

Vergaderjaar 2006–2007

30 337

Wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enige andere wetten

Nr. 18

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), Herben (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Van Egerschot (VVD), Irrgang (SP) en Willemse-van der Ploeg (CDA). Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Stuurman (PvdA), Schippers (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Bibi de Vries (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van Beek (VVD), Gerkens (SP) en Rambocus (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), voorzitter, Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Varela (LPF), Eski (CDA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Hermans (LPF), Van Hijum (CDA), Van Egerschot (VVD), Van der Sande (VVD) en Willemse-van der Ploeg (CDA). Plv. leden: Depla (PvdA), Koşer Kaya (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Özütoğ (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Azough (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Meijer (PvdA), Nijs (VVD) Visser (VVD), Algra (CDA), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Hessels (CDA), Aptroot (VVD), Griffith (VVD) en Van Dijk (CDA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 20 november 2006

De vaste commissie voor Financiën¹ en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid² hebben op 17 oktober 2006 overleg gevoerd met viceminister-president, minister Zalm van Financiën en staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- **de brief inzake harmonisatie partnerbegrip en operationalisering van het begrip «gezamenlijke huishouding» (30 337, nr. 17).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) merkt op dat bij de behandeling van de Wet tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) de motie is aangenomen van de leden Omtzigt en Noorman-den Uyl op stuk nr. 30 337, nr. 11, waarin werd gevraagd, een voorstel te doen voor een operationele definitie van het begrip «gezamenlijke huishouding» in de Awir. Er is terecht gekozen voor keuzevrijheid in plaats van voor verplicht partnerschap in de Wet Inkomstenbelasting 2001, zodat mensen die niet gehuwd samenwonen, zelf kunnen kiezen of zij fiscale partners willen zijn of niet. Dat vloeit voort uit emancipatie-overwegingen en een geïndividualiseerde fiscale benadering. Deze individualisering wrikt met het feit dat het gezamenlijke inkomen de grondslag is voor een aantal verstrekkingen en voorzieningen in de sociale zekerheid. Als de gemeenschap geld geeft, wordt vaak het gezinssinkomen, het inkomen van samenwonenden of het inkomen dat genoten wordt binnen dezelfde woning als grondslag genomen voor inkomensafhankelijke maatregelen. Naarmate je dichter bij het fundament van de sociale zekerheid komt, wordt de vrije keuze om partner te zijn en onderhoudsplicht te dragen minder vrij en meer bindend. In de bijstand geldt dat mensen die in dezelfde woning wonen, worden geacht partners te zijn, tenzij zij kunnen bewijzen dat zij kost en inwoning betalen, een zelfstandige slaapkamer hebben en een gescheiden huishouding voeren. Een ongerijmdheid hierbij is dat eerstelijnsbloedverwanten, te weten ouders en kinderen, geen partners zijn in de zin van de bijstandswet. Tweedelijnsbloedverwanten, broers en zussen, zijn wel partners volgens die wet. Als een gescheiden, alleenstaande moeder bij haar broer intrekt,

omdat zij nog geen huis heeft, wordt zij gezien als partner en is die broer onderhoudsplichtig, ook al zijn er privaatrechtelijke afspraken over gemaakt.

In de Awir wordt geprobeerd, de definitie van een gezamenlijke huishouding uit de sociale zekerheid naast de geïndividualiseerde fiscale definitie te hanteren. In 1995 is een aantal socialezekerheidswetten aangepast aan de definitie van de begrippen in de bijstand en een paar jaar later weer. De AOW is recent gewijzigd, zodat in bijzondere omstandigheden, zoals een ernstige ziekte, een partnerrelatie van mensen die zelf een woning hebben, maar wel voor elkaar zorgen, er niet toe hoeft te leiden dat iemand een deel van zijn AOW voor alleenstaanden kwijtraakt. Dit hangt samen met het begrip «anderszins zorg dragen voor elkaar» in de AOW. De bezwaren die mevrouw Noorman hiertegen had, zijn weggenomen door de ruime interpretatie van deze regeling, waardoor de meest nijpende gevallen kunnen worden opgelost. Dit voorbeeld laat zien dat de richtlijn voor partnerschap, onderhoudsplicht of gezamenlijke verantwoordelijkheid voor kosten waarvoor men gezamenlijk wordt gecompenseerd, niet rigide moet worden uitgewerkt.

In de motie wordt gevraagd om een operationele definitie van het begrip «gezamenlijke huishouding» in de Awir, omdat de gebruikte definitie wel werkbaar is, maar een beetje onhandig. Tot nu toe zijn er geen huiszoeken nodig om te kunnen vaststellen of er sprake is van een partner, zodat de hoogte van de toeslag daarop gebaseerd kan worden.

In de notitie wordt ingegaan op de dilemma's bij verschillende definities. Er kan worden gekozen uit vier varianten bij het van toepassing verklaren van partnerregimes. Er wordt voorgesteld om iets te veranderen in het partnerregime in de Wet IB 2001 en niet zozeer in de Awir, zoals in de motie werd gevraagd. Bij de definitie van het partnerbegrip kan de maatvoering van de bijstand niet als maatstaf worden genomen, omdat deze al wringt bij de sociale zekerheid. Als deze wordt overgeheveld naar de belastingdienst, leidt dat tot een onwenselijke samenleving waarbij de tandenborstels weer moeten worden geteld.

In de notitie worden geen instrumenten aangedragen om een nadere positie te kunnen innemen, zodat deze een te smalle basis vormt voor een harmonisatie van het partnerbegrip. Er moet worden gekozen voor een brede, fundamentele benadering in deze discussie, waarbij ook aandacht moet worden besteed aan socialeverzekeringswetgeving, zoals de WW. Er zou moeten worden gekozen voor een benadering die wat meer vrijheid biedt om in gradaties zorg te dragen voor elkaar, waar de onderhoudsplicht aan verbonden is. Het is onmogelijk om het helemaal gelijk te schakelen, zodat mevrouw Noorman vooralsnog haar voorkeur uitspreekt voor variant 1, het handhaven van de huidige partnerregeling, en de consequenties daarvan voor de Awir accepteert.

De heer **Omtzigt** (CDA) constateert dat het begrip «gezamenlijke huishouding» in de Awir waarop de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag is gebaseerd, anders is dan in de belastingwetgeving. Dat kan problemen opleveren als de Kamer voorstelt om heffingskortingen om te zetten in toeslagen, of omgekeerd, omdat er dan andere rechten ontstaan voor degenen die wel of niet partner zijn. Als het partnerbegrip hetzelfde is, zouden heffingskortingen en toeslagen uitwisselbaar zijn, afgezien van de verzilveringscomponent. Het is merkwaardig dat iemand voor de ene wet wel partner is en voor de andere niet. Het inkomensbegrip voor de toeslagen in de sociale wetgeving is wel geharmoniseerd, maar het partnerbegrip niet.

Het gevraagde onderzoek is met vertraging gekomen en omvat slechts twee bladzijden. De strekking ervan is dat er vier varianten mogelijk zijn, maar er worden weinig argumenten bij gegeven. Het is theoretisch vastgesteld dat de partnerbegrippen niet parallel lopen. Als dit in de praktijk slechts incidenteel tot problemen leidt, is het niet nodig om de wetgeving

te veranderen. Een andere vraag is welke gevolgen het heeft om dit gelijk te trekken voor het inkomen of voor informatie over het inkomen van de partner. In de notitie moet concreet worden ingegaan op de gevolgen van het verdergaand harmoniseren van het partnerbegrip. Kan er voor maart een operationalisatie van dit begrip worden gegeven?

De heer Omtzigt verzoekt de minister, op korte termijn antwoord te geven op de volgende vragen. Wat zijn de mogelijke gevolgen voor Awir en belasting als twee mensen in februari besluiten om te gaan scheiden? In de meeste studentenhuizen zijn studenten twee aan twee ingeschreven als Awirpartners. Als een student verhuist in april en in oktober, hoe wordt dan gecontroleerd of deze ergens een Awirpartner heeft? Als pleegkinderen minderjarig zijn, zijn zij in alle opzichten gelijk aan een eigen kind, maar als een pleegkind meerderjarig wordt, is het geen pleegkind meer en dat heeft gevolgen voor het partnerbegrip in de AOW en de Awir. Als iemand samenwoont met zijn eigen kind, is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding en recht op AOW voor alleenstaanden, maar als een pleegkind blijft inwonen, is er recht op 50% partner-AOW, omdat het kind wordt beschouwd als partner. Waarom is hiervoor gekozen?

De heer **Van der Sande** (VVD) merkt op dat niet duidelijk is wat de problemen zijn bij de huidige wetgeving en wat de gevolgen zijn van een uniforme invulling van het partnerbegrip. De keuzevrijheid bij fiscaal partnerschap is van groot belang. Het is niet aan de overheid om te beoordelen of twee personen partners zijn door tandenborstels te tellen. Er is wel ongelijkheid ontstaan bij het fiscaal partnerschap tussen gehuwden en ongehuwden, omdat gehuwden altijd fiscale partners zijn, terwijl ongehuwden dit jaarlijks kunnen wijzigen, als zij dat willen.

Hiervoor zijn twee mogelijke oplossingen. De ene is dat ongehuwden kiezen voor het partnerschap, wanneer zij op één adres zijn ingeschreven. Deze mogelijkheid komt overeen met de eerste voorgelegde variant. Hierdoor hoeft men niet jaarlijks te bekijken welke variant het meest voordelig is en wordt het partnerbegrip geharmoniseerd, maar het levert ook dilemma's op. Als mensen tijdelijk bij elkaar gaan wonen of uit elkaar gaan, zouden zij bijvoorbeeld verplicht zijn om fiscale partners te blijven. Een andere mogelijke oplossing is dat iemand die voor de Awir partner is, dat ook is voor de belastingwetgeving. Dat levert allerlei praktische problemen op, omdat de positie voor de Awir alleen wordt vastgesteld bij iemand die een beroep doet op een van de toeslagen. Als er een toetsing moet plaatsvinden van alle IB-aangiften van ongehuwd samenwonenden, levert dit veel onwenselijke administratieve rompslomp op.

Een andere mogelijkheid is om gehuwden dezelfde keuzemogelijkheid te geven als ongehuwden, zodat zij jaarlijks of eenmalig hun positie kunnen veranderen. Daardoor ontstaat er weer rechtsgelijkheid en worden de eerdergenoemde bezwaren opgelost.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister van Financiën** merkt op dat de fiscale gevolgen van geregistreerd partnerschap hetzelfde zijn als van het huwelijk, zodat er dan geen keuzevrijheid is. Hij deelt de conclusie dat de definitie in de Awir moet worden gehandhaafd en dat er geen noodzaak is om de keuzevrijheid in de inkomstenbelasting te beperken. Er is eigenlijk nog nooit een brief van een burger ontvangen over dit onderwerp, zodat het meer een conceptueel probleem is dan een maatschappelijk vraagstuk dat dringend moet worden opgelost.

De minister zegt toe, schriftelijk te antwoorden op de casusposities van de heer Omtzigt. Hierbij zal ook worden bekeken in welke mate het voorkomt dat mensen voor de Awir anders worden behandeld dan de keuze die zij maken voor de inkomstenbelasting. Is die discrepantie kwantitatief interessant en in hoeverre levert deze problemen op? Het kan zijn dat de

antwoorden op deze vragen aanleiding geven om het debat te heropenen, maar vooralsnog ziet de minister daar geen noodzaak toe. Bij de heffingskortingen bestaat wel een keuzemogelijkheid, omdat deze onder de IB vallen. Bij de toeslagen bestaat deze keuzemogelijkheid niet, omdat daarbij de definitie volgens de Awir wordt gehanteerd.

Het is nog de vraag of het zinvol is om hierover een nadere notitie te maken. Weliswaar moet worden geconstateerd dat er verschillende partnerbegrippen worden gehanteerd, maar het leidt tot allerlei complicaties als deze worden geharmoniseerd. Een daarvan is dat het beetje keuzevrijheid dat er nog is in de inkomstenbelasting, dan ook moet worden afgeschaft. Ongehuwde partners kunnen hierdoor genieten van de voordelen van het huwelijk voor de inkomstenbelasting, zoals de voetoverheveling. Als een van de partners buitengewone lasten heeft, is het verstandiger om met één inkomen te rekenen, vanwege de drempel. De proportionaliteit is hierbij ook in het geding, omdat de effecten van deze keuzevrijheid gering zijn.

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** wijst erop dat de recente aanpassing van de AOW niet heeft geleid tot een verandering van het begrip gezamenlijke huishouding, maar dat deze slechts heeft geleid tot een andere toepassing, controle en handhaving. Het begrip gezamenlijke huishouding is in de hele sociale zekerheid gelijk gebleven. In verband met de rechtseenheid is er het besluit aanwijzing registratie gezamenlijke huishouding, met de bijbehorende juridische beroepsprocedures. Er is een enkele uitzondering in de ANW en de WWB, maar deze is niet van invloed op de definitie van dat begrip.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Smits

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De waarnemend griffier voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Esmeijer