

Vergaderjaar 2024–2025

36 604

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten die betrekking hebben op de BES-eilanden (Belastingplan BES-eilanden 2025)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 november 2024

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de BBB, GroenLinks-PvdA, VVD, D66, SP, ChristenUnie, PvdD, SGP, Volt en OPNL.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. Aangenomen amendement

De leden van de fracties van D66 en de SGP vragen naar de gevolgen van het amendement Grinwis c.s. (36 604, nr. 11), en of de veronderstelling klopt dat de grote gevolgen van het aannemen van dit amendement voor de minima niet bekend waren in de Tweede Kamer. Deze veronderstelling is onjuist. Tijdens de behandeling van het Belastingplan BES-eilanden 2025 in de Tweede Kamer is door het kabinet expliciet onder de aandacht gebracht dat het uitstellen van deze maatregelen grote gevolgen heeft voor de minima op de BES-eilanden, meer in het bijzonder dat zij in 2025 daadwerkelijk belasting zullen betalen. Hetgeen toentertijd mondeling is uitgesproken is ook, op verzoek van Kamerleden, schriftelijk toegelicht in een appreciatiebrief. In de appreciatiebrief over het genoemde amendement wordt het volgende opgemerkt:¹

«(...) Het amendement dat de heer Grinwis c.s. heeft ingediend zorgt er echter voor dat de minimuminkomens op de BES-eilanden nu wel weer belasting gaan betalen; het wettelijk minimumloon wordt immers hoger dan de belastingvrije som. Dat betekent dat enkele duizenden belastingplichtigen op de BES-eilanden met een miniminkomen tussen de USD 100 en USD 200 extra belasting moeten betalen. Dit zorgt ook voor zeer grote uitvoeringslasten bij de Belastingdienst Caribisch Nederland en een

¹ Kamerbrief appreciaties moties en amendementen pakket Belastingplan 2025 van 14 november 2024, met kenmerk 2024-0000529020.

grotere administratieve last bij inwoners die het minimuminkomen verdienen en de werkgevers. De minima (die nu niet aangifteplichtig zijn) moeten juist weer wel belastingaangifte doen. Deze gevolgen acht het kabinet ongewenst en moet het amendement daarom helaas ontraden.»

Daarnaast vragen de leden van de fracties van VVD, D66, de ChristenUnie, Volt en OPNL of het kabinet kan inschatten wat de gevolgen van dit amendement zullen zijn voor inwoners van de BES-eilanden in het algemeen, en de gevolgen voor (kinder)armoede en de koopkracht voor inwoners aldaar. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarnaast of het kabinet ook kan reflecteren op het ontbreken van goede koopkrachtanalyses voor de BES-eilanden en of het kabinet kan toezeggen in het vervolg wel dergelijke koopkrachtplaatjes te maken, al dan niet in samenwerking met SZW, het Nibud en het CPB. Het kabinet heeft de volgende inschattingen gemaakt van het aannemen door de Tweede Kamer van het amendement Grinwis c.s. op het Belastingplan BES-eilanden 2025. Als gevolg van dit amendement is de koppeling tussen het wettelijk minimumloon en de belastingvrije som tot ten minste 2026 uitgesteld. Dit leidt ertoe dat hogere inkomens op de BES-eilanden erop vooruitgaan, terwijl de minima meer belasting verschuldigd zullen worden. Inwoners boven het minimuminkomen gaan USD 155 minder betalen door de verhoging van de belastingvrije som vanwege de jaarlijkse indexatie van dit bedrag. Voor wat betreft de gevolgen voor de minima op de BES-eilanden, gaat het – voor zover nu kan worden ingeschat – om USD 95 per jaar extra inkomstenbelasting op Bonaire, USD 133 per jaar op Sint Eustatius, en USD 65 per jaar op Saba die inwoners met een minimuminkomen moeten gaan betalen. Ook het Nibud wijst op de gevolgen voor de koopkracht. Het Nibud schrijft op 22 november 2024 hierover dat onder andere het uitstellen van de koppeling van de belastingvrije som met het wettelijk minimumloon, naast enkele tijdelijke maatregelen (subsidies) die eind dit jaar aflopen, leidt tot negatieve inkomenseffecten, in sommige gevallen tot 10 procent.² Het Centraal Planbureau (CPB) heeft geen koopkrachtanalyses gemaakt die op de BES-eilanden van toepassing zijn. Toch heeft het kabinet met de informatie die wel beschikbaar is (Nibud rapporten, rapport Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, data van de Belastingdienst Caribisch Nederland) de voorgestelde verhogingen van belastingen op zodanige wijze aangepast dat rekening is gehouden met de door de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland berekende ondergrens van het sociaal minimum. Het Nibud heeft dit jaar voor het eerst een analyse gemaakt om de inkomenseffecten voor de BES-eilanden te duiden. Loon- en prijsramingen ontbreken daar echter in, zoals in Nederland door het CPB worden gedaan. Daardoor is het thans nog niet mogelijk om een koopkrachtvoorspelling voor de BES-eilanden te maken conform de Nederlandse analyses. Het kabinet erkent het belang van een beter koopkrachtbeeld voor de BES-eilanden en verkent momenteel de mogelijkheden om dit beter in beeld te brengen. Dit jaar is een projectsubsidie aan het Nibud verschaft om zijn rol op de BES-eilanden te verduurzamen, zoals het Nibud deze rol ook in Nederland vervult voor onderzoek en publieksvoorlichting.

Ook vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, de ChristenUnie en de PvdD welke mogelijkheden het kabinet heeft om de gevolgen voor de minima op de BES-eilanden te voorkomen. De leden van de fracties van de SP en de SGP vragen in dat kader of het kabinet concrete voorstellen heeft om de negatieve effecten van het amendement Grinwis c.s. te mitigeren en op welke termijn dit zal gebeuren. Het kabinet stelt – zoals hiervoor eerder is opgemerkt – voorop dat het de Tweede

² Forse daling koopkracht in Caribisch Nederland | Nibud

Kamer expliciet heeft ontraden om het amendement Grinwis c.s. (36 604, nr. 11.) aan te nemen, mede gelet op de gevolgen voor inwoners met een minimuminkomen. Desondanks heeft de Tweede Kamer het amendement, ondanks de bekende negatieve effecten, aangenomen. Uiteraard kan niet van de wet worden afgeweken. Dat gezegd hebbende heeft het kabinet weliswaar enige beleidsvrijheid om het indexatiecijfer van de belastingvrije som aan te passen bij algemene maatregel van bestuur, maar dit kan echter vanwege wettelijke termijnen slechts tot 1 november van elk jaar. Die termijn is inmiddels verstreken, waardoor van deze beperkte beleidsvrijheid geen gebruik meer kan worden gemaakt. Ook het wettelijk minimumloon kan niet meer worden aangepast. De Wet minimumlonen BES verplicht namelijk om de minimumlonen ook jaarlijks aan te passen in overeenstemming met de consumentenprijsindexcijfers voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bovendien is een aanpassing van het wettelijk minimumloon (en de uitkeringen) in de betaalsystemen voor 2025 niet meer te realiseren. Gelet op het voorgaande, lijkt een novelle de enige mogelijkheid die het kabinet nu nog heeft om de gevolgen van het amendement Grinwis c.s. terug te draaien.

De leden van de fractie van de BBB verwijzen naar de technische briefing in de Eerste Kamer waarin is toegelicht dat door het aannemen van het amendement Grinwis c.s. de minima op de BES-eilanden meer belasting gaan betalen en hogere inkomens minder belasting gaan betalen. De leden van deze fractie, alsmede de leden van de fracties van Volt en OPNL, vragen of er inderdaad geen mogelijkheid voor de Eerste Kamer bestaat om de ongewenste uitkomst van de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer terug te draaien. Deze leden vragen of dit eventueel mogelijk is via een novelle of een wetwijziging in het voorjaar van 2025 met terugwerkende kracht naar 1 januari 2025 en wat de uitvoeringstechnische gevolgen hiervan zijn. Het kabinet stelt voorop dat het amendement Grinwis c.s. met een meerderheid in de Tweede Kamer is aangenomen. Het kabinet zal daarom dit amendement op het Belastingplan BES-eilanden 2025 respecteren. Het ligt niet voor de hand dat het kabinet het initiatief neemt om de gevolgen van een door de Tweede Kamer aanvaard amendement terug te draaien door middel van een novelle. Tijdens de behandeling van de Begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2025 op 28 november jl. is echter de motie Ceder c.s. ingediend waarin het kabinet wordt verzocht het uitstel van diverse maatregelen als gevolg van het amendement Grinwis c.s. terug te draaien middels een novelle waardoor de betreffende maatregelen toch op 1 januari 2025 in werking treden. Indien deze motie wordt aangenomen – en deze wijziging ook in de Eerste Kamer op steun kan rekenen – is het kabinet bereid een novelle met deze strekking in te dienen. Het kabinet herkent namelijk de zorgen over de gevolgen voor de minima op de BES-eilanden. Met het indienen van een novelle door het kabinet kunnen deze inkomensgroepen geholpen worden. Het terugdraaien van de gevolgen van het amendement Grinwis c.s. is daarnaast goed uitvoerbaar voor de Belastingdienst Caribisch Nederland. De systemen zijn immers hierop reeds aangepast. Dit zal naar verwachting geen extra kosten met zich brengen.

Met betrekking tot de uitvoering geldt voor een wetwijziging in de loop van het jaar, die alsdan met terugwerkende kracht ingaat vanaf 1 januari 2025, dat knelpunten met name zullen optreden in de aanpassing van de software die zowel de belastingdienst als werkgevers en administratiekantoren gebruiken. Bovendien zullen mogelijk meer inwoners en ondernemers zich frequenter richten tot de Belastingdienst Caribisch Nederland (direct aan de balie dan wel via e-mail of telefonisch) met vragen, opmerkingen en bezwaarschriften. Ook zal het veel vragen van het doenvermogen van de burger. Voor zover wijzigingen belastend

uitpakken, betekent terugwerkende kracht overigens een aantasting van de rechtszekerheid van de burger. Aan belastende regelingen wordt daarom, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend.

De leden van de fractie van de BBB vragen voorts naar een overzicht van maatregelen die wel of geen doorgang vinden door het amendement Grinwis c.s.

De maatregelen die door het amendement Grinwis c.s. worden uitgesteld betreffen de volgende aanpassingen:

1. De koppeling van de belastingvrije som aan het wettelijk minimumloon;
2. De verhoging van het tarief van de vastgoedbelasting voor hotels van 10 procent naar 11 procent;
3. de verhoging van het tarief van de opbrengstbelasting van 5% naar 7,5% en de daarmee overeenstemmende verhoging van het belastingtarief voor aanmerkelijkbelangwinst, eveneens van 5% naar 7,5%; en
4. De verlaging van de instap van de tweede tariefschijf van de loon- en inkomstenbelasting (van USD 322.769 naar USD 50.000).

De eerste maatregel kost het kabinet structureel € 15 miljoen. De overige maatregelen worden genomen om gedeeltelijk dekking (€ 8 miljoen) te vinden voor de eerste maatregel, d.w.z. de koppeling van de belastingvrije som met het wettelijk minimumloon. Deze lastenverzwaring komt vooral terecht bij de hogere inkomens. Alle overige voorgestelde aanpassingen uit het Belastingplan BES-eilanden 2025 zijn wel aangenomen en treden per 1 januari a.s. (of 1 april 2025) in werking. Naast een aantal technische maatregelen betreft het:

1. De koppeling van de kleine ondernemersregeling in de algemene bestedingsbelasting aan de tabelcorrectiefactor;
2. Een verduidelijking dat de exitheffing in de opbrengstbelasting bij verplaatsing of emigratie niet altijd kan worden verrekend met de inkomstenbelasting;
3. Een tweetal beperkingen in de aftrekbare kosten in de inkomstenbelasting;
4. Diverse wijzigingen in de loonbelasting, zoals de fictieve dienstbetrekking voor de partner van de aanmerkelijkbelanghouder, een andere vormgeving van het loonbegrip, een eenduidige formulering van de tariefsystematiek, codificatie van de werkgevers- en werknemersverplichtingen, invoering van een eindheffingsregime, aanpassingen in de regelgeving rondom loonstamrechten en spaar- en voorzieningenfondsen;
5. Invoering van de identificatieplicht voor werknemers (per 1 april 2025); en
6. Alle voorgestelde aanpassingen in de douanewetgeving op de BES-eilanden.

De leden van de fracties van Volt en OPNL vragen of de inflatiecorrecties met elkaar in lijn kunnen worden gebracht en welke beleidsvrijheid het kabinet hierbij heeft.

Voor wat betreft de inflatiecorrectiemethodiek is dit jaar de situatie anders dan voorgaande jaren doordat het wettelijk minimumloon halverwege het jaar (per 1 juli 2024) is verhoogd. Hierdoor is met de thans voorgenomen verhoging van het wettelijk minimumloon per 1 januari 2025 enkel de inflatiecorrectie van het derde kwartaal van dit jaar meegenomen. De tabelcorrectiefactor die fiscaal wordt toegepast beslaat daarentegen de laatste twee kwartalen van 2023 en de eerste twee kwartalen van 2024. Het kabinet heeft beleidsvrijheid om af te wijken van de jaarlijkse tabelcorrectiefactor, maar deze vrijheid is wettelijk beperkt. Elke afwijking moet voor 1 november van het jaar worden bekend gemaakt. Ook voor

het vaststellen van het indexatiecijfer van het wettelijk minimumloon bestaat enige beleidsruimte, maar dit kan op deze korte termijn niet meer worden aangepast in de betaalsystemen voor 2025.

Deze leden vragen ook hoe de mensen met een bijstandsuitkering die voor het eerst belasting moeten betalen administratief begeleid worden en wat de gevolgen zijn als zij de verschuldigde belasting niet betalen. Inwoners op de BES-eilanden die enkel bijstand (onderstand) ontvangen zullen volgend jaar geen belasting verschuldigd zijn. Zij blijven onder de grens van de belastingvrije som. Voor zover de leden van de fracties van Volt en OPNL die inwoners bedoelen met een inkomen ter grootte van het wettelijk minimumloon geldt dat zij veelal werknemers zullen zijn. Als hoofdregel zal de werkgever dan de verschuldigde loonbelasting en premieheffing op het loon inhouden en afdragen waardoor de werknemer, die geen overige inkomsten geniet of aftrekposten heeft, geen (aanvullend) bedrag aan inkomstenbelasting meer verschuldigd is. Deze werknemers zullen dan ook geen aangifte inkomstenbelasting hoeven in te dienen. In het geval dat er toch een aangifte inkomstenbelasting moet worden ingediend om (deels) andere redenen, zal de Belastingdienst Caribisch Nederland, zoals thans het geval is, altijd hulp en assistentie aanbieden bij het doen van aangifte.

De leden van de fractie van de SGP vragen ook of het wettelijk minimumloon tijdelijk aan een andere inkomensafhankelijke ondersteuningsmaatregel kan worden gekoppeld om de periode te overbruggen tot 2026, wat daarvan het effect zou zijn en of een koppeling enige soelaas biedt. Er zijn op de BES-eilanden geen fiscale maatregelen waaraan het wettelijk minimumloon kan worden gekoppeld om de effecten van de belastingverhoging van de minima aldaar te mitigeren. Bij het ontwerp van het huidige fiscale stelsel had het kabinet, vooral vanwege de kleinschaligheid van de openbare lichamen, voor ogen dat het stelsel uitvoerbaar en daarom zo eenvoudig mogelijk zou zijn. Een andere wijze van koppelen zou de eenvoud van het stelsel en de uitvoerbaarheid ervan niet ten goede komen. Tenslotte is het nadeel van een tijdelijke maatregel dat daaraan (o.a. door aanpassing van systemen en de benodigde informatieverstrekking aan werkgevers en inwoners) extra uitvoeringslasten verbonden zijn en dat de onduidelijkheid voor burgers toeneemt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet de bewering van de drie openbare lichamen beoordeelt dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de openbare lichamen. Deze leden vragen voorts wat het kabinet heeft gedaan om de verschillen tussen de openbare lichamen in het wetsvoorstel te verdisconteren. Sinds de invoering van het fiscale stelsel op de BES-eilanden in 2011 heeft het kabinet de sociaaleconomische verschillen tussen Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds onderkent. In dat kader is een onderscheid gemaakt in de te hanteren tarieven in de algemene bestedingsbelasting, waarbij op Bonaire de tarieven 6 procent en 8 procent bedragen, terwijl deze op Saba en Sint Eustatius zijn verlaagd naar 4 procent en 6 procent. Ook voor wat betreft de invoer van auto's zijn deze tarieven op Saba en Sint Eustatius lager dan op Bonaire. Voor wat betreft de heffing van accijnzen wordt op Saba en Sint Eustatius enkel een accijns op benzine geheven, terwijl op Bonaire juist (hogere) accijnzen op benzine gelden. Op Bonaire wordt, in tegenstelling tot Saba en Sint Eustatius, ook accijnzen op alcohol en tabak wordt geheven. In het onderhavige wetsvoorstel zijn echter geen voorstellen opgenomen voor vrijstellingen, lagere belastingtarieven of -grondslagen op Saba en Sint Eustatius.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen tot slot of het kabinet van mening is dat bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel voldoende overleg is geweest met de BES-eilanden en wat het kabinet van plan is te doen om te zorgen voor betere afstemming bij toekomstige belastingplannen en die effecten in kaart te brengen. Het kabinet meent dat bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel voldoende overleg is geweest met de BES-eilanden. Ambtenaren van het Ministerie van Financiën hebben dit jaar in januari (op Bonaire), mei (Saba en Sint Eustatius) en augustus (Bonaire) gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de lokale overheden, maatschappelijke organisaties, alsmede met inwoners en ondernemers. Daarbij is op Saba ook contact met de inwoners gelegd via de media (radio) en is op Sint Eustatius een «Town hall» bijeenkomst (o.a. via social media) georganiseerd. In juni van dit jaar zijn vrijwel alle vertegenwoordigers van de openbare lichamen (leden van de bestuurscolleges en eilandsraden, plus griffiers en adviseurs) in Nederland bijgepraat over de plannen. Bij alle bijeenkomsten is te allen tijde nadrukkelijk verzocht om input te leveren op de voorstellen, suggesties voor verbetering aan te dragen of alternatieven voor te stellen. Daarnaast zijn gedurende het jaar afzonderlijke gedeputeerden, eilandsraadsleden, gezaghebbers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties van de BES-eilanden op het Ministerie van Financiën ontvangen om de conceptplannen op dezelfde wijze te bespreken. Ook zijn in de loop van het jaar enkele schriftelijke reacties ontvangen op de voorstellen die zijn meegewogen in de uiteindelijke vaststelling van het Belastingplan BES-eilanden 2025. Het kabinet zal deze overlegondes ook in 2025 voorzetten, waarbij wetsvoorstellen die op de BES-eilanden betrekking hebben ook via internetconsultatie kunnen worden geraadpleegd. De resultaten van de periodieke overleggen zullen beter in kaart worden gebracht en worden vastgelegd zodat beter kan worden beoordeeld hoe de door de openbare lichamen gewenste «wezenlijke samenspraak» beter tot uitdrukking kan komen.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen