

# Inkomensbeleid en samenlevingsvorm

DR. L.G.M. STEVENS\*

**Het maakt voor de hoogte van belasting- en sociale-premieheffing nogal wat verschil of personen gehuwd zijn dan wel een ander samenlevingsverband vormen. Hoewel in het inkomensbeleid een tendens tot toenemende individualisering waarneembaar is, is het gezinsinkomen van wezenlijk belang gebleven in de toepassing van een aantal regelingen. Tevens is de mate waarin het inkomen door de afzonderlijke partners wordt verdiend van invloed op gezamenlijke lastendruk. In dit artikel wordt een overzicht gegeven van het gehele terrein van inkomensbeleid en samenlevingsvorm. Er blijken zich belangrijke inconsistenties voor te doen.**

## Toenemende individualisering

Voor de vormgeving van een inkomenspolitiek is de wijze van toerekening van het inkomen aan de personen die te zamen een samenlevingsverband vormen, een erg belangrijke kwestie. Is de inkomenspolitiek gericht op de beïnvloeding van de gezinsinkomens, dan zal de te volgen strategie een andere zijn dan de strategie die moet worden gevolgd bij het streven naar beïnvloeding van inkomens van individuen. Bij de formulering van de inkomenspolitiek heeft het tot dusverre echter aan een duidelijke keuze op dit punt ontbroken. In de *Interimnota inkomensbeleid* werd impliciet gekozen voor een individuele inkomenspolitiek, welke beleidslijn tot op heden schijnt te worden gevolgd 1). Deze individu-gerichte inkomenspolitiek wordt ondersteund door nationale en internationale ontwikkelingen, die, uitgaande van de erkenning dat mannen en vrouwen gelijk dienen te worden behandeld, de met deze erkenning in strijd zijnde instituties geleidelijk beogen te hervormen. Op wetgevend terrein zijn de EG-richtlijn van 19 december 1978 inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de Wet van 1 maart 1980 houdende invoering van deze richtlijn in het Nederlandse recht (Stb. 86) belangrijke mijlpalen op deze weg.

Het is evenwel de vraag of het streven naar een dergelijke gelijkstelling, die op zich zelf wenselijk moet worden geacht, per se gepaard moet gaan met een toenemende individualisering in de inkomenspolitiek. Los van deze probleemstelling rijst het probleem of het deel uitmaken van een gezin of alternatief samenlevingsverband al of niet relevant moet worden geacht voor de structurering van het inkomensbeleid. De gelijkstelling van man en vrouw behoeft immers niet te impliceren dat de partners in een samenlevingsverband altijd als zelfstandige individuen moeten worden behandeld. Wel dient er ten aanzien van de behandeling congruentie te bestaan tussen de mannelijke en vrouwelijke partner 2). Ook in de fiscale sfeer is er een verzelfstandigingsproces op gang gekomen, waardoor effecten worden opgeroepen die een nadere toetsing aan de doeleinden van het beleid rechtvaardigen.

## Fiscale behandeling van deelgenoten van een gezin c.q. samenlevingsverband

Gegeven de beleidskeuze kan een belastingstelsel worden gekozen dat in technische zin vorm geeft aan het gekozen

uitgangspunt. Met betrekking tot de keuze van het heffings-subject voor de belastingen — individu, gezin of ander samenlevingsverband — kunnen de volgende stelsels van belastingheffing worden onderscheiden:

- a. het *samenvoegingsstelsel*. Bij toepassing van dit stelsel worden de inkomsten van de gezinsleden samengevoegd. Het gezin(shoofd) ontvangt een aanslag waarbij door toepassing van inkomens- of belastingreducties rekening wordt gehouden met de gezinsomstandigheden. De belasting kan als een gezinsbelasting worden gekarakteriseerd;
- b. het *splitsingsstelsel*. Bij toepassing van het splitsingsstelsel worden de inkomsten van alle gezinsleden samengevoegd en vervolgens toegerekend in gelijke parten aan alle gezinsleden die daarover als individuen naar een individueel tarief worden belast. Bij de toerekening naar de gezinsleden kunnen desgewenst ook verschillende equivalentcijfers worden toegepast afhankelijk van het aantal en/of leeftijd van de gezinsafhankelijke kinderen of partner;
- c. het *individuele stelsel*. Wanneer gekozen wordt voor een stelsel waarin het individu los van zijn samenlevingsverband als heffingssubject wordt gekozen, is het individuele stelsel het stelsel dat voor toepassing in aanmerking komt. Bij toepassing van dit stelsel wordt ieder gezinslid over zijn eigen inkomen belast naar een individueel tarief;
- d. het *beperkte-samenvoegingsstelsel*. Een tussenvorm tussen een pure gezinsbelasting en een individuele heffing is het beperkte-samenvoegingsstelsel. Bij dit stelsel wordt samenvoeging van de inkomsten der gezinsleden als uitgangspunt genomen. Sommige gezinsleden worden echter voor bepaalde inkomstenbestanddelen zelfstandig naar een individueel tarief belast. De rol van het gezinshoofd

\* De auteur is als wetenschappelijk medewerker Belastingrecht verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is prof. dr. S. Cnossen en prof. dr. N. H. Douben erkentelijk voor het door hen geleverde kritische commentaar op het concept.

1) *Interimnota inkomensbeleid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1975, blz. 6.

2) Deze stelling is eerder reeds door het CNV verwoord (zie vraag 25 in de lijst van vragen en antwoorden betreffende de *Nota inzake gelijke behandeling voor loon- en inkomstenbelasting van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man, en van deelgenoten aan vormen van samenleven en samenwonen*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr. 15 835). De staatssecretaris heeft deze stelling weliswaar theoretisch juist, doch praktisch moeilijk uitvoerbaar geoordeeld.

kan bij onbeperkte rolwisseling door ieder gezinslid volledig worden uitgeoefend. Dit impliceert dat in beginsel elk gezinslid de rol van gezinshoofd kan vervullen naar keuze van het gezin. Bij beperkte rolwisseling is de keuzevrijheid begrensd of tot bepaalde inkomstenbestanddelen beperkt.

De werking van de diverse stelsels zal aan de hand van een eenvoudig voorbeeld worden toegelicht. Stel dat een gezin bestaat uit twee werkende partners. Partner M (man) heeft een arbeidsinkomen (= Am) van f. 70.000 en een renteinkomen (= Rm) van f. 10.000. Voor partner V (vrouw) geldt Av = f. 20.000 en Rv = f. 8.000. Voor het stelsel van samenvoeging wordt aangenomen dat het arbeidsinkomen zelfstandig bij de partner wordt belast. Uitgaande van de huidige structuur van het tarief van de inkomstenbelasting resulteren de volgende gegevens (in gld.):

	Samen-voegings-stelsel	Splitsings-stelsel	Individuele stelsel	Beperkte-samen-voegings stelsel
<b>Man:</b>				
— belastbaar inkomen .....	nvt	108.000:2=	80.000	88.000
		54.000		
— belastingvrije som .....	nvt	8.183	8.183	10.489
— belastbare som .....	nvt	45.817	71.817	77.511
— belasting .....	nvt	15.715	30.509	34.120
<b>Vrouw:</b>				
— belastbaar inkomen .....	nvt	108.000:2=	28.000	20.000
		54.000		
— belastingvrije som .....	nvt	8.183	8.183	2.101
— belastbare som .....	nvt	45.817	19.817	17.899
— belasting .....	nvt	15.715	4.788	4.175
<b>Gezin:</b>				
— belastbaar inkomen .....	108.000	nvt	nvt	zie M+V
— belastingvrije som .....	10.489	nvt	nvt	zie M+V
— belastbare som .....	97.511	nvt	nvt	zie M+V
— belasting (evt. M+V) .....	46.980	31.430	35.297	38.295

Uiteraard zal de keuze van het stelsel gevolgen hebben voor de belastingopbrengst. Gegeven het uitgangspunt van een gelijkblijvende belastingopbrengst zal een eventuele wijziging van het toerekeningsstelsel gevolgen hebben voor de tariefstructuur en derhalve voor de belastingdrukverdeling over gezinnen resp. individuen. Het is de bedoeling om in dit artikel aan te geven op welke wijze in het huidige inkomensbeleid de samenlevingsvorm een factor van betekenis is. Daarbij wordt getoetst of, en in hoeverre sprake is van een consistent beleid met betrekking tot de samenlevingsvorm en zal de vraag worden besproken of de beleidsmakers sommige consequenties wel bewust hebben gewild.

#### Beleidsdoelstellingen en keuze van toerekeningsstelsel

De keuze van het toerekeningsstelsel is, zoals werd opgemerkt, sterk afhankelijk van de beleidsdoelstellingen die een regering wenst na te streven. In het Meade-rapport werden de volgende mogelijkheden genoemd 3):

1. de belastingheffing mag geen invloed uitoefenen op de beslissing om wél of niet te trouwen;
2. gezinnen met dezelfde samengevoegde inkomstenbestanddelen moeten gelijk worden belast;
3. de economische positie van gezinsleden mag niet zodanige fiscale gevolgen oproepen voor andere gezinsleden dat voor hen het verwerven van inkomen niet meer aantrekkelijk is;
4. economische en financiële regelingen binnen het gezin moeten de totale belastingdruk van het gezin niet beïnvloeden;
5. er moet een billijke verhouding zijn tussen de belastingheffing van gezinnen met arbeidsinkomen en gezinnen met inkomsten uit vermogen;
6. de samenwoning moet de draagkracht verhogen;
7. de formulering van het belastingsubject moet budgettair verantwoord zijn;

8. de regeling moet zowel gemakkelijk te begrijpen zijn voor de belastingplichtige, als eenvoudig zijn in de uitvoering;

Deze mogelijke doelstellingen maken duidelijk dat de keuze van een stelsel afhankelijk is van het gewicht dat aan de afzonderlijke, vaak onverenigbare doelstellingen wordt toegekend. Zo zal in een draagkrachtheffing grote nadruk worden gelegd op de overwegingen 2, 4 en 5. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt ligt de nadruk mogelijk in grotere mate op overweging 3.

#### Ontwikkelingen in Nederland

In 1973 is een bescheiden begin gemaakt met de invoering van een beperkte fiscale zelfstandigheid van de gehuwde vrouw 4). Deze regeling houdt in dat de gehuwde vrouw voor bepaalde inkomstenbestanddelen zelfstandig wordt aangeslagen. Deze bij haar zelfstandig belaste componenten van haar inkomen zijn vooralsnog beperkt tot de inkomsten uit dienstbetrekking (of een daarmee gelijk te stellen categorie) en de winst uit een feitelijk door haar gedreven onderneming (of daarmee gelijk te stellen winstaandeel in de onderneming van haar man in verband met haar werkzaamheden daarin). Het gevolg van deze fiscaal zelfstandige behandeling is, dat de gehuwde werkende vrouw een eigen aanslag met een eigen belastingvrije som verkrijgt, waarbij het bedrag van de verschuldigde belasting wordt vastgesteld volgens haar eigen schijventarief, dus onafhankelijk van het inkomensniveau van haar man 5).

In de nota Op weg 6) worden plannen ontvouwd voor een verdergaande verzelfstandiging van de gehuwde vrouw. Het aantal inkomensbestanddelen dat aan de vrouw kan worden toegerekend, wordt daarin verruimd. Ook inkomsten uit een vroegere dienstbetrekking (zoals pensioenuitkeringen) en de niet-arbeids (of winst-)inkomsten (als de vrouw het grootste arbeidsinkomen heeft), zullen aan haar kunnen worden toegerekend. Bovendien wordt de samenleving van ongehuwde paren, wanneer althans aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan, gelijkgesteld aan de samenleving van echtgenoten. Ook in de sfeer van de successiewetgeving is een wetsvoorstel ingediend dat de ongehuwd-samenlevenden in een relatief gunstiger positie plaatst dan thans het geval is 7). Hiermede wordt hoe langer hoe meer voldaan aan de beleidsdoelstelling dat de belastingheffing geen invloed mag hebben op de beslissing om wel of niet te trouwen.

Met betrekking tot de kinderen die ouder zijn dan 18 jaar, geldt dat zij zowel voor de inkomstenbelasting als voor de vermogensbelasting altijd een zelfstandige belastingplicht hebben, ongeacht of zij inwonend of uitwonend zijn. Voor de kinderen jonger dan 18 jaar geldt een beperkte zelfstandige belastingplicht. Voor de vermogensbelasting zijn zij zelfstandig belastingplichtig. De positie van al of niet inkomensafhankelijke kinderen blijft verder buiten bespreking. Hierna zal

3) J.E. Meade e.a., *The structure and reform of direct taxation*, Allen & Unwin, Londen, 1978, blz. 377.

4) Vóór 1973 werd wel reeds rekening gehouden met de omstandigheid dat door het buitenshuis werken van de vrouwelijke huwelijks-partner het gezin voor extra kosten kan komen te staan in verband met de geringere mogelijkheid tot besparingen wegens huishoudelijk werk. Ter compensatie genoot het gezin (shoofd) een inkomensaftrek bij de bepaling van zijn belastbaar inkomen.

5) Wanneer de vrouw een zelfstandig inkomen geniet dat grotendeels bestaat uit winst uit een voor rekening van haar man gedreven onderneming, wordt haar aanslag (die weliswaar zelfstandig wordt berekend) opgenomen in de aanslag van haar man.

6) *Nota inzake gelijke behandeling voor loon- en inkomstenbelasting van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man, en deelgenoten aan vormen van samenleven en samenwonen*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr. 15 835.

7) Wetsontwerp nr. 16 016, ingediend bij de Tweede Kamer op 29 januari 1980.

steeds worden uitgegaan van een gezin of samenlevingsverband zonder kinderen.

In de sfeer van de volksverzekeringen is eveneens een groeiende tendens tot individualisering. Alhoewel de staatssecretaris van Financiën tijdens de parlementaire behandeling van de nota Op weg nog verklaarde, dat de tijd nog niet rijp was voor invoering van een zelfstandige premieplicht voor deze verzekeringen voor de gehuwde vrouw 8), kondigde zijn ambtsgeenoot van Sociale Zaken plannen aan tot afschaffing van het gezamenlijke premieplafond voor gehuwden. De premierestitutie aan het echtpaar ten gevolge van het feit dat de inhouding bij de gehuwde vrouw het gezamenlijk betaalde premiebedrag het premieplafond doet overtreffen, werd als een ongerechtvaardigde bevoordeling van het echtpaar beschouwd 9).

In de plannen van staatssecretaris De Graaf krijgt de gehuwde vrouw een eigen premieplafond onafhankelijk van dat van haar man, zodat premierestitutie achterwege zal blijven. Deze nieuwe regeling kan worden getypeerd als een bezuinigingsoperatie die onder het mom van de vergroting van de zelfstandige positie van de gehuwde vrouw politiek gemakkelijker verteerbaar is dan anderszins het geval zou kunnen zijn 10). Zou het plan-De Graaf worden uitgevoerd, dan zal door de daaruit voortvloeiende verzwaaring van de premiedruk voor werkende echtparen — de overige omstandigheden gelijkblijvende — de financiële situatie van de ongetrouwden relatief gunstiger worden. Ongewijzigd blijft evenwel dat de ongetrouwde, ondanks gelijke betalingsverplichtingen, anders dan de gehuwde, geen aanspraak op een weduwe- en wezenpensioen kan hebben. Hij moet verplicht solidair zijn met zijn gehuwde collega en mede bijdragen in de verzorging van diens nagelaten betrekkingen. Ook de werkende gehuwde vrouw betaalt premies zonder dat hierdoor haar aanspraak of die van haar gezin toeneemt.

In de werknemersverzekeringen Ziektewet (ZW), Werkloosheidswet (WW) en Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) wijkt de positie van de gehuwde vrouw niet af van die van de gehuwde man. Voor deze verzekeringen is de burgerlijke staat zonder belang. Werknemers in dienstbetrekking hebben zonder onderscheid recht op een uitkering wanneer de verzekerde gebeurtenis zich heeft voorgedaan. De premieheffing voor deze verzekeringen is evenmin afhankelijk van de burgerlijke staat.

Afgezien van een geringe premievrije voet in de WAO, zijn in deze verzekeringen geen solidariteitselementen ingebouwd ten gunste van de laagstbetaalden of gehuwden met of zonder kinderen. Onder deze solidariteitselementen wordt verstaan dat een gedeelte van de premie moet worden betaald zonder dat daar een individuele aanspraak tegenover komt te staan. Premieheffing en uitkering zijn tot een bepaald plafond naar een gelijkblijvend percentage afhankelijk van de omvang van het loon. Slechts voor de Ziekenfondswet (ZFW) is een afwijkende regeling van kracht. De gehuwde man ontleent aan deze wet aanspraken ten behoeve van zijn gehele gezin zonder dat hij een hogere premie moet betalen dan zijn ongetrouwde collega met hetzelfde loon. Dit heeft tot gevolg dat de gehuwde vrouw/niet-kostwinner ZFW-premie betaalt volgens het vastgestelde premiepercentage zonder dat zij, als haar man ook premieplichtig voor de ZFW is, daardoor een hogere aanspraak verkrijgt.

Ook in de pensioenregelingen treft men solidariteitselementen aan. Het meest in het oog springend is het feit dat de ongetrouwde werknemer evenveel pensioenpremie moet betalen als de gehuwde, terwijl hij minder aanspraken heeft. Ook kan de gehuwde vrouw doorgaans minder pensioenrechten opbouwen dan de gehuwde man. De gedachte wint echter veld dat de gehuwde vrouw soortgelijke rechten moet kunnen opbouwen als de gehuwde man. In sommige pensioenregelingen (b.v. in de beide bedrijfspensioenfondsen voor „de metaal”) is het weduwnaarpensioen reeds ingevoerd. Voor de ongetrouwden wordt invoering van het partnerpensioen bepleit 11). Slechts de alleenstaande blijft het kind van de rekening. Hij wordt ook hier weer opgezadeld met premielas-

ten wegens de verzorging van de nagelaten betrekkingen van zijn „samenlevende” collegae.

### Individueel inkomen contra gezinsinkomen

Ondanks de geschetste toenemende tendens tot individualisering en gelijkstelling van gehuwden en ongehuwden is het gezinsinkomen (en in sommige gevallen het inkomen van ongehuwd samenwonenden) van wezenlijk belang gebleven voor de toepassing van een aantal regelingen met een inkomenspolitiek karakter. Zo blijft de inkomstenbelasting in beginsel een gezinsbelasting. Hetzelfde geldt voor de vermogensbelasting. De Algemene Bijstandswet neemt het gezins- of samenlevingsinkomen tot uitgangspunt voor de beoordeling of inkomensondersteunende uitkeringen noodzakelijk zijn 12). De individuele huursubsidie betreft het inkomen van de gehuwde werkende vrouw eveneens in de berekening van het subsidiebedrag 13). Hetzelfde geldt ten aanzien van de rijksstudietoelage, schoolgeldheffing enz.

Voor de huidige situatie geldt dus dat naast het streven tot individualisering in verband met de gelijkstelling van man en vrouw, op basis waarvan de individuele inkomens van belang zijn, ook de gezins- of samenlevingsinkomens een rol van betekenis blijven spelen. In de praktijk staat de individuele inkomensontwikkeling doorgaans centraal bij de primaire inkomensvorming en vormt het gezins- of samenlevingsinkomen meestal het uitgangspunt voor maatregelen in de secundaire en tertiaire sfeer betreffende de inkomensherverdeling.

Deze samenloop kan problemen geven. Wanneer immers individuele elementen worden ingevoerd in inkomensherverdelende regelingen omdat man en vrouw gelijk dienen te worden behandeld, ontstaan onevenwichtigheden tussen de diverse gezinstypen, indien deze regelingen voor het overige aansluiten bij het gezins- c.q. samenlevingsinkomen. Individueel-gerichte inkomenspolitieke overwegingen kunnen doorgaans niet worden gecombineerd met gezinsinkomenspolitieke doeleinden. Er is wel een parallelliteit in beide doelstellingen aanwezig in die zin, dat bij de concretisering van de gezinsinkomenspolitiek de gelijke behandeling van man en vrouw als randvoorwaarde geldt. Daar waar het gezins- of samenlevingsinkomen als uitgangspunt wordt genomen, behoeft dit dan ook geen inbreuk op gelijkstelling van man en vrouw te impliceren.

Met betrekking tot de inkomensherverdelingspolitiek zal ter wille van een consistent beleid ten aanzien van het besteedbare inkomen een keuze moeten worden gemaakt tussen het individuele inkomen of het gezins- of samenlevingsinkomen als aangrijpingspunt. Mijn voorkeur gaat daarbij uit naar het gezins- of samenlevingsinkomen als uitgangspunt voor de inkomenspolitiek, omdat dit inkomen beter dan het individuele inkomen de weerbaarheid, verteringsmogelijkheden, draagkracht enz. in economische zin weerspiegelt 14). Ten gevolge van dit uitgangspunt worden de effecten van de hierna

8) Vraag 99 van de vaste Commissie van Financiën van de Tweede Kamer betreffende de nota Op weg.

9) Voor toepassing van de inkomstenbelasting wordt deze restitutie toegerekend aan de man.

10) Voor een uitgebreidere beschouwing over dit aspect wil ik mij beperken tot een verwijzing naar mijn bijdrage in *Maandblad Belastingbeschouwingen*, september 1980.

11) Zie bijvoorbeeld de daarop betrekking hebbende vragen van de kamerleden Mollema en De Vries, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, aanhangsel, blz. 1503.

12) In deze wet wordt gesproken van een economische eenheid!

13) Dit geschiedt door een beperking van het subsidiebedrag door aftrek van een percentage van het inkomen van de gehuwde meewerkende vrouw. Zie de volgende paragraaf.

14) J. Pen en J. Tinbergen, *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*, Amsterdam, 1977, blz. 32, spreken zich uit voor het gezinsinkomen als basis voor inkomensverdeling. J. J. M. Ritzen, De meting van de tertiaire inkomensverdeling, in: N.C. M. van Niekerk (red.), *Tertiaire inkomensverdeling*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 's-Gravenhage, 1979, neemt het gezinsinkomen tot uitgangspunt in een uitgebreide beschouwing over de gezinseenheid.

te bespreken vormen van verzelfstandiging in de diverse heffingswetten uitgedrukt in relatie tot het gezinsinkomen.

Deze keuze impliceert uiteraard een stellingname: de gekozen samenlevingsvorm wordt voor de inkomenspolitiek als een relevante factor aangemerkt. Anderen kunnen echter met evenveel recht verdedigen dat de samenlevingsvorm buiten beschouwing dient te blijven. Afhankelijk van de vraag wie in politiek opzicht de meeste weerklank voor zijn standpunt weet te vinden, zal dit uitgangspunt als realistisch of onrealistisch worden geëerbiedigd, dan wel worden verworpen. De conclusies zijn derhalve medebepaald door het normatieve uitgangspunt dat het samenlevingsinkomen maatgevend is.

### Individualisering binnen de inkomstenbelasting

De huidige wet op de inkomstenbelasting is een gezinsbelasting met beperkte verzelfstandiging. Zoals werd vermeld, komt dit tot uitdrukking in een zelfstandige belastingaanslag voor de werkende gehuwde vrouw op basis van een eigen belastingvrije som en een eigen schijventarief. Deze weliswaar beperkte individualisering heeft echter tot gevolg dat op gezinnen waarin slechts één partner het gezinsinkomen verdient, de belastingheffing zwaarder drukt dan op soortgelijke gezinnen waarin het inkomen door de partners samen wordt verdiend. In tabel 1 wordt de belastingdruk op het gezinsinkomen tot uitdrukking gebracht, uitgaande van een groeiend aandeel in het gezinsinkomen van de echtgenote c.q. partner op basis van de sedert 1 juli 1980 geldende belastingtabel. Voor ongehuwd samenlevenden ouder dan 34 jaar wordt een soortgelijke opstelling gemaakt.

Uit tabel 1 blijkt dat:

- voor gehuwd samenwonenden met de man als alleenverdiener een lagere belastingdruk geldt dan voor ongehuwd samenwonenden met dezelfde inkomensverdeling;
- de belastingdruk het laagst is als beide partners ongeveer evenveel verdienen;
- de belastingdruk voor gehuwden groter wordt dan die voor ongehuwden als ca. 30% of meer van het gezamenlijk inkomen door de andere partner wordt verdiend, en dit in toenemende mate naarmate het aandeel van de partner groter is.

Vergeleken met alleenstaanden kunnen de samenwonenden het voordeel van kostenbesparing hebben door het voeren van

een gezamenlijke huishouding. De samenlevingsverbanden waarin door beperking van werkzaamheden buitenshuis relatief meer huishoudelijk werk en z.g. doe-het-zelf-activiteiten kunnen worden uitgevoerd, hebben het voordeel dat besparingen worden verkregen wegens het niet behoeven uitbesteden van dergelijke werkzaamheden aan derden c.q. aantrekken van betaalde hulpen, zoals bij alleenstaanden of samenlevende partners met een volledige dagtaak het geval kan zijn. De vraag of dergelijke besparingen, die thans geen deel uitmaken van het fiscale inkomensbegrip, wel in de heffingsgrondslag zouden moeten worden opgenomen, is omstreden 15). Hoewel in bepaalde gevallen de hypothese dat de samenwoning besparend werkt in twijfel kan worden getrokken en omtrent de omvang van de gestelde besparing weinig empirisch materiaal voorhanden is, wordt in de huidige inkomstenbelasting indirect wel rekening gehouden met het draagkrachtvermeerderende karakter van de gezamenlijke huishouding. Dit geschiedt door toepassing van een belastingvrije som voor gehuwden, die lager is dan het dubbele van die voor ongehuwden. De samenlevingsvoordelen voor ongehuwden blijven echter, zowel direct als indirect, buiten schot, hetgeen leidt tot de gesignaleerde hogere belastingdruk voor gehuwden.

In de nota Op weg stelt de staatssecretaris van Financiën terecht dat de huidige (beperkte) verzelfstandiging een poging is om twee verschillende gedachten met elkaar te verzoenen, namelijk die van een zelfstandige fiscale positie van de werkende gehuwde vrouw en die van de gezinsdraagkracht. In de genoemde nota wordt een puur individuele belastingheffing als ideaal beschouwd. Vervanging van de huidige beperkte verzelfstandiging door een volkomen zelfstandigheid van elk van de partners zou in beginsel, aldus de bewindsman, een fiscale neutraliteit inhouden ten aanzien van burgerlijke staat, geslacht en leeftijd. Met de bekostiging van het levensonderhoud van de niet-verdienende partner zou bij de belastingheffing van die andere partner, zijn inziens, in afwijking van het stelsel van volledige verzelfstandiging, rekening moeten wor-

15) E. N. Kertzman verdedigt in zijn dissertatie *Belastingheffing van gehuwden en ongehuwden*, Kluwer, 1979, dat de besparing van de gezamenlijke huishouding en de waarde van de huishoudelijke arbeid van de gehuwde vrouw in het inkomen dienen te worden begrepen. Ik acht dit niet zonder meer toepasbaar. Zie: L. G. M. Stevens, *Belastingheffing naar draagkracht*, Deventer, 1980, par. 7.5.3 en 9.3.9.

Tabel 1. Belastingdruk in procenten van het onzuivere gezins- c.q. samenlevingsinkomen bij stijgend aandeel van de partner in het gezinsinkomen (vlg. tarief ib, per 1 juli 1980)

Onzuiver inkomen van het gezin x f. 1.000	Procentuele aandeel van de echtgenote/partner in het gezinsinkomen																					
	0		10		20		30		40		50		60		70		80		90		100	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
22	10.5	13.2	8.0	10.6	7.5	8.0	7.5	5.7	7.5	4.5	7.8	4.5	10.0	4.5	12.6	5.7	15.5	8.0	18.7	10.6	21.9	13.2
26	13.1	16.0	10.6	12.8	9.8	10.0	9.0	7.4	9.1	6.5	10.0	6.5	10.9	6.5	13.8	7.4	17.0	10.0	20.2	12.8	23.4	16.0
30	15.6	18.1	13.0	14.9	11.7	11.7	10.9	9.3	10.7	8.5	11.5	8.0	12.7	8.5	15.0	9.3	18.2	11.7	21.4	14.9	25.2	18.1
34	17.6	19.8	15.0	16.5	13.6	13.3	12.4	11.2	12.3	10.1	12.8	9.5	14.3	10.1	15.9	11.2	19.1	13.3	22.9	16.5	26.9	19.8
38	19.5	21.9	16.7	17.9	15.2	14.6	14.0	12.9	13.8	11.5	14.2	11.2	15.5	11.5	17.0	12.9	20.3	14.6	24.3	17.9	28.3	21.9
42	21.4	23.6	18.3	19.6	16.5	15.8	15.6	14.3	15.0	13.0	15.6	12.6	16.5	13.0	18.3	14.3	21.4	15.8	25.4	19.6	30.4	23.6
46	23.0	25.5	20.0	21.0	17.7	17.4	16.9	15.5	16.5	14.4	16.7	13.9	17.4	14.4	19.6	15.5	22.3	17.4	27.1	21.0	32.1	25.5
50	25.1	27.4	21.4	22.4	19.2	18.9	17.9	16.6	17.7	15.6	17.8	15.3	18.7	15.6	20.7	16.6	23.5	18.9	28.5	22.4	33.5	27.4
54	27.0	29.1	23.0	24.1	20.5	20.1	19.1	17.9	18.8	16.7	18.8	16.6	19.8	16.7	21.6	17.9	24.8	20.1	29.7	24.1	34.7	29.1
58	28.6	30.5	24.7	25.5	21.6	21.6	20.3	19.1	19.7	17.7	19.9	17.6	20.8	17.7	22.9	19.1	26.1	21.6	30.8	25.5	36.4	30.5
62	29.9	32.1	26.1	26.8	23.2	23.0	21.4	20.2	20.6	19.0	20.9	18.5	21.7	19.0	24.0	20.2	27.2	23.0	32.0	26.8	37.9	32.1
66	31.7	33.7	27.4	27.9	24.5	24.2	22.4	21.4	21.6	20.1	21.8	19.4	22.9	20.1	25.1	21.4	28.2	24.2	33.3	27.9	39.2	33.7
70	33.2	35.2	28.5	29.3	25.7	25.3	23.7	22.7	22.5	21.0	22.6	20.3	24.0	21.0	26.2	22.7	29.4	25.3	34.4	29.3	40.3	35.2
74	34.6	36.4	30.0	30.5	26.7	26.3	24.8	23.8	23.4	21.9	23.4	21.4	25.0	21.9	27.1	23.8	30.5	26.3	35.4	30.5	41.3	36.4
78	35.9	37.6	31.2	31.7	27.7	27.5	25.8	24.8	24.4	23.0	24.4	22.4	25.9	23.0	27.9	24.8	31.6	27.5	36.3	31.7	42.4	37.6
82	37.0	38.7	32.4	32.8	28.9	28.6	26.7	25.8	25.4	24.0	25.4	23.2	26.8	24.0	29.0	25.8	32.5	28.6	37.1	32.8	43.5	38.7
86	38.2	39.9	33.4	33.8	30.0	29.7	27.6	26.6	26.4	24.9	26.4	24.0	27.5	24.9	30.0	26.6	33.3	29.7	38.0	33.8	44.4	39.9
90	39.3	41.0	34.4	34.7	31.1	30.7	28.4	27.7	27.3	25.8	27.2	24.9	28.2	25.8	30.9	27.7	34.1	30.7	38.9	34.7	45.3	41.0
94	40.4	42.0	35.3	35.8	32.0	31.7	29.4	28.7	28.0	26.7	28.0	26.0	29.2	26.7	31.7	28.7	34.9	31.7	39.7	35.8	46.1	42.0
98	41.4	42.9	36.3	36.7	32.9	32.5	30.3	29.6	28.9	27.5	28.9	27.0	30.1	27.5	32.5	29.6	35.7	32.5	40.4	36.7	46.8	42.9

Toelichting: a = gehuwd samenwonend; b = ongehuwd samenwonend ouder dan 34 jaar. Aangenomen is dat alle aanslagen worden ingevorderd.

den gehouden. Een volkomen gescheiden heffing wordt dan ook slechts om uitvoeringstechnische redenen afgewezen.

Ten gunste van het splitsingsstelsel wordt in de nota opgemerkt dat het weliswaar een methode is van gezamenlijke heffing naar het totale inkomen van het echtpaar, doch dat het niet de bezwaren heeft die voortvloeien uit een systeem van gescheiden heffing met een bepaalde toerekening van inkomensbestanddelen en ongelijke belastingvrije sommen voor echtgenoten. Het splitsingsstelsel wordt echter afgewezen, omdat het geen bijdrage vormt tot de fiscale zelfstandigheid van de gehuwde vrouw die arbeidsinkomsten geniet.

In de nota Op weg wordt uiteindelijk gekozen voor een uitbreiding van de fiscale zelfstandigheid van de gehuwde vrouw door ook de inkomsten uit vroeger verrichte arbeid bij haar zelf te belasten. Voorts zullen de andere inkomensbestanddelen — niet zijnde arbeids- of winstinkomen — niet meer per definitie aan de man worden toegerekend zoals thans het geval is, doch aan de partner met het hoogste arbeidsinkomen 16). De spanning tussen het gehuwden- en ongehuwdenregime die onder de huidige wettelijke regeling voortvloeit uit de gekozen rolverdeling wordt daardoor verminderd. De partner van de kostwinner zal onder de nieuwe regeling als zij of hij eigen arbeidsinkomsten heeft een eigen belastingvrije som krijgen die gelijk is aan die van jongere ongehuwden 17). De kostwinner krijgt eveneens de belastingvrije som van de jongere ongehuwde, tenzij hij (of zij) aantoonde dat hij (of zij) geheel of nagenoeg geheel voorziet in het levensonderhoud van de partner. In dat geval wordt zijn belastingvrije som verhoogd. Voor zover een partner een gedeelte van zijn belastingvrije som niet heeft verbruikt, kan dit onbenutte deel worden doorgeschoven naar de andere partner, mits aan de gestelde formele eisen wordt voldaan. De gezamenlijke belastingvrije som kan echter niet die van de „alleen-verdienende” partner overtreffen. Ook worden de ongehuwd samenwonende paren in de voorgestelde nieuwe regeling met de gehuwde paren gelijkgesteld.

Met deze voorgestelde aanpassing van de fiscale wetgeving wordt echter het probleem van de inkomstenberekening in het samenlevingsverband niet opgelost. Wel wordt de fiscale relevantie van rolverdeling en samenlevingsverband verkleind. Op dit punt is de voorgestelde regeling een verbetering ten opzichte van de thans bestaande.

Onvoldoende overtuigend in het rapport is echter de afwijzing van het splitsingsstelsel. Het zou mijn voorkeur hebben als de mogelijkheden van het splitsingsstelsel toch nadrukkelijker in de beschouwingen worden betrokken. De belastingdruk bij toepassing van het splitsingsstelsel is uit tabel 1 af te lezen door aan te nemen dat de partners elk de helft van het gezinsinkomen verdienen. Met toepassing van dit stelsel zou kunnen worden bereikt dat de fiscus neutraler komt te staan tegenover de gekozen rolverdeling binnen het samenlevingsverband dan thans het geval is. Door in de fiscale wetgeving ruimte te creëren voor aftrekbaarheid van de kosten voor huishoudelijke hulp en/of kinderopvang voor zover die samenhangen met de arbeidsactiviteit van de partners, wordt de rechtsongelijkheid door het verschil in besparingen (ontstaan doordat in de ene situatie geen beroep op betaalde hulp van derden behoeft te worden gedaan, doch in het andere geval wel) enigszins rechtgetrokken. Desgewenst kan door de splitsingsfactor lager dan 2 te stellen indirect het voordeel van de samenwoning worden ingebouwd 18).

### Individualisering binnen de volksverzekeringen

In de volksverzekeringen Algemene ouderdomswet (AOW) en Algemene weduwen- en wezenwet (AWW) is hoe langer hoe meer het equivalentiebeginsel, inhoudende dat er een evenwichtsverhouding moet bestaan tussen de betaalde premies en de toekomstige uitkeringen, welk beginsel aan elke echte verzekeringsvorm ten grondslag ligt, vervangen door het solidariteitsbeginsel. De solidariteit is uitgewerkt in de

vorm van een premieverevening ten gunste van de laagstbetaalden en gehuwden.

De verevening ten gunste van de laagstbetaalden hangt samen met het inkomensafhankelijke karakter van de premie. Tot het premieplafond is het premiebedrag een gelijkblijvend percentage van het premie-inkomen (11,6). Boven het premieplafond (f. 46.400) is een absoluut gelijkblijvend premiebedrag verschuldigd (f. 5.382). De omvang van het premiebedrag heeft echter geen invloed op de grootte van de toekomstige uitkeringen. De verevening ten gunste van de gehuwden houdt in dat de ongehuwden, aannemende dat zij ongehuwd blijven, wel premie moeten opbrengen tot dekking van de weduwenpensioenen, zonder dat zij daar op enigerlei wijze van kunnen profiteren. Voorts ontleent een gehuwde collega op basis van dezelfde premiebetaling aan de AOW aanspraken die ruim 40% hoger liggen dan die voor ongehuwden.

Omdat in de huidige wetgeving het premieplafond geldt voor het gezamenlijk inkomen van de huwelijkspartners, drukt op het inkomen van de werkende gehuwde vrouw geen premielast voor zover haar inkomen het gezamenlijke inkomen boven het premieplafond doet uitgaan. Het eventueel ingehouden premiesurplus wordt bij aanslagregeling gerestitueerd. Vergelijken met de ongehuwd samenlevenden is dit een voordeel, omdat in die situatie de afzonderlijke inkomens worden getoetst aan het premieplafond waardoor overschrijding minder snel tot de mogelijkheden behoort. Daar staat tegenover dat beide partners te zijner tijd een eigen ongehuwdenuitkering zullen ontvangen 19). Bij deze vergelijking moet echter niet uit het oog worden verloren dat de premieheffing bij de bepaling van het belastbare inkomen als een aftrekpost in aanmerking kan worden genomen. De uitkeringen worden te zijner tijd belast. Dit impliceert dat de bruto effecten niet gelijk zijn aan de netto effecten.

In het kader van de bezuinigingen op de rijksbegroting heeft staatssecretaris De Graaf individualisering van de echtparen bepleit voor de volksverzekeringen. Dit houdt in dat voor de toekomst zou moeten gelden dat elke huwelijkspartner zijn of haar eigen premieplafond verkrijgt waaraan zijn of haar eigen premie-inkomen zou moeten worden getoetst. De premiedruk voor echtparen waarvan beide partners een gedeelte van het inkomen verdienen, zal daardoor toenemen in het geval het gezamenlijke premie-inkomen boven het premieplafond ligt. De premiedruk krijgt hetzelfde verloop als bij samenwonende ongehuwden, zonder dat dit voor de gehuwden tot resultaat heeft dat zij aanspraak kunnen maken op twee ongehuwdenuitkeringen. Het relatieve voordeel dat twee gehuwden met elk een eigen inkomen hebben ten gevolge van de structuur van de inkomstenbelasting ten opzichte van

16) Ook thans is in beperkte mate rolwisseling mogelijk, in die zin dat de vrouw de belastingvrije voet van de gehuwde man verkrijgt en de man die van de gehuwde vrouw. Dit laat echter de samenstelling van het belastbare inkomen onverlet. Wat als een mogelijkheid tot rolwisseling wordt aangeduid is in feite dus niet meer dan een voetwisseling. In gelijke zin: H. Sniijders-Borst in *Weekblad voor Fiscaal Recht*, jg. 1974, nr. 5196. De mogelijkheid tot voetwisseling zal verder buiten beschouwing blijven.

17) De belastingvrije sommen (voeten) voor 1980 zijn:  
tariefgroep 1: f. 2.101;  
tariefgroep 2: f. 6.087;  
tariefgroep 3: f. 8.183;  
tariefgroep 4: f. 10.489.

18) Idem: H. J. Hofstra, Het tarief van de inkomstenbelasting, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, jg. 1973, nr. 5126, alsmede zijn handboek *Inkomstenbelasting*, Kluwer, Deventer, 1975, blz. 63 e.v. Het nadeel is evenwel dat de waarde van de veronderstelde besparing toeneemt naarmate het inkomen toeneemt, zonder dat er sprake behoeft te zijn van een relatie tussen beide componenten.

19) C.P.A. Bakker stelt in dit verband voor het premieplafond voor ongehuwden met 20% te verlagen en de premiegrens voor gehuwden op het dubbele van die voor ongehuwden te brengen, waardoor iedereen recht krijgt op zijn eigen uitkering ter grootte van het huidige ongehuwdenuitkeringen (*Weekblad voor Fiscaal Recht*, jg. 1979, nr. 5433).

de gehuwde alleenverdieners (zie tabel 1) gaat daarmee gedeeltelijk verloren.

In tabel 2 wordt de gecombineerde belasting- en premiedruk gegeven voor drie verschillende situaties, te weten:

- de samenleving van gehuwden bij toepassing van de huidige wetgeving (kolom a);
- de samenleving van gehuwden bij toepassing van het plan-De Graaf, waarbij wordt aangenomen dat het inkomen van de vrouw bestaat uit inkomsten die zijn verkregen uit dienstbetrekking (kolom b);
- de samenleving door ongehuwden ouder dan 34 jaar (kolom c).

Uit tabel 2 kan worden afgelezen dat, ingeval de partners te zamen een inkomen verdienen boven de premiegrens, de huwelijkssamenleving bij doorvoering van het plan-De Graaf ongunstiger is dan die van ongehuwden, nog afgezien van het nadeel van de toekomstige lagere uitkering per partner. Zolang het gezinsinkomen lager is dan het premieplafond werkt de rolverdeling binnen het gezin neutraal. Daarboven oefent een gelijke rolverdeling een nadelige invloed uit op de premiedruk bij situatie b en c, omdat per partner dan minder snel het premieplafond kan worden bereikt. In figuur 1 wordt in beeld gebracht wat bij een bepaald niveau van het gezinsinkomen of gezamenlijk inkomen van de partners de invloed op de premie- en belastingdruk is bij een verschillende rolverdeling binnen de samenleving. Daarbij is gekozen voor drie verschillende inkomensniveaus, te weten: f. 30.000, f. 60.000 en f. 90.000. Uit figuur 1 blijkt duidelijk dat samenlevingen met alleenverdieners zwaarder worden belast dan die waarbinnen de partners ieder een gedeelte van het gezamenlijke inkomen binnenbrengen.

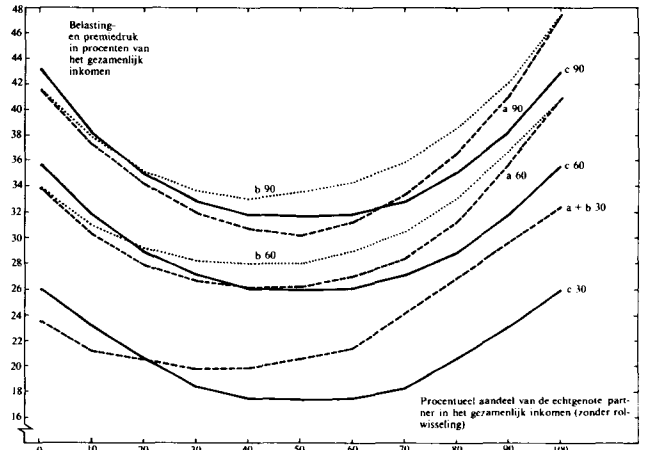
De in tabel 2 en figuur 1 getoonde resultaten geven de gecombineerde belasting- en premiedruk weer, zoals die direct op de belastingplichtige drukt. De feitelijke druk komt hoger uit, indien men rekening houdt met de op de werkgever drukkende premieheffing die ten koste gaat van de ruimte voor een hogere netto beloning. De opslagpremies voor de Algemene kinderbijslagwet (AKW), Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) en Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW) die thans in totaal 81,1% bedragen van de totale werknemerspremies voor AOW en AAW en die juridisch als werkgeverspremies zijn aangemerkt, zijn bij de bovenvermelde drukverdelingen dan ook buiten beschouwing gebleven. Voor zover deze premies verschuldigd zijn door de werkgever, zijn deze premiebetalingen geheel onafhankelijk

van het gekozen samenlevingsverband; dit geldt niet voor ambtenaren 20).

Door de wijze waarop in het plan-De Graaf de verzelfstandiging van de premieheffing voor AOW en AAW wordt geëffectueerd, namelijk door het blokkeren van terugbetaling aan echtparen van het premiesurplus boven het plafond, heeft de individualisering geen effect voor ondernemersechtparen en voor andere situaties waarin de premies voor AKW, AWBZ en AAW niet door middel van inhouding door de werkgever, maar bij aanslag wordt geheven. Voor zover de premies voor de volksverzekeringen bij aanslag worden geheven, blijft het gezamenlijke premieplafond gelden, hetgeen niet alleen een beperking van de premies voor AOW en AAW betekent, maar ook van de „opslagpremies” voor AKW, AWBZ en AAW.

In dit verband dient nog aandacht te worden besteed aan de verhouding tussen de inkomstenbelasting en premieheffing voor de volksverzekeringen. Omdat de wetgever ten aanzien

Figuur 1. De belasting- en premiedruk in procenten van het onzuivere gezins- c.q. samenlevingsinkomen bij een stijgend aandeel van de partner in een gegeven gezamenlijk inkomen (vlg. tarieven per 1 juli 1980)



20) Voor ambtenarenechtparen geldt dat het rijk niet meer dan één maal de maximum-premie voor zijn rekening neemt. Dit heeft tot gevolg dat premierestitutie aan deze echtparen achterwege blijft.

Tabel 2. Belasting- en premiedruk (AOW/AWW) in procenten van het gezinsinkomen c.q. samenlevingsinkomen bij een stijgend aandeel van de partner in het gezinsinkomen (vlg. tarieven per 1 juli 1980)

Onzuiver inkomen van het gezin x f. 1.000	Procentueel aandeel van de echtgenote/partner in het gezinsinkomen																																
	0			10			20			30			40			50			60			70			80			90			100		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c
22	19.1	19.1	21.8	17.2	17.2	19.5	17.1	17.1	17.5	17.1	17.1	15.9	17.1	17.1	14.4	17.7	17.7	14.1	19.8	19.8	14.4	22.1	22.1	15.9	24.4	24.4	17.5	27.0	27.0	19.5	29.8	29.8	21.8
26	21.5	21.5	23.8	19.3	19.3	21.5	18.6	18.6	19.2	18.6	18.6	17.0	18.6	18.6	16.1	19.0	19.0	16.1	20.7	20.7	16.1	23.0	23.0	17.0	25.7	25.7	19.2	28.5	28.5	21.5	31.3	31.3	23.8
30	23.5	23.5	26.0	21.2	21.2	23.2	20.5	20.5	20.6	19.8	19.8	18.3	19.9	19.9	17.5	20.6	20.6	17.5	21.4	21.4	17.5	24.0	24.0	18.3	26.8	26.8	20.6	29.6	29.6	23.2	32.5	32.5	26.0
34	25.5	25.5	27.6	23.1	23.1	24.8	22.0	22.0	22.0	21.2	21.2	19.8	21.1	21.1	19.1	21.8	21.8	19.1	22.8	22.8	19.1	24.9	24.9	19.8	27.7	27.7	22.0	30.5	30.5	24.8	33.9	33.9	27.6
38	27.0	27.0	28.9	24.7	24.7	26.1	23.4	23.4	23.3	22.4	22.4	21.3	22.4	22.4	20.4	22.8	22.8	20.4	24.1	24.1	20.4	25.6	25.6	21.3	28.4	28.4	23.3	31.7	31.7	26.1	35.3	35.3	28.9
42	28.4	28.4	30.6	26.0	26.0	27.1	24.8	24.8	24.3	23.7	23.7	22.7	23.5	23.5	21.5	23.8	23.8	21.5	25.1	25.1	21.5	26.4	26.4	22.7	29.3	29.3	24.3	32.8	32.8	27.1	36.4	36.4	30.6
46	30.0	30.0	32.0	27.2	27.2	28.5	25.9	25.9	25.2	25.0	25.0	23.9	25.4	25.4	22.6	25.0	25.0	22.6	25.9	25.9	22.6	27.3	27.3	23.9	30.2	30.2	25.2	33.8	33.8	28.5	37.9	37.9	32.0
50	30.9	30.9	32.8	28.1	28.1	29.7	26.2	26.2	26.4	25.5	25.5	24.8	25.1	25.6	23.8	25.3	25.3	23.8	26.0	26.0	23.8	27.7	27.7	24.8	30.2	30.2	26.4	34.0	34.0	29.7	38.9	38.9	32.8
54	32.0	32.0	34.1	28.9	28.9	30.4	26.9	26.9	27.6	25.8	25.8	25.7	25.6	26.7	24.8	25.6	25.6	24.8	26.2	26.2	24.8	28.1	28.1	25.7	30.1	30.1	27.6	34.7	34.7	30.4	39.7	39.7	34.1
58	33.2	33.2	35.2	29.7	29.7	31.3	27.5	27.5	28.7	26.3	26.3	27.6	26.0	27.6	25.7	26.0	27.6	25.7	26.7	26.7	25.7	28.2	28.2	26.7	30.8	30.8	28.6	35.4	35.4	31.3	40.4	40.4	35.2
62	34.3	34.3	36.1	30.8	30.8	31.4	28.2	28.2	29.2	26.9	26.9	27.6	26.4	28.4	26.5	26.4	28.4	26.5	27.2	27.2	26.5	28.5	28.5	27.6	31.6	31.6	29.2	36.0	36.0	31.4	41.4	41.4	36.1
66	35.2	35.2	37.1	31.8	31.8	32.4	29.1	29.1	30.3	27.6	27.6	28.6	26.9	29.1	27.4	26.9	29.1	27.4	27.6	27.6	27.4	29.2	29.2	28.6	32.3	32.3	30.2	36.6	36.6	32.4	42.5	42.5	37.1
70	36.4	36.4	38.3	32.7	32.7	33.3	30.1	30.1	31.1	28.2	28.2	30.3	27.5	29.8	28.3	27.4	30.1	28.0	28.1	28.0	28.3	30.0	30.0	29.1	33.0	33.0	31.1	37.5	37.5	33.3	43.4	43.4	38.3
74	37.6	37.6	39.4	33.5	33.5	34.0	30.9	30.9	32.1	29.1	29.1	30.8	28.0	30.6	29.2	27.8	30.8	28.6	28.7	31.7	29.2	30.7	33.3	30.0	33.5	33.5	31.9	38.4	38.4	34.7	44.3	44.3	39.4
78	38.7	38.7	40.4	34.5	34.5	35.0	31.7	31.7	32.8	29.9	29.9	31.6	28.5	31.2	29.9	28.4	31.4	29.3	29.4	32.5	30.0	31.3	33.9	30.8	34.4	34.4	32.6	39.1	39.1	35.7	45.0	45.0	40.4
82	39.7	39.7	41.3	35.6	35.6	36.0	32.4	32.4	33.5	30.6	30.6	32.4	29.2	31.8	30.4	29.0	32.0	30.2	30.0	33.2	30.4	31.9	34.4	31.5	35.2	35.2	33.2	39.8	39.8	36.6	45.9	45.9	41.3
86	40.6	40.6	42.2	36.5	36.5	37.0	33.3	33.3	34.1	31.3	31.3	33.1	30.0	32.3	31.1	29.5	32.7	31.0	30.6	33.8	31.1	32.5	35.4	32.1	35.9	35.9	34.1	40.4	40.4	37.4	46.7	46.7	42.2
90	41.5	41.5	43.1	37.3	37.3	37.8	34.2	34.2	35.1	31.9	31.9	33.7	30.7	33.0	31.8	30.2	33.6	31.7	31.2	34.3	31.8	33.3	35.8	32.8	36.6	36.6	35.0	41.1	41.1	38.2	47.5	47.5	43.1
94	42.4	42.4	44.0	38.1	38.1	38.6	35.0	35.0	36.0	32.6	32.6	34.2	31.4	33.7	32.4	30.9	34.2	32.2	31.8	34.8	32.4	34.1	36.5	33.4	37.2	37.2	39.1	41.8	41.8	38.9	48.2	48.2	44.0
98	43.3	43.3	44.8	38.8	38.8	39.3	35.8	35.8	36.7	33.4	33.4	34.8	32.0	34.3	33.0	31.6	34.7	32.5	32.4	35.3	33.0	34.8	37.1	34.2	37.8	37.8	39.6	42.4	42.4	39.7	48.8	48.8	44.8

Toelichting: a = huidige situatie gehuwd samenwonenden; b = gehuwd samenwonenden, premieheffing vlg. plan-De Graaf; c = ongehuwd samenwonenden ouder dan 34 jaar. Aangenomen is dat alle aanslagen worden ingevorderd.



van de volksverzekeringen het verzekeringskarakter tot uitdrukking heeft willen brengen, geschiedt de premieheffing, afzonderlijk van de inkomensbelasting, over het premieinkomen (= belastbaar inkomen vermeerderd met de premies voor de AOW en de AWW en verminderd met de uitkeringen krachtens de AOW en de AWW, arbeidsgeschiedheidsaf trek en aftrek wegens onvolledig gezin). In afwijking van het verzekeringskarakter wordt de premie echter afhankelijk van het inkomen bepaald, niettegenstaande het feit dat de uitkering onafhankelijk is van het inkomen. Voor 1980 gelden tot het maximum premie-inkomen (is f. 46.400) percentages van 10,25 voor de AOW-premie en 1,35 voor de AWW-premie. Voor de premie die bij aanslag wordt geheven geldt voorts een speciale premievrijstelling en -reductieregeling, afhankelijk van het inkomensniveau. Men kan derhalve moeilijk volhouden dat bij de premieheffing ter zake van de volksverzekeringen voor het individu nog sprake kan zijn van enige relatie tussen de premie en de toekomstige uitkering. Het individu ervaart de premieheffing doorgaans als een vorm van belasting. Het is wenselijk dat de wetgever zich daarbij aansluit. De premieheffing voor volksverzekeringen zou beter kunnen opgaan in de inkomstenbelasting. De uitkeringen zouden dan ten laste van de algemene middelen komen, evenals bijvoorbeeld de huursubsidies en de studiebeurzen. Door de integratie zou een gelijkmatiger verloop van de lastendruk kunnen worden verkregen dan thans het geval is (zie tabel 2).

### Individualisering van de werknemersverzekeringen

In de werknemersverzekeringen is het equivalentiebeginsel het leidende beginsel gebleven. De burgerlijke staat van de werknemer is van geen belang. Afgezien van een premievrij loongedeelte in de WAO, zijn de premies tot de premiegrenzen uitgedrukt in gelijkblijvende percentages van het loonbedrag. De uitkeringen zijn eveneens tot deze plafonds afhankelijk van het loon. Slechts de Ziekendwetswet is gestoeld op het solidariteitsbeginsel.

Zolang een werknemer of werkneemster verplicht onder de ZFW verzekerd is, wordt een inkomensafhankelijke premie betaald die in geen relatie staat tot de omvang van de aanspraak. Extra premiebetaling door de gehuwde vrouw voegt niets toe aan de aanspraak die haar man reeds aan de ZFW ontleent. Vanuit het gezinsstandpunt beschouwd is deze premiebetaling dus „weggegooid geld”. Voor gehuwd of ongehuwd samenlevenden die elk een premie-inkomen heb-

ben beneden de verzekeringsgrens, kan het gezamenlijke premiebedrag in verhouding tot het bedrag dat zij voor een particuliere verzekering zouden hebben moeten betalen erg hoog worden. Dit kan bij een vergelijking van de lastendruk van de verschillende samenlevingsverbanden met een gelijk inkomen dan ook niet buiten beschouwing blijven. In tabel 3 wordt derhalve een overzicht gegeven van de gecombineerde druk, veroorzaakt door de inkomstenbelasting, premieheffing voor de AOW en de AWW en premieheffing voor de ZFW. Hiervoor is wederom de sedert 1 juli 1980 geldende tabel voor de inkomstenbelasting tot uitgangspunt genomen. Indien door overschrijding van de loongrens van f. 40.250 de verplichte premiebetaling voor de ZFW vervalt, wordt daarvoor een fictieve gezinspremie voor een particuliere verzekering in de plaats gesteld ter grootte van het premie maximum van f. 2.801 uit de ZFW. Behoeft slechts één persoon verzekerd te worden, dan wordt deze premie gehalveerd.

Bij de onderlinge vergelijking wordt rekening gehouden met het feit dat de samenlevingsverbanden van ongehuwden en gehuwden voor de ZFW verschillend worden behandeld. Indien in een samenlevingsverband van gehuwden of ongehuwden de alleenverdiener niet verplicht verzekerd is krachtens de ZFW, dient hij voor zich zelf en zijn partner een particuliere verzekering te sluiten. In de niet-huwelijkse samenleving zal hij dat bovendien moeten doen voor zijn niet in dienstbetrekking werkzame partner, indien hij als alleenverdiener verplicht verzekerd is krachtens de ZFW. In de huwelijkse samenleving is de partner in dat geval automatisch medeverzekerd voor de ZFW. Omdat het werkgeversaandeel in de ZFW (50% van 8,1%) deel uitmaakt van het belastbare loon en omdat het werknemersaandeel niet aftrekbaar is (21), wordt door de premiebetaling wegens ZFW noch de inkomstenbelasting, noch de premie voor de AOW en de AWW gemitigeerd. In de berekening is ervan uitgegaan, dat de vrouw voor de ZFW de status van kostwinner heeft, zodra haar inkomen groter is dan dat van haar man en dat beide inkomens uitsluitend uit looninkomsten bestaan.

Uit tabel 3 blijkt dat de wijze waarop het gezinsinkomen tussen de partners is verdeeld, niet zonder belang is voor de ZFW. De alleenverdiener in een niet-huwelijkse samenleving verdient slechts zijn eigen aanspraak. De partner moet zich

21) Uiteraard kunnen deze premies wel als buitengewone last in aanmerking worden genomen.

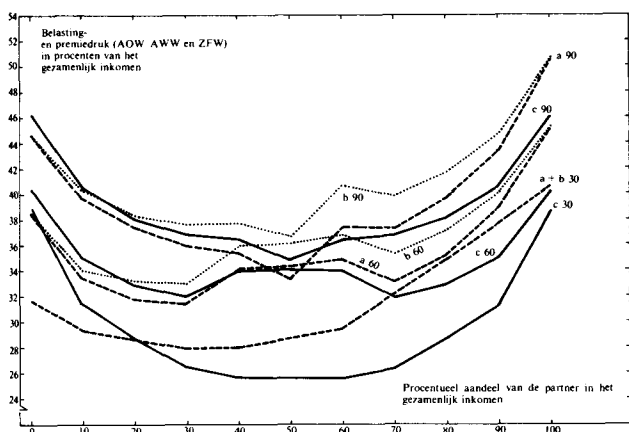
Tabel 3. Gecombineerde druk van inkomstenbelasting en premies AOW, AWW en ZFW in procenten van het onzuivere gezinsinkomen bij een stijgend aandeel van de partner in het gezamenlijk inkomen (vlg. tarieven per 1 juli 1980)

Onzuiver inkomen van het gezin × f. 1.000	Procentueel aandeel van de echtgenote partner in het gezinsinkomen																																
	0			10			20			30			40			50			60			70			80			90			100		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c
22	27.2	27.2	36.3	25.3	25.3	27.6	25.2	25.2	25.6	25.2	25.2	24.0	25.2	25.2	22.5	25.8	25.8	22.1	27.9	27.9	22.5	30.2	30.2	34.0	32.5	32.5	25.6	35.0	35.0	27.6	37.9	37.9	36.3
26	29.6	29.6	37.3	27.4	27.4	29.6	26.7	26.7	27.3	26.7	26.7	25.1	26.7	26.7	24.2	28.8	28.8	24.2	31.1	31.1	25.1	33.8	33.8	27.3	36.6	36.6	29.6	39.4	39.4	37.3			
30	31.6	31.6	38.8	29.3	29.3	31.3	28.6	28.6	28.7	27.9	27.9	26.4	28.0	28.0	25.6	28.7	28.7	25.6	29.5	29.5	25.6	32.1	32.1	26.4	34.9	34.9	28.7	37.7	37.7	31.3			
34	33.5	33.5	39.8	31.2	31.2	32.9	30.1	30.1	30.1	29.3	29.3	27.9	29.2	29.2	27.2	29.9	29.9	26.7	30.9	30.9	27.2	33.0	33.0	27.9	35.8	35.8	30.1	38.6	38.6	32.9			
38	34.3	34.3	40.0	32.8	32.8	34.2	31.5	31.5	31.4	30.5	30.5	29.4	30.5	30.5	28.5	30.9	30.9	27.9	32.2	32.2	28.5	33.6	33.6	29.4	36.5	36.5	31.4	39.8	39.8	34.2			
42	35.0	35.0	37.2	33.5	33.5	34.6	32.9	32.9	32.4	31.8	31.8	30.8	31.6	31.6	29.6	31.9	31.9	29.3	33.2	33.2	29.6	34.5	34.5	30.8	37.4	37.4	32.4	40.3	40.3	34.6			
46	36.1	36.1	38.1	31.1	31.1	33.3	33.6	33.6	32.9	33.0	33.0	32.0	32.6	32.6	30.7	33.1	33.1	30.5	34.0	34.0	30.7	35.4	35.4	32.0	37.9	37.9	32.9	37.6	37.6	32.3			
50	36.5	36.5	38.4	31.7	31.7	32.2	33.3	33.4	33.0	33.5	33.5	32.9	33.2	33.2	31.9	33.4	33.4	31.4	34.0	34.0	31.9	35.8	35.8	32.9	37.4	37.4	33.6	37.7	37.7	33.3			
54	37.1	37.1	39.3	32.3	32.3	33.0	33.8	33.1	32.1	33.8	33.4	34.5	33.3	33.7	34.8	32.9	33.7	34.9	32.5	34.3	35.6	32.9	35.6	37.0	33.3	34.3	35.9	31.8	38.1	39.3	33.8		
58	38.0	38.0	40.0	32.9	32.9	33.5	34.6	31.6	33.0	32.7	31.1	33.6	31.5	34.1	35.7	33.8	34.1	35.7	33.6	34.8	36.5	33.8	33.1	35.0	31.5	34.8	36.8	32.7	38.6	39.8	34.6		
62	38.8	38.8	40.7	33.9	33.9	34.5	35.4	32.0	33.4	33.1	31.6	33.4	32.3	34.2	36.1	34.3	34.5	36.5	34.5	34.9	37.1	34.3	33.2	35.6	32.3	35.5	27.4	33.1	39.1	40.3	35.4		
66	39.5	39.5	41.3	34.7	34.7	35.3	36.1	32.9	34.0	34.0	32.1	34.2	33.1	34.4	36.6	34.9	35.0	37.3	35.3	35.1	27.6	34.9	33.8	36.5	33.1	36.0	38.0	34.0	29.5	40.7	36.1		
70	40.4	40.4	42.3	35.5	35.5	36.1	36.7	23.7	34.9	24.7	32.6	24.7	33.6	32.7	35.0	33.6	35.4	38.1	36.0	33.3	36.0	33.6	34.4	37.0	33.6	36.6	38.5	34.7	40.3	41.5	36.7		
74	41.4	41.4	43.2	36.2	36.2	37.4	34.4	35.6	35.4	33.4	35.1	34.3	33.1	35.7	34.3	35.4	38.3	36.2	33.8	36.8	34.3	35.0	37.6	34.3	37.0	38.9	35.4	41.1	42.2	37.4			
78	42.3	42.3	44.0	37.1	37.1	38.3	35.1	36.3	36.0	34.1	35.8	35.0	33.5	36.3	35.0	35.6	28.6	36.5	34.4	37.6	35.0	35.5	38.1	35.0	37.8	39.7	36.0	41.7	42.9	38.3			
82	43.1	43.1	44.8	38.1	38.1	39.1	35.7	36.9	36.5	34.8	36.5	35.6	34.1	36.7	35.4	32.4	35.4	33.6	35.0	38.1	35.4	36.0	38.6	35.6	38.5	40.4	36.5	42.3	43.5	39.1			
86	43.8	43.8	45.4	38.9	38.9	39.9	36.6	37.5	37.4	35.4	37.1	36.2	34.8	37.2	36.0	32.8	36.0	34.2	35.5	38.7	36.0	36.6	39.1	36.2	39.1	41.1	37.4	42.9	44.0	39.9			
90	44.6	44.6	46.2	39.7	39.7	40.2	38.1	37.4	38.3	38.1	35.9	37.6	36.8	35.4	37.7	36.4	33.3	36.7	34.8	37.4	40.6	36.4	37.3	39.8	36.8	39.7	41.6	38.1	43.4	44.6	40.5		
94	45.4	45.4	47.0	40.4	40.4	40.9	41.2	38.1	29.1	38.8	36.5	38.1	37.3	35.8	28.2	36.8	33.8	37.2	35.2	37.8	40.8	36.8	38.0	40.4	37.3	40.3	42.2	38.8	44.1	45.2	41.2		
98	46.2	46.2	47.7	41.1	41.1	41.5	41.9	38.8	39.8	39.5	37.3	38.7	38.1	36.3	38.6	37.3	34.5	37.5	35.4	38.1	41.0	37.3	38.6	41.0	38.1	40.8	42.7	39.5	44.6	45.8	41.9		

Toelichting: a = gehuwd samenwonenden; b = gehuwd samenwonenden, premieheffing vlg. plan-De Graaf; c = ongehuwd samenwonenden ouder dan 34 jaar.

particulier verzekeren. Wanneer deze echter een bescheiden inkomen gaat verwerven en zelfstandig verzekerd is voor de ZFW ontstaat een niet onbelangrijke drukverlichting. Dit effect treedt niet op in de huwelijksamenleving, omdat de niet-verdienende partner automatisch wordt meeverzekerd. Wanneer het looninkomen van beide partners — ongeacht het karakter van de samenleving — dicht onder de loongrens ligt, is de ZFW-premielast relatief zwaar. Deze daalt onder de gegeven vooronderstelling aanzienlijk wanneer de loongrens wordt overschreden, omdat een particuliere verzekering dan voordeliger is. Zie figuur 2 waarin het verloop van de belasting- en premiedruk (AOW, AWW en ZFW) bij gelijkblijvend inkomen en verschillende rolverdelingen tot uitdrukking wordt gebracht.

*Figuur 2. Gecombineerde druk van inkomstenbelasting en premieheffing voor AOW, AWW en ZFW in procenten van het onzuivere gezinsinkomen bij een stijgend aandeel van de partner in een gegeven gezinsinkomen.*



### Individualisering van andere publiekrechtelijke regelingen

Alhoewel de pensioenregelingen als zodanig veelal geen publiekrechtelijk karakter hebben, zijn door de verplichte deelnemingsbepalingen en de Pensioen- en spaarfondswet zoveel dwingende regels ingebracht, dat het verantwoord is deze regelingen als zodanig te behandelen.

De pensioenpremie (waaronder wordt verstaan het werkgevers- en werknemersaandeel te zamen) en de pensioenuitkering zijn doorgaans gekoppeld aan de omvang van het loon en verhouden zich tot elkaar in overeenstemming met het equivalentiebeginsel. Door introductie van het weduwnaarpensioen en partnerpensioen zullen de gehuwde vrouwen en de ongehuwd samenlevenden in grotere mate gelijkgesteld zijn met de gehuwde mannen dan voordien het geval was. De aanspraken zullen in waarde dan ook minder ver uit elkaar lopen dan zonder deze bijzondere pensioenrechten het geval zou zijn 22). Slechts de ongehuwde alleenstaande is het kind van de rekening. Premieverlaging voor deze categorie werknemers zou een zekere genoegdoening kunnen verschaffen. Dit is evenwel niet wenselijk, omdat onzeker is of zij tot de pensioeningangsdatum deze status zullen behouden. Een naar verhouding hogere pensioenuitkering voor alleenstaanden zou als alternatief derhalve meer recht doen aan hun relatief zwaardere premielast, vooropgesteld dat men de individualiseringsgedachte hier stringent door wil voeren 23).

Sommige publiekrechtelijke regelingen scheppen aanspraken die uit de algemene middelen worden gefinancierd, zonder dat daarvoor een speciale premieheffing geldt. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de huursubsidie, uitkeringen krachtens de Algemene bijstandswet, studietoelagen en -beurzen enz. Deze regelingen hebben alle een inkomensondersteunend karakter. De behoefte aan ondersteuning wordt steeds beoordeeld tegen de achtergrond van het feitelijke samenlevingsverband. Zolang het maatschappelijk een uitge-

maakte zaak is dat de gezinsleden of partners in het samenlevingsverband de eerst aangewezen personen zijn om de gewenste inkomensondersteuning te verschaffen, verdraagt een verdergaande individualisering zich niet met het karakter van deze regelingen. Dit neemt echter niet weg dat een schijnbare individualisering kan worden doorgevoerd, in die zin dat de samenwonenden worden behandeld als individuele alleenstaanden conform het eerder genoemde splitsingsstelsel. Eventueel kan daarbij de gemeenschappelijke huishouding als factor van besparing apart in de beschouwingen worden betrokken. Zo zou bijvoorbeeld voor de huursubsidie het gezamenlijke inkomen en de huur in gelijke parten aan de partners kunnen worden toegerekend, waarna de subsidietafel per partner wordt toegepast.

In de huidige inkomensafhankelijke regelingen is, alhoewel in beginsel van het samenvoegingsstelsel wordt uitgegaan, de gekozen rolverdeling binnen de samenleving niet onbelangrijk. Zo wordt voor toepassing van de huursubsidie het partnerinkomen min of meer als aanhangsel ingebouwd en wordt het subsidiebedrag verlaagd met 15% van hetgeen de werkende gehuwde vrouw méér verdient dan f. 2.100 24). Voor de Algemene bijstandswet blijft een gedeelte van het inkomen van de laagst verdienende partner voor het bepalen van de ondersteuning buiten aanmerking. Ten aanzien van deze en soortgelijke inkomensafhankelijke premievrije uitkeringen kan worden gesteld, dat door de soms per regeling afwijkende definities van het inkomensbegrip en de zelfstandig ontwikkelde progressielijnen, het gecombineerde effect — mede onder invloed van de rolverdeling binnen de samenlevingsvorm — soms dermate grillig wordt dat een betere afstemming op de structuur van de inkomstenbelasting noodzakelijk is 25).

### Conclusies

De Wet op de inkomstenbelasting legt onder invloed van de beperkte zelfstandigheid van de werkende gehuwde vrouw de belastingdruk naar verhouding te zwaar op de gezinnen met een alleenverdiener. Uitgaande van de stelling dat het gekozen samenlevingsverband de relevante maatschappelijke entiteit is die de lasten moet opbrengen, is deze uitkomst in strijd met de gelijkheid en derhalve niet rechtvaardig. Ook de doelmatigheid is er niet mee gediend als in tijden van grote werkloosheid extra arbeidsaanbod ontstaat onder invloed van fiscale prikkels. Slechts daar waar de arbeid beter wordt gedeeld, omdat een zwaarbelaste partner werkzaamheden afstoot ten gunste van minder zwaar belaste personen, kan uit het oogpunt van een betere spreiding van de arbeidsvreugde een gunstig effect worden geregistreerd. Zij die echter het bovenvermelde uitgangspunt niet als het hunne willen onderschrijven, zullen beklemtonen dat de rechtsgelijkheid slechts door individualisering kan worden bereikt.

Door toepassing van een splitsingsstelsel kan worden

22) Zie omtrent het partnerpensioen en weduwnaarpensioen L. G. M. Stevens en P. van Yperen, *Kernpunten van pensioen*, Deventer, 1978, par. 1.4.

23) Bij een pensioenregeling die is gebaseerd op het beschikbare premiesysteem worden dergelijke problemen automatisch opgelost. 24) Deze wijze van inbouw leidt tot merkwaardige effecten. Stel dat een gezin f. 6.000 huur per jaar moet betalen. Als de man alleen f. 30.000 verdient bedraagt de huursubsidie f. 840 (tweede halfjaar 1980). Als de man echter f. 20.000 verdient en zijn vrouw f. 10.000 dan bedraagt de huursubsidie f. 3.480 minus 15% van (f. 10.000 - f. 2100) is per saldo f. 2.295. Is de verhouding f. 15.000: f. 15.000 dan bedraagt de huursubsidie f. 1.545. Deze verschillen zijn onaanvaardbaar, zeker als men bedenkt dat de huursubsidie onderdeel is van het belastbare inkomen van de man, waardoor de progressieverschillen ten gevolge van de rolverdeling nog een extra invloed uitoefenen.

25) Zie hieromtrent o.a. C. H. I. M. Walenkamp in *ESB* van 12 januari 1977, de *Nota over inkomensafhankelijke subsidieregelingen („inkomensprijzen“)*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr. 15 833, en L. G. M. Stevens, op. cit., par. 8.15.



bereikt, dat de fiscus neutraal komt te staan tegenover de gekozen rolverdeling binnen het samenlevingsverband. Een grotere mate van gelijke behandeling van alleenstaanden en partners wordt bereikt door de partners over het hun toegerekende deel van het gezamenlijke inkomen als alleenstaanden te behandelen, terwijl toch het gezin of samenlevingsverband als heffingssubject het uitgangspunt blijft.

Door het gecombineerde premieplafond inzake de premieheffing voor AOW en AWW bij gehuwden dragen deze een relatief lagere premielast dan de ongehuwd samenlevenden indien het gezamenlijke premie-inkomen is gelegen boven het premieplafond. Blokkering van de terugbetaling van de surpluspremie aan gehuwden doet de situatie van de werkende huwelijkspartners aanzienlijk verslechteren in vergelijking met de huidige regeling.

Omdat de premieheffing voor de volksverzekeringen nauwelijks meer het kenmerk van een verzekeringspremie heeft, verdient het de voorkeur de premieheffing te doen opgaan in de belastingheffing, bijvoorbeeld de inkomstenbelasting. Daarbij zou de gecombineerde drukverdeling tussen de inkomensgroepen onderling opnieuw op haar merites kunnen worden beoordeeld. De invloed van de gekozen samenlevingsvorm zou moeten worden geëlimineerd als voor de uitkering het onderscheid gehuwd/ongehuwd zou vervallen. Het regressieve effect van de huidige premieheffing zou bij een vergelijking met een geïntegreerde inkomstenbelasting- en premieheffing scherper in het vizier worden gebracht en dat zou kunnen leiden tot een gelijkmatiger verloop van de belasting- en premiedruk. Een dergelijke integratie zou voorts de vereenvoudiging in de belastingheffing dienen.

Wat betreft de werknemersverzekeringen zijn er bij de ZFW nog mogelijkheden tot een sterkere individualisering. Op rechtvaardigingsgronden is een premiereductie voor de alleenstaande te verdedigen. Het loonafhankelijke karakter van de premieheffing, zonder dat de aanspraak daarvan afhankelijk is, benadrukt echter het solidariteitskarakter. Het doet een situatie ontstaan, die overeenkomt met de premieheffing voor de volksverzekeringen, met dien verstande dat de ZFW slechts werknemers of daarmee gelijkgestelden als verzekerden kent. Integratie met de inkomstenbelasting is daardoor niet zonder meer mogelijk. Wel zou het inkomen een betere heffingsmaatstaf voor de ZFW opleveren dan het loon, omdat er geen reden is de werknemer wiens inkomen voor een relatief groot deel bestaat uit niet uit dienstbetrekking verkregen inkomsten een lagere premie ZFW te laten betalen dan zijn collega met een naar verhouding groot looninkomen. De premieheffing op basis van een dergelijke bredere grondslag zou dan in handen van de belastingdienst moeten worden gelegd.

Voor de overige inkomensondersteunende uitkeringen, waarvoor geen premie behoeft te worden opgebracht, is een nauwgezette coördinatie met de inkomstenbelasting vereist om te voorkomen, dat een te hoge impliciete marginale belastingdruk ontstaat, die de verwerving van een hoger inkomen in de weg staat vanwege een mogelijke toename van de voorkeur voor vrije tijd.