

Vergaderjaar 2008–2009

27 789

Modernisering Successiewetgeving

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 juni 2009

Binnen de vaste commissies voor Financiën¹, hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de staatssecretaris van Financiën over leefvormneutraliteit in het belastingstelsel en het voornemen om een uniform partnerbegrip te introduceren in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Kamerstuk 27 789, nr. 18) enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 14 mei 2009 aan de staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 5 juni 2009 zijn ze door de staatssecretaris van Financiën beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Blok

De adjunct-griffier van de commissie,
Basten

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA), Bashir (SP), Sap (GL) en Linhard (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Remkes (VVD), Pieper (CDA), Aptroot (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), Elias (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Kuiken (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA), Roefs (PvdA), Van Gerven (SP), Vendrik (GL) en Smeets (PvdA).

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA hebben met interesse kennisgenomen van het voornemen van de regering om het partnerbegrip te harmoniseren. De verschillende partnerbegrippen wijken nu nog vaak zeer substantieel af van elkaar af. Dit draagt niet bij aan helderheid en geeft zelfs mogelijkheden tot partnerarbitrage.

Het is niet geheel duidelijk op welke wijze de harmonisatie nu plaatsvindt en hoe ver die gaat. Kan de regering daarom een kort overzicht geven van:

- het basispartnerbegrip;
- de wijze waarop het basispartnerbegrip en het partnerbegrip in de fiscaliteit van elkaar verschillen;
- de wijze waarop het basispartnerbegrip en het partnerbegrip in de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen van elkaar verschillen;
- de wijze waarop het basispartnerbegrip en het partnerbegrip in de successiewetgeving van elkaar verschillen.

Ziet de regering nog mogelijkheden tot verdere harmonisatie?

De leden van de fractie van het CDA zijn verder benieuwd hoe twee samenlevende personen zullen worden aangemerkt, die niet voldoen aan het standaard partnerbegrip. Bijvoorbeeld twee ouders die beiden een eigen kind hebben, maar samen geen kinderen hebben. Zullen deze twee personen aanspraak kunnen maken op bijvoorbeeld de alleenstaande ouderkorting en andere heffingskortingen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders of niet? Zijn deze twee mensen dus partners van elkaar voor de fiscaliteit en hoe verhoudt zich dit tot de doelstelling van de wet?

Tot slot verzoeken de leden van de fractie van het CDA in de verschillende materiewetten op een rij te zetten of het voordeliger is voor twee mensen om als partner aangemerkt te worden of niet.

Het gaat dan met name om de

- IB2001;
 - huurtoeslag
 - zorgtoeslag
 - kinderopvangtoeslag
 - Successiewet

Kan de regering kwantificeren hoe groot het voordeel of nadeel is om als partners aangemerkt te worden?

Op de punten uit de successiewetgeving komen de leden van de fractie van het CDA terug bij behandeling van die wet. Wel zijn zij de regering erkentelijk voor het feit dat mensen die enkel van elkaar gescheiden worden vanwege medische redenen, toch in aanmerking blijven komen voor de partnervrijstelling.

Wel vragen deze leden aan de regering of dit geldt voor zowel de situatie waarin mensen getrouwd blijven als de situatie waarin mensen besluiten te scheiden van tafel en bed, omdat zij dan recht krijgen op twee keer de alleenstaanden AOW.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris d.d. 15 april 2009 betreffende het partnerbegrip in de fiscaliteit. Zij hebben enkele vragen.

Kan worden aangegeven wat de financiële gevolgen zullen zijn voor burgers van de voorgenomen wijzigingen in het fiscale partnerbegrip?
Kan worden aangegeven wat de budgettaire gevolgen zijn van de voorgenomen wijzigingen in het partnerbegrip?
Leiden de voorgenomen wijzigingen tot administratieve lastenverlichting?
Zo ja, is deze te kwantificeren?

De leden van de PvdA-fractie vragen tenslotte een overzicht van de regelingen binnen de inkomstenbelasting waar de voorgenomen wijzigingen leiden tot een verandering ten opzichte van de huidige keuzevrijheid bij ongehuwd samenwonenden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP hebben met interesse kennisgenomen van de brief over het partnerbegrip. Wel hebben zij hierbij nog wat vragen.

Wanneer het partnerbegrip wordt geharmoniseerd, levert dit dan ook budgettaire effecten op? Zo ja, kunnen deze worden gespecificeerd?
Kunnen objectief controleerbare criteria naast het kind worden genoemd die bepalend worden voor het partnerbegrip?

De verzorgingsgedachte wordt als argument gebruikt voor de hoge vrijstelling voor de partners. Maar het komt toch ook voor dat het kind de verzorging voor zijn ouder opneemt en zij een gemeenschappelijke huishouding vormen? Kan in het kader van die gedachte ook nader ingegaan worden op de keuze dat het partnerschap tussen ouders en kinderen niet langer mogelijk is? Waarom zou men niet als partner gezien worden als men wel elkaar verzorgt, langdurig samen woont, maar niet geregistreerd partner of getrouwd is? Kunnen er nog andere voorbeelden worden gegeven waar het partnerschap voor- of nadelig voor is?

Betekent het vervallen van de keuzevrijheid voor ongehuwd samenwonenden in de Wet inkomstenbelasting 2001 dat deze personen geen mogelijkheid meer hebben de ideale verdeling te zoeken dat fiscaal het meeste oplevert? Hoe staat dit in verhouding met gehuwd samenwonenden en het gelijkheidsbeginsel?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De brief is naar het oordeel van de leden van de fractie van de VVD nog niet in alle opzichten duidelijk. Deze leden zouden het op prijs stellen om in een vergelijkend schematisch overzicht de huidige situatie en de door de staatssecretaris geschetste wenselijke toekomstige situatie verduidelijkt te krijgen.

In de brief wordt een voorkeur uitgesproken voor «objectief controleerbare criteria», met als voorbeeld de geboorte van een kind. De leden van de fractie van de VVD vernemen graag aan welke andere «objectieve criteria» precies wordt gedacht. Vooralsnog plaatsten de leden van fractie van de VVD kanttekeningen bij dit voornemen van de regering.

Met betrekking tot het partnerbegrip in de Successiewet 1956 zal de VVD-fractie haar opvattingen geven bij de behandeling van het in procedure zijnde wetsvoorstel.

Wel zou zij nu al graag een nadere omschrijving krijgen van het begrip «dwingende medische redenen». Valt daar bijvoorbeeld ook onder opname in een verpleeg- of verzorgingstehuis van één van de partners?

In het kader van de leefvormneutraliteit zouden de leden van de fractie van de VVD graag een nadere toelichting krijgen waarom gehuwden in de Wet inkomstenbelasting 2001 verplicht als partner worden aangemerkt.

Is de regering voornemens om in dit opzicht met voorstellen te komen? De leden van de fractie van de VVD zijn nog niet overtuigd van de wenselijkheid om de keuzevrijheid voor ongehuwd samenwonenden in de Wet inkomstenbelasting 2001 te laten vervallen. Kan in dit opzicht een meer inhoudelijke motivering worden gegeven?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de D66

De leden van de fractie van D66 hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris. De leden zijn echter teleurgesteld in het feit dat er maar zo summier wordt ingegaan op de leefvormneutraliteit van het belastingstelsel.

Partnerbegrip algemeen: toekomst

De leden van de fractie van D66 hebben met interesse kennis genomen van het voornemen om het partnerbegrip te moderniseren. De regering is voornemens om de keuze voor een partnerschap te laten vervallen, wanneer er objectieve criteria worden ingevoerd. Kan de regering nader ingaan op de criteria die zij voornemens is hierbij te hanteren?

Partnerbegrip in de successiewet 1956

In de brief wordt gesteld dat de verzorgingsgedachte een onmisbaar element is in het partnerbegrip dat wordt gehanteerd in de successiewet. Kan worden aangegeven waar deze zorgplicht uit bestaat en hoe deze is gedefinieerd? Op basis van welke veronderstellingen kan deze zorgplicht niet van toepassing zijn op mensen die langdurig samen in een huis wonen, op ouders en kinderen en of mensen met een latrelatie?

Leefvormneutraal

De leden van de fractie begrijpen uit de brief dat de leefvormneutraal wordt gedefinieerd als een gelijke behandeling van mensen die eenzelfde leefvorm hebben. Is dit juist?

De leden van de fractie van D66 bedoelen met het begrip leefvormneutraal dat niet een leefvorm wordt bevoorreed of benadeeld ten opzichte van een andere leefvorm. Een alleenstaanden dient ten opzichte van een gezin evenredig te worden belast.

De staatssecretaris heeft tijdens de behandeling van het Belastingplan toegezegd te onderzoeken hoe ons belastingstelsel stapsgewijs meer leefvormneutraal te maken. Hier maakt bijvoorbeeld onderdeel van uit hoe we met het verzamelinkomen om dienen te gaan. De staatssecretaris zou de mogelijkheden verkennen. De analyse die wordt gemaakt in de brief schiet wat betreft de leden van de fractie van D66 tekort.

Er wordt niet ingegaan op bijvoorbeeld het verzamelinkomen. Ook zijn in het algemeen overleg over de modernisering van het successierecht vragen aan de orde gekomen over de afdrachten van de AWBZ en de hoogte van de AOW. Andere onderwerpen die in dit licht aandacht verdienen zijn bijvoorbeeld de inkomensgrenzen voor de huurtoeslag, de hoogte van de zorgtoeslag en het fictieve inkomen dat wordt gehanteerd voor alleenstaanden.

De leden van de fractie van D66 verzoeken de staatssecretaris om op deze onderwerpen en de leefvormneutraliteit van het belastingstelsel uitgebreider in te gaan, dan hij in zijn brief heeft gedaan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

De leden van de fractie van de SGP hebben kennisgenomen van de brief van de regering waarin wordt ingegaan op de plannen om te komen tot een meer uniform partnerbegrip. Deze leden hebben vanuit principieel gezichtspunt bedenkingen bij het gelijkschakelen van alle vormen van partnerschap. Tegelijkertijd erkennen deze leden dat, nu er in de wet verschillende partnerbegrippen zijn opgenomen, er behoefte kan bestaan om deze begrippen te uniformeren. Zij begrijpen daarom de voorkeur naar objectief te hanteren en te controleren criteria. De leden van de fractie van de SGP vragen de regering nader in te gaan op de argumentatie achter het voornemen om de in de Wet IB 2001 opgenomen mogelijkheid voor ongehuwd samenwonenden om te kiezen voor partnerschap, te laten vervallen.

De leden van de fractie van de SGP zijn het met de regering eens dat de verzorgingsgedachte een belangrijk element is in het partnerbegrip. Daaraan is inderdaad een wederzijdse zorgplicht verbonden. De leden van de fractie van de SGP vragen nog wel wat de argumentatie van de regering is achter het voornemen om voor twee personen die niet in rechte lijn aan elkaar verwant zijn een verplichting in te voeren om bij de notaris een wederzijdse zorgplicht te laten vastleggen, alvorens zij gebruik kunnen maken van de regelgeving betreffende het basispartnerbegrip.

II REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Het doet mij genoeg te merken dat er veel belangstelling is voor het partnerbegrip. De vragen en opmerkingen stellen mij in de gelegenheid om mijn voornemens inzake het partnerbegrip verder toe te lichten. Daarbij wil ik opmerken dat wanneer er in de toelichting op de vragen en opmerkingen wordt gesproken over gehuwden/echtgenoten, hiermee tevens wordt bedoeld de geregistreerde partner, tenzij anders aangegeven. Hierna zal ik specifiek ingaan op de gestelde vragen en opmerkingen. Daarbij heb ik de vragen onderverdeeld in de volgende onderwerpen:

1. Huidige situatie
2. Inhoud voorstellen partnerbegrip
3. Achtergrond vervallen keuzeregeling
4. Gevolgen voorstellen partnerbegrip
5. Leefvormneutrale belastingheffing
6. Verzorgingsgedachte Successiewet 1956
7. (Aanvullende) alleenstaande ouderkorting

Als fracties vergelijkbare vragen hebben gesteld, worden deze gezamenlijk beantwoord.

1. Huidige situatie

De leden van de VVD-fractie vragen om een vergelijking van de huidige situatie met de voorstellen inzake het partnerbegrip. Ik zal in deze paragraaf ingaan op de huidige situatie. In paragraaf 2 worden de voorstellen met betrekking tot het partnerbegrip beschreven. De Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001), de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) en de Successiewet 1956 hanteren op dit moment elk een eigen partnerbegrip. Gehuwden en geregistreerde partners worden voor alle genoemde wetten verplicht als partner aangemerkt. Voor ongehuwd samenwonenden zijn er wel verschillen tussen de regelingen. In de Wet IB 2001 is er de keuzevrijheid voor ongehuwd samenwonenden die gedurende meer dan zes maanden

onafgebroken een gezamenlijke huishouding voeren en gedurende die tijd op hetzelfde woonadres staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA). Binnen de Wet IB 2001 is voor een aantal bepalingen in de Wet IB 2001 de keuzevrijheid uitgesloten en geldt verplicht partnerschap. Het betreft regelingen waarvoor de gezamenlijke draagkracht bepalend is of waarbij voor «verbonden personen» een afwijkend regime geldt. De Awir kent eveneens een verplicht partnerschap.

Voor ongehuwd samenwonenden bestaan er in de Successiewet 1956 thans 3 categorieën partners: (1) samenwoners die na hun 18e jaar zes maanden (bij overlijden) of vierentwintig maanden (bij schenking) volgens het GBA op hetzelfde adres wonen met een notarieel samenlevingscontract. Bloedverwanten in de rechte lijn komen hiervoor niet in aanmerking. (2) de tweerelatie, twee personen die op het moment van de verkrijging na hun 22e jaar ten minste vijf jaar hebben samengewoond (met of zonder kinderen). (3) de meerrelatie, meerdere personen die op het verkrijgingsmoment na hun 22e jaar ten minste vijf jaar hebben samengewoond. Deze categorieën overlappen elkaar deels.

Hieronder wordt schematisch weergegeven welke criteria in de huidige regelingen worden gehanteerd om te bepalen of sprake is van partnerschap. Voor de Wet IB 2001 gaat het daarbij om het ruimere begrip «verbonden personen» waaronder naast partners ook andere als gelieerd te beschouwen relaties worden begrepen:

Toetsingscriterium	Wet IB 2001	Awir	Successiewet
Huwelijk	ja	ja	ja
Geregistreerd partnerschap	ja	ja	ja
Notarieel samenlevingscontract	ja	ja	ja
Kind al dan niet erkend	nee	ja	nee
Voorafgaand jaar partner	nee	ja	nee
Pensioenregeling	ja	ja	nee
Eigen woning + hypotheekschuld	ja	ja	nee

2. Inhoud voorstellen partnerbegrip

Basispartnerbegrip en aanvullende partnercategorieën

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een kort overzicht te geven van het basispartnerbegrip in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) en het verschil met het partnerbegrip voor de Awir en de successiewetgeving. De leden van de SP-fractie, de VVD-fractie en de D66-fractie vragen welke objectief controleerbare partnercriteria de regering wil introduceren naast het basispartnerbegrip. Op deze vragen ga ik hierna gezamenlijk in.

In het basispartnerbegrip zullen gemeenschappelijke partnercategorieën worden opgenomen, die van toepassing zijn op de afzonderlijke belastingwetten. Ook de Awir zal van het basispartnerbegrip gebruik maken. Het basispartnerbegrip omvat echtgenoten, geregistreerde partners en ongehuwden met een notarieel samenlevingscontract die in de GBA op hetzelfde woonadres staan ingeschreven. In deze gevallen is sprake van een formele registratie, waaraan de AWR straks de kwalificatie partner toekent. Wanneer er expliciet gekozen is voor een formele registratie acht ik het juist dat daar ook de consequenties aan verbonden worden voor de fiscaliteit en de toeslagen.

In de Awir en de Wet IB 2001 zullen aanvullende partnercategorieën worden opgenomen op basis van objectief toetsbare criteria. Daarbij zullen de doelstellingen van de partnerregeling zoals die golden bij de

totstandkoming van de Wet IB 2001, te weten individualisering van de inkomstenberekening in partnerrelaties en het realiseren van een gelijke behandeling tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden, overeind blijven. In de Successiewet 1956 staat in aanvulling op het basispartnerbegrip de wederzijds afdwingbare zorgverplichting voorop. Ik zie voorts nog geen mogelijkheid tot verdere harmonisatie, de leden van de CDA-fractie vragen hiernaar, gezien het verschil in doelstelling van de diverse faciliteiten in de verschillende belastingwetten.

Op dit moment is nog onderzoek gaande wat de consequenties zijn voor de Wet IB 2001 en de Awir van het al dan niet opnemen van de in aanmerking komende partnercategorieën. In dit stadium kan ik hierover het volgende melden. Als uitgangspunt bij de keuze van de partnercategorieën zal de huidige opsomming van partnercategorieën in de Awir worden gebruikt. De partnercategorieën uit de Awir zijn op hun beurt ontleend aan de terbeschikkingstellingregeling (artikel 3.91 Wet IB 2001). Vervolgens zal worden gekeken naar de uitvoerbaarheid van de genoemde categorieën voor de Belastingdienst. Het betreft dan objectief vast te stellen categorieën partners, die zoveel mogelijk zonder nader contactmoment met de belastingplichtigen vast te stellen zijn door de Belastingdienst uit een basisregistratie of bij derden. Een materieel criterium als «het voeren van een gezamenlijke huishouding» valt daar dus niet onder, nu dit een inhoudelijke toets vergt. Het gaat om criteria aan de hand waarvan verondersteld kan worden dat er bij ongehuwd samenwonenden sprake is van dezelfde verwevenheid van inkomen en vermogen welke van belang is voor de gezamenlijke draagkracht als bij echtgenoten. Deze objectieve controleerbaarheid en verwevenheid bepalen uiteindelijk welke partnercategorieën uit de Awir worden overgenomen. Voor alle objectieve criteria bestaat de eis dat de partners op hetzelfde woonadres in de GBA moeten staan ingeschreven. Er zal nog onderzoek moeten plaatsvinden om te zien welke basisregistraties dan wel gegevens van derden de Belastingdienst hiervoor kan gebruiken.

Een criterium dat reeds in de brief van 15 april jl. werd genoemd, betreft de situatie dat er uit de relatie tussen partners een kind is geboren. Dit criterium is uit de GBA af te leiden en zal dan ook zonder problemen kunnen worden toegepast.

Een ander criterium waar ik aan denk, is wanneer degene voor de toepassing van een pensioenregeling als partner van de belastingplichtige is aangemeld. Dit gegeven is echter thans niet bij de Belastingdienst bekend. Wellicht geldt voor deze groep dat vaak ook sprake is van een notarieel samenlevingscontract (omdat dat in de pensioenregeling als voorwaarde wordt gesteld). Als dat mocht blijken, is er geen reden deze categorie nog afzonderlijk op te nemen. Ten slotte denk ik als criterium aan degene die samen met de belastingplichtige een woning bewoont welke voor hen een eigen woning is, en waarbij degene (mede) aansprakelijk is voor een schuld waarbij die woning als onderpand dient. Deze gegevens zouden uit het kadaster gehaald kunnen worden. Bij eigenwoningsituaties die een vergelijkbare verwevenheid hebben als gehuwden zal onder het huidige partnerregime veelal sprake zijn van fiscaal partnerschap, zodat materieel voor deze mensen niets verandert. Wel kunnen zich gevallen voordoen waarbij mensen samen een huis kopen vanwege de schaalvoordelen, bijvoorbeeld omdat ze de financiering niet alleen rond krijgen. Het enkele feit dat men schaalvoordelen kan behalen, lijkt niet voldoende om aangemerkt te worden als partner. Voor die gevallen zou een uitzondering kunnen worden opgenomen.

Dwingende medische redenen

De leden van de CDA-fractie zijn erkentelijk dat de partnervrijstelling voor het successierecht blijft gelden voor mensen die enkel van elkaar

gescheiden worden vanwege medische redenen. Zij vragen of dit voor zowel mensen die getrouwd blijven als mensen die besluiten te scheiden van tafel en bed, zal gelden.

In de partnerbepaling die is voorgesteld in het op 20 april 2009 aanhangig gemaakte wetsvoorstel tot wijziging van de Successiewet 1956 enz. (Kamerstukken II 2008–2009, 31 930) is onderscheid gemaakt tussen partners die gehuwd zijn of als zodanig zijn geregistreerd en personen die op grond van onder andere het voeren van een gezamenlijke huishouding als partner worden aangemerkt. Alleen aan de laatste groep wordt de eis gesteld van daadwerkelijk samenwonen en is de ontheffing van toepassing als de samenwoning tegen de wil van de partners is verbroken. De situatie van personen die van tafel en bed (zijn ge)scheiden zal in deze bepaling bij nota van wijziging worden verduidelijkt. Hoewel het huwelijk van deze personen niet ontbonden is, komt hun positie wat wederzijdse rechten en verplichtingen betreft het meest overeen met die van personen die van echt gescheiden zijn. Zij kunnen daarom niet als elkaars partner worden aangemerkt. Ook volgens het burgerlijk recht worden van tafel en bed gescheiden echtgenoten uitdrukkelijk uitgesloten van het wettelijk versterferrecht. Er wordt nog onderzocht in hoeverre deze lijn gevolgd kan worden in de Wet IB 2001 en de Awir.

De leden van de VVD-fractie verzoeken om een toelichting op het begrip «dwingende medische redenen». Zij vragen of hieronder ook opname in een verpleeg- of verzorgingstehuis valt.

De in de brief aangekondigde verschoningsgrond van het samenwoningsvereiste voor ongehuwde partners is in het wetsvoorstel verwoord als «tegen de wil van de betrokkenen beëindigd». Opname in een verpleeg- of verzorgingshuis van één van de partners behoort daar doorgaans toe. Als de opname in het verpleeghuis tijdelijk is of als tijdelijk is bedoeld, is de gezamenlijke huishouding niet verbroken. Ook ingeval van meet af aan duidelijk is dat er geen uitzicht op terugkeer is naar de gezamenlijke woning, kan ervan worden uitgegaan dat het verbreken van de gezamenlijke huishouding buiten de wil van betrokkenen is gelegen. Een indicatie voor zorgverblijf wordt immers uitsluitend gegeven als dit noodzakelijk is en beslist niet lichtvaardig gegeven. Bij het aanmerken van personen als partners na het verbreken van de samenleving buiten de wil van betrokkenen wordt de aanvullende voorwaarde gesteld dat geen van beiden partner is (geworden) van een ander.

3. Achtergrond vervallen keuzeregeling

De leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie vragen naar de achtergrond van het voornemen om de mogelijkheid voor ongehuwd samenwonenden om te kiezen voor kwalificatie als partner in de Wet IB 2001 te laten vervallen.

Burgers die niet goed thuis zijn in de fiscale wetgeving kunnen de gevolgen van het kiezen voor partnerschap vaak niet goed overzien. Het hanteren van objectieve criteria leidt tot een aanzienlijke vereenvoudiging voor de burger. Daarnaast vergt de keuzemogelijkheid in de Wet IB 2001 een jaarlijks contactmoment tussen burgers en de Belastingdienst. Een uniform partnerbegrip vermindert de uitvoeringslasten van de Belastingdienst, nu er geen contact meer gezocht hoeft te worden met de burger. Ook de administratieve lasten voor de burger ten aanzien van toezicht zullen hierdoor verminderen. Het voorinvullen van de aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen wordt ook aanzienlijk vergemakkelijkt door het werken met objectieve criteria die zoveel mogelijk zonder tussenkomst van belastingplichtige getoetst kunnen worden. Daarnaast kan door het vervallen van de keuzemogelijkheid in de Wet IB 2001 het partnerbegrip verder geharmoniseerd worden met de Successiewet 1956 en de Awir aangezien daar geen keuzemogelijkheid geldt voor ongehuwd

samenwonenden. Ook kunnen binnen de Wet IB 2001 de optionele en verplichte partnerbepalingen worden gestroomlijnd.

4. Gevolgen voorstellen partnerbegrip

De leden van de PvdA-fractie vragen voor welke regelingen binnen de inkomstenbelasting de voorgenomen wijzigingen tot een wijziging leiden ten opzichte van de huidige keuzevrijheid bij ongehuwd samenwonenden. Allereerst wordt opgemerkt dat er niets verandert voor mensen die onder de huidige regeling al geen keuzevrijheid hebben, zoals gehuwden. Daarnaast geldt voor ongehuwd samenwonenden die nu opteren voor partnerschap en op grond van de objectieve criteria zullen worden aangemerkt als partner, dat ook niets ten opzichte van de huidige situatie wijzigt. Er zijn alleen gevolgen voor ongehuwd samenwonenden die nu niet opteren voor partnerschap, en op grond van de objectieve criteria verplicht worden aangemerkt als partner, respectievelijk ongehuwd samenwonenden die nu opteren voor partnerschap en op grond van de objectieve criteria niet meer als partner worden aangemerkt. In de bijlage worden de belangrijkste regelingen beschreven waarvoor dit gevolgen kan hebben.

De leden van de CDA-fractie willen weten of het voor de Wet IB 2001, de toeslagen en de Successiewet 1956 voordeliger is om als partner te worden aangemerkt of niet.

Voor de Wet IB 2001 is niet eenduidig aan te geven of het aangemerkt worden als partner voordelig of nadelig uitwerkt. Dit is afhankelijk van de vraag of de partnergerelateerde bepaling een faciliteit dan wel een ge- of verbodsbepaling is. In het geval van een faciliteit levert partnerschap financiële voordelen op, zoals bijvoorbeeld de uitbetaling van de heffingskorting aan de minstverdienende partner. Bij een ge- of verbodsbepaling levert het juist nadelen op, zoals bijvoorbeeld het feit dat bij partners niet meer dan één hoofdverblijf als eigen woning in aanmerking genomen mag worden.

Voor de Awir zal het voorgestelde uniforme partnerbegrip niet tot wijzigingen leiden, in die zin dat voor de hoogte van deze inkomensafhankelijke regelingen nu al een verplicht partnerbegrip geldt met soortgelijke categorieën partners. Dit hangt samen met het uitgangspunt van de Awir dat de draagkracht van beide partners bepalend is voor de hoogte van de toeslag.

In de Successiewet 1956 is degene die aan de voorwaarden voor de kwalificatie als partner voldoet, gelijkgesteld aan de echtgenoot. Dat betekent dat de verhoogde vrijstelling van toepassing is en het gunstige tarief voor naaste verwanten. Daarentegen zijn de fictiebepalingen die zijn opgesteld om misbruik in de familiesfeer tegen te gaan, in een aantal gevallen ook van toepassing voor partners. Dat houdt in dat bepaalde verkrijgingen die volgens het burgerlijk recht niet als een verkrijging krachtens erfrecht wordt beschouwd, toch als zodanig worden aangemerkt en in de belastingheffing kunnen worden betrokken.

Door de leden van de SP-fractie wordt gevraagd of het vervallen van de keuzevrijheid in de Wet IB 2001 voor ongehuwd samenwonenden tot gevolg heeft dat zij geen mogelijkheid meer hebben de fiscaal meest gunstige verdeling te kiezen. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel.

Allereerst merk ik op dat de mogelijkheid voor partners om gemeenschappelijke inkomensbestanddelen en de rendementsgrondslag onderling te verdelen, blijft bestaan. Dit staat los van de voorstellen voor een uniform partnerbegrip. Belastingplichtigen die volgens de nieuwe regeling als partner kwalificeren, zullen dus nog steeds een ideale verdeling kunnen maken. Een uniform partnerbegrip betekent wel dat voor ongehuwd

samenwonenden de keuze voor partnerkwalificatie vervalt. Wanneer ongehuwd samenwonenden voldoen aan het basispartnerbegrip of de aanvullende partnercategorieën, worden ze verplicht aangemerkt als partner. Gehuwd samenwonenden worden nu ook altijd verplicht als partner aangemerkt. Het vervallen van de keuzemogelijkheid voor ongehuwd samenwonenden brengt daarmee meer gelijkheid tussen gehuwd en ongehuwd samenwonenden.

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie vragen of de regering de financiële gevolgen van de voorgenomen wijzigingen van het partnerbegrip voor burgers kan kwantificeren.

De financiële gevolgen van het wel of niet kwalificeren als partner verschillen per individueel geval. Daarbij gaat het niet alleen om het aantal partnergerelateerde regelingen dat in een individueel geval van toepassing is, maar ook om individuele inkomens- en vermogensposities en in voorkomende gevallen de omvang van een erfrechtelijke verkrijging. Om die reden is een eenduidige kwantificering van de financiële gevolgen van de voorgenomen wijzigingen van het partnerbegrip voor burgers niet goed mogelijk.

De leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie vragen naar de budgettaire gevolgen van de voorgenomen wijzigingen in het partnerbegrip.

De budgettaire gevolgen van de voorgenomen wijziging van het partnerbegrip in de Successiewet 1956 zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij het onlangs op 20 april 2009 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van deze wet¹. De voorgestelde wijzigingen van het partnerbegrip hebben tot gevolg dat zogenoemde meerrelaties en tweerelaties die in de rechte lijn bloedverwant zijn van de erflater niet langer als partner zullen kwalificeren. Dit heeft naar verwachting een budgettaire opbrengst van in totaal € 18 miljoen tot gevolg.

De budgettaire gevolgen van de voorgenomen uniformering van het partnerbegrip voor de inkomstenbelasting en de Awir zijn thans nog in onderzoek. Daarbij speelt een rol dat nog niet volledig is uitgekristalliseerd op welke wijze deze uniformering precies zal worden vormgegeven. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin de voorgenomen uniformering van het partnerbegrip uiteindelijk haar beslag zal krijgen, zal nader op de daarmee samenhangende budgettaire effecten worden ingegaan.

Wat betreft de gevolgen voor de administratieve lasten, de leden van de PvdA-fractie vragen daarnaar, kan worden opgemerkt dat het voor de burger niet altijd duidelijk is – ondanks communicatieve inspanningen van de Belastingdienst – wanneer er sprake is van partnerschap. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat niet, of te laat wordt gekozen, of dat belastingplichtigen op hun keuze willen terugkomen enz. Daarbij zijn de gevolgen voor belastingplichtigen van het al dan niet opteren voor partnerschap niet altijd goed te overzien. Een uniform partnerbegrip leidt zowel bij de burger als bij de Belastingdienst tot meer eenvoud en daarmee tot complexiteitsreductie. Dit betekent een administratieve lastenverlichting voor zowel de burger als de Belastingdienst.

5. Leefvormneutrale belastingheffing

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting waarom gehuwden in de Wet IB 2001 verplicht als partner worden aangemerkt. Dit hangt samen met het contract dat de partners hebben gesloten, zoals bepaald in het Burgerlijk Wetboek, waarbij de verbondenheid die is aangegaan centraal staat. Overigens heeft de fiscale behandeling van gehuwden in de laatste dertig jaar successievelijk nogal wat verandering ondergaan. Aanvankelijk werden de inkomens van de partners bij elkaar genomen en

¹ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 390, nr. 3.

als één inkomen belast. Eind vorige eeuw is de heffing steeds meer geïndividualiseerd, maar gelet op het draagkrachtbeginsel is verdere individualisering niet wenselijk.

Een keuzevrijheid voor gehuwden introduceren zou juist de andere kant opgaan dan wat mij nu voor ogen staat, namelijk diegenen die op grond van objectief te controleren feiten als partners kunnen worden beschouwd, ook als zodanig aan te merken. Bovendien is het handhaven van de keuzevrijheid op dit punt, zoals hiervoor al aangegeven, een verzwarende factor in het realiseren van een zo veel mogelijk voorin-gevulde aangifte. Daarvoor is het van praktisch belang dat de Belastingdienst tevoren over de relevante feiten beschikt.

Ik wijs erop dat partners wel de mogelijkheid hebben om aftrekposten zoals hypotheekrenteafrek en de persoonsgebonden aftrek volgens hun eigen sleutel te verdelen. Aan de hand daarvan wordt hun afzonderlijke verzamelinkomen vastgesteld.

Hiermee ben ik gekomen aan de vragen van de leden van de D66-fractie over dit onderwerp.

Om te beginnen wil ik duidelijk stellen dat er geen sprake is van een toezegging om het belastingstelsel stapsgewijs meer leefvormneutraal te maken, zoals deze leden stellen. Niet gebleken is dat zich qua «leefvormneutraliteit» belangrijke problemen voordoen. Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2009 in uw Kamer, heb ik dat reeds gezegd. Mijn toezegging betrof het sturen van een brief waarin wordt aangegeven waarom het belastingstelsel in balans is. Ik heb in die brief het gelijkheidsbeginsel en het draagkrachtbeginsel genoemd als de factoren die de balans bepalen. De grenzen van het gelijkheidsbeginsel worden bepaald door het antwoord op de vraag of er enerzijds sprake is van meer of één inkomen (wat betreft de vraag of er bestanddelen zijn die moeten worden verdeeld) en anderzijds de hoogte van het (gezamenlijke) inkomen. Het draagkrachtbeginsel zorgt ervoor dat rekening wordt gehouden met schaalvoor- en -nadelen. Ik noem in dit verband de alleenstaande-ouder-toeslag, die bedoeld is om het schaalnadeel te compenseren dat een alleenstaande ouder heeft ten opzichte van de situatie van twee ouders. Ook voor de huurtoeslag geldt dat wordt gekeken naar het totale inkomen dat voor de leefeenheid beschikbaar is.

Het stelsel gaat dus niet uit van een volledige individuele behandeling, maar juist van evenredige belasting, zoals deze leden ook voorstaan. Dat neemt niet weg dat er uitzonderingen kunnen zijn op deze grote lijn. Juist daarom wil ik het stelsel bezien op een meer consequente behandeling van samenwonenden.

Wat betreft de vragen van deze leden naar de AOW, de AWBZ, de zorgtoeslag en het daarbij gehanteerde fictieve inkomen (drempelinkomen), verwijs ik naar mijn collega's van SZW en VWS.

6. Verzorgingsgedachte Successiewet 1956

De leden van de SP-fractie, de D66-fractie en de SGP-fractie vragen naar de verzorgingsgedachte in de Successiewet 1956.

De verzorgingsgedachte die ten grondslag ligt aan het recht op de hoge vrijstelling voor partners omvat meer dan de verzorging die de ene persoon op zich neemt voor een andere persoon. De hier bedoelde gedachte ziet op personen die in een gelijkwaardige positie ten opzichte van elkaar verkeren en die wederzijdse rechten en verplichtingen hebben waaraan zij een verwachting kunnen ontlenen. Een dergelijke gelijkwaardigheid ontbreekt in de relatie tussen ouders en kinderen, zodat er geen sprake kan zijn van een partnerschap zoals hier beoogd. Anderzijds zijn er wel situaties waarin personen op basis van gelijkwaardigheid een gezamenlijke huishouding voeren en ten opzichte van elkaar rechten en verplichtingen op zich nemen, zonder over te willen of kunnen gaan tot een huwelijk of geregistreerd partnerschap. Ik denk hier aan broers en

zusters. In deze situaties kan zeker sprake zijn van een partnerschap als bedoeld in de Successiewet 1956. Omwille van uitvoerbaarheid wordt in deze gevallen wel een voorwaarde van objectieve kenbaarheid gesteld in de vorm van een notariële samenlevingsovereenkomst waarin die rechten en verplichtingen zijn vastgelegd.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie, merk ik op dat er voor de verplichting tot het laten vastleggen van de wederzijdse zorgplicht bij notariële akte voor degenen die buiten huwelijk aanspraak willen maken op het partnerschap in de Successiewet 1956 twee redenen zijn. Deels berust deze eis op uitvoeringstechnische redenen die van bewijsrechtelijke aard zijn. Voor het overige deel is het zo dat aan de verzorgingsgedachte ook de afdwingbaarheid ten grondslag ligt. Bij een huwelijk liggen de wederzijdse rechten en verplichtingen vast in het Burgerlijk Wetboek. Voor de buitenwacht blijkt van het huwelijk of geregistreerd partnerschap uit de registers van de burgerlijke stand. Voor de personen die buiten het wettelijk kader van een huwelijk als partner willen gelden is dit niet zo.

7. (Aanvullende) alleenstaande ouderkorting

De leden van de CDA-fractie vragen hoe twee samenlevende personen worden aangemerkt die niet voldoen aan het standaardpartnerbegrip. Zij vragen zich af of twee ouders die beiden een eigen kind hebben, maar samen geen kinderen hebben, aanspraak kunnen maken op de (aanvullende) alleenstaande ouderkorting.

Voor de (aanvullende) alleenstaande ouderkorting geldt dat er geen huishouding gevoerd mag worden met een ander dan een kind dat bij aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 27 jaar nog niet heeft bereikt. De achtergrond van deze bepaling is dat er geen recht op alleenstaande heffingskortingen is wanneer een medebewoner de draagkracht vergroot in het huishouden. Voor het recht op (aanvullende) alleenstaande ouderkorting is het al dan niet behoren tot het huishouden doorslaggevend en niet het partnerbegrip. Het invoeren van een uniform partnerbegrip heeft derhalve geen invloed op de toepassing van deze heffingskortingen.

Overzicht van regelingen in de Wet IB 2001 die alleen gelden voor partners

Hierna is een overzicht opgenomen van de belangrijkste regelingen in de Wet IB 2001 die gelden voor partners. Voor ongehuwd samenwonenden gelden deze op dit moment alleen als zij kiezen voor partnerschap. Met de invoering van een basispartnerbegrip, aangevuld met verplicht partnerschap op basis van objectieve criteria gaan deze regels ook gelden voor ongehuwd samenwonenden die tot nu toe niet kiezen voor partnerschap. Voor ongehuwd samenwonenden die nu kiezen voor partnerschap en na de wijzigingen niet meer als partner worden aangemerkt, zijn de onderstaande regelingen niet langer van toepassing.

- Vrije toerekening bepaalde inkomensbestanddelen, bestanddelen van de rendementsgrondslag en vrijstellingen in box 3.
- In de winstfeer: onder bepaalde voorwaarden is bij staking doorschuiving van de oudedagsreserve naar de partner mogelijk, de meewerk-aftrek kan onder bepaalde voorwaarden worden toegepast ingeval van een meewerkende partner en een vergoeding van minder dan € 5000 voor arbeid aan de partner is niet aftrekbaar en onbelast.

Eigen woning: in dit kader geldt onder meer dat slechts één hoofdverblijf van partners in aanmerking genomen.

Aanmerkelijkbelangregeling: voor de vraag of sprake is van een aanmerkelijk belang, telt het bezit van de partner mee, bij vervreemding aan de partner vindt geen verliesneming plaats.

Box 3: hiervoor geldt onder andere een regeling waardoor een bedrag van twee keer schuldendrempel bij partners buiten beschouwing blijft, een regeling om twee keer kindertoeslag voor hetzelfde kind te voorkomen en een uitsluiting van de regeling voor durfkapitaal van geldleningen aan de partner van de belastingplichtige.

Persoonsgebonden aftrek: onder meer samentelling van de aftrekposten en berekening van de drempels voor de giftenaftrek en specifieke zorgkosten op basis van het gezamenlijke inkomen.

De belastingplichtige die meer dan zes maanden een fiscaal partner heeft die meer verdient, kan in aanmerking komen voor een verhoging van het maximum van de gecombineerde heffingskorting, hetgeen ertoe leidt dat die verhoging aan hem wordt uitbetaald.

Overzicht van regelingen in de Wet IB 2001 die gelden voor partners en andere samenwoners

Om te voorkomen dat bepaalde regelingen in de Wet IB 2001 voor ongehuwd samenwonenden alleen gelden als zij kiezen voor partnerschap, is in een aantal bepalingen opgenomen dat de regeling niet alleen geldt voor partners maar ook voor andere ongehuwd samenwonenden. Voor de toepassing van deze regelingen verandert er in de meeste gevallen niets. Deze waren immers ook al van toepassing voor ongehuwd samenwonenden die niet kozen voor partnerschap. Alleen voor ongehuwd samenwonenden die op grond van de objectieve criteria niet meer als partner kwalificeren, kan de wijziging gevolgen hebben. Deze gevolgen worden nog nader onderzocht. Het gaat hierbij om de volgende regelingen.

- Beperking afschrijving gebouwen in de winstsfeer. Op grond van deze regeling gelden bepalingen voor verbonden personen.
- Terbeschikkingstellingsregeling: Deze regeling geldt tevens bij het ter beschikking stellen van vermogensbestanddelen aan een onderneming of werkzaamheid van een verbonden persoon of aan een vennootschap waarin een verbonden persoon een aanmerkelijk belang heeft.
- Eigen woning: een aantal antimisbruikbepalingen geldt ook voor personen met wie de belastingplichtige duurzaam een gezamenlijke huishouding voert (met betrekking tot de bijleenregeling en rente van een schuld aan een dergelijke persoon).

De inkomensafhankelijke combinatiekorting geldt voor de belastingplichtige die geen partner heeft of voor de partner met het laagste inkomen uit tegenwoordige arbeid. Voor de inkomensafhankelijke combinatiekorting worden bepaalde verbonden personen ook als partner aangemerkt.

De (aanvullende) alleenstaande ouderkorting geldt alleen als de belastingplichtige meer dan zes maanden geen partner heeft en een huishouding voert met geen ander dan kinderen die aan het begin van het kalenderjaar jonger zijn dan 27 jaar.