

Vergaderjaar 2024–2025

36 605

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale verzamelwet 2025)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 oktober 2024

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	Lijfrenten en pensioenen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964	2
3.	Delegatiebepaling Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen	3
4.	Uitzondering sleutelovereenkomst als verkrijging van economische eigendom	4
5.	Uitbreiding van de startersvrijstelling en verlaagd tarief overdrachtsbelasting	5
6.	Afschaffing 27-jaargrens eerstegraads bloed- en aanverwanten toeslagpartnerschap	6
7.	Verlengen boetetermijn deelnemer	12
8.	Gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven	13

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC en de SGP.

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

Het kabinet heeft in het nader rapport gemeld dat het voorstel voor de explicitering van de bevoegdheid om informatie op te vragen bij een zuiver schuldonderzoek uit deze verzamelwet is gehaald. De leden van de fractie van de VVD vragen of de maatregel als een los wetsvoorstel wordt

ingediend, dan wel of het elders wordt ondergebracht. Het kabinet vindt het, gelet op de kritische kanttekeningen van de Raad van State, gepast deze maatregel onder te brengen in een afzonderlijk wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel zal ook de aanpassing van de grondslag voor bepaalde vergrijpboetes uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen worden opgenomen. Tijdens de internetconsultatie bevatte deze verzamelwet reeds een voorlopig voorstel daartoe. Het kabinet heeft ervoor gekozen om dat voorstel niet in het wetsvoorstel voor deze verzamelwet op te nemen.¹ Dit, omdat het kabinet tot het inzicht is gekomen dat met het voorstel niet volledig werd voorzien in een oplossing voor alle gesignaleerde knelpunten. Het kabinet wenst evenwel een zo volledig mogelijke oplossing voor alle genoemde knelpunten. Met het oog op een zorgvuldige voorbereiding is de geconsulteerde wijziging daarom niet in het wetsvoorstel voor deze verzamelwet opgenomen. Het kabinet zal het uitgewerkte voorstel onderbrengen in het hiervoor bedoelde afzonderlijk wetsvoorstel. Het voornemen is om dit wetsvoorstel in 2025 in te dienen.

De leden van de fractie van NSC vragen waar de grens ligt tussen grote en kleine beleidswijzigingen. Bij de samenstelling van de Fiscale verzamelwet 2025 zijn de maatregelen beperkt tot maatregelen met geen of beperkte budgettaire gevolgen, doorgaans beperkte gevolgen voor het doenvermogen, verwaarloosbare gevolgen voor de administratieve regeldruk en maatregelen met beperkte uitvoeringsgevolgen. Daarnaast zijn de afzonderlijke maatregelen niet van een omvang en complexiteit zijn die een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen. Voorts vragen de leden waarom de Fiscale verzamelwet 2025 niet eerder is ingediend. Hoewel de wens van het kabinet is om de Fiscale verzamelwetten zo veel mogelijk in het voorjaar bij uw Kamer aan te bieden, is dat dit jaar niet gelukt. Het wetsvoorstel is op 20 februari 2024 ter advies aangeboden aan de Raad van State. Na ontvangst van het advies van het advies op 19 juni jl. was het – mede door de kabinetswissel – niet mogelijk het advies tijdig uit te werken en aan uw Kamer te doen toekomen. Daarbij merk ik op dat ook in jaren dat Fiscale verzamelwetten vóór de zomer ingediend zijn, deze vaker betrokken zijn bij de behandeling van het Belastingplan in het najaar.

2. Lijfrenten en pensioenen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964

De leden van de fractie van de VVD vragen of, wanneer er een handeling in strijd met de fiscale voorwaarden wordt verricht, er nu al antimisbruikbepalingen zijn of het beginsel van *fraus legis* van toepassing is.

Het kabinet gaat er bij de beantwoording van deze vraag vanuit dat de fractie van de VVD doelt op de maatregelen gericht op het voorkomen van belastingafstel bij een niet-reguliere afwikkeling van een aanspraak op pensioen in eigen beheer, een aanspraak op een loonstamrecht in eigen beheer of een aanspraak op een oudedagsverplichting. Voor dergelijke inkomensvoorzieningen gelden in het algemeen reeds fiscale sancties wanneer er sprake is van een handeling in strijd met de fiscale voorwaarden. Deze fiscale sancties verhinderen echter niet in alle gevallen dat een dergelijke inkomensvoorziening onbelast kan worden genoten. Het kabinet vindt dat ongewenst. Met de voorgestelde maatregelen wordt daarom in lijn met reeds bestaande wetgeving geregeld dat ten onrechte niet belaste uitkeringen uit dergelijke inkomensvoorzieningen alsnog belast kunnen worden. Het beginsel van *fraus legis* zal hoogstwaarschijnlijk niet voldoende uitkomst bieden omdat met die methode van rechtsvinding geen nieuw heffingsmoment kan worden gecreëerd, wat wel met de voorgestelde maatregel plaatsvindt.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 605, nr. 3, p. 30.

3. Delegatiebepaling Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen

De leden van de fractie van NSC vragen of hun aanname juist is dat belastingen slechts kunnen worden geheven op basis van een wet. De leden van de fractie van NSC vragen of dit ook geldt voor afdrachtsverminderingen en of een delegatiebepaling in de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk op zijn plek is. De leden van de fractie van de SGP vragen hoe de rechten van de Kamer worden geborgd, nu ook de schijfgrenzen in de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) bij ministeriële regeling kunnen worden aangepast. Op basis van de Grondwet worden belastingen geheven uit kracht van een wet. De toepassing van afdrachtverminderingen, waaronder de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk, vindt plaats op basis van een wet in formele zin (de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen). In deze wet is een delegatiebepaling opgenomen die de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid geeft om één keer per jaar de percentages van de afdrachtvermindering bij ministeriële regeling te wijzigen. Er kan dus worden geconcludeerd dat ook de afdrachtverminderingen hun grondslag vinden in een wet. Hiermee zijn de rechten van de Kamer ook gewaarborgd, want zonder die wettelijk grondslag zou de Minister geen bevoegdheid hebben. Verder geldt op basis van diezelfde wet dat de bevoegdheid alleen is bedoeld om en beperkt tot het bereiken van evenwicht tussen de S&O-afdrachtverminderingen en het hiervoor in de rijksbegroting opgenomen bedrag. Deze bevoegdheid is alleen ingesteld wegens de noodzakelijke flexibiliteit. De omvang van de voor de afdrachtvermindering uitgetrokken financiële middelen is begrensd en pas lopende het kalenderjaar wordt duidelijk in welke mate een beroep wordt gedaan op de regeling. Omdat de mogelijkheid om de percentages aan te passen op hele procenten niet altijd leidt tot het vorengenoemde evenwicht, wordt voorgesteld om de Minister van Economische Zaken ook de grens tussen de eerste en tweede schijf aan te kunnen laten passen bij ministeriële regeling. De Minister van Economische Zaken stuurt bovendien ieder jaar op Prinsjesdag een WBSO brief aan de Tweede Kamer waarin de Kamer wordt geïnformeerd over de WBSO cijfers voor het komende jaar. Dit stelt de Kamer in de gelegenheid om hierover in de periode september-december vragen te stellen en over in gesprek te gaan. Het kabinet acht hiermee de rechten van de Kamer voldoende gewaarborgd.

De leden van de fractie van de SGP vragen de regering inzichtelijk te maken in welke mate de schijfgrenzen en de bijbehorende tarieven in de afgelopen jaren zijn veranderd. Om het gevraagde inzicht te geven, hebben wij hieronder cijfers met betrekking tot de S&O afdrachtvermindering opgenomen.

Tabel 1: WBSO in 2018–2022: budget, verzilvering, schijven, percentages en S&O-urbedragen bij het gebruik van het forfait

Jaar	Beschikbaar budget (miljoenen euro's)	Verzilverd budget (miljoenen euro's)	Lengte eerste schijf (euro's)	% eerste schijf (starters)	% tweede schijf	Plafond (miljoenen euro's) ¹	Bedrag per S&O-uur bij gebruik van forfait (euro's)	RDA-percentage ²
2010	692	860	220.000	50 (64)	18	14	–	–
2011	870	915	220.000	50 (64)	18	14	–	–
2012	696 + 250	731 + 135						
	RDA	RDA	110.000	42 (60)	14	14	15	40
2013	690 + 375	766 +						
	RDA	202 RDA	200.000	38 (50)	14	14	15	54

Jaar	Beschikbaar budget (miljoenen euro's)	Verzilverd budget (miljoenen euro's)	Lengte eerste schijf (euro's)	% eerste schijf (starters)	% tweede schijf	Plafond (miljoenen euro's) ¹	Bedrag per S&O-uur bij gebruik van forfait (euro's)	RDA-percentage ²
2014	756 + 302 RDA	780 + 232 RDA	250.000	35 (50)	14	14	15	60
2015	794 + 238 RDA ³	769 + 154 RDA	250.000	35 (50)	14	14	15	60
2016	1.143	1.208	350.000	32 (40)	16	–	10 / 4 ⁴	–
2017	1.205	1.182	350.000	32 (40)	16	–	10 / 4 ⁴	–

¹ Maximaal bedrag aan S&O-afdrachtvermindering per S&O-inhoudingsplichtige of fiscale eenheid per kalenderjaar.

² De RDA bood in de periode 2012 t/m 2015 een fiscale tegemoetkoming voor niet-loonuitgaven binnen de S&O-uitgaven. Het RDA-bedrag werd opgevoerd als een aftrekpost in de aangifte winstbelasting voor de vennootschaps- of de inkomstenbelasting. Het bij de winstbelasting op te voeren RDA-bedrag betrof een percentage van de in aanmerking komende werkelijke kosten/uitgaven dan wel van het forfaitaire bedrag berekend door het aantal S&O-uren te vermenigvuldigen met het forfaitaire uurbedrag van € 15 dat binnen de RDA-regeling gold.

³ € 10 per S&O-uur voor de eerste 1.800 S&O-uren (in een kalenderjaar) en € 4 per S&O-uur voor de S&O-uren boven de 1.800.

⁴ € 10 per S&O-uur voor de eerste 1.800 S&O-uren (in een kalenderjaar) en € 4 per S&O-uur voor de S&O-uren boven de 1.800.

Jaar	Beschikbaar budget (miljoenen euro's)	Verzilverd budget (miljoenen euro's)	Lengte eerste schijf (euro's)	% eerste schijf (starters)	% tweede schijf	Plafond (miljoenen euro's) ¹	Bedrag per S&O-uur bij gebruik van forfait (euro's)
2018	1.163	1.074	350.000	32 (40)	14	–	10 / 4 ²
2019	1.205	1.182	350.000	32 (40)	16	–	10 / 4 ²
2020	1.281	1.226	350.000	32 (40)	16	–	10 / 4 ²
2021	1.438	1.411	350.000	40 (50)	16	–	10 / 4 ²
2022	1.336	1.297	350.000	32 (40)	16	–	10 / 4 ²

¹ Maximaal bedrag aan S&O-afdrachtvermindering per S&O-inhoudingsplichtige of fiscale eenheid per kalenderjaar.

² € 10 per S&O-uur voor de eerste 1.800 S&O-uren (in een kalenderjaar) en € 4 per S&O-uur voor de S&O-uren boven de 1.800.

4. Uitzondering sleutelovereenkomst als verkrijging van economische eigendom

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom is gekozen voor een periode van zes maanden voor de sleutelovereenkomst. Deze leden vermoeden dat de meeste sleutelovereenkomsten slechts enkele weken voor juridische overdracht plaatsvinden. Zij vragen of deze termijn niet juist belastingontwijking mogelijk maakt. Met de maatregel wordt beoogd om sleutelovereenkomsten die door particulieren rond de overdracht van woningen worden aangegaan buiten de overdrachtsbelasting te houden. De vervreemder en verkrijger zijn zich namelijk niet altijd bewust van het feit dat deze overeenkomst kan leiden tot een (in beginsel belaste) verkrijging van de economische eigendom voor de overdrachtsbelasting. Niet alle betrokkenen zijn ook bekend met de verplichtingen die uit die verkrijging voortvloeien, zoals het doen van aangifte overdrachtsbelasting. Met de maatregel wordt een vereenvoudiging voor betrokkenen beoogd. In deze situaties hoeft in de toekomst alleen maar aangifte te worden gedaan van de juridische verkrijging die op de sleutelverklaring volgt. Deze aangifte wordt gedaan door de notaris. Om ervoor te zorgen dat verreweg de meeste gevallen onder de maatregel vallen is de termijn ruim gesteld. Wanneer binnen zes maanden na de verkrijging van de economische eigendom de juridische eigendom wordt verkregen door dezelfde natuurlijk persoon, is er geen sprake van een belastbaar feit op het moment van het aangaan van de sleutelovereenkomst. Daarnaast is een termijn van zes maanden niet ongebruikelijk in de overdrachtsbelasting. Bij toepassing van de doorkoopfaciliteit van artikel 13 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer wordt deze termijn bijvoorbeeld ook gehanteerd.

Aan de maatregel zijn voorwaarden verbonden die eventuele risico's op belastingontwijking minimaliseren. Zo wordt niet elke verkrijging van economische eigendom uitgezonderd van het belastbaar feit. In situaties waarin er binnen zes maanden na de sleutelovereenkomst géén juridische verkrijging (belastbaar feit) volgt, is de economische eigendomsver­krijging ten gevolge van de sleutelovereenkomst een belastbaar feit. In beginsel is daarover overdrachtsbelasting verschuldigd en daarvan moet alsnog aangifte worden gedaan bij de Belastingdienst. Daarnaast wordt voorgesteld dat sleutelovereenkomsten in zakelijke gevallen niet worden uitgezonderd van het belastbare feit. Met zakelijke gevallen wordt bedoeld: gevallen die géén verband houden met de verkrijging van een woning door een natuurlijk persoon die deze woning anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat gebruiken. Dit gaat bijvoorbeeld om de verkrijging van de economische eigendom die volgt uit een sleutelovereenkomst die wordt aangegaan voor een bedrijfspand of een woning die wordt gebruikt voor verhuur. In dat soort gevallen mag worden verwacht dat partijen zich bewust zijn dat sprake kan zijn van een verkrijging van economische eigendom, bijvoorbeeld omdat zij zich hierover laten adviseren. Met het stellen van deze voorwaarden bestaat er geen reden om aan te nemen dat deze maatregel inclusief genoemde lengte van de termijn noemens­waardige risico's op belastingontwijking veroorzaakt. Daarom is in de uitvoeringstoets ook aangegeven dat het hele voorstel nauwelijks gevolgen heeft voor de handhaafbaarheid.

5. Uitbreiding van de startersvrijstelling en verlaagd tarief overdrachtsbelasting

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de uitbreiding van de reikwijdte van de startersvrijstelling en het verlaagde tarief van de overdrachtsbelasting tot de verkrijging van de economische eigendom leidt tot een risico dat deze regelingen gebruikt kunnen worden door partijen waarvoor deze niet bedoeld zijn. Het voorstel om de verkrijging van economische eigendom van woningen niet langer uit te zonderen van de toepassing van het verlaagde tarief en de startersvrijstelling leidt niet tot noemenswaardige risico's. Met de maatregel wordt in essentie teruggekeerd naar het uitgangspunt van de Wet op belastingen van rechtsverkeer dat economische en juridische eigendomsverkrijgingen op dezelfde wijze in de heffing van overdrachtsbelasting worden betrokken. Daarnaast verdient het ook de voorkeur vanuit de uitvoering om geen aanvullende complexiteit verhogende voorwaarden in de wet op te nemen. Met deze maatregel wordt een extra voorwaarde geschrapt. Gelet op de ervaring die de Belastingdienst heeft opgedaan vanaf de introductie van het hoofdverblijfcriterium op 1 januari 2021 is het de verwachting dat het hoofdverblijfcriterium voor toepassing van het verlaagde tarief en de startersvrijstelling voldoende waarborgt dat deze regelingen niet onterecht worden toegepast.

De leden van de fractie van de VVD vragen of toegelicht kan worden waarom de uitbreiding van de reikwijdte van de startersvrijstelling en het verlaagde tarief van de overdrachtsbelasting tot de verkrijging van de economische eigendom leidt tot € 170.000 aan structurele uitvoeringskosten. De genoemde uitbreiding van de startersvrijstelling en het verlaagde tarief in de overdrachtsbelasting voor de verkrijging van de economische eigendom van een woning die een natuurlijk persoon zelf gaat bewonen, brengt structurele uitvoeringskosten met zich mee. Deze structurele capaciteitsclaim ziet volledig op handhavingswerkzaamheden en houdt verband met de verwachte toename in vooroverleg, beoordeling van aangiften en het verwachte aantal bezwaarschriften en beroepszaken. De behandeling van dergelijke aangiften kost meer tijd dan vóór introductie van de genoemde uitbreiding. Voor zowel het moment van

verkrijging van de economische eigendom, als het moment van verkrijging van de juridische eigendom zal de Belastingdienst voortaan moeten toetsen of er wordt voldaan aan het zogenoemde hoofdverblijfcriterium en of er sprake is van een woning. Wanneer een natuurlijk persoon buiten de zesmaandstermijn beroep doet op de startersvrijstelling bij een juridische eigendomsverkrijging van een woning na eerdere verkrijging van het economische eigendom daarvan, moet de Belastingdienst voortaan controleren of deze persoon niet bij beide verkrijgingen beroep heeft gedaan op deze vrijstelling.

Ten slotte zal door deze maatregel naar verwachting ook het aantal verkrijgingen van economisch eigendom toenemen. De aangiften van deze verkrijgingen kunnen enkel via het papieren aangifteformulier worden ingediend en de afhandeling van een papieren aangifte is voor de Belastingdienst arbeidsintensiever dan de afhandeling van een digitale aangifte die wordt ingediend via de notaris. Op basis van alle voormelde verwachtingen is, rekening houdend met beschikbare cijfers, een structurele personele capaciteitsclaim van 1,6 fte ingeschat, wat neerkomt op € 170.000 per jaar.

De leden van de fractie van NSC vragen of het verlaagde tarief van de overdrachtsbelasting twee keer kan worden toegepast: eerst bij de verkrijging van het economische eigendom en daarna bij de verkrijging van het juridische eigendom. Ja dat kan, als aan de voorwaarden voor toepassing van het verlaagde tarief van 2% wordt voldaan. Het 2%-tarief geldt namelijk alleen als de verkrijger van de woning daar zelf langdurig in gaat wonen en dit voorafgaand aan de verkrijging schriftelijk verklaart.² Of aan deze voorwaarden is voldaan wordt bij elke verkrijging opnieuw beoordeeld. Indien een verkrijging van de economische eigendom wordt gevolgd door een verkrijging van de juridische eigendom, of andersom, door dezelfde persoon, wordt kortgezegd³ de bij de tweede verkrijging verschuldigde overdrachtsbelasting verminderd met de overdrachtsbelasting die reeds verschuldigd was ten aanzien van de eerste verkrijging. Dit voorkomt dat er dubbele heffing plaatsvindt. Alleen over het meerdere dat bij de tweede verkrijging ten opzichte van de eerste verkrijging wordt verkregen wordt dus nog overdrachtsbelasting geheven.

Ik hecht er aan te benadrukken dat de startersvrijstelling maar één keer toegepast kan worden.⁴ Als een starter bij de verkrijging van de economische eigendom van een woning de startersvrijstelling gebruikt, kan hij deze vrijstelling dus niet opnieuw toepassen bij de latere verkrijging van de juridische eigendom (en andersom). Het 2%-tarief kan wel worden toegepast mits aan de voorwaarden voor toepassing van dat verlaagde tarief voldaan.

6. Afschaffing 27-jaargrens eerstegraads bloed- en aanverwanten toeslagpartnerschap

De leden van fractie GroenLinks-PvdA vragen waarom het kabinet het advies van de Raad van State negeert om dit onderdeel uit de verzamelwet te halen. De leden van de fractie van de SGP vragen eveneens of

² Zie voor alle voorwaarden artikel 14, tweede lid WBR.

³ Zie voor de exacte vormgeving artikel V, onderdeel C van de Fiscale verzamelwet 2025 waarmee artikel 9, vijfde lid WBR wordt voorgesteld en het huidige artikel 9, vierde lid WBR. Met het vijfde lid kan de belasting die ter zake van de eerdere verkrijging was verschuldigd in mindering worden gebracht op de verschuldigde belasting bij de opvolgende verkrijging. Hiermee wordt afgeweken van de hoofdregel van artikel 9, vierde lid, WBR. Die houdt in dat, in de gevallen dat een juridische eigendomsverkrijging wordt gevolgd door een economische eigendomsverkrijging of andersom, een maatstafvermindering wordt toegepast. De facto wordt daarmee hetzelfde bereikt: er wordt dubbele belasting voorkomen.

⁴ Zie voor alle voorwaarden artikel 15, eerste lid, onderdeel p, WBR.

het kabinet het argument van voortvarendheid plausibel acht om deze maatregel in een technische wet op te nemen en vragen om een nadere toelichting.

Een verzamelwetsvoorstel zoals de Fiscale verzamelwet is bedoeld voor maatregelen die technisch, redactioneel, of inhoudelijk van aard zijn en die beperkt zijn als het gaat om omvang, complexiteit en politieke gevoeligheid, zoals ook de Raad van State heeft aangegeven in haar advies. Het kabinet hecht net als de leden aan een zorgvuldige behandeling van wetgeving. Naar het oordeel van het kabinet past de onderliggende maatregel gelet op de beperkte omvang en complexiteit ervan in het verzamelwetsvoorstel. Het knelpunt dat met deze voorgestelde maatregel wordt opgelost is al meerdere jaren genoemd en het afgelopen kabinet heeft de Kamer vorig jaar geïnformeerd dat zij deze maatregel besloten had en de benodigde wetgeving mee wilde laten lopen in de Fiscale Verzamelwet 2025⁵. De Tweede Kamer is op die manier ruimschoots voorafgaand aan indiening van dit wetsvoorstel betrokken geweest bij de problematiek en de mogelijke oplossing. De maatregel biedt een oplossing voor burgers in schrijnende situaties, die met een apart wetstraject nog langer in de problemen zouden moeten zitten.

De leden van de fractie van de SGP vragen daarnaast waarom dit voorstel niet is meegenomen op het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning in 2025 en vragen of de voorgestelde maatregel niet meer is dan een strikt technische wijziging. Het wetsvoorstel voor het kindgebonden budget bevat een intensivering van het kindgebonden budget en is gericht op het verminderen van (kinder)armoede. De afschaffing van de 27-jaarsgrens voor eerstegraads bloed- en aanverwanten heeft effect op het toeslagpartnerbegrip zoals dat, naast voor het kindgebonden budget ook geldt voor de kinderopvangtoeslag en de zorgtoeslag. De voorgestelde maatregel heeft daarmee een bredere scope dan alleen het kindgebonden budget. Daarnaast is de maatregel niet enkel gericht op ouders van kinderen met als doel het verminderen van (kinder)armoede, maar op alle samenwonende eerstegraads bloed- en aanverwanten die daardoor als toeslagpartner kwalificeren en als gevolg daarvan minder of geen recht hebben op toeslagen. Hoewel het eveneens gaat om een beperkte wijziging, past de maatregel gelet op het doel en de doelgroep niet bij het wetsvoorstel voor het kindgebonden budget.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen om een nadere reflectie op de kritiek die de Afdeling advisering van de Raad van State heeft geuit op de toelichting bij de maatregel. De leden van de fractie van D66 vragen om per kritiekpunt van de Raad van State aan te geven wat met dit advies is gedaan. De Afdeling advisering van de Raad van State merkte op dat de oorspronkelijke toelichting van de maatregel te weinig inging op de reikwijdte van de maatregel. De maatregel ziet enkel op eerstegraads bloed- en aanverwanten, en niet op vergelijkbare situaties waarin burgers die in het maatschappelijk verkeer geen partner zijn, wel toeslagpartner worden. In het nader rapport is op dit punt verder toegelicht dat met deze maatregel geen nieuwe uitzondering wordt gecreëerd, maar de reeds bestaande uitzondering op het toeslagpartnerschap voor eerstegraads bloed- en aanverwanten wordt uitgebreid. Deze uitzondering kende een leeftijdsgrens van 27 jaar, die met de maatregel komt te vervallen. Daarmee wordt het onderscheid tussen meerderjarige kinderen vanaf 27 jaar en meerderjarige kinderen jonger dan 27 jaar weggenomen.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1283.

Met deze maatregel wordt beter aangesloten bij bestaande partnerbegrippen in de sociale zekerheid. In de Participatiewet worden eerstegraads bloedverwanten bijvoorbeeld ook categorisch, dus zonder leeftijdsgrens, uitgezonderd van het begrip «gehuwden». Deze uitzondering komt voort uit het feit dat tussen ouders en kinderen een afhankelijkheidsrelatie bestaat of heeft bestaan, waaruit de samenwoning in de regel voortvloeit.⁶ Omdat de samenwoning in die gevallen niet voortkomt uit een vrijwillige keuze, is het ongewenst als er negatieve financiële gevolgen voortvloeien uit de samenwoning. In lijn met deze overweging, was de uitzondering op het toeslagpartnerschap reeds beperkt tot eerstegraads bloed- en aanverwanten, en niet tot andere familiale relaties. Deze maatregel verandert dat niet, maar lost enkel het onderscheid op dat in de huidige uitzondering werd gemaakt op basis van leeftijd. De memorie van toelichting is op deze punten naar aanleiding van het advies aangepast en uitgebreid.

Daarnaast was volgens de Raad van State onvoldoende toegelicht welke doorwerking de voorgestelde maatregel had naar de inkomstenbelasting en wat de gevolgen daarvan waren. Op dit punt is de wettekst aangepast, evenals de memorie van toelichting. Verder heeft de Raad van State aangegeven dat de toelichting onvoldoende in ging op de verminderde harmonisatie tussen de partnerbegrippen tussen de inkomstenbelasting en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Ook op dit punt is de memorie van toelichting aangepast. Principieel heeft de Raad van State geadviseerd om deze maatregel uit de verzamelwet te halen en als afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen. Daarop is besloten niet aan dit advies tegemoet te komen, hetgeen nader is toegelicht in het nader rapport en waarvoor tevens verwezen wordt naar het antwoord op de betreffende vraag van de fractie Groenlinks-PvdA in dit verslag.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen welke alternatieven overwogen zijn. Binnen de verbetermaatregelen die binnen het huidige toeslagstelsel kunnen worden genomen, is aan maatregelen voor schrijnende situaties als gevolg van het partnerbegrip prioriteit gegeven. Dit is al eerder met uw Kamer gedeeld.⁷ Voor het specifieke knelpunt dat de Raad van State benoemt, namelijk familieleden die door samenwoning toeslagpartner worden, zijn verschillende maatregelen mogelijk. Zo kunnen burgers die in het kader van mantelzorg samenwonen inmiddels een uitzondering op het toeslagpartnerschap aanvragen op grond van goedkeurend beleid dat is voortgekomen uit de hardheidsclausule.⁸ Een bredere oplossing voor dit knelpunt kan zijn om het samengestelde gezinncriterium in de Awir te laten vervallen; deze is als vereenvoudiging binnen het stelsel op kortere termijn uitgewerkt in het eindrapport toekomst toeslagen⁹. Op basis van dit criterium worden meerderjarige burgers toeslagpartner als zij op hetzelfde adres staan ingeschreven, samen met een kind van één van hen. Door een dergelijke maatregel zou dit komen te vervallen. Dit is een grotere vereenvoudiging voor burgers en de uitvoering. De doelgroep van deze maatregel is echter groter en omvat ook burgers die dan als gevolg hiervan wel voor de toeslagen als alleenstaande worden gezien, maar in het maatschappelijk verkeer elkaars partner zijn. Daarmee is de maatregel duurder dan de maatregel die nu wordt voorgesteld. Het uitbreiden van de uitzondering voor eerstegraads bloed- en aanverwanten is een eenvoudige optie met een beperkt budgettair beslag. Bovendien is de maatregel al per 1 januari 2025

⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 32.

⁷ Zie o.a. Kamerbrieven stand van zaken toeslagen (Kamerstukken 31 066, nrs. 1053 en 1154).

⁸ Verzamelbesluit toeslagen (Stcrt. 2024, 23154)

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1340.

uitvoerbaar, waardoor burgers in schrijnende situaties snel geholpen kunnen worden.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen naar de mogelijkheid dat de maatregel wordt aangemerkt als discriminatie tussen eerstegraads bloed- en aanverwanten en anderen die zich in een vergelijkbare positie bevinden. Ook vragen zij naar de gevolgen van een dergelijk mogelijk oordeel. Zoals hiervoor benoemd, wordt met deze maatregel geen nieuwe uitzondering geïntroduceerd, maar wordt een reeds bestaande uitzondering uitgebreid. De reeds bestaande uitzondering op het toeslagpartnerbegrip is beperkt tot eerstegraads bloed- en aanverwanten. Een dergelijke bijzondere positie van eerstegraads bloed- en aanverwanten bestaat ook in andere partnerbegrippen in de sociale zekerheid, zoals in de Participatiewet. Daaraan onderliggend is de overweging dat tussen ouders en kinderen een afhankelijkheidsrelatie bestaat of heeft bestaan, waaruit de samenwoning in de regel voortvloeit.¹⁰ Omdat de samenwoning in die gevallen niet voortkomt uit een vrijwillige keuze, is het niet wenselijk dat het samenwonen leidt tot negatieve financiële gevolgen.

Er is bij het kabinet geen jurisprudentie bekend waarin is geoordeeld dat deze reeds bestaande uitzonderingen discriminerend uitwerken tegen andere burgers met een familiale relatie. Aangezien met de huidige maatregel juist een vorm van onderscheid wordt weggenomen, namelijk het onderscheid op basis van leeftijd tussen eerstegraads bloed- en aanverwanten, verwacht het kabinet niet dat met deze maatregel een risico ontstaat dat wordt geoordeeld dat deze maatregel discriminerend is. Als onverhoopt toch wordt geoordeeld dat sprake zou zijn van ongerechtvaardigd onderscheid tussen eerstegraads bloed- en aanverwanten en andere burgers met een familieband die desondanks worden aangemerkt als toeslagpartner, kan dit in theorie betekenen dat er meer uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip moeten worden getroffen. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van het toeslagenstelsel, en kan ook budgettaire gevolgen hebben. Zoals hierboven toegelicht, verwacht het kabinet niet dat met de maatregel een reëel risico ontstaat dat geoordeeld zou worden dat ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt wordt.

De leden van de fractie van Groenlinks-PvdA en van D66 vragen hoe dit onderdeel van het wetsvoorstel zich verhoudt tot de kostendelersnorm. Daarnaast vragen de leden van de fractie van Groenlinks-PvdA op welke manieren de overheid op dit moment mensen stimuleert om een woning te delen en op welke manieren mensen (fiscaal) juist worden ontmoedigd om dit te gaan doen. Deze maatregel heeft geen gevolgen voor de kostendelersnorm in de Participatiewet. In het regeerakkoord is aangegeven dat het kabinet gaat verkennen wat de consequenties zijn als de kostendelersnorm wordt aangepast of afgeschaft en welk effect dit heeft op woningdelen. Een dezer weken wordt uw kamer door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet woningdelen wil gaan stimuleren. Fiscaal gezien kan het gaan delen van een woning negatieve of positieve gevolgen hebben, maar er is geen sprake van specifieke maatregelen bedoeld om het delen van een woning te ontmoedigen. Wat de fiscale gevolgen zijn, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden in het individuele geval.

De leden van de fractie van de VVD voorzien een ingewikkelde samenloop waarin het voorkomt dat geen sprake is van partnerschap voor toeslagen, maar wel voor de fiscaliteit. Zij vragen om nadere toelichting welke effecten dit kan meebrengen bij verandering in inkomens. De effecten van

¹⁰ *Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 32.*

het afschaffen van de leeftijdsgrenzen hangen af van de individuele situatie en zijn niet als zodanig te beschrijven. Over het algemeen kan worden gezegd dat het niet zijn van partner voor toeslagen, maar wel voor de fiscaliteit positieve effecten heeft. In de regel geldt dat het financieel voordelig(er) is om geen partner te zijn voor toeslagen, vanwege het recht op de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget en de in verhouding hogere inkomens- en vermogensgrenzen. Voor de fiscaliteit daarentegen geldt in de regel juist dat het wel voordelig is om partner te zijn, vanwege de mogelijkheid om gezamenlijke inkomens- en vermogensbestanddelen onderling zo gunstig mogelijk te verdelen en vanwege het recht op inkomensafhankelijke combinatiekorting. Ook is het mogelijk om het vermogen tussen fiscaal partners zo te verdelen dat de aanvrager van een toeslag niet boven de vermogensgrens uitkomt.

De leden van de fractie van NSC waarderen dat met de voorgestelde maatregel een knelpunt wordt opgelost dat heeft geleid tot extreem pijnlijke terugvorderingen en daarmee tot schulden bij mensen. Zij vragen of kabinet in staat en bereid is om iets te doen met de schulden van deze burgers. Het kabinet betreurt het dat burgers onverwachts en onbedoeld toeslagpartner zijn geworden en daardoor te maken hebben gekregen met (hoge) terugvorderingen. Het knelpunt van de onbedoelde partnerschappen als gevolg van de 27-jaarsgrens is al eerder en vaker naar de Tweede Kamer gecommuniceerd. Het vorige kabinet heeft uiteindelijk vanaf 2025 middelen gereserveerd om deze problematiek op te lossen. Daarbij heeft het vorige kabinet ervoor gekozen om de 27-jaarsgrens in de uitzondering op het toeslagpartnerbegrip voor eerstegraads bloed- en aanverwanten vanaf 2025 te laten vervallen en daar geen terugwerkende kracht aan toe te kennen. De terugvorderingen als gevolg van het worden van toeslagpartner zullen alleen hebben gezien op het lopende toeslagenjaar. Voor de jaren erna was het partnerschap bekend bij de Dienst Toeslagen waardoor de toeslag in de voorschotfase reeds is aangepast op de nieuwe situatie. Vanaf 2025 zal het partnerschap automatisch door de Dienst Toeslagen worden verbroken in de gevallen die onder de uitgebreidere uitzondering komen te vallen.

Er zijn meerdere studies verricht naar de knelpunten van het toeslagenstelsel. Naar aanleiding van een motie van de leden Lodders en Van Weyenberg is een inventarisatie van knelpunten in het toeslagenstelsel aan uw Kamer gezonden. Hierover is uw Kamer geïnformeerd op 29 juni en 30 november 2021¹¹. In de brief van 17 juni 2022¹² is uw Kamer, mede namens de bewindslieden van SZW, VRO en VWS nader geïnformeerd over mogelijke verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel. Daarbij is aangegeven dat de knelpunten divers van aard zijn en dat daarmee ook de oplossingen divers zijn: uiteenlopend van aanpassing van de uitvoering tot wetwijziging. In die brief is een overzicht gegeven welke gesignaleerde knelpunten al opgepakt zijn of worden en voor welke knelpunten nog geen oplossing is gerealiseerd. Een aantal van de brief van 17 juni 2022 genoemde knelpunten is inmiddels opgelost; zo kunnen personen in de opvang die gevlucht zijn voor huiselijk geweld per 1 januari 2023 zelfstandig toeslagen aanvragen, waarmee recht wordt gedaan aan de feitelijke situatie, namelijk als alleenstaande. Per 1 januari 2025 krijgen alle vormen van promovendi (en studenten technologisch ontwerper) recht op kinderopvangtoeslag. Met die maatregel wordt uitvoering gegeven aan de motie Omtzigt¹³. En met het onderhavige wetsvoorstel wordt het knelpunt opgelost van ongewenste partnerschappen bij eerstegraadsbloedverwanten ouder dan 27 jaar.

¹¹ Kamerstukken II 2020/2021, 31 066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927

¹² Kamerstukken II 2020/2021, 31 066, nr. 1053

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 52

Daarnaast heeft dit kabinet in het regeerprogramma een aantal maatregelen opgenomen waarmee op korte termijn nog openstaande knelpunten in de toeslagen worden opgelost waar mensen in het hier en nu last van hebben. Gezinnen met een partner die noodgedwongen niet bij het gezin kan zijn en niet kan bijdragen, krijgen hetzelfde recht op toeslagen als alleenstaande ouders. Het kabinet stelt voor om niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aan te passen als gevolg van besluiten over kinderbijslag of verblijfsstatus. Zo worden hoge terugvorderingen die kunnen leiden tot armoede en schulden voorkomen. Ook wil het kabinet de zekerheid vergroten door de aanvraagtermijn van de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget met vier maanden te verlengen.

De leden van de fractie van NSC vragen naar een lijst van situaties waarin partners niet samenwonen, maar er toch geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat. Zij denken hierbij aan kortdurende opnames in een Wet langdurige zorg (WLZ)-instelling, kortdurende detentie of een partner die in het buitenland woont en niet naar Nederland kan of mag komen en dus ook reëel niet kan helpen bij de opvang kinderen. In de Wet kinderopvang is vastgelegd dat ouders met een toeslagpartner enkel in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag als beiden werken of voldoen aan de doelgroepstatus.¹⁴ Burgers die niet samenwonen kunnen alleen toeslagpartner zijn als zij gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap hebben afgesloten. In deze situaties vervalt in de meeste gevallen het recht op kinderopvangtoeslag als de elders verblijvende partner niet werkt. Als de elders verblijvende partner werkt is er in die situaties recht op kinderopvangtoeslag. Op de hoofdregel dat de (elders verblijvende) partner moet werken bestaan enkele uitzonderingen.

Voor ouders met een partner die kortdurend niet kunnen werken, ongeacht om welke reden, geldt dat gedurende de eerste drie maanden na beëindiging van het verrichten van arbeid dezelfde aanspraak bestaat op kinderopvangtoeslag als daarvoor.¹⁵ Elders verblijvende partners met een Wlz-indicatie zijn uitgezonderd van de arbeidseis binnen de kinderopvangtoeslag,¹⁶ evenals burgers die veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden¹⁷

Ten slotte heeft het kabinet in het regeerprogramma aangekondigd nieuwe uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip voor te stellen voor burgers met een partner die niet aan het gezin kan bijdragen vanwege detentie, vermissing of een vluchtsituatie. Met deze nieuwe uitzondering op het toeslagpartnerbegrip wordt in meer situaties ook het gevolg voorkomen dat de leden benoemen. Over dit voorstel wordt uw Kamer binnenkort nader geïnformeerd. Overigens wordt hierbij opgemerkt dat de maatregel die in de Fiscale verzamelwet 2025 wordt genomen rondom toeslagpartnerschappen die ontstaan tussen eerstegraads bloed- en aanverwanten, geen relatie heeft tot de hierboven benoemde situaties. Deze situaties zien immers enkel op gevallen waarin sprake is van een huwelijk of geregistreerd partnerschap.

Tot slot op dit punt ontvangen de leden van de NSC-fractie graag inzage in het aantal kinderen dat in het buitenland woont en waarvoor de Nederlandse staat kinderopvangtoeslag betaalt en kindgebonden budget. Is de regering in staat een lijst daarvan te verschaffen met het land, het aantal kinderen en het budgettaire beslag?

¹⁴ Artikel 1.6, derde tot en met elfde lid, Wet kinderopvang (WKO)

¹⁵ Artikel 1.6, vijfde lid, WKO.

¹⁶ Artikel 1.6, achtste lid, WKO.

¹⁷ Artikel 1.6, elfde lid, WKO.

De leden van de fractie van NSC vragen om inzage in het aantal kinderen dat in het buitenland woont en waarvoor de Nederlandse staat kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget betaalt en vraagt om een lijst met het land, het aantal kinderen en het budgettaire beslag. Deze gegevens zijn als gevolg van de ingewikkelde internationale samenloop niet eenvoudig te geven. Als een ouder woont of werkt in een ander land, dan zijn in beginsel de socialezekerheidsstelsels van beide landen van toepassing. In beginsel zou diegene dan recht kunnen hebben op tegemoetkomingen voor zijn kinderen uit beide landen, maar de Europese verordening coördinatie socialezekerheidsstelsels voorkomt dit.¹⁸ Deze verordening bepaalt in het geval van internationale samenloop welk land prioritair is, oftewel welk land de nationale gezinsbijslag volledig uitbetaalt. Het andere land vult dan dat bedrag aan tot de hoogte van de gezinsbijslag op grond van het recht van dat andere land, indien dat recht hoger is dan het recht van het prioritaire land. In Nederland zijn het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag en de kinderbijslag onderdeel van de gezinsbijslag. Voor andere landen gaat het om vergelijkbare regelingen. Het is binnen de korte termijn van deze beantwoording niet mogelijk om een overzicht te geven van toeslagen die naar kinderen in het buitenland gaan. In een volgende stand van zaken brief voor toeslagen zal hierop worden teruggekomen.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe groot de groep is die door dit voorstel worden geraakt omdat ze extra toeslag krijgen. Het kabinet verwacht dat met deze maatregel circa 3.000 ouders niet meer als toeslagpartners worden gezien. Zij kunnen hierdoor aanspraak op maken op hogere toeslagen.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet wil zien hoe ook het breder verlenen van mantelzorg gestimuleerd kan worden door aanpassing van regelgeving op het toeslagenstelsel. Het kabinet stelt het zeer op prijs als mensen voor elkaar zorgen en hiervoor bij elkaar gaan wonen. Er spelen daarbij meer factoren dan alleen financiële prikkels. Maar het kabinet houdt in de aanloop naar een nieuw toeslagenstelsel ook een open blik waar het huidige toeslagenstelsel nog verder verbeterd en vereenvoudigd kan worden. Een bredere vereenvoudiging van het partnerbegrip, bijvoorbeeld door het afschaffen van het criterium samengestelde gezinnen kan bijdragen aan het stimuleren van mantelzorg. Een dergelijke aanpassing kent echter wel een grotere reikwijdte, en omvat ook burgers die dan als gevolg hiervan wel voor de toeslagen als alleenstaande worden gezien, maar in het maatschappelijk verkeer elkaars partner zijn. Daarnaast is er voor andere dan in het regeerprogramma afgesproken verbeteringen in het huidige toeslagenstelsel geen geld vrijgemaakt. De extra budgettaire kosten van een nieuwe maatregel moeten dan binnen het huidige toeslagenstelsel gedekt worden, net als bij de nu voorliggende maatregel. Het kabinet zal zien of dit meegenomen kan worden in de besluitvorming over de begroting van 2026.

7. Verlengen boetetermijn deelnemer

De leden van de fractie NSC hebben vragen over de maatregel die voorziet in verlenging van de termijn waarbinnen aan een deelnemer een vergrijpboete kan worden opgelegd. Deze maatregel heeft voor de rechtszekerheid van belastingplichtigen geen gevolgen. De maatregel ziet namelijk niet op belastingplichtigen zelf maar op anderen dan de belastingplichtigen, te weten deelnemers, zoals adviseurs. De maatregel bepaalt dat, net als nu het geval is voor belastingplichtigen, ook voor

¹⁸ EG. 883/2004

deelnemers een boetetermijn van twaalf jaar gaat gelden. Daarnaast is voorzien in overgangsrecht om te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op het rechtszekerheidsbeginsel. Dat houdt in dat de bevoegdheid om aan een ander dan de belastingplichtige of inhoudingsplichtige een bestuurlijke boete op te leggen niet herleeft, indien die bevoegdheid bij inwerkingtreding van deze maatregel reeds is vervallen. De mate waarin deze maatregel zal worden toegepast is moeilijk te kwantificeren. Dat komt omdat het gebruik ervan sterk afhangt van de feiten en omstandigheden van het concrete geval.

8. Gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe gemeenten omgaan met de termijnen die uit de Invorderingswet 1990 (IW 1990) volgen en om een afschrift van de Leidraad invordering gemeentelijke belastingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De wet- en regelgeving van de invordering van gemeentelijke belastingen is gebaseerd op die van de rijksbelastingen, hetgeen is opgenomen in de IW 1990. Artikel 250 van de Gemeentewet geeft gemeenten ruimte om af te wijken van de in beginsel geldende termijn dat een belastingaanslag invorderbaar is zes weken na de dagtekening van het aanslagbiljet¹⁹.

Artikel 25 IW 1990 biedt de ontvanger de mogelijkheid om uitstel van betaling te verlenen. Deze mogelijkheid geldt ook voor een gemeente. Hoe door een gemeente invulling aan deze mogelijkheid wordt gegeven, is aan de gemeenten zelf. Uit navraag bij de VNG is gebleken dat, naar bij hen bekend, vrijwel alle gemeenten een ruimere termijn dan de zes weken aanbieden. Bovendien bieden, volgens de VNG, vrijwel alle gemeenten via het aanslagformulier actief aan inwoners de optie betalen in termijnen aan. Daarnaast kan een inwoner altijd zelf contact opnemen met de gemeente voor een individuele betalingsregeling.

Sinds 1 januari 2021 kunnen gemeenten door de gewijzigde Wet gemeentelijke schuldhelpverlening eerder mensen helpen die door schulden in de problemen dreigen te raken, de zogenaamde vroegsignalering van schulden. Verhuurders, energie- en waterbedrijven en zorgverzekeraars kunnen voortaan gegevens van mensen met een betalingsachterstand delen met de gemeente. De Belastingdienst en Dienst Toeslagen hebben het voornemen om met ingang van 1 januari 2025 te starten met een experiment om ook hun gegevens van mensen met een betalingsachterstand te delen met gemeenten die meedoen aan het experiment. Zo weten deze gemeenten welke mensen zij hulp moeten aanbieden om te voorkomen dat de betalingsproblemen van deze mensen verder oplopen. De gemeenten nemen vervolgens contact op met deze mensen en bieden hen hulp.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de VVD-fractie is de model-Leidraad invordering gemeentelijke belastingen van de VNG bijgevoegd.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.L. Idsinga

¹⁹ Zie artikel 9 IW 1990.