, Awir bepaalt dat een belanghebbende op enig moment slechts één partner kan hebben en geeft de rangorde aan voor het geval meerdere personen als partner zouden kunnen worden aangemerkt. Als op basis van het eerste lid van artikel 3 een partnerschap ontstaat (zoals bij een huwelijk), dan blijft een eventueel partnerschap met een andere persoon op grond van het tweede lid buiten toepassing. Indien op basis van het eerste lid geen partnerschap ontstaat

dan geldt als partner diegene die op grond van de in het tweede lid eerstgenoemde categorie als partner wordt aangemerkt. Zoals uit de parlementaire geschiedenis blijkt, heeft de wetgever toegelicht dat een partnerschap met een ongehuwde waarmee belanghebbende samenwoont en een kind heeft, niet ontstaat zolang belanghebbende nog gehuwd is en er geen verzoek tot echtscheiding is ingediend. Hieruit volgt dat indien een partnerschap tussen gehuwden op verzoek (en onder voorwaarden die de wet stelt) wordt verbroken, er dus toeslagpartnerschap kan ontstaan tussen ongehuwd samenwonenden.

Conclusie

Bij de achterblijvende echtgenoot waarvoor geldt dat zijn of haar in het verpleeg- of verzorgingshuis opgenomen echtgenoot niet langer als toeslagpartner wordt aangemerkt, staat artikel 3, vierde lid, Awir niet meer in de weg aan het ontstaan van een nieuw partnerschap. Zodra hij of zij gaat samenwonen met een derde persoon die op hetzelfde BRP-adres wordt ingeschreven, is er op dat moment geen sprake meer van meerdere personen die als partner kwalificeren en kan er een nieuw toeslagpartnerschap ontstaan indien voldaan wordt aan de daarvoor geldende criteria voor ongehuwd samenwonenden op grond van artikel 3, tweede lid, Awir.