

Vergaderjaar 2005–2006

30 337

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten

Nr. 17

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2006

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en enige andere wetten (Stb. 2005, 691) is een motie aangenomen van de leden Omtzigt en Noorman-Den Uyl¹, waarin de regering wordt verzocht een voorstel te doen voor een operationele definitie van het begrip «gezamenlijke huishouding» in de Awir. Tijdens de parlementaire behandeling van de Awir zelf is toegezegd te onderzoeken of een verdergaande harmonisatie van de partnerbegrippen in de Wet IB 2001 en de Awir mogelijk is². Bij de parlementaire behandeling van de Wijzigingswet Awir is hierop nog teruggekomen en aangegeven dat een notitie inzake de mogelijkheden van verdergaande harmonisatie in de eerste helft van 2006 aan de Kamer zal worden aangeboden³. De heer Omtzigt heeft tijdens de plenaire behandeling van de wet tot wijziging van de Awir laten weten er geen bezwaar tegen te hebben als de notitie inzake de operationalisering van het begrip «gezamenlijke huishouding» wordt samengevoegd met de notitie over een verdergaande harmonisatie van het partnerbegrip. Bij brief van 10 mei 2006 is aan uw Kamer meegedeeld dat beide onderwerpen worden samengevoegd en de Kamer voor het zomerreces nader wordt geïnformeerd⁴. Hierbij doe ik deze toezegging gestand.

De invoering van het partnerbegrip in de Wet IB 2001 is gepaard gegaan met de individualisering van de inkomstenstoe rekening in partnerrelaties en had tot doel de bevordering van de emancipatie en economische zelfstandigheid. Een andere doelstelling was een gelijke behandeling te realiseren tussen ongehuwd samenwonenden en gehuwden. De aanspraken van partners in de socialezekerheidswetten en de toeslagen zijn ook geïndividualiseerd, maar de gevolgen van die individualisering worden wel gecompenseerd bij de bepaling van het recht op aanspraken, zodat de draagkracht dient te worden bepaald per leefeenheid. Een verdergaande harmonisatie van de partnerbegrippen in de Wet IB 2001, de socialezekerheidswetten en de Awir en in samenhang daarmee een operationalisering van het begrip «gezamenlijke huishouding» raken deze doelstel-

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 337, nr. 11.

² Handelingen II 2004/05, blz. 40–2656.

³ Handelingen II 2005/06, blz. 24–1577.

⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 337, nr. 16.

lingen en plaatsen mij voor dilemma's waar ik met uw Kamer over van gedachten wil wisselen.

Dilemma's

Dilemma keuzevrijheid Wet IB 2001 versus verplicht partnerschap

Ongehuwd samenwonenden die voldoen aan de basisvoorwaarden voor partnerschap mogen voor de toepassing van de Wet IB 2001 zelf kiezen of zij als alleenstaanden of als partners willen worden aangemerkt. De met de belastingherziening geïntroduceerde keuzevrijheid voor fiscaal partnerschap is van principiële aard. Ongehuwd samenwonenden wordt de keuze gelaten voor de kwalificatie van hun relatie en de mogelijkheid geboden voor een individuele behandeling. Het is aan belanghebbenden zelf om te bepalen of zij hun relatie willen gelijkstellen aan die van gehuwden via het fiscaal partnerschap. Dit is meteen ook het grote verschil tussen de Wet IB 2001 enerzijds en de Awir en de sociale zekerheid anderzijds. Voor de toeslagen of uitkeringen wordt op basis van de draagkracht van de leefeenheid bepaald of en zo ja in welke mate recht bestaat op inkomensondersteuning via een toeslag of uitkering. Een keuzeregime zou hier betekenen dat mensen door al dan niet een keuze voor partnerschap te maken het zelf in de hand hebben om een hogere toeslag of uitkering te kunnen krijgen. Aanpassing van het partnerbegrip in de Awir is dientengevolge niet aan de orde. Er is dus een wezenlijk verschil tussen de belastingheffing en inkomensondersteuning. Illustratief voor dit dilemma is de wijze waarop binnen de inkomstenbelasting uitzonderingen zijn gemaakt op de partnerschapskeuze waar het gaat om regelingen die draagkrachtelementen in zich hebben of waarbij partnerschap nadelen met zich brengt, zoals de kinderkorting of de aanvullende combinatiekorting.

Naast dit principiële argument is een belangrijk argument voor de invoering van de partnerkeuze in de Wet IB 2001 ook de wens om niet te hoeven controleren op de aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding en partnerschap, hetgeen onvermijdelijk inbreuk op het persoonlijk leven van mensen zou hebben meegebracht. Tandborstels tellen kon met de per 2001 ingevoerde partnerregeling door de Belastingdienst achterwege worden gelaten. Het is immers aan de ongehuwd samenwonenden zelf om hun relatie te kwalificeren en kenbaar te maken aan de Belastingdienst. De Belastingdienst vervult daarin als zodanig geen rol meer.

Het dilemma waar ik mij voor geplaatst zie is of het principe van een keuzevrijheid en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid van een – in beginsel – individuele behandeling van ongehuwden, met de bijkomende uitvoeringsvoordelen voor zowel de Belastingdienst als de belastingplichtigen, moet wijken voor een verdergaande harmonisatie richting verplicht partnerschap in de Wet IB 2001.

Ik zie die keuzevrijheid als een groot goed, maar realiseer me tevens dat die keuzevrijheid ook betekent:

- a. een fiscaal niet geheel gelijke behandeling tussen gehuwden en ongehuwden (in het voordeel van ongehuwden), omdat gehuwden geen jaarlijkse keuzevrijheid hebben;
- b. onduidelijkheden voor de burger door verschillen tussen de diverse wetten die door de Belastingdienst worden uitgevoerd.
- c. incidenteel kan men voordelen genieten door niet te kiezen voor partnerschap in de Wet IB 2001 (partnerarbitrage);¹
- d. een gebrek aan een uniform partnerbegrip binnen verschillende publiekrechtelijke regelingen.

Een geharmoniseerd partnerbegrip in de Wet IB 2001 volgens het model van de Awir waarbij wordt uitgegaan van verplicht partnerschap lost de

¹ Het kan daarbij gaan om het niet laten ontstaan van een niet gewenste aanmerkelijk-belangpositie (zodat de aandelen niet in box 2 maar in box 3 vallen) en om het voorkomen dat de inkomens van beide ongehuwd samenwonende partners moeten worden samengeteld voor het berekenen van het niet aftrek-bare drempelbedrag bij de buitengewone uitgaven.

hiervoor geschetste problemen weliswaar op, maar betekent ook dat ongehuwden dan in overleg aangifte moeten doen om gezamenlijke inkomensbestanddelen en bestanddelen van de rendementsgrondslag te berekenen en te verdelen. De ongehuwd samenwonenden kunnen dan bijvoorbeeld niet hun buitengewone uitgaven of hun giften individueel aangeven, maar zijn verplicht een berekening te maken van de totale kosten waarbij het inkomen van beide partners in aanmerking wordt genomen. Wegen de voordelen van een geharmoniseerd partnerbegrip (duidelijkheid en transparantie en gelijke behandeling tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden) op tegen de nadelen (inbreuk op de individualiseringsgedachte)? En tegen de inbreuk op de privacy van belastingplichtigen doordat de Belastingdienst het partnerbegrip tot onderwerp van controle moet maken? Hetgeen overigens nog lastig genoeg zou zijn.

Dilemma duidelijkheid begrip gezamenlijke huishouding versus handhaving

Ook de vraag naar operationalisering van het begrip gezamenlijke huishouding plaatst mij voor een dilemma. Enerzijds leidt operationalisering van het begrip gezamenlijke huishouding tot meer duidelijkheid, zeker als daarbij aansluiting wordt gezocht bij criteria in de sociale zekerheid. Anderzijds leidt het stellen van gedetailleerde criteria tot een gedetailleerde beoordeling of daaraan is voldaan. Dit kan tot gevolg hebben dat er een controle moet worden uitgevoerd op het voeren van een gezamenlijke huishouding zoals ook door Sociale Verzekeringsbank (SVB) wordt gedaan. Het dilemma is dan gelegen in de vraag of die duidelijkheid opweegt tegen het nadeel van een gedetailleerdere controle. Of is – indien net als in de Awir sprake is van een geobjectiveerd partnerbegrip waarbij de beoordeling of sprake is van een gezamenlijke huishouding beperkt blijft tot de gevallen waarin niet aan de objectieve criteria wordt voldaan – hier niet juist een terughoudende overheid op zijn plaats?

Beschrijving mogelijke partnerregimes voor de Wet IB 2001

Afhankelijk van de weging van de hiervoor beschreven dilemma's zijn de volgende vier benaderingen voor het partnerregime van de Wet IB 2001 denkbaar:

1. Huidige partnerregeling handhaven (instandhouden partnerkeuze, geen controle gezamenlijke huishouding nodig). Hierop is een variant mogelijk, namelijk: een partnerkeuze geldt zolang de partners op een adres ingeschreven staan, dus geen jaarlijkse mogelijkheid tot herziening.
2. Geen partnerkeuze (altijd verplicht partner) indien wordt voldaan aan de objectieve criteria conform de Awir, in restgroep wel een partnerkeuze (geen controle gezamenlijke huishouding nodig).
3. Geen partnerkeuze (altijd verplicht partner) indien wordt voldaan aan de objectieve criteria conform de Awir, in restgroep nimmer partnerschap (ook geen keuzemogelijkheid: geen controle gezamenlijke huishouding nodig).
4. Geen partnerkeuze (altijd verplicht partner) indien wordt voldaan aan de objectieve criteria conform de Awir, in restgroep verplicht partner indien sprake is van een gezamenlijke huishouding (controle gezamenlijke huishouding nodig).

Het partnerbegrip en de nadere invulling van het begrip gezamenlijke huishouding zijn voor zowel de Wet IB 2001 als de Awir en de sociale zekerheid belangrijke pijlers die een zorgvuldige en afgewogen benadering vergen. Gegeven ook deze relatie met de sociale zekerheid stel ik u voor hierbij ook de beide bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te betrekken.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn