

De Minister van Financiën
Mr. drs. J.C. de Jager
Postbus 20201
2500 EE 's-GRAVENHAGE

Secr. 2011/002
Herziening Belastingstelsel

2 juli 2011

Geachte heer minister,

Op 14 april 2011 heeft staatssecretaris Weekers namens het kabinet de Fiscale Agenda aan de Tweede Kamer aangeboden. In zijn brief van 9 juni 2011 heeft de staatssecretaris aangegeven welke onderwerpen uit de Fiscale Agenda zullen worden opgenomen in het Belastingplan 2012.

In het hiernavolgende geeft CISA haar visie op de fiscale positie van alleenstaanden in het licht van de Fiscale Agenda.

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

Opvallend is dat vrijwel geen aandacht is besteed aan alleenstaanden. Dat is des te opmerkelijker gezien de omvang van deze groep. De eenpersoonshuishoudens maken inmiddels een derde van het totale aantal huishoudens in Nederland uit, ruim 2,5 miljoen alleenstaanden, terwijl het CBS bovendien een aanzienlijke verdere toename verwacht van het aandeel eenpersoonshuishoudens. Dat staat haaks op de bewering in het rapport van de ambtelijke Studiecommissie Belastingstelsel dat Nederland de laatste jaren is veranderd in een tweeverdienersamenleving.¹ Onderverdeeld in gezinnen met kinderen, gezinnen zonder kinderen en alleenstaanden, is het aandeel in de Nederlandse huishoudens van de laatste groep het grootst. In het rapport ontbreken alleenstaanden eveneens bij de beschrijving van de recente geschiedenis van de belastingherziening.² Dat is onbegrijpelijk, omdat het in 1990 bij de zogenoemde Belastingherziening-Oort^{3,4} voor alleenstaanden ingrijpende negatieve wijzigingen betrof.

Hierin herhaalt zich de geschiedenis, waarbij in rapportages en overzichten stelselmatig vermelding van (zeer) negatieve inkomens- en draagkrachtmutaties bij alleenstaanden als gevolg van belastingherzieningen en herzieningen van het sociale zekerheidsstelsel, achterwege wordt gelaten.

Een treffend voorbeeld zijn de drastische negatieve inkomensmaatregelen voor alleenstaanden tussen 1983 en 1992. Dat betrof ondermeer de volgende maatregelen.

1. De afschaffing van de '**minimumdagloonbescherming**', waardoor de uitkering bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid niet langer tot het netto minimumloon werd opgetrokken om te voorkomen dat de, van het laatstverdiende loon afgeleide, uitkering beneden het (netto) minimumloon zou zakken. Afhankelijk van het eerder verdiende loon, kostte hun dat enkele tientjes tot bijna vierhonderd gulden (181,50 euro) per maand van hun budget (bijstandsniveau).

2. De invoering medio 1984 van de alleenstaande-tabel in de **Individuele huursubsidie** (IHS), thans huurtoeslag. Daardoor werd de huursubsidie voor hen extra verlaagd, wanneer het inkomen steeg boven het bijstandsniveau voor alleenstaanden (behoudens een, later weer afgeschaft, franchise van f 250,- (113 euro) per maand boven het bijstandsbedrag, voordat de subsidiekorting in werking trad).

3. Afschaffing in 1990 bij de **belastingherziening-Oort** van de alleenstaande-toeslag, een belastingkorting vanwege de zogeheten schaalnadelen (zie bijlage 2 over parlementaire behandeling en bijlage 3 met opsomming maatregelen van 1983-1992).

In de Sociale Nota van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin destijds een overzicht over de verschillende perioden werd gegeven van de inkomens- en draagkrachtmutaties voor de verschillende huishoudtypen, werd de periode waarin de hiervoor genoemde maatregelen waren genomen en die alleenstaanden honderden gulden per maand kostten, overgeslagen.

Deze strategie, het verzwijgen van de gevolgen voor alleenstaanden van het inkomensbeleid van de overheid, heeft tot gevolg dat de cumulatie van voor deze groep – soms dramatische – negatieve maatregelen, maatschappelijk gemakkelijker worden geaccepteerd dan voor niet-alleenstaanden.

Het gevolg daarvan is, dat er sprake is van een structureel patroon van voor alleenstaanden achterstellende wetgeving en dat voorstellen voor verbetering weinig politiek en maatschappelijk draagvlak ondervinden.

Sinds de invoering van het **Belastingplan 2001** worden alleenstaanden per saldo zwaarder belast dan tweeverdieners. Partners kunnen aftrekposten en bijtelposten van de ene partner aan de andere partner toerekenen en zo het voordeligste (belasting-schijven)tarief kiezen. Het extra belastingvoordeel in ons voorbeeld voor partners met een gezamenlijk huishoudinkomen van 74.000 euro ten opzichte van de alleenstaande met een huishoudinkomen van 14.000 euro, bedraagt 1.675 euro (zie bijlage 2, cijfers 2009).

Bij een fifty/fifty-verdeling van de arbeidstijd en een gelijk huishoudinkomen van 33.000 euro per jaar bedraagt voor tweeverdieners het totale belastingbedrag **3.768 euro**, voor alleenstaanden **8.615 euro** (zie par. 2.2, cijfers 2011).

Als tegenprestatie voor de als gecombineerde belastingheffing betaalde premie AWBZ, betalen alleenstaanden voor langdurige zorg in een AWBZ-instelling na een half jaar een hoge eigen bijdrage die kan oplopen tot **2.097,40 euro** per maand, 100 procent! van de zorgkosten.

In de Wet erfbelasting en schenkbelasting beschouwt de overheid nabestaanden van alleenstaanden – dierbare vrienden, broer en zus, neef en nicht – als willekeurige vreemden en worden zij volgens het vreemdentarief van 30 tot 40 procent belast. De voetvrijstelling bedraagt een schamele 2.012 euro tegenover 603.600 euro voor een partner.

De overheid bepaalt welke persoonlijke relaties van waarde zijn en erkenning verdienen.

De door de Belastingdienst uitgevoerde toeslagen zijn voor alleenstaanden lager dan voor samenwonenden. De **zorgtoeslag** voor alleenstaanden bedraagt maximaal 835 euro, voor samenwonenden 1.753, ofwel 876,50 euro per persoon per jaar, terwijl de nominale premie Zkv per persoon in beide gevallen gelijk is.

De minimaal voor eigen rekening blijvende huur voor recht op **huurtoeslag** is voor alleen-

staanden ruim **24 procent** van het bijstandsbudget tegenover **17 procent** voor meerpersoons-huishoudens. De bij de bijstand toegepaste systematiek werkt over het inkomenstraject boven het bijstandsniveau door.

2. ONEVENREDIGE BELASTINGDRUK ALLEENSTAANDEN

Een belangrijk beginsel bij het stelsel van de inkomstenbelasting is de draagkracht. In strijd met dit beginsel is sprake van een onevenwichtige verdeling van de belastingdruk ten nadele van alleenstaanden.

2.1 De zogeheten alleenverdiener heeft naast de eigen algemene heffingskorting, een (wat lagere) heffingskorting voor de niet werkende partner. Alleenstaanden hebben recht op een heffingskorting zonder toeslag wegens schaalnadelen, zoals die tot 1990 bestond.

2.2 Alleenstaanden zelfs (veel) zwaarder belast dan tweeverdieners

Partners beschikken over twee opties om een zo groot mogelijk fiscaal voordeel te behalen. Enerzijds kunnen tweeverdienende partners de arbeidstijd en daarbij passende honorering verdelen, anderzijds kunnen zij een fiscaal profijtelijk gebruik maken van de toerekeningsregels.

Fifty/Fifty-verdeling

In het eerste geval is een 50%/50%-verdeling, waarbij iedere partner bij halftijds verrichte beroepsarbeid de helft van het inkomen van het huishouden inbrengt, het meest profijtelijk. Het verschil in belastingdruk tussen een eenpersoons- en tweepersoonshuishouden (zonder kinderen) met eenzelfde bruto inkomen van jaarlijks 33.000 euro per jaar per huishouden bedraagt 4.847 euro.

Tweeverdieners		Alleenstaande eenverdieners	
Inkomen partner 1	16.500	Inkomen	33.000
Inkomen partner 2	16.500		
Inkomstenbelasting partner 1	5.445	Inkomstenbelasting	12.176
Inkomstenbelasting partner 2	5.445		
Algemene heffingskorting partner 1	1.987	Algemene heffingskorting	1.987
Algemene heffingskorting partner 2	1.987		
Arbeidskorting partner 1	1.574	Arbeidskorting	1.574
Arbeidskorting partner 2	1.574		
Totaal belastingbedrag	3.768	Totaal belastingbedrag	8.615

Rekenregels

In het tweede geval kunnen partners extra fiscaal voordeel behalen doordat zij kunnen kiezen hoe zij de gemeenschappelijke inkomsten en aftrekposten bij de belastingaangifte tussen beiden verdelen. Met de mogelijkheid strategische keuzes te maken kan een zo groot mogelijk degressievoordeel worden behaald, of progressienadeel worden voorkomen. In dit geval is het voordeel groter naarmate het verschil tussen de inbreng van het inkomen van het huishouden van elk van beide partners groter is.

Toerekeningsregels

Behalve de eerder genoemde fifty/fifty voordelen, bieden de zogenoemde toerekeningsregels voor partners extra fiscale voordelen.

Partners kunnen voor wat betreft de gemeenschappelijke inkomensbestanddelen en kostenposten en de bestanddelen van de rendementsgrondslag de onderlinge verhoudingen kiezen (Box 3). Partners kunnen kiezen hoe zij de gemeenschappelijke inkomsten en aftrekposten bij

de belastingaangifte tussen beiden verdelen, zolang het totaal maar 100 procent is. Beide partners kunnen de verdeling zodanig kiezen dat een zo groot mogelijk degressievoordeel kan worden behaald (bijtelling inkomstenbestanddelen bij minstverdienende partner), of progressievoordeel kan worden behaald (aftrekking aftrekposten bij meestverdienende partner).

Arbeidsparticipatie

Vooraf bij een aanzienlijk inkomensverschil tussen beide partners, een veelverdienende partner (bv. hoogste belastingschijf 52%) en een weinigverdienende partner (lage belastingschijf van 33%), is het fiscale voordeel groot (zie bijlage 2, waarin een berekening voor het jaar 2009). Het stimuleert een partner tot een lagere arbeidsparticipatie (deeltijd). Afschaffing van de fiscale toerekeningssystematiek ligt zowel in de lijn van individualisering danwel verzelfstandiging, als in het streven naar verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Afschaffing draagt bovendien bij aan de houdbaarheid van het AOW-pensioen.

Opgemerkt moet worden, dat naast de aanzienlijk hogere belastingdruk voor eenpersoons-huishoudens, alleenstaanden in onder andere de gemeentelijke en provinciale lasten eveneens grotendeels meebetalen voor meerpersoonshuishoudens, inclusief de huishoudens van veelverdieners en tweeverdieners.

De conclusie kan niet anders luiden dan dat de progressieve belastingstructuur, waarmee oorspronkelijk werd beoogd heffing naar draagkracht, grotendeels is doorbroken.

2.3 Premies volksverzekeringen

Over de eerste en tweede tariefschijf geldt de gecombineerde heffing van het belastingdeel en de premies voor AOW, Anw en AWBZ. Over de derde en vierde tariefschijf wordt uitsluitend belasting geheven.

Premie AOW

In het rapport van de studiegroep wordt gesproken over het wegvallen van de AOW-premie voor mensen vanaf 65 jaar. Daardoor betalen deze ouderen een lager gecombineerd tarief van de inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen in de eerste twee belastingschijven. De commissie kwalificeert dit als een voordeel (p. 34). Dat is echter maar ten dele het geval. De premievrijstelling wordt gedeeltelijk op de algemene heffingskorting in mindering gebracht. Voor 65-plussers geldt namelijk een heffingskorting van 910 euro tegen 1.987 euro voor beneden 65-jarigen. Bovendien wordt door de combinatie van de fixatie van de AOW-premie op 17,9 procent en de beperkte indexering van de bovengrens van de tweede belastingschijf, de AOW-premie geleidelijk aan gefiscaliseerd. Daardoor betalen 65-plussers, naast de verlaagde heffingskorting, in toenemende mate mee aan hun eigen AOW-pensioen.

Premie AWBZ en eigen bijdragen

De *AWBZ-bijdrage* voor intramurale zorg bedraagt voor alleenstaanden na zes maanden (bij geen of weinig kans op herstel) de **hoge eigen bijdrage** die kan oplopen tot 2.097,40 euro per maand (100 procent! van de zorgkosten). Een opgenomen partner betaalt de lage (inkomensafhankelijke) bijdrage, minimaal 154,60 euro en maximaal 764,40 euro per maand gedurende het gehele verblijf in de instelling, ongeacht of beide partners elk een eigen inkomen hebben. In het geval dat beide partners zijn opgenomen, is de eigen bijdragen voor hen **samen** gelijk aan het bedrag van de bijdrage voor de alleenstaande.⁵

De AWBZ is een volksverzekering, dat wil zeggen dat iedere ingezetene van Nederland verzekerd is, en aanspraken kan doen gelden op verstrekkingen krachtens de AWBZ. Deze wettelijke regeling is in het leven geroepen om binnen het raam van de sociale zekerheid een verantwoorde oplossing te bieden voor de zeer hoge kosten van behandeling, verpleging en verzorging terzake van ernstige langdurige ziekte of gebrek.

Uitgaande van het voorbeeld van een inkomen van 33.000 euro, wordt voor deze verzekering jaarlijks een premie betaald van 4.009,50 euro (maximale premie 4.062,47 euro bij 33.436 euro).

De achtergrond is de gedachte van het ontbreken van een gezinsleven bij alleenstaanden. Dat houdt in dat een collectief (groeps)kenmerk wordt gehanteerd, waarbij op voorhand wordt aangenomen dat alleenstaanden geen sociale binding met hun omgeving hebben en geen zorgverantwoordelijkheid dragen en dat deze wel voor gehuwden aanwezig worden geacht.

2.4 Wet erfbelasting en schenkbelasting

Nabestaanden van alleenstaanden – dierbare vrienden, broer en zus, neef en nicht – zien hun erfdeel belast op basis van de tariefgroep voor vreemden. Het tarief bedraagt 30 procent dat oploopt tot 40 procent, en de voetvrijstelling is een schamele 2.012 euro tegenover 603.600 euro voor een partner.

De overheid bepaalt welke persoonlijke relaties van waarde zijn en erkenning verdienen.

2.5 Toeslagen

De Belastingdienst voert krachtens de kaderwet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) ondermeer de Wet op de zorgtoeslag en de Wet op de huurtoeslag uit als tegemoetkoming in respectievelijk de nominale premie voor de ziektekostenverzekering (Zkv) en de huurlasten, wanneer de premie en de huurlasten in relatie tot het inkomen te hoog zijn.

Zorgtoeslag

Voor alleenstaanden bedraagt de zorgtoeslag maximaal 835 euro, voor samenwonenden 1.753 euro, ofwel 876,50 euro per persoon per jaar, terwijl de nominale premie Zkv per persoon in beide gevallen gelijk is. Dat doet de vraag rijzen waartoe het positieve verschil voor samenwonenden van 41,50 euro per persoon dient.

Huurtoeslag

Voordat de hoogte van de huurtoeslag wordt vastgesteld, wordt bij alleenstaanden een niet aanwezig (fictief) inkomen bij het werkelijke inkomen opgeteld. Vervolgens wordt de hoogte van de toeslag vastgesteld op basis van een hoger inkomen dan het feitelijke inkomen dat de alleenstaande heeft. Daardoor wordt de huurtoeslag lager vastgesteld dan met het werkelijke inkomen overeenkomt. Het normbedrag van de bijstand op grond van de WWB bedraagt voor alleenstaanden 70 procent van het normbedrag voor paren. De minimaal voor eigen rekening blijvende huur (*minimum normhuur*) is zowel voor alleenstaanden als voor samenwonenden gelijk, namelijk **194,33 euro**. De minimum normhuur wordt jaarlijks verhoogd met een vast bedrag per huishouden, per 1 januari 2011 met **17,91 euro**. Opgeteld levert dat de zogeheten *minimum basishuur* op van **212,24 euro**. Het gevolg is dat de minimaal voor eigen rekening blijvende huur voor alleenstaanden ruim **24 procent** van het bijstandsbudget bedraagt tegenover **17 procent** voor meerpersoonshuishoudens. Verder vervalt het recht op een huurtoeslag voor alleenstaanden bij een inkomen van **21.625 euro (65+ 20.325 euro)**. Voor meerpersoonshuishoudens is dat **29.350 euro (65+ 27.750 euro)**.

De bij de bijstand toegepaste systematiek werkt over het inkomenstraject boven het bijstandsniveau door.

Het verschil in huurtoeslag is in strijd met een belangrijk economisch principe en sluit niet aan op de werkelijkheid. Het betreft een besteding van collectieve aard en de huurlasten voor eenpersoonshuishoudens en tweepersoonshuishoudens (zonder kinderen) zijn even hoog. Impliciet erkent de overheid dit doordat zij uitgaat van een gelijke basishuur en een gelijke maximumhuur van 652,52 euro, tot welk bedrag recht op een toeslag geldt.

3. RECENTE GESCHIEDENIS BELASTINGHERZIENING

3.1 Belastingherziening-Oort

Met ingang van 1990 is de belastingheffing herzien: 'Herziening van de belastingheffing naar aanleiding van het rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting. Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting' (ook wel de Belastingherziening-Oort naar de voorzitter van de commissie genoemd).⁶

De belangrijkste wijzigingen van de herziening waren als volgt.

1. Uniformering van de grondslagen (opheffing van de gescheiden heffingsgrondslagen voor inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen) en *integratie* van de loon- en inkomstenbelasting met de premies volksverzekeringen (heffing in één bedrag van belasting en premies volksverzekeringen). De volksverzekeringen worden met het belastingdeel over de eerste tariefschijf geheven. Het premiedeel voor mensen vanaf 65 jaar is lager omdat van deze groep geen AOW-premie wordt geheven, aangezien zij geen AOW-premie verschuldigd zijn. De herziene belastingwetgeving kent een systeem met drie tariefschijven, sinds 2000 vier tariefschijven. Vanaf 2000 geldt over de eerste en tweede tariefschijf de gecombineerde heffing van het belastingdeel en de premies voor AOW, Anw en AWBZ (de AAW was inmiddels afgeschaft). Over de derde en vierde tariefschijf wordt uitsluitend belasting geheven.
2. Omzetting van de belastingvrije som voor alleenverdieners, alleenstaande ouders, alleenstaanden en tweeverdieners in een *basisaftrek*.
3. Afschaffing van de 'alleenstaande-toeslag'. De alleenstaande-toeslag, die de tot 1983 bestaande verhoogde belastingvrije som verving, werd afgeschaft. Gehuwde alleenverdieners kregen recht op een dubbele basisaftrek, alleenstaande ouders op een (aanvullende) toeslag op de basisaftrek, tweeverdieners elk de basisaftrek en alleenstaanden een basisaftrek zonder toeslag. De alleenstaande-toeslag bedroeg voorheen 50 procent van de zogenoemde alleenverdienerstoelage. Door het vervallen van de alleenstaande-toeslag op de basisaftrek werd voor alleenstaanden het draagkrachtbeginsel losgelaten en kwamen zij in een fiscale uitzonderingspositie te verkeren.

Dat is opvallend, omdat het kabinet nog in 1983 in het kader van de zogenoemde Tweeverdienerswet op fiscaal theoretische gronden de invoering van de alleenstaande-toeslag had verdedigd. In 1985 had het kabinet bovendien de toeslag in de notitie 'De positie van de alleenstaande in de inkomenssfeer' als volgt gemotiveerd.

*"In de loon- en inkomstenbelasting komt de relatief lagere draagkracht van alleenstaanden, respectievelijk hun hogere inkomensbehoefte vanwege het alleen voor zich een huishouden voeren tot uiting doordat op de algemene belastingvrije som die in hoogte is afgestemd op personen die met een ander een gezamenlijke huishouding voeren, een toeslag ten behoeve van alleenstaanden wordt gegeven."*⁷

Tijdens de behandeling van de voorgestelde belastingherziening toonde een meerderheid van de Tweede Kamer zich tegenstander van het laten vervallen van de alleenstaande-toeslag, omdat dit een eenzijdige inbreuk op het draagkrachtprincipe zou betekenen. Bij de Uitgebreide commissievergadering (UCV) over de wetsvoorstellen tot herziening van de belastingheffing in april 1987 heeft een kamermeerderheid gepleit voor de handhaving van een vorm van een alleenstaande-toeslag.⁸

De kritiek van de Raad van State op het wetsvoorstel de belastingen te vereenvoudigen, was dat aan het draagkrachtbeginsel, dat aan de loon- en inkomstenbelasting ten grondslag ligt, afbreuk werd gedaan. Alleenstaanden tussen 27 en 65 jaar met een inkomen rond het minimumloonniveau zouden er met meer dan 5 procent in hun netto-inkomen op achteruitgaan. Volgens de Raad zou de alleenstaande 'verklaard willen zien welk groot bezwaar er uit een oogpunt van vereenvoudiging bestaat tegen handhaving van de alleenstaande-toeslag (...)'.⁹ De reactie van het kabinet op dit advies was dat handhaving van de toeslag een controleprobleem opleverde. Bij de parlementaire behandeling had het kabinet echter moeten toegeven, dat de groep van de echte alleenstaanden ook thans in de praktijk nauwelijks problemen opleverde (zie bijlage 1 over de parlementaire behandeling).

3.2 Belastingplan 2001

Sinds de invoering van het Belastingplan 2001 worden alleenstaanden per saldo zwaarder belast dan tweeverdieners. Partners kunnen, zoals eerder opgemerkt, aftrekposten en bijtelposten van de ene partner aan de andere partner toerekenen en zo het voordeligste (belastingschijven)tarief kiezen (zie bijlage 2).

4. VOORSTELLEN

4.1 Verzelfstandiging partners bij belastingheffing

(Echt)paren/geregistreerden hebben nu elk recht op de algemene heffingskorting, ook de niet betaalde arbeid verrichtende partner. Hetzelfde geldt voor de vermogensrendementsheffing. Daarbij heeft ook de partner die geen vermogen bezit recht op een heffingsvrij bedrag. In het kader van de toenemende individualisering en verzelfstandiging dienen partners naar de mening van CISA elk verantwoordelijk te zijn voor verwerving van een eigen inkomen. Partners zouden elk zelfstandig in de belastingheffing moeten worden betrokken. Als een van beide partners (zonder jonge kinderen) ervoor kiest geen betaalde arbeid te verrichten, dan behoort dat niet fiscaal beloond te worden. Bovendien bevordert dat voordeel de arbeidsparticipatie in deeltijd. Voorts heeft uitsluitend de partner die werkelijk de bezitter is van het vermogen recht op een heffingsvrij bedrag.

Volgens CISA lijkt het redelijk een belastingkorting te handhaven voor een niet-verdienende partner die de zorg voor jonge kinderen op zich neemt tot bijvoorbeeld maximaal een inkomen van tweemaal modaal.

Om de scheve draagkrachtverhoudingen ten opzichte van alleenstaanden op te heffen is het alleszins redelijk de alleenstaande-toeslag wegens schaalnadelen weer in te voeren.

4.2 Versmalde grondslag volksverzekeringen AOW en AWBZ

De gecombineerde belasting- en premieheffing volksverzekeringen tast de grondslag van de AWBZ en AOW aan. De (vele) heffingskortingen verlagen niet alleen de te betalen belasting, maar ook de premies voor de volksverzekeringen.

Voorts dragen als gevolg van de gecombineerde heffing deeltijdwerkers te weinig aan deze verzekeringen bij.

Met het oog op de houdbaarheid van de AOW en AWBZ zou de grondslag van deze verzekeringen moeten worden verbreed. Dat is mogelijk door de belastingheffing en premieheffing weer te scheiden. Vervolgens zou voor iedereen de premie niet beneden een bepaald minimumbedrag moeten vallen.

Dat zal wellicht (tijdelijke) overgangsmaatregelen vergen.

De eigen bijdrage voor een alleenstaande bij opname in een AWBZ-instelling dient volgens CISA te worden gelijkgetrokken met de eigen bijdrage voor een opgenomen partner.

4.3 Afschaffing fiscaal voordeel nabestaandenpensioen

Partnerpensioen past niet meer in deze tijd, waarin iedere burger geacht wordt zijn eigen brood te verdienen. Daarom is het niet te rechtvaardigen dat werknemers zonder partner verplicht zijn aan het partnerpensioen mee te betalen, hetgeen tegen de eis van gelijke beloning is (pensioen is uitgesteld loon).

Bij veel pensioenfondsen, zoals het ABP en PGGM, geldt een collectieve risicoverzekering voor het nabestaanden-/partnerpensioen bij overlijden van de partner vóór de pensioendatum. Mensen zonder partner zijn ook voor dat risico verplicht verzekerd, terwijl zij dat risico niet lopen.

Vanuit het uitgangspunt dat iedere volwassene in beginsel verantwoordelijk is voor verwerving van het eigen inkomen, is het nabestaandenpensioen (NP) voor werknemers met een partner overbodig.

Als argument wordt vaak gebruikt dat alleenstaanden ook een partnerrelatie kunnen krijgen. **Tegenargument is:** Bijna iedereen schaft zich, wanneer hij/zij volwassen is, een auto aan. Toch zou niemand er aan denken om dan maar alvast iedere volwassene te verplichten tot deelname aan een risicoverzekering voor (mogelijke) verkeersschade.

1) Een eerste stap kan zijn afschaffing van het fiscale premievoordeel; het levert voor de schatkist voordeel op, omdat de fiscale aftrek voor de premie voor een kleinere groep zal gelden, wanneer partners zich apart bij een verzekeraar kunnen verzekeren. Partners die toch een partnerpensioen willen verzekeren, kunnen dit bij een verzekeraar naar keuze doen. Als gevolg van onderlinge concurrentie van de verzekeraars zou dat zelfs voor partners tot een lagere premie kunnen leiden.

2) Een tweede stap kan zijn wijziging van de Pensioenwet, waarbij de mogelijkheid voor bedrijfstakgewijze pensioenfondsen om werknemers collectief te verplichten deel te nemen aan nabestaandenpensioen/partnerpensioen wordt afgeschaft. Afschaffing van het NP vermindert bovendien de risico's van een onvoldoende dekkingsgraad.

4.4 Wet erfbelasting en schenkbelasting

De overheid dient niet langer te bepalen welke persoonlijke relaties van waarde zijn en erkenning verdienen.

Daarom behoren voor de nabestaanden van alleenstaanden de tarieven (verder) te worden verlaagd en de voetvrijstelling aanzienlijk te worden verhoogd.

4.5 Kosten van huishoudens

Bij de hoogte van de huurtoeslag behoort ook bij alleenstaanden te worden uitgegaan van het werkelijke inkomen, zonder fictieve bijtelling.

Voorts pleit CISA ervoor, de gemeenten en provincies wettelijk te verplichten het evenredigheidsbeginsel te respecteren en eenpersoons- en meerpersoonshoudens naar de mate van profijt in de kosten van de gemeentelijke en provinciale dienstverlening te laten bijdragen.

Het bestuur van de Stichting Centrum
Individu en Samenleving, CISA

Mw. drs. L. de Zwaan
(voorzitter)

¹ Continuïteit en Vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel, Studiecommissie belastingstelsel. Den Haag, 7 april 2010, p. 70

² Supra nt. 1, p. 18

³ 'Herziening van de belastingheffing naar aanleiding van het rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting. Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting' (ook wel de Belastingherziening-Oort naar de voorzitter van de commissie genoemd)

⁴ Wet van 27 april 1989, Stb. 122; Kamerstukken 20 595 en Wet van 27 april 1989, Stb. 123; Kamerstukken 20 873 met betrekking tot onder andere regels voor de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting

⁵ In verband met de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) moet op zowel de lage als de

hoge eigen bijdrage een kortingspercentage worden toegepast van 8 procent voor mensen vanaf 65 jaar en van 16 procent voor mensen jonger dan 65 jaar

⁶ Wet van 27 april 1989, Stb. 122; Kamerstukken 20 595 en Wet van 27 april 1989, Stb. 123; Kamerstukken 20 873 met betrekking tot onder andere regels voor de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging tariefstructuur en afrekposten in de loon- en inkomstenbelasting

⁷ T.K. zitting 1984-1985, 18 991, nrs. 1-2

⁸ Voorlopig verslag, Tweede Kamer, 1988-1989, 20 595, nr. 7 en UCV, TK 63, blz. 17

⁹ Advies RvS, Nader Rapport; TK, 1987-1988, 20 595,B, blz. 14, 19 en 20

Parlementaire besluitvorming afschaffing alleenstaande-toeslag

Het besluit de alleenstaande-toeslag af te schaffen is onder druk van het kabinet tot stand gekomen. Bij de Uitgebreide commissievergadering over de wetsvoorstellen tot herziening van de belastingheffing in april 1987 heeft een kamermeerderheid gepleit voor de handhaving van een vorm van alleenstaande-toeslag (Voorl. verslag, Tweede Kamer, 1988-1989, 20 595, nr. 7).

Van diverse zijden in de Tweede Kamer zijn voorstellen gedaan om, met behulp van toetsing via het bevolkingsregister, aan alleenstaanden toch een toeslag bovenop de basisaftrek toe te kennen. De voorzitter van de Vereniging voor belastinginspecteurs, Keekstra, heeft als zijn oordeel uitgesproken dat de bestaande uitvoeringsproblemen voor de fiscus kunnen worden voorkomen door toekenning van de alleenstaande-toeslag te koppelen aan vermelding als alleenstaande bij de burgerlijke stand.

De Tweede Kamer sprak in meerderheid het oordeel uit dat zij de bestaande draagkrachtbenadering redelijk en billijk vond. Zij stelde dat het daarbij ook ging om de afweging van rechtvaardigheid en doelmatigheid.

De Kamer was daarbij van oordeel, dat de rechtvaardigheidsvraag ook de relatieve verhouding tussen de verschillende categorieën betreft. Zij achtte uitsluitend een vergelijking tussen alleenstaanden en alleenverdieners niet voldoende. De Kamer overwoog dat behoort te worden vastgesteld of er een draagkrachtverschil is tussen tweeverdieners en alleenstaanden, hetgeen de Kamer bevestigend beantwoordde.

Om het kabinet tegemoet te komen, is vanuit de Kamer een voorstel gedaan voor een beperkte alleenstaande-toeslag van 30%, in plaats van 50%, onder een aantal sterk beperkende condities.

De Tweede Kamer kwam in meerderheid tot de conclusie, dat er geen sprake is van een zodanige problematiek uit het oogpunt van controle en uitvoerbaarheid, dat die draagkrachtbenadering doorbroken moet worden (Handelingen Tweede Kamer, 20 595, nr. 15, blz. 2616).

Tevens stelde een meerderheid in de Kamer vast dat de minister van Financiën een omslag maakte in zijn argumentatie tegen handhaving van de alleenstaande-toeslag door deze toeslag af te wijzen op grond van de draagkrachtverhouding met alleenverdieners. Zij oordeelde dat de relatieve verhouding tussen alleenverdieners, alleenstaanden en tweeverdieners aan de orde was, en dat de draagkrachtbenadering handhaving van de alleenstaande-toeslag rechtvaardigt (Handelingen Tweede Kamer, 20 595, nr. 15, blz. 2616).

In de amendementen Vermeend c.s. (Tweede Kamer 1988-1989, 20 595, nr. 34), gewijzigd bij subamendementen De Grave (Tweede Kamer 1988-1989, 20 595, nr. 45) vroeg de Kamer onder strikte voorwaarden een alleenstaande-toeslag van 30 percent van de basisaftrek te handhaven. De indieners van de amendementen konden rekenen op een ruime meerderheid van de Tweede Kamer.

De toenmalige minister van Financiën constateerde dat de argumenten van het kabinet tegen een vorm van alleenstaande-toeslag voor een kamermeerderheid niet overtuigend waren geweest (Handelingen Tweede Kamer, 20 595, nr. 15, blz. 2617).

Het toenmalige kabinet had bij herhaling het belang van een open dialoog met de Kamer over deze zo belangrijke fiscale wetgeving benadrukt en eveneens het belang onderstreept van het bereiken van een breed maatschappelijk en politiek draagvlak.

Desondanks kondigde het kabinet aan alle onderhavige fiscale- en niet-fiscale wetsvoorstellen in te trekken, wanneer de Kamer een van de amendementen, waarin de invoering van een structurele alleenstaande-toeslag was opgenomen, zou aanvaarden. In dit feitelijk 'onaanvaardbaar' zag de fractie van de VVD vooralsnog aanleiding af te zien van een structurele toeslag. Daarbij tekende deze fractie aan "dat het machtswoord weliswaar een effectief wapen is, maar dat het één groot nadeel heeft: het overtuigt niet, maar dwingt" (Handelingen Tweede Kamer, 20 595, nr. 15, blz. 2636).

Het huidige kabinet heeft nu de mogelijkheid de maatregel die de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer wensten, namelijk herstel van de alleenstaande-toeslag, alsnog te realiseren.

**Rekenvoorbeelden belastingheffing tweeverdieners vs. alleenstaanden
(Belastingplan 2001, cijfers 2009)**

Partners kunnen aftrekposten en bijtelposten van de ene partner aan de andere partner toerekenen en zo het voordeligste (belastingschijven)tarief kiezen. Daardoor kan het voorkomen dat een alleenstaande eenverdiener zwaarder wordt belast dan partners met elk een eigen inkomsten. Iemand met een bruto jaarsalaris van 60.000 euro en met een fiscale partner met een bruto jaarsalaris van 14.000 euro, kan bij een aftrekpost van 5.000 euro maximaal 925 euro per jaar meer fiscaal voordeel behalen dan de alleenstaande met een bruto jaarsalaris van 14.000 euro per jaar.

Bij een jaarinkomen voor de minstverdienende partner van 14.000 euro en een gelijk jaarinkomen van 60.000 euro voor de meestverdienende partner en de alleenstaande met in beide gevallen een bijtelpost van 4.000 euro, kan het extra fiscale voordeel ten opzichte van de alleenstaande oplopen tot 740 euro.

Voorbeeld 1

De ene partner heeft een bruto jaarsalaris van 60.000 euro en zijn fiscale partner van 14.000 euro. Het saldo van de inkomsten en aftrekposten van de eigen woning van de partners leidt tot een *aftrekpost van 5.000 euro*.

Dit bedrag valt voor de meestverdienende partner in het hoogste belastingtarief van 52 procent (de hoogste belastingschijf). Het inkomen van de minstverdienende partner valt in het laagste belastingtarief van 33,50 procent (de laagste tariefschijf).

Bij toerekening van de aftrekpost van 5.000 euro aan de meestverdienende partner is het belastingvoordeel 2.600 euro (52 procent van 5.000 euro). Toerekening van de aftrekpost aan de minstverdienende partner zou een belastingvoordeel opleveren van 1.675 euro (33,50 procent van 5.000 euro). Een alleenstaande, zonder (goed)verdienende partner, met eveneens een inkomen van 14.000 euro kan zijn aftrekpost van 5.000 euro slechts tegen het tarief in de laagste belastingschijf van 33,50 procent aftrekken. Zijn belastingvoordeel is 1.675 euro tegenover het voordeel van de partners, met een huishoudinkomen van 74.000 euro, van 2.600 euro, 925 euro meer.

Voorbeeld 2

Het saldo van de inkomsten en aftrekposten van de eigen woning (eigenwoningforfait/geen schulden) leidt tot een *bijtelpost van 4.000 euro*.

Door de bijtelpost van 4.000 euro aan de minstverdienende partner toe te rekenen, wordt deze tegen het laagste belastingtarief van 33,50 procent belast, met 1.340 euro. Wanneer de partners de inkomsten aan de meestverdienende partner zouden toerekenen, zou het bedrag van 4.000 euro tegen het hoogste tarief van 52 procent worden belast, met 2.080 euro. Hun belastingvoordeel ten opzichte van de alleenstaande die zijn bijtelpost wel met 2.080 euro ziet belast, is 740 euro meer.

Recent historisch overzicht

Per 1 januari 1983 is in de WW (oud) artikel 12c ingevoegd [wet van 29-12-1982, Stb. 737 (art. VII)]. Daardoor hadden alleenstaanden niet langer recht op de 'minimumdagloonbescherming'. De minimumdagloonbescherming hield in dat voor de berekening van de WW- en WAO-uitkering het minimumdagloon als minimale grondslag werd genomen. Dit betekende dat voor werknemers de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkering tot het netto minimumloon werd opgetrokken om te voorkomen dat de, van het laatstverdiende loon afgeleide, uitkering beneden het (netto) minimumloon zou zakken. Vanaf 1 januari 1983 gold dat uitsluitend nog voor gehuwden en voor ongehuwden met kinderen, jonger dan achttien jaar [art. 12c, lid 1 WW (oud)]. Alleenstaanden gingen er daardoor, afhankelijk van het eerder verdiende loon, van enkele tientjes tot bijna vierhonderd gulden (181,50 euro) netto per maand op achteruit.

Medio 1984 werd de alleenstaande-tabel in de IHS (Individuele huursubsidie) ingevoerd. Dit betekende dat:

- de huursubsidie voor hen extra werd verlaagd, wanneer het inkomen steeg boven het bijstandsniveau voor alleenstaanden (behoudens een later weer afgeschafte franchise van *f* 250,- (113 euro) per maand boven het bijstandsbedrag, voordat de subsidiekorting in werking trad);
 - de (herhaaldelijk aangescherpte) kwaliteitskortingen een extra negatief effect hadden;
 - de jaarlijkse verhoging van de normhuren procentueel negatiever op hun bestedingsbudget uitwerkte.
- De achteruitgang bedroeg toen netto gemiddeld *f* 90,- (40,84 euro) per maand.

In 1990 is bij de belastingherziening-Oort de alleenstaande-toeslag afgeschaft (netto achteruitgang bij het minimumloon circa 5%). Alleenstaanden van 27 jaar en ouder hadden tot dan toe recht op de toeslag vanwege de zogeheten schaalnadelen. Alleenverdieners kregen een extra belastingvoordeel door de invoering van een dubbele basisaftrek (voetoverheveling).

In 1996 betalen alleenstaanden met een minimumloon per maand *f* 218,- (98,90 euro) meer aan belasting (loonheffing) dan alleenverdieners. Eind 1989 was het verschil iets minder dan *f* 50,- (22,70 euro).

De premies voor de AOW/Anw, voor de (inmiddels afgeschafte) Algemene arbeidsgeschiedheidswet (AAW) en voor de AWBZ werden gecombineerd met de belastingheffing (opgenomen in de belastingheffing in de eerste schijf). Aangezien alleenstaanden een hogere loonheffing betaalden, betekende dit dat zij ook voor deze volksverzekeringen hoger werden aangeslagen dan alleenverdieners.

In 1991 werd de franchise voor alleenstaanden tussen 23 en 65 jaar bij de IHS (huurtoeslag) afgeschaft, waardoor de subsidie wederom daalde. Volgens de toenmalige staatssecretaris van VROM zou het om een correctie van een systeemfout gaan. De franchise werd echter ingevoerd als compromis. De Tweede Kamer was namelijk in meerderheid tegen invoering van de aparte alleenstaandentabel, omdat alleenstaanden daardoor met onaanvaardbaar hoge huurlasten zouden worden geconfronteerd.

In 1992 werden de inkomensgrenzen van de IHS-inkomenstabellen voor alleenstaanden in stappen verlaagd. Dat resulteerde erin dat de subsidiebedragen voor hen wederom werden verlaagd en dat het recht op subsidie bij een lager inkomen verviel. In 2009 is die inkomensgrens 1,21 maal het wettelijk minimumloon (WML), voor samenwonenden 1,64 maal het WML (exclusief de afrondingen die het ministerie toepast).

In 1995 krijgen mensen van 65 jaar en ouder met een inkomen van minder dan *f* 50.423,- per jaar (22.881 euro) als koopkrachtcompensatie een extra ouderenaftrek van *f* 792,- (359 euro). Alleenstaanden ontvangen slechts de helft van deze compensatie, doordat deze via de basisaftrek als extra belastingvrije som wordt gegeven: netto resultaat per jaar voor alleenstaanden *f* 133,- (60 euro), voor gehuwden/samenwonenden *f* 266,- (120 euro). In 1996 is de inkomensgrens *f* 52.327,- (23.745 euro) en de ouderenaftrek *f* 910,- (413 euro). Het voordeel is respectievelijk *f* 140,- (63,53 euro) en *f* 280,- (127 euro).

In 1996 compenseert de regering het koopkrachtverlies wederom via de basisaftrek door deze met *f* 715,- (324 euro) te verhogen, waardoor gehuwden/samenwonenden tweemaal zoveel compensatie krijgen als alleenstaanden. Hetzelfde gebeurt met de compensatie van *f* 80,- (36,30 euro) via de basisaftrek voor de energieverheffing.

Duidelijk is dat alleenstaanden sinds de invoering van het **Belastingplan 2001** aanzienlijk zwaarder worden belast dan tweeverdieners. Partners kunnen aftrekposten en bijtelposten van de ene partner aan de andere partner toerekenen en zo het voordeligste (belasting)schijven)tarief kiezen.

Stichting CISA, Kenniscentrum Alleenstaanden

's-Gravenhage