

36 735

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale verzamelwet 2026)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 2 juli 2025

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Technische maatregelen op pensioengebied	2
3.	Wijziging kwalificerende buitenlandse belastingplichtige	2
4.	Samenloop werkkostenregeling en aftrekbeperking voor gemengde kosten	3
5.	Aanpassing bezwaarmogelijkheid niet verrekende belasting	4
6.	Correctiemaatregel uitspraak HR in de omzetbelasting	5
7.	Wijziging van de kleineondernemersregeling btw	6
8.	Bezwaar en beroep tegen een voldoening van nihil in de omzetbelasting	6
9.	Reparatie boete bij naheffing	7
10.	Wijzigingen in de Wet belastingen op milieugrondslag	7
11.	Verduidelijking pleegkindebegrip voor toeslagen	7
12.	Aanpassing ANBI-regeling en invoering portal	8
13.	Tegengaan misstanden in de uitzendsector	11
14.	Herstel samenhang motorrijtuigenbelasting en provinciale opcenten	12
15.	Nabestaandenregeling bij de compensatieregeling selectie aan de poort	12
16.	Wijzigingen Overige Fiscale Maatregelen 2020	13
17.	Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen	13

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, NSC en BBB.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. Technische maatregelen op pensioengebied

De leden van de fractie van NSC vragen naar de mogelijkheid en wenselijkheid van het loslaten van de maxima op indexaties voor pensioenaanspraken en pensioenrechten ondergebracht bij pensioenfondsen die niet invaren waardoor de regels van het financieel toetsingskader van toepassing blijven. Ook vragen deze leden naar de potentiële extra belastinginkomsten die hiermee gemoeid zouden zijn. Voor pensioenfondsen die niet invaren blijft het mogelijk om bestaande bijstortverplichtingen en toeslagovereenkomsten op bestaande opgebouwde en ingegane pensioenen te continueren. Dit betekent dat werkgevers nog premies of koopsommen kunnen betalen aan het pensioenfonds ter nakoming van deze bestaande verplichtingen. Hiervoor geldt wel dat de bestaande fiscale begrenzings (zoals indexatiebegrenzings) blijven gelden. Als de fiscale indexatiebegrenzings worden geschrapt leidt dat tot een verruiming van het fiscale kader. De facto gelden er dan namelijk geen fiscale begrenzings meer voor het indexeren van die pensioenaanspraken of -rechten. Dat zou een substantiële budgettaire derving betekenen.

De leden van de fractie van NSC geven aan dat enkele koploperspensionfondsen nauwelijks aandacht hebben besteed aan het eventuele verlies van fiscale inhaalruimte door het invaren. Deze leden vragen of het kabinet hiermee bekend is en wat wordt gedaan om te voorkomen dat deelnemers fiscale mogelijkheden verliezen. Het kabinet is niet bekend met deelnemerscommunicatie van koploperspensionfondsen op het punt van fiscale inhaalruimte.

In de praktijk is wel zo dat deze fiscale inhaalruimte voor deelnemers bij pensionfondsen vaak maar beperkt aanwezig is (vanwege de versobering van het fiscale kader voor pensioenopbouw over de achterliggende jaren) en doorgaans niet wordt gebruikt. Daarnaast is zeer complexe wetgeving nodig om het gebruik van fiscale ruimte voorafgaand aan invaren mogelijk te maken.

Mede door deze genoemde punten is destijds de afweging gemaakt om na invaren het gebruik van de inhaalruimte voorafgaand aan invaren niet meer mogelijk te maken. In de nota naar aanleiding van het verslag is dit ook toegelicht.¹

Wel kan eventuele fiscale ruimte mogelijk wel via de derde pijler worden benut. Dat neemt niet weg dat het kabinet het wenselijk vindt dat deelnemers hierop gewezen worden. Daarom brengt het kabinet dit onder de aandacht bij pensioenuitvoerders zodat zij kunnen inschatten in hoeverre dit voor de deelnemers relevant is.

3. Wijziging kwalificerende buitenlandse belastingplichtige

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel personen naar verwachting in het belastingjaar 2025 zullen kwalificeren als kwalificerende buitenlandse belastingplichtige (KBB). Het aantal KBB voor het jaar 2025 is nog niet bekend, aangezien het belastingjaar 2025 nog niet verstreken is. Ook over het jaar 2024 zijn op dit moment nog niet voldoende cijfers beschikbaar. Op basis van historische gegevens wordt verwacht dat in 2025 circa 140.000 buitenlandse belastingplichtigen kwalificeren als KBB. Daarnaast kwalificeren naar schatting nog eens 20.000 migrerende belastingplichtigen als KBB voor de niet-Nederlandse periode in het migratiejaar.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 7, p. 192–194.

De leden van de fractie van de VVD informeren naar de verdeling van kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen over de aangewezen lidstaten en landen. De meeste KBB zijn afkomstig uit de volgende woonlanden (cijfers belastingjaar 2023, ingediende en definitieve aangiftes):

Woonland	Aantal personen
Polen	63.358
Duitsland	31.741
België	22.086
Roemenië	19.392
Bulgarije	3.275
Hongarije	2.393
Spanje	1.979
Slowakije	1.651
Letland	1.484
Portugal	1.216
Litouwen	1.207

Deze woonlanden vormen samen 97% van de totale KBB-populatie in 2023. In overige landen wonen minder dan 1.000 KBB. Het aantal mensen uit Polen is in de afgelopen jaren het sterkst afgenomen (van 87 duizend in 2019 naar 63 duizend in 2023), en het aantal mensen uit Roemenië is het sterkst toegenomen (van 13 duizend in 2019 naar 19 duizend in 2023).

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de ontwikkeling is geweest in het aantal KBB over de periode 2019 tot en met 2024. De trend over de periode 2019–2023 laat een redelijk constant aantal zien in het aantal KBB (definitief vastgesteld op aanslag én aangiften in behandeling), uitgesplitst naar buitenlandse belastingplichtigen (aangifte C) en migranten (aangifte M):

Belastingjaar	Buitenlandse belastingplichtigen	Migranten	Totaal
2019	139.407	22.869	162.276
2020	135.600	20.604	156.204
2021	139.342	19.466	158.808
2022	144.371	19.105	163.476
2023	136.421	17.460	153.881

De aantallen in bovenstaande tabel zijn nog niet allemaal definitief. Vooral in 2023 is er nog een verhoging in het aantal personen te verwachten, richting circa. 160.000 personen in totaal. Van de totale groep KBB per jaar bestaat ongeveer 25% uit nieuwe KBB.

4. Samenloop werkkostenregeling en aftrekbeperking voor gemengde kosten

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier de nieuwe discretionaire bevoegdheid van de inspecteur ten aanzien van het vervallen van de delegatiebepaling in het Uitvoeringsbesluit inkomstenbe-

lasting 2001 (UBIB 2001) zorgt voor eenheid van beleid en gelijke behandeling. De voorgestelde wijziging is een verlichting van de administratieve lasten voor de burger. De bepaling in het UBIB 2001 is komen te vervallen omdat deze niet langer noodzakelijk is. Het huidige uitgangspunt van de wet is dat de inkomensverklaring (IKV) in alle gevallen verplicht is. De bepaling in het UBIB 2001 stelde daarom regels wanneer de verplichte IKV vanwege doelmatigheidsredenen achterwege kan blijven. Door de voorgestelde wijziging van artikel 7.8 Wet inkomstenbelasting 2001 in de Fiscale verzamelwet 2026 (FVW 2026) is de IKV echter niet langer verplicht, tenzij de inspecteur hier uitdrukkelijk om verzoekt. Daardoor hoeven geen regels meer gesteld te worden over wanneer de IKV achterwege kan blijven. De wijziging in de FVW 2026 is mede ingegeven door de uitvoeringsproblematiek die is ontstaan bij de verwerking van IKV's. De controle op de aanwezigheid en volledigheid van de IKV's leidt tot een disproportionele belasting van de uitvoering. De voorgestelde wijziging biedt ruimte om het toezicht op de IKV te beperken in gevallen waarin materieel aan de voorwaarden voor KBB wordt voldaan, zonder dat de controlemogelijkheden van de Belastingdienst worden aangetast. De nieuwe discretionaire bevoegdheid van de inspecteur maakt het mogelijk dat de belastingplichtige op andere wijze dan met een IKV aannemelijk maakt dat aan de voorwaarden voor KBB wordt voldaan. De nieuwe bevoegdheid biedt meer ruimte voor maatwerk en vermindert de uitvoeringsdruk, zonder afbreuk te doen aan de controleerbaarheid van de regeling. De beoordeling of een IKV wordt opgevraagd, zal plaatsvinden op basis van een afweging van relevante feiten en omstandigheden. De toepassing van de discretionaire bevoegdheid wordt ondersteund door centrale richtlijnen, vaktechnische overleggen en interne kennisdeling binnen de Belastingdienst. Daarbij wordt gestreefd naar een evenwichtige en proportionele toepassing. De uniforme toepassing wordt geborgd door beleidsmatige kaders en monitoring, zodat vergelijkbare gevallen op gelijke wijze worden behandeld. De discretionaire bevoegdheid wordt uitgeoefend binnen een beleidsmatig kader dat gericht is op rechtszekerheid, gelijke behandeling en uitvoerbaarheid. De Belastingdienst werkt aan de nadere invulling van de beoordelingscriteria, waarbij onder meer wordt gekeken naar risico, herhaalde kwalificatie in voorgaande jaren en de beschikbaarheid van alternatieve bewijsstukken. Door deze aanpak wordt gewaarborgd dat belastingplichtigen in vergelijkbare situaties op gelijke wijze worden behandeld, met ruimte voor maatwerk waar dat nodig is.

5. Aanpassing bezwaarmogelijkheid niet verrekende belasting

De leden van de fractie van de VVD vragen om een toelichting met betrekking de wijziging van het ambtshalve beleid in het Besluit Fiscaal Bestuursrecht en op welke datum naar verwachting deze wijziging wordt gepubliceerd. In de fiscaliteit kunnen financiële beschikkingen (fiscale beschikkingen) in het algemeen op twee manieren in het voordeel van de belastingplichtige worden gewijzigd via (een uitspraak op) bezwaar of via ambtshalve vermindering. Een ambtshalve vermindering is vaak de aangewezen mogelijkheid in het geval de fiscale beschikking (door het verloop van de bezwaartermijn) onherroepelijk is geworden. Bij sommige fiscale beschikkingen is echter niet een vermindering, maar een verhoging van het bedrag van die beschikking in het voordeel van de belastingplichtige. Dit geldt bijvoorbeeld bij verliesbeschikkingen of voorheffingenbeschikkingen. Hoe hoger het bedrag van deze fiscale beschikking, hoe meer de belastingplichtige kan verrekenen met zijn belastingaanslag (waardoor minder belasting is verschuldigd). De mogelijkheid van ambtshalve verhoging van verliesbeschikkingen of voorheffingenbeschikkingen is geregeld in beleid (paragraaf 23, vijfde lid, onderdeel b en c Besluit Fiscaal Bestuursrecht). Dit geldt echter nog niet voor de bedragen

inzake de deelnemingsverrekening, de verrekening bij buitenlandse ondernemingswinsten en de verrekening bij voordelen uit hoofde van een gecontroleerd lichaam (nog niet verrekende belasting). Omdat een ambtshalve verhoging van nog niet verrekende belasting ook benodigd kan zijn in de praktijk, zal ook dit in het ambtshalve beleid worden opgenomen (onder dezelfde voorwaarden als vermeld in paragraaf 23, vijfde lid, onderdeel b en c Besluit Fiscaal Bestuursrecht). Dit vindt plaats via een wijziging van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht. Deze wijziging is beoogd voor het eerste kwartaal van 2026 en sluit daarmee aan bij de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

6. Correctiemaatregel uitspraak HR in de omzetbelasting

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het voor winstbeogende ondernemers steeds duidelijk is geweest dat ze de voordruk-btw op investeringsgoederen mogelijk weer moeten terugbetalen. Verder vragen deze leden om hoeveel gevallen het daarbij gaat en welk beroep er wordt gedaan op het doenvermogen van deze ondernemers.

Na het arrest van de Hoge Raad van 14 april 2023² (HR-arrest) is in het beleidsbesluit van 19 april 2023³ goedgekeurd dat winstbeogende ondernemers de btw-vrijstelling mochten (blijven) toepassen. In dit beleidsbesluit is ook aangegeven dat het HR-arrest aanleiding geeft om te bezien of de Wet op de omzetbelasting 1968 (OB 1968) kan worden aangepast om de vrijstelling voor leveringen en diensten van sociale en culturele aard te handhaven voor bepaalde winstbeogende instellingen⁴. Ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van de goedkeuring in het beleidsbesluit, hebben ervoor gekozen om hun diensten (tijdelijk) btw-belast aan te bieden. Via het beleidsbesluit waren zij vooraf ervan op de hoogte dat btw-heffing slechts tijdelijk mogelijk zou kunnen zijn als de Wet OB 1968 zou worden aangepast. Met de gevolgen van hun keuze (waaronder een eventuele herziening van btw) hebben zij dus vooraf rekening kunnen houden.

Daarnaast heeft het HR-arrest toentertijd veel aandacht gekregen in de sector en de fiscale adviespraktijk. Fiscaal adviseurs waren op de hoogte van de impact en de reikwijdte van het arrest en de daaropvolgende goedkeuring in het beleidsbesluit. Bovendien is met meerdere koepelorganisaties, voorafgaand aan de aanpassing in de Wet OB 1968, overleg gevoerd over het arrest en de mogelijke aanpassingen in de Wet OB 1968 en de daaraan verbonden consequenties. Ook heeft een internetconsultatie plaatsgevonden zodat alle betrokken partijen ook langs deze weg vroegtijdig kennis hebben kunnen nemen van de voorgenomen wetsaanpassing.

Ten derde moet de aanpassing ervoor zorgen dat het beleid voor de aangewezen instellingen in het sociaal of maatschappelijk domein eenduidig en voor iedereen hetzelfde is. Winstbeogende en niet-winstbeogende instellingen worden op deze manier voor de btw op eenzelfde manier behandeld. Het eventueel afzien van btw-herziening op investeringsgoederen zou betekenen dat een relatief kleine groep, te weten winstbeogende instellingen die sinds 20 april 2023 btw-belast presteren, een concurrentievoordeel zou verkrijgen ten opzichte van de niet-winstbeogende instellingen die verplicht onder de reikwijdte van deze btw-vrijstelling (bleven) vallen. Dit acht dit kabinet onwenselijk. Het is niet mogelijk om een inschatting te maken van het aantal ondernemers dat btw over investeringsgoederen zal moeten herzien. Investe-

² HR 14 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:460.

³ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 19 april 2023 over aangewezen instellingen die winst beogen en de omzetbelasting (Stcrt. 2023, 12111).

⁴ Winstbeogende instellingen als bedoeld in de Algemene aantekening, derde alinea, opgenomen in Bijlage B bij het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968.

ringsgoederen worden in de regel door ondernemers administratief bijgehouden, maar alleen bij een wijziging in gebruik voor btw-belaste en btw-vrijgestelde prestaties binnen de herzieningsperiode volgt een herziening van de btw-vooraftrek en verwerking daarvan in de btw-aangifte. Of, en in welke mate, ondernemers in de relatief korte periode investeringsgoederen hebben aangeschaft is niet bekend. Een herziening van de btw-vooraftrek doet slechts een gering beroep op het doenvermogen van ondernemers. Zoals hierboven benoemd, moeten ondernemers het gebruik van aangeschafte investeringsgoederen al voor verschillende (fiscale) doeleinden administratief bijhouden. In het kader van de btw vindt voor deze goederen zo nodig één keer per jaar, in de laatste aangifte, gedeeltelijke herziening van de btw-vooraftrek plaats. Ondernemers die investeringsgoederen in wisselende verhouding voor btw-vrijgestelde en btw-belaste prestaties gebruiken, moeten nu al jaarlijks hun btw-vooraftrek herzien. Van deze groep wordt geen aanvullende handeling gevraagd. Ondernemers die hun investeringsgoederen altijd in dezelfde verhouding voor btw-vrijgestelde en/of btw-belaste prestaties gebruiken, zullen door de voorgestelde wetswijziging eind 2026 één of meerdere jaren (na het jaar van aanschaf vier jaar voor roerende zaken, respectievelijk negen jaar voor onroerende zaken) een herziening van btw-vooraftrek moeten aangeven. Maar zoals hiervoor vermeld, heeft deze groep winstbeogende instellingen hier sinds het HR-arrest mee rekening kunnen houden.

7. Wijziging van de kleineondernemersregeling btw

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering overweegt te kijken naar een verhoging of jaarlijkse indexatie van de omzetgrens van de kleineondernemersregeling om Nederland weer in de pas te laten lopen met de landen om ons heen. De nationale omzetsdrempels van de lidstaten variëren van ongeveer € 8.000 tot € 85.000 (bijv. in België en Duitsland is de grens € 25.000 resp. € 22.000). In 2020 is de Nederlandse omzetsdrempel vastgesteld op een budgettair neutraal bedrag, ten opzichte van de regeling die daarvoor van kracht was, van € 20.000. De implementatie van de Richtlijn kleineondernemersregeling vormde geen directe aanleiding om de omzetsdrempel aan te passen. Een jaarlijkse inflatiecorrectie wordt niet overwogen. Het introduceren van een jaarlijkse inflatiecorrectie zou de regeling complexer maken, zeker gelet op de doelgroep. De kleineondernemersregeling wordt in 2026 geëvalueerd. Daarbij zal ook bezien worden of de omzetsdrempel aanpassing behoeft.

8. Bezwaar en beroep tegen een voldoening van nihil in de omzetbelasting

De leden van de fractie van de VVD vragen welke afweging wordt gemaakt om kennisgroepstandpunten van de Belastingdienst wel of niet te codificeren. Daarnaast vragen deze leden of er een overzicht gegeven kan worden van de gepubliceerde kennisgroepstandpunten, waarbij wordt aangegeven waarom er wel of (nog) niet is overgegaan tot codificatie. De kennisgroepstandpunten van de Belastingdienst betreffen wetsinterpretierend beleid. Met dit beleid wordt, wegens in de fiscale praktijk opkomende rechtsvragen, door de Belastingdienst een nadere uitleg gegeven van wet- en regelgeving. Dit beleid biedt daarmee een bepaalde vorm rechtszekerheid aan de belastingplichtige en draagt bij aan de rechtseenheid in de uitvoering. Kennisgroepstandpunten zijn echter niet bindend buiten de Belastingdienst. Een belastingplichtige kan een ander standpunt innemen. Uiteindelijk is de wetsinterpretatie van de belastingrechter leidend. Gezien deze achtergrond ligt het niet in de rede om ieder kennisgroepstandpunt te codificeren. Er is geen lijst beschikbaar van

kennisgroepstandpunten inclusief de afweging om wel of niet te codificeren in wet- en regelgeving.

Kennisgroepstandpunten van de Belastingdienst kunnen in bepaalde gevallen wel een signalerende functie hebben aan de wetgever, zoals in het onderhavige geval. Het betreffende kennisgroepstandpunt gaf aan dat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de rechtsbescherming bij een aangifte omzetbelasting met een saldo van nihil. Het kabinet acht het hebben van toegang tot de rechter zodanig principieel dat het passend is om de wetgeving daaromtrent te verduidelijken. Om die reden kiest het kabinet in dit specifieke geval ervoor om het kennisgroepstandpunt te codificeren.

9. Reparatie boete bij naheffing

De leden van de fractie van de BBB vragen of nu alle categorieën geneesmiddelen waarvan het de bedoeling is dat die onder het verlaagde btw-tarief vallen in de wet zijn opgenomen en of er nog andere correcties nodig zijn. De voorgestelde wetswijziging ziet op het enige product waarvan bekend is dat onbedoeld de wettelijke basis voor de toepassing van het verlaagde btw-tarief ontbreekt. Er zijn geen andere correcties uit te voeren.

10. Wijzigingen in de Wet belastingen op milieugrondslag

De leden van de fractie van de VVD constateren dat de fiscaal vertegenwoordiger een verzoek indient bij de inspecteur tot het verkrijgen van een vergunning. De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer de Kamer wordt betrokken bij de algemene maatregel van bestuur waarin nader wordt omschreven wat de vereisten zijn waaraan deze vergunning moet voldoen en wat de stappen zijn voor de voorbereiding van deze algemene maatregel van bestuur.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat een kennisgever, die niet in Nederland is gevestigd, een fiscaal vertegenwoordiger aanstelt. De fiscaal vertegenwoordiger treedt dan op als belastingplichtige ten behoeve van degene die afvalstoffen overbrengt naar het buitenland. Voor het aanstellen van een fiscaal vertegenwoordiger zal door de kennisgever een verzoek moeten worden ingediend bij de Inspecteur. Bij goedkeuring van het verzoek wordt een vergunning verstrekt door de Inspecteur aan de fiscaal vertegenwoordiger.

Er is bewust voor gekozen om de technische aspecten van deze maatregel verder uit te werken in een algemene maatregel van bestuur. Dit is consistent met vergelijkbare bepalingen in de Wet belastingen op milieugrondslag, waarbij een fiscaal vertegenwoordiger moet worden aangesteld. In de algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke gegevens het verzoek van de kennisgever moet bevatten en aan welke voorwaarden een fiscaal vertegenwoordiger moet voldoen. Ook wordt in de algemene maatregel van bestuur uitgewerkt onder welke omstandigheden een vergunning kan worden gewijzigd of worden ingetrokken door de Inspecteur. De uitwerking van deze algemene maatregel van bestuur zal in werking treden per 1 januari 2026.

11. Verduidelijking pleegkindbegrip voor toeslagen

De leden van de fractie van de BBB vragen of het voorstel ter verduidelijking van het pleegkindbegrip voor toeslagen met terugwerkende kracht komt te gelden. Het voorstel regelt dat er voor de uitzondering voor gering inkomen van (pleeg)kinderen geen onderscheid wordt gemaakt tussen pleegkinderen voor wie wel en pleegkinderen voor wie geen pleegvergoeding wordt ontvangen. Met deze wijziging wordt de huidige

uitvoeringspraktijk gecodificeerd. Hoewel het wetsvoorstel formeel gezien geen terugwerkende kracht heeft, wordt er in de huidige praktijk dus al geen onderscheid gemaakt tussen pleegkinderen en heeft het in die zin materiële terugwerkende kracht.

12. Aanpassing ANBI-regeling en invoering portal

De leden van de fractie van de VVD constateren dat in het rapport van de evaluatie van de ANBI- en SBBI-regelingen wordt aangegeven dat vanwege de beperkte beschikbaarheid van data en het geringe toezicht door de Belastingdienst geen eenduidige uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen. Zij vragen hoe het kan dat de begeleidingscommissie heeft ingestemd met het voorstel dat Berenschot zich uitsluitend mocht baseren op deze beperkte gegevens van de Belastingdienst. De vraag van deze leden heeft betrekking op het rapport «evaluatie ANBI- en SBBI-regelingen» van Berenschot dat ik 23 april jl. naar uw Kamer heb gestuurd.⁵ Het Ministerie van Financiën heeft aan Berenschot gevraagd om te onderzoeken of de ANBI- en SBBI-regelingen doeltreffend en doelmatig zijn. Daarnaast zijn ook een aantal deelvragen gesteld over diverse onderwerpen. Bijvoorbeeld het doelbereik van de regelingen, het gebruik van de regelingen, het effect van doorgevoerde wijzigingen in de regelingen, de werking van de huidige renseigneringsverplichting en de verbetermogelijkheden van de regelingen.⁶ Berenschot concludeert dat onder andere vanwege de beperkte beschikbaarheid van data geen harde uitspraak kan worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANBI-regeling. Ook met betrekking tot de SBBI-regeling wordt aangegeven dat vanwege het ontbreken van cijfers het niet mogelijk is om aan te geven of de regeling doeltreffend en doelmatig is. Wel blijkt uit de gesprekken die Berenschot heeft gevoerd dat het aanvraagproces voor de ANBI-status als doeltreffend zou kunnen worden beschouwd. Instellingen die het algemeen nut beogen, worden over het algemeen daadwerkelijk als dusdanig aangemerkt en krijgen een ANBI-beschikking. In de fase na toekenning van de ANBI-status is er weinig tot geen zicht op de mate van doeltreffendheid. Berenschot heeft voor het onderzoek gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve dataverzameling. Door de Belastingdienst zijn onder andere gegevens aangeleverd over de interne organisatie en het doelbereik en gebruik van de ANBI-regeling. Daarnaast heeft Berenschot onder andere interviews afgenomen en vragenlijsten bij (ex-)ANBI's, SBBI's en de Nederlandse bevolking uitgezet. Hoewel de begeleidingscommissie het betreurde dat de beschikbare gegevens niet voldoende zijn om te kunnen concluderen of de regelingen al dan niet doeltreffend en doelmatig zijn, heeft Berenschot naar het oordeel van de commissie zich voldoende ingespannen om de onderzoeksvragen deugdelijk te kunnen beantwoorden.

De leden van de fractie van de VVD vragen om een reflectie op de verwijzing naar de lage uitvoeringskosten in het rapport. Deze leden vragen of het niet opvallend is dat hierover een positieve toon wordt aangeslagen, terwijl het rapport tegelijkertijd constateert dat er weinig toezicht plaatsvindt en dat de Belastingdienst slechts beperkt inzicht heeft in de activiteiten van ANBI's na opname in het register. Voor de vraag of de ANBI- en SBBI-regelingen doelmatig zijn, is van belang of het doel van de regeling wordt bereikt tegen aanvaardbare kosten. Omdat niet duidelijk is of de regelingen doeltreffend zijn, kan er ook geen uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid van de regelingen. Wel wordt in het rapport in relatie tot de ANBI-regeling aangegeven dat hoewel er weinig

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 600, nr. 42.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 600, nr. 42, p. 11.

vergelijkingsmateriaal beschikbaar is, uit een zeer ruwe analyse wel naar voren komt dat het ANBI-team uit relatief weinig fte bestaat en dat de uitvoeringskosten laag zijn ten opzichte van Engeland en Wales. Berenschot geeft daarbij wel aan dat het opvalt dat er relatief weinig fte op het gebied van toezicht op ANBI's beschikbaar is. Dit in tegenstelling tot de verwachting dat er juist meer fte hiervoor beschikbaar zou zijn omdat het doel van de regeling is dat instellingen die het algemeen nut beogen en realiseren als zodanig erkend blijven en, omgekeerd, dat instellingen die niet aan de voorwaarden voldoen, niet voor de ANBI-regeling in aanmerking komen.⁷ Het toezicht op ANBI's is vanwege het handmatig verzamelen van gegevens op de websites van de individuele ANBI's om deze te kunnen controleren op volledigheid, juistheid en tijdigheid erg arbeidsintensief. Ook moet de Belastingdienst signalen uit informatiebronnen binnen de Belastingdienst en informatie die bij de ANBI is opgevraagd, handmatig controleren. De inzet van het kabinet is om de informatiepositie van de Belastingdienst te versterken met als doel het toezicht op de naleving van de ANBI-regelgeving te verbeteren. Daarom wordt in dit wetsvoorstel Fiscale Verzamelwet 2026 voorgesteld om door middel van een ANBI-portal de gegevensverzekrijging door het ANBI-team te centraliseren en structuren. Ten eerste wordt voorgesteld te regelen dat al het inkomend en uitgaand berichtenverkeer tussen de ANBI en de Belastingdienst gestructureerd – via elektronische weg – plaats gaat vinden (werktitel: portal-ANBI toezicht). Deze portal dient ertoe de registratie van ANBI's, het systematisch verzamelen van gegevens over ANBI's en de communicatie met ANBI's te digitaliseren in het kader van het verbeteren van het toezicht van de Belastingdienst. Daarnaast wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor een portal waarmee een betere invulling wordt gegeven aan de publicatieverplichting. ANBI's dienen dan de gegevens voor de publicatieverplichting via een standaardformulier te publiceren via een centraal digitaal punt dat wordt gefaciliteerd door de Belastingdienst (werktitel: portal-ANBI publicatieplicht). De gepubliceerde gegevens zijn via dit centraal digitaal punt voor het algemene publiek toegankelijk. Vanwege de volle IV-portfolio in de betreffende keten en de grote capaciteit die nodig is voor de ontwikkeling van de ANBI-portal, is de portal waarschijnlijk per 2030 volledig operationeel.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich ook af wat de komst van het ANBI-portal betekent voor geldstromen vanuit onvrije landen en voor criminele geldstromen en in hoeverre het portal deze informatie ontvangt. ANBI's zijn verplicht jaarlijks bepaalde gegevens op hun website te publiceren (publicatieverplichting). Tot deze gegevens behoort ook de financiële verantwoording van de instelling. Afhankelijk van de soort ANBI gaat het hierbij om de balans en de staat van baten en lasten, met toelichting of de staat van baten en lasten en een overzicht van de voorgenomen bestedingen, met toelichting. Met ingang van 1 januari 2021 geldt dat grotere ANBI's in het kader van de publicatieverplichting gebruik moeten maken van een standaardformulier. Met de introductie van de ANBI-portal moeten in beginsel alle ANBI's deze gegevens door middel van een standaardformulier via het centraal digitaal punt publiceren. Ook voor ANBI's geldt dat ze zich aan bestaande wet- en regelgeving dienen te houden. Zo mag bijvoorbeeld geen betaling worden verricht aan een persoon of organisatie die op een sanctielijst staat. De ANBI-status maakt daarin geen verschil. In dit kader kan ook worden

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 600, nr. 42, o.a. p. 7.

gewezen op het wetsvoorstel Wet transparantie maatschappelijke organisaties dat door de Tweede Kamer is aanvaard.⁸

De leden van de fractie van de BBB constateren dat ANBI's alle communicatie met de Belastingdienst digitaal moeten gaan doen via een centraal portaal: publicatieverplichtingen worden gecentraliseerd. Zij vragen waarom hiervoor is gekozen. Hiervoor wordt gekozen omdat het toezicht op ANBI's erg arbeidsintensief is vanwege het handmatig verzamelen van gegevens op de websites van de individuele ANBI's en vanwege het handmatig controleren van signalen uit informatiebronnen binnen de Belastingdienst en informatie die bij de ANBI is opgevraagd. In het rapport Toezicht op algemeen nut dat 21 juni 2022 naar de Tweede Kamer is verzonden⁹ is geconstateerd dat de informatiepositie van het ANBI-team van de Belastingdienst moet worden versterkt. Dit leidde tot de aanbeveling om de registratie van ANBI's, het systematisch verzamelen van gegevens over ANBI's en de communicatie met ANBI's te digitaliseren. Het toenmalige kabinet heeft toegezegd dat er een centraal punt zal worden ontwikkeld waar ANBI-gegevens aangeleverd, verwerkt en gepubliceerd gaan worden.¹⁰ Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor het bij ministeriële regeling aanwijzen van een portal waarmee invulling wordt gegeven aan de publicatieverplichting van elke ANBI. Op grond van dit wetsvoorstel wordt elke ANBI verplicht om de gegevens voor de publicatieverplichting met betrekking tot de betreffende ANBI via een standaardformulier te publiceren door aanlevering langs elektronische weg via een centraal digitaal punt dat wordt gefaciliteerd door de Belastingdienst. Daarnaast wordt voorgesteld te regelen dat al het inkomend en uitgaand berichtenverkeer tussen de ANBI en de Belastingdienst gestructureerd via elektronische weg plaatsvindt door een aanpassing van de AWR. Er wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor het bij ministeriële regeling¹¹ aanwijzen van een portal waar ANBI-gegevens digitaal aangeleverd en verwerkt worden. Uitgangspunt is dat alle ANBI's onder de verplichting vallen.

De leden van de fractie van de BBB vragen of de regering verwacht dat er ook ANBI's zullen zijn die de verplichting niet na kunnen komen bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan digitale vaardigheden. ANBI's zijn reeds verplicht om jaarlijks bepaalde gegevens op een website te publiceren (publicatieverplichting). Met de introductie van de ANBI-portal dienen ANBI's deze gegevens op internet via het ANBI-portal aan te leveren. Het kabinet verwacht niet dat ANBI's hierdoor deze verplichting niet kunnen nakomen. Met betrekking tot het voorstel dat ook al het inkomend en uitgaand berichtenverkeer tussen de ANBI en de Belastingdienst gestructureerd via elektronische weg plaats zal vinden, zal in overleg met de filantropiesector worden bezien op welke wijze het beste uitvoering hieraan kan worden gegeven rekening houdend met de mogelijkheden van ANBI's van (zeer) geringe grootte, bijvoorbeeld ANBI's die worden gedreven door vrijwilligers. Indien uitzonderingen voor het verplicht digitaal aanleveren van alle berichten tussen een ANBI en Belastingdienst wenselijk zijn, worden deze uitzonderingen opgenomen in de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (EBV).

⁸ Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties) (Kamerstuk 35 646).

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 437, nr. 22, bijlagen 1 en 2.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/22, 36 107, nr. 9.

¹¹ Dit vindt in het algemeen plaats in de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst.

13. Tegengaan misstanden in de uitzendsector

De leden van de fractie van de VVD lezen dat de ontvanger kan kiezen voor enkel een aansprakelijkstelling op grond van de bestaande aansprakelijkheidsbepaling of door gebruik te maken van de voorgestelde aanvulling en vragen in hoeverre dit zorgt voor eenheid van beleid en een gelijke behandeling.

De voorgestelde wijziging van de Invorderingswet 1990 (IW 1990) – artikel 34a IW 1990 – staat niet op zichzelf. Naast de vereenvoudiging van het aansprakelijk stellen van inleners wordt inleners beleidsmatig de mogelijkheid geboden om het risico op een aansprakelijkheidsstelling te beperken: volledige vrijwaring voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid kan worden verkregen als minimaal 35 procent van de factuursom van de uitlener op de g-rekening van de uitlener is gestort, hierbij aan de administratieve vereisten is voldaan en sprake is van een uitlener die is opgenomen in het openbaar register¹². Indien een inlener aan deze cumulatieve beleidsmatige voorwaarden voldoet, is aansprakelijkstelling op grond van artikel 34 of 34a IW 1990 niet mogelijk. Een keuze tussen beide bepalingen is dan niet meer aan de orde.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat de ontvanger in de toekomst kan kiezen voor een aansprakelijkstelling op grond van artikel 34 IW 1990 of in combinatie met het voorgestelde artikel 34a IW 1990 in situaties waarin minder dan 35% van de factuursom is gestort op de g-rekening, niet aan de administratieve eisen is voldaan of is gewerkt met een niet-toegelaten uitlener. Bij de keuze om enkel artikel 34 IW 1990 toe te passen, zal de ontvanger de aansprakelijkheidsschuld berekenen zoals hij dat thans op grond van artikel 34 IW 1990 al doet. Een inlener kan dan ten hoogste aansprakelijk worden gesteld voor het gezamenlijke bedrag aan loonheffingen en omzetbelasting waarvoor hij aansprakelijk is, verminderd met op de g-rekening van de uitlener gestorte bedragen waarbij is voldaan aan de administratieve vereisten. Als de ontvanger ervoor kiest om het voorgestelde artikel 34a IW 1990 toe te passen zal de inlener voor ten hoogste 35 procent van het bedrag van de factuursom van de uitlener gericht aan de inlener aansprakelijk zijn, waarbij op de g-rekening gestorte bedragen in mindering worden gebracht als aan de administratie vereisten is voldaan. De keuze van de ontvanger voor een aansprakelijkstelling op grond van artikel 34 IW 1990 of in combinatie met het voorgestelde artikel 34a IW 1990 ziet derhalve op de omvang van de aansprakelijkheidsschuld. Als er meer dan 35 procent van de factuursom op de g-rekening is gestort, is er geen keuze voor de ontvanger. In dat geval zal de ontvanger enkel een beroep kunnen doen op artikel 34 IW 1990 indien hij de inlener aansprakelijk wil stellen. Voorts zal enkel een beroep doen op artikel 34 IW 1990 interessant kunnen zijn als de werkelijke belastingschuld aanzienlijk hoger zal liggen dan 35 procent van de factuursom. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties waarin naheffingsaanslagen zijn opgelegd onder toepassing van het anoniementarief. Voor toepassing van het voorgestelde artikel 34a IW 1990 zal de ontvanger moeten beschikken over de facturen. Als de ontvanger twijfels heeft over de volledigheid dan wel juistheid van de facturen ligt het niet in de rede dat hij artikel 34a toegepast. Uit het voorgaande blijkt dat het afhankelijk is van de omstandigheden van het geval of de ontvanger kiest dan wel kan kiezen om het voorgestelde artikel 34a IW 1990 toe te passen. Het kabinet verwacht niet dat deze keuzemogelijkheid tot onwenselijke verschillen in de praktijk zal leiden. Tot slot is in dit kader relevant dat een

¹² In het openbaar register zal actuele informatie te vinden zijn over de verlening, weigering, schorsing, intrekking of ambtshalve verlenging van de toelating of de voorlopige toelating van een uitlener.

aansprakelijkstelling plaatsvindt bij voor bezwaar vatbare beschikking, ook als artikel 34a IW 1990 wordt toegepast. De inlener heeft derhalve de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen bij de ontvanger. Na het bezwaar kan de aansprakelijk gestelde inlener eventueel beroep, hoger beroep en beroep in cassatie in stellen. Voorafgaand aan de aansprakelijkstelling stuurt de ontvanger een vooraankondiging. Dit biedt de inlener al de mogelijkheid om zijn zienswijze over het voornemen schriftelijk kenbaar maken.

Voorts vragen deze leden om nader toe te lichten waarom het thans om uitvoeringstechnische redenen niet haalbaar is om het houden van de g-rekening verplicht te stellen.

Het verplichtstellen van de g-rekening is op korte termijn niet haalbaar, omdat het aantal g-rekeningen met de huidige stand van de techniek niet op grote schaal kan stijgen. De g-rekeningprocessen worden namelijk zowel bij de banken als bij de Belastingdienst grotendeels handmatig uitgevoerd. Dit neemt niet weg dat de verplichte g-rekening een wens van het kabinet blijft. Er is daarom een verkenner aangesteld die samen met de banken, het bedrijfsleven en de Belastingdienst onderzoekt of, onder welke voorwaarden en per wanneer verplichtstelling voor de g-rekening voor uitleners mogelijk zou kunnen zijn. In lijn met de door uw Kamer aangenomen motie van het lid Saris c.s.¹³ is het streven dat de verkenning in de tweede helft 2025 wordt afgerond.

14. Herstel samenhang motorrijtuigenbelasting en provinciale opcenten

De leden van de fractie van de VVD vragen of er nader kan worden toegelicht dat provincies kunnen kiezen om de extra opbrengsten te gebruiken voor de verlaging van de opcenten. Provincies zijn zelfstandig bevoegd om het tarief van de provinciale opcenten vast te stellen. Zij kunnen binnen de wettelijke kaders zelf bepalen welk opcententarief zij hanteren waarvan de opbrengst ten gunste van de provinciale huishouding komt. De voorstellen in het wetsvoorstel leiden tot een stijging van de opbrengsten uit opcenten van in totaal bijna € 35 miljoen voor alle provincies. Deze stijging ontstaat doordat het specifieke (lage) opcententarief voor motorrijtuigen voor het vervoer van paarden ten behoeve van de paardensport komt te vervallen, en doordat voor alle kampeerauto's een halftarief wordt ingevoerd.

Omdat de provinciale opcenten een eigen belastingmiddel van de provincies zijn, staat het de provincies vrij om deze extra opbrengsten naar eigen inzicht te besteden. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen het opcententarief te verlagen. Op die manier wordt het voordeel van de stijgende opbrengsten doorgegeven aan belastingplichtigen in de vorm van een lager tarief. De provincies kunnen de opbrengsten ook aanwenden voor andere provinciale doelen.

15. Nabestaandenregeling bij de compensatieregeling selectie aan de poort

De leden van de fractie van de VVD vragen om een reflectie van het kabinet ten aanzien van de uitvoeringskosten voor de nabestaandenregeling en of er andere regelingen zijn waarbij de uitvoeringskosten tien procent of meer van de totale compensatiekosten bedragen.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36 446, nr. 77.

De uitvoeringskosten zijn relatief hoog vanwege het beperkte aantal nabestaanden dat in aanmerking komt voor deze regeling (ongeveer 460 nabestaanden). Uitvoeringskosten die ongeacht het aantal begunstigten worden gemaakt, nemen hierdoor een relatief groot deel van het totale compensatiebedrag in. Verder is – naast geautomatiseerd onderzoek – handmatig onderzoek nodig om nabestaanden die in aanmerking komen voor compensatie te identificeren. Voorts zijn de totale uitvoeringskosten te verklaren door de standaarden die eerder door de Belastingdienst zijn gehanteerd bij het bieden van herstel. Dit betekent bijvoorbeeld dat het klantvolgsysteem en het registratiesysteem dat voor Selectie aan de Poort is gebouwd, verder wordt uitgebreid.

Andere regelingen met hoge uitvoeringskosten zijn bijvoorbeeld compensatie wegens Selectie aan de Poort en tegemoetkoming MSNP. De uitvoeringskosten van de Wet compensatie wegens Selectie aan de Poort lagen hoger dan tien procent van de totale kosten. Bij een andere regeling, de tegemoetkomingsregeling MSNP, nemen de uitvoeringskosten ook een relatief groot beslag in van de totale kosten van de regeling.

16. Wijzigingen Overige Fiscale Maatregelen 2020

De leden van de fractie van de VVD vragen om een nadere toelichting op de verwachte inwerkingtredingsdatum van de keuzeregeling. De Belastingdienst is ver gevorderd met het aanpassen van de computersystemen waardoor het voor belastingplichtigen mogelijk wordt om te kiezen post op papier of digitaal te ontvangen. De Belastingdienst (en de Dienst Toeslagen) verzendt jaarlijks ongeveer 150 miljoen brieven, bestaande uit veel verschillende kleine en grote stromen. Al die stromen moeten uiteindelijk worden aangesloten op de betreffende systemen. Daarvoor zijn aanvullende aanpassingen in de computersystemen nodig, die door andere prioriteitsstelling op dit moment niet ingepast kunnen worden, denk hierbij aan de noodzakelijke ICT-modernisering en grote wetswijzigingen, zoals bijvoorbeeld box 3.

Het is de verwachting dat de keuzeregeling voor alle belastingmiddelen daarom op zijn vroegst vanaf 2029 in werking gaat treden. Op dit moment onderzoekt de Belastingdienst of er mogelijkheden zijn om de overstap naar digitale verzending van brieven te versnellen en fasegewijs in te voeren. Dit kan betekenen dat de belastingplichtige die kiest voor digitale post, niet alle post daadwerkelijk digitaal ontvangt, maar deels nog op papier. Daarom wordt in het onderzoek meegenomen of en hoe er een logisch proces (klantreis) ontstaat voor de ontvanger van de brieven.

17. Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen

De leden van de fractie van NSC vragen in hoeverre er risico op verdringing is door dit pakket aan maatregelen en vragen of toegelicht kan worden hoe wordt gewaarborgd dat bij maatregelen met langere implementatietermijnen tussentijdse beleidsinspanningen of handhavingsstrategieën niet onder druk komen te staan. In de voorbereiding van het nieuwe beleid hebben beleid en uitvoering intensief met elkaar samengewerkt, zodat uitvoeringsaspecten expliciet zijn meegenomen en meegewogen bij de vormgeving van de verschillende maatregelen. De uitvoeringstoetsen bij dit pakket laten dan ook zien dat het pakket inpasbaar en uitvoerbaar is. Met Prinsjesdag ontvangt u, evenals voorgaande jaren, het Overzicht Uitvoerbaarheid. Dit overzicht geeft – naast alle op zichzelf staande uitvoeringstoetsen – een overkoepelend en feitelijk beeld van de totale impact van de beleidsvoorstellen op de

uitvoering. Hierbij wordt ook ingegaan op prioriteringskeuzes, de gevolgen hiervan voor de uitvoering en de beleidsruimte in de ICT van de Belastingdienst in relatie tot de modernisering van de ICT.

De Belastingdienst doet meerdere inspanningen zodat handhavingsstrategieën niet onder druk komen te staan. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid van de Belastingdienst is erop gericht de juiste mix van handhavingsinstrumenten in te zetten om het gedrag van burgers en bedrijven zo te beïnvloeden dat regels worden nageleefd. Bij de inzet van handhavingsinstrumenten houden we rekening met de gegeven capaciteit (ICT, personeel) en passen hier onze plannen op aan. De Belastingdienst moet keuzes maken in de handhaving, omdat het aanbod van mensen en middelen (ICT) altijd kleiner is dan de vraag. In het keuzeproces handhaving zal de Belastingdienst rekening houden met nieuwe (tussentijdse) beleidsaanpassingen.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen