

Vergaderjaar 2025–2026

31 066

Belastingdienst

Nr. 1517

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2025

Op 16 september 2024¹ is uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek naar de werking van en eventuele alternatieven voor het fiscale bodem-(voor)recht². Voor dit onderzoek zijn drie beleidsrichtingen geconsulteerd. In de periode van 16 september 2024 tot en met 9 december 2024 hebben geïnteresseerden hun inbreng kunnen delen. Ik ben eenieder die op het consultatiebestand heeft gereageerd erkentelijk voor de inbreng.

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, over de uitkomst van de internetconsultatie en het vervolg van het onderzoek naar de werking van en eventuele alternatieven voor het fiscale bodem(voor)recht. Allereerst wordt in deze brief een beknopte samenvatting gegeven van de inbreng die op het consultatiebestand is ontvangen. Hierna wordt toegelicht welke geconsulteerde beleidsrichtingen dan wel welke elementen hieruit – onder meer vanwege de ontvangen inbreng – wél of niet onderdeel zullen uitmaken van het verdere onderzoek. Tot slot wordt ingegaan op het budgettaire aspect en de verhouding met het vraagstuk rond de financiering van de afwikkeling van faillissementen door de curator.

Internetconsultatie

Bij de internetconsultatie zijn drie beleidsrichtingen voorgelegd, waarbij elke beleidsrichting haar eigen vertrekpunt heeft en niet tot in detail is uitgewerkt. Met deze keuze is beoogd te voorkomen dat te veel de focus komt te liggen op één beleidsrichting voordat voldoende duidelijk is dat die beleidsrichting inderdaad de wenselijke en uitvoerbare oplossing is. Daarnaast hebben betrokken partijen op die manier voldoende ruimte om zich uit te laten over de verschillende keuzes die nog kunnen worden gemaakt.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 066, nr. 1424.

² Met het fiscale bodem(voor)recht wordt in deze brief bedoeld op zowel het bodemvoorrecht als het bodemrecht.

Beleidsrichting 1

Bij beleidsrichting 1 wordt voorgesteld het fiscale bodem(voor)recht te handhaven, onder de voorwaarde dat het fiscale bodem(voor)recht wordt gemoderniseerd. Het fiscale bodem(voor)recht zou dan worden gemoderniseerd door wijzigingen aan te brengen in onder meer de reikwijdte van het fiscale bodem(voor)recht, de meldingsregeling en de rechtsbescherming.

De inbreng op deze beleidsrichting is overwegend negatief. De voorgestelde wijzigingen zouden volgens de reageerders niet resulteren in een voorspelbaarder en (aanzienlijk) minder complex systeem. De reageerders verwachten bijvoorbeeld interpretatieproblemen en andere nieuwe juridische vraagstukken als het begrip bodemzaken wordt vervangen, met name als gekozen wordt voor het alternatieve begrip bedrijfsgebonden activa. Ook vragen sommige reageerders zich af of beleidsrichting 1 voor partijen die na wijziging van het begrip onder de reikwijdte van het fiscale bodem(voor)recht vallen, praktisch uitvoerbaar is en recht doet aan hun positie. Voorts wordt aangegeven dat de voorgestelde wijziging om de reikwijdte te beperken door de invoering van een zogenaamd drempel-bedrag³ tot nieuwe discussies kan leiden en arbitrair kan zijn.

Ten aanzien van de meldingsregeling wordt door meerdere reageerders opgemerkt dat de voorgestelde wijziging om de wachtermijn te verkorten naar twee weken onvoldoende is. Ook bij een wachtermijn van twee weken zullen betrokken partijen naar hun oordeel (te) lang in onzekerheid zitten.

Bij beleidsrichting 1 is voorgesteld om wijzigingen aan te brengen in de rechtsbescherming. De reageerders staan overwegend positief tegenover het voorstel van rechtsbescherming via de (civiele) rechter in plaats van de bestaande mogelijkheid van een beroepsschrift bij de directeur. Verder delen meerdere reageerders de visie dat het begrip bodemzaken achterhaald is en leidt tot een oneerlijk speelveld.

Tot slot geeft een aantal reageerders aan dat het handhaven van het fiscale bodem(voor)recht niet nodig en wenselijk is. Het fiscale bodem(voor)recht is in hun optiek een (te) ingrijpend instrument – waarbij met name ten aanzien van het bodemrecht⁴ een rechtvaardiging ontbreekt, temeer omdat de Belastingdienst al over veel invorderingsinstrumenten beschikt. In het verlengde hiervan wordt door een aantal reageerders de (financiële) meerwaarde van het fiscale bodem(voor)recht voor de Belastingdienst betwist. De (financiële) meerwaarde voor de Belastingdienst zou gering zijn.

Beleidsrichting 2

Beleidsrichting 2 behelst het voorstel om het fiscale bodem(voor)recht te vervangen door een nieuw verhaalsrecht, waarbij de Belastingdienst het recht krijgt op een percentage van de opbrengst van een goed. Hierbij zou het begrip bodemzaken worden losgelaten en worden vervangen door een ander begrip.

³ Bij beleidsrichting 1 wordt benoemd dat de reikwijdte zou kunnen worden beperkt door te bepalen dat het fiscale bodem(voor)recht alleen kan worden toegepast als de executiewaarde van het goed een bepaald bedrag te boven gaat of als de openstaande belastingsschuld een bepaald bedrag te boven gaat.

⁴ Het bodemrecht behelst de mogelijkheid voor de Belastingdienst om verhaal te halen op zaken die zich op de bodem van de belastingsschuldige bevinden, maar eigendom zijn van een derde.

Bij de inbreng op beleidsrichting 2 is een overlap te zien met de inbreng op beleidsrichting 1. Evenals bij de inbreng op de eerste beleidsrichting merkt een groot deel van de reageerders op dat het niet wenselijk en ook niet nodig is dat wordt voorzien in een (nieuw) ingrijpend verhaalsrecht voor de Belastingdienst. Ook geven meerdere reageerders aan dat het voorgestelde verhaalsrecht tot nieuwe (juridische) discussies kan leiden, waardoor geen sprake zal zijn van een minder complex en voorspelbaarder systeem. Integendeel: deze reageerders verwachten dat het nieuwe verhaalsrecht (meer) belastend zou zijn voor de Belastingdienst en andere betrokken partijen.

Op het voorstel dat de Belastingdienst slechts een recht zou krijgen op een percentage van de opbrengst van een goed volgden meerdere positieve reacties. Een percentage van de opbrengst, mits dit niet (frequent) wordt gewijzigd, kan resulteren in een voorspelbaarder en eerlijker systeem.

Beleidsrichting 3

Bij beleidsrichting 3 is het vertrekpunt dat het fiscale bodem(voor)recht wordt afgeschaft, zonder dat in een alternatief verhaalsrecht wordt voorzien. Om het belang en de huidige positie van de Belastingdienst te waarborgen, worden mitigerende maatregelen voorgesteld. Bij beleidsrichting 3 wordt voorgesteld om de Belastingdienst de mogelijkheid te geven om het faillissement van een belastingschuldige aan te vragen zonder dat hiervoor een steunvordering nodig is. Daarnaast wordt een strenger invorderingsbeleid als mitigerende maatregel genoemd.

De reageerders zijn overwegend positief over het voorstel om het fiscale bodem(voor)recht af te schaffen. Afschaffing zorgt volgens de reageerders voor een eerlijker speelveld en een voorspelbaarder en minder belastend systeem, ook voor de Belastingdienst. Daarnaast is afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht volgens meerdere reageerders gepast nu (voldoende) rechtvaardiging voor dit ingrijpende instrument ontbreekt.

Met betrekking tot de voorgestelde mitigerende maatregelen zijn wél kritische geluiden waarneembaar. Meerdere reageerders zijn negatief over de voorgestelde maatregelen of achten deze niet realistisch. De mogelijkheid voor de Belastingdienst om het faillissement van een belastingschuldige aan te vragen zonder dat hiervoor een steunvordering is, zou bijvoorbeeld de lege boedelproblematiek kunnen verergeren en is niet in lijn met het doel van het faillissement. Met betrekking tot het hanteren van een strenger invorderingsbeleid vragen meerdere reageerders zich af of dit überhaupt haalbaar is gezien de huidige personeelsbezetting bij de Belastingdienst. Voorts vragen meerdere reageerders zich af of het nodig is dat mitigerende maatregelen worden genomen, omdat volgens deze reageerders de financiële meerwaarde van het fiscale bodem(voor)recht gering zou zijn en de Belastingdienst al over meerdere invorderingsinstrumenten beschikt.

Vervolg van het onderzoek naar het fiscale bodem(voor)recht

Het consultatiebestand vermeldt dat de wens bestaat om na de internetconsultatie één of meerdere beleidsrichtingen nader uit werken. De keuze voor drie beleidsrichtingen betekent overigens niet dat elke beleidsrichting geheel op zichzelf moet worden gezien. Het is denkbaar dat specifieke elementen uit de ene beleidsrichting worden betrokken bij de verdere uitwerking van een andere beleidsrichting. Ik acht het wenselijk dat bij het verdere onderzoek naar de werking van en eventuele alternatieven voor het fiscale bodem(voor)recht de focus komt te liggen op twee

scenario's in plaats van één scenario. Met name omdat nog duidelijkheid moet worden verkregen over het budgettaire aspect. Voorts moet meer duidelijkheid worden verkregen over welke gevolgen het eventueel afschaffen van het fiscale bodem(voor)recht in de praktijk heeft voor de positie van de Belastingdienst en voor de lege boedelproblematiek. Ook speelt hierin de omstandigheid dat plannen inzake de lege boedelproblematiek thans worden uitgewerkt een belangrijke rol.

Bij de twee scenario's gaat om twee tegengestelde scenario's. Het eerste scenario gaat uit van het handhaven van het fiscale bodem(voor)recht, terwijl het tweede scenario uit gaat van afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht. In dit kader is relevant om op te merken dat ik een rechtvaardiging en wenselijkheid zie voor een sterke (bijzondere) positie van de Belastingdienst bij de inning van belastinggelden. In het consultatiebestand wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de invoering van de Invorderingswet 1990 waarin meerdere argumenten worden genoemd waarom de Belastingdienst bij belastingsschulden een voorrecht is toegekend. Op grond van die argumenten is mijns inziens een bevoorrechte dan wel sterke positie voor de Belastingdienst nog steeds gerechtvaardigd. Ik acht het daarom prematuur om bij het verdere onderzoek enkel te kijken naar afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht. Bezien zal moeten worden of de sterke positie daadwerkelijk in het geding komt als het fiscale bodem(voor)recht wordt afgeschaft en of de sterke positie van de Belastingdienst ook op een andere wijze moet, en eventueel kan, worden gewaarborgd. Bij beide scenario's zal dus nadrukkelijk aandacht zijn voor de bijzondere positie van de Belastingdienst en het waarborgen daarvan. Alvorens nader wordt ingegaan op de twee scenario's, wordt hieronder eerst toegelicht waarom beleidsrichting 2 als geheel niet verder wordt onderzocht en waarom bepaalde elementen van beleidsrichtingen 1 en 3 niet worden betrokken in het verdere onderzoek.

Beleidsrichtingen dan wel elementen van de geconsulteerde beleidsrichtingen die niet in het verdere onderzoek worden betrokken

Beleidsrichting 1:

Bij beleidsrichting 1 is voorgesteld om de reikwijdte van het fiscale bodem(voor)recht te beperken door de introductie van een drempelbedrag. Meerdere reageerders hebben op dit voorstel kritisch gereageerd. Ik erken dat een drempelbedrag kan resulteren in nieuwe (tijdrovende) discussies, terwijl het streven is om te komen tot een voorspelbaarder en minder complex systeem. Nu ik (vooralsnog) onvoldoende aanknopingspunten zie om te komen tot een drempelbedrag waarbij wordt voldaan aan de in het consultatiebestand genoemde uitgangspunten⁵, vormt een drempelbedrag geen onderdeel van het verdere onderzoek.

Ook het verkorten van de wachttermijn bij de meldingsregeling van vier naar twee weken vormt (vooralsnog) geen onderdeel van het verdere onderzoek, aangezien dit naar verwachting weinig tot niks doet aan de belemmeringen die nu door betrokken partijen worden ervaren. Het voorgaande laat onverlet dat wordt gezien of op korte termijn tegemoet kan worden gekomen aan bepaalde bezwaren die zijn geuit op de bestaande wachttermijn bij de meldingsregeling, bijvoorbeeld het niet snel in contact kunnen komen met de Belastingdienst over een melding.

⁵ In het consultatiebestand staan vijf uitgangspunten genoemd die in acht worden genomen bij de herijking van het fiscale bodem(voor)recht. Het gaat hierbij om de uitvoerbaarheid, complexiteit, regiemogelijkheid, positie van de curator en het budgettaire belang.

Beleidsrichting 2:

Eerder is in deze brief opgemerkt dat bij de inbreng op beleidsrichting 2 een overlap te zien is met de inbreng op beleidsrichting 1. Aangezien bij beide beleidsrichtingen het vertrekpunt is dat de Belastingdienst een bijzonder (omvangrijk) instrument heeft, is deze overlap niet onlogisch. Gezien het streven om te komen tot een finale en afdoende reactie op de vraag of en eventueel hoe het fiscale bodem(voor)recht moet worden herzien wordt het zinvol geacht dat het verdere vervolgonderzoek betrekking heeft op twee scenario's, die onderling weinig tot geen overlap hebben. In dat kader is gekozen om van de geconsulteerde beleidsrichtingen 1 en 2 maximaal één beleidsrichting als vertrekpunt voor het vervolg te nemen. Uiteindelijk is besloten om voor het vervolg als vertrekpunt te nemen dat het fiscale bodem(voor)recht wordt gehandhaafd (beleidsrichting 1), omdat ik – mede gezien de input op beleidsrichting 2 – onvoldoende aanknopingspunten zie om tot een nieuw verhaalsrecht te komen. De verwachting is dat een nieuw verhaalsrecht niet zonder meer resulteert in meer voorspelbaarheid en een aanzienlijke reductie van complexiteit. Met name in de periode na inwerkingtreding van een nieuw verhaalsrecht kan de complexiteit toenemen en de voorspelbaarheid afnemen. Daarentegen wordt wel verwacht dat bij eventuele aanpassingen van het bestaande fiscale bodem(voor)recht een voorspelbaarder en minder complex systeem kan worden gerealiseerd, mogelijk door het voorstel dat de Belastingdienst voortaan enkel recht heeft op een percentage van de opbrengst.

Beleidsrichting 3:

In het consultatiebestand wordt bij elke beleidsrichting een aantal aandachtspunten genoemd. Dit zijn punten die bij het formuleren van de beleidsrichtingen al zijn gesignaleerd. Bij beleidsrichting 3 is onder meer als aandachtspunt genoemd dat het de vraag is of een strenger invorderingsbeleid door de Belastingdienst wenselijk en mogelijk is. Het voorgaande is ook teruggekomen in de inbreng op beleidsrichting 3. Een strenger invorderingsbeleid kan haaks staan op de maatregelen die volgen uit de herijking van de invorderingsstrategie van de Belastingdienst. Bij de herijking van de invorderingsstrategie is nadrukkelijk gekeken naar de maatschappelijke wens om meer ruimte voor maatwerk te bieden. Een strenger invorderingsbeleid kan echter de ruimte voor maatwerk beperken. Daarnaast vraagt een strenger invorderingsbeleid ook een bepaalde personeelsbezetting bij de Belastingdienst, die thans niet (altijd) voorhanden is. Gezien het voorgaande maakt een strenger invorderingsbeleid als een opzichzelfstaande mitigerende maatregel geen verder onderdeel uit van het scenario waarbij het fiscale bodem(voor)recht zou worden afgeschaft.

Voorts is in het consultatiebestand al benoemd dat de mogelijkheid dat de Belastingdienst het faillissement van een belastingschuldige kan aanvragen zonder dat hiervoor een steunvordering nodig is, een kritische blik verlangt. Meerdere reageerders hebben hun bedenkingen geuit bij dit voorstel. De hiervoor genoemde mogelijkheid is niet goed te verenigen met het doel van het faillissement: het vermogen van de schuldenaar verdelen onder diens gezamenlijke schuldeisers. Het voorgaande komt terug in het pluraliteitsvereiste. Daarnaast is het aanvragen van het faillissement een vergaande stap en is dit in beginsel ingrijpender dan toepassing van het fiscale bodem(voor)recht. Voorts is het niet passend om de Belastingdienst in een positie te brengen waarin zij wordt geacht de faillissementsaanvraag te gebruiken als de mogelijkheid om een ondernemer aan tafel te krijgen. Dat klemmt te meer in de gevallen waarin vooraf al te voorzien valt dat er weinig tot geen baten zullen zijn in een

mogelijk faillissement. Gezien het voorgaande acht ik het niet passend dat bij eventuele afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht wordt voorzien in een dergelijke mogelijkheid. Het voorstel dat de Belastingdienst het faillissement van een belastingschuldige kan aanvragen zonder dat hiervoor een steunvordering nodig is maakt daarom dan ook geen onderdeel uit van het verdere onderzoek.

Scenario's bij het verdere onderzoek

Om tot een finale en afdoende reactie te komen op de vraag of en eventueel hoe het fiscale bodem(voor)recht moet worden herzien, zullen de komende periode twee scenario's worden onderzocht. Hieronder zullen de belangrijkste elementen van de scenario's worden benoemd.

Scenario waarbij het fiscale bodem(voor)recht wordt gehandhaafd.

Bij dit scenario is het vertrekpunt dat het fiscale bodem(voor)recht wordt gehandhaafd. Hierbij zal wél een aantal (omvangrijke) wijzigingen in de bestaande regeling moeten worden aangebracht, zodat uiteindelijk sprake is van een voorspelbaarder, eerlijker en minder complex systeem. Allereerst wordt bij dit scenario kritisch gekeken naar de reikwijdte. Bij de geconsulteerde beleidsrichtingen is ingegaan op het «verouderde» begrip bodemzaken. Het begrip bodemzaken sluit niet aan op de huidige Nederlandse economie en resulteert in niet-uitlegbare verschillen. Bij handhaving van het fiscale bodem(voor)recht zal een gelijkwaardiger speelveld moeten worden gecreëerd, waarbij traditionele en modernere vormen van bedrijfsvoering in gelijke mate onder de reikwijdte komen te vallen. Vervanging van het begrip bodemzaken draagt hier aan bij. Bij dit scenario zal in beginsel worden gezien of aansluiten bij het begrip roerende zaken passend en wenselijk is, waarbij het hierbij in ieder geval zal gaan om roerende zaken die zich ook daadwerkelijk bij de belastingschuldige bevinden. De term roerende zaken krijgt de voorkeur boven de term bedrijfsgebonden activa, aangezien roerende zaken een juridisch afgebakend en bij betrokkenen bekender begrip is. Ik ben mij ervan bewust dat vervanging van het begrip bodemzaken door bijvoorbeeld roerende zaken echter ook zal resulteren in nieuwe betrokkenen – belastingschuldigen en bedrijven die nu niet geraakt worden door het fiscale bodem(voor)recht – en gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de regeling. Voor de definitieve uitwerking van dit scenario is het dan ook belangrijk dat deze gevolgen voldoende in kaart worden gebracht. De komende periode zal worden gezien op welke manier deze gevolgen in kaart kunnen worden gebracht, waarbij voor de uiteindelijke, inhoudelijke beoordeling ook gesproken zal moeten worden met betrokken partijen.

Voorts wordt bij dit scenario vervanging van de mogelijkheid van het beroepsschrift bij de directeur van de Belastingdienst door rechtsbescherming via de rechter onderzocht. In eerste instantie zal hierbij worden gekeken naar rechtsbescherming door de civiele rechter. Vervanging van de huidige administratieve beroepsprocedure door de mogelijkheid van bezwaar gevolgd door beroep bij de fiscale rechter kan weliswaar toegankelijker zijn dan rechtsbescherming via de civiele rechter, maar het karakter van het fiscale bodem(voor)recht – een recht dat onlosmakelijk is verbonden met de rangorde van schuldeisers – brengt met zich mee dat rechtsbescherming door de civiele rechter meer voor de hand ligt. Dat rechtsbescherming door de civiele rechter passender is, komt ook terug in de inbreng van meerdere reageerders op het consultatiebestand.

Aanpassing van het begrip bodemzaken heeft gevolgen voor de reikwijdte van het fiscale bodem(voor)recht. Vervanging van het begrip bodemzaken door roerende zaken heeft tot gevolg dat de verhaalsmogelijkheden voor

de Belastingdienst worden vergroot. Hiermee is niet sprake van het enkel bestendigen van de bevoorrechte positie van de Belastingdienst. In dat kader zal bij dit scenario worden onderzocht of en op welke manier het fiscale bodem(voor)recht kan worden aangepast zodat de Belastingdienst niet de gehele opbrengst bij uitwinning mag behouden. Het «alles of niets» karakter van het fiscale bodem(voor)recht zou dan derhalve veranderen. Een percentage in plaats van de gehele opbrengst kan resulteren in een voorspelbaarder systeem voor alle betrokkenen. Hierbij geldt wel als uitgangspunt dat het percentage niet frequent, bijvoorbeeld jaarlijks, wordt verhoogd of verlaagd. Het frequent wijzigen van het percentage draagt immers niet bij aan duidelijk en voorspelbaar beleid.

Tot slot is bij dit scenario het vertrekpunt dat het bodemrecht ook blijft bestaan en dat de op dit moment geldende beleidslijn van de Belastingdienst om het zogeheten reëel eigendom te respecteren, wordt gecontinueerd. De Belastingdienst zal dus in beginsel reëel eigendom blijven ontzien. Met betrekking tot het bodemrecht zal wel aandachtig moeten worden onderzocht welke gevolgen vervanging van het begrip bodemzaken door bijvoorbeeld roerende zaken gaat hebben. Enkel voortzetting van het bodemvoorrecht en afschaffing van het bodemrecht, wordt niet opportuun geacht aangezien dat het speelveld voor verschillende typen financiering ongelijkwaardiger zou kunnen maken.

Scenario waarbij het fiscale bodem(voor)recht wordt afgeschaft.

Dit scenario sluit aan op de geconsulteerde beleidsrichting 3. In tegenstelling tot beleidsrichting 3 wordt bij dit scenario niet verder gekeken naar de mogelijkheid dat de Belastingdienst het faillissement van een belastingschuldige kan aanvragen zonder dat hiervoor een steunvordering nodig is en het voorstel van een strenger invorderingsbeleid als een op zichzelf staande mitigerende maatregel. Meerdere reageerders hebben opgemerkt dat in het consultatiebestand ten onrechte voorbij is gegaan aan de invorderingsinstrumenten die de Belastingdienst heeft naast het fiscale bodem(voor)recht. Het fiscale bodem(voor)recht is uiteraard niet het enige instrument dat de Belastingdienst kan inzetten om een openstaande belastingschuld voldaan te krijgen. Verder is het fiscale bodem(voor)recht niet het enige invorderingsinstrument waarin de bijzondere positie van de Belastingdienst als schuldeiser terugkomt. Desalniettemin kan afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht aanzienlijke gevolgen hebben voor de positie van de Belastingdienst. Het is wenselijk dat de komende periode nader in kaart wordt gebracht wat de gevolgen in de praktijk voor de Belastingdienst zullen zijn als tot afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht wordt besloten. Hiervoor zal onder meer binnen de Belastingdienst in kaart moeten worden gebracht wat de huidige ervaringen met het fiscale bodem(voor)recht zijn en welke (financiële) meerwaarde het fiscale bodem(voor)recht thans in de praktijk heeft. Nadien kan worden geconcretiseerd of de positie van de Belastingdienst daadwerkelijk wordt geschaad bij afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht en, zo ja, op welke manier de huidige positie van de Belastingdienst kan worden gewaarborgd. Hiermee kan ook de vraag worden beantwoord of mitigerende maatregelen ter zake het invorderingsbeleid überhaupt wenselijk en nodig zijn om de positie van de Belastingdienst te bestendigen. Bij de internetconsultatie is door meerdere reageerders ingebracht dat strenger invorderingsbeleid niet zonder meer nodig is. Het zou volgens meerdere reageerders helpen als de Belastingdienst een actiever invorderingsbeleid zou hanteren. Door actiever te zijn zou de Belastingdienst schuldenoploop kunnen voorkomen en ondernemers in een eerder stadium aan tafel kunnen krijgen. Daarom zal niet alleen worden gezien of de positie van de Belastingdienst geschaad wordt bij afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht, maar zal

bij dit scenario ook aandacht zijn voor actiever invorderingsbeleid. Onderzocht zal worden of actiever invorderingsbeleid mogelijk is en dit (eventuele) nadelige gevolgen voor de Belastingdienst bij afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht (gedeeltelijk) kan wegnemen.

De financiering van de afwikkeling van faillissementen door de curator

De herijking van het fiscale bodem(voor)recht kan niet los worden gezien van het vraagstuk rond de financiering van de afwikkeling van faillissementen door de curator, de zogenoemde lege boedelproblematiek. Bij uitwinning van bodemzaken in faillissement gaat de opbrengst via de boedel naar de Belastingdienst. Met deze opbrengst wordt dus bijgedragen aan de algemene faillissementskosten. Wijzigingen aanbrengen in dan wel afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht heeft derhalve gevolgen voor de financiering van de afwikkeling van faillissementen door de curator. In dat kader is het Ministerie van Justitie en Veiligheid nauw betrokken bij het onderzoek naar de werking van en eventuele alternatieven voor het fiscale bodem(voor)recht.

Bij zowel het scenario dat het fiscale bodem(voor)recht wordt gewijzigd als het scenario dat het fiscale bodem(voor)recht wordt afgeschaft, dient aandachtig te worden gekeken naar de gevolgen voor curatoren. Het merendeel van de reageerders op het consultatiebestand heeft dit ook aangegeven. Bij het scenario dat het fiscale bodem(voor)recht wordt gewijzigd, waarbij het begrip bodemzaken wordt vervangen en de Belastingdienst voortaan recht heeft op een percentage van de opbrengst, kunnen de gevolgen voor curatoren – ervan uitgaande dat bestaande omslag⁶ wordt gecontinueerd – mogelijk beperkt zijn. De daadwerkelijke financiële gevolgen zullen afhankelijk zijn van het nieuwe begrip en de hoogte van het percentage. Bij het scenario dat het fiscale bodem(voor)recht wordt afgeschaft ligt dat anders. Afschaffing zal hoe dan ook gevolgen hebben voor curatoren: afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht zal de lege boedelproblematiek zonder mitigerende maatregelen verergeren. Gezien het voorgaande acht ik afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht niet mogelijk en wenselijk zonder dat een oplossing wordt gevonden voor de lege boedelproblematiek. Op 30 januari 2025 heeft de toenmalig Staatssecretaris Rechtsbescherming uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek dat is gedaan naar de lege boedelproblematiek.⁷ Daarin is aangegeven dat er nog een nadere uitwerking komt. Deze wordt in de loop van 2026 verwacht. Die plannen zullen worden betrokken bij het scenario waarin het fiscale bodem(voor)recht wordt afgeschaft. In het consultatiebestand is reeds opgemerkt dat het niet opportuun wordt geacht om het budgettaire gevolg van de afwikkeling van faillissementen (geheel) ten laste te laten komen van de Belastingdienst, door de Belastingdienst bijvoorbeeld een percentage van de gelden te laten afdragen die de Belastingdienst dankzij het reguliere (dwang)invorderingsproces ontvangt. Die gelden staan immers los van een faillissement en de omslag – bij de uitwinning van bodemzaken in faillissement gaat de opbrengst via de boedel – die nu kan plaatsvinden. Het voorgaande geldt mijns inziens nog steeds.

⁶ Bij de uitwinning van bodemzaken in faillissement gaat de opbrengst via de boedel naar de Belastingdienst. Dit betekent dat met de opbrengst eerst wordt bijgedragen aan de algemene faillissementskosten.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 33 695, nr. 23

Budgettair aspect

Voor het onderzoek naar de werking van en eventuele alternatieven voor het fiscale bodem(voor)recht is het belangrijk om te bezien wat het budgettair belang bij het fiscale bodem(voor)recht is. Ruim twintig jaar geleden is voor het laatst extern onderzoek gedaan naar het budgettair belang. Volgens het onderzoek dat destijds is verricht zou het budgettaire belang van het fiscale bodem(voor)recht tussen de € 462 en € 611 miljoen bedragen.⁸ In 2024 is gepoogd door een uitvraag bij de Belastingdienst het budgettaire belang te actualiseren. De systemen van de Belastingdienst zijn niet zo ingericht dat daaruit zonder meer kan worden herleid welke gelden zijn ontvangen door toepassing van het fiscale bodem(voor)recht en welke niet. Daarom is op medewerkersniveau gevraagd om bij te houden welke gelden door toepassing van het fiscale bodem(voor)recht zijn ontvangen. Gepoogd is per dossier bij te houden of en, zo ja, welke gelden door toepassing van het fiscale bodem(voor)recht zijn ontvangen. Recent is gebleken dat deze uitvraag onvoldoende concrete informatie heeft opgeleverd om tot een geactualiseerd budgettair belang te komen. Op dit moment wordt door mij bezien op welke wijze tot een geactualiseerd budgettair belang kan worden gekomen, waarbij mogelijk tegelijkertijd kan worden onderzocht in welke mate het fiscale bodem(voor)recht bijdraagt aan de financiering van de afwikkeling van faillissementen. Door de effecten van het bodem(voor)recht op de omvang van faillissementsboedels beter in kaart te brengen, kan immers beter worden ingeschat welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht leidt tot een verergering van de lege boedelproblematiek.

Vervolg

Gezien de samenhang met de lege boedelproblematiek en het op dit moment ontbreken van actuele cijfers omtrent het fiscale bodem(voor)recht, voorzie ik dat de hiervoor voorgestelde scenario's niet eerder dan in 2028 volledig zijn uitgewerkt en dat dan pas een beslissing kan worden genomen over het (grondig) aanpassen van het fiscale bodem(voor)recht of afschaffing van het fiscale bodem(voor)recht. Het voorgaande laat onverlet dat de komende periode – naast het onderzoek dat wordt gedaan naar oplossing voor de lege boedelproblematiek en eventueel een onderzoek voor een geactualiseerd budgettair belang – wél actief onderzoek zal worden gedaan naar de eerder genoemde elementen rechtsbescherming, introductie van een percentage en de gevolgen voor de Belastingdienst als het fiscale bodem(voor)recht wordt afgeschaft. Naast het onderzoek naar deze elementen is het voornemen om voor de zomer van 2027 al laagdrempelige aanpassingen in het bestaande beleid te onderzoeken en eventueel door te voeren, waardoor mogelijk in enige mate tegemoet kan worden gekomen aan bepaalde knelpunten die nu bij het fiscale bodem(voor)recht worden ervaren. Hierbij kan worden gedacht aan indexering van het drempelbedrag dat van toepassing is bij de meldingsregeling⁹, contact met de Belastingdienst na het doen van een melding en vereenvoudiging van het beleid omtrent het fiscale bodem(voor)recht dat is opgenomen in de Leidraad Invordering 2008. Mijn

⁸ CPB i.s.m. ECORYS-NEI, Afschaffen of niet? Analyse van fiscale verhaalsrechten bij faillissement, februari 2004.

⁹ Zie artikel 1c j van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

streven is om uw Kamer over deze mogelijke wijzigingen – en het onderzoek aangaande het budgettaire belang dat hiervoor is benoemd – in de eerste helft van 2026 verder informeren.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen