Evaluatie fiscale regeling partneralimentatie

Ministerie van Financiën
Februari 2025

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**4**
2	**Achtergrond en doel van de regeling**	**5**
3	**Werking van de fiscale regeling**	**6**
3.1	Betalen van partneralimentatie	6
3.2	Ontvangen van partneralimentatie	7
4	**Gebruik van de fiscale regeling**	**8**
4.1	Kosten van de regeling (budgettair beslag)	8
4.2	Belastingaangiften partneralimentatie: alimentatiebetalers en alimentatieontvangers	9
4.3	Niet-gebruik door alimentatiebetalers	12
5	**Naleving door belastingplichtigen en ervaren complexiteit**	**14**
5.1	Woongenot en hypotheekrente	14
5.2	Tussentijdse bijstelling van partneralimentatie, benodigde informatie van andere ex-partner en relatie met kinderalimentatie	14
5.3	Doorwerking van partneralimentatie op inkomensafhankelijke regelingen	14
6	**Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Belastingdienst**	**15**
7	**Doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling**	**16**
7.1	Doeltreffendheid	16
7.2	Doelmatigheid	16
8	**Conclusies**	**18**
9	**Bijlage: Toetsingskader fiscale regelingen**	**20**

1 Inleiding

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het evalueren van fiscale regelingen. Een van de fiscale regelingen die nog niet eerder is geëvalueerd, is de aftrekpost 'betaalde alimentatie of andere onderhoudsverplichtingen' in de inkomstenbelasting (hierna: fiscale regeling partneralimentatie). Aangezien deze aftrekpost nauw samenhangt met de ontvangen alimentatie die in de aangifte inkomstenbelasting moet worden aangegeven, worden de inkomsten aan alimentatie in deze evaluatie meegenomen. De evaluatie van de fiscale regeling partneralimentatie is aangekondigd in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). In deze evaluatie ligt de focus op doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling, op de naleving door belastingplichtigen en op de uitvoering, controle en handhaving door de Belastingdienst. Daarnaast wordt het toetsingskader fiscale regelingen toegepast. De evaluatie is uitgevoerd door het Ministerie van Financiën in samenwerking met de Belastingdienst. Deze evaluatie concentreert zich op de fiscale regeling partneralimentatie en niet op partneralimentatie zelf. Ook de (fiscale behandeling van) kinderalimentatie valt buiten de scope van de evaluatie. In de evaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Hoeveel belastingplichtigen maken gebruik van de fiscale regeling partneralimentatie, en hoeveel kost de regeling?
2. Is de regeling doenlijk voor belastingplichtigen en in hoeverre vinden zij de regeling complex?
3. In hoeverre is de regeling uitvoerbaar en handhaafbaar voor de Belastingdienst?
4. In hoeverre is regeling doeltreffend en doelmatig?

2 Achtergrond en doel van de regeling

Partneralimentatie is gebaseerd op de regel dat ex-partners volgens de wet een onderhoudsplicht hebben tegenover elkaar[1]. Als een ex-partner onvoldoende inkomsten heeft om te voorzien in een minimaal niveau van levensonderhoud, heeft deze ex-partner recht op een uitkering. Deze uitkering wordt partneralimentatie genoemd. Na een echtscheiding wordt vastgesteld of een van de ex-partners behoefte heeft aan alimentatie. Als dit het geval is, wordt vervolgens de hoogte hiervan bepaald[2]. De hoogte is afhankelijk van de draagkracht van de alimentatiebetaler en de behoefte van de ontvanger. Draagkracht wordt gemeten aan de hand van het inkomen en vermogen. Hoe meer inkomen en/of vermogen een alimentatiebetaler heeft, hoe meer ruimte er is om alimentatie te betalen. De hoogte van de alimentatie kan onderling worden vastgesteld tussen de ex-partners of door tussenkomst van een rechterlijke uitspraak. Het betalen en ontvangen van partneralimentatie kent in Nederland een lange historie. In 1838 is partneralimentatie ingevoerd en heeft sindsdien diverse hervormingen ondergaan. Vooral de toegenomen economische zelfstandigheid van vrouwen heeft geleid tot hervormingen van partneralimentatie. In 2020 is er voor het laatst een grote hervorming geweest, waarbij onder andere de standaardperiode van alimentatie teruggebracht is van twaalf naar vijf jaar. De hervorming uit 2020 zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd[3]. Deze en eventuele toekomstige hervormingen hebben geen gevolgen voor de werking van de fiscale regeling, maar beïnvloeden wel de mate waarin van de regeling gebruik wordt gemaakt.

In de Wet inkomstenbelasting 2001 is de partneralimentatie opgenomen als aftrekpost. Dit houdt in dat de alimentatiebetaler het bedrag aan alimentatie mag aftrekken als aftrekpost. Dit verlaagt het belastbaar inkomen van de alimentatiebetaler. In het geval van de alimentatieontvanger wordt over de alimentatie juist belasting betaald in box 1. Deze fiscale regeling is een uiting van het draagkrachtbeginsel. Het principe is dat het betalen van alimentatie de draagkracht van de betaler verlaagt. De betaler kan immers niet over dat deel van het inkomen beschikken. Om deze reden wordt de alimentatie afgetrokken van het inkomen, vermindert dit de verschuldigde belasting en verlaagt dit het verzamelinkomen. De draagkracht van de alimentatieontvanger wordt juist verhoogd en daarom wordt de ontvangen alimentatie belast als inkomen in box 1 (net zoals overige uitkeringen). Dit verhoogt het verzamelinkomen. Bij de bepaling van de hoogte van alimentatie wordt rekening gehouden met de fiscale behandeling van alimentatie. Aangezien de fiscale regeling partneralimentatie gevolgen heeft voor het verzamelinkomen heeft het ook gevolgen voor de toeslagen die de alimentatiebetaler en alimentatieontvanger (eventueel) ontvangen.

In het geval van defiscalisering van partneralimentatie (afschaffing van de fiscale regeling partneralimentatie) zou de alimentatiebetaler de alimentatie niet kunnen aftrekken van zijn of haar box 1 inkomen. De ontvanger betaalt vervolgens ook geen belasting over de ontvangen alimentatie. Zoals uit het voorgaande blijkt zou defiscalisering strijdig zijn met het draagkrachtbeginsel en invloed hebben op de werking van inkomensafhankelijke regelingen. Het zou ook betekenen dat de hoogte van de bestaande alimentatie-uitkeringen moeten worden aangepast, omdat de fiscale behandeling is gewijzigd.

[1] Artikel 1:157 BW
[2] Artikel 1:80d BW
[3] https://www.eerstekamer.nl/toezegging/uitvoeren_tussentijdse_evaluatie

3 Werking van de fiscale regeling

3.1 Betalen van partneralimentatie

Belastingplichtigen kunnen in hun belastingaangifte betaalde partneralimentatie opvoeren als persoonsgebonden aftrekpost 'Betaalde partneralimentatie of andere onderhoudsverplichtingen'. Partneralimentatie is opgenomen in artikel 6.3 als onderdeel van Hoofdstuk 6 Persoonsgebonden aftrek in de Wet inkomstenbelasting 2001. Binnen de aftrekpost wordt er onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten betalingen en kosten die wel of niet aftrekbaar zijn. De volgende betalingen en kosten zijn aftrekbaar:

- Periodieke betalingen van partneralimentatie (vast bedrag tenzij dit wordt gewijzigd).
- Een afkoopsom van partneralimentatie aan de ex-partner. In dit geval wordt de alimentatie in één keer betaald.
- Ouderdomspensioen dat als partneralimentatie wordt doorbetaald.
- Woongenot (eigenwoningforfait) en hypotheekrente als de ex-partner blijft wonen in de woning die (deels) eigendom is van de alimentatiebetaler.
- Betalingen voor de verrekening van pensioenrechten, lijfrenten en andere inkomensvoorzieningen waarvan de betaalde premies eerder zijn afgetrokken.
- Bijstand die de Sociale Dienst aan de alimentatieontvanger betaalt en op de alimentatiebetaler heeft verhaald.

Er zijn ook enkele kosten die niet aftrekbaar zijn voor de betaler. Hieronder vallen bijvoorbeeld de advocaat- en proceskosten om de alimentatie vast te stellen, te verlagen of te beëindigen. Een volledig overzicht is te vinden op de website van de Belastingdienst (link[4]). Naast partneralimentatie zijn er ook andere soorten onderhoudsverplichtingen die aftrekbaar zijn. Dit zijn bijvoorbeeld periodieke betalingen bij een verplichting van betalen van schadevergoedingen. Waar in het vervolg wordt gesproken over 'betaalde partneralimentatie' en 'de alimentatiebetaler' wordt tevens de betaalde overige onderhoudsverplichtingen en de betaler ervan bedoeld.

Het volledige bedrag aan partneralimentatie dient in het aangiftebiljet te worden opgenomen. Naast het bedrag aan partneralimentatie wordt de belastingplichtige ook gevraagd om informatie op te geven over degene die de alimentatie ontvangt. Dit betreft de volgende informatie:

- Voorletters, tussenvoegsel en achternaam
- Geboortedatum
- Burgerservicenummer
- Straatnaam, huisnummer, huisletter, toevoeging
- Postcode, woonplaats, woonland.

De aftrekpost partneralimentatie is een persoonsgebonden aftrekpost en kan om die reden niet alleen worden verrekend met inkomen in box 1, maar ook met inkomen

4 https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/relatie_familie_en_gezondheid/relatie/alimentatie/alimentatie_betalen_voor_uw_ex_partner/alimentatie_betalen_voor_uw_ex_partner

in box 2 of box 3. De betaalde partneralimentatie wordt eerst in mindering gebracht op het inkomen in box 1. Als het inkomen in box 1 niet toereikend is, wordt de resterende alimentatie in mindering gebracht op het inkomen in box 3. Als het inkomen in box 3 ook niet genoeg is, wordt de resterende alimentatie, indien mogelijk, in mindering gebracht op het inkomen in box 2. Het eventuele restant kan alsnog het volgende jaar worden afgetrokken van het inkomen in eerdergenoemde volgorde[5].

Als de alimentatiebetaler een nieuwe fiscale partner heeft, kunnen de partners de betaalde alimentatie in de aangifte vrij verdelen tussen de partners. Daarnaast kunnen de ex-partners in het jaar van scheiding ervoor kiezen om het gehele jaar als fiscale partners te worden behandeld. Afhankelijk van hoe fiscale partners de aftrekposten verdelen, kan er een verschil in verschuldigde belasting van de fiscale partners ontstaan. Sinds 2020 is het aftrektarief gemaximeerd. Dit betekent dat de aftrekposten die in de hoogste schijf vallen niet aftrekbaar zijn tegen het tarief in de hoogste schijf (49,5%), maar tegen een lager tarief. In 2022 is dat 40%. Vanaf 2023 geldt het tarief van de eerste schijf.

3.2 Ontvangen van partneralimentatie

De alimentatieontvanger moet de alimentatie opgeven als inkomen in box 1. De volgende alimentatiesoorten moeten door de alimentatieontvanger worden aangegeven in de aangifte:

- Periodieke betalingen van alimentatie.
- Afkoopsommen van alimentatie.
- Huur die de ex-partner voor de huurwoning betaalt.
- Bedragen die de ontvanger krijgt voor verrekening van pensioenrechten of lijfrenten waarvoor de premies zijn afgetrokken.
- Het woongenot (eigenwoningforfait) van de woning. Dit geldt als de ontvanger woont in een woning waarvan de ex-partner (mede)eigenaar is.

Voor de alimentatieontvanger geldt dat kosten die worden gemaakt om alimentatie te ontvangen, aftrekbaar zijn. Dit zijn bijvoorbeeld advocaatkosten en incassokosten. De alimentatieontvanger hoeft informatie over de alimentatiebetaler niet op te geven in de aangifte, zoals het BSN of het adres. Dit moet alleen de alimentatiebetaler doen.

Als een ontvanger van partneralimentatie ook bijstand ontvangt van een gemeente wordt het bedrag van de bijstand verlaagd. Omdat partneralimentatie belast is bij de ontvanger, is wettelijk geregeld dat de gemeente bij de berekening van de af te dragen belasting over de bijstandsuitkering ook de belasting over de partneralimentatie hierin meeneemt. Dit geldt zowel in de situatie waarin de alimentatiebetaler de alimentatie aan de gemeente betaalt als wanneer de betaler rechtstreeks betaalt aan de bijstandsgerechtigde.

---

5 https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/inkomstenbelasting/aftrekposten/persoonsgebonden-aftrek/restant_persoonsgebonden_aftrek/restant_persoonsgebonden_aftrek_vorige_jaren

4 Gebruik van de fiscale regeling

4.1 Kosten van de regeling (budgettair beslag)

Met behulp van aangiftedata van de Belastingdienst is er gekeken naar hoeveel belastingplichtigen gebruik maken van de regeling en hoeveel belastingplichtigen belasting betalen over de ontvangen alimentatie. Op basis hiervan is uitgerekend hoeveel de regeling kost per jaar. De volgende tabel laat de kosten van de regeling zien vanaf 2020 tot en met 2025:

Budgettair beslag fiscale regeling partneralimentatie in € mln. (2020 tot en met 2025)						
Aftrek, belasting en nettoverschil	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Aftrek betaalde alimentatie	282	263	223	208	200	193
Aangegeven ontvangen alimentatie	184	176	166	162	160	156
Budgettair beslag	98	87	57	46	40	37

Tabel 1

Deze kosten worden jaarlijks opgenomen in de bijlage van de miljoenennota. De bedragen tot en met 2022 zijn realisaties, de bedragen vanaf 2023 zijn ramingen. De kosten zijn berekend door de belasting zonder en mét aftrekpost van elkaar af te trekken. Allereerst valt op dat de reeksen aflopen. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van een afnemende grondslag. Kennelijk is er steeds minder sprake van partneralimentatie. Daarnaast zal de komende jaren de omvang van partneralimentatie nog verder afnemen als gevolg van de herziening in 2020 (zie hoofdstuk 2). Tussen de kosten van aftrek van betaalde alimentatie en de opbrengst van ontvangen alimentatie zit een aanzienlijk verschil. Dit heeft diverse oorzaken.

Op de eerste plaats wordt het verschil veroorzaakt door een verschil in grondslag. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn:

- De alimentatiebetaler geeft meer alimentatie aan dan onder deze aftrekpost is bedoeld (b.v. kinderalimentatie);
- De alimentatieontvanger zit in de bijstand en de bijstandsuitkering wordt niet gekort als gevolg van de ontvangen alimentatie, maar wordt verhaald bij de alimentatiebetaler; als de alimentatieontvanger aangifte doet, dan hoeft de ontvangen alimentatie niet te worden aangegeven bij ‘ontvangen alimentatie’, omdat dit bedrag al onderdeel uitmaakt van de bijstandsuitkering;
- De alimentatieontvanger doet geen aangifte (al dan niet terecht);
- De alimentatieontvanger doet wel aangifte, maar geeft de ontvangen alimentatie niet aan;
- De alimentatieontvanger mag bepaalde kosten op de ontvangen alimentatie in mindering brengen.

Het totaal aan aangegeven ontvangen alimentatie was in 2022 zo’n 14% lager dan de afgetrokken alimentatie (inclusief afgetrokken kosten door de alimentatieontvangers). In welke mate de diverse verklaringen precies het verschil veroorzaken is zonder nader onderzoek niet te achterhalen, maar het lijkt erop dat het grootste deel wordt veroorzaakt door belastingplichtigen die hun ontvangen

alimentatie niet aangeven en alimentatieontvangers die geen aangifte (hoeven te) doen.

Ten tweede wordt het verschil tussen de kosten van aftrek van betaalde alimentatie en de opbrengst van ontvangen alimentatie veroorzaakt door het verschil tussen het gemiddelde marginale IB-tarief van de alimentatiebetaler en het marginaal (vaak lagere) IB-tarief van de alimentatieontvanger. De afgelopen jaren is de maximale aftrek in box 1 echter wel verlaagd tot aan het tarief in de 1e schijf van 36,97% (tarief 2024). Dit betekent dat de kosten van de regeling gedaald zijn, aangezien de alimentatiebetaler niet meer het aftrekpercentage van maximaal 49,5% kan toepassen. De inkomensafhankelijke heffingskortingen in de inkomstenbelasting zorgen voor een verder verschil. De alimentatieontvanger kan recht hebben op heffingskortingen waardoor er weinig of geen belasting verschuldigd is. De alimentatiebetaler kan tegelijkertijd wel de gehele alimentatie in aftrek brengen op het inkomen. Door alle voornoemde oorzaken ontstaat er een verschil tussen het gemiddelde marginale tarief aan beide kanten van de regeling, wat kosten met zich meebrengt. In 2022 bedroeg dit verschil ongeveer 4,4% punt, overeenkomend met € 10 miljoen.

4.2 Belastingaangiften partneralimentatie: alimentatiebetalers en alimentatieontvangers

Belastingplichtigen moeten in hun aangifte hun betaalde en ontvangen alimentatie invullen in verschillende rubrieken van de aangifte. De bedragen bij de verschillende rubrieken tellen niet op tot het totaal. Dit wordt veroorzaakt door het gebruik van papieren biljetten, waarbij de onderverdeling van de alimentatie niet hoeft te worden ingevuld. Bij alimentatiebetalers gaat het om € 3 miljoen, bij alimentatieontvangers om € 6 miljoen. De volgende tabel laat beide kanten van de regeling zien voor het jaar 2022:

Belastingaangiften partneralimentatie (2022)		
Aangegeven betaalde partneralimentatie	**Belastingplichtigen**	**Mln. €**
Onderhoudsverplichting woongenot	6.025	5
Onderhoudsverplichting hypotheekrente	3.830	10
Periodieke betalingen alimentatie	47.785	492
Afkoopsom alimentatie	805	39
Betaalde pensioenpremie	1.987	10
Doorberekende bijstand	867	2
Overige onderhoudsverplichtingen	2.770	10
Totaal	**60.136**	**572**
Aangegeven ontvangen partneralimentatie	**Belastingplichtigen**	**Mln. €**
Alimentatie woongenot	4.083	3
Alimentatie hypotheekrente	1.687	4
Ontvangen alimentatie	37.978	469
Totaal	**41.922**	**483**

Verschil tussen aangegeven betaalde en ontvangen partneralimentatie	Belastingplichtigen	Mln. €
	18.214	89

Tabel 2

Uit de aangiftecijfers blijkt ten eerste dat de onderverdeling van alimentatie bij alimentatiebetalers niet gelijk is aan die bij alimentatieontvangers:

- Bij alimentatiebetalers is er een onderscheid gemaakt tussen periodieke betalingen, afkoopsom en betaalde pensioenpremie, terwijl de ontvanger deze gezamenlijk aangeeft als 'ontvangen alimentatie'.
- Bij alimentatiebetalers staat extra 'doorberekende bijstand'. Het gaat hier om gevallen waarbij de alimentatieontvanger minder bijstand ontvangt als gevolg van de alimentatie, maar waarbij de gemeente dit verhaalt op de alimentatiebetaler, in plaats van dat de alimentatiebetaler de alimentatie rechtstreeks aan de alimentatieontvanger betaalt.
- De post bij betalers omvat ook 'onderhoudsverplichtingen' (zoals schadevergoedingen) niet zijnde partneralimentatie.
- Alimentatieontvangers mogen kosten aftrekken voor het ontvangen van alimentatie maar de alimentatiebetalers niet. Deze komen dan ook nog in mindering op de € 483 miljoen. Het gaat om ruim drieduizend ontvangers met totale kosten van € 11 miljoen.

Uit de aangiftecijfers blijkt dat de periodieke betalingen van alimentatie aangegeven door de betaler en ontvanger relatief gezien minder verschillen dan woongenot en hypotheekrente. Bij aangegeven woongenot ontbreekt er voor ongeveer 30% aan belastingplichtigen en bedragen bij de ontvanger en bij de hypotheekrente is dit ongeveer 60%. Bij periodieke betalingen ligt dit percentage een stuk lager. Duidelijk is dat bij het opgeven van woongenot en hypotheekrente er relatief meer afwijkingen zijn dan bij de periodieke betalingen.

Het is opvallend dat het aantal belastingplichtigen dat de alimentatie heeft afgetrokken van het inkomen niet gelijk is aan het aantal belastingplichtigen dat belasting betaalt over een alimentatie-uitkering. Ook de totale bedragen komen niet overeen. Er zijn ruim 18 duizend minder aangegeven partneralimentatie-uitkeringen dan er is aan aangegeven betaalde partneralimentatie. Er wordt ook voor € 89 miljoen meer afgetrokken dan dat er wordt aangegeven als inkomen in box 1. De aftrekbare kosten voor de alimentatieontvanger vergroten dit verschil met nog eens € 11 miljoen.

De twee aftrekposten 'doorberekende bijstand' en 'overige onderhoudsverplichtingen' verklaren samen voor € 12 miljoen het verschil tussen de aangegeven betaalde alimentatie en aangegeven ontvangen alimentatie. De ontvanger van overige onderhoudsverplichtingen zou het ontvangen bedrag onder 'periodieke uitkeringen' moeten aangeven, maar dit bedrag is in de aangifte niet te onderscheiden van andere periodieke uitkeringen. In het geval van doorberekende bijstand ontvangt de alimentatiebetaler van de gemeente een bijstandsuitkering zonder dat daar alimentatie op in mindering is gebracht. De ontvangen alimentatie maakt dan dus onderdeel uit van de bijstandsuitkering. De gemeente verhaalt vervolgens de alimentatie op de ex-partner, die deze kosten als 'doorberekende kosten' kan aftrekken. Er blijft daarom nog € 77 miljoen over aan verschil tussen beide kanten van de regeling.

De aangiftecijfers zijn nader geanalyseerd om verklaringen te vinden voor het verschil tussen beide kanten van de regeling. Hiervoor is het nodig om de

alimentatiebetaler te kunnen koppelen aan de alimentatieontvanger op basis van ingevulde informatie in de aangifte. In een derde van de 60 duizend gevallen ontbreekt een BSN in de aangifte van de alimentatiebetaler. Hierdoor is een eenvoudige koppeling met gegevens van de ontvanger niet mogelijk. In een beperkt deel van de gevallen waarbij een BSN ontbreekt is de ontvanger te achterhalen aan de hand van ingevulde geboortedatum en adresgegevens.

Allereerst is gekeken naar de situatie waarbij de alimentatiebetaler en de ontvanger via het aangegeven BSN van de ontvanger te koppelen zijn en beiden een bedrag aan betaalde/ontvangen alimentatie hebben aangegeven. De volgende tabel laat de aangiftecijfers hiervoor zien:

Belastingaangiften partneralimentatie waarbij de betaler en ontvanger allebei aangifte doen en een bedrag invullen (2022)		
Aangegeven betaalde partneralimentatie	**Belastingplichtigen**	**Mln. €**
Onderhoudsverplichting woongenot	2.174	2
Onderhoudsverplichting hypotheekrente	1.280	3,2
Periodieke betalingen alimentatie	23.529	310
Afkoopsom alimentatie	358	20
Betaalde pensioenpremie	356	3
Doorberekende bijstand	7	0
Overige onderhoudsverplichtingen	261	1
Totaal	**25.883**	**340**
Aangegeven ontvangen partneralimentatie	**Belastingplichtigen**	**Mln. €**
Alimentatie woongenot	2.210	2
Alimentatie hypotheekrente	1.030	3
Ontvangen alimentatie	24.056	323
Totaal	**25.853**	**329**

Tabel 3

Uit deze aangiftecijfers blijkt dat ook als beide ex-partners een bedrag invullen dit niet in alle gevallen aan elkaar gelijk is. Er wordt namelijk voor € 10 miljoen meer aangegeven aan alimentatiebetaling dan aan ontvangen alimentatie (overige onderhoudsverplichtingen weggelaten). Uit de aangiftecijfers blijkt dat beide ex-partners niet altijd hetzelfde bedrag invullen. In 22% van de aangiften is er een verschil van meer dan € 100 tussen wat de alimentatiebetaler en de ontvanger opgeven. In het geval van woongenot wordt in slechtst 25% van alle gevallen hetzelfde bedrag aangegeven.

Naast het niet gelijk zijn van de bedragen komt het ook voor dat er bij de alimentatieontvanger geen bedrag is aangegeven of geen aangifte is gedaan. In dit geval is er dus alleen een bedrag bekend bij de alimentatiebetaler. De volgende tabel laat de aangiftecijfers hiervoor zien:

Belastingaangiften partneralimentatie waarbij er geen bedrag bekend is bij de alimentatieontvanger (2022)		
Aangegeven betaalde partneralimentatie	**Belastingplichtigen**	**Mln. €**
Onderhoudsverplichting woongenot	2.025	1
Onderhoudsverplichting hypotheekrente	1.581	4
Periodieke betalingen alimentatie	7.104	47
Afkoopsom alimentatie	156	5
Betaalde pensioenpremie	395	2
Doorberekende bijstand	315	1
Overige onderhoudsverplichtingen	783	3
Totaal	11.154	59
Verklaard door geen bedrag aangegeven	8.573	38
Verklaard door geen aangifte gedaan	2.581	21

Tabel 4

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er een verschil is van totaal € 59 miljoen tussen de afgetrokken alimentatie en de belaste alimentatie-uitkeringen. Van dit totale bedrag is € 38 miljoen euro te verklaren doordat er geen bedrag is aangegeven door de alimentatieontvanger in de aangifte. De resterende € 21 miljoen euro is te verklaren doordat er geen aangifte is gedaan. Dit kan al dan niet terecht zijn. Wel is het zo dat de Belastingdienst belastingplichtigen een uitnodiging stuurt om aangifte te doen als ze dit het jaar ervoor alimentatie hebben aangegeven. Het is ook mogelijk dat dit komt doordat het bedrag dat de alimentatiebetaler heeft aangegeven onjuist is. Het zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren dat de alimentatiebetaler ook kinderalimentatie heeft aangegeven, terwijl dit niet aftrekbaar is. Dit bedrag is dan ook terecht niet aangegeven aan de kant van de alimentatieontvanger. Het is niet te achterhalen wat hiervoor precies de verklaring is. Er blijft € 8 miljoen over als verschil tussen de alimentatiebetaler en de alimentatieontvanger (€ 77 miljoen minus € 10 en € 59 miljoen, zie tabel 3 en 4). Dit gaat om gevallen waarbij geen BSN van de ontvanger is aangegeven, er sprake is van meerdere ontvangers of waarbij de aftrek verdeeld is tussen de alimentatiebetaler en een nieuwe partner. Deze groep is echter niet of heel moeilijk te onderzoeken. Hiervoor geldt ook dat een precieze verklaring voor het verschil niet gegeven kan worden.

Uit de aangiftecijfers van de regeling blijkt dat wat alimentatiebetalers en alimentatieontvangers opgeven aan alimentatie niet in alle gevallen overeenkomt en ook in sommige gevallen geen aangifte gedaan wordt. Dit kan al dan niet terecht zijn. Daarnaast zijn de verschillen het grootst bij aangegeven woongenot en hypotheekrente vergeleken met reguliere periodieke betalingen. De aangiftecijfers van de regeling laten zien dat er relatief veel fouten gemaakt worden in het gebruik van de regeling en in het doen van aangifte door belastingplichtigen.

4.3 Niet-gebruik door alimentatiebetalers

Naast het verschil tussen het aantal afgetrokken alimentatiebetalingen en de ontvangen alimentatie-uitkeringen, is niet-gebruik van de regeling ook mogelijk. Niet-gebruik betekent dat alimentatiebetalers de alimentatie niet in aftrek brengen op het inkomen, terwijl zij hier wel recht op hebben. Het niet-gebruik van de regeling is echter lastig te bepalen, vanwege het ontbreken van informatie. Er is geen informatie bekend over hoeveel alimentatiebetalers er zijn in het totaal die

recht hebben op het gebruik van de regeling. Het bepalen van alimentatie kan via een rechter verlopen, maar dit hoeft niet. Beide ex-partners kunnen er ook onderling uitkomen. In dit geval ontbreekt er informatie. Er is wel informatie bekend over het aantal scheidingen (bijvoorbeeld CBS-data), maar dit is niet direct gelijk aan het aantal alimentatiebetalers. Ook bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid is er geen overzicht van het totaal aantal vastgestelde alimentatiebetalers. Er is in Nederland wel hulp en rechtsbijstand aanwezig in het geval van scheidingen voor beide ex-partners. Daarnaast heeft de Belastingdienst een Handboek Scheiden[6] gepubliceerd. Het niet-gebruik van de fiscale regeling partneralimentatie zou daardoor ook beperkt kunnen zijn, doordat er gewezen wordt op de regeling (naast andere belangrijke zaken). Dit blijft echter lastig exact te bepalen.

[6] https://ffd.pleio.nl/page/view/8b5336b1-a2c2-4a23-a837-58304143d486/handboek-scheiden

5 Naleving door belastingplichtigen en ervaren complexiteit

Uit de belastingaangiften blijkt dat er relatief veel verschil is tussen wat er door alimentatiebetalers wordt aangegeven over het gebruik van de regeling en wat er door alimentatieontvangers wordt aangegeven. Deze verschillen worden veroorzaakt doordat de ex-partners niet allebei hetzelfde bedrag opgeven, de ontvanger geen bedrag opgeeft of de ontvanger geen aangifte doet. Met name bij het opgeven van woongenot en hypotheekrente zijn grote verschillen zichtbaar. De Belastingdienst geeft aan dat belastingplichtigen de regeling als complex ervaren. De regeling doet ook in bepaalde gevallen een groot beroep op het doenvermogen van burgers. Daarnaast kan er sprake zijn van stress als gevolg van de scheiding, waardoor het doenvermogen negatief beïnvloed wordt. Niet alle adviseurs die zich bezighouden met echtscheidingen kunnen daarbij de fiscale gevolgen overzien, waardoor het advies ontoereikend kan zijn. De complexiteit van de regeling wordt veroorzaakt door een aantal kenmerken van de regeling.

5.1 Woongenot en hypotheekrente

De regeling is met name complex voor belastingplichtigen doordat onder (periodieke) alimentatie ook woongenot en hypotheekrente valt. Het woongenot moet bepaald worden aan de hand van wie van de ex-partners op welk moment waar woont en wie wat betaalt. Dit is voor belastingplichtigen complexer dan een vastgestelde periodieke betaling. Hetzelfde geldt voor de hypotheekrente. Er moeten op voorhand onderlinge afspraken gemaakt zijn over wie de rente en aflossing van de eigenwoningschuld betaalt. Deze bedragen gelden alleen als alimentatie als de afspraken hierover in de echtscheidingsdocumenten zijn vastgelegd. De ervaren complexiteit van de regeling vergroot de kans op verschillen tussen wat beide ex-partners opgeven.

5.2 Tussentijdse bijstelling van partneralimentatie, benodigde informatie van andere ex-partner en relatie met kinderalimentatie

Belastingplichtigen kunnen ook worden geconfronteerd met complexiteit doordat het gebruik van de regeling (meerdere keren) kan wijzigen. Het is mogelijk dat de hoogte van alimentatie wordt bijgesteld aan de hand van afspraken of veranderende inkomens van de ex-partners. Om de regeling volledig en correct te gebruiken hebben beide ex-partners informatie nodig van elkaar. De alimentatiebetaler moet bijvoorbeeld het BSN en de woonplaats van de ontvanger opgeven in zijn aangifte inkomstenbelasting. Deze informatie heeft de alimentatiebetaler niet altijd. Het kan echter voorkomen dat beide ex-partners, door de ervaren complexiteit, niet hetzelfde bedrag invullen. Voor belastingplichtigen kan het onderscheid tussen partneralimentatie en kinderalimentatie ook complex zijn. De partneralimentatie is namelijk wel aftrekbaar, terwijl de alimentatie voor het onderhoud van de kinderen niet aftrekbaar is.

5.3 Doorwerking van partneralimentatie op inkomensafhankelijke regelingen

Als laatste ervaren belastingplichtigen de doorwerking van partneralimentatie op de inkomensafhankelijke regelingen als complex. Partneralimentatie als aftrekpost verlaagt het inkomen in box 1 voor de alimentatiebetaler en het verhoogt dit voor de ontvanger. Dit werkt onder andere door in het recht op of de hoogte van heffingskortingen en inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen. Een hoger

inkomen kan leiden tot minder recht op heffingskortingen en op toeslagen en een lager inkomen tot meer recht op heffingskortingen en op toeslagen. Het kan complex zijn voor belastingplichtigen om deze veranderingen goed te overzien.

6 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Belastingdienst

Voor de Belastingdienst is de fiscale regeling partneralimentatie complex in de uitvoering en lastig handhaafbaar. Hiervoor zijn een aantal redenen.

Uit de steekproef Particulieren over belastingjaar 2022 blijkt dat het nalevingstekort bij betaalde alimentatie 14% bedraagt. Dit betekent dat 14% van de afgetrokken betaalde alimentatie onterecht is. Bij de ontvangen alimentatie bedraagt het nalevingstekort 6,5%. Dit percentage omvat vrijwel alleen de gevallen waarbij er ontvangen alimentatie is aangegeven, en zelden de gevallen waarbij ten onrechte geen ontvangen alimentatie is aangegeven. Er moet immers een reden zijn om te kunnen vragen naar niet aangegeven ontvangen alimentatie.

De fiscale regeling vraagt veel doenvermogen van belastingplichtigen en legt een groot beslag op de capaciteit van dienstverlening en toezicht, vanwege de grote kans op fouten. Het toezicht op de regeling moet de Belastingdienst handmatig uitvoeren, waarbij de Belastingdienst afhankelijk is van de aangeleverde gegevens door beide ex-partners. Dit leidt tot een groot capaciteitsbeslag op de uitvoering. Dit geldt vooral als er sprake is van een complexe situatie en/of als de ex-partners geen eenduidige gegevens aanleveren. De werkelijke feiten en omstandigheden kunnen afwijken van wat er in de aangifte staat. Er is daarbij geen contra-informatie beschikbaar voor de Belastingdienst en vooraf invullen van de aangiften is mede hierdoor ook niet mogelijk.

De tweede reden is dat alimentatieontvangers niet altijd aangifte hoeven te doen of dit ondanks hun aangifteverplichting niet doen. Hierdoor ontbreekt er informatie over de alimentatieontvanger.

Daarnaast is het zo dat als beide ex-partners aangifte doen de koppeling tussen beiden soms moeilijk te maken is, vooral wanneer een ingevuld BSN ontbreekt. Een bemoeilijkende factor is ook dat tussen het indienen van de twee aangiften van de ex-partners een langere periode kan zitten, waardoor beide aangiften tegelijk behandelen niet goed mogelijk is. Als de koppeling wel gemaakt kan worden, blijkt dat de aangegeven bedragen (sterk) van elkaar kunnen afwijken. Het is dan onduidelijk welke van de twee bedragen juist is. De Belastingdienst is dan genoodzaakt dit na te vragen bij de betreffende ex-partners.

Als laatste is partneralimentatie onderdeel van de persoonsgebonden aftrek (PGA) en kan het verdeeld worden tussen fiscale partners. Dit betekent dat de betaalde alimentatie toebedeeld kan worden aan een nieuwe fiscale partner. De Belastingdienst moet dan mogelijk gegevens bij de nieuwe partner opvragen over alimentatie betaald aan de ex-partner.

7 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling

7.1 Doeltreffendheid

Fiscale regelingen worden standaard geëvalueerd op hun doeltreffendheid en doelmatigheid in het kader van het toetsingskader fiscale regelingen. In het geval van de fiscale regeling partneralimentatie is dit kader niet volledig toepasbaar. De regeling heeft namelijk geen specifiek beleidsdoel. Het doel van de regeling is het tot uiting laten komen van het draagkrachtbeginsel. Het draagkrachtbeginsel vormt de basis voor de inkomstenbelasting. Het is in die zin een algemene regeling die zorgt dat alimentatie betalen en ontvangen aansluit bij het draagkrachtbeginsel. Dit betekent dat als alimentatiebetalers de te betalen alimentatie aftrekken van het inkomen door middel van het doen van aangifte de regeling doeltreffend is. Niet-gebruik van de regeling door alimentatiebetalers zou de regeling minder doeltreffend maken. De werkelijke hoeveelheid niet-gebruik is echter niet te bepalen, vanwege het gebrek aan informatie. De impact hiervan op de doeltreffendheid van de regeling is dan ook niet bekend. Er is hulp en rechtsbijstand aanwezig is in het geval van scheidingen voor beide ex-partners en de Belastingdienst heeft een Handboek Scheiden gepubliceerd. Dit beperkt dit waarschijnlijk het niet-gebruik.

Het afschaffen of defiscaliseren van de regeling zou ervoor zorgen dat alimentatie betalen en ontvangen niet meer aansluit bij het draagkrachtbeginsel en zorgt voor een onrechtvaardiger belastingstelsel en stelsel van inkomensafhankelijke regelingen. Het zou betekenen dat bepaalde draagkracht-verhogende inkomsten en draagkracht-verlagende uitgaven niet meer in de heffing van inkomstenbelasting worden betrokken. Dit werkt door naar inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen, omdat bij het verzamelinkomen dan evenmin rekening wordt gehouden met de betaalde of ontvangen alimentatie.

7.2 Doelmatigheid

Op basis van deze evaluatie kan worden geconcludeerd dat de regeling doelmatig is. Het budgettaire beslag van de regeling is relatief klein. Het budgettair beslag van de regeling is de afgelopen jaren afgenomen door het minder voorkomen van partneralimentatie en de beperking van het aftrekpercentage in box 1. Daarnaast is de standaardperiode van alimentatie voor nieuwe gevallen vanaf 1 januari 2020 verlaagd van twaalf naar vijf jaar. Hierdoor zal er op de lange termijn minder van de regeling gebruik worden gemaakt en het budgettaire beslag verder dalen. Er zijn daarnaast geen alternatieven voor de huidige regeling. Het tot uiting laten komen van het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting kan alleen door de huidige fiscale regeling.

Hoewel de regeling is beoordeeld als doelmatig zijn er twee oorzaken die enigszins wat afdoen van de doelmatigheid. Ten eerste verhoogt de persoonsgebonden aftrek (PGA) in plaats van een reguliere aftrekpost de kosten van de regeling enigszins. Als de alimentatiebetaler een (nieuwe) fiscale partner heeft kan de alimentatie onderling worden verdeeld. Afhankelijk van hoe de alimentatie wordt verdeeld, kan er een verschil ontstaan in hoeveel belasting er verschuldigd is. Als de fiscale partner van de alimentatiebetaler een (veel) lager inkomen heeft, kan deze persoon meer recht hebben op heffingskortingen. Het kan voorkomen dat de

alimentatiebetaler helemaal geen recht meer heeft op heffingskortingen. Dit betekent dat als de alimentatie wordt verdeeld met de fiscale partner, er meer recht op heffingskortingen ontstaat en daarmee belasting wordt bespaard. De tweede oorzaak is een relatief groot verschil aan alimentatie tussen de kant van de alimentatieontvangers en de alimentatiebetalers. Het totaal aan aangegeven ontvangen alimentatie was in 2022 ongeveer 14% lager dan de afgetrokken alimentatie. Dit komt doordat ontvangen alimentatie niet wordt aangegeven in de aangifte, er geen aangifte is gedaan of doordat er onterecht alimentatie is aangegeven door de betaler. Hierdoor worden de kosten van de regeling groter, omdat er ofwel belastingheffing aan de kant van de ontvanger ontbreekt of er te veel alimentatie is afgetrokken aan de kant van de betaler.

8 Conclusies

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De fiscale regeling partneralimentatie is doeltreffend. Het doel van de regeling is het tot uiting laten komen van het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting. Als alimentatiebetalers de te betalen alimentatie aftrekken van het inkomen door middel van het doen van belastingaangifte wordt dit doel bereikt. Hetzelfde geldt voor de alimentatieontvanger. Het ontvangen van alimentatie verhoogt de draagkracht en wordt daarom belast in box 1. Niet-gebruik van de regeling door alimentatiebetalers zou de regeling minder doeltreffend maken, maar dit is niet goed te bepalen vanwege een gebrek aan informatie. De impact hiervan op de doeltreffendheid is dan ook niet bekend. Aangezien er in Nederland belastingadviseurs en financiële adviseurs beschikbaar zijn voor alimentatiebijstand en de Belastingdienst een Handboek Scheiden heeft gepubliceerd, beperkt dit waarschijnlijk het niet-gebruik.

De fiscale regeling partneralimentatie is doelmatig. Het budgettaire beslag van de regeling is beperkt en dit zal de komende jaren verder dalen vanwege de verlaging van de standaardperiode van partneralimentatie van twaalf naar vijf jaar. Dit zorgt ook voor een afname van kosten voor de Belastingdienst. Er zijn daarnaast geen alternatieven voor de huidige regeling. Het tot uiting laten komen van het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting kan alleen door de huidige fiscale regeling. Er zijn twee oorzaken die enigszins wat afdoen van de doelmatigheid. Ten eerste zorgt de persoonsgebonden aftrek (PGA) ervoor dat de kosten van de regeling enigszins worden verhoogd. Ten tweede doordat er een relatief groot verschil is in grondslag tussen de kant van de alimentatiebetalers en de alimentatieontvangers. Hierdoor wordt er ofwel te veel alimentatie afgetrokken van het inkomen of er wordt te weinig belasting geheven over de alimentatie-uitkeringen.

Naleving door belastingplichtigen en ervaren complexiteit

De regeling is complex voor belastingplichtigen om na te leven. De regeling doet ook in bepaalde gevallen een groot beroep op het doenvermogen en kan samenvallen met de stress van een scheiding. De regeling is complex voor belastingplichtigen door:

1. Het bepalen en opgeven van het woongenot en hypotheekrente in de belastingaangifte.
2. Tussentijdse bijstelling van partneralimentatie waardoor aangiften moeten worden gewijzigd, de benodigde informatie van de ex-partner en verwarring met kinderalimentatie.
3. Doorwerking van de regeling en de belastingaangifte op de inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Belastingdienst

De regeling is complex voor de Belastingdienst en is beperkt handhaafbaar. Hier zijn een aantal redenen voor:

1. Het toezicht van de regeling moet de Belastingdienst handmatig uitvoeren, waarbij ze afhankelijk is van de aangeleverde gegevens door beide ex-partners. Er is geen contra-informatie beschikbaar voor de Belastingdienst om deze gegevens voorafgaand te controleren of om de aangifte vooraf in te vullen. De kans op fouten is dan ook groot, vooral bij complexe situaties en geen eenduidige aangegeven gegevens in de aangiften.
2. Alimentatieontvangers hoeven niet altijd aangifte te doen of doen dit niet. Hierdoor ontbreekt er informatie aan de kant van de alimentatieontvanger en dus de controlemogelijkheid.
3. Ontbreken van informatie als beide ex-partners aangifte doen. De koppeling maken tussen beide ex-partners wordt daarom bemoeilijkt. Als de koppeling gemaakt kan worden, blijkt dat de aangegeven bedragen (sterk) van elkaar kunnen afwijken. Het is dan onduidelijk welke van de twee bedragen juist is. De Belastingdienst is dan genoodzaakt dit na te vragen bij de betreffende ex-partners.
4. Als laatst is partneralimentatie onderdeel van de persoonsgebonden aftrek (PGA) en kan het verdeeld worden tussen fiscale partners. Dit betekent dat de betaalde alimentatie toebedeeld kan worden aan een nieuwe fiscale partner, waardoor de Belastingdienst gegevens bij de nieuwe partner moet opvragen over alimentatie betaald aan de ex-partner.

9 Bijlage: Toetsingskader fiscale regelingen

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

Ja. Zonder de fiscale regeling partneralimentatie wordt het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting aangetast. Het draagkrachtbeginsel is een van de kerneigenschappen van het Nederlands belastingstelsel. Afschaffing van de regeling zou leiden tot een onrechtvaardiger belastingstelsel.

2. Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Ja. Om het draagkrachtbeginsel tot uiting te laten komen in de inkomstenbelasting in het kader van het betalen en ontvangen van partneralimentatie is de fiscale regeling partneralimentatie noodzakelijk.

3. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Ja. Het doel van de regeling is het tot uiting laten komen van het draagkrachtbeginsel. Het draagkrachtbeginsel vormt de basis voor de inkomstenbelasting.

4. Instrumentkeuze

4a. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Ja. Een aftrekpost en het belasten van de ontvangen alimentatie in de inkomstenbelasting is de enige manier om het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting tot uiting te laten komen.

4b. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Niet van toepassing. Het tot uiting laten komen van het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting kan alleen door de huidige fiscale regeling.

4c. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Niet van toepassing. Het tot uiting laten komen van het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting kan alleen door de huidige fiscale regeling.

5. Is de maatregel doeltreffend?

De regeling is doeltreffend.

6. Is de maatregel doelmatig?

De regeling is doelmatig.

7. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Ja.

8. Is een horizonbepaling aan de orde?

Nee.