



A/ 27.06.2024

TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de minister

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Definitieve Kamerbrief beleidsopties belasting- en invorderingsrente

Datum
26 juni 2024

Notanummer
2024-0000364983

Bijlagen
1. Definitieve Kamerbrief
2. Concept Kamerbrief met wijzigingen
3. Eerdere beslisnota's

Aanleiding

Naar aanleiding van opmerkingen bij de concept Kamerbrief van 21 juni 2024 (nota nr. 360955) van de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane is de Kamerbrief beleidsopties belasting- en invorderingsrente aangepast. U ontvangt hierbij een definitieve versie.

Beslispunten

- Bent u akkoord met de Kamerbrief zoals deze is bijgevoegd bij deze nota? Wij adviseren u om akkoord te gaan. Bij akkoord verzoeken wij u om deze Kamerbrief te ondertekenen.
- Bent u akkoord met het verzenden van de Kamerbrief aan de Tweede Kamer uiterlijk voorafgaand aan de kabinetswissel? Wij adviseren u om akkoord te gaan.
- Graag uw akkoord met het openbaar maken van de nota's waarop stas TD heeft gereageerd,¹ en met het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's? Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt. Wij adviseren u om akkoord te gaan.

akkoord

Toelichting

In de definitieve versie van de Kamerbrief zijn enkele tekstuele en opmaak aanpassingen gedaan n.a.v. de opmerkingen en bespreking met stas TD. Wijzigingen betreffen:

- De budgettaire consequenties van beleidsopties zijn bij de beschrijving van die opties geplaatst. De budgettaire paragraaf kon hierdoor komen te vervallen.
- Een passage over effectiviteit van rente als gedragsprikkel is aangepast en maakt geen onderscheid tussen belastingen en toeslagen.
- Toegevoegd is dat budgettaire consequenties weliswaar macro gezien neutraal kunnen uitpakken, maar dat opties op individueel niveau wel (positieve of negatieve) gevolgen kunnen hebben.
- Enkele redactionele aanpassingen.

Communicatie

Niet van toepassing.

¹ Om dubbele openbaarmaking tegen te gaan wordt van nota's die aan meerdere bewindspersonen zijn gericht één exemplaar openbaar gemaakt. De keuze voor de nota's van stas TD is willekeurig.

Politiek/bestuurlijke context
Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

| Doc nr. | Datum | Titel doc. | Toelichting |
|---------|-----------|--|---|
| 1 | 14-3-2024 | Nota-stasTD- Opzet onderzoek percentages belasting- en invorderingsrente | Nota met betrekking tot de opzet voor de ambtelijke verkenning naar de BIR. |
| 2 | 9-5-2024 | Nota- Verkenning van opties voor de referentierente van de belasting- en Invorderingsrente | Dit betreft bijlage 4 bij de nota beleidsopties belasting- en invorderingsrente (297671). |
| 3 | 16-5-2024 | Nota-stasTD- Beleidsopties belasting- en invorderingsrente | Nota met betrekking tot de beleidsopties voor de belasting- en invorderingsrente voor belastingen en toeslagen. |
| 4 | 16-5-2024 | Toelichting verkenning BIR | Dit betreft bijlage 1 bij de nota beleidsopties belasting- en invorderingsrente (297671). |
| 5 | 16-5-2024 | Schematische weergave beleidsopties belastingrente (belastingen) | Dit betreft bijlage 2 bij de nota beleidsopties belasting- en invorderingsrente (297671). |
| 6 | 16-5-2024 | Schematische weergave beleidsopties belastingrente Toeslagen | Dit betreft bijlage 3 bij de nota beleidsopties belasting- en invorderingsrente (297671). |



A 15-02-2024

2024
14-02-2024

TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken

Persoonsgegevens

nota

Opzet onderzoek percentages belasting- en invorderingsrente

Datum

14 maart 2024

Notanummer

2024-0000206355

Bijlage: 1

2024-0000206355

Aanleiding

Mede naar aanleiding van kritische adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS), is in het Nader Rapport bij het Eindejaarsbesluit 2023 toegezegd dat de systematiek waarmee de percentages van de belasting- en invorderingsrente (BIR) worden vastgesteld opnieuw zou worden bezien.¹ Daarbij is toegezegd dat zal worden gewerkt aan een integrale beleidsvisie op dit onderwerp, die voor het zomerreces van 2024 aan de Kamers zal worden toegezonden. Waar in deze nota wordt gesproken over belastingen, wordt bedoeld op belastingen die worden geheven door zowel de Belastingdienst als de Douane.

Informatiepunt

In deze nota wordt u geïnformeerd over de opzet, de stand van zaken en de vervolgstappen van het onderzoek dat ambtelijk wordt uitgevoerd naar de rentepercentages die worden gehanteerd voor de BIR. Desgewenst bespreken we graag de insteek van het onderzoek en het voorstel voor het verdere proces met u.

Kernpunten

- Momenteel wordt (ambtelijk) onderzocht hoe de percentages voor de BIR moeten worden vastgesteld, beredeneerd vanuit de beleidsdoelen van de verschillende rentes. Hierbij wordt gezocht naar de meest passende rentepercentages, die hoog genoeg zijn om de beleidsdoelen te bereiken, zonder nodeloos hoog te zijn.
- Voor de belastingrente op toeslagen wordt ook onderzoek gedaan naar de historische totstandkoming, en wordt gekeken of het in rekening brengen van een belastingrente op toeslagen past binnen de beleidsdoelen.
- Het onderzoek gaat ervan uit dat het advies van de Studiegroep begrotingsruimte (om de BIR uit de FIN begroting te halen en onder te brengen in het inkomstenkader) wordt gevolgd.
- In het onderzoek wordt onder andere gekeken naar de verwachte gedragseffecten van de hoogte van de BIR, rentepercentages van andere EU-landen en mogelijke referentierentes waarbij zou kunnen worden aangesloten.
- Voorts wordt gekeken of er differentiaties mogelijk zijn, bijvoorbeeld tussen de rente die in rekening wordt gebracht bij aangifte- en aanslagbelastingen, of aan ondernemingen en particulieren, waardoor de hoogtes van de rentepercentages beter aansluiten op de beleidsdoelen.

en toeslagen!

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36107, nr. 4.

- Dit onderzoek moet uitmonden in een integraal voorstel voor het bepalen van passende BIR-percentages op belastingen en toeslagen. Dit voorstel zal t.z.t. ook worden getoetst op uitvoerbaarheid en budgettaire impact.

Toelichting

De belastingrenteregeling is op 1 januari 2013 ingevoerd als vervanging van de heffingsrenteregeling. De BIR geldt voor alle belastingmiddelen², inclusief toeslagen.

Sinds de invoering zijn de systematiek en de percentages van de BIR verschillende keren gewijzigd. Redenen voor deze wijzigingen waren onder andere wijzigingen van de marktrente, tegemoetkomingen ten tijde van de COVID-19-pandemie en budgettaire overwegingen. Door de verschillende wijzigingen is er afstand ontstaan tussen de huidige werking van de BIR en de oorspronkelijke beleidsdoelen. De RvS heeft in verschillende adviezen over de systematiek van de belastingrente gesignaleerd dat er sprake is van een gefragmenteerde aanpak van de belastingrenteproblematiek.³

Op 1 januari 2024 is de systematiek van de BIR opnieuw gewijzigd⁴ via het Eindejaarsbesluit 2023. De regering heeft in het ontwerpbesluit aangegeven dat de daarin opgenomen wijzigingen een eerste stap vormen richting een toekomstvisie. De RvS heeft kritisch geadviseerd op deze wijzigingen (dictum C). De RvS geeft in het advies onder andere aan dat de maatregelen in het ontwerpbesluit de gefragmenteerde aanpak eerder lijken uit te breiden dan te beperken, en dat een integrale toekomstvisie op het systeem van de BIR voor belastingen en toeslagen ontbreekt.⁵

In het Nader Rapport bij het Eindejaarsbesluit 2023 is, ingaande op deze kritiek, toegezegd dat de systematiek waarmee de percentages van de BIR worden vastgesteld opnieuw zal worden bezien en dat voor het zomerreces 2024 aan beide Kamers een integrale beleidsvisie zal worden toegezonden.⁶

Momenteel wordt ambtelijk onderzoek gedaan naar deze integrale beleidsvisie. Het onderzoek gaat uit van de aanname dat het advies uit het 17^e rapport Studiegroep Begrotingsruimte om de BIR van de FIN begroting te halen en onder het inkomstenkader te brengen⁷ wordt overgenomen, zodat er meer budgettaire ruimte komt om aan te sluiten bij de beleidsdoelen.

Opzet onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee fasen. In de eerste fase wordt aan de hand van de te onderkennen beleidsdoelen, gedragsinzichten, cijfermatige gegevens en gegevens over andere EU-landen bekeken wat mogelijke beleidsopties voor een integrale visie zijn. Dit wordt gedaan aan de hand van de in de bijlage

² Met uitzondering van de schenkbelasting, waarvoor geen belastingrente geldt.

³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 april 2022 over het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2023 (W06.22.0011/III), Kamerstukken II 2021/22, 36107, nr. 4, p. 8 en 9, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 juli 2023 over het ontwerpbesluit Wijziging van het Besluit belasting- en invorderingsrente met het oog op toevoeging van de tijdelijke solidariteitsbijdrage en aanpassing van het rentepercentage voor de vennootschapsbelasting, de tijdelijke solidariteitsbijdrage en de bronbelasting (W06.23.00118/III) en het advies van de Afdeling van 11 september 2023 over het Belastingplan 2024 (W06.23.00273/III), Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 4, p. 12-14.

⁴ De wijziging ziet op de systematiek voor het vaststellen van de belastingpercentages.

⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2024 over de ontwerpbesluit Eindejaarsbesluit 2023, (No. W06.23.00347/III), p. 2.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36107, nr. 4.

⁷ 17^e rapport Studiegroep Begrotingsruimte, §5.4.6 Aanbevelingen systematiek inkomenskant, p. 73.

weergegeven onderzoeksvragen. Als mogelijke beleidsopties kan worden gedacht aan differentiatie in verschillende categorieën (bijv. onderscheid ondernemingen en particulieren) en er wordt gekeken naar verschillende referentierentes. De eerste fase zal naar verwachting medio april afgerond worden. Wanneer deze fase afgerond is, zult u worden geïnformeerd over de resultaten.

budgettaire
nuttigheid?

In de tweede fase van het onderzoek zullen verschillende beleidsopties worden geschetst en getoetst aan onder andere de beleidsmatige wenselijkheid, de uitvoerbaarheid en de budgettaire impact. Deze fase is naar verwachting afgerond in juni.

Beoogd eindresultaat

Het beoogde eindresultaat is het opleveren van een beleidsdocument, de integrale beleidsvisie, aan de beide Kamers (bijv. een Kamerbrief). Daarin zal worden aangegeven wat (alles overwegend) de voorkeursoptie is en zal worden ingegaan op alternatieve opties en waarom daar niet voor is gekozen. Het streven is om dit stuk, zoals toegezegd, voor het zomerreces 2024 aan de Tweede en Eerste Kamer aan te bieden.

moet
wel passend
zijn bij
democratische
staten

Daarnaast is het wenselijk om breder input op te halen. Op dit moment wordt uitgewerkt hoe we hier het beste vorm aan kunnen geven. In de volgende nota zal hier een voorstel voor worden opgenomen.

Politiek/bestuurlijke context

De Afdeling advisering van de RvS heeft een aantal keer kritisch geadviseerd over de belastingrenteregeling. De directe aanleiding voor dit onderzoek is de toezegging die is gedaan naar aanleiding van het Nader Rapport bij het Eindejaarsbesluit 2023. Ook in de maatschappij en beide Kamers is kritiek op de hoogte van de BIR percentages – deze worden als te hoog ervaren.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Bijlage 4

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK
TER INFORMATIE

Aan

Generale Thesaurie
Agentschap

Persoonsgegevens

nota

Verkenning van opties voor de referentierente van de
belasting- en Invorderingsrente

Datum
9 mei 2024

Notanummer
2024-0000320909

Bijlagen
geen

Aanleiding

Op verzoek van DGFZ heeft het Agentschap gekeken naar rentetarieven die door DGFZ gebruikt kunnen worden als basis voor de bepaling van de belasting- en invorderingsrente. Deze nota geeft een overzicht van de opties voor rentetarieven die gekozen kunnen worden als basis. Deze nota schetst de overwegingen die DGFZ als beleidsverantwoordelijke kan gebruiken in de keuze voor referentierente, maar doet geen uitspraak over de wenselijkheid.

Kernpunten

- Op te laat betaalde belasting wordt rente gerekend. Ook bij teveel of te weinig ontvangen toeslag kan rente worden gerekend. Het gehanteerde rentetarief bestaat uit een referentierente, momenteel de MRO van de ECB, die is opgehoogd met een spread.
- In deze nota worden opties verkend voor de referentierente. De drie hoofdcategorieën zijn:
 - o Een rente op basis van de beleidsrentes van de ECB
 - o Een rente op basis van de rentecurve van de Nederlandse staat
 - o Een rente op basis van breed gebruikte geldmarktrentes in het Eurogebied

Toelichting

Waarom bestaat Belasting- en Invorderingsrente

Als belasting te laat wordt betaald, zal de [belastingdienst](#) rente rekenen. Dit moet zowel een prikkel geven om tijdig aangifte te doen en belasting te betalen en compenseert de staat voor kosten als gevolg van te laat ontvangen belasting. Belastingrente wordt in rekening gebracht als de aanslag niet op tijd kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld doordat te laat aangifte is gedaan. Als de staat zelf te lang doet over het opleggen van een belastingaanslag, is de staat belastingrente verschuldigd. Het percentage van de belastingrente is momenteel gekoppeld aan het percentage van de herfinancieringsrente van de Europese Centrale Bank (ECB). Het gaat om de laatst gepubliceerde ECB-rente vóór 31 oktober van dat jaar. Daarbovenop komt een spread, afhankelijk van het soort belasting. Op dit moment is de belastingrente 7,5%, behalve voor de vennootschapsbelasting die op 10% staat.

Invorderingsrente is rente die in rekening wordt gebracht als de belastingaanslag niet binnen de wettelijke betalingstermijn is betaald. De invorderingsrente staat op 4%.

Theoretisch kader¹

In deze nota bekijken we meerdere soorten belastingen, maar ook toeslagen. In essentie maakt dit weinig verschil wanneer we kijken naar welke rente relevant is als referentierente. Er zijn twee opties:

- De staat ontvangt te laat belasting of keert teveel toeslag uit. Economisch gezien is te laat betalen, vanuit de staat gezien, hetzelfde als het afsluiten van een lening. Immers mist de staat de belastinginkomst op het moment dat deze eigenlijk wordt verwacht, en moet de staat daardoor tijdelijk extern geld aantrekken. In het geval de belastingdienst een te hoog toeslagvoorschot uitkeert, moet de staat dit ex ante financieren op de financiële markt en hier rente over betalen. Ook in dit geval betaalt de staat rente aan investeerders op de financiële markt.
- De staat is zelf te laat met het vaststellen van een belastingaanslag of keert te weinig toeslag uit. Economisch gezien is dit hetzelfde als het verstrekken van een lening aan de staat, omdat de staat teveel geld in kas heeft tot het moment dat dit rechtgetrokken wordt. In het geval dat de belastingdienst te weinig toeslag uitkeert, kan de staat ex ante het overschot uitzetten op de financiële markt en hier rente aan verdienen.

Momenteel wordt bij te laat betaalde belastingen de *main refinancing operation rate (MRO)* van de ECB gehanteerd als rente, plus een spread. Economisch gezien zou de rente plus spread die gerekend wordt ten minste de hogere moeten zijn van:

- De kosten die de staat maakt (de rente op externe financiering), of
- De prikkel die er is om te laat te betalen (het voordeel wat gemaakt kan worden door te laat te betalen, bijvoorbeeld de rente op een spaarrekening).

Bij het kiezen van zowel rente als spread is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat rentes worden vastgesteld op de financiële markt en daarmee onderhevig zijn aan verandering². Dat kan een verandering zijn in het absolute

¹ Om een theoretisch zuivere vergelijking te maken gaan we in deze nota ervan uit dat iedereen zich gedraagt als economisch rationeel, en daarbij toegang heeft tot voldoende middelen (i.e. te laat betalen is een keuze). Dit is uiteraard niet realistisch. Daarnaast wordt uitgegaan van een positieve renteomgeving, waarbij het de staat geld kost om zich te financieren en rentes op een spaarrekening positief zijn.

² DGFZ kan overwegen om een ondergrens (op de referentierente of op de referentierente plus spread) in te voeren.

niveau van een rente, bijvoorbeeld dat alle rentes zijn gestegen nadat de ECB sinds 2022 haar beleidsrentes heeft verhoogd, of een relatieve verandering, bijvoorbeeld in het verschil tussen de Nederlandse 2-jaars en 30-jaars rente welke sterk is teruggelopen.

Looptijd

Om een referentierente te kiezen moet ook bedacht worden hoe de looptijd aansluit bij de belastingrente. De rente op de nog uitstaande schuld wordt jaarlijks op 1 januari opnieuw vastgesteld. Belasting die te laat wordt betaald, moet de staat financieren totdat deze wel betaald wordt. Hierdoor kan de relevante referentielooptijd op twee manieren bekeken worden

- De financiering wordt vanuit de staat aangetrokken voor de duur van het niet betalen van de belasting. Dit is vooraf niet vast te stellen per geval maar alleen op basis van een gemiddelde (i.e. hoe lang duurt het gemiddeld voordat te laat betaalde belasting binnenkomt).
- De financiering wordt vanuit de staat elke dag opnieuw aangetrokken, als de te laat betaalde belasting nog niet binnen is. Dit maakt dat de looptijd van de uitstaande belastingschuld aansluit bij geldmarktrentes die een (zeer) korte looptijd hebben.

Toetsingskader

Het Agentschap heeft een kader opgesteld waarlangs de verschillende opties gewogen kunnen worden. Daarnaast dient het kader om te komen tot een eerste selectie, waarbij opties die overduidelijk niet passend zijn afvallen (bijvoorbeeld een referentierente op basis van andere valuta dan de Euro). Dit toetsingskader maakt het mogelijk om de verschillende opties langs dezelfde meetlat te leggen. Deze nota toetst in hoeverre de opties:

- i) Gemakkelijk beschikbaar zijn voor het ministerie;
- ii) Een marktrente reflecteren;
- iii) Worden vastgesteld buiten de invloed van het ministerie van financiën;
- iv) Uitlegbaar en begrijpelijk zijn; en
- v) Relevant zijn voor Nederland.

In de volgende hoofdstukken worden verschillende rente-opties uitgelegd die vallen onder drie hoofdcategorieën:

1. Een rente op basis van de beleidsrentes van de ECB
2. Een rente op basis van de rentecurve van de Nederlandse staat
3. Een rente op basis van breed gebruikte geldmarktrentes in het Eurogebied

Tabel 1 toont een overzicht hoe de drie categorieën scoren op het toetsingskader.

1. Beleidsrentes van de Europese Central Bank

Vanuit het Eurosysteem worden drie rentetarieven vastgesteld, in het kader van het monetaire beleid:

- De **basisherfinancieringsrente**, oftewel *Main Refinancing Operation* (MRO), is de rente waartegen banken, voor de duur van één week, geld kunnen lenen van het Eurosysteem. Voor de lening moet de bank onderpand leveren.
- De **depositorente**, oftewel *Deposit Facility Rate* (DFR), is de rente waartegen banken overnight geld kunnen stallen. In tijden van monetaire verruiming is de DFR *de facto* de beleidsrente geworden. De DFR ligt altijd onder de MRO. Momenteel is het verschil tussen MRO en DFR 50 basispunten. Dit zal per september 2024 veranderen naar 15 basispunten (door een verlaging van de MRO) doordat de ECB haar monetaire raamwerk herzielt. Voor het stallen bij de ECB ontvangt een bank geen onderpand. Momenteel is dit in de financiële markt de meest relevante beleidsrente van de ECB.
- De **marginale beleningsrente**, oftewel *Marginal Lending Facility* (MLF), is de rente waartegen banken voor de duur van één dag (overnight) geld kunnen lenen van de centrale bank. Voor de lening moet de bank onderpand leveren. De MLF ligt altijd boven de MRO. Momenteel is het verschil tussen MRO en MLF 25 basispunten. De MLF wordt momenteel niet zozeer gebruikt als rente die actief door beleid wordt gestuurd, maar wordt vastgesteld middels een spread ten opzichte van de MRO.

De drie ECB-tarieven voldoen aan alle criteria uit het toetsingskader, omdat ze

- i) Eenvoudig beschikbaar zijn voor een ieder via de [ECB website](#);
- ii) Bij uitstek een marktrente reflecteren doordat de beleidsrentes breed gebruikt worden. Met name de DFR vormt een ijkpunt voor de financiële sector;
- iii) Worden vastgesteld door de Governing Council van de ECB, waar het ministerie van Financien geen enkele invloed op heeft;
- iv) De rentes zijn vrij eenvoudig uitlegbaar omdat het geen complex product betreft;
- v) Relevant zijn omdat de euro, het wettelijke betaalmiddel in Nederland onder het monetaire beleid van de ECB valt.

Figuur 1 (in de bijlage) toont de beleidsrentes van de ECB.

2. Rentes op basis van de Nederlandse staatsrentes

Het ministerie van Financiën haalt op de financiële markten financiering op om te zorgen dat de staat aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. Dit kan zowel met korte financiering (geldmarktpapier, met een looptijd tot 1 jaar) of lange(re) financiering (obligaties, ook wel Dutch State Loans, met een looptijd vanaf 1 jaar). Doorgaans ligt de rente op een langere looptijd hoger, doordat marktpartijen gecompenseerd willen worden voor het langer vastzetten van geld. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn, zoals ook blijkt uit figuur 3. De huidige vorm van de yield curve is daarmee atypisch.

Het geheel aan uitstaand geldmarktpapier en obligaties laat zien wat de rente is die de staat zou betalen om voor een bepaalde looptijd financiering aan te trekken, de zogenaamde yield curve. Via de yield curve kan de rente over elke gewenste looptijd berekend worden tot ongeveer 30 jaar. Uiteraard moet hierbij bedacht worden dat de gekozen looptijd aansluit bij het doel waarvoor de referentierente gekozen wordt (zie ook theoretisch kader voor overwegingen bij de looptijd).

Het gebruik van Nederlandse staatsrentes voldoet aan een aantal criteria uit het toetsingskader, omdat ze:

- i) Eenvoudig beschikbaar zijn via de [website van het Agentschap](#).
- ii) Een marktrente reflecteren in de zin dat ze laten zien wat het de staat kost om voor een bepaalde looptijd financiering aan te trekken;
- iii) Deels buiten de invloed van het ministerie van financiën worden vastgesteld, doordat ze aan de ene kant door vraag en aanbod op de financiële markt tot stand komen, maar aan de andere kant afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de kredietwaardigheid van Nederland en de keuze van het ministerie hoe exact de markt op te gaan;
- iv) De rentes zijn vrij eenvoudig uitlegbaar omdat het geen complex product betreft;
- v) Zeer relevant zijn voor Nederland omdat het de kosten zijn die we daadwerkelijk betalen voor financiering met een bepaalde looptijd.

Box 1 – rentevaststelling op studieschuld

Voor de rente op de studiefinanciering wordt naar de gemiddelde rente op de vijfjaarsobligatie gekeken. Deze rente is vervolgens vijf jaar van toepassing, wanneer deze weer opnieuw wordt vastgesteld door het Agentschap.

Er is gekozen om van iedere handelsdag in de periode van 1 oktober 2022 tot en met 30 september 2023 het gemiddelde te nemen van de rentepercentages van de leningen die dan een resterende looptijd hebben tussen 4,5 en 5,5 jaar. Vervolgens wordt het gemiddelde genomen over alle handelsdagen om de rente voor 2024 vast te stellen.

[Artikel 6.3 uit de wet op de studiefinanciering](#) - Onze Minister stelt ten aanzien van de lening beroepsonderwijs en de lening hoger onderwijs jaarlijks uiterlijk in december een rentepercentage vast dat gelijk is aan het gemiddeld effectief rendement over de periode van 12 maanden, gerekend van oktober van het voorafgaande jaar tot en met september van het lopende jaar, van de openbare lening, uitgegeven door de Staat der Nederlanden en toegelaten tot de notering aan de officiële markt ter beurse van Amsterdam, met een gemiddelde resterende looptijd van 5 jaren. Het rentepercentage wordt vastgesteld op nul indien deze overeenkomstig de eerste volzin minder dan nul procent bedraagt.

Figuur 2 toont een selectie van Nederlandse staatsrentes.
Figuur 3 toont de Nederlandse yield curve.

3. Rentes op basis van geldmarktrentes in het Eurogebied

Geldmarkrentes laten zien wat financiële partijen onderling rekenen om geld aan te trekken of te plaatsen. Ze worden vastgesteld door middel van vraag en aanbod op de financiële markten. Vaststelling is vanuit het perspectief van de bank, daarmee laat het tarief zien wat het een bank kost om voor een bepaalde periode (korte) financiering aan te trekken. Dit zijn ongedekte tarieven, wat wil zeggen dat de bank geen onderpand geeft aan de partij waar het geld van leent. Of, vanuit de verstrekker van geld, is het een ongedekte deposito bij de bank.

Deze rentes volgen de DFR van de ECB, omdat banken altijd de mogelijkheid hebben om geld bij de ECB te stallen (en dus niet meer willen betalen dan het tarief wat ze bij de ECB zouden betalen). Omdat ook transacties worden meegenomen met partijen die geen toegang tot de DFR hebben, is de DFR geen harde ondergrens voor geldmarkrentes. Bijvoorbeeld een grote onderneming die geld over heeft en dit bij een bank moet plaatsen, zal van de bank een iets slechter tarief krijgen dan het tarief waartegen de bank zelf het geld bij de ECB plaatst.

Deze Europese geldmarkrentes worden vervolgens gebruikt in een breed scala aan producten, bijvoorbeeld bij de rentebepaling op een lening.

De twee belangrijkste Europese geldmarkrentes zijn:

- Euro Short Term Rate (ESTR), wordt berekend op transactiedata door een panel van de grootste Europese banken, waarbij het tarief laat zien wat het kost om ongedekt voor 1 dag geld aan te trekken.³ De ECB publiceert ESTR ook voor langere looptijden, wat een gemiddelde is van de onderliggende overnight rentes.
- EURIBOR, is het tarief waartegen een panel van Europese banken geld kan aantrekken. EURIBOR bestaat in verschillende looptijden (van een week tot een jaar) en wordt vastgesteld op basis van zowel transacties als quotes.

Het gebruik van Europese geldmarkrentes voldoet aan een aantal criteria uit het toetsingskader, omdat ze:

- i) Eenvoudig beschikbaar zijn, via de [ECB-website](#) of de beheerder/administrator van [EURIBOR](#);
- ii) Een marktrente reflecteren in de zin dat ze laten zien wat het een bank kost om voor een korte looptijd financiering aan te trekken;
- iii) Buiten de invloed van het ministerie van financiën worden vastgesteld, doordat ze worden vastgesteld op basis van transacties op de financiële markt, en worden beheerd door een administrator die onder de Europese Benchmark Regulation valt;
- iv) De rentes zijn vrij eenvoudig uitlegbaar omdat het geen complex product betreft;
- v) Deels relevant zijn voor Nederland omdat het de kosten laat zien die Europese financiële marktpartijen onderling rekenen.

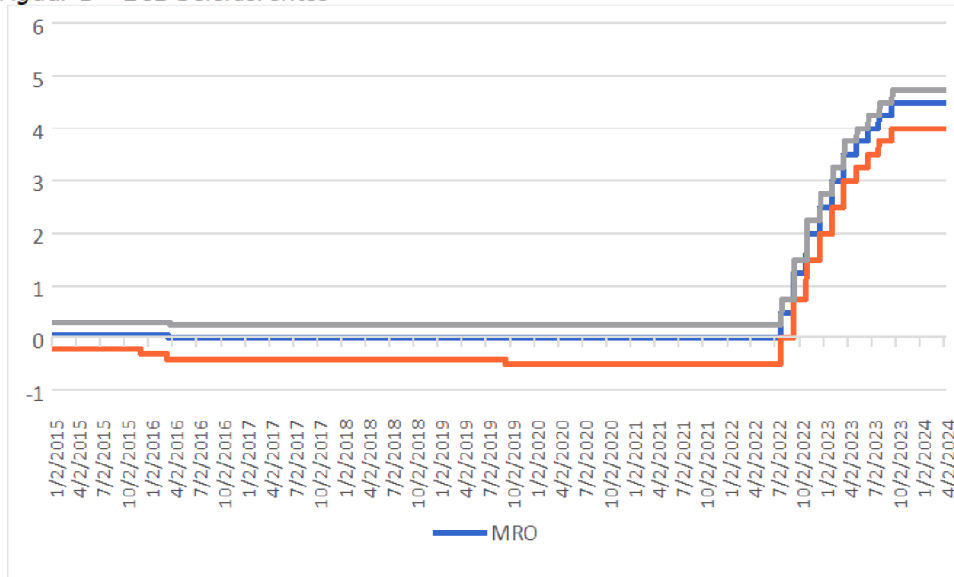
Figuur 4 toont een selectie van Europese geldmarkrentes.

³ ESTR is sinds oktober 2019 de opvolger van EONIA, methodologisch zit er licht tussen de tarieven waardoor deze niet 1 op 1 vergeleken kunnen worden. Daarom is in deze nota gekozen om de periode voor oktober 2019 geen data te laten zien. Om verwijzingen in bestaande contracten ongemoeid te laten, bestaat EONIA nog wel en wordt berekend als ESTR plus 8,5 basispunt.

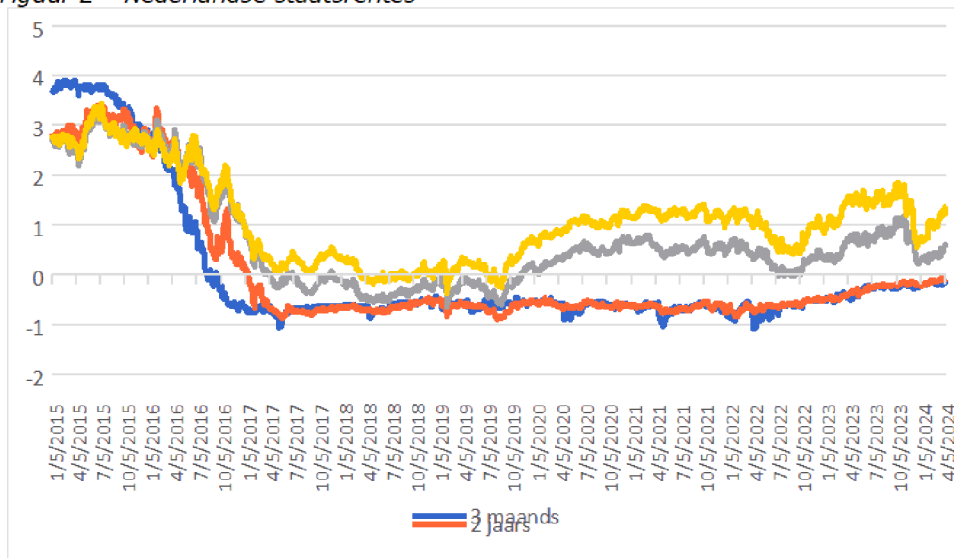
Tabel 1 – overzicht opties en score op het toetsingskader

| | Beleidsrentes van de ECB | Rentecurve van de Nederlandse staat | Breed gebruikte geldmarkttrentes in het Eurogebied |
|---|---------------------------------|--|---|
| Gemakkelijk beschikbaar voor het ministerie | Via ECB-website | Via Agentschap website | Via ECB-website of provider van Euribor |
| Reflecteren een marktrente | Ja | Ja | Transacties plus statistische benadering |
| Vastgesteld buiten invloed ministerie van financiën | Ja | Beïnvloed door marktwerking | Ja |
| Uitlegbaar | Ja | Ja | Deels |
| Relevant voor Nederland | Monetair beleid ECB (euro) | Directe kosten van financiering | Europese marktpartijen onderling |

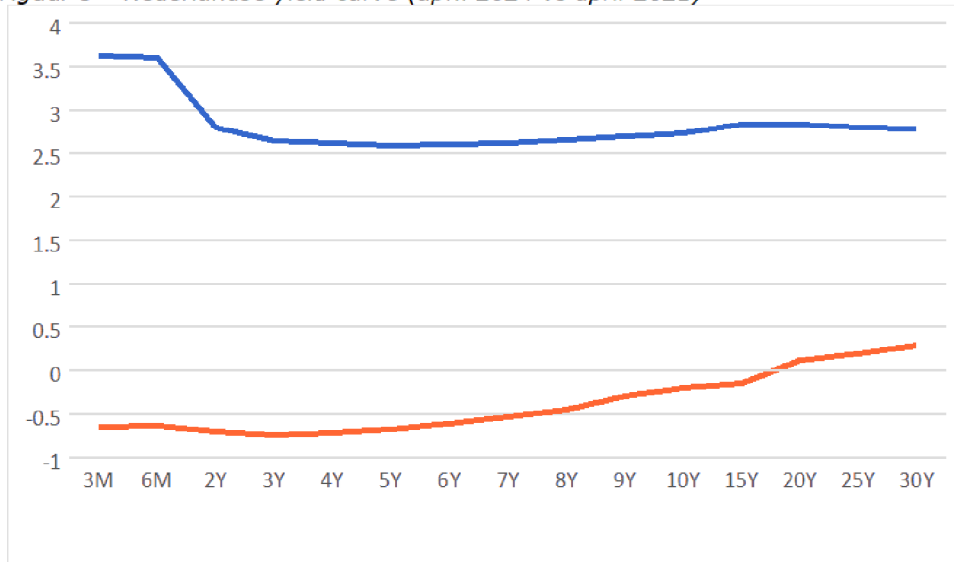
Figuur 1 – ECB beleidsrentes



Figuur 2 – Nederlandse staatsrentes



Figuur 3 – Nederlandse yield curve (april 2024 vs april 2021)



Figuur 4 – Europese geldmarktrentes (ESTR begint in oktober 2019)

Communicatie

Politiek/bestuurlijke context

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden



A 0206 2024

b16
g.s.
met Stas FB

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

TER INFO

de minister

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Beleidsopties belasting- en invorderingsrente

Datum

16 mei 2024

Notanummer

2024-0000297671

Bijlagen

1. Toelichting ambtelijke verkenning
2. Schematische weergave beleidsopties belastingrente (belastingen)
3. Schematische weergave beleidsopties belastingrente (toeslagen)
4. Memo Agentschap referentierentes

Aanleiding

Sinds de invoering van de belastingrente in 2013 is de hoogte van het rentepercentage meerdere keren gewijzigd. Wijzigingen kwamen voornamelijk voort uit budgettaire overwegingen¹. Door deze wijzigingen zijn de percentages van de belasting- en invorderingsrente (BIR) afgedreven van de oorspronkelijke beleidsdoelen. Voor belastingen² en toeslagen is bovendien in 2023 de systematiek voor het vaststellen van het belastingrentepercentage van elkaar losgekoppeld, omdat het stijgende rentepercentage voor toeslagen te hoog werd geacht.³ Bij elkaar heeft dit, zoals ook door de afdeling Advies van de Raad van State⁴ gesignaleerd, geleid tot het ontstaan van een gefragmenteerde aanpak, waarbij onvoldoende duidelijk is welke motivering daaraan ten grondslag ligt.

In het Nader Rapport bij het Eindejaarsbesluit 2023 is toegezegd dat zal worden gewerkt aan een integrale beleidsvisie over de BIR.⁵ Specifiek voor toeslagen is bovendien toegezegd te werken aan ankerpunten voor de belastingrente-systematiek⁶, waaraan een passende motivering voor het hanteren van belastingrente bij toeslagen ten grondslag ligt. Afgelopen tijd is gewerkt aan een ambtelijke verkenning aangaande een meer integrale BIR-beleidsvisie. In deze nota worden hoofdrichtingen aan u voorgelegd voor deze beleidsvisie. Toegezegd is om uiterlijk voor het zomerreces een Kamerbrief te sturen over de herziening van de BIR-systematiek. Uiteraard zullen nog uitvoeringstoetsen worden uitgevoerd.

Beslispunten

- a. U wordt gevraagd een keuze te maken voor de insteek van de Kamerbrief, met name de vraag of deze één voorkeursvariant voor de herziene BIR-systematiek moet schetsen, of (gezien de demissionaire status van het kabinet) juist neutraler moet zijn en een breder scala aan varianten moet bevatten. Ons advies is om in de brief één voorkeursvariant te schetsen, waarbij uiteraard ook kan worden ingegaan op de alternatieven en waarom deze niet de voorkeur hebben.

¹ De BIR valt onder het uitgavenkader en intensiveringen dienen binnen artikel 1 (Belastingdienst) te worden gedekt.

² Met belastingen wordt tevens bedoeld de belastingen die worden geheven door de Douane.

³ Staatsblad 2023, nr. 499.

⁴ Advies RvS Eindejaarsbesluit 2023, 6 december 2023, W06.23.00347/III

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36107, nr. 4.

⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 36418, nr. 4, en Kamerstukken II, 2023/24, 36418, nr. 35.

brede brief
+ totaal aanpak
invorderings

Stas

- b. U wordt gevraagd een keuze te maken voor één van de hoofdrichtingen voor de belastingrente:
- In hoofdrichting 1 wordt rente gerekend op te betalen belasting als te laat belastingaangifte is gedaan en op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen als de definitieve toekenning buiten de wettelijke termijn wordt vastgesteld. De rente wordt gebaseerd op de ECB-rente, die dient als maatstaf voor de marktrente. In deze variant wordt beoogd belastingplichtigen en toeslaggerechtigden te prikkelen tijdig en juist aangifte te doen cq. (gegevens)wijzigingen tijdig door te geven, zodat rente kan worden vermeden. Daarbij wordt opgemerkt dat het veronderstelde gedragseffect van rente bij toeslagen niet bewezen is en voor bepaalde groepen mogelijk niet bereikt wordt; overigens zijn vergelijkbare vragen te stellen bij belastingen. Indien voor deze optie wordt gekozen, wordt voorgesteld om voor toeslagen belastingrente slechts te rekenen als de definitieve vaststelling plaatsvindt vanaf 12 maanden na afloop van het berekeningsjaar. Verondersteld wordt dat de meeste toeslagontvangers tot ca. een jaar na het berekeningsjaar weinig invloed hebben op de datum waarop zij een definitieve toeslagbeschikking ontvangen.
 - In hoofdrichting 2 zal voor belastingen een rentepercentage conform hoofdrichting 1 gelden. Voor toeslagen zal het percentage worden gebaseerd op de (financierings)kosten die de toeslagontvanger cq. de staat potentieel heeft moeten maken vanwege de nabetaling cq terugvordering. In deze variant wordt geen gedragsprikkel verondersteld, en worden met de rente ten hoogste de gemaakte kosten vergoed.
 - In hoofdrichting 3 zal voor belastingen een rentepercentage conform hoofdrichting 1 gelden. Voor toeslagen wordt rente afgeschaft, vanuit de gedachte dat terugvorderingen en nabetalingen (inclusief de daarmee gepaard gaande kosten) inherent zijn aan het hanteren van een voorschotstelsel. Deze variant draagt bij aan het wegnemen van complexiteit in de BIR systematiek (voor burgers en de uitvoering).
- c. U wordt gevraagd een keuze te maken voor een van de beleidsopties voor de invorderingsrente. Het advies is om de invorderingsrente aan te laten sluiten bij de staatsrente. Hiermee wordt er niet méér rente gerekend dan de kosten die de staat zelf heeft, en wordt aangesloten bij de systematiek bij studieleningen. Voor beide opties worden nog uitvoeringstoetsen uitgevoerd.

Leeswijzer

- Onder de toelichting worden voor de belastingrente drie hoofdrichtingen beschreven die op basis van de verkenning als voorkeursopties voor de beleidsvisie naar voren komen. Voor de invorderingsrente worden daarnaast twee beleidsopties toegelicht.
- In bijlage 1 worden de verkenning en de uitkomsten ervan nader toegelicht.
- In bijlage 2 zijn afgewogen beleidsopties voor de belastingrente (belastingen) schematisch weergegeven, inclusief het geraamde budgettaire beslag van de verschillende beleidsopties. In deze beleidsvarianten is ook een budgetneutrale variant (optie 4) meegenomen.
- In bijlage 3 zijn afgewogen beleidsopties voor de belastingrente (toeslagen) schematisch weergegeven, inclusief een eerste inschatting van budgettaire en uitvoeringstechnische gevolgen.

- In bijlage 4 is een memo van het Agentschap opgenomen waarin de verschillende mogelijke referentierentes worden besproken en tegen elkaar afgewogen.
- De 17^e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) heeft geadviseerd om de BIR over te hevelen van de FIN-begroting naar het inkomenskader. In het hoofdlijnenakkoord wordt benoemd dat het formerende kabinet voornemens is om de begrotingsregels zoals die zijn beschreven in het advies van de SBR over te nemen.⁷ Dit betekent dat de BIR wordt verplaatst naar het inkomstenkader. De verkenning is uitgegaan van de aanname dat dit advies door het volgende kabinet wordt opgevolgd. Hierdoor hoeft de dekking niet binnen de uitgaven van begrotingsartikel 1 plaats te vinden, maar kan dit binnen de totale ontvangstenkant worden gedekt. De budgetneutrale optie is opgenomen voor het geval het nieuwe kabinet besluit om het advies niet over te nemen. In de Kamerbrief zal, indien dit al mogelijk is, rekening worden gehouden met de informatie uit de startnota van het nieuwe kabinet.

Kernpunten

- In de ambtelijke verkenning naar de systematiek voor het vaststellen van de rentepercentages voor de BIR zijn verschillende beleidsopties afgewogen.⁸
- Aangenomen wordt dat de belastingrente voor belastingen wordt gehanteerd vanuit de verzuimgedachte (als gedragsprikkel).
 - Uit de verkenning volgt dat de belastingrente voor toeslagen kan worden gehanteerd vanuit twee doelen: 1) als compensatie voor financieringskosten, of 2) vanuit de verzuimgedachte (als gedragsprikkel)⁹
- Gezocht is naar een systeem dat voor zowel belastingen als toeslagen het beste aansluit op de beleidsdoelen van de BIR, waarbij een zo eenvoudig en niet-gefragmenteerd mogelijk systeem wordt gehanteerd (aansluitend op de toezegging), en waarbij de percentages binnen de politiek en maatschappij als redelijk worden ervaren.
- Wijzigingen in de BIR hebben mogelijk wel (nadelige) budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting (met name aangaande belastingen).
- Voor de belastingrente worden in deze nota drie hoofdrichtingen besproken.
- Binnen deze drie hoofdrichtingen worden drie opties voorgelegd met betrekking tot de samenhang tussen belastingrente over belastingen en belastingrente over toeslagen:
 - In de eerste hoofdrichting wordt voor belastingen en toeslagen eenzelfde rentepercentage gehanteerd, en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de verzuimgedachte.
 - In de tweede hoofdrichting wordt voor de belastingen een ander rentepercentage gehanteerd dan voor toeslagen, en wordt voor toeslagen aangesloten bij de financieringskosten die de staat cq. de toeslaggerechtigde potentieel maakt door de terugvordering dan wel nabetaling.

⁷ Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, pagina 25.

⁸ Voor belastingen is slechts gekeken naar het vaststellen van de hoogte van de rentepercentages, voor toeslagen is breder gekeken naar de systematiek.

⁹ Het is echter niet bewezen dat hanteren van belastingrente voor toeslagen ook daadwerkelijk werkt als een gedragsprikkel vanuit de verzuimgedachte.

- In de derde hoofdrichting wordt de optie om geen belastingrente voor toeslagen te heffen voorgelegd.
- Voor de invorderingsrente worden twee beleidsopties besproken:
 - In de eerste beleidsoptie wordt de invorderingsrente weer aangesloten bij de belastingrente om een zo eenvoudig en niet-gefragmenteerd mogelijke BIR-systematiek te creëren.
 - In de tweede beleidsoptie wordt voor de invorderingsrente aangesloten bij de kosten van de staat voor de 'lening' aan de belasting- of toeslagschuldige, meer beredeneerd vanuit een financieringskosten dekkend perspectief.
- Bij bovenstaande opties wordt uitgegaan van de bestaande systematiek met betrekking tot de invorderingsrente. De opties richten zich op het vaststellen van de hoogte van het rentepercentage, door een keuze te maken voor een referentierente.
- Voor beide opties worden nog uitvoeringstoetsen uitgevoerd.
- Voor toeslagen worden de betrokken departementen (VWS, BZK, SZW) nog nader geïnformeerd en zal er parallel nog nader worden afgestemd.

Toelichting

Belastingrente voor belastingen:

- Belastingrente wordt geheven 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.
- In de drie hoofdrichtingen 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 gedrag te stimuleren om 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.
- Het voorstel is om de belastingrente aan te laten sluiten bij de ECB-depositorente, evt. plus een beperkte opslag¹⁰. Dit omdat de ECB-depositorente een belangrijk ijkpunt is voor marktpartijen om hun commerciële rente op te baseren.
- Voor belastingen sluit deze benadering goed aan op het hiervoor genoemde beleidsdoel. Naar verwachting is de rente effectief om het verzuim te beperken. Voor de vennootschapsbelasting zal de belastingrente weer gelijk worden getrokken met de overige middelen, wat tot een flinke verlaging van het percentage leidt (naar de huidige stand). Naar verwachting heeft dit echter geen (substantiële) gevolgen voor het aangifteverzuim.

Belastingrente voor toeslagen:

- Belastingrente bij toeslagen wordt in rekening gebracht of vergoed over een terugvordering of nabetaling van toeslagen indien de definitieve vaststelling (DT) na een bepaalde termijn wordt vastgesteld.
- Voor toeslagen zijn drie verschillende richtingen uitgewerkt:

¹⁰ In bijlage 2 is voor de berekening van het budgettaire beslag uitgegaan van een opslag van 1%-punt.

Hoofdrichting 1: Het hanteren van hetzelfde rentepercentage voor belastingen en toeslagen.

- In deze optie wordt uitgegaan van één systeem voor het vaststellen van het rentepercentage voor belastingen en toeslagen, zodat er sprake is van een minder gefragmenteerde BIR-systematiek.
- Omdat bij deze optie wordt aangesloten bij belastingen, wordt het doel van het hanteren van de belastingrente als gedragsprikkel vanuit belastingen overgenomen voor toeslagen. Ook voor toeslagen zou dan de verzuimgedachte leidend zijn.
- Het is overigens niet bewezen dat rente uitwerkt als gedragsprikkel bij de toeslagendoelgroep. Het is denkbaar dat rente leidt tot onduidelijkheid en stress bij burgers met toeslagen, wat kan leiden tot averechtse effecten dan beoogd wordt met de gedragsprikkel.
- 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.
- Indien voor deze hoofdrichting gekozen wordt, en voor toeslagen de belastingrente als gedragsprikkel wordt toegepast, wordt hierbij voorgesteld om het tijdvak waarover rente wordt geheven te verschuiven van 1 juli volgend op het berekeningsjaar naar 1 januari, een jaar volgend op het berekeningsjaar (dus twaalf maanden na afloop van het berekeningsjaar). Overwogen kan worden om het tijdvak nog verder te verschuiven, bijv. met vijftien maanden.¹¹
- De reden is dat tot dat moment de toeslaggerechtigde zelf weinig invloed heeft op het moment waarop de definitieve toeslag (DT) wordt toegekend, waardoor een gedragsprikkel niet zinvol is. Pas vanaf 1 januari volgend op het berekeningsjaar kan verondersteld worden dat het vaststellen van de overgrote meerderheid 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 toeslaggerechtigde. Het is echter niet uitgesloten dat ook na een jaar nog processen lopen, waar de burger weinig tot geen invloed op heeft of dat een burger door eigen toedoen rente uitgekeerd krijgt.
- Meer overwegingen met betrekking tot beleidsopties die binnen deze hoofdrichting vallen, zijn te vinden in bijlage 3, beleidsopties 1 en 2.

Hoofdrichting 2: Het hanteren van een afwijkend rentepercentage voor belastingen enerzijds en toeslagen anderzijds.

- In deze optie wordt voor belastingen vastgehouden aan de verzuimgedachte (zie *belastingrente voor belastingen*).
- Voor toeslagen wordt in deze optie de belastingrente gehanteerd vanuit het beleidsdoel om de rente in te zetten als compensatie voor financieringskosten die potentieel gemaakt zijn door de staat cq. de toeslaggerechtigde.
- Beredeneerd is dat terugvorderingen en nabetalingen inherent zijn aan het hanteren van een stelsel waarbij toeslagen worden verstrekt bij wijze van voorschot, en dat toeslaggerechtigden weinig invloed hebben op de hoogte van de terugvordering of de nabetaling. Het wordt daarbij wel als redelijk gezien om bij een (te) late vaststelling van een DT te compenseren voor financieringskosten die door de burger of de staat zijn gemaakt om het

¹¹ Ter illustratie: Voor berekeningsjaar 2022 was ca. 10% nog niet definitief beschikt 12 maanden na het berekeningsjaar.

verschil tussen de voorschotten en de DT op te vangen (bijvoorbeeld door middel van leningen).

- In deze richting wordt voorgesteld om voor terugvorderingen en nabetalings afwijkende referentierentes te hanteren, zodat deze aansluiten op de kosten die de staat cq. de toeslaggerechtigde potentieel heeft moeten maken.
 - De rente op terugvorderingen wordt in deze variant gelijkgesteld aan de staatsrente - vanuit de gedachte dat de staat rentekosten heeft gemaakt om de terugvordering te financieren.
 - De rente op nabetalings wordt in deze variant gelijkgesteld op de rente voor consumptief krediet – vanuit de gedachte dat de toeslaggerechtigde mogelijk heeft moeten lenen om het verschil tussen het voorschot en de definitieve toekenning te overbruggen.
 - Voor beide rentes worden ook passende tijdvakken gehanteerd (zie onderstaande tabel), welke worden toegelicht in bijlage 1.
- Meer overwegingen met betrekking tot beleidsopties die binnen deze hoofdrichting vallen, zijn te vinden in bijlage 3, beleidsopties 3 en 4.

Hoofdrichting 3: Geen belastingrente heffen over toeslagen

- Deze optie ziet alleen op de belastingrente over toeslagen. In deze optie wordt voor belastingrente over belastingen vastgehouden aan de verzuimgedachte (zie *belastingrente voor belastingen*).
- In deze optie wordt voorgesteld om zowel de te heffen en de na te betalen belastingrente voor toeslagen af te schaffen, vanuit de gedachte dat terugvorderingen en nabetalings inherent zijn aan het hanteren van een voorschotstelsel.
- Deze beleidsoptie draagt bij aan de toezegging fragmentatie van de BIR-systematiek tegen te gaan (omdat er simpelweg één fragment minder is) en draagt daarom ook bij aan vereenvoudiging van het systeem voor zowel de uitvoering als de burger.
- Beredeneerd is dat eventuele financieringskosten ter overbrugging tot aan de DT die voor rekening komen aan de staat cq. de toeslaggerechtigde ook inherent zijn aan het toeslagensysteem.
 - Dit houdt in dat burgers niet meer geconfronteerd worden met belastingrenteheffing over terugvorderingen, waardoor een deel van bijkomende kosten vervallen.
 - Dit houdt echter ook in dat een groep burgers er iets op achteruit gaat, wegens het vervallen van belastingrente over nabetalings.
- Deze optie komt tegemoet aan de complexiteit die burgers en uitvoering ervaren bij (herstelacties van) rente en de capaciteit die daarmee gemoeid gaat in de uitvoering.
- Meer overwegingen met betrekking tot deze hoofdrichting zijn te vinden in bijlage 3, beleidsoptie 5.

Schematische weergave hoofdrichtingen belastingrente:

| HOOFDRICHTING 1 | Toelichting | Percentage(s) (indicatief, naar huidige stand) |
|------------------------|--|---|
| Belastingen | <ul style="list-style-type: none"> • Verzuimgedachte • ECB-depositorente • Beperkte opslag (bijv. 1%) | 5% |

| | | |
|------------------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Minimumpercentage 2% | |
| Toeslagen | <ul style="list-style-type: none"> • Berekeningsmethode gelijk aan belastingen • Tijdvak: 1 januari na jaar volgend op berekeningsjaar | 5% |
| HOOFDRICHTING 2 | | |
| Belastingen | <ul style="list-style-type: none"> • Verzuimgedachte • ECB-depositorente • Beperkte opslag (bijv. 1%) • Minimumpercentage 2% | 5% |
| Toeslagen | <ul style="list-style-type: none"> • Compenseren van financieringskosten van de staat cq. toeslaggerechtigde door terugvordering cq. nabetaling • Terugvordering: staatsrente, en tijdvak 1 januari na jaar volgend op berekeningsjaar • Nabetaling: rente voor consumptief krediet, tijdvak 1 juli jaar volgend op berekeningsjaar | 4% ¹² (terugvord.) 4% ¹³ (nabetaling) |
| HOOFDRICHTING 3 | | |
| Belastingen | <ul style="list-style-type: none"> • Verzuimgedachte • ECB-depositorente • Beperkte opslag (bijv. 1%) • Minimumpercentage 2% | 5% |
| Toeslagen | <ul style="list-style-type: none"> • Geen belastingrente | n.v.t. |

Invorderingsrente (belastingen, douane en toeslagen)

- De huidige wettelijke systematiek voor het vaststellen van het percentage aan invorderingsrente is voor belastingen, douane en toeslagen hetzelfde.
- 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) vastgezet op 4% om te voorkomen dat toeslaggerechtigden geconfronteerd zouden worden met een sterke stijging van de invorderingsrente. Wel is toegegeven dat in de toekomst overwogen zou moeten worden om de invorderingsrente te herijken.¹⁴
- Om gehoor te geven aan de oproep om te komen tot een minder gefragmenteerde aanpak voor de BIR worden twee beleidsopties voorgesteld (hieronder ook schematisch weergegeven).
- De eerste optie voor een referentierente is aansluiten bij het percentage van de belastingrente van belastingen. Deze optie sluit het beste aan bij de vermindering van fragmentatie en zorgt dus voor eenduidigheid voor de burger. Het achterliggende beleidsdoel van deze optie is om

¹² Rentestand op kortlopend (3 mnd) staatspapier op 1-4-24. NB. Voor kortlopend geldpapier is niet altijd een rente beschikbaar. Als alternatief zou daarom gekozen kunnen worden voor de rente op staatsobligaties met een looptijd van 1-2 jaar.

¹³ Bancaire rente (afgerond) op consumptief krediet op 1-2-24 o.b.v. rente-dashboard DNB. [Voor de verdere uitwerking zal FM om advies worden gevraagd over te raadplegen dashboard en te hanteren looptijd].

¹⁴ Kamerbrief van 19 september 2023, *Voorgenomen wijzigingen percentages belasting- en invorderingsrente*, p. 6.

betalgedrag te stimuleren. Uit eerdere verkenningen komt echter naar voren dat het heffen van rente beperkt werkt als betaalprikkel (in elk geval voor de toeslagenpopulatie).

- De tweede optie is om voor de vaststelling van het percentage van invorderingsrente aan te sluiten bij de kosten van de Staat voor de 'lening' aan de belasting- of toeslagnschulldige. Deze 'lening' ontstaat namelijk op het moment dat de betalingstermijn verloopt zonder dat de belasting- of toeslagnschulldige betaald heeft. Deze optie sluit aan bij een pragmatischer benadering van het hanteren van invorderingsrente, aangezien hier beredeneerd wordt vanuit een kostendekkend perspectief, en niet vanuit een gedragsprikkel.

| Beleidsopties invorderingsrente | Toelichting |
|---------------------------------|--|
| Optie 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Aansluiten bij de beleids optie voor de belastingrente |
| Optie 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Rente op staatsleningen van n.t.b. looptijd • Evt. beperkte (n.t.b.) opslag |

De twee voorgestelde beleids opties gaan uit van de bestaande systematiek met betrekking tot invorderingsrente. Binnen verschillende (Rijksbrede) trajecten wordt ook meer fundamenteel gekeken naar het invorderingsbeleid van de overheid, waaronder (het al dan niet heffen van) invorderingsrente.¹⁵ Ook bevat het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb voorstellen m.b.t. invorderingsrente. Mede gezien deze trajecten – waar FIN nauw bij betrokken is – is in deze herijking van de BIR niet fundamenteel gekeken naar de invorderingsrente-systematiek.

Politiek/bestuurlijke context

- De Afdeling advisering van de RvS heeft een aantal keer kritisch geadviseerd over de belastingrenteregeling. De directe aanleiding voor deze verkenning is de toezegging die is gedaan naar aanleiding van het Nader Rapport bij het Eindejaarsbesluit 2023. Ook vanuit de samenleving en beide Kamers is kritiek op de hoogte van de BIR percentages - deze worden als te hoog ervaren.
- De beleids opties (belastingen) zijn uitgegaan van de aanname dat het advies van de 17^e Studiegroep Begrotingsruimte om de BIR over te hevelen naar het inkomenskader door een nieuw kabinet wordt overgenomen.
- De visie die volgt uit de voorgelegde beleids opties komt ten grondslag te liggen aan de uitwerking en aanpassing van de AMvB met betrekking tot de BIR. Dit gaat dan t.z.t ook langs de Raad van State.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

¹⁵ Zoals de Clustering Rijksincasso en de interdepartementale werkgroep Bestaansminimum.

Bijlage 1: toelichting verkenning BIR

In deze bijlage wordt de verkenning naar de BIR-systematiek nader toegelicht voor zowel belastingen¹ als toeslagen. Op basis van deze verkenning zijn verschillende beleidsopties tegen elkaar afgewogen. De beleidsopties en onderliggende overwegingen n.a.v. de toetsing met betrekking tot de belastingrente zijn schematisch weergegeven in bijlage 2 (voor belastingen) en bijlage 3 (voor toeslagen).

Deze bijlage valt uiteen in drie deelonderwerpen:

- a) belastingrente (belastingen);
- b) belastingrente (toeslagen); en
- c) invorderingsrente (belastingen en toeslagen).

a. Belastingrente (belastingen)

In de verkenning naar de belastingrente voor belastingen is gekeken naar de beleidsdoelen, parlementaire geschiedenis, cijfermatige gegevens, gedragsinzichten en het systeem van een aantal andere landen. De belangrijkste bevindingen daarvan zijn hieronder weergegeven.

Het beleidsdoel van de belastingrente

Het belangrijkste beleidsdoel van de belastingrente is het tegengaan van aangifteverzuim (de verzuimgedachte). Sinds de invoering van de belastingrente in 2013 is het vaststellen van de rentepercentages door budgettaire overwegingen afgedreven van deze verzuimgedachte.

De parlementaire geschiedenis

Er hebben veel verschuivingen plaatsgevonden in de percentages die golden voor de belasting- en heffingsrente². Naast budgettaire overwegingen, was het doel daarvan om ongewenst gedrag (sparen of lenen bij de fiscus) te beperken. In de parlementaire geschiedenis is gesteld dat met name belastingplichtigen in de Vennootschapsbelasting (Vpb) gevoelig zijn voor de belasting- of heffingsrente als prikkel.

Cijfermatige analyse

De belastingrente die wordt gerekend voor de Vpb maakt een groot deel uit van de opbrengst van de belastingrente. Dit komt – naast het hogere percentage – ook doordat er vaak belastingrente in rekening wordt gebracht bij een aanslag Vpb. Ook bij de erfbelasting wordt relatief veel belastingrente gerekend. Een oorzaak hiervan zou onder andere de complexiteit van de aangifte Vpb of erfbelasting kunnen zijn, maar ook calculerend gedrag zou een rol kunnen spelen. Bij aangiftebelastingen, zoals de omzetbelasting en de loonbelasting, wordt relatief weinig belastingrente gerekend. Een oorzaak hiervan zou het repetitieve karakter van de belastingaangifte kunnen zijn, waardoor minder vaak vertraging optreedt.

Gedragsinzichten

Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar het effect van belastingrente op het doenvermogen van burgers. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat een hoog rentepercentage kan leiden tot "financiële stress". Financiële stress heeft een negatief effect op het doenvermogen van burgers. Een te hoog rentepercentage kan daardoor zelfs leiden tot een hoger verzuim.

Rechtsvergelijking Europese landen

Er is een beperkte studie gedaan naar de BIR-systematiek van zes andere landen. Hieruit zijn echter geen duidelijke conclusies te trekken, onder andere omdat de systemen van de landen (bijvoorbeeld de tijdvakken) te veel verschillen om iets te kunnen zeggen over de percentages, en omdat niet is gekeken naar de samenloop met de verzuimboete.

Toetsingskader

De in bijlage 2 opgenomen beleidsopties zijn getoetst aan het volgende toetsingskader:

- i. Het rentepercentage moet (maatschappelijk) uitlegbaar zijn;

¹ Met belastingen wordt tevens bedoeld de belastingen die worden geheven door de Douane.

² De heffingsrente is de voorganger van de belastingrente, die gold tot 2013.

- ii. Het rentepercentage moet hoog genoeg zijn om verzuim te beperken;
- iii. Het rentepercentage moet op een onderbouwde manier worden vastgesteld.

b. Belastingrente (toeslagen)

- Er is een verkenning gedaan naar de parlementaire geschiedenis, totstandkoming en hedendaagse doeltreffendheid en doelmatigheid van de belastingrente voor toeslagen.
- Uit deze verkenning is gebleken dat de belastingrente voor toeslagen als instrument is overgenomen vanuit het belastingensysteem toen de Belastingdienst/Toeslagen is opgericht, zonder voor het gebruik van dit instrument voor toeslagen een specifieke onderbouwing te geven.
- Gezien het verschil in karakter van belastingen (achteraf geheven en als inkomstenkant van de schatkist) en toeslagen (als voorschot en sociale inkomensondersteuning) is beredeneerd aan welke beleidsdoelen de belastingrente als instrument dient bij te dragen specifiek voor toeslagen.
- De belastingrente voor toeslagen beoogt bij te dragen aan twee doelen:
 - Als compensatie voor gemaakte financieringskosten;
 - Als (sanctionerende) (gedrags)prikkel (verzuimgedachte).
- De huidige vorm van de belastingrente, geheven vanaf 1 juli volgend op het toeslagjaar tot de datum van de definitieve beschikking van de toeslag(en), is weinig doeltreffend en doelmatig voor voornoemde doelen.
 - De burger heeft in de periode juli t/m december amper invloed op het moment van vaststellen van de DT vanwege de processen bij de Dienst Toeslagen. Er kan daarom geen sprake zijn van een gedragsprikkel. Daarnaast is het huidige rentepercentage niet afgestemd met het doel om te compenseren voor gemaakte financieringskosten.
- Bovendien is toegezegd aan de Raad van State en de Tweede Kamer om voor het zomerreces, en ook vóór het vaststellen van een nieuw rentepercentage, met een kader te komen ter vaststelling van de belastingrente.
- Daarom zijn verschillende beleidsopties uitgewerkt die zien op aanpassingen van drie elementen van de belastingrente voor toeslagen (zie de beleidsopties in bijlage 3).
- De onderstaande toelichting ziet op de keuzes die kunnen worden gemaakt om de belastingrente beter aan te laten sluiten op de beleidsdoelen, aangaande de elementen: **differentiatie in het rentepercentage van te heffen en na te betalen rente, hoogte van de rente (referentierente) en tijdvak.**
- **Differentiatie in het rentepercentage van te heffen en na te betalen rente:**
 - Over terug te vorderen toeslagen wordt rente in rekening gebracht bij de burger (te heffen rente); en over na te betalen toeslagen wordt rente nabetaald door de staat (na te betalen rente).
 - *Symmetrie*: het rentepercentage voor in rekening te brengen en na te betalen rente blijft hetzelfde.
 - Er is reeds toegezegd aan de Raad van State en de Tweede Kamer dat de voorkeur ligt bij het behouden van symmetrie. Dit is eenduidiger en minder complex voor de burger. Een nadeel is dat (m.n. bij nabetalingen) minder wordt aangesloten bij de potentieel gemaakte kosten van de toeslag-gerechtigde.
 - *Asymmetrie*: rentepercentages van in rekening te brengen en na te betalen rente sluiten onafhankelijk van elkaar aan bij de achterliggende doelen en de potentieel gemaakte kosten van financiering bij ofwel de burger, ofwel de staat.
- **Hoogte van de rente (referentierente)**: in de opties worden respectievelijk als referentierente voorgesteld: (1) de staatsrente, (2) rentes op consumptief krediet en (3) het aansluiten bij de keuze voor de belastingrente van belastingen en douane.
 - (1) De optie om aan te sluiten bij staatsrente wordt voorgesteld, omdat hiermee wordt aangesloten bij de kosten die de staat heeft om de te veel betaalde toeslag aan de burger te verstrekken. De terugvordering wordt hiermee gezien als een lening aan de burger, waar de staat rentekosten voor doorbelast.
 - (2) De optie om voor na te betalen belastingrente aan te sluiten bij rentes op consumptief krediet komt voort uit de gedachte dat de burger tijdens het toeslagjaar te

- weinig voorschot heeft ontvangen, en dus andere middelen heeft moeten aanwenden om het tekort op te vangen. Dit gaat alleen op als gekozen wordt voor differentiëren tussen rentes op terugvorderingen en nabetalingen.
- (3) De optie om aan te sluiten bij de keuze van belastingen en douane wordt voorgesteld om minder fragmentatie en eenvoud te creëren tussen de rente voor toeslagen en belastingen.
- **Tijdvak:** alle beleidsopties bevatten een aanpassing van het tijdvak voor *te heffen* rente van 1 juli volgend op het toeslagjaar naar 1 januari, 12 maanden na het toeslagjaar (1 januari, T+1).
 - Dit wordt voorgesteld omdat het vanaf dit tijdvak verondersteld wordt dat het vaststellen van de overgrote meerderheid van de definitieve toeslagen niet meer afhankelijk is van de processen bij de Dienst Toeslagen, maar dat het vaststellen van de DT nog afhankelijk is van gegevens van de toeslaggerechtigde. (zoals inkomstegegevens). Het is echter niet uitgesloten dat ook na een jaar nog processen lopen, waar de burger weinig tot geen invloed op heeft.
 - Voor *na te betalen* rente wordt niet in alle opties aanpassing van het tijdvak voorgesteld. Het hanteren van het tijdvak vanaf juli volgend op het toeslagjaar sluit beter aan bij de gedachte om de burger te compenseren voor gemaakte financieringskosten. De burger heeft tot uiterlijk 14 juli om de aangifte inkomstenbelasting te doen en vanaf dat tijdvak wordt dan ook verondersteld dat de burger (vrijwel) geen invloed meer heeft op de snelheid van de vaststelling van de DT. Vanaf dat moment is het bij een nabetaaling dan ook redelijk om financieringskosten te compenseren.
 - Discussabel is of de belastingrente voor toeslagen, ook met aanpassingen, een noodzakelijk instrument is om bij te dragen aan het behalen van de genoemde beleidsdoelen.
 - Kosten gemaakt aan de kant van de staat of de burger zijn inherent aan een voorschotsysteem, waarbij voorschotten vaak niet volledig kloppend zijn met de uiteindelijke definitieve toekenning.
 - Het is niet bewezen dat het heffen van rente werkt als prikkel voor de toeslaggerechtigde om tijdig gegevens aan te leveren in de fase van definitieve toekenning.

Invorderingsrente

Voor zowel belastingen als toeslagen is de hoogte van het invorderingsrentepercentage sinds 1 oktober 2020 losgekoppeld van de belastingrente. Destijds is de invorderingsrente verlaagd als gevolg van de coronacrisis. Per 1 januari 2024 is de invorderingsrente (tijdelijk) vastgezet op 4%, om te voorkomen dat toeslaggerechtigden en belastingschuldigen met een 'coronaschuld' geconfronteerd zouden worden met een sterke stijging van de invorderingsrente.

Om gehoor te geven aan de oproep om te komen tot een minder gefragmenteerd BIR systeem, worden in de nota twee beleidsopties voorgesteld. Deze beleidsopties zien op het hanteren van twee verschillende referentierentes, waarop de hoogte van de invorderingsrente kan worden gebaseerd.

De voorstellen zien dus op de keuze voor een te hanteren referentierente en gaan niet verder in op de systematiek van de invorderingsrente in zijn algemeen. Dit wordt benadrukt vanwege de reeds lopende trajecten en verkenningen met betrekking tot het hanteren van invorderingsrente voor toeslagen (en breder). Het verder uitwerken van één van de voorgestelde beleidsopties voor een referentierente doet niets af aan de verkenningen met betrekking tot de invorderingsrentesystematiek in zijn algemeen.

De eerste optie sluit aan bij de gedachte om zoveel mogelijk één rentepercentage te hanteren. Voorgesteld wordt om voor het percentage aan invorderingsrente aan te sluiten bij de systematiek van de belastingrente voor belastingen (en douane). Deze optie zorgt voor minder fragmentatie en eenvoud van de BIR systematiek. Vanwege het aansluiten bij de belastingrente voor belastingen zit er ook een achterliggende gedachte van een gedragsprikkel bij, welke mogelijk minder uit te leggen is voor toeslagen.

De tweede optie stelt voor om aan te sluiten bij de staatsrente. Deze referentierente leidt waarschijnlijk tot een lager rentepercentage dan wanneer er aangesloten wordt bij de belastingrente (belastingen en douane). Deze optie heeft een pragmatischer doel, namelijk het compenseren van geldontwaarding en doorberekenen van rentekosten van de staat en heeft daarmee een socialer karakter.

| Beleidsopties | Toelichting |
|----------------------|---|
| Optie 1 | <ul style="list-style-type: none">• Aansluiten bij de beleids optie voor de belastingrente (belastingen en douane) |
| Optie 2 | <ul style="list-style-type: none">• Rente op staatsleningen van n.t.b. looptijd• Beperkte (n.t.b.) opslag• Minimum van 2% |

Bijlage 2 schematische weergave beleidsopties belastingrente (belastingen)

| Beleidsoptie | Huidig | Optie 1 ¹ | Optie 2 | Optie 3 | Optie 4 |
|--|---|--|---|---|---|
| <i>Toelichting</i> | <ul style="list-style-type: none"> • ECB-basisherfinancieringsrente • Opslag 5,5% Vpb, minimum 5,5% • Opslag 4,5% overig, minimum 4,5% | <ul style="list-style-type: none"> • ECB-depositorente • Beperkte opslag (bijv. 1%) • Minimum van 2%. | <ul style="list-style-type: none"> • ECB-depositorente • Hogere opslag Vpb (bijv. 3%), 1% overige middelen • Minimum van 2%. | <ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke rente voor niet-handelstransacties² • Minimum van 2% | <ul style="list-style-type: none"> • Budgetneutrale optie • ECB-depositorente • Opslag 4,25% • Minimum van 4,25% |
| <i>Rentepercentage(s) naar huidige stand</i> | <ul style="list-style-type: none"> • 10,5% vpb • 7,5% overig | 5% | 7% (Vpb) en 5% (overig) | 7% | 8,25% |
| <i>Uitlegbaar</i> | | <ul style="list-style-type: none"> • Een lagere rente zal naar verwachting maatschappelijk breder geaccepteerd worden. | <ul style="list-style-type: none"> • Een hogere rente voor de Vpb zou voor Vpb-belastingplichtigen als oneerlijk kunnen worden ervaren. | <ul style="list-style-type: none"> • Deze rente is lager dan de percentages die sinds 1 januari 2024 gelden, maar zal naar verwachting nog altijd als hoog worden ervaren. | <ul style="list-style-type: none"> • Voor alle middelen behalve Vpb leidt deze optie tot een verhoging van de rente. Deze stijging komt voor een (groot) deel ook terecht bij kwetsbare burgers. • Gespannen voet met de menselijke maat. |
| <i>Effectief</i> | | <ul style="list-style-type: none"> • Een rente die hoger is dan de ECB-rente zal naar verwachting effectief zijn om verzuim te beperken, ook voor de Vpb. • Het minimumpercentage zorgt ervoor dat er altijd een prikkel overblijft om tijdig aangifte in te dienen. | <ul style="list-style-type: none"> • Belastingplichtigen in de Vpb zijn gevoeliger voor belastingrente als prikkel. Een hoger percentage zou effectiever kunnen zijn. • Voor het overige even effectief als beleidsoptie 1. | <ul style="list-style-type: none"> • De rente is doorgaans hoger dan de marktrente en zal daarom naar verwachting effectief zijn om het verzuim te beperken. | <ul style="list-style-type: none"> • De hoge rente zorgt wellicht voor een daling in het verzuim in de breedte, maar er bestaat een risico op averechtse gedragseffecten voor burgers. |
| <i>Onderbouwd vastgesteld</i> | <ul style="list-style-type: none"> • | <ul style="list-style-type: none"> • De ECB-depositorente reflecteert het beste de marktrente en wordt breed gebruikt als ijkpunt binnen de financiële sector. | <ul style="list-style-type: none"> • ECB-depositorente reflecteert het beste de marktrente en wordt breed gebruikt als ijkpunt binnen de financiële sector. | <ul style="list-style-type: none"> • Deze rente geldt ook voor verzuimsituaties in het bestuursrecht, en is daarom in zoverre een harmonisering van de Awb en AWR. | <ul style="list-style-type: none"> • ECB-depositorente reflecteert het beste de marktrente en wordt breed gebruikt als ijkpunt binnen de financiële sector. |
| <i>Budgettair beslag</i> | | Zie p. 2 | Zie p. 2 | Zie p. 3 | Zie p. 3 |

¹ Optie 1 is verwerkt in beide hoofdrichtingen die in de Nota zijn opgenomen.

² De wettelijke rente voor niet-handelstransacties wordt vastgesteld op de basisherfinancieringsrente van de ECB +2,25%-punt, afgerond op halve percentages. Per 1 oktober 2023 is de ECB-basisherfinancieringsrente 4,5%. De opslag van 2,25% stamt uit 1989 (Stb. 1989 570), en bestaat omdat de basisherfinancieringsrente (toen nog de promessedisconto van DNB) gemiddeld 2,25-2,5% onder de rente ligt die banken gemiddeld in rekening brengen voor voorschotten die in rekening-courant zijn opgenomen.

Budgettaire beslag

Ten aanzien van het budgettaire beslag zij het volgende opgemerkt:

- Voor alle varianten geldt dat het gaat om orde grootte effecten, naar huidige inzicht.
- Depositorente ligt in de periode t/m 2028 elk jaar 0,5 procentpunt onder de ECB-herfinancieringsrente (meerjarige raming herfinancieringsrente in het gebruikte model is gebaseerd op info van het CPB). Depositorente waarmee op basis hiervan is gerekend: 1,75% in 2025, 1,5% in 2026, 1,75% in 2027 en 2% in 2028.
- Markontwikkeling depositorente is gelijk aan markontwikkeling herfinancieringsrente (welke al in het ramingsmodel is verwerkt).
- De effecten per beleidsoptie zijn in onderstaande tabellen uitgewerkt.

Optie 1³

Tabel: budgettaire effecten (x 1 mln euro) (-/- = saldo-verslechterend)

| Effect | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|-----------------------|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ontvangsten | 0 | -188 | -401 | -462 | -483 |
| Uitgaven | 0 | 25 | 68 | 87 | 93 |
| Totaal | 0 | -163 | -334 | -375 | -390 |
| I-rente Corona | 0 | 0 | -9 | -24 | -5 |

Optie 2

Tabel: budgettaire effecten (x 1 mln euro) (-/- = saldo-verslechterend)

| Effect | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|-----------------------|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ontvangsten | 0 | -144 | -308 | -352 | -367 |
| Uitgaven | 0 | 20 | 55 | 69 | 74 |
| Totaal | 0 | -124 | -253 | -283 | -294 |
| I-rente Corona | 0 | 0 | -9 | -24 | -5 |

³ Optie 1 is verwerkt in beide hoofdrichtingen die in de Nota zijn opgenomen.

Optie 3

Tabel: budgettaire effecten (x 1 mln euro) (-/- = saldo-verslechterend)

| Effect | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|-----------------------|------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Ontvangsten | 0 | -48 | -134 | -153 | -158 |
| Uitgaven | 0 | 0 | 18 | 27 | 29 |
| Totaal | 0 | -48 | -115 | -126 | -129 |
| I-rente Corona | 0 | 9 | 10 | -2 | -1 |

Optie 4

Tabel: budgettaire effecten, x 1 mln euro (-/- = saldo-verslechterend)

| Effect | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|-----------------------|------|----------|------|------|------|
| Ontvangsten | 0 | 0 | 2 | 4 | 5 |
| Uitgaven | 0 | 0 | -1 | -1 | -1 |
| Totaal | 0 | 0 | 2 | 3 | 4 |
| I-rente Corona | 0 | 0 | -1 | -3 | -1 |

Bijlage 3: schematische weergave beleidsopties belastingrente Toeslagen

| Beleids optie | Hoofdrichting 1, optie 1: Wel aansluiting bij belastingen | Hoofdrichting 1, optie 2: Wel aansluiting bij belastingen | Hoofdrichting 2, optie 3: Geen aansluiting bij belastingen |
|--|---|--|--|
| <i>Differentiëren</i> | <ul style="list-style-type: none"> Niet differentiëren tussen te heffen en na te betalen rente (symmetrie). | <ul style="list-style-type: none"> Differentiëren tussen te heffen en na te betalen rente (asymmetrie). | <ul style="list-style-type: none"> Wel differentiëren tussen te heffen en na te betalen rente (asymmetrie). |
| <i>Vaststelling hoogte rente (referentierente)</i> | <ul style="list-style-type: none"> Rentepercentage laten aansluiten bij belastingrentekader van de belastingdienst als referentie. | <ul style="list-style-type: none"> Te heffen rente: aansluiten bij belastingrentekader van de belastingdienst als referentie; Na te betalen rente: aansluiten bij rentes op consumptief krediet als referentie. | <ul style="list-style-type: none"> Te heffen rente: aansluiten bij staatsrente als referentie; Na te betalen rente: aansluiten bij rentes op consumptief krediet als referentie. |
| <i>Tijdvak</i> | <ul style="list-style-type: none"> Start heffen per 1 januari, 12 maanden na toeslagjaar (is nu juli 6 maanden na toeslagjaar). | <ul style="list-style-type: none"> Te heffen rente: start heffen per 1 januari, 12 maanden na toeslagjaar. Na te betalen rente: start heffen per 1 juli volgend op het toeslagjaar. | <ul style="list-style-type: none"> Te heffen rente: start heffen per 1 januari, 12 maanden na toeslagjaar. Na te betalen rente: start heffen per 1 juli volgend op het toeslagjaar. |
| <i>Rentepercentage(s)</i> | Afhankelijk van belastingrente belastingdienst | Te heffen rente afhankelijk van belastingrente belastingdienst. 4%¹ na te betalen rente. | 4%² te heffen rente 4%³ na te betalen rente |
| <i>Doel</i> | <ul style="list-style-type: none"> Verzuimgedachte (gedragsprikkel en sanctionerend). | <ul style="list-style-type: none"> Te heffen rente: verzuimgedachte (gedragsprikkel en sanctionerend); Na te betalen rente: compenseren voor gemaakte financieringskosten. | <ul style="list-style-type: none"> Compenseren voor gemaakte financieringskosten. |
| <i>Rationale</i> | <ul style="list-style-type: none"> Het is eenvoudiger voor de burger om één belastingrentesysteem voor belastingen en toeslagen te hanteren met overeenkomende rentepercentages. Het hanteren van één systeem vermindert de fragmentatie in de BIR-systematiek. Om meer complexiteit aangaande rentepercentages voor de burger te voorkomen wordt ook geen differentiatie voorgesteld tussen te heffen en na te betalen rente. Vanaf 12 maanden na het toeslagjaar kan verondersteld worden dat het vaststellen van de overgrote meerderheid van de definitieve toeslagen niet meer afhankelijk | <ul style="list-style-type: none"> Het is eenvoudiger voor de burger om zoveel mogelijk één belastingrentesysteem voor belastingen en toeslagen te hanteren met overeenkomende rentepercentages. Dit wordt doorgevoerd voor de te heffen rente. Voor na te betalen rente door Dienst Toeslagen stelt deze optie voor om aan te sluiten bij het rentepercentage voor consumptief krediet, zodat de burger gecompenseerd wordt voor eventueel gemaakte financieringskosten om tekorten tot aan de DT op te vangen. Vanaf 12 maanden na het toeslagjaar kan verondersteld worden dat het vaststellen | <ul style="list-style-type: none"> Differentiëren tussen de rentes zorgt dat er beter aangesloten wordt bij de achterliggende doelen en de vergelijkbare financieringskosten van de te heffen en na te betalen rente. <ul style="list-style-type: none"> Bij te heffen rente wordt aangesloten bij de staatsrente zodat de staat wordt vergoed voor de gemaakte kosten. Bij na te betalen rente wordt aangesloten bij de rente op consumptief krediet zodat de burger wordt vergoed voor de gemaakte kosten. |

¹ Zie voetnoot 2.

² Rentestand op kortlopend (3 mnd) staatspapier op 1-4-24. NB. Voor kortlopend geldpapier is niet altijd een rente beschikbaar. Als alternatief zou daarom gekozen kunnen worden voor de rente op staatsobligaties met een looptijd van 1-2 jaar.

³ Bancaire rente (afgerond) op consumptief krediet op 1-2-24 o.b.v. rente-dashboard DNB. [Voor de verdere uitwerking zal FM om advies worden gevraagd over te raadplegen dashboard en te hanteren looptijd].

| | | | |
|--|---|--|---|
| | <p>is van de processen bij de Dienst Toeslagen, maar dat het vaststellen van de DT nog afhankelijk is van gegevens van de toeslaggerechtigde.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het is niet bewezen dat het heffen van rente werkt als prikkel voor de toeslaggerechtigde om tijdig gegevens aan te leveren in de fase van definitieve toekenning. • Er zijn bovendien signalen dat rente leidt tot onduidelijkheid en stress bij burgers met toeslagen, wat kan leiden tot averechtse effecten dan beoogt wordt met de gedragsprikkel. | <p>van de overgrote meerderheid van de definitieve toeslagen niet meer afhankelijk is van de processen bij de Dienst Toeslagen, maar dat het vaststellen van de DT nog afhankelijk is van gegevens van de toeslaggerechtigde.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voor na te betalen rente wordt het behouden van het tijdvak vanaf 1 juli volgend op het toeslagjaar voorgesteld, omdat de burger tot uiterlijk juli heeft om de aangifte inkomstenbelasting te doen. • Het is niet bewezen dat het heffen van rente werkt als prikkel voor de toeslaggerechtigde om tijdig gegevens aan te leveren in de fase van definitieve toekenning. • Er zijn bovendien signalen dat rente leidt tot onduidelijkheid en stress bij burgers met toeslagen, wat kan leiden tot averechtse effecten dan beoogt wordt met de gedragsprikkel. | <ul style="list-style-type: none"> • Vanaf 12 maanden na het toeslagjaar kan verondersteld worden dat het vaststellen van de overgrote meerderheid van de definitieve toeslagen niet meer afhankelijk is van de processen bij de Dienst Toeslagen, maar dat het vaststellen van de DT nog afhankelijk is van gegevens van de toeslaggerechtigde. Rente in rekening brengen bij de burger wordt vanaf dan als redelijk beschouwd. • Voor na te betalen rente wordt het behouden van het tijdvak vanaf 1 juli volgend op het toeslagjaar voorgesteld, omdat de burger tot uiterlijk juli heeft om de aangifte inkomstenbelasting te doen. |
| <i>Eerste inschatting uitvoeringsconsequenties</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Het verplaatsen van het tijdvak is relatief eenvoudig uit te voeren. • Om de beoogde gedragsprikkel bij de burger te bereiken, is nodig dat de burger bekend is met de rente, bijv. via externe communicatie of via de correspondentie met burgers. Dit moet aangepast worden in de uitvoering. • Vanwege de tijdvakverschuiving zullen er minder burgers met rente in aanraking komen, wat naar verwachting zal leiden tot minder bezwaren en vragen en dus ook positief uitpakt voor capaciteit bij Dienst Toeslagen. | <ul style="list-style-type: none"> • Het verplaatsen van het tijdvak is relatief eenvoudig uit te voeren. • Differentiëren tussen rentes is mogelijk. • Om de beoogde gedragsprikkel bij de burger (het tijdig aanleveren van informatie) te bereiken, is nodig dat de burger bekend is met de rente, bijv. via externe communicatie of via de correspondentie met burgers. | <ul style="list-style-type: none"> • Differentiëren tussen rentes is mogelijk. • Het verplaatsen van het tijdvak is relatief eenvoudig uit te voeren. • Vanwege de tijdvakverschuiving zullen er minder burgers met rente in aanraking komen, wat naar verwachting zal leiden tot minder bezwaren en vragen en dus ook positief uitpakt voor capaciteit bij Dienst Toeslagen. |
| <i>Budgettair</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Een eerste inschatting is dat deze optie budgettair neutraal is. • Bedragen van terug te vorderen en uit te betalen rentes zijn nagenoeg gelijk, en strepen dus tegen elkaar weg. | <ul style="list-style-type: none"> • Het is afhankelijk van het uiteenlopen van de rentepercentages, in hoeverre dit budgettaire gevolgen heeft. | <ul style="list-style-type: none"> • Het is afhankelijk van het uiteenlopen van de rentepercentages, in hoeverre dit budgettaire gevolgen heeft. |
| <i>Politiek, beleidsmatig en organisatie</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Met het afgelopen Belastingplan (2024) is, met terugwerkende kracht tot juli 2023, het belastingrenteregime voor toeslagen losgekoppeld van het belastingrenteregime van belastingen, om rentepercentages | <ul style="list-style-type: none"> • Met het afgelopen Belastingplan (2024) is, met terugwerkende kracht tot juli 2023, het belastingrenteregime voor toeslagen losgekoppeld van het belastingrenteregime van belastingen, om rentepercentages | <ul style="list-style-type: none"> • Weinig budgettaire gevolgen, weinig consequenties voor de uitvoering met het doorvoeren van de maatregel en positieve aspecten voor de burger (waarvan een groot deel vanwege de tijdvakverschuiving |

| | | | |
|---------------------------|--|--|--|
| | <p>zelfstandig voor toeslagen te kunnen vaststellen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij het kiezen voor deze optie wordt dit besluit in praktijk weer teruggedraaid. • De belastingrente als instrument is overgenomen vanuit het belastingstelsel, terwijl de doelstellingen van belastingen en toeslagen uiteen lopen. | <p>zelfstandig voor toeslagen te kunnen vaststellen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij het kiezen voor deze optie wordt dit besluit in praktijk gedeeltelijk weer teruggedraaid. | <p>niet meer met rente wordt geconfronteerd) die erbij gewonnen zijn.</p> |
| <i>Overige informatie</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Bij alle opties wordt nog uitgewerkt hoe frequent en na verloop van hoeveel tijd rentepercentages zullen worden herzien. | <ul style="list-style-type: none"> • Bij alle opties wordt nog uitgewerkt hoe frequent en na verloop van hoeveel tijd rentepercentages zullen worden herzien. | <ul style="list-style-type: none"> • Bij alle opties wordt nog uitgewerkt hoe frequent en na verloop van hoeveel tijd rentepercentages zullen worden herzien. |

| Beleids optie | Hoofdrichting 2, Optie 4: Geen aansluiting bij belastingen | Hoofdrichting 3, Optie 5: Geen belastingrente | Optie 6: Belastingrente behouden zonder aanpassingen |
|--|--|--|--|
| <i>Differentiëren</i> | <ul style="list-style-type: none"> Niet differentiëren tussen te heffen en na te betalen rente (symmetrie). | <ul style="list-style-type: none"> Geen differentiatie. | <ul style="list-style-type: none"> Niet differentiëren tussen te heffen en na te betalen rente (symmetrie). |
| <i>Vaststelling hoogte rente (referentierente)</i> | <ul style="list-style-type: none"> Rentepercentage laten aansluiten bij staatsrente als referentie. | <ul style="list-style-type: none"> Geen referentierente. | <ul style="list-style-type: none"> Rente behouden op huidige niveau. |
| <i>Tijdvak</i> | <ul style="list-style-type: none"> Start heffen per 1 januari, 12 maanden na toeslagjaar. | <ul style="list-style-type: none"> Geen heffing. | <ul style="list-style-type: none"> Start heffen per 1 juli volgend op het toeslagjaar. |
| Rentepercentage(s) | 4%⁴ | Geen. | 4% |
| <i>Doel</i> | <ul style="list-style-type: none"> Compenseren voor gemaakte financieringskosten. | <ul style="list-style-type: none"> Vereenvoudiging | <ul style="list-style-type: none"> Verzuimgedachte (gedragsprikkel en sanctionerend). |
| <i>Rationale</i> | <ul style="list-style-type: none"> In deze beleids optie wordt voor de belastingrente aangesloten bij de kosten van de staat voor de 'lening' aan de toeslagschuldige. Om meer complexiteit aangaande rentepercentages voor de burger te voorkomen wordt geen differentiatie voorgesteld tussen te heffen en na te betalen rente. Vanaf 12 maanden na het toeslagjaar is het niet kunnen vaststellen van een DT niet meer afhankelijk van (de processen bij) Dienst Toeslagen, maar verschuift het zwaartepunt van wanneer de DT kan worden vastgesteld naar de burger die gegevens nog moet aanleveren (zoals inkomstgegevens). Daarom is het vanaf dat moment redelijk om rente in rekening te brengen. Door aan te sluiten bij de staatsrente wordt de staat vergoed in de gemaakte kosten. | <ul style="list-style-type: none"> Uit de verkenning naar de belastingrenteheffing over toeslagen komt dat de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van dit instrument op de huidige wijze discutabel is.⁵ Onder andere is er zeer beperkt sprake van gedragsbeïnvloeding (vanwege processen bij de Dienst); De belastingrente als instrument is overgenomen vanuit het belastingstelsel, terwijl de doelstellingen van belastingen en toeslagen uiteen lopen. Bovendien zijn terugvorderingen en nabetalingen inherent aan een voorschotstelsel. Het draagt bij om de complexiteit in de uitvoering bij herstelacties te verminderen. Het komt tegemoet aan een gewenste vereenvoudiging en werken in de actualiteit. | <ul style="list-style-type: none"> Geen: uit de verkenning volgt dat er op dit moment geen rationale zit achter de rentesystematiek voor toeslagen, behalve dat wordt aangesloten bij de rentesystematiek voor belastingen. Rationale om voor deze optie te kiezen zou kunnen zijn: geen aanpassingen van de belastingrente tijdens een demissionaire status van het Kabinet, cq voor langere tijd rust op het vlak van te vragen en betalen belastingrente toeslagen. |
| <i>Eerste inschatting uitvoeringsconsequenties</i> | <ul style="list-style-type: none"> Het verplaatsen van het tijdvak is relatief eenvoudig uit te voeren. | <ul style="list-style-type: none"> Eenvoudig uit te voeren. De parameters worden namelijk simpelweg op nul gezet. | <ul style="list-style-type: none"> Geen consequenties, uitvoering blijft zoals het is. |
| <i>Budgettair</i> | <ul style="list-style-type: none"> Een eerste inschatting is dat deze optie budgettair neutraal is. Bedragen van terug te vorderen en uit te betalen rentes zijn nagenoeg gelijk, en strepen dus tegen elkaar weg. | <ul style="list-style-type: none"> Een eerste inschatting is dat deze optie budgettair neutraal is. Bedragen van terug te vorderen en uit te betalen rentes zijn nagenoeg gelijk, en strepen dus tegen elkaar weg. | <ul style="list-style-type: none"> Geen consequenties, geldstromen blijven zoals ze zijn. |
| <i>Politiek, beleidsmatig en organisatie</i> | <ul style="list-style-type: none"> Weinig budgettaire gevolgen, weinig consequenties voor de uitvoering met het doorvoeren van de maatregel en positieve aspecten voor de burger (waarvan een | <ul style="list-style-type: none"> Mogelijk te beschouwen als een quick-win. Weinig budgettaire gevolgen, positieve consequenties voor de uitvoering met het doorvoeren van de maatregel en positieve | <ul style="list-style-type: none"> Om gehoor te geven aan de oproep van de Raad van State⁶ en de toezegging aan de Tweede Kamer⁷ is het nodig om nadere kaders te stellen voor het vaststellen van |

⁴ Zie voetnoot 1.

⁵ De verkenning en een uitwerking van alle overwegingen bij de opties worden in een memo opgesteld.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 4, p.14.

| | | | |
|----------------|---|---|--|
| | <p>groot deel vanwege de tijdvakverschuiving niet meer met rente wordt geconfronteerd) die erbij gewonnen zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vanwege de tijdvakverschuiving zullen er minder burgers met rente in aanraking komen, wat naar verwachting zal leiden tot minder bezwaren en vragen en dus ook positief uitpakt voor capaciteit bij Dienst Toeslagen. | <p>aspecten voor de burger (die niet meer met rente wordt geconfronteerd) die erbij gewonnen zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het afschaffen draagt structureel bij aan vermindering van capaciteitsdruk bij de Dienst. • Het wegnemen van de belastingrente zorgt voor het wegnemen van de vragen en dus het verminderen van de bezwaren. • Bij deze optie valt rente over nabetalingen weg, dat kan betekenen dat een deel van de burgers erop achteruit gaat. | <p>het percentage van de belastingrente op basis van artikel 27 lid 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er moet op basis van de huidige doelstellingen dan gekeken worden wat de referenties worden om de hoogte van het rentepercentage voor de belastingrente vast te stellen. • Ook moet uitgezocht worden wat de best passende termijnen zijn om de rente over vast te stellen. • Bovenstaande punten kunnen politiek gevoeliger liggen, aangezien uit de verkenning naar de belastingrenteheffing over toeslagen komt dat de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van dit instrument op de huidige wijze niet onderbouwd is. • De belastingrente werkt voor de doelgroep (burgers met inkomensafhankelijke regelingen) niet uit zoals de belastingrente is beoogd. • Het vinden van passende referenties voor rente percentages en termijnen wordt daardoor bemoeilijkt. • Bovendien kan het politiek gevoelig liggen dat er zwaarwegende argumenten bestaan die tegen het behouden van de belastingrente op deze wijze pleiten. |
| <i>Overige</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Bij alle opties wordt nog uitgewerkt hoe frequent en na verloop van hoeveel tijd rentepercentages zullen worden herzien. | | |

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 35, p. 95.