

Vergaderjaar 2010–2011

32 130

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale vereenvoudigingswet 2010)

32 128

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2010)

Nr. 22

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2010

Tijdens de behandeling van de Fiscale vereenvoudigingswet 2010¹ is een motie² aangenomen met betrekking tot het fiscale partnerbegrip. Deze motie bevat het verzoek om een inventarisatie te geven van gevallen waarbij belastingen en toeslagen de keuze om te trouwen c.q. het aangaan van een geregistreerd partnerschap zouden kunnen beïnvloeden. Daarnaast heeft mijn ambtsvoorganger met betrekking tot het fiscale partnerbegrip een toezegging gedaan die betrekking heeft op de wens van de vaste commissie voor Financiën om bij de stroomlijning van het partnerbegrip in de fiscaliteit ook de sociale zekerheid en de zorg te betrekken³. Deze wens werd geuit tijdens een algemeen overleg op 10 juni 2009 over het partnerbegrip in de fiscaliteit en aan mijn ambtsvoorganger is gevraagd om contact op te nemen met mijn collega's van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om te bezien of verdere stroomlijning van het begrip partnerschap mogelijk is. Inmiddels kan ik u in deze brief over beide -samenhangende- onderwerpen verslag uitbrengen, waarbij ik u wat betreft de mogelijke harmonisatie mede namens de ministers van SZW en VWS kan informeren. Ik zal allereerst de contouren van het nieuwe partnerbegrip schetsen zoals dat met ingang van 1 januari 2011 voor de fiscaliteit gaat gelden. Daarna ga ik in op de motie Omtzigt c.s. en ik sluit af met de harmonisatie van het fiscale partnerbegrip met de sociale zekerheid en de zorg.

Het nieuwe partnerbegrip

Beschrijving van het nieuwe partnerbegrip in de fiscaliteit

Met ingang van 1 januari 2011 wordt een nieuw partnerbegrip geïntroduceerd. In de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) wordt een basispartnerbegrip geïntroduceerd dat voor alle fiscale wetten zal gelden. Het basispartnerbegrip omvat gehuwden⁴ en ongehuwd

¹ Stb. 2009, 611.

² Motie van de leden Omtzigt, Tang en Cramer, kamerstukken II 2009–2010, 32 128, nr. 41.

³ Verslag algemeen overleg van 10 juni 2009 over partnerbegrip in de fiscaliteit, kamerstukken II 2008–2009, 27 789, nr. 21.

⁴ Met gehuwden worden gelijkgesteld: geregistreerde partners.

samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract en zal zowel voor de fiscaliteit als voor de toeslagen gaan gelden. In de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001) en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) worden aanvullende partnercategorieën opgenomen op basis van objectief toetsbare criteria. Deze aanvullende partnercategorieën zijn ongehuwd samenwonenden zonder notarieel samenlevingscontract die samen een kind hebben, voor een pensioenregeling als partner gelden of die samen een eigen woning hebben. Bij de keuze voor de objectieve criteria is aansluiting gezocht bij de objectieve criteria zoals die thans in de Awir gelden. Het nieuwe partnerbegrip in de Awir treedt op een later moment in werking in verband met het nieuwe toeslagensysteem.

Uitgangspunt van het nieuwe partnerbegrip

Het uitgangspunt van het nieuwe partnerbegrip is dat partnerschap aan de hand van objectieve criteria bepaald kan worden. Een geharmoniseerd partnerbegrip tussen de inkomstenbelasting en de toeslagen maakt de regelgeving voor de burger duidelijker. Het werken met objectieve criteria levert ook een administratieve lastenverlichting voor burgers op en een vereenvoudiging van de uitvoering voor de Belastingdienst. Het hanteren van objectieve criteria past tevens in de ontwikkelingen rond het aanvullen van de aangifte.

Gevolgen van het nieuwe partnerbegrip

De belangrijkste veranderingen zien enerzijds op het vervallen van het thans geldende materiële criterium «voeren van een gezamenlijke huishouding» (voor ongehuwd samenwonenden). Anderzijds komt het materiële criterium «duurzaam gescheiden leven» (voor gehuwden) te vervallen en wordt dit vervangen door het objectieve criterium «scheiding van tafel en bed».

Een ander gevolg van het werken met objectieve criteria is het vervallen van de keuzeregeling in de Wet IB 2001. Het vervallen van de keuzeregeling betekent voor ongehuwd samenwonenden dat indien aan de voorwaarden wordt voldaan er straks sprake is van verplicht partnerschap, net als voor gehuwden nu al. Met het nieuwe partnerbegrip worden de verschillen tussen ongehuwd samenwonenden en gehuwden kleiner. Gehuwden zijn immers verplicht partner van elkaar en straks worden ongehuwd samenwonenden eveneens verplicht partners als ze een notarieel samenlevingscontract hebben afgesloten, een gezamenlijk kind hebben, een gezamenlijke pensioenregeling hebben óf een gezamenlijke eigen woning hebben.

Motie Omtzigt c.s.

In het nieuwe partnerbegrip zullen ongehuwd samenwonenden die kinderen in hun gezin hebben uit een vorige relatie («samengestelde gezinnen») geen partners zijn als zij niet voldoen aan één van de overige objectieve criteria van partnerschap. Zij voldoen onder het huidige partnerbegrip in de meeste gevallen wel aan het thans geldende criterium «het voeren van een gezamenlijke huishouding», dat in het nieuwe partnerbegrip komt te vervallen. In het nieuwe partnerbegrip kan daardoor een verschil ontstaan tussen enerzijds (on)gehuwd samenwonenden die samen kinderen hebben («traditionele gezinnen») en wel partners zijn en anderzijds de zogenoemde «samengestelde gezinnen» die onder omstandigheden geen partners zijn.

Het begrip partnerschap veronderstelt een gezamenlijke leefeenheid die voor de betrokkenen voor- en nadelen kan meebrengen ten opzichte van de situatie van een alleenstaande. Bij voordelen valt te denken aan de vrije toerekening van inkomsten en aftrekposten bij partners. Een nadeel kan zijn dat voor de berekening van de drempels voor bijv. de giftenaftrek de inkomens van partners worden samengeteld. Met het nieuwe partnerbegrip is beoogd om «duurzame relaties» te objectiveren. Door het vervallen van de keuzeregeling is het niet meer mogelijk alleen voor partnerschap te kiezen als dit voordelig uitwerkt.

De verwachting is dat de groep samengestelde gezinnen die niet voldoen aan de objectieve criteria van partnerschap beperkt zal zijn. Het eventuele voordeel voor deze groep is gelegen in de inkomensafhankelijke combinatiekorting en toeslagen. Aangezien het partnerbegrip in de Awir op een later moment in werking treedt dan dat in de inkomstenbelasting, bestaat de mogelijkheid om eerst ervaring op te doen met het nieuwe partnerbegrip in de AWR en de inkomstenbelasting en aan de hand van die ervaringen te bezien of vervolgstappen voor samengestelde gezinnen wél nodig zijn.

Harmonisatie tussen het partnerbegrip in de fiscaliteit en de sociale zekerheid en zorg

Overeenkomsten partnerbegrip fiscaliteit en sociale zekerheid

Met de introductie van het nieuwe partnerbegrip wordt volledige harmonisatie bereikt tussen de inkomstenbelasting en de toeslagen. Binnen de sociale zekerheid is het partnerbegrip eveneens grotendeels geharmoniseerd. Dit partnerbegrip in de sociale zekerheid geldt ook voor de zorg, namelijk voor de eigen bijdrage Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).¹

Partnerschap voor de fiscaliteit en de toeslagen komt overeen met partnerschap voor de sociale zekerheid voor de categorieën die genoemd zijn in het basispartnerbegrip. Ongehuwd samenwonenden die samen een kind hebben, voor een pensioenregeling als partner gelden of die samen een eigen woning hebben worden tevens als partners aangemerkt op grond van de aanvullende partnercategorieën die zijn opgenomen in de Wet IB 2001 en de Awir. Ongehuwd samenwonenden worden in de sociale zekerheid aangemerkt als partner indien zij een gezamenlijke huishouding voeren. Een gezamenlijke huishouding in de sociale zekerheid wordt in ieder geval aanwezig geacht indien ongehuwd samenwonenden in dezelfde woning wonen en samen een kind hebben of eerder met elkaar getrouwd zijn geweest. In de sociale zekerheid, de fiscaliteit en de toeslagen zal veelal op hetzelfde moment sprake zijn van partnerschap.

Verschillen partnerbegrip fiscaliteit en sociale zekerheid

Het partnerbegrip in de inkomstenbelasting/toeslagen en de sociale zekerheid zal uiteenlopen voor ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren, maar niet aan de objectieve criteria voldoen op grond waarvan partnerschap wordt verondersteld in de fiscaliteit en de toeslagen. Dit verschil vloeit voort uit de uitgangspunten van het partnerbegrip in de verschillende wetten.

De sociale zekerheid kent bij ongehuwd samenwonenden de criteria «gezamenlijke eigen woning in eigendom» en «voor elkaars pensioenregeling als partner zijn aangemerkt» niet. Om tegemoet te komen aan de wens van de vaste commissie voor Financiën tot verdere harmonisatie met de fiscaliteit en de toeslagen is de minister van Sociale Zaken en

¹ Voor het vervolg van deze brief wordt daarom de regeling voor de eigen bijdrage AWBZ niet telkens afzonderlijk besproken, maar kan worden uitgegaan van de regeling zoals deze voor de sociale zekerheid geldt.

Werkgelegenheid voornemens deze twee criteria voor partnerschap in de fiscaliteit via een wetswijziging als partnercategorie in de sociale zekerheid op te nemen. Op grond van het Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding 1998 worden belanghebbenden die partners zijn voor de Wet IB 2001 ook als partners aangemerkt voor de sociale zekerheid.

Uitgangspunten partnerbegrip fiscaliteit en de sociale zekerheid en zorg

Zoals hiervoor aangegeven is het uitgangspunt van het nieuwe partnerbegrip in de fiscaliteit dat partnerschap aan de hand van objectieve criteria bepaald kan worden. In de sociale zekerheid blijven de criteria «voeren van een gezamenlijke huishouding» en «duurzaam gescheiden leven» gehandhaafd. In de sociale zekerheid worden ongehuwde meerderjarige partners die een gezamenlijke huishouding voeren, als gehuwd aangemerkt. De gelijkstelling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden speelt vooral in het kader van regelingen die zijn gebaseerd op de minimumbehoeftefunctie. Ongehuwd samenwonenden onderscheiden zich wat betreft behoefte en sociale en economische positie feitelijk niet van degene die de huwelijkse samenlevingsvorm hebben. Een gezamenlijke huishouding levert schaalvoordelen op die voor gehuwden of ongehuwd samenwonenden in zijn algemeenheid gelijk zijn. Het is voor de sociale zekerheid in het kader van behoefte en draagkracht van belang te kijken naar de feitelijke omstandigheden waarin de ongehuwd samenwonenden zich bevinden. Immers, alleen dan kan de sociale en economische positie van ongehuwd samenwonenden worden vastgesteld. Die feitelijke situatie wordt beoordeeld aan de hand van het criterium «gezamenlijke huishouding».

Conclusie

In de fiscaliteit/toeslagen en de sociale zekerheid/zorg zal veelal op hetzelfde moment sprake zijn van partnerschap, omdat de criteria op de meeste punten formeel of materieel overeenkomen. Een vervolgstap in de verdere harmonisatie zal worden bewerkstelligd door de criteria «het gezamenlijk eigendom van een woning» en «voor elkaars pensioenregeling als partner zijn aangemerkt» als partnercategorie in de sociale zekerheid op te nemen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is voornemens dit middels een wetswijziging te realiseren.

Het partnerbegrip in de fiscaliteit/toeslagen en de sociale zekerheid/zorg loopt uiteen voor ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren, maar niet aan de objectieve criteria voldoen op grond waarvan partnerschap wordt verondersteld in de fiscaliteit en de toeslagen. Dit onderscheid heeft tot gevolg dat deze groep ongehuwd samenwonenden in de sociale zekerheid wel als partners worden aangemerkt, maar in de fiscaliteit en toeslagen daarentegen niet. Het nieuwe partnerbegrip in de AWR en de Wet IB 2001 treedt met ingang van 1 januari 2011 in werking. Het nieuwe partnerbegrip in de Awir zal op een later moment in werking treden. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid ervaring op te doen met het nieuwe partnerbegrip in de AWR en de inkomstenbelasting en aan de hand van die ervaringen te bezien of in de praktijk problemen ontstaan. Tevens biedt dit de mogelijkheid in de komende tijd te onderzoeken of het in de fiscaliteit/toeslagen mogelijk en noodzakelijk is en zo ja, welke stappen er dan nodig zijn om harmonisatie te bereiken tussen partnerschap in de fiscaliteit/toeslagen en de sociale zekerheid en de zorg.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers