

Twintig jaar geleden, op 6 maart 1986, hield ik in deze aula mijn oratie 'Solidair of solitair'. Onderwerp van bespreking was de relevantie van de leefvorm voor het inkomensbeleid. We hadden toen net een maatschappelijk ingrijpende en tumultueuze Tweeverdienerswetgeving¹ achter de rug. Thans is er alle reden om deze thematiek opnieuw aan de orde te stellen. Ik noem de volgende omstandigheden:

Begin jaren zestig bestond een gemiddeld huishouden nog uit 3,5 personen. In 1986 was dat 2,5. Tegenwoordig is dat 2,3 personen en rond 2030 zal dit stabiliseren op een aantal van 2,1 personen. Deze huishoudverdunding heeft ook belangrijke fiscale consequenties.

De huishoudensprognose van het CBS² leert verder dat het aantal huishoudens van 1986 tot 2006 is toegenomen van 5,7 tot 7,1 miljoen. Naar verwachting zal dit verder toenemen tot 8,1 miljoen in 2035. De belangrijkste stijger is het aantal eenpersoonshuishoudens (alleenstaanden). In 1986 bedroeg het aantal 1,6 miljoen. Dat aantal is inmiddels opgelopen tot 2,5 miljoen in 2006 en zal verder doorgroeien naar 3,5 miljoen in 2035. Het aantal eenoudergezinnen bedroeg in 1986 0,41 miljoen. Dat aantal is in 2006 gestegen tot 0,46 miljoen en zal verder opklimmen tot 0,58 miljoen in 2025, doorlopend naar ruim 0,6 miljoen in 2035. Het aantal paren is in de periode 1986 tot 2006 gestegen van 3,7 tot 4,1 miljoen gezinnen. Dat aantal zal in de periode tot 2035 licht gaan dalen tot 4,0 miljoen in 2035 en tot 3,9 mil-

HOOFDSTUK 1

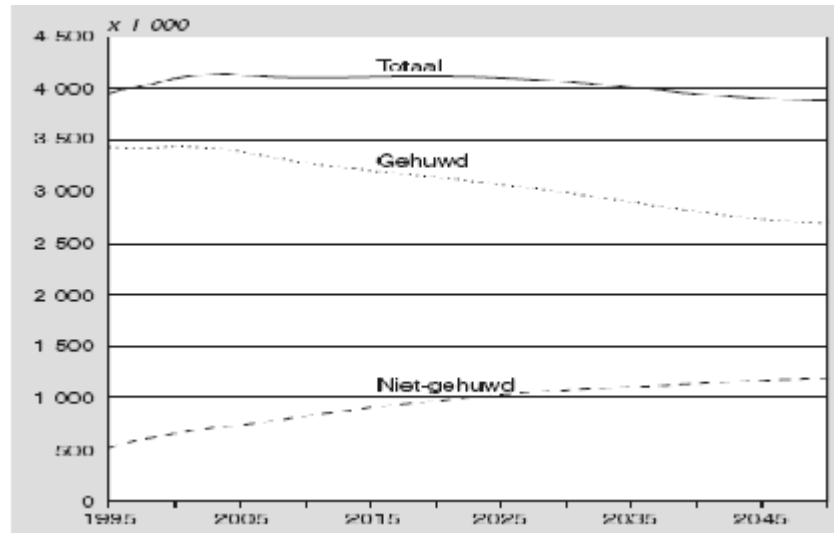
Inleiding

- *Substantiële demografische ontwikkelingen*

1. P. Kavelaars en L.G.M. Stevens, m.m.v. L. Opheikens, Tweeverdieners, 1984-1985, Kluwer, Deventer, 1985.
2. De gedetailleerde onderverdeling van huishoudens zoals het CBS die momenteel kent, is pas beschikbaar sinds 1995 (met invoering van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens). Tot 1995 is wel het aantal huishoudens bekend, maar alleen onderverdeeld in eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. Wel zijn nadere gegevens bekend op basis van de Registrertelling per 1 januari 1987. Er is een verschil tussen de definitie 'gezin' en 'huishouden' in die zin dat samenwoners zonder kinderen wel onderdeel uitmaken van de categorie 'huishouden', maar niet van de categorie 'gezin'. Voor 1986 is voor de categorie 'ongehuwde paren' uitgegaan van de benadering dat dit het verschil is tussen het aantal gezinnen is uit de Registrertelling en het aantal meerpersoonshuishoudens (samenwoners die toen wel vielen onder de huishoudens, maar niet onder de gezinnen).

joen in 2050. Hoewel het aantal paren maar nauwelijks verandert, wijzigt de verhouding tussen gehuwde en niet-gehuwde paren fors. In 2005 zijn er 3,4 miljoen gehuwd samenwonende en ruim 0,7 miljoen niet-gehuwd samenwonende paren (tabel 1).

Tabel 1: Aantal samenwonende paren en de verdeling naar gehuwde of ongehuwde staat

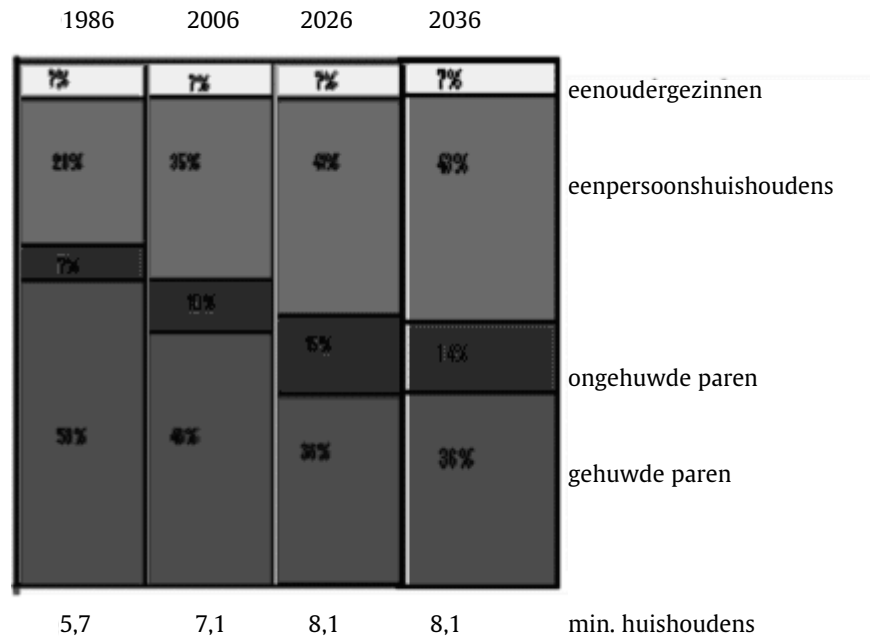


Bron: Maarten Alders en Han Nicolaas³

Het aantal gehuwde paren neemt op grond van de prognoses de komende dertig jaar af tot 2,9 miljoen. Het aantal niet-gehuwd samenlevende paren neemt daarentegen toe tot 1,1 miljoen (grafiek 2). Dit is voor het fiscale inkomensbeleid niet zonder betekenis.

3. Maarten Alders en Han Nicolaas, Huishoudensprognose 2004-2050: belangrijke uitkomsten, Centraal Bureau voor de Statistiek, Bevolkingstrends , 2e kwartaal 2005.

Grafiek 2: Samenstelling huishoudens (1986-2036)



Een tweede argument voor evaluatie van het fiscale gezinsbeleid is de zorgelijke wildgroei in heffingskortingen. Politici zijn op dat terrein zeer actief. Ze beogen via fiscale en andere financiële maatregelen de primaire inkomensverdeling, zoals die via het marktmechanisme tot stand komt, bij te buigen naar maatschappelijk wenselijke verhoudingen. Dat vereist vaak bijsturing aan de onderkant van het inkomensgebouw. De heffingskortingen blijken daarvoor een aantrekkelijk instrument te zijn. Anders dan bij de vroegere belastingvrije sommen het geval was, lekt er bij de toepassing van heffingskortingen minder geld weg naar de hoge inkomensgroepen. Het instrument is derhalve effectiever. Nadeel van de heffingskortingen is hun politieke populariteit. Ze worden te gemakzuchtig ingezet. Dit hebben ze trouwens gemeen met de zogenoemde *belastinguitgaven*.⁴

Sommige heffingskortingen hebben een specifieke beleidsdoelstelling. Zo moet de arbeidskorting het functioneren van de arbeidsmarkt verbeteren. De (aanvullende) combinatiekorting en de levenslooptkorting worden ingezet om het combineren van zorg- en werktaken te stimuleren. De mantelzorgerkorting⁵ moet het vrijwilligers-

- *Wildgroei heffingskortingen*

4. Onder belastinguitgaven worden de afwijkingen van de normale heffingsstructuur verstaan die beogen een bepaalde beleidsdoelstelling te realiseren die ook via rechtstreeks beleid zou kunnen worden geïmplementeerd, maar waarvoor het fiscale instrument bestuurlijk meer adequaat wordt geacht.
5. Deze korting zou met ingang van 2007 van kracht worden.

werk in de mantelzorg aantrekkelijk maken.⁶ De korting voor gewenste maatschappelijke beleggingen fungeert als een belastingsubsidie voor beleggingen die zonder fiscale ondersteuning niet voldoende bestand zouden zijn tegen de eisen van het marktmechanisme. Ze zouden zonder subsidie niet tot ontwikkeling komen, terwijl ze maatschappelijk wel gewenst zijn. Andere kortingen zijn rechtstreeks gericht op het bijsturen van de secundaire inkomensverhoudingen. Ze beogen wijziging te brengen in de verdeling van de belastingdruk en zodoende in het netto besteedbare inkomen. Met dat doel zijn de kinderkortingen, de (aanvullende) alleenstaand-ouderkorting, de (alleenstaande) ouderenkorting en de jonggehandicaptenkorting ingezet.

Het is evenwel de vraag of de ingeslagen weg wel de juiste is. Politici realiseren zich te weinig dat heffingskortingen als beleidsinstrument in het algemeen niet zo geschikt zijn om stimuleringsbeleid te voeren. Ze leiden immers tot hogere tarieven die deze kortingen moeten bekostigen. In feite wordt het gas- en rempedaal tegelijkertijd ingetrapt. Het toekennen van heffingskortingen is voorts niet altijd goed voor de arbeidsparticipatie.⁷

In tabel 3 wordt de explosieve toename van de verschillende heffingskortingen aangegeven. Vording, Goudswaard en Caminada hebben berekend dat bij een inflatieneutrale ontwikkeling van de heffingskortingen de beide laagste tarieven van box 1 in de loon- en inkomstenbelasting met 3%-punten verlaagd hadden kunnen worden en de seniorentarieven elk met 1,5%-punt.⁸ Zij wijzen er ook op dat met de toename van de kortingen het zogenoemde *verzilveringsprobleem* steeds groter wordt. Hun conclusie rechtvaardigt een meer systematisch onderzoek.

6. In het Belastingplan 2007 is aangekondigd dat de mantelzorgerkorting zal worden omgezet in een uitgavenregeling, 'waarin de mantelzorgers gerichte waardering ontvangen'. Terecht is geconstateerd dat de mantelzorgerkorting belangrijke nadelen in de uitvoeringssfeer heeft. De vrees is gerechtvaardigd dat dit met een subsidieachtige regeling niet anders zal zijn.
7. R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens, Fiscaal-economische uitdagingen voor een volgend kabinet, WFR 2006/6662.
8. Henk Vording, Kees Goudswaard, Koen Caminada, De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?, in: Vijf jaar Wet IB 2001, Kluwer, Deventer, 2006.

Tabel 3: Ontwikkeling omvang heffingskortingen 2001-2005

	2001	2005	Toename
Heffingskorting	1 576	1 894	+ 20%
Arbeidskorting	920	1 287	+ 40%
Kinderkorting plus aanvulling	230	802	+ 249%
Combikorting plus aanvulling	138	621	+350%
Ouderenkorting plus aanvulling	484	741	+ 53%
Alleenst.ouderk.plus aanv.	2522	2802	+ 11%
Jonggehandicaptenkorting	484	639	+ 32%
<i>Budget overheid x € 1 mln.</i>	<i>24 796</i>	<i>31 720</i>	<i>+ 28%</i>

Bron: Bedragen zijn deels ontleend aan congrespaper van Vording, Goudswaard, Caminada⁹ en berusten deels op eigen berekening.

De systeemspanning in de inkomstenbelasting door heffing op basis van individuele draagkracht of gezinsdraagkracht is ondanks de Belastingherziening 2001 nog steeds niet bevredigend opgelost. Alleenverdienergezinnen betalen substantieel meer belasting dan tweeverdienergezinnen met gelijk gezinsinkomen. De in de Wet IB 2001 gekozen compromisoplossingen zijn uitvoeringstechnisch onnodig ingewikkeld vormgegeven. Ze verdienen een drastische vereenvoudigingsoperatie. Daarbij gaat het vooral om stroomlijning van het fiscale partnerbegrip. Ook moeten de fiscale toerekeningsregels met betrekking tot de inkomensaanbreng in de gezins sfeer kritisch tegen het licht worden gehouden. Het is, uitgaande van de gezinsdraagkracht, moeilijk te aanvaarden dat bij gelijke gezinsinkomens de belastingdruk door ongelijke inkomensaanbreng van de partners substantieel hoger kan zijn dan bij gelijke inkomensaanbreng het geval is.

Rond de millenniumwisseling meldde het CBS dat sedert 1980 het aantal tweeverdieners meer dan verdubbeld is. Het aantal (echt)paren met één inkomen is in dezelfde tijd meer dan gehalveerd en zakte in 1997 voor het eerst onder de één miljoen. Het aantal tweeverdieners kwam in 1997 uit op 2,4 miljoen. De groei van het aantal tweeverdieners deed zich vooral voor bij paren met kinderen en bij paren ouder dan 45 jaar. Bij jonge paren zonder kinderen bleef de groei beperkt. Van hen was in 1997 al 96% tweeverdiener. Bij de tweeverdieners verdiende de man in 1997 gemiddeld € 19 330 netto. De vrouw bracht gemiddeld bijna de helft van dit bedrag in: € 9300. De overige gezinsleden verdienden gemiddeld € 1588. Het gemiddeld besteedbaar inkomen van het gezin bedroeg circa € 30 000. Er is een versnelling in de groei van tweeverdienergezinnen zichtbaar. In de periode 1992-1995 steeg het aantal tweeverdieners met gemiddeld 64 000 per jaar. In 1996 en 1997 was dit 100

- *Individuele versus gezinsdraagkracht*

- *Het aandeel tweeverdienergezinnen groeit*

9. Henk Vording, Kees Goudswaard, Koen Caminada (2006).

000 per jaar.¹⁰ In 2000 bedroeg het gemiddelde inkomen van de meestverdiener € 22 000 en van de minstverdiener was dit € 10 000.¹¹ Het ligt in de lijn der verwachtingen dat deze trend zich in de 21^e eeuw versterkt zal doorzetten.

De op 1 januari 2006 van kracht geworden Zorgverzekeringswet en de vanaf 1 september 2005 geldende Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) zijn weliswaar formeel geen onderdeel van het belastingstelsel, maar de daaruit voortvloeiende premies en toeslagen hebben wel een met de fiscaliteit vergelijkbaar resultaat op de besteedbare inkomens en inkomensverhoudingen van gezinnen en alleenstaanden. De inkomenseffecten van de inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen zijn in hoge mate afhankelijk van de gezinsopbouw en de inkomensaanbreng door de partners. Samen met het assortiment van belastingkortingen en de hierna te noemen verzilveringsmaatregelen, vormen ze een complex geheel van regelgeving waarin het moeilijk is nog door de bomen het bos te zien.

De heffingskortingen en toeslagen introduceren sluipenderwijs een negatieve inkomstenbelasting zonder dat daarover een principiële discussie wordt gevoerd. Doordat de heffingskortingen aan de onderkant van het inkomensgebouw soms geen daadwerkelijke besparing van belasting en volksverzekeringspremie meer opleveren, moet in bepaalde gevallen de heffingskorting of belastingaftrekpost anderszins worden verzilverd. Ongeveer 780 000 personen blijken niet alle kortingen waar ze recht op hebben, te kunnen verzilveren. Oorzaak is het feit dat er over hun inkomen onvoldoende belasting en premies zijn betaald om de verrekeningsmogelijkheid te kunnen effectueren. Dat maakt een aanvullende verzilveringsregeling noodzakelijk. Het door het kortingen- en toeslagenassortiment ontstane ingewikkelde regelcomplex kan en moet beslist eenvoudiger.

De telkens oplopende – en ook nu weer actuele – vlaktaksdiscussie raakt ook de inkomstenberekening in gezinsverband. Door de vlaktaks wordt in feite het principiële verschil tussen een gezinsbelasting en een individuele belasting uitgevlakt. De vraag is of de vlaktaks een aantrekkelijk beleidscompromis kan zijn dat de aanhangers van de gezinsbenadering en die van de individuele benadering kan verenigen. Dit vereist nadere analyse.

In 2006 staat vooral de fiscale vormgeving van het inkomensbeleid in het brandpunt van de belangstelling. In 1986 was de fiscale focus nadrukkelijker gericht op de emancipatie van de gehuwde vrouw.

- *Zorgverzekeringswet en AWIR*

- *Negatieve inkomstenbelasting*

- *Vlaktaksdiscussie*

- *Gezinsinkomensbeleid*

10. CBS, Webmagazine 31 mei 1999, Tweeverdieners in opmars.

11. CBS, Statline, Inkomens van een- en tweeverdieners, Voorburg/Heerlen 2006-10-09.

De overheid rekent het tot haar taak een redelijke inkomensverdeling tot stand te brengen. De regerende kabinetten plegen daarom, afhankelijk van hun politieke kleur, meer of minder expliciet, inkomenspolitiek te voeren. Wat onder een 'redelijke' inkomensverdeling moet worden verstaan, wordt bepaald door de heersende maatschappelijke en politieke opvattingen.

Beschouwingen daaromtrent brengen wetenschappers al snel in politiek woelig vaarwater. Om enige greep te krijgen op die vraagstelling, keer ik terug naar een pakkend citaat van een van mijn gewaardeerde collegae van het eerste uur, waarmee ik ook in 1980 mijn proefschrift 'Belasting naar draagkracht' opende.¹ Wolfson stelde in zijn inaugurele rede 'Op zoek naar een aanvaardbare verdeling': 'Erkenning dat vrije mensen geen opperste economische, ethische of ideologische maatstaf voor hun doen en laten kan worden opgelegd, maakt het ons niet gemakkelijker bij het zoeken naar criteria voor een inkomenspolitiek. Bij ontstentenis van een objectieve, duidelijke omschreven exogene norm zullen we na moeten gaan, over welke opvattingen omtrent de verdeling we het eens kunnen worden'. Op deze wijze wordt duidelijk tot uitdrukking gebracht dat de inkomensverdeling geen door de marktverhoudingen gedicteerd economisch gegeven is, maar dat het de uitkomst is van een maatschappelijk keuzeproces, waarbij de normstelling en de resultaten niet bij voorbaat vaststaan.²

In de jaren zeventig was de (her)verdeling van het inkomen een belangwekkend politiek thema. Het kabinet-Den Uyl schetste in zijn Interim-nota Inkomensbeleid³ de contouren van een inkomensbeleid dat zich kenmerkte door een sterk normatief (sociaal-democratisch) karakter. Roscam Abbing schreef in 1974 het boek 'Kleine ethiek van de inkomensverdeling'⁴ en Pen en Tinbergen publiceerden in 1977 hun boek

HOOFDSTUK 2

De maakbaarheidsfilosofie

– *Inkomenspolitiek* –

1. Belasting naar draagkracht, Geschrift nr. 7 in de serie Geschriften van het Fiscaal-economisch instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Kluwer/Samsom, Deventer/Alphen a/d Rijn, 1980.
2. D.J. Wolfson, Op zoek naar een aanvaardbare verdeling. Een beschouwing over het arbitraire karakter van criteria voor de inkomensverdeling, Stenfert Kroese, Leiden, 1977, blz. 5.
3. Interim-nota Inkomensbeleid, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 399, nrs 1-2.
4. P.J. Roscam Abbing, Kleine ethiek van de inkomensverdeling, Kluwer, Deventer, 1974.

‘Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling’.⁵ Er volgde een reactie van de Teldersstichting: ‘Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogen’⁶, mede steunend op het standaardwerk van J. Rawls, *A theory of Justice* uit 1971.⁷ De discussie van toen is tegenwoordig vooral op de extremiteiten gericht: de technocratataks en het armoededebat.⁸ De groeiende tweedeling tussen eenverdiener- en tweeverdienergezinnen trekt weinig aandacht. Voorts leert de actuele vlaktaksdiscussie dat de draagkrachtbenadering, die in 1980 nog tot uitdrukking werd gebracht in een fijnmazige tariefprogressie met tien tariefschijven, oplopend van 18 tot 72% (exclusief de premies volksverzekeringen), wel heel erg verleden tijd is geworden.

De bestuurlijke maakbaarheidsfilosofie van de afgelopen decennia staat tegenwoordig stevig ter discussie. Een groter geloof in de zegeningen van de markt (een ander soort maakbaarheidsgeloof), is ervoor in de plaats gekomen. Niet alleen in het inkomensbeleid, maar op alle terreinen van het openbaar bestuur is twijfel gerezen aan de bestuurlijke maakbaarheid. In het ‘Kabinetsplan aanpak administratieve lasten’⁹ erkent het huidige kabinet dat de overheid zich de afgelopen jaren te veel de rol heeft aangemeten van de ultieme probleemoplosser. De overheid heeft zich met een te grote mate van vanzelfsprekendheid gemanifesteerd als de grote regelaar die probeert om voor alle grote en kleine problemen van de steeds complexer wordende samenleving een oplossing te vinden door middel van nieuwe en aanvullende regelgeving. Daardoor is een woud aan wetten en regels gegroeid dat een steeds groter beslag heeft gelegd op de bewegingsvrijheid van burgers en het bedrijfsleven. Te zeer zijn de regelgevers ervan uitgegaan dat de burgers en ondernemingen geen eigen verantwoordelijkheid kan worden toevertrouwd. Daardoor hebben deze het onbehaaglijke gevoel als kleine kinderen te worden behandeld en heeft de regelcultuur aan intrinsieke waarde ingeboet.¹⁰

Het ongenoegen over de regeldruk komt voort uit beleidsdilemma’s die nooit volledig oplosbaar zullen zijn. De samenleving klaagt over de toenemende regeldruk, maar vraagt in concrete gevallen tegelijkertijd duidelijke regelgeving, dat wil zeggen: gedetailleerd uitgewerkt en op maat gesneden. Het gaat om regels die moeten voldoen aan de eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar die ook in de uitvoeringspraktijk soepel toepasbaar zijn. Deze regelparadox leidt ertoe, dat van

– Bestuurlijke maakbaarheidsfilosofie –

5. J. Pen/J. Tinbergen, Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling, Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1977.
6. Geschrift nr. 34 van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogen, 1979.
7. J.Rawls, A theory of Justice, Harvard Univ. Press, Cambridge, 1971.
8. Zo beoogt de sedert 1 maart 2006 geldende Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) een matigend effect te veroorzaken (Wet van 9 februari 2006, stb. 2006, 95).
9. Notitie Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, door de ministers van Financiën en van Economische Zaken met brief van 9 april 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 515, nr. 1.
10. Zie ook de startaanbevelingen van de Commissie Stevens, juni 2005.

echte vermindering van de regeldruk in de praktijk weinig terecht komt. Het vereist een bestuurlijke ommekeer. Het is van belang de primaire verantwoordelijkheid van de burgers te erkennen en ze te laten meedenken over de manier waarop de doelstellingen van de regelgeving het beste kunnen worden bereikt. Anderzijds is het niet realistisch de zelfredzaamheid van de burgers te overschatten. Juist omdat de overheid het schild moet zijn voor de zwakkeren, die zich moeilijker staande kunnen houden in het geweld van het marktmechanisme, zal zij zich verantwoordelijk moeten voelen voor de sociaal-economische bescherming van de kwetsbare groepen in de samenleving. Vanuit die verantwoordelijkheid moet zij ongewenste markteffecten corrigeren. Zij zal dus ook grenzen moeten stellen aan de markt; het territorium waarop de zelfredzamen gemakkelijker hun persoonlijk belang kunnen behartigen dan de kwetsbaren.

Bert de Vries constateert in dat verband: 'In de jaren negentig werd de ideologie van de verantwoordelijke samenleving meer en meer aangekleed met de elementen van het neoliberale marktdenken. Sturing door de overheid moest zoveel mogelijk worden vervangen door regulering van vraag en aanbod door de mechanismen van de vrije markt. Hand in hand daarmee trad een verdere verschuiving op in het mensbeeld dat richtinggevend was voor de politiek. Die verschuiving kan niet los worden gezien van de groeiende aandacht voor het electorale belang van de sterk groeiende middenklasse. Als prototype van die middenklasse gold de mondige, geëmancipeerde burger die het liefst zijn eigen boontjes dopt en overheidszorg al gauw als bevoogding beschouwt. Om die burger te gerieven moest de overheid ook bij het aanbieden van collectieve voorzieningen meer ruimte bieden voor het maken van eigen keuzes.(...) Voor het sociale beleid betekende het centraal stellen van de mondige, geëmancipeerde burger dat hogere eisen konden worden gesteld aan weerbaarheid en het dragen van eigen verantwoordelijkheid.'¹¹

Het in de jaren tachtig opkomende neoliberale, geïndividualiseerde marktdenken vroeg om bijpassende flexibilisering in de regelgeving. Er ontstonden allerlei ingewikkelde keuzearrangementen waarmee de burger in staat moest worden gesteld een fiscaal optimale positie in te nemen. Vaak hebben deze goede bedoelingen door hun complexiteit een contraproductieve uitwerking gekregen. Zij hebben het gevoel van onbehagen eerder vergroot dan verkleind. De betrokkene heeft veelal het vreemdende gevoel dat hij zijn eigen positie niet meer kan overzien, laat staan dat hij in staat is een meer optimale positie tot stand te brengen. De overheid moet zich daarom kritischer en terughoudender opstellen in wát zij regelt en hóe zij iets regelt. Zij moet dat kleed van de verzorgingsstaat durven afleggen en kiezen voor de participatiestaat. Zij kan en moet niet altijd de volle verantwoordelijkheid willen overnemen. Zij moet haar bestuurlijke aandachtsveld gericht kiezen. De overheid moet niet te gretig het privé-domein van de burger willen betreden. Die terughoudendheid geldt ook voor het fiscale gezinsbeleid; een terrein waar respect voor de privacy van nature groot moet zijn. Dat laat onverlet dat zij zich wel verantwoordelijk moet voelen voor de maatschappelijke consequenties van het gezinsleven. Zij

11. Bert de Vries, *Overmoed en onbehagen*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2005, blz. 14.

moet sociaal en maatschappelijk bijspringen waar ondersteuning wenselijk of nodig is.

Feit is dat de overheid reeds decennialang een meer of minder gericht gezinsbeleid voert. Ook fiscaal. Onder invloed van de emancipatiebeweging – en in lijn met de nota Op Weg¹ – werd in de jaren tachtig het voorheen sterk rolbevestigende karakter van de loon- en inkomstenbelasting doorbroken. Tot en met 1983 werd er fiscaal zonder meer van uitgegaan dat de gehuwde man als kostwinner fungeerde. Hij kreeg als zodanig ook een hoge belastingvrije som.² Als zijn vrouw eveneens een arbeidsinkomen verwierf, moest zij volstaan met een belastingvrije som die slechts 20% bedroeg van die van haar man. Verder was het huwelijk de enige officieel erkende samenlevingsvorm. Ongehuwde samenlevers werden fiscaal als zodanig niet erkend. Zij vormden geen gezin en kregen als ongehuwden ieder een belastingvrije som toegekend ter grootte van 78% van die van de alleenverdiener, of 58% als ze jonger waren dan 35 jaar.³

Het feit dat ongehuwde samenlevers officieel als gezin werden miskend, was maatschappelijk misschien wel grievend, maar het leverde hen fiscaal wel een aantrekkelijk voordeel op. 'Ongehuwd' werd fiscaal gelijkgesteld aan 'alleenstaand' en dat betekende dat ongehuwde samenlevers niet werden belast voor de schaalvoordelen die aan gehuwden wegens hun gezamenlijke huishouding werden toegeschreven. De belastingvrije som van een gehuwd paar bedroeg daardoor slechts 64% van de gezamenlijke belastingvrije sommen van twee oudere ongehuwde samenlevers, respectievelijk 86% van twee ongehuwde samenlevers jonger dan 35 jaar. Ging de gehuwde vrouw buiten de huishouding werkzaamheden verrichten, dan werd het teloorgaan van haar besparende huishoudelijke activiteiten 'gecompenseerd' door toekenning van een 'eigen' bescheiden belastingvrije som. De belastingvrije-somverhoudingen tussen gehuwde en ongehuwde samenlevers werden in dat geval respectievelijk 77% (samenlevers van 35 jaar of ouder) en 103% (samenlevers jonger dan 35 jaar).

HOOFDSTUK 3

Fiscaal gezinsbeleid

3.1 **Nota Op Weg**

1. Nota inzake gelijke behandeling voor loon- en inkomstenbelasting van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man, en deelgenoten aan vormen van samenleven en samenwonen, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr. 15 835.
2. Deze bedroeg in 1983 f 12 716, ofwel in huidige munt € 5770.
3. Respectievelijk f 9921 (€ 4502) of f 7381 (€ 3349); jaar: 1983.

De Tweeverdienerswetgeving van 1984 heeft de toenmalige regeling voor gezinsinkomsten drastisch gewijzigd. De inkomensbestanddelen waarvoor de vrouw zelfstandig werd belast, werden uitgebreid. Maar ook werd gebroken met het principe dat de niet-persoonsgebonden inkomensbestanddelen per definitie aan de man werden toegerekend. Vanaf 1984 werden die inkomsten toegerekend aan de partner met het hoogste persoonlijke arbeidsinkomen. En dat kon ook de vrouw zijn. Voorts werden samenlevingsverbanden van gehuwden en ongehuwden (hierna samengevat onder de term 'gezin') in beginsel gelijk behandeld. De gehuwde en ongehuwde samenlevers kregen zodoende een gelijke belastingvrije som (f 7662, ofwel € 3477). Alleenstaanden kregen in de vorm van een alleenstaande-toeslag een extra toeslag van 34% (f. 2636, ofwel € 1196).⁴ Voor het gezinsmodel was niet langer het formele criterium *'de huwelijkse staat'* bepalend, maar het *feitelijk samenleven*.

Om twee redenen had deze stelselwijziging maatschappelijk ingrijpende consequenties. De eerste was dat deze gelijkschakeling van gehuwde en ongehuwde samenlevers tot forse uitvoeringsproblemen leidde. Ook voor ongehuwde samenlevers moest rekening worden gehouden met de schaalvoordelen van het samenwonen zoals dit bij gehuwden het geval was. Aanvankelijk gebeurde dit door rekening te houden met het schaalvoordeel van het samenwonen door aan gezinnen een belastingvrije som toe te kennen die kleiner was dan het dubbele van die van een alleenstaande. Vanaf 1984 werd dit geëffectueerd door toekenning van een alleenstaande-toeslag aan personen die geen deel uitmaakten van een gezin (f. 2636, ofwel € 1196). De Belastingdienst als uitvoeringsinstantie moest zich begeven in de vooraf voor ongehuwde samenlevers nogal privacygevoelige – en uitvoeringstechnisch nauwelijks bevredigend verifieerbare – vraagstelling of personen een gezamenlijke huishouding voerden dan wel alleenstaand waren met een zelfstandige eigen huishouding. Voor ongehuwden kon niet worden teruggevallen op een formeel criterium, zoals dat voor gehuwden wél mogelijk was. De daarvoor gevolgd *'tandenborstelbenadering'* heeft nogal wat deining veroorzaakt en is om die reden geen lang leven beschoren geweest.

De tweede complicerende consequentie van de stelselwijziging betrof de wens tot individualisering van de belastingvrije som. Het ideaal spoorde niet met de maatschappelijke realiteit. Een algehele individualisering van de belastingheffing zou namelijk tot forse inkomenseffecten leiden. Onverkorte toepassing van de geïndividualiseerde toekenning van de belastingvrije som zou vele gezinnen bij gelijkblijvende tarieven immers aan de rand van de financiële afgrond brengen. Vanwege de bestaande maatschappelijke rolverdeling verrichtten vele (gehuwde) huisvrouwen geen betaalde werkzaamheden buiten de huishouding of genoten slechts minimale bijverdiensten. De man zou bij algehele individualisering zijn belastingvrije som zien duikelen van f 12 176 (€ 5525) naar f 7662 (€ 3477) en dus zou hij over f 5054

3.2 **De Tweeverdienerswetgeving 1984**

– Twee complicerende consequenties –

4. Hierbij wordt geabstraheerd van de (aanvullende) alleenstaande-ouder-toeslag.

(€ 2048) méér belastbaar inkomen belasting moeten gaan betalen, terwijl zijn vrouw een belastingvrije som van f 7662 (€ 3477) zou krijgen die zij door afwezigheid of de geringe omvang van haar inkomen in het geheel niet, of slechts zeer ten dele, zou kunnen effectueren. Om deze belastingdrukverzwaring van het traditionele gezin te omzeilen werd ter compensatie de *alleenverdiener-toeslag* en de *bijna-alleenverdiener-toeslag* ingevoerd.⁵ Dat leidde echter vanwege de daarin opgenomen inkomensgrenzen tot onwenselijke schokeffecten.

Daardoor moest in 1985 opnieuw wijziging worden gebracht in de belastingvrij-sommenstructuur. De algemene belastingvrije som kon vanaf 1985 worden verdubbeld als de andere partner in het geheel geen inkomen had (de zogenoemde *alleenverdiener-toeslag*). Had deze partner wél inkomen, hoe gering dan ook, dan verviel de kwalificatie 'alleenverdiener' en viel de belastingvrije som terug tot het algemene niveau van f 7168 (€ 2799). Bleek evenwel het bijkomende partnerinkomen zo gering te zijn dat die partner zijn eigen belastingvrije som niet geheel kon benutten, dan kon het onbenutte gedeelte worden overgeheveld naar de andere partner (*integrale voetoverheveling*).⁶

Niet alleen door de nogal bewerkelijke administratieve processen, maar vooral door de daardoor opgeroepen inkomenseffecten is in 1985 rond deze groep van voetoverhevelaars (de zogenoemde *kleine tweeverdieners*) nogal wat commotie ontstaan. Vergeleken met 1984 – en dat zal toendertijd voor de meeste betrokkenen de vergelijkingsmaatstaf zijn geweest – ondervonden de kleine tweeverdieners doorgaans een forse stijging van de belastingdruk. De belastingbesparingswaarde van de eigen belastingvrije som was veelal minder groot dan dit aftrekbedrag bij de partner met een hoger inkomen zou opleveren. Dit effect werd versterkt door de extra lastenverzwaring die het gevolg was van de in dat jaar doorgevoerde individualisering van de premieheffing volksverzekeringen. Tot en met 1984 gold voor gehuwden namelijk een gezamenlijk premiemaximum. Als de man reeds dit maximum verdiende,

– *Kleine tweeverdieners* –

5. De alleenverdiener-toeslag werd toegekend aan de belastingplichtige die samenleefde met een partner zonder inkomen of met een inkomen dat niet hoger was dan f 5062 (€ 2297). In dat geval kreeg de kostwinner een toeslag op de belastingvrije som van f 5538 (€ 2513) zodat zijn belastingvrije som in totaal f 13 200 (€ 5990) bedroeg. Zijn belastingvrije som onderging dan, vergeleken met en uitgedrukt in guldens van 1983, geen achteruitgang. Was het partnerinkomen hoger dan f 5026 (€ 2297), maar niet hoger dan f 7662 (€ 3477), dan kreeg de meestverdienende partner een bijna-alleenverdiener-toeslag van f 2636 (€ 1196) die zijn totale belastingvrije som op f 10 298 (€ 4673) bracht. Maar dat leidde tot zeer onbevredigende schokeffecten. De koppeling van de toeslagen aan het partnerinkomen had immers tot gevolg dat bij (geringe) overschrijding van de desbetreffende inkomensgrens de alleenverdiener-toeslag verschrompelde tot de bijna-alleenverdiener-toeslag of de bijna-alleenverdiener-toeslag geheel verloren ging.
6. Deze integrale voetoverheveling was echter pas mogelijk als het jaarinkomen van de partner bekend was en kon in feite dus pas bij aanslagregeling na afloop van het jaar worden geëffectueerd. Eveneens werd het om die reden niet mogelijk geacht de integrale voetoverheveling al in de loonbelasting in te bouwen.

was de echtgenote per saldo over haar inkomen geen premie meer verschuldigd. Ingaande 1985 werd overgestapt op een individueel maximum en daardoor was iedere partner tot het premiemaximum van f 8096 (€ 3673) (1985) zelfstandig premie verschuldigd.^{7 8}

De Vereenvoudigingswetgeving van 1990 heeft de tariefstructuur van de inkomstenbelasting opnieuw grondig gewijzigd. De complexiteit van de belastingvrijesom-methode noopte al spoedig tot een drastische vereenvoudiging. Dat gebeurde uiteindelijk in 1990. Bij die gelegenheid werd de belastingvrije som strakker geïndividualiseerd. Iedere huwelijkspartner kreeg zijn eigen basisaftrek. De alleenverdienertoeslag en de bijna-alleenverdienertoeslag werden afgeschaft. Om tegemoet te komen aan alleenverdienersituaties werd wel de mogelijkheid geopend de basisaftrek over te dragen aan de andere huwelijkspartner. Deze overdracht was evenwel om inkomenspolitieke redenen aan beperkingen gebonden. Overdracht was slechts mogelijk als het partnerinkomen lager was dan het bedrag van de basisaftrek. Deze overdracht werd trouwens ook mogelijk gemaakt voor ongehuwd samenwonenden.

Voorts werd – met een tweejarige overgangsregeling – de bij de Tweeverdienerswetgeving ingevoerde alleenstaandentoeslag weer afgeschaft. De uitvoeringsproblemen bleken te groot.

Een derde majeure vereenvoudiging betrof de uniformering van de heffingsgrondslag en belastingvrije som voor de loon- en inkomstenbelasting enerzijds en de premieheffing volksverzekeringen anderzijds. Uitvoeringstechnisch is dit naar mijn mening een van de belangrijkste vereenvoudigingsoperaties na de Tweede Wereldoorlog geweest. Aanvankelijk leverden de overgangsproblemen nogal wat aanpassingsproblemen op (toekenning van de zogenoemde *overhevelingstoeslag* en bruteringsoperaties in de uitkeringssfeer). Maar geleidelijk gingen de vereenvoudigingsvoordelen zwaarder wegen dan de aanpassingsproblemen.

De Vereenvoudigingswetgeving bracht evenwel geen wijziging in de toerekening van inkomensbestanddelen aan de huwelijkspartners. Gehuwden moesten – ongeacht hun huwelijksregime – hun inkomsten blijven opsplitsen in persoonsgebonden (individueel) inkomen en niet-persoonsgebonden (gemeenschappelijke) inkomen.

3.3 De Vereenvoudigingswetgeving 1990

– Vernieuwingscomponenten –

– Geen wijziging inkomensberekening partners –

7. Inclusief opslagpremies AKW, AAW en AWBZ maximaal f 17 286 (€ 7844).
8. In 1986 is vergeleken met 1985 geen wezenlijke wijziging meer aangebracht. Als een partner wel de arbeidstoeslag, doch niet de aanvullende arbeidstoeslag ontving, werd de voetoverheveling iets verruimd. Bij het bepalen van het over te hevelen inkomen mocht het partnerinkomen eerst met 15% worden verminderd. Dit verruimde het traject waarover voetoverheveling mogelijk was en hield een verkapte verhoging van de belastingvrije som in.

Toerekening van het niet-persoonsgebonden inkomen bleef krachtens wettelijk voorschrift plaatsvinden aan de huwelijkspartner met het hoogste persoonlijke inkomen. Voor ongehuwden bleef een individuele inkomensberekening gelden.

Opmerkelijk element van de Vereenvoudigingswetgeving was, dat via de fiscaliteit gericht arbeidsmarktbeleid werd gevoerd. De belastingvrije som, die haar bestaansreden ontleende aan draagkrachtoverwegingen, werd uitdrukkelijk mede dienstbaar gemaakt aan de wens tot versterking van arbeidsparticipatie. Dit was een markante stap op de weg van toenemende instrumentalisering in de belastingheffing. Naast de traditionele budgettaire functie die erop is gericht de collectieve uitgaven naar draagkracht te verdelen, werd het heffingsinstrument ook ingezet om specifieke beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Deze dubbele doelstelling vormt uiteraard geen bijdrage aan de eenvoud van regelgeving. In de vormgeving van de belastingvrije som raakten beide doelstellingen – het draagkrachtelement enerzijds en de stimulering tot arbeidsparticipatie c.q. economische zelfstandigheid anderzijds – bijna onontwarbaar verstrengeld. Tot 1990 werd de waarde van de huishoudelijke arbeid impliciet belast door – per persoon bezien – een lagere belastingvrije som te verlenen aan een alleenverdienersgezin dan aan een tweeverdienersgezin. Bovendien werd door middel van toeslagen op de belastingvrije som een tegemoetkoming gegeven voor de onbenoembare extra kosten die het werken buiten de huishouding oproept. Voorts werd in toenemende mate rekening gehouden met de extra uitgaven in verband met kinderopvang.

Met ingang van 1998 werd deze instrumentele inzet van de belastingvrije som ten behoeve van het arbeidsmarktbeleid versterkt. De belastingvrije som werd uitgebreid met een *bovenbasisaftrekcomponent*. Deze component was, in tegenstelling tot de basisaftrek, niet overdraagbaar aan de andere partner. De bedoeling was zodoende een extra stimulans in te bouwen tot het verrichten van betaalde arbeid buiten de huishouding. Het resultaat was echter dat tweeverdienergezinnen een hogere gezamenlijke belastingvrije som kregen dan alleenverdienergezinnen. Dat doorbrak de fiscale neutraliteit in de rolverdeling van partners in gezinsverband. Gelijke gezinsdraagkracht op gezinsniveau kon zodoende tot verschil in belastingdruk leiden. De invoering van deze niet-overdraagbare component van de belastingvrije som kon worden beleefd als een eerste stap op weg naar de algehele afschaffing van de overdraagbaarheid van de basisaftrek. Daarmee werd in feite een voorschot genomen op de discussie die later in het kader van de vormgeving van de Wet IB 2001 nog scherper aan bod zou komen.

De Wet IB 2001 heeft op het gebied van het fiscale gezinsbeleid een drietal substantiële wijzigingen aangebracht in de belastingheffing van gezinnen. In de eerste plaats werd de belastingvrijesom-methode vervangen door de systematiek van heffingskortingen. Alhoewel de heffingskortingen overeenkomstig de belastingvrije

– *Arbeidsmarktinstrumenten* –

3.4 **Wet IB 2001**

– *Drie vernieuwingscomponenten* –

sommen in de Wet IB 1964 zijn geïndividualiseerd, is in de vormgeving de band met het gezinsinkomen toch niet geheel losgelaten. De gezamenlijke heffingskortingen kunnen namelijk – globaal gezegd – niet tot een hoger bedrag worden verrekend dan het gezamenlijk door de partners betaalde bedrag aan belastingen (inclusief premies volksverzekeringen). Verrekening vindt zodoende plaats op gezinsniveau. Een tweede nieuwtje was de introductie van een afzonderlijk en individueel toe te passen arbeidskorting. Het derde vernieuwingselement betreft de wijze van inkomens-toerekening aan de partners.

De overstap van de belastingvrijesommen-methode naar de heffingskortingsystematiek is een van de meest markante noviteiten van de Wet IB 2001 geweest. De belastingvrije som uit de Wet IB 1964 leverde een belastingbesparing op die afhankelijk was van het toptarief. De heffingskorting van de Wet IB 2001 leidt daarentegen tot een belastingbesparing die voor iedereen gelijk is. Het is een soort basisuitkering die op de verschuldigde aanslag in mindering wordt gebracht dan wel door de Belastingdienst afzonderlijk wordt uitbetaald. De heffingskorting is zodoende zeer transparant.

De toepassing van de heffingskorting roept associaties op met de regelmatig bepleite invoering van het zogenoemde *gewaarborgd basisinkomen*. Er zijn echter ook belangrijke verschilpunten. In de eerste plaats zijn de heffingskortingen van beduidend bescheidener omvang dan het bestaande uitkeringsniveau in de Algemene bijstandswet.⁹ In de tweede plaats kan de heffingskorting nimmer hoger zijn dan de op gezinsniveau betaalde heffingen. Daardoor wijkt zij fundamenteel af van een gewaarborgd basisinkomen. Een gewaarborgd inkomen beoogt namelijk door inkomenssuppletie een inkomensstekort op te heffen; de heffingskorting is niet meer dan een vermindering van belasting.

De algemene heffingskorting is, zoals de naam ook aangeeft, van algemene aard. Het kortingbedrag staat los van de omvang van het eigen of het partnerinkomen. Daardoor is de door deze heffingskorting verkregen belastingbesparing inkomensonafhankelijk en voor iedere partner evenveel waard.¹⁰ Dat impliceert een aantrekkelijke vereenvoudiging in de uitvoeringssfeer en een grotere transparantie van de tariefstructuur. Wel blijft als beperking gelden dat het bedrag dat de partners geza-

– Overstap van belastingvrije som naar heffingskorting –

9. De heffingskorting voor een alleenstaande in 2006 bedraagt € 1990; het netto bijstandsnormbedrag is € 7200.
10. Aangezien de besparingswaarde van de belastingvrije som afhankelijk was van het toptarief, was onder de Wet IB 1964 in gevallen van substantieel inkomensverschil overdracht van de basisaftrek door de minstverdiener aan de hoger belaste meestverdiener aantrekkelijk. Om die reden waren aan de overdrachtsmogelijkheid beperkingen gesteld. Overdracht van de basisaftrek was slechts mogelijk voor minstverdieners die zelf geen inkomen hadden dan wel een belastbaar inkomen hadden dat kleiner was dan de omvang van de belastingvrije som. Daartoe moest voor de overdrachtsmogelijkheid en de bijbehorende tariefgroepindeling steeds de omvang van het partnerinkomen in de beschouwingen worden betrokken. Dat maakte de regeling extra bewerkelijk.

menlijk als heffingskorting ontvangen, niet hoger kan zijn dan hun gezamenlijk als heffing betaalde bedrag. In het Handboek Inkomstenbelasting 2001 sprak ik reeds de vrees uit dat deze heffingstoets in de uitvoeringspraktijk tot invorderingsproblemen zou kunnen leiden.¹¹ Dit wordt veroorzaakt door de beleidskeuze deze korting als voorlopige teruggaaf en op individuele basis uit te keren. Door deze individuele toekenning wordt onvoldoende rekening gehouden met de maximeringsbepaling betreffende de betaalde premies en belasting. Ingevolge artikel 16, tweede lid, AWR kan het te hoog uitgekeerde bedrag weliswaar worden nagevorderd, ook al is er voor de fiscus geen nieuw feit aanwezig, maar in de praktijk treft de terugbetalingsverplichting doorgaans groepen met een zwakke inkomenspositie. Dat maakt de terugvordering problematisch. Het zou uitvoeringstechnisch veel beter zijn geweest de voorlopige toekenning op gezinsniveau af te wikkelen. Maar de wetgever van de Wet IB 2001 heeft de individualisering van de inkomstenbelasting (emancipatie) zo hoog in het vaandel geplaatst, dat de mogelijke terugvorderingscomplicaties voor lief zijn genomen.¹²

De inkomensonafhankelijke heffingskorting in de Wet IB 2001 levert een aantrekkelijke compromisoplossing in de beginselenstrijd tussen de aanhangers van de gezinsbelasting en die van de geïndividualiseerde heffing. De heffingskortingsmethode komt elk van beide partijen een stapje tegemoet. Enerzijds is het overdrachtsvoordeel dat de alleenverdieners met een hoog inkomen genoten door de kortingmethode afgezwakt, terwijl anderzijds de inkomenspositie van alleenverdieners met een inkomen binnen de eerste schijf onaangetast is gebleven. Bijkomende vereenvoudigingswinst is dat de verschillende tariefgroepen in de Wet IB 2001 konden vervallen. De conclusie is gerechtvaardigd dat de overstap in de Wet IB 2001 op de kortingsystematiek als een duidelijke vereenvoudiging kan worden gekwalificeerd.

De omzetting van het onder de Wet IB 1964 geldende arbeidskostenforfait in de arbeidskorting verdient echter een minder enthousiast onthaal. Bezwaar van die omzetting is dat om redenen van arbeidsparticipatie afbreuk wordt gedaan aan het inkomensbegrip als maatstaf van draagkracht. De arbeidskorting is immers in de plaats gekomen van de aftrekbaarheid van kosten in de loonsfeer die zijn gemaakt om het inkomen te verwerven. Dat heeft tot een asymmetrische behandeling geleid van de kostenvergoedingen, die onbelast kunnen worden verstrekt, tegenover de door de werknemer zelf gedragen kosten die als zodanig niet aftrekbaar zijn. Aangezien de vormgeving van de arbeidskorting met de bijbehorende afschaffing van de aftrekbare kosten een algemene systeemwijziging betreft die ook buiten partnerverband

– *Compromisoplossing?* –

– *Arbeidskorting* –

11. L.G.M. Stevens, Handboek Inkomstenbelasting 2001, tekstblok 129.
12. Via Kamervragen is gebleken dat voor het jaar 2002 aan circa 20 000 belastingplichtigen ten onrechte een algemene heffingskorting is uitgekeerd en dat met een vertraging van drie jaren rond de kerst 2005 tot terugvordering is overgegaan. Een algemene terugvorderingsactie over 2001 blijft achterwege. Besluit Staatssecretaris van Financiën van 13 januari 2006, nr. DGB2005/7120U, V-N 2006/7.10.

van belang is, zal ik deze weeffout in het wettelijke systeem van de Wet IB 2001 in dit betoog niet nader uitwerken.¹³

Regelmatig wordt betoogd dat de algemene heffingskorting de toetreding tot de arbeidsmarkt belemmert. De hoge marginale tarieven op arbeid vormen een belangrijk deel van de verklaring voor het feit dat Nederland internationaal nog altijd achterloopt als het gaat om de participatiegraad in uren per werknemer. Dit geldt vooral voor vrouwen. Verzorgende partners worden niet gestimuleerd tot toetreding tot de arbeidsmarkt. De algemene heffingskorting, die als een individuele korting is vormgegeven, werkt feitelijk als een belastingkorting op gezinsniveau. Als de verdienende partner voldoende belasting betaalt, kan de verzorgende partner zijn/haar heffingskorting verrekenen op partnersniveau zonder daarvoor een eigen inkomen te moeten verwerven. Deelname aan de arbeidsmarkt heeft zodoende geen effect op de algemene heffingskorting. Het tweede inkomen wordt daardoor meteen tegen het relatief hoge marginale tarief belast, want de individuele component van de algemene heffingskorting is reeds 'verbruikt' bij de belastingheffing over het inkomen van de meestverdiener. Dit ontmoedigt toetreding tot de arbeidsmarkt. Daarom wordt bepleit – uiteraard gefaseerd in de tijd – de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting af te schaffen. In de afgelopen verkiezingscampagne werd deze overdrachtsmogelijkheid denigrerend aangemerkt als 'aanrechtssubsidie'. Een strikt individuele heffingskorting, waarin de overdrachtsmogelijkheid niet langer mogelijk is, zou een laag entreetarief mogelijk maken en de arbeidsdeelname extra stimuleren.

Maar bij de totstandkoming van de Wet IB 2001 is daarvoor niet gekozen. Op dit punt staan de doelstellingen belasting te heffen naar (gezins)draagkracht en het bevorderen van de arbeidsparticipatie lijnrecht tegenover elkaar. Dit is een hachelijk politiek dilemma. De klassieke afweging moet worden gemaakt tussen rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen. Soms wordt in dat kader bepleit dat de overdracht van de algemene heffingskorting beperkt moet zijn tot de gezinnen met zorgafhankelijke kinderen. Deze discussie sluit aan bij discussies over het verzorgingsloon. Ook kan desgewenst verlaging van de algemene heffingskorting gedeeltelijk worden uitgeruild tegen verhoging van de arbeidskorting. Het is aan de bestuurders om in dit soort beleidskwesties de knopen door te hakken.

De Wet IB 2001 heeft de inkomstenstoerekeningssystematiek tussen de partners wezenlijk gewijzigd. Het onder de Wet IB 1964 bestaande onderscheid tussen persoonsgebonden en niet-persoonsgebonden inkomensbestanddelen is weliswaar in grote lijnen gehandhaafd, maar de wijze waarop de toerekening van de niet-persoonsgebonden (thans: gemeenschappelijke) inkomensbestanddelen moet plaatsvinden, is fundamenteel aangepast. De partners zijn geheel vrij in de wijze waarop zij het *gemeenschappelijk inkomen* fiscaal aan elkaar toerekenen. Zij hebben daardoor binnen deze inkomenscategorie maximale ruimte de fiscaal meest gunstige verdeelsleutel toe te passen. Nadelige inkomenscumulatie kan zodoende worden

– *Gewijzigde inkomenstoerekening tussen de partners* –

13. Zie Fiscale Brandnetels, Kluwer, Deventer, 2004, par. 2.5.

vermeden. De keuzevrijheid bestaat zelfs per vermogensbestanddeel. Separate toerekening van de eigenwoningwaarde en hypotheekrente is evenwel niet mogelijk. Met betrekking tot de toerekeningsmethodiek is ook geen bestendige gedragslijn vereist. De partners zijn daardoor zeer flexibel en beter in staat jaar voor jaar een fiscaal optimale positie in te nemen. De verplichte toerekening aan de persoon van de genietster is echter wel blijven bestaan voor de *persoonsgebonden inkomensbestanddelen*.

Het fiscale partnerbegrip is in de Wet IB 2001 geherformuleerd en naar werkingssfeer uitgebreid tot alle samenlevende partners. De wet stelt niet langer de huwelijkse staat centraal, maar het partnerschap. Daaronder worden begrepen: (1) de huwelijkspartners, (2) de geregistreerde samenlevers en (3) de niet-geregistreerde samenlevers. Zij vormen met de tot hun huishouden behorende kinderen een gezin in de fiscale betekenis van het woord.

Voor gehuwde en geregistreerde partners vloeit de partnerkwalificatie rechtstreeks voort uit de wet. De uitbreiding van het fiscale partnerschap tot de ongehuwde niet-geregistreerde samenlevers steunt op de reeds onder de Wet IB 1964 gehanteerde criteria voor de toen geldende overdracht van de basisaftrek van ongehuwde samenlevers. Hun partnerschap vloeit in de Wet IB 2001 niet meer automatisch voort uit de wet, maar zij kunnen daarvoor opteren; zij worden dan met gehuwde en geregistreerde samenlevers gelijkgesteld. Ongehuwde niet-geregistreerde samenlevers kunnen er echter in de Wet IB 2001 ook voor kiezen fiscaal *niet* als partner te worden aangemerkt.

Beide gewijzigde elementen van de Wet IB 2001, (1) het fiscale partnerbegrip en (2) de toerekening van inkomsten in gezinsverband, verdienen een kritische evaluatie.

Het losser worden van de samenlevingsverbanden en de toegenomen relatiemobiliteit roepen vragen op waaraan vroeger gemakkelijk werd voorbijgegaan. De juridische vorm die mensen aan hun samenlevingsvorm plachten te geven, stond lange tijd buiten discussie. Het huwelijk was de enige wettelijk erkende vorm; het gezin vormde de hoeksteen van de samenleving. Deze gezinsideologie is echter in toeneemende mate onder druk gezet door de emancipatiebeweging. Zij heeft geageerd tegen het traditionele rolpatroon binnen het gezin, waarin de vrouw was voorbestemd om welgemoed de taak van huisvrouw, en liever nog: van huismoeder, op zich te nemen.

Het is de verdienste van de emancipatiebeweging dat zij het gezin als rolconserverend instituut heeft weten open te breken en de vrouw bewust heeft gemaakt van (het ontbreken van) haar maatschappelijke positie. Zij heeft bereikt dat thans in bre-

– *Partnerbegrip* –

3.5 **Het fiscale partnerbegrip**

3.5.1 *Neutraliteit tussen de samenlevingsvormen*

de lagen van de bevolking de erkenning leeft dat mannen en vrouwen gelijk dienen te worden behandeld en dat de met deze erkenning in strijd zijnde instituties moeten worden hervormd. De wet van 1 maart 1980 houdende invoering van de EG richtlijn van 19 december 1978 inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen is daarvan een belangrijke formele bevestiging.

De heersende gezinsideologie bood tot 1984 fiscaal slechts ruimte aan het samenlevingsverband van partners die door een kerkelijk en/of burgerlijk huwelijk met elkaar in de echt verbonden waren. Samenlevingsvormen buiten het huwelijk – anders dan in kloosterverband – werden maatschappelijk, zo niet apert afgewezen, dan toch in elk geval niet erkend als een reguliere vorm van samenleving. Het onderscheid 'gehuwd/ongehuwd' was in de praktijk dan ook identiek aan het onderscheid 'samenlever/alleenstaande'. Ongehuwde samenlevers werden voor allerlei wettelijke regelingen als zodanig genegeerd en golden per definitie als alleenstaanden. We hebben de fiscale historie daarvan in de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 de revue laten passeren.

Het openbreken van het traditionele gezinsconcept verliep, en verloopt nog steeds, langs twee sporen: enerzijds via het *individualiseringsproces*, anderzijds door toepassing van het *neutraliteitsprincipe*.

Het individualiseringsspoor volgend, wordt het al of niet samenleven als zodanig niet als een relevante factor voor de vaststelling van iemands draagkracht erkend. De leefvorm is binnen die opvatting een strikt individuele keuze die geen maatschappelijke consequenties behoort op te roepen. Het gezin verliest met aanvaarding van die opvatting de bijzondere status die het in dat opzicht steeds heeft gehad.

Het neutraliteitsprincipe houdt wél rekening met de samenlevingsvorm, maar behandelt alle samenlevingsvormen gelijk. De sacrale betekenis van het huwelijk is daardoor in het maatschappelijke verkeer op de achtergrond gedrongen. Ontdaan van zijn sacrale elementen, blijft als wezenskenmerk van het huwelijk slechts de wilsovereenstemming tot lotsverbondenheid over (*zorgverbonden partnerschap*). Aldus beschouwd zijn alternatieve samenlevingsvormen die het zorgverbonden partnerschap als kenmerk hebben, niet langer wezenlijk van het huwelijk verschillend. Zij kunnen daarmee onder één noemer worden gebracht. Deze redenering volgend ligt de nadruk niet langer op het onderscheid 'gehuwd/ongehuwd', maar op het onderscheid 'samenlever/alleenstaande'.¹⁴

Men kan de uitbreiding van het fiscale partnerschap tot ongehuwde en niet-geregi-

– Het individualiseringsspoor –

– Het neutraliteitsprincipe –

– Samenleven zonder zorgverbonden partnerschap –

14. Het is natuurlijk ieders goed recht aan het huwelijk een sacrale betekenis – en op die grond een meerwaarde – toe te kennen, maar dit behoeft de wetgever er niet van te weerhouden samenlevingsvormen van ongehuwden, die materieel gelijk zijn aan die van gehuwden, ook gelijk aan die van gehuwden te behandelen.

streerde samenlevers verschillend beoordelen. Thans is officiële registratie als partner mogelijk zonder dat dit zwaardere consequenties oproept dan de zorgplicht die voor gehuwden ten opzichte van elkaar geldt (onder andere alimentatieverplichtingen). Bovendien is het huwelijk toegankelijk gemaakt voor de meeste tweerelaties.¹⁵ Om die reden kan men zich afvragen of samenlevers die deze wederzijdse zorgplicht niet aanvaarden, fiscaal als partner moeten worden erkend. De wetgever van de Wet IB 2001 heeft deze eis evenwel niet gesteld. Ook zij kunnen opteren voor het fiscale partnerschap. Opmerkelijk is voorts dat de ongehuwde, niet-geregistreerde samenlevers in de thans geldende wet zelfs van jaar tot jaar opnieuw hun keuze kunnen bepalen en zodoende telkens ook jaar voor jaar de voor- en nadelen van de partnerkwalificatie kunnen afwegen. De groep 'gehuwden en geregistreerden' heeft deze mogelijkheid niet. Een keuzemogelijkheid voor de status van samenlever of alleenstaande met meer duurzame en verderstrekkende consequenties dan thans het geval is, had daarom voor de hand gelegen. Maar naar mijn mening moet thans de meer principiële vraag onder ogen worden gezien, of de in 2001 ingevoerde mogelijkheid voor ongehuwde/niet-geregistreerde samenlevers te kunnen opteren voor het partnerschap, wel passend is in een draagkrachtheffing. De wetgever heeft in dat opzicht zijn beleidskeuze (te) pover onderbouwd.

Naast de afbakening van het fiscale partnerbegrip speelt de omstandigheid dat de wetgever zich genoopt heeft gezien in het kader van bijzondere regelingen (bijvoorbeeld in de terbeschikkingstellingsbepalingen) naast de optionele partnerkwalificatie een niet-optioneel – en breder uitgewerkt – materieel partnerbegrip te hanteren. De diverse regelingen kennen verschillende onderling afwijkende begrippen 'gelieerde samenlevers'. Deze diversiteit van benamingen en situaties levert uiteraard geen positieve bijdrage aan een transparant partnerbegrip. Het is te overwegen het materiële partnerbegrip, zoals ontwikkeld voor de terbeschikkingstellingsregeling, als overkoepelend partnerbegrip voor de hele inkomstenbelasting te hanteren en aan te duiden met het geüniformeerd begrip 'gelieerde samenlevers'. Dat is niet alleen overzichtelijker en evenwichtiger, maar voorkomt ook verbodige sfeerovergangen wegens kwalificatieverschillen voor diverse regelingen.

In het Evaluatierapport over de Wet IB 2001, getiteld: 'Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001'¹⁶, is de geldende partnerregeling geëvalueerd. Aan de vrije keuze van ongehuwde samenlevers om te opteren voor 'fiscaal partnerschap', blijken diverse haken en ogen te zitten. Verschillende argumenten pleiten voor afschaffing van deze keuzemogelijkheid. In het rapport zijn genoemd: (1) met het vervallen van de optieregeling wordt de fiscale behandeling van gehuwde en ongehuwde samenlevers op één lijn gebracht, (2) de mogelijkhe-

– Gelieerde samenlevers –

– Evaluatierapport Wet IB 2001 –

15. Door de uitbreiding van de mogelijkheid tweerelaties officieel te bevestigen door het sluiten van een huwelijk is het geregistreerde partnerschap van art. 80a, boek 1, BW in feite overbodig geworden.
16. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 375, nrs. 1-2.

den voor 'partnerarbitrage' door ongehuwd samenlevenden worden weggenomen, (3) ongehuwde samenlevers die niet goed thuis zijn in de fiscale regelgeving kunnen niet meer onbedoeld de partnerfaciliteiten mislopen en (4) met het afschaffen van de keuzemogelijkheid kan administratieve lastenverlichting voor de burgers en de Belastingdienst worden bereikt.

Daar wordt evenwel tegenover gesteld dat het afschaffen van de vrije keuzemogelijkheid om al dan niet als fiscale partner te worden aangemerkt, een ingrijpende wijziging zou zijn van het systeem zoals de wetgever dat met de Wet IB 2001 heeft geïntroduceerd. Aangezien het kabinet geen afbreuk wil doen aan de destijds gemaakte politieke keuze, wordt in het evaluatierapport geen wijziging van dit onderdeel van de partnerregeling voorgesteld. Ook in de notitie 'Harmonisatie partnerbegrip' wordt geen nader standpunt ingenomen. Er wordt slechts op summiere wijze een aantal dilemma's geschetst. De belangrijkste vraag is, 'of het principe van de 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 in de richting van een verplicht partnerschap in de Wet IB 2001.'¹⁷

Naar mijn mening is de in het Evaluatierapport getrokken conclusie onbevredigend. Een evaluatierapport heeft juist de bedoeling dat er lessen worden getrokken uit de bevindingen. Gegeven de mogelijkheid dat voor alle partnerrelaties via registratie of huwelijk de partnerzorg kan worden geëffectueerd, is er geen overtuigende reden daarnaast fiscaal nog een wispelturige derde partnervariant te accepteren. Mij is ook niet duidelijk waarom in de notitie 'Harmonisatie partnerbegrip' een 'zwaarwegend principe van keuzevrijheid' wordt geïntroduceerd, daar waar gehuwden die keuze niet hebben. Nu voorts vastgesteld kan worden dat de toch al theoretisch aanvechtbare optiemogelijkheid in de praktijk bovendien tot uitvoeringsproblemen leidt, is er slechts één conclusie mogelijk: *ongehuwde en niet-geregistreerde samenlevers zijn geen zorgverbonden partners en dienen als zodanig niet langer onder het fiscale partnerbegrip te vallen*. Bij een draagkrachtheffing gaat het immers om duurzame zorgrelaties. In zo'n benadering is het niet passend personen op vrijblijvende wijze jaar voor jaar te laten kiezen of zij de consequenties van het partnerschap al dan niet aanvaarden. De in de Wet IB 2001 opgenomen jaarlijkse keuzemogelijkheid voor ongehuwde niet-geregistreerde partners creëert immers niet alleen strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel, aangezien gehuwde en geregistreerde samenlevers die mogelijkheid niet hebben, maar veroorzaakt ook veel administratieve rompslomp. De bepleite wetswijziging roept geen relevante overgangscomplicaties op, aangezien de switch van partnerschap naar niet-partnerschap reeds in het bestaande systeem is geregeld.

– Beleidsaanbeveling fiscale partnerschap –

17. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de harmonisatie van het partnerbegrip, 30 juni 2006, DB 2006-00352 M.

De keuzen die door samenlevende partners gemaakt moeten worden, zijn weinig overzichtelijk in de wet vastgesteld. Het bestaande wettelijke kader houdt in dat bij aangifte moet worden gekozen voor het partnerschap. Deze keuze voor de kwalificatie als partner wordt onherroepelijk bij het doen van de aangifte. Ook bij bezwaar en beroep kan niet meer op die keuze worden teruggekomen (art. 1.3 Wet IB 2001). Voor de toerekening van de op het partnerschap steunende gemeenschappelijke inkomensbestanddelen kan herziening van de onderlinge verhouding plaatsvinden tot het moment waarop de aanslag van één van de partners onherroepelijk vaststaat (art. 2.17 Wet IB 2001). Blijkens de jurisprudentie (HR 28 april 2006, V-N 2006/23.4 en 23.5) moet er verschil worden gemaakt tussen de situatie dat bij aangifte wél expliciet is gekozen voor het fiscale partnerschap en waarin dat nog niet het geval is geweest. In laatstgenoemd geval staat de keuzemogelijkheid nog open zolang nog niet een van de aanslagen onherroepelijk is komen vast te staan. Per saldo is een onbevredigend en weinig consistent wettelijk systeem gebouwd. Deze constatering onderbouwt de aanbeveling het fiscale partnerbegrip tot de twee eerstgenoemde categorieën (gehuwden en geregistreerden) te beperken (zorgverbonden partnerschap).¹⁸

Afwijkende criteria voor ongehuwd samenlevende partners

Overigens is de doelstelling van de Wet IB 2001 om de ongehuwde samenlever in alle opzichten gelijk te stellen aan gehuwde of geregistreerde partners, niet volledig bereikt. De ongehuwde samenlever die als partner wenst te worden aangemerkt, moet namelijk met een andere ongehuwde meerderjarige partner gedurende het kalenderjaar meer dan zes maanden onafgebroken een gezamenlijke huishouding hebben gevoerd. Dat betekent dat gedurende die periode sprake moet zijn van eenzelfde woon- en inschrijvingsadres. Voor gehuwden en geregistreerden geldt een dergelijke referentieperiode niet. Dat leidt tot merkwaardige verschilpunten in fiscale behandeling. Wanneer een gezamenlijke huishouding van ongehuwde en niet-geregistreerde samenlevers aanvangt in de tweede helft van het kalenderjaar, kunnen de bedoelde partners dus niet, zoals dat voor gehuwden en geregistreerden wél mogelijk is, verzoeken om voor de vaststelling van de belastbare inkomens uit te gaan van toerekening van gemeenschappelijk inkomen op jaarbasis. Die mogelijkheid is in artikel 2.17 Wet IB 2001 immers voorbehouden aan 'partners' en dat zijn ze door het referentievereiste in dat jaar nog niet. Voorts is voor de ongehuwde niet-geregistreerde samenlevers de partnerkwalificatie gebonden aan een leeftijd. Voor kwalificering is vereist is dat de samenlevers meerderjarig zijn. Voor gehuwden en geregistreerden geldt geen leeftijdscriterium.¹⁹ Merkwaardigerwijze is hierbij trouw-

– *Bestaand wettelijk kader* –

– *Afwijkende criteria voor ongehuwd samenlevende partners* –

19. Eventueel kan een uitzondering worden gemaakt voor samenlevende bloedverwanten. Een soortgelijke uitzondering zou kunnen gelden voor andere gevallen, waarin er huwelijksbetelselen zijn, zoals de mogelijkheid dat een van de samenlevers formeel nog gehuwd is. Een optie is ook ongehuwde niet-geregistreerden als 'partner' te erkennen indien zij hun zorgverbondenheid in een notariële akte over en weer hebben vastgelegd.
20. In de huidige partnerregeling is daardoor niet duidelijk hoe de daarin gehanteerde zesmaandsreferentieperiode voor het partnerschap zich verhoudt tot het leeftijds criterium. In concreto is uit de wet niet af te leiden of de partner, die bijvoorbeeld vanaf maart in een kalenderjaar samenwoont en op 1 november van dat jaar meerderjarig wordt, al dan niet in dat jaar als partner kan kwalificeren. Verdedigbaar is dat men zes maanden *als partner* moet hebben samengewoond, maar eveneens is als wetsuitleg aanvaardbaar dat partnerschap reeds mogelijk is als in het kalenderjaar waarin men meerderjarig wordt, gedurende zes maanden met een ander is samengeleefd.

wens niet aangegeven op welk moment ongehuwde samenlevers aan dat leeftijds-criterium moeten worden getoetst.²⁰ Bloedverwanten in de eerste graad kunnen pas aan de partnerkwalificatie voldoen als zij bij de aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt.

Grensoverschrijdend partnerschap

Niet als partner wordt aangemerkt een persoon die geen inwoner van Nederland is en die niet kiest voor behandeling als binnenlandse belastingplichtige (artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, Wet IB 2001). Met name voor het aanmerkelijkbelangregime heeft die beperking merkwaardige gevolgen. In een partnerrelatie waarin een partner in het buitenland woont, is daardoor minder snel sprake van een aanmerkelijkbelangkwalificatie dan tussen binnenlandse partners met een identiek aandelenbezit het geval is. Het 5%-aandelenbezit, dat fungeert als aanmerkelijkbelangcriterium, is immers gerelateerd aan het gezamenlijke aandelenbezit van beide partners. Voor de buitenlandse belastingplicht is dit effect onderkend. Deze onbedoelde werking is namelijk in de loop van het wetgevende proces gerepareerd door voor de beoordeling of er een aanmerkelijk belang aanwezig is, artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, Wet IB 2001 buiten toepassing te verklaren.²¹ Merkwaardigerwijze is dit niet doorgetrokken naar de binnenlandse aanmerkelijkbelangaandeelhouder. Het resultaat is dat voor de 'buitenlandse' partner de aandelen van zijn buitenlandse partner niet meetellen voor zijn aanmerkelijkbelangkwalificatie, maar voor de 'buitenlandse' partner wel die van zijn binnenlandse partner. Het verdient aanbeveling deze onlogische consequentie te repareren.²²

Partners, ongehuwde samenlevers, deelgenoten in een huishouding en echtgenoten vormen een bonte verzameling van aanduidingen die allemaal in de Wet IB 2001 voorkomen en die beogen een koppeling te leggen met de leefsituatie. Soms is – zonder reden – onderscheid gemaakt tussen het begrip 'partner' en 'echtgenoot'. Zo is in artikel 3.126 Wet IB 2001 slechts de 'echtgenoot' uitgezonderd van de mogelijkheid een stakingslijfrente in eigen beheer te houden. Hier is ongetwijfeld de 'partner' bedoeld. Bij vergelijkbare faciliteiten worden de gelieerde verhoudingen telkens op wisselende wijze buitengesloten. Zo worden investeringsverplichtingen die tussen 'personen die tot hetzelfde huishouden behoren' uitgesloten van investeringsaftrek, geldt het urencriterium voor dezelfde brede categorie personen, maar wor-

– Grensoverschrijdend partnerschap –

3.5.2 De scheidslijn tussen partnerschap en gelieerdheid

20. Het zou voor de hand liggen te toetsen bij aanvang van het kalenderjaar. Het verdient aanbeveling – als deze partnercategorie wordt gecontinueerd – dit alsnog wettelijk te regelen, zoals dit overigens ten aanzien van de partners die elkaars bloedverwant zijn, wel is gebeurd.
21. Dit is geregeld in art. 7.5 Wet IB 2001. Overigens werkt dit naar mijn mening niet ruim genoeg, omdat de buitenlandse partner slechts voor de aanmerkelijkbelangkwalificatie als partner wordt aangemerkt en zodoende voor de meetrekbevestigingen niet als 'partner' geldt en evenmin aanverwantschap doet ontstaan.
22. De buitenlandse partner van een in Nederland wonende belastingplichtige kan op grond van art. 2.5 Wet IB 2001 verzoeken voor toepassing van de regels geldend voor binnenlandse belastingplichtigen.

den voor de Agaath-leningen slechts de door de 'fiscale partners' verstrekte leningen buitengesloten, zodat samenlevende ongehuwde en niet-geregistreerde samenlevende personen die niet voor het partnerschap hebben geopteerd, elkaar wel gefacilieerd durfkapitaal kunnen verstrekken. De hypotheekrenteaftrekbeperking met betrekking tot verkooptransacties betreffende de eigen woning is vervolgens weer van toepassing op 'duurzame samenlevers' (artikel 3.120, vierde lid, onderdeel c, Wet IB 2001). Voor de praktijk is van groot belang dat in de terbeschikkingstellingsbepalingen van de artikelen 3.91 en 3.92 Wet IB 2001 het meer materieel ingevulde partnerbegrip bepalend is, dat lijkt samen te vallen met de 'duurzame samenlevers' in het eigenwoningregime. Het verdient daarom aanbeveling naast het fiscale partnerbegrip (*zorgverbonden partners*) een meer consistent uitgewerkt, en uniform gehanteerd, begrip '*gelieerde samenlevers*' te ontwikkelen en wettelijk te definiëren. Daartoe kan naar mijn mening het best worden aangesloten bij de definitie van de gelieerde samenlever in artikel 3.91, tweede lid, onderdeel b, Wet IB 2001.

Het partnerbegrip is ook buiten de inkomstenbelasting van belang. Ook in andere belastingwetten, zoals de Successiewet en de Wet op Belastingen van rechtsverkeer, alsmede in de sociale verzekeringswetten (onder andere de Wet Werk en Bijstand, de Zorgverzekeringswet en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR)), speelt het partnerschap een rol.

Mede gelet op de ontwikkeling dat de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen in toenemende mate aan de Belastingdienst wordt vertrouwd, dient de discussie over uniformering van het partnerbegrip voor ongehuwde samenlevers in een breder verband te worden beschouwd. Het is, zeker binnen het fiscale domein, gewenst te komen tot een eenduidige begripsafbakening. In deze verhandeling zal ik daarvoor een voorzet doen en proberen een duidelijke scheidslijn aan te brengen tussen de categorie '*zorgverbonden partners*' en de categorie '*gelieerde samenlevers*'.

Voor de afbakening tussen het fiscale partnerbegrip en de kring van gelieerde personen kan het beste artikel 3 van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) als vertrekpunt worden gekozen. De bedoeling van deze wet is immers te komen tot een meer evenwichtig beleid ten aanzien van de inkomenspositie van gezinnen en alleenstaanden. Deze wet beoogt een decennialang gekoesterde wens tot stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen voor zorg (zorgtoeslag), voor kinderverzorging (kinderopvangtoeslag) en wonen (huurtoeslag) te effectueren.

Alhoewel de uitvoering van de AWIR geschiedt door de Belastingdienst en is ondergebracht bij het nieuwe onderdeel Belastingdienst/Toeslagen, is de harmonisatie van de AWIR met de inkomstenbelasting maar zeer gedeeltelijk tot stand gebracht. Dit komt doordat er twee soorten 'draagkracht' naast elkaar worden

3.5.3 *Het fiscale partnerbegrip buiten de inkomstenbelasting*

– Uniformering inkomensafhankelijke regelingen –

toegepast: (1) de persoonlijke draagkracht van de in beginsel geïndividualiseerde inkomstenbelasting en (2) de gezinsdraagkracht van de AWIR.

Uitgangspunt voor de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming uit een inkomensafhankelijke regeling is de draagkracht van een gezin (huishouden). Als maatstaf voor draagkracht is gekozen voor het zogenoemde *toetsingsinkomen*. Als meer personen tot één huishouden behoren, wordt ook het inkomen van de partner of medebewoners tot het toetsingsinkomen gerekend (art. 7 AWIR). Het toetsingsinkomen is het in het berekeningsjaar geldende verzamelinkomen als bedoeld in artikel 2.18 Wet IB 2001.²³

Het lijkt mij gewenst ook voor de inkomstenbelasting strakker aan te sluiten bij de gezinsdraagkracht, eventueel met een optie om te kiezen voor een individuele fiscale behandeling. De mogelijkheden daarvan heb ik in 1986 al uiteengezet in een pleidooi te komen tot invoering van een optioneel splitsingsstelsel. Ik zie die route nog steeds als een aantrekkelijke vereenvoudigingsmogelijkheid. Het zou een mogelijkheid bieden de neutraliteit ten aanzien van de inkomensaanbreng door partners te verbeteren. Ik zal het splitsingstelsel anno 2006 in paragraaf 5 nader uitwerken.

De eerste stap tot vereenvoudiging is te komen tot een helder geregeld fiscaal partnerbegrip dat analoog aan de AWIR is vormgegeven. Artikel 3 van genoemde wet onderscheidt een viertal categorieën samenlevers. Het in die wet neergelegde begrip 'samenlever' is veel ruimer dan dat van de inkomstenbelasting. Het AWIR-partnerbegrip omvat ook personen die in fiscale zin niet als partner kunnen kwalificeren. Het is gewenst nader te onderzoeken of beide partnerbegrippen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Van de in de AWIR genoemde samenleversgroepen wordt nader bezien of zij kunnen passen in het wenselijke fiscale partnerbegrip.

- De eerste categorie samenlevers uit het partnerbegrip van de AWIR wordt gevormd door de *niet duurzaam gescheiden levende echtgenoten of geregistreerde partners*.

Deze groep valt samen met de zorgverbonden partners in de inkomstenbelasting. Deze categorie valt ook onder het thans al geldende fiscale partnerbegrip. Het is gewenst dit ook zo te houden, aangezien bij deze partners – ook naar het burgerlijk recht – van een wederzijdse zorgplicht wordt uitgegaan.

– Toetsingsinkomen –

3.5.4 *Naar een vereenvoudigd fiscaal partnerbegrip*

23. Ook het niet in Nederland belastbare inkomen wordt in het toetsingsinkomen begrepen. Indien dit leidt tot een meer dan 10% lager toetsingsinkomen, wordt bij beëindiging van het partnerschap in het berekeningsjaar op verzoek geen rekening gehouden met het belastbare loon dat is genoten na beëindiging van het partnerschap, geen rekening gehouden met de winst uit onderneming die na beëindiging van het partnerschap is gestart en met het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden indien de werkzaamheden na beëindiging van het partnerschap zijn gestart. Het belastbare loon dat in de periode van het partnerschap is genoten, wordt herleid naar een jaarloon (art. 8 AWIR).

- De tweede categorie samenlevers in de AWIR zijn *de niet-geregistreerde en ongehuwde personen die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven* in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en die aan de nader in de wet gestelde voorwaarden voldoen.

Het is de categorie van personen die al eerder zijn aangeduid als de *gelieerde samenlevers*. Zij kunnen voor de inkomstenbelasting volgens de thans geldende regeling opteren voor het fiscale partnerschap. De AWIR en de inkomstenbelasting hanteren in dit opzicht hetzelfde afbakeningscriterium. Eerder heb ik betoogd dat het wenselijk is het fiscale partnerschap te beperken tot de zorgverbonden partners. De niet-geregistreerde en ongehuwde personen zullen bij toepassing van dat criterium niet meer als zorgverbonden partners worden aanvaard en niet langer als fiscale partner kunnen worden aangemerkt.

Wel bestaat er in fiscaal opzicht behoefte aan een afzonderlijke categorie *gelieerde samenlevers*. Daaronder worden verstaan de personen die door hun persoonlijke relatie in termen van verwantschap of samenlevingsvorm kunnen worden geacht gezamenlijke belangen te hebben of te dienen, zonder dat sprake is van zorgverbonden partnerschap. De behoefte wettelijk een dergelijke afzonderlijke categorie te onderscheiden kan gelegen zijn in de wens oneigenlijk gebruik van belastingfaciliteiten te voorkomen in situaties waarin dit door samenspanning te gemakkelijk mogelijk zou zijn. De wetgever sluit in dat geval transacties tussen gelieerde personen uit van bepaalde faciliteiten of regelingen, dan wel onderwerpt ze aan een extra beoordelingstoets die de gevreesde oneigenlijke gebruiksmogelijkheid moet voorkomen. Thans worden – zoals reeds werd betoogd – daarvoor nog te veel onderling verschillende afbakeningscriteria gehanteerd.

Onder deze overkoepelende, wettelijk te definiëren categorie 'gelieerde samenlevers' vallen in de eerste plaats (a) de samenlevende personen die thans voor de toepassing van de Wet IB 2001 voor het partnerschap hebben geopteerd. Dat zijn de personen die fiscaal in het nieuwe partnerregime niet langer als zorgverbonden partners worden aanvaard, maar die wel moeten worden gekwalificeerd als gelieerde samenlevers. Bovendien worden in deze categorie opgenomen (b) de samenlevers die zonder elkaars partner te zijn (geen huwelijk of registratie) wel ten overstaan van een notaris jegens elkaar een samenlevingscontract hebben gesloten. Het zelfde geldt (c) voor personen die voor de toepassing van een pensioenregeling als partner zijn aangemeld.²⁴ Ook vallen onder deze kwalificatie (d) de personen die een woning bewonen die voor hen een eigen woning is in de zin van artikel 3.111 Wet IB 2001, en die aansprakelijk zijn of mede aansprakelijk zijn voor een schuld waarbij die woning als onderpand dient. Deze in de AWIR opgenomen groepen samenlevers lopen keurig parallel met de gelieerde personen uit de terbeschikkingstel-

24. Ook voor de pensioenregeling kan men zich afvragen of voor pensioengerechtigdheid niet beter kan worden overgeschakeld op het stringentere vereiste van gehuwd of geregistreerd zijn, dat ook uitvoeringstechnisch beter hanteerbaar is.

lingsbepalingen van de inkomstenbelasting. Zij zouden als zodanig ook onder het nieuwe algemene wettelijke begrip 'gelieerde samenlevers' moeten gaan vallen.

- Er is een derde categorie samenlevers te onderscheiden, aangezien *het partnerbegrip van de AWIR verder reikt dan de bestaande kring van gelieerde personen* zoals aangeduid in de terbeschikkingstellingsbepalingen van artikel 3.91 Wet IB 2001.

Onder deze categorie vallen (e) de samenlevers uit wiens wederzijdse relatie een kind is geboren, alsmede (f) de samenlevers door wie of van wie wederzijds een kind is erkend. Ook worden als samenlevers gekwalificeerd (g) de samenlevende personen die in een voorafgaand jaar als elkaars partner waren aangemerkt.

Deze uitbreiding van het partnerbegrip in de AWIR ten opzichte van de categorie 'gelieerde personen' in de inkomstenbelasting acht ik naar haar strekking voldoende logisch om ook te worden opgenomen in de gewenste wettelijke definitie van de *gelieerde samenlevers* van de inkomstenbelasting. Artikel 3.91 Wet IB 2001 verdient in die zin te worden verruimd. Deze personen vallen niet onder het thans geldende fiscale partnerbegrip. Ze behoren evenmin als partner te kwalificeren in het bepleite nieuwe fiscale partnerbegrip waarin de zorgrelatie bepalend is (*zorgverbonden partners*).

- In de AWIR wordt vervolgens een vierde categorie samenlevers opgenomen die *alle meerderjarige personen betreft die een gezamenlijke huishouding voeren*.

Deze categorie omvat de personen die in het berekeningsjaar gedurende meer dan zes maanden onafgebroken een gezamenlijke huishouding voeren met een andere meerderjarige en die gedurende die tijd op hetzelfde woonadres staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (ongehuwde en niet-geregistreerde samenlevers). Daarvan worden echter uitgezonderd: 1°. De bloed- of aanverwant in de rechte lijn; 2°. De bloed- of aanverwant in de tweede graad van de zijlijn gedurende de periode dat de belanghebbende op hetzelfde woonadres als zijn ouder staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Deze afbakening lijkt in grote mate op de in de huidige regeling voor het fiscale partnerschap bedoelde categorie personen die kunnen opteren voor het fiscale partnerschap. Het is niet wenselijk deze categorie samenlevers als zorgverbonden partners aan te merken en in de fiscale partnerdefinitie op te nemen, zoals dat thans nog wel mogelijk is. Deze beslissing steunt op principiële uitgangspunten (er is geen extern kenbare zorgverbondenheid) en op uitvoeringstechnische overwegingen (de controle op het samenwonen van ongehuwde niet-geregistreerde samenlevers is privacygevoelig). Ook een pragmatische overweging speelt mee. Samenlevers hebben immers de mogelijkheid zich als partner te kwalificeren door zich te laten registreren of een huwelijk te sluiten. Als zij dat bewust achterwege laten, ligt hierin ook een beperking besloten van de reikwijdte of intensiteit van de zorgrelatie. Deze categorie samenlevers valt wel onder de *gelieerde samenlevers*.

In de AWIR-definitie worden bepaalde bloed- en aanverwanten van de AWIR-samenleversdefinitie uitgesloten. Hierbij kan men vraagtekens plaatsen. Moeilijk valt in te zien waarom twee meerderjarige samenlevende zussen voor de AWIR géén samenlevende partner zouden kunnen zijn, terwijl dat wél mogelijk is bij twee meerderjarige samenlevende vriendinnen. In dat opzicht is de reikwijdte van 'het ingeschreven staan op het zelfde woonadres als de ouder' niet geheel duidelijk. Het heeft mijn voorkeur dat deze categorie personen die wettelijk niet elkaars geregistreerd partner kunnen zijn en niet met elkaar kunnen trouwen, wel een optie krijgen om voor het fiscale partnerschap te kiezen. Dit zou mogelijk moeten zijn op basis van een notarieel vastgelegd samenlevingsstatuut waarin onherroepelijk voor de gehele duur van de samenleving voor het fiscale partnerschap wordt geopteerd.²⁵ In de huidige regeling kunnen zij kwalificeren voor het fiscale partnerschap als zij aan de verhoogde leeftijdsgrens van 27 jaar voldoen. Als zij een dergelijk verzoek achterwege laten, worden zij evenals andere ongehuwde en niet-geregistreerde samenlevers onder het overkoepelende begrip 'gelieerde samenlevers' gebracht.

25. Deze optiemogelijkheid zou ook moeten gelden voor andere personen dan samenlevenden bloedverwanten, die door een huwelijkbeletsel niet kunnen trouwen of zich laten registreren (bijvoorbeeld omdat zij van tafel en bed gescheiden zijn of het eerdere huwelijk nog niet is ontbonden).

De ontwikkelingen rond de fiscale invulling van het partnerbegrip kunnen niet los worden gezien van de wijzigingen in de arbeidsparticipatie en de economische relevantie van de overstap van het alleenverdiener- naar het tweeverdienermodel. Waarschijnlijk hebben gewijzigde economische verhoudingen, nog sterker dan ideologische emancipatieprincipes, geleid tot fundamentele aanpassingen in de financiële regelgeving.

Kea Tijdens heeft in haar oratie *'Een wereld van verschil'* een onderzoek gedaan naar de arbeidsparticipatie van vrouwen gedurende de periode 1945-2005.¹ Zij refereert aan een in 1967 gehouden pleidooi van Joke Kool-Smit in De Gids² voor een gelijke verdeling van arbeid en zorg over mannen en vrouwen, dat sindsdien de gemoeieren stevig heeft bezig gehouden. Zij geeft een overzicht van de ontwikkeling van de participatiegraad (tabel 4). Uit die tabel blijkt dat in 1947 iets meer dan 25 procent van alle vrouwen tussen de 15 en 64 jaar tot de beroepsbevolking behoorde. In 1960 heeft een lichte daling plaatsgevonden naar 22 procent, maar in 1970 is de participatie gestegen tot 30 procent. In de jaren zeventig blijft de beroepsdeelname stabiel. Vanaf 1980 begint de participatie weer te stijgen, aanvankelijk langzaam, maar vanaf 1985 zet een groeispurt in die in 2004 resulteert in een participatiegraad van 59 procent. In die periode van bijna twintig jaar stijgt de arbeidsparticipatie van vrouwen met meer dan één procentpunt per jaar. Er is naar haar mening een duidelijk patroon te zien: de stijging is groter in perioden van krapte op de arbeidsmarkt en minder groot in perioden met werkloosheid. Een beroepsdeelname van 65 procent van vrouwen in 2010, zoals de regering wil, zal gehaald kunnen worden als er nog een aantal jaren met een krappe arbeidsmarkt volgt. Blijft de arbeidsmarkt zo ruim als ze nu is, dan zal de groei waarschijnlijk niet voldoende zijn, zo is haar voorspelling.

De wenselijkheid van arbeidsparticipatie en combinatie van zorg- en werktaken duldt in het huidige tijdsgewricht geen (politieke) tegenspraak. De maatschappelij-

HOOFDSTUK 4

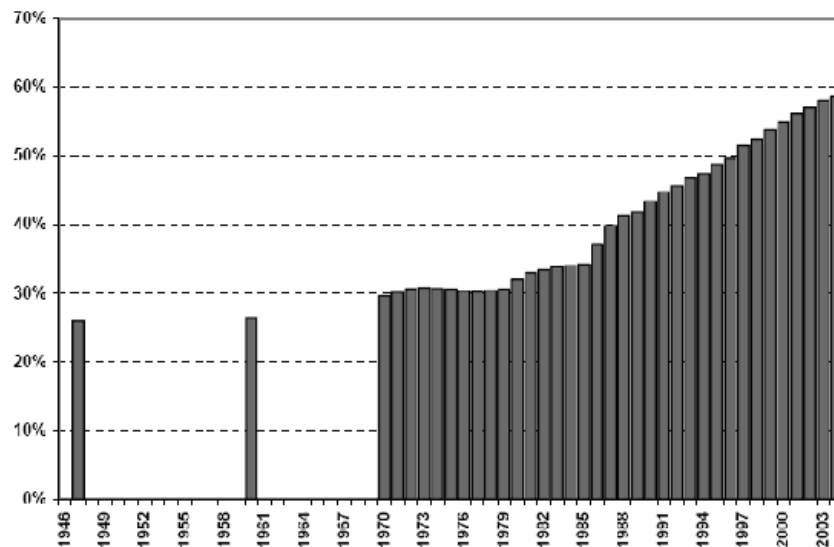
Arbeidsparticipatie als economische wenselijkheid

4.1 **Spanning tussen zorg- en werktaken**

1. Kea Tijdens, Een wereld van verschil: arbeidsparticipatie van vrouwen 1945-2005, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 3 maart 2006.
2. J.E. Kool-Smit, Het onbehagen bij de vrouw, De Gids, 130 (9/10), 1967.

ke verhoudingen rond het gezin zijn wezenlijk gewijzigd. Hoe langer hoe meer gehuwde vrouwen maken zich los van het traditionele rollenpatroon en zoeken een betaalde baan buiten de huishouding. Naast financiële overwegingen spelen ook andere factoren een rol, zoals de behoefte aan economische zelfstandigheid, de wens zich (ook) in de professionele werkomgeving te kunnen ontplooien, de maatschappelijke erkenning, het sociale netwerk. Daarbij speelt het opleidingsniveau een belangrijke rol. In de afgelopen zestig jaar is het opleidingsniveau van de vrouwen en meisjes in Nederland namelijk sterk gestegen. Van de 17-jarige meisjes volgde in 1945 nog niet één op de tien dagonderwijs en in 2005 was dit bijna negen op de tien. Heeft in 1960 nog meer dan 90 procent van de vrouwelijke beroepsbevolking niet meer dan Mavo/VBO-niveau; in 2005 is dit gedaald tot 20 procent. Heeft in 1960 iets meer dan 1 procent hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs gevolgd, in 2005 is dit opgelopen tot 32 procent.

Tabel 4: De participatiegraad van de vrouwelijke bevolking 15-64 jaar



Bron: Kea Tijdens³

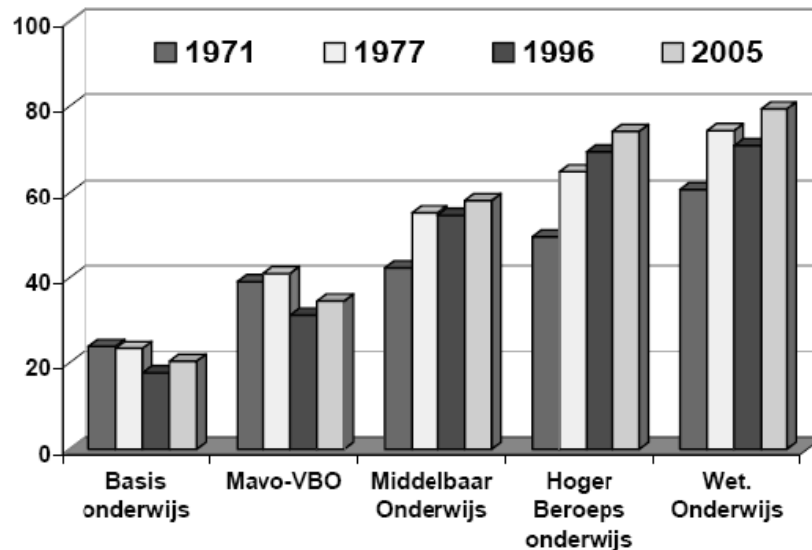
Wat heeft ertoe geleid dat het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen zo sterk veranderd is? Tijdens geeft de volgende verklaringen: In een van de economische eerste studies naar de veranderingen blijkt dat voor de periode 1947-1979 de arbeidsdeelname van Nederlandse vrouwen grotendeels veroorzaakt is door gestegen

– Gewijzigde factoren in het arbeidsaanbod –

3. Percentering op basis van de omvang van de vrouwelijke bevolking en de omvang van de vrouwelijke beroepsbevolking met een baan van 12 uur of meer op basis van data uit CBS Statline; 1947 en 1960: de data laten een lichte vertekening zien, omdat de vrouwelijke beroepsbevolking in die jaren ook een kleine groep vrouwen van 65 jaar en ouder omvat.

uurlonen. In een latere studie wordt de sterke reactie van vrouwen op de uurlonen evenwel niet meer in die mate bevestigd. Er spelen nog andere factoren een rol. Een sociologische studie laat zien dat de factoren die de arbeidsparticipatie voor 1970 bepalen anders zijn dan die na 1970. Na dat jaar is het vooral het stijgende opleidingsniveau van vrouwen dat verantwoordelijk is voor de stijging in de arbeidsdeelname, terwijl dat in de jaren daarvoor niet het geval was. Uit die studie blijkt ook dat de socio-economische kenmerken van mannen gedurende de hele periode vrijwel geen invloed hebben op het arbeidsmarktgedrag van hun echtgenotes. Een stijgend opleidingsniveau van de vrouwelijke bevolking leidt tot een stijgende beroepsdeelname, omdat vrouwen vaker betaalde arbeid verrichten naarmate hun opleiding hoger is. Kijken we naar de ontwikkelingen in de afgelopen decennia, dan valt op dat de lageropgeleiden door de tijd heen lage participatiecijfers blijven houden. Net als in 1971 is in 2005 de beroepsdeelname van de vrouwen met alleen een basisopleiding minder dan 20 procent. En net als in 1971 is de beroepsdeelname van vrouwen met een opleiding op Mavo/VBO niveau minder dan 40 procent. De beroepsdeelname van vrouwen met een middelbare of hogere opleiding was initieel al hoger dan onder de laag opgeleiden, en ze is daarenboven ook nog toegenomen tussen 1971 en 2005. De beroepsdeelname van de middelbaar opgeleiden is gestegen van 42 naar 58 procent, die van de vrouwen met een HBO-opleiding van 49 naar 74 procent en die van vrouwen met een wetenschappelijke opleiding van 61 naar 79 procent.

Tabel 5: Participatiegraad van de vrouwelijke bevolking naar opleidingsniveau



Bron: 1971: Berends en Boelmans-Kleinjan;
 1977: CBS, Arbeidskrachtentelling 1977, Staat 11;
 1996 en 2005: CBS Statline.

Samenvattend: de groei van de vrouwelijke beroepsbevolking is mede toe te schrijven aan een stijgend opleidingsniveau van vrouwen en aan een stijgende participatiegraad in de hogere opleidingsniveaus, terwijl de participatiegraad in de krimpende groep met een laag opleidingsniveau niet is toegenomen.

Het krijgen en hebben van kinderen blijkt eveneens een belangrijke factor voor de arbeidsparticipatie. De beroepsdeelname van vrouwen hangt in de jaren vijftig en zestig samen met hun huwelijksdag. Ze stoppen met werken als ze trouwen. In de jaren zestig zien we de eerste herintreedsters. In de jaren zeventig blijven vrouwen vaker werken tot de geboorte van hun eerste kind, maar daarna stoppen ze vrijwel allemaal. Vanaf het begin van de jaren tachtig blijft een groeiende groep vrouwen werken, al daalt voor elk volgend kind de arbeidsparticipatie. Van de vrouwen die in de tweede helft van de jaren tachtig hun eerste kind krijgt, blijft al zes op de tien werken. Van de vrouwen die tien jaar later hun eerste kind krijgen, blijven er zelfs negen op de tien werken. Daarenboven blijkt steeds opnieuw dat laagopgeleide vrouwen in veel mindere mate doorwerken dan hoogopgeleide vrouwen. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig komen de herintreedsters op de arbeidsmarkt. Vrouwen die begin jaren negentig herintreden, hebben gemiddeld meer dan tien jaar hun carrière onderbroken. In de jaren negentig wordt de onderbrekingsduur van de herintreedsters die de arbeidsmarkt betreden, steeds korter.

De samenvattende conclusie is dat de beroepsdeelname van de 15-64-jarige vrouwelijke bevolking tussen 1947 en 2004 is verdubbeld van 23 procent tot 59 procent. Dat is vrijwel uitsluitend toe te schrijven aan het veranderende arbeidsmarktgedrag van gehuwde vrouwen. Zij blijven aanvankelijk doorwerken na hun huwelijk, blijven daarna doorwerken als ze hun eerste kind krijgen, en tenslotte keren ze terug naar de arbeidsmarkt na een onderbreking om voor de kinderen te zorgen. Hierdoor is het gezin met een kostwinnende man en een voltijdse huisvrouw, zoals we dat kennen uit de jaren vijftig, voor een groot deel verdwenen. Anno 2005 is het tweeverdienersgezin het dominante gezinstype geworden.

Zo'n gelijke verdeling van betaalde arbeid tussen de seksen zou ook moeten leiden tot een gelijke verdeling van de onbetaalde arbeid. Sindsdien is herverdeling van huishoudelijke arbeid veelal als dé uitweg uit het tot dan toe dominante gezinsmodel van huisvrouw en kostwinner beschouwd. Mannen zouden een gelijk deel van de taken in huis op zich moeten nemen en daardoor zou er voor vrouwen ruimte ontstaan om betaalde arbeid te verrichten. In de jaren die volgen wordt een gelijke verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen een belangrijke doelstelling van de vrouwenbeweging. Daarbij worden ook fiscale instrumenten ingezet.

Ook de factor *deeltijd* blijkt zeer relevant. In de jaren zestig doet deeltijdarbeid zijn intrede in de loondienstarrangementen. Er zijn grote personeelstekorten. Voor de mannenberoepen trekken werkgevers buitenlandse arbeiders aan, voor de vrou-

– Zorgafhankelijke kinderen –

– Gelijke verdeling van zorg- en werktaken –

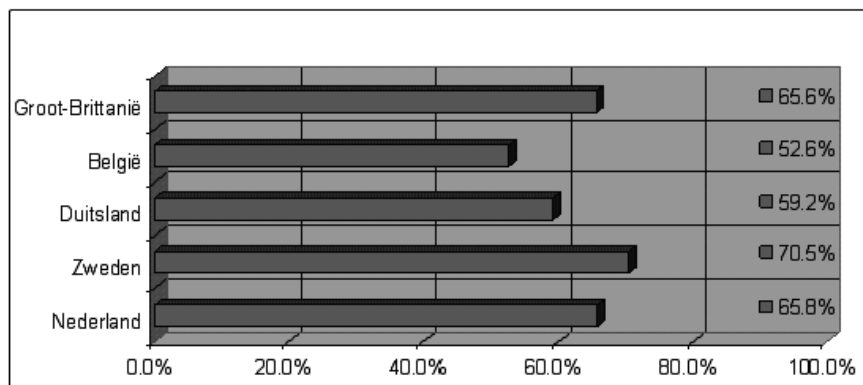
– Deeltijd –

wenberoepen gaan ze werven onder gehuwde vrouwen. Vrijwel alle gehuwde vrouwen zijn voltijds huisvrouw en ze vormen een groot arbeidsreservoir.

In de jaren zeventig zijn de grote arbeidstekorten echter weer over en hebben bedrijven verder geen behoefte aan deeltijders. Onder invloed van de tweede feministische golf en de economische bloeiperiode in de tweede helft van de jaren negentig, is de arbeidsdeelname van vrouwen per saldo toch verder gestegen. In 2004 had ruim 65 procent van de vrouwen een betaalde baan van minimaal één uur in de week tegenover 53 procent van de vrouwen in 1995. Tweederde van de vrouwen in Nederland gaat minder uren werken zodra het eerste kind zich aandient, of stopt zelfs helemaal met werken. Des te meer kinderen er komen, des te minder uren vrouwen werken. Minder dan 10 procent van de werkende vrouwen met kinderen heeft een voltijdbaan, dit in tegenstelling tot mannen. Van de mannen die werken heeft 90 procent een voltijdbaan, en de komst van één of meer kinderen verandert daar niets aan.

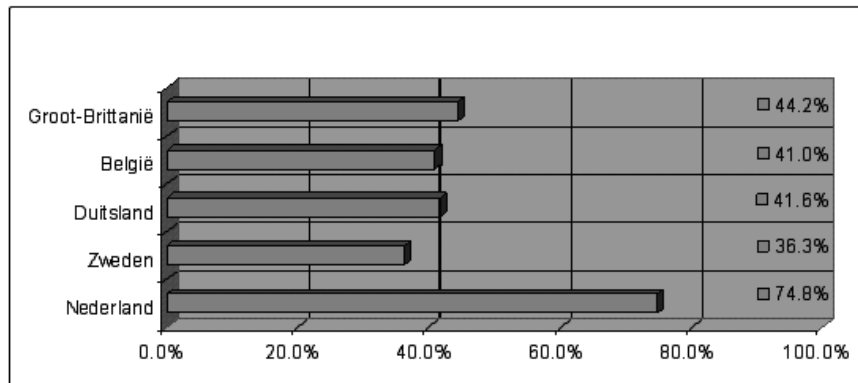
Slechts in 2 procent van de gezinnen met kinderen werken beide partners in deeltijd. Het anderhalfverdienersmodel, waarin de man voltijds werkt en de vrouw deeltijds, is in Nederland de norm geworden. Het gemiddelde inkomen dat vrouwen verdienen is bijna de helft lager dan dat van mannen.

Tabel 6: Percentage vrouwen dat werkt (2004)



Bron: Eurostat

Tabel 7: Percentage van de werkende vrouwen dat parttime werkt (2004)

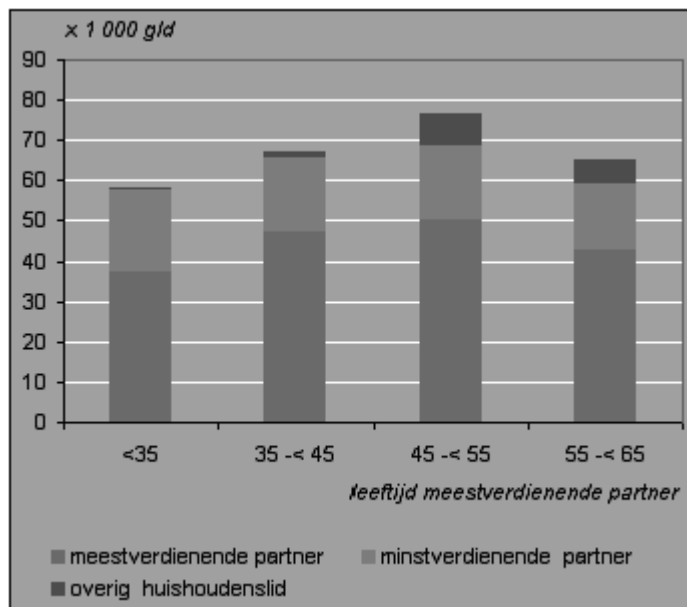


Bron: Eurostat

Het blijkt zeer lastig te zijn om recente informatie te verkrijgen over de opbouw van het gezinsinkomen, verdeeld naar inkomensaanbreng door de partners. Tabel 8 geeft een beeld van 1997, gedifferentieerd naar leeftijd van de meestverdienende partner. Noch het CBS, noch het CPB, noch het SCP kon mij recentere gegevens verstrekken over de ontwikkeling van het relatieve belang van het inkomen van de minstverdiener. Deze zouden nader inzicht kunnen geven over de in paragraaf 1 geschetste verwachting omtrent de verwachting dat de inkomenspositie van tweeverdienergezinnen relatief steeds sterker zou worden, omdat er meer tweeverdieners komen en bovendien het minstverdienerinkomen relatief een belangrijker aandeel krijgt in het gezinsinkomen. De afwezigheid van recente, op die informatiebehoefte afgestemde, gegevens is ook een indicatie dat de aangesneden problematiek beleidsmatig (nog) geen grote actualiteitswaarde heeft.⁴

4. In dit verband heb ik wel begrip voor het pleidooi van Steven van Eijck in zijn proefschrift 'Het vermogen te dragen' (Kluwer, Deventer, 2005) om naast de roemruchte inkomensplaatjes, meer welvaart/draagklassen te onderscheiden, die meer pluriforme informatie geven naar sociaalmaatschappelijke kenmerken, zoals de leefsituatie.

Tabel 8: Samenstelling gezinsinkomen naar leeftijd meestverdienende partner



Bron: sociaal-economische maandstatistiek 1999 / 04, CBS

Heleen Mees gooide in de NRC van 21 januari 2006 een knuppel in het hoenderhok door te betogen dat Nederlandse vrouwen zichzelf, andere vrouwen en de maatschappij tekort doen door massaal in deeltijd, in plaats van voltijds, te werken. Zij vindt dat dit een verspilling van talent impliceert, dat een einde moet komen aan het 'gemakzuchtige keuzefeminisme' met zijn 'anderhalfverdienersmodel' waarin de man voltijds werkt en de vrouw in deeltijd. Zo wordt naar haar mening in de hand gewerkt dat werkgevers de vrouw niet voor vol aanzien, de huidige generatie hoogopgeleide vrouwen de komende generatie vrouwen opzadelt met een gemankeerd zelfbeeld en geen bijdrage wordt geleverd aan de verhoging van de levensstandaard. Daarop volgde een reeks aan reacties die, naast instemming, ook de kritiek uitten dat Mees zich liet voortslepen in het huidige financieel gedreven welvaartsdenken en te weinig oog heeft voor de positieve effecten van de keuze om – al dan niet tijdelijk – voorrang te geven aan de zorgtaak. Maar volgens Mees blijft de overheersende opvatting dat primair de vrouwen verantwoordelijk zijn voor het huishouden en de opvoeding van de kinderen. Vrouwen mogen dan alom tegenwoordig zijn in het publieke domein, het zijn nog steeds mannen die de dienst uitmaken.

De discussie over de rolverdeling in gezinsverband wordt meestal gevoerd binnen het rivaliserende krachtenspel van werkuren, zorguren en vrije tijd. We zijn gewend aan een (neo)liberale benadering, waarin de primaire verdeling wordt overgelaten

– Zorgtaken in economische en maatschappelijk perspectief –

aan de economie.⁵ Daarin wordt schaarste vertaald in relatieve prijzen. Elk individu maakt door middel van de prijs die hij bereid is te betalen, kenbaar hoeveel waarde hij of zij aan een bepaald goed hecht. Aan de aanbodzijde gebeurt hetzelfde met betrekking tot productie en zo ontstaat er op het kruispunt van vraag en aanbod een marktprijs. De schaarste wordt niet 'opgelost', maar als het ware bij opbod verkocht. Degenen die niet bereid, of in staat, zijn om de prijs te betalen, zullen met onbevredigende verlangens blijven zitten. Alles wat niet beprijgbaar is, blijft zodoende economisch systematisch onderbelicht. De ouder die zijn werkzaamheden niet aanbiedt op de markt, maar in zorg, opvoeding en vrije tijd (vrijwilligerswerk) steekt, voegt aan het bruto binnenlands product als financiële graadmeter geen (gemeten) waarde toe. Daarmee ontstaat evenwel een vertekend beeld van de welzijnsverhoudingen. In dit kader wil ik daarover slechts opmerken dat het welzijn van mensen weliswaar in grote mate wordt bepaald door hun financiële status, maar dat deze niet allesomvattend is. De sterke prikkel van deelname aan de arbeidsmarkt brengt ook externe kosten voort die in de actuele discussie over verdeling van werken en zorgtaken slechts in beperkte mate worden benoemd. De zorgtaken worden daardoor in hoge mate op de samenleving afgewenteld. Het in kaart brengen van de maatschappelijke kosten van de onderschatting van de zorgtaken maakt deel uit van de eigentijdse taboe-onderwerpen. Rutger Claassen relativeert die neoliberale benadering door te wijzen op het ascetische-aristocratische alternatief. Dat is gericht op een vrijwillige (ascetische) of publieke (aristocratische) bestrijding van het schaarsteprobleem. Die benadering gaat uit van het positieve visioen van andere vormen van menselijke activiteit die zich niet, althans zeker niet primair, richten op economische behoeftenbevrediging.⁶

Het arbeidsmarktbeleid van de overheid is erop gericht de combinatie van zorg- en werktaken te vergemakkelijken. In fiscaal opzicht gebeurt dit door aan de buitenshuis werkende ouder de combinatiekorting en de aanvullende combinatiekorting toe te kennen. De combinatiekorting (2006: € 146) komt – globaal gezegd – toe aan iedere belastingplichtige die meer dan € 4405 verdient met tegenwoordige arbeid

4.2 Fiscale arbeidsmarktinstrumenten

5. Volgens John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1999, blz. 266, is de markteconomie het meest efficiënte systeem voor allocatie van goederen, maar belangrijker nog: ze is consistent met de principes van rechtvaardigheid. Het eerste principe is dat van gelijke basisvrijheden ('basic equal liberty'), waarmee hij bedoelt dat iedereen recht heeft op dezelfde basisvrijheden. Dit zijn grondrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en van geloof, het discriminatieverbod, et cetera. De volgende twee principes zijn meer economisch van karakter. Het tweede principe is het principe van de compenserende ongelijkheden ('difference people'): voorzover sociaal-economische ongelijkheden worden toegestaan, moeten ze in het voordeel werken van de minstbedeelde. Dit principe zagen we in de reactie van De Kam: bij een tweedeling in de zorg en het onderwijs zijn ook de armeren beter af. Het derde principe ten slotte is dat van gelijke kansen ('fair equality of opportunity principle'): iedereen moet gelijke kansen hebben om posities en functies te bereiken.
6. Rutger Claassen, *Het eeuwige tekort. Een filosofie van de schaarste*, Ambo, Amsterdam 2004, blz. 219 e.v.

en die ten minste zes maanden een kind tot zijn huishouden kan rekenen. Daarnaast kennen we nog een aanvullende combinatiekorting (2006: € 608). Deze voorziet in een tegemoetkoming voor de alleenstaande ouder en voor de minstverdienende partner die recht heeft op een combinatiekorting. Van belang is verder de Wet Kinderopvang die voorziet in een onbelaste werkgeversbijdrage in de kinderopvangkosten en de kinderopvangtoeslag. De nieuwste loten aan de stam zijn de fiscale stimulering van het zorgverlof via de levensloopregeling en de mogelijkheden om via onbelaste persoonlijke dienstverlening betaalbare kinderopvang en huishoudelijke dienstverlening tot stand te brengen en toetreding tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. In de verschillende verkiezingsprogramma's werd – overigens vaak zonder gedegen financiële onderbouwing – een lans gebroken voor geheel of gedeeltelijk gratis verstrekke kinderopvang. Gratis kinderopvang heeft als nadeel – evenals diverse andere voorzieningen die in de collectieve sector worden aangeboden – dat er geen rem meer zit in de vraag naar de voorziening. Wachtlijsten, gebrekkige kosten/kwaliteitsverhouding, verstoorde allocatie van budgettaire middelen en mismatch tussen vraag en aanbod zijn de bekende risico's. De organisatie en bekostiging van de kinderopvang rechtvaardigt een goed doordacht en solide uitgewerkt plan dat verder reikt dan verkiezingsrethoriek.

Arbeidskortingen, beperking van de overhevelingsmogelijkheid van de algemene heffingskorting, combikortingen, kinderopvangtoeslag of kinderopvangsubsidie, levensloopverlofkorting, het zijn allemaal instrumenten die deel uitmaken van het fiscale gezinsbeleid. Het arbeidsmarktbeleid en het draagkrachtbeginsel staan daarbij bij voortduring met elkaar op gespannen voet. Voor de maatschappelijke waardering van dit beleid is van belang of, en zo ja, in welke mate, de toetreding tot de arbeidsmarkt de welzijnspositie van het gezin en de samenleving verbetert.

De fiscale vraagstelling kan daarbij worden toegespitst op drie aandachtsgebieden:

- Zijn de arbeidsmarktinstrumenten effectief?
- Is het verdedigbaar dat de progressieve tariefstructuur en het geïndividualiseerde karakter van de inkomstenbelasting bij ongelijkheid in de aanbreng van inkomsten door de partners leiden tot een hogere belastingdruk op gezinsniveau?
- In hoeverre zijn er alternatieven beschikbaar om de verstorende werking van de ongelijkheid in inkomensaanbreng op de gelijkheid van belastingdruk bij gelijk gezinsinkomen te mitigeren of elimineren?

Ik zal in deze afscheidsrede niet ingaan op de effectiviteit van de arbeidsmarktinstrumenten. Bij vele instrumenten kunnen vraagtekens worden geplaatst.⁷ Het voor het afscheidscollege gekozen aandachtsgebied is immers het fiscale gezinsbeleid. Ik zal mij derhalve concentreren op de effecten van de ongelijke inkomensaanbreng door partners in gezinsverband.

– *Ruim assortiment van instrumenten* –

7. Ik heb deze analyse uitgevoerd in hoofdstuk 7 van *Fiscale Fascinatie: Arbeidsmarktbeleid en loonheffingen*, Kluwer, Deventer, 2006.

Het partnerinkomen als tweede inkomen in een gezin is een steeds vaker voorkomend verschijnsel geworden. In 1979 was er in ruim 26% van de huishoudens met twee volwassenen sprake van dubbele inkomens. Significant is dat dubbele inkomens – althans in statistieken – vaker voorkomen naarmate de welvaartsklasse van het huishouden hoger is. Daarbij trekt vooral de aandacht dat met het stijgen van het gezinsinkomen ook het aandeel van dit tweede inkomen in het huishoudinkomen belangrijk wordt. Dit wordt ongetwijfeld mede veroorzaakt door het feit dat de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen met een middelbare en hogere opleiding ruim 42% bedroeg, terwijl dit voor vrouwen met een lagere of lagere voortgezette opleiding slechts 21% was.¹ Deze trend spoort met de constatering van Kea Tijdens (zie paragraaf 4.1).

Deze maatschappelijke ontwikkeling confronteert ons met een nieuwe en diepgaande oorzaak van denivellering van gezinsinkomens. De aanwezigheid van een tweede inkomen in het gezin is immers van invloed op de welvaartspositie van alle personen die van dit gezin deel uitmaken. In de vormgeving van het inkomensbeleid zal dit tweede inkomen dan ook een aandachtspunt moeten zijn. Daarbij speelt de principiële vraag of het samenleven in gezinsverband voor dit beleid al of niet een relevante factor is. Bij de beantwoording wordt men geconfronteerd met een scherpe maatschappelijke tegenstelling tussen voor- en tegenstanders. Aanhangers van het pure individualisme willen aan de leefvorm geen betekenis toekennen. Aanhangers van de gezinsdraagkracht daarentegen achten de leefvorm wel degelijk van belang en vinden het zonder meer logisch dat draagkracht op gezinsniveau gemeten wordt.

HOOFDSTUK 5

Neutraliteit ten aanzien van de inkomensaanbreng

5.1 Het partnerinkomen

– *Stijgende aandeel van het 'tweede inkomen' –*

1. Zo heeft de conclusie van Pen en Tinbergen, *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*, Elsevier, Amsterdam, 1977, blz. 32 e.v. haar actualiteitswaarde verloren. Zij werden nog geconfronteerd met de cijfers die hoofdzakelijk afkomstig waren uit de periode van gezinsideologie. 'Daarom is het vaak beter te letten op gezinsinkomens. Deze kunnen meer gelijkmatig uitval- len, omdat de echtgenoten van welgestelden niet om den brode buitenhuis hoeven te gaan werken.' Zij signaleerden juist de nivellerende werking van het tweede inkomen binnen huis- houdens waarvan de kostwinner een laag inkomen verwierf.

Het verschil in opvatting over de relevantie die aan de leefvorm wordt toegekend, is van wezenlijk belang voor de vormgeving van het toekomstige inkomensbeleid. Het zal onontkoombaar onderwerp van controverse blijven. In politiek opzicht zal dit verschil in uitgangspunt dan ook een steeds terugkerend struikelblok vormen. Het denivelleringsverschijnsel op gezinsniveau vanwege de aanwezigheid van een tweede inkomen heeft vanaf 1983 de politieke gemoederen in het kader van de wijziging van de loon- en inkomstenbelasting dan ook danig bezig gehouden. De aanscherping van het individu-gerichte denken in het huidige inkomensbeleid leidt in toenemende mate tot spanningen in regelingen die op basis van de solidariteitsgedachte tot stand zijn gekomen. In een solidaire gemeenschap, zoals het gezin, past geen individuele inkomensbeleving, tenzij ook binnen het gezin het solidariteitsprincipe zou verdwijnen. Maar daarmee zou het gezin wel van een van zijn wezenskenmerken worden beroofd.

Solidariteit op gezinsniveau wordt soms negatief ingevuld als uiting van kwetsbaarheid, afhankelijkheid en ongeëmancipeerdheid.² Emancipatie wordt soms te oppervlakkig vereenzelvigd met individuele, financiële onafhankelijkheid. Daardoor ontstaat innerlijke tegenstrijdigheid in regelingen die op macroniveau worden geacht uitdrukking te geven aan solidariteitsgevoelens, zoals de loon- en inkomstenbelasting, de sociale voorzieningen, de huursubsidie, de zorgverzekering, de kinderopvangtoeslag, terwijl op gezinsniveau de inbouw van solidariteitselementen wordt bestreden om redenen van emancipatorische aard.³

– *Vershil in opvatting relevantie leefvormen* –

2. COM (84) 695 final, Commission to the Council on 14 December 1984, gepubliceerd in Intertax 1985, nr. 6-7, blz. 158 e.v.: 'A system of totally interdependent taxation is to be recommended from the point of view of achieving equal treatment and thus at least an option of separate taxation should be available to couples.'
Het memorandum COM (84) 695 final-doc. 2-1759/84 is onderwerp van bespreking geweest in de Commissie rechten van de vrouw. Deze commissie heeft naar aanleiding hiervan de volgende ontwerp-resolutie aan het Europese parlement voorgelegd: 'Overwegende dat: (...)
2. stelt vast dat is aangetoond dat de nationale inkomstenbelastingstelsels in vele gevallen een negatieve invloed hebben, zij het soms niet rechtstreeks, op de deelneming van vrouwen aan het arbeidsproces, aangezien de fiscale wetgeving gehuwde vrouwen ervan kan weerhouden een bezoldigde betrekking aan te nemen en tot gevolg kan hebben dat de echtgenoten hun vrouwen sterk afraden om te gaan werken;
3. stelt vast dat de structuur van de nationale belastingstelsels de beroepsuitoefening voor vrouwen bemoeilijkt, maar bovendien dat gehuwde vrouwen er fiscaal slechter voorstaan dan ongehuwde vrouwen, een nadeel dat kan doen besluiten van een huwelijk af te zien;
4. is van mening dat deze stand van zaken kan worden gezien als een obstakel voor de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid of arbeid van gelijke waarde (omdat er weliswaar sprake is van een gelijke bruto beloning maar niet van een gelijke netto beloning bij gelijke arbeid, waarmee artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 75/117/EEG, PB nr. L45 van 19 februari 1975, wordt geschonden) en daardoor kan worden beschouwd als rechtstreeks of onrechtstreekse salarisdiscriminatie (...).'
3. Soms lijkt emancipatie wel eens synoniem te zijn met toetreding van de vrouw tot de arbeidsmarkt. Vergelijk: Emancipatieraad, Sociale zekerheid en emancipatie; advies over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid; 's-Gravenhage, 1984, blz. 9-15, blz. 22.

In haar inkomensbeleid dient de regering te voorkomen dat zij instrumenten voor inkomensregulering hanteert, die onderling tegenstrijdig zijn. Zij zal er derhalve niet aan ontkomen een duidelijke keuze te maken tussen het individuele inkomen of het gezinsinkomen als uitgangspunt voor haar inkomensbeleid. Haar probleem is natuurlijk voor dit beleid een voldoende breed maatschappelijk draagvlak te vinden. Iedereen heeft zijn eigen voorkeur, niet zozeer gebaseerd op wetenschappelijke gronden, maar op basis van politieke overtuiging. Ik heb niet de illusie als wetenschapper volstrekt waardevrij te kunnen spreken, maar heb wel de intentie te laten zien wie voor- en nadeel hebben van de nagestreefde beleidsdoelstellingen.⁴

Belastingheffing naar draagkracht betekent dat gelijke inkomens gelijk worden belast en ongelijke inkomens ongelijk in verhouding tot hun ongelijkheid. Op grond van het gelijkheidsbeginsel is het, uitgaande van gezinsdraagkracht, moeilijk te verdedigen dat twee gezinnen met een gelijk gezinsinkomen een substantieel hoger bedrag aan inkomstenbelasting en premies volksverzekering betalen naarmate zij sterker afwijken van de 50/50-aanbrengverhouding. Toch is dat anno 2006 nog steeds het geval. Tabel 9 laat zien dat het verschil kan oplopen tot ruim 7%-punten hogere belastingdruk als wordt afweken van de gelijke inkomensaanbreng (eventueel in deeltijd) door beide partners.

Tabel 9: Invloed van ongelijke inkomensaanbreng van partners; aanbreng 100%/0% en 50%/50%

(1) Gezinsinkomen	(2) 100%	(3) 50/50	(4) Verschil in %-punten	(5) Hogere lasten van (4) in % van (3)
€ 30 000	19,5	14,2	5,3	37,3
€ 40 000	25,1	18,5	6,6	35,7
€ 50 000	28,5	23,1	5,4	23,4
€ 60 000	32,0	26,1	5,9	22,6
€ 70 000	34,9	28,4	6,5	22,9
€ 80 000	37,0	30,1	6,9	22,9
€ 100 000	40,0	32,5	7,5	23,1
€ 150 000	44,0	38,7	5,3	13,7

Tabel 2006, beide partners jonger dan 65 jaar, arbeidskorting is verwerkt.

In 1986 heb ik een soortgelijke rekenexercitie uitgevoerd en het effect van een ongelijke inkomensaanbreng door de partners op de gemiddelde belastingdruk berekend. In onderstaande tabel 10 heb ik dezelfde berekening herhaald voor 2006 om te zien of de ongelijkheid in de lastendruk is gewijzigd. Daarbij heb ik rekening gehouden met het feit dat het gezinsinkomen uit 1986, uitgedrukt in koopkracht, voor

5.2 **Gelijk gezinsinkomen, ongelijke belastingdruk**

4. D.J. Wolfson, Economische analyse en ideologie, ESB 2005/4470.

2006 om dezelfde koopkracht aan te geven met de factor 1,51 moet worden vermenigvuldigd. Guldens zijn uiteraard omgerekend in euro's. De belastingdruk van het alleenverdienersgezin heeft de index 100 gekregen. Voor het jaar 2006 zijn ook de resultaten na toepassing van de arbeidskorting opgenomen.

Tabel 10: Belastingdrukverdeling op gezinsniveau bij verschillende inkomensaanbrengverhoudingen

gezinsinkomen guldens uit In euro's 1986			aandeel in het onzuivere gezinsinkomen		
			100% man 0% vrouw	75% man 25% vrouw	50% man 50% vrouw
30 000	1986	13 613:	19,4 (100)	18,6 (96)*	18,8 (97)
	2006	20 556:	16,0 (100)	14,8 (93)	14,8 (93)
	Na arbeidskorting:		9,4 (100)	9,2 (98)	10,8 (115)
45 000	1986	20 420:	25,6 (100)	24,8 (97)	22,5 (88)
	2006	30 834:	24,5 (100)	22,7 (93)	21,2 (87)
	Na arbeidskorting:		20,1 (100)	17,8 (89)	14,4 (72)
60 000	1986	27 226:	30,4 (100)	27,9 (92)	26,0 (86)
	2006	41 112:	28,9 (100)	26,9 (93)	25,7 (89)
	Na arbeidskorting:		25,6 (100)	22,6 (88)	19,1 (75)
90 000	1986	40 840:	37,3 (100)	34,0 (91)	30,9 (83)
	2006	61 668:	34,8 (100)	31,3 (90)	31,0 (89)
	Na arbeidskorting:		32,6 (100)	26,9 (83)	26,6 (82)
120 000	1986	54 454:	43,6 (100)	38,2 (88)	35,6 (82)
	2006	82 224:	39,1 (100)	34,9 (89)	33,7 (86)
	Na arbeidskorting:		37,4 (100)	31,6 (84)	30,4 (81)

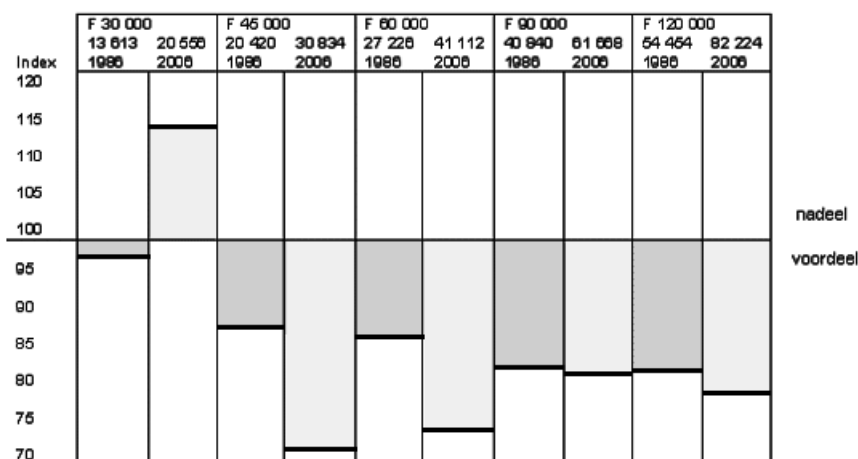
* Verruimde voetoverheveling toegepast.

Uit tabel 10 blijkt dat de belastingdrukverhoging door ongelijke inkomensaanbreng in 2006 is verscherpt, met name door de werking van de arbeidskorting.⁵ Het afwijkende belastingdrukverloop in de laagste inkomensgroep ten opzichte van 1986 wordt veroorzaakt door de geknikte structuur van de arbeidskorting. In tabel 11 wordt het drukverloop in beeld gebracht. Duidelijk zichtbaar is dat in de midden-

5. De vergelijking met 1986 is niet geheel zuiver uit te voeren, aangezien in 1986 een aftrek bestond van de werkelijk gemaakte aftrekbare kosten resp. een aftrekforfait van 4% met een maximum van f 800 (€ 363) die in mindering kon worden gebracht op het loon. Dit was fiscaal een inkomensaf trek. In 2006 zijn de werkelijk gemaakte kosten niet aftrekbaar, maar geldt een arbeidskorting. Deze belastingvermindering bedraagt 1,795% van de arbeidskortingsgrondslag met een maximum van € 146, verhoogd met 12,421% van de arbeidskortingsgrondslag voorzover die meer bedraagt dan € 8132, met een totaal maximum van € 1357.

groep (€ 45 000 en € 60 000) een gelijke inkomensaanbreng aantrekkelijker is geworden. De lastenaftrek daalt in 2006 tot 72% (€ 45 000) en 75% (€ 60 000).

Tabel 11: Belastingvoordeel bij gelijke inkomensaanbreng van partners ten opzichte van alleenverdienergezin



De toerekeningsmethodiek van inkomstenbestanddelen aan de partners wordt bepaald door de kwalificatie tot *individueel inkomen* of *gemeenschappelijk inkomen*. Dit wettelijke onderscheid wordt gekenmerkt door een grote mate van oppervlakkigheid en toevalligheid. Maar het belang kan groot zijn. Wanneer sprake is van fiscaal partnerschap kunnen de partners de niet-persoonsgebonden (gemeenschappelijke) inkomensbestanddelen naar eigen voorkeur toerekenen. De wet bepaalt welke inkomensbestanddelen gemeenschappelijk zijn. De overige inkomenscomponenten zijn persoonsgebonden (individueel) en moeten in aanmerking worden genomen bij de partner die deze inkomensbestanddelen heeft genoten, of – wanneer het negatieve componenten betreft – op wie deze drukken. Daar waar de Wet IB 1964 wettelijk definieerde welke inkomensbestanddelen een persoonsgebonden karakter hadden en welke als niet-persoonsgebonden inkomsten een restcategorie vormden, doet de Wet IB 2001 juist het omgekeerde. De gemeenschappelijke inkomensbestanddelen worden in art. 2.17 Wet IB 2001 expliciet afgebakend. Aldaar worden genoemd:

- het belastbare inkomen uit eigen woning;
- het inkomen uit aanmerkelijk belang vóór vermindering met de persoonsgebonden aftrek;
- de persoonsgebonden aftrek;
- de bestanddelen van de rendementsgrondslag.

5.3 **De inkomenstoerekening in de Wet IB 2001**

5.3.1 *De toerekeningssystematiek*

Met deze gewijzigde wetsformulering heeft de wetgever niet beoogd wijziging te brengen in de onder de Wet IB 1964 reeds bestaande scheidslijn tussen persoonsgebonden (individueel) en niet-persoonsgebonden (gemeenschappelijk) inkomen. Daar zou wel reden voor zijn geweest. Sommige componenten van het persoonsgebonden (arbeids-)inkomen hebben namelijk nauwelijks iets te maken met het verrichten van arbeid. Bij het onderdeel 'resultaat uit overige werkzaamheden' is dat het geval bij terbeschikkingstelling van vermogensbestanddelen. Arbeidsactiviteiten zijn daarbij niet of nauwelijks aan de orde. Daarom is de kwalificatie 'werkzaamheid' ronduit misleidend te noemen. Ook voor de belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen en voor de uitgaven wegens inkomensvoorziening is de factor arbeid niet relevant. Inkomen uit aanmerkelijk belang is gemeenschappelijk, maar ook hier is een indringende heroverweging van de inkomenskwalificatie op zijn plaats.

In het Evaluatierapport Wet IB 2001⁶ is een dergelijke heroverweging echter achterwege gebleven. Wel zijn in dat kader enkele technische vereenvoudigingsmogelijkheden aan de orde gesteld om de toerekening van gemeenschappelijke inkomensbestanddelen en bestanddelen van de rendementsgrondslag aan te passen. Aangekondigd is dat het wenselijk is te onderzoeken of het mogelijk is (1) dat partners slechts in de aangifte behoeven aan te geven dat zij een optimale verdeling willen toepassen en dat deze verdeling vervolgens automatisch door de Belastingdienst wordt toegepast en (2) dat de partners slechts het saldo van de rendementsgrondslag hoeven te verdelen in plaats van alle bestanddelen afzonderlijk. Een aantal – voornamelijk administratieve – problemen met betrekking tot de partnerregeling is het gevolg van het feit dat partners gescheiden aangifte doen. Met het oog daarop zal de mogelijkheid van een verplichte gezamenlijke aangifte voor partners worden onderzocht. Tevens wordt bezien of het mogelijk is in dit kader een speciale partneraangifte te ontwikkelen. Hiermee kan administratieve lastenverlichting voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst worden bereikt.

Voor mij is er geen lang onderzoek nodig om tot de conclusie te komen dat we die weg moeten inslaan. Die gecombineerde aangifte hadden we bij de invoering van de Wet IB 2001 al meteen tot stand moeten brengen. Maar de door de staatssecretaris geschetste verbeteringsopties gaan naar mijn mening niet ver genoeg. Het is gewenst het onderscheid tussen individueel en gemeenschappelijk inkomen ter discussie te stellen. De vraag is welke kenmerken van het als individueel aangemerkte inkomen zodanig bijzonder zijn, dat zij rechtvaardigen dat deze inkomenscomponenten een partnergebonden karakter moeten hebben. Dat geldt te meer omdat dit een optimale fiscale inkomensstoerekening op gezinsniveau in de weg kan staan. Voorts is het gewenst dat het fiscale toerekeningsregime in lijn wordt gebracht met het geïndividualiseerde inkomen dat in bepaalde inkomensafhankelijke regelingen wordt gehanteerd.

– Evaluatierapport Wet IB 2001 –

– Gecombineerde partneraangifte –

6. Tweede Kamer, 2005-2006, 30 375, nrs. 1-2.

Meer principieel is de vraag waarom het onderscheid tussen partnergebonden en gemeenschappelijke inkomenscomponenten nodig is. Het huidige onderscheid discrimineert het arbeidsinkomen. De rechtvaardigingsgrond kapitaalinkomsten lager te belasten dan de arbeidsinkomsten is kwetsbaar.⁷ Bovendien is deze beleidskeuze economisch onwenselijk, omdat door de vormgeving van de grondslag- en tariefstructuur vooral het loon onder in het loongebouw extra wordt belast. Het onderscheid leidt voorts tot onnodige complexiteit en veroorzaakt dat het draagkrachtbeeld op gezinsniveau wordt verstoord. Vele inkomenscomponenten liggen trouwens op het overgangsgebied tussen inkomsten uit arbeid en inkomsten uit vermogen. Te denken valt aan inkomsten uit het benutten van bijzondere kennis, het ter beschikking stellen van vermogensbestanddelen in gelieerde verhoudingen, de octrooi- en auteursinkomsten, de inkomsten wegens het houden van kostgangers en kamerverhuur⁸, de gebruikelijkloonregelingen en de werkzaamheden wegens meer dan normaal vermogensbeheer. *Deze constatering leidt tot de stelling dat het onderscheid tussen persoonsgebonden en niet-persoonsgebonden inkomen tot extra uitvoeringsproblemen leidt en beter kan worden afgeschaft.* Als dat daadwerkelijk zou gebeuren, is het verschil in inkomensaanbreng door de partners en de aard van de inkomsten niet langer van invloed op de belastingdruk op gezinsniveau. Deze uitwerking komt overigens overeen met de overstap op toepassing van het splitsingsstelsel (zie paragraaf 5.4) en hangt ook samen met de discussie omtrent de invoering van een vlaktaks (zie paragraaf 5.5).

Ik heb bij de introductie van de Wet IB 2001 reeds gewezen op het kwetsbare karakter van de inkomstenberekeningsregels in de gezinssfeer.⁹ Zoals werd opgemerkt, is in het Evaluatierapport Wet IB 2001¹⁰ daaraan nagenoeg geheel voorbijgegaan. In de recente beslissing HR 8 september 2006, nr. 41 652, V-N 2006/46.5, is dat met betrekking tot het forfaitaire rendement bij overlijden van een van de partners weer eens duidelijk gebleken. De Hoge Raad heeft zich niet genoopt gevoeld een welwillende oplossing te zoeken, maar de bal teruggelegd bij de wetgever.¹¹ Ik heb daar begrip voor. Het is tijd thans deze problematiek beleidsmatig en wetgevingstechnisch fundamenteel onder ogen te zien.

5.3.2 ***Waarom onderscheid tussen 'partnergebonden' en gemeenschappelijk inkomen?***

5.3.3 ***De techniek van toerekenen***

7. Kapitaal is mobieler dan arbeid en is daardoor gevoeliger voor internationale concurrentie. Vanwege het risico van kapitaalvlucht is daarom gekozen voor een gematigde belastingdruk.
8. Art. 3.97 Wet IB 2001 kent daarvoor een optieregeling.
9. L.G.M. Stevens, Boxoverschrijdende beschouwingen Wet Inkomstenbelasting 2001, WFR 2001/6456.
10. Ministerie van Financiën, 'Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001.', Kamerstukken II 2005-06, 30 375.
11. Ik heb op deze problematiek gewezen in het Handboek Inkomstenbelasting 2001, tekstblok 138, Kluwer, Deventer, 2001.

Wanneer voor de belastingheffing wordt uitgegaan van het gemeenschappelijk inkomen, is het van belang dat de wetgever duidelijk kenbaar maakt welke toerekeningstechniek wettelijk moet worden gevolgd. Dit is met name van belang indien de gemeenschappelijke inkomensbestanddelen objectieve vrijstellingen kennen, of in de aftrekposten inkomensgerelateerde drempelbepalingen zijn opgenomen. De wetgever heeft met betrekking tot de samenvoeging van partnerinkomsten in de huidige Wet IB 2001 geen duidelijke lijn gevolgd. Ik zal in dit verband niet nogmaals alle positiefrechtelijke tekortkomingen inventariseren. Ik zal mij beperken tot bespreking van enkele storende consequenties van de bestaande regelingen op het snijvlak van de belastingheffing op individuele of gezinsbasis.

In de Wet IB 2001 is het onderscheid tussen persoonsgebonden en gemeenschappelijke inkomensbestanddelen doorgetrokken naar de verliesverrekening. Bestempling tot *persoonsgebonden inkomen* houdt in dat in het geval een partner in deze categorie een negatief inkomen heeft, dit verlies slechts verrekend kan worden met zijn eigen positieve inkomens uit voorgaande of toekomstige jaren. Verliesverrekening door de andere partner (maritale verliesverrekening) is niet mogelijk. In een gezinsbelasting zou een dergelijk verlies wel op gezinsniveau verrekenbaar moeten zijn. Het verdient zowel om principiële als om vereenvoudigingsredenen aanbeveling de wet hierop aan te passen.

Voor de *gemeenschappelijke inkomensbestanddelen* gelden in de thans van toepassing zijnde wet wél speciale verliestoerekeningsmogelijkheden aan de andere partner. Tijdens de partnerperiode is dit onverkort mogelijk. En zelfs daarna kan het verlies uit werk en woning, voorzover dit is voortgevloeid uit de toerekening van gemeenschappelijke inkomensbestanddelen aan de belastingplichtige (en tevens voorzover dat niet kan worden verrekend met inkomens uit werk en woning van de partner-jaren) alsnog door de andere partner worden verrekend.¹² Deze mogelijkheid is echter beperkt tot gevallen waarin het partnerschap door overlijden eindigt.¹³

Een soortgelijke voorziening is getroffen voor verlies uit aanmerkelijk belang (artikel 4.49 Wet IB 2001). In die regeling heeft de wetgever evenwel enkele complicaties in de verliesverrekeningsregeling ingebouwd die het verrekenen van het verlies uit aanmerkelijk belang tussen partners onnodig beperken. Een eerste complicatie is dat slechts het *inkomen* uit aanmerkelijk belang tot het gemeenschappelijke inkomen behoort. Daardoor krijgt het te verrekenen verlies uit aanmerkelijk belang

5.3.4 *Maritale verliesverrekening*

– Verlies uit aanmerkelijk belang –

12. Artikel 3.150, zevende lid, Wet IB 2001.
13. Het onverrekend verlies wordt in dat geval aangemerkt als verlies uit werk en woning van de partner. Deze mogelijkheid is echter nadrukkelijk niet van toepassing verklaard bij echtscheiding of bij duurzaam gescheiden gaan leven. Als verdere voorwaarde geldt dat zowel de belastingplichtige als zijn partner op het tijdstip van beëindiging van het partnerschap binnenlands belastingplichtig waren.

de status van een persoonsgebonden inkomensbestanddeel. Voor dat merkwaardige onderscheid zijn geen overtuigende argumenten te bedenken. Het is gewenst de wet op dat punt aan te passen. Een tweede complicatie vloeit voort uit de wijze van verrekening. Het verlies uit aanmerkelijk belang kan, analoog aan de gemeenschappelijke inkomsten, slechts in gevallen waarin het partnerschap door overlijden is geëindigd, worden aangemerkt als een verlies uit aanmerkelijk belang van de partner (artikel 4.49, vierde lid, Wet IB 2001).¹⁴

Voor verlies uit aanmerkelijk belang geldt nog een aanvullende verrekeningsmogelijkheid. In artikel 4.53 Wet IB 2001 wordt, in samenhang met artikel 2.11a Wet IB 2001, de mogelijkheid geboden tot boxoverschrijdende verliesverrekening. Een na het beëindigen van een aanmerkelijkbelangpositie resterend verlies uit aanmerkelijk belang, dat onverrekend is gebleven, kan daardoor alsnog in de vorm van een belastingverrekening (tax-credit) worden verrekend met de belasting die verschuldigd is over het inkomen uit werk en woning in de daaropvolgende jaren. Er is evenwel een wachttijd ingebouwd. De boxoverschrijdende verliesverrekening is pas mogelijk indien de belastingplichtige en zijn partner in het kalenderjaar en het daaraan voorafgaande kalenderjaar geen aanmerkelijk belang meer hebben. Zodra daaraan is voldaan, kan de belanghebbende een nog niet verrekend verlies uit aanmerkelijk belang omzetten in een belastingkorting voor verlies uit aanmerkelijk belang. De belastingkorting bedraagt 25% van het nog niet verrekende verlies. De inspecteur stelt het bedrag van de belastingkorting vast bij voor bezwaar vatbare beschikking.

De verrekeningsmogelijkheid geldt ook voor de partner. De belastingkorting voor een dergelijk verlies uit aanmerkelijk belang wordt, voorzover dit is voortgevloeid uit de toerekening van gemeenschappelijke inkomensbestanddelen aan de belastingplichtige (en voorts niet kan worden verrekend met het belastbare inkomen uit werk en woning van de jaren waarin de belastingplichtige een partner heeft), aangemerkt als belastingkorting voor verlies uit aanmerkelijk belang van de partner.¹⁵ Ook hier geldt dat de omvang van de belastingkorting op grond van artikel 4.53 Wet IB 2001 niet eerder wordt vastgesteld dan in het tweede jaar volgend op het jaar waarin sprake is van het beëindigen van een aanmerkelijkbelangpositie.

De wachttijd is opgenomen om een drempel op te werpen tegen oneigenlijke methoden om een latent verlies te gelde te maken, terwijl het uiteindelijke belang bij de activiteiten behouden blijft. Het is niet verplicht onmiddellijk van de verrekeningsmogelijkheid gebruik te maken. De omzetting van een onverrekend gebleven

14. En ook hier geldt dan de aanvullende voorwaarde dat zowel de belastingplichtige als zijn partner op het tijdstip van beëindiging van het partnerschap binnenlands belastingplichtig was.
15. Ook hier geldt als aanvullend vereiste dat het partnerschap door het overlijden van de belastingplichtige is geëindigd. Bovendien geldt ook hier – evenals bij de 'binnenboxe' verrekening – dat zowel de belastingplichtige als zijn partner op het tijdstip van het eindigen van het partnerschap binnenlands belastingplichtig is. Ook in deze situatie geldt bij beëindiging van het partnerschap om andere redenen dan door overlijden dat iedere partner zijn eigen verliesverrekeningsmogelijkheden meeneemt (artikel 4.53, vijfde lid, Wet IB 2001).

aanmerkelijkbelangverlies kan desgewenst ook later plaatsvinden. Indien een belastingplichtige na het beëindigen van zijn aanmerkelijkbelangpositie aanvankelijk afzag van omzetting van een onverrekend gebleven aanmerkelijkbelangverlies in een belastingkorting (bijvoorbeeld vanwege de verwachting dat verrekening in de aanmerkelijkbelangbox eerder effect zou hebben), maar hij in een later jaar een andere inschatting maakt, verzet de wettekst zich niet tegen een latere omzetting. Onbevredigend gevolg van de wachttijdbenadering is dat bij tussentijds overlijden de verrekeningsmogelijkheid via omzetting in een heffingskorting voor het nog onverrekende gedeelte bij strikte interpretatie van de wet verloren gaat. Dat kan niet de bedoeling zijn. Het verdient aanbeveling ten minste uiterlijk bij overlijden te mogen verrekenen.¹⁶

Winst uit onderneming en het resultaat uit werkzaamheid worden tot het individuele (persoonsgebonden) inkomen gerekend. In het voorgaande is reeds uiteengezet dat de toerekeningsregels van het persoonsgebonden inkomen tot onbevredigende progressie-effecten kunnen leiden. Dit is ook voor de terbeschikkingstellingsregeling het geval. Gegeven dit toerekeningskader speelt het huwelijksgoederenregime in de terbeschikkingstellingsregeling een complicerende rol die tot onbevredigende rechtsgevolgen leidt en om die reden aanpassing verdient.

Een vermogensbestanddeel waarvan de ondernemer niet het juridische eigendom bezit, maar wel het economische risico draagt, kan op grond van de geldende jurisprudentie tot de ondernemingsfeer behoren. Dat kan ook het geval zijn wanneer het vermogensbestanddeel weliswaar tot het huwelijksvermogen van de partner behoort, maar het belang erbij in feite bij de ondernemende echtgenoot berust.

Bij algehele gemeenschap van goederen kan de ondernemer, via de gebruikelijke regels van de vermogensetikettering, de vermogensbestanddelen die tot het zogenoemde *keuzevermogen* van de onderneming behoren, tot zijn *ondernemingsvermogen* dan wel tot zijn *privé-vermogen* rekenen. Is gekozen voor ondernemingsvermogen, dan is daarop het winstregime van toepassing. Alle voor- en nadelen vallen onder het persoonsgebonden en progressief belaste inkomen uit werk en woning. Bij etikettering tot privé-vermogen valt dit vermogensbestanddeel onder de vermogensrendementsheffing; het forfaitair rendement wordt gekwalificeerd als gemeenschappelijk inkomen.¹⁷ Van cruciaal belang is de expliciete toezegging die tijdens de parlementaire behandeling is gedaan en die inhoudt dat in dat geval geen sprake is van terbeschikkingstelling als bedoeld in de terbeschikkingstellingsregeling van artikel 3.91 Wet IB 2001.

5.3.5 ***Invloed huwelijksgoederenregime op de winstbepaling en de terbeschikkingstellingsregeling***

– Vermogensetikettering –

16. Dat moet zowel op individueel niveau als op gezinsniveau mogelijk zijn.
17. Voor de eigen woning kan het eigenwoningregime van box 1 van toepassing zijn.

De fiscale behandeling wordt substantieel anders als er wel huwelijksvoorwaarden gelden. In dat geval zullen de vermogensbestanddelen die tot het vermogen van de niet-ondernemende huwelijkspartner behoren (en die in de onderneming worden aangewend) wél onderworpen zijn aan de terbeschikkingstellingsbepalingen. Dit heeft tot gevolg dat het exploitatieresultaat en de vermogensmutaties van die vermogensbestanddelen worden aangemerkt als resultaten uit overige werkzaamheden. Het doorgaans ongewenste gevolg is, dat in dit geval de keuzemogelijkheid tussen het regime van de box voor werk en woning en dat van de vermogensrendementsbox aan de niet-ondernemende terbeschikkingstellende partner wordt onthouden. De inkomsten worden bij de terbeschikkingsteller krachtens wetsfictie belast volgens de progressieve box voor werk en woning en behoren tot zijn persoonsgebonden inkomen.

De grilligheid van de uitkomst en de complexiteit in de uitvoering zijn aanleiding voor een klemmende aanbeveling het thans geldende regime te vereenvoudigen. Dat is betrekkelijk simpel te bereiken.¹⁸ Daartoe kan de bepaling worden opgenomen dat in gevallen van terbeschikkingstelling van vermogensbestanddelen ten aanzien van partners steeds wordt aangenomen dat, zolang het partnerschap voortduurt, fiscaal-rechtelijk wordt uitgegaan van gemeenschap van goederen. Een dergelijke 'gemeenschapsfictie' neutraliseert op eenvoudige wijze het door het huwelijksvermogensrecht veroorzaakte regimeverschil tussen het ondernemingsvermogen en de ter beschikking gestelde vermogensbestanddelen. De fiscale kwalificatie wordt in dat geval niet langer bepaald door het al dan niet bestaan van huwelijksvoorwaarden, maar door de aard van de in de IB-onderneming werkzame vermogensbestanddelen.¹⁹

De overstap op een gemeenschapsfictie heeft voorts tot neutraliserend gevolg dat bij de terbeschikkingstelling van vermogensbestanddelen aan een aanmerkelijkbelang-BV voor de partners steevast een fifty-fifty-toerekening geldt. Daarmee is het belang van de fiscaal gedreven herschikking van vermogensbestanddelen om buiten de reikwijdte van de terbeschikkingstellingsbepalingen te blijven, in één klap verdwenen en blijven ons, maatschappelijk gezien, moeizame fiscale toerekeningsperikelen bespaard.

Een andere beleidsoptie is de inkomsten wegens de terbeschikkingstelling van vermogensbestanddelen onder de noemer van het gemeenschappelijk inkomen te brengen. De partners kunnen zodoende telkens het fiscale optimale toerekeningsresultaat tot stand brengen. Aangezien in feite sprake is van vermogensinkomsten die in het algemeen als gemeenschappelijk inkomen worden aangemerkt, is deze kwalificatie niet strijdig met de ook overigens in de inkomstenbelasting gekozen systematiek. Sterker nog, deze behandeling is beter in balans met het fiscale regime van de

– Invloed huwelijksvoorwaarden –

– Herkwalificatie tot gemeenschappelijk inkomen –

18. Zie ook mijn column: 'Waarom moeilijk als het eenvoudig kan?', WFR 2000/6415.
19. Zie ook C.P.M. van Houte, Complicaties rond panden in gesplitst gebruik in de Wet Inkomstenbelasting 2001, WFR 2001/6418.

andere inkomsten uit vermogen dan de huidige regeling. Deze oplossing spoort met het eerdere en verderstrekkende pleidooi het onderscheid tussen partnergebonden en gemeenschappelijk inkomen te laten vervallen.

In wezen zijn deze oplossingsrichtingen niet gedurfder of gekunstelder dan de onder de Wet IB 1964 geldende fictiebepaling. Daarin werd bepaald dat huwelijkspartners en geregistreerde partners, ongeacht het huwelijksgoederenregime, hun niet-persoonsgebonden inkomsten moesten toerekenen aan de partner met het hoogste persoonsgebonden inkomen. Met die vereenvoudigende fictiebepaling hebben we vele decennia prima kunnen leven. Het fiscale effect konden de partners desgewenst in hun huwelijksvermogenssfeer onderling verrekenen. Artikel 66 Wet IB 1964 regelde het verhaalsrecht.

Als de fiscale consequenties van de vermogensrechtelijke verhouding tussen de partners zo duidelijk op gespannen voet komt te staan met de eenvoud van heffing, verdient het aanbeveling voor het laatste te kiezen. Die keuze sluit ook het beste aan bij de in de Wet IB 2001 gekozen partnerbenadering. De gezinsdraagkracht heeft immers (nog steeds) de voorkeur en zo lang nog niet is overgestapt op een volstrekte individualisering, is deze op het partnerschap gebaseerde vereenvoudiging zeker aanvaardbaar.

De wetgever heeft met betrekking tot het lijfrenteregime gekozen voor een geïndividualiseerde benadering. Lijfrentetermijnen worden belast bij de partner die ze geniet. Hij wil daarmee voorkomen dat partners via lijfrenteovereenkomsten onderling inkomens zouden kunnen overhevelen om zodoende een fiscaal meer optimaal resultaat te bereiken. Bij toepassing van een gezinsbelasting hebben dergelijke overeenkomsten geen fiscaal effect meer en zou het ook niet langer nodig zijn het gecompliceerde geïndividualiseerde lijfrentesysteem te continueren. Ook andere complicaties zouden worden opgelost als het lijfrenteregime onder de noemer van het gemeenschappelijk inkomen zou worden gebracht.²⁰

5.3.6 *Lijfrenteregime en periodieke uitkeringen*

20. Zo is het op grond van artikel 3.134, tweede lid, Wet IB 2001 mogelijk in het kader van de verdeling van een gemeenschap bij echtscheiding of bij scheiding van tafel en bed om een lijfrente fiscaal geruisloos – geheel of gedeeltelijk – te vervreemden aan de andere (ex-)echtgenoot of zodanig te wijzigen dat de uitkeringen uit de lijfrente aan de andere (ex-)echtgenoot toekomen. In bepaalde situaties waarin geen gemeenschap van goederen bestaat, kan het eveneens gewenst zijn een lijfrente geheel of gedeeltelijk te doen toekomen aan de andere echtgenoot. Indien in dergelijke gevallen de lijfrente geheel of gedeeltelijk wordt vervreemd (of zodanig wordt gewijzigd dat de uitkeringen uit de lijfrente geheel of gedeeltelijk aan de andere (ex-)echtgenoot toekomen), kan dat niet fiscaal geruisloos worden geëffectueerd (artikel 3.134, tweede lid, Wet IB 2001). De Staatssecretaris van Financiën heeft inmiddels goedgekeurd dat onder bepaalde voorwaarden in vergelijkbare situaties de verdeling kan worden geacht te hebben plaatsgevonden met toepassing van artikel 3.134, tweede lid, Wet IB 2001 (alsof er sprake is van het bestaan van een gemeenschap). Deze tegemoetkoming valt toe te juichen, maar ze staat wel duidelijk op gespannen voet met de letter van de wet.

De bestanddelen van de rendementsgrondslag behoren voor partners tot hun gemeenschappelijke inkomensbestanddelen. Daardoor zijn de partners geheel vrij in de toerekening van het forfaitaire rendement. In artikel 2.17, tweede lid, Wet IB 2001 was dit bij inwerkingtreding van deze wet nogal slordig geregeld. In artikel 2.17, zevende lid, Wet IB 2001 werd met terugwerkende kracht tot 1 januari 2001 alsnog een verduidelijkende regeling getroffen. Deze moest voorkomen dat de situatie zou ontstaan dat op één peildatum met twee verschillende partners verdeeld zou kunnen worden.

De complicatie bij overlijden van een partner is al aan de orde geweest. Voor de overleden partner geldt immers de overlijdensdatum als peildatum, terwijl voor de andere partner 31 december 24.00 uur als peildatum geldt. In besluit van 13 februari 2001, V-N 2001/14.2, onderdeel B.2.4.h, heeft de staatssecretaris in die situatie als beleidsregel kenbaar gemaakt dat de overlijdensdatum als peildatum voor de berekening van de rendementsgrondslag kan vervallen. Ten aanzien van de overleden partner kan zijn rendementsgrondslag op 1 januari worden berekend en voor zijn partner op 31 december daaropvolgend. De strekking van die regeling is dat de partner van de overledene op 1 januari en 31 december fungeert als degene aan wie de rendementsgrondslag wordt toegerekend. De Hoge Raad heeft echter anders beslist.

De term 'persoonsgebonden aftrek' is – zoals reeds eerder gezegd – verwarringwekkend. Deze draagkrachtverminderende aftrekpost behoort – anders dan de naam suggereert – juist *niet* tot het persoonsgebonden (individuele inkomen), maar is onderdeel van de categorie 'gemeenschappelijke inkomensbestanddelen'. Dat geeft de mogelijkheid de toerekening af te stemmen op het optimale fiscale resultaat. Dat past ook in de draagkrachtbenadering op gezinsniveau. Onnodig verstorend is de wettelijk verplichte toerekeningsvolgorde. Normaliter is de wettelijke volgorde voor de belastingplichtige de meest gunstige, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Het zou daarom beter zijn deze toerekening geheel aan de belanghebbende(n) zelf over te laten.

In de Wet IB 2001 is ook de categorie 'negatieve persoonsgebonden aftrekposten' ingevoerd. Terwijl de persoonsgebonden aftrek tot de gemeenschappelijke inkomensbestanddelen wordt gerekend, vormt de negatieve persoonsgebonden aftrekpost een persoonsgebonden bijtelling in box 1. Deze keuze is opmerkelijk, omdat zodoende onnodige en storende systeemverschillen worden geïntroduceerd. De wetgever heeft dat in het verdere verloop van het wetgevende proces kennelijk ook aangevoeld. Daarom is nadien in art. 2.17, zesde lid, Wet IB 2001 nadrukkelijk bepaald dat in gevallen waarin een persoonsgebonden aftrek in aanmerking is genomen bij de partner van de belastingplichtige, de met die aftrek verband houdende negatieve persoonsgebonden aftrek eveneens bij die partner in aanmerking moet worden genomen, althans als die persoon op dat moment nog steeds kan kwalifi-

5.3.7 *Partnerinkomen in de vermogensrendementsheffing*

5.3.8 *Persoonsgebonden aftrekposten en inkomenstoerekening*

– *Negatieve persoonsgebonden aftrekposten* –

ceren als partner. Dat dekt echter niet alle 'springeffecten' in de toerekening af. Door het aangebrachte systeemverschil tussen positieve en negatieve persoonsgebonden aftrekposten is het voorts mogelijk dat de persoonsgebonden aftrekpost in mindering is gebracht op proportioneel belast inkomen uit de vermogensrendementsbox of de aanmerkelijkbelangbox, terwijl de bijtelling wegens de negatieve persoonsgebonden aftrekpost naar het progressieve tarief plaatsvindt. Het had voor de hand gelegen de negatieve persoonsgebonden aftrekpost in hetzelfde hoofdstuk op te nemen als dat waarin ook de positieve persoonsgebonden aftrek geregeld is en naar hetzelfde regime te behandelen. Daarbij kan saldering met persoonsgebonden aftrekposten worden voorgeschreven en verder toerekening plaatsvinden aan de box voor werk en inkomen, tenzij de belanghebbende aannemelijk maakt dat de aftrek ten laste van een andere box geldend is gemaakt.

De toerekening van inkomensbestanddelen van een minderjarig kind aan het inkomen van de ouder past eigenlijk slecht in het systeem van de inkomstenbelasting. Daarin wordt immers ook het kind als zelfstandig belastingsubject erkend. Wanneer deze inkomsten bij de ouders in een progressief belaste box worden begrepen, worden ze tegen het hoogste voor die ouder geldende marginale tarief belast. De ratio van de regeling ligt in de wens belastingbesparingsconstructies tegen te gaan. De belasting die aldus aan de ouder wordt opgelegd, kan naar evenredigheid op het kind worden verhaald (art. 2.16 Wet IB 2001). De belastingontvanger kan het kind voor dat deel van de belastingschuld rechtstreeks aansprakelijk stellen (art. 44 Invoeringswet 1990).

Bij de toepassing van art. 2.15 Wet IB 2001 dienen de genoemde inkomensbestanddelen uiteraard in hun fiscaalrechtelijke betekenis te worden opgevat. Als 'persoonlijke inkomsten' van het kind wordt daarom aangemerkt het eventuele wezenpensioen uit de vroegere dienstbetrekking van de overleden vader. Ook de verstrekking van persoonsgebonden budgetten in de zorgsector kan voor de 'zorgvrager' een periodieke uitkering zijn. Dat kan ook een minderjarig kind zijn. Voor de heffingskorting is deze kwalificatie niet zonder belang, want zodoende kan het kind van een eigen heffingskorting profiteren.

Bij de toerekeningsmethodiek van inkomensbestanddelen van kinderen aan ouders stuit men op soortgelijke wetssystematische toerekeningsperikelen als bij de toerekening tussen de partners het geval is. Zo geeft art. 2.15 Wet IB 2001 geen duidelijke regeling voor de op het kind drukkende persoonsgebonden aftrekposten. De tot de box voor werk en woning behorende persoonsgebonden aftrekposten zijn slechts bij het kind zelf aftrekbaar. Voor de aanmerkelijkbelangbox ligt dit anders. Door te spreken over toerekening van 'het belastbare inkomen uit aanmerkelijk belang', omvat deze component, zonder dat daarvoor enige reden wordt gegeven, ook de op die box betrekking hebbende persoonsgebonden aftrek. Voor de vermogensrendementsbox geldt dat slechts aan de ouder(s) wordt toegerekend de rendementsgrondslag voor het belastbare inkomen uit sparen en beleggen. Dat omvat dus niet

5.3.9 *Inkomenstoerekening van minderjarige kinderen aan de ouders*

de persoonsgebonden aftrek. Die moet dus door het minderjarige kind zelf worden geëffectueerd, maar meestal ontbreekt het inkomen waardoor de aftrekmogelijkheid slechts een lege huls is. Dat was trouwens niet anders in de Wet IB 1964. Voor een kind dat in de loop van het kalenderjaar volwassen wordt, betekent dit dat op de peildatum op 1 januari toerekening van het belastbare inkomen uit sparen en beleggen aan de ouders plaatsheeft en op de peildatum 31 december 24.00 uur aan het kind zelf. Uiteraard behoren persoonsgebonden aftrekposten bij minderjarige kinderen tot de zeldzame uitzonderingen, en valt in de praktijk wel met deze tekortkoming te leven. Het is echter niet uitgesloten dat ze voorkomen. Zo kan een minderjarig kind in de Wet IB 2001 eigenaar zijn van een monumentenpand en uit dien hoofde uitgaven voor monumentenpanden hebben die kwalificeren als persoonsgebonden aftrekpost. Voor het uiterst zelden voorkomende geval dat dit tot onbillijkheden zou leiden, kan slechts de hardheidsclausule (art. 63 AWR) uitkomst bieden.

Mijn oratie uit 1986 was een pleidooi voor invoering van het optionele splitsingsstelsel. Ik zie dat nog steeds als een wenselijke oplossingsrichting. Toepassing van het splitsingsstelsel past in het rechtsbewustzijn van partners die ten opzichte van elkaar een zorgrelatie erkennen. Dit kan blijken uit het sluiten van een huwelijk of door registratie van het partnerschap waarin die zorgrelatie tot uitdrukking is gebracht. In paragraaf 4 is reeds uiteengezet dat om die reden het fiscale partnerbegrip tot die categorieën samenlevingsvormen dient te worden beperkt. Gegeven dat uitgangspunt, is een gezinsbelasting naar de snit van het optionele splitsingsstelsel een beter passende draagkrachtbelasting dan de huidige Wet IB 2001. De verdeling van de lastendruk is niet langer afhankelijk van de vraag welke partner het inkomen binnenbrengt. De heffing sluit aan bij het gezamenlijke inkomen van de partners, los van de gekozen rolverdeling.

Deze beleidskeuze confronteert ons met de indringende vraag, waarom toepassing van de draagkrachtgedachte zou moeten inhouden – zoals thans het geval is – dat het gezin met een alleenverdiener zwaarder wordt belast dan het gezin met een gelijk gezinsinkomen, maar waarin dit gezinsinkomen door beide partners (eventueel in een deeltijd baan) wordt bijeengebracht? Voorts is het splitsingsstelsel eenvoudiger toepasbaar dan de thans geldende individuele aangifte. Er kan worden volstaan met een gezamenlijke aangifte. De partnerinkomens worden daarin bij elkaar opgeteld, voor de vaststelling van de aanslag wordt het belastbare inkomen in tweeën gesplitst en vervolgens worden beide helften aan het geldende tarief en heffingskortingen van de partners onderworpen. Het vroegere bezwaar tegen invoering van het splitsingsstelsel, dat daardoor in vele gevallen de loonbelasting niet langer eindheffing zou kunnen zijn, heeft inmiddels zijn overtuigingskracht geheel verloren. Vanwege de AWIR-toeslagen en de voorlopige toekenning van heffingskortingen is loonbelasting nog slechts in uitzonderingsgevallen eindheffing. Bovendien is het vanwege de verbetering van de controle op de deugdelijkheid van het bestand van belastingbetalers zeer verdedigbaar – en naar mijn mening ook efficiënter – ieder-

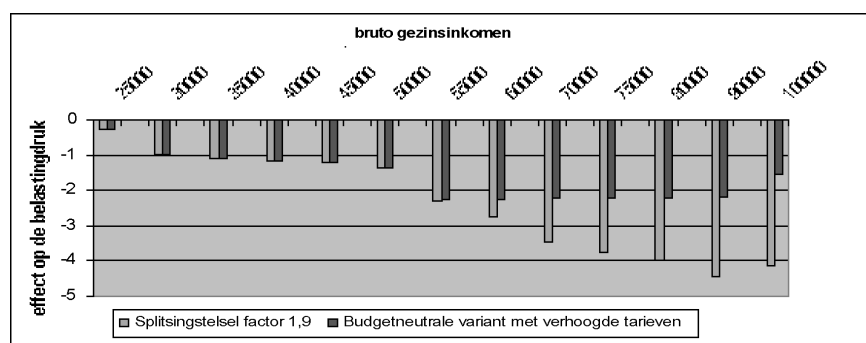
5.4 **Overstap naar het splitsingsstelsel**

een die belastingschuldig is jaarlijks een aanslag inkomstenbelasting op te leggen.²¹

De arbeidskorting kan conform het huidige stelsel afhankelijk blijven van het arbeidsinkomen van individuele partners. In dat geval doet een splitsingsstelsel wel het progressienadeel voor alleenverdieners ten opzichte van tweeverdieners teniet, maar laat het de arbeidskorting voor wat het is. De budgettaire derving als gevolg van de invoering van een splitsingsstelsel in het belastingstelsel van 2003 kon op zo'n € 3 miljard worden geschat.²² Alleenverdieners kunnen er blijkens tabel 9 tot 7% op vooruit gaan, want dat is het percentage dat ze thans 'teveel' betalen. Ook tweeverdieners met een ongelijke inkomensinbreng gaan erop vooruit; dit verschil wordt sterker naarmate de ongelijkheid in de inkomensinbreng groter is. De belastingdruk voor tweeverdieners met een gelijke inkomensinbreng verandert niet.

In discussies over het splitsingsstelsel wordt ook wel een splitsingsfactor gehanteerd die kleiner is dan 2. De gedachte daarbij is dat deze factor rekening houdt met enkele nadelen die tweeverdieners ondervinden ten opzichte van alleenverdieners bij het voeren van een huishouden. De splitsingsfactor is een manier om het verschil tussen alleen- en tweeverdieners expliciet te maken. Bij een splitsingsfactor van 1,9 wordt de budgettaire derving van de invoering van het splitsingsstelsel teruggebracht tot € 1,25 miljard. De effecten op de gemiddelde belastingdruk voor alleenverdieners staan weergegeven in figuur 12. De voordelen ten opzichte van het huidige stelsel lopen uiteen van circa 1% voor de inkomens tot € 55 000 tot ruim 4% voor de inkomens daarboven. De invoering van een splitsingsstelsel met factor 1,9 kan budgetneutraal verlopen indien bijvoorbeeld de tarieven in de derde en de vierde schijf met 5,4%-punt zouden worden verhoogd. Dit verkleint het voordeel voor alleenverdieners met hoge inkomens tot ongeveer 2%. Tweeverdieners en alleenstaanden met hoge inkomens gaan er dan wel op achteruit.

Figuur 12: Effect op belastingdruk (in % van het brutogezinsinkomen) van alleenverdiener bij invoering van splitsingsstelsel met splitsingsfactor 1,9.



– *Splitsingsfactor* –

21. Wel kan om redenen van uitvoeringsefficiency de systematiek van de eindheffing voor bepaalde loonbestanddelen worden gecontinueerd.
22. R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens, Fiscale dilemma's in macro-economisch perspectief, WFR 2003/6514.

Het nadeel van een splitsingsstelsel en het verkleinen van de inkomensverschillen tussen alleenverdieners en tweeverdieners is dat daarmee de arbeidsparticipatie wordt ontmoedigd. Zou bovendien de belastingdruk op (relatief elastische) tweeverdieners worden verhoogd om de invoering van een splitsingsstelsel budget neutraal te laten verlopen, dan daalt het arbeidsaanbod nog verder.

Er zijn evenwel andere instrumenten die kunnen voorkomen dat de arbeidsparticipatie daalt. Zo is de arbeidskorting een effectief instrument om de belastingdruk op arbeid te verlagen dat bovendien vooral ten goede komt aan tweeverdienergezinnen en lagere arbeidsinkomens. Voorts is een gerichte manier om de lasten voor tweeverdienergezinnen met kinderen te verlagen het (fiscaal) faciliteren van kinderopvang door deze (eventueel op basis van een forfait) als aftrekbare kostenpost aan te merken. Dat is wellicht een budgettair beter betaalbare en principieel meer verdedigbare variant dan plannen in verkiezingsprogramma's kinderopvang geheel gratis te gaan verstrekken. Overigens zou dat volgens uitlatingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid circa € 10 miljard kosten. Tot slot kan het raadzaam zijn het splitsingsstelsel te financieren via grondslagverbreding. Hiermee betreden we evenwel andere beleidsterreinen die – evenals het splitsingsstelsel zelf – nog in de taboesfeer liggen.

Een andere mogelijkheid om de ongelijkheid van belastingdruk op gezinsniveau tussen alleen- en tweeverdienergezinnen op te heffen, is de overstap op de vlaktaksbenadering. De vlaktaks heeft een grote politieke aantrekkingskracht. Het Wetenschappelijk Instituut van het CDA in 2001 en de VVD in haar Liberaal Manifest van 2005 bleken zeer gecharmeerd van een uniform tarief in de inkomstenbelasting. Het hanteren van een uniform tarief heeft potentiële voordelen:

- Ten eerste kan de overheid de belasting heffen als loonsomheffing, zonder individuele aanslagen bij de werknemers. Dit kan een administratieve besparing opleveren.²³
- Een tweede voordeel van de vlaktaks is dat het de arbitrage tussen arbeids- en kapitaalinkomen afvlakt. Daartoe is het gewenst de spanning door de ongelijke belastingdruk voor vermogensinkomsten (proportioneel 30%) en arbeidsinkomsten inclusief winst uit onderneming (progressief oplopend tot 52%) weg te nemen. Ondernemers en aanmerkelijkbelanghouders worden momenteel door het belastingdrukverschil gestimuleerd zoveel mogelijk bezittingen onder te brengen in de vermogensrendementsbox. De boxen voor werk en woning en de aanmerkelijkbelangbox zouden leeglopen als de daarin werkzame vermogensbestanddelen ongeremd via de vermogensrendementsbox aan die boxen ter beschikking zouden kunnen worden gesteld. Om dat proces in te dammen zijn de terbe-

5.5 **Vlaktaks**

– *Charme van de vlaktaks* –

23. Echter, uitvoeringsproblemen hebben vooral te maken met de grondslagbepaling en conditionele heffingskortingen. Dit verandert niet spectaculair door de invoering van een uniform tarief.

schikkingstellingsbepalingen in het leven geroepen. Die kwalificeren de terbeschikkingstellingsinkomsten tot progressief belaste inkomsten uit werkzaamheid. Op deze wijze wordt de arbitrage op een nogal rigoureuze manier ontmoedigd. De spanning tussen de boxen onderling zou evenwel beter kunnen worden opgeheven door het gelijktrekken van de toptarieven in de verschillende boxen dan door het toepassen van een vlaktaks.

- Een derde – en gegeven de probleemstelling van deze beschouwing, het meest relevante – voordeel is dat de vlaktaks de principiële discussie omtrent de maatstaf van draagkracht overbodig maakt. Indien een proportioneel tarief van toepassing is en de heffingskorting van een alleenverdiener- en tweeverdienergezin gelijk is, is de (on)gelijkheid van inkomensaanbreng door de partners voor de belastingdruk niet langer relevant.
- Een vierde voordeel is dat een steile progressielijn gecompliceerde fiscaaltechnische problemen veroorzaakt. Daarbij kan men denken aan de belastingdrukverhogende effecten van een ongelijke inkomensaanbreng door de partners in een gezin of wisselende inkomensniveaus in opvolgende jaren. Ook verloopt de voorcoming van internationale dubbele belasting technisch beduidend ingewikkelder als sprake is van progressieve tariefstructuren. Bij een vlaktaks doen dergelijke complicaties zich niet voor.

De vlaktaks is geen nieuwe gedachte.²⁴ De hernieuwde aandacht is een reactie op de in maatschappelijke context kennelijk als te steil ervaren tariefprogressie. Eerdere belastinghervormingcommissies hebben dan ook met een kritisch oog naar de progressieve tariefstructuur gekeken en de vereenvoudigingsmogelijkheden van een vlaktaks nader bestudeerd. Ze kwamen evenwel steeds tot de conclusie dat een dergelijke exercitie zonder ingrijpende inkomenseffecten volstrekt onuitvoerbaar was. Ten onrechte wordt een vlaktaksbenadering vaak geassocieerd met een aantrekkelijk laag belastingpeil. Te gemakkelijk wordt een parallel getrokken met de Amerikaanse discussie over de flat tax. Maar die laat onverholen zien hoe plat een belastingfilosofie kan zijn. Belasting is immers, als het goed is, geen weggegooid geld. Simpelweg vervlakken en verlagen impliceert ook een maatschappelijke vervlakking. Het saamhorigheidsgevoel verdwijnt. Dat de toepassing van de draagkrachtgedachte, althans haar koppeling met de tariefprogressie, ook in de in 2001 gepresenteerde CDA-voorstude²⁵ zo gemakkelijk wordt losgelaten, is daarom een teken aan de wand. Kennelijk verliest de draagkrachtbenadering aan overtuigingskracht. De heffingsstructuren lijken te worden ingepast in de algemene mondiale ontwikkeling, waarin vooral de mobiliteit van kapitaal de fiscale regie bepaalt. Solidariteit en draagkracht zijn minder vanzelfsprekend tegen de achtergrond van de opkomende prestatie maatschappij waarin efficiency en shareholdersvalue de belang-

– *Uitvoerbaarheid* –

24. Zie voor een uitgebreide beschouwing A.C. Rijkers, Een proportionele belasting in de 21e eeuw, FED 12 april 2001, 2001/229.
25. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Het wachten moe. Evenredig en rechtvaardig. Een voorstudie naar een vlakke belasting; een vervolg op Herstel van draagkracht, 's-Gravenhage, 2001.

rijkste ordeningscriteria zijn geworden. Ook binnen een Europese context zullen burgers van de rijke lidstaten onvoldoende bereid blijken via een draagkrachtbelasting besteedbaar inkomen over te hevelen naar de relatief armere lidstaten. De solidariteitsbeleving in een open Europese gemeenschap zal minder vitaal zijn dan in een coherente, en meer besloten, samenleving mogelijk is.

Het CDA-voorstel uit 2001 gaat uit van een 'flat rate tax' van 35% onder gelijktijdige verhoging van zowel het lage als het hoge BTW-tarief met twee procentpunten. De algemene arbeidskorting wordt daarin omgevormd tot een inkomensafhankelijke algemene belastingvermindering (de zogenoemde *Earned Income Tax Credit* – EITC). Ook wordt in dat kader de mogelijkheid van een inkomensafhankelijke heffingskorting ingebouwd.²⁶ Het CDA laat de voordelen van de vlaktaks zwaarder wegen dan haar nadelen. Bij de concrete invulling verspeelt de door het CDA voorgestelde vlaktaksvariant echter veel van zijn charme. Deze wordt namelijk gecombineerd met een inkomensafhankelijke arbeidskorting in de vorm van de EITC. Deze keuze doet echter alle tegen de progressieve tariefstructuur ingebrachte bezwaren en uitvoeringstechnische complicaties van de progressie herleven aan de (kwetsbare) onderkant van het inkomensgebouw. De armoedeval wordt daarmee in het CDA-voorstel eerder problematischer gemaakt dan opgelost.

Met betrekking tot de concrete vormgeving van de tariefstructuur moeten wetenschappers terughoudend zijn. Dat is het speelveld van de politici. Wel kunnen enkele kanttekeningen van structurele aard worden geplaatst, die de afweging van de voor- en nadelen betreffen. De vlaktaks heeft voor velen als sociaal-psychologisch nadeel dat zij afbreuk doet aan de werking van het draagkrachtbeginsel. Daarvan is de progressie in de tariefstructuur immers het boegbeeld.

Een interessant alternatief is daarom wellicht de *vlaktaks-plus*. Daarbij wordt een vlaktaks voor het merendeel van de belastingbetalers gecombineerd met een hogere toptarief voor de hoge inkomens. Deze tariefstructuur kan worden gecombineerd met een loonsomheffing ter hoogte van het laagste vlaktakstarief die als voorheffing van de inkomstenbelasting fungeert.²⁷ Wanneer bijvoorbeeld het huidige toptarief zou worden gehandhaafd op 52%, zou het tarief van de overige drie schijven uniform op circa 36,75% uitkomen bij een budgetneutrale omzetting. Dit 'plus-tarief' beperkt de positieve inkomenseffecten voor de hoogste inkomens ten opzichte van een algemene vlaktaks van 37,5% en verkleint de negatieve inkomenseffecten voor de lagere inkomens. Toch geldt voor de vlaktaks-plus dat ongeveer 92% van alle belastingplichtigen te maken heeft met een uniforme tarieflijn. Voor de relatief kleine groep van 8% zou het optionele splitsingsstelsel de mogelijkheid bieden eventuele

– *Vlaktaks en inkomensbeleid* –

– *De vlaktaks-plus* –

26. Zie ook A.L. Bovenberg, Naar een duale vlaktaks, in: Er zal geheven worden, Kluwer, Deventer, 2001.
27. Zie bijvoorbeeld L.G.M. Stevens en R.A. de Mooij, 2004, Bestendig belastingbeleid, in C.A. de Kam en A.P. Ros, Jaarboek Overheidsfinanciën 2004, SDU.

progressie-nadelen door ongelijkheid van inkomensaanbreng te compenseren. Dat betekent dat zij om tarieftoepassing op gesplitste inkomens kunnen vragen.

Als grove indicatie van de budgettaire gevolgen kan worden opgemerkt dat de grondslag van de huidige vierde schijf € 9 miljard omvat. Indien dit zou worden belast tegen een vlaktakstarief van 37,5% geldend voor de eerste drie schijven in plaats van het tarief van 52% voor de vierde schijf, komt dit neer op een budgettair effect van circa € 1,3 miljard. Om dit te compenseren zou het tarief van 37,5% omhoog moeten met 0,5% en komt te liggen op 38%. Als het plustarief van 52% alleen zou worden afgevlakt door toepassing van het splitsingsstelsel, zou het tarief nog lager kunnen uitvallen, want sommige huishoudens zullen nog steeds het toptarief blijven betalen. Het tarief komt dus ergens tussen 37,5% en 38% te liggen.

Met ingang van 1 september 2005 is de reeds eerder genoemde AWIR in werking getreden.¹ Deze wet beoogt te komen tot een stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen voor zorg (zorgtoeslag), kinderen (kinderopvangtoeslag) en wonen (huurtoeslag). Hierdoor wordt de transparantie van de verschillende regelingen verbeterd en de armoedeval verminderd. Elke inkomensafhankelijke regeling die onder de kaderwet AWIR valt, behoudt evenwel zijn eigen doelstellingen en doelgroepen. De belangrijkste winst van de AWIR is de éénloketbenadering. Zij harmoniseert voorts de belangrijkste begrippen uit de Wet Huursubsidie, de Ziektkostenwet en de Wet kinderopvang. De uitvoering moet daardoor eenvoudiger worden. De uitvoering van de AWIR geschiedt door de Belastingdienst en is daar ondergebracht bij het nieuwe dienstonderdeel Belastingdienst/Toeslagen.²

Uitgangspunt voor de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming uit een inkomensafhankelijke regeling is de draagkracht van een huishouden. Als maatstaf voor draagkracht is het *toetsingsinkomen* gekozen. Als meer personen tot één huishouden behoren, wordt soms ook het inkomen van de partner of medebewoners tot het toetsingsinkomen gerekend. Dat heeft tot complicerend gevolg dat er in de fiscale werkprocessen twee draagkrachtbenaderingen door elkaar gaan lopen: de persoonlijke draagkracht van de in beginsel geïndividualiseerde inkomstenbelasting en de gezinsdraagkracht van de AWIR.

HOOFDSTUK 6

Inkomensafhankelijke regelingen

6.1 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

1. Zie voor een algemene beschouwing van de AWIR en de Aanpassingswet AWIR: W.M.M.A. van der Vegt, De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, WFR 2005/6629.
2. De werkprocessen, procedures en bevoegdheden zullen zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande situatie. Een significante uitzondering betreft de rechtsgang. Tegen de beschikkingen betreffende de toeslagen staat bezwaar open bij het hoofd van de eenheid Belastingdienst/Toeslagen en beroep bij de rechtbank. Hoger beroep is mogelijk bij de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Daartegen is echter geen cassatieberoep mogelijk. Dit is te betreuren. Het lijkt erop dat de wetgever niets heeft geleerd van het slepende jurisprudentieconflict tussen de Hoge Raad en de Centrale Raad van Beroep omtrent het begrip 'dienstbetrekking'. Na twintig jaar gesukkel is het in het kader van WALVIS nu eindelijk mogelijk geworden voor de premies sociale verzekeringen cassatieberoep bij de Hoge Raad aan te tekenen. Als het al nodig is de rechtspraak betreffende de toeslagen via de Raad van State te leiden, dan moet ter wille van de rechtseenheid op zijn minst (beperkt) cassatieberoep bij de Hoge Raad mogelijk zijn.

Het draagkrachtprofiel in de verschillende inkomensafhankelijke regelingen is echter nogal wisselend. In feite moet toch voor elke regeling afzonderlijk worden bezien welke maatstaf van draagkracht zal worden toegepast.

De toekenning van de zorgtoeslag hangt samen met de wijzigingen van het zorgverzekeringsstelsel die per 1 januari 2006 in werking zijn getreden. Een herziening van het zorgstelsel was onontkoombaar, mede door een ongeremde aanspraak op allerlei zorgvoorzieningen. De kosten rezen de pan uit, maar het maatschappelijke draagvlak voor eigenbijdrageregelingen of voor een strak gebudgetteerd aanbod was beperkt. Vooral aan de onderkant in het loongebouw stegen de premies fors. Ook vroegen de grillige inkomenseffecten van de premieheffing van het ziekenfonds dringend om herziening. De afbakening tussen ZFW- en niet-ZFW-verzekerden werd steeds ingewikkelder en naar resultaat onbevredigender. Door aanvaarding van een splinterdienstbetrekking was het gemakkelijk mogelijk voor een luttel premiebetaling volledig ZFW-verzekerd te zijn, waarbij het zelfs mogelijk was dat de partner gratis meeverzekerd was. Er moest worden gezocht naar een beter evenwicht tussen de individuele en collectieve bekostiging. Dat vereiste een principiële keuze tussen een publiek of privaat gefinancierd stelsel.

Integratie van de AWBZ en de ZFW in een nieuwe volksverzekering voor gezondheidszorg, waaronder ook de particulier verzekerden zouden gaan vallen, zou een voor de hand liggende mogelijkheid zijn geweest.³ Ook de aard van de zorgvoorziening, als primaire levensbehoefte, zou daarvoor pleiten. Het kabinet-Balkenende II heeft daarvoor evenwel bewust niet gekozen. Het gaf het primaat aan de marktwerking en wenste dat de zorgverzekeraars zouden gaan concurreren op basis van nominale premies. De nominale (standaard)premie bedraagt voor 2006 circa € 1015 en geldt per persoon per jaar met een no-claimregeling van € 255 voorzover de gedeclareerde zorgkosten lager zijn dan dit bedrag. Het kabinet ziet in de overstap naar de nominale premie een beperking van het risico dat een structurele mismatch tussen aanbod en vraag binnensluipt en dat de voorzieningen 'verbureaucratiseren'. Het wettelijk verzekerd basispakket komt globaal overeen met het vroegere ziekenfondspakket. De zorgverzekeraars hebben een acceptatieplicht.

Naast de nominale premie moet een inkomensafhankelijke premie worden betaald van 6,5% tot het maximale bijdrage-inkomen van € 30 015 per partner.⁴ Dit bijdrage-inkomen is in de wet apart gedefinieerd. De premiegrondslag bevat:

6.2 **Zorgpremie en -toeslag**

– Volksverzekering voor gezondheidszorg afgewezen –

– Premiestructuur –

3. L.G.M. Stevens, Naar een gefiscaliseerde algemene zorgverzekering, WFR 2004/6562.
4. In sommige gevallen geldt een lagere premie. Het tarief bedraagt 4,4% voor zeevarenden en voorts het bijdrage-inkomen waartegenover geen verplichte Zvw-compensatie door de wetgever bestaat (behalve de AOW-uitkering waarover de hoge bijdrage verschuldigd is). Over de rechtstreeks van de ex-partner ontvangen alimentatie is geen inkomensafhankelijke premie verschuldigd, mits deze uitkering ook reeds in 2005 werd ontvangen.

- a. het belastbaar loon⁵;
- b. belastbare winst uit onderneming⁶, niet zijnde de winstgerechtigden;
- c. belastbaar resultaat uit werkzaamheden, niet zijnde de inkomsten ingevolge de terbeschikkingstellingsbepalingen van artikel 3.91 en 3.92 Wet IB 2001; en
- d. belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen.

Voor werknemers wordt de variabele premie door de werkgever ingehouden. Het is een werknemerslast. Wel is de werkgever in bepaalde arbeidsverhoudingen verplicht aan de werknemer een compensatiebijdrage te verstrekken ter grootte van de inkomensafhankelijke premie. Deze bijdrage vormt, evenals de vroegere ZFW-aanspraak, een belast loonbestanddeel. De Belastingdienst is belast met de heffing van de door de verzekerde verschuldigde inkomensafhankelijke premie.

Omdat de marktgerichte aanpak te zeer op gespannen voet zou komen te staan met het draagkrachtbeginsel, is gekozen voor een bekostigingsopzet die de scherpe kantjes van de marktconforme uitvoering moet verzachten. Gezinnen die verhoudingsgewijs te zware ziektekosten hebben, krijgen een inkomensafhankelijke zorgtoeslag. Via een omweg komt zodoende het draagkrachtbeginsel om de hoek kijken. Voor kinderen tot achttien jaar wordt de premie door de schatkist betaald.

De zorgtoeslag geldt voor huishoudens met een toetsingsinkomen tot € 40 120 (alleenstaanden: € 25 339). De toeslag bedraagt maximaal € 1155 (alleenstaanden: € 403). Deze toeslag wordt toegekend als de normpremie (het bedrag dat men op basis van de inkomenssituatie wordt geacht zelf te kunnen betalen) minder bedraagt dan de vastgestelde standaardpremie.⁷ Het premiesurplus boven de normpremie wordt in beginsel via de zorgtoeslag gecompenseerd. De tegemoetkoming uit de zorgtoeslag bedraagt dus het verschil tussen de standaardpremie en de normpremie. Maar ook de normpremie zit nogal ingewikkeld in elkaar. Deze is verschillend voor verzekerden met en zonder partner. Voor partners wordt bij de toekenning van een eventuele toeslag uitgegaan van tweemaal de standaardpremie vermeerderd met 5% van het bedrag waarover het toetsingsinkomen het zogenoemde *drempelinkomen* te boven gaat. In feite is de inkomensafhankelijke premie dus gewoon 5% van het drempelinkomen. Voor alleenstaande verzekerden is dat 3,5% van het drempelinkomen vermeerderd met 5% over het toetsingsinkomen boven het drempelinkomen.

Het toetsingsinkomen legt de verbinding met de AWIR. Het drempelinkomen bedraagt 108% van het op jaarbasis herrekenende minimumloon, gecorrigeerd voor het werknemersaandeel in het werkloosheidsfonds en het werkgeversdeel van de premie voor de Zorgverzekeringswet (in 2006: € 17 494).⁸ Personen met toeslagpart-

– *Zorgtoeslag* –

5. Artikel 43 Zorgverzekeringswet geeft een meer gedetailleerd uitgewerkte beschrijving.
6. Daardoor verlagen de ondernemersfaciliteiten ook het bijdrage-inkomen.
7. Artikel 2, eerste lid, Wet op de zorgtoeslag.
8. Voor verzekerden met een partner wordt uitgegaan van tweemaal de standaardpremie en het gezamenlijke toetsingsinkomen.

ner komen slechts in aanmerking voor een toeslag als hun gezamenlijke inkomen niet hoger is dan € 40 120. Is dit inkomen onder de € 17 494 dan wordt de maximale zorgtoeslag uitgekeerd van € 1155 per jaar. De verzekerde zonder toeslag-partner kan slechts een toeslag krijgen als zijn inkomen maximaal € 25 068 bedraagt. Is zijn inkomen lager dan € 17 494, dan ontvangt hij de maximale zorgtoeslag van € 403 per jaar.

Voor de doorsnee burger zal door de combinatie van nominale premies, inkomensafhankelijke premies en zorgtoeslagen evenwel geen transparanter stelsel ontstaan. Integendeel. Zo is de premiebetaling een individuele aangelegenheid, maar is de zorgtoeslag afhankelijk van de gezinssituatie. Daar komt bij dat de persoonsgebonden aftrek als aftrekpost wegens buitengewone ziektekosten in de inkomstenbelasting eveneens op gezinsbasis wordt berekend, maar vervolgens tot uitdrukking wordt gebracht in de aangifte van die partner waar dit de grootste aftrek oplevert. Voor het chronisch-ziektekostenforfait – dat onderdeel is van de buitengewone ziektekostenaftrek – is evenwel een individuele toetsing vereist. In het Belastingplan 2006 is bovendien de drempelbepaling voor de ziektekostenaftrek (art. 6.24 Wet IB 2001) in samenhang met de zorgtoeslag nog weer een tandje ingewikkelder geworden. Ook is bij die gelegenheid op nogal terloopse wijze de maximumbepaling in de drempel voor ziektekostenaftrek afgeschaft. Voor de hogere inkomens kan dat een forse belastingverhoging impliceren.

Is het vreemd dat de meeste mensen inmiddels het spoor volledig bijster zijn geraakt? En dan is nog geen beschrijving gegeven van de bizar ingewikkelde *verzilveringsregeling* voor de ziektekostenaftrek voor gevallen waarin de aftrek niet tot een daadwerkelijke belastingvermindering leidt, omdat daardoor de heffingskortingen niet kunnen worden geëffectueerd. Deze (subsidie)regeling, neergelegd in het Tijdelijk besluit tegemoetkoming buitengewone uitgaven⁹, komt in beeld als blijkt dat met inachtneming van de rangorderegeling de buitengewone uitgaven fiscaal niet meer daadwerkelijk verzilverd kunnen worden.¹⁰ Dit voert tot de conclusie dat het wenselijk is te overwegen de buitengewone uitgaven niet langer in een systeem van inkomensaftrek op te nemen, maar deze om te vormen tot een heffingskorting. Samen met de reeds in paragraaf 1 gesignaleerde verzilveringsproblemen van de heffingskortingen kan deze problematiek worden betrokken in een breder onderzoek betreffende de vraag in hoeverre de heffingskortingen kunnen, of moeten, leiden tot pleidooi voor een negatieve inkomstenbelasting.

Ingaande 1 januari 2006 is als gevolg van de AWIR de bestaande huursubsidie vervangen door de huurtoeslag. Met ingang van dezelfde datum wordt de huurtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen toegekend. Het subsidiejaar is gelijk aan het ka-

– *Ingewikkelde inkomenseffecten* –

6.3 **Huurtoeslag**

9. KB van 29 maart 2004, Stb. 2004,152, V-N 2004/21.11.
10. Zie uitgebreider: D.A. Albregtse, De persoonsgebonden aftrek, FED Fiscale Brochures, Kluwer, Deventer, 2006, par. 3.4.

lenderjaar. De hoogte van de huursubsidie is afhankelijk van een aantal criteria. Deze zijn met de introductie van de huurtoeslag niet gewijzigd. De criteria betreffen eisen die aan de huurder worden gesteld en voorwaarden die betrekking hebben op de woning. Daarbij geldt een inkomenstoets en een vermogenstoets. Deze toetsen volgen de AWIR-systematiek met alle genoemde tekortkomingen van dien.

De Wet op de huurtoeslag gaat voor de draagkrachtmeting uit van het rekeninkomen.¹¹ Dit is het gezamenlijke toetsingsinkomen van de huurder en de medebewoners in het peiljaar (conform art. 8 AWIR). De belastbare inkomens van het lopende subsidiejaar zijn bepalend. Onder 'medebewoner' wordt verstaan de persoon die zijn hoofdverblijf heeft op hetzelfde adres als de huurder en die geen onderhuurder is, noch tot het huishouden van de onderhuurder behoort.¹² In dit geval worden dus zelfs personen die niet als partner tot het huishouden behoren (inwonende ouder) in de draagkrachtmeting betrokken.¹³ Geen huurtoeslag wordt toegekend als het rekeninkomen meer bedraagt dan € 20 000 bij een eenpersoonshuishouden en € 27 175 bij een meerpersoonshuishouden (voor 65-plussers gelden afzonderlijke tabellen). Overigens is de wettelijke vormgeving van de huurtoeslag van een onthutsende complexiteit. Degene die de hordeloop van basishuur, rekenhuur, normhuur, rekeninkomen, minimuminkomensijkpunt, kwaliteitskortinggrens en aftoppingsgrens wil nemen, kan ik verwijzen naar art. 16 tot en met art. 21 Wet op de huurtoeslag. Ze zijn voor een normaal mens niet meer te doorgronden. Slechts door te vertrouwen op de rekenhulp die door de Belastingdienst/Toeslagen op internet beschikbaar is gesteld, is de uitkomst te verkrijgen. De effecten van de rekenexercitie zoals die in tabel 13 van paragraaf 6.7 zijn opgenomen, zijn afkomstig uit het genoemde rekenprogramma. Tegen deze blackbox-achtige regelgeving moet ernstig stelling worden genomen. Regels mogen niet zo ingewikkeld worden, dat ze nog slechts via computerprogramma's toepasbaar zijn en slechts een klein clubje programmatisch ingewijden weet hoe de regeling in elkaar zit.

Soms geldt een vermogenstoets. Deze is nog ruwer uitgewerkt dan de inkomensstoets. Bepalend is het voordeel uit sparen en beleggen van art. 5.2 Wet IB 2001 van belanghebbende of zijn partner (of medebewoner).¹⁴ De wetgever laat op basis van een weinig overtuigende argumentatie de vermogensbestanddelen uit box 1 en 2 bewust buiten beschouwing. Dat betekent dat de vermogensetikettering voor de fiscale winstbepaling ook consequenties heeft voor de vermogenstoets. Ook blijven vrijgestelde vermogensbestanddelen (onder andere maatschappelijke beleggingen) en vermogensbestanddelen zonder beleggingsfunctie (plezierjacht) buiten beschouwing. Over deze beleidskeuze kan zeer verschillend worden gedacht.

– *Inkomenstoets* –

– *Vermogenstoets* –

11. Art. 1, onderdeel i, Wet op de huurtoeslag.
12. Bij de vaststelling van het rekeninkomen wordt het inkomen van een (pleeg)kind van de hoofdhuurder of medebewoner slechts in de beschouwingen betrokken voorzover dat meer dan € 4100 bedraagt.
13. De Huursubsidiewet 2000 kent ook een vermogenstoets.
14. Artikel 7, derde en vierde lid, AWIR.

De sinds 1 januari 2005 van kracht zijnde Wet kinderopvang voorziet in een aantal faciliteiten voor erkende en geregistreerde vormen van kinderopvang. De kosten worden via een systeem van tripartiete financiering gedragen door de ouders, de werkgevers en de overheid. Deze partijen dragen in beginsel elk een derde deel van de kosten. De overheid biedt een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, uitgedrukt in een percentage van de kosten. Ook deze uitkering valt sinds 1 januari 2006 onder de AWIR. Daardoor is het daarin opgenomen begrippenapparaat ook van toepassing de kinderopvangtoeslag. De bijdrage die van de individuele werkgever wordt verwacht, en die in de Wet LB 1964 als vrije vergoeding wordt aangemerkt, is normaliter beperkt tot een zesde deel van de kosten. Merkwaardigerwijs springt de schatkist bij als de werkgever geen bijdrage verstrekt.¹⁵ Is het vreemd dat dan bij de werkgever en werknemer een gezamenlijke voorkeur voor hoger loon in plaats van een werkgeversbijdrage kinderopvangkosten bestaat? De AWIR brengt overigens geen materiële wijziging in deze (zeer gecompliceerde en administratief erg bewerkelijke) regeling.

Aanspraak op kinderopvangtoeslag heeft¹⁶ (a) de ouder die tegenwoordige arbeid verricht, waaruit inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet IB 2001 wordt genoten,¹⁷ (b) de ouder die meewerkt in de onderneming van haar partner of (c) de ouder die zich bevindt in een van de (vele) met tegenwoordige arbeid gelijkgestelde gevallen.¹⁸ De hoogte van de kinderopvang is afhankelijk van de draagkracht van de ouder en van de kosten van kinderopvang. Het toetsingsinkomen wordt bepaald door het verzamelinkomen.

Met ingang van 2007 wordt de kinderopvangtoeslag verhoogd, wordt de werkgeversbijdrage verplicht gesteld en gaat de overheid de werkgeversbijdrage voor kinderopvang aan de ouders uitbetalen. Volgens de kabinetsplannen gaat op 1 januari 2007 ook de overheidsbijdrage in de kosten van kinderopvang omhoog; met name voor de midden en hogere inkomens. Om die reden is de percentagetabel (zie tabel 13) aangepast, die hoort bij het 'Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang'. Zo komen ook ouders met een gezamenlijk inkomen tot ruim € 130 000 in aanmerking voor een kinderopvangtoeslag voor het eerste kind. In 2006 lag de bovengrens hiervoor op ruim € 96 000 per jaar. Met de toename van de overheidsbijdrage en de verplichte werkgeversbijdrage in 2007 komt

6.4 **Kinderopvangtoeslag**

15. Aangekondigd is over te stappen op een verplichte werkgeversbijdrage.
16. Art. 6 Wet Kinderopvang.
17. Letterlijk genomen zou dit ook kunnen betekenen dat degene die een werkzaamheid verricht door een vermogensbestanddeel ter beschikking te stellen, een kinderopvangtoeslag zou kunnen krijgen. Dat zal echter niet de bedoeling zijn, want het uitgangspunt is dat arbeid moet worden verricht. Daarvan is bij terbeschikkingstelling van vermogensbestanddelen geen sprake.
18. Tot deze categorie behoren onder andere uitkeringsgerechtigden die zich bevinden in een situatie waarin de noodzaak tot kinderopvang aanwezig is en personen die een inburgeringscursus volgen.

voor het eerste kind de eigen bijdrage van ouders met de laagste inkomens uit op € 0,19 per uur. Dit is € 0,33 per uur voor inkomens van 130% van het wettelijke minimumloon (WML), ongeveer € 22 000 per jaar. Voor inkomens van anderhalf keer modaal (€ 45 000) is de bijdrage € 0,85 per uur. De hogere inkomens van drie keer modaal (€ 90 000 per jaar) betalen € 2,20 en de hoogste inkomens (boven de € 130 000 per jaar) € 3,60 per uur. Afhankelijk van het jaarinkomen ligt de eigen bijdrage voor het tweede kind tussen de € 0,19 en € 0,51 per uur. Deze voorbeelden gelden bij een gemiddelde uurprijs voor kinderopvang van € 5,45.

Tabel 13: Kinderopvangtoeslag 2007

Gezamenlijk toetsingsinkomen	Tegemoetkoming Rijk als % van de kosten van kinderopvang	
	1 ^e kind	2 ^e kind
€ 15 000	63,2%	63,2%
20 000	61,5%	63,1%
25 000	59,7%	63,0%
30 000	57,4%	62,6%
40 000	53,8%	61,9%
50 000	48,2%	61,0%
75 000	33,6%	59,2%
100 000	13,2%	57,4%
125 000	4,4%	57,4%
150 000	0	57,4%

Bron: Vlogschrift Kinderopvang, nr. 2, september 2006.

De Belastingdienst wikkelt de aanvraag van de ouders voor een bijdrage in de kosten voor kinderopvang af.

Met ingang van 1 september 2005 is het lesgeld voor 16- en 17-jarigen (laatstelijk € 946) afgeschaft. Dit betekende belangrijke lastenverlichting die vooral ten goede kwam aan de gezinnen met een modaal en hoger inkomen. Gezinnen met een lager inkomen ontvingen immers meestal een tegemoetkoming, waardoor zij per saldo geen lesgeld verschuldigd waren. Deze maatregel werkt in dezelfde richting als de premievrijstelling voor de zorgverzekering van kinderen tot achttien jaar.

De tegemoetkoming studerenden jonger dan achttien jaar valt niet onder de AWIR. Aangezien daarvoor het ouderlijk inkomen bepalend is, ligt het in de rede dat dit in de toekomst wel gaat gebeuren.

6.5 Tegemoetkoming studerenden jonger dan achttien jaar en lesgeld

De wettelijke vertegenwoordiger is in beginsel degene die het lesgeld en cursusgeld voor de studerende moet voldoen. Wanneer er meer wettelijke vertegenwoordigers zijn, gelden voorrangsregels om te bepalen wie eventueel recht heeft op de tegemoetkoming. Primair wordt aangesloten bij de vraag wie de kosten voor het kind draagt; secundair bij de woonsituatie. Wanneer deze criteria geen uitsluitel bieden dan heeft de moeder recht op de tegemoetkoming (conform de Algemene Kinderbijslagwet). Bepalend is het toetsingsinkomen van de aanvrager en diens partner.

Voor de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten is eveneens het verzamelinkomen twee jaar voorafgaand aan de aanvang van het schooljaar bepalend, met dien verstande dat het gaat om het verzamelinkomen van de aanvragende ouder en diens partner. Onder 'partner' wordt in dit verband verstaan de persoon met wie de wettelijke vertegenwoordiger van het kind meer dan een half jaar was getrouwd of waarmee hij die periode samenwoonde en een gezamenlijke huishouding voerde. Grootouders, ouders, broers, zussen en kinderen worden niet als partner beschouwd.

Ook de Wet Studiefinanciering 2000 heeft inkomensafhankelijke kenmerken. Voor de student zelf zijn die nogal beperkt. Voor het toetsingsinkomen van de Wet Studiefinanciering 2000 is slechts het eigen inkomen van de student relevant. Het partnerinkomen is alleen van belang voor de toekenning van een eventuele partnertoeslag. Voor de WSF 2000 gelden als 'partner' personen die met elkaar getrouwd zijn of met elkaar een gemeenschappelijke huishouding voeren en daarbij geld en duurzame goederen samen gebruiken.

Voorzover het ouderlijk inkomen een rol speelt, is bepalend het (gecombineerde) *verzamelinkomen* van de ouders zoals dat door de fiscus is vastgesteld over het tweede jaar voorafgaande aan dat waarin de studie aanvangt. De ouderlijke bijdrage in de studiekosten komt aan de orde zodra het belastbare inkomen van de ouder groter is dan de bijdragevrije voet. Voor de berekening van de studiefinanciering 2006 is deze bijdragevrije voet € 15 275. De ouderlijke bijdrage is 26% van het verzamelinkomen dat na aftrek van de bijdragevrije voet resteert. Van de ouderbijdrage mag op jaarbasis € 363 worden afgetrokken per ander kind dat naar school gaat en in aanmerking komt voor een tegemoetkoming in de schoolkosten. Ook de verplicht terug te betalen studielening van de ouder zelf komt in mindering op de ouderbijdrage. Het bedrag van de ouderbijdrage wordt vervolgens gekort op de aanvullende financiering.¹⁹

Voorzover de ouderlijke bijdrage het bedrag vermindert waarvoor de student anders een studielening zou moeten sluiten, heeft die bijdrage niet het karakter van

6.6 **Wet Studiefinanciering 2000**

19. Deze tast de basisbeurs dus niet aan.

een ‘impliciete belasting’. Dat is wel het geval voorzover het ouderlijke inkomen het recht op een aanvullende beurs (gift) vermindert. De maximale aanvullende beurs, waarop in eerste instantie de ouderlijke bijdrage wordt gekort, bedraagt € 2710 (2006).

Het voorgaande betekent dat in geval van samenwonende partners in het algemeen de inkomensondersteunende toeslagen worden toegekend op basis van het gezinsinkomen. Daarbij is niet van belang door welke partner het inkomen is aangebracht. Een uitzondering betreft de basispremie en aanvullende premie van de Zorgverzekeringswet. Daarvoor geldt, zoals we hebben gezien, een geïndividualiseerde benadering. De nominale premie moet worden betaald aan de verzekeraar en de Belastingdienst heft een inkomensafhankelijke bijdrage over het bijdrage-inkomen per partner. Omdat het bijdrage-inkomen per persoon een premimaximum kent, kan het verschuldigde premiebedrag op gezinsniveau mede afhankelijk zijn van de verdeling van de inkomensaanbreng over de partners. Overigens zijn voor de Wet op de zorgtoeslag weer de standaardpremie, de normpremie, het drempelinkomen en het toetsingsinkomen op gezinsniveau bepalend.²⁰

De onderling verschillende inkomensafhankelijke regelingen leiden tot een nogal grillig marginaal drukverloop. In tabel 14 is een aantal inkomensafhankelijke regelingen samengebracht voor een gezin met twee kinderen (één 18 jarige VWO-er en één uitwonende universitaire student).²¹ De huur is respectievelijk op € 5100 en € 7200 per jaar gesteld.

6.7 **Gecombineerde effecten van de inkomensafhankelijke regelingen**

20. Artikel 2 Wet op de zorgtoeslag.

21. Omdat de rekenregels voor 2006 bij de afronding van dit manuscript niet meer beschikbaar waren, zijn de berekeningen op basis van het jaar 2007 uitgevoerd. Voor de marginale lasten-drukontwikkeling geeft dit een vergelijkbaar beeld.

Tabel 14: Totale marginale lastendruk voor alleenverdienergezin met twee kinderen

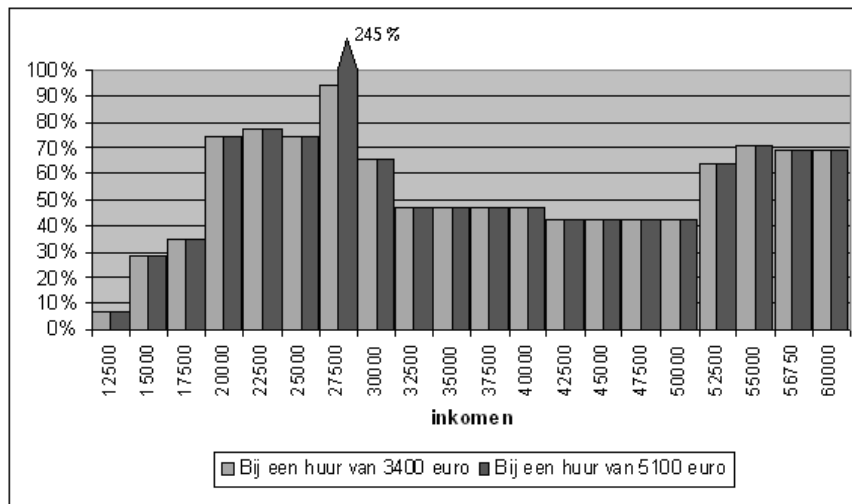
Verzamel- inkomen = belastbaar inkomen box 1	IB + premieh. arbeids- korting en heffings- korting	Huurtoeslag		WTSK	Stufi	Zorgverzekering			Netto Inkomen bij huurtoeslag		Marginale druk	
		a:5100	b: 7200			basis	ink .afh.	toeslag	a: 5100	b: 7200	a:5100	b:7200
12.000	0	2.507	3.262	198	2.688	4.400	780	1.155	13.368	14.123		
12.500	0	2.507	3.262	198	2.688	4.400	813	1.155	13.836	14.591	6%	6%
14.500	35	2.507	3.262	198	2.688	4.400	943	1.155	15.671	16.426		
15.000	143	2.507	3.262	198	2.688	4.400	975	1.155	16.030	16.785	28%	28%
17.000	578	2.507	3.262	198	2.688	4.400	1.105	1.155	17.465	18.220		
17.500	720	2.507	3.262	198	2.688	4.400	1.138	1.155	17.790	18.545	35%	35%
19.500	1.501	2.108	2.864	198	2.688	4.400	1.268	1.044	18.369	19.125		
20.000	1.708	1.997	2.752	198	2.688	4.400	1.300	1.020	18.495	19.250	75%	75%
22.000	2.537	1.494	2.250	198	2.688	4.400	1.430	924	18.937	19.693		
22.500	2.745	1.370	2.125	198	2.688	4.400	1.463	900	19.049	19.804	78%	78%
24.500	3.574	744	1.499	198	2.688	4.400	1.593	804	19.368	20.123		
25.000	3.781	639	1.395	198	2.688	4.400	1.625	780	19.499	20.255	74%	74%
27.000	4.610	205	960	198	2.688	4.400	1.755	680	20.006	20.761		
27.500	4.817	0	0	198	2.688	4.400	1.788	655	20.036	20.036	94%	245%
29.500	5.646	0	0	196	2.688	4.400	1.918	555	20.975	20.975		
30.000	5.853	0	0	133	2.688	4.400	1.950	530	21.148	21.148	66%	66%
32.000	6.690	0	0	0	2.688	4.400	1.951	430	22.077	22.077		
32.500	6.900	0	0	0	2.688	4.400	1.951	405	22.342	22.342	47%	47%
34.500	7.740	0	0	0	2.688	4.400	1.951	305	23.402	23.402		
35.000	7.950	0	0	0	2.688	4.400	1.951	280	23.667	23.667	47%	47%
37.000	8.790	0	0	0	2.688	4.400	1.951	180	24.727	24.727		
37.500	9.000	0	0	0	2.688	4.400	1.951	155	24.992	24.992	47%	47%
39.500	9.840	0	0	0	2.688	4.400	1.951	55	26.052	26.052		
40.000	10.050	0	0	0	2.688	4.400	1.951	30	26.317	26.317	47%	47%
42.000	10.890	0	0	0	2.688	4.400	1.951	0	27.447	27.447		
42.500	11.100	0	0	0	2.688	4.400	1.951	0	27.737	27.737	42%	42%
44.500	11.940	0	0	0	2.688	4.400	1.951	0	28.897	28.897		
45.000	12.150	0	0	0	2.688	4.400	1.951	0	29.187	29.187	42%	42%
47.000	12.990	0	0	0	2.688	4.400	1.951	0	30.347	30.347		
47.500	13.200	0	0	0	2.688	4.400	1.951	0	30.637	30.637	42%	42%
49.500	14.040	0	0	0	2.688	4.400	1.951	0	31.797	31.797		
50.000	14.250	0	0	0	2.688	4.400	1.951	0	32.087	32.087	42%	42%
52.000	15.090	0	0	0	2.472	4.400	1.951	0	33.031	33.031		
52.500	15.327	0	0	0	2.388	4.400	1.951	0	33.210	33.210	64%	64%
54.500	16.367	0	0	0	2.040	4.400	1.951	0	33.822	33.822		
55.000	16.627	0	0	0	1.944	4.400	1.951	0	33.966	33.966	71%	71%
56.750	17.537	0	0	0	1.644	4.400	1.951	0	34.506	34.506		
57.250	17.797	0	0	0	1.560	4.400	1.951	0	34.662	34.662	69%	69%
59.500	18.967	0	0	0	1.164	4.400	1.951	0	35.346	35.346		
60.000	19.227	0	0	0	1.080	4.400	1.951	0	35.502	35.502	69%	69%

WTSK = Wet tegemoetkoming studiekosten

Stufi = studiefinanciering

Op basis van deze gezinssamenstelling en huurgegevens is een berekening gemaakt van het verloop van de totale marginale druk over de laatstverdiende € 500. In grafiek 15 is het verloop van deze druk weergegeven.

Grafiek 15: Verloop marginale lastendruk over de laatstverdiende € 500.



In 1986 heb ik een soortgelijke berekening gemaakt. Toen bleken er eveneens grote springeffecten in het verloop van de marginale druk op te treden. Ik heb getracht deze gegevens te vergelijken met 2006. Uiteraard loopt men daarbij tegen een aantal cijfermatige vertaalproblemen aan. De huren in guldens uit 1986 kunnen worden 'vertaald' naar huren in euro's op basis van gelijkblijvende koopkracht (7500 gulden in 1986 is gelijkgesteld aan € 5100 in 2006). Maar de toepasselijke toeslagregelingen blijken inhoudelijk toch te zeer gewijzigd om een verantwoorde vergelijking te kunnen maken.

Het verdient aanbeveling de inzichtelijkheid in het verloop van de marginale belasting te vergroten. Dat kan worden bereikt door jaarlijks voor enkele standaard gezinssamenstellingen een overzicht te publiceren over de ontwikkeling van de (marginale) lastendruk in verband met wijzigingen in de inkomensafhankelijke regelingen en belasting- en premiedruk. Een dergelijke jaarlijkse publicatie zal ook de alertheid van het parlement voor de inkomensafhankelijke regelingen verhogen.

Een belangrijke vorm van inkomensbescherming wordt gegeven door het wettelijke minimumloon. Alle werknemers van 23 tot 65 jaar hebben recht daarop. Voor jongeren geldt een minimumjeugdloon. De omvang is volgens een bepaalde sleutel afgeleid van het minimumloon. Naarmate de werknemer ouder wordt, stijgt het minimumjeugdloon. Het minimumjeugdloon wordt twee keer per jaar, in januari en juli, aangepast aan de gemiddelde ontwikkeling van de CAO-lonen in Nederland. Het minimumloon voor een werknemer van 23 jaar of ouder is bij een volledig dienst-

6.8 **Sociale minimumgaranties**

6.8.1 *Het minimumloon*

verband per 1 januari 2006 bedraagt bruto per maand € 1272,60. De hoogte van de bijstandsuitkering is gekoppeld aan het minimumloon.

Iedereen van 18 jaar en ouder die niet zelf in zijn levensonderhoud kan voorzien, heeft recht op een bijstandsuitkering. Uitgesloten zijn de personen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, gedetineerden en personen die voor langere tijd in het buitenland verblijven (maximaal buitenlands verblijf: vier weken, of voor 65-plussers dertien weken). Er geldt een inkomenstoets en een vermogenstoets.

De inkomenstoets houdt in dat de bijstandsuitkering een aanvulling is op de inkomsten. De gemeente vult de door de bijstandgerechtigde verworven inkomsten aan tot het normbedrag. Onder inkomsten wordt verstaan:

- inkomsten uit arbeid, zoals loon, of inkomsten in verband met arbeid (bijvoorbeeld WW-uitkering);
- de heffingskortingen van de belastingdienst, behoudens de kinderkorting en jonggehandicaptenkorting;²²
- inkomsten van gezinsleden, behoudens inkomsten uit arbeid van kinderen tot 18 jaar;
- alimentatie.

De bedragen voor de bijstandsuitkering zijn landelijk vastgelegd. De hoogte van de uitkering is afgeleid van het netto minimumloon. Het normbedrag is afhankelijk van de leefsituatie. Daarbij vormt de gezinsbenadering het uitgangspunt. Voor niet-gehuwde en niet-geregistreerde samenlevers geldt in alle gevallen een gezinsbenadering, ook in gevallen waarin er geen sprake is van fiscaal partnerschap.

Tabel 16: Bijstandsuitkeringen 2006

Gehuwd of samenwonend, tussen 21 en 65 jaar oud	100% van het minimumloon (samen)
Alleenstaande ouder tussen 21 en 65 jaar	70% van het minimumloon
Alleenstaande tussen 21 en 65 jaar	50% van het minimumloon
65 jaar of ouder	Uitkering is gelijk aan de netto AOW
Personen van 18, 19 of 20 jaar	Uitkering is afgeleid van de kinderbijslag

Er is ook een vermogenstoets. Er wordt geen bijstandsinkomen verstrekt voor personen met vermogen boven een bepaald bedrag. Voor gezinnen geldt een grens van € 10 360; voor alleenstaanden € 5180. Voor bijstandsgerechtigden met een eigen woning, geldt een extra vrijlating van maximaal € 43 700. Deze bedragen worden elk half jaar bijgesteld.

6.8.2 *Bijstand*

22. Voor de alleenstaande ouder van wie het jongste kind jonger dan vijf jaar is, blijven ook de aanvullende alleenstaande ouderkorting en de combinatiekortingen niet mee als inkomsten.

De cynicus zou het draagkrachtprobleem rond inkomensafhankelijke kinderen kunnen terugbrengen tot de vraag: 'Zijn kinderen consumptiegoederen?' Wordt de vraag bevestigend beantwoord, dan is het probleem snel opgelost. Het hebben van kinderen beïnvloedt de draagkracht evenmin, als de aanschaf van een huisdier of een duurzaam consumptiegoed. Bij die benadering is de aanwezigheid van inkomensafhankelijke kinderen geen relevante factor.

De zorg van ouders voor hun kinderen heeft vooral een ethisch-maatschappelijke dimensie. Hiermee rekening houdend is bij toepassing van het draagkrachtbeginsel de aanwezigheid van inkomensafhankelijke kinderen een draagkrachtverlagende factor. In de belastingwetgeving kan met de aanwezigheid van inkomensafhankelijke kinderen op verschillende manieren rekening worden gehouden. De vele varianten zijn alle te herleiden tot twee basisvormen: *inkomensaftrek* of *belastingaftrek*.

De inkomensaftrek kan bestaan uit een vermindering van het ouderlijke inkomen, of – wat in wezen hetzelfde is – een verhoging van hun belastingvrije som wegens de kosten van levensonderhoud van kinderen. Wij hebben in het verleden een dergelijke faciliteit gekend onder de benaming kinderaftrek. Deze kinderaftrek leverde – zoals kenmerkend is voor elke inkomensaftrek in een progressieve tariefstructuur – een belastingvoordeel op dat groter wordt naarmate het inkomen stijgt.

De tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud van kinderen kan ook gegeven worden in de vorm van een belastingvrije inkomensafhankelijke kinderbijslag. Op nettobasis beschouwd heeft dan iedere ouder voor de inkomensafhankelijke kinderen recht op eenzelfde tegemoetkoming, ongeacht de hoogte van het inkomen. Dit mechanisme werkt op dezelfde manier als een belastingaftrek. Het bedrag van de tegemoetkoming is daarbij niet verwerkt via een vermindering van de aanslag, maar wordt los daarvan uitgekeerd door een van de belastingdienst onafhankelijke instelling. Een equivalent van een dergelijke kinderbijslag is de kinderkorting. Deze wordt in de aanslag inkomstenbelasting verwerkt door een vermindering van het verschuldigde belastingbedrag. Verschil met de kinderbijslag is dat de korting slechts wordt toegekend indien op gezinsniveau voldoende belasting wordt betaald om het kinderkortingbedrag te kunnen verrekenen.

In 2006 hebben we nog steeds een inkomensafhankelijke bijslag, maar daarnaast kennen we allerlei kortingen die samenhangen met het hebben van kinderen. Inkomenssteun die specifiek wordt gericht op gezinnen met kinderen kan via een generieke kinderbijslag worden vormgegeven, maar ook door middel van een kinderkorting. Het huidige kinderbijslaginstrument en de inbouw van een heffingskorting hebben een vergelijkbaar effect. Het zou derhalve doelmatiger zijn de bestaande dubbelloop te beëindigen en ófwel te kiezen voor een kinderbijslagsysteem, ófwel voor een kinderkortingsystematiek. Mede in samenhang met het eerder genoemde verzilveringsprobleem worden plannen uitgewerkt de kinderkortingen in 2008 om

6.9 **Inkomensafhankelijke kinderen**

– *Inkomensaf trek of belastingaf trek?* –

te zetten in kinderbijslag. In dat kader kan evenzeer worden overwogen de kinderbijslag het karakter te geven van een 'verzorgingsbijdrage' van de overheid in de opvoeding van kinderen. Wanneer de ouders hun verzorgingstaak verwaarlozen, zou het tot de mogelijkheden moeten behoren de toekenning van deze bijdrage in te trekken.

Geregeld komt de gedachte op de kinderbijslag nadrukkelijker als instrument van inkomensherverdeling te gaan gebruiken. Introductie van een inkomensafhankelijke kinderbijslag leidt echter tot extra progressielijnen buiten de inkomstenbelasting om en is daarom niet aan te bevelen. Dat is ook het geval met inkomensafhankelijke kinderkortingen. Het risico van wildgroei door inbouw van allerlei afzonderlijke draagkrachtelelementen verstoort het zicht op de totale progressielijn. Een soortgelijk effect als de inkomensafhankelijke kinderbijslag heeft belastingheffing over een inkomensafhankelijke kinderbijslag. De kinderbijslag is in dat geval netto minder groot, naar mate het inkomen van de ontvangende ouder hoger is.

De inbouw van deze inkomensafhankelijkheid gaat er echter aan voorbij dat de aanwezigheid van inkomensafhankelijke kinderen draagkrachtverlagend werkt, ongeacht het inkomensniveau. Indien de aanwezigheid van inkomensafhankelijke kinderen als draagkrachtverlagende factor wordt erkend, geldt dit logischerwijze voor alle inkomensgroepen. Miskennen van die neutraliteit door belastingheffing over de kinderbijslag of inkomensafhankelijkheid van de kinderkorting, maakt de maatstaf van draagkracht onzuiver.

Wanneer desalniettemin gekozen wordt voor een belaste kinderbijslag of een inkomensafhankelijke kinderkorting, kan een groter deel van het per saldo beschikbare kinderbijslagvolume ten goede komen aan de lagere inkomens. Dat betekent een versterkte inkomensnivellering binnen de gezinnen met kinderen. Nadeel van die aanpak is dat de impliciete marginale belastingdruk toeneemt en de inkomenssteun aan gezinnen met kinderen het arbeidsaanbod aantast. Dit komt door de hogere marginale tarieven die nodig zijn ter financiering van de inkomensondersteuning. Hoewel de inkomenssteun in dat geval beter is gericht op de laagste inkomens, wordt het stelsel progressiever en worden de prikkels voor arbeidsdeelname afgezwakt.²³

In het Belastingplan 2006 zijn de algemene kinderkorting, de aanvullende kinderkorting en de extra aanvullende kinderkorting met ingang van 1 januari 2006 geïntegreerd in één gestroomlijnde kinderkorting. Deze wijziging sluit aan bij het bredere kabinetsbeleid, gericht op het verkleinen van de armoedeval en het verminderen van de administratieve lasten voor burgers. De systematiek is eenvoudiger en transparanter geworden. Omdat de gestroomlijnde kinderkorting een glijdende schaal heeft, doen zich bij het overschrijden van inkomensgrenzen geen scherpe inkomensvallen meer voor. In de in 2006 van kracht geworden systematiek

– *Inkomensafhankelijke kindersubsidie* –

23. R.A de Mooij en L.G.M. Stevens, Fiscaal-economische uitdagingen voor een volgend kabinet, WFR 2006/6662.

is de hoogte van de kinderkorting alleen nog afhankelijk van het verzamelinkomen van de belastingplichtige dan wel, indien de belastingplichtige een partner heeft, van de belastingplichtige en zijn partner. Om de gestroomlijnde kinderkorting zo eenvoudig mogelijk te houden, is deze korting niet afhankelijk gemaakt van het aantal kinderen. Bij de kinderbijslag is dat wel het geval.²⁴

Tabel 17 laat zien dat de kinderbijslag sinds 1986 is gedaald. Daartoe zijn de kinderbijslagbedragen uit 1986 omgerekend tegen euro's in koopkracht van 2006. De omrekenfactor van 0,685 is bepaald door rekening te houden met de koopkrachtontwikkeling en omzetting van de gulden in de europrijzen. Voor jonge gezinnen met kinderen is de vermindering nog iets sterker aangezet door voor kinderen die op of na 1 januari 1995 geboren zijn de progressie door gezinsgrootte af te schaffen en te fixeren op het bedrag dat hoort bij gezinnen met één kind.²⁵

Tabel 17: Kinderbijslag, uitkeringsbedragen per kwartaal

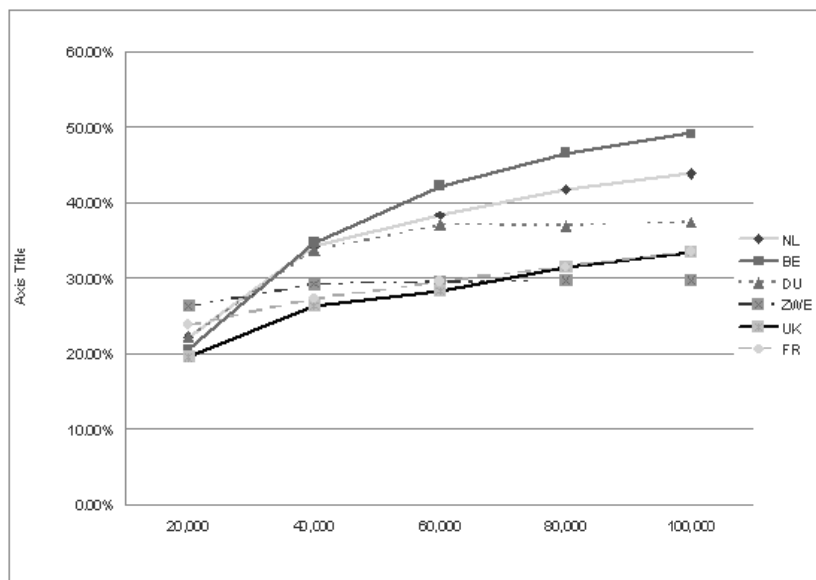
	1986 in guldens		1986 omgerekend in euro's van 2006		2006		2006 in % van 1986	
	6 t/m 11 jaar	12 t/m 17 jaar	6 t/m 11 jaar	12 t/m 17 jaar	6 t/m 11 jaar	12 t/m 17 jaar	6 t/m 11 jaar	12 t/m 17 jaar
1	293	366	201	251	216	254	107	100
2	384	480	263	329	244	287	93	87
3	411	514	281	352	253	298	90	84
4	449	562	308	384	274	322	88	84
5	472	590	324	398	286	337	88	84
6	497	621	340	425	294	346	86	81
7	515	643	353	441	300	353	85	80
8	536	670	367	459	311	366	85	80
9	552	690	378	473	319	376	84	79
10	566	707	388	484	326	384	84	79
11	576	720	395	493	331	390	84	79
12	585	732	401	501	336	395	84	79
13	593	741	406	508	340	400	84	79
14	599	749	411	513	343	404	83	79
15	605	756	415	518	346	407	83	79

24. Tweede Kamer 2005/2006, 30 434, nr. 5.
25. Voor sommige kinderen geldt een twee- of drievoudige kinderbijslag.

De geschetste ontwikkelingen rechtvaardigen een beleidsplan dat de financiële consequenties van het hebben van inkomens- en/of zorgafhankelijke kinderen in kaart brengt en voorstellen bevat de effectiviteit van de bestaande regelingen te verbeteren en de uitvoering te vereenvoudigen.

Het is instructief te bezien in hoeverre in de ons omringende landen de spanning tussen de individuele of gezinsbelasting is opgelost. Daartoe wordt een soortgelijke rekenexercitie uitgevoerd als in tabel 9 werd verricht voor de Nederlandse verhoudingen. Het blijkt echter zeer lastig om tot een verantwoorde rechtsvergelijking te komen. De belastingmix in de betrokken landen is daarvoor te zeer verschillend. Wat het ene land via belastingen bekostigt, wordt door het andere via de sociale verzekeringen betaald. Bovendien blijkt het problematisch de werkgeversbijdragen op een verantwoorde wijze toe te rekenen aan het looninkomen en de belastingdruk van de werknemer. De afwentelingseffecten zijn diffuus. Om die reden zijn de werkgeverspremies niet in de drukverdeling begrepen. Ook kennen de landen grote verschillen in inkomenstoelagsystemen. Meer dan een zeer globale impressie kunnen de landenvergelijkingen dan ook niet opleveren. Tabel 18 geeft een overzicht van het totale drukverloop van de landen die in de vergelijking zijn betrokken. Daarin blijkt dat België de hoogste lastendruk kent, gevolgd door Nederland.

Tabel 18: Belasting en sociale zekerheid werknemersdeel (100% / 0%)

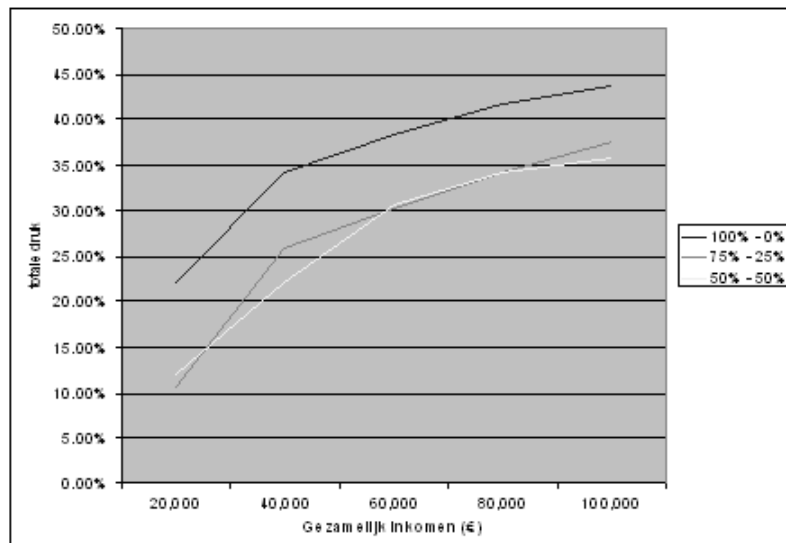


HOOFDSTUK 7

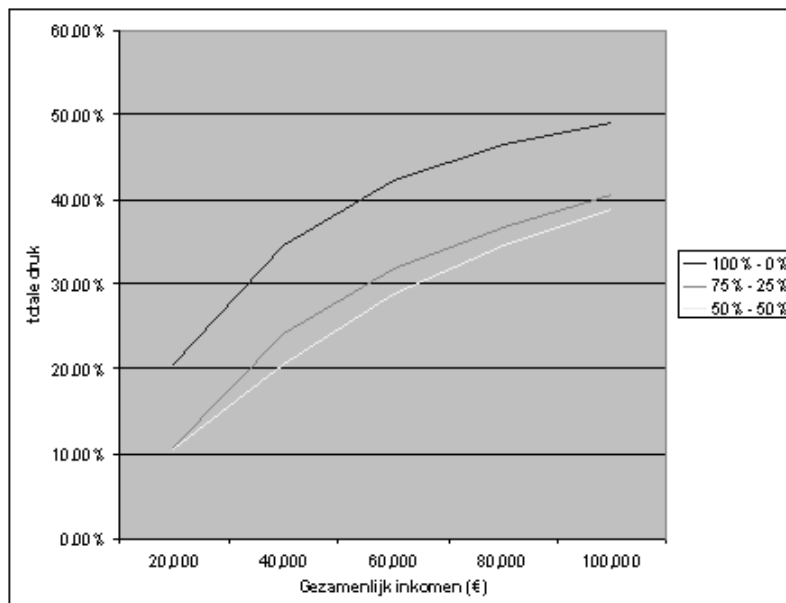
Internationale vergelijking

Vervolgens laten de grafieken 19 tot en met 24 de uitkomsten zien van het drukverloop bij een ongelijke aanbreng van inkomsten in gezinsverband. Daarbij blijkt dat Zweden en Frankrijk naar verhouding een geringe drukverhoging kennen bij ongelijke inkomensaanbreng. Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk vertonen een vergelijkbare tendens.

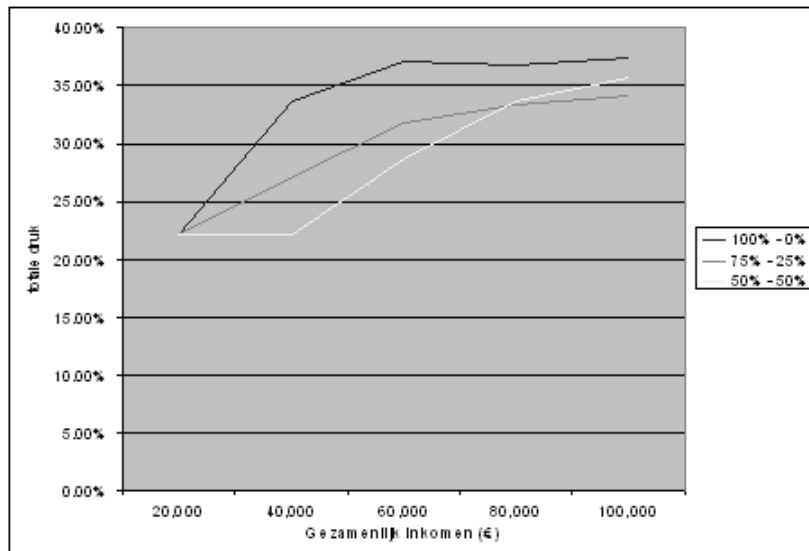
Tabel 19: Gezamenlijke druk belasting en sociale zekerheid werknemer (NL)



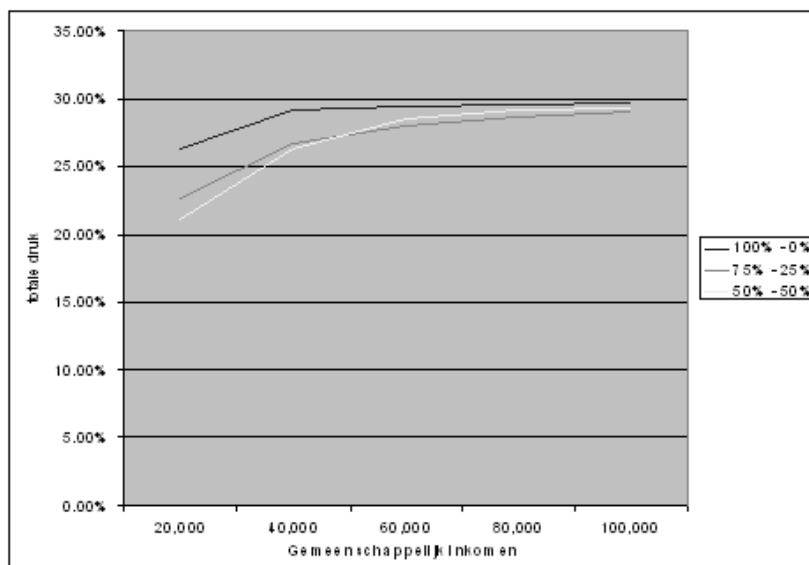
Tabel 20: Gezamenlijke druk belasting en sociale zekerheid werknemer (BE)



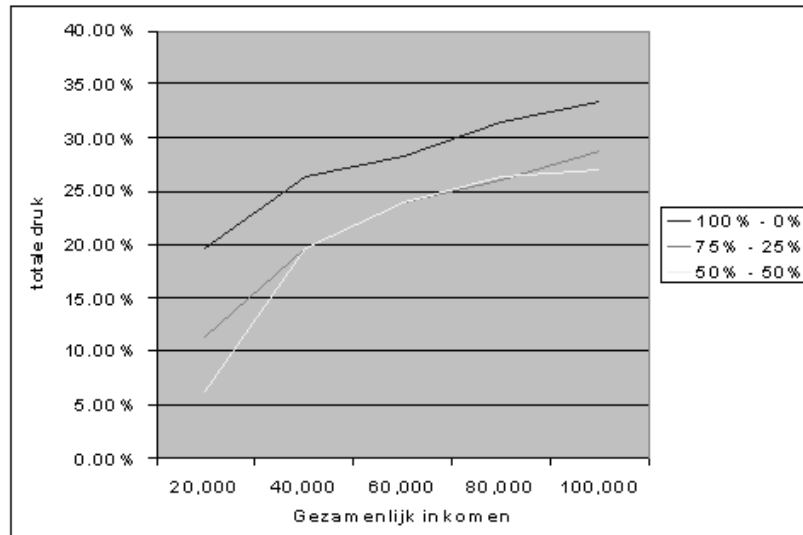
Tabel 21: Gezamenlijke druk belasting en sociale zekerheid werknemer (DU)



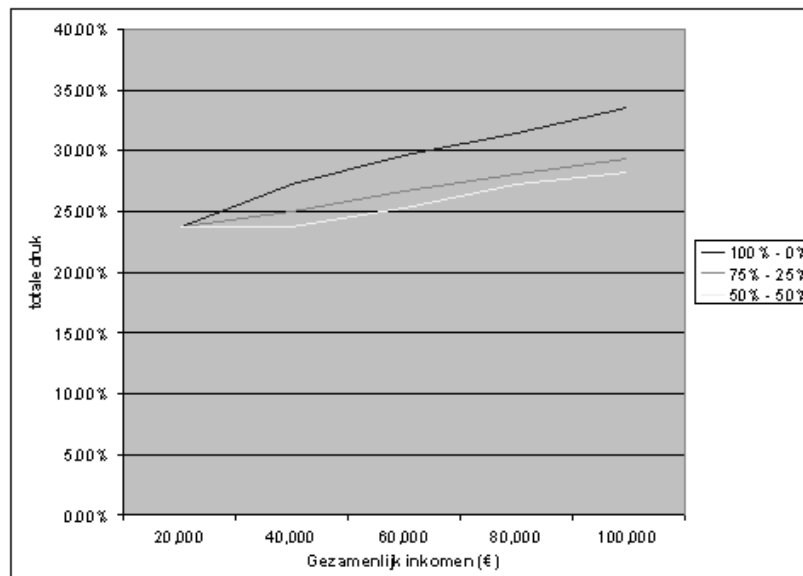
Tabel 22: Gezamenlijke druk belasting en sociale zekerheid werknemer (ZWE)



Tabel 23: Gezamenlijke druk belasting en sociale zekerheid werknemer (UK)



Tabel 24: Gezamenlijke druk belasting en sociale zekerheid werknemer (FR)



De systeemspanning in de inkomstenbelasting uitgaande van individuele draagkracht dan wel gezinsdraagkracht, is ondanks de Belastingherziening 2001 nog steeds niet bevredigend opgelost. Vanuit het gezinsperspectief betalen alleenverdienergezinnen substantieel meer belasting dan tweeverdienergezinnen met gelijk inkomen. Bij een individualistisch uitgangspunt is deze vergelijking tussen alleenverdieners, tweeverdieners en alleenstaanden echter geen ter zake doende omstandigheid en zal de gesignaleerde ongelijke druk niet als relevant kenmerk worden erkend. De in de Wet IB 2001 uitgewerkte compromisoplossingen tussen het individuele en gemeenschappelijke karakter van de inkomsten zijn uitvoeringstechnisch onnodig ingewikkeld uitgewerkt. Stroomlijning van het fiscale partnerbegrip en aanpassing van de inkomstenstoerekening zijn haalbare vereenvoudigingsmogelijkheden.

De algemene heffingskorting staat ter discussie, omdat deze de toetreding tot de arbeidsmarkt belemmert. Doordat het tweede inkomen meteen tegen het relatief hoge marginale tarief wordt belast, ontmoedigt dit toetreding tot de arbeidsmarkt. In de huidige tariefstructuur wordt namelijk de individuele component van de algemene heffingskorting reeds 'verbruikt' bij de belastingheffing over het inkomen van de meestverdiener. Een strikt individuele heffingskorting, waarin de overhevelingsmogelijkheid niet langer mogelijk is, zou een laag entreetarief mogelijk maken en de arbeidsdeelname extra stimuleren. Op dit punt staan de doelstellingen belasting te heffen naar (gezins)draagkracht en het bevorderen van de arbeidsparticipatie echter lijnrecht tegenover elkaar. Dit is een hachelijk dilemma, want de beperking in de overhevelingsmogelijkheid maakt de belastingdruk van alleenverdienergezinnen relatief nog ongunstiger. Soms wordt in dat kader bepleit dat de overheveling van de algemene heffingskorting beperkt moet zijn tot de gezinnen met zorgafhankelijke kinderen. Deze discussie sluit aan bij de geregeld opkomende discussies over het verzorgingsloon. Het is gewenst een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen de arbeidskorting als arbeidsmarktinstrument en de algemene heffingskorting als draagkrachtcomponent.

Het fiscale partnerbegrip is in de Wet IB 2001 geherformuleerd en naar werkingsfeer uitgebreid tot alle samenlevende partners. De wet stelt niet langer de huwe-

HOOFDSTUK 8

Conclusies

– *Ingewikkelde compromisoplossingen* –

– *Draagkrachtmaatstaf versus arbeidsmarktinstrument* –

– *Het fiscale partnerbegrip* –

lijkse staat centraal, maar het partnerschap. Daaronder worden begrepen: (1) de huwelijkspartners, (2) de geregistreerde samenlevers en (3) de niet-geregistreerde samenlevers. Zij vormen met de tot hun huishouden behorende kinderen een gezin in de fiscale betekenis van het woord.

Men kan de uitbreiding van het fiscale partnerschap tot ongehuwde en niet-geregistreerde samenlevers verschillend beoordelen. Inmiddels is officiële registratie als partner mogelijk zonder dat dit zwaardere consequenties oproept dan die voor gehuwden ten opzichte van elkaar gelden (onder andere onderhoudsverplichtingen). Om die reden kan men zich afvragen of samenlevers die deze wederzijdse zorgplicht niet aanvaarden, fiscaal als partner moeten worden erkend. De in 2001 ingevoerde mogelijkheid voor ongehuwde of niet-geregistreerde samenlevers om te opteren voor het partnerschap, kan naar mijn mening om principiële en uitvoeringstechnische redenen beter worden afgeschaft en het partnerschap kan om die reden worden beperkt tot gehuwde en geregistreerde samenlevers (zorgverbonden partners).

Het partnerbegrip is ook buiten de inkomstenbelasting van belang. Ook in andere belastingwetten, zoals de Successiewet en de Wet op Belastingen van rechtsverkeer, alsmede in de sociale verzekeringswetten (onder andere de Wet Werk en Bijstand, de Zorgverzekeringswet en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR)), speelt het partnerschap een rol. Mede gelet op de ontwikkeling dat de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen in toenemende mate aan de Belastingdienst wordt toevertrouwd, dient de discussie over uniformering van het partnerbegrip voor ongehuwde samenlevers in een breder verband te worden beschouwd. Het is, zeker binnen het fiscale domein, gewenst te komen tot een eenduidige begripsafbakening. Het is gewenst een duidelijke scheidslijn aan te brengen tussen de categorie *'zorgverbonden partners'* en de categorie *'gelieerde samenlevers'*.

Het in de Wet IB 2001 gemaakte onderscheid tussen persoonsgebonden (partnergebonden) en niet-persoonsgebonden (gemeenschappelijk) inkomen kan beter worden afgeschaft. Er is geen principieel verschil tussen beide inkomenscategorieën dat het onderscheid tussen partnergebonden en gemeenschappelijke inkomenscomponenten nodig maakt. Het huidige onderscheid discrimineert het arbeidsinkomen. Bovendien is deze beleidskeuze economisch onwenselijk, omdat door de vormgeving van de grondslag- en tariefstructuur vooral het loon onder in het loongebouw extra wordt belast. Het onderscheid leidt voorts tot onnodige complexiteit en veroorzaakt dat het draagkrachtbeeld op gezinsniveau wordt verstoord. Vele inkomenscomponenten liggen trouwens op het overgangsgebied tussen inkomsten uit arbeid en inkomsten uit vermogen. Als het onderscheid wordt afgeschaft, komt het resultaat overeen met de overstap op toepassing van het splitsingsstelsel.

Zolang de techniek van toerekening aan de partners relevant is, zijn verbeteringen wenselijk. In een gezinsbelasting verdient het zowel om principiële redenen als om vereenvoudigingsredenen aanbeveling een maritale verliesverrekening in te voeren.

– *Inkomstenstoerekening* –

Ook moet de verstorende werking het huwelijksgoederenregime in de terbeschikkingstellingsregeling worden geneutraliseerd.

De AWIR beoogt te komen tot een stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen voor zorg (zorgtoeslag), kinderen (kinderopvangtoeslag) en wonen (huurtoeslag). Hierdoor wordt de transparantie van de verschillende regelingen verbeterd en de armoedeval verminderd. De belangrijkste winst van de AWIR is de éénloketbenadering. Zij harmoniseert voorts de belangrijkste begrippen uit de Wet Huursubsidie, de Ziektelkostenwet en de Wet kinderopvang. De uitvoering moet daardoor eenvoudiger worden. In feite zijn de afzonderlijke regelingen nog steeds zeer complex en de effecten ervan moeilijk te doorgronden. Het verdient aanbeveling jaarlijks voor enkele standaardgezinnen een overzicht te publiceren over de ontwikkeling van de (marginale) lastendruk in verband met wijzigingen in de inkomensafhankelijke regelingen en belasting- en premiedruk. De bestaande dubbelloop van kinderkorting- en kinderbijslagsystemen dient te worden afgeschaft. Er moet een beleidsplan komen dat de bestaande regelingen betreffende inkomens- en/of zorgafhankelijke kinderen vereenvoudigt en beter doet aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen.

- Albregtse, D.A., De persoonsgebonden aftrek, FED Fiscale Brochures, Kluwer, Deventer, 2006
- Alders, Maarten en Nicolaas, Han, Huishoudensprognose 2004-2050: belangrijke uitkomsten, Centraal Bureau voor de Statistiek, Bevolkingstrends , 2^e kwartaal 2005
- Bovenberg, A.L., Naar een duale vlaktaks, in: Er zal geheven worden, Kluwer, Deventer, 2001
- Claassen, Rutger, Het eeuwige tekort. Een filosofie van de schaarste, Ambo, Amsterdam 2004
- Commissie Stevens, Startaanbevelingen, juni 2005
- Eijck, S.R.A. van, Het vermogen te dragen, Kluwer, Deventer, 2005
- Houte, C.P.M. van, Complicaties rond panden in gesplitst gebruik in de Wet Inkomstenbelasting 2001, WFR 2001/6418
- Kavelaars, P. en Stevens, L.G.M., m.m.v. Opheikens, L., Tweeverdieners, 1984-1985, Kluwer, Deventer, 1985
- Kool-Smit, J.E., Het onbehagen bij de vrouw, De Gids, 130 (9/10), 1967
- Ministerie van Financiën, Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001., Kamerstukken II 2005-06, 30 375
- Ministerie van Financiën, Interim-nota Inkomensbeleid, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 399, nrs 1-2
- Ministers van Financiën en van Economische Zaken, Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, vergaderjaar 2003-2004, 29 515, nr. 1
- Mooij, R.A. de, en Stevens, L.G.M., Fiscaal-economische uitdagingen voor een volgend kabinet, WFR 2006/6662
- Mooij, R.A. de, en Stevens, L.G.M., Fiscale dilemma's in macro-economisch perspectief, WFR 2003/6514
- Mooij, R.A. de, en Stevens, L.G.M., Fiscaal-economische uitdagingen voor een volgend kabinet, WFR 2006/6662
- Pen, J. / Tinbergen, J., Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling, Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1977
- Rawls, J., A theory of Justice, Harvard Univ. Press, Cambridge, 1971
- Rijkers, A.C., Een proportionele belasting in de 21^e eeuw, FED 12 april 2001, 2001/229
- Roscam Abbing, P.J., Kleine ethiek van de inkomensverdeling, Kluwer, Deventer, 1974
- Stevens, L.G.M., 'Waarom moeilijk als het eenvoudig kan?', WFR 2000/6415
- Stevens, L.G.M., Belasting naar draagkracht, Geschrift nr. 7 in de serie Geschriften

LITERATUURLIJST

- van het Fiscaal-economisch instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Kluwer/Samsom, Deventer/Alphen a/d Rijn, 1980
- Stevens, L.G.M., Boxoverschrijdende beschouwingen Wet Inkomstenbelasting 2001, WFR 2001/6456
- Stevens, L.G.M., en Mooij, R.A. de, 2004, Bestendig belastingbeleid, in Kam, C.A. de, en Ros, A.P., Jaarboek Overheidsfinanciën 2004, SDU
- Stevens, L.G.M., Fiscale Brandnetels, Kluwer, Deventer, 2004
- Stevens, L.G.M., Handboek Inkomstenbelasting 2001, Kluwer, Deventer, 2001
- Stevens, L.G.M., Naar een gefiscaliseerde algemene zorgverzekering, WFR 2004/6562
- Teldersstichting, Geschrift nr. 34 van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogen, 1979
- Tijdens, Kea, Een wereld van verschil: arbeidsparticipatie van vrouwen 1945-2005, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 3 maart 2006
- Vegt, W.M.M.A. van der, De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, WFR 2005/6629
- Vording, Henk, Goudswaard, Kees, Caminada, Koen, De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?, in: Vijf jaar Wet IB 2001, Kluwer, Deventer, 2006
- Vries, Bert de, Overmoed en onbehagen, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2005
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Het wachten moe. Evenredig en rechtvaardig. Een voorstudie naar een vlakke belasting; een vervolg op Herstel van draagkracht, 's-Gravenhage, 2001
- Wolfson, D.J., Economische analyse en ideologie, ESB 2005/4470
- Wolfson, D.J., Op zoek naar een aanvaardbare verdeling. Een beschouwing over het arbitraire karakter van criteria voor de inkomensverdeling, Stenfert Kroese, Leiden, 1977

Alleenstaande-ouderkorting 1	Heffingskorting 1, 3.4, 4.2, 5.3.4, 5.3.9, 5.5, 6.2, 6.9, 8
Alleenverdienergezinnen 1, 3.3, 8	Huishoudverdunding 1
Alleenverdienertoeslag 3.3	Huurtoeslag 3.5.3, 6.1, 6.3, 8
Arbeidskorting 1, 3.4, 4.2, 5.2, 5.4, 5.5, 8	Huwelijkse staat 3.2, 3.4, 8
Arbeidsmarktbeleid 3.3, 4.2	Huwelijksgoederenregime 5.3.5, 8
Arbeidsmarktinstrument 3.3, 4.2, 8	
AWIR 1, 3.5.3, 3.5.4, 5.4, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 8	
	Individualiseringsproces 3.5.1
Belastingaftrek 1, 6.9	Individueel inkomen 5.3.1
Belastinguitgaven 1	Inkomen 1, 2, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5.1, 3.5.3, 4.1, 4.2, 5.1, 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.3.4, 5.3.5, 5.3.6, 5.3.8, 5.3.9, 5.4, 5.5, 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.9, 8
Belastingvrije som 1, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 6.9	Inkomensaanbreng 1, 3.5.3, 4.1, 4.2, 5.2, 5.3.2, 5.5, 6.7, 7
Bijna-alleenverdienertoeslag 3.3	Inkomensaftrek 6.2, 6.9
Bijstand 3.5.3, 6.8.2, 8	Inkomenspolitiek 2
Bovenbasisaftrekcomponent 3.3, 4.2	Inkomenstoets 6.3, 6.8.2
	Integrale voetoverheveling 3.2
Combinatiekorting 1	
	Jonggehandicaptenkorting 1, 6.8.2
Deeltijd - zie parttime-werk 4.1	
Drempelinkomen 6.2, 6.7	
	Keuzevermogen 5.3.5
Evaluatierapport 3.5.1, 5.3.1, 5.3.3	Kind 3.5.4, 4.1, 4.2, 5.3.9, 6.4, 6.5, 6.6, 6.9
	Kinderaftrek 6.9
Feitelijk samenleven 3.2	Kinderbijslag 6.8.2, 6.9
	Kinderkorting 1, 6.8.2, 6.9, 8
Gecombineerde partneraangifte 5.3.1	Kinderopvang 3.3, 4.2, 5.4, 6.1, 6.4, 8
Gelieerde samenlevers 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 8	Kinderopvangtoeslag 3.5.3, 4.2, 5.1, 6.1, 6.4, 8
Gemeenschappelijk inkomen 3.4, 3.5.1, 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.3.5, 5.3.6	Kleine tweeverdieners 3.2
Gemeenschapsfictie 5.3.5	
Gewaarborgd basisinkomen 3.4	Lijfrente 3.5.2, 5.3.6
Gezin 1	
Grensoverschrijdend partnerschap 3.5.2	Maakbaarheidsfilosofie 2
	Mantelzorgkorting 1

TREFWOORDENREGISTER

Er wordt verwezen naar paragrafen

A

H

B

I

C

D

J

E

K

F

G

L

M

Maritale verliesverrekening 5.3.4, 8	
Medebewoner 6.3	Splitsingsstelsel 3.5.3, 5.3.2, 5.4, 5.5, 8
Minderjarige kinderen 5.3.9	Studiefinanciering 6.6
Minimumloon 6.2, 6.4, 6.8.1, 6.8.2	
	Tandenborstelbenadering 3.2
Negatieve inkomstenbelasting 1, 6.2	Tegemoetkoming studiekosten 6.5, 6.6
Negatieve persoonsgebonden aftrek 5.3.8	Terbeschikkingstellingsregeling 3.5.1, 5.3.5, 8
Neutraliteitsprincipe 3.5.1	Toerekeningssystematiek 5.3.1
	Toetsingsinkomen 3.5.3, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7
Ondernemingsvermogen 5.3.5	Tweeverdienergezinnen - zie individuele inkom- men 1, 2, 3.3, 4.1, 5.4, 5.5, 8
Ouderenkorting 1	
Overhevelingstoelag 3.3	
	Vermogensetikettering 5.3.5, 6.3
Participatiegraad 3.4, 4.1	Vermogenstoets 6.3, 6.8.2
Parttime-werk 4.1	Verzamelinkomen 3.5.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.9
Periodieke uitkering 5.3.9	Verzilveringsprobleem 1, 6.9
Persoonsgebonden aftrek 5.3.1, 5.3.8, 5.3.9, 6.2	Verzilveringsregeling 6.2
Persoonsgebonden inkomen - zie individuele in- komen 3.3, 5.3.2, 5.3.4, 5.3.5, 8	Vlaktaks 1, 5.3.2, 5.5
Persoonsgebonden inkomensbestanddelen 3.2, 3.4	Vlaktaks-plus 5.5
Privé-vermogen 5.3.5	
	Zorgafhankelijke kinderen 3.4, 4.1, 8
Regelparadox 2	Zorgpremie 6.2
	Zorgtoelag 3.5.3, 6.1, 6.2, 6.7, 8
	Zorgverbonden partners 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 8
	Zorgverbonden partnerschap 3.5.1, 3.5.4

S

T

N

O

V

P

Z

R