



memo

KGT-2023-06 De Kennisgroep Toeslagen heeft een standpunt ingenomen over het al dan niet herleven van partnerschap indien voormalige partners volgtijdelijk worden opgenomen in hetzelfde verzorgings- of verpleeghuis.

Casus

X en Y zijn sinds 2008 toeslagpartners. Het toeslagpartnerschap is vanaf 1 januari 2021 verbroken, op verzoek van X, nadat Y per 10 december 2020 opgenomen is in een verpleeghuis. De gezondheid van X verslechtert nu en ook X zal op korte termijn intrekken in hetzelfde verpleeghuis. X en Y zullen niet bij elkaar gaan wonen, maar in aparte kamers verblijven.

Vraag

Blijft het toeslagpartnerschap tussen X en Y na het eerdere verzoek verbroken nadat beiden zijn opgenomen in hetzelfde verpleeghuis?

Antwoord

Voor het antwoord moet de situatie van X en Y beoordeeld worden op basis van de nieuwe situatie. Er zal opnieuw beoordeeld moeten worden of de verzoeksituatie van artikel 3, zesde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) om het partnerschap te ontbinden nog altijd toepasbaar is. Bijzondere aandacht hierbij heeft de inschrijving in de Basisregistratie personen (hierna: BRP). Indien voormalig partners wederom op hetzelfde woonadres in de BRP staan ingeschreven – en er aan de overige voorwaarden voor toeslagpartnerschap conform artikel 3 Awir is voldaan – is er in beginsel weer sprake van toeslagpartnerschap. Er is immers niet langer voldaan aan de voorwaarden van artikel 3, zesde lid, Awir. Van de BRP-inschrijving kan in specifieke situaties worden afgeweken, indien blijkt dat voormalig partners vanwege medische redenen of ouderdom feitelijk alsnog niet kunnen samenwonen, maar zich desalniettemin niet op een apart BRP-adres kunnen inschrijven.

Beschouwing

De partnerregeling volgt uit artikel 3 Awir. De vraag ziet op de interpretatie van artikel 3, zesde lid, Awir. Beoordeeld moet worden of in de situatie van het vertrek van de op het woonadres achtergebleven partner naar hetzelfde verpleeghuis, het

eerder gedane verzoek het toeslagpartnerschap te ontbinden nog steeds stand kan houden.

Wettelijk kader (wettekst 2022)

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.¹

Parlementaire geschiedenis

Bij de invoering van de uitzondering op het partnerschap bij opname in een verpleeg-/verzorgingshuis, zoals in 2013 in de Awir is opgenomen, heeft de wetgever het volgende overwogen:

“6.2. Uitzondering partnerbegrip verpleeghuissituaties

In dit wetsvoorstel is een aanpassing opgenomen voor verpleeghuissituaties. Het gaat om een aanpassing van het partnerbegrip in de AWR, de Wet IB 2001 en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir). Eén van de voorwaarden voor ongehuwd samenwonenden om voor deze wetten als partner te kwalificeren is dat beide belastingplichtigen op hetzelfde adres in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staan ingeschreven. Een gezamenlijke inschrijving is echter niet langer mogelijk bij opname van één van beiden in een verpleeg- of verzorgingshuis. Een verzorgingshuis biedt zorg en huisvesting als men door ouderdom of ziekte echt niet meer zelfstandig kan wonen en voor zichzelf kan zorgen, ook niet met behulp van naasten, mantelzorg of thuiszorg. Voor de schenken en erfbelasting is voor deze situatie al een uitzondering op het partnerbegrip opgenomen. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel gaat een dergelijke uitzondering voor ongehuwd samenwonenden ook gelden voor het basispartnerbegrip in de AWR en voor de Wet IB 2001 en de Awir.”

(Kamerstukken II 2010/11, 32 505, nr. 3, p. 9).

Volgend op de schenk- en erfbelasting wordt ook voor toeslagen een uitzondering mogelijk gemaakt. Bij de reeds bestaande uitzondering in de schenk- en erfbelasting was de bedoeling een uitzondering te maken op de voorwaarde dat er een gemeenschappelijke huishouding moest bestaan tot aan het moment van overlijden of het moment van schenking. Of er sprake was een gemeenschappelijke huishouding, volgde uit de inschrijving op hetzelfde woonadres. Met de destijds

¹ De bepaling is in de Awir ingevoerd per 2013 en gold toen alleen voor partners op grond van artikel 3, tweede lid, Awir, de zogenoemde ongehuwd samenwonenden. Per 2021 is de bepaling in de Awir uitgebreid voor gehuwden/geregistreerd partners.

opgenomen uitzondering in de Successiewet 1956 werd het mogelijk nog partners te blijven, ook nadat de gezamenlijke huishouding tegen de wil van de betrokkenen was geëindigd.

Tijdens de parlementaire behandeling is hierover het volgende gezegd:

“Als uitzondering op de voorwaarde dat de gemeenschappelijke huishouding tot aan het overlijden of de schenking heeft geduurd, is toegestaan dat de samenwoning is verbroken uitsluitend als gevolg van buiten de wil van de als partner aangemerkte personen gelegen redenen. Daarbij kan worden gedacht aan opname in een verzorgingshuis of verpleeginrichting.” (Kamerstukken II 2008/09, 31 930, nr. 3.)

En:

“Bij ongehuwde partners moet de gezamenlijke huishouding tot aan het overlijden of de schenking hebben geduurd. Op grond van de wettekst moeten zij op hetzelfde adres zijn ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens. Voor die groep zal een uitzondering gelden op de voorwaarde dat de gemeenschappelijke huishouding tot aan het overlijden of de schenking heeft geduurd. Die uitzondering zal gelden als de samenwoning is verbroken uitsluitend als gevolg van buiten de wil van de als partner aangemerkte personen gelegen redenen. In de Uitvoeringsregeling Successiewet 1956 zullen de voorwaarden worden opgenomen. Daarbij kan worden gedacht aan opname in een AWBZ-inrichting, zoals verzorgingstehuis of verpleeginrichting.” (Kamerstukken II 2008/09, 31 930, nr. 9.)

De uitzondering in de Successiewet 1956 gold alleen voor ongehuwde partners, nu gehuwden en geregistreerde partners, partners blijven, ongeacht of zij op hetzelfde woonadres woonachtig zijn. Uitsluitend voor de categorie ongehuwde partners is dan ook voorzien in een soortgelijke uitzondering in de AWR, de Wet IB 2001 en de Awir. Voor toeslagen is deze bepaling inmiddels ook uitgebreid naar gehuwden en geregistreerde partners. Dit vloeit voort uit een aanbeveling uit het rapport ‘Toeslagpartners tegen wil en dank’² waarin is gewezen op het feit dat ook gehuwden in de problemen kunnen komen indien een van beide echtgenoten wordt opgenomen in een verpleeghuis, terwijl deze geen (financiële) bijdrage meer levert aan het gezin.

In de Memorie van toelichting wordt voorts hierover het volgende vermeld:

“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).

² Brief van de Nationale ombudsman aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 februari 2020, kenmerk 201910874 en het Rapport «Toeslagpartners tegen wil en dank. Financiële stress door te strakke regels van de Belastingdienst» van 1 april 2019 van de Sociale raadslieden (Sociaal Werk Nederland).

Uit het voorgaande volgt dat de ratio van de bepaling is gelegen in het feit dat de samenwoning (ongewild) niet langer kan plaatsvinden, omdat een partner vanwege medische redenen of ouderdom noodgedwongen elders moet verblijven. In de bepaling is dit gekoppeld aan de inschrijving in de BRP.

Conclusie

Wanneer X en Y volgtijdelijk opgenomen worden in een verpleeg- of verzorgingshuis zal opnieuw beoordeeld moeten worden of er nog altijd voldaan is aan de vereisten van artikel 3, zesde lid, Awir en of het toeslagpartnerschap nog steeds verbroken kan blijven op basis van het eerder gedane verzoek.

In beginsel geldt dat als zij beiden weer op hetzelfde woonadres in de BRP staan ingeschreven – en er aan de overige voorwaarden voor toeslagpartnerschap conform artikel 3 Awir is voldaan – zij wederom toeslagpartners zijn. Dat X en Y in hetzelfde verpleeghuis wonen, betekent overigens niet per definitie dat zij ook op hetzelfde woonadres in de BRP staan ingeschreven.

Bovendien geldt dat er in specifieke situaties van de BRP-inschrijving kan worden afgeweken, bijvoorbeeld als blijkt dat X en Y (vanwege medische redenen of ouderdom) feitelijk alsnog niet kunnen samenwonen, maar zich desalniettemin niet op een apart BRP-adres kunnen inschrijven. Zie in dit verband bijvoorbeeld jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij meerdere wooneenheden op één BRP-adres (ECLI:NL:RVS:2012:BY7348). Er zijn situaties denkbaar waarin het strikt hanteren van de inschrijfeis - zoals benoemd in artikel 3, zesde lid, Awir - niet aan belanghebbenden kan worden tegengeworpen en indruist tegen de ratio van de bepaling, namelijk het (ongewild) niet meer kunnen samenwonen vanwege medische redenen of ouderdom. In die situatie kan het eerdere verzoek van X en Y om niet langer als partners te worden aangemerkt in stand blijven, ook al verblijven zij in hetzelfde verpleeghuis.