



memo

KGT-2023-11 De Kennisgroep Toeslagen heeft een standpunt ingenomen over partnerschap tussen ongehuwd samenwonenden op basis van een feit in het verleden, toen er geen toeslag werd ontvangen.

Casus

X en Y zijn ongehuwd samenwonenden. Zij ontvingen zorgtoeslag voor de berekeningsjaren 2015 tot en met 2017 waarbij Y als partner van X was aangemerkt omdat er in die jaren ook een minderjarig kind van X stond ingeschreven op hetzelfde woonadres in de basisregistratie personen (hierna: BRP). Voor 2018 en 2019 hebben zij geen toeslagen aangevraagd, noch toeslagen ontvangen. Het minderjarig kind is eind 2019 verhuisd en op een ander woonadres in de BRP ingeschreven. X vraagt weer zorgtoeslag aan voor het berekeningsjaar 2020.

Vraag

Is er voor het jaar 2020 sprake van partnerschap tussen X en Y op grond van artikel 3, tweede lid, onderdeel g¹, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir)?

Antwoord

Nee. Artikel 3, tweede lid, onderdeel g, Awir is niet van toepassing als er voor het voorafgaande kalenderjaar – 2019 – geen sprake is van een aanvraag op grond waarvan partnerschap is vastgesteld. Weliswaar voldeden X en Y in 2019 aan de voorwaarden om als partners te kunnen kwalificeren, omdat ze toen samenwoonden met een minderjarig kind van X. Door hen is echter voor dat jaar geen toeslag aangevraagd op grond waarvan zij als partners zijn aangemerkt en is de Awir buiten toepassing gebleven.

Beschouwing

Wettelijk kader (wettekst 2020)

Artikel 3 Awir:

¹ In dit memo wordt uitgegaan van de wettekst zoals die luidde in 2020. Per 1 januari 2021 is onderdeel g verletterd tot onderdeel f.

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 beruste bepalingen onder partner mede verstaan degene die als ingezetene op hetzelfde woonadres is ingeschreven in de basisregistratie personen als de belanghebbende en:*
(..)
g. *die in het aan het berekeningsjaar voorafgaande kalenderjaar reeds partner van de belanghebbende was.*

Parlementaire geschiedenis

Het in artikel 3, tweede lid, onderdeel g Awir opgenomen criterium is destijds ingevoerd via de Fiscale vereenvoudigingswet 2010. Met deze wet is het partnerbegrip vereenvoudigd en geharmoniseerd. Voor dat doel is een basispartnerbegrip in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (artikel 5a) opgenomen dat geldt voor alle belastingwetten. Tot dat begrip behoren gehuwden, geregistreerde partners en samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract. In de Awir is in artikel 3, eerste lid, het basispartnerbegrip van toepassing verklaard.

Voorts zijn in aanvulling op het basispartnerbegrip in de Awir in artikel 3, tweede lid, een aantal objectieve criteria opgenomen om te bepalen of er sprake is van partnerschap in het geval van samenwonenden die ingeschreven staan op hetzelfde woonadres in de BRP. Over het destijds als onderdeel f opgenomen criterium is in de memorie van toelichting alleen het volgende opgenomen: *“Vanuit uitvoeringsoverwegingen is ervoor gekozen om iemand ook als partner aan te merken indien deze in het voorafgaande jaar partner was en nog steeds op hetzelfde adres in de GBA staat ingeschreven. Aangezien er van het voorgaande jaar wordt uitgegaan, treedt dit criterium in werking een jaar nadat het basispartnerbegrip en de aanvullende objectieve criteria in werking zijn getreden.”* (Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 83).²

De oorspronkelijke tekst van artikel 3 Awir zoals dat luidde vóór de harmonisatie van het partnerbegrip bevatte een vergelijkbaar criterium.³ Op grond daarvan was een persoon partner van de belanghebbende als er sprake was van inschrijving op hetzelfde woonadres en hij of zij in een aan het berekeningsjaar voorafgaand kalenderjaar partner van de belanghebbende was. Dit criterium had een ruimer toepassingsbereik omdat ook partnerschap dat meerdere jaren voorafgaand aan het berekeningsjaar geleden had bestaan nog aanleiding vormde om samenwonenden als partners te beschouwen. In het nieuwe criterium - dat zowel voor de toeslagen als voor de inkomstenbelasting ging gelden - is dat beperkt tot partnerschap in het jaar voorafgaand aan het berekeningsjaar.

² Het in artikel 3, tweede lid, opgenomen onderdeel f is naderhand verletterd tot onderdeel g. De in de aanhef van lid 2 gebruikte term ‘gemeentelijke basisadministratie’ (GBA) is vervangen door basisregistratie personen (BRP).

³ Artikel 3, eerste lid, sub b, ten vijfde.

Analyse

Gelet op het feit dat de bepaling is beperkt tot partnerschap in het kalenderjaar voorafgaand aan het berekeningsjaar, is het feit dat X en Y over 2015 tot en met 2017 als toeslagpartners zijn aangemerkt en zorgtoeslag ontvingen, voor de verdere beantwoording van de vraag niet relevant. Relevant is of X en Y in 2019 (het voorafgaande kalenderjaar) als Awir-partners kwalificeren.

In de procedureregels van de artikelen 14 en 15 van de Awir die gelden voor inkomensafhankelijke regelingen die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen is bepaald dat een tegemoetkoming op aanvraag wordt toegekend. Indien partners gezamenlijk een aanspraak op een tegemoetkoming hebben wordt deze uitsluitend toegekend aan de aanvrager. Een aanvraag heeft betrekking op een specifiek berekeningsjaar en kan in principe tot 1 september na afloop van dat berekeningsjaar worden ingediend. Indien de aanvrager een partner heeft dient deze de aanvraag mede te ondertekenen. De aanvraag die wordt ingediend wordt geacht mede betrekking te hebben op de op het berekeningsjaar volgende berekeningsjaren. Voor deze jaren geldt de fictie dat er steeds opnieuw een aanvraag is gedaan zolang de Belastingdienst/Toeslagen aan de aanvrager niet te kennen heeft gegeven dat dit niet langer het geval is.

De Belastingdienst/Toeslagen is op grond van het bestuursrecht verplicht om voor ieder berekeningsjaar waarvoor een aanvraag is ingediend een toekenningsbeschikking af te geven waarin het recht op en de hoogte van een toeslag wordt vastgesteld. Essentieel onderdeel daarvan is de vaststelling van het feit of er in het betreffende berekeningsjaar sprake is van een partner overeenkomstig de criteria die daarvoor gelden op grond van artikel 3 van de Awir. Dit is niet alleen noodzakelijk voor het vaststellen van de draagkracht, maar ook om vast te stellen of de partner voldoet aan de vereisten voor aanspraak op een toeslag (bijvoorbeeld voldoet een partner ook aan de voorwaarde van de zorgverzekeringsplicht om voor zorgtoeslag in aanmerking te komen).

Als geen aanvraag wordt gedaan (al dan niet bij fictie), dan treden de procedureregels van de Awir niet in werking en vindt er ook geen toetsing plaats of er aan de vereisten voor partnerschap is voldaan. Daar is immers geen reden toe noch een bevoegdheid om bijvoorbeeld de daarvoor benodigde persoonsgegevens te gebruiken. Aangezien de werking van de Awir en de vaststelling van het partnerschap achterwege blijven indien er geen aanvraag is ingediend in het kalenderjaar voorafgaand aan het berekeningsjaar, kan in het daaropvolgende berekeningsjaar waarvoor wel een aanvraag wordt ingediend geen sprake zijn van 'voortgezet' partnerschap. Dit is immers voor dat voorafgaande jaar nooit getoetst, noch formeel vastgesteld en valt buiten de werkingssfeer van de Awir.

Conclusie

Gelet op het voorgaande is er enkel sprake van partnerschap als er een aanvraag is gedaan op grond waarvan een persoon voor een berekeningsjaar is aangemerkt als partner van de belanghebbende in de zin van de Awir. Artikel 3, tweede lid, onderdeel g, Awir moet daarom ook op deze wijze worden uitgelegd. Om partnerschap te kunnen herkennen in louter feitelijke omstandigheden in het voorgaande kalenderjaar zou er in het erop volgende berekeningsjaar – waarop de aanvraag ziet – alsnog een beoordeling van partnerschap over het eerdere

kalenderjaar dienen plaats te vinden. Dat verhoudt zich niet tot de hiervoor beschreven procedureregels en wetssystematiek. Volgens de aanhef van artikel 3, tweede lid, Awir wordt partnerschap vastgesteld voor de toepassing van die wet. De blote vaststelling van partnerschap zonder aan een berekeningsjaar verbonden aanvraagrelatie en toekenningsbeschikking wringt op dat punt. Voor dat kalenderjaar blijft de Awir immers buiten toepassing.

Voorgaande luidt dan ook tot de conclusie dat er geen toeslagpartnerschap kan worden vastgesteld tussen X en Y, indien dit niet als zodanig bij beschikking in het voorafgaande kalenderjaar is vastgesteld en zij eveneens niet kwalificeren als partners op grond van de overige criteria van artikel 3 Awir.