



TER BESLISSING

Aan

**Directoraat-Generaal voor
Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen**

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Kamerbrief beantwoording SO belasting- en
invorderingsrente

Datum

10 oktober 2025

Notanummer

2025-0000478832

Bijlagen

1. Kamerbrief
beantwoording SO BIR
2. Conceptbeantwoording
3. Kamerbrief BIR
27 juni 2024
4. Voorgaande beslisnota

Aanleiding

Op 27 juni 2024 is aan de Tweede Kamer een brief verzonden inzake beleidsopties voor de belasting- en invorderingsrente (BIR) voor belastingen en toeslagen.¹ De Tweede Kamer heeft op 10 september 2024 een schriftelijk overleg gehouden over deze Kamerbrief. In de beantwoording wordt ingegaan op welke voorstellen tot wijziging van de BIR het kabinet sindsdien heeft gedaan die per 2026 in werking zullen treden, en welke keuzes aan een volgens kabinet worden gelaten. Hierbij worden de antwoorden op deze schriftelijke vragen en de aanbiedingsbrief aan u voorgelegd.

Beslispunten

- U beiden wordt gevraagd om een akkoord op de inhoud van de brief (bijlage 1), de beantwoording van de Kamervragen (bijlage 2) en verzending van de beantwoording aan de Kamer.
 - Het advies is om akkoord te gaan op inhoud en verzending.
 - Indien u akkoord bent wordt u beiden gevraagd de Kamerbrief te ondertekenen.
- U beiden wordt gevraagd om akkoord voor openbaarmaking van deze en voorgaande nota conform de beleidslijn Actieve Openbaarmaking. Omlijnende delen worden onzichtbaar gemaakt voor verzending.

Akkoord.

Akkoord.

Kernpunten

- Mede naar aanleiding van een aantal kritische adviezen en een oproep daartoe van de Afdeling advisering van de Raad van State is een ambtelijke verkenning gedaan naar verschillende beleidsopties voor het vaststellen van de percentages voor de BIR voor belastingen en toeslagen. Hierbij is gezocht naar opties voor een BIR-systematiek die voor zowel belastingen als toeslagen het beste aansluiten op de beleidsdoelen van de BIR.
- Deze beleidsopties zijn geland in een Kamerbrief die op 27 juni 2024 naar de Kamer is gestuurd.
- In deze Kamerbrief zijn geen keuzes gemaakt ten aanzien van de beleidsopties, omdat het kabinet toen in demissionaire status verkeerde.
- Naar aanleiding van de Kamerbrief zijn op 10 september 2024 schriftelijke vragen gesteld. Onder andere wordt gevraagd naar een visie van het kabinet op de percentages van de BIR.

¹ Bijlage 3, Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 202.

- Sindsdien zijn een aantal voorstellen gedaan ten aanzien van de BIR. Meer specifiek is in het wetsvoorstel Verbetermaatregelen Toeslagen voorgesteld om de rente op terugvorderingen en nabetalingen² af te schaffen per 2026. In de meest recente augustusbesluitvorming heeft het kabinet besloten om de invorderingsrente op belasting- en toeslagschulden per 2026 vast te stellen op 4,3% waarmee een grotere stijging binnen de budgettaire kaders is voorkomen.
- Ten aanzien van de beleidsopties die in de eerder genoemde Kamerbrief zijn geschetst voor de belastingrentepercentages voor belastingen en invorderingsrente op de lange termijn, worden fundamentele keuzes overgelaten aan een volgend kabinet, mede vanwege de budgettaire consequenties van deze beleidsopties.

Toelichting

Achtergrond Belasting- en Invorderingsrente (BIR)

- Belastingrente voor belastingen wordt berekend over belasting die te laat is geheven als gevolg van het niet voor een bepaalde termijn indienen van de belastingaangifte, of wanneer bij wijze van navordering of -heffing wordt afgeweken van de aangifte.
- Sinds de introductie van de BIR in 2013 wordt belastingrente ook bij toeslagen geheven. Belastingrente voor toeslagen wordt in rekening gebracht bij een terugvordering of vergoed bij een nabetaling van toeslagen indien de definitieve toekenning (DT) na 1 juli volgend op het toeslagjaar (T+6 maanden) wordt vastgesteld.
- Invorderingsrente wordt berekend over belastingaanslagen of toeslagenterugvorderingen die niet binnen de wettelijke betaaltermijn worden (terug)betaald.
- Deze rentes worden gehanteerd vanuit de verzuimgedachte, met als doel zorgen dat burgers hun belasting- of toeslagschulden tijdig voldoen en terugvorderingen van toeslagen tijdig worden voldaan. Daarnaast heeft de invorderingsrente nog een andere doelstelling, namelijk om geldontwaarding te compenseren en de rentekosten van de overheid door te berekenen. Wanneer een burger immers langer wacht met het betalen van een belasting- of toeslagschuld, moet de staat meer geld lenen om overheidsuitgaven te kunnen doen.

Kamerbrief 27 juni 2024

- De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de afdeling) heeft meermaals kritisch geadviseerd op wijzigingen van de BIR-percentages en daarbij opgeroepen om te komen met een passende motivering en een integrale toekomstvisie aangaande het hanteren van de BIR. Hierbij wijst de afdeling er voornamelijk op dat het vaststellen van de BIR-percentages te gefragmenteerd is geraakt, en niet meer aansluit bij de oorspronkelijke beleidsdoelen van de BIR.
- Bij het Eindejaarsbesluit 2023 is toegezegd dat toegewerkt zou worden naar een beleidsvisie ten aanzien van de percentages BIR. Naar aanleiding daarvan heeft op ambtelijk niveau een verkenning plaatsgevonden naar verschillende beleidsopties om het vaststellen van de percentages van de BIR meer in lijn te brengen met de beleidsdoelen.

² Verwijzingen hierna naar "rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen" zien niet op invorderingsrente.

- Deze verschillende beleidsopties zijn in een brief van 27 juni 2024 aan de Kamer gestuurd. Vanwege de demissionaire status van het toenmalige kabinet zijn er geen keuzes gemaakt ten aanzien van de beleidsopties. Met uitzondering van de budgetneutrale variant hebben alle beleidsopties budgettaire consequenties.

Schriftelijke vragen 10 september 2024

- Naar aanleiding van de genoemde Kamerbrief heeft de Kamer op 10 september 2024 schriftelijke vragen gesteld over de gepresenteerde beleidsopties. Onder andere wordt het kabinet gevraagd haar voorkeur uit te spreken voor beleidsopties.
- Omdat het maken van keuzes tussen verschillende beleidsopties budgettaire gevolgen heeft, wordt in de beantwoording van de huidige vragen rekening gehouden met de demissionaire status van het huidige kabinet. Keuzes worden daarom overgelaten aan een volgend kabinet.

Cassatieprocedure Hoge Raad

- Naast de verkenning naar een integrale beleidsvisie, loopt er ook een (sprong)cassatieprocedure tegen het hogere percentage belastingrente Vpb. Op 26 september 2025 heeft de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad conclusie gewezen.
- Hierover heeft u, stas FBD, al een bespreeknota ontvangen en bent op 7 oktober 2025 bijgepraat.
- Volledigheidshalve wordt deze procedure ook genoemd in de beantwoording van de schriftelijke vragen.

Communicatie

Uw woordvoerders zijn betrokken.

Politiek/bestuurlijke context

- Op 10 september 2024 is de inbrengdatum geweest voor het stellen van vragen t.b.v. het vaststellen van een schriftelijk overleg in de Tweede Kamer, n.a.v. de verzonden Kamerbrief Beleidsopties belasting- en invorderingsrente van 27 juni 2024. De concept-beantwoording is bijgevoegd in bijlage 2.
- Bijgevoegd in bijlage 4 treft u de nota's met bijlagen die zijn voorgelegd aan en besproken met uw voorgangers, stas FB: Marnix van Rij en stas TD: Aukje de Vries, voorafgaand aan het versturen van voornoemde Kamerbrief.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

TvB: Gelesen 18/12/2024

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de minister

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Kamerbrief beantwoording SO belasting- en
invorderingsrente belastingen en toeslagen

Datum
28 november 2024

Notanummer
2024-0000566206

Bijlagen
1. Kamerbrief beantwoor
2. Conceptbeantwoording
3. Kamerbrief BIR 27 juni
4. Voorgaande beslisnota

Aanleiding

Op 27 juni 2024 is aan de Tweede Kamer een Kamerbrief verzonden inzake beleidsopties voor de belasting- en invorderingsrente (BIR) voor belastingen en toeslagen.¹ De Tweede Kamer heeft op 10 september 2024 een schriftelijk overleg gehouden over deze Kamerbrief.

De rentepercentages van de BIR zijn door de wijzigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd afgedreven van de beleidsdoelen. Deze wijzigingen hebben geleid tot een gefragmenteerde aanpak waardoor de redenatie achter de systematiek van de percentages van de BIR onduidelijk is. Ook de Raad van State heeft dit punt vorig jaar gemaakt.²

In het Nader Rapport bij het Eindejaarsbesluit 2023 is daarom toegezegd dat zal worden gewerkt aan een integrale beleidsvisie over de BIR.³ Specifiek voor toeslagen is bovendien toegezegd om voorafgaand aan de vaststelling van het belastingrentepercentage voor toeslagen (per 2025), de Kamer te informeren over de verdere uitwerking. Dit is conform een advies van de Raad van State⁴ om ook bij de belastingrente bij toeslagen te werken aan een goede motivering.

Omdat de Kamerbrief van 27 juni jl. is verstuurd door het demissionaire kabinet zijn er geen definitieve keuzes gemaakt met betrekking tot de BIR. Deze nota schetst beleidsopties op drie domeinen: 1) belastingrente voor belastingen, 2) belastingrente voor toeslagen en 3) invorderingsrente. Aan u de vraag of u zich wilt inzetten voor dit beleid en zo ja, welke beleidsopties uw voorkeur hebben. Ook wordt de beantwoording van de vragen uit het schriftelijk overleg aan u voorgelegd.

Beslispunten

- Wilt u zich beiden gaan inzetten om het BIR beleid te wijzigen?
- Zo ja, dan wordt u beiden gevraagd een voorkeur uit te spreken voor een beleidsrichting voor de belastingrente voor belastingen.
 - Het advies is om uw voorkeur uit te spreken voor beleidsoptie III, waarbij één rentepercentage geldt voor alle belastingmiddelen, gelijk

¹ Bijlage 3, kamerstukken II 2023/24, 32140 nr. 202.

² Advies RvS Eindejaarsbesluit 2023, 6 december 2023, W06.23.00347/III

³ Kamerstukken II 2022/23, 36107, nr. 4.

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 36418, nr. 4, en Kamerstukken II, 2023/24, 36418, nr. 35.

Alkeard
Graag even
geeft doornemen.

aan de wettelijke rente voor niet-handelstransacties. Dit leidt tot een budgettaire derving van € 125 miljoen. Dit voorstel inclusief dekking moet worden voorgelegd in de voorjaarsbesluitvorming.

- U beiden wordt gevraagd een keuze te maken voor één van de beleidsopties voor de belastingrente voor toeslagen.
 - Het advies is om te kiezen voor beleidsoptie I uit deze nota, waarbij de belastingrente voor toeslagen wordt afgeschaft. Deze optie heeft een beperkte budgettaire opbrengst (ca. € 6,7 miljoen). Dit maakt onderdeel uit van de voorjaarsbesluitvorming.
- U beiden wordt beiden gevraagd om akkoord en een keuze met betrekking tot de invorderingsrente.
 - U wordt gevraagd te kiezen voor het vooralsnog in stand laten van het invorderingspercentage van 4%. Dit leidt tot een budgettaire derving van € 35 miljoen voor belastingen. Ook deze derving zou inclusief dekking moeten worden voorgelegd in de voorjaarsbesluitvorming. Voor toeslagen leidt dit niet tot een derving.
 - U wordt gevraagd akkoord te geven om beleidsoptie I uit deze nota over de invorderingsrente, waarbij de invorderingsrente aan zal sluiten bij de rente op staatsobligaties, als mogelijke stip op de horizon nader uit te werken en op uitvoerbaarheid te bezien.
- Aan u beiden wordt in een later stadium een meer fundamentele verkenning naar de werking en doel van invorderingsrente voorgelegd, waarbij ook de optie om invorderingsrente af te schaffen zal worden betrokken.
- U beiden wordt gevraagd een voorkeur uit te spreken voor een beleidsrichting voor dekking. Aanpassingen die leiden tot een budgettaire derving moeten worden gedekt. Er dient tegelijk te worden besloten over de keuzes binnen de BIR als over de dekking. Het grootste deel van de BIR is afkomstig uit de vennootschapsbelasting, inkomstenbelasting en btw. Er zijn hier verschillende richtingen mogelijk, bijvoorbeeld:
 - De derving binnen de inkomstenbelasting kan binnen de inkomstenbelasting worden gedekt via een generieke maatregel als tarief eerste schijf.
 - De derving binnen de vennootschapsbelasting en de btw kan worden gedekt binnen het eigen domein (bedrijfsbelastingen), via een generieke maatregel als een verhoging van het (lage en/of hoge) tarief van de vpb.
- U, stas FB, wordt gevraagd om een akkoord op de inhoud van de beantwoording van de Kamervragen (bijlage 2) en verzending van de beantwoording aan de Kamer.
 - Het advies is om akkoord te gaan op inhoud en verzending. De inhoud van de antwoorden is reeds toegespitst op de geadviseerde beleidsopties. Indien u een andere optie kiest, dan zal de beantwoording hierop aangepast worden. Bij akkoord verzoeken we u om de aanbiedingsbrief (bijlage 1) te ondertekenen.
- U, stas FB, wordt gevraagd om akkoord voor openbaarmaking van deze nota conform de beleidslijn Actieve Openbaarmaking. Omliggende delen worden onzichtbaar gemaakt voor verzending.

Kernpunten

- Mede naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State is een ambtelijke verkenning gedaan naar verschillende beleidsopties voor de belasting- en invorderingsrente voor belastingen en toeslagen. Hierbij is gezocht naar opties

voor een BIR-systematiek die voor zowel belastingen als toeslagen het beste aansluiten op de beleidsdoelen van de BIR.

- Voor de belastingrente op belastingen is het voorstel om te werken met één rentepercentage voor alle belastingmiddelen (optie III). Dit leidt tot een beter uitlegbaar en begrijpelijker systeem voor belastingplichtigen en komt tegemoet aan de kritiek van de Raad van State.
- Deze beleidsoptie leidt tot een budgettaire derving van € 125 miljoen structureel.
- Het is van belang om op te merken dat Rechtbank Noord-Nederland onlangs in een uitspraak het hogere belastingrentepercentage voor de vennootschapsbelasting onverbindend heeft verklaard wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel. U bent hierover geïnformeerd in de nota van 12 november jl.
- Voor de belastingrente op toeslagen is het voorstel om deze af te schaffen. 'Belastingrente' is voor toeslagen overgenomen vanuit het belastingen-systeem,⁵ terwijl gebruik van deze rente met de huidige voorschotsystematiek niet als passend wordt gezien. Afschaffen leidt ook tot een vereenvoudiging voor zowel de burger als de uitvoering. Het afschaffen van de belastingrente voor toeslagen leidt tot een budgettaire opbrengst van ca. € 6,7 miljoen.
- Voor de invorderingsrente is het voorstel om het percentage van 4% tot op zijn minst 1 januari 2028 in stand te houden. Dit leidt tot een derving van € 35 miljoen structureel. Dit voorstel komt voort uit de uitdrukkelijke beleidsmatige wens vanuit toeslagen om de invorderingsrente niet te laten stijgen, en de tot op heden bestaande onmogelijkheid om te differentiëren tussen invorderingsrente voor belastingen en voor toeslagen. Stijging van de invorderingsrente zou ook niet in lijn zijn met de ambities uit het HLA en RP ten aanzien van invorderingskosten.
- Parallel wordt de optie uitgewerkt om de invorderingsrente voor belastingen en toeslagen aan te laten sluiten bij die op staatsobligaties.
- Naast dat er nu aan u een voorstel wordt gedaan voor de hoogte van de invorderingsrente, behoeft het rekenen en de systematiek van invorderingsrente ook een fundamentele heroverweging in het licht van Rijksbrede ontwikkelingen. Een uitwerking hiervan wordt in een later stadium aan u voorgelegd. Hierbij zal ook de optie tot afschaffen van invorderingsrente worden betrokken.
- De Tweede Kamer heeft in september enkele vragen gesteld naar aanleiding van de Kamerbrief van 27 juni 2024. De concept-beantwoording is bijgevoegd in bijlage 2. We vragen u beiden om akkoord op inhoud van de beantwoording, en om deze aan de Kamer te verzenden. De inhoud van de beantwoording is toegespitst op de voorkeur voor de hiervoor genoemde beleidsopties. Als u een voorkeur heeft voor andere beleidsopties, dan zal de beantwoording worden aangepast en nogmaals aan u worden voorgelegd.

Toelichting

Achtergrond Belasting- en Invorderingsrente (BIR)

- De huidige BIR-regeling is geïntroduceerd per 1 januari 2013 ter vervanging van de heffingsrenteregeling. Het doel van deze wetswijziging was driedelig. Allereerst was het doel om minder belastingplichtigen met belastingrente te confronteren door aanpassing van het rentetijdvak, waarmee eveneens een vereenvoudiging voor de uitvoering door de Belastingdienst werd beoogd. Een

⁵ In 2005, toen het toeslagensysteem werd opgezet, eerst de heffingsrente, en in 2013 is dit gezamenlijk met belastingen overgegaan naar belastingrente.

ander doel was dat belastingplichtigen niet langer konden sparen bij de fiscus door alleen nog tot vergoeding van belastingrente over te gaan bij bepaalde verzuimen van de inspecteur. Tot slot moest de nieuwe renteregeling structureel € 344 miljoen opleveren.⁶

- Aan de tot 2013 geldende heffingsrenteregeling lag de compensatiegedachte ten grondslag. Heffingsrente gold als compensatie voor het renteverlies tussen het moment waarop de belastingschuld materieel geacht werd te ontstaan, en het moment van formalisering van de belastingschuld. De belastingrente is gebaseerd op de, uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) afgeleide, verzuimgedachte. Die verzuimgedachte gaat ervan uit dat een bestuursorgaan rente in rekening brengt indien burgers of bedrijven niet op tijd of correct aan hun verplichtingen jegens het bestuursorgaan voldoen.⁷
- Belastingrente voor belastingen wordt berekend over belasting die te laat is geheven als gevolg van het niet voor een bepaalde termijn indienen van de belastingaangifte, of wanneer bij wijze van navordering of -heffing wordt afgeweken van de aangifte.
- Sinds de introductie van de BIR in 2013 wordt belastingrente ook bij toeslagen geheven. Daarvoor werd al heffingsrente geheven bij toeslagen, conform de systematiek bij belastingen. Beide renteregelingen zijn op toeslagen van toepassing geworden zonder hiervoor nader te motiveren over achterliggende doelen en toepasbaarheid voor toeslagen.⁸
- Belastingrente voor toeslagen wordt in rekening gebracht bij een terugvordering of vergoed bij een nabetaling van toeslagen indien de definitieve toekenning (DT) na 1 juli volgend op het toeslagjaar (T+6 maanden) wordt vastgesteld.
- Invorderingsrente wordt berekend over belastingaanslagen of toeslagenterugvorderingen die niet binnen de wettelijke betaaltermijn worden (terug)betaald. De achterliggende gedachte is eveneens de verzuimgedachte: zorgen dat burgers hun belasting- of toeslagschulden tijdig voldoen en terugvorderingen van toeslagen tijdig worden voldaan. Daarnaast heeft de invorderingsrente nog een andere doelstelling, namelijk om geldontwaarding te compenseren en de rentekosten van de overheid door te berekenen. Wanneer een burger immers langer wacht met het betalen van een belasting- of toeslagschuld, moet de staat meer geld lenen om overheidsuitgaven te kunnen doen.

Beleidsopties belastingrente voor belastingen

- Bij de beleidsopties wordt voor de belastingrente voor belastingen steeds uitgegaan van de verzuimgedachte, waarbij de belastingrente wordt ingezet als gedragsprikkel. Het achterliggende doel van het heffen van belastingrente is hier dus om belastingplichtigen te stimuleren tijdig belastingaangifte te doen.
- Deze gedragsprikkel kan het beste worden bereikt wanneer het rentepercentage (ten minste) aansluit bij rente die een belastingplichtige zou zijn verschuldigd als deze had geleend of gespaard op de bancaire markt.
- Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de vier beleidsopties die in de Kamerbrief (bijlage 3) zijn uitgewerkt.
- Beleidsoptie I: ECB-depositorente met een beperkte opslag.

⁶ Kamerstukken II 2010/2011, 33003, nr. 3.

⁷ Kamerstukken II 2011/2012, 33003, nr. 3

⁸ Kamerstukken II 2011/2012, 33003, nr. 3, p.32.

- Bij deze beleidsoptie wordt de belastingrente vastgesteld op basis van de depositorente van de Europese Centrale Bank (ECB-depositorente), vermeerderd met een beperkte opslag.
- De opslag zal bij alle belastingmiddelen gelijk zijn, wat betekent dat de belastingrente voor de Vpb⁹ weer gelijk getrokken wordt met de andere middelen.
- Deze beleidsoptie sluit goed aan bij de verzuimgedachte. Naar verwachting is de rente effectief om het verzuim te beperken.
- Deze beleidsoptie resulteert in een lagere belastingrente voor alle belastingmiddelen, op basis van de huidige ECB-rentestand en op basis van de in de kamerbrief gehanteerde opslag van 1%-punt.
- De derving bedraagt naar schatting € 360 miljoen structureel. Bij deze schatting is uitgegaan van een belastingrentepercentage dat wordt vastgesteld gelijk aan de ECB-depositorente¹⁰ met een opslag van 1%-punt.
- Beleids optie II: ECB-depositorente met beperkte opslag, maar met een hogere opslag voor de vennootschapsbelasting (Vpb).
 - Deze beleidsoptie is voor een groot deel gelijk aan de eerste beleidsoptie, maar bevat een differentiatie tussen het rentepercentage voor de Vpb en voor andere belastingmiddelen.
 - Deze differentiatie bestaat nu ook. Bij deze beleidsoptie wordt er vanuit gegaan dat er voor de Vpb een hogere belastingrente noodzakelijk is om het verzuim in voldoende mate te beperken.
 - Dit scenario leidt tot een budgettaire derving van naar schatting € 260 miljoen structureel. Bij deze schatting is uitgegaan van een belastingrentepercentage dat wordt vastgesteld gelijk aan de ECB-depositorente met een opslag van 1%-punt voor de overige belastingmiddelen en met een opslag van 3%-punten voor de Vpb.
- Beleids optie III: Wettelijke rente voor niet-handelstransacties.
 - Deze beleidsoptie stelt een terugkeer naar het oorspronkelijke systeem voor, waarbij weer aangesloten wordt bij de wettelijke rente voor niet-handelstransacties voor alle belastingmiddelen.
 - Deze rente wordt ook toegepast bij de verzuimrenteregeling van de Awb.¹¹ Dit rentepercentage wordt breed toegepast binnen de Rijksoverheid.
 - De wettelijke rente voor niet-handelstransacties¹² is lager dan de huidige belastingrentepercentages, waardoor een budgettaire derving wordt verwacht. Deze derving bedraagt naar schatting € 125 miljoen structureel.
- Beleids optie IV: Gelijke rentepercentages voor alle middelen, budgetneutraal.
 - Bij deze beleidsoptie wordt de belastingrente voor alle belastingmiddelen gelijkgetrokken, waarbij de opbrengst van de belastingrente gelijk blijft.
 - Hiermee wordt bereikt dat één rentepercentage geldt voor alle belastingmiddelen. Dit leidt tot een verlaging van de belastingrente voor de Vpb, maar een verhoging van belastingrente voor de overige middelen (waaronder de inkomstenbelasting).

Beleids opties (belasting)rente voor toeslagen

- (Belasting)rente bij toeslagen wordt in rekening gebracht bij een terugvordering of vergoed bij een nabetaling van toeslagen indien de

⁹ En de bronbelasting, de minimumbelasting en de solidariteitsbijdrage.

¹⁰ Per 23 oktober 2024 3,25%.

¹¹ Artikel 4:98 lid 1 Awb jo. 6:120 lid 2 BW.

¹² Per 1 januari 2024 7%, per 1 januari 2025 6,5%.

definitieve toeslag (DT) na 1 juli volgend op het toeslagjaar (T+6 mnd) wordt vastgesteld.

- Bij introductie van de (belasting)rente in 2013 is geen specifiek doel gemotiveerd voor het gebruik van de rente bij toeslagen en is de rentesystematiek met achterliggende verzuimgedachte vanuit belastingen van toepassing geworden. Mede naar aanleiding van de vragen van de Raad van State bij het loskoppelen van de (belasting)rente van toeslagen met de systematiek van belastingen in 2023, is voor de belastingrente voor toeslagen fundamenteel gekeken naar het gebruik van rente en de vraag welk doel dit instrument zou moeten bereiken.
- Naar aanleiding van deze verkenning zijn voor de belastingrente bij toeslagen drie beleidsopties uitgewerkt, die ieder uitgaan van een andere achterliggende gedachte en doelstelling. De opties worden hierna toegelicht.
- Beleids optie I: (belasting)rente voor toeslagen afschaffen
 - In deze optie is het voorstel om zowel de te heffen als de na te betalen (belasting)rente voor toeslagen af te schaffen.
 - De rationale is dat terugvorderingen en nabetalingen inherent zijn aan de voorschotsystematiek, en dat voor toeslagen het gebruik van rente niet doeltreffend of doelmatig (genoeg) uitpakt voor de mogelijk te dienen doelen van de rente als verzuim- of gedragsprikkel of als compensatie.
 - Het gebruik van rente als gedragsprikkel vanuit de verzuimgedachte om tijdig en juist informatie aan te leveren bij Dienst Toeslagen, zodat een toeslag tijdig definitief kan worden vastgesteld, is in de praktijk niet doeltreffend. De toeslagontvanger heeft binnen het proces van de DT namelijk maar zeer beperkt invloed op het tijdstip van definitief vaststellen. Bovendien zou in theorie het verzuimgedrag van de burger (het laat aanleveren van informatie) ook een late vaststelling met een nabetaling tot gevolg kunnen hebben, waarbij nu rente vergoed zou worden en de burger als het ware wordt 'beloond' voor verzuimgedrag. Echter zal dit in praktijk vanwege de beperkte invloed van gedrag van de burger op het moment van definitief vaststellen ook niet opgaan.
 - Deze beperkte invloed zit allereerst in de doorlooptijd van de processen bij de Dienst Toeslagen. Daarnaast is een late vaststelling van de DT in de overgrote meerderheid van de gevallen het gevolg van een late vaststelling van het inkomen bij de Belastingdienst. Om te ontmoedigen dat belastingplichtigen het vaststellen van de aanslag inkomstenbelasting vertragen, wordt de belastingrente reeds als gedragsprikkel bij belastingen ingezet. Om ditzelfde gedrag ook te ontmoedigen met de (belasting)rente bij toeslagen heeft dan weinig toegevoegde waarde, te meer omdat een DT met een nabetaling ook een vergoeding van rente tot gevolg kan hebben.
 - Naast het ontbreken van doeltreffendheid vanwege procesmatige overwegingen, zijn er signalen dat rente als gedragsprikkel ook averechtse effecten met zich mee kan brengen bij toeslagontvangers. Het kan lastig zijn het systeem van rente te doorgronden en de bijkomende kosten van rente kan stress met zich meebrengen bij burgers.
 - Bovenstaande samengenomen ligt het dus niet voor de hand om rente te rekenen om te stimuleren dat tijdig en juist informatie wordt aangeleverd.
 - Het gebruik van rente met als doel compensatie voor gemaakte financieringskosten wordt als mogelijkheid onderbouwd onder beleids optie III. Ten opzichte van de optie om de rente af te schaffen (optie I) wordt optie III als minder doelmatig beschouwd. Dit gezien de aanpassingen die nodig zijn om de rente aan te laten sluiten bij het doel om te compenseren

en de toegenomen complexiteit voor burger en uitvoering die het instrument rente dan met zich meebrengt.

- Onderdeel van de optie afschaffen is dat bij een nabetaling ook geen rente meer vergoed wordt aan burgers. In het uitvoeringsbeleid lopen meerdere initiatieven die inzetten op een betere aansluiting van de voorschotten op de daadwerkelijke definitieve toeslag om (hoge) terugvorderingen te voorkomen. Voorbeelden van initiatieven zijn het verhogen van het indexeringspercentage bij Massaal Automatisch Continueren, en 'voorzichtig voorschieten'. Gevolgen hiervan kunnen ook zijn dat het aandeel nabetalingen groter wordt dan het aandeel terugvorderingen. Bij de optie rente afschaffen zal deze groep burgers geen rente meer ontvangen over een nabetaling. Hier staat tegenover dat deze burgers ook geen rente hoeven te betalen, als zij een keer met een terugvordering worden geconfronteerd.
 - In theorie bestaat er voorts een risico dat bij het afschaffen van rente mensen calculerend gedrag kunnen vertonen door bewust een te hoog toeslagvoorschot aan te vragen en hiermee rentekosten voor een lening bij de bank te vermijden ('lenen bij de fiscus').¹³ Bij het afschaffen van rente zijn er echter (andere) instrumenten inzetbaar, waarmee te hoge voorschotten kunnen worden ondervangen. Zo wordt bij het project Werken In De Actualiteit (WIDA) verkend hoe gegevens in de VT-fase beter aansluiten bij de daadwerkelijke gegevens in DT-fase. Wanneer een afwijking wordt geconstateerd treedt de Dienst in contact met de burger om het voorschot aan te passen. Indien de burger niet of niet tijdig reageert op gegevens uitvragen kan de Dienst Toeslagen in uiterste gevallen zelf mutaties aanbrengen in de voorlopige toekenning.¹⁴
 - Het afschaffen van rente draagt bovendien bij aan vereenvoudiging van het toeslagensysteem, waarbij de burger met een element minder te maken krijgt. Dit draagt vervolgens bij aan een structurele vermindering van de capaciteitsdruk bij de Dienst Toeslagen, de BelTel en bij CAP vanwege een voorziene afname van vragen en bezwaren van burgers met betrekking tot de belastingrente.
 - Als laatst doet deze optie recht aan de oproep van de Raad van State tot defragmentatie van het BIR-regime (omdat er simpelweg één fragment minder is).
 - Deze optie is uitvoerbaar en heeft een beperkte budgettaire opbrengst van ca. € 6,7 miljoen).¹⁵
 - Indien voor deze optie gekozen wordt, dan moeten wijzigingen worden gemaakt in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht), het Besluit Belasting- en invorderingsrente (Besluit BIR), het Uitvoeringsbesluit Awir en de Uitvoeringsregeling Awir.
- **Beleids optie II: aansluiten bij belastingrentepercentage van belastingen.**

¹³ Het risico op calculerend gedrag kan in theorie ook optreden bij beleidsopties 2 en 3 waarin rente blijft behouden maar het tijdvak verschuift, omdat in die periode ook geen rente verschuldigd is. Voorts bestaat het (theoretische) risico op 'lenen bij de fiscus' in de huidige systematiek ook, aangezien de burger tot 6 maanden na het toeslagjaar over de verstrekte voorschotten geen rente hoeft te betalen.

¹⁴ Artikel 18 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

¹⁵ Te vergoeden rente en in rekening te brengen rente ontlopen elkaar qua hoogte niet veel, waardoor budgettaire effecten niet groot zijn. Voor de toekomst worden meer nabetalingen en dus te vergoeden rente verwacht, waardoor de beleids optie voor afschaffen van de rente in ieder geval geen derving met zich meebrengt, maar eerder een positief budgettair effect zal hebben. Budgettaire effecten werken door op de begrotingen van het betreffende toeslagdepartement.

- In optie II wordt de belastingrente voor toeslagen gekoppeld aan de belastingrente op belastingen.
- Belastingrente voor toeslagen sluit dan aan bij de verzuimgedachte (als gedragsprikkel) zoals deze ook wordt gehanteerd bij belastingen. De rationale voor het hanteren van rente is in deze optie dus – net als bij de belastingrente op belastingen – het stimuleren van het tijdig en juist aanleveren van informatie die nodig is om de terugvordering of nabetaling op te leggen.
- Om deze optie enigszins doeltreffend te laten zijn, zou het tijdvak vanaf wanneer de rente wordt berekend moeten opschuiven van 6 maanden (T+6mnd) naar vanaf twaalf maanden (T+12mnd) na afloop van toeslagjaar (voor zowel na te betalen als te heffen rente).¹⁶ De reden is dat tot dat moment de toeslaggerechtigde zelf weinig invloed heeft op het moment waarop de DT wordt vastgesteld, waardoor een gedragsprikkel niet zinvol is. Pas vanaf 1 januari (T+12mnd) kan verondersteld worden dat het vaststellen van de definitieve toeslagen niet meer afhankelijk is van de processen bij de Dienst Toeslagen, maar van het (tijdig of juist) aanleveren van gegevens door de toeslagontvanger. Ook na een jaar lopen er echter nog processen waar de burger weinig tot geen invloed. Het nog verder verschuiven van het tijdvak, bijv. met vijftien maanden (T+15mnd), is denkbaar maar zou nagenoeg in hetzelfde resulteren als afschaffen maar dan zonder een vereenvoudiging te bewerkstelligen.¹⁷
- Een variant op deze optie is om te differentiëren tussen terugvorderingen en nabetalingen, waarbij voor terugvorderingen het tijdvak verschuift van T+6mnd naar T+12mnd, en voor nabetalingen rente wordt afgeschaft. Bij het handhaven van rente op nabetalingen zou immers rente worden vergoed juist aan de doelgroep aan wie het laat opleggen van de nabetalingsbeschikking mogelijk te wijten is aan verzuimgedrag. Dit maakt het regime echter complexer en meer gefragmenteerd.
- Deze optie gaat uit van effectiviteit van de rente als gedragsprikkel bij de toeslagontvanger. Deze effectiviteit is echter niet bewezen. Bovendien bestaan er signalen van een averechts effect van bijkomende (rente)kosten op gedrag (vanwege stress). Daarnaast heeft een burger in bepaalde (soms schrijnende) situaties hoe dan ook geen invloed op een late definitieve vaststelling. Deze burger kan dan wél geconfronteerd worden met in rekening gebrachte rente (met een hoger rentepercentage vanwege de opslag die er via belastingen aan gekoppeld wordt).
- Deze optie is uitvoerbaar en heeft een budgettair effect uiteenlopend van ca. € 13 miljoen opbrengst tot €1,7 miljoen derving afhankelijk van het gekozen rentepercentage.¹⁸
- Indien voor deze optie gekozen wordt, dan moet de Awir worden gewijzigd, alsmede het Besluit BIR.
- Beleids optie III: (belasting)rente voor toeslagen ter compensatie van financieringskosten.
 - Optie III hanteert belastingrente voor toeslagen vanuit het beoogde doel om de (potentieel) gemaakte financieringskosten te compenseren die de

¹⁶ Binnen deze beleids optie is het ook een optie om de start van dit tijdvak nog verder op te schuiven.

¹⁷ Ter illustratie: Voor berekeningsjaren 2020 en 2021 is ca. 15-20% van de DT na 12 maanden nog niet vastgesteld, voor berekeningsjaar 2022 ca. 30%. Bij verschuiven van de aanvang van het tijdvak naar maart (na 15 maanden) is dit voor 2020 en 2021 ca. 12-15%.

¹⁸ Te vergoeden rente en in rekening te brengen rente ontkopen elkaar qua hoogte niet veel, waardoor budgettaire effecten niet groot zijn. Voor de toekomst worden meer nabetalingen en dus te vergoeden rente verwacht, echter gaat het met de verschuiving van het tijdvak waarover rente wordt gerekend om slechts een deel van de 15-20% van de DT die dan nog worden vastgesteld.

burger of de overheid heeft gemaakt ter overbrugging tussen voorschotten en de DT.

- o Om het instrument rente in deze optie doeltreffend te laten zijn, zou aan burgers die een nabetaling ontvangen rente worden vergoed ter hoogte van de rente op consumptief krediet. De achterliggende gedachte is dat de burger potentieel geld heeft moeten lenen om het gat tussen het voorschot en de uiteindelijk hogere DT te dichten. Bij terugvorderingen zou de rente gelijk worden gesteld aan de rente op staatsobligaties, als ware de terugvordering een lening van de staat aan de burger. De rente weerspiegelt dan de financieringskosten die de staat heeft moeten maken om het bedrag tussen het voorschot en de DT aan de burger te lenen.
- o Ook in deze optie ligt in de rede om voor terugvorderingen het tijdvak waarover rente wordt berekend te verschuiven van T+6mnd, naar T+12mnd. Dit vanuit de gedachte dat het niet redelijk is rente in rekening te brengen bij de burger die deze niet had kunnen vermijden (vanwege de doorloop van processen bij de Dienst Toeslagen en de afhankelijkheid van de aangifte inkomstenbelasting waarvoor al een rente-instrument wordt gehanteerd bij de Belastingdienst). Voor nabetalingen zou het tijdvak ongewijzigd blijven, om te voorkomen dat een lange periode ontstaat waarover rente niet wordt vergoed.
- o Deze optie draagt niet bij aan de oproep van de Raad van State tot defragmentatie van het BIR-regime, maar draagt wel bij aan een onderbouwing van het gebruik van belastingrente die toegespitst is op een doel dat passend is binnen het toeslagenstelsel. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat doelmatigheid van deze optie twijfelachtig is, aangezien de complexiteit van het instrument rente toeneemt, het inherent is aan de voorschotsystematiek van toeslagen dat er terugvorderingen en nabetalings kunnen ontstaan en er bovendien een alternatieve optie beschikbaar is (beleids optie I).
- o Deze optie is uitvoerbaar en geeft een budgettaire derving van ca. € 4,5 miljoen.¹⁹
- o Indien voor deze optie gekozen wordt, dan moet de Awir gewijzigd worden, alsmede het Besluit BIR.

Systematisch overzicht beleidsopties (belasting)rente toeslagen

	Referentie rentepercentage terugvorderingen	Referentie rentepercentage nabetalings	Aanvang tijdvak rente terugvorderingen	Aanvang tijdvak rente nabetalings
Huidig	Geen referentie, vast op 4%	Geen referentie, vast op 4%	T+6mnd	T+6mnd
Optie I	Geen	Geen	Geen	Geen
Optie II	Belastingrente bij belastingen	Belastingrente bij belastingen of geen	T+12mnd of later	T+12mnd of geen
Optie III	Rente op staatsobligaties	Rente op consumptief krediet	T+12mnd	T+6mnd

Invorderingsrente (belastingen en toeslagen)

- De huidige wettelijke systematiek voor het vaststellen van het percentage aan invorderingsrente is voor belastingen²⁰ en toeslagen hetzelfde.

¹⁹ Budgettaire effecten werken door op de begrotingen van het betreffende toeslagdepartement.

²⁰ Hieronder vallen ook belastingen die worden geheven door de Douane.

- Tot 1 juni 2020 sloot de invorderingsrente aan bij de wettelijke rente voor niet-handelstransacties met een wettelijk minimumpercentage van 4%. In juni 2020 werd de BIR tijdelijk verlaagd naar 0,01% als onderdeel van een pakket aan Corona-maatregelen om de liquiditeit van ondernemers te ondersteunen. Per 1 oktober 2020 is de invorderingsrente losgekoppeld van de belastingrente, omdat het noodzakelijk werd geacht de invorderingsrente nog op 0,01% te houden terwijl de belastingrente weer werd verhoogd naar 4%.
- Per 1 januari 2024 is de invorderingsrente tijdelijk bevroren op 4% om te voorkomen dat toeslaggerechtigden en belastingschuldigen met Corona-schulden geconfronteerd zouden worden met een sterke stijging van de invorderingsrente. In aanloop naar de beslissing om de invorderingsrente voor alle belastingmiddelen en toeslagen te bevriezen op 4%, is onderzocht of het mogelijk is om te differentiëren in percentages tussen belastingen en toeslagen. Dit bleek uitvoeringstechnisch niet mogelijk te zijn.
- In de ramingen voor invorderingsrente op belastingmiddelen is echter wel ervan uitgegaan dat differentiatie mogelijk zou moeten zijn per 1 januari 2026. Vanaf 1 januari 2026 wordt daarom gerekend met een invorderingspercentage voor belastingen van ECB-rente + 4%. In het Eindejaarsbesluit 2023 is aangegeven dat, wanneer differentiatie per 1 januari 2026 toch niet mogelijk blijkt, de budgettaire effecten opnieuw moeten worden gezien. Differentiatie blijkt inderdaad niet mogelijk per 1 januari 2026. Dit betekent dat de invorderingsrente voor belastingen en toeslagen in elk geval tot 1 januari 2028 gelijk moet blijven. Alternatief is om de invorderingsrente voor toeslagen 'uit te zetten' (dit is uitvoeringstechnisch wel mogelijk). Dit vergt echter naast budgettaire dekking ook een meer fundamentele verkenning naar het instrument invorderingsrente. Hierover wordt u nader geïnformeerd.
- Binnen verschillende (Rijksbrede) trajecten wordt meer fundamenteel gekeken naar het invorderingsbeleid van de overheid, waaronder (het al dan niet heffen van) invorderingsrente. Ook bevat het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb voorstellen met betrekking tot invorderingsrente. Mede gelet hierop worden nu geen voorstellen gedaan voor fundamentele wijzigingen aan de invorderingsrente. De meer fundamentele voorstellen die zien op de systematiek van invorderingsrente, waaronder de optie om deze af te schaffen voor toeslagen, zullen in een later stadium aan u worden voorgelegd.
- In het licht van de oproep van de Raad van State om fragmentatie van de BIR tegen te gaan worden nu twee beleidsopties geschetst over de hoogte van de invorderingsrente, in het kader van het kiezen van een referentierente.
- De eerste beleidsoptie ziet op het aansluiten bij de rente op staatsobligaties. De invorderingsrente sluit in dat geval aan op de financieringskosten van de staat. Deze beleidsoptie is beredeneerd vanuit een kostendekkend perspectief. De invorderingsrente zou hierdoor naar verwachting uitkomen op circa 2%. De budgettaire derving die hiermee per 2026 optreedt voor zover het belastingen betreft bedraagt circa € 65 miljoen, en voor zover het toeslagen betreft circa € 7 miljoen. Deze optie wordt gelet op de budgettaire opgaaf op dit moment niet geadviseerd om in te voeren, maar wel wordt geadviseerd om deze optie als onderdeel van de fundamentele verkenning naar het instrument invorderingsrente nader uit te zoeken.
- De tweede beleidsoptie ziet op het aansluiten bij het percentage dat zal worden gehanteerd bij de belastingrente voor belastingen. De redenering hierachter is dat ook de invorderingsrente aansluit bij de verzuimgedachte, en

dat deze beleidsoptie nog meer leidt tot eenduidigheid in de percentages. Uitgaande van beleidsoptie 3 voor de belastingrente voor belastingen leidt dit tot een percentage van 6%, gebaseerd op de huidige stand van de ECB-beleidsrente. Dit leidt tot een budgettaire derving van circa € 14 miljoen structureel voor zover het belastingen betreft. Dit betekent echter wel dat de invorderingsrente voor toeslagen omhoog zal gaan. Dit leidt tot een budgettaire opbrengst € 9,7 miljoen. Omdat dit beleidsmatig niet wenselijk wordt geacht, wordt deze optie niet geadviseerd.

- Ook voor het niet laten stijgen van de invorderingsrente geldt dat de budgettaire opgave moet worden meegenomen bij de Voorjaars- en/of Augustusbesluitvorming.

Doorlooptijd wijzigingen wet- en regelgeving

- De beleidsopties voor de belastingrente voor belastingen en de invorderingsrente voor belastingen en toeslagen zouden leiden tot een aanpassing van het Besluit BIR, waarvan de inwerkingtreding per 1 januari 2026 haalbaar is. Dit houdt in dat een nieuwe systematiek voor het vaststellen van de rentepercentages voor de BIR kan worden vastgesteld en gehanteerd per 1 januari 2026.
- Alle beleidsopties voor de belastingrente voor toeslagen leiden tot een wetswijzigingstraject. De mogelijkheid om met de wijzigingen voor de gekozen beleidsoptie mee te lopen in het beoogde wetsvoorstel Wet verbetermaatregelen toeslagen wordt in het vizier gehouden, waarbij inwerkingtreding al per 1 januari 2026 denkbaar is. Mocht het meelopen in het wetsvoorstel niet mogelijk blijken, dan zal de uitvoering van de gekozen beleidsoptie per 1 juli 2026 of 1 januari 2027 in werking treden.
- Mocht een wetswijziging per 1 januari 2026 niet haalbaar blijken, dan kunnen de rentepercentages voor beleidsoptie I bij de (belasting)rente voor toeslagen (afschaffen) in het Besluit BIR op 0% worden gezet, vooruitlopend op de benodigde wetswijzigingen. Hierdoor zal in de praktijk al geen rente meer worden geheven. Dit houdt in dat een afschaffing van de rente voor toeslagen al wel per 1 januari 2026 effectief kan zijn.²¹
- Bovengenoemde doorlooptijden zijn onderhevig aan het politieke- en adviesproces. Deze doorlooptijden zijn dus indicatief en kunnen ook langer zijn.

Communicatie

- De keuze die u maakt voor de beleidsopties BIR op belastingen en toeslagen zullen aan de Kamer worden gecommuniceerd in de beantwoording van het schriftelijk overleg. Overwogen kan worden om dit ook nog te melden in de aanbiedingsbrief bij de beantwoording van het schriftelijk overleg.

Politiek/bestuurlijke context

- Op 10 september 2024 is de inbrengdatum geweest voor het stellen van vragen t.b.v. het vaststellen van een schriftelijk overleg in de Tweede Kamer, n.a.v. de verzonden Kamerbrief Beleidsopties belasting- en invorderingsrente van 27 juni 2024. De concept-beantwoording is bijgevoegd in bijlage 2.

²¹ Hierbij wordt wel de notie gemaakt dat de bijbehorende wetswijziging onderhevig is aan het politieke proces bij de beide Kamers, waardoor er een 'risico' bestaat dat de effectuering van afschaffing in de wet anders uit kan pakken en het 'afschaffen' bij besluit op 0% niet definitief is.

- Bijgevoegd in bijlage 4 zijn de nota's met bijlagen die zijn voorgelegd en besproken met uw voorgangers, stas FB: Marnix van Rij en stas TD: Aukje de Vries, voorafgaand aan het versturen van voornoemde Kamerbrief.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.