

Vergaderjaar 2025–2026

36 735

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

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 november 2025

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en BBB.

2. Correctiemaatregel uitspraak HR in de omzetbelasting

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de reikwijdte van de btw-vrijstelling ook een politieke keuze is. Dat is bij dit voorstel niet het geval. De btw-richtlijn verplicht tot het vrijstellen van prestaties welke nauw samenhangen met maatschappelijk werk en sociale zekerheid en met de bescherming van kinderen en jongeren. Deze vrijstellingen zijn voorbehouden aan instellingen van sociale aard. De btw-richtlijn biedt daarbij de keuze aan lidstaten om hieraan bepaalde voorwaarden te verbinden. Dit betreft onder meer de voorwaarden dat ondernemers geen winst mogen beogen en dat de vrijstellingen niet mogen leiden tot verstoring van de mededinging ten nadele van commerciële ondernemingen. Al sinds de invoering zijn deze voorwaarden in de wet verankerd. In zoverre is dus sprake (geweest) van een politieke keuze die nu wordt voortgezet.

In het bijlage B van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 is uitgewerkt welke prestaties onder de reikwijdte van de vrijstelling vallen. In post 29 daarvan zijn benoemd de instellingen voor algemeen maatschappelijk werk en bedrijfsmaatschappelijk werk. De Hoge Raad heeft beslist dat hieronder ook vallen diensten op het gebied van onderbewindstelling als bedoeld in artikel 1:431 BW en curatele als bedoeld in artikel 1:378 BW. De uitbreiding van de reikwijdte van deze post is daarom in zoverre geen politieke keuze maar het gevolg van het arrest van de Hoge Raad.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen waarom er niet voor is gekozen om de vrijstelling voor bewindvoerders en curatoren in de wet op te nemen in plaats van bij AMvB. In de systematiek van de wet is door de wetgever al eerder ervoor gekozen om de nadere invulling van deze

omvangrijke vrijstelling op te nemen via een AMvB, in dit geval het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968. Het opnemen van deze invulling – zoals nu in Bijlage B – in de wet zelf zou deze onnodig compliceren. Daarnaast biedt deze oplossing de mogelijkheid om sneller te kunnen reageren op ontwikkelingen in de samenleving. Deze afweging gaat ook nu nog steeds op.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen, aansluitend op hun vorige vraag, welke mogelijkheden de regering ziet om de keuze voor btw-vrijstelling van ondernemers die winst beogen, bij wet te regelen. Aansluitend op het vorige antwoord is deze keuze met dit voorstel nu in beginsel ook op wetsniveau geregeld via een deugdelijke delegatiegrondslag. De btw-richtlijn biedt lidstaten de keuze om ook winstbeogende ondernemers onder de vrijstelling te brengen. Als uitgangspunt heeft de wetgever ervoor gekozen om de vrijstelling in het sociale domein in beginsel voor te behouden aan niet-winst beogende ondernemers. In gevallen waarbij de toepassing van de vrijstelling voor uitsluitend deze ondernemers leidt tot een verstoring van de mededinging of bijvoorbeeld tot een ongewenste kostenstijging leidt, kan en is de reikwijdte van de vrijstelling uitgebreid tot winstbeogende ondernemers. Een dergelijke uitbreiding heeft niet alleen tot gevolg dat de specifiek bedoelde dienstverlening uniform wordt behandeld, maar leidt ook tot duidelijkheid voor de afnemers van deze prestaties in het sociale domein (veelal burgers en gemeenten).

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen waarom de regering ervoor kiest om winstbeogende bewindvoerders en curatoren verplicht onder de vrijstelling te brengen, mede in het licht van het neutraliteitsbeginsel. Voorafgaand aan het uitwerken van deze maatregel zijn gesprekken gevoerd met diverse koepelorganisaties uit de sector schuldhulpverlening en bewindvoering. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat primair de wens bestaat dat het beleid eenduidig en voor iedereen gelijk is. Het opheffen van een verschil in btw-behandeling tussen winstbeogende en niet-winstbeogende instellingen is daarbij een belangrijke voorwaarde. Daarnaast is ook meegewogen dat een verplichte btw-vrijstelling voor alle ondernemers, winstbeogend of niet, voor instellingen en afnemers leidt tot duidelijkheid en begrijpelijkheid. De keuze om ook winstbeogende ondernemers verplicht onder de vrijstelling te brengen voldoet ook aan de voorwaarde die het neutraliteitsbeginsel aan wetgeving stelt. Door deze keuze worden de diensten van winstbeogende en niet-winstbeogende bewindvoerders en curatoren die vanuit het oogpunt van de modale consument met elkaar concurreren immers hetzelfde behandeld voor de btw-heffing.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoe de maatregel zich verhoudt tot het rechtszekerheidsbeginsel en of de regering aanleiding ziet om overgangsrecht toe te passen. Het arrest van de Hoge Raad van 14 april 2023, waarbij beslist werd dat de Wet op de omzetbelasting 1968 geen basis bevat om de vrijstelling toe te passen op winstbeogende ondernemers, heeft zowel in de sector als in de fiscale adviespraktijk veel aandacht gekregen. Ook is zeer kort na dit arrest bekend gemaakt dat gezien zou worden of de wet kan worden aangepast zodat de vrijstelling voor bepaalde winstbeogende ondernemers kan worden gehandhaafd (beleidsbesluit van 19 april 2023, nr. 2023-9003). Tevens is toen goedgekeurd dat winstbeogende ondernemers de vrijstelling mochten blijven toepassen. Ook is toegezegd dat niet zou worden teruggekomen op het verleden als ondernemers de vrijstelling al hadden toegepast. Reeds vanaf dat tijdstip hebben winstbeogende ondernemers dus rekening kunnen houden met het uitgangspunt dat de vrijstelling ook voor hen weer een verplichtend karakter zou krijgen.

Gelet op het feit dat het een goedkeuring betrof bood dit winstbeogende ondernemers die dat wensten evenwel de mogelijkheid om toch te kiezen voor btw-heffing. Voor ondernemers die hebben gekozen voor btw-heffing betekende deze keuze ook dat zij bekend waren of konden zijn dat het op enig moment verplicht worden van de vrijstelling tot gevolg zou hebben dat zij de btw die drukt(e) op zogenoemde investeringsgoederen gedeeltelijk weer zouden moeten terugbetalen. Gelet op de tijd die inmiddels is verstreken tussen het arrest en de aanpassing van de wet hebben ondernemers een ruime periode gelegenheid gehad om zich hierop voor te bereiden. Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is daardoor geen sprake.

Overgangsrecht is niet nodig omdat de situatie van vóór het arrest door het goedkeurende beleidsbesluit en deze maatregel grotendeels wordt gecontinueerd. Daarnaast zou ook een eventuele overgangsregeling waarbij mag worden afgezien van btw-herziening op investeringsgoederen ongewenste gevolgen hebben. Dit zou ertoe leiden dat een relatief kleine groep, te weten winstbeogende instellingen die sinds 20 april 2023 btw-belast presteren, een concurrentievoordeel zou verkrijgen ten opzichte van niet-winstbeogende instellingen die verplicht onder de reikwijdte van de btw-vrijstelling (bleven) vallen.

3. Nabestaandenregeling bij de compensatieregeling selectie aan de poort

De leden van de fractie van de BBB vragen om een reflectie van het kabinet ten aanzien van de uitvoeringsvraagstukken en risico's op rechtmatigheid die de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) in haar advies beschrijft, en dan in het bijzonder de mogelijk aanzuigende werking die de terugwerkende kracht heeft op aanvragen voor deze uitkeringen. Hierbij vragen de leden ook of de nabestaandenregeling voldoende proportioneel is, mede gelet op de complexiteit in de uitvoering en risico's van stapeling van dossiers ten opzichte van de beperkte doelgroep en beperkte schade die mogelijkerwijs in aanmerking zou komen voor compensatie.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft het kabinet gezien of wijziging van de voorgestelde nabestaandenregeling wenselijk en noodzakelijk is. Allereerst erkent het kabinet dat de uitvoeringskosten voor de nabestaandenregeling relatief hoog zijn. De enkele omstandigheid dat de uitvoeringskosten relatief hoog zijn, biedt volgens het kabinet onvoldoende aanleiding om de voorgestelde nabestaandenregeling te wijzigen. De relatief hoge uitvoeringskosten kunnen worden verklaard door de kosten die worden gemaakt ongeacht het aantal nabestaanden dat in aanmerking komt voor de regeling en het totale compensatiebedrag dat aan nabestaanden wordt toegekend. De voorgestelde nabestaandenregeling, waaronder de handelingen die moeten worden verricht voor het identificeren van nabestaanden, is door de Belastingdienst getoetst op de uitvoerbaarheid. De Belastingdienst concludeert op basis daarvan dat de voorgestelde nabestaandenregeling per 1 januari 2026 uitvoerbaar is. Het risico op eventuele verstoringen wordt klein geacht, temeer omdat het proces aansluit op bestaande processen binnen de directie Buitengewone Zaken Blauw en gebruik kan worden gemaakt van reeds ontwikkelde IV-voorzieningen. Gelet op het voorgaande verwacht het kabinet niet dat de voorgestelde nabestaandenregeling tot problemen in de uitvoering zal leiden.

De Afdeling heeft in haar advies aandacht gevraagd voor het karakter van de nabestaandenregeling. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het karakter van de nabestaandenregeling en de reden waarom deze gepast en wenselijk is, verduidelijkt in het algemeen deel van de memorie van toelichting. De compensatieregeling selectie aan de poort betreft een

onverplichte compensatieregeling. Dit heeft ook te gelden ten aanzien van de nabestaanden die op grond van de voorgestelde nabestaandenregeling de compensatie kunnen ontvangen. Er is niet gebleken van een juridische verplichting om burgers van wie aangifte onterecht is geselecteerd en vervolgens is gecorrigeerd te compenseren. Ook is niet gebleken van een juridische verplichting om nabestaanden van deze burgers te compenseren. Ondanks het ontbreken van een juridische verplichting ziet het kabinet aanleiding om een burger van wie aangifte onterecht is geselecteerd en vervolgens is gecorrigeerd – en als deze burger is overleden voor toekenning van de compensatie zijn nabestaanden – te compenseren voor de fout die is gemaakt.¹ Het kabinet acht het niet gepast en wenselijk dat voorbij wordt gegaan aan de ernst van de fout die is gemaakt: een aangifte op niet-fiscale gronden selecteren, waarbij niet valt uit te sluiten dat mogelijk sprake is geweest van schending van een grondrecht. Voorts kan het bieden van herstel bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid, ook als de gedupeerde reeds is overleden. Gelet daarop wenst het kabinet een vorm van herstel te bieden, ook als de burger van wie de aangifte onterecht is geselecteerd en vervolgens is gecorrigeerd, is overleden voordat is gestart met de uitvoering van de compensatieregeling. Bij de vormgeving van de nabestaandenregeling hebben de omvang van de nabestaandenpopulatie en het bedrag dat deze nabestaanden kunnen ontvangen, een ondergeschikte rol gespeeld. De nadruk is en wordt gelegd op de fout die is gemaakt en het herstel dat het kabinet wil bieden, ook als het een relatief kleine groep nabestaanden zou hebben betroffen. Alles overziend, is naar oordeel van het kabinet de nabestaandenregeling – naast dat deze passend en wenselijk is – dan ook voldoende proportioneel. Overigens vindt het kabinet niet dat bij de voorgestelde nabestaandenregeling sprake is van een relatief beperkte doelgroep. Ongeveer 2.200 aangiften inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen zijn onterecht geselecteerd. Vervolgens is gebleken dat ongeveer 450 burgers van wie een aangifte inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen onterecht is geselecteerd en vervolgens is gecorrigeerd, reeds zijn overleden voordat de compensatie kon worden toegekend.

Na inwerkingtreding van de voorgestelde nabestaandenregeling kan de compensatie aan nabestaanden worden toegekend. Hierbij is niet voorzien in terugwerkende kracht en werkt de voorgestelde nabestaandenregeling dus niet terug naar 1 januari 2024, het moment dat de Wet compensatie wegens selectie aan de poort in werking is getreden. Er is overigens ook geen aanleiding om aan de nabestaandenregeling terugwerkende kracht te verlenen. Van een mogelijk aanzuigende werking die terugwerkende kracht zou kunnen hebben op het aanvragen van de compensatie is naar oordeel van het kabinet dan ook geen sprake.

Voorts vragen zij of het instellen van terugwerkende kracht voor nabestaanden niet een precedent vormt voor vergelijkbare compensaties. De compensatieregeling selectie aan de poort is lastig te vergelijken met andere compensatie- en tegemoetkomingsregelingen. De compensatieregeling ziet op een afgebakende, specifieke groep burgers en op een specifieke fout – aangiften inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen op niet voor fiscaal toezicht relevante en objectieve criteria selecteren – die in een afgebakend tijdvak is gemaakt. Voorts is de manier van compenseren onderscheidend. De hoogte van het compensatiebedrag is namelijk gekoppeld aan de correctie op het verzamelinkomen in de aangifte inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen die heeft plaatsgevonden. Dit alles geeft de compensatieregeling selectie aan de poort een specifiek karakter. Daarnaast speelt in dezen het tijdsverloop

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 735, nr. 4, p. 8–11.

een rol. In sommige gevallen zit meer dan tien jaar tussen de onterechte selectie en de inwerkingtreding van de wettelijke grondslag voor de compensatieregeling. Het kabinet acht het niet passend om aan die omstandigheid voorbij te gaan als de gedupeerde reeds is overleden voor toekenning van de compensatie. Tot slot is er geen sprake van een regeling met terugwerkende kracht. De nabestaandenregeling werkt niet terug tot het moment dat de Wet compensatie wegens selectie aan de poort in werking is getreden. Gezien het voorgaande acht het kabinet het risico op een precedentwerking door de voorgestelde nabestaandenregeling nihil.

De leden van de fractie van de BBB vragen ook of nabestaanden bijvoorbeeld een eventuele vordering uit hoofde van aanpassing van de vermogensrendementsheffing van een overleden ouder kunnen instellen of als nabestaanden een schadevergoeding kunnen vorderen. Bij de compensatieregeling gaat het om aangiften inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen over de kalenderjaren 2012 tot en met 2019. Enkel aangiften inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen waarbij sprake was van een code 1043 in het redenveld van de Uitworp Gewenst na selectie vanuit de specifieke zorgkosten-query en/of giftenaftrek-query, zijn ambtshalve opnieuw beoordeeld op de aanwezigheid van een fiscale selectiegrond.² Bij burgers die in aanmerking komen voor de compensatie is derhalve sprake geweest van een selectie van de aangifte vanuit de specifieke zorgkosten-query of giftenaftrek-query. Een vordering uit hoofde van aanpassing van de vermogensrendementsheffing ligt daarom niet in de rede. Tot slot verwacht het kabinet niet dat de nabestaandenregeling zal leiden tot (succesvolle) verzoeken tot een schadevergoeding door nabestaanden. Tot op heden is een zeer beperkt aantal verzoeken tot schadevergoeding ontvangen van burgers van wie een aangifte onterecht is geselecteerd en vervolgens is gecorrigeerd. Daarnaast is in dezen het hoogstpersoonlijke karakter van het recht op vergoeding van immateriële schade relevant. Het is aan de benadeelde zelf of hij op vergoeding van immateriële schade aanspraak wenst te maken. De keuze komt niet zonder meer aan zijn nabestaanden toe.³ Tot slot heeft te gelden dat nabestaanden geen beroep kunnen doen op de in de Wet compensatie wegens selectie aan de poort opgenomen mogelijkheid tot een aanvullende compensatie.⁴ Alleen de gedupeerden zelf kunnen op grond van de Wet compensatie wegens selectie aan de poort een verzoek tot aanvullende compensatie doen.

4. Amendement leegstandsheffing

De leden van de fractie van de BBB vragen hoe de Staatssecretaris beoordeelt dat de gemeentewet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VRO valt en dat de uitvoering van wetgeving van VRO is belegd bij gemeenten.

Vooropgesteld: de Gemeentewet valt niet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VRO maar onder de Minister van BZK. In algemene zin ben ik er bovendien niet van overtuigd dat gemeentebesturen beperkt bevoegd zouden zijn. In algemene zin beschikken gemeentebesturen immers over een grondwettelijk erkende bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun eigen huishouding (autonomie). Ik zou de bestaande leegstandswetgeving dus ook niet zo uitleggen dat er geen ruimte voor autonome aanvulling zou bestaan. Wel raakt de aanpak van leegstand in voorkomende gevallen aan grondrechten zoals het eigendomsrecht en bescherming van de privacy. In dat geval zal het gemeentebestuur

² Kamerstukken II 2023/24, 36 424, nr. 3, p. 4–6.

³ Kamerstukken II 2014/15, 34 257, nr. 3, p. 11.

⁴ Zie artikel 5 van de Wet compensatie wegens selectie aan de poort.

uiteraard moeten bezien welke mogelijkheden het geheel van wetten en regels hen biedt en daarbij ook de Leegstandswet betrekken. Daarover beslist het gemeentebestuur zelf. Ik ben het met de fractie van de BBB eens dat het bij de aanpassing van wet- en regelgeving gewenst is dat de Kamer daarover met die bewindspersoon in debat treedt die ook de wet- en regelgeving in beheer heeft die het meest direct aan het onderwerp raakt.

De leden van de fractie van de BBB vragen hoe de Staatssecretaris beoordeelt of de in het amendement geboden vrijheden van gemeenten deze heffing naar eigen inzicht toe te passen en/of op te leggen? Zij vragen of de wet de wet hiermee niet een structurele ongelijkheid voor eigenaren van vastgoed creëert, i.e. in de ene gemeente mag je leegstand onder andere situaties laten voortduren dan bij een andere gemeente. Voor alle gemeentelijke belastingen geldt dat de wet de mogelijkheid biedt maar nooit verplichtingen aan gemeenten oplegt om bepaalde belastingen te heffen. Dat correspondeert met art. 132, zesde lid, Grondwet, waarin is vastgelegd dat de wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven. Gemeenten kunnen dus altijd zelf bepalen of ze gebruik gaan maken van de bevoegdheid die via de Gemeentewet wordt gecreëerd. Omdat het altijd de lokale volksvertegenwoordiging is die hierin keuzes maakt, zou ik daarbij niet spreken van ongelijkheid maar van lokale democratisch gelegitimeerde keuzes. Overigens is voor een zelfde constructie gekozen in de Leegstandwet. Ook met betrekking tot die wet kan een gemeentebestuur zelf bepalen of zij gebruik willen maken van de wet en na welke termijn er sprake is van structurele leegstand. Op deze wijze kunnen gemeenten zelf invulling geven aan hun leegstandbeleid al naar gelang de lokale situatie en omstandigheden.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de BBB of de Staatssecretaris op de hoogte is van het feit dat de Minister van VRO een wetsvoorstel in de aanpak van leegstand in voorbereiding heeft, waarbij het voornemen van de wetgever is om leegstand te sanctioneren (gebruik instructies, dwangsom). Zij vragen of het opnemen van dit amendement het bestaande wetgevingstraject niet voor de voeten loopt. Ja, hiervan ben ik op de hoogte. De Gemeentewet is generiek van toepassing op alle gemeenten. Na inwerkingtreding van de wet kan een gemeentebestuur er dus voor kiezen een leegstandsheffing te regelen bij verordening. De Leegstandwet kan alleen worden gebruikt indien een gemeente een lokale leegstandverordening heeft ingesteld. De wetsvoorstellen introduceren verschillende bevoegdheden voor gemeenten om de leegstand aan te pakken die naast elkaar kunnen bestaan. Via een modelbelastingverordening kan invulling worden gegeven aan de uitvoering en werkbaarheid van de op te leggen belasting. Modelverordeningen worden vastgesteld door de VNG. BZK/VRO zullen (in dit geval) collegiaal worden betrokken, maar over de inhoud en de uiteindelijke vaststelling beslist de VNG zelf.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, E. Heijnen