Ministerie van Financiën

Kansen voor lagere tarieven en beter beleid

Aanpak Fiscale Regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel

Datum
30 juni 2025

Oplossingsrichtingen aanpak fiscale regelingen

Vraagstelling: hoe kan het belastingstelsel eenvoudiger, beter voor alle belastingplichtigen, doelmatiger en uitvoerbaarder voor de Belastingdienst?

Feiten & cijfers: impact van fiscale regelingen op belastingstelsel

Wat zijn fiscale regelingen?
Fiscale regelingen zijn uitzonderingen in het belastingstelsel zoals vrijstellingen, kortingen en verlaagde tarieven. Deze belastingvoordelen hebben vaak maatschappelijke doelen zoals het stimuleren van bepaald gedrag of herverdeling van inkomen.

Fiscale regelingen zijn vaak complex wat leidt tot problemen:

- Regelingen zijn moeilijk te begrijpen of niet doenlijk voor burgers. Dit leidt tot foutief gebruik of niet-gebruik.
- Regelingen zorgen voor hogere administratieve lasten voor bedrijven.
- Regelingen zijn lastig te controleren voor de Belastingdienst. Ook zijn controle en handhaving, communicatie en (juridische) geschillen tijdrovend.

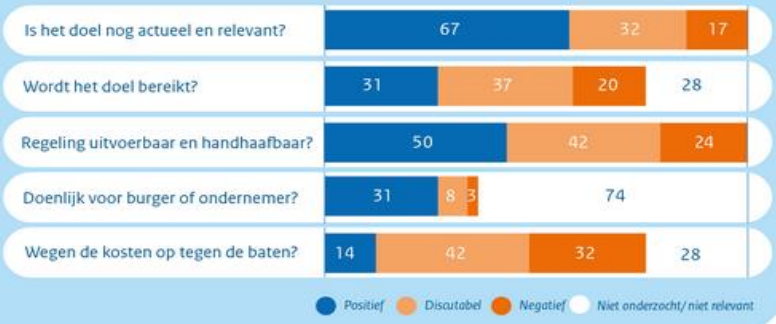
Overheidsfinanciën 2025:

- **Totale uitgaven:** € 458,8 mld
- **Totale inkomsten:** € 428,7 mld

Wat kosten fiscale regelingen de schatkist?

- **125 fiscale regelingen gemonitord:** budgettaire omvang € 167 mld
  - 116 regelingen **geëvalueerd** 53 regelingen negatief
  - Budgettaire **omvang** van deze 53 regelingen: € 85 mld
  - Dat is bijna **€ 5.000 per Nederlander**

Fiscale regelingen leiden vaak niet (goed) genoeg tot het gewenste resultaat



Wat levert het verminderen van fiscale regelingen potentieel op?

- Opbrengst inzetten voor actuele maatschappelijke problemen
- Lagere belastingtarieven voor burgers en bedrijven
  - **Schrappen** of **aanpassen** van negatief beoordeelde regelingen
  - =
  - Budgettaire opbrengst: **€ 35 mld**
  - Dat is circa **€ 2.000 per Nederlander**

Een eenvoudiger belastingstelsel voor:

- Lager tarief box 1 voor burgers
- Lager vpb-tarief voor ondernemers
- Beter bereiken maatschappelijke doelen
- burgers (aangifte wordt makkelijker)
- bedrijven (minder administratie)
- de Belastingdienst (minder handhavingsproblemen)

Vier clusters hebben het meeste effect

Een integrale aanpak in thematische clusters kan tot grote verbeteringen in het stelsel leiden, maar ook het aanpakken van individuele regelingen leidt al tot stappen in de goede richting.

Cluster 1: regelingen voor ondernemers en ondernemingen

Knelpunten

- We **stimuleren** nu het 'zijn' van ondernemer en niet de activiteiten van ondernemers.
- Door een **ongelijke fiscale behandeling** van werkenden is de arbeidsmarkt verstoord.
- We stimuleren ondernemers om (vervuilende) bestelauto's te bezitten.

Opties voor:
11 regelingen

Budgettaire omvang:
circa € 8 mld

Dat is ruim **€ 3.000 per bedrijf**

Cluster 2: verlaagde btw-tarieven

Knelpunten

- Verlaagde btw-tarieven blijken **niet geschikt** voor herverdeling en andere beleidsdoelen.
- Verlaagde btw-tarieven leiden in de praktijk tot complexiteit en **discussies over afbakening**.
- Sommige beleidsdoelen zijn **minder goed onderbouwd of achterhaald** (zoals stimuleren werkgelegenheid).

Opties voor:
7 categorieën

Budgettaire omvang:
bijna € 16 mld

Dat is bijna 1/5e van alle btw-inkomsten en ruim **€ 1.900 per huishouden**

Cluster 3: eigenwoningregelingen

Knelpunten

- De huidige eigenwoningregelingen zijn complex voor **belastingplichtigen** en zorgen op korte termijn voor **problemen** bij de Belastingdienst, omdat vanaf 2031 de eerste termijnen van 30 jaar aflopen.
- Huizenprijzen stijgen door lage belasting, waardoor **vermogensongelijkheid** toeneemt.
- De fiscale stimulering leidt tot **hogere hypotheekschulden** met macro-economische risico's als (veel) mensen bij economische tegenwind hun hypotheek niet kunnen betalen.

Opties voor:
3 regelingen

Budgettaire omvang:
ruim € 9 mld

Dat is jaarlijks circa:
€ 2.000 per koopwoning

Cluster 4: individuele regelingen

Knelpunten

- Verschillende losstaande regelingen leveren **niet het beoogde resultaat** op of zijn **te ingewikkeld** voor burgers, bedrijven en/of de Belastingdienst.

Opties voor:
19 regelingen

Budgettaire omvang:
ruim € 9 mld

Dat is jaarlijks circa:
€ 550 per Nederlander

Inhoudsopgave

	Samenvatting	6
1.	Ruimte voor verbetering	9
2.	Geen blauwdruk, wel een wenkend perspectief	14
2.1	Algemeen: overzicht van beleidsopties met een integrale aanpak waar mogelijk	14
2.2	Beleidsopties ondernemers en ondernemingen	18
2.3	Beleidsopties verlaagde btw-tarieven	26
2.4	Beleidsopties eigenwoningregelingen	32
2.5	Beleidsopties individuele regelingen	37
3.	Vervolgstappen: samen naar verbetering	45
Bijlage 1: Toelichting scope en beoordelingen fiscale regelingen en recente evaluaties		48
Bijlage 2: Budgettaire tabellen en uitvoeringsaspecten beleidspakketten		53
Bijlage 3: Uitwerking beleidsopties		59
	Regelingen voor ondernemers- en ondernemingen	61
	Verlaagde btw-tarieven	71
	Eigenwoningregelingen	101
	Overige regelingen	108

Samenvatting

Fiscale regelingen worden vaak ingezet om beleidsdoelen te bereiken maar werken vaak niet goed, zijn soms achterhaald en maken het belastingstelsel onnodig complex. Er zijn zo'n 200 fiscale regelingen in beeld. Daarvan worden 125 regelingen actief gemonitord, waarmee in 2025 167 miljard euro gemoeid is. Dit is ruim 40% van de totale belastinginkomsten. Al deze regelingen maken het belastingstelsel lastig te begrijpen voor burgers en bedrijven en moeilijk uit te voeren voor de Belastingdienst. Dit is soms goed te verdedigen: de meeste fiscale regelingen zijn met een specifiek beleidsdoel ingevoerd. Deze regelingen moeten dan in de praktijk wel doen waarvoor ze zijn bedoeld, tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten, zoals misgelopen overheidsinkomsten en complexiteit voor de Belastingdienst of belastingplichtigen. Omdat dit vaak pas in de praktijk blijkt, of door de tijd kan veranderen, worden deze regelingen regelmatig geëvalueerd. In het ambtelijk rapport 'Aanpak fiscale regelingen' uit 2023 is een groot deel van deze regelingen doorgelicht. Ook zijn er sindsdien verschillende regelingen (opnieuw) geëvalueerd. Slechts een klein deel van de regelingen is positief beoordeeld; veel regelingen zijn niet effectief of ongericht in het behalen van beleidsdoelen, complex voor de uitvoering, slecht doenlijk voor belastingplichtigen of achterhaald.

Onderhoud van het belastingstelsel is nodig, het biedt kansen voor vereenvoudiging, lagere tarieven en beter beleid. Voor negatief beoordeelde regelingen zijn beleidsopties uitgewerkt die zien op afschaffen, aanpassen of omvormen. De budgettaire opbrengst daarvan bedraagt afhankelijk van de gekozen beleidsrichtingen maximaal 35 miljard euro (op een totale belastingopbrengst van ca. 425 miljard euro). Met deze opbrengst kunnen bijvoorbeeld belastingtarieven omlaag voor burgers en bedrijven, waardoor de maatschappelijke winst ook breed voelbaar is. De inkomstenbelasting zou bijvoorbeeld over de hele linie met ruim 5%-punt omlaag kunnen. Een andere mogelijkheid is om de opbrengst in te zetten voor maatschappelijke uitdagingen die nu aandacht verdienen.

Op een aantal terreinen waar veel winst te behalen is, zijn integrale beleidsrichtingen uitgewerkt. Door regelingen in clusters samen te nemen is een integrale aanpak mogelijk, met een bredere beleidsmatige invalshoek. Vaak gaan meerdere regelingen namelijk over dezelfde doelstellingen of doelgroep. Op basis van deze samenhang zijn de volgende beleidsmatige clusters gevormd:

- Ondernemerschap en ondernemingen
- Verlaagde btw-tarieven
- Eigenwoningregelingen (o.a. hypotheekrenteaftrek)

De fiscale ondernemerschapsregelingen kunnen meer gericht op positieve maatschappelijk effecten, met minder verstoring van de arbeidsmarkt en lagere lasten op arbeid/personeelskosten. De huidige regelingen zijn veelal ongericht en leiden niet tot de gewenste positieve maatschappelijke effecten. Het *zijn* van ondernemer staat centraal, niet bijvoorbeeld innoveren of (duurzaam) investeren. Bovendien zorgen de ondernemerschapsregelingen ervoor dat werkenden (werknemers en ondernemers) fiscaal verschillend worden behandeld, wat een verstorend effect heeft op de arbeidsmarkt. Het verlaagde MRB-tarief voor bestelauto's van ondernemers stimuleert niet zozeer ondernemerschap, maar vooral het bezit van (vervuilende) bestelauto's.

De geschetste beleidsrichtingen gaan alle uit van het afschaffen en hervormen van de huidige regelingen. Met deze beleidsrichtingen is het mogelijk om werkenden gelijker te belasten, één Vpb-tarief van 24% te hanteren en lagere lasten op arbeid (voor werkgevers en werknemers) te realiseren. Daarnaast zijn een verschuiving naar gerichter stimuleren van ondernemersactiviteiten en een korting in de MRB voor elektrische bestelauto's hier onderdeel van. De drie beleidsrichtingen kennen verschillende accenten als het gaat om het naar elkaar toebrengen van tarieven voor werkenden en ondernemers: 1) een volledig gelijk gecombineerd toptarief voor alle werkenden, 2) een lager tarief over het eerste deel van de winstuitkeringen in box 2 en voor IB-ondernemers en 3) een (iets) lagere belastingdruk voor alle ondernemerswinsten dan voor werknemers. Optioneel is een terugsluis van de hogere MRB op bestelauto's van ondernemers binnen het mobiliteitsdomein, bijvoorbeeld door een lagere MRB.

Het geheel of gedeeltelijk uniformeren van de btw-tarieven biedt kansen voor het gerichter steunen van de minst draagkrachtigen en leidt tot een substantiële vereenvoudiging voor de uitvoering en bedrijven. Het verlaagde btw-tarief is over het algemeen een ongeschikt instrument om beleidsdoelen te bereiken en leidt door meer complexiteit tot hoge uitvoeringslasten voor de Belastingdienst en bedrijven. Het lage btw-tarief is een zeer kostbaar instrument voor het behalen van de oorspronkelijke doelstelling: het verlichten van de belastingdruk voor minder draagkrachtigen. De 50% meest draagkrachtige huishoudens profiteren twee keer zoveel van de verlaagde btw als de 50% minst draagkrachtige huishoudens. Daarnaast zijn een aantal verlaagde tarieven achterhaald of geldt dat er mogelijk betere beleidsalternatieven zijn om hetzelfde doel te bereiken.
De geschetste beleidsrichtingen gaan over: 1) het (stapsgewijs) volledig uniformeren van de btw tot een budgetneutraal tarief, 2) het (stapsgewijs) volledig uniformeren van de btw op 21% en de opbrengst (volledig) inzetten voor het verlagen van de inkomstenbelastingtarieven, en 3) gedeeltelijk uniformeren van de btw in combinatie met alternatieve beleidsinstrumenten.

Aanpassing van de eigenwoningregelingen – onder andere de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait – kan zorgen voor minder uitvoeringsproblemen en het beter functioneren van de woningmarkt. De eigenwoningregelingen zijn moeilijk navolgbaar en vragen te veel van het doenvermogen van mensen. Ook dragen de regeling bij aan bovenmatige schuldenopbouw, hogere vermogensongelijkheid tussen kopers en huurders en verstoring van woonkeuzes. Geleidelijke aanpassing van de eigenwoningregelingen kan deze problematiek verminderen en biedt de mogelijkheid tot een alternatieve inzet van middelen, bijvoorbeeld voor significante lastenverlichting op arbeid. Dat kan door 1) geleidelijke uitfasering van de hypotheekrenteaftrek of 2) een stapsgewijze verhoging van het eigenwoningforfait, eventueel in combinatie met versneld afbouwen van Wet Hillen. Het loslaten van de 30-jaarstermijn is een mogelijkheid om de complexiteit in de handhaving te verminderen, maar heeft ook nadelen in de vorm van een (tijdelijke) budgettaire derving en een extra financieel voordeel voor de groep die al het langst gebruik heeft gemaakt van de hypotheekrenteaftrek.

Naast de clusters met beleidsrichtingen leidt een aanpak van individuele regelingen ook tot vereenvoudiging en beter beleid. Voor de overige regelingen die negatief zijn beoordeeld zijn de beleidsvarianten per regeling uitgewerkt. Ook door het aanpassen van losse regelingen kunnen stappen gezet worden naar een eenvoudiger stelsel voor belastingplichtigen en uitvoering. Daarnaast zien sommige beleidsopties op het beter bereiken van de maatschappelijke doelen achter de huidige regelingen. Ook de regelingen binnen clusters kunnen uiteraard individueel worden aangepakt.

Draagvlak is een belangrijke succesfactor bij grotere aanpassingen van het belastingstelsel. De maatschappelijke winst van de uitgewerkte beleidsrichtingen is groot, maar betekent ook dat specifieke groepen die nu een fiscaal voordeel ontvangen er op achteruitgaan. Dit kan als oneerlijk ervaren worden, zeker als deze groepen al geruime tijd profiteren van het voordeel en het dus min of meer als gegeven wordt gezien. Juist om die reden is het van belang om stakeholders te betrekken bij verdere uitwerking van de geschetste beleidsrichtingen. Om dit soort veranderingen te laten slagen speelt draagvlak een doorslaggevende rol. Daarnaast kunnen zo ook eventuele ongewenste effecten en uitvoeringsaspecten voor burgers en bedrijven beter in beeld worden gebracht.

1. Ruimte voor verbetering

Samenvatting

- Het belastingstelsel kent zo'n 200 fiscale regelingen. Dit zijn uitzonderingen op de algemene tarieven zoals vrijstellingen, kortingen en verlaagde tarieven. Fiscale regelingen worden gebruikt om maatschappelijke doelen te bereiken voor burgers en bedrijven - bijvoorbeeld stimuleren van bepaald gedrag of de herverdeling van inkomen.
- Fiscale regelingen maken het belastingstelsel complex voor burgers, bedrijven en de uitvoering en zijn niet gratis: ze verlagen de belastingopbrengst met 167 miljard euro in 2025.
- Fiscale regelingen kunnen een waardevol instrument zijn, als daarmee een belangrijk maatschappelijk doel tegen aanvaardbare kosten en met beperkte complexiteit wordt bereikt. Het ambtelijk rapport uit juli 2023 laat echter zien dat een flink deel van de 116 beoordeelde regelingen niet goed werkt, (te) complex is of zelfs achterhaald.
- Onderhoud van het belastingstelsel is nodig en biedt kansen voor meer eenvoud, beter beleid en betere inzet van middelen. Daarbij is het belangrijk om oog te hebben voor maatschappelijke effecten en flankerend beleid.

Fiscale regelingen worden ingezet om verschillende beleidsdoelen te bereiken, maar kosten de samenleving geld doordat er minder belasting wordt opgehaald. Met ons belastingstelsel halen we jaarlijks ruim 400 miljard euro op om allerlei publieke uitgaven te betalen, zoals uitgaven voor zorg, onderwijs en defensie. Tegelijkertijd wordt ook via het belastingstelsel geld 'teruggegeven' in de vorm van fiscale regelingen. Dit kan bijvoorbeeld door korting te geven op te betalen belasting of door bepaalde diensten of sectoren minder te belasten. Het gaat om uitzonderingen binnen het belastingstelsel zoals aftrekposten, vrijstellingen en kortingen die de af te dragen belasting verminderen. Een uitzondering op de algemene belastingregels wordt vaak ingezet om maatschappelijke doelen te bereiken voor burgers en bedrijven, om bepaald gedrag te stimuleren of voor herverdeling van inkomen. Er zijn zo'n 200 fiscale regelingen in beeld. Daarvan worden er 125 actief gemonitord, met een totaalbedrag van bijna 167 miljard euro in 2025[1], oftewel ruim 40% van de totale inkomsten.

Goed werkende fiscale regelingen kunnen van grote waarde zijn. Dat is het geval als een fiscale regeling een voor de maatschappij belangrijk beleidsdoel bereikt tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten, zoals misgelopen overheidsinkomsten en complexiteit voor de Belastingdienst of belastingplichtigen. Om te zien of fiscale regelingen nog steeds nuttig of nodig zijn worden regelmatig evaluaties uitgevoerd. Daarbij kunnen de beleidsmatige context en actuele ontwikkelingen in de samenleving worden meegenomen en komt ook de vraag aan bod of ander instrumentarium buiten de fiscaliteit beter zou voldoen om de achterliggende doelen te bereiken .

Fiscale regelingen maken het belastingstelsel complexer voor burgers, bedrijven en de uitvoering. Doordat er zoveel fiscale regelingen bestaan, is het stelsel niet gemakkelijk te begrijpen en moeilijk uit te voeren. De fiscale regelingen zorgen immers voor allerlei uitzonderingen, en weer uitzonderingen op uitzonderingen. Belastingplichtigen moeten er tijd en energie in steken om die te doorgronden en juist toe te passen. Dat lukt niet altijd. Medewerkers

[1] Zie bijlage 10 en 11 van de Miljoenennota 2025: 10 FISCALE REGELINGEN | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

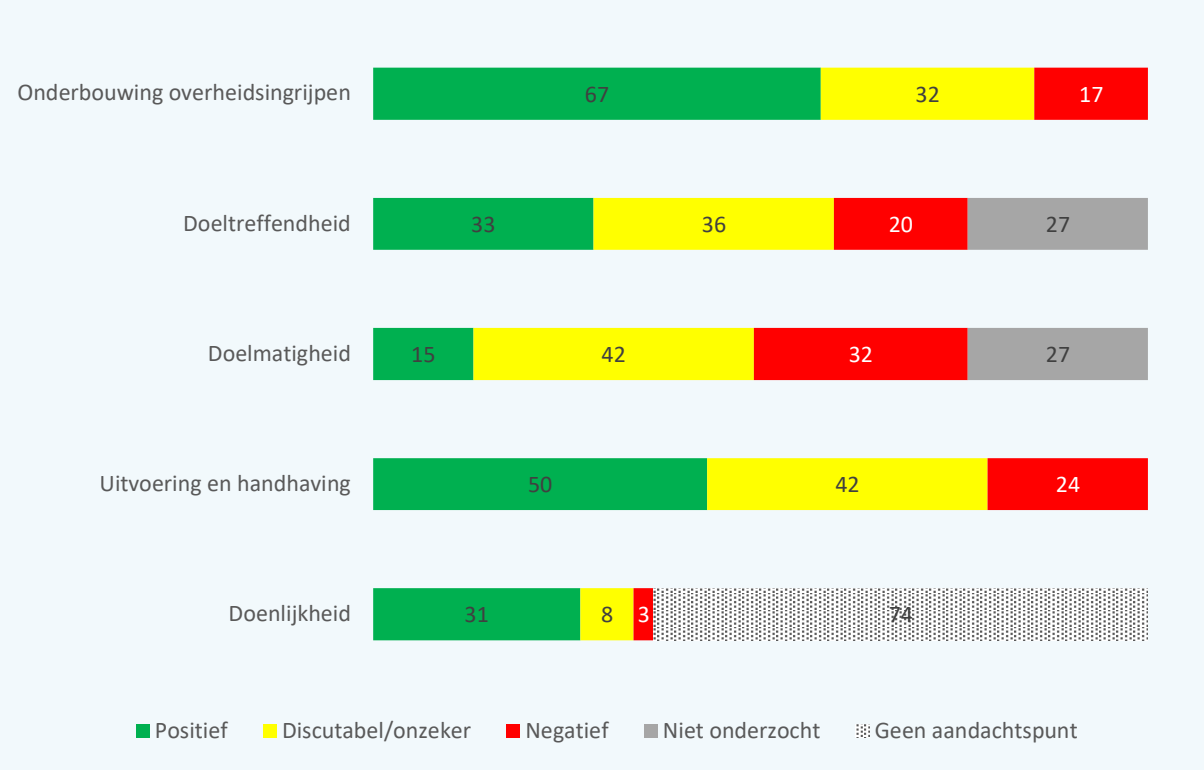
van de Belastingdienst moeten over de breedte van hun vakgebied het overzicht van het complete speelveld proberen te bewaren. Elke uitzondering kan tot vraagstukken leiden over de precieze toepassing en reikwijdte daarvan in de praktijk. Een gedetailleerder stelsel vergroot de kans op het ontbreken van contra-informatie, vergroot de conflictgevoeligheid en noodzaak tot complexe automatisering, zorgt voor een ingewikkelde samenloop van regelingen en maakt soms juridisch kwetsbaar of zelfs onhoudbaar. Daarbij kan het leiden tot een stapeling van (nieuwe) beleidsopdrachten.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst is erop gericht dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk uit zichzelf regels naleven zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst (compliance). Naarmate de complexiteit groter is, wordt het voor burgers en bedrijven moeilijk om (fiscale) regels na te leven en voor de Belastingdienst lastiger om burgers en bedrijven te ondersteunen bij of het bevorderen van compliance. Dit kan leiden tot fouten in de aangiftes, veel vragen bij de BelastingTelefoon, tot meer bezwaar en beroep, en zelfs tot herstelacties. Dit heeft bovendien negatieve gevolgen voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid. Mede gegeven deze complexiteit is het belangrijk dat regelingen blijven doen wat ze beogen en het achterliggende doel nog steeds van belang is.

In het ambtelijke rapport uit 2023[2] is grondig gekeken naar een groot deel van de fiscale regelingen. Bij deze beoordeling was de onderliggende vraag of en in hoeverre het bestaan van regelingen opweegt tegen de maatschappelijke kosten zoals misgelopen belastingopbrengsten en meer complexiteit. Om dat te toetsen zijn in het rapport 116 regelingen beoordeeld op vijf criteria; 1) onderbouwing overheidsingrijpen, 2) doeltreffendheid, 3) doelmatigheid, 4) complexiteit uitvoering en handhaving en 5) doenlijkheid. In de box onderaan dit hoofdstuk worden deze termen nader toegelicht. Figuur 1 geeft een samenvatting van de uitkomsten, bijlage 1 bevat de beoordelingen per regeling.

[2] Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen | Rapport | Rijksoverheid.nl

Figuur 1 B*eoordeling 116 fiscale regelingen per criterium*[3]



Het rapport laat zien dat een flink deel van de regelingen op basis van deze criteria niet goed werkt, complex is of zelfs achterhaald. Slechts voor een minderheid van de regelingen is aangetoond dat deze effectief en tegen redelijke kosten hun doel bereiken. Conclusie van het rapport is dan ook dat het aanpakken van de regelingen kansen biedt voor lagere tarieven en een eenvoudiger stelsel. Met minder fiscale regelingen zal er waarschijnlijk ook minder verkeerd of oneigenlijk gebruik plaatsvinden en komt het geld (de lagere belasting) op die manier terecht bij de burgers en bedrijven waar het oorspronkelijk voor bedoeld is.

De afgelopen jaren zijn eerste stappen gezet in de aanpak van fiscale regelingen. Een flink aantal fiscale regelingen is verbeterd, vervangen of afgeschaft. Voorbeelden hiervan zijn beëindiging van vrijstellingen in de schenkbelasting (o.a. jubelton), omzetting van de fiscale aftrek van onderhoudskosten voor monumenten naar een meer gerichte subsidieregeling, gerichter aantal uitzonderingen in de motorrijtuigenbelasting en verlaging van de zelfstandigenaftrek[4]. Het monitoren en periodiek evalueren van fiscale regelingen speelt hierbij een belangrijke rol. De budgettaire omvang, evaluatie-uitkomsten en de evaluatieagenda worden jaarlijks meegestuurd als bijlage bij de Miljoenennota. De begrotingsregels schrijven voor dat als fiscale regelingen negatief geëvalueerd zijn, het uitgangspunt is om deze regeling af te schaffen, te verbeteren of om te vormen. Dit draagt bij aan de beheersing van de fiscale regelingen en onderhoud van het stelsel.

Onderhoud van het stelsel is nodig voor meer eenvoud en het beter bereiken van beleidsdoelen. Dit rapport komt met beleidsopties voor fiscale regelingen die bijdragen aan een eenvoudiger stelsel en betere besteding van overheidsmiddelen. Daarbij hoort het verbeteren van

[3] De beoordelingen zijn waar mogelijk geactualiseerd met recente evaluaties en komen dus niet meer volledig overeen met de figuur uit het ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen uit 2023. Bijlage 1 bevat een totaaloverzicht van de beoordelingen voor deze regelingen.
[4] Zie ook de bijlagen bij de Miljoenennota voor een jaarlijks overzicht van de maatregelen die zien op fiscale regelingen.

regelingen en bieden van alternatieven. Deze alternatieven kunnen ook buiten de fiscaliteit zijn. Het gaat erom dat de maatschappelijke doelen voor burgers en bedrijven worden bereikt. Daarnaast kan het zijn dat een alternatief niet nodig is, omdat het doel van de regeling achterhaald is of strijdig met andere maatschappelijke doelen. Dit is onderhoud van het belastingstelsel dat periodiek en doorlopend nodig is en staat los van grotere stelselhervormingen[5]. Door het belastingstelsel op deze manier te vereenvoudigen is het beter te begrijpen en doenlijker voor belastingplichtigen zijn er lagere administratieve lasten en wordt het gemakkelijker uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Daarnaast kan er zo ook (budgettaire) ruimte worden gemaakt voor andere doelen die we nu maatschappelijk belangrijker vinden.

De maatschappelijke winst van aanpassingen is groot, daarbij moet ook oog zijn voor degenen die erop achteruitgaan. De roep om aanpassing van fiscale regelingen is niet nieuw en eerdere ervaringen laten soms zien dat het lastig is om veranderingen door te voeren. Het blijkt moeilijk om wat sommigen zien als 'verworven rechten' anders in te vullen. Een evaluatie van een regeling kan 'negatief' zijn, maar dat wil niet zeggen dat er geen enkel nut is of dat organisaties, burgers of bedrijven die gebruik maken van een regeling er niet toe doen. Toch blijft het van belang om niet goed werkende regelingen aan te passen en waar nodig te richten op nieuwe vraagstukken die nu opgelost moeten worden. Verandering van regelingen vergt aanpassingen vergen van betrokken partijen. Bij de uitgewerkte beleidsopties is dan ook goed gekeken naar flankerend beleid om grote negatieve maatschappelijke gevolgen op te vangen.

Leeswijzer: Hoofstuk 2 gaat over de beleidsopties, paragraaf 2.1 geeft een totaalbeeld van de beleidsopties en laat daarmee zien waar de kansen voor verbeteringen liggen. Paragraaf 2.2 gaat in op fiscale regelingen die raken aan ondernemerschap en ondernemingen. In paragraaf 2.3 wordt in het bijzonder stilgestaan bij het btw-stelsel. Paragraaf 2.4 focust op de eigenwoningregelingen en paragraaf 2.5 geeft een overzicht van de overige fiscale regelingen in dit rapport. Tot slot wordt er in hoofdstuk 3 in gegaan op mogelijke vervolgstappen.

Box: Toelichting op de gebruikte criteria bij de weging van regelingen

Doeltreffend- en doelmatigheid

Hiermee wordt beoordeeld of/in welke mate een regeling het beleidsdoel bereikt (doeltreffendheid), en ook of dit tegen zo min mogelijk kosten en langs de beste route gebeurt (doelmatigheid). Als een regeling erg generiek van aard is (dus iedereen kan er gebruik van maken), komt het vaak voor dat de regeling negatief scoort op doelmatigheid. In deze gevallen zou dan met minder middelen de doelgroep gerichter bereikt kunnen worden. Denk hierbij aan het verlaagde btw-tarief, waarvan een van de primaire doelen is om de belastingdruk voor mensen met lagere inkomens te verlagen. Het lagere btw-tarief zorgt weliswaar voor een lagere belastingdruk voor lage inkomensgroepen, maar verlaagt ook voor alle andere huishoudens de belastingdruk. Het kost de overheid bijna 20 euro aan belastingopbrengsten om 1 euro bij de 10% minst draagkrachtige huishoudens te krijgen.

Onderbouwing voor overheidsingrijpen

Bij de noodzaak tot overheidsingrijpen gaat het om de vraag of er een taak ligt voor de overheid, of er reden is om gedrag te corrigeren, of er sprake is van markt- of overheidsfalen, of de regeling primair raakt aan herverdeling van welvaart en of de

[5] Zoals de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel (incl. inkomensafhankelijke heffingskortingen, die geen onderdeel uitmakent van dit traject).

regeling is ingevoerd om uitvoeringstechnische redenen. Soms is een regeling lang geleden ingevoerd om een goede reden maar is er in de huidige context geen noodzaak meer voor het voortzetten van de regeling, zoals de bijvoorbeeld de meewerkaftrek (zie ook paragraaf 2.2).

Complexiteit in de uitvoering en handhaving

Bij de weging is bekeken in welke mate de regeling in de uitvoering en handhaving tot complexiteit leidt. Het helpt bijvoorbeeld als gegevens automatisch in de vooringevulde aangifte worden opgenomen of door werkgevers in de aangifte loonheffing worden verwerkt. De uitvoering wordt ingewikkelder als er weinig of geen contra-informatie beschikbaar is, de regeling conflictopwekkend kan zijn of de Belastingdienst niet de juiste expertise heeft om de toepassing van de regeling te kunnen beoordelen.

Doenlijkheid

Bij het onderdeel doenlijkheid is een inschatting gemaakt van de mate waarin het gebruik van de regeling een beroep doet op het doenvermogen van de belastingplichtige. Dit gaat onder andere over het aantal acties dat ondernomen moeten worden, de begrijpelijkheid van deze benodigde acties, de mate waarin de doelgroep professionele fiscale hulp nodig heeft, en de mate waarin de benodigde acties kunnen samenvallen met omstandigheden die het doenvermogen inperken (o.a. financiële stress en life events zoals echtscheiding, verhuizing, ziekte, en overlijdensgevallen). Hierbij is zowel gekeken naar het aantal mensen waarop de regeling betrekking heeft als de financiële en psychologische kwetsbaarheid van deze doelgroep.

2. Geen blauwdruk, wel een wenkend perspectief

Samenvatting

- Er zijn beleidsopties uitgewerkt voor negatief beoordeelde regelingen, daarbij is een integrale aanpak gekozen voor 1) ondernemerschap en ondernemingen, 2) de verlaagde btw-tarieven en 3) de eigenwoningregelingen vanwege de sterke beleidsmatige samenhang tussen regelingen.
- Een integrale aanpak geeft de mogelijkheid tot meer impactvolle verbeteringen in het stelsel met oog voor de relevante beleidscontext en samenhang.
- Ook het aanpakken van individuele regelingen leidt tot stappen in de goede richting.
- Naast een flinke vereenvoudiging voor burgers, bedrijven en de uitvoering zijn er met de uitgewerkte beleidsopties bijvoorbeeld forse tariefsverlagingen mogelijk of kunnen beleidsdoelen beter of gerichter bereikt worden door een andere vormgeving (bijvoorbeeld omvorming naar een subsidieregeling).

2.1 Algemeen: overzicht van beleidsopties met een integrale aanpak waar mogelijk

Beleidsopties zijn uitgewerkt voor fiscale regelingen die niet goed werken, ingehaald zijn door de tijd of complex zijn voor belastingplichtigen en de uitvoering. Het gaat dan om regelingen die negatief zijn beoordeeld in het ambtelijk rapport van 2023 of in nadien uitgevoerde evaluaties. Wanneer een fiscale regeling slecht scoort op één of meerdere van de criteria, ligt het voor de hand om de regeling aan te passen, dan wel af te schaffen. De uitgewerkte beleidsopties zijn te vinden in bijlage 3. Fiscale regelingen zonder negatief oordeel vallen buiten de reikwijdte van dit rapport. Voor een deel van deze fiscale regelingen geldt ook dat verbeteringen mogelijk zijn; in veel gevallen duidt een 'discutabele/onzekere' score op een onduidelijk geformuleerde doelstelling of een gebrek aan data voor duidelijke conclusies.. Dat geldt ook voor regelingen die op veel of alle criteria 'matig' scoren. Bijlage 1 bevat de scores voor alle fiscale regelingen met een nadere toelichting op de afbakening van de in dit rapport uitgewerkte maatregelen.

Bij het uitwerken van beleidsopties blijkt al snel een sterke samenhang tussen fiscale regelingen. Fiscale regelingen staan niet op zichzelf. Ze maken onderdeel uit van het belastingstelsel en zijn tegelijkertijd onderdeel van een bepaald beleidsdomein. Fiscale regelingen vormen zo een samenspel met de wet- en regelgeving en regelingen of faciliteiten aan de uitgavenkant van de begroting. Het samennemen van fiscale regelingen in clusters biedt de mogelijkheid, bij de uitwerking van de beleidsopties, voor een meer integrale visie, waarbij een bredere beleidsmatige invalshoek mogelijk is. Er is immers vaak samenhang tussen de regelingen in termen van doelstellingen of doelgroep. Op basis van deze samenhang zijn vier clusters gevormd. Tabel 1 geeft een overzicht van de nu bestaande knelpunten en de clusters met beleidsrichtingen om deze knelpunten aan te pakken.

Tabel 1 Overzicht knelpunten en beleidsrichtingen

CLUSTER	KNELPUNTEN	BELEIDSRICHTINGEN
Ondernemerschap en ondernemingen	We stimuleren het 'zijn' van ondernemer in plaats van activiteiten van bedrijven die belangrijk zijn Verschillen in belastingdruk dragen bij aan oploop zzp'ers en maken dat mensen wel of juist niet kiezen voor een bv We stimuleren ondernemers om bestelauto's te bezitten i.p.v. om te ondernemen.	➢ Afbouwen ondernemersregelingen in combinatie met lagere lasten op arbeid ➢ Lager algemeen Vpb-tarief van 24% ➢ Gericht stimuleren innovatie, financiering en investeringen ➢ Tariefkorting voor elektrische bestelauto's in de MRB *Drie (sub-)beleidsrichtingen met verschillende accenten voor meer gelijke (top)tarieven voor werknemers, ib-ondernemers en dga's:* 1. Volledig globaal evenwicht toptarieven 2. Lagere belastingdruk ib-ondernemers en winstuitkeringen dga's < € 70.000 3. Lagere belastingdruk ondernemers
Btw	Een ongeschikt instrument om herverdeling en andere beleidsdoelstellingen mee te bereiken Continue discussies en rechtszaken over de afbakening van verlaagde tarieven Fiscale stimulans voor sectoren waarvoor dat maatschappelijk eigenlijk niet wenselijk is	1. Toewerken (stapsgewijs) naar een btw-stelsel met één tarief van 18%; 2. Toewerken (stapsgewijs) naar één tarief van 21% met lagere lasten op arbeid; 3. Flinke stap naar één tarief, met alternatief beleid of behoud van enkele verlaagde tarieven
Eigen woning	De huidige eigenwoningregelingen zorgen op korte termijn voor problemen bij de Belastingdienst en is complex voor belastingplichtigen Huizenprijzen stijgen extra door fiscaal voordeel, waardoor vermogensongelijkheid tussen kopers en huurders toeneemt De fiscale stimulering leidt tot hogere hypotheekschulden met macro-economische risico's als (veel) mensen bij economische tegenwind hun hypotheek niet kunnen betalen	1. Afbouwen hypotheekrenteaftrek en loslaten 30-jaarstermijn, lagere lasten tarieven inkomstenbelasting 2. Afbouw fiscale stimulering door verhogen eigenwoningforfait en afschaffen wet Hillen, lagere tarieven inkomstenbelasting
Aanpak individuele regelingen	We geven geld uit aan doelen die we op een andere manier beter of gerichter kunnen bereiken	Afbouwen en afschaffen van regelingen Versoberen en verbeteren van regelingen

CLUSTER	KNELPUNTEN	BELEIDSRICHTINGEN
	Regelingen maken het stelsel complex voor belastingplichtigen en Belastingdienst Regelingen die zijn ingehaald door de tijd	Omvormen van regelingen waardoor ze beter of gerichter bijdragen aan maatschappelijke doelen *Opbrengsten inzetten voor bijv. verlagen lasten op arbeid en winst of andere maatschappelijke doelen*

Een integrale benadering geeft mogelijkheden voor meer impactvolle verbeteringen in het stelsel, maar ook het aanpakken van individuele regelingen leidt tot stappen in de goede richting. In het vierde cluster is geen sprake van beleidsmatige samenhang tussen regelingen en draait het meer om een 'regeling voor regeling' aanpak. Ook deze aanpak leidt (stapsgewijs) tot meer eenvoud en doelmatigheid van het stelsel en is over het algemeen eenvoudiger door te voeren dan een grotere herziening. Dat kan ook gelden voor verbeteringen van individuele regelingen binnen de uitgewerkte clusters.

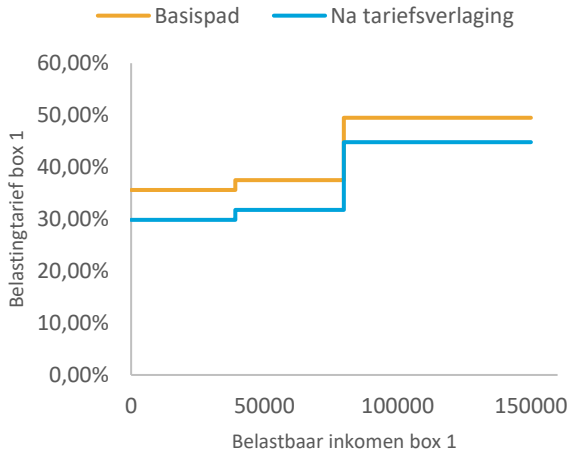
De fiscale regelingen waar veel winst te behalen is, zijn vaak maatschappelijk en politiek beladen. Wat al snel opvalt is dat een aantal regelingen die bijzonder complex of ongericht zijn juist ook het lastigst zijn om aan te passen door veel maatschappelijke en/of politieke discussie daarover. Denk aan de fiscale behandeling van de eigen woning, verlaagde btw-tarieven, de giftenaftrek of de landbouwvrijstelling. Deze regelingen kosten veel geld terwijl de doelen niet of slecht bereikt worden of zelfs achterhaald zijn. Niets doen met deze regelingen heeft daarom een hoge maatschappelijke prijs. Toch is de maatschappelijke discussie over dit soort regelingen begrijpelijk, omdat aanpassingen een flinke impact kunnen hebben op de vaak specifieke groep gebruikers van de regeling. Bij de uitwerking van beleidsopties is daarom ook gekeken naar mogelijkheden voor flankerend beleid.

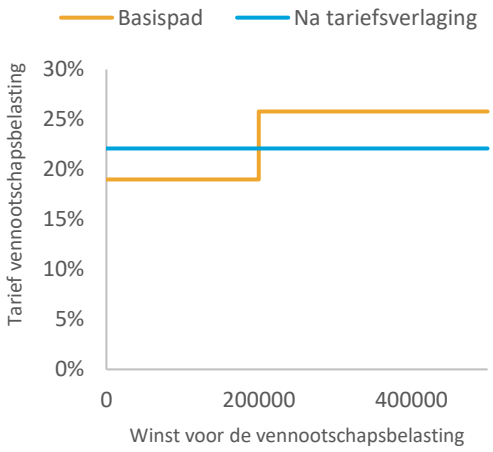
Naast vereenvoudiging voor burgers, bedrijven en de uitvoering komt er met de uitgewerkte beleidsopties veel geld beschikbaar voor bijvoorbeeld generieke tariefsverlagingen of voor andere maatschappelijke doelen. De budgettaire opbrengst van alle meest vergaande beleidsrichtingen bedraagt samen ruim 35 miljard euro (zie bijlage 2 voor een overzicht). Ter illustratie zijn in figuur 2 de effecten op de tarieven in box 1 en de Vpb opgenomen bij inzet van deze middelen voor lastenverlichting[6]. Het tarief eerste en tweede schijf van box 1 in de inkomstenbelasting gaan met 5,75% omlaag en het toptarief met 4,7% (figuur 2, links). Dat zou een ruim 5%-punt lagere gemiddelde belastingdruk in box 1 kunnen betekenen. Een alleenstaande met 50.000 euro arbeidsinkomen zou er 2.700 euro op vooruit kunnen gaan doordat zijn of haar gemiddelde belastingdruk met 5,5% daalt. Naast het verlagen van de inkomstenbelasting zou het Vpb-tarief verlaagd kunnen worden van 25,8% naar 22,1% (figuur 2, rechts).

[6] Voor de berekeningen is de aanname gedaan dat van de totale opbrengst van 35 miljard euro 29 miljard teruggaat naar de inkomstenbelasting en 6 miljard naar de vpb. Dit is gebaseerd op de beleidsrichtingen, waarbij de terugsluis voornamelijk gericht is op de inkomstenbelasting.

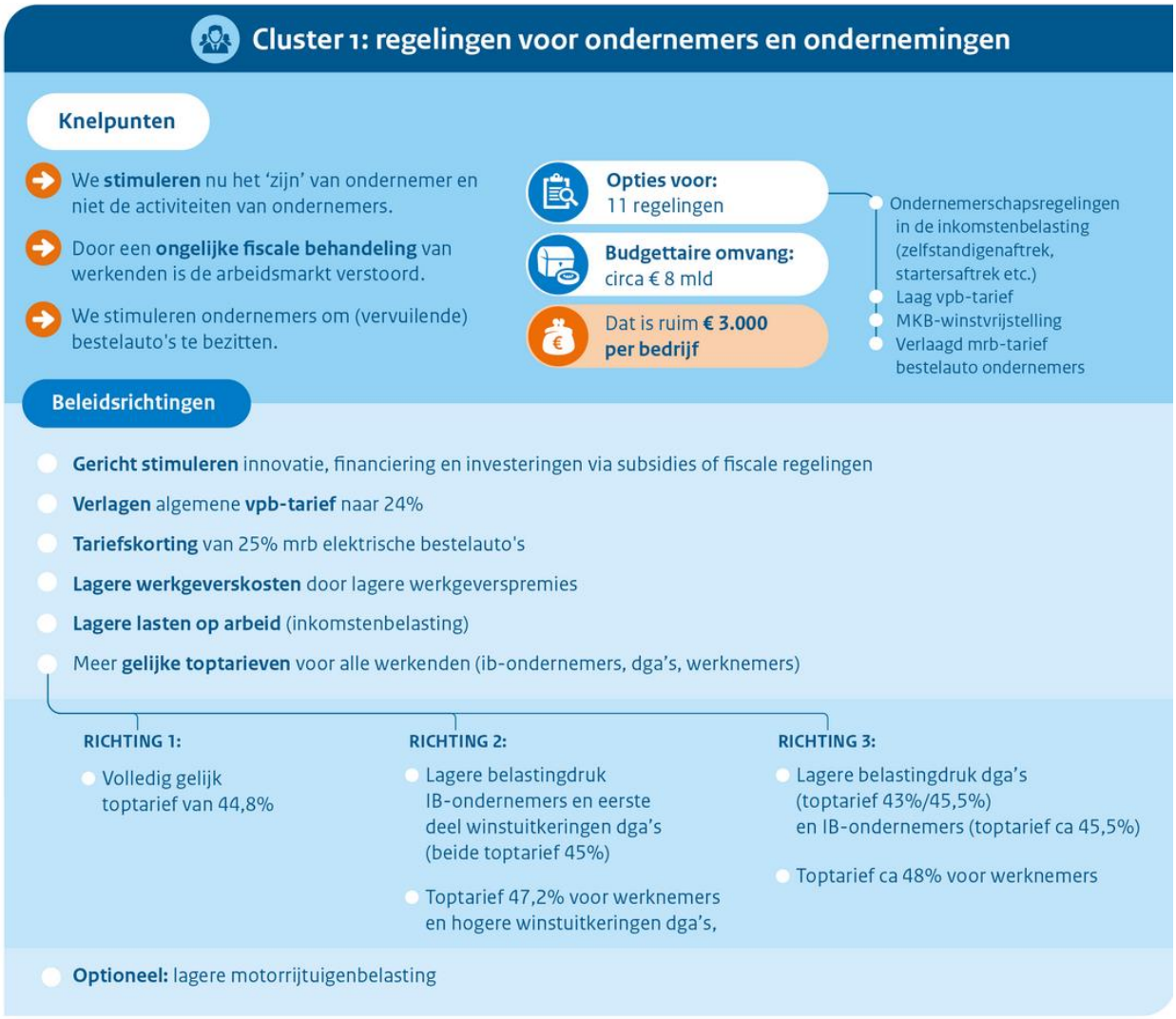
Een stelsel met minder uitzonderingen betekent naast de maatschappelijke winst ook dat bepaalde groepen hun voordeel verliezen en er – zonder ander instrumentarium – minder ruimte is voor gericht beleid. Tegenover de hiervoor genoemde tariefsverlagingen staat ook dat prijzen kunnen stijgen doordat de btw hoger uitvalt, dat lage winsten hoger belast worden en dat verschillende aftrekposten verdwijnen. Het uiteindelijke effect op individuele burgers hangt af van hun persoonlijke situatie, bijvoorbeeld of zij een koophuis hebben, ondernemer zijn in de inkomstenbelasting (of juist via een bv), de hoogte van de winsten en hoe hun uitgavenpatroon eruitziet. Lagere lasten op arbeid en winst dragen bij aan een hogere economische groei en welvaart voor Nederland.

Figuur 2 Belastingtarieven box 1 (links) en vpb (rechts) voor en na tariefsverlaging





2.2 Beleidsopties ondernemers en ondernemingen



Samenvatting

- De fiscale ondernemerschapsregelingen zijn veelal ongericht en leiden niet tot de gewenste positieve (maatschappelijk) effecten. Het gaat om bijvoorbeeld de zelfstandigenaftrek, maar ook het lage Vpb-tarief en het verlaagde MRB-tarief voor bestelauto's van ondernemers.
- De ondernemerschapsregelingen zorgen voor een fiscaal verschillende behandeling van werkenden, wat een verstorend effect heeft op de arbeidsmarkt.
- De beleidsrichtingen gaan alle uit van het afschaffen en hervormen van de huidige regelingen. Langs deze lijnen is het mogelijk om werkenden gelijker te belasten, één Vpb-tarief van 24% te hanteren en lagere lasten op arbeid (voor werkgevers en werknemers) te realiseren. Daarnaast zijn een verschuiving naar gerichter stimuleren van ondernemersactiviteiten met de focus op positieve maatschappelijke effecten en een korting in de MRB voor elektrische bestelauto's onderdeel van alle beleidsrichtingen.
- De drie beleidsrichtingen kennen verschillende accenten als het gaat om het naar elkaar toebrengen van tarieven voor werkenden en ondernemers: 1) een volledig gelijk gecombineerd toptarief voor alle werkenden, 2) een lager tarief over het eerste deel van

de winstuitkeringen in box 2 en voor IB-ondernemers of 3) een (iets) lagere belastingdruk voor alle ondernemerswinsten dan voor werknemers.
- Optioneel is een terugsluis van de hogere MRB op bestelauto's van ondernemers binnen het mobiliteitsdomein, bijvoorbeeld door een lagere MRB.

Binnen het fiscale stelsel zijn verscheidene regelingen gericht op het stimuleren van ondernemerschap en ondernemingen. Het doel van deze regelingen is het stimuleren van maatschappelijke spill-overs van ondernemerschap, zoals additionele werkgelegenheid, kapitaalinvesteringen en innovatie**.** Het gaat dan om de ondernemerschapsfaciliteiten in de inkomstenbelasting, namelijk de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek, de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, de meewerkaftrek, de willekeurige afschrijving voor starters, de stakingsaftrek,de MKB-winstvrijstelling en de terbeschikkingstellingvrijstelling.[7] Maar ook het verlaagde Vpb-tarief en het verlaagde motorrijtuigenbelasting tarief voor bestelauto's van ondernemers.

Uit recente evaluaties[8] van deze regelingen blijkt dat ze veelal ongericht zijn en (zeer) beperkt samenhangen met het stimuleren van maatschappelijke spill-overs. De stakingsaftrek en meewerkaftrek kennen in het geheel geen actueel doel meer. Ook geldt dat de ondernemerschapsregelingen veel vragen van de Belastingdienst, met name door de beoordeling van het urencriterium waaraan ondernemers moeten voldoen (zie box hieronder). Met uitzondering van de MKB-winstvrijstelling zijn de uitvoeringskosten voor de regelingen relatief hoog.[9] Tot slot dragen de regelingen bij aan verschillen in belastingdruk tussen verschillende typen werkenden. Al langer wordt in rapporten voorgesteld om deze regelingen met een voorspelbaar tijdpad af te bouwen.[10]

Urencriterium ondernemers

Ondernemers moeten voldoen aan een urencriterium om aanspraak te maken op verschillende ondernemerschapsregelingen zoals de zelfstandigenaftrek. Een ondernemer voldoet aan dit criterium als hij of zij minimaal 1.225 uur per kalenderjaar aan een of meer ondernemingen besteedt. Ondernemers moeten het aantal gewerkte uren als ondernemer bijhouden, wat een flinke administratieve last kan zijn. Voor de startersaftrek bestaat een verlaagd urencriterium. De controle op het urencriterium is bewerkelijk: aan de hand van een papieren werkelijkheid (de administratie) moet de Belastingdienst zich een oordeel vormen over de feitelijke tijdsbesteding van de ondernemer. Waar op voorhand wel duidelijk is dat iemand voltijds met zijn of haar onderneming bezig is geweest, hoeft dat niet een groot probleem te zijn. Dit wordt anders in situaties waarin iemand bijvoorbeeld parttime onderneemt, of slechts een gedeelte van het jaar. Dit maakt de regeling voor de Belastingdienst (en ondernemers) complex. Het is handmatig werk en vergt een menselijke beoordeling. Voor zowel ondernemers als de Belastingdienst kan het loslaten van het urencriterium forse complexiteitsreductie betekenen.

[7] In de Voorjaarsnota 2025 is het voornemen opgenomen om de meewerk- en stakingsaftrek af te bouwen en af te schaffen, ter dekking van een nieuwe fiscale regeling werknemersopties voor startups en scale-ups.
[8] *Evaluatie Fiscale ondernemerschapsregelingen*, SEO, 2024.
[9] De MKB-winstvrijstelling is niet gekoppeld aan het urencriterium.
[10] 'In wat voor land willen wij werken?' Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap), 2020.

Ongelijke (effectieve) (top)tarieven voor werkenden zorgen voor een verstoring van de arbeidsmarkt. Bij de invoering van het huidige belastingstelsel in 2001 waren de (effectieve) toptarieven voor de verschillende typen werkenden (werknemers, IB-ondernemers en dga's) ongeveer gelijk, dat wordt ook wel 'globaal evenwicht' in de belastingdruk op de verschillende soorten werkenden genoemd. De verschillende toptarieven zijn in de afgelopen jaren uit elkaar gegroeid door beleidskeuzes die niet zijn gemotiveerd vanuit het globaal evenwicht. Deze ongelijke fiscale behandeling van werkenden vormt een verstoring van de arbeidsmarkt. Dit heeft bijvoorbeeld bijgedragen aan de uitzonderlijk sterke stijging van het aantal zzp'ers waarvan een deel in economische zin eigenlijk werknemer is. De afgelopen jaren zijn de (effectieve) toptarieven dichter bij elkaar gebracht, maar er zijn nog steeds verschillen. Overigens is het bezien vanuit de economische theorie vooral de gemiddelde belastingdruk die van invloed is op de keuze van ondernemers tussen de verschillende rechtsvormen. Het vergelijken van de gemiddelde druk vergt echter een groot aantal aannames bijvoorbeeld over arbeidsongeschiktheidsverzekeringen of pensioenafdrachten, die meteen de variatie binnen de groep ondernemers weerspiegelen. Ook zijn voor een goede vergelijking aannames nodig over welk deel van het inkomen van dga's inkomen uit arbeid betreft en welk deel inkomen uit kapitaal. Dga's hebben anders dan werknemers mogelijkheden om hierin te schuiven en eveneens de keuze om winstuitkering en daarmee box 2 belasting uit te stellen. Tot slot loopt de gemiddelde belastingdruk geleidelijk op met het inkomen, waardoor er t geen logisch ijkpunt is. Daarom vormt de marginale druk van oudsher het uitgangspunt bij analyses van het 'globaal evenwicht' sinds de introductie van de Wet Inkomstenbelasting 2001. Als de marginale druk niet vergelijkbaar is, zal dat zeker voor de gemiddelde druk niet zo zijn.

Het lage Vpb-tarief kent geen duidelijke onderbouwing en draagt slechts beperkt bij aan ondersteuning van het mkb. Dat is vastgesteld bij de evaluatie van de regeling.[11] Uitgaande van het doel 'ondersteuning van het mkb' is het lage Vpb-tarief beperkt doeltreffend en ondoelmatig, omdat circa 45%-60% van het belastingvoordeel neerslaat bij bedrijven buiten de doelgroep. Ook komt circa 25% van het belastingvoordeel van het lage Vpb-tarief terecht bij de 1% meest vermogende huishoudens. Het lage Vpb-tarief draagt dus niet bij aan een heffing naar draagkracht en vergroot daarmee indirect ook de inkomens– en vermogensverschillen tussen huishoudens.

Het verlaagde MRB-tarief voor bestelauto's van ondernemers maakt niet het ondernemen zelf, maar het *bezit* van een bestelauto fiscaal aantrekkelijk. Dat volgt uit het onderscheid dat deze regeling maakt tussen ondernemers en particulieren in het autodomein. Als ondernemers in het kader van hun bedrijfsvoering een keuze hebben tussen een personen- en bestelauto kan dit verlaagde MRB-tarief doorslaggevend zijn voor de keuze van een bestelauto. Momenteel is 90% van de bijna 1 miljoen bestelauto's op de Nederlandse weg in het bezit van een ondernemer en gaat het veelal nog om fossiel aangedreven bestelauto's. In de evaluatie van deze regeling wordt daarom geadviseerd om het verlaagde MRB-tarief voor bestelauto's van ondernemers te vervangen door beleid dat bijdraagt aan maatschappelijk belangrijke activiteiten van ondernemers zonder negatieve effecten voor het milieu.[12]

[11] Evaluatie verlaagd tarief in de vennootschapsbelasting, CPB, 2024.
[12] Evaluatie bijzondere regelingen MRB en BPM, SEO, *pdf*

Beleidsopties

Door alle werkenden meer hetzelfde te belasten en gewenste activiteiten van ondernemers gerichter te stimuleren nemen (fiscale) verstoringen af. De bestaande focus op het simpelweg 'zijn' van een ondernemer voldoet niet. Dit leidt juist tot verschillen in behandeling tussen verschillende soorten werkenden. In alle drie de uitgewerkte beleidsrichtingen gaat de belasting op arbeid omlaag, is sprake van één Vpb-tarief van 24%, worden de ondernemerschapsregelingen in de winstsfeer gefaseerd afgebouwd[13][14] en gaat de MRB op bestelauto's van ondernemers geleidelijk naar hetzelfde niveau als voor particulieren. Voor elektrische bestelauto's komt een tariefkorting in de MRB. Tot slot zijn in de uitgewerkte beleidsrichtingen middelen beschikbaar voor het intensiveren van meer gerichte regelingen voor ondernemers en bedrijven, wat nog nadere uitwerking verdient.

Afschaffing van het urencriterium voor de ondernemersregelingen betekent een forse complexiteitsreductie voor zowel ondernemers als de Belastingdienst. Dat ligt in het verlengde van het gefaseerd afbouwen van de ondernemersregelingen in de winstsfeer.[15] Ondernemers hoeven dan niet langer het aantal gewerkte uren als ondernemer bij te houden. De voor de Belastingdienst bewerkelijke, handmatige controle op het urencriterium behoort dan ook tot het verleden.[16]

Het verlagen van het algemene Vpb-tarief naar 24% is goed voor het fiscale vestigingsklimaat. Het huidige lage tarief is beperkt doeltreffend, maar leidt wel tot (maatschappelijke) kosten. Verlagen van het algemene Vpb-tarief zal de belastingdruk op het winstinkomen van veel ondernemingen met reële economische activiteiten verlagen, dit kan werken als positieve stimulans voor meer investeringen.

Een forse verlaging van de belasting op arbeid is mogelijk. In alle drie de beleidsrichtingen is een verlaging van de belasting op arbeid uitgewerkt. Enerzijds door lagere effectieve (top)tarieven in box 1 en anderzijds door lagere premies voor de werknemersverzekeringen. Het verlagen van de lasten op arbeid is direct of indirect goed voor ondernemers en het mkb. Het verlagen van de werkgeverslasten (aof-premie[17], beide tarieven) zorgt direct voor lagere loonkosten. Ook het verlagen van de tarieven in de inkomstenbelasting heeft een gunstig effect voor o.a. het mkb. Lagere lasten op arbeid leiden tot een toename van het arbeidsaanbod en hebben een drukkend effect op de (bruto) lonen. Bovendien zijn ondernemers ook werkenden, dus ze profiteren ook zelf als persoon van lagere lasten op arbeid. In de drie beleidsrichtingen (illustratief) zijn verschillende mogelijkheden geschetst als het gaat om de omvang en samenstelling van de lastenverlichting op arbeid.

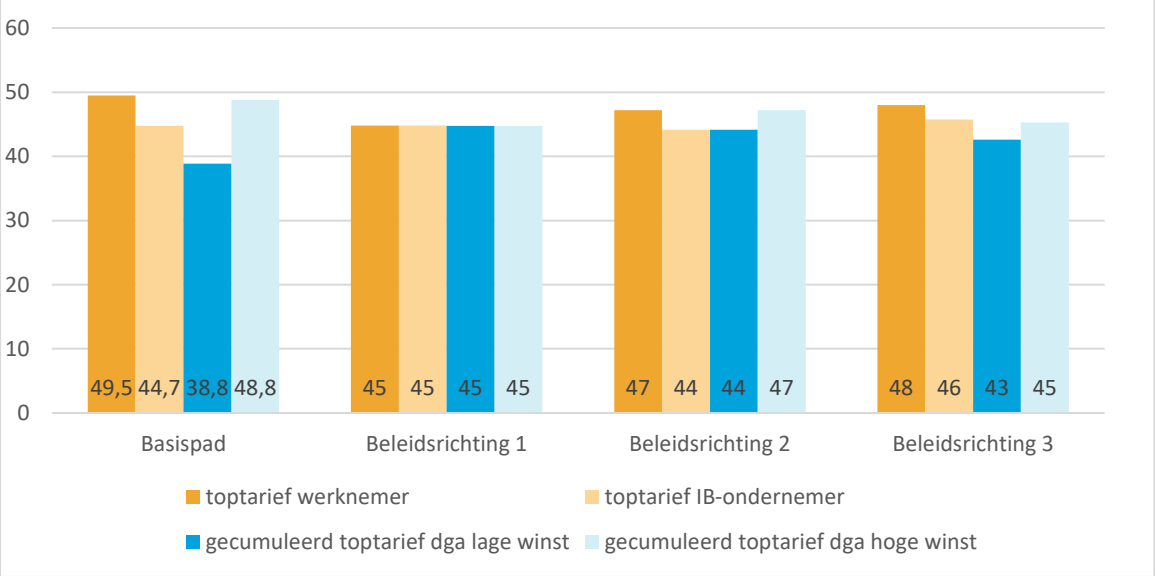
Een tariefkorting in de MRB van 25% voor elektrische bestelauto's draagt bij aan de verduurzaming van het bestelauto-wagenpark. Voor elektrische personenauto's geldt in de periode 2026-2029 een korting in de MRB van 25%. Door daar in alle varianten voor bestelauto's bij aan te sluiten ontstaat er aanvullend op de lage CO_2-afhankelijke bpm een extra prikkel om voor een elektrische bestelauto te kiezen.[18]

[13] In de Voorjaarsnota 2025 is het voornemen om de meewerk- en stakingsaftrek af te bouwen en af te schaffen reeds opgenomen, ter dekking van een nieuwe fiscale regeling werknemersopties voor startups en scale-ups.
[14] De MKB-winstvrijstelling blijft in een deel van de varianten bestaan, zie ook tabel 2. Ook de S&O-aftrek blijft bestaan, deze is in tegenstelling tot de andere ondernemersregelingen niet negatief beoordeeld.
[15] De S&O aftrek blijft in deze beleidsrichtingen bestaan, maar zonder het urencriterium.
[16] Ook buiten de inkomstenbelasting wordt het urencriterium gehanteerd, bijvoorbeeld bij het besluit bijstandverlening zelfstandigen. Of (volledige) afschaffing van het urencriterium haalbaar is vergt daarom nader onderzoek.
[17] De premie die werkgevers betalen ten behoeve van het Arbeidsongeschiktheidsfonds.
[18] Net als bij de tariefkorting voor personenauto's ligt het gebruik van een horizonbepaling voor de hand, daar is bij de ramingen voor deze beleidsrichtingen vanuit gegaan.

Uitgaande van budgetneutraliteit zou daarbij in alle beleidsopties nog 300 miljoen euro beschikbaar zijn voor het intensiveren van meer gericht beleid. Bijvoorbeeld met regelingen voor ondernemers en ondernemingen die innovatie bevorderen (via de forfaitaire regeling voor het mkb in de innovatiebox of de WBSO), duurzame investeringen aanjagen via de Energie-investeringsaftrek (EIA) of de Milieu-investeringsaftrek (MIA) of de toegang tot financiering voor bepaalde kleine bedrijven verbeteren (via Qredits of de Borgstelling mkb-kredieten).

Er zijn verschillende keuzes mogelijk als het gaat om het dichter bij elkaar brengen van de (effectieve) toptarieven voor werknemers en ondernemers. De onderstaande grafiek toont voor de huidige situatie en de drie beleidsrichtingen de (gecombineerde) toptarieven van werknemers, van IB-ondernemers en van dga's. Deze liggen dichter bij elkaar dan in het basispad, waarbij verschillende accenten worden gelegd die hieronder nader worden toegelicht. In alle drie de beleidsrichtingen gaat het toptarief in box 1 omlaag, met respectievelijk -4,7%-punt, -2,3%-punt en -1,5%-punt. Tabel 2 bevat de parameters van de verschillende beleidsrichtingen.

Figuur 3 *Toptarieven basispad en beleidsrichtingen*[19]



Tabel 2 Parameters beleidsrichtingen

	Basispad	Beleidsrichting 1	Beleidsrichting 2	Beleidsrichting 3
Vpb verlaagd tarief	19,0%	24,0%	24,0%	24,0%
Vpb-tarief	25,8%			
Toptarief box 1	49,5	44,8	47,2	48,0
AOF-premie mkb	6,41%	6,15%*	6,15%*	6,11%
AOF-premie grootbedrijf	7,52%	7,26%*	7,26%*	7,23%
Box 2 laag	24,5%	27,3%	26,5%	24,5%
Box 2 hoog	31,0%		30,5%	28,0%
MKB-winstvrijstelling[20]	12,7%	0,0%	8,2%	6%

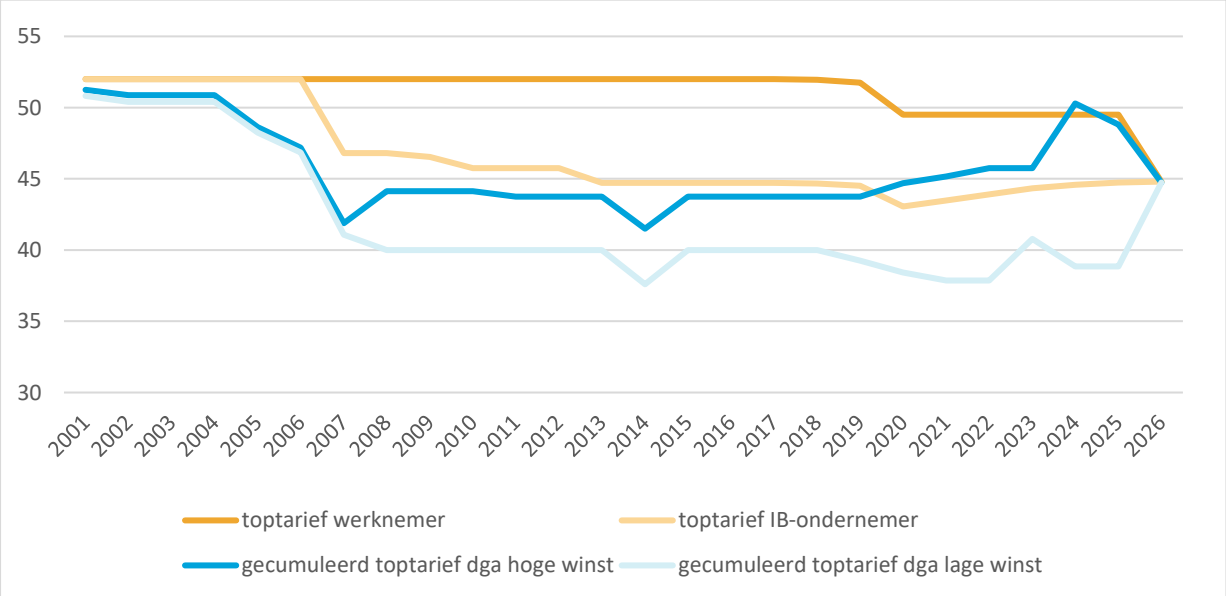
[19] Voor dga's laten we standaard de combinaties laag tarief vpb + hoog tarief box 2 en hoog tarief vpb + hoog tarief box 2 zien. In dit figuur is het lage vpb-tarief gecombineerd met het lage tarief in box 2 ("dga lage winst").
[20] De terbeschikkingsvrijstelling (nu 12,0%) wordt in deze varianten gelijkgeschakeld aan de mkb-winstvrijstelling.

	Basispad	Beleidsrichting 1	Beleidsrichting 2	Beleidsrichting 3
MRB bestelauto	Generieke korting	Korting van 25% voor EV	Korting van 25% voor EV	Korting van 25% voor EV
Optioneel: Verlaging MRB-tarieven**	nvt	-12%	-12%	-12%[21]

** De tariefsverlaging loopt op tot -0,26%/-0,3%-punt in de structurele situatie, zie bijlage 2 voor een nadere toelichting en de budgettaire effecten.*
*** Gegeven de nauwe relatie met het mobiliteitsdomein. De keuze hiervoor betekent dat één of meerdere van de andere parameters niet of minder verlaagd kunnen worden.*

Beleidsrichting 1 gaat uit van 1 (gecombineerd effectief) toptarief voor alle werkenden van 44,8%. Daarmee is het toptarief voor werknemers, IB-ondernemers en dga's gelijk en wordt dus een globaal evenwicht bereikt. Het op uniforme wijze belasten van arbeidsinkomsten past bij het advies van de Commissie Regulering van Werk[22]. Bij de directe uitkering van de winst door een dga is de gecombineerde belastingdruk van de vennootschapsbelasting en het geüniformeerde box 2-tarief gelijk aan het effectieve toptarief voor werknemers en IB-ondernemers. Deze beleidsrichting leidt zo tot vereenvoudiging en minder fiscaal gedreven keuzes en belastingarbitrage. Tegelijkertijd blijven ondernemers een aparte positie innemen door de aftrekbaarheid van (bedrijfsmatige) kosten en geldt dat een dga het uitkeren van winst en daarmee de heffing van inkomstenbelasting in box 2 kan uitstellen. In deze beleidsrichting gaat de belasting op arbeid met bijna 3 miljard euro omlaag, waarbij de nadruk ligt op de inkomstenbelasting (-2,2 miljard euro). Figuur 2.2.1 toont de toptarieven zoals ze uitkomen in deze beleidsrichting, hiervoor is illustratief uitgegaan van 2026. Een nadeel is dat mogelijk de prikkel om winst uit te keren voor ab-houders kleiner wordt doordat het huidige tariefverschil in box 2 vervalt en het box 2 tarief hoger komt te liggen dan het huidige lage tarief van 24,5%. Ook vermindert de verlaging van het toptarief van box 1 de progressie in het stelsel. Dat hangt uiteindelijk ook af van de exacte vormgeving en een mogelijke combinatie met andere beleidswijzigingen.

Figuur 4 Toptarieven variant 1*

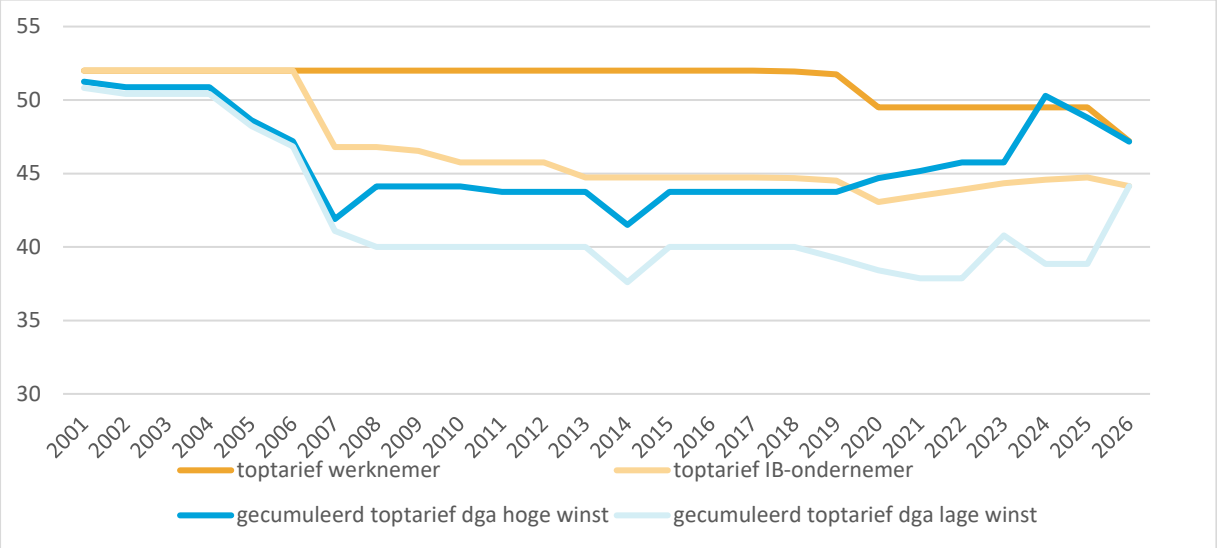


[21] Op basis van de structurele opbrengst van de afschaffing van het verlaagde MRB tarief op bestelauto's van ondernemers.
[22] Kamerstukken II, 2019-2020, 29 544 nr. 970

** Voor dga's laten we standaard de combinaties laag tarief vpb + hoog tarief box 2 en hoog tarief vpb + hoog tarief box 2 zien. In deze figuur is het lage vpb-tarief gecombineerd met het lage tarief in box 2 ("dga lage winst").*

Beleidsrichting 2 stimuleert het uitkeren van winsten in box 2 en kent een lagere belastingdruk voor door dga's uitgekeerde winsten tot 70.000 euro en voor winsten van IB-ondernemers. In beleidsrichting 2 is het (gecombineerde) toptarief voor IB-ondernemers en (uitgekeerde) winsten van dga's tot circa 70.000 euro 44%. Door de twee tarieven in box 2 ontstaat er een prikkel om elk jaar een deel van de winst uit te keren. Dit is een voordeel ten opzichte van variant 1, maar gaat (iets) ten koste van het daar bereikte globaal evenwicht. Het marginale (effectieve) toptarief van IB-ondernemers komt iets lager uit ten opzichte van de huidige situatie. Het gecombineerde toptarief op het inkomen van een dga met winst tot 70.000 euro komt met 44% hoger uit dan de huidige situatie, zodat in deze beleidsrichting dit verschil tussen een dga en IB-ondernemer wordt weggenomen. Bij hogere (uitgekeerde) winsten komt het gecombineerde marginale (effectieve) toptarief van een dga hoger uit dan het toptarief van een IB-ondernemer en is gelijk aan het toptarief (47%) van werknemers. De verlaging van de lasten op arbeid is in deze beleidsrichting iets minder omvangrijk met 1,8 miljard euro, waarvan 1,1 miljard euro via de inkomstenbelasting. Ook deze beleidsrichting leidt tot vereenvoudiging en minder fiscaal gedreven keuzes, maar in mindere mate dan beleidsrichting 1. Omdat onder andere de MKB-winstvrijstelling blijft bestaan, blijft er een verschil tussen het toptarief van ondernemers en werknemers. De toptarieven die volgen uit deze beleidsrichting zijn te vinden in onderstaand figuur.

Figuur 5 Toptarieven beleidsrichting 2*

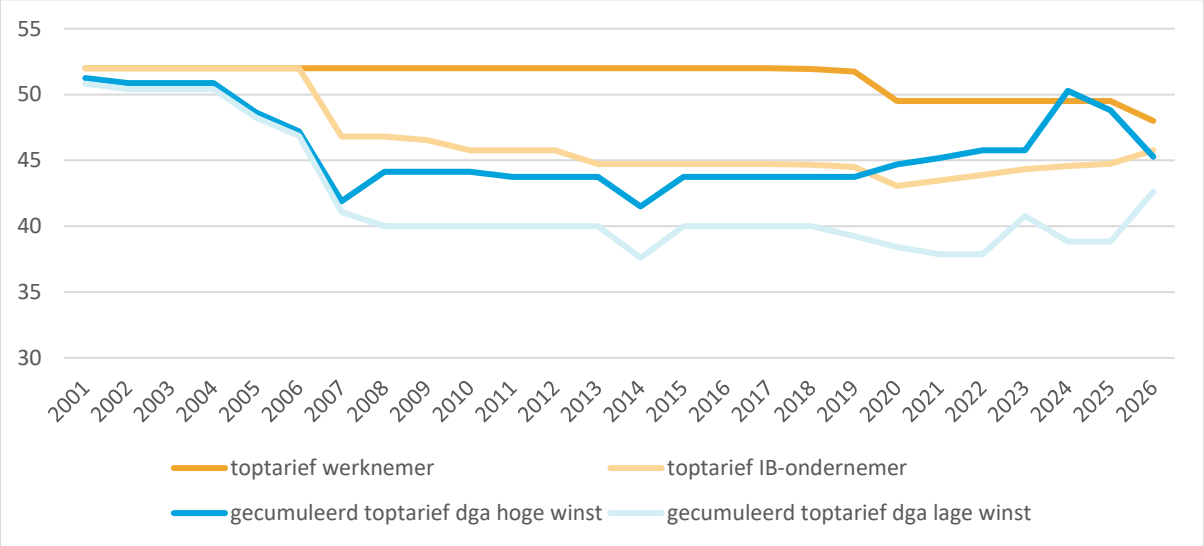


** Voor dga's laten we standaard de combinaties laag tarief vpb + hoog tarief box 2 en hoog tarief vpb + hoog tarief box 2 zien. In dit figuur is het lage vpb-tarief gecombineerd met het lage tarief in box 2 ("dga lage winst").*

In beleidsrichting 3 worden de verschillende vormen van ondernemen (iets) lager belast dan werknemers. In deze variant liggen de toptarieven voor ondernemers (iets) lager dan voor werknemers. Het globaal evenwicht verbetert duidelijk ten opzichte van het basispad, maar in iets mindere mate dan in varianten 1 en 2. Het toptarief van de IB-ondernemer is ongeveer gelijk aan het toptarief van een ondernemer in box 2 (beide circa 45%).
Ondernemers kennen specifieke uitdagingen zoals het zelf regelen van pensioen en zij lopen meer risico. Het lagere toptarief voor ondernemers ten opzichte van werknemers in deze variant

weerspiegelt een eventuele *politieke* voorkeur om ondernemers hierin tegemoet te komen. Deze optie draagt bij aan rechtsvormneutraliteit door ondernemerschap in de IB en in box 2 meer gelijk te belasten (net zoals in beleidsrichting 1). Tegelijkertijd blijft het lage box 2 tarief behouden vanwege de prikkel om elk jaar een deel van de winst uit te keren.

Figuur 6 Toptarieven beleidsrichting 3*



** Voor dga's laten we standaard de combinaties laag tarief vpb + hoog tarief box 2 en hoog tarief vpb + hoog tarief box 2 zien. In dit figuur is het lage vpb-tarief gecombineerd met het lage tarief in box 2 ("dga lage winst").*

De hogere MRB op bestelauto's van ondernemers kan ook worden teruggesluisd binnen het mobiliteitsdomein. Ter illustratie is in tabel 2 een algemene verlaging van de MRB-tarieven opgenomen. Deze tarieven zouden met 12% omlaag kunnen. Bij deze invulling is er minder ruimte voor tariefsverlagingen in de werkgeverspremies, inkomstenbelasting of Vpb.[23] Het inzetten van de met het verlaagde MRB-tarief op bestelauto's gemoeide middelen verdient nadere uitwerking en zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een envelop voor (fiscale) verduurzaming van het wagenpark.

[23] Bijvoorbeeld de structurele verlaging van de werkgeverspremies met -0,26%/-0,3%-punt valt in dat geval 0,22%-punt lager uit.

2.3 Beleidsopties verlaagde btw-tarieven

Samenvatting

- Het verlaagde btw-tarief is ongericht in het ondersteunen van minder draagkrachtigen en in algemene zin een ongeschikt instrument om beleidsdoelen te bereiken.
- Verschillende btw-tarieven zorgen voor complexiteit en hogere uitvoeringslasten door continue rechtszaken en discussies over afbakening.
- Een aantal verlaagde tarieven is achterhaald en bij andere verlaagde tarieven geldt dat een alternatieve invulling, zoals een subsidieregeling, mogelijk hetzelfde doel bereikt tegen lagere kosten.
- Er worden drie beleidsrichtingen geschetst: het (stapsgewijs) volledig uniformeren van de btw op een binnen de btw budgetneutraal tarief; het (stapsgewijs) volledig uniformeren van de btw op 21% en de opbrengst volledig terugsluizen via andere belastingmiddelen; en het gedeeltelijke uniformeren van de btw en inzetten op alternatieve instrumenten.

Het verlaagde btw-tarief is een ongericht instrument om de belastingdruk voor minder draagkrachtigen te verminderen[24]**.** Dit laatste was de primaire doelstelling van het verlaagde btw-tarief bij invoering van het twee-tarievenstelsel. De ongerichtheid komt met name doordat alle inkomensgroepen – niet alleen minder draagkrachtigen - baat hebben bij het verlaagde btw-tarief. Uit de evaluatie van de verlaagde btw-tarieven in 2023 volgt dat de 50% meest draagkrachtige huishoudens twee keer zo veel gebruikmaken van de verlaagde btw als de 50% minst draagkrachtige huishoudens[25].

[24] Zie bijvoorbeeld CD/KIPF (2014), The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing, Paris. Raadpleegbaar via *https://doi.org/10.1787/9789264224520-en*.

[25] Bijlage bij Kamerstukken II 2022/2023, 32 140, nr. 151.

Ook voor het bereiken van andere beleidsdoelen is het verlaagde btw-tarief over het algemeen een ondoelmatig instrument. Naast de primaire doelstelling zijn er in Nederland in de loop van de tijd verschillende posten onder het verlaagde btw-tarief gebracht met diverse beleidsdoelstellingen. Voorbeelden zijn: het verlaagde tarief op personenvervoer met als doel het stimuleren van OV (*bemoeigoederen*[26]) en het verlaagde tarief op arbeidsintensieve diensten om de werkgelegenheid binnen deze sectoren te ondersteunen. Door introductie van nieuwe posten zijn er meerdere beleidsdoelstellingen verbonden aan het nieuwe verlaagde tarief. Deze doelstellingen zijn vaak niet goed geoperationaliseerd en daarmee lastig toetsbaar op doeltreffendheid en doelmatigheid. Uit de evaluatie van 2023 blijkt dat het verlaagde btw-tarief waarschijnlijk geen doelmatig instrument is om de consumptie van bemoeigoederen te stimuleren, onder andere doordat het moeilijk is om producten en diensten die gestimuleerd moeten worden goed af te bakenen. Ook voor het stimuleren van werkgelegenheid blijkt het verlaagde btw-tarief niet doelmatig, de kosten voor het creëren van een baan liggen soms hoger dan het inkomen dat aan deze baan gekoppeld is.

Daarnaast leiden verschillende btw-tarieven in algemene zin tot complexiteit en discussies over de afbakening en juridische procedures. Het is vaste jurisprudentie dat uitzonderingen op toepassing van het algemene btw-tarief eng en beperkt moeten worden uitgelegd. Dit vraagt bij tariefvragen om een scherpe afbakening van het product of de dienst. Hieraan tegengestelde krachten zijn de eis van fiscale neutraliteit en het leerstuk van de samengestelde prestatie. Bij de fiscale neutraliteit moeten producten of diensten die voor de modale consument vergelijkbaar zijn voor de btw op eenzelfde manier worden belast. Bij het leerstuk van de samengestelde prestatie kan een product of dienst die op zichzelf bezien niet kwalificeert voor het verlaagde btw-tarief door een combinatie met een product of dienst die daarvoor wel kwalificeert worden meegetrokken onder het verlaagde btw-tarief. Denk hierbij aan een tijdschriftabonnement (9% btw) met een welkomstgeschenk (21% btw) of deelname aan een obstacle run (9%) met een wedstrijdshirt (21%). Door de eis van de enge uitleg en de daarop tegengestelde krachten is het voor de Belastingdienst en ondernemers soms onduidelijk of bepaalde (combinaties van) goederenleveringen of diensten onder het verlaagde btw-tarief vallen. Dit leidt tot hogere uitvoeringslasten in verband met bijvoorbeeld vooroverleg en bezwaar- en beroepsprocedures.

Katheters in de btw

Met het begrip katheter werd ooit enkel gedoeld op urinekatheters. In het medische spraakgebruik heeft de term inmiddels echter veel breder ingang gevonden en valt daaronder bijvoorbeeld geavanceerde operatieapparatuur. Dit leidt tot veel discussie in relatie tot het toepassen van het verlaagde btw-tarief, zodat de Belastingdienst daarover standpunten naar buiten brengt. Op grond daarvan is het verlaagde btw-tarief alleen van toepassing voor zover andere functies van de katheter bijkomstig zijn aan de (primaire) transportfunctie. Op het grensvlak leidt dat vervolgens weer tot discussies wanneer een andere functie bijkomstig of juist meer dan bijkomstig is. Zo wordt het meten van de lichaamstemperatuur naast het afvoeren van urine door de Belastingdienst een bijkomstige functie geacht, terwijl een voor de juiste werking van het hulpmiddel essentiële snij- of prikfunctie juist meer dan bijkomstig is. In het laatste geval is het verlaagde tarief dus niet

[26] Goederen of diensten waarvan de overheid vindt dat mensen er meer van zouden moeten consumeren dan ze op basis van hun eigen voorkeur of marktwerking zouden doen. Dit komt vaak doordat mensen de voordelen ervan onderschatten of de positieve externe effecten niet volledig meenemen in hun beslissingen.

van toepassing. Herstel, onderhoud en verhuur van katheters vallen wel weer onder het verlaagde tarief.

Bij de uitwerking van beleidsopties moet rekening gehouden worden met onderliggende doelstellingen van de verlaagde tarieven. Een van de aanbevelingen uit de recente evaluatie is om kritisch te evalueren of de doelen van het verlaagde btw-tarief (nog) relevant zijn. De eerste stap hierbij is om te kijken of er een goed onderbouwde reden tot overheidsingrijpen is. Voor het primaire doel is de reden voor overheidsingrijpen goed onderbouwd, namelijk het verlagen van de fiscale druk op minder draagkrachtigen en het ondersteunen van de basisbehoeften. Er zijn ook posten onder het verlaagde tarief met een alternatieve doelstelling die goed zijn onderbouwd. Denk aan het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden (stimuleren energiebesparing) en het verlaagde btw-tarief op personenvervoer (ondersteunen en stimuleren openbaar vervoer).

Voor een aantal verlaagde tarieven is overheidsingrijpen minder goed onderbouwd. Voor sierteeltproducten en voor arbeidsintensieve diensten in het algemeen geldt dat stimulering van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt geen goede reden is voor overheidsingrijpen gelet op aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast is bijvoorbeeld het lage tarief voor onderhoudswerkzaamheden (schilderen, stukadoren, behangen) ooit ingevoerd voor het bestrijden van de crisis op de woningmarkt een decennium geleden. Deze doelstelling sluit niet meer goed aan bij de huidige problemen op de woningmarkt. Dat doelstellingen achterhaald zijn neemt niet weg dat het verlaagde btw-tarief voor veel sectoren al lange tijd een gegeven is en bedrijven en burgers daarop zijn ingesteld. Bij de verschillende beleidsrichtingen hieronder wordt daar nader op ingegaan. De tabel hieronder geeft voor de verschillende posten van het verlaagde btw-tarief aan in welke categorie zij vallen qua doelstelling(en).

Tabel 3 Drie categorieën doelstellingen verlaagde btw-tarief

1. **Posten van het verlaagde tarief gericht op primaire doelstelling: verlagen fiscale druk minder draagkrachtigen en ondersteunen basisbehoeften**	2. **Posten van het verlaagde tarief met alternatieve doelstellingen en goede onderbouwing overheidsingrijpen**	3. **Posten van het verlaagde tarief met alternatieve doelstellingen en geen of minder goede onderbouwing overheidsingrijpen**
Voedingsmiddelen en water	Isolatiewerkzaamheden	Schilderen, stukadoren en behangen
Genees- en hulpmiddelen	Reparatiewerkzaamheden	Schoonmaakwerkzaamheden
	Personenvervoer	Kappersdiensten
	Culturele goederen en diensten (inclusief sport)	Sierteelt

De hieronder geschetste beleidsrichtingen gaan uit van een modern btw-stelsel met zo min mogelijk uitzonderingen. Bij een modern stelsel is het uitgangspunt dat er een brede belastingrondslag is waarvoor één tarief geldt[27]. Een voorbeeld hiervan is Denemarken, dat één btw-tarief van 25% hanteert voor de meeste goederen en diensten. Een modern btw-stelsel

[27] Naast verlaagde btw-tarieven bestaan er ook nultarieven en vrijstellingen. Ook deze uitzonderingen passen niet of beperkt in een modern stelsel, de aandacht in dit rapport ligt op het verlaagde btw-tarief.

betekent niet per definitie dat er geen beleid meer gevoerd kan worden binnen de btw. Mocht het verlaagde tarief binnen de btw nog steeds de beste manier zijn om een specifieke doelstelling te bereiken, ligt het voor de hand om een verlaagd tarief daarvoor te behouden. Als er betere alternatieven zijn of als overheidsingrijpen niet goed is onderbouwd dan ligt afschaffen voor de hand. Daarbij moet uiteraard oog zijn voor de effecten van het verhogen van het btw-tarief voor de betreffende sectoren. Behalve generieke lastenverlichting kunnen de middelen ook ingezet worden voor flankerend beleid dat meer gericht is op de sector. Uitgangspunt hierbij zou wel moeten zijn dat dit leidt tot een betere inzet van overheidsmiddelen. In de uitgewerkte beleidsopties (zie bijlage 3) wordt nader ingegaan op de effecten per sector en mogelijk flankerend beleid.

Herverdeling kan beter bereikt worden buiten de btw maar niet iedereen zal beter af zijn. Voor lagere inkomens kan het verlagen van de lastendruk op een betere manier bereikt worden buiten de btw. Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie van 2023 was dan ook om te zoeken naar alternatieven voor deze primaire doelstelling. Het CPB heeft eerder een aantal simulaties gemaakt van het uniformeren van de btw, waarbij op verschillende manieren de opbrengsten hiervan werden teruggesluisd:[28] budgetneutraal uniformeren; uniformeren en de opbrengsten terugsluizen in lagere tarieven voor de inkomstenbelasting, een hogere algemene heffingskorting of een verzilverbare heffingskorting.[29] Hieruit blijkt dat voor het middelste huishouden (mediaan[30]) in elk inkomensdeciel (groep van 10%) een uniformering nauwelijks effect heeft op de belastingdruk, maar dat er wel een grote spreiding is tussen huishoudens binnen het inkomensdeciel vanwege verschillende uitgavenpatronen. Deze spreiding is met name groot bij de lagere inkomensdecielen. Met de verschillende mogelijkheden voor een terugsluis kunnen deze effecten voor lage inkomens deels, maar niet volledig, opgelost worden. Dit kan zelfs niet bij de meest vergaande variant van een verzilverbare heffingskorting. Daar komt bij dat het intensiveren van (verzilverbare) heffingskortingen ook negatieve neveneffecten heeft zoals meer complexiteit en een hogere marginale druk. Daar tegenover staat een forse vereenvoudiging van het btw-stelsel doordat er geen sprake meer is van gedifferentieerde tarieven. Daarnaast kan een groter deel van de financiële ondersteuning terecht komen bij de minder draagkrachtigen.

Beleidsopties

Tabel 4 Overzicht beleidsrichtingen, tarieven en opties flankerend beleid

Beleidsrichtingen	Nieuw btw-tarief	Flankerend beleid
1. Budgetneutrale uniformering	18% voor alle goederen en diensten	Uniformering is budgetneutraal binnen de btw. De btw-verhoging kan stapsgewijs doorgevoerd worden.
2. Uniformering met volledige terugsluis inkomstenbelasting	21% voor alle goederen en diensten	Opbrengst uniformering wordt ingezet voor lastenverlichting burgers. De btw-verhoging kan stapsgewijs doorgevoerd worden.

[28] *Effecten van belastinghervormingen op de belastingdruk van verschillende inkomensgroepen | CPB.nl*
[29] Ieder huishouden ontvangt een vast bedrag onafhankelijk van de hoeveelheid belastingen die men betaalt
[30] Dat betekent dat 50% van de mensen een lager inkomen heeft en 50% een hoger inkomen.

Beleidsrichtingen	Nieuw btw-tarief	Flankerend beleid
3. Onvolledige uniformering met oog voor onderbouwde beleidsdoelen	9% voor voedingsmiddelen en water; Alternatief (als beschikbaar) voor personenvervoer, reparatie- en isolatiewerkzaamheden, cultuur, media en sport; 21% voor alle overige goederen en diensten	Opbrengst wordt ingezet voor alternatief beleid daar waar relevant Resterende opbrengst wordt ingezet voor lastenverlichting burgers

De eerste twee beleidsrichtingen gaan uit van volledige uniformering van de btw-tarieven. Dat wil zeggen dat voor alle leveringen en diensten hetzelfde btw-tarief zal gelden. Herverdeling vindt plaats buiten de btw en er worden ook géén andere doelstellingen dan het ophalen van een budgettaire opbrengst meer nagestreefd. Gezien de impact van zulke verhogingen kan deze geleidelijk worden doorgevoerd door het btw-tarief stapsgewijs te verhogen. In beleidsrichting 1 wordt met de opbrengst van het afschaffen van het verlaagde tarief (ca. 16 miljard euro) het algemene tarief budgetneutraal verlaagd. Het nieuwe btw-tarief bedraagt dan ongeveer 18%. In variant 2 blijft het algemene tarief van 21% behouden en wordt de opbrengst ingezet om de inkomstenbelasting te verlagen. Ter illustratie, bij volledige terugsluis van de opbrengst kan je het tarief eerste en tweede schijf in de inkomstenbelasting verlagen met 3,38%-punt van 35,63% en 37,54% naar respectievelijk 32,25% en 34,16% in 2026. In beide gevallen verdwijnt het onderscheid in de btw-tarieven op verschillende producten en diensten volledig, waarmee maximale vereenvoudiging wordt bereikt. In beide gevallen worden de opbrengsten ook volledig teruggegeven, waarmee inkomenseffecten (deels) gemitigeerd kunnen worden (zie vorige alinea). Het belangrijkste verschil tussen de twee varianten is dat er bij de budgetneutrale uniformering geen budget overblijft om inkomenseffecten gericht te compenseren. Voor beide varianten geldt tenslotte dat er mogelijk grenseffecten optreden doordat producten in Nederland relatief duurder worden (meer in beleidsrichting 2 door het hogere tarief), waarbij dit vooral relevant is voor voedingsmiddelen. Tegelijkertijd blijken er ook veel andere factoren dan de btw van belang bij aankopen over de grens.

De derde beleidsrichting gaat uit van onvolledige uniformering en inzet van alternatieve instrumenten. Een nadeel van beleidsrichtingen 1 en 2 is dat deze geen rekening houden met alle niet-primaire beleidsdoelstellingen van de verlaagde btw-tarieven. In variant 3 wordt een grote stap gezet richting uniformering en wordt voor de posten waarvan de doelstelling een goede onderbouwing voor overheidsingrijpen heeft (zie categorie 2, tabel 3) een alternatief ingezet voor zover beschikbaar. In deze variant wordt het verlaagde btw-tarief op voeding op korte termijn behouden gelet op de impact en de imperfecties van de huidige terugsluismogelijkheden (zie de tekst hierboven over herverdeling buiten de btw)[31]. Aanpassing hiervan wordt meegenomen bij een grotere herziening van het belastingstelsel. Hierbij ontstaan mogelijk nieuwe en eenvoudigere manieren van inkomensondersteuning die minder inkomensonafhankelijk zijn maar wel voor een groter deel ten goede komen aan minder draagkrachtigen.

- De verlaagde tarieven op personenvervoer, isolatie- en reparatiewerkzaamheden en cultuur, media en sport hebben een goede onderbouwing voor overheidsingrijpen maar maken het stelsel wel complexer. Ook zijn deze regelingen niet allemaal even doeltreffend en doelmatig, of kan dit niet worden vastgesteld (zoals bijv. bij cultuur). Deze regelingen zouden daarom vervangen kunnen worden door alternatief beleid (aan de uitgavenkant van de begroting). Als er geen beter alternatief beschikbaar is kan het lage btw-tarief ook

[31] Dit argument geldt deels ook voor genees- en hulpmiddelen alleen wordt een groot deel van de kostenstijging opgevangen via de premies en zorgtoeslag. Ook hier geldt dat niet iedereen volledig gecompenseerd zal kunnen worden.

(voorlopig) behouden blijven.

- Voor het verlaagde tarief op arbeidsintensieve diensten[32], sierteelt en kampeergelegenheid ontbreekt een goede onderbouwing voor het verlaagde btw-tarief in de huidige context. Daarom wordt de opbrengst behaald uit het verhogen van het tarief generiek teruggesluisd in de vorm van een lagere inkomstenbelasting (lagere lasten op arbeid). Waar nodig kan er gerichter flankerend beleid ingezet worden zoals inzet van middelen binnen het domein woningbouw of gerichter beleid voor lage inkomensgroepen.
- Voor bepaalde btw-maatregelen geldt dat een hoger btw-tarief leidt tot hogere publieke uitgaven, waardoor de opbrengst die 'vrij' ingezet kan worden lager is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de btw op genees- en hulpmiddelen waarbij een btw-verhoging leidt tot hogere zorguitgaven.
- Voor het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen geldt dat een groot deel van de kostenstijging bij een btw-verhoging wordt opgevangen via de premies en zorgtoeslag. Wel leidt afschaffing van dit verlaagde tarief tot hogere kosten voor mensen met veel zelf betaalde genees- en hulpmiddelen en geldt ook hier dat niet iedereen volledig gecompenseerd kan worden.

[32] In algemene zin, voor isolatie- en reparatiewerkzaamheden zijn er wel goede redenen voor overheidsingrijpen.

2.4 Beleidsopties eigenwoningregelingen

Samenvatting

- De eigenwoningregeling – hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait – is moeilijk navolgbaar en vraagt te veel van het doenvermogen van mensen. Ook leidt de regeling tot uitvoeringsproblemen en ongewenste neveneffecten zoals bovenmatige schuldenopbouw, hogere vermogensongelijkheid tussen kopers en huurders en verstoring van woonkeuzes.
- Geleidelijke aanpassing van de eigenwoningregeling kan deze problematiek verminderen en biedt de mogelijkheid tot alternatieve inzet van middelen, bijvoorbeeld voor significante lastenverlichting op arbeid.
- Opties hiertoe zijn stapsgewijze verhoging van het eigenwoningforfait en geleidelijke uitfasering van de hypotheekrenteaftrek.
- Het loslaten van de 30-jaarstermijn is een mogelijkheid om de complexiteit in de handhaving te verminderen, maar heeft ook nadelen in de vorm van een (tijdelijke) budgettaire derving en een extra financieel voordeel voor de groep die al het meest van de HRA heeft geprofiteerd

De eigenwoningregeling bestaat uit de hypotheekrenteaftrek (HRA) en het eigenwoningforfait (EWF)[33]. De rente die betaald wordt over de hypotheek van een eigenwoning mag (onder bepaalde voorwaarden) afgetrokken worden van het verzamelinkomen waardoor een huishouden minder belasting betaalt. Het EWF wordt bij het verzamelinkomen opgeteld. Het EWF is op dit moment dermate laag dat de extra belasting door het EWF niet in verhouding staat tot het voordeel uit gebruik van de eigen woning, noch tot de hypotheekrenteaftrek, waardoor er sprake is van een netto fiscale subsidiëring.

[33] Naast de HRA en het EWF bestaat de eigenwoningregeling ook uit een aantal deelregelingen zoals de 30-jaarstermijn, de fiscale aflossingseis en de bijleenregeling.

De eigenwoningregeling draagt nauwelijks bij aan eigenwoningbezit maar leidt wel tot een grote belastingderving. In 2019 heeft SEO[34] de eigenwoningregeling geëvalueerd. Zij concluderen dat de eigenwoningregeling leidt tot hogere huizenprijzen en daarmee nauwelijks bijdraagt aan het eigenwoningbezit. Daarnaast leidt stimulering van de koopmarkt tot een krimp van de huurmarkt waar juist de lage en middeninkomens last van hebben. Naast de beperkte doeltreffendheid is de regeling ook ondoelmatig bevonden. Dit komt doordat de regeling zijn doel slechts in beperkte mate behaalt tegenover grote budgettaire kosten. Daarnaast leidt het tot ongewenste neveneffecten zoals een toegenomen schuldenopbouw. Tot slot komen de voordelen van de eigenwoningregeling disproportioneel terecht bij hogere inkomens waardoor de eigenwoningregeling een denivellerend karakter heeft, in tegenstelling tot de inkomstenbelasting. Een eerdere analyse van het CPB laat zien dat het afschaffen van de eigenwoningregeling op lange termijn leidt tot een toename van de welvaart doordat economische verstoringen afnemen[35].

De eigenwoningregeling is een moeilijk navolgbare regeling die te veel vraagt van het doenvermogen van mensen.[36] De regeling is slecht doenlijk omdat de belastingplichtige een overzicht moet bijhouden voor alle individuele delen van de hypotheek. Misschien is het nog realistisch dit te verwachten van een belastingplichtige die eenmaal in zijn of haar leven een huis heeft gekocht en daar altijd is blijven wonen. Zodra huizen worden verkocht, nieuwe huizen worden aangekocht, mensen gaan samenwonen, of juist een scheiding wordt uitgesproken, wordt de vraag welk deel van de hypotheekrente wel of niet nog aftrekbaar is al snel uitermate ingewikkeld. Het is daarnaast aannemelijk dat veel mensen voor wie de 30- jaarstermijn verstrijkt dit niet weten of niet weten wat het voor hen betekent. Op de website van de Belastingdienst wordt veel gezocht naar informatie over de eigenwoningregeling en ook de belastingtelefoon wordt vaak gebeld met vragen over de eigen woning. De ingewikkeldheid van de eigenwoningregeling leidt tot een uitgebreide vraagstelling in de aangifte waarbij niet alle gegevens door de Belastingdienst vooraf ingevuld kunnen worden. Dit maakt mensen onzeker over de juistheid van de aangifte en het risico op onjuiste aangiften (uit onkunde en onwetendheid) is dan ook relatief groot. De ingewikkeldheid wordt versterkt vanwege de informatie die nodig is over het eigenwoningverleden. Voor fiscale adviseurs is het vaak onmogelijk om alle benodigde informatie te achterhalen, belastingplichtigen kunnen daar vaak slechts gedeeltelijk in voorzien.[37]

Ook de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst vormt een aandachtspunt. Uit de in 2019[38] uitgevoerde evaluatie blijkt dat vooral de verschillende deelregelingen complexiteit veroorzaken voor zowel de Belastingdienst als voor burgers. Dit geldt voor de bijleenregeling, de fiscale aflossingseis en de 30-jaarstermijn.[39] Hierover ontvangt de Belastingdienst ook signalen via de Belastingtelefoon en van fiscale hulpverleners. Eén regeling lichten we er hier uit: de maatregel voor de 30-jaarstermijn.

[34] *2019-61-Evaluatie-doeltreffendheid-en-doelmatigheid-eigenwoningregeling.pdf (seo.nl)*
[35] *cpb-notitie-ex-post-effecten-woningmarktmaatregelen-.pdf*
[36] Zie Stand van de uitvoering 2022, Belastingdienst.
[37] In de jaarlijkse "Stand van de uitvoering" van de Belastingdienst die naar de Kamer wordt gestuurd, wordt de eigenwoningregeling stelselmatig genoemd waarover de Belastingdienst signalen binnen krijgt over de ingewikkeldheid daarvan.
[38] *blg-916177.pdf (officielebekendmakingen.nl)*
[39] De problematiek omtrent deze drie deel regelingen is beschreven in het ambtelijke rapport "Belastingen in maatschappelijk perspectief".

30 jaarstermijn hypotheekrenteaftrek

Door deze deelregeling mag sinds 2001 de hypotheekrente slechts gedurende 30 jaar in mindering worden gebracht op het verzamelinkomen. De Belastingdienst beschikt echter niet over de benodigde contra-informatie om de 30-jaarstermijn vanaf 2031 te handhaven en belastingplichtigen hebben deze informatie vaak ook niet meer. De complexiteit van deze regeling komt door de hoge administratieve lasten voor burgers en het gebrek aan contra-informatie, waardoor het toezicht niet goed uitvoerbaar is. Dit betekent dat het voor belastingplichtigen niet of zeer moeilijk is om aan de regelgeving te voldoen en er sprake is van een hoge administratieve last, zeker wanneer in die dertig jaar zich meerdere wijzigingen in hypotheek of leefsituatie hebben voorgedaan. Voor de Belastingdienst geldt dat door het ontbreken van contra-informatie toezicht niet goed uit te voeren is, met daarmee gepaard gaande risico's op het terrein van handhaving.

De hoogte van het eigenwoningforfait is niet meer actueel, wat leidt tot een sterkere fiscale subsidiëring. De hoogte van het eigenwoningforfait (EWF) werd bij invoering bepaald aan de hand van het bruto-huurwaardeforfait gecorrigeerd voor (forfaitair bepaalde) aftrekposten om tot een netto-huurwaardeforfait te komen. De onderbouwing van dit forfait is voor het laatst in 1997 geactualiseerd, zoals ook aangegeven in het rapport van de Algemene Rekenkamer in 2019[40]. Sindsdien is het forfait weliswaar jaarlijks bijgesteld door middel van het bijstellingsmechanisme, maar de oorspronkelijke onderbouwing is daarbij losgelaten. Daarnaast is het EWF in de periode 2020 t/m 2022 beleidsmatig verlaagd. Hierdoor heeft de huidige hoogte van het EWF een meer arbitrair karakter gekregen en is deze in verhouding tot het oorspronkelijke tarief erg laag. Er is dus ruimte voor en reden tot verhoging. Daarbij is het ook van belang om oog te hebben voor de Wet Hillen. Deze regeling[41] zorgt ervoor dat huiseigenaren met een (bijna) afgeloste hypotheek minder belasting hoeven te betalen over het EWF als de hypotheekrenteaftrek lager is dan het EWF. Wet Hillen wordt vanaf 2019 in 30 jaar afgebouwd, maar draagt zo tot 2048 nog bij aan de fiscale subsidiëring van eigenwoningbezit.

Een aanpassing van de eigenwoningregeling dient geleidelijk ingevoerd te worden. Een ingrijpende aanpassing van de eigenwoningregeling kan een huizenprijsschok veroorzaken wat leidt tot ongewenste neveneffecten. Een ingrijpende wijziging in één keer wordt daarom niet aanbevolen. Door een versobering geleidelijk in te voeren zullen huizenprijzen minder sterk stijgen. Daarnaast kunnen huishoudens zich dan geleidelijk aanpassen aan de nieuwe situatie waardoor grote inkomensschokken uitblijven.

Beleidsopties

Om de fiscale subsidiëring van eigenwoningbezit af te bouwen ligt het voor de hand om de eigenwoningregeling te versoberen. Hierdoor neemt de leenruimte van huishoudens minder snel toe waardoor woningprijzen op termijn minder snel zullen stijgen en de (vermogens)ongelijkheid afneemt. Dit kan op twee manieren bereikt worden, door de hypotheekrenteaftrek af te bouwen of door het eigenwoningforfait te verhogen.

De hypotheekrenteaftrek kan in een periode van 20 jaar voor iedereen volledig worden afgebouwd. Zo kan een minder groot deel van de rentelasten worden afgetrokken van het verzamelinkomen waardoor de leenruimte daalt. Een nadeel hierbij is dat het met name leidt tot

[40] Forfaits in het belastingstelsel | Rapport | Algemene Rekenkamer
[41] Deze regeling wordt vanaf 1 januari 2019 in 30 jaar volledig afgebouwd. De aftrek vervalt vanaf 1 januari 2048 helemaal.

een afbouw van fiscale subsidiëring voor huishoudens met relatief hoge rentelasten, waaronder dus starters, terwijl het geen effect heeft op draagkrachtigere huishoudens met een afbetaalde hypotheek[42]. Onderstaande tabel geeft een mogelijk afbouwpad weer. Omdat het een structuurwijziging voor de systemen van de Belastingdienst betreft, kan het pas na de kabinetsperiode worden ingevoerd. In bijlage 3 van dit rapport is een beleidsoptie uitgewerkt waarin dit uitgebreider aan bod komt.

Tabel 5 Voorbeeld afbouwpad hypotheekrenteaftrek

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	struc[43]
Aftrekbaarheid rente	95%	90%	85%	80%	0%

Het verhogen van het eigenwoningforfait leidt tot minder ongewenste neveneffecten. Een andere optie is om het eigenwoningforfait te verhogen met, bijvoorbeeld 0,4%-punt. Deze optie leidt niet tot dezelfde ongewenste neveneffecten als het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek. Zo is het effect op huizenbezitters met een hoge WOZ-waarde evenredig aan dat van huishoudens met een lage WOZ-waarde. Bij een gelijk budgettair effect is de impact op starters daardoor minder sterk dan bij de beperking van de hypotheekrenteaftrek. Bijkomend voordeel is dat het in deze optie niet voordelig wordt om de eigenwoningschuld naar box 3 te verplaatsen. Wel wordt de uiteindelijke beleidsmatige stap van verhuizing van zowel de eigen woning als de hypotheek naar box 3 kleiner en daardoor beter mogelijk. Deze beleidsrichting kent niet het voordeel dat de complexiteit van de eigenwoningregeling verdwijnt. Gelet op de mogelijke negatieve effecten op woningprijzen en daarmee woningbezitters, is het logisch om een EWF-verhoging geleidelijk door te voeren, bijvoorbeeld in 4 stapjes van 0,1%-punt. In de tabel hieronder wordt hiervoor een voorbeeld gegeven.

Bij een versnelde afbouw van Wet Hillen werken de effecten van het afbouwen van het EWF gelijkmatiger door. Op dit moment wordt Wet Hillen in 30 jaar afgebouwd. Door dit afbouwpad te versnellen neemt ook de fiscale subsidiëring van de eigen woning sneller af. Het vermindert ook de complexiteit van de eigenwoningregeling (er verdwijnt een uitzondering voor een specifieke groep).

Tabel 6 Voorbeeld verhoging eigenwoningforfait (EWF)

	2026	2027	2028	2029	struc
Verwacht EWF basispad	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Mutatie tov basispad	+0,1pp	+0,2pp	+0,3pp	+0,4pp	+0,4pp
Nieuw EWF	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%

Een budgettair minder omvangrijke eigenwoningregeling maakt een terugsluis via een lastenverlichting op arbeid mogelijk. Het ligt voor de hand om een terugsluis generiek vorm te geven waardoor huizenbezitters en niet-huizenbezitters een lastenverlichting tegemoet zien. Hierdoor wordt de kloof tussen huizenbezitters en huurders kleiner. Uit doorrekeningen blijkt dat de inkomenseffecten van het verhogen van het EWF in combinatie met een generieke terugsluis in

[42] Daarnaast bestaat het risico dat vermogende huishoudens die hun hypotheekvoorwaarden aanpassen waardoor de schuld niet meer voor aftrek in box 1 kwalificeert maar in box 3 valt waar nog steeds van renteaftrek kan worden genoten.
[43] Uitgegaan is van een afbouw in 20 jaar met gelijke stappen van 5%.

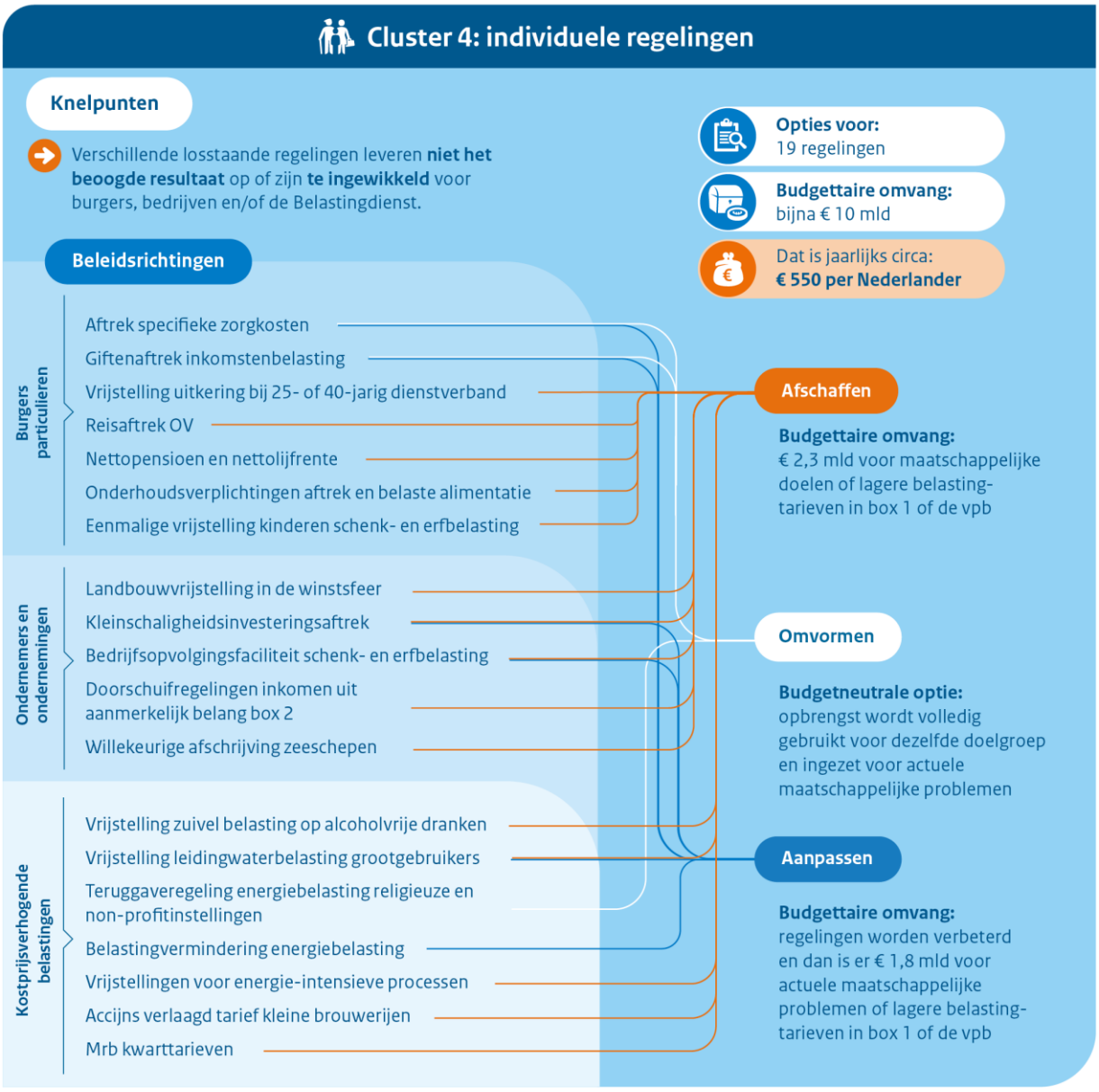
de eerste en tweede schijf van de inkomstenbelasting voor het mediane huishouden met 0,1% beperkt zijn.[44] Onderliggend is er sprake van herverdeling van inkomen van woningbezitters naar huurders.

Het loslaten van de 30-jaarstermijn is een mogelijkheid om de complexiteit in de handhaving te verminderen. De 30-jaarstermijn zal vanaf 2031 gehandhaafd moeten worden door de Belastingdienst om te voorkomen dat huishoudens die al minstens 30 jaar renteaftrek genieten, rente blijven aftrekken. Waarschijnlijk is de 30-jaarstermijn moeilijk handhaafbaar, daarom zou er ook voor gekozen kunnen worden om deze vereiste los te laten. In dit geval treedt er in de periode 2031-2042 een derving op omdat huishouden met een aflossingsvrije hypotheek na 30 jaar nog steeds kunnen genieten van de hypotheekrenteaftrek. De derving is niet structureel omdat in 2013 de fiscale aflossingseis is ingevoerd voor nieuwe hypotheken waardoor deze hypotheken in 30 jaar afgebouwd moeten worden als men gebruik wil maken van de hypotheekrenteaftrek. Hierdoor kan per 2043 gesteld worden dat alle aflossingsvrije hypotheken niet meer kwalificeren voor HRA.

Naast de aanzienlijke budgettaire derving bij het loslaten van de 30-jaarstermijn zijn er ook een aantal negatieve neveneffecten. Zo biedt het loslaten van de 30-jaarstermijn een financieel voordeel voor huishoudens met aflossingsvrije hypotheken in het overgangsregime. Zij kunnen tijdelijk meer rente aftrekken dan met de 30-jaarstermijn. In de regel is dit een groep die al het meest van de HRA heeft geprofiteerd. Afschaffen van de 30-jaarstermijn heeft als belangrijk nadeel dat huishoudens met aflossingsvrije hypotheken, waarvan sommigen met overmatige schulden, tijdelijk de fiscale prikkel verliezen om deze af te lossen. Om deze reden wordt er in 2025 nader onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de problematiek van de 30-jaarstermijn te adresseren.

[44] Zie fiche E01 in het ambtelijke rapport "Belastingen in maatschappelijk perspectief".

2.5 Beleidsopties individuele regelingen



Samenvatting

- Voor een aantal fiscale regelingen is in dit rapport geen integrale aanpak gekozen, maar aanpassingen per individuele regeling in de goede richting zijn hier eveneens van belang
- Zo zijn stappen naar een eenvoudiger stelsel voor belastingplichtigen en uitvoering mogelijk, waarbij in sommige gevallen de (maatschappelijke) doelen achter de huidige regelingen beter bereikt worden. Als deze doelen achterhaald zijn, kunnen middelen beschikbaar komen voor andere maatschappelijke uitdagingen

Naast de integrale aanpak uit de vorige clusters moet er ook oog zijn voor het aanpassen, omvormen of afbouwen van individuele fiscale regelingen. Ook de regelingen in dit deel van het rapport zijn vaak complex voor belastingplichtigen en de uitvoering, doen niet wat ze moeten doen of zijn ingehaald door de tijd. In veel gevallen gaat het om regelingen die veel terugkomen in het maatschappelijke of politieke debat. Niets doen heeft echter ook maatschappelijk een hoge prijs. Tabel 7 geeft een overzicht van de beleidsopties die zijn uitgewerkt voor de betreffende regelingen. De beleidsopties zijn in te delen in drie categorieën, namelijk 1) het afbouwen en afschaffen van een regeling, 2) het aanpassen om de regeling te verbeteren of doelmatiger te maken en 3) het omvormen van een regeling naar een ander instrument. Onder de tabel is per regeling meer toelichting gegeven op de beleidsopties en de rationale hierachter.

Niet voor alle fiscale regelingen zijn hetzelfde type maatregelen uitgewerkt. Het uitgangspunt is dat het soort maatregel aansluit bij hoe de fiscale regelingen zijn beoordeeld en dat de maatregel leidt tot een verbetering of vereenvoudiging van de regeling. Zo is de aftrek specifieke zorgkosten weliswaar ondoelmatig en complex, maar gezien het belang van het achterliggende doel ligt het niet voor de hand om de regeling af te schaffen zonder vervangend beleid. Daarom zijn er aanpassingen uitgewerkt binnen de regeling en is het omvormen van de regeling naar alternatief instrumentarium bezien. Daarentegen is het niet zinvol om voor de vrijstelling van de jubileumuitkering een aanpassing of alternatief uit te werken, aangezien er in het geheel geen goede onderbouwing (meer) is voor het bestaan van deze vrijstelling.

Een groot deel van de beleidsopties ziet op het afbouwen en afschaffen van regelingen met daar tegenover lastenverlichting voor burgers en bedrijven. Met name een aantal regelingen is complex voor de uitvoering en belastingplichtigen en is beperkt doeltreffend of doelmatig, zoals de landbouwvrijstelling, de bedrijfsopvolgingsfaciliteit (BOR), de diensttijdvrijstelling en de reisaftrek OV. Afschaffen van deze en andere regelingen leidt dan ook tot een forse vereenvoudiging en een doelmatiger stelsel. De budgettaire opbrengst van bijna 2,3 miljard euro kan bijvoorbeeld worden ingezet voor lastenverlichting voor burgers en bedrijven. Daar waar relevant kan het ook ingezet worden op specifieker flankerend beleid. Voor sommige regelingen is het behalve afschaffen ook mogelijk om de regeling aan te passen waardoor deze eenvoudiger wordt of minder ruimhartig, zoals bij de BOR of de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA). Deze aanpassingen dragen ook bij aan meer doelmatigheid en eenvoud, zij het in veel mindere mate dan bij het afschaffen.

Het omvormen van sommige regelingen kan zorgen voor substantiële vereenvoudiging, maar kent de nodige uitdagingen. Het gaat om de giftenaftrek, de aftrek specifieke zorgkosten en de teruggaveregeling in de energiebelasting voor religieuze en non-profitinstellingen. Deze regelingen zijn bijzonder ingewikkeld voor belastingplichtigen en/of de Belastingdienst. Tegelijkertijd is afschaffing zonder alternatief hier niet voor de hand liggend. Voor deze regelingen zijn daarom alternatieven in kaart gebracht buiten de fiscaliteit. Een van de uitdagingen daarbij is dat de oorspronkelijke doelstellingen met de nieuwe vormgeving voldoende bereikt worden. Deze beleidsopties vragen veelal nog nadere uitwerking (zie ook bijlage 3), maar het geeft wel perspectief op potentieel betere manieren om doelgroepen te bereiken die minder complex zijn en zorgen voor een betere inzet van belastingmiddelen.

Specifieke Zorgkosten

Aanvullend op de voorzieningen van het zorgstelsel bestaat er ook een aftrekmogelijkheid in de fiscaliteit. Het maatwerk dat met de regeling nagestreefd wordt, verhoudt zich slecht met het massale karakter van de (inkomsten)belastingheffing. De regeling is voor belastingplichtigen ingewikkeld en kent hoge administratieve lasten omdat de kosten moeten kunnen worden aangetoond met behulp van bonnen/facturen. Daarnaast zijn vooraf geen vastgestelde gegevens voorhanden en dus is er geen mogelijkheid tot voorinvulling van de aangifte. De complexiteit van deze regeling zit in het feit dat het voor burgers niet makkelijk is om de aangifte bij de aftrekpost specifieke zorgkosten goed te doen. Dit blijkt uit het feit dat in een eerdere evaluatie naar voren kwam dat 39% van de in aftrek gebrachte zorgkosten bij controle door de Belastingdienst gecorrigeerd zouden worden. Deze aftrekposten leiden gezien de aard van de kosten tot veel (emotionele) discussies met belastingplichtigen. Het gaat bovendien vaak om relatief kleine correcties die tijdrovend zijn.

Tabel 7 Overzicht uitgewerkte beleidsopties

Regeling	Afschaffen	Aanpassen	Omvormen
1. Burgers/particulieren			
Aftrek specifieke zorgkosten		√	√
Giftenaftrek inkomstenbelasting		√	√
Vrijstelling uitkering wegens 25- of 40-jarig dienstverband	√		
Reisaftrek OV	√		
Nettopensioen en nettolijfrente	√		
Onderhoudsverplichtingen aftrek en belaste alimentatie	√		
Schenk- en erfbelasting Eenmalige vrijstelling kinderen	√		
2. Ondernemers- en ondernemingen			
Landbouwvrijstelling in de winstsfeer	√		
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	√	√	
Schenk- en erfbelasting Bedrijfsopvolgingsfaciliteit	√	√	
Doorschuifregelingen inkomen uit aanmerkelijk belang box 2	√		
Willekeurige afschrijving zeeschepen	√		
3. Indirecte belastingen			
Vrijstelling zuivel belasting op alcoholvrije dranken[45]	√		
Vrijstelling leidingwaterbelasting grootgebruikers[46]	√	√	
Teruggaveregeling religieuze en non-profitinstellingen in de energiebelasting			√
Belastingvermindering per aansluiting in de energiebelasting		√	
Vrijstellingen voor energie-intensieve processen in de energiebelasting	√		
Verlaagd tarief kleine brouwerijen bieraccijns	√		
MRB Kwarttarieven	√		
Budgettaire opbrengst maatregelen	€ 2,3 mld	€ 1,8 mld	Budgetneutraal

[45] In de Voorjaarsnota 2025 is het voornemen om een anti-constructie maatregel om ongewenst gebruik van de zuivelvrijstelling door het toevoegen van een 'vleugje zuivel' te voorkomen opgenomen.
[46] In de Voorjaar 2025 is het voornemen opgenomen om het heffingsplafond per 2026 af te bouwen en af te schaffen.

Beleidsopties individuele regelingen

Aftrek specifieke zorgkosten
Uit de evaluatie van de aftrek specifieke zorgkosten in 2022 blijkt dat sprake is van substantieel onjuist gebruik van de regeling (naar schatting 39% van het bedrag aan opgegeven zorgkosten), zoals uitgelegd in de box op de voorgaande pagina. Daarnaast vloeien de zorgkosten bij meer dan een kwart van de personen niet voort uit een chronische ziekte of beperking en bij een kwart maar deels. Dit valt niet onder het onjuiste gebruik, maar geeft wel aan dat de specifieke zorgkosten-regeling breed wordt gebruikt. Ook zijn er verschillende elementen binnen de regeling die de kosten verhogen die aftrekbaar zijn waarvoor geen goede onderbouwing (meer) bestaat. Er zijn twee mogelijke beleidsrichtingen. De eerste is de huidige regeling meer gericht vormgeven door kostenposten die onder de regeling vallen te heroverwegen, drempelbedragen voor bepaalde groepen aan te passen en/of vermenigvuldigingsfactoren aan te passen. Daarnaast is als tweede beleidsrichting een overheveling van de middelen van de regeling naar gemeenten uitgewerkt, langs de lijn van de aanbevelingen uit de evaluatie.[47]

Giftenaftrek
De giftenaftrek in de IB en de Vpb is in 2024 door SEO geëvalueerd. De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat de giftenaftrek weliswaar het geefgedrag stimuleert, maar de toename aan giften minder groot is dan de omvang van de belastingkorting, zodat de regeling ondoelmatig is. Daarnaast is de giftenaftrek slecht uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Belastingplichtigen zijn niet goed op de hoogte van het onderscheid tussen eenmalige giften en periodieke giften, waardoor aangiften foutief worden ingevuld. De vormgeving noodzaakt handmatige controle door de Belastingdienst – contra-informatie ontbreekt namelijk - waardoor slechts aan een beperkt deel van de gesignaleerde fouten opvolging gegeven wordt. In het hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 zijn versoberingsmaatregelen voor de giftenaftrek opgenomen. De maatregelen inzake de aftrekmogelijk voor giften in de IB hebben geen doorgang gevonden.

Om de giftenaftrek in de IB te verbeteren en te vereenvoudigen zijn in de bijlagen van dit rapport verschillende maatregelen uitgewerkt. Het gaat daarbij om het gelijk behandelen van eenmalige en periodieke giften, het verhogen van het drempelbedrag, het verlagen van het plafond, het afschaffen van de culturele multiplier en het afschaffen van de aftrek voor giften aan steunstichtingen SBBI. Met betrekking tot de giftenaftrek in de Vpb is de optie uitgewerkt om de culturele multiplier af te schaffen. Een andere insteek is omzetting van de fiscale regeling in een ‘geefsubsidie’ waarbij giften met een bepaald percentage worden aangevuld door de overheid. Deze beleidsoptie komt terug in de bijlage van dit stuk, maar vraagt vanwege de nodige haken en ogen ook nog een verdere uitwerking.

Vrijstelling uitkering wegens 25- of 40-jarig dienstverband
Eenmalige uitkeringen of verstrekkingen die worden uitgekeerd na het bereiken van een diensttijd van ten minste 25 of 40 jaar zijn vrijgesteld van loonbelasting. Deze vrijstelling past minder in de huidige tijd waarin werknemers worden aangemoedigd om lerend en wendbaar te blijven. Bovendien wordt onderscheid gemaakt tussen mensen met een langdurig vast contract en mensen die die mogelijkheid niet hebben gehad, zonder dat daar een duidelijke inspanning van de werknemer bij komt kijken. Tot slot is sprake van een waardeoverdracht van de belastingbetaler

[47] De VNG heeft in samenwerking met gemeenten een eerste globale uitvoeringsscan van de gemeentelijke beleidsopties uitgevoerd en is daar uiterst kritisch op

naar gemiddeld gesproken relatief welvarende werknemers. Om deze reden is afschaffing van deze regeling uitgewerkt. Een generieke terugsluis van de middelen in de inkomstenbelasting ligt voor de hand.

Reisaftrek OV
De reisaftrek voor het openbaar vervoer voorziet in een forfaitaire aftrek van de kosten van woon-werkverkeer per openbaar vervoer als een werknemer hiervoor geen vergoeding ontvangt van de werkgever. Het is niet aannemelijk dat de aftrek een belangrijke rol speelt in de keuze om vaker het openbaar vervoer te gebruiken omdat het daadwerkelijke voordeel dat werknemers hebben van de aftrek in verhouding tot hun kosten gering is. Verder ontvangt een relatief grote groep werknemers geen reiskostenvergoeding maar kiest er ondanks het bestaan van de aftrekpost niet voor om met het openbaar vervoer te reizen. Ook is er een slechts een kleine groep die structureel gebruik maakt van de regeling. Wel zijn werknemers met beneden modale inkomens oververtegenwoordigd onder de gebruikers van deze regeling. Tegelijkertijd vraagt de regeling veel van het doenvermogen van belastingplichtigen en is de regeling bewerkelijk in de uitvoering en handhaving omdat er diverse voorwaarden van toepassing zijn waarbij het bedrag dat in aftrek kan worden gebracht ook afhangt van diverse factoren. Afschaffing van de regeling is uitgewerkt. Daarbij ligt een generieke terugsluis van de middelen voor de hand: er is geen logisch (specifiek) alternatief beleid. Een alternatieve insteek zou kunnen zijn om de middelen te bestemmen voor de begroting van het ministerie van I&W om in te zetten voor het oorspronkelijke doel van de regeling, het stimuleren van OV-gebruik.

Nettopensioen en nettolijfrente
Via twee vrijstellingen in box 3 van de inkomstenbelasting is het voor personen met een inkomen boven de aftoppingsgrens van het pensioengevend loon (137.800 euro in 2025) mogelijk om fiscaal gefaciliteerd een nettopensioen of een nettolijfrente op te bouwen. Uit de evaluatie van de box 3-vrijstelling voor nettoregelingen blijkt dat de box 3-vrijstelling voor een ruime meerderheid van de doelgroep doeltreffend is geweest en ook als voldoende doelmatig wordt beschouwd. Afschaffen leidt tot een vereenvoudiging van wetgeving en verlicht de uitvoering door de Belastingdienst en pensioenuitvoerders.

Fiscale regeling partneralimentatie
De uitkeringen en verstrekkingen die een belastingplichtige doet op grond van een alimentatieregeling vloeien rechtstreeks voort uit het familierecht en zijn tot een bepaald bedrag en tegen een bepaald tarief (zoals bij elke aftrekpost) aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Voor de ontvanger van de partneralimentatie vormt de alimentatie belast inkomen dat aangegeven dient te worden in de aangifte inkomstenbelasting. Uit de recente evaluatie blijkt dat deze regelingen ingewikkeld zijn voor belastingplichtigen en de Belastingdienst. De partneralimentatie zou net als de kinderalimentatie gedefiscaliseerd kunnen worden. Dit leidt tot een eenvoudiger stelsel maar is wel strijdig met het draagkrachtbeginsel, omdat voor zowel gever als ontvanger de alimentatie dan niet meer van invloed is op inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen)

Schenk- en erfbelasting eenmalige vrijstelling kinderen en dure studies
De eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling voor een vrij te besteden doel (32.195 euro in 2025) kan worden genoten door een kind tussen de 18 en 40 jaar oud dat niet eerder een verhoogde vrijstelling toegepast heeft. De eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling dure studie (67.064 euro in 2025) kent als eisen dat deze geldt voor studies die minimaal 20.000 euro per jaar kosten en dat de schenking in een notariële akte is vastgelegd. Uit de recente evaluatie blijkt dat de vrijstellingen niet noodzakelijk zijn en dat hooguit een kwart van de schenkingen in lijn ligt met

het beoogde doel, namelijk het financieel ondersteunen van kinderen bij belangrijke levensgebeurtenissen. In het verlengde daarvan is afschaffing van deze regelingen verder uitgewerkt.

Landbouwvrijstelling
De landbouwvrijstelling is ingevoerd met als doel het borgen van een gelijk fiscaal speelveld tussen de landbouwer-ondernemer die grond in bezit had en de particulier die landbouwgrond verpachtte. Met de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 is het doel komen te vervallen, omdat particulieren sindsdien wel (forfaitair) worden belast over de waardeontwikkeling van landbouwgrond. De landbouwvrijstelling is in 2024 geëvalueerd[48]. In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de landbouwvrijstelling doeltreffend noch doelmatig is en ook niet kan worden gerechtvaardigd door het realiseren van (eventueel wenselijke) neveneffecten. Bij afschaffing zal voor bestaande gevallen worden voorzien in overgangsrecht, waarbij de gevolgen van afschaffing alleen gelden voor waardeveranderingen vanaf het moment van afschaffen. Dit komt uiteindelijk tot uitdrukking bij de verkoop en onttrekking van landbouwgrond. Een meer generieke (fiscale) terugsluis van deze middelen ligt voor de hand. Een alternatieve insteek zou kunnen zijn om de middelen te bestemmen ten bate van doelbereik op het gebied van natuur, klimaat en/of water in de agrarische sector

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)
De KIA is een regeling ter bevordering van investeringen in kwalificerende bedrijfsmiddelen door met name het mkb. Daartoe voorziet de KIA in een extra aftrek ten laste van de winst voor ondernemers in de inkomstenbelasting en belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting. De begrenzingen van de KIA kunnen ertoe leiden dat bepaalde investeringen worden uitgesteld. In de evaluatie in 2017 is geconcludeerd dat het de vraag is of er additionele investeringen worden gedaan door de KIA of dat deze investeringen ook zonder de KIA zouden zijn gedaan. Door een gebrek aan data was geen uitspraak te doen over de effectiviteit van de KIA. Met betrekking tot de omvang van de aftrek speelt daarnaast de vraag in hoeverre de regeling het doel bereikt om relatief kleinschalige investeringen te ondersteunen door de aftrek**.** De uitgewerkte maatregelen zien op aanpassingen van de drempel en het afbouwpad en het afbouwen van de KIA en afschaffing van de regeling (in combinatie met intensivering van andere investeringsregelingen).

Bedrijfsopvolgingsfaciliteit (BOR)[49]
Uit de evaluatie van de BOR in 2022 door het CPB blijkt dat dat de BOR doeltreffend is (in de zin dat de schenk- en erfbelasting geen belemmering vormt voor de continuïteit van de onderneming), maar niet doelmatig. Uit de evaluatie blijkt namelijk dat ook zonder het bestaan van de BOR in 75% van de gevallen de erf- of schenkbelasting betaald zou kunnen worden uit vrij beschikbare privémiddelen van de erflater, schenker of ontvanger. Voor de overige 25% zou een verruimde betalingsregeling volstaan. De BOR verhoogt de vermogensongelijkheid binnen de volgende generatie. Ondernemingsvermogens zijn vooral aanwezig bij de huishoudens met de grootste vermogens, en schenkingen en erfenissen waarbij gebruik gemaakt wordt van de BOR hebben een relatief hoge waarde. Het voordeel van de BOR komt relatief vaak terecht bij de huishoudens in de nieuwe generatie die binnen die generatie gemiddeld meer vermogend zijn. Er zijn de afgelopen jaren verschillende aanpassingen aan de BOR voorgesteld aan de Kamer. Niet al deze maatregelen zijn ook daadwerkelijk doorgevoerd.

In de bijlage van dit rapport zijn afschaffing en versobering van de BOR uitgewerkt. Deze

[48] Evaluatie landbouwvrijstelling - Rapport SEO | Rapport | Rijksoverheid.nl
[49] De BOR maakt geen onderdeel uit van het cluster ondernemers en ondernemingen omdat het hier gaat om een vermogensoverdracht.

versobering kan langs twee wegen: a) er komt een uniforme vrijstelling van bijvoorbeeld 25%, of b) een vrijstelling van 100% over de eerste 1,5 miljoen euro aan ondernemingsvermogen blijft gehandhaafd, maar de 75% vrijstelling over het meerdere wordt verlaagd naar bijvoorbeeld 25%. Door de vrijstelling goingconcernwaarde te verlagen naar een uniform vrijstellingspercentage van 25% wordt de doelmatigheid van de BOR sterk vergroot. Tegelijkertijd wordt hiermee de uitvoerbaarheid van de BOR verbeterd. Een terugsluis in het bedrijfsdomein – bijvoorbeeld de Vpb - ligt voor de hand

Doorschuifregelingen inkomen uit aanmerkelijk belang box 2
De DSR in de ab-sfeer regelt dat bij overdracht van een onderneming, onder voorwaarden, geen inkomstenbelasting over de vervreemdingswinst verschuldigd is. Het CPB concludeerde in 2022 dat de doorschuifregelingen in de IB-winstsfeer en ab (IB box 2) doeltreffend zijn en voorkomen dat de continuïteit van ondernemingen in gevaar komt door heffing van inkomstenbelasting. Door een gebrek aan gegevens viel echter niet vast te stellen bij welk deel van de overdrachten de doorschuifregelingen noodzakelijk waren. Door faciliteiten met betrekking tot het doorschuiven af te schaffen is oneindig uitstel van belastingheffing in box 2 niet meer mogelijk omdat bij overdracht afgerekend wordt.

Willekeurige afschrijving zeeschepen
De willekeurige afschrijving op zeeschepen biedt de mogelijkheid om in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting vervroegd / willekeurig af te schrijven op zeeschepen indien niet wordt gekozen voor de tonnageregeling. De willekeurige afschrijving zeeschepen is als niet doeltreffend en niet doelmatig geëvalueerd vanwege het beperkte gebruik van de regeling. De uitgewerkte maatregel ziet op het afschaffen van deze regeling.

Vrijstelling zuivel en sojadrank in de verbruiksbelasting alcoholvrije dranken.
Op dit moment zijn zuivel- en sojadranken uitgezonderd van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. De uitzondering is vanuit het oogpunt van duurzaamheid echter niet logisch, is vanuit gezondheidsoogpunt niet noodzakelijk en leidt tot een ongelijk speelveld ten opzichte van andere dranken. Het laten vervallen van deze uitzondering leidt tot een vereenvoudiging voor de uitvoering en een gelijk speelveld en is daarom nader uitgewerkt.

Vrijstelling leidingwaterbelasting (BoL) grootgebruikers
Binnen de leidingwaterbelasting bestaat een heffingsplafond van 300 kubieke meter leidingwater per aansluiting per jaar. Over het verbruik boven dit plafond is geen leidingwaterbelasting (BoL) verschuldigd. Dit heffingsplafond is ooit ingesteld om de belasting op leidingwater vooral bij huishoudens te laten neerslaan. Met het verhogen van het heffingsplafond wordt de BoL meer in lijn gebracht met het principe ‘de verbruiker betaalt’, door ook het leidingwaterverbruik dat uitstijgt boven de 300 kubieke meter per jaar in de BoL te betrekken. Tegelijkertijd wordt leidingwatergebruik slechts beperkt verminderd door deze maatregel.

Teruggaveregeling religieuze en non-profitinstellingen in de energiebelasting
Bepaalde instellingen kunnen in aanmerking komen voor de teruggave van een deel van de energiebelasting. De teruggaveregeling religieuze en non-profitinstellingen is een bewerkelijke regeling voor de Belastingdienst. Jaarlijks ontvangt de Belastingdienst circa 30.000 teruggaveverzoeken die grotendeels handmatig worden afgehandeld. Er zijn daarom alternatieven onderzocht, waarvan de uitwerking nader is toegelicht in bijlage 3.

Belastingvermindering in de energiebelasting
De energiebelasting wordt ongeacht het verbruik verminderd met een bedrag per jaar per elektriciteitsaansluiting met verblijfsfunctie (in 2025 524,95 euro en in 2026 529,10 euro exclusief btw). De belastingvermindering is geëvalueerd als beperkt doelmatig. De belastingvermindering landt deels bij niet-huishoudens en voor een deel van de huishoudens geldt dat de betaalde energiebelasting relatief laag is en in sommige gevallen zelfs lager dan de belastingvermindering. De twee beleidsopties die zijn uitgewerkt zien op het toespitsen van de belastingvermindering op huishoudens en het verlagen van de hoogte van de belastingvermindering.

Vrijstellingen energiebelasting energie-intensieve processen
De energiebelasting bevat een aantal vrijstellingen voor de metallurgische en mineralogische industrie. Uit de evaluatie van deze regeling in 2020 bleek dat deze regeling doeltreffend is en beperkt doelmatig. De regeling zorgt voor een lagere verduurzamingsprikkel. De uitgewerkte maatregel ziet op het afschaffen van deze vrijstellingen per 2030 met uitzondering van de vrijstelling voor de inzet van elektriciteit in elektrolytische procedés voor de productie van waterstof.

Verlaagd accijnstarief kleine brouwerijen
In de Wet op de accijns bestaat de mogelijkheid voor kleine bierbrouwerijen (productie tot 200.000 hl bier per kalenderjaar) om een verlaagd accijnstarief toe te passen op dit bier. Uit de evaluatie in 2008 bleek dat de verschillen in verkoopprijs bij bier nauwelijks afhankelijk zijn van het wel of niet toepassen van de korting kleine brouwerijen en dat er geen logica is voor een lager tarief. De maatregel die is uitgewerkt ziet op het afschaffen van de mogelijkheid om het verlaagde tarief toe te passen. Over bijvoorbeeld een glas bier van 250 ml met 7% alcohol zal dan 1 cent meer accijns betaald moeten worden.

3. Vervolgstappen: samen naar verbetering

Samenvatting

- In het rapport is een aantal richtingen geschetst voor een eenvoudiger belastingstelsel en voor beter beleid. Het kan eenvoudiger voor belastingplichtigen en voor de Belastingdienst.
- Ook kunnen de met de negatief beoordeelde fiscale regelingen gemoeide middelen vaak beter tot hun recht komen dan nu. Bij het schetsen van mogelijke beleidsalternatieven is daarom ook nadrukkelijk oog geweest voor de terugsluis van middelen door onder andere lagere belastingtarieven, andere inzet van middelen en flankerend beleid.
- Draagvlak is een belangrijke succesfactor bij grotere aanpassingen van het belastingstelsel. De maatschappelijke winst van de uitgewerkte beleidsrichtingen is groot, toch zullen specifieke groepen die nu een fiscaal voordeel ontvangen er op achteruitgaan. Juist om die reden is het van belang om stakeholders te betrekken bij verdere uitwerking van de geschetste beleidsrichtingen.

Draagvlak is een belangrijke succesfactor bij grotere aanpassingen van het belastingstelsel ('hervormingen').[50] Bij het zetten van de volgende stap kan een brede gezamenlijk aanpak bijdragen aan het succes. Dit kan door stakeholders meer te betrekken bij de verdere uitwerking van nog te kiezen beleidsopties. In de praktijk kan dit lastig blijken, want er is niet voor elke fiscale regeling een representatieve belangenorganisatie te vinden of er zijn juist heel veel verschillende vertegenwoordigers. Toch is investeren in een gezamenlijke aanpak en uitwerking van beleidsopties cruciaal omdat bij het slagen van een veranderingstraject draagvlak één van de doorslaggevende elementen is.[51] Zo kunnen ook eventuele risico's, effecten en uitvoeringsaspecten voor burgers en bedrijven beter in beeld worden gebracht. Dit rapport biedt hiervoor een goede basis.

Stakeholderbijeenkomst

Fiscale regelingen raken alle burgers en bedrijven. Daarom is bij de start van dit rapport een bijeenkomst georganiseerd met een aantal stakeholders en experts. Doel van deze bijeenkomst was om tijdig betrokken partijen mee te nemen en van gedachten te wisselen. Onderstaande box geeft een korte indruk van deze bijeenkomst. Natuurlijk is de groep van stakeholders die betrokken zou kunnen worden nog veel groter. In een vervolg kan dit waar mogelijk gerichter worden gedaan, waarbij ook gefaseerd te werk kan worden gegaan. Met een ambtelijk traject kan hier mogelijk nog voorwerk worden verricht. De uiteindelijke keuze om beleidsrichtingen maatschappelijk verder te brengen, is vanzelfsprekend een politieke keuze.

[50] Lejour, A. (2016). De politieke economie van belastinghervormingen. CPB Policy Brief 2016/08.
[51] In literatuur wordt verwezen naar Model Knoster

Box Impressie stakeholdersessie aanpak fiscale regelingen

Steun vereenvoudiging

In de sessie wordt breed steun uitgesproken voor stappen om vereenvoudiging van het belastingstelsel te realiseren. Tegelijkertijd wijst een groot deel van de deelnemers op het belang van een integrale aanpak en/of een herziening van het belastingstelsel op lange termijn.

Let op fiscale samenhang

Er wordt opgemerkt dat het niet logisch is om bepaalde regelingen los te zien van de inrichting van het primaire stelsel, de gekozen grondslag en het tarief waartegen een regeling wordt afgezet. Bij fiscale regelingen gaat het om meer dan de vroegere 'belastinguitgaven'; bijna alle verlaagde tarieven, vrijstellingen, uitzonderingen, forfaits maken er nu deel van uit. En zijn volgens deelnemers dus in veel gevallen (onlosmakelijk) verweven met de gemaakte keuzes voor inrichting van het primaire stelsel.

Zorg voor objectiviteit en oog voor maatschappelijke aspecten

Bij de weging van regelingen wordt gevraagd om een objectieve systematiek en toelichting op de criteria. Willekeur moet worden voorkomen.
Evaluaties worden belangrijk gevonden. Met evaluaties wordt ervoor gezorgd dat feiten op een rij komen. Ook vormen ze input voor het politieke debat. Wel zijn er bij sommigen zorgen over frequentie (te hoog) en het meenemen van (kwalitatieve) maatschappelijke aspecten.

Let op beleidsmatige samenhang en uitvoeringsaspecten voor sectoren

Deelnemers zien de meerwaarde van clustering van regelingen, vooral naar een beleidsmatig thema. Hierbij speelt ook dat door meerdere deelnemers is opgemerkt dat er eerst een beleidsvisie moet zijn en dat vervolgens de fiscaliteit daarop moet worden ingericht en niet andersom. Bijvoorbeeld visie op ondernemerschap, duurzaamheid etc.
Deelnemers geven aan graag betrokken te worden bij concrete/uitgewerkte (wets)voorstellen. Dit geeft dan ook de ruimte om mee te denken over uitvoeringsaspecten voor sectoren (timing van maatregel en de precieze vormgeving).

Gericht in gesprek gaan met maatschappelijke partijen kan het draagvlak voor aanpassingen vergroten. Het is het belangrijk om oog te hebben voor de impact van veranderingen. Zeker ook omdat aanpassingen een direct effect kunnen hebben op individuele burgers en bedrijven. Onderstaande box geeft een overzicht van een aantal inzichten uit studies naar verandering. Het CPB concludeert dat een degelijke beleidsvoorbereiding in aanloop naar het wetstraject en de uitvoering kan helpen om een (grote of kleine) hervorming beter te onderbouwen en te presenteren en dat dit kan helpen om draagvlak te vinden voor de plannen. Maatschappelijk draagvlak is één van de kritische succesfactoren voor een (grote of kleine) hervorming. Dit rapport zet daar een extra stap in, aanvullend op de reguliere evaluaties van fiscale regelingen, door oog te hebben voor mogelijkheden van flankerend beleid en terugsluis van middelen.

Box Aspecten en literatuurinzichten voor (succesvolle) hervorming

- *CPB Policybrief "Economische en politieke factoren die van belang zijn voor succesvolle hervormingen"* (2016): opname maatregel in het regeerakkoord, maatschappelijk draagvlak, gedegen onderzoek waaruit blijkt waar het probleem precies zit en waar de oplossing gevonden kan worden. En (iets minder bepalend); een politieke meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer, hervormingsrijpheid (urgentiegevoel en noodzaak), budgettaire ruimte om negatieve effecten te compenseren, politiek leiderschap en effectieve communicatie.
- *Studie TNO: "Hoe kan overheid sturen op randvoorwaarden die nodig zijn voor goede transitie" (2023)*[52] Rapport over brede transitievraagstukken en de dilemma's hierbij. Het gaat dan bijvoorbeeld bij de overheid om voldoende kennis en het uitdragen van visie voordat op verandering wordt gestuurd en om een gezamenlijke aanpak. Bij de verandering geldt het belang van steun voor het nieuwe, afbreken van het oude en creëren van 'governance'. Dit is gericht op ruimte om te leren en experimenteren, om voortschrijdende inzichten op te doen, dus meer evolutionair dan lineair.
- *Braams e.a. (2021, 2022)* Voor succesvol doorvoeren van een hervorming wordt gesteld dat er ook andere mechanismes nodig zijn, zoals omgang met risico's en met onbekende gevolgen bij transities. Dit is lastig voor politieke besluitvorming en kan zorgen voor inertie (mede door 'afrekencultuur'). Deze nieuwe mechanismes zijn in aanvulling op de meer traditionele bestuurskundige praktijk waar nadruk ligt op doelmatigheid, legitimiteit en draagvlak bij de vormgeving van beleid.
- *Nelson "The Moon and the Ghetto" (1977)*[53]: Het is makkelijker om een helder, goed afgebakende, missie te bereiken waarbij je van A naar B gaat ('moonshot' missies). Het wordt nog makkelijker als B een breed gedragen doel is. Complexe maatschappelijke vraagstukken waarbij verschillende problemen zijn verweven ('ghetto' missies), zijn een stuk lastiger. Alhoewel in transitie/transformatie literatuur geen aandacht wordt geschonken aan fiscale aanpassingen, kan hier toch mogelijk een parallel worden getrokken. Dit zou betekenen dat fiscale aanpassingen meer benaderd kunnen worden als complexe maatschappelijke opgave met de daarbij behorende stappen.

Voor een vervolg met maatschappelijke partijen is het zinvol om een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden te definiëren. Een aanpassing van een regeling kan zelden een verbetering zijn op alle terreinen, uitgangspunt dient wel te zijn dat de aanpassing zorgt voor een vereenvoudiging van het stelsel en/of beter beleid. Het gaat dan om lagere administratieve lasten, gerichter of beter bereiken van beleidsdoelen, om meer eenvoud voor toezicht en handhaving door de Belastingdienst, of verbetering van de transparantie / doenlijkheid voor belastingplichtigen.

[52] Sturen op randvoorwaarden voor transities
[53] Boek *"The moon and the ghetto"* van Richard Nelson uit 1977

Bijlage 1: Toelichting scope en beoordelingen fiscale regelingen en recente evaluaties

De beleidsopties in de paragrafen 2.2 tot en met 2.5 zien hoofdzakelijk op regelingen die negatief zijn beoordeeld in het ambtelijk rapport uit 2023 op één van de verschillende beoordelingscriteria (zie de toelichting bij deze criteria en de beoordelingssystematiek in H1): 1) doeltreffend- en doelmatigheid, 2) onderbouwing voor overheidsingrijpen, 3) complexiteit in de uitvoering en handhaving en 4) doenlijkheid. Deze regelingen zijn aangevuld met negatief beoordeelde regelingen in nadien verschenen evaluatierapporten over fiscale regelingen.

In enkele gevallen zijn met onderbouwing ook andere regelingen dan die met negatieve scores betrokken, bijvoorbeeld vanwege onderlinge samenhang. Niet voor alle negatief beoordeelde regelingen zijn beleidsopties uitgewerkt. De heffingskortingen in de inkomstenbelasting blijven buiten scope vanwege de grote samenhang met het toeslagenstelsel en de tariefstructuur van box 1 en de daarbij horende effecten op de marginale druk. Ook voor regelingen die recent al (significant) zijn aangepast of (worden) afgeschaft zijn geen beleidsopties uitgewerkt[54]. Dat is ook het geval als er op voorhand geen beleidsopties in beeld waren die tot verbetering leiden[55]. De regelingen waarvoor beleidsopties zijn uitgewerkt staan in onderstaande tabel. De kleuren geven per criteria aan of een regeling positief is beoordeeld (groen), discutabel of onzeker (geel) of negatief (rood).

Tabel 8 Regelingen in scope en waarvoor beleidsopties zijn uitgewerkt
Bron: ambtelijke rapport Aanpak Fiscale Regelingen juli 2023 en recente evaluaties

Regeling	Doeltref-fendheid	Doelmatig-heid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheids-ingrijpen	Budgettair belang
Ondernemerschap en ondernemingen						
Laag vpb-tarief						3032
MRB Verlaagd tarief bestelauto ondernemers						1256
Meewerkaftrek						7
Startersaftrek						126
Zelfstandigenaftrek						739
Stakingsaftrek						19
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid						1
Willekeurige afschrijving starters						8
Mkb-winstvrijstelling						2609
Terbeschikkingstellingsvrijstelling						23
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk						4

[54] Het gaat om het lage btw-tarief op agrarische goederen, de regeling partiële buitenlandse belastingplicht, de liquidatie- en stakingsverliesregeling, de fiscale faciliteiten in de natuurschoonwet, de salderingsregeling en de inputvrijstelling in de energiebelasting voor elektriciteitsopwekking.

[55] Het gaat om de herinvesteringsreserve, enkele vrijstellingen in de assurantiebelasting, de degressieve tariefstructuur in de energiebelasting, de vrijstelling voor kunstvoorwerpen in box 3 en enkele vrijstellingen in de btw. Hoewel deze vaak als complex zijn beoordeeld door de Belastingdienst is er geen maatregel voor handen om de uitvoering te vereenvoudigen. Afschaffen ligt daarbij ook niet voor de hand en in het geval van de assurantiebelasting maakt dit het vaak niet eenvoudiger of zelfs complexer.

[56] Op basis van bijlage 10 van de Miljoenennota 2025. Het budgettair belang is in veel gevallen niet gelijk aan de budgettaire opbrengst in de uitgewerkte beleidsopties vanwege gedragseffecten en actualisatie. De budgettaire reeksen bij de verlaagde btw-tarieven zijn op basis van de recente brief over alternatieve dekkingsopties en geactualiseerd met de cijfers uit de CEP raming van het CPB.

Verlaagde btw-tarieven						
Btw verlaagd tarief kampeergelegenheid						177
Btw verlaagd tarief geneesmiddelen en hulpmiddelen						1.970
Btw verlaagd tarief schilderen, stukadoren en behangen						428
Btw verlaagd tarief kappersdiensten						227
Btw verlaagd tarief schoonmaakwerkzaamheden						69
Btw verlaagd tarief reparatiewerkzaamheden[57]						48
Btw verlaagd tarief isolatiewerkzaamheden						38
Btw verlaagd tarief voedingsmiddelen en water						10.550
Btw verlaagd tarief Sierteelt						345
Btw verlaagd tarief personenvervoer						760
Eigen woning						
Eigenwoningregeling[58]						8854
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld						418
Overige regelingen						
Landbouwvrijstelling in de winstsfeer						2157
Aftrek specifieke zorgkosten						309
Giftenaftrek inkomstenbelasting						487
Schenk- en erfbelasting Bedrijfsopvolgingsfaciliteit						709
Belastingvermindering per aansluiting in de energiebelasting						4743
Vrijstelling uitkering wegens 25- of 40-jarig dienstverband						36
Reisaftrek OV						7
Accijns verlaagd tarief kleine brouwerijen						5
MRB kwarttarief en halftarief						321
Vrijstellingen voor energie-intensieve processen in de energiebelasting						222
Teruggaveregeling religieuze en non-profitinstellingen in de energiebelasting						31
Schenk- en erfbelasting Eenmalige vrijstelling kinderen						43
Willekeurige afschrijving zeeschepen						2
Doorschuifregelingen inkomen uit aanmerkelijk belang box 2						115
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek						506
Onderhoudsverplichtingen aftrek en belaste alimentatie						37
Nettopensioen en nettolijfrente						25
Vrijstelling zuivel belasting op alcoholvrije[1] dranken						290
Vrijstelling leidingwaterbelasting grootgebruikers[1]						110

[1] Deze regelingen zijn toegevoegd op basis van nieuwe inzichten en maken geen onderdeel uit van de 116 regelingen die zijn doorgelicht in het ambtelijk rapport, vandaar dat kleurenscores hier ontbreken.

[57] De beoordelingen gelden voor arbeidsintensieve diensten in algemene zin. Het verlaagde tarief op reparatiewerkzaamheden is niet geëvalueerd op 'bijdrage aan de circulaire economie'.

[58] Hieronder valt de hypotheekrenteaftrek, de andere aftrekposten voor kosten gemaakt voor de eigen woning en de eigenwoningforfait. Het budgettair belang is berekend als de som van deze posten.

Tabel 9 Overzicht beoordeling overige regelingen (buiten scope van dit rapport)
Bron: ambtelijke rapport Aanpak Fiscale Regelingen juli 2023 en recente evaluaties

Overige regelingen	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Uitvoering en handhaving	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen	Budgettair belang
Herinvesteringsreserve						100
Pensioen fiscale faciliteiten						20838
Lijfrente fiscale faciliteiten						687
OVB Verlaagd tarief woning niet-starters						4595
Arbeidsongeschiktheidsverzekering fiscale faciliteiten						157
OVB Vrijstelling terugkoop VoV woningen						52
Kamerverhuurvrijstelling						17
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen						993
Vrijstelling rechten op kapitaalsuitkering bij overlijden box 3						50
Vrijstelling groen beleggen box 3						42
Heffingskorting groen beleggen box 3						32
Heffingvrij vermogen box 3						1982
Fiscale faciliteiten Natuurschoonwet						40
Vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap box 3						-
Vrijstelling bos- en natuurterreinen box 3						-
Innovatiebox[59]						2417
Liquidatie- en stakingsverliesregeling						506
Energie-investeringsaftrek (EIA)						431
Milieu-investeringsaftrek (MIA)						194
VAMIL						25
Tonnageregeling winst uit zeescheepvaart						470
Bosbouwvrijstelling						-
Vrijstelling vergoeding bos- en natuurbeheer						11
OVB Vrijstelling cultuurgrond						279
OVB Vrijstelling bedrijfsoverdracht in familiesfeer						30
Schenk- en erfbelasting Faciliteiten ANBI's						709
Werkkostenregeling						-
Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk WBSO						1582
30%-regeling						1465
Keuzerecht voor partiële buitenlandse belastingplicht						14
Afdrachtvermindering zeevaart						118

[59] Uit de evaluatie blijkt dat de regeling beperkt doeltreffend en niet doelmatig is wat betreft het stimuleren van innovatie, maar wel doeltreffend en deels doelmatig op het bevorderen van het vestigingsklimaat.

Overige regelingen	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Uitvoering en handhaving	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen	Budgettair belang
OVB Vrijstelling stedelijke herstructurering						-
OVB Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden						-
OVB Vrijstelling inrichting landelijk gebied						-
OVB Vrijstelling natuurgrond						-
Algemene heffingskorting						25552
Arbeidskorting						35289
Inkomensafhankelijke combinatiekorting						2169
Jonggehandicaptenkorting						221
Alleenstaande ouderenkorting						714
Ouderenkorting						5489
EB Verlaagd tarief glastuinbouw						135
EB Salderingsregeling						684
EB Stadsverwarmingsregeling						74
EB Verlaagd tarief openbare laadpalen						-
EB Inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking						883
EB Inputvrijstelling kolenbelasting voor elektriciteitsopwekking						36
EB Inputvrijstelling kolenbelasting voor duaal verbruik						78
EB Degressieve tariefstructuur elektriciteit						5277
EB Degressieve tariefstructuur gas						1647
BTW Verlaagd tarief culturele goederen en diensten						1326
BTW Verlaagd tarief agrarische goederen						0
BTW nultarief zonnepanelen						41
BTW Kleineondernemersregeling						334
BTW Nultarief internationaal personenvervoer						-
BTW Vrijstelling sportclubs						-
BTW Vrijstelling post						-
BTW Vrijstelling vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke partijen, kerken						-
BTW Vrijstelling fondswerving						-
BTW Vrijstelling componisten, schrijvers en journalisten						-
BTW Vrijstelling lijkbezorging						-
BPM Nihiltarief nulemissievoertuigen						-
Lager MRB tarief (nihil/korting) nulemissievoertuigen						395
IB/LB Korting op de bijtelling voor nulemissieauto's						229
MRB Vrijstelling taxi's en openbaar vervoer						51
BPM Teruggaaf en MRB Vrijstelling voertuigen publiek belang						31
MRB Verlaagd tarief bestelauto gehandicapten						20

Overige regelingen	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Uitvoering en handhaving	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen	Budgettair belang
MRB Vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 40 jaar						126
MRB Halftarief plug-in hybride auto's						34
ASB Vrijstelling Brede Weersverzekering						7
ASB vrijstelling zeeschepen						21
ASB vrijstelling luchtvaartuigen						5
ASB vrijstelling transportverzekeringen						69
ASB vrijstelling exportkredietverzekeringen						16
Accijns Vrijstelling alcohol en motorbrandstof diplomaten						-
Accijns Vrijstelling communautaire wateren						-
Accijns Vrijstelling luchtvaartuigen						2123

Bijlage 2: Budgettaire tabellen en uitvoeringsaspecten beleidspakketten

Uitvoeringsaspecten beleidspakketten

De uitvoeringsaspecten voor de Belastingdienst zijn per maatregel globaal bekeken. De beoordeling daarvoor heeft geïsoleerd per maatregel plaatsgevonden. De definitieve uitvoeringsaspecten en inwerkingtredingsdatum moeten bij de verdere uitwerking van een maatregel worden beoordeeld met een uitvoeringstoets. Daarbij moet ook de samenloop in het totale pakket aan wensen dat op de Belastingdienst afkomt worden beoordeeld, inclusief de daarmee resulterende doorlooptijd die nodig is om een voorstel te realiseren. Er is uitgegaan van een besluit in 2025 gevolgd door een wetgevingsproces en een implementatieproces). Wanneer besloten wordt op een later moment tot een maatregel dient de budgettaire reeks geactualiseerd te worden op basis van de nieuwe ingangsdatum.

Budgettaire tabellen beleidsopties

Tabel 10 Budgettaire opbrengst beleidsrichtingen clusters 1 t/m 4
(in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

Cluster	Beleidsrichting	Budgettaire opbrengst
Cluster 1: ondernemers en ondernemerschap	Beleidsrichting 1: uniformeren Vpb tarief, afschaffen ondernemersfaciliteiten en verlaagd MRB-tarief bestelauto's ondernemers, gericht stimuleren innovatie/ondernemerschap meer gelijke toptarieven werkenden, lagere lasten op arbeid.	6.595
	Beleidsrichting 2: net als beleidsrichting 1, alleen gedifferentieerde box 2 tarieven / mkb-winstvrijstelling blijft bestaan	5.131
	Beleidsrichting 3: net als beleidsrichting 2, maar met (iets) lagere belastingdruk voor alle ondernemers	5.244
Cluster 2: verlaagde btw-tarieven	Beleidsrichting 1 en 2: Afschaffen alle verlaagde btw-tarieven / uniformering btw-tarieven	15.938
	Beleidsrichting 3: onvolledige uniformering btw-tarieven	3.216
Cluster 3: eigenwoningregelingen	Beleidsrichting 1: Afbouwen hypotheekrenteaftrek en loslaten 30-jaarstermijn	9.322
	Beleidsrichting 2: verhogen eigenwoningforfait (EWF) en versneld afbouwen wet Hillen	4.184
Cluster 4: Individuele regelingen	Afschaffen, aanpassen en omvormen individuele regelingen[60]	3.352
	Alleen afschaffen en omvormen	2.272
	Alleen aanpassingen	1.827
Totaal clusters 1 t/m 4	**Beleidsrichtingen 1**	**35.207**
Totaal clusters 1 t/m 4	**Beleidsrichtingen 2/3**	**12.531**

[60] Deze variant gaat uit van volledig afschaffen tenzij voor de betreffende regeling deze optie niet is uitgewerkt. In die gevallen is uitgegaan van aanpassing of omvorming (zie ook de tabel in paragraaf 2.5)

Beleidsopties Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen

Tabel 11 Beleidsrichting 1 Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen
Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

Beleidsrichting 1	2026	2027	2028	2029	struc	struc in
Afschaffen laag vpb-tarief	3.078	3.078	3.078	3.078	3.078	2026
Vpb-tarief naar 24%	-2.981	-2.981	-2.981	-2.981	-2.981	2026
Toptarief in box 1 naar 44,8 procent	-2186	-2186	-2186	-2186	-2186	2026
Mkb-winstvrijstelling en tbs-vrijstelling naar 0 procent	2093	2110	2110	2110	2110	2027
Hoge tarief box 2 naar 27,3 procent	-418	-418	-418	-418	-418	2026
Lage tarief box 2 naar 27,3 procent	353	353	353	353	353	2026
Uitfaseren ondernemersregelingen	38	74	113	468	468	2029
Uitfaseren verlaagd mrb-tarief bestelauto's ondernemers	341	315	575	520	785	2035
"Gericht in te zetten middelen"	0	0	-300	-300	-300	2028
Verlagen werkgeverspremies	-300	-300	-300	-600	-700	20230
MRB korting BEV bestelauto ondernemer 25% in 2026-2029	-14	-21	-31	-42	0	2034
Totaal[61]	**4**	**24**	**13**	**2**	**10**	

Tabel 12 Beleidsrichting 2 Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen
Budgettaire gevolgen (in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

Beleidsrichting 2	2026	2027	2028	2029	struc	struc in
Afschaffen laag vpb-tarief	3.078	3.078	3.078	3.078	3.078	2026
Vpb-tarief naar 24%	-2.981	-2.981	-2.981	-2.981	-2.981	2026
Toptarief in box 1 naar 47,2 procent	-1070	-1070	-1070	-1070	-1070	2026
MKB-winstvrijstelling en tbs-vrijstelling naar 8,2 procent	741	747	747	747	747	2027
Hoge tarief box 2 naar 30,5 procent	-57	-57	-57	-57	-57	2026
Lage tarief box 2 naar 26,5 procent	252	252	252	252	252	2026
Uitfaseren ondernemersregelingen	38	74	113	468	468	2029
Uitfaseren verlaagd mrb-tarief bestelauto's ondernemers	341	315	575	520	785	2035
"Gericht in te zetten middelen"	0	0	-300	-300	-300	2028
Verlagen werkgeverspremies	-300	-300	-300	-600	-700	2030
MRB korting BEV bestelauto ondernemer 25% in 2026-2029	-14	-21	-31	-42	0	2034
Totaal	**29**	**38**	**27**	**16**	**24**	

[61] Omdat het hier gaat om een (illustratief) pakket aan maatregelen komt het totaal voor de individuele jaren niet exact op nul uit. Bij besluitvorming dienen maatregelen ingepast te worden in de begroting conform de begrotingsregels. Dat geldt ook voor tabel 12 en 13.

Tabel 13 Beleidsrichting 3 Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen
Budgettaire gevolgen (in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

Beleidsrichting 3	2026	2027	2028	2029	struc	struc in
Afschaffen laag vpb-tarief	3.078	3.078	3.078	3.078	3.078	2026
Vpb-tarief naar 24%	-2.981	-2.981	-2.981	-2.981	-2.981	2026
Toptarief in box 1 naar 48 procent	-698	-698	-698	-698	-698	2026
MKB-winstvrijstelling en tbs-vrijstelling naar 6 procent	1104	1112	1112	1112	1112	2027
Hoge tarief box 2 naar 28 procent	-339	-339	-339	-339	-339	2026
Uitfaseren ondernemersregelingen	38	74	113	468	468	2029
Uitfaseren verlaagd mrb-tarief bestelauto's ondernemers	341	315	575	520	785	2035
Gericht in te zetten middelen	0	0	-100	-400	-400	2028
Verlagen werkgeverspremies	-500	-500	-700	-700	-800	2026
Verlaging MRB (generiek)	-327	-294	-544	-478	-586	2033
MRB korting BEV bestelauto ondernemer 25% in 2026-2029	-14	-21	-31	-42	0	2034
Totaal	**29**	**41**	**30**	**19**	**27**	

Tabel 14 Beleidsrichting optioneel Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen
Budgettaire gevolgen (in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

Optioneel: verlaging MRB (generiek)	2026	2027	2028	2029	struc	struc in
Werkgeverspremies*	327	294	544	478	586	2033
Verlaging MRB (generiek)	-327	-294	-544	-478	-586	2033

*Illustratief, ook de andere lastenverlichtende posten zoals verlaging van de IB of Vpb kunnen hiervoor worden ingezet.

Beleidsopties verlaagde btw-tarieven

Tabel 15 Beleidsopties verlaagde btw-tarieven
Budgettaire gevolgen (in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

Maatregel	2026[1]	2027	2028	2029	struc	struc in
Afschaffen verlaagde btw-tarieven						
Verlaagde btw-tarief voedingsmiddelen en water	5.275	10.550	10.550	10.550	10.550	2027
Verlaagde btw-tarief geneesmiddelen en hulpmiddelen	985	1.970	1.970	1.970	1.970	2027
Verlaagde btw-tarief arbeidsintensieve diensten	405	810	810	810	810	2027
w.v. kappersdiensten	114	227	227	227	227	2027
w.v. schilderen, stukadoren en behangen	214	428	428	428	428	2027
w.v. schoonmaakwerkzaamheden	35	69	69	69	69	2027
w.v. reparatiewerkzaamheden	24	48	48	48	48	2027
w.v. isolatiewerkzaamheden	19	38	38	38	38	2027
Verlaagde btw-tarief personenvervoer	380	760	760	760	760	2027
Verlaagde btw-tarief Sierteelt	173	345	345	345	345	2027
Verlaagde btw-tarief kampeergelegenheid	89	177	177	177	177	2027
Verlaagde btw-tarief culturele goederen en diensten	663	1.326	1.326	1.326	1.326	2027
Budgettaire opbrengst	7.969	15.938	15.938	15.938	15.938	2027
Beleidsrichting 1: budgetneutrale uniformering						
Afschaffen verlaagde tarieven	7.969	15.938	15.938	15.938	15.938	2027
Uniform btw-tarief op 18%	-7.969	-15.938	-15.938	-15.938	-15.938	2027
Beleidsrichting 2: terugsluis in inkomstenbelasting (IB)						
Afschaffen verlaagde tarieven	7.969	15.938	15.938	15.938	15.938	2027
Basistarief IB verlagen	-7.969	-15.938	-15.938	-15.938	-15.938	2027
Beleidsrichting 3: onvolledige uniformering en alternatieve instrumenten						
Afschaffen verlaagde tarieven met uitzondering van voedingsmiddelen en water, personenvervoer, reparatie- en isolatiewerkzaamheden	1.608	3.216	3.216	3.216	3.216	2027
Alternatief voor of behoud van verlaagde btw-tarief op personenvervoer[2]	[380]	[760]	[760]	[760]	[760]	2027
Alternatief voor of behoud van verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden[2]	[19]	[38]	[38]	[38]	[38]	2027
Alternatief voor of behoud van verlaagde btw-tarief op reparatiewerkzaamheden[2]	[24]	[48]	[48]	[48]	[48]	2027
Alternatief voor of behoud van verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport[2]	[663]	[1326]	[1326]	[1326]	[1326]	2027
Basistarief IB verlagen	-1.608	-3.216	-3.216	-3.216	-3.216	2027

[1] De opbrengst in 2026 is de helft van het structurele bedrag omdat wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026.
[2] Voor deze maatregelen geldt dat de budgettaire opbrengst volledig teruggesluisd wordt naar de doelgroep en/of de huidige regeling blijft (tijdelijk) bestaan, er is per saldo geen budgettair effect. Tussen blokhaken is het budgettaire belang van de huidige regeling weergegeven.

Beleidsopties eigenwoningregeling

Tabel 16 Overzicht beleidsopties eigenwoningregeling
Budgettaire gevolgen (in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

Maatregel	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in
Afbouwen HRA i.c.m. loslaten 30-jaarstermijn*/**	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	9.322	2048
Verhoging EWF	754	1.597	2.437	3.244	4.184	2048
Verhoging EWF i.c.m. versneld afbouwen Hillen	835	1.768	2.724	3.669	4.184	2048

Beleidsopties individuele regelingen

Tabel 17 Beleidsopties individuele regelingen
Budgettaire gevolgen (in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

Maatregel	2026	2027	2028	2029	struc	struc in
Afschaffen						
Landbouwvrijstelling	-	-	-	12	199	2070
Diensttijdvrijstelling	-	36	36	36	36	2027
Schenk- en erfbelasting Eenmalige vrijstelling kinderen	-	23	25	28	33	2027
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit afschaffen	104	595	661	760	740	2037
Doorschuifregelingen inkomen uit aanmerkelijk belang box 2	-	45	45	45	45	2029
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek afschaffen	150	300	450	600	600	2029
Willekeurige afschrijving zeeschepen	4	4	4	4	4	2026
EB Vrijstellingen voor energie-intensieve processen	-	-	-	-	151	2030
MRB Kwarttarieven	-	-	1	1	1	2028
Accijns verlaagd tarief kleine brouwerijen	-	2	2	2	2	2027
Vrijstelling zuivel belasting op alcoholvrije dranken	-	269	269	269	269	2027
Vrijstelling leidingwaterbelasting grootgebruikers afschaffen	55	55	66	66	90	2030
Nettopensioen en nettolijfrente	-	-	-	34	69	2060
Onderhoudsverplichtingen aftrek en belaste alimentatie	-	-	-	25	25	2029
Reisaftrek OV	-	-	-	7	7	2029
Versoberen en verbeteren						
Giftenaftrek uniformeren en aanpassen drempel en plafond	51	51	51	51	189	2030
Aftrek specifieke zorgkosten: afschaffen vermenigvuldigingsfactor[1]	0	0	0	0	0	
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit: uniforme vrijstelling	85	340	375	427	463	2037
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit: verlagen vrijstelling boven de 1,5 miljoen euro	71	250	277	317	347	2037
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek: drempel verhogen en afbouwpad versnellen	28	28	28	28	28	2026
Belastingvermindering EB verlagen	1080	1080	1080	1080	1080	2026
Belastingvermindering EB toespitsen op huishoudens	-	-	427	427	427	2027
Omvormen alternatief beleid[1]						
Giftenaftrek: omvormen naar geefsubsidie	[487]	[487]	[487]	[487]	[487]	2029
Aftrek specifieke zorgkosten: schuif budget naar gemeentes	[309]	[309]	[309]	[309]	[309]	2029
EB Teruggave kerkgebouwen en non-profit: alternatieve regeling	[31]	[31]	[31]	[31]	[31]	2029

[1] Voor deze maatregelen geldt dat de budgettaire opbrengst volledig teruggesluisd wordt naar de doelgroep, er is per saldo geen budgettair effect. Tussen blokhaken is het budgettaire belang van de huidige regeling weergegeven.

Bijlage 3: Uitwerking beleidsopties

Voor de negatief beoordeelde regelingen zijn beleidsopties uitgewerkt. Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op de afbakening van de regelingen waarvoor beleidsopties zijn uitgewerkt. Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit in 2025 gevolgd door een implementatieproces (bijvoorbeeld een wetgevingsproces). Wanneer op een later moment besloten wordt tot een maatregel, dan dient de budgettaire reeks geactualiseerd te worden op basis van de nieuwe ingangsdatum.

De uitvoeringsaspecten voor de Belastingdienst zijn per maatregel globaal benoemd. De beoordeling daarvoor heeft geïsoleerd per maatregel plaatsgevonden. De definitieve uitvoeringsaspecten en inwerkingtredingsdatum moeten bij de verdere uitwerking van een maatregel worden beoordeeld met een uitvoeringstoets. Daarbij moet ook de samenloop in het totale pakket aan wensen dat op de Belastingdienst afkomt worden beoordeeld, inclusief de daarmee resulterende doorlooptijd die nodig is om een voorstel te realiseren.
Voor een deel van de alternatieve maatregelen voor bestaande regelingen aan de uitgavenkant zijn de uitgewerkte beleidsopties meer kwalitatief van aard. Bij definitieve keuze voor een maatregel of een pakket aan maatregelen dienen deze opties doorgerekend te worden. Het uitgangspunt is budgetneutraliteit. Er is geen rekening gehouden met effecten op verzamelinkomen en doorwerking daarvan op toeslagen. Dit zal in enkele gevallen relevant zijn en zal bij verdere uitwerking nader bekeken worden.

Bij de budgettaire ramingen is voor aannames over de economische ontwikkelingen uitgegaan van het Centraal Economisch Plan 2025 (CEP) van het CPB.[62] De ramingen zijn in prijspeil 2025 en conform de uitgangspunten zoals opgenomen in de begrotingsregels van het kabinet.[63]

[62] Centraal Economisch Plan (CEP) 2025 | CPB.nl
[63] 1.1 De begrotingsregels | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

Inhoudsopgave Bijlage 3

Ondernemerschap en ondernemingen	61
Opstaptarief Vpb (het lage Vpb-tarief)	61
Ondernemersregelingen	63
Verlaagde mrb-tarief voor bestelauto's ondernemers	68
Verlaagde btw-tarieven	**71**
Verlaagde btw-tarief voor voedingsmiddelen, water en restaurantdiensten	71
Verlaagde btw-tarief voor restaurantdiensten	74
Verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen	78
Verlaagde btw-tarief op schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen, kappersdiensten en schilderen, stukadoren en behangen.	82
Verlaagde btw-tarief op reparatiewerkzaamheden	86
Verlaagde btw-tarief isolatiewerkzaamheden	89
Verlaagde btw-tarief op personenvervoer	92
Verlaagde btw-tarief op sierteeltproducten	94
Verlaagde btw-tarief voor het geven van gelegenheid tot kamperen	98
Eigen woning	101
Eigenwoningregeling en aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (Wet Hillen)	101
Overige regelingen	**108**
Landbouwvrijstelling	108
Aftrek specifieke zorgkosten	111
Giftenaftrek (1) aanpassingen binnen de regeling	116
Giftenaftrek (2): omvorming tot geefsubsidie	119
Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)	122
Belastingvermindering in de energiebelasting	125
Vrijstelling uitkering wegens 25- of 40-jarig dienstverband (diensttijdvrijstelling)	128
Reisaftrek OV	130
Verlaagd accijnstarief voor kleine brouwerijen	132
MRB kwarttarieven	134
EB Vrijstellingen voor energie-intensieve processen	137
Teruggaveregeling religieuze en non-profit instellingen in de energiebelasting	140
Eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling voor kinderen	144
Willekeurige afschrijving zeeschepen	146
Doorschuifregelingen aanmerkelijk belang	148
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)	150
Aftrek partneralimentatie	154
Box 3-vrijstelling nettopensioen en nettolijfrente	157
Uitzondering zuivel en sojadrank in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken	160
Heffingsplafond belasting op leidingwater	163

Regelingen voor ondernemers- en ondernemingen

Opstaptarief Vpb (het lage Vpb-tarief)

Thema	Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen

Omschrijving van de maatregel

- Het afschaffen van het opstaptarief in de Vpb (het lage Vpb-tarief) waardoor een uniform Vpb-tarief ontstaat van 25,8% levert jaarlijks € 3,1 miljard op. In dit fiche wordt dit in zijn geheel teruggesluisd door middel van een lager uniform Vpb-tarief dat daarmee uitkomt op 24%.

Achtergrond/rationale

- Het opstaptarief in de Vpb is recent negatief geëvalueerd.[64] Er is geen duidelijke onderbouwing en doelstelling.
- Uitgaande van het doel 'ondersteuning van het mkb' is het opstaptarief beperkt doeltreffend, omdat het maar een deel van het mkb bereikt.
- Het opstaptarief is niet doelmatig, omdat circa 50-60% van het belastingvoordeel neerslaat bij bedrijven buiten de doelgroep, zijnde het mkb. Circa 20% komt terecht bij pure beleggingsmaatschappijen zonder ondernemingsactiviteiten. Circa 25% van het belastingvoordeel van het lage Vpb-tarief komt terecht bij de top 1% vermogende huishoudens en vergroot daarmee de inkomens – en vermogensverschillen tussen huishoudens. Het opstaptarief draagt niet bij aan een heffing naar draagkracht van huishoudens.
- Daarnaast lokt het opstaptarief fiscaal gedreven gedrag uit, zoals het opknippen van vennootschappen.
- In de conclusie van de evaluatie stelt het CPB dat de uitkomst van de evaluatie pleit voor het afschaffen van het lage Vpb-tarief, maar niet per se voor een lastenverzwaring voor ondernemers. Afschaffen van het lage Vpb-tarief met een terugsluis in de vorm van een uniform Vpb-tarief van 24% levert een hogere belastingdruk op voor dga's met een winst onder de € 200.000 waardoor het verschil met de belastingdruk op het inkomen van IB-ondernemers toeneemt. Daarom kan worden overwogen om het box-2 toptarief te verlagen om het globale evenwicht tussen de dga met een winst onder de € 200.000 en de IB-ondernemer te behouden.
- Als het box 2 toptarief bijvoorbeeld wordt verlaagd van 31% naar 27,1% blijft het gecombineerde toptarief van een dga gelijk aan het huidige toptarief van een IB-ondernemer (44,74%) en komt na terugsluis van de rest het uniforme Vpb-tarief uit op 24,2%.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Laag vpb-tarief					

Transitie en flankerend beleid

- In dit fiche is gekozen voor een generieke terugsluis die aansluit bij de evaluatie van het lage Vpb-tarief. Mogelijk bestaat de (politieke) wens de opbrengst deels in te zetten om het box 2-tarief te verlagen om zo het globale evenwicht te bewaken, werkgeverslasten op arbeid te verlagen of ter bevordering van investeringen en het verbeteren van de internationale concurrentiepositie. Dergelijke pakketten van maatregelen worden in het hoofdrapport beschreven.

Effecten

[64] https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Evaluatie-verlaagd-tarief-in-de-vennootschapsbelasting.pdf .

<table>
<tr><td>Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties</td><td>- Uit de evaluatie van het CPB blijkt dat het vooral de mensen met hoge inkomens en meer vermogenden zijn die vennootschappen bezitten en voordeel hebben van het opstaptarief.
- Het opstaptarief verklaart voor een belangrijk deel waarom aan de bovenkant van de inkomensverdeling de belastingdruk daalt in plaats van toeneemt: het belastingstelsel is hier regressief.
- Afschaffing van het opstaptarief pakt daarmee nivellerend uit, anders gezegd wordt een onbedoeld denivellerend effect tenietgedaan.
- Verlaging van het algemene Vpb-tarief is goed voor het Nederlandse vestigingsklimaat en brengt het tarief meer in lijn met het EU-gemiddelde.</td></tr>
<tr><td>Begroting</td><td>- Het uniformeren van het Vpb-tarief naar een tarief van 24% is budgetneutraal.
Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, ‘+’ is saldoverbeterend/lastenverzwarend)
<table><tr><td></td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>Struc</td><td>Struc in 2026</td></tr><tr><td>Uniform Vpb-tarief 24%</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td></tr></table>
- Een verlaging van het toptarief in box-2 kost € 105 miljoen per procentpunt. Bij een verlaging van het box 2-tarief zodanig dat het huidige toptarief van een dga met winst < € 200.000 net zoals in de huidige situatie in evenwicht is met die van een IB-ondernemer, zou het uniforme Vpb-tarief dan op 24,2% uitkomen.</td></tr>
<tr><td>Doenvermogen en administratieve lasten</td><td>- Er vervalt een fiscale regeling.
- Er valt hiermee een variabele weg die de totale belastingdruk (van een directeur-grootaandeelhouder) bepaalt.
- Het stelsel wordt daarmee doenlijker.</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>- Het afschaffen van het lage tarief is een parameterwijziging in de systemen van de Vpb en kan per 2026. Datzelfde geldt voor de aanpassing van het reguliere Vpb-tarief en het voor het verlagen van het box 2 -toptarief.
- Een tariefwijziging werkt ook door naar de Wet bronbelasting 2021. Het tarief voor de bronbelasting is immers gelijk aan het hoogste Vpbtarief (art 4.1 Wet bronbelasting 2021).</td></tr>
</table>

Ondernemersregelingen	
Thema	Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen

Omschrijving van de maatregel

- De inkomstenbelasting (IB) kent verscheidene ondernemerschapsregelingen die tot doel hebben de positieve maatschappelijke effecten van ondernemerschap te stimuleren. Deze regelingen zijn enkel van toepassing op IB-ondernemers. Om negatief geëvalueerde regelingen af te schaffen, het belastingstelsel te vereenvoudigen en een globaal evenwicht in het belasten van IB-ondernemers, werknemers in loondienst en directeuren-grootaandeelhouders (dga's) (met hun bv) beter te bewerkstelligen, kunnen de ondernemerschapsregelingen (uitgezonderd de aftrek speur- en ontwikkelingswerk) deels en/of gefaseerd worden afgeschaft, bijvoorbeeld in vier jaar.
- De maatregelen in dit fiche betreffen:
    - afschaffen zelfstandigenaftrek (ZA);
    - afschaffen startersaftrek;
    - afschaffen startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (SAO);
    - afschaffen willekeurige afschrijving starters;
    - afschaffen meewerkaftrek[65];
    - afschaffen stakingsaftrek;[66]
    - aanpassen aftrek speur- en ontwikkelingswerk (S&O-aftrek);
    - behouden MKB-winstvrijstelling en de terbeschikkingstellingsvrijstelling, waarbij in het kader van het globaal evenwicht (in samenhang met het geheel van bestaande regelingen en te kiezen maatregelen, waaronder ook de hoogte van het Vpb-tarief en het ab-tarief) er ook iets voor valt te zeggen om de MKB-winstvrijstelling te verlagen (verlaging met 1%-punt levert 163 mln. euro op).
- Om de positieve maatschappelijke effecten van ondernemerschap (bijvoorbeeld innovatie en productiviteitsgroei) effectiever te stimuleren, wordt flankerend beleid voorgesteld.

Achtergrond/rationale

Overzicht regelingen

- De ZA is een aftrekpost in de IB voor ondernemers die voldoen aan het *urencriterium.*[67] De ZA wordt de komende jaren verder afgebouwd van € 2.470 in 2025 naar € 1.200 in 2026 en € 900 in 2027.
- De startersaftrek is een verhoging van de ZA die maximaal drie keer in de eerste vijf jaar van ondernemerschap gebruikt mag worden (vast bedrag van € 2.123 in 2025).
- De SAO regelt dat startende ondernemers met recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering een startersaftrek krijgen. De aftrek mag maximaal drie keer in de eerste vijf jaar van het ondernemerschap worden verkregen en bedraagt opeenvolgend € 12.000, € 8.000 en € 4.000.
- Door de regeling willekeurige afschrijving starters kunnen startende ondernemers willekeurig (sneller of langzamer) afschrijven, hetgeen een liquiditeitsvoordeel op kan leveren.
- De meewerkaftrek geldt wanneer een fiscale partner van een ondernemer zonder vergoeding minimaal 525 uur per jaar meewerkt in de onderneming van die ondernemer. De aftrek bedraagt tussen 1,25% en 4% van de winst (afhankelijk van het aantal arbeidsuren in het betreffende kalenderjaar).
- De stakingsaftrek kan worden geclaimd bij het staken van een IB-onderneming. De aftrek mag worden afgetrokken van de stakingswinst en bedraagt maximaal € 3.630.
- De S&O-aftrek voorziet in een extra aftrek voor IB-ondernemers die voldoen aan het urencriterium én ten minste 500 uur in een kalenderjaar speur- en ontwikkelingswerk verrichten (€ 15.738 in 2025 en voor startende ondernemers verhoogd met € 7.875).
- De MKB-winstvrijstelling is een vermindering van de belastinggrondslag ter grootte van een bepaald percentage van de winst (12,7% in 2025). De tbs-vrijstelling is de tegenhanger van de MKB-winstvrijstelling voor resultaatgenieters (12% in 2025).

Achtergrond maatregel

- De Commissie Regulering van Werk (2020) heeft voorgesteld om de huidige ondernemersfaciliteiten volgens een herkenbaar tijdpad met spoed geheel af te bouwen.

[65] *In de Voorjaarsbesluitvorming is besloten om deze regeling uit te faseren en in te zetten ter dekking voor een nieuwe fiscale regeling werknemersopties voor startups en scale-ups.*
[66] *In de Voorjaarsbesluitvorming is besloten om deze regeling uit te faseren en in te zetten ter dekking voor een nieuwe fiscale regeling werknemersopties voor startups en scale-ups.*
[67] *Het gedurende het kalenderjaar besteden van ten minste 1225 uren aan werkzaamheden voor een of meer ondernemingen waaruit de belastingplichtige als ondernemer winst geniet.*

- Een groot deel van de fiscale ondernemerschapsregelingen is in 2024 geëvalueerd (ZA, startersaftrek, SAO, willekeurige afschrijving starters, meewerkaftrek, stakingsaftrek, MKB-winstvrijstelling en tbs-vrijstelling).[68]
- Uit de evaluatie blijkt dat deze regelingen, met uitzondering van de MKB-winstvrijstelling en de tbs-vrijstelling, (zeer) beperkt doeltreffend zijn in relatie tot het overkoepelende doel van de regelingen: het realiseren van positieve maatschappelijke effecten via het stimuleren van ondernemerschap. Het is lastig gebleken om kwantitatief onderbouwde conclusies te trekken over de doelmatigheid van de regelingen. Wel wordt geconcludeerd dat het budgettaire beslag van de meeste regelingen relatief groot is in relatie tot de beperkte doeltreffendheid.
- De MKB-winstvrijstelling is positief geëvalueerd voor wat betreft de doeltreffendheid ten aanzien van globaal evenwicht tussen IB-ondernemer en dga's met hun bv. (Mede) door de ongerichtheid van het instrument is het budgettaire beslag groot (€ 2,6 miljard in 2025) in relatie tot de zeer beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid ten aanzien van stimuleren van ondernemerschap.
- De huidige regelingen stimuleren met andere woorden het zijn van ondernemer, en niet specifiek de positieve maatschappelijke effecten van ondernemerschap.
- Ten aanzien van de meewerkaftrek en de stakingsaftrek concludeert de evaluatie dat een legitiem doel ontbreekt.
- Meewerkaftrek: In het verleden was het niet toegestaan om de eigen partner als werknemer in dienst te nemen. Tegenwoordig is dit wel mogelijk, waardoor het doel niet langer legitiem is.
- Stakingsaftrek: 'Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst' is een definitie van (het gevolg van) de regeling en zegt niet zozeer iets over een beoogde uitkomst.
- Een deel van de regelingen zorgt voor negatieve neveneffecten, zoals het verstoren van arbeidsmarktkeuzes en minder solidariteit in de socialezekerheidskosten.
- Gelet op deze evaluatie-uitkomsten ligt het voor de hand de negatief-geëvalueerde regelingen af te schaffen en de MKB-winstvrijstelling en tbs-vrijstelling te behouden om het globaal evenwicht te bewaken, waarbij in het kader van het globaal evenwicht (derhalve in samenhang met het geheel van bestaande regelingen en te kiezen maatregelen, waaronder ook de hoogte van het Vpb-tarief en het ab-tarief) er ook iets voor te zeggen valt om de MKB-winstvrijstelling te verlagen (een verlaging met 1%-punt levert 163 mln. op).
- De S&O-aftrek is niet negatief geëvalueerd, maar sluit ook aan bij het urencriterium van de ZA. Dit criterium leidt in de praktijk tot veel administratieve lasten (voor belastingplichtigen en Belastingdienst). De maatregel in dit fiche houdt in dat het urencriterium van 1225 in een kalenderjaar aan een onderneming besteedde uren in de S&O aftrek wordt geschrapt. Door dit te betrekken in de maatregel in dit fiche kan het urencriterium voor de toepassing van de Wet inkomstenbelasting 2001 komen te vervallen. Het vereiste om 500 uren aan speur- en ontwikkelingswerk te verrichten blijft behouden (deze verplichting maakt ook onderdeel uit van de WBSO).

Beoordeling in ambtelijk rapport 2023

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Zelfstandigenaftrek					
Startersaftrek					
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid					
Meewerkaftrek					
Stakingsaftrek					
Willekeurige afschrijving starters					
Mkb-winstvrijstelling					
Terbeschikkingstellingsvrijstelling					
Aftrek speur- en ontwikkelingswerk					

Transitie en flankerend beleid

[68] Kamerbrief over evaluatie fiscale ondernemerschapsregelingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Transitie
- Dit fiche gaat uit van het in vier stappen afschaffen van de regelingen.
- De ZA wordt afgeschaft in één stap in 2029 omdat er al forse verlagingen van de ZA in het basispad zitten (naar € 900 in 2027).
- De willekeurige afschrijving voor starters wordt in één keer afgeschaft per 2029.
- De MKB-winstvrijstelling en tbs-vrijstelling blijven behouden om het globale evenwicht te bewaken, waarbij er ook iets voor te zeggen valt om de MKB-winstvrijstelling te verlagen.

Terugsluis
- De budgettaire opbrengst van de maatregel in dit fiche kan op verschillende wijzen worden ingezet:
    - Gericht binnen de fiscaliteit: intensivering van regeling(en) gericht op het stimuleren van positieve maatschappelijke effecten van ondernemen (zoals investeringen, productiviteitsgroei en innovatie), bijvoorbeeld door uitbreiding van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek, energie-investeringsaftrek, milieu-investeringsaftrek of S&O-aftrek.
    - Gericht buiten de fiscaliteit: stimulering van productiviteitsgroei bij ondernemers, door bijvoorbeeld extra inzet op innovatie en digitalisering in het mkb, of het uitbreiden van de toegang tot kleine kredietverlening (< 1 mln.) voor het mkb.
    - Generiek: Het is de vraag of de totale opbrengst op een doelmatige manier ingezet kan worden voor een gerichte terugsluis. Zo niet, dan kan de gerichte terugsluis gecombineerd worden met de generieke terugsluis. Daarbij kan worden gedacht aan verlaging van de IB-tarieven voor alle belastingplichtigen in de inkomstenbelasting of verlaging van de Aof-premie.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	Algemeen - Afschaffing van de ondernemersfaciliteiten (sec) verhoogt de belastingdruk voor IB-ondernemers. Een deel van de ondernemers zal naar verwachting de prijzen verhogen.[69] Dat zal naar verwachting leiden tot minder vraag naar gewerkte uren door zelfstandigen. Deels zal een verschuiving optreden naar meer vraag naar werknemers. - Voor ondernemers die hun prijzen niet of beperkt kunnen aanpassen leidt het vervallen van de regelingen tot negatieve inkomenseffecten. - Afschaffing van de regelingen neemt verstoringen weg van keuzes tussen werknemerschap of ondernemerschap en tussen werkgeverschap of opdrachtgeverschap. Dit draagt bij aan een afname van het aantal schijnzelfstandigen. - Dit kan, als wordt gekozen voor werken in loondienst, ertoe leiden dat deze werkenden in hogere mate verzekerd zijn voor risico's als werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid en de mate waarin zij kunnen terugvallen op oudedagsvoorzieningen. Specifiek - De afschaffing van de SAO vermindert de stimulans voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering om te starten als IB-ondernemer. De aftrek leidt thans echter maar tot een kleine toename van de arbeidsparticipatie. Terugsluis - Afhankelijk van de gekozen vorm kan (als wordt gekozen voor terugsluis via de belastingheffing) de belastingdruk voor alle belastingplichtigen in de inkomstenbelasting iets worden verlaagd, of kan door middel van bestaande meer gerichte regelingen aan specifieke gevallen een (groter) voordeel worden toegekend dan thans het geval is. Een en ander is afhankelijk van de maatvoering. - Ook een terugsluis in de vorm van lagere werkgeverspremies (aof-premie) is mogelijk. Dat maakt het in dienst nemen van personeel (iets) aantrekkelijker voor ondernemers en ondernemingen en verkleint de wig.
Begroting	- Onderstaande tabel geeft de budgettaire opbrengst weer van het in vier stappen afschaffen van de ondernemersregelingen. De ZA

[69] *Zie Evaluatie SEO, 2024, p. 42.*

	wordt afgeschaft in één stap in 2029 omdat er al forse verlagingen van de ZA in het basispad zitten. Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen ZA	0	0	0	309	309	2029
Afschaffen startersaftrek	31	62	93	124	124	2029
Afschaffen startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	0	0	1	1	1	2029
Afschaffen stakingsaftrek	5	9	14	19	19	2029
Afschaffen meewerkaftrek	2	3	5	7	7	2029
Aanpassen S&O-aftrek	0	0	0	0	0	
Afschaffen willekeurige afschrijving starters	0	0	0	8	8	2029

Doenvermogen en administratieve lasten	- Negatieve inkomenseffecten bij IB-ondernemers kunnen bij lagere inkomensgroepen in een deel van de gevallen tot financiële stress leiden, hetgeen negatief kan doorwerken in het doenvermogen. - Wanneer er wordt gekozen voor loondienst kan dit voor meer zekerheid voor de werkenden zorgen, dit kan immers leiden tot een hogere mate van verzekerd zijn voor risico's als werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Dat heeft een positief effect op het doenvermogen. - De maatregel beïnvloedt de keuze die een belastingplichtige maakt om als werknemer, IB-ondernemer of als dga met een bv aan het werk te gaan. Dit vergt van belastingplichtigen dat zij (eenmalig) opnieuw uitzoeken wat voor hen de meest passende (rechts-/arbeids)vorm is. - IB-ondernemers hoeven zichzelf niet meer te verdiepen in de fiscale ondernemersregelingen en bijvoorbeeld geen urenregistratie meer bij te houden om in aanmerking te komen voor de ZA. - Het beroep op doenvermogen wanneer de vrijkomende middelen via een andere regeling worden teruggesluisd hangt af van de vormgeving. Ervan uitgaande dat daarbij geen urencriterium zal worden toegepast, kan dat leiden tot een verbetering in het doenlijkheid van het belastingstelsel.
Uitvoeringsaspecten	- Het toezicht op het urencriterium is complex. Het afschaffen van het urencriterium leidt tot een vereenvoudiging voor de Belastingdienst. In de systemen van de Belastingdienst wordt vastgelegd of een ondernemer op basis van het aantal uren recht heeft op de ZA. - Het aanpassen van bedragen en/of percentages van bovengenoemde ondernemersfaciliteiten zijn parameteraanpassingen. Voor zover de voorwaarden waaronder een faciliteit van toepassing is worden aangepast, bijvoorbeeld een aanpassing van het aantal jaren, betreft het een structuuraanpassing. De afschaffing van de regelingen betreft een structuuraanpassing.

	- Structuurwijzigingen zonder 'voorlopige aanslag'-impact kunnen mogelijk per belastingjaar 2028, bij 'voorlopige en definitieve aanslag'-impact per belastingjaar 2029, waarbij voor 2028 gelet moet worden op stapeling.
Overig	- De MKB-winstvrijstelling verkleint niet alleen de winst, maar ook het verlies dat een IB-ondernemer in mindering kan brengen op het belastbare inkomen. Bij verlaging van de MKB-winstvrijstelling zal in samenhang daarmee ook de tbs-vrijstelling moeten worden verlaagd. - Met het afschaffen van de ondernemersfaciliteiten worden de grootste faciliteiten afgeschaft waaraan het voor de Belastingdienst en de ondernemers bewerkelijke urencriterium is gekoppeld. Door deze stap zou kunnen worden bezien of afschaffing van het urencriterium mogelijk is. Het urencriterium geldt nog voor de ZA, startersaftrek, aftrek speur- en ontwikkelingswerk, meewerkaftrek, SAO en de willekeurige afschrijving starters. - Ook buiten de IB wordt echter het urencriterium gehanteerd, zoals bij het besluit bijstandverlening zelfstandigen. Of afschaffing van dit criterium haalbaar is, vergt dus nader onderzoek. De (huidige) oneigenlijke doorwerking van instrumentele aftrekposten naar de toeslagtoekenning vermindert door bovengenoemde maatregelen, waardoor voor de toeslagen een grotere gelijkheid in behandeling (tussen ondernemers en niet-ondernemers) wordt verkregen en het rondpompen van geldstromen kan worden verminderd. Ingeval bij de bepaling van het inkomen voor de toeslagen de niet-draagkrachtgebonden aftrekposten niet meer zouden worden meegenomen, zou voor huishoudens met dergelijke aftrekposten het toetsinkomen hoger worden en daarmee de te ontvangen toeslag(en) lager.

Verlaagde mrb-tarief voor bestelauto's ondernemers	
Thema	Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen

Omschrijving van de maatregel

Het mrb-tarief voor de bestelauto van een ondernemer kan beter in evenwicht worden gebracht met het tarief zoals dat geldt voor een door een particulier gehouden bestelauto door:

1. Het gefaseerd afschaffen van het verlaagde mrb-tarief voor een bestelauto van een ondernemer ;
2. Voor een bestelauto van een ondernemer (gefaseerd) de brandstoftoeslag voor diesel en autogas toe te passen.

Achtergrond/rationale

Op dit moment ontvangt een ondernemer die een bestelauto houdt een voordeel ten opzichte van een bestelauto die door een particulier wordt gehouden. Bestelauto's van ondernemers hebben een ander mrb-basistarief dan een door een particulier gehouden bestelauto. Daarnaast wordt de brandstoftoeslag (voor diesel en autogas) niet toegepast op bestelauto's van ondernemers. Voor de context is verder van belang dat houders van een bestelauto geen provinciale opcenten betalen.

Het verlaagde mrb-tarief voor bestelauto's van ondernemers maakt niet het ondernemen zelf, maar het *bezit* van een bestelauto fiscaal aantrekkelijk. In de evaluatie van deze regeling daarom geadviseerd om het verlaagde mrb-tarief voor bestelauto's van ondernemers te vervangen door beleid dat bijdraagt aan ondernemerschap zonder negatieve effecten voor het milieu.[70]

De motorrijtuigenbelasting wordt overzichtelijker wanneer de bestelauto van een ondernemer niet langer een voordeel ontvangt ten opzichte van een door een particulier gehouden bestelauto. Voertuigen worden meer gelijk behandeld. Daarmee worden ook prikkels voor oneigenlijk gebruik verminderd en ondernemers die gebruikmaken van een bestelauto en een personenauto gelijkwaardiger belast.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
MRB Verlaagd tarief bestelauto ondernemers					

Transitie en flankerend beleid

Deze omvorming kan, in termen van draagvlak en transitie, niet los gezien worden van eerder en flankerend beleid zoals het per 1-1-2025 ingevoerde reguliere tarief bpm voor bestelauto's ondernemers en het beleid omtrent bestelauto's en zero-emissie zones waar het een belangrijke rol speelt in de ontheffingsprocedure voor particulieren.

Om gebruikers tegemoet te komen en een mogelijk te abrupte overgang te voorkomen is een ingroeipad uitgewerkt.

Flankerend beleid inkomstenkant:

- Binnen het autodomein zouden de inkomsten kunnen worden benut om ook voor emissievrije (EV) bestelauto's vanaf 2026 een tariefkorting te gunnen ten einde binnen de motorrijtuigenbelasting te kunnen compenseren voor het hogere gewicht van deze bestelauto's relatief ten opzichte van een gelijkwaardig fossiel model. In de periode 2026 tot en met 2029 wordt om deze reden voor personenauto's voorzien in een tariefkorting van 25%. Vanaf 2026 moet bij ongewijzigd beleid voor een EV bestelauto echter op basis van gewicht het volledige (ondernemers)tarief worden afgedragen. Een grove berekening laat

[70] *Evaluatie bijzondere regelingen MRB en BPM, SEO,* pdf

zien dat in de periode 2026-2029 ongeveer € 15 mln. oplopend tot € 40 mln. nodig is om een tariefkorting van 25% korting door te voeren voor een EV bestelauto.
- Buiten het autodomein zou het voordeel dat ondernemers krijgen ook via een algemener instrument gegund kunnen worden en daarmee minder afhankelijk zijn of en hoeveel bestelauto's worden gehouden. Hierbij kan gedacht worden aan het verminderen van werkgeverslasten of de MKB-winstvrijstelling.

Flankerend beleid uitgavenkant:

- Ondernemers met een bestelauto uit de N1-klasse worden geraakt door het vervallen van dit MRB-tarief. Op dit moment bestaan geen doelmatige regelingen waarmee flankerend beleid aan de uitgavenkant direct kan worden vormgegeven. Het lijkt bijvoorbeeld niet doelmatig om de vrijgekomen ruimte bij afschaffing volledig te benutten voor verduurzaming van N1-bestelauto's. Met de komst van zero-emissiezones en het verval van de bpm-vrijstelling voor met fossiele brandstoffen aangedreven bestelauto's is al een forse druk voor de aanschaf van een emissievrije bestelauto. Daarbovenop zal een nieuwe regeling van forse omvang de markt waarschijnlijk teveel verstoren.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

Een ondernemer betaalt voor een dieselbestelauto met een gemiddeld gewicht van circa 1800 kg in 2025 € 644 aan motorrijtuigenbelasting per jaar. Bij het afschaffen van het verlaagd tarief zou dit € 2028 per jaar worden, gelijk aan het bedrag dat particulieren voor een dieselbestelauto betalen.

Begroting

1. In deze variant gaan bestelauto's van ondernemers onder hetzelfde tarief vallen als particuliere bestelauto's, inclusief het toepassen van de brandstoftoeslag. Daarbij is uitgegaan van een stapsgewijze afschaffing van de regeling, eerst met 30% in 2026 dan met 60% in 2028 en helemaal in 2030. Hier zijn ook andere afbouwpaden denkbaar en mogelijk. EV's zijn geen brandstoftoeslag verschuldigd. Door ingroei van EV's neemt de opbrengst na invoering af.

In prijzen 2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc	Struc in.
Beëindigen verlaagd tarief bestelauto ondernemer	341	315	575	520	785	586	2035

2. In deze variant blijft voor bestelauto's van ondernemers het verlaagde mrb tarief toegepast worden, maar geldt wel de brandstoftoeslag voor diesel en autogas zoals die nu alleen voor personenauto's en bestelauto's van particulieren geldt. Hierbij is hetzelfde ingroeipad gehanteerd als bij het volledig afschaffen (variant hierboven). Ook hier neemt, door ingroei van EV's, de opbrengst na invoering af doordat EV's geen brandstoftoeslag verschuldigd zijn.

In prijzen 2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc	Struc in.
Toepassen brandstof-toeslagen op bestelauto ondernemer	950	870	787	701	627	588	2035

	Bij deze ramingen is rekening gehouden met een gedragseffect van 20% dat in vijf gelijke stappen ingroeit. De structurele opbrengst wordt conform begrotingsregels in t+5 weergegeven, waarbij t het jaar van de laatste tariefsmutatie van de maatregel is (2030).
Doenvermogen en administratieve lasten	Het afschaffen van het verlaagd tarief in de mrb voor een bestelauto van een ondernemer of het introduceren van een brandstoftoeslag heeft geen effect op het doenvermogen van burgers of bedrijven. De Belastingdienst kan het nieuwe tarief vaststellen aan de hand van kenmerken van het voertuig die nu al beschikbaar zijn.
Uitvoeringsaspecten	- De voorkeur van de uitvoering gaat ernaar uit om alle bestelauto's gelijk te behandelen en dus het onderscheid tussen door particulieren en ondernemers gehouden bestelauto's te laten vervallen. Met het vervallen van artikel 24b van de Wet MRB 1994 is de Belastingdienst dan ook het meest geholpen. Het is de controle op de vraag of een houder een ondernemer is die de toepassing door de Belastingdienst van het juiste tarief voor een bestelauto op dit moment bewerkelijk maakt. - De voorstellen zijn zo te ontwerpen dat deze eenvoudig in te richten zijn. Burgers hebben bij een keuze voor deze maatregelen weinig hinder om aan hun wettelijke verplichting te voldoen. De verwachting is dat ondernemers wel vragen zullen hebben door het wegvallen van een voordeel. Deze vragen zullen waarschijnlijk eenmalig zijn. - De regelingen kunnen met een parameteraanpassing afgebouwd kan worden. Dit kan mee in de jaaraanpassingen van het belastingplanpakket. - Het afschaffen vergt een systeemaanpassing, zowel voor optie 1 en 2. Afhankelijk van het aantal maatregelen dat wordt aangepast onder optie 1 en 2 die genoemd worden in dit fiche kan nu nog niet worden aangegeven welke prioriteringsvraagstukken dat voor de inpasbaarheid tot gevolg heeft. Het invoeringsjaar voor het afschaffen van de regeling is afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten.

Verlaagde btw-tarieven

Verlaagde btw-tarief voor voedingsmiddelen, water en restaurantdiensten

Thema	Verlaagde btw-tarieven

Omschrijving van de maatregel

- In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor de productgroep voedingsmiddelen en water het verlaagde tarief van 9%. Hieronder vallen:
  - Voedingsmiddelen (eetwaren en drinkwaren voor menselijke consumptie);[71]
  - Water (m.n. het drinkwater dat via het openbare leidingnet wordt geleverd);[72]
  - Het verstrekken van voedingsmiddelen binnen het kader van het hotel-, café-, restaurant-, pension- en aanverwant bedrijf.[73]
- Bij het afschaffen van het verlaagde tarief komt het algemene tarief van 21% te gelden voor de hiervoor genoemde goederen en diensten.

Achtergrond/rationale

- De doelstelling van het verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen en water zijn 1) het verlichten van de belastingdruk op minder draagkrachtigen en 2) het ondersteunen van de basisbehoefte aan voeding en water. Uit de evaluatie van het verlaagde btw-tarief in 2023 blijkt dat het verlaagde btw-tarief voor voedingsmiddelen en water zeer ondoelmatig is om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen en de basisbehoefte aan voeding en water te ondersteunen.[74] Hogere inkomensgroepen profiteren meer van het verlaagde btw-tarief.
- De onderzoekers concluderen dat er betere alternatieven zijn om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen.
- Deze maatregel draagt bij aan een moderner en eenvoudiger btw-stelsel met zo min mogelijk uitzonderingen, zie ook "Beleidsopties verlaagde btw-tarieven" in het hoofdrapport.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Btw verlaagd tarief voedingsmiddelen en water					

Transitie en flankerend beleid

- De afschaffing van het verlaagde tarief voor voedingsmiddelen en water zou per 1 juli 2026 doorgevoerd kunnen worden om ondernemers voldoende tijd te geven om voorbereidende handelingen te treffen nadat het wetsvoorstel is aangenomen.
- Bij afschaffing ligt een terugsluis in de vorm van lastenverlichting van huishoudens voor de hand. Beoogd kan worden om het inkomenseffect voor alle inkomensgroepen te minimaliseren. Dit doet echter geen recht aan de doelstelling om minder draagkrachtigen te ondersteunen. Als dit doel centraal staat dan betekent dit dat hogere inkomens erop achteruitgaan. Een lastenverlichting kan op verschillende manieren, zie daarvoor "Beleidsopties cluster 2: verlaagde btw-tarieven" in het hoofdrapport.
- De minder draagkrachtige huishoudens zouden bij het afschaffen van het verlaagde tarief op voedingsmiddelen en water gecompenseerd kunnen worden via de inkomstenbelasting, waarbij het de vraag is in hoeverre huishoudens met lagere inkomens hiervoor volledig en gericht gecompenseerd kunnen worden.
- Voor leidingwatergebruik door huishoudens kan het tarief van de belasting op leidingwater worden verlaagd. Deze verlaging hangt samen met watergebruik en zal voor zowel lagere als hogere inkomens gelden. Voor zover bedrijven onder het heffingsplafond van de leidingwaterbelasting vallen zal een lager belastingtarief ook op

[71] *Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post a.1.*
[72] *Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post a.28.*
[73] *Tabel I behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968, post b.12.*
[74] Evaluatie van het verlaagde btw-tarief | Rapport | Rijksoverheid.nl

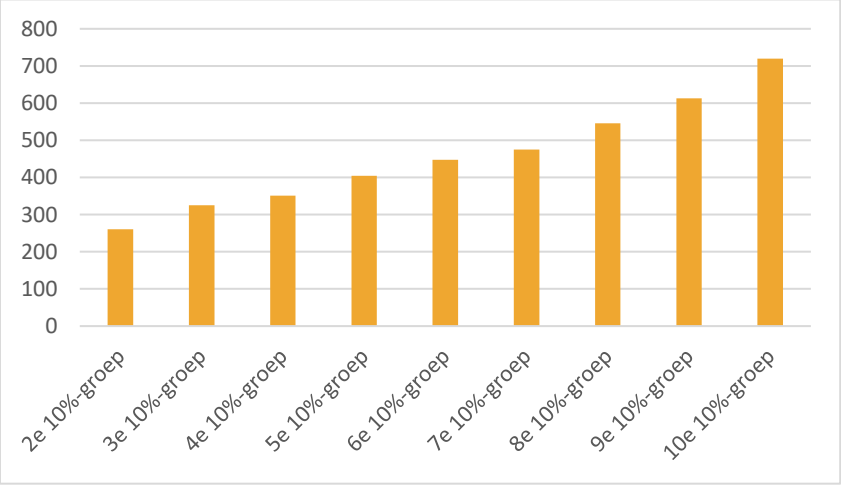
hen van toepassing zijn (zie ook de beleidsoptie *'heffingsplafond belasting op leidingwater'*)
- Er bestaat geen alternatief beleid aan de uitgavenkant om de doelgroep minder draagkrachtigen te steunen.
- Niet alle ondernemers die deze producten of diensten afnemen zijn aftrekgerechtigd, waardoor zij door deze maatregel geraakt kunnen worden.
- De maaltijdkosten in collectief gefinancierde sectoren kunnen stijgen met de stijging van de collectieve uitgaven als gevolg.
- De hoogte van de impact van de maatregel op de zorg en andere collectief gefinancierde sectoren dient voorafgaand aan besluitvorming te worden bekeken.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- In de evaluatie van 2023 is de prijsdoorberekening bij voedingsmiddelen onderzocht aan de hand van de btw-verhoging van 6% naar 9% in 2019. Daaruit komt een doorberekening van tussen de 70% en 80%. Dit is in lijn met de conclusie van andere studies over de effecten van btw- en accijnsverhogingen in de voedsel- en drankindustrie dat deze nagenoeg volledig worden doorberekend in de consumentenprijzen.[75] Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen van voeding en alcoholvrije dranken toe met 8,3%.
- Koopkrachteffecten kunnen anders uitpakken voor verschillende inkomensgroepen, afhankelijk van het aandeel van voeding in de totale bestedingen. De bestedingsaandelen aan voedingsmiddelen en water zijn vergelijkbaar voor alle inkomensgroepen, namelijk rond de 16,5%. In absolute zin slaat een btw-verhoging meer neer bij hogere inkomens, zie ook de figuur hieronder. Het gaat hier om gemiddeldes per inkomensdeciel, de effecten binnen een inkomensgroep kunnen sterk verschillen afhankelijk van het uitgavenpatroon.

  Voordeel verlaagd btw-tarief op voedingsmiddelen per inkomensdeciel, in € per jaar[76].



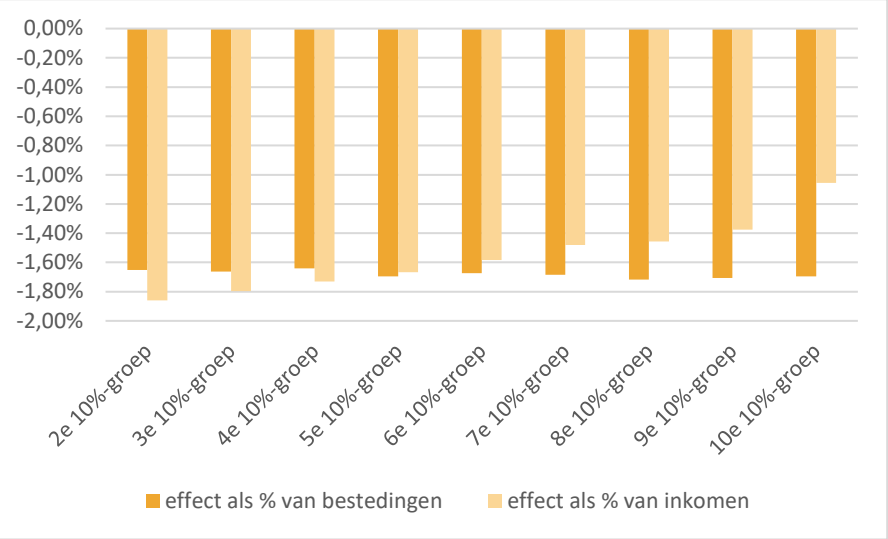
- De figuur hieronder laat zien wat het effect per deciel is van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen, water en restaurantdiensten (zonder een terugsluis). De blauwe staven laten zien wat het effect is als percentage van de totale bestedingen en de oranje staven laten zien wat het effect is als percentage van besteedbaar inkomen. De figuur laat zien dat het effect als % van

[75] *Zie een samenvatting hiervan in het recente rapport van SEO over het btw-nultarief op groente en fruit:* https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2023/03/2023-32-btw-nultarief-eindrapport.pdf

[76] *Het 1e deciel is niet meegenomen omdat deze groep een vertekend beeld geeft doordat er o.a. studenten in zitten. Dit is ook gedaan voor alle figuren in de hierna volgende beleidsopties voor de verlaagde btw-tarieven.*

bestedingen voor lage inkomens minder omvangrijk is dan het effect als % van besteedbaar inkomen. Dit komt doordat lage inkomens gemiddeld genomen een groter deel van hun inkomen uitgeven dan hoge inkomens

Effect btw-verhoging op voedingsmiddelen incl. restaurantdiensten



Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen en water	5177*	10550	10550	10550	10550	2026

*Er wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026 waardoor de opbrengst in het 1e jaar kleiner is.

Doenvermogen en administratieve lasten

- Daar waar ondernemers voor voedingsmiddelen en water het btw-tarief van 9% toepassen, zal bij een afschaffing van het verlaagde tarief 21% in rekening gebracht moeten worden. Er zijn geen zorgen over het doenvermogen dat hiervoor nodig is.
- Daar waar ondernemers nu goederen en diensten tegen het btw-tarief van 21% in rekening brengen en voedingsmiddelen en water tegen het btw-tarief van 9%, kan het afschaffen van het verlaagde tarief voor hen een vereenvoudiging opleveren.

Uitvoeringsaspecten

- Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). Het bedrijfsleven heeft een langere voorbereidingstijd nodig.

Verlaagde btw-tarief voor restaurantdiensten

Thema	Verlaagde btw-tarieven

Omschrijving van de maatregel

- In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor de productgroep voedingsmiddelen en water (inclusief restaurant- en cateringdiensten) het verlaagde tarief van 9%.
- Met deze maatregel worden restaurant- en cateringdiensten naar het algemene tarief gebracht. Voedingsmiddelen en water blijven in deze variant wel onder het verlaagde tarief. Dit geldt tevens voor afhaal van voedingsmiddelen, hiervoor blijft het verlaagde btw-tarief ook van toepassing (levering van voedingsmiddelen).

Achtergrond/rationale

- De doelstelling van het verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen en water zijn 1) het verlichten van de belastingdruk op minder draagkrachtigen en 2) het ondersteunen van de basisbehoefte aan voeding en water. Uit de evaluatie van het verlaagde btw-tarief in 2023 blijkt dat het verlaagde btw-tarief voor voedingsmiddelen en water zeer ondoelmatig is om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen en de basisbehoefte aan voeding en water te ondersteunen[77]. Hogere inkomensgroepen profiteren meer van het verlaagde btw-tarief.
- Oorspronkelijk werd het verlaagde tarief voor noodzakelijke voedingsmiddelen geïntroduceerd voor de minder draagkrachtigen. Later is dit uitgebreid naar alle voedingsmiddelen en werden restaurantdiensten ook onder het verlaagd tarief gebracht om het toerisme te steunen.
- Voor restaurantdiensten geldt dat met name hogere inkomens profiteren van het verlaagde btw-tarief. Dit is tegenstrijdig met het primaire doel van het verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen, namelijk het ontzien van minder draagkrachtigen.
- Afschaffen van alleen restaurantdiensten leidt tot meer complexiteit, zie hieronder bij 'Uitvoering.'

Beoordeling ambtelijk rapport 2023

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Btw verlaagd tarief voedingsmiddelen en water					

Transitie en flankerend beleid

- De afschaffing van het verlaagde tarief voor restaurantdiensten zou per 1 juli 2026 doorgevoerd kunnen worden. Er kan gekozen worden voor een latere inwerkingtredingsdatum, bijvoorbeeld om ondernemers meer tijd te geven nadat het wetsvoorstel is aangenomen om voorbereidende handelingen te treffen.
- Niet alle ondernemers zijn aftrekgerechtigd, waardoor zij door deze maatregel met een verhoging van niet aftrekbare kosten geconfronteerd kunnen worden. Dit geldt onder andere voor zorginstellingen en andere instellingen waarin gebruik wordt gemaakt van catering.
- Daarnaast stijgen maaltijdkosten in collectief gefinancierde sectoren met de stijging van de collectieve uitgaven als gevolg.
- De hoogte van de impact van de maatregel op de zorg en andere collectief gefinancierde sectoren dient voorafgaand aan besluitvorming te worden bekeken.
- Niet in alle gevallen zal sprake zijn van een cateringdienst. Er zal ook vaak sprake zijn van een levering van voedingsmiddelen. In dat geval blijft het verlaagde tarief van toepassing. Voor de grensgevallen zal dit van geval tot geval beoordeeld moeten worden.
- Voor andere sectoren dan de zorg ligt flankerend beleid niet in de rede.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- Bedrijven die actief zijn op de markt voor maaltijdverstrekking kunnen geconfronteerd worden met een lagere omzet doordat de hogere btw kan leiden tot minder afzet door een lagere prijs (na belastingen) voor de verkopende partij. De omvang hiervan is

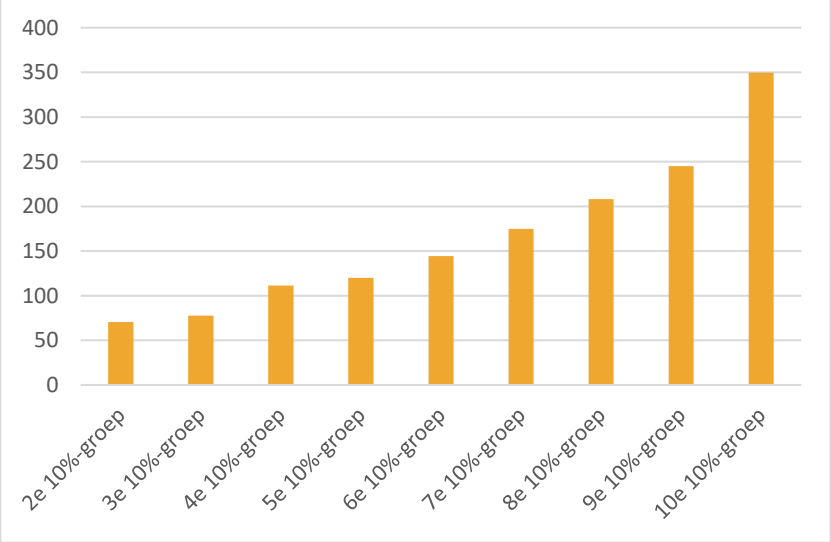
[77] Evaluatie van het verlaagde btw-tarief | Rapport | Rijksoverheid.nl

mede afhankelijk van de mate van doorberekening en de prijselasticiteit van de vraag. Hiervoor worden daarom 2 scenario's geschetst. Afhankelijk van de daadwerkelijke doorberekening en elasticiteit kan de omzet afnemen met 8,6% tot 11,9% voor omzet gegenereerd uit diensten die naar het algemene tarief gaan. Over het algemeen geldt dat restaurants een deel van de omzet genereren uit verkoop van bijvoorbeeld alcohol (wat al onder het algemene tarief valt), wat het uiteindelijke omzetverlies beperkt.

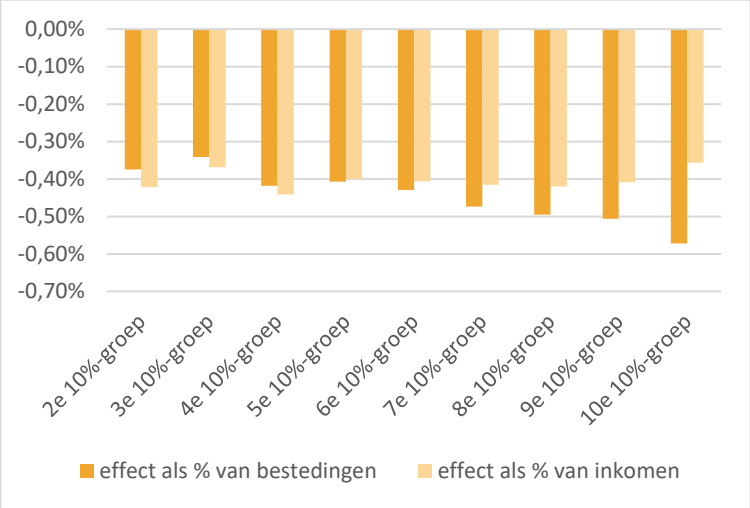
Scenario	Doorberekening	Elasticiteit	Afname vraag	Afname omzet
Laag	75%	-0,9	5,7%	8,6%
Hoog	100%	-1,4	11,9%	11,9%

- Een verhoging van het btw-tarief voor restaurantdiensten leidt tot duurdere maaltijden en daarmee tot een stijging van de lasten van burgers.
- Het voordeel van het verlaagde btw-tarief verschilt per inkomensdeciel. Hogere inkomens profiteren doorgaans veel meer van een verlaagd btw-tarief doordat zij simpelweg meer consumeren. De grafiek hieronder laat de verdeling van deze voordelen naar inkomensdeciel zien voor het verlaagde btw-tarief op restaurantdiensten.

Voordeel verlaagd btw-tarief op restaurantdiensten per inkomensdeciel, in € per jaar



- De figuur hieronder laat zien wat het effect per deciel is van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op restaurantdiensten (zonder een terugsluis). De blauwe staven laten zien wat het effect is als percentage van de totale bestedingen en de oranje staven laten zien wat het effect is als percentage van besteedbaar inkomen. De figuur laat zien dat het effect als % van bestedingen voor lage inkomens minder omvangrijk is dan het effect als % van besteedbaar inkomen. Dit komt doordat lage inkomens gemiddeld genomen een groter deel van hun inkomen uitgeven dan hoge inkomens.

	Effect btw-verhoging op restaurantdiensten  - Het is niet mogelijk om ex-ante de exacte grenseffecten te bepalen. Naar verwachting zullen deze beperkt zijn omdat horecabestedingen niet alleen afhangen van prijs, maar ook van andere factoren, zoals de aanwezigheid van natuurgebieden of winkelgebieden. Het koopstromen onderzoek in Oost-Nederlandlaat zien dat toeristische hot-spots een grote trekfactor zijn voor dergelijke bestedingen.[78]
Begroting	De exacte opbrengst is afhankelijk van de uiteindelijke afbakening. Budgettaire gevolgen (in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend) | | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | Struc | Struc in. | |---|---|---|---|---|---|---| | verhoging verlaagd tarief restaurant- en cateringdiensten | 592* | 1184 | 1184 | 1184 | 1184 | 2026 | * Er wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026 waardoor de opbrengst in het 1e jaar kleiner is.
Doenvermogen en administratieve lasten	- Wanneer het verlaagde tarief enkel voor restaurant- en cateringdiensten wordt afgeschaft krijgen ondernemers te maken met afbakeningsvraagstukken. Zij zullen (eenmalig) moeten beoordelen of ze een restaurantdienst verrichten (belast tegen het algemene tarief) of voedingsmiddelen leveren (belast tegen het verlaagde tarief) en daarna – wanneer zij beide verrichten- per transactie het juiste tarief moeten toepassen. Dit zorgt voor een toename van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie.
Uitvoeringsaspecten	- Met het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor enkel restaurantdiensten wordt de uitvoering en handhaving complexer omdat in grensgevallen van geval tot geval beoordeeld moet worden of sprake is van een restaurantdienst of van een levering van voedingsmiddelen.

[78] https://koopstromen.nl/downloads/KSO2023_Oost/KSO23_Koopstromen_Oost-Nederland_Hoofdrapport.pdf

	- De onduidelijkheid en rechtsonzekerheid bij de ondernemer zullen leiden tot een toename aan vragen en verzoeken om vooroverleg en leiden tot meer bezwaar- en beroepsprocedures. - Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl).Het bedrijfsleven heeft een langere voorbereidingstijd nodig.
Overig	- Meerdere lidstaten, waaronder België en Duitsland, maken een onderscheid in het btw-tarief tussen restaurant- en cateringdiensten enerzijds en voedingsmiddelen anderzijds. Veelal werken deze lidstaten met uitgebreide overzichten/lijsten om de afbakeningsproblematiek zo klein mogelijk te maken. - Omdat restaurant- en cateringdiensten zien op voedingsmiddelen, kan dit als neveneffect hebben dat dit invloed heeft op gezondheidsaspecten. Het onbedoeld stimuleren van ongezond voedsel staat haaks op al langer bestaande doelen uit het Nationaal Preventieakkoord om overgewicht en obesitas tegen te gaan. Ook gaat dit in tegen inspanning, via o.a. nieuw kabinetsbeleid, om de voedselomgeving gezonder te maken. Het effect van een btw-verhoging op de gezondheid is onzeker. Het is niet uitgesloten dat het gezondheidseffect negatief is, bijvoorbeeld wanneer er meer afhaalpunten komen. Hiermee wordt het nog makkelijker om snel een ongezonde maaltijd te halen. Uit onderzoek blijkt dat het aanbod van voedsel van afhaalpunten ongezonder is dan bijvoorbeeld het aanbod dat restaurants aanbieden of het voedsel dat thuis gekookt wordt. Het starten van een afhaal- of bezorgdienst wordt mogelijk aantrekkelijker bij een verhoging van het btw-tarief. Van (afhaal)restaurants weten we zeker dat die doorgaans geen gezond aanbod hebben. 79 We weten ook dat nu al geldt dat mensen door de voedselomgeving in de verleiding worden gebracht om ongezond en te veel te eten. In het rapport Tussen Mens en Ruimte van de UvA (2023) wordt dit uitgebreid toegelicht.

[79] *https://lchl.uva.nl/nl/content/nieuws/2023/12/rapport-tussen-mens-en-ruimte-de-ongezonde-voedselomgeving-als-omgevingswaarde.html?cb*

Verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen

Thema	Verlaagde btw-tarieven

Omschrijving van de maatregel

- In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor de productgroep genees- en hulpmiddelen het verlaagde tarief van 9%. Hieronder vallen onder meer geneesmiddelen en dergelijke, verbandmiddelen, prothesen en hulpmiddelen voor mensen met een lichamelijke of visuele beperking.[80]
- In dit fiche is gekeken naar verhoging van het btw-tarief op:
  - genees- en hulpmiddelen en
  - alleen hulpmiddelen

Achtergrond/rationale

- De doelstellingen van het verlaagde btw-tarief zijn 1) het verlichten van de belastingdruk op minder draagkrachtigen en 2) het ondersteunen van de basisbehoefte aan zorg. Uit de evaluatie van 2023 blijkt dat het verlaagde btw-tarief geen doelmatig instrument is om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verlichten. Dit komt omdat alle huishoudens min of meer dezelfde fiscale subsidie ontvangen, niet alleen de minder draagkrachtigen. Het was niet vast te stellen in hoeverre het verlaagde btw-tarief de basisbehoefte aan zorg ondersteunt.
- Uit de evaluatie blijkt dat het lage btw-tarief op genees- en hulpmiddelen hogere uitvoeringslasten kent dan op andere productgroepen onder het verlaagde btw-tarief. Dit wordt geconcludeerd op basis van ervaringen van inspecteurs en kan niet worden gekwantificeerd. Een groot deel van de uitvoeringslasten wordt veroorzaakt door discussies met de zorgsector over welke producten wel of niet onder het verlaagde btw-tarief vallen. Dit gaat ook over het vergelijkbaar medisch toepassen, waarvoor medische kennis nodig is en waarvoor de Belastingdienst niet is toegerust. Ook is er sprake van niet bedoeld gebruik (bijvoorbeeld het gebruik van invalidewagens onder het lage btw-tarief door mensen zonder chronische ziekte en/of beperking).
- Naar aanleiding van de evaluatie is gekeken naar de effecten van het verhogen van het btw-tarief op genees- en hulpmiddelen en de mogelijkheden om tot een betere afbakening te komen voor hulpmiddelen waardoor de uitvoeringslast afneemt.
- Door verhogen van het btw-tarief op genees- en hulpmiddelen verdwijnen tariefverschillen, wat leidt tot minder uitvoeringslasten en administratieve lasten voor bedrijven en een vereenvoudiging van het stelsel. De btw-verhoging leidt met name tot grote verschuivingen in financiële stromen. In combinatie met lastenverlichting kunnen inkomenseffecten gemiddeld genomen gemitigeerd worden en kunnen minder draagkrachtigen gerichter bereikt worden dan met het verlaagde btw-tarief. Wel zullen er waarschijnlijk specifieke groepen zijn die niet volledig bereikt worden waardoor deze financieel er op achteruit gaan. Eventueel kunnen daar apart middelen voor gereserveerd worden.
- In plaats van het verhogen van het btw-tarief op de volledige categorie genees- en hulpmiddelen kan ook alleen het btw-tarief op hulpmiddelen naar het algemene tarief gebracht worden. De budgettaire en financiële effecten hiervan zijn minder groot terwijl op dit moment bij deze post wel een groot deel van de uitvoeringsproblemen zit.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Btw Verlaagd tarief geneesmiddelen en hulpmiddelen					

Transitie en flankerend beleid

Transitie

- Invoering van de verhoging van het lage tarief naar het reguliere tarief zou mogelijk zijn vanaf 1-1-2027. Zorgverzekeraars starten reeds gedurende het jaar met de contractering van zorgaanbieders voor het jaar erna. Een verhoging van het btw-tarief moet in diverse tarieven worden verwerkt; daarom is invoering per 1-1-2026 niet mogelijk.

[80] *Zie* wetten.nl - Regeling - Omzetbelasting, toelichting Tabel I - BWBR0046571 *voor een totaal overzicht*

- Een gefaseerde invoering zou ook kunnen, bijvoorbeeld eerst alleen hulpmiddelen en later ook geneesmiddelen.

Automatische doorwerking in hogere zorguitgaven

- Er is sprake van automatische doorwerking van het hogere btw-tarief in een stijging van de zorguitgaven. De kosten voor genees- en hulpmiddelen worden grotendeels betaald vanuit de Zvw, Wlz en Wmo. Dit leidt tot hogere uitgaven. De hogere Zvw-uitgaven leiden tot hogere premies en inkomensafhankelijke bijdragen. Hogere premies werken automatisch door in hogere uitgaven voor de zorgtoeslag en de rijksbijdrage voor kinderen (onder de 18 jaar). De uitgaven aan de (rijksbijdrage voor de) Wlz stijgen automatisch mee met de extra btw-opbrengsten, omdat de zorgtarieven aangepast moeten worden voor deze kostenstijging. Hogere kosten voor hulpmiddelen onder de Wmo kunnen gecompenseerd worden door de overdrachten van het Rijk naar gemeentes te verhogen met het bedrag van de extra btw-opbrengsten om te zorgen dat gemeentelijke inkomsten in verhouding zijn met hun taken.

Flankerend beleid voor het tegengaan van lastenverzwaring

- Het verhogen van het lage btw-tarief op genees- en hulpmiddelen leidt tot koopkrachteffecten, onder andere door een stijging van de nominale zorgpremie en hogere prijzen van niet-verzekerde genees- en hulpmiddelen. Onder de doelstelling van evenwichtige ontwikkeling van de collectieve lastendruk uit de begrotingsregels leidt de premiestijging via het lastenkader tot inzet van de hogere btw-opbrengsten voor lastenverlichting.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	*1: verhoging van het lage tarief op genees- en hulpmiddelen naar het algemene btw-tarief* Naar verwachting wordt de btw-verhoging volledig doorberekend, wat leidt tot een prijsstijging van ongeveer 11%. Als gevolg van de btw-verhoging stijgt de zorgpremie met € 46 per jaar (2027) en de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) met 0,13%. Voor mensen met een laag inkomen stijgt de zorgtoeslag in navolging van de premiestijging met € 47 per jaar. De tabel hieronder toont de inkomenseffecten van de stijging van premies, eigen risico en de zorgtoeslag. De inkomenseffecten van de hogere nominale premie is beperkt (mede vanwege de zorgtoeslag). Huishoudens krijgen ook te maken met hogere prijzen van niet-verzekerde genees- en hulpmiddelen, net als de uitgaven aan eigen bijdragen, aanvullende verzekeringen en niet-gecontracteerde zorgverleners. Op basis van cijfers van het CBS is berekend dat huishoudens door de btw-verhoging op genees- en hulpmiddelen op jaarbasis gemiddeld 40 euro hogere kosten hebben. Het gaat hier om een gemiddelde, de exacte kosten zijn afhankelijk van onder meer het inkomen en het zorgbehoefte. Uit de evaluatie van Dialogic (2023) en cijfers van het CBS volgt dat bij lagere inkomens een groter deel van hun budget uitgegeven wordt aan genees- en hulpmiddelen. Dit is inclusief hogere betalingen aan het eigen risico. Ook krijgen mensen met gezondheidsproblemen vaker te maken met hogere kosten dan gezonde mensen. *2: verhoging van het lage tarief op hulpmiddelen naar het algemene btw-tarief. Dit is ook mogelijk voor een deel van de hulpmiddelcategorieën.*

	De effecten in dit scenario zijn gelijk aan die onder scenario 1, alleen kleiner in omvang. De zorgpremie stijgt met € 12 per jaar en de inkomensafhankelijke bijdrage met 0,03%. Voor mensen met een relatief laag inkomen stijgt de zorgtoeslag stijgt met € 12 per jaar. Mediane inkomenseffecten btw-verhoging per inkomenskwintiel **Genees- en hulpmiddelen** | **Hulpmiddelen** **Inkomensgroep** | | **1e (<=112% WML)** | 0,0% | 0,0% **2e (112-177% WML)** | -0,1% | 0,0% **3e (177-271% WML)** | -0,1% | 0,0% **4e (271-401% WML)** | -0,1% | 0,0% **5e (>401% WML)** | -0,1% | 0,0% **Alle huishoudens** | -0,1% | 0,0% In deze berekeningen zijn de hogere nominale premie, de zorgtoeslag en het eigen risico meegenomen. Hierin is nog geen rekening gehouden met compenserende lastenverlichting Gemeenten krijgen als gevolg van de btw stijging te maken met hogere kosten van hulpmiddelen onder de Wmo. Hiervoor kunnen zij worden gecompenseerd middels hogere overdrachten van het Rijk naar het gemeentefonds. De inkoopkosten van zorginstellingen nemen toe. Hiervoor dient bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau ruimte te worden geboden in de tariefstelling. De NZa voert hiertoe een herberekening van de tarieven uit. Om in de Wlz zorgkantoren te compenseren voor de hogere kosten dient de rijksbijdrage Wlz te worden verhoogd; in de Zvw worden zorgverzekeraars hiervoor gecompenseerd middels hogere inkomsten uit premies, het eigen risico en een stijging van de vereveningsbijdrage. Zorginkopers dienen voldoende tijd te hebben om de hogere kosten te verwerken in de contractering.
Begroting	De btw-verhoging leidt tot hogere btw-opbrengsten, zorguitgaven en premies. De doorwerking hiervan op de begroting is als volgt: - Verhogen van de btw op genees- en hulpmiddelen leidt tot een extra opbrengst van 1.970 miljoen euro. Deze kan worden ingezet voor lastenverlichting of aan de uitgavenkant als het naar dezelfde doelgroep gaat (hiervoor is in de begrotingsregels een uitzondering opgenomen op de scheiden tussen inkomsten en uitgaven). - Door de btw-verhoging nemen de zorguitgaven toe met 1.650 miljoen euro. De begrotingsregels schrijven voor dat deze uitgaventegenvaller wordt gedekt aan de uitgavenkant. Gelet op de hiervoor genoemde uitzondering is het ook mogelijk en ligt het voor de hand om de hogere uitgaven te financieren uit de hogere btw-opbrengsten. Dan resteert nog 320 miljoen euro voor extra lastenverlichting dan wel uitgaven. - De hogere zorguitgaven leiden tot hogere premies, welke onderdeel zijn van het inkomstenkader. Conform de begrotingsregels wordt dit gedekt door lastenverlichting. Het

	gaat om de som van de nominale premie en IAB minus de zorgtoeslag, dit komt neer op 1.195 mln euro. - De btw-verhoging op alleen hulpmiddelen leidt tot een opbrengst van 540 miljoen euro. Gecorrigeerd voor hogere uitgaven is de opbrengst 50 miljoen euro. Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc.
1: Opbrengst afschaffen verlaagd btw-tarief genees- en hulpmiddelen	0	1.970	1.970	1.970	1.970
Gecorrigeerd voor hogere zorguitgaven	0	320	320	320	320
2: Opbrengst afschaffen verlaagd btw-tarief hulpmiddelen	0	540	540	540	540
Gecorrigeerd voor hogere zorguitgaven	0	50	50	50	50

Doenvermogen en administratieve lasten	- Aanbieders van genees- en hulpmiddelen hoeven hun producten niet langer te classificeren. Dit verlaagt de administratieve lasten. De NZa dient de hogere btw-tarieven te verwerken in zorgtarieven. - Daarnaast lijkt het gewenst bepaalde maximum vergoedingen in de zorg aan te passen
Uitvoeringsaspecten	- De maatregelen nemen tariefverschillen weg en creëren daarmee duidelijkheid voor alle betrokken partijen. Hiermee verdwijnen fiscale geschillen (zie bij 'Rationale') en wordt concurrentieverstoring tussen ondernemers vanwege een tarieftoepassing voorkomen. - Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de periode van één maand is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). - De contractering van zorginstellingen, zorgverzekeraars en het ministerie van VWS (dure geneesmiddelen) moeten worden aangepast aan het hoge btw-tarief. Zorgverzekeraars starten reeds gedurende het jaar met de contractering van zorgaanbieders voor het jaar erna. Een verhoging van het btw-tarief moet in deze contracten worden verwerkt. Daarom is invoering op zijn vroegst mogelijk per 2027.
Overig	- In het onderzoek naar genees- en hulpmiddelen is ook gekeken naar de mogelijkheden om de productgroep hulpmiddelen beter af te bakenen. Gebruik van de CE-markering helpt niet om tot een betere afbakening te komen. Wel zijn er andere opties naar voren gekomen die de uitvoering kunnen helpen om te bepalen welke hulpmiddelen tegen welk tarief belast moeten worden. Dit zou mogelijk kunnen met een onafhankelijke nomenclatuur zoals de Global Medical Device Nomenclatuur (GMDN)

Verlaagde btw-tarief op schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen, kappersdiensten en schilderen, stukadoren en behangen.

Thema	Verlaagde btw-tarieven

Omschrijving van de maatregel

- In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt het verlaagde tarief van 9% voor de volgende productgroepen:
  - Schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen
  - Kappersdiensten
  - Schilderen, stukadoren en behangen
- Met deze maatregel worden genoemde diensten naar het algemene tarief gebracht.

Achtergrond/rationale

- De doelstellingen van het verlaagde btw-tarief op genoemde diensten zijn:
  - Stimuleren van werkgelegenheid
  - Bestrijden zwarte circuit
  - Aanpakken problemen (van destijds) op de woningmarkt
- De rationale bij deze doelstellingen is niet altijd goed onderbouwd. Het is niet evident waarom werkgelegenheid in specifieke sectoren gestimuleerd dient te worden en sluit niet aan op de huidige situatie van schaarste op de arbeidsmarkt. Voor de diensten schilderen, stukadoren en behangen geldt dat het verlaagde btw-tarief mogelijk heeft bijgedragen aan het oplossen van de problemen die in 2011 op de woningmarkt speelden, die vooral vraag gerelateerd waren. Het sluit echter niet aan bij het oplossen van de huidige problemen op de woningmarkt. De huidige problemen wijken af van de situatie in 2011 omdat deze nu met name aanbod gedreven zijn. Dit verlaagde tarief is hier niet op gericht en daarom voor dit doel waarschijnlijk niet doeltreffend.
- Uit de evaluatie blijkt dat het verlaagde btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten een weinig doeltreffend en ondoelmatig instrument is voor het stimuleren van werkgelegenheid. De kosten voor het creëren van een baan liggen mogelijk hoger dan het inkomen dat aan de baan gekoppeld is.
- Een verlaagd btw-tarief is ondoelmatig om producten/diensten die als primair gezien worden (zoals kappers) goedkoper aan te bieden aan mensen met een lager inkomen. Hogere inkomens profiteren doorgaans in absolute zin meer van het fiscale voordeel dan lagere inkomens. De lagere inkomens kunnen met ander inkomensinstrumentarium gerichter worden ondersteund.
- Er zijn onvoldoende data beschikbaar om vast te stellen dat het verlaagde btw-tarief een effect heeft op het zwarte circuit en daarmee of het doeltreffend is. Het is de vraag in welke mate aanpassingen in het btw-tarief de bepalende factor zijn om te kiezen voor zwart werken. Bestrijding van het zwarte circuit is een overheidstaak maar kan ook via andere wegen en waarschijnlijk meer gericht bereikt worden.

Beoordeling ambtelijk rapport/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Btw Verlaagd tarief arbeidsintensieve diensten					

Transitie en flankerend beleid

- Een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding lijkt in zijn algemeenheid haalbaar voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is waarschijnlijk ook mogelijk, maar vraagt een nadere afstemming met de sectoren.
- De doelstellingen voor deze verlaagde btw-tarieven zijn achterhaald of discutabel, specifiek flankerend beleid ligt daarom niet voor de hand. De opbrengsten kunnen ingezet worden om de lasten voor burgers te verlagen, bijvoorbeeld door het verlagen van de tarief eerste schijf in de inkomstenbelasting.
- Gezien de koppeling van het verlaagde btw-tarief op schilderen, stukadoren en behangen met de woningbouw kan overwogen worden om middelen in te zetten op actuele uitdagingen binnen dit domein. Er zijn in het verleden al verschillende subsidies beschikbaar gesteld zoals de woningbouwimpuls, de start bouwimpuls en het volkshuisvestingsfonds. Deze subsidies dragen bij aan de bouw van nieuwe woningen.

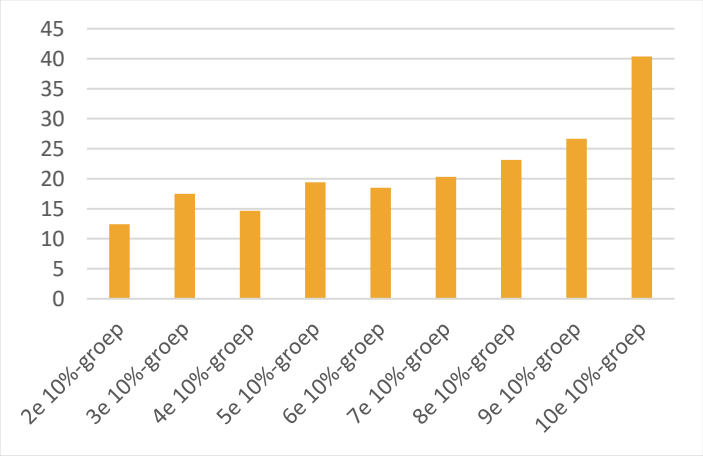
Het is echter niet bekend of deze woningen er zonder deze subsidies ook zouden zijn gekomen en daarmee is de doeltreffendheid en doelmatigheid lastig aan te tonen.
- Een generieke verlaging van de inkomstenbelasting zoals hiervoor genoemd draagt in enige mate bij aan een minder hoge lastendruk op arbeid en daarmee ook het verschil tussen wit en zwart werken.
- Om minder draagkrachtigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te helpen, kan de opbrengst van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief worden teruggesluisd naar generiek inkomensinstrumentarium, bijvoorbeeld door het tarief van de eerste schijf in de inkomstenbelasting te verlagen.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief leidt tot een verwachte kostenstijging voor de diverse diensten. In het algemeen geldt dat hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen. Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten met 8% toe. Voor kappers betekent dit bijvoorbeeld dat een knipbeurt die €30 kost, ongeveer €2,40 duurder kan worden.
- Omdat geen specifieke informatie beschikbaar is over de prijselasticiteit, wordt uitgegaan van een algemene elasticiteit van -0,5. Op basis van de aannames over de afwenteling en de prijselasticiteit zou een tariefsverhoging naar 21% leiden tot een omzetverlies van 7%. Voor kappers geldt dat 45% van de ondernemingen onder de kleineondernemersregeling (KOR) valt en daardoor vrijgesteld is van btw. Hierdoor worden deze ondernemers niet geraakt door de tariefverhoging.
- Het voordeel van het verlaagde btw-tarief verschilt per inkomensdeciel. Hogere inkomens profiteren doorgaans veel meer van een verlaagd btw-tarief doordat zij simpelweg meer consumeren. De grafiek hieronder laat de verdeling van deze voordelen naar inkomensdeciel zien voor het verlaagde btw-tarief op kappersdiensten.

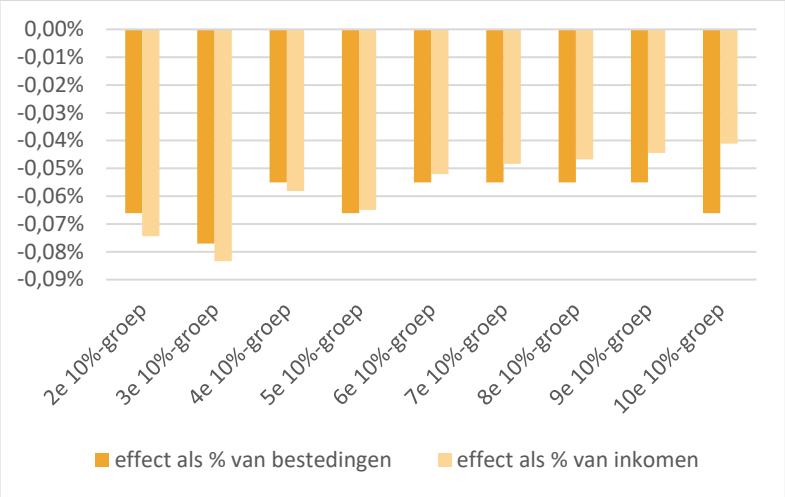
Voordeel verlaagd btw-tarief op kappersdiensten per inkomensdeciel, in € per jaar



- De figuur hieronder laat zien wat het effect per deciel is van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op kappersdiensten (zonder terugsluis). De blauwe staven laten zien wat het effect is als percentage van de totale bestedingen en de oranje staven laten zien wat het effect is als percentage van besteedbaar inkomen. De figuur laat zien dat het effect als % van bestedingen voor lage inkomens minder omvangrijk is dan het effect als % van besteedbaar inkomen. Dit komt doordat lage

inkomens gemiddeld genomen een groter deel van hun inkomen uitgeven dan hoge inkomens.

Effect btw-verhoging op kappersdiensten



Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen verlaagd btw-tarief schoonmaak	34*	69	69	69	69	2026

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen verlaagd btw-tarief schilderen, stukadoren, behangen	214*	428	428	428	428	2026

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen verlaagd btw-tarief kappers	114*	227	227	227	227	2026

* Er wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026 waardoor de opbrengst in het 1e jaar kleiner is.

Doenvermogen en administratieve lasten

- Het schrappen van het verlaagde btw-tarief kan een vereenvoudiging van de administratie voor bedrijven met zicht meebrengen. Indien alle werkzaamheden van deze bedrijven onder het algemene tarief vallen, zullen zij geen onderscheid meer hoeven maken. Dit komt bijvoorbeeld voor bij bedrijven die zowel in woningen (verlaagd tarief) als andere gebouwen (algemeen tarief) schoonmaken.
- Ook voor kappers kan dit leiden tot een vermindering van administratieve lasten. Kappers bieden vaak zowel diensten aan als producten, waardoor zij nu een splitsing moeten maken tussen de diensten die onder het verlaagde btw-tarief

	vallen en de producten die onder het algemene tarief vallen. Door een verhoging naar het algemene tarief is deze splitsing niet meer nodig, waardoor de administratieve lasten voor kappers afnemen.
Uitvoeringsaspecten	- De afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor deze diensten zorgt voor minder complexiteit in het btw-stelsel en draagt bij aan de vereenvoudiging. - Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). Het bedrijfsleven heeft een langere voorbereidingstijd nodig.
Overig	- Mogelijk zullen burgers meer van deze diensten, zoals schilderen, behangen of schoonmaak, zelf gaan uitvoeren of ervoor kiezen deze helemaal niet meer te laten uitvoeren. Dit kan effect hebben op de (ervaren) kwaliteit van de woningen.

Verlaagde btw-tarief op reparatiewerkzaamheden	
Thema	Verlaagde btw-tarieven

Omschrijving van de maatregel

- In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor bepaalde reparatiewerkzaamheden het verlaagde tarief van 9%:
  - Repareren van fietsen
  - Repareren van schoenen en lederwaren
  - Repareren van kleding en huishoudlinnen
- Met deze maatregel worden genoemde diensten naar het algemene tarief gebracht.

Achtergrond/rationale

- De (algemene) doelstellingen van het verlaagde btw-tarief op genoemde diensten zijn:
  - Stimuleren van werkgelegenheid
  - Bestrijden zwarte circuit
- Deze doelstellingen zijn niet altijd goed onderbouwd. Het is niet evident waarom werkgelegenheid in specifieke sectoren gestimuleerd dient te worden en sluit niet aan op de huidige situatie van schaarste op de arbeidsmarkt. Bestrijding van het zwarte circuit is een overheidstaak maar kan ook via andere wegen gedaan worden, op een directere manier.
- Uit de evaluatie blijkt dat het verlaagde btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten weinig doeltreffend en ondoelmatig instrument is voor het stimuleren van werkgelegenheid. De kosten voor het creëren van een baan liggen mogelijk hoger dan het inkomen dat aan de baan gekoppeld is.
- Er is onvoldoende data om vast te kunnen stellen dat het verlaagde btw-tarief voor herstelwerkzaamheden doeltreffend is voor de bestrijding van het zwarte circuit. Het is de vraag in welke mate de hoogte van het btw-tarief de bepalende factor is om te kiezen voor zwart werken.
- Het verlaagde btw-tarief is een ondoelmatig instrument om deze diensten (die als primair gezien kunnen worden) goedkoper aan te bieden aan mensen met een lager inkomen. In absolute zin hebben hogere inkomens meer fiscaal voordeel dan lagere inkomens. De lagere inkomens kunnen met ander inkomensinstrumentarium doelmatiger worden ondersteund.

Beoordeling ambtelijk rapport/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Btw Verlaagd tarief arbeidsintensieve diensten[81]					

Transitie en flankerend beleid

- Voor een afschaffing van het verlaagde tarief geldt dat een tijdsverloop van een jaar tussen de wijziging van de wetgeving en de inwerkingtreding daarvan in zijn algemeenheid haalbaar lijkt voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is waarschijnlijk ook mogelijk, maar vraagt een nadere afstemming met de sector.
- Stimuleren van duurzaamheid en circulariteit wordt door stakeholders en adviesorganen, zoals Techniek Nederland en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, veelvuldig genoemd als aanvullend beleidsdoel. De oproep is daarbij om het lagere btw-tarief juist uit te breiden naar bijvoorbeeld reparatie van huishoudelijke apparatuur. Deze doelstelling is niet betrokken bij de evaluatie van dit verlaagde btw-tarief. Voor deze doelstelling kan eventueel flankerend beleid worden overwogen, zoals eventuele (gedeeltelijke) subsidiëring van specifieke hersteldiensten. Dit vergt wel nader onderzoek.
- Om lage inkomens/de onderkant van de arbeidsmarkt tegemoet te komen kan het budgettair beslag ingezet worden als lastenverlichting voor burgers door bijvoorbeeld het tarief van de eerste schijf in de inkomensbelasting te verlagen.
- Om werkgevers in de 'herstelwerkzaamhedenbranche' enigszins te ondersteunen, kunnen de werkgeverslasten generiek worden verlaagd (voor alle werkgevers).

[81] *De beoordelingen gelden voor arbeidsintensieve diensten in algemene zin. Het verlaagde tarief op reparatiewerkzaamheden is niet geëvalueerd op 'bijdrage aan de circulaire economie'.*

- Het ministerie van IenW voert momenteel een onderzoek uit naar de vraag hoe de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) meer kan bijdragen aan de circulaire economie en of/hoe reparatie een rol kan krijgen in het UPV-systeem. Daarbij wordt eveneens gekeken of het UPV-fonds kan worden gebruikt voor het stimuleren van reparatie.
- In opdracht van het ministerie van IenW heeft KPMG een onderzoek uitgevoerd naar financiële prikkels voor de circulaire economie. Hierin is ook gekeken naar een reparatiebonus. Er zal komend jaar een aanvullend, uitgebreid onderzoek worden uitgevoerd naar de kosten en baten van een reparatiebonus. Hierin wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om zo'n bonus met een UPV-fonds te financieren.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- Uit de evaluatie blijkt dat het schrappen van het verlaagde btw-tarief voor deze diensten zorgt voor een stijging van de kosten van herstelwerkzaamheden. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen. Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%.[82]
- Mogelijk zullen burgers meer van deze diensten zelf uitvoeren, omdat de 'inkoop' daarvan duurder wordt, of zullen zij helemaal afzien van reparatie en in plaats daarvan nieuwe producten kopen. Uit onderzoek blijkt dat het prijsverschil tussen reparatie en nieuwe producten een grote rol speelt in de afweging van consumenten. Dit versterkt de tendens naar steeds goedkopere producten die niet te repareren zijn, hetgeen de circulaire economie tegenwerkt.
- Het afschaffen van dit verlaagde tarief heeft een negatieve invloed op de afweging tussen repareren en een nieuw product kopen.

Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen verlaagd btw-tarief herstelwerkzaamheden	24*	48	48	48	48	2026

* Er wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026 waardoor de opbrengst in het 1e jaar kleiner is.

Doenvermogen en administratieve lasten

- De levering van materialen valt onder het algemene tarief. Ondernemers moeten nu dus een splitsing maken tussen de arbeidscomponent (verlaagde tarief) en de materialen (algemeen tarief). Dit onderscheid is wat betreft de btw niet langer relevant als het verlaagd btw-tarief wordt afgeschaft, waardoor de administratieve lasten afnemen.

Uitvoeringsaspecten

- De afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor herstelwerkzaamheden zorgt voor minder complexiteit in het btw-stelsel en draagt bij aan de vereenvoudiging.
- Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). Het bedrijfsleven heeft een langere voorbereidingstijd nodig.

[82] *Dialogic, Evaluatie van het verlaagde btw-tarief, april 2023*

Overig	- Circulariteit en daarmee ook reparatie is sinds 2016 een belangrijk beleidsdoel onder meer om milieuvervuiling tegen te gaan (zie nationaal programma circulaire economie). - In de Tweede Kamer is eerder aandacht besteed aan het verlagen van het btw-tarief op reparatie, om zo reparatie te stimuleren.[83]De Tweede Kamer heeft bij aangenomen motie gevraagd om 0% btw op reparatie juridisch mogelijk te maken[84].

[83] *Zie onder andere Kamerstukken II, 2023/24, 32 140, nr. 198 en Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XII, nr. 57.*
[84] *Tweede Kamer 21501-08 Nr. 977*

Verlaagde btw-tarief isolatiewerkzaamheden

Thema	Verlaagde btw-tarieven

Omschrijving van de maatregel

- In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor isolatiewerkzaamheden het verlaagde tarief van 9%

Er zijn twee opties met betrekking tot het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden:

- De dienst naar het algemene tarief brengen en een alternatief instrument inzetten dat energiebesparing stimuleert
- Behoud van het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden vanwege bijdrage aan energiebesparings- en klimaatdoelen en betaalbaarheid van isolatiewerkzaamheden.

Achtergrond/rationale

- De doelstellingen van het verlaagde tarief voor isolatiewerkzaamheden waren bij de introductie als volgt[85]:
  1. Stimulering van energiebesparing, zodat de doelstellingen rond energiebesparing op woningen beter worden gehaald.
  2. Stimuleren van de bouwsector.
- Het stimuleren van energiebesparing is gerechtvaardigd doordat het isoleren van woningen bijdraagt aan energiebesparing en daarmee de klimaatdoelen en zodoende positieve externaliteiten heeft. Daarnaast maakt de (structurele) besparing op het jaarlijks huishoudelijk gasverbruik huishoudens bestendiger voor hoge en volatiele energieprijzen.
- Uit het recente onderzoek blijkt dat het verlaagde btw-tarief laag scoort op doeltreffendheid voor het doel energiebesparing. Vanaf 2021 is er sterke variatie in de terugverdientijd en is de attentiewaarde van de verlaagde btw grotendeels weg, waardoor de verlaagde btw een beperkte stimulerende werking heeft. De additionele energiebesparing wordt ingeschat op 0,07 PJ per jaar, dit komt neer op een besparing van 0,02% op het totale energieverbruik in de gebouwde omgeving in 2022.[86].
- De doelmatigheid ten aanzien van energiebesparing is middelmatig. De doelmatigheid is vergelijkbaar met andere instrumenten gericht op energiebesparing in de gebouwde omgeving, maar aanzienlijk lager ten opzichte van instrumenten gericht op het bedrijfsleven.
- Wat betreft het stimuleren van de bouwsector is het verlaagde btw-tarief in de recente en huidige periode niet doeltreffend en niet doelmatig voor het stimuleren van de werkgelegenheid in de sector omdat er sprake is van grote arbeidstekorten op de markt.
- Voor aanbieders die meerdere soorten werkzaamheden uitvoeren blijkt het verlaagde tarief niet altijd eenvoudig toe te passen. Oorzaken voor onjuiste toepassing zijn onwetendheid en het veiligheidshalve kiezen voor toepassing van het algemene tarief op alle werkzaamheden uit angst voor fouten in de btw-administratie.
- Het verlaagde btw-tarief pakt in sommige gevallen uit als een rem op innovatie en verhoging van de arbeidsproductiviteit omdat het de inzet van arbeid stimuleert en omdat bepaalde geïntegreerde oplossingen buiten het verlaagde btw-tarief vallen. In de evaluatie van de verlaagde btw-tarieven (2023) is het verlaagde tarief op isolatiewerkzaamheden geëvalueerd op de mate waarin het bijdroeg aan oplossen van problemen op de woningmarkt. Het verlaagde btw-tarief heeft mogelijk bijgedragen aan het oplossen van de problemen die in 2011 op de woningmarkt speelden. Het sluit echter niet aan bij het oplossen van de huidige problemen op de woningmarkt. De huidige problemen wijken af van de situatie in 2011 omdat deze nu met name aanbod gedreven zijn. Dit verlaagde tarief is hier niet op gericht en daarom voor dit doel waarschijnlijk niet doeltreffend.

Beoordeling ambtelijk rapport/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Btw verlaagd tarief isolatiewerkzaamheden					

Transitie en flankerend beleid

- Als alternatief beleid kan het budget van het verlaagde btw-tarief verschoven worden naar de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Hier zitten voordelen aan: bij de ISDE is er een duidelijke lijst van isolerende maatregelen en kan er beter gestuurd worden, de ISDE kan voor meer innovatie zorgen en het draagt bij aan een eenvoudiger stelsel. Er zijn ook nadelen: de ISDE vraagt meer liquiditeit van de consument en over het algemeen bieden subsidies minder zekerheid voor de doelgroep. Voor verhuurders en VvE's bestaan er ook subsidies (SVOH en SVVE).
- Voor het afschaffen van het verlaagde btw-tarief zou een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding haalbaar zijn voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is waarschijnlijk ook mogelijk, maar vraagt een nadere afstemming met de sector. Wel moet rekening gehouden worden met overeenkomsten die lang van tevoren worden gesloten en werkzaamheden die langer duren en gedeeltelijk vóór en ná verhoging van het btw-tarief vallen.
- De termijn voor intensivering of ontwikkeling van andere instrumenten die energiebesparing stimuleren moet nader in kaart worden gebracht (zie ook hierna).
- Vanwege de onderbouwing van het overheidsingrijpen voor het halen van de klimaat- en energiebesparingsdoelstellingen kan ook gekozen worden voor behoud van het verlaagde btw-tarief.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- Het verlaagde btw-tarief leidt gemiddeld tot een besparing van 5-7% voor isolerende maatregelen. Bij een woonhuis van gemiddelde grootte leidt dit tot een kostenvoordeel variërend van 120 euro voor spouwmuurisolatie tot bijna 1.400 euro voor gevelisolatie.
- Bij een prijselasticiteit van -0,5 (geen sterke reactie op prijsveranderingen) en een prijsverhogend effect van 6% zou de vraag naar isolatiewerkzaamheden afnemen met 3%. De maatregel heeft daarmee mogelijke gevolgen voor de snelheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving en de duurzaamheidsdoelen.
- Bovengenoemde voorbeelden houden geen rekening met een alternatieve inzet van de middelen. In het geval dat het budget verschoven zou worden naar bijvoorbeeld de ISDE-subsidie zouden bovengenoemde effecten gecompenseerd kunnen worden.
- Het is mogelijk dat een btw-verhoging het aandeel zwart werk vergroot. Het is alleen niet duidelijk met hoeveel, en het weegt waarschijnlijk niet op tegen de kosten van het verlaagde btw-tarief.

Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln. euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen verlaagd btw-tarief	19*	38	38	38	38	2026

* Er wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026 waardoor de opbrengst in het 1e jaar kleiner is.

[85] *Het verlaagde tarief op isolatiewerkzaamheden is middels een amendement in 2009 (Amendement Omtzigt c.s. van 27 mei 2009, 31 301 nr. 19.) ingevoerd. Het zou volgens het amendement op de volgende drie wijzen een impuls geven aan de economie:*

- *Eigenwoningbezitters (en overigens ook verhuurders) hebben een forse extra prikkel om effectieve energiebesparende maatregelen te nemen.*
- *De bouwsector, die zeker na de zomer, zwaar getroffen zou worden door met name de stilvallende nieuwbouw, krijgt een extra impuls.*
- *De doelstellingen rond energiebesparing op woningen worden beter gehaald.*

[86] *Het betreffende onderzoek wordt meegestuurd als bijlage bij het ambtelijk rapport waar dit fichebundel onderdeel van is.*

Doenvermogen en administratieve lasten	- Het schrappen van het verlaagde btw-tarief kan een vereenvoudiging van de administratie voor bedrijven met zich meebrengen. Indien alle werkzaamheden en materialen die ondernemers gebruiken, onder het algemene btw-tarief, vallen dan hoeven zij geen onderscheid meer te maken. Uit de recente evaluatie blijkt dat aanbieders van isolatiewerkzaamheden het verlaagde tarief niet altijd correct toepassen. - Het schuiven van budget naar een subsidieregeling kan effect hebben op het doenvermogen. Wanneer burgers die normaliter geen subsidie zouden aanvragen, naar aanleiding hiervan wel een subsidie aanvragen vraagt dat extra doenvermogen van deze burgers.
Uitvoeringsaspecten	- De afschaffing van het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden zorgt voor minder complexiteit in het btw-stelsel en draagt daarmee bij aan vereenvoudiging. - Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). Het bedrijfsleven heeft een langere voorbereidingstijd nodig. - De uitvoering van een subsidie zoals de ISDE is relatief duur ten opzichte van het verlaagde btw-tarief, maar bij een uitbreiding van het budget zullen de kosten per aanvraag naar verwachting nauwelijks toenemen.
Overig	Mogelijk zullen woningeigenaren en verhuurders minder snel kiezen voor isolatiewerkzaamheden wanneer afschaffing van het verlaagd tarief leidt tot hogere kosten van isolatiewerkzaamheden. In dat geval heeft de maatregel mogelijke gevolgen voor de snelheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving en de duurzaamheidsdoelen.

Verlaagde btw-tarief op personenvervoer

Thema	Verlaagde btw-tarieven

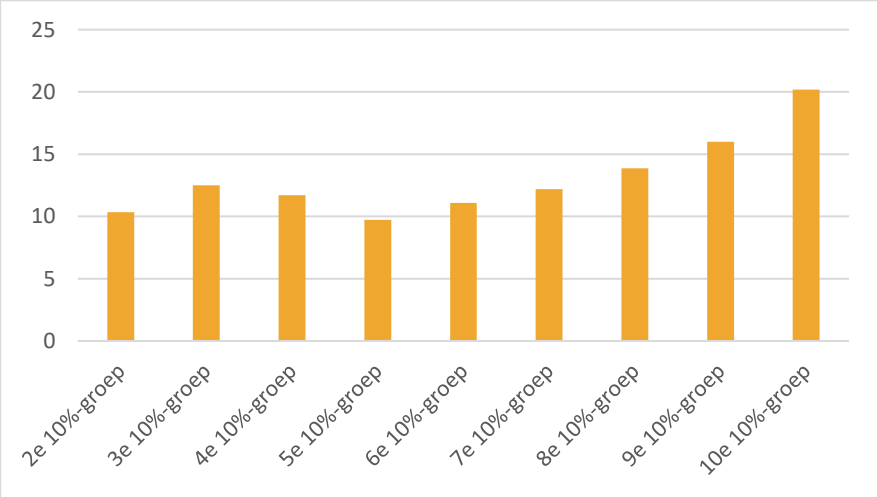
Omschrijving van de maatregel

- In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor personenvervoer het verlaagde tarief van 9%
- Op dit moment is er nog geen alternatief beleid voor handen om het verlaagde btw-tarief op personenvervoer te vervangen. Mogelijk biedt de brede verkenning naar publieke mobiliteit daarvoor aanvullende inzichten.
- In het meegestuurde onderzoeksrapport over de btw op personenvervoer is naar verschillende afbakeningsmogelijkheden gekeken. Hoewel het beleidsmatig wenselijk zou zijn om bepaalde posten uit te sluiten is dit complex vanwege het neutraliteitsbeginsel.
- De enige mogelijke optie op dit moment is om luchtballonvaarten uit het verlaagde tarief voor personenvervoer te halen en over te brengen naar het algemene tarief.

Achtergrond/rationale

- De doelstellingen van het verlaagde btw-tarief op personenvervoer zijn 1) het verlichten van de belastingdruk op minder draagkrachtigen en 2) stimuleren van het openbaar vervoer. Uit de evaluatie van Dialogic bleek dat het verlaagde tarief voor personenvervoer ondoelmatig is ten aanzien van het ondersteunen van minder draagkrachtigen. Er kon niet vastgesteld worden in hoeverre het doel stimuleren van OV bereikt wordt.
- Er is een goede onderbouwing voor de achterliggende doelen, namelijk het stimuleren van openbaar vervoer en het ondersteunen van minder draagkrachtigen. Het ligt daarom voor de hand om te kiezen voor alternatief beleid of, als dat er niet is, behoud van het verlaagde btw-tarief.
- Het voordeel van het verlaagde btw-tarief verschilt per inkomensdeciel. Hogere inkomens profiteren doorgaans veel meer van een verlaagd btw-tarief doordat zij simpelweg meer consumeren. De grafiek hieronder laat de verdeling van deze voordelen naar inkomensdeciel zien voor het gehele verlaagde btw-tarief op personenvervoer.

Voordeel verlaagd btw-tarief op personenvervoer per inkomensdeciel, in €



- Om het verlaagde btw-tarief voor personenvervoer beperkt doelmatiger te maken kan overwogen worden om luchtballonvaarten over te brengen naar het algemene tarief. Luchtballonvaarten dragen niet primair bij aan de hoofddoelstellingen voor het verlaagde btw-tarief voor personenvervoer.
- Hoewel ook andere soorten personenvervoer niet primair bijdragen aan de beleidsdoelstellingen is het in verband met het fiscale neutraliteitsbeginsel lastig om deze categorieën over te brengen naar het algemene tarief.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
BTW verlaagd tarief personenvervoer					

<table>
<tr><td colspan="2">Transitie en flankerend beleid</td></tr>
<tr><td colspan="2">- Wanneer hiervoor gekozen wordt ligt het voor de hand om de maatregel op zijn vroegst per 1 juli 2026 in werking te laten treden. Bezien moet worden of overgangsrecht noodzakelijk is in verband met mogelijke vooruitbetalingen.
- Omdat er geen rechtvaardiging voor overheidsingrijpen is om ballonvaarten te stimuleren, en de aanpassingen beperkt zijn ligt flankerend beleid niet voor de hand.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Effecten</td></tr>
<tr><td>Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties</td><td>- Het schrappen van het verlaagde btw-tarief voor deze diensten zorgt voor een stijging van de kosten. In het algemeen geldt dat de hogere kosten grotendeels worden afgewenteld op consumenten door hogere prijzen[87]. Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%.</td></tr>
<tr><td>Begroting</td><td>Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, ‘+’ is saldoverbeterend/lastenverzwarend)
<table>
<tr><td></td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>Struc</td><td>Struc in.</td></tr>
<tr><td>Schrappen ballonvaarten uit het verlaagde btw-tarief</td><td>1*</td><td>2</td><td>2</td><td>2</td><td>2</td><td>2026</td></tr>
</table>
* Er wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026 waardoor de opbrengst in het 1e jaar kleiner is.</td></tr>
<tr><td>Doenvermogen en administratieve lasten</td><td>- In de meeste gevallen zal het voor zowel ondernemers als de Belastingdienst helder zijn welk tarief van toepassing is. Hierdoor zullen de administratieve lasten niet stijgen. De meeste ondernemers zullen bekend zijn met verschillende btw-tarieven op hun prestaties. Er wordt ook geen groter doenvermogen van ondernemers gevergd dan nu het geval is.</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>- Door interpretatie is de definitie van personenvervoer vrij ruim. Beperkingen in de definitie kunnen tot nieuwe afbakeningsdiscussies leiden.
- Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). Het bedrijfsleven heeft een langere voorbereidingstijd nodig.</td></tr>
<tr><td>Overig</td><td>- Dit fiche sluit aan bij het meegestuurde onderzoeksrapport over personenvervoer.</td></tr>
</table>

[87] *Dialogic, Evaluatie van het verlaagde btw-tarief, april 2023*

Verlaagde btw-tarief op sierteeltproducten

Thema	Verlaagde btw-tarieven

Omschrijving van de maatregel

- In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt voor leveringen van sierteeltproducten het verlaagde tarief van 9%
- Met deze maatregel worden genoemde leveringen naar het algemene tarief gebracht

Achtergrond/rationale

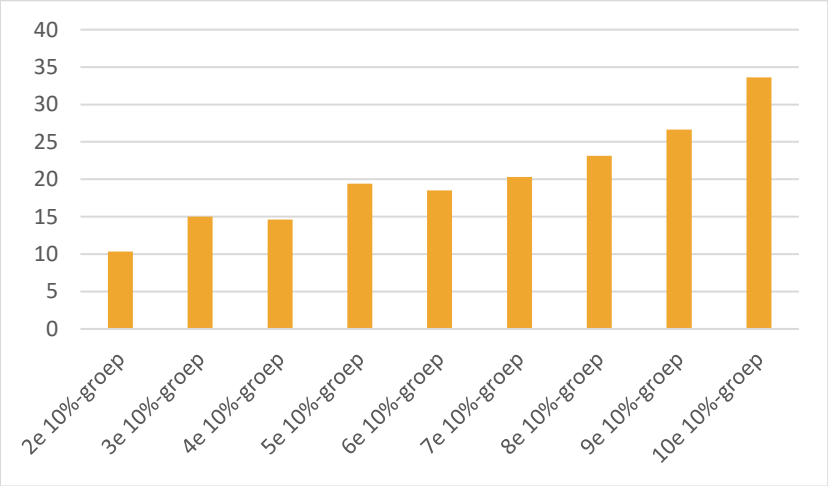
- De doelstelling van het verlaagde btw-tarief op sierteelt is het betaalbaar maken van bloemen en planten voor lagere inkomens en het stimuleren van werkgelegenheid en omzet in de sierteeltsector.
- De onderbouwing voor overheidsingrijpen is discutabel. Het is niet duidelijk waarom deze specifieke sector gestimuleerd zou moeten worden. In algemene zin ligt het niet voor de hand om met de huidige schaarste op de arbeidsmarkt maatregelen te nemen om werkgelegenheid in specifieke sectoren te stimuleren.
- Het verlaagde btw-tarief is doeltreffend. Het verlaagde tarief zorgt voor meer werkgelegenheid in bepaalde delen van de waardeketen, meer (consumenten)omzet en hogere betaalbaarheid voor alle inkomens. De sierteeltsector zelf is overigens sterk export georiënteerd (80-85% van de productie is voor export), daarvoor is de hoogte van het btw-tarief in Nederland niet relevant.
- Het verlaagde btw-tarief is niet doelmatig voor zowel het doel om bloemen en planten betaalbaarder te maken voor lagere inkomens als voor hogere werkgelegenheid en omzet. Uit de evaluatie van Dialogic (2023) blijkt dat de kosten voor het creëren van een baan (in veel gevallen) mogelijk hoger zijn dan het inkomen dat aan deze baan gekoppeld is. Het verlaagde btw-tarief is geen doelmatig instrument om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen. Het bestedingsaandeel per inkomensgroep is ongeveer gelijk waardoor meer draagkrachtigen in absolute zin veel meer profiteren dan de minder draagkrachtige huishoudens.Het schrappen van verlaagde tarieven past in het eindbeeld van een moderne btw met zo min mogelijk uitzonderingen, dit leidt tot vereenvoudiging van het stelsel (zie ook hoofdtekst).
- Omdat hoge inkomenshuishoudens een groter deel van hun inkomen besteden aan bloemen dan lage inkomens (0,1 procentpunt meer), draagt de maatregel waarschijnlijk bij aan een gelijkere koopkrachtverdeling. Er kunnen hierover geen harde conclusies worden getrokken (Dialogic 2023). Daarbij gaat het om zeer kleine bestedingsaandelen waardoor het effect beperkt is.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

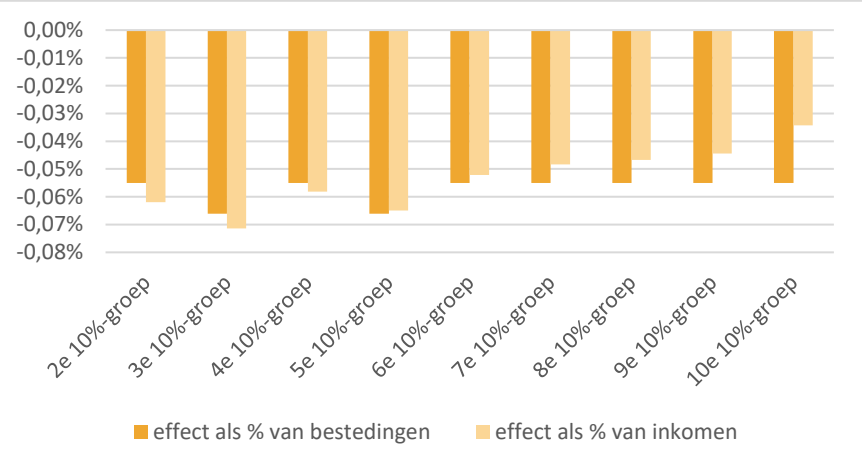
Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Btw verlaagd tarief sierteelt					

Transitie en flankerend beleid

- Voor het afschaffen van het verlaagde btw-tarief zou een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding haalbaar zijn voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is waarschijnlijk ook mogelijk, maar vraagt een nadere afstemming met de sector.
- Met de glastuinbouwsector is afgesproken dat hun broeikasgasemissies in 2030 worden gereduceerd tot maximaal 4,3 Mton. Hiertoe is een samenhangend beleidspakket samengesteld dat bestaat uit subsidies om tuinbouwbedrijven te helpen verduurzamen en uit extra beprijzing van de CO2-emissies (via hervorming van de energiebelasting en introductie van een sectorspecifieke CO2-heffing). Afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor sierteeltproducten zal daar bovenop komen. Sierteelt maakte in 2021 ongeveer 67% uit van alle glastuinbouwbedrijven.
- Alternatief beleid aan de uitgavenkant ligt niet in de rede gezien de discutabele onderbouwing voor overheidsingrijpen (zie 'Achtergrond/rationale').
- Indien gekozen wordt voor een terugsluis ligt een generieke terugsluis door het verlagen van IB-tarieven voor de hand. Gezien de focus van deze regeling op lagere inkomensgroepen zou de lastenverlaging meer gericht kunnen zijn op deze groep middels het bestaande inkomensinstrumentarium.

Effecten	
Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- Bij volledige doorberekening stijgen consumentenprijzen met 11%. Bloemen en planten worden daarmee minder betaalbaar voor lagere inkomensgroepen. Dit kan leiden tot minder vraag in deze groep. - Een groot deel van productiewaarde is exportgericht (80-85%), verhoging van het btw-tarief heeft geen invloed op exportprijzen omdat hiervoor een nultarief geldt. - Uit een analyse van de WUR volgt dat een verhoging van het tarief in Nederland leidt tot een omzetdaling van 12,5% in de bloemendetailhandel, 1,6% in de groothandel en een daling van de productie van 1,2%. - Mochten andere EU landen het voorbeeld van Nederland volgen, gezien het Europees marktleiderschap van Nederland, dan is de inschatting dat de omzet daalt met 12% in de detailhandel, 7% in de groothandel en 7% in de primaire sector (-7%). - Het voordeel van het verlaagde btw-tarief verschilt per inkomensdeciel. Hogere inkomens profiteren doorgaans veel meer van een verlaagd btw-tarief doordat zij simpelweg meer consumeren. De grafiek hieronder laat de verdeling van deze voordelen naar inkomensdeciel zien voor het gehele verlaagde btw-tarief op sierteelt. *Voordeel verlaagd btw-tarief op sierteelt per inkomensdeciel, in €*  - De figuur hieronder laat zien wat het effect per deciel is van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op sierteelt. De blauwe staven laten zien wat het effect is als percentage van de totale bestedingen en de oranje staven laten zien wat het effect is als percentage van besteedbaar inkomen. De figuur laat zien dat het effect als % van bestedingen voor lage inkomens minder omvangrijk is dan het effect als % van besteedbaar inkomen. Dit komt doordat lage inkomens gemiddeld genomen een groter deel van hun inkomen uitgeven dan hoge inkomens.

Effect btw-verhoging op sierteelt



Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen verlaagd btw-tarief sierteelt	172*	345	345	345	345	2026

* Er wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026 waardoor de opbrengst in het 1e jaar kleiner is.

Doenvermogen en administratieve lasten

- Door het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op sierteeltproducten zullen de administratieve lasten van ondernemers dalen.

Uitvoeringsaspecten

- De afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor sierteeltproducten zorgt voor minder complexiteit in het btw-stelsel en draagt bij aan de vereenvoudiging van het belastingstelsel. Ondernemers hoeven immers niet meer met twee tarieven te werken waardoor het eenvoudiger is om de verschuldigde btw vast te stellen. De juiste toepassing van het verlaagde tarief hoeft niet meer administratief te worden aangetoond. Discussies met de Belastingdienst over de vraag of een product onder het verlaagde tarief valt zijn niet meer nodig, en met name de grote discussies over samengestelde prestaties (zoals bloemstukjes in een pot zullen verdwijnen.
- Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). Het bedrijfsleven heeft een langere voorbereidingstijd nodig.

Overig

- De sierteelt valt onder het convenant energietransitie glastuinbouw 2022-2030, waarin ambitieuze doelen zijn gesteld: een CO2-doel voor 2030 en volledige klimaatneutraliteit in 2040**.** Het behalen van het doel voor 2030 wordt ondersteund door een CO2-heffing specifiek voor de glastuinbouw, aangevuld met fiscale maatregelen. Bovendien leveren sierteeltbedrijven met hun WKK-installaties (warmtekrachtkoppeling) een bijdrage aan het balanceren van het elektriciteitsnet.

	- Er zijn 12 EU-lidstaten die het algemene btw-tarief toepassen op sierteeltproducten, waaronder de Scandinavische landen. Ook het Verenigd Koninkrijk past het algemene btw-tarief toe. Portugal, Kroatië en Roemenië passen het verlaagd tarief alleen toe op bollen en boomkwekerijproducten maar niet op snijbloemen.

Verlaagde btw-tarief voor het geven van gelegenheid tot kamperen	
Thema	Verlaagde btw-tarieven

Omschrijving van de maatregel

- In plaats van het algemene btw-tarief van 21% geldt het verlaagde tarief van 9% voor het geven van gelegenheid tot kamperen in het kader van het vakantiebestedingsbedrijf
- Met deze maatregel wordt genoemde dienst naar het algemene tarief gebracht

Achtergrond/rationale

- Het verlaagde btw-tarief op het gelegenheid geven tot kamperen en het verstrekken van logies is ingevoerd in 1969 mede omdat verondersteld werd dat de klimatologische omstandigheden betekende dat Nederland in de steeds internationaler wordende toeristische sector achterop zou raken. Deze doelstelling is inmiddels achterhaald en het is de vraag of het stimuleren van toerisme om deze reden nu nog verdedigbaar is.
- Met het Belastingplan 2025 is besloten om het verlaagde tarief op logies vanaf 1 januari 2026 af te schaffen. Hierbij is het bieden van gelegenheid tot kamperen niet meegenomen in de tariefsverhoging, deze was in het Hoofdlijnenakkoord uitgezonderd van de maatregel.
- Het behoud van dit verlaagde tarief leidt tot een complexer belastingstelsel en zal leiden tot afbakeningsdiscussies over wat onder dit verlaagde tarief valt. Door het onderscheid tussen logies (belast tegen het algemene tarief) en kamperen (belast tegen het verlaagde tarief), zal deze discussie relevant worden.
- Daarom leidt deze maatregel tot vereenvoudiging van het belastingstelsel en vermindert het afbakeningsdiscussies met name in relatie tot het verstrekken van logies.
- Uit de evaluatie van de verlaagde btw-tarieven blijkt dat verlaagde tarief over het algemeen ondoelmatig is om de consumptie van bepaalde goederen en diensten te stimuleren. Daarnaast werkt het verlaagde tarief op logies denivellerend.
  Bron: CBS

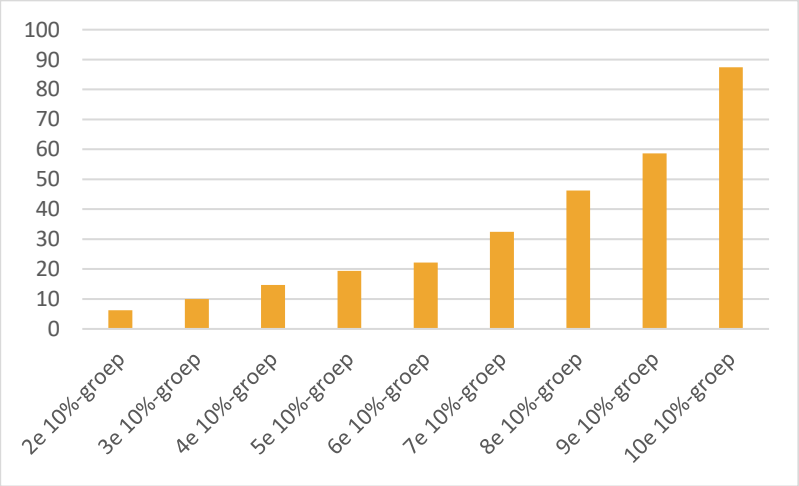
Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Btw verlaagd tarief kampeergelegenheid					

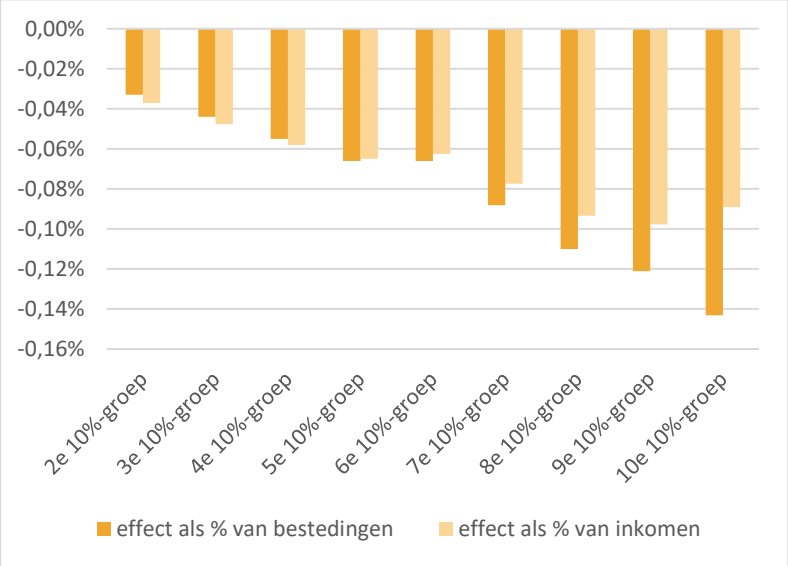
Transitie en flankerend beleid

- Voor het afschaffen van het verlaagde btw-tarief zou een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding haalbaar zijn voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is waarschijnlijk ook mogelijk, maar vraagt een nadere afstemming met de sector.
- Er is geen goede onderbouwing voor overheidsingrijpen voor dit verlaagde btw-tarief**,** specifiek flankerend beleid ligt daarom niet voor de hand. De opbrengsten kunnen ingezet worden om de lasten voor burgers te verlagen, bijvoorbeeld door het verlagen van de tarief eerste schijf in de inkomstenbelasting.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- De tariefsverhoging zal naar verwachting volledig of grotendeels worden doorberekend aan de consument. Doorgaans wordt 75% verondersteld, maar uit de evaluatie van het verlaagde btw-tarief blijkt dat het in vergelijkbare sectoren ook hoger kan liggen. Bij een doorberekeningsfactor 75% stijgen prijzen met circa 8%. De prijselasticiteit in vergelijkbare sectoren is circa -0,75. Dit betekent dat de vraag af zal nemen met 6,75%.[88] Dit zal ook leiden tot een lagere omzet. - Het verhogen van het tarief voor kamperen leidt tot een hogere prijs waardoor huishoudens mogelijk minder gebruik maken hiervan of er meer aan uit moeten geven. Onder de aanname dat de prijsverhoging volledig wordt doorberekend en de vraag niet afneemt ontstaat er met name een lastenverhoging voor hogere inkomens omdat zij een veel groter deel van hun budget uitgeven aan kamperen (zie ook 'Achtergrond/rationale') - Het voordeel van het verlaagde btw-tarief verschilt per inkomensdeciel. Hogere inkomens profiteren doorgaans veel meer van een verlaagd btw-tarief doordat zij simpelweg meer consumeren. De grafiek hieronder laat de verdeling van deze voordelen naar inkomensdeciel zien voor het gehele verlaagde btw-tarief op kamperen. *Voordeel verlaagd btw-tarief op kamperen per inkomensdeciel, in €*  - De figuur hieronder laat zien wat het effect per deciel is van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op kamperen. De blauwe staven laten zien wat het effect is als percentage van de totale bestedingen en de oranje staven laten zien wat het effect is als percentage van besteedbaar inkomen. De figuur laat zien dat het effect als % van bestedingen voor lage inkomens minder omvangrijk is dan het effect als % van besteedbaar inkomen. Dit komt doordat lage inkomens gemiddeld genomen een groter deel van hun inkomen uitgeven dan hoge inkomens.

Effect btw-verhoging op kamperen



Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen verlaagd tarief gelegenheid tot kamperen.	88*	177	177	177	177	2026

* Er wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026 waardoor de opbrengst in het 1e jaar kleiner is.

Doenvermogen en administratieve lasten

- Afschaffing van het verlaagde tarief heeft geen gevolgen voor het doenvermogen van burgers. Ondernemers zullen de btw-verhoging (eenmalig) in hun administratie moeten verwerken. Daar staat tegenover dat het onderscheid in btw-tarief verdwijnt tussen de verhuur van kampeerplaatsen en de verhuur van ingerichte tenten en caravans.

Uitvoeringsaspecten

- Verhoging van het btw-tarief vermindert de afbakeningsproblematiek en leidt daarmee tot vereenvoudiging.
- Deze wijziging vormt een zogenaamde parameterwijziging en moet voor de Belastingdienst minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. De wijziging vergt geen systeemaanpassing, maar de éénmaandsperiode is nodig om wijzigingen te verwerken in de communicatie (zoals op Belastingdienst.nl). Het bedrijfsleven heeft een langere voorbereidingstijd nodig.

Overig

- Er is geen verschil meer in btw-tarief tussen de verschillende vormen van vakantiebestedingsbedrijven, te weten het verstrekken van logies versus het gelegenheid geven tot kamperen, hetgeen de concurrentieverhoudingen ten goede komt.

[88] https://open.overheid.nl/documenten/e1efde8e-7285-4158-aec3-c63a9c86e2f8/file (fiche 20)

Eigenwoningregelingen

Eigenwoningregeling en aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld

Thema	Eigen woning

Omschrijving van de maatregel

Maatregel 1*: Afschaffen hypotheekrenteaftrek en loslaten 30-jaarstermijn*

- In maatregel 1 wordt de problematiek omtrent het aflopen van de 30-jaarstermijn geadresseerd door de hypotheekrenteaftrek in 20 jaar af te bouwen middels een opbouwende renteaftrekbeperking. De tabel hieronder laat de afbouw van de aftrekbaarheid per jaar zien. Dit betreft een structuurwijziging waardoor invoering pas mogelijk is na deze kabinetsperiode.
- Tevens wordt de 30-jaarstermijn losgelaten.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	struc
Aftrekbaarheid rente	95%	90%	85%	80%	0%

Maatregel 2: *Verhoging eigenwoningforfait (hierna: EWF):*

- Het EWF voor woningen vanaf 75 duizend euro wordt ieder jaar verhoogd met 0,1% ten opzichte van het basispad voor de woningwaarde tot de villagrens. Het EWF wordt daarom als volgt aangepast:

	2026	2027	2028	2029	struc
EWF basispad	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Mutatie tov basispad	+0,1pp	+0,2pp	+0,3pp	+0,4pp	+0,4pp
Nieuw EWF	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%

Maatregel 3: *Verhoging eigenwoningforfait i.c.m. wet Hillen versneld afbouwen:*

- In maatregel 3 wordt het EWF verhoogd zoals hierboven beschreven. Daarnaast wordt de wet Hillen (hierna: Hillen) versneld afgebouwd. Op dit moment wordt Hillen in 30 jaar afgebouwd, met deze maatregel wordt dat verkort tot 10 jaar vanaf 2026.
- Door Hillen versneld af te bouwen, werken de effecten van een EWF-verhoging sneller door op huishoudens waar sprake is van geen of een geringe eigen woningschuld. Hillen wordt als volgt versneld afgebouwd:

	2026	2027	2028	2029	struc
Hillen basispad	73,33%	70%	66,67%	63,33%	0%
Mutatie tov basispad	-7,33pp	-11,33pp	-15,33pp	-19,33pp	
Nieuw Hillen	66%	58,67%	51,33%	44%	0%

Achtergrond/rationale

Algemeen

- SEO (2019) heeft in een evaluatie geconcludeerd dat de eigenwoningregeling in zijn geheel beperkt doeltreffend is en niet doelmatig. Daarnaast gaat de regeling gepaard met verschillende negatieve neveneffecten. Zo verhoogt de regeling de huizenprijzen, draagt bij aan overmatige schuldfinanciering, verkleint deze het aanbod in de huurmarkt en werkt deze denivellerend, terwijl het belastingstelsel juist beoogt te nivelleren.
- Verschillende organisaties (IMF, OESO, CPB en DNB) en economen adviseren al langer de eigen woning gelijker te behandelen met andere vormen van vermogen.
- Panteia (2019) concludeerde dat de eigenwoningregeling moeilijk uitvoerbaar en zeer complex is geworden o.a. vanwege verschillende deelregelingen. Handhaving, toetsing en juiste toepassing van de 30-jaarstermijn, bijleenregeling en fiscale aflossingseis kwamen hier o.a. uit naar voren.

- Daarnaast leidt de fiscale subsidiëring van de eigen woning tot overconsumptie van woningen in de koopsector en tot suboptimale spreiding van woningconsumptie over de levenscyclus.
- Gezien de bovenstaande ondoelmatigheid van het EWF - en ook van verdere stimulering van het eigen woningbezit - zijn alternatieve maatregelen aan de uitgavenkant onwenselijk.

Eigenwoningforfait

- Het EWF is ooit gebaseerd op het bruto-huurwaardeforfait gecorrigeerd voor (forfaitair bepaalde) aftrekposten. Het forfait is voor het laatst geactualiseerd in 1997 waardoor het nu niet meer is onderbouwd. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in 2019 al opgeroepen om het forfait te actualiseren. Sindsdien is het EWF beleidsmatig verlaagd met 0,15%-punt waardoor het nog verder van de bedoelde hoogte afwijkt.
- Met het verhogen van het EWF wordt de fiscale subsidiëring van de eigen woning verminderd. Het huidige EWF is relatief laag, zowel in historisch perspectief als in vergelijking met de belastingdruk op andere vermogensvormen. Ook een aantal beleidsmatige verlagingen van de afgelopen jaren hebben hieraan bijgedragen.
- De EWF-verhoging verkleint de negatieve neveneffecten die voortvloeien uit de fiscale subsidiëring van de eigen woning. Daarom vergroot deze maatregel de doelmatigheid van de gehele eigenwoningregeling.

Afbouw wet Hillen

- Wet Hillen (aftrek wegens geen of geringe woningschuld) draagt bij aan de fiscale subsidiëring van eigenwoningbezit en heeft een prijsopdrijvend effect. Het voordeel slaat uitsluitend neer bij huishoudens met geen of geringe woningschuld.
- Op dit moment wordt Hillen afgebouwd in 30 jaar, door deze afbouw te versnellen wordt de fiscale subsidiëring van de eigenwoning eerder afgebouwd en werken de effecten van een EWF-verhoging gelijkmatiger over woningeigenaren door.

Hypotheekrenteaftrek

- Het is ook mogelijk om de fiscale subsidiëring van de eigenwoning af te bouwen door de hypotheekrenteaftrek af te bouwen. Dit kent een aantal voor- en nadelen ten opzichte van het verhogen van het EWF.
- Voordelen:
  - De 30-jaarstermijn, de fiscale aflossingseis en de bijleenregeling komen te vervallen waardoor er een aanzienlijke complexiteitsreductie wordt behaald.
- Nadelen:
  - Het afschaffen van de HRA raakt alleen huishoudens met een hypotheek en bouwt af naarmate de hypotheek verder is afbetaald, waardoor starters (veelal jonge huiseigenaren) op de woningmarkt zwaarder worden geraakt ten opzichte van een verhoging van het EWF, waarmee de gehele doelgroep eigenwoningbezitters in gelijke mate wordt geraakt. Als de opbrengst via een verlaging van de lasten op arbeid wordt teruggesluisd, kan er een intergenerationele herverdeling optreden.
  - Starters hebben doorgaans relatief hogere rentelasten dan niet-starters. Hierdoor worden starters ook zwaarder benadeeld door het afschaffen van de HRA ten opzichte van een verhoging van het EWF.
  - Door de HRA af te schaffen, hebben vermogende huishoudens een schuld in box 3 waar zij nog wel renteaftrek kunnen genieten (al dan niet in de vorm van een forfaitair rendement). Vermogende huishoudens ondervinden derhalve geen of een beperkt nadeel van de maatregel.
  - Doordat de fiscale aflossingseis vervalt op het moment dat de HRA volledig is afgebouwd, is er enkel nog sprake van een niet-fiscale aflossingseis (50%) in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen, waardoor het aandeel aflossingsvrije hypotheken kan toenemen.

Loslaten 30-jaarstermijn

- Vanaf 2031 is de 30-jaarstermijn verstreken voor leningen die zijn afgesloten vóór 2001. De Belastingdienst beschikt niet over contra-informatie over het resterende recht op HRA en banken ook niet. De bewijslast ligt bij belastingplichtige, maar het is zeer de vraag of de burger zelf wel de benodigde gegevens heeft. Dit maakt handhaving van de 30-jaarstermijn door de Belastingdienst niet goed mogelijk.

Beoordeling in ambtelijk rapport 2023

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Eigenwoningregeling					
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld					

Transitie en flankerend beleid

- Een geleidelijke invoering ligt voor de hand om mogelijke (financiële) schokken op de woningmarkt te ondervangen. Een abrupte verhoging van het eigenwoningforfait kan leiden tot aanpassingen van de woningwaarde en het vermogen van huishoudens om de belasting te betalen.
- Het ligt voor de hand om flankerend beleid te treffen als de fiscale subsidiëring wordt afgebouwd. De verhoging van het EWF leidt tot een lastenverzwaring voor alle woningbezitters. Het ligt daarom voor de hand om (een deel van) de opbrengsten terug te sluizen in de IB. Hierdoor wordt een deel van de lastenverzwaring opgevangen en het gat tussen huurders en kopers verkleind. Bovendien kan hiermee de gemiddelde en marginale druk van inkomsten uit arbeid substantieel worden verlaagd. Het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek leidt tot een lastenverzwaring voor een groot deel van de woningbezitters en bouwt af naarmate een groter deel van de hypotheek is afbetaald. Ook hier ligt het voor de hand om (een deel van) de opbrengsten terug te sluizen in de IB.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

Verhoging van het EWF:

- Verhoging van het EWF leidt tot minder sterke stijging van de leenruimte bij huishoudens in de komende jaren. Het Nibud schat in dat de verhoging van het EWF een beperkt verlagend effect heeft op de leenruimte, maar dat door de verwachte inkomensontwikkeling de leenruimte in nominale termen in de komende jaren nog wel stijgt.
- Bij "belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel" heeft DNB geschat dat de huizenprijzen als gevolg van minder leenruimte met ongeveer 6%-punt minder stijgen bij een soortgelijke ewf-verhoging. DNB schat in dat in de komende 12 jaar de huizenprijzen in het basispad met ruim 40% stijgen, terwijl de huizenprijzen met verhoging van het EWF in deze periode met 34% stijgen.
- Omdat toekomstige starters goedkopere woningen (lage WOZ-waarde) kopen, worden zij relatief minder hard geraakt door een verhoging van het EWF. Hun inkomenspositie t.o.v. toekomstige doorstromers verbetert hierdoor licht.
- Omdat het hebben van een koopwoning iets minder aantrekkelijk wordt, neemt de vraag naar huurwoningen licht toe. Tegelijk dempt een EWF-verhoging de stijging van de woningprijzen waardoor

	huren ook af kunnen nemen. Dit is afhankelijk van de mate waarin huizenprijzen dalen.Bij een EWF-verhoging tot 0,4%-punt is het effect op huizenprijzen waarschijnlijk beperkt tot een minder sterke waardestijging (zie DNB schatting hierboven). Hierdoor zal het effect op huren ook beperkt zijn. - Bij belastingplichtigen met een laag inkomen en waarbij het vermogen vooral in de eigen woning zit kunnen betalingsproblemen ontstaan. Door de IB-terugsluis worden zij tegemoetgekomen. - Burgers gaan – als geen sprake is van een terugsluis in de IB - door verhoging van het EWF meer belasting betalen over hun eigen woning en hebben daarnaast een hoger verzamelinkomen, wat doorwerkt naar drempels en inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen. In de praktijk raakt dit met name huishoudens met kinderen via het kindgebondenbudget en ouderen via de zorgtoeslag. - Voor een huishouden met een inkomen in de tweede schijf (per 2025) en een woningwaarde van €400.000 leidt een EWF-percentage verhoging van 0,4%-punt tot een toename van het eigenwoningforfait van €1600. Dit betekent een toename van de woonlasten op jaarbasis van €701[89]. Bij terugsluis ligt dit lager. Dit is ook opgenomen in het fiche E01 bij het rapport "belastingen in maatschappelijk perspectief" waar een terugsluis is doorgerekend. Hieruit blijkt dat de inkomenseffecten gemiddeld genomen beperkt tot positief zijn, waarbij er wel verschillen zijn tussen huishoudens met een koopwoning en huurders. - *Versneld afbouwen wet Hillen* - De effecten van de afbouw van wet Hillen is vergelijkbaar met de hierboven beschreven effecten. Hierbij krijgen met name huishoudens met geen of geringe eigenwoningschuld te maken met een hoger eigenwoningforfait. *Afbouwen HRA:* - Afbouw van de HRA vermindert de leenruimte van huishoudens aanzienlijk. Het Nibud laat echter zien dat de verwachte inkomensontwikkeling dit effect nog wel compenseert, waardoor de leenruimte in nominale termen niet daalt. - DNB schat in dat de huizenprijzen als gevolg van minder leenruimte minder snel stijgen. Zo schat DNB in dat in de komende 12 jaar de huizenprijzen in het basispad met ruim 40% stijgen, terwijl de huizenprijzen met deze gefaseerde afbouw van de HRA in deze periode met 22% stijgen. Dit is een daling van 18%-punt t.o.v. het basispad. - Huishoudens die recent hebben gekocht worden relatief hard geraakt door de afbouw van de HRA. Enerzijds omdat zij nog weinig hebben afgelost en dus relatief veel rente betalen en anderzijds omdat een deel van hen relatief hoge hypotheekrentes betaalt. Bij een deel van hen kunnen betalingsproblemen ontstaan. Toekomstige starters hebben minder last van deze maatregel

[89] *€ 1.600 * (37,48% belasting + 6,337% minder algemene heffingskorting) = € 701 euro. De algemene heffingskorting bouwt af vanaf het minimumloon tot het aanvangspunt van het toptarief. Inkomens in de tweede schijf zitten dus in het afbouwtraject van de AHK. Dat betekent dat ze voor elke extra euro verzamelinkomen ook iets minder recht hebben op AHK.*

omdat de leenruimte en dus hypotheken ook lager liggen dan in het basispad.
- Omdat het hebben van een koopwoning iets minder aantrekkelijk wordt, neemt de vraag naar huurwoningen licht toe.
- Omdat het voordeel uit de HRA daalt zullen huishoudens met relatief veel vermogen hun eigenwoningschuld naar waarschijnlijkheid omzetten naar een box 3-schuld zodat hun belastbare inkomen in box 3 daalt. Vermogende huishoudens worden dus veel minder geraakt door afbouw van de HRA. Zodra de HRA volledig is afgebouwd gaat de volledige eigenwoningschuld automatisch naar box 3.
- Het afschaffen van de HRA werkt – als geen sprake is van een terugsluis in de IB - door op het verzamelinkomen, wat leidt tot minder recht op toeslagen. In de praktijk raakt dit met name huishoudens met kinderen via het kindgebondenbudget en mogelijk ouderen via de zorgtoeslag.
- In het fiche E02 bij het rapport "belastingen in maatschappelijk perspectief" worden de inkomenseffecten van het afbouwen van de HRA berekend bij een terugsluis. Hieruit blijkt dat de mediane inkomenseffecten positief zijn. Dit kan wel betekenen dat bepaalde groepen nog steeds te maken zullen hebben met een lastenverzwaring.

Afschaffen 30-jaarstermijn:

- Loslaten van de 30-jaarstermijn biedt een financieel voordeel voor huishoudens met aflossingsvrije hypotheken in het overgangsregime. Zij kunnen in dit fiche tijdelijk meer rente aftrekken dan met de 30-jaarstermijn. In de regel is dit een groep die al het meest geprofiteerd heeft van de HRA. Afschaffen van de 30-jaarstermijn heeft als belangrijk nadeel dat huishoudens met aflossingsvrije hypotheken, waarvan sommigen met overmatige schulden, tijdelijk de fiscale prikkel verliezen om deze af te lossen. Doordat de HRA in dit fiche wordt afgebouwd worden bovenstaande effecten gedempt.

Begroting

- Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

Maatregel	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in
Afbouwen HRA i.c.m. loslaten 30-jaarstermijn*/**	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	9.322	2048
Verhoging EWF	754	1.597	2.437	3.244	4.184	2048
Verhoging EWF i.c.m. versneld afbouwen Hillen	835	1.768	2.724	3.669	4.184	2048

*Dit betreft een structuuraanpassing en kan pas na deze kabinetsperiode worden ingevoerd. In het fiche is uitgegaan van invoering na 2029. In de raming is rekening gehouden met het gedragseffect dat schulden naar box 3 worden verplaatst.
** bij het loslaten van de 30-jaarstermijn zijn er budgettaire gevolgen in de periode 2031-2042. In de structurele situatie is de derving hiervan nihil omdat het aantal aflossingsvrije hypotheken in de overgangsregeling uiteindelijk ook naar nul gaat.

Doenvermogen en administratieve lasten	- De maatregel leidt er toe dat een grotere groep belastingplichtigen in de heffing van inkomstenbelasting wordt betrokken, vanwege een positief inkomen uit eigen woning. Dit geldt zowel voor het verhogen van het EWF als het afbouwen van de HRA. - Dit effect treedt sterker op bij het versneld afbouwen van wet Hillen.
Uitvoeringsaspecten	- Met maatregel 2 wordt geen vereenvoudiging bereikt, bij maatregel 3 wordt een kleine mate van vereenvoudiging bereikt door het versneld afbouwen van wet Hillen en bij maatregel 1 wordt een grote mate van vereenvoudiging bereikt. - Het verhogen van het EWF, al dan niet in combinatie met versnelde afbouw Wet Hillen, zal bij sommige belastingplichtigen tot onbegrip en weerstand leiden. Een hoger EWF kan leiden tot meer bezwaar tegen WOZ-beschikkingen. Invorderingsproblematiek die kan ontstaan door de lastenverzwaringen leiden tot (vermoedelijk beperkte) extra werkzaamheden bij de Keten Inning. Deze extra werkzaamheden zijn niet te kwantificeren. - Voornoemde wijzigingen met betrekking tot het EWF en de Wet Hillen kunnen bij tijdige besluitvorming per 2026 worden geïmplementeerd. Het afbouwen en afschaffen van de hypotheekrenteaftrek vergt een structuurwijziging in de IH en is daarom niet eerder dan 2029 inpasbaar in het IV-portfolio en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten. Het afschaffen van de 30-jaarstermijn is een vereenvoudiging en hiervoor is geen IV capaciteit benodigd. - Het beperken van de HRA door de grondslag jaarlijks te verlagen leidt tot extra complexiteit en foutkansen, met name voor situaties waarin geen vooraf ingevulde gegevens beschikbaar zijn. - De complexiteit wordt daarnaast in grote mate beïnvloed door de keuze of wettelijk wordt voorkomen dat de eigenwoningschuld in box 3 in aanmerking kan worden genomen. Deze keuze is nog niet uitgewerkt. Als de schuld niet in aanmerking mag worden genomen in box 3, zal dat tot een aanzienlijke toename van complexiteit en risico's op onjuiste aangiften en geschillen leiden. - Het beperken van de HRA door de grondslag jaarlijks te verlagen leidt mogelijk tot bezwaren, beroepen en klachten en tevens tot inningsproblemen. - Het aantal belastingplichtigen dat aangifte moet doen neemt toe, omdat in meer gevallen dan nu over een positief saldo van de inkomsten uit eigen woning (EWF min HRA) belasting moet worden betaald.
Overig	- Het volledig afbouwen van de HRA en het behouden van het EWF is in strijd met de bronnentheorie binnen de inkomstenbelasting. Deze theorie houdt, kort gezegd, in dat de zuivere inkomsten van een bron van inkomen in de heffing worden betrokken. Deze zuivere inkomsten zijn gelijk aan de bruto inkomsten van de bron minus de daarop drukkende aftrekbare kosten. Het niet langer in aanmerking nemen van renten en financieringskosten voor een eigen woning in box 1 is een inbreuk op de rest van het wettelijke stelsel waarin de inkomsten uit een bron en de (financierings-)kosten van die bron bij elkaar in aanmerking worden genomen. Het eventueel in aanmerking kunnen nemen van de schuld in box 3 is hiervoor geen sluitende oplossing. Enerzijds omdat het inkomen in box 1 in aanmerking wordt genomen en anderzijds omdat – zolang de eigen woning niet volledig naar box 3 is overgeheveld -

	niet alle eigenwoningbezitters beschikken over vermogen dat belast wordt in box 3.

Overige regelingen

Landbouwvrijstelling

Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- In de beschreven maatregel is de landbouwvrijstelling vanaf 2029 niet meer van toepassing op veranderingen van de waarde in het economische verkeer bij agrarische bestemming (WEVAB) van landbouwgronden. Dit komt uiteindelijk tot uitdrukking bij de verkoop en onttrekking van landbouwgrond vanaf 2029.
- Voor bestaande gevallen zal worden voorzien in overgangsrecht. Gedacht kan worden aan een regeling waarbij de WEVAB-waardeverandering van de grond tot het moment van afschaffen van de landbouwvrijstelling onder het bereik van de vrijstelling valt. De afschaffing geldt dan alleen voor waardeveranderingen vanaf het moment van afschaffen.

Achtergrond/rationale

- De landbouwvrijstelling regelt, kort gezegd, dat de waardeverandering van grond niet tot de winst uit landbouwbedrijf behoort voor zover die waardeverandering is toe te rekenen aan de ontwikkeling van de WEVAB. Waardeveranderingen die zijn ontstaan door de bedrijfsvoering of door bestemmingswijziging zijn bijvoorbeeld niet vrijgesteld.
- De landbouwvrijstelling is ingevoerd met als doel het borgen van een gelijk fiscaal speelveld tussen de landbouwer-ondernemer die grond in bezit had en de particulier die landbouwgrond verpachtte. Met de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 is het doel komen te vervallen, omdat particulieren sindsdien wel (forfaitair) worden belast over de waardeontwikkeling van landbouwgrond.
- De landbouwvrijstelling is in 2024 geëvalueerd (SEO, 2024). In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de landbouwvrijstelling doeltreffend noch doelmatig is en ook niet kan worden gerechtvaardigd door het realiseren van (eventueel wenselijke) neveneffecten.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Landbouwvrijstelling in de winstsfeer					

Transitie en flankerend beleid

- De maatregel gaat uit van afschaffing per 2029 (zie ook het onderdeel *uitvoeringsaspecten*).
- Het overgangsrecht strekt tot het zeker stellen van de vrijstelling van waardeaangroei tot het moment van afschaffing. Daarbij zijn met name de volgende twee varianten denkbaar:
- 1. Eenmalige onbelaste herwaardering toestaan ten tijde van de afschaffing. Daarna zou (bij realisatie, conform de normale winstbepalingsregels) afgerekend moeten worden over de (toekomstige) waardeveranderingen. Voordeel: exacte benadering. Nadeel: grote administratieve lasten en uitvoeringskosten samenhangend met (discussie over) waardering.
- 2. Beleidsmatige herwaardering ten tijde van de afschaffing van de regeling op basis van (regionale) normbedragen (zoals bij waardering van pachtgronden in box 3). Voordeel: administratieve lasten en uitvoeringskosten zijn beperkter. Nadeel: er kan ruimte bestaan tussen de waardering op basis van normbedragen en een feitelijke taxatie.
- Er kan voor worden gekozen om de vrij te vallen middelen ten bate van doelbereik op het gebied van natuur, klimaat en/of water in de agrarische sector in te zetten. Daarbij kan de sector worden betrokken.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- Gemiddeld maken jaarlijks tussen de 6.000 en 10.000 landbouwondernemers gebruik van de landbouwvrijstelling. - De helft van de gebruikers krijgen een belastingvoordeel van meer dan € 60.000 wanneer ze van de landbouwvrijstelling gebruikmaken. Het gemiddelde gebruik bij rechtspersonen (BVs en NVs) is doorgaans omvangrijker.

<table>
<tr><td></td><td>
- Bij bijna de helft van de gebruikers is geen sprake van een vervreemding of overdracht van grond maar van tussentijdse ‘verzilvering’ (andere reden die leidt tot herwaardering van grond).
- Het overgrote merendeel van alle gebruikers houdt zich bezig met het fokken en houden van melkvee.
- Gebruikers van de landbouwvrijstelling zijn daarnaast doorgaans financieel gezonder en groter dan agrarische ondernemingen die niet gebruik hebben gemaakt van de landbouwvrijstelling.
- De financiële gevolgen zullen met name neerslaan bij de (relatief vermogende) groep agrarische ondernemingen met veel grond op hun balans.
- Effecten op de grondmarkten en financieringseffecten zijn beperkt.
</td></tr>
<tr><td>Begroting</td><td>
Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, ‘+’ is saldoverbeterend/lastenverzwarend)
<table>
<tr><th></th><th>2028</th><th>2029</th><th>2030</th><th>2031</th><th>Struc</th><th>Struc in.</th></tr>
<tr><td>Afschaffen landbouwvrijstelling met overgangsrecht</td><td>0</td><td>12</td><td>23</td><td>34</td><td>199</td><td>2069</td></tr>
</table>
- Het budgettaire belang van de regeling zoals opgenomen in bijlage 10 van de Miljoenennota 2025 en de opbrengst van afschaffen lopen sterk uiteen vanwege het feit dat het tijd kost voor vermogenswinst op grond om aan te groeien.
- Daarnaast zullen veel gebruikers die op grond van de landbouwvrijstelling afstel van belasting krijgen na afschaffing gebruik kunnen maken van diverse fiscale regelingen (HIR / DSR / e.d.) om belastinguitstel te krijgen.
</td></tr>
<tr><td>Doenvermogen en administratieve lasten</td><td>
- De doenlijkheid van de fiscale regeling is geen aandachtspunt omdat de (eventueel) benodigde acties en inzichten veelal van (fiscale) professionals worden gevraagd.
</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>
- Het afschaffen van de landbouwvrijstelling betekent een vereenvoudiging voor de uitvoering. De landbouwvrijstelling is namelijk zeer bewerkelijk voor de uitvoering vanwege afbakeningsproblematiek, aanpassingen in andere regelingen (denk aan bestemmingswijzigingen) en noodzakelijke taxaties/waarderingen. De uitvoeringsaspecten van het overgangsrecht zijn afhankelijk van de vormgeving van dat overgangsrecht.
- Het is de verwachting dat er vanwege de afschaffing van de vrijstelling in de uitvoering mogelijk discussies met belastingplichtigen over de openingsbalans kunnen ontstaan die tot procedures (bezwaren, beroep etc.) leiden.
- Het afschaffen van de landbouwvrijstelling is voor de IH en de Vpb een structuurwijziging in de systemen. Het is verder afhankelijk van de vormgeving (en de duur) van een overgangsregeling hoe groot de impact op de systemen is. Daarbij geldt dat de eerstgenoemde variant mogelijk een groter beslag legt op de uitvoeringscapaciteit dan de tweede variant.Het afschaffen van de landbouwvrijstelling vergt een structuurwijziging in de IH en daarom niet eerder dan 2029
</td></tr>
</table>

	inpasbaar in het IV-portfolio en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten. - Het is een structuurwijziging in de Vpb mede in verband met een overgangsregeling. De landbouwvrijstelling wordt overigens in één adem genoemd met de bosbouwvrijstelling en daarom is het niet alleen een aanpassing in de toelichting maar ook een aanpassing van de uitvraag in de aangifte Vpb. - Bij afschaffing dient eenmalig alle grond met agrarische bestemming gewaardeerd te worden naar de waarde op het tijdstip van afschaffing. Dit geeft eenmalig een extra uitvoeringslast.

Aftrek specifieke zorgkosten	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

De huidige aftrekpost uitgaven voor specifieke zorgkosten wordt aangepast/vervangen. Voorliggende opties die in het ambtelijke rapport zijn uitgewerkt zijn:

1. Gerichtere fiscale regeling.
2. Gemeentelijke variant.

1. Gerichtere fiscale regeling

Meerkosten verminderen de draagkracht van mensen met een chronische ziekte en/of beperking en middels een fiscale regeling wordt hun verschuldigde inkomstenbelasting daarop aangepast. Bij de aftrekpost specifieke zorgkosten (hierna: ASZ) wordt een gedeeltelijke financiële tegemoetkoming gegeven ten opzichte van de werkelijk gemaakte kosten, omdat alleen de kosten die boven de drempel uitkomen aftrekbaar zijn en het aftrekbare bedrag tegen het belastingtarief te gelde wordt gemaakt. De tegemoetkoming specifieke zorgkosten (hierna: TSZ) biedt ondersteuning voor burgers die geen of minder voordeel hebben van de aftrek doordat zij hun heffingskortingen hierdoor niet (volledig) kunnen verzilveren. In zo'n situatie zou de persoon feitelijk geen (of minder) tegemoetkoming voor de gemaakte meerkosten krijgen. De TSZ corrigeert dit verschil en wordt automatisch uitbetaald door de Belastingdienst.
Binnen deze fiscale variant zijn verschillende keuzes te maken. In de evaluatie van de regeling, uitgevoerd door Dialogic, wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de fiscale regeling.

a) Heroverweeg de kostenposten die onder de regeling vallen. Door wijziging van de aftrekbare kostenposten kan de tegemoetkoming meer in lijn worden gebracht met het type meerkosten waar mensen met een chronische ziekte en/of beperking mee worden geconfronteerd. Hiervoor kan het rapport van Nibud "Meerkosten van het leven met een beperking"[90] gebruikt worden, samen met het toetsingskader dat is opgesteld in het huidige traject om te toetsen of het wenselijk is een kostenpost onder de fiscale regeling te includeren.
b) Aanpassing van de drempelbedragen voor bepaalde groepen. Verlaging van de drempelwaarde verhoogt het gedeelte van de meerkosten dat wordt gecompenseerd.
c) Heroverweeg de vermenigvuldigingsfactor voor niet-AOW'ers. Het doel van de vermenigvuldigingsfactor is de aftrek van mensen met een laag inkomen te verhogen. Voor AOW'ers met een laag inkomen bedraagt de vermenigvuldigingsfactor 2,13 en voor niet-AOW'ers met een laag inkomen is deze 1,4. Een factor van 1,4 betekent dat 140% van de gemaakte kosten aftrekbaar zijn. De noodzaak van de factor voor niet-AOW'ers is niet duidelijk. Afschaffen van deze vermenigvuldigingsfactor vergroot de doelmatigheid van de regeling en zorgt dat de aftrekpost voor AOW'ers en niet-AOW'ers met een laag inkomen ongeveer evenveel waard is. Dit leidt ertoe dat de tegemoetkoming voor niet-AOW'ers met een laag inkomen daalt omdat de aftrekpost niet meer wordt verhoogd met een factor van 1,4 maar voor de werkelijke kosten in aanmerking wordt genomen.
d) Verbetering van voorlichting en informatievoorziening. Op deze wijze kan voor de gebruiker worden verduidelijkt wanneer iemand recht heeft op tegemoetkoming, wat wel en niet mag worden afgetrokken en hoe de regeling in zijn werk gaat.
e) Inkorting van de periode tussen het maken van de kosten en de teruggave, waardoor de aanvrager eerder zijn tegemoetkoming krijgt. Via een voorlopige aanslag kunnenpersonen een maandelijkse teruggave inkomstenbelasting ontvangen, ook op basis van de aftrek van specifieke zorgkosten. Niet gebruik van zorg vanwege het niet kunnen betalen van zorgkosten wordt hiermee minder. Complicerend is echter dat zorgkosten in tegenstelling tot hypotheekrente niet op voorhand bekend zijn en iemand zelf actie moet ondernemen om een voorlopige aanslag aan te vragen.

[90] Kamerstukken II 2024/25, 36410-XVI, nr. 160 (bijlage).

f) Toevoeging van een extra voorwaarde: de kosten moeten voortvloeien uit een chronische ziekte en/of beperking. Dit kan door in de wet een voorwaarde op te nemen over de doelgroep waar de aanvrager toe moet behoren. Dit vermindert het gebruik door personen zonder chronische ziekte en/of beperking.

2. Gemeentelijke variant

In deze variant worden de middelen van de ASZ overgeheveld naar gemeenten. Dit bedrag komt bovenop het bedrag dat gemeenten sinds 2015 jaarlijks ontvangen om inwoners met een chronische ziekte en/of beperking te ondersteunen. Dat doen zij op verschillende manieren, zoals via de individuele bijzondere bijstand (hierna: IBB), gemeentepolis en/of meerkostenregelingen. Gemeenten hebben de beleidsruimte en bestedingsvrijheid om zelf in te vullen hoe ze het geld besteden. Het is voorstelbaar dat gemeenten dezelfde instrumenten als nu zouden inzetten.

Achtergrond/rationale

- Uit de evaluatie van de aftrek specifieke zorgkosten in 2022 blijkt dat sprake is van substantieel onjuist gebruik van de regeling (naar schatting 39% van het bedrag aan opgegeven zorgkosten). Daarnaast komen bij meer dan een kwart van de personen de zorgkosten niet voortvloeien uit een chronische ziekte of beperking en bij een kwart maar deels.
- Uit de evaluatie komt naar voren dat de regeling een belangrijke regeling is voor mensen met een chronische ziekte en/of beperking voor kosten die niet elders worden vergoed. Om die reden wordt niet voorgesteld om de regeling af te schaffen zonder vervanging.
- De rationale van de voorgestelde beleidswijziging is het gerichter inzetten van de middelen voor een tegemoetkoming van mensen met een chronische ziekte en/of beperking in hun meerkosten.
- De gemeentelijke regelingen richten zich in principe op minimagroepen, waardoor bij de gemeentelijke variant een andere groep bereikt wordt dan bij de ASZ (midden- en hoge inkomens komen niet in aanmerking). Het is moeilijk te voorspellen of de gemeentelijke variant doelmatigheidswinst oplevert, omdat er voor 342 gemeenten een extra taak bij zou komen.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Aftrek specifieke zorgkosten					

Transitie en flankerend beleid

Afhankelijk van de nadere uitwerking van de geschetste keuzes.

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	De gevolgen zijn afhankelijk van de gekozen optie en de uitwerking daarvan. - In het geval van een gemeentelijke variant is er nu het vooruitzicht dat de groep mensen die aanspraak kunnen maken kleiner wordt. Gemeenten richten zich nu over het algemeen enkel op mensen met een laag inkomen.
Begroting	- De kosten van de aftrek bedroegen in 2022 € 297 miljoen aan fiscale regeling (MN2025) + circa € 80 miljoen aan TSZ. - Het afschaffen van de drempel kost minimaal € 151 miljoen (Dialogic 2022). Het afschaffen van de vermenigvuldigingsfactor levert in 2026 circa € 30 miljoen open. - De budgettaire effecten en uitvoeringskosten van de overige opties voor het verbeteren van de fiscale regeling (hiervoor genoemd onder "Omschrijving van de maatregel") zijn afhankelijk van de gekozen optie en de uitwerking daarvan. - Het uitgangspunt is dat de middelen die met de regeling gemoeid zijn volledig teruggaan naar de doelgroep.

Doenvermogen en administratieve lasten	De gevolgen zijn afhankelijk van de gekozen opties en de uitwerking daarvan. - 1. Bij de fiscale regeling moeten burgers (jaarlijks) de aangifte inkomstenbelasting indienen om aanspraak te maken op de tegemoetkoming. Burgers moeten de facturen en betaalbewijzen bijhouden van de kosten voor sommige kostenposten om ze op te kunnen voeren in de aangifte. Het beroep op het doenvermogen van burgers en de administratieve lasten kan beperkt worden door te werken met vaste bedragen die in aftrek kunnen worden gebracht. Dit gebeurt nu al op sommige kostenposten. Vanuit burgersperspectief biedt vereenvoudiging van de fiscale regeling de volgende voordelen voor burgers: - De begrijpelijkheid van de regeling verbetert waardoor het aantal mensen dat zelf gebruik kan maken van de regeling verbetert. - De administratielast vermindert. - Het risico op niet gebruik en onjuist gebruik vermindert. - 2. In de regel is het zo dat hoe meer maatwerk gemeenten zouden leveren, hoe meer administratieve lasten er zijn voor burgers en gemeenten zelf. De IBB en de meerkostenregeling kennen een relatief hoge bewijslast, zoals het aanleveren van documenten voor een inkomens- en vermogenstoets, bewijs voor de chronische ziekte of beperking (bijv. op basis van een Wmo- of Wlz-indicatie), bewijs van de gemaakte kosten of het ondergaan van een medische keuring. - Verschil bij de gemeentelijke variant is dat het niet alleen afhangt van de gekozen opties en uitwerking van het Rijk, maar ook per gemeente.
Uitvoeringsaspecten	1. Fiscale variant *Mogelijkheden tot (medische) beoordeling* De Belastingdienst is niet in staat om medische beoordelingen uit te voeren. Een fiscale regeling kan wel worden uitgevoerd op basis van een medische beoordeling en verklaring van derden. *Controleerbaarheid, handhaafbaarheid en beslag uitvoeringscapaciteit* De Belastingdienst beschikt niet over informatie over meerkosten van derden. Door het ontbreken van deze informatie kan niet automatisch worden gecontroleerd of de opgegeven uitgaven juist zijn. Deze informatie dient te worden uitgevraagd bij burgers en worden gecontroleerd. Aanvullende bewijslasten zorgen voor een hoge mate van controleerbaarheid, maar de behandeling van individuele situaties is arbeidsintensief. 2. Gemeentelijke variant *Mogelijkheden tot (medische) beoordeling* Gemeenten hebben geen toegang tot medische gegevens van burgers en zijn niet bevoegd om een medische keuring te doen. Een beoordeling of iemand tot de doelgroep behoort is vaak arbeidsintensief, zoals via een verklaring van een arts of een keukentafelgesprek door een Wmo consulent. Bij de gemeentepolis wordt daarom vaker alleen naar inkomen en vermogen gekeken, in plaats van naar ziekte of invaliditeit. Deze inzet is meer op inkomensondersteuning van mensen met een laag inkomen gericht dan

	op tegemoetkomen van de doelgroep chronisch zieken en/of beperkten met meerkosten. *Controleerbaarheid & handhaafbaarheid* Afhankelijk van voorwaarden. Inkomenseisen zijn vaak makkelijk te controleren als men een uitkering heeft. In andere gevallen dient dit te worden uitgevraagd bij burgers en worden gecontroleerd. Aanvullende bewijslast zorgt voor een hogere mate van controleerbaarheid, maar leidt tot meer capaciteitsbeslag. *Beslag uitvoeringscapaciteit* Met name de controles bij de IBB en de meerkostenregelingen worden handmatig uitgevoerd en zijn daarmee zeer arbeidsintensief. De verwachting is dat veel gemeenten zullen kiezen voor forfaitaire bedragen i.p.v. maatwerk. ***Aanpassing fiscale regeling*** Grote wijzigingen (die de structuur van het aangiftebiljet of automatische rekenregels wijzigen) kunnen op zijn vroegst per belastingjaar 2029 doorgevoerd worden in de ICT-systemen. Beperktere wijzigingen (die alleen de hulpteksten in de aangifte wijzigen) kunnen mogelijk eerder worden doorgevoerd. Ondertussen bestaan de volgende mogelijkheden: Verbetering en heroverweging van kostenposten in de huidige regeling (net als de korte termijnverbeteringen in het Belastingplan 2025), bijvoorbeeld: afschaffen van de vermenigvuldigingsfactor van niet AOW-ers; betere omschrijving of verminderen van de complexiteit van bestaande kostenposten. Momenteel wordt onderzocht in hoeverre deze wijzigingen ICT-aanpassingen vergen en daardoor mogelijk op korte termijn technisch realiseerbaar zijn. Hierbij is het van belang dat de korte termijnverbeteringen in lijn zijn met de gekozen lange termijnroute een verbetering is voor de burger en uitvoerbaarheid van de regeling voor de Belastingdienst. Als de fiscale regeling geleidelijk wordt afgebouwd kunnen deelbudgetten per jaar naar het gemeentefonds. ***Gemeentelijke regeling*** Dialogic doet enkele aanbevelingen die in het hoofdrapport worden geapprecieerd. Er zijn drie subvarianten binnen de gemeentelijke variant, waarmee getracht wordt om meer uniformiteit aan te brengen in de tegemoetkoming tussen gemeenten. De uitvoerbaarheid moet met behulp van een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) bezien worden. De gemeentelijke variant vergt ICT-aanpassingen waardoor de transitietijd waarschijnlijk enkele jaren zal zijn. In elk van de drie varianten wordt het budget overgeheveld naar (de algemene resp. decentrale uitkering van) het gemeentefonds. Na overheveling naar het gemeentefonds heeft het Rijk geen zeggenschap meer over de besteding van de middelen. In het kader van goed bestuur dienen gemeenten voldoende tijd te krijgen om zich voor te bereiden. **1.** Er wordt een handreiking / landelijke richtlijnen opgesteld. **2.** De Wmo wordt aangepast zodat er duidelijkere kaders zijn / er wordt een AMvB opgesteld waarin artikel 2.1.7. verder wordt uitgewerkt. Een wetstraject neemt enkele jaren in beslag.

	Er wordt gewerkt met een bestuurlijk convenant (breed of smaller enkel omtrent individuele bijzondere bijstand).
Overig	De VNG heeft in samenwerking met gemeenten een eerste globale uitvoeringsscan van bovenstaande opties uitgevoerd en geeft aan dat de gemeentelijke varianten om uiteenlopende redenen onwenselijk zijn. Dit geldt voor de duidelijk gekaderde gemeentelijke varianten vanwege de buitenproportionele uitvoeringslasten die komen kijken bij een strak ingekaderde landelijke regeling op decentraal niveau. Bij de variant om een meer beleidsvrije taak te decentraliseren zullen de bestaande verschillen tussen gemeenten worden vergroot.

Giftenaftrek (1) aanpassingen binnen de regeling	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

Vanuit vereenvoudigingsperspectief en om de giftenaftrek in de inkomstenbelasting doelmatiger te maken zijn de volgende maatregelen beschreven:

- De giftenaftrek in de inkomstenbelasting (IB) uniformeren, zodat periodieke giften en "andere" giften (ook wel aangeduid als gewone of eenmalige giften) gelijk worden behandeld. Dit betekent dat het totaal van alle giften – ongeacht of het zou gaan om "andere" giften of periodieke giften – aftrekbaar is voor zover dat boven de drempel uitkomt en niet hoger is dan het plafond.
- Het drempelbedrag van 1% van het inkomen, met een minimum van € 60 voor de aftrek van "andere" giften aan ANBI's en steunstichtingen SBBI's verhogen naar 1,6% van het inkomen, met een minimum van € 100, alsmede het plafond van 10% verlagen naar 9% van het inkomen. In de huidige regeling geldt voor periodieke giften enkel een plafond van € 1,5 miljoen (per 2025).
- De giftenaftrek voor giften aan steunstichtingen SBBI afschaffen.
- De culturele multiplier afschaffen. Op dit moment geldt voor giften aan culturele ANBI's een extra aftrek van 25%, met een maximum van € 1.250.
- Met betrekking tot de giftenaftrek in de vennootschapsbelasting wordt conform de inkomstenbelasting voorgesteld de culturele multiplier af te schaffen.

Een ander alternatief dat in de recente evaluatie van de regeling is genoemd, is verlaging van het aftrektarief van giften in de IB naar 20%. Deze maatregel draagt weliswaar bij aan de budgettaire doelmatigheid door de kosten te verlagen, maar heeft als belangrijk nadeel dat het de complexiteit voor de Belastingdienst vergroot door het introduceren van een afzonderlijk aftrektarief voor de giften. Daarom wordt dit niet voorgesteld.

Achtergrond/rationale

- De giftenaftrek in de IB en de Vpb is recent door het onafhankelijke onderzoeksbureau SEO economisch onderzoek geëvalueerd.[91] De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat de giftenaftrek weliswaar doeltreffend is (de aftrekpost stimuleert het geven), maar niet doelmatig. Een regeling is doelmatig als het beoogde effect, in dit geval het stimuleren van geefgedrag, tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Dit zijn de budgettaire kosten voor de overheid, uitvoeringslasten voor de belastingplichtige, uitvoeringslasten voor de Belastingdienst en neveneffecten. De giftenaftrek blijkt op al deze onderdelen ondoelmatig te zijn.
- Uit de evaluatie blijkt ook dat belastingplichtigen niet goed op de hoogte zijn van het onderscheid tussen "andere" giften en periodieke giften, waardoor giften in het verkeerde vakje in de aangifte worden ingevuld, hetgeen leidt tot een onjuiste aangifte. Door "andere" en periodieke giften gelijk te behandelen (beide met drempel en plafond) dienen alle soorten giften in hetzelfde vakje te worden ingevuld. Hiermee wordt een complexiteitsreductie in de giftenaftrek gerealiseerd, hetgeen leidt tot beter uitlegbare en naleefbare wetgeving. De doelmatigheidsslag vindt plaats doordat de budgettaire lasten voor de overheid ten opzichte van het aantal giften daalt. Het verhogen van de drempel en het verlagen van de plafond verbetert de verhouding tussen de kosten voor de overheid en de extra giften die deze kosten opleveren.
- Het afschaffen van de culturele multiplier draagt bij aan het vereenvoudigen van de giftenaftrek zodat deze beter uitvoerbaar wordt voor de Belastingdienst en eenvoudiger voor de belastingplichtige. Afschaffing van de giftenaftrek voor periodieke giften aan verenigingen en giften aan steunstichtingen SBBI zal vooral een vereenvoudiging van het stelsel zijn.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

[91] *Kamerstukken II 2023/24, 36410 IX, nr. 42.*

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Giftenaftrek inkomstenbelasting					

Transitie en flankerend beleid

Periodieke giften worden aangegaan voor ten minste vijf jaar. Het ligt voor de hand om in het kader van de uniformering van de giften voor de giftenaftrek in de IB een overgangsrecht voor periodieke giften te treffen. De gevolgen van het afschaffen van de periodieke regeling zijn voor de filantropische sector nog niet volledig onderzocht en blijven op dit moment onzeker.

Indien wordt gekozen voor afschaffing van de culturele multiplier, kan de daaruit voortvloeiende budgettaire besparing eventueel worden besteed aan uitbreiding van bestaande cultuurregelingen. Dit omdat het hier om een duidelijk afgebakende doelgroep gaat. De primaire stakeholders bij de giftenaftrek betreffen Goede Doelen Nederland, het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) en de Vereniging van Fondsen in Nederland.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

Aftrekbare giften maken onderdeel uit van de persoonsgebonden aftrek. De persoonsgebonden aftrek vermindert het inkomen uit werk en woning. Vereenvoudiging van de giftenaftrek betekent dat burgers minder snel in aanmerking zullen komen voor de aftrekpost in de inkomstenbelasting.

(Culturele) ANBI's en Steunstichtingen SBBI zullen door de beperktere mogelijkheden tot aftrek bij de gever, wellicht minder giften ontvangen. De periodieke giftenaftrek is in het bijzonder van belang voor goede doelenorganisaties, omdat het structurele en voorspelbare inkomsten stimuleert. Door fiscale voordelen worden donateurs aangemoedigd om langdurige financiële steun te bieden, wat goede doelen in staat stelt hun activiteiten op de lange termijn te plannen en maatschappelijke impact te vergroten.

Begroting

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Uniformering	-	-	-	-	138	2030
-Waarvan afschaffen aftrek periodieke giften aan verenigingen	-	-	-	-	2	2030
-Waarvan afschaffen culturele mutiplier	-	-	-	-	4	2030
Aanpassen drempel en plafond	51	51	51	51	51	2026
Aftrek aan steunstichtingen SBBI's	-	-	-	-	0	2030
Afschaffen culturele multiplier in de Vpb	-	-	-	-	0	2030
Totaal	51	51	51	51	189	2030

Doenvermogen en administratieve lasten

Er vindt een vereenvoudiging plaats door een aantal deelregelingen te schrappen dan wel te harmoniseren. Hiermee wordt de doenlijkheid voor de belastingplichtige/burger vergroot.

Uitvoeringsaspecten	Afschaffing van het verschil tussen periodieke giften en andere giften leidt tot een vereenvoudiging voor de uitvoering. Hierdoor is het doen van aangifte minder foutgevoelig doordat giften niet ten onrechte worden aangemerkt als periodieke giften, als culturele giften en/of als giften aan steunstichtingen SBBI's. Daarnaast hoeft ook niet meer beoordeeld te worden of de gift voldoet aan de voorwaarden van de periodieke giften en hoeven deze aktes niet meer opgevraagd te worden. Uiteraard is de Belastingdienst wel nog steeds afhankelijk van het moeten opvragen van betaalbewijzen indien op dit onderwerp toezicht wordt uitgevoerd. Het aanpassen van de giftenaftrek (anders dan het aanpassen van de drempel en plafond) vergt een structuurwijziging in de IH en daarom niet eerder dan 2029 inpasbaar in het IV-portfolio en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten. Ook voor de VPB-systemen moet een structuurwijziging worden doorgevoerd.
Overig	Per 1 januari 2025 zijn als uitvloeisel van het hoofdlijnenakkoord 2024 de fiscale regelingen rond giften beperkt. De in het hoofdlijnenakkoord opgenomen versobering en uniformering van de giftenaftrek in de IB is niet doorgegaan.

Giftenaftrek (2): omvorming tot geefsubsidie	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

Deze optie houdt in om de giftenaftrek in de inkomstenbelasting (IB) om te vormen naar een geefsubsidie waarbij giften met een bepaald percentage worden aangevuld door de overheid (matching).

Achtergrond/rationale

- De giftenaftrek in de IB en de Vpb is recent door het onafhankelijke onderzoeksbureau SEO economisch onderzoek geëvalueerd.[92] De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat de giftenaftrek weliswaar doeltreffend is (de aftrekpost stimuleert het geven), maar niet doelmatig. Een regeling is doelmatig als het beoogde effect, in dit geval het stimuleren van geefgedrag, tegen zo min mogelijk (maatschappelijke) kosten wordt bereikt. Daarnaast is de regeling beperkt doenlijk voor de donateurs en beperkt handhaafbaar voor de Belastingdienst. De ontvangende instellingen hebben bij de giftenaftrek geen administratieve lasten.
- Uit een lab-experiment bij bovengenoemde evaluatie blijkt daarnaast dat een alternatieve "matching" geefsubsidie (hierna: geefsubsidie), waarbij elk gift door de overheid wordt aangevuld met een bepaald percentage, significant doelmatiger is dan de giftenaftrek. Dit komt omdat het overheidsgeld volledig bij de instelling terechtkomt in plaats van dat het via de donateur gedeeltelijk bij de instelling terechtkomt in de vorm van hogere giften. Tegelijkertijd geven donateurs in het experiment vergelijkbare bedragen waardoor de inkomsten voor ontvangende partijen groter zijn. Eerdere gedragseconomische experimenten geven vergelijkbare resultaten[93].
- Bovenstaande doelmatigheidswinst houdt nog geen rekening met eventuele hogere administratieve lasten bij ontvangende organisaties en uitvoeringskosten bij het Rijk, inclusief opstartkosten en de noodzaak om een andere uitvoerder dan de Belastingdienst te vinden. Ook zien bevindingen uit eerdere experimenten op relatief kleine donaties en is het niet evident in hoeverre hetzelfde effect ook optreedt bij mensen die zeer grote bedragen doneren: wanneer deze hun donaties sterk verminderen bij een geefsubsidie zou de doelmatigheidswinst kleiner uitpakken.
- Hiernaast kan een geefsubsidie eenvoudiger en doenlijker zijn voor de donateur, deze hoeft immers geen giften meer bij te houden in te vullen in de belastingaangifte. Tegelijkertijd moet de donateur bij een geefsubsidie mogelijk wel weer andere handelingen verrichten, zoals per gift aangeven of men daarbij de geefsubsidie wil laten toepassen. Voor de ontvangende instellingen zullen de administratieve lasten wel toenemen. Een variant waarbij mensen via een "geefsubsidie platform" hun donaties automatisch kunnen laten aanvullen lijkt technisch haalbaar. Zo'n variant levert naar verwachting beperkte administratieve lasten op voor ontvangende instellingen. De kosten voor de ontwikkeling en implementatie van zo'n platform zijn in dit stadium nog lastig in te schatten.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Giftenaftrek inkomstenbelasting					

Transitie en flankerend beleid

Naar verwachting zal de uitvoering van een geefsubsidie een flinke opgave zijn. Deze maatregel vergt daarom nader onderzoek om te inventariseren of dit uitvoerbaar is, en zo ja, wat er nodig is qua ontwikkeling en uitvoering om een geefsubsidie te implementeren. Met zowel de giftenaftrek als de geefsubsidie kunnen twee doelen nagestreefd worden: 1) verhogen van de inkomsten voor goede doelen en 2) stimuleren van geefgedrag (doel van het filantropiebeleid). Voor het eerste beleidsdoel lijkt de geefsubsidie op basis van literatuur en SEO-evaluatie doeltreffender en doelmatiger. Voor het tweede beleidsdoel scoren beide middelen vergelijkbaar.

[92] *Kamerstukken II 2023/24, 36410 IX, nr. 42.*
[93] *Zie o.a. Diederich, J., Eckel, C. C., Epperson, R., Goeschl, T., & Grossman, P. J. (2022). Subsidizing unit donations: Matches, rebates, and discounts compared. Experimental Economics, 25(2), 734-758.*

De giftenaftrek sluit wel directer aan op de gever dan een geefsubsidie, die in principe aangevraagd wordt door en uitgekeerd aan het goede doel.	
Effecten	
Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	Op basis van het lab-experiment van SEO (2024) kunnen er een aantal inschattingen worden gemaakt. Hierbij is geen rekening gehouden met de uitvoeringskosten voor de overheid, die naar verwachting hoger zullen zijn dan bij de giftenaftrek. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele administratieve kosten voor instellingen. • **Variant A**: Omvorming tot een geefsubsidie met een aanvulpercentage van 33% zou naar schatting leiden tot 14% meer giften en 53% meer inkomsten (circa 700 miljoen euro) voor ontvangende instellingen. • **Variant B**: Op basis van het lab-experiment van SEO (2024) is de inschatting dat omvorming van de huidige giftenaftrek tot een geefsubsidie met een aanvulpercentage van 25% zou leiden tot 12% minder giften maar 10% meer inkomsten (circa 130 miljoen euro) voor de ontvangende instellingen. • De toename in inkomsten komt deels door gedragseffecten en deels door een verschuiving van financiële voordelen van donateurs naar ontvangende instellingen. Het overheidsgeld komt namelijk volledig bij de instelling terecht in plaats van dat het via de donateur gedeeltelijk bij de instelling terechtkomt in de vorm van hogere giften.
Begroting	• **Variant A (33% matching):** Deze variant gaat uit van een overheveling van de inkomstenkant naar de uitgavenkant van de begroting. De uitgaven zijn bij dit percentage even groot als de kosten onder de giftenaftrek. Het verschil in de uitvoeringskosten is hierbij niet meegenomen. Hierdoor treedt er niet direct een besparing op voor het Rijk, maar worden de kosten wel beter beheersbaar omdat het geen open einde regeling meer is maar een subsidieplafond krijgt. Dit betekent wel dat een uitvoeringsorganisatie het subsidieplafond moet beheersen, en daardoor lopende het jaar het geval kan zijn dat matching wordt stopgezet. • **Variant B (25% matching):** Op basis van het lab-experiment van SEO (2024) is de inschatting dat een aanvulpercentage van 25% zou leiden tot 41% reductie van de uitgaven van het Rijk aan matching (besparing van circa 200 miljoen euro). Hierbij is geen rekening gehouden met de uitvoeringskosten. Uitgaande van de meest recente cijfers voor 2023 zou dit neerkomen op 131 miljoen euro extra inkomsten voor de ontvangende instellingen. Er zijn een aantal belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij de schattingen van de budgettaire effecten van een geefsubsidie waardoor de budgettaire besparing waarschijnlijk kleiner is dan geraamd: (i) In de raming wordt uitgegaan van een lineaire relatie tussen de hoogte van de geefsubsidie en de hoogte van donaties, alhoewel deze relatie in werkelijkheid waarschijnlijk afbuigend (concaaf) is. Dit betekent dat we verwachten dat de hoeveelheid verwachte giften bij 33% matching in deze raming wordt overschat. Daarnaast is het lab-experiment van SEA niet representatief voor grote donateurs.

	(ii) Doordat in de voorgestelde matching variant geen drempel zou gelden, zouden er meer kleine donaties onder de matchingsregeling vallen dan onder de giftenaftrek; (iii) Het is nog niet duidelijk of het niet-gebruik van de matching subsidie lager zal zijn dan bij de huidige giftenaftrek.
Doenvermogen en administratieve lasten	- Naar verwachting is de geefsubsidie doenlijker dan de huidige giftenaftrek voor donateurs, omdat belastingplichtigen hun giften niet hoeven bijhouden en invullen bij de aangifte. Een geefsubsidie platform waarbij giften automatisch worden aangevuld zal naar verwachting een klein beroep doen op het doenvermogen. - Voor ontvangende instellingen vergt een geefsubsidie meer administratieve lasten t.o.v. de giftenaftrek. Bij een platform variant waarbij giften automatisch worden aangevuld zal de administratieve belasting naar verwachting beperkt zijn.
Uitvoeringsaspecten	- Naar verwachting zal de ontwikkeling en uitvoering van een geefsubsidie (platform) een flinke opgave zijn, zeker in het licht van bestaande knelpunten in de uitvoering (zoals tekort aan gespecialiseerd personeel en al geplande beleidsmaatregelen die nog ingevoerd moeten worden). Het is daarom onzeker wanneer dit uitvoerbaar is. - Omvorming van de giftenaftrek tot een geefsubsidie zal enerzijds leiden tot minder uitvoeringslasten bij de Belastingdienst, en anderszijdszal dit een nieuwe uitvoerder vergen die hiervoor de kennis, capaciteit en ruimte heeft. - Het afschaffen van de giftenaftrek vergt een structuurwijziging in de IH en daarom niet eerder dan 2029 inpasbaar in het IV-portfolio en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten
Overig	- De goede doelen sector is kritisch over een geefsubsidie (i) vanwege de zorg dat deze leidt tot een afname in donaties, met name door grote gevers, (ii) omdat hiermee de lastendruk voor ANBI's toeneemt en (iii) omdat een significant aantal instellingen als principieel standpunt heeft geen geld aan te nemen van een overheid (o.a. bij religieuze instellingen, vanwege scheiding tussen kerk en staat). Daarnaast zien zij het risico dat zij bij een geefsubsidie eerder onderwerp worden van het politieke debat, o.a. wanneer zij kritisch zijn op overheidsbeleid of onafhankelijk van de overheid willen/moeten opereren. - Op 28 november 2024 is door VWS en J&V mede namens de bwp van MinFin een Kamerbrief verstuurd waarin een aanpak voor het verminderen van regeldruk bij filantropische instellingen en vrijwilligersorganisaties wordt uiteengezet.[94]

[94] Kamerbrief over regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

De bedrijfsopvolgingsregeling voor de schenk- en erfbelasting (BOR) wordt afgeschaft, of versoberd voor wat betreft de vrijstelling goingconcernwaarde.[95] Deze versobering kan langs twee wegen:

1. Er komt een uniforme vrijstelling van bijvoorbeeld 25%,
2. Ee vrijstelling van 100% over de eerste € 1,5 miljoen aan ondernemingsvermogen blijft gehandhaafd maar de 75% vrijstelling over het meerdere wordt verlaagd naar bijvoorbeeld 25%.

De vrijstelling (de waarderingsfaciliteit) voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere goingconcernwaarde, indien de liquidatiewaarde hoger is dan de goingconcernwaarde[96], blijft in beide versoberingsvarianten bestaan. In de afschaffingsvariant wordt de waarderingsfaciliteit ook afgeschaft.

Achtergrond/rationale

- De BOR betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van schenk - en erfbelasting voor ondernemingsvermogen. Het doel van de BOR is te voorkomen dat belastingheffing reële bedrijfsopvolgingen in de weg staat doordat middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken om de verkrijger in staat te stellen de door hem verschuldigde schenk- of erfbelasting te betalen.
- De BOR is een generieke regeling. Dat wil zeggen dat ook van de BOR gebruik kan worden gemaakt als wel voldoende middelen beschikbaar zijn om de schenk- of erfbelasting te betalen. De BOR is bovendien erg royaal met de huidige vrijstelling van 100% over de eerste € 1,5 miljoen aan ondernemingsvermogen en 75% over het meerdere. Bij een schenking aan een kind van € 2 miljoen vermogen bedraagt de schenkbelasting ongeveer € 383.000, maar bij de schenking van hetzelfde bedrag aan ondernemingsvermogen bedraagt de schenkbelasting circa € 12.000. Gevolg is een grote ongelijkheid ten opzichte van erfenissen en schenkingen zonder ondernemingsvermogen.
- Uit de evaluatie van de BOR in 2022 door het CPB blijkt dat dat de BOR doeltreffend is (in de zin dat de schenk- en erfbelasting geen belemmering vormt voor de continuïteit van de onderneming), maar niet doelmatig. Uit de evaluatie blijkt namelijk dat ook zonder het bestaan van de BOR in 75% van de gevallen de erf- of schenkbelasting betaald zou kunnen worden uit vrij beschikbare privémiddelen van de erflater, schenker of ontvanger. Voor de overige 25% zou een betalingsregeling volstaan.[97]
- De BOR verhoogt de vermogensongelijkheid binnen de volgende generatie. Ondernemingsvermogens zijn vooral aanwezig bij de huishoudens met de grootste vermogens, en schenkingen en erfenissen waarbij gebruik gemaakt wordt van de BOR hebben een relatief hoge waarde. Het voordeel van de BOR komt relatief vaak terecht bij de huishoudens in de nieuwe generatie die binnen die generatie gemiddeld meer vermogend zijn.[98]
- Bovenstaande pleit voor afschaffing van de BOR, of ten minste voor een verlaging van de vrijstelling goingconcernwaarde. Allereerst kan gedacht worden aan het invoeren van een uniform vrijstellingspercentage. Er bestaan namelijk geen duidelijke aanwijzingen dat een hoger vrijstellingspercentage voor kleinere bedrijfsoverdrachten dan voor grotere bedrijfsoverdrachten (de huidige regeling met een vrijstelling van 100% over de eerste € 1,5 miljoen aan ondernemingsvermogen) bijdraagt aan het doel van de BOR.

[95] *De waarde van een onderneming kan op verschillende manieren worden bepaald. De goingconcernwaarde van een onderneming weerspiegelt de waarde van een onderneming onder de veronderstelling dat de onderneming in zijn geheel wordt voortgezet. Dit in tegenstelling tot de liquidatiewaarde waarbij verondersteld wordt dat de activiteiten worden gestaakt en de activa afzonderlijk worden verkocht.*

[96] *Deze vrijstelling heet de waarderingsfaciliteit en zorgt ervoor dat in het geval dat de liquidatiewaarde hoger is dan de goingconcernwaarde er voor de erf- en schenkbelasting uit wordt gegaan van de lagere goingconcernwaarde. Vooral bij agrarische bedrijven kan het voorkomen dat de liquidatiewaarde hoger is dan de goingconcernwaarde vanwege bijvoorbeeld een hoge waarde van de landbouwgronden.*

[97] *Zie Centraal Planbureau (CPB). (2022). Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsopvolging en bedrijfsoverdracht. Den Haag: Centraal Planbureau.*

[98] *Dit blijkt uit: Centraal Planbureau (CPB). (2019). Effect van erfenissen en schenkingen op vermogensongelijkheid en de rol van belastingen. Den Haag: Centraal Planbureau*

- Door de vrijstelling goingconcernwaarde te verlagen naar een uniform vrijstellingspercentage van 25% wordt de doelmatigheid van de BOR sterk vergroot. Tegelijkertijd wordt hiermee de uitvoerbaarheid van de BOR vergroot. Als niet de gehele onderneming geschonken of nagelaten wordt, moet namelijk het grensbedrag van € 1,5 miljoen naar rato worden toegepast. Dit leidt tot lastige berekeningen en is gevoelig voor fouten. Een uniform vrijstellingspercentage maakt de toepassing van de BOR eenvoudiger voor zowel de Belastingdienst als voor bedrijfsopvolgers en hun adviseurs.
- Voor de hoogte van het uniforme vrijstellingspercentage zijn meerdere maatvoeringen denkbaar. Gezien de conclusie van het CPB dat op basis van de beschikbare gegevens niet onderbouwd kan worden dat een ruimere betalingsregeling (zonder vrijstelling) onvoldoende zou zijn om het doel van continuïteit te bereiken, wordt in dit fiche uitgegaan van een uniform vrijstellingspercentage van 25%, wat nog steeds een substantiële vrijstelling betreft.
- Indien een uniform lager percentage een stap te ver zou zijn, dan kan worden overwogen de vrijstelling van 100% over grofweg de eerste € 1,5 miljoen aan ondernemingsvermogen te handhaven maar de 75% vrijstelling over het meerdere te verlagen naar bijvoorbeeld 25%. Ook bij deze minder vergaande variant wordt de doelmatigheid van de BOR sterk vergroot. - De 100%-vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere goingconcernwaarde (indien de liquidatiewaarde hoger is dan de goingconcernwaarde) blijft in beide versoberingsvarianten bestaan.
- Voor die gevallen waarin de (acute) betaling van schenk- of erfbelasting op het moment van overdracht een probleem vormt, biedt een betalingsregeling uitkomst.[99] De bestaande betalingsregeling – 10 jaar uitstel van betaling met belastingrente – voorziet hierin.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Schenk- en erfbelasting Bedrijfsopvolgingsfaciliteit					

Transitie en flankerend beleid

Na toepassing van de vrijstelling voor het ondernemingsvermogen kan een beroep worden gedaan op de betalingsregeling voor de verschuldigde belasting over het belaste gedeelte van de verkrijging van ondernemingsvermogen. De betalingsregeling houdt in dat tien jaar rentedragend uitstel van betaling kan worden verkregen. Er is geen flankerend beleid nodig.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

Belastingplichtigen zullen bij een bedrijfsopvolging over ondernemingsvermogen meer schenk- of erfbelasting gaan betalen, omdat de vrijstelling lager is. Zij kunnen gebruik maken van de betalingsregeling voor 10 jaar. Voor een schenking van bijvoorbeeld € 2 miljoen aan ondernemingsvermogen valt de stijging in de belastingdruk als volgt uit:

	Belastingdruk voor	Belastingdruk na
Afschaffen BOR	0,6%	19,2%
Lagere en uniforme vrijstelling BOR van 25%	0,6%	14,2%
Verlagen vrijstelling boven de € 1,5 mln naar 25%	0,6%	2,9%

Begroting

In de raming is uitgegaan van 2027 als invoerjaar. De budgettaire effecten in 2026 zijn het gevolg van anticipatie-effecten. In de raming

[99] *Zie Centraal Planbureau (CPB). (2022). Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsopvolging en bedrijfsoverdracht. Den Haag: Centraal Planbureau.*

<table>
<tr><td></td><td>is verder rekening gehouden met het effect dat door de stijging van de belastingdruk voor bedrijfsoverdrachten een deel van de grondslag zal wegvallen door emigratie van eigenaren naar landen met lagere tarieven, met name mensen met een zeer hoog vermogen.

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, ‘+’ is saldoverbeterend/lastenverzwarend)
<table>
<tr><td></td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>Struc</td><td>Struc in.</td></tr>
<tr><td>Afschaffen BOR</td><td>104</td><td>595</td><td>661</td><td>760</td><td>740</td><td>2037</td></tr>
<tr><td>Lagere en uniforme vrijstelling BOR van 25%</td><td>85</td><td>340</td><td>375</td><td>427</td><td>463</td><td>2037</td></tr>
<tr><td>Verlagen vrijstelling boven de € 1,5 mln naar 25%</td><td>71</td><td>250</td><td>277</td><td>317</td><td>347</td><td>2037</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Doenvermogen en administratieve lasten</td><td>- Dit voorstel heeft geen impact op het doenvermogen.</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>Het wijzigen van het volledig vrijgestelde deel van de goingconcernwaarde en het vrijstellingspercentage voor het meerdere is een parameterwijziging.</td></tr>
</table>

Belastingvermindering in de energiebelastting	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- (A) De belastingvermindering in de energiebelasting wordt toegespitst op huishoudens, of (B) de hoogte wordt verlaagd, bijvoorbeeld met € 100.

Achtergrond/rationale

- De belastingvermindering is ongeacht het verbruik in 2025 € 524,95 (excl. btw), in 2026 is deze € 529,10 (excl. btw).
- De belastingvermindering is in 2001 in de plaats gekomen van belastingvrije voeten. Die werden gehanteerd omdat een belasting over het deel van het verbruik dat onvermijdbaar is, niet kan prikkelen tot energiebesparing. De belastingvermindering maakt een hoge marginale besparings- en verduurzamingsprikkel mogelijk, zonder de energierekening te veel te laten stijgen door de energiebelasting. De besparings- en verduurzamingsprikkel komt voort uit een combinatie van de marginale prikkel (de energieprijs inclusief belastingen) en de totale energierekening.
- Energieleveranciers passen op dit moment de belastingvermindering toe op elektriciteitsaansluitingen met een zogenoemde verblijfsfunctie. Het gaat in elk geval om huishoudens en om nagenoeg alle bedrijven en instellingen.
- De belastingvermindering is geëvalueerd als beperkt doelmatig[100]. De belastingvermindering landt deels bij niet-huishoudens en voor een deel van de huishoudens geldt dat de betaalde energiebelasting relatief laag is en in sommige gevallen zelfs lager dan de belastingvermindering.
- Er is in de praktijk veel discussie tussen klanten en energieleveranciers en tussen energieleveranciers en de Belastingdienst over de uitleg van het begrip verblijfsfunctie.
- Tijdens de energiecrisis is de vraag opgekomen of huishoudens via de energiebelasting gericht kunnen worden gecompenseerd voor hoge energieprijzen. Als de belastingvermindering kan worden beperkt tot huishoudens kan de belastingvermindering in de toekomst worden verhoogd zonder dat het voordeel terechtkomt bij bedrijven en instellingen. Er kan dan nog altijd geen onderscheid worden gemaakt tússen huishoudens. In het onderzoek *Naar een toekomstbestendige energiebelasting*[101] is geconstateerd dat de energiebelasting zich niet leent voor gericht koopkrachtbeleid noch voor inkomensbeleid. Indien de wens is om gericht inkomensgroepen of bijvoorbeeld huishoudens met energiearmoede tegemoet te komen, dan is de energiebelasting een zeer inefficiënt instrument.
- Er worden twee beleidsopties beschreven:
  A. de belastingvermindering wordt uitsluitend nog toegepast, kort gezegd, indien sprake is van een woning;
  B. de belastingvermindering wordt verlaagd met bijvoorbeeld € 100.
- Met de versmalling van de reikwijdte tot huishoudens kan de doelmatigheid worden verhoogd. Een verlaging van de belastingvermindering vermindert enerzijds de overcompensatie maar zorgt anderzijds ook voor een hogere energierekening, naar verhouding juist voor huishoudens met een laag inkomen.
- Grosso modo profiteren huishoudens met een laag inkomen relatief meer van een verhoging van de belastingvermindering en huishoudens met een hoog inkomen meer van een verlaging van de energiebelastingtarieven.
- Verlaging van de belastingvermindering weegt relatief (negatief) zwaarder voor huishoudens met lagere inkomens dan voor huishoudens met hogere inkomens. Bij verlaging van de belastingvermindering kan er druk ontstaan om de relatief hoge energiebelastingtarieven (de marginale prikkel voor energiebesparing) te verlagen.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
EB Belastingvermindering per aansluiting					

[100] *Zie* Evaluatie energiebelasting | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
[101] *Ministerie van Financiën, juni 2024.*

Transitie en flankerend beleid

- (A) Het Kadaster moet zich voorbereiden op het aansluiten van tientallen energieleveranciers op de Landelijke voorziening WOZ (LV WOZ). Hiervoor dient ten minste een periode van één kalenderjaar in acht te worden genomen tussen het aannemen van de benodigde wetswijziging door de Eerste Kamer en de inwerkingtreding van de wijziging. Voor de nieuwe service van het Kadaster zullen incidentele en structurele middelen moeten worden ingezet.
- (B) Als de belastingvermindering wordt verlaagd kan bezien worden of met name financieel kwetsbare huishoudens, met een hoge energierekening buiten de energiebelasting kunnen worden gecompenseerd. Bijvoorbeeld door extra subsidie voor woningeigenaren voor het nemen van verduurzamingsmaatregelen (bijv. via uitbereiding en/of intensivering van de lokale aanpak van het nationaal isolatieprogramma, middelen voor continuering van de 0%-lening van het warmtefonds en extra middelen voor ondersteuning). De meeste energiearmoede komt voor in de sociale huursector. In de nationale prestatieafspraken zijn afspraken gemaakt met woningcorporaties over isolatie en in het regeerprogramma is afgesproken dat het kabinet de uitfasering van huurwoningen met EFG-labels doorzet.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- (A) Bedrijven en andere objecten met een verblijfsfunctie ontvangen de belastingvermindering niet langer. Daarmee stijgt hun energierekening met gemiddeld ongeveer € 500 per jaar per WOZ-object.
- (B) Huishoudens, bedrijven en instellingen ontvangen bijvoorbeeld € 100 minder belastingvermindering. Daarmee stijgt de energierekening met € 100 per jaar. Een gemiddeld huishoudens betaalt in 2026 netto circa € 214 energiebelasting over de totale energierekening. Door verlaging van de belastingvermindering, zonder verlaging van de energiebelastingtarieven, neemt dit toe tot circa € 314.

Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc. in
A. Toespitsen op huishoudens			427	427	427	427
B. Verlaging met € 100	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080	2026

Doenvermogen en administratieve lasten

- (A.1) Versmalling van de reikwijdte tot huishoudens leidt tot eenmalige inspanningen voor energieleveranciers om zich aan te sluiten op de LV WOZ en hun administratie aan te passen. Op termijn zorgt de verduidelijking die volgt uit de wijziging voor minder discussie en daarmee voor minder administratieve lasten in de uitvoering van de belastingvermindering. Het risico op onjuiste toepassing door energieleveranciers met als gevolg naheffingen van de Belastingdienst neemt danig af.
- (A.2) Onderzocht wordt nog of verschillende soorten objecten, die onbedoeld onder de reikwijdte zouden kunnen vallen, kunnen worden uitgesloten van de reikwijdte en zo ja op welke manier.
- (B) Aanpassing van de hoogte van de belastingvermindering leidt niet tot extra inspanningen of kosten bij de energieleveranciers.

Uitvoeringsaspecten

- De maatregel vraagt een jaar voorbereiding.
- Het bij (A.1) opgemerkte is onverkort van toepassing.

	- (A) Het aantal discussies over toepassing van de belastingvermindering op individuele aansluitingen tussen energieleveranciers en de Belastingdienst neemt af. - (B) De Belastingdienst controleert hierop en handhaaft zo nodig. Aanpassing van de hoogte van de belastingvermindering is een parameterwijziging. De maatregel heeft naar verwachting geen effect op het aantal teruggaveverzoeken dat de Belastingdienst jaarlijks ontvangt voor blokaansluitingen.
Overig	- De energierekening voor huishoudens, maatschappelijke instellingen en bedrijven loopt de komende jaren verder op, met name door stijgende nettarieven. De energiebelasting voor huishoudens blijft in reële termen ongeveer gelijk.

Vrijstelling uitkering wegens 25- of 40-jarig dienstverband (diensttijdvrijstelling)

Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- Op basis van een vrijstelling in de Wet op de loonbelasting 1964 behoren niet tot het loon: eenmalige uitkeringen of verstrekkingen die worden uitgekeerd na het bereiken van een diensttijd van ten minste 25 of 40 jaar, voor zover de waarde hiervan het loon over een maand niet overtreft (diensttijdvrijstelling). Deze vrijstelling is een onderdeel van het artikel dat bepaalde uitkeringen en verstrekkingen uitzondert van het loonbegrip.
- De in dit fiche beschreven maatregel gaat uit van afschaffing van deze vrijstelling voor deze jubileumuitkeringen.

Achtergrond/rationale

- Het doel van de vrijstelling is lastig te bepalen door de ouderdom van deze regeling, waardoor er zeer weinig wetsgeschiedenis voorhanden is waaruit een doel kan worden afgeleid. Dit laat onverlet dat het mogelijk is een doel van de regeling vast te stellen indien wordt gekeken naar de systematiek van de bepaling. Vroeger kon ook bij andere gelegenheden dan een jubileum een vrijgestelde uitkering of verstrekking worden gedaan. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om een mogelijkheid te creëeren voor werkgevers om zonder loonheffingen cadeaus te vertrekken aan hun werknemers bij bepaalde gelegenheden, dan wel om dit te stimuleren.
- Afschaffing van deze regeling, die als beperkt doeltreffend en ondoelmatig geëvalueerd is, leidt tot een eenvoudiger en doelmatiger belastingstelsel.
- De regeling is beperkt doeltreffend, omdat naar inschatting slechts 30-35% van de doelgroep (alle werkende Nederlanders) aanspraak maakt op de vrijstelling. Het is ook niet duidelijk of werkgevers dankzij het bestaan van de diensttijdvrijstelling vaker een jubileumuitkering aan hun werknemers aanbieden dan het geval zou zijn indien de diensttijdvrijstelling niet bestond.
- De regeling is niet doelmatig, omdat hij beschouwd kan worden als een waardeoverdracht van de belastingbetaler naar gemiddeld gesproken relatief welvarende werknemers (namelijk werknemers met een lang dienstverband, met gemiddeld gesproken een relatief hoog inkomen, door de jaren heen de mogelijkheid gehad hebbende om een vermogen op te bouwen en niet geconfronteerd met situaties van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid), de arbeidsallocatie kan verstoren en voor bepaalde groepen bevoordelend is.
- Vanuit breed welvaartsperspectief is het twijfelachtig of het doel van de regeling nog nuttig is. De vrijstelling past minder in de huidige tijd waarin werknemers worden aangemoedigd om lerend en wendbaar te blijven. Bovendien wordt onderscheid gemaakt tussen mensen met een langdurig vast contract en mensen die die mogelijkheid niet hebben gehad, zonder dat daar een duidelijke inspanning van de werknemer bij komt kijken.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Vrijstelling uitkering wegens 25- of 40-jarig dienstverband					

Transitie en flankerend beleid

- De noodzaak of wenselijkheid van overgangsrecht dient nader te worden onderzocht. Bijvoorbeeld in de vorm van een latere inwerkingtreding (van bijvoorbeeld 2 of 3 jaar) om werkenden die vlak voor hun jubileum zitten tegemoet te komen in hun verwachtingswaarde. Of het afbouwen van de vrijstelling (bv. 1^{e} jaar: vrijstelling geldt nog voor een half maandloon, 2^{e} jaar: vrijstelling is niet meer van toepassing of eerbiedigen als de looptijd al is gestart voor afschaffing en de eventuele uitkering ook al arbeidsrechtelijk overeen was gekomen.).
- Afschaffing van de diensttijdvrijstelling kan van invloed zijn op afspraken die worden gemaakt in CAO's en andere arbeidsvoorwaardenregelingen.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- De financiële gevolgen van afschaffing van de diensttijdvrijstelling hangen in de praktijk af van hoe de jubileumuitkering is vastgelegd in de arbeidsvoorwaarden. Dit bepaalt hoofdzakelijk voor wie wiens rekening de afschaffing komt; 1) voor rekening van de werknemer: indien er in het vervolg sprake zou zijn van

<table>
<tr><td></td><td>een bruto uitkering waarop loonheffingen worden ingehouden of zelfs helemaal geen jubileumuitkering meer wordt uitgekeerd of 2) voor rekening van de werkgever doordat de werknemer recht heeft op een netto uitkering (op basis van CAO of andere arbeidsvoorwaarden) en de uitkering gebruteerd dient te worden of in de vrije ruimte van de werkkostenregeling wordt meegeteld en 80% eindheffing verschuldigd is of 3) voor geen van beiden indien de vrije ruimte van de werkkostenregeling nog voldoende ruimte biedt om de jubileumuitkering te absorberen en wordt voldaan aan het gebruikelijkheidscriterium.
- Voor werkgevers kunnen de loonkosten toenemen doordat:
1) De werknemer op basis van arbeidsvoorwaardenregelingen aanspraak kan maken op een netto jubileumuitkering en de werkgever de uitkering dient te bruteren.
2) De jubileumuitkering wordt aangewezen als eindheffingsloon; de diensttijduitkering moet dan wel aan het gebruikelijkheidscriterium voldoen. Indien de beschikbare vrije ruimte reeds is overschreden of door de jubileumuitkering wordt overschreden, is de werkgever over de overschrijding 80% eindheffing verschuldigd.
3) De ontvanger van de jubileumuitkering een premieloon heeft dat lager is dan het premiemaximum en de werkgever over de jubileumuitkering premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet verschuldigd is. Dit treedt op bij regulier verlonen van de jubileumuitkering (belastingheffing over de jubileumuitkering komt voor rekening van de werknemer die dus minder jubileumuitkering ontvangt) en bij bruteren (onder 1. hierboven), niet bij eindheffing (onder 2 hierboven).
- De financiële effecten voor werknemers en werkgevers kunnen gecompenseerd worden door het tarief in de inkomstenbelasting te verlaging en respectievelijk het AOF-tarief te verlagen.</td></tr>
<tr><td>Begroting</td><td>Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, ‘+’ is saldoverbeterend/lastenverzwarend)<table><tr><td></td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>Struc</td><td>Struc in.</td></tr><tr><td>Afschaffen diensttijdvrijstelling</td><td></td><td>-36</td><td>-36</td><td>-36</td><td>-36</td><td>-36</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>Doenvermogen en administratieve lasten</td><td>- Deze maatregel heeft geen impact op het doenvermogen van burgers en bedrijven. Hooguit zullen de administratieve lasten voor bedrijven iets afnemen doordat zij de jubileumuitkering niet langer in hun administratie als onbelaste uitkering hoeven te verwerken, al zal het te verwachten effect hiervan gering zijn.</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>- Deze maatregel zal een beperkte invloed hebben op de uitvoeringslasten van werkgevers en de handhaving en controle door de Belastingdienst. Het is mogelijk om per 2027 deze regeling af te schaffen zonder overgangsregeling.</td></tr>
</table>

Reisaftrek OV

Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- De reisaftrek voor het openbaar vervoer is geregeld in artikel 3.87 Wet IB 2001, en voorziet in een forfaitaire aftrek van de kosten van woon-werkverkeer per openbaar vervoer als is voldaan aan een viertal voorwaarden.
- De in dit fiche beschreven maatregel gaat uit van afschaffing van deze forfaitaire aftrek van OV-kosten.

Achtergrond/rationale

- De regeling heeft als doel om werkenden aan te sporen gebruik te maken van het openbaar vervoer. De regeling is als beperkt doeltreffend en doelmatig beoordeeld.[102]
- Afschaffing van deze regeling leidt daarom tot een eenvoudiger en doelmatiger belastingstelsel.
- De regeling is niet doeltreffend, omdat het daadwerkelijke voordeel dat werknemers hebben van de aftrek in verhouding tot hun kosten gering is. Daarom is het niet aannemelijk dat de aftrek een belangrijke rol speelt in de keuze om vaker het openbaar vervoer te gebruiken. Verder ontvangt een relatief grote groep werknemers geen reiskostenvergoeding maar kiest er ondanks het bestaan van de aftrekpost niet voor om met het openbaar vervoer te reizen. Ook is er een slechts een kleine groep die structureel gebruik maakt van de regeling.
- De regeling is beoordeeld als beperkt doelmatig. Het risico op overcompensatie is klein. Het voordeel van de aftrek landt gericht bij de doelgroep. Wel blijkt er bij controle vaak een te hoge aftrek te zijn ingevuld.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Reisaftrek OV					

Transitie en flankerend beleid

- Overgangsrecht zou overwogen kunnen worden om de financiële gevolgen te verzachten van mensen die reeds (lange tijd) gebruik maken van de regeling. Een dergelijke stapsgewijze afbouw van de aftrek via parameteraanpassingen kan verder worden onderzocht.
- Afschaffing van de reiskostenaftrek openbaar vervoer kan van invloed zijn op afspraken die worden gemaakt in CAO's en andere arbeidsvoorwaardenregelingen.
- Er is geen logisch (specifiek) alternatief beleid waarmee de middelen die vrijkomen door afschaffing van de reisaftrek beter ingezet kunnen worden en waardoor de doelgroep van de reisaftrek wordt gecompenseerd. Gezien de regeling negatief is geëvalueerd en er niet veel gebruik van wordt gemaakt, kan een alternatief ook meer generiek zijn. Logische routes zijn dan een generiek lagere inkomstenbelasting of het generiek verhogen van overheidsbudget voor OV.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties[103]	- De gemiddelde reiskosten per aftrekgerechtigde zijn 711 euro in 2021. De gemiddelde vergoeding voor reiskosten door de werkgever zijn in dat jaar 254 euro. De gemiddelde aftrek per aftrekgerechtigde is in 2021 484 euro. - Deze kosten zijn na afschaffing dus niet meer aftrekbaar. Afhankelijk van de persoonlijke situatie van een belastingplichtige, zal dit per jaar ongeveer 200 à 250 euro financieel nadeel opleveren.

[102] *Verkenning gebruik en uitvoering reisaftrek OV, p. 18*
[103] *Verkenning gebruik en uitvoering reisaftrek OV, p. 18*

<table>
<tr><td></td><td>- Jongeren en mensen met een laag inkomen zijn oververtegenwoordigd in deze regeling.</td></tr>
<tr><td>Begroting</td><td>De jaarlijkse kosten van de regeling worden ingeschat op € 7 miljoen.

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, ‘+’ is saldoverbeterend/lastenverzwarend)
<table>
<tr><td></td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>Struc</td><td>Struc in.</td></tr>
<tr><td>Afschaffen reisaftrek OV</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>7</td><td>7</td><td>2029</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Doenvermogen en administratieve lasten</td><td>- De huidige vormgeving van de reiskostenaftrek openbaar vervoer vraagt in sommige gevallen veel van het doenvermogen van belastingplichtigen, onder andere vanwege het feit dat zij (indien gevraagd) duidelijk moeten kunnen maken dat zij daadwerkelijk met het OV gereisd hebben.[104]
- De afschaffing van de reisaftrek openbaar vervoer vraagt niets van het doenvermogen van belastingplichtigen en levert ook geen extra administratieve lasten op voor werknemer of werkgever.</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>- Deze regeling is complex in de uitvoering en handhaving omdat er diverse voorwaarden van toepassing zijn waarbij het bedrag dat in aftrek kan worden gebracht ook afhangt van diverse factoren. Daarbij is contra-informatie niet altijd beschikbaar. De Belastingdienst moet in bepaalde situaties vragen om bijvoorbeeld een reisverklaring of er moet aannemelijk worden gemaakt dat belastingplichtige met het openbaar vervoer heeft gereisd. Dat maakt de uitvoering van de regeling complex voor de Belastingdienst
- Het afschaffen van de reisaftrek OV zal een positieve invloed hebben op de uitvoeringslasten van werkgevers en de handhaving en controle door de Belastingdienst.
- De aanpassing vergt een structuurwijziging in de IH en is daarom niet eerder dan 2029 inpasbaar in het IV-portfolio en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten.</td></tr>
<tr><td>Overig</td><td>- De Stichting van de Arbeid heeft recent een advies uitgebracht over de reiskostenvergoeding[105]. Een van de aanbevelingen is om de reisaftrek OV te behouden en te verbeteren door kritisch naar de fiscale vormgeving te kijken.
-</td></tr>
</table>

[104] *Verkenning gebruik en uitvoering reisaftrek OV, p. 18*
[105] Aanbevelingen over de reiskostenvergoeding : advies

Verlaagd accijnstarief voor kleine brouwerijen

Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- In de Wet op de accijns bestaat de mogelijkheid voor kleine bierbrouwerijen (productie tot 200.000 hl bier per kalenderjaar) om een verlaagd accijnstarief toe te passen op dit bier.
- Het verlaagde tarief bedraagt € 7,51 per hectoliter bij een temperatuur van 20°C per volumeprocent alcohol, zijnde 92,5% van het reguliere tarief voor bieren.
- Met deze maatregel wordt de mogelijkheid om het verlaagde tarief toe te passen afgeschaft.

Achtergrond/rationale

- De regeling is in 1992 bij de invoering van de Wet op de accijns ingevoerd om kleine brouwerijen te ontzien in de overgang van de oude naar de nieuwe tariefstructuur. Er was daarvoor al een tegemoetkoming voor kleine brouwerijen. Ondanks dat de toenmalige staatssecretaris in 1991 concludeerde dat er geen reden was om het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen in stand te houden, heeft hij destijds besloten dit verlaagde tarief te handhaven. In overleg met de branche is een vermindering van 7,5% bepaald op het normaal geldende accijnstarief voor de onderscheiden klassen.
- In 2008 is deze regeling geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat de verschillen in verkoopprijs bij bier nauwelijks afhankelijk zijn van het wel of niet toepassen van de korting kleine brouwerijen. Naast de productiekosten zijn de prijsverschillen van bier vooral afhankelijk van het soort afzetkanalen. De prijzen in de supermarkt liggen bijvoorbeeld veel lager dan de prijzen in de horeca.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023 / recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Accijns verlaagd tarief kleine brouwerijen					

Transitie en flankerend beleid

- Er zijn geen doeltreffende/doelmatige alternatieven aan de uitgavenkant.
- De opbrengst van deze maatregel kan gebruikt worden om de lasten voor bedrijven of burgers generiek te verlagen.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- Bieren van kleine brouwerijen zullen naar verwachting in prijs stijgen. Over een glas bier van 250 ml met 7% alcohol zal 1 cent meer accijns betaald moeten worden. Dit heeft mogelijk een impact op afzet, de omzet en/of winstgevendheid van kleine brouwerijen.

Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen verlaagd accijnstarief voor kleine brouwerijen	-	2	2	2	2	2026

Doenvermogen en administratieve lasten

- Doenlijkheid is onveranderd, de maatregel vergt ten opzichte van de huidige situatie geen extra acties voor de belastingplichtigen.

Uitvoeringsaspecten	- De afschaffing van de kleine brouwersregeling betreft voor de Douane een vereenvoudiging, de criteria voor toepassing van de regeling hoeven namelijk niet meer te worden beoordeeld. - De (IV-)impact is klein. Enkele formulieren, handboeken en integratie van bepaalde systemen moeten worden aangepast. De verlaagde tarieven gekoppeld aan de regeling moeten in de systemen een einddatum krijgen. - Implementatietermijn: 12 maanden nadat de wet is vastgesteld door het parlement.
Overig	- In een brief aan de Tweede Kamer behorende bij de evaluatie heeft de staatssecretaris in 2008 al aangegeven de regeling af te willen schaffen.[106] - In het wetsvoorstel Wet implementatie richtlijnen accijns 2022[107] is voorgesteld de regeling per 1-1-2023 af te schaffen. Per amendement[108] is dit voorstel teruggedraaid. Hierna is geen voorstel tot afschaffen meer ingediend. - Signalen uit de sector zijn dat een stapeling van maatregelen, zoals het afschaffen van de maatregel kleine brouwerijen in combinatie met de stijgingen van de alcoholaccijns per 1 januari 2024 (8,4%), de continuïteit van kleine brouwerijen in geding kan brengen. - De sector wijst hierbij vooral op de verandering die per 1 januari 2024 heeft plaatsgevonden in de meetmethodiek van de accijns: bieraccijns wordt per dat moment niet langer berekend aan de hand van graden Plato, maar aan de hand van het alcoholvolumepercentage. Kleine brouwers produceren vaak zwaardere bieren (met meer alcohol) en ervaren door deze overgang een aanzienlijk hogere accijns. Met de kleine brouwersregeling worden zij enigszins tegemoetgekomen.

[106] *Kamerstukken II 2007/2008, 31 200-IXB nr. 18.*
[107] *Kamerstukken II 2021/2022, 35 918, nr. 2.*
[108] *Kamerstukken II 2021/2022, 35 918, nr. 8.*

MRB kwarttarieven

Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- De motorrijtuigenbelasting kent met ingang van 1 januari 2026 nog twee kwarttarieven voor een zeer beperkte doelgroep. Het kwarttarief geldt met ingang van die datum enkel nog, op verzoek, voor een motorrijtuig dat:
  (1) wordt gehouden door een kermis- of circusexploitant wanneer dit motorrijtuig wordt gebruikt voor het vervoer van kermis- of circusbenodigdheden of
  (2) is ingericht als werktuig of als werkplaats.
- De motorrijtuigenbelasting kent verder (3) een complexe teruggaveregeling voor bedrijfswagenparken. Het fiscaal belang hiervan is zeer beperkt na de volledige inwerkingtreding van de Wet Vrachtwagenheffing, omdat de MRB voor vrachtwagens dan minimaal is.
- Voorgesteld wordt om deze kwarttarieven en de teruggaveregeling voor bedrijfswagenparken te beëindigen. De teruggaveregeling voor bedrijfswagenparken bij inwerkingtreding van de vrachtwagenheffing, de kwarttarieven met ingang van 1 januari 2028.

Achtergrond/rationale

- De resterende kwarttarieven zijn gegund ter compensatie voor het beperkt gebruik dat deze voertuigen zouden maken van de weg. Het compenseren voor beperkt gebruik is echter inherent tegenstrijdig met de grondslag van de mrb, dat immers een houderschapsbelasting is. Er wordt niet gecontroleerd of een motorrijtuig dat aanspraak maakt op een kwarttarief daadwerkelijk beperkt wordt gebruikt. De resterende uitzondingen zijn bovendien dermate selectief dat ze niet goed verdedigbaar zijn.
- Het gebruik van de regeling is beperkt. Er maken ongeveer 1.000 motorrijtuigen gebruik van het verlaagd tarief voor kermis- en circusvoertuigen. Ongeveer 400 motorrijtuigen benutten het kwarttarief voor motorrijtuigen die zijn ingericht als werktuig of werkplaats. Het budgettaire belang is navenant laag (in 2020 respectievelijk € 0,5 miljoen voor kermis- en circusvoertuigen en € 0,2 miljoen voor als werktuig of werkplaats ingerichte motorrijtuigen).
- Met de uitzonderingen moet in de uitvoering rekening worden gehouden. Dat is niet langer wenselijk. De bedragen die met de uitzonderingen zijn gemoeid kunnen beter gegund worden in meer algemene instrumenten gericht op de ondersteuning van cultuur of ondersteuning van het MKB.
- De teruggaaf van MRB voor een bedrijfswagenpark wordt berekend op basis van de verhouding tussen het aantal trekkers en vrachtwagens in het park. Als er meer vrachtwagens dan trekkers zijn, wordt een vermindering toegepast op de belasting voor vrachtwagens, waarbij de exacte teruggaaf afhankelijk is van de samenstelling van het wagenpark. Het is een complexe regeling die beperkt en steeds minder wordt gebruikt. In 2015 waren er 60 gebruikers; in 2020 nog 45 gebruikers.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023 / recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
MRB kwarttarieven					

Transitie en flankerend beleid

Flankerend beleid inkomstenkant

- Indien het afschaffen van de kwarttarieven wordt gecombineerd met een redelijke overgangstermijn is de verwachting dat er voldoende gelegenheid is voor de gebruikers van deze regelingen om op de tariefstijging te kunnen anticiperen. Een termijn van 2 jaar lijkt hiervoor redelijk. In combinatie met zero emissie-zones kunnen ondernemers mogelijk extra druk ervaren om te kiezen voor alternatieve vervoersmiddelen.

- Het afschaffen van de regeling bedrijfswagenpark kan gelijktijdig met de start van de Vrachtwagenheffing. De heffing van vrachtwagens in de MRB wordt dan nihil of minimaal, zodat het fiscale belang van bedrijfswagenparken nagenoeg verdwijnt. Vrachtwagens worden dan namelijk belast via de (kilometergebaseerde) vrachtwagenheffing.

Flankerend beleid uitgavenkant

- Flankerend beleid aan de uitgavenkant voor deze specifieke doelgroep is lastig vorm te geven. Een aparte subsidieregeling voor deze doelgroep kost mogelijk meer dan de subsidie zelf. Een specifieke regeling aan de uitgavenkant lijkt daarom niet doelmatig.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- Het afschaffen van het kwarttarief leidt logischerwijs tot een verviervoudiging van het tarief, indien de gebruiker van het kwarttarief besluit het motorrijtuig te behouden.
- Het concrete bedrag waarmee de motorrijtuigenbelasting zal stijgen is afhankelijk van de eigenschappen van het motorrijtuig.
    - Het tarief in prijzen 2025 voor een bestelauto van 2400 kg zal, aangenomen dat het verlaagde tarief voor ondernemers blijft bestaan, na afschaffen van het kwarttarief stijgen van € 223 naar € 892 per jaar. Het nieuwe tarief is dan gelijk aan wat ook andere ondernemers al betalen voor het houden van een bestelauto met dit gewicht.
- Voor vrachtauto's vanaf 3,5 tot 12 ton geldt naar verwachting vanaf medio 2026 dat hiervoor niet langer motorrijtuigenbelasting verschuldigd is. Deze voertuigen worden betrokken in de vrachtwagenheffing. Voor vrachtauto's tot 12 ton zijn de kwarttarieven vanaf dat moment sowieso niet langer relevant. Voor vrachtauto's zwaarder dan 12 ton geldt dat het minimumtarief in rekening wordt gebracht zoals de Europese tolrichtlijn die voorschrijven. Aan deze vrachtauto's kan geen lager belastingtarief worden gegund. Ook voor deze groep vrachtauto's zal het kwarttarief na inwerkingtreding van de vrachtwagenheffing dus niet langer betekenis hebben.

Begroting

- Het budgettaire belang in 2020 was respectievelijk € 0,5 miljoen voor het kwarttarief voor kermis- en circusvoertuigen (970 gebruikers) en € 0,2 miljoen voor het kwarttarief voor als werktuig of werkplaats ingerichte motorrijtuigen (413 gebruikers). In 2020 was het budgettaire belang van de teruggaaf van mrb voor een bedrijfswagenpark als er meer vrachtwagens dan trekkers zijn € 0,2 miljoen. Na verlaging van de tarieven bij invoering van de Wet Vrachtwagenheffing is het budgettaire belang nog lager.

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	*2027*	*2028*	*2029*	*Struc*	*Struc in.*
Afschaffen kwarttarieven kermis- en circusvoertuigen en als werktuig of werkplaats			*1*	*1*	*1*	*2028*

	ingerichte motorrijtuigen						
	Afschaffen teruggaaf mrb voor een bedrijfswagenpark met meer vrachtwagens dan trekkers	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*2026*

Doenvermogen en administratieve lasten	- Het afschaffen van de resterende kwarttarieven in de mrb heeft geen effect op het doenvermogen van burgers of bedrijven. De Belastingdienst kan het nieuwe tarief hanteren zonder dat hiervoor handelingen door de belastingplichtige verricht hoeven te worden. - Het afschaffen van de regeling bedrijfswagenparken zorgt voor een fiscale vereenvoudiging en minder uitvoeringslasten.
Uitvoeringsaspecten	De voorstellen zijn zo te ontwerpen dat deze eenvoudig in te richten zijn. Burgers ondervinden weinig hinder om aan hun wettelijke verplichting te voldoen. De verwachting is dat burgers en bedrijven vragen zullen hebben door het wegvallen van een voordeel. Deze vragen zullen waarschijnlijk eenmalig zijn. De maatregel is fraudebestendig en komt de handhaafbaarheid ten goede. Er hoeft niet meer op uitzonderingen te worden gecontroleerd. De maatregel vergt meerdere systeemwijzigingen. Zo moet de werkinstructie aangepast worden en belanghebbenden worden aangeschreven. De bijzondere tarieven moeten worden geschrapt in het systeem. Het invoeringsjaar voor het afschaffen van de regeling is afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten.
Overig	Deze maatregel heeft gevolgen voor het kaderbesluit bpm. Hiermee moet bij de afschaffing rekening worden gehouden.

EB Vrijstellingen voor energie-intensieve processen	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

De energiebelasting bevat een aantal vrijstellingen voor de metallurgische en mineralogische industrie:

- elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie alsmede elektrolytische en metallurgische procedés;
- aardgas dat wordt gebruikt voor metallurgische procedés; en
- aardgas dat wordt gebruikt voor mineralogische procedés.

De maatregel waar dit fiche op ziet, betreft de afschaffing van deze vrijstellingen per 2030, met uitzondering van de vrijstelling voor de inzet van elektriciteit in elektrolytische procedés voor de productie van waterstof.

Achtergrond/rationale

- De energiebelasting kent sinds 2004 een vrijstelling voor elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie, elektrolytische en metallurgische procedés. Met deze vrijstelling werd toentertijd een deel van de meeropbrengst uit de extra schijf voor elektriciteit voor zakelijk verbruik gecompenseerd. De vrijstellingen op aardgas dat wordt gebruikt in metallurgische en mineralogische procedés zijn in 2017 geïntroduceerd om de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie te versterken ten opzichte van buitenlandse concurrenten die vergelijkbare vrijstellingen kennen.
- In 2020 is de regeling geëvalueerd door CE Delft. De conclusie was dat de regeling naar verwachting doeltreffend is en beperkt doelmatig. De regeling is naar verwachting doeltreffend omdat de vrijstellingen een gunstig effect hebben op de concurrentiepositie van betreffende bedrijven. De doelmatigheid van de regeling kan volgens CE Delft worden vergroot door de regeling uitsluitend via een teruggaafverzoek te laten verlopen. Ook wordt de doelmatigheid beperkt doordat de regeling zorgt voor een lagere verduurzamingsprikkel.
- In 2023 is een wetsvoorstel om nationaal de vrijstellingen per 1 januari 2025 af te schaffen (Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit) verworpen door de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel beoogde om de grondslag van de energiebelasting te vergroten en daarmee een aanvullende budgettaire opbrengst te realiseren. Daarnaast zou de maatregel de prikkel vergroten voor metallurgische en mineralogische bedrijven om te verduurzamen. Bij het wetsvoorstel werd er rekening mee gehouden dat deze prikkel echter nog onvoldoende zou zijn om daadwerkelijk een significante CO2-reductie te realiseren. Verschillende partijen vonden het problematisch om de vrijstellingen af te schaffen terwijl bedrijven in de metallurgische en mineralogische industrie onvoldoende mogelijkheden hebben om te verduurzamen.
- In onderhandelingen over de herziening van de EU-Richtlijn energiebelastingen neemt Nederland de positie in om mineralogische en metallurgische processen in de reikwijdte van de richtlijn te brengen zodat de minimumtarieven van toepassing zijn. In het oorspronkelijke herzieningsvoorstel van de Europese Commissie worden mineralogische processen onder de reikwijdte gebracht. In de onderhandelingen is dit onderdeel overeind gebleven maar onder druk van enkele andere lidstaten wel in de tijd naar achteren geschoven naar 2038 (10 jaar na de inwerkingtreding van de herziening). Metallurgische processen blijven buiten de reikwijdte in de herziening. Nederland heeft opgeworpen dat ook naar de mogelijkheid van Europese afschaffing van die vrijstelling zou moeten worden gekeken. Daarvoor bleek bij andere lidstaten geen draagvlak.
- Waterstof zal (met name in de toekomst) meer en meer worden aangemerkt als brandstof (c.q. een gas dat als aardgas wordt gebruikt) waarover bij het gebruik ervan energiebelasting verschuldigd is. Om dubbele energiebelasting te voorkomen wordt de vrijstelling voor de inzet van elektriciteit in elektrolytische procedés voor de productie van waterstof behouden.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
EB Vrijstellingen voor energie-intensieve processen					

Transitie en flankerend beleid

- Om weglekeffecten zoveel mogelijk te voorkomen is wenselijk dat bedrijven dan zoveel mogelijk toegang moeten hebben tot het elektriciteitsnet en/of het waterstofnetwerk.
- Mogelijk dat een convenant met de mineralogische en metallurgische industrie gesloten kan worden waarbij de vrijstellingen worden afgeschaft en de Rijksoverheid de benodigde energie-infrastructuur faciliteert.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- De effecten van de maatregel zijn beschreven in Trinomics/BlueTerra (2023)[109] en CE Delft (2024).[110] Beide onderzoeksbureaus constateren een relatief beperkt verduurzamingseffect van 0,02 – 0,2 Mton CO2-reductie. De bedrijfskosten stijgen door deze maatregel gemiddeld met 1-3%. Deze studies gingen uit van afschaffing in 2025, de effecten kunnen anders zijn wanneer de vrijstellingen in 2030 worden afgeschaft.
- Het CE Delft rapport stelt dat er tot 2035 slechts weinig handelingsperspectief voor betreffende bedrijven is. Het rapport stelt hierover (p. 79): "*Het handelingsperspectief is in 2030 waarschijnlijk nog beperkt; onder gunstige omstandigheden is er meer perspectief in 2035. Voor elektrificeren zijn netcongestie en netkosten een belangrijke onzekerheid. Geplande investeringen in uitbreiding van het net zijn in 2030 waarschijnlijk nog niet gereed. In 2035 is hier meer perspectief, mits investeringen gerealiseerd worden en elektriciteitsvraag niet sterk verder stijgt*." Ook speelt geografische ligging een rol, zoals bij waterstof. Voor bijvoorbeeld de glas- en keramische industrie geldt dat deze ver verwijderd is van de waterstofbackbone.
- Een verslechtering van de concurrentiepositie voor energie-intensieve industrie met mogelijke weglek van metallurgische en mineralogische bedrijven kan ook ruimte (arbeid, CO2, stikstof, fysiek) scheppen voor nieuwe bedrijven met een ander concurrentievoordeel dat niet afhangt van deze vrijstelling. Daarnaast kan een gelijker speelveld ontstaan voor (binnenlandse) producenten van alternatieve, minder energie-intensieve materialen. Het is een politieke keuze of gevestigde industrie ondersteund wordt in de transitie, of dat meer ruimte en kansen worden worden gegeven aan nieuwe spelers.

Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc.	Struc in.
Afschaffen vrijstellingen voor energie-intensieve processen	0	0	0	0	151	2030

[109] *Trinomics en BlueTerra, Effectenonderzoek vrijstellingen energiebelasting, 10 augustus 2023.*
[110] *CE Delft, Effectenonderzoek stapeling maatregelen metallurgische en mineralogische industrieën, augustus 2024.*

Doenvermogen en administratieve lasten	Deze vrijstellingen zijn met name van toepassing op grote bedrijven. Hierbij speelt het doenvermogen (mede door de inhuur van fiscale professionals) een beperkte rol.
Uitvoeringsaspecten	Het voorstel raakt een kleine groep belastingplichtigen. Deze doelgroep kan geen verzoek om teruggaaf meer doen, tenzij er sprake is van gebruik van elektriciteit voor elektrolytische procedés voor de productie van waterstof. De communicatie vanuit de Belastingdienst hierover vindt plaats via de reguliere kanalen. De wijziging leidt tot een vereenvoudiging in het toezicht doordat geen controle meer hoeft plaats te vinden op de vrijstelling of het teruggaafverzoek. Ten aanzien van de in stand te houden vrijstelling voor het gebruik van elektriciteit voor elektrolytische procedés voor de productie van waterstof worden de controleactiviteiten wel voortgezet. De maatregel leidt daarom niet tot een afname van personele inzet of van de structurele uitvoeringskosten. Het verzoekformulier voor teruggaaf en de bijbehorende applicatie moeten worden aangepast. Het afschaffen van de vrijstellingen betreft daarom een structuurwijziging en is naar verwachting uitvoerbaar voor de Belastingdienst per 1 januari 2030, mits de wetgeving uiterlijk 1 januari 2029 gereed is en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten

Teruggaveregeling religieuze en non-profit instellingen in de energiebelasting	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

Deze maatregel ziet op afschaffing van de teruggaveregeling voor religieuze en non-profitinstellingen, eventueel in combinatie met een afbouwpad en/of een alternatief instrument:

a. (Matchings)regeling bij de Subsidieregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA): een hogere subsidie dan binnen de reguliere DUMAVA het geval is voor de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed door huidige gebruikers van de teruggaveregeling.
b. Uitbreiding provinciale ontzorgingsprogramma's: vergroten van de capaciteit van ontzorgingsprogramma's die instellingen helpen bij het initiëren en uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen zodat alle gebruikers van de teruggaveregeling hier terecht kunnen.
c. (Matchings)regeling bij de SEBA en AanZET: verhoging van de subsidie op emissieloze bedrijfsvoertuigen binnen de bestaande Subsidieregeling Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA) en de AanZET (voor vrachtwagens) door huidige gebruikers van de teruggaveregeling.
d. Een combinatie van de bovenstaande maatregelen.
e. Alternatieve denkrichting: een éénmalige energiebijdrage.

Achtergrond/rationale

- De huidige teruggaveregeling is ingevoerd omdat de terugsluis die ter compensatie van de energiebelasting werd ingevoerd (via verlagingen van belastingen op arbeid en winst), voor sommige instellingen geen of slechts geringe lastenverlichting opleverde.
- De teruggaveregeling religieuze en non-profitinstellingen is een bewerkelijke regeling voor de Belastingdienst. Jaarlijks ontvangt de Belastingdienst circa 30.000 teruggaveverzoeken die grotendeels handmatig worden afgehandeld. Afschaffing of vervanging van de teruggaveregeling draagt bij aan vereenvoudiging van het belastingstelsel.
- Het afschaffen van de regeling zou betekenen dat de besparingsprikkel van de energiebelasting groter wordt.
- De regeling is gericht op instellingen die maatschappelijke functies vervullen, zoals bijdragen aan verbinding in de samenleving. Het betreft onder meer sportverenigingen, kerken en bibliotheken. Het afschaffen van de regeling zal van invloed zijn op de mate waarin de instellingen hun functies kunnen vervullen.
- Het afschaffen van de regeling zonder compensatie, zal leiden tot een lastenverzwaring voor deze instellingen.
- Onderzocht is of een passend alternatief voor de teruggaveregeling is te introduceren. Er zijn vier alternatieven geanalyseerd en er is één andere denkrichting aangegeven:

Ad a:
(Matchings)regeling bij de DUMAVA: Veel gebruikers van de teruggaveregeling vallen ook onder het toepassingsbereik van de DUMAVA. Kern van deze regeling is dat de eigenaar van het vastgoed een subsidie krijgt wanneer deze het vastgoed verduurzaamt. Voor een integrale verduurzaming geldt een subsidiepercentage van 30-40%. Integrale verduurzaming is echter niet altijd haalbaar bij maatschappelijk vastgoed, denk aan zorginstellingen die niet dicht kunnen voor verregaande verduurzaming. Daarom is het binnen de DUMAVA ook mogelijk om subsidie te krijgen voor individuele maatregelen. Het subsidiepercentage hiervan is 20%. Een eigen bijdrage van 80% (of 60-70% bij integrale verduurzaming) is voor veel instellingen een forse drempel. Maatschappelijk vastgoedinstellingen zijn geen onderdeel van een commercieel vastgoedsysteem waardoor zij investeringen niet kunnen terugverdienen door hogere huren. De eigen bijdrage moet dus met eigen middelen gefinancierd worden, of gedekt worden met een lening (voor zover ze die kunnen krijgen). Om die eigen bijdrage in de DUMAVA te

verlagen kan ter vervanging van de teruggaveregeling gedacht worden aan een matchingsregeling van de DUMAVA, om deze specifieke doelgroep een hogere subsidie te geven. Hoe hoger het subsidiepercentage, hoe aantrekkelijker het is voor veel eigenaren van maatschappelijk vastgoed om te verduurzamen. De instellingen zijn overigens niet altijd zelf de eigenaar van het pand. Hoewel er een grote overlap is met de gebruikers van de teruggaveregeling, is het de vraag of alle partijen in staat zullen zijn om in de praktijk van de DUMAVA gebruik te maken. Het verduurzamen van een gebouw vraagt namelijk om een aanzienlijke tijdsinspanning en eigen middelen (een advies is een vereiste voor de subsidie, hiervoor kan ook subsidie worden aangevraagd). Voor een deel van de groep is verduurzaming een te forse opgave. De groep die geen gebruik kan maken van de subsidie zal er ten opzichte van de teruggaveregeling op achteruitgaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om instellingen die over onvoldoende eigen middelen beschikken, situaties waarin het pand of de eigenaar van het pand verduurzaming niet toelaat of de SBI-code niet onder de voorwaarden van de DUMAVA valt. Tegelijkertijd is het voor partijen die gebruik zouden maken van de DUMUVA een doelmatige manier om de te betalen energiebelasting zo laag mogelijk te houden, namelijk door zo min mogelijk energie te verbruiken.

Ad b:
Uitbreiding provinciale ontzorgingsprogramma's: Deze programma's helpen instellingen bij het initiëren en uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen. Bijvoorbeeld door informatie te verzamelen, het in kaart brengen van kansrijke verduurzamingsmaatregelen, het opstellen van een businesscase, het bieden van hulp bij het aanvragen van een subsidie en het vaststellen van de ambitiebepaling van een project. In 2023 heeft I&O Research de programma's geëvalueerd. Hieruit blijkt dat deelname vooral resulteert in het laten uitvoeren van een energiescan (60%) en het formuleren van doelen en ambities (55%). Slechts 28% voert ook daadwerkelijk kleine verduurzamingsmaatregelen (quick wins) uit. De helft van de deelnemers ziet het als een gemiste kans dat de programma's geen financiering bieden voor het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen. De huidige programma's zijn gericht op een doelgroep van zo'n duizend instellingen per jaar. Dit is een kleine doelgroep in verhouding tot het aantal gebruikers van de teruggaveregeling. Een voorwaarde zou dus zijn dat de programma's worden vergroot. Een negatief maatschappelijk effect is dat partijen met weinig middelen, ook met een verhoging van de subsidie, niet zullen verduurzamen. Zij hebben daar namelijk onvoldoende investeringsvermogen voor. Daardoor zouden zij minder ontvangen dan bij de huidige regeling.

Ad c:
(Matchings)regeling bij de SEBA en AanZET: Instellingen kunnen worden gecompenseerd via een subsidie op emissieloze bedrijfsvoertuigen binnen de bestaande Subsidieregeling Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA). De SEBA voorziet al in een subsidiepercentage van 12% voor non-profitinstellingen. Dit zou voor de doelgroep verder verhoogd kunnen worden naar 20 of 25%. Op vergelijkbare wijze kan het percentage in de AanZET (voor vrachtwagens) worden verhoogd. Van de instellingen gebruikt 95% geen bedrijfsvoertuig, 4% gebruikt enkel een bedrijfswagen en 1% gebruikt enkel een vrachtwagen. De meeste instellingen hebben geen tot zeer weinig behoefte aan een bedrijfsvoertuig.

Ad d:
Een combinatie van de bovenstaande maatregelen: Hiermee wordt de keuzevrijheid vergroot en wordt beoogd het doelgroepenbereik te verbreden.

Ad e:
Alternatieve denkrichting: Een éénmalige energiebijdrage. Dit betreft een nader uit te werken beleidsalternatief wat niet op een vergelijkbare wijze is beoordeeld als de vier voornoemde alternatieven. Het idee speelt in op het beperkte investeringsvermogen van de instellingen. Door in één keer een groter bedrag over te maken kunnen de instellingen investeren in het treffen van energiebesparende maatregelen, althans de

instellingen die deze maatregelen daadwerkelijk kunnen nemen. Onduidelijk is hoe het totale bedrag zou moeten worden wordt vastgesteld en hoe zou moeten worden bepaald welke instelling welk bedrag krijgt. Nadeel is dat er een risico bestaat op over- en ondercompensatie. Er wordt niet geborgd dat het bedrag wordt besteed aan verduurzaming. Er is niet bekeken of er een partij is die de regeling zou kunnen uitvoeren en, zo ja, op welke wijze. Ten slotte bestaat de mogelijkheid dat een grotere groep gebruikers aanspraak wil maken op de eenmalige bijdrage dan de huidige groep gebruikers van de teruggaveregeling.

- De meeste instellingen die zijn geconsulteerd ten behoeve van het onderzoek noemen dezelfde twee maatschappelijke gevolgen van afschaffing of afbouw van de teruggaveregeling:
  (a) Afname van activiteiten: Veel instellingen geven aan dat de afschaffing of afbouw van de teruggaveregeling hen dwingt om hun activiteiten te beperken of volledig te stoppen. De gevolgen zijn breed: sommige instellingen verwachten dat ze alle activiteiten moeten beëindigen, zoals de sluiting van een zwembad of een kerk. Andere instellingen verwachten een versobering van hun aanbod, zoals het eerder beëindigen van jeugdbijeenkomsten of een beperktere openstelling van een bibliotheekfiliaal. Ook instellingen die hun gebouw verhuren verwachten maatschappelijke gevolgen, bijvoorbeeld omdat hun gebruikers (zoals verenigingen en clubs) de hogere huren niet meer kunnen opbrengen.
  (b) Afname verbinding met kwetsbare groepen: Meerdere instellingen geven aan dat afschaffing of afbouw van de teruggaveregeling direct van invloed zal zijn op kwetsbare groepen vanwege de aard van het werk. Hierbij kan worden gedacht aan het ondersteunen van mensen in een sociaal isolement (zoals eenzame ouderen), mensen met een chronische aandoening of jongeren met (lichte) opvoedproblemen. De instellingen geven aan dat hun activiteiten specifiek gericht zijn op deze groepen. Het beperken of het laten wegvallen van deze activiteiten zal hen dan ook rechtstreeks treffen, met indirecte gevolgen op de samenleving als geheel.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
EB Teruggaaf religieuzen en non-profit instellingen					

Transitie en flankerend beleid

- Per onderzocht alternatief voor de teruggaveregeling is nagegaan in hoeverre organisaties hier gebruik van zouden maken. 66% van de ondervraagden geeft aan dat hij of zij gebruik zou maken van een eventuele éénmalige energiebijdrage als de teruggaveregeling zou komen te vervallen. Een eenmalige energiebijdrage is nochtans ingewikkeld om uit te voeren en er bestaat een risico op over- en ondercompensatie. Over het gebruik maken van de DUMAVA (al dan niet in combinatie met een ontzorgingsprogramma) is 33% is positief en over het ontzorgingsprogramma 31%. De DUMAVA is evenwel niet voor alle gebruikersgroepen toepasbaar.
- Een laatste mogelijkheid is het afschaffen van de regeling zonder hiervoor een alternatief instrument in te zetten. Afschaffing leidt volgens het onderzoek tot soms significante financiële gevolgen voor de instellingen en tot negatieve maatschappelijke gevolgen.
- Tot slot zou de regeling behouden kunnen worden.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	In 2021 bedroeg de gemiddelde teruggave volgens het onderzoek per verzoek € 1.470. De mediaan lag op € 607. De onderzoekers concluderen (op basis van 239 waarnemingen) dat het bedrag dat instellingen verkrijgen via de teruggaveregeling gemiddeld 2% bedraagt van de totale inkomsten van de betreffende instellingen. De mediaan ligt op 1,2%.

<table>
<tr><td>Begroting</td><td>Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, ‘+’ is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

<table><tr><td></td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>Struc.</td></tr><tr><td>Afschaffen EB teruggaaf religieuze en non-profitinstellingen</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>23</td><td>18</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>Doenvermogen en administratieve lasten</td><td>- De huidige teruggaveregeling vraagt volgens de onderzoekers weinig van het doenvermogen van belastingplichtigen.
- De DUMAVA vraagt meer van het doenvermogen. Een aantal acties is vereist: eigen financiering moet worden georganiseerd, de aanvraag dient zorgvuldig uitgevoerd te worden en vanwege de jaarlijkse overvraag is een tijdige aanvraag noodzakelijk.
- Bij de eenmalige uitkering hangt de omvang van het beroep op het doenvermogen van de medewerkers van de instellingen af van de inrichting van de maatregel.</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>- Uit een rapport van het Ministerie van Financiën komt naar voren dat in de teruggaveverzoeken veel fouten worden gemaakt, wat leidt tot extra werkzaamheden voor de Belastingdienst.[111] De inspanningen voor de gebruikers zijn beperkt tot het periodiek invullen van een formulier.
- Voor de impact op uitvoeringsaspecten voor de Belastingdienst moet een onderscheid worden gemaakt tussen afbouw en afschaffing:

Afbouw (bijvoorbeeld jaarlijks 20% minder teruggave tot 0)

- De afbouw van een teruggaveregeling is een jaarlijkse structuuraanpassing. Dergelijke wijzigingen vergen voor de milieubelastingen een implementatieperiode van vier tot achttien maanden. Binnen het IV-portfolio van de keten Overige Middelen, waar de energiebelasting onder valt, zijn vanwege de modernisering nieuwe structuurwijzigingen tot minimaal 2028 zéér beperkt mogelijk en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten.

Afschaffing

- De afschaffing van een teruggaveregeling (in één keer of na afbouw) betreft een structuuraanpassing met een implementatieperiode van vier tot achttien maanden. Omdat teruggaveverzoeken tot vijf jaar terug moeten kunnen worden ingediend, moet de regeling tot vijf jaar na afschaffing ‘beschikbaar’ blijven. Wederom geldt dat vanwege de modernisering nieuwe structuurwijzigingen in de keten overige middelen beperkt mogelijk zijn tot minimaal 2028 en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten.</td></tr>
</table>

[111] *Ministerie van Financiën, Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen: Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel, juni 2023.*

Eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling voor kinderen	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- Deze maatregel gaat uit van afschaffing van de eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling voor kinderen.
- De eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling voor een vrij te besteden doel (€ 32.195 in 2025) kan worden genoten door een kind tussen de 18 en 40 jaar oud dat niet eerder een verhoogde vrijstelling toegepast heeft. De eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling dure studie (€ 67.064 in 2025) kent voorts als eis dat deze geldt voor studies die minimaal € 20.000 per jaar kosten en de schenking in een notariële akte is vastgelegd.[112]

Achtergrond/rationale

- Uit de in 2024 verrichte evaluatie[113] blijkt dat beide vrijstellingen niet noodzakelijk zijn. Schenkingen (zonder vrijstelling) van ouders op kinderen worden ook zonder de regeling laag belast. Ouders die hun kind financieel willen ondersteunen bij het volgen van een dure studie of bij het zetten van een belangrijke stap in het leven kunnen ook zonder vrijstelling met hetzelfde geschonken bedrag hun kind netto bezien een flinke financiële steun in de rug geven. Verder geldt voor de schenkingsvrijstelling voor een vrij te besteden doel dat jongeren de belangrijke stappen in het leven meer gespreid zetten dan in het tijdperk waarin de regeling haar oorsprong vindt. Daarmee zijn de hoge incidentele uitgaven beter voorzienbaar en kunnen ouders die hun kind financieel willen ondersteunen ook over meerdere jaren gebruik maken van de jaarlijkse schenkingsvrijstelling (€ 6.713 in 2025), aangevuld door besparingen van de kinderen zelf, of een consumptief krediet.
- Uit de evaluatie blijkt verder dat de schenkingsvrijstelling voor een vrij te besteden doel beperkt doelmatig is; bij slechts een kwart van de schenkingen vond de schenking plaats rondom een belangrijke levensgebeurtenis van de verkrijger, was de schenking waarschijnlijk niet fiscaal gedreven en beschikte de verkrijger niet over een hoog liquide vermogen of verzamelinkomen.
- Uit de evaluatie blijkt ook dat de regeling met name huishoudens met een relatief goede uitgangspositie bereikt. De schenkingsvrijstelling maakt de vermogensverdeling binnen generaties daarmee minder gelijk, zij het in beperkte mate vanwege de beperkte omvang van het gebruik.
- Meer ouders die hun kind financieel willen ondersteunen bij de aanschaf van een eigen woning zullen na afschaffing van de schenkingsvrijstelling eigen woning in 2023[114] gebruikmaken van de schenkingsvrijstelling voor een vrij te besteden doel.
- Gelet op de uitkomsten van de evaluatie kan de eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling voor een vrij te besteden doel en voor een dure studie afgeschaft worden. Dit vereenvoudigt het belastingstelsel en leidt tot een budgettaire opbrengst. Daarnaast draagt afschaffing bij aan een gelijker speelveld onder starters op de woningmarkt.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
verhoogde schenkingsvrijstellingen					

Transitie en flankerend beleid

[112] Daarnaast moet de schenking in een door een notaris opgemaakte akte worden vastgelegd en binnen 2 kalenderjaren na het jaar van schenking aan de in de akte opgenomen studie besteed worden. De schenking mag niet gebruikt worden voor het aflossen van studieschulden die vóór de schenking zijn ontstaan. Ook bij deze vrijstelling worden ouders als een schenker gezien.

[113] *Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1447.*

[114] *De schenkingsvrijstelling eigen woning is per 1 januari 2023 de facto afgeschaft, omdat de hoogte van de vrijstelling werd verlaagd naar de hoogte van de algemene eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling.*

- Gelet op de achtergrond/rationale voor afschaffing is er geen noodzaak voor geleidelijk afbouwen, eventuele overgangsregelingen of flankerend beleid. Ook is er geen doelmatiger alternatief aan de uitgavenkant. De bespaarde middelen vallen daarmee vrij voor bijvoorbeeld generieke lastenverlichting.
- Tijdige aankondiging van de afschaffing van de eenmalige verhoogde schenkingsvrijstellingen is wenselijk om te voorkomen dat mensen "achter het net vissen".

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- De financiële gevolgen van het voorstel voor burgers zijn erg beperkt. In 2021 werd er volgens ingediende aangiften circa 8.100 maal geschonken onder de schenkingsvrijstelling voor een vrij te besteden doel, in de jaren daarna zal dit zijn toegenomen door het afschaffen van de schenkingsvrijstelling eigen woning**.** Zonder deze vrijstelling zou over een schenking van € 32.195 belasting van 10% (dus € 3.220) door het kind zijn verschuldigd.
- Alternatief is dat een ouder schenkingen doet onder de jaarlijkse vrijstelling van € 6.713 (2025).
- Van de verhoogde schenkingsvrijstelling voor een dure studie wordt nauwelijks gebruikgemaakt, althans er wordt nauwelijks aangifte over gedaan. In de periode 2010 – 2021 werd er gemiddeld genomen 23 keer per jaar aangifte gedaan.

Begroting

De oploop in de budgettaire opbrengst is het gevolg van schenkingen die in anticipatie op afschaffing naar voren worden gehaald. Bij het bepalen van het budgettaire effect is rekening gehouden met het gedragseffect dat een deel van de schenkingen wordt uitgesmeerd over meerdere jaren om zo onder de jaarlijkse schenkingsvrijstellingsgrens te vallen.

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffing verhoogde schenkingsvrijstellingen	0	23	25	28	33	2031

Doenvermogen en administratieve lasten

- De gevolgen van het voorstel voor het beroep op het doenvermogen van burgers zijn positief, beide vrijstellingen doen namelijk een beperkt beroep op het doenvermogen van de burger. De voorwaarden zijn beperkt in aantal en eenvoudig. Burgers moeten zelf vaststellen of ze voldoen aan de voorwaarden en bijvoorbeeld bijhouden of men niet al eerder een beroep heeft gedaan op een eenmalige schenkingsvrijstelling.
- Er zijn geen gevolgen voor de administratieve lasten van bedrijven.

Uitvoeringsaspecten

- Beide vrijstellingen worden door de Belastingdienst als complex ervaren in de uitvoering.
- Afschaffing van de eenmalig verhoogde schenkingsvrijstellingen leidt tot een kleine structuurwijziging voor de IV van de Belastingdienst. Dat betekent dat de implementatietermijn voor de Belastingdienst bepalend is voor de datum van inwerkingtreding van de afschaffing. Dit is naar verwachting niet eerder mogelijk dan per 1 januari 2027 en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten.

Willekeurige afschrijving zeeschepen	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- **Deze maatregel ziet op het afschaffen van de willekeurige afschrijving zeeschepen.**
- De willekeurige afschrijving op zeeschepen biedt de mogelijkheid om in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting vervroegd en willekeurig af te schrijven op zeeschepen indien niet wordt gekozen voor de tonnageregeling.

Achtergrond/rationale

- De willekeurige afschrijving zeeschepen is als niet doeltreffend en niet doelmatig geëvalueerd vanwege het beperkte gebruik van de regeling.
- Over de willekeurige afschrijving is in de evaluatie van 2019 aangegeven dat in de praktijk zeer weinig gebruik wordt gemaakt van deze regeling.[115] Er zijn geen gegevens beschikbaar om het gebruik preciezer te kwantificeren.
- De regeling is overigens niet bovenmatig complex in de uitvoering, leidt tot weinig vragen of discussies en kan in voorkomende gevallen helpen met het egaliseren van de winstbelasting over de jaren (net als de tonnageregeling die los van de werkelijke winsten of verliezen op forfaitaire wijze de belasting bepaalt).
- Gelet op de negatieve evaluatie en het zeer beperkte budgettaire belang (€ 4 mln) is afschaffen de logische beleidsoptie.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Willekeurige afschrijving zeeschepen					

Transitie en flankerend beleid

- Het bij afschaffing vrijkomende budget kan mogelijk ingezet worden voor een verruiming van andere (positief geëvalueerde) fiscale scheepvaartregelingen (tonnageregeling en afdrachtvermindering zeevaart).
- Flankerend beleid aan de uitgavenkant voor deze specifieke doelgroep is lastig vorm te geven. Een aparte subsidieregeling voor deze doelgroep kost mogelijk meer dan de subsidie zelf. Een specifieke regeling aan de uitgavenkant lijkt daarom niet doelmatig.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- Gelet op de zeer beperkte budgettaire omvang van de regeling en gegeven het feit dat de willekeurige afschrijving enkel tot een timingverschil leidt (afschrijving wordt eerder of later genomen) zullen de gevolgen naar verwachting beperkt zijn. - De brancheorganisatie voor de reders (KVNR), waterbouwers (Vereniging van Waterbouwers) en offshorebedrijven (NMT) geven aan dat de regeling voor een aantal bedrijven van belang is, met name voor die bedrijven die geen gebruik maken van de tonnageregeling.
Begroting	- De opbrengst van een volledige afschaffing van de willekeurige afschrijving zeescheepvaart wordt geraamd op € 4 mln per jaar.
Doenvermogen en administratieve lasten	- De verwachting is dat de ondernemers die in aanraking komen met de maatregel een adviseur hebben of gebruikmaken van een dienstverlener, dan wel dat zij zelf de benodigde vaardigheden en kennis hebben om deze acties correct uit te voeren.

[115] *Kamerstukken II 2021/22, 31409, nr. 357 en Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 167.*

	- Door de maatregel is een lichte verbetering van de doenlijkheid mogelijk. Reguliere afschrijvingsregels gaan gelden voor zeeschepen waarvoor niet voor de tonnageregeling is gekozen.
Uitvoeringsaspecten	- De maatregel vereist mogelijk een aanpassing in de toelichting bij de aangifte IB en Vpb. - De impact op de uitvoering is beperkt, er wordt zeer sporadisch gebruik gemaakt van de regeling, omdat doorgaans de tonnageregeling gunstiger is. De maatregel is uitvoerbaar per 2026 indien het tijdpad van het Belastingplan gevolgd wordt.
Overig	- Onlangs heeft de sector aangegeven dat de regeling van groot belang is voor reders die geen gebruik maken van de tonnageregeling. - De willekeurige afschrijving zeeschepen vormt een onderlinge sterke samenhang met de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeeschepen ten behoeve van het internationale gelijke speelveld. Dat laatste is in deze mondiale sector belangrijk voor de Nederlandse vlag en Nederlandse zeevaartsector.

Doorschuifregelingen aanmerkelijk belang	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

Naar aanleiding van de evaluatie in 2022 zijn al verschillende maatregelen genomen om de bedrijfsopvolgingsregeling in Successiewet en doorschuifregelingen voor het aanmerkelijk belang (DSR ab) te verbeteren (zie bij Achtergrond/rationale). Deze maatregel ziet op het afschaffen van de DSR ab.

Achtergrond/rationale

- De DSR in de ab-sfeer regelt dat bij overdracht van een onderneming, onder voorwaarden, geen inkomstenbelasting over de vervreemdingswinst verschuldigd is. De verkrijgingsprijs van de aandelen wordt dan doorgeschoven naar de verkrijger. Voor de faciliteiten voor schenking en vererving geldt een aanvullende eis dat een reële onderneming wordt gedreven. Het doel van de DSR is dan ook te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen, al dan niet via een vennootschap, in de weg staan.
- Met name bij het drijven van een onderneming via een vennootschap leidt de DSR tot knelpunten. De systematiek omtrent inkomstenbelasting in box 2 moedigt reeds uitstel van winstuitdeling (en dus inkomstenbelasting) van de vennootschap aan de ab-houder aan en faciliteert deze. Door middel van de DSR is het mogelijk winstuitdeling (en dus inkomstenbelasting) uit te stellen 'tot in het oneindige'.[116]
- Het CPB concludeerde bij de evaluatie in 2022 dat de doorschuifregelingen in de ib en ab doeltreffend zijn en voorkomen dat de continuïteit van ondernemingen in gevaar komt door heffing van inkomstenbelasting. Door een gebrek aan gegevens viel echter niet vast te stellen bij welk deel van de overdrachten de doorschuifregelingen noodzakelijk waren. Er kon niet worden getoetst in welke mate de doorgeschoven belasting had kunnen worden betaald op het moment van overdracht.
- Door faciliteiten met betrekking tot het doorschuiven af te schaffen is oneindig uitstel van belastingheffing in box 2 niet meer mogelijk omdat bij overdracht afgerekend wordt. De continuïteit van ondernemingen kan gewaarborgd worden door een betalingsregeling. De invorderingswet biedt reeds een (rentedragende) faciliteit om acute belastingheffing te voorkomen daar waar dit tot reële problemen leidt.[117] Eventueel kan gekeken worden naar een ruimere betalingsregeling
- In de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025 is toegang tot de DSR ab beperkt tot reguliere aandelen met een minimaal belang van 5%. Deze maatregel treedt als gevolg van amendement 36610-11 in werking bij Koninklijk Besluit (KB). Met deze maatregel wordt de toegang tot de DSR ab meer toegesneden op (semi)ondernemers.
- De DSR ab voorkomt dat de belastingplichtige bij schenking of vererving van zijn ab moet afrekenen in box 2. Er kunnen geen kwantitatief uitspraken worden gedaan of de DSR ab doelmatig is.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Doorschuifregelingen inkomen uit aanmerkelijk belang box 2					

Transitie en flankerend beleid

- Met de opbrengst van deze maatregel kunnen generiek de lasten voor bedrijven verlaagd worden

Effecten

[116] *Zie ook CPB-onderzoek Inkomens en belastingen aan de top (mei, 2024)*
[117] *Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.*

<table>
<tr><td>Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties</td><td>- Schenkers/erflaters zullen inkomstenbelasting moeten betalen, omdat de DSR ab niet meer van toepassing zijn</td></tr>
<tr><td>Begroting</td><td>Momenteel wordt verkend in hoeverre de grondslagen voor de DSR ab gebaseerd kunnen worden op aangiftegegevens schenk- en erfbelasting. Het onderstaande budgettaire effect kan wijzigen naar aanleiding van deze verkenning.

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, ‘+’ is saldoverbeterend/lastenverzwarend).
<table>
<tr><td></td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>Struc</td><td>Struc in.</td></tr>
<tr><td>Afschaffen DSR ab</td><td>0</td><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>45</td><td>2027</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Doenvermogen en administratieve lasten</td><td>- De doenlijkheid van het belastingstelsel zal naar verwachting verbeteren, doordat de regeling minder complex is of zelfs niet meer bestaat.</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>- Afschaffen vergt een structuurwijziging in de IB en daarom niet eerder dan 2029 inpasbaar in het IV-portfolio en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten.</td></tr>
</table>

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- De KIA is een regeling ter bevordering van investeringen door met name het mkb. Daartoe voorziet de KIA in een extra aftrek ten laste van de winst voor (i) ondernemers in de inkomstenbelasting en (ii) belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting.
- De KIA wordt berekend aan de hand van de totale investeringen in kwalificerende bedrijfsmiddelen in een kalenderjaar. Kleinere investeringsbedragen leveren relatief de meeste aftrek op (mits boven de drempel van € 2.900). Het budgettaire beslag van de KIA is € 611 miljoen per jaar in 2025.
- De maatregelen zien op 1) afbouwen en afschaffen KIA, 2) een hogere drempel voor het investeringsbedrag en 3) een steiler afbouwpad.

Achtergrond/rationale

- In de laatste evaluatie van de KIA in 2017[118] zijn geen harde conclusies getrokken over de doeltreffend- en doelmatigheid. Door het gebrek aan data met betrekking tot investeringen was geen conclusie te trekken over de effectiviteit van de KIA. De KIA wordt in 2026 opnieuw geëvalueerd.
- De begrenzingen van de KIA kunnen ertoe leiden dat bepaalde investeringen worden uitgesteld, terwijl dat niet in het bedrijfsbelang is: grotere investeringen worden immers minder (vanaf een waarde van meer dan € 130.744) of (vanaf een waarde van meer dan € 392.230) niet fiscaal gefaciliteerd. Onderstaande tabel toont de hoogte van de KIA bij verschillende bedragen.

Investeringsbedrag	KIA
€ 0 t/m € 2.900	€ 0
€ 2.901 t/m € 70.602	€ 28% van het investeringsbedrag
€ 70.603 t/m € 130.744	€ 19.769
€ 130.745 t/m € 392.230	€ 19.769 -/- 7,56% van het investeringsbedrag boven de € 130.744
Meer dan € 392.230	€ 0

- De begrenzingen kunnen ook leiden tot het kunstmatig opknippen van investeringen over verschillende (boek)jaren of belastingplichtigen, en het doen van minder investeringen. Uit de data lijkt hiervan echter zeer beperkt sprake te zijn: bij circa 1% van de gebruikers van de KIA zijn er aanwijzingen dat deze '*bunchen*' rond ofwel het einde van het opbouwpad, ofwel het begin van het afbouwpad.
- In de evaluatie in 2017 is geconcludeerd dat het de vraag is of er additionele investeringen worden gedaan door de KIA of dat deze investeringen ook zonder de KIA zouden zijn gedaan. Met betrekking tot de omvang van de aftrek speelt daarnaast de vraag in hoeverre de regeling het doel bereikt om relatief kleinschalige investeringen te ondersteunen door de aftrek.
- Optie 1: gelet op het voorgaande kan worden overwogen om de KIA af te schaffen (al dan niet in combinatie met terugsluis, zie het onderdeel transitie en flankerend beleid).
- Optie 2: door de minimale investering te verhogen naar bijvoorbeeld € 5.000 worden kleine investeringen die vermoedelijk ook zonder stimulering zouden worden gedaan, niet langer fiscaal beloond.
- Optie 3: door een steiler afbouwpad voor een investeringsbedrag vanaf € 130.745, bijvoorbeeld door het afbouwpercentage te verhogen van 7,56% naar 10%, worden situaties waarin een relatief (heel) klein bedrag aan KIA wordt toegekend bij een (substantieel) investeringsbedrag richting het maximum beperkt. Hierdoor worden grotere investeringen (tussen de € 328.434 en € 392.230) die vermoedelijk ook zonder stimulering zouden worden gedaan, niet langer fiscaal beloond.

[118] *Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 31311, nr. 186.*

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Kleinschaligheids-investeringsaftrek					

Transitie en flankerend beleid

Ad optie 1: gefaseerde afschaffing

- Afschaffing van de KIA houdt een structuurwijziging in die niet per 2026 mogelijk is. Mede daarom gaat de maatregel in dit fiche uit van een geleidelijke afbouw over een periode van drie jaar (parameterwijziging) en afschaffing in het vierde jaar (per 2029).
- De middelen die vrijkomen met het afbouwen en afschaffen van de KIA kunnen (deels) worden aangewend om andere meer gerichte investeringsregelingen uit te breiden, zoals de energie-investeringsaftrek en milieu-investeringsaftrek.
  - Ook kan worden overwogen de toegang van het mkb tot kleine kredietverlening (<€ 1 mln.) uit te breiden

Ad optie 2 en 3: drempel verhogen / afbouwpad versnellen

- Middelen die vrijkomen door de drempel te verhogen en/of het afbouwpad te versnellen kunnen gebruikt worden om andere investeringsregelingen (direct en indirect) te verruimen.
- De vrijkomende middelen kunnen ook binnen de KIA worden ingezet om het opbouwpad te versnellen, het maximale bedrag aan KIA te verhogen (het plafond), of het plafond te verlengen.
- Met de opbrengst van de drempel kan:
  - het opbouwpercentage worden verhoogd van 28% naar 29,5%, of;
  - het plafond worden verhoogd van € 19.769 naar circa € 21.060, of;
  - het plafond worden verlengd zodat in plaats van investeringsbedragen t/m € 130.744 dan investeringsbedragen t/m circa € 183.750 de maximale aftrek kunnen ontvangen.
- Met de opbrengst van de versnelling van het afbouwpad kan:
  - het opbouwpercentage worden verhoogd van 28% naar 28,8%, of;
  - het plafond worden verhoogd van € 19.769 naar circa € 20.550, of;
  - het plafond worden verlengd zodat in plaats van investeringsbedragen t/m € 130.744 dan investeringsbedragen t/m circa € 152.100 de maximale aftrek kunnen ontvangen.
- Terugsluis via aanpassingen aan het opbouwpad of de hoogte van het plafond slaat meer neer bij het kleinbedrijf.
- Terugsluis via een verlenging van het plafond slaat daarentegen meer neer bij (relatief) grotere ondernemingen.
- Het is de vraag of dergelijke bescheiden wijzigingen in het opbouwpercentage of het plafond daadwerkelijk investeringen stimuleren aangezien na toepassing van het marginale tarief de korting als percentage van het investeringsbedrag niet substantieel wijzigt (bij de gegeven aanpassingen van de drempel).

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- *Optie 1 (gefaseerd afschaffen):* De afschaffing van de KIA leidt (voor met name het mkb) tot een lastenverzwaring waardoor investeringen in nieuwe bedrijfsmiddelen (t/m € 392.230 per jaar) per saldo duurder uitvallen. - Rekening gehouden moet worden met het feit dat gemiddeld de KIA 4,2% van het investeringsbedrag als korting geeft. Het maximale kortingspercentage in de KIA bedraagt ongeveer 12,5%. - In totaal maakten in 2021 er circa 428.000 bedrijven gebruik van de KIA. - Door het afschaffen van de KIA en bijvoorbeeld het omzetten van de KIA naar een aanschafsubsidie wordt ook ongelijkheid door uiteenlopende marginale tarieven verminderd. De huidige vormgeving zorgt ervoor dat meer winstgevende ondernemingen

	met eenzelfde investeringsbedrag meer belastingvoordeel genieten. - Verder voorkomt afschaffing (met eventueel omzetting naar een aanschafsubsidie) ongewenste verstoring van investeringen bij ondernemingen (opknipgedrag / '*bunching*'), hoewel deze verstoring economisch niet significant lijkt. - *Optie 2 (aanpassen):* investeringen in een jaar van € 2.900 tot € 5.000 komen niet langer in aanmerking voor de KIA en verliezen daarmee een aftrek van € 812 tot € 1.400 (28% van het investeringsbedrag), derhalve, uitgaande van een effectief belastingtarief van tussen de 19% (opstaptarief Vpb, exclusief indirect aanmerkelijkbelangeffect) en 44,7% (derde schijf IB inclusief MKB-winstvrijstelling), een belastingvoordeel van ongeveer € 154 tot € 626).[119] Indien een onderneming geen belastbare winst heeft en er geen verrekening in latere jaren van verliezen plaatsvindt, is het belastingvoordeel € 0. - Gemiddeld gaat het in de groep die investeert tot € 5.000 om een korting als percentage van het investeringsbedrag van 4,3%. - Ongeveer 20% van alle belastingplichtigen die gebruikmaken van de KIA hebben een investeringsbedrag tussen de € 2.900 en €5.000. - *Optie 3 (aanpassen):* investeringen boven de € 130.745 t/m € 392.230 worden fiscaal minder gestimuleerd. Gemiddeld daalt de korting als percentage van het investeringsbedrag met 0,1% in deze groep. - Ongeveer 6% van de gebruikers van de KIA heeft een investeringsbedrag dat boven de € 130.745 ligt en daarmee op het afbouwpad ligt.
Begroting	Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend) | | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | Struc | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Optie 1 | 150 | 300 | 450 | 600 | 600 | | Optie 2 | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | | Optie 3 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | - Raming is op basis van realisaties in 2021 in prijzen 2025. - In de raming is rekening gehouden met gedragseffecten zoals beschreven in het memo 'gedragseffecten belastingmaatregelen' van het CPB. - De opbrengst van het verhogen van de drempel of het verhogen van het percentage op het afbouwpad wordt voor iedere extra €1000 of iedere procentpunt telkens meer.
Doenvermogen en administratieve lasten	- Beroep op het doenvermogen is onveranderd of iets kleiner. Optie 1 houdt uiteindelijk een volledige afschaffing van de KIA in. De maatregel vergt ten opzichte van de huidige situatie geen extra acties van belastingsplichtigen. - Optie 2 en 3 houden parameterwijzigingen binnen de bestaande regeling in en leiden niet tot een verandering ten aanzien van het doenvermogen of administratieve lasten. - Bij terugsluis via een andere regeling of invoering van een alternatieve (aanschaf)subsidie zal wel een beroep worden gedaan op het doenvermogen van belastingplichtigen. Of dat meer vergt van het doenvermogen dan de KIA zal afhangen van de vormgeving en uitvoering.

[119] *De precieze gevolgen voor de te betalen belasting zijn o.a. afhankelijk van het toepasbare tarief.*

Uitvoeringsaspecten	- Er wordt bij een uiteindelijke afschaffing een verbetering van de handhaafbaarheid verwacht, omdat er geen toezicht meer hoeft plaats te vinden op dit onderdeel van de aangifte. - Een frequent wisselend beleid kan een impact hebben op de compliance. - Het aanpassen van de op-/afbouw van het percentage betreft een parameterwijziging, de uiteindelijke afschaffing is een structuurwijziging in de IH en daarom niet eerder dan 2029 inpasbaar in het IV-portfolio en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten. - De afschaffing vergt voor de Vpb een middelgrote structuurwijziging in de aangifte Vpb, namelijk het verwijderen van twee rubrieken en aanpassingen in de Vpb-aangifteprogrammatuur; verwijderen van uitvraagrubrieken en de rekenhulp. In de IH raakt het de voorlopige aanslag en de definitieve aanslag. - Structuurwijzigingen in de IH zonder 'voorlopige aanslag'-impact kunnen mogelijk per belastingjaar 2028, bij 'voorlopige en definitieve aanslag'-impact per belastingjaar 2029, waarbij voor 2028 gelet moet worden op stapeling.

Aftrek partneralimentatie

Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- De uitkeringen en verstrekkingen die een belastingplichtige doet op grond van een alimentatieregeling vloeien rechtstreeks voort uit het familierecht en zijn tot een bepaald bedrag en tegen een bepaald tarief aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Voor de ontvanger van de partneralimentatie vormt de alimentatie belast inkomen dat aangegeven dient te worden in de aangifte inkomstenbelasting.
- Met deze maatregel wordt de partneralimentatie gedefiscaliseerd

Achtergrond/rationale

- Defiscalisering van partneralimentatie zou leiden tot vereenvoudiging doordat de partneralimentatie zich geheel buiten de fiscaliteit afspeelt (de betalingen zijn niet aftrekbaar, de ontvangsten zijn niet belast). Hierdoor worden verschillende zaken in de echtscheidingsperiode en in latere jaren bij de aangifte inkomstenbelasting eenvoudiger.
- Ontvangen alimentatie kan ook van invloed zijn op inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen) van de ontvanger en verstrekker van de alimentatie. Dit is in lijn met het draagkrachtbeginsel. Met defiscalisering van partneralimentatie wordt bij toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen geen rekening meer gehouden met de impact van alimentatie op de draagkracht, daarmee wordt het stelsel onrechtvaardiger.
- Kinderalimentatie (voor kinderen jonger dan 21 jaar) is al gedefiscaliseerd: de kinderalimentatie is enerzijds vrijgesteld van belastingheffing, maar anderzijds ook niet aftrekbaar voor de betaler van de kinderalimentatie.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Onderhoudsverplichtingen aftrek en belaste alimentatie					

Transitie en flankerend beleid

- Overgangsrecht zal nodig zijn voor bestaande alimentatie-afspraken, dit leidt tot complexiteit in de uitvoering en tot verschil in behandeling van belastingplichtigen.
- Naast de Belastingdienst zullen ook het departement van Justitie en Veiligheid, vertegenwoordigers van de rechtspraak en andere instanties die betrokken zijn bij beleid en uitvoering van alimentatieverplichtingen, zoals echtscheidingsadvocaten, betrokken moeten zijn bij de uitvoering van het voorstel.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- De uitgewerkte maatregel gaat in tegen één van de grondbeginselen van de Nederlandse belastingheffing, namelijk het draagkrachtbeginsel. Alimentatie werkt draagkrachtverhogend voor de ontvanger en draagkrachtverminderend voor de betaler. Vanuit dat beginsel is een logisch gevolg dat alimentatie onder de huidige wetgeving belast is bij de ontvanger en tot op zekere hoogte aftrekbaar voor de betaler. - Bij defiscalisering zal de belastingdruk op de betalers toenemen en verminderen voor de ontvangers. Daarnaast zal in algemene zin het recht op toeslagen en op andere inkomensafhankelijke regelingen voor betalers afnemen en toenemen voor ontvangers. - Voor de alimentatiebetaler geldt zonder aftrek een hoger verzamelinkomen en daardoor minder snel recht op (of recht op een lager bedrag dan voorheen aan) toeslagen. Ook geldt een hogere drempel voor de persoonsgebonden aftrekposten. Dit kan tot vreemde situaties leiden: iemand die alimentatie betaalt en daardoor minder draagkracht heeft, heeft geen recht op zorgtoeslag. En vice versa: voor de alimentatieontvanger is sprake van een lager verzamelinkomen waardoor eerder recht bestaat op inkomensafhankelijke regelingen.

Begroting

Defiscalisering van de partneralimentatie per 2029 kent een opbrengst van € 25 mln. Onderstaande tabel laat de aftrek en belasting over alimentatie zien voor de jaren 2020-2025.

Budgettair beslag fiscale regeling partneralimentatie in € mln. (2020-2025)

Aftrek, belasting en nettoverschil	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Aftrek betaalde alimentatie	282	263	223	208	200	193
Belaste ontvangen alimentatie	184	176	166	162	160	156
Budgettair beslag	98	87	57	46	40	37

Doenvermogen en administratieve lasten

- De maatregel zal een positief effect hebben op de doenlijkheid van het belastingstel doordat de partneralimentatie zich volledig buiten de fiscaliteit afspeelt.
- Gebruik van de huidige regeling kan samenvallen met stress rondom scheiding, dit kan het doenvermogen inperken. De regeling doet voornamelijk rondom de eerste keer aangifte doen een beroep op het doenvermogen. Mensen moeten dan namelijk bepalen of zij in aanmerking komen voor deze regeling en het overzicht hebben van de betreffende onderhoudsverplichtingen, inclusief het begrip dat deze regeling enkel ziet op partneralimentatie en niet kinderalimentatie.

Uitvoeringsaspecten

- De aanpassing vergt een structuurwijziging in de IH en is daarom niet eerder dan 2029 inpasbaar in het IV-portfolio en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten.
- Het voorstel leidt tot vereenvoudiging in de uitvoering. De huidige regeling is in de uitvoering en de handhaving zeer complex. Dit wordt met name veroorzaakt doordat er niet altijd contra informatie beschikbaar is en koppeling met de aangiften van de ex-partners niet geautomatiseerd mogelijk is. De behandeling van individuele dossiers is arbeidsintensief. Op onderdelen is de regeling zeer complex en zijn de risico's op foute aangiften groot. Dit geldt met name voor partneralimentatie in de vorm van woongenot.
- Deze regeling is beoordeeld in de fiches bij het bouwstenenrapport (fiche 13: partneralimentatie in de vorm van woongenot waarin een vereenvoudigingsvoorstel is opgenomen).[120] Daaruit kwam naar voren dat deze regeling voor de uitvoering en handhaving complex en conflictopwekkend is, zowel aan de aftrekkant als aan de ontvangstkant. Bij invoering van de defiscalisering zoals beschreven in dit fiche behoeft de Belastingdienst niet meer te controleren en te handhaven op deze regeling.

[120] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/vereenvoudiging-belastingstelsel

Overig	- In februari 2021 is het onderzoeksrapport 'Alimentatie van nu, acceptatie van alimentatie in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen' aan de Tweede Kamer aangeboden. In het rapport doet het WODC een aantal aanbevelingen op het terrein van partner- en kinderalimentatie. Eén van deze aanbevelingen betreft de defiscalisering van partneralimentatie. Daarbij wordt met name betoogd dat defiscalisering de regeling minder complex maakt. De in het rapport genoemde budgettaire derving is minder relevant geworden door de beperking van de aftrek. De vorige minister voor Rechtsbescherming heeft hierop gereageerd en aangegeven dat het (toenmalige) kabinet niet over zou gaan tot defiscalisering.

Box 3-vrijstelling nettopensioen en nettolijfrente

Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- De fiscale faciliteit voor opbouw van een nettopensioen of nettolijfrente wordt afgeschaft.
- Via twee vrijstellingen in box 3 van de inkomstenbelasting is het voor personen met een inkomen boven de aftoppingsgrens van het pensioengevend loon (€ 137.800 in 2025) mogelijk om fiscaal gefaciliteerd een nettopensioen of een nettolijfrente op te bouwen.
- Via de nettopensioenregeling is het mogelijk om extra pensioen op te bouwen over het salaris boven de aftoppingsgrens. De regeling wordt vrijwillig afgesloten via de werkgever en valt onder de tweede pijler. De werknemer betaalt de premie uit het nettoloon. De premie is niet fiscaal aftrekbaar. De opgebouwde waarde is vrijgesteld in box 3. De pensioenuitkering is onbelast.
- De nettolijfrente werkt vergelijkbaar. De verzekeringnemer sluit de regeling zelf af via bijvoorbeeld een verzekeraar of een bank, deze valt onder de derde pijler. De werknemer betaalt premie uit het nettoloon. De opgebouwde waarde is vrijgesteld in box 3. De lijfrente-uitkering is onbelast.

Achtergrond/rationale

- Beide faciliteiten zijn geïntroduceerd toen met ingang van 2015 de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw werd versoberd door middel van de introductie van een aftoppingsgrens op het inkomen. Dit om werknemers die door deze aftopping werden geraakt in de gelegenheid te stellen om op vrijwillige basis alsnog boven dat inkomen fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen vanuit het netto loon.
- Uit de evaluatie van de box 3-vrijstelling voor nettoregelingen[121] blijkt dat dat de box 3-vrijstelling voor een ruime meerderheid van de doelgroep doeltreffend is geweest. Er is daarbij gekeken of de doelgroep daadwerkelijk toegang heeft tot de nettoregelingen. De vrijstelling wordt ook als voldoende doelmatig beschouwd. Wel worden verschillende kanttekeningen geplaatst bij de doelmatigheid. De uitvoeringskosten voor de nettoregelingen zijn bijvoorbeeld aanzienlijk.
- De Raad van State heeft in zijn advies bij de Wet toekomst pensioenen geadviseerd nettoregelingen af te schaffen vanwege deze vraagtekens bij de doelmatigheid, beperkte aantal deelnemers, streven naar vereenvoudiging en uitvoering door de Belastingdienst.[122]
- Om het pensioenstelsel te vereenvoudigen wordt in de basisvariant van het 'IBO Pensioenopbouw in balans' aanbevolen om voor groepen die relatief veel pensioen opbouwen het aantal regelingen te beperken door het nettopensioen en de nettolijfrente af te schaffen.[123] Deze aanbeveling komt ook terug in het 'IBO Vermogensverdeling'[124].
- Er wordt relatief weinig gebruikgemaakt van deze regelingen. Afschaffen leidt tot een vereenvoudiging van belastingwetgeving en verlicht de uitvoering door de Belastingdienst en pensioenuitvoerders.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023/recente evaluatie

Regeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen
Nettopensioen en nettolijfrente					

Transitie en flankerend beleid

- De box 3-vrijstelling voor het nettopensioen en de nettolijfrente kan in principe zonder overgangsrecht afgeschaft worden. Het reeds opgebouwde of ingegane nettopensioen en nettolijfrente kan dan of (1) zonder fiscale sanctie afgekocht worden of (2) men kan dit opgebouwde nettopensioen en nettolijfrente laten staan, hier betaalt men dan box 3 belasting over. Dit heeft mogelijk wel consequenties voor uitvoerders van nettopensioenen en nettolijfrente en vraagt daarom nog afstemming met deze uitvoerders.
- Ook zonder box 3-vrijstelling voor nettopensioen en nettolijfrente kunnen burgers sparen voor de oude dag boven de aftoppingsgrens. Wel vervalt de fiscale facilitering boven de aftoppingsgrens. Dit betreft echter geen primaire overheidstaak. Tot de aftoppingsgrens kan namelijk wel een fiscaal gefaciliteerd pensioen worden opgebouwd. In een alternatief in de vorm van bijvoorbeeld een

[121] *Willis Towers Watson (2020) Evaluatie vrijstelling voor nettopensioen en nettolijfrente.*
[122] *Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 4.*
[123] *Kamerstukken II 2024/25, 32043, nr. 655, p. 65.*
[124] *Kamerstukken II 2021/22, 35925IX, nr. 38.*

subsidie is dan ook niet voorzien. Met de opbrengsten van deze maatregel kunnen generiek de lasten voor burgers verlaagd worden.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- Afschaffing van de box 3-vrijstelling heeft als consequentie dat de groep hoge inkomens (inkomens boven de aftoppingsgrens van € 137.800, bedrag 2025) een risico heeft op welvaartsverlies bij pensionering, nu de prikkel wegvalt om te sparen voor de oudedag boven de aftoppingsgrens.
- Ook bij overlijden is er risico op welvaartsverlies voor de nabestaanden als door afschaffing van de box 3-vrijstelling de prikkel om een nettopartnerpensioen op te bouwen of te verzekeren wegvalt. Overigens ligt de aftoppingsgrens op ongeveer op 3x modaal (€ 137.800, bedrag 2025). Tot dat inkomen kan via de omkeerregel een fiscaal gefaciliteerd (partner)pensioen worden opgebouwd en verzekerd. Daarnaast kan een nabestaandenoverbruggingspensioen worden verzekerd.
- De precieze financiële gevolgen zijn afhankelijk van het inkomen en het gespaarde vermogen dat onder de box 3-vrijstelling valt.
- Voor bedrijven zijn de financiële consequenties beperkt. Een nettopensioen wordt al uit het nettoloon betaald.

Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc (2060)
Afschaffen box 3-vrijstelling nettopensioen nettolijfrente	28	30	32	34	69

Doenvermogen en administratieve lasten

- Deze maatregel heeft betrekking op burgers die deelnemen aan een nettoregeling of die overwegen deel te nemen aan een nettoregeling.
- Gegeven de inkomenspositie van deze doelgroep en hun toegang tot professioneel fiscaal en financieel advies is de verwachting dat zij goed in staat zijn tot het nemen van de hiertoe benodigde acties.

Uitvoeringsaspecten

- De aanpassing vergt een structuurwijziging in de IH en is daarom niet eerder dan 2029 inpasbaar in het IV-portfolio en afhankelijk van de dan geldende stapeling aan beleidsopdrachten.
- De hiervoor genoemde termijn geldt niet als de voorgeschreven gegevensverstrekking op basis van art. 10.8, eerste lid, Wet IB 2001 jo. art. 22, tweede lid, onderdeel o, Uitvoeringsbesluit IB 2001 zodanig wordt aangepast dat niet langer sprake is van het aanleveren van separate gegevens met betrekking tot nettolijfrente en/of nettopensioen (door bijvoorbeeld een verzekeraar of een bank) aan de Belastingdienst. In deze laatstgenoemde situatie kan de wijziging op een ander te bepalen eerder tijdstip in de systemen van de Belastingdienst worden verwerkt.

Overig

- In de reactie op het 'IBO Pensioenopbouw in balans' van november 2024 heeft het kabinet aangegeven op dit moment niet voornemens te zijn om de nettopensioenregeling af te schaffen en te hechten aan de stabiliteit tijdens de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel.[125]
- De nettoregelingen zijn in 2015 geïntroduceerd. Pensioenopbouw is bedoeld voor de lange termijn. Het na een korte periode weer afschaffen van nettoregelingen kan overkomen als het voeren van wisselend overheidsbeleid.
- Het behoud van de nettopensioenregelingen wordt door sociale partners gezien als onderdeel van het Pensioenakkoord. Het tijdens de transitieperiode afschaffen van de box 3-vrijstelling voor nettopensioen kent de nodige risico's in de verhouding met sociale partners. De mogelijke impact van het afschaffen van de box 3-vrijstelling voor nettoregelingen op

[125] *Kamerstukken II 2023/24, 32043, nr. 667.*

	de werklast voor pensioenuitvoerders en adviseurs vraagt nader overleg met de sector. - Ook zijn deze regelingen in sommige gevallen onderdeel van de arbeidsvoorwaardelijke afspraken om te komen tot een evenwichtige transitie. Afschaffing vraagt afstemming met sociale partners.

Uitzondering zuivel en sojadrank in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken	
Thema	Aanpak individuele regelingen

Omschrijving van de maatregel

- Op dit moment zijn zuivel- en sojadranken uitgezonderd van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Het huidige tarief van die belasting bedraagt € 26,13 per 100 liter.
- Deze maatregel ziet op het afschaffen van de uitzondering, waardoor zuivel- en sojadranken ook belast zijn met verbruiksbelasting.[126]

Achtergrond/rationale

- De uitzondering van zuivel- en sojadranken van de verbruiksbelasting geldt van oudsher. [127]
- De uitzondering is vanuit het oogpunt van duurzaamheid echter niet logisch, is vanuit gezondheidsoogpunt niet noodzakelijk en leidt tot een ongelijk speelveld ten opzichte van andere dranken.
- Door het laten vervallen van de uitzondering van zuivel- en sojadranken worden alle alcoholvrije dranken (behalve mineraalwater) gelijk behandeld.
- Momenteel beraadt het kabinet zich op de omzetting van de huidige verbruiksbelasting (vlak tarief voor alle belaste dranken) naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting, gebaseerd op het suikergehalte van de drank. Ook onder deze gedifferentieerde verbruiksbelasting kan worden gekozen voor een optie waarbij de huidige uitzondering voor zuiveldranken vervalt.
- Laatstgenoemde optie is ook aan de Kamer voorgelegd. Hierbij is het uitgangspunt opgenomen dat de budgettaire opbrengst van het afschaffen van de huidige uitzondering wordt ingezet binnen de verbruiksbelasting zelf. Voor de reeds belaste dranken leidt dit tot een tariefsverlaging. Voor zuiveldranken zelf leidt dit ertoe dan de belasting lager is dan wanneer de opbrengst elders wordt ingezet.

Duurzaamheid

- Het huidige voedselpatroon van Nederlanders bestaat voor een belangrijk deel uit eiwitten van dierlijke oorsprong en in mindere mate uit eiwitten van plantaardige oorsprong (verhouding ca 60-40). Dierlijke eiwitbronnen belasten het milieu zwaarder dan plantaardige eiwitbronnen.
- In 2022 is door het toenmalige kabinet de ambitie geuit van een eiwittransitie waarbij in 2030 wordt toegegaan naar een gemiddeld Nederlands consumptiepatroon van 50% plantaardige eiwitten en 50% dierlijke eiwitten. Dit betekent binnen een balans van dierlijke en plantaardige eiwitten een verschuiving naar meer plantaardig. Plantaardige zuivelproducten, met name op basis van soja, kunnen daaraan bijdragen.

Gezondheid

- Zuivel- en sojadranken bevatten belangrijke voedingsstoffen als eiwit, calcium en vitamines B2 en B12. Zowel (ongezoete, halfvolle en magere) zuivel als sojadranken met maximaal 6 gram suiker en verrijkt met calcium en vitamine B2 en B12 staan in de Schijf van Vijf van het Voedingscentrum, dat de wetenschappelijke richtlijnen voor een gezond en duurzaam voedselpatroon vertaalt. Echter kunnen deze voedingsstoffen ook op een andere manier worden geconsumeerd dan via het drinken van zuivel- en sojadranken, bijvoorbeeld via het eten van yoghurt of kaas. Vanuit gezondheidsoptiek is er geen noodzaak om zuivel- en sojadranken door middel van een uitzondering fiscaal te bevoordelen.

Gelijk speelveld

- Het feit dat zuivel- en sojadranken zijn uitgezonderd van verbruiksbelasting en (andere) plantaardige dranken – die voor vergelijkbare toepassingen kunnen worden gebruikt - niet , creëert een ongelijk speelveld.

[126] *In de Voorjaarsnota 2025 is het voornemen opgenomen om een anti-constructie maatregel te nemen om ongewenst gebruik van de zuivelvrijstelling door het toevoegen van een 'vleugje zuivel' te voorkomen.*
[127] *Kamerstukken II 81/82, 17 187, nr. 5, p. 2, Kamerstukken II 81/82, 17 187, nr. 9, p. 2, Kamerstukken II 89/90, 21 368, nr. 3, p. 37 en Kamerstukken II 1992/93, 22 843, nr. 3, p. 20 en 21.*

- Wel geldt dat de alternatieven voor zuiveldranken niet altijd dezelfde voedingsstoffen bevatten die in zuiveldranken voorkomen, zoals calcium en vitamine B2. Zoals hierboven genoemd kunnen deze voedingsstoffen echter ook op een andere manier worden geconsumeerd dan via het drinken van zuiveldrank, zoals bijvoorbeeld via het eten van yoghurt en kaas.

Beoordeling ambtelijk rapport 2023 / recente evaluatie

Deze regeling maakte geen onderdeel uit van het ambtelijk rapport in 2023 omdat deze toen nog geen onderdeel uitmaakte van de bijlagen van de Miljoenennota over fiscale regelingen. Dat is inmiddels wel het geval. Naar aanleiding van de 'Contourenbrief gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte' en de in het kader daarvan uitvoerde doorrekeningen is deze maatregel uitgewerkt.[128]

Transitie en flankerend beleid

- De opbrengsten van deze maatregel kunnen ingezet worden binnen de verbruiksbelasting zelf. Voor de reeds belaste dranken leidt dit tot een tariefsverlaging. Voor zuiveldranken zelf leidt dit ertoe dan de belasting lager is dan wanneer de opbrengst elders wordt ingezet. Een andere mogelijkheid is om generiek de lasten voor burgers of bedrijven te verlagen.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties

- Zuivel en sojadranken (en producten "met een vleugje zuivel") zullen naar verwachting duurder worden. Dit heeft een impact op de afzet, de omzet en/of winstgevendheid van de producenten van dit soort dranken. Deze impact is op dit moment niet gekwantificeerd.
- De huidige verbruiksbelasting bedraagt € 26,13 per hectoliter, wat betekent dat voor een pak melk van 1 liter een verbruiksbelasting van € 0,26 zou komen te gelden.
- Afhankelijk van de 'afwenteling' van de verbruiksbelasting gaan consumenten meer betalen voor zuivel- en sojadranken. Plantaardige dranken kunnen in verhouding tot deze dranken goedkoper worden.
- Het afschaffen van de uitzondering biedt wel gelijke kansen voor producenten van (plantaardige) zuivelvervangers.
- De Nederlandse landbouwsector heeft mondiaal een stevige concurrentiepositie. Een mogelijk lagere binnenlandse vraag door het belasten van zuivel met verbruiksbelasting heeft daarom naar verwachting een beperkte invloed op de productie van zuivel in Nederland.

Begroting

Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)

	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.
Afschaffen uitzondering zuivel en sojadrank	0	269	269	269	269	2027

Doenvermogen en administratieve lasten

Het afschaffen van de uitzondering voor zuivel- en sojadranken heeft geen impact op het doenvermogen van burgers.

Uitvoeringsaspecten

- Vanwege het vervallen van een huidige uitzondering leidt deze maatregel voor de uitvoering tot een vereenvoudiging in de bestaande verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken.
- Met het schrappen van de uitzondering voor zuivel- en sojadranken bestaat er voor deze dranken geen fiscaal voordeel meer ten opzichte van dranken die voorheen onder de verbruiksbelasting

[128] *'Contourenbrief gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van suikergehalte' (file)*

	vielen. Naar verwachting neemt hierdoor het aantal indelingsdiscussies tussen de Douane en belastingplichtigen af. Ook dat zorgt voor minder druk op de uitvoering. - Bedrijven die uitsluitend zuivel- of sojadranken produceren en nog niet bekend zijn met de verbruiksbelasting, moeten worden aangemeld als belastingplichtige en aangifte verbruiksbelasting doen. - Implementatietermijn: structuurwijziging met een voorbereidingsperiode van 12 tot 24 maanden nadat de wet is vastgesteld door het parlement.
Overig	- Als de gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken wordt geïntroduceerd, is de verwachting dat het draagvlak voor het schrappen van de uitzondering voor zuiveldranken toeneemt, omdat andere alcoholvrije dranken (met suiker) wel worden belast en zuivel dat ook suiker bevat (lactose) niet. - Door het kleiner maken van het prijsverschil tussen gangbare en duurzamer geproduceerde producten (o.a. biologisch, plantaardig of andere dedicated supply chains) zou het gedrag van consumenten bij de keuze voor een duurzaam product verder gestimuleerd kunnen worden. - In zuiveldranken zitten essentiële voedingsstoffen zoals calcium, vitamine B2 en B12. Als men geen zuivel drinkt, moeten deze voedingsstoffen uit andere voedingsmiddelen worden gehaald.

Heffingsplafond belasting op leidingwater	
Thema	Aanpak individuele regelingen
Omschrijving van de maatregel	
Afschaffing van het huidige heffingsplafond in de belasting op leidingwater (hierna: BoL).[129] Het huidige heffingsplafond van 300 m³ leidingwater per aansluiting per jaar kan afgeschaft worden, eventueel voorafgegaan door stapsgewijze ophoging van het plafond tot bijvoorbeeld 25.000 en 50.000 m³. Dit dient, omwille van onder meer uitvoerbaarheid, vergezeld te gaan met een versmalling van de belastinggrondslag naar water van (bijna) drinkwaterkwaliteit[130] en afschaffing van art. 14 lid 2 Wbm[131].	
Achtergrond/rationale	
Het heffingsplafond in de BoL is geïntroduceerd om de BoL te laten neerslaan bij met name huishoudens.[132] Met het verhogen van het heffingsplafond wordt de BoL meer in lijn gebracht met het principe 'de verbruiker betaalt', door ook het leidingwaterverbruik dat uitstijgt boven de 300 m³ per jaar in de BoL te betrekken. Tegelijkertijd wordt leidingwatergebruik slechts beperkt verminderd door deze maatregel.[133] Het eventueel versmallen van de grondslag draagt bij aan inzet voor 'het juiste water voor het juiste gebruik'. Om bedrijven te stimuleren laagwaardiger water (bijvoorbeeld oppervlaktewater of grijs water) te gebruiken in plaats van hoogwaardig leidingwater (water van drinkwaterkwaliteit of hoogwaardig gezuiverd water) zal de belastinggrondslag hierop worden aangepast. Deze maatregel leidt tot een budgettaire opbrengst. Afschaffing van het heffingsplafond samen met art. 14 lid 2 Wbm is een vereenvoudiging.	
Beoordelingen ambtelijk rapport 2023/recente evaluaties	
Deze regeling maakte geen onderdeel uit van het ambtelijk rapport in 2023 omdat deze toen geen onderdeel uitmaakte van de bijlagen van de Miljoenennota over fiscale regelingen. Dat is inmiddels wel het geval.	
Transitie en flankerend beleid	
- Bedrijven geven aan dat verhoging van het heffingsplafond van de BoL hun investeringsruimte beperkt. Geleidelijke ophoging van het heffingsplafond naar 25.000 m³/jaar in 2026 (bij de huidige grondslag) gevolgd door verdere ophoging (afbouwpad met versmalling grondslag) per 2028 en uiteindelijk afschaffing in 2030 geeft bedrijven meer ruimte om, zo mogelijk, waterbesparende maatregelen te treffen. Waterbedrijven geven aan dat dit uitvoerbaar is. - Extra beprijzing van watergebruik leidt slechts beperkt tot waterbesparing. Vanuit het perspectief van waterbesparing is te overwegen om via andere routes extra geld beschikbaar te stellen om bewustwording te vergroten en huishoudens en bedrijven te laten investeren in waterbesparende maatregelen. - Op dit moment bestaan geen doelmatige regelingen waarmee flankerend beleid aan de uitgavenkant direct kan worden vormgegeven. Wel is vorig jaar het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing naar de Kamer gestuurd waarin verschillende suggesties voor besparingsinvesteringen worden gedaan. Hier dient nader onderzoek naar gedaan te worden. Het kan bij een flankerende maatregel aan de uitgavenkant een overweging zijn om waterbesparende maatregelen bij mkb en grootverbruikers (>50.000 m³/jaar) nader te stimuleren.	
Effecten	
Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- Als gekozen wordt het heffingsplafond te verhogen en vervolgens af te schaffen in combinatie met versmalling van de grondslag, heeft dit gevolgen voor voornamelijk bedrijven en instellingen die meer dan 300 m³ water per jaar verbruiken en afhankelijk zijn van water van de hoogste kwaliteit, bijvoorbeeld in de levensmiddelenindustrie.[134] Voor deze groep is

[129] *In Fiscale Beleids- en uitvoeringsagenda 2025 is het voornemen opgenomen om het heffingsplafond per 2026 af te bouwen en af te schaffen in 2027.*
[130] *Bezien moet nog worden welke uitvoerbare en beleidsmatig wenselijke definitie gegeven kan worden.*
[131] *Dit artikel regelt dat leveringen via afzonderlijke distributienetten door leveranciers die leveren aan minder dan 1.000 aansluitingen onbelast blijven*
[132] *Ten tijde van de invoering van de BoL is besloten de fiscale vergroening voor huishoudens te realiseren via onder meer een verschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar de nieuwe BoL. Voor bedrijven is de fiscale vergroening toen via andere maatregelen vormgegeven.*
[133] *Verkenning beprijzen watergebruik van Witteveen+Bos (2024). Uit het onderzoek komt naar voren dat de prijselasticiteit van de vraag naar water beperkt is. Dat betekent dat tegenover een prijsverhoging van water een beperkte afname van de vraag naar water is te verwachten.*
[134] *Het gemiddelde huishouden zit met zijn waterverbruik op ongeveer de helft van het huidige heffingsplafond van 300 kuub/jaar.*

<table>
<tr><td></td><td>dit een lastenverzwarende maatregel. Bij het huidige tarief zal dit effect per liter beperkt zijn, maar kan het op het totale waterverbruik een hogere last betekenen.
- De maximale lastenstijging voor grootverbruikers van drinkwater bij een ophoging van het heffingsplafond naar respectievelijk 10.000 m³, 15.000 m³, 25.000 m³, 50.000 m³ of 120.000 m³ per jaar bedraagt ongeveer € 4.100, € 6.200, € 10.500, € 21.100 en € 50.900 per jaar per afnemer.[135]
- Afschaffen van het heffingsplafond zal bij grootverbruikers die meer dan 120.000 m³ drinkwaterwater per jaar verbruiken (de 1% grootste drinkwatergebruikers) leiden tot een lastenstijging van gemiddeld € 159.100 per jaar per afnemer.</td></tr>
<tr><td>Begroting</td><td>Zodra het heffingsplafond is afgeschaft, levert deze maatregel structureel € 90 mln. per jaar op. In onderstaande tabel is een uitfasering van het heffingsplafond in stappen opgenomen. Dit geeft bedrijven tijd te investeren in waterbesparing zodat zij een lastenstijging kunnen voorkomen. Mogelijke tussenstappen zijn ophoging van het heffingsplafond tot 25.000 m^3 in 2026 en ophoging tot 50.000 m^3 in 2028, gevolgd door afschaffing in 2030.

<table>
<tr><td>Prijspeil 2025, mln. euro’s</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td><td>Struc in</td></tr>
<tr><td>Stapsgewijze verhoging en afschaffing heffingsplafond</td><td>55</td><td>55</td><td>66</td><td>66</td><td>90</td><td>2030</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Doenvermogen en administratieve lasten</td><td>- Er zijn geen gevolgen voor het doenvermogen van burgers en bedrijven omdat de waterleveranciers de BoL factureren en afdragen.
- De leveranciers van leidingwater, die belastingplichtig zijn voor de BoL, zullen in hun factureringssystemen de plafondhoogte moeten wijzigen.
- Het is nog onduidelijk wat de effecten precies gaan zijn voor leveranciers tav de zogenoemde “clusteringvraagstukken”[136].
- Afschaffing van art. 14 lid 2 Wbm in combinatie met versmalling van de grondslag naar water van (bijna) drinkwaterkwaliteit houdt het aantal belastingplichtigen beperkt. Daarbij is het wel van belang dat water van (bijna) drinkwaterkwaliteit goed is af te bakenen. Afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving (afbakening water van (bijna) drinkwaterkwaliteit) zouden specifieke kleine leveranciers belastingplichtig kunnen worden. Echter zou voor deze specifieke groep een vrijstelling denkbaar zijn op basis van de Europese drinkwaterrichtlijn.</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>- Ophoging en afschaffing van het heffingsplafond zijn uitvoerbaar voor Belastingdienst en waterbedrijven per 2026. Grondslagversmalling en afschaffing van art. 14 lid 2 Wbm zijn naar verwachting uitvoerbaar per 2027. Een formele uitvoeringstoets moet nog worden uitgevoerd.
- Voor het teruggaafverzoek meerdere leveranciers op één aansluiting is een beperkte aanpassing nodig in de ondersteunende IV. Deze wijzigingen kunnen meelopen in de jaaraanpassingen. Er zijn geen personele gevolgen.</td></tr>
</table>

[135] *Gegeven het huidige tarief in de BoL van € 0,425. De gekozen maatvoeringen zijn overgenomen van het rapport Verkenning beprijzen watergebruik van Witteveen+Bos (2024). De plafondhoogtes 10.000, 15.000 en 25.000 m^3 komen daarbij grosso modo overeen met het gemiddelde van het eerste, resp. tweede, resp. derde kwartiel van leidingwaterverbruik door zakelijke gebruikers.*

[136] *Clustering komt op twee manieren voor: 1. Als een waterbedrijf levert aan een terrein, waarop achter de wateraansluiting meerdere WOZ objecten water doorgeleverd krijgen, dan moet het waterbedrijf de Bol berekenen per WOZ object, dus ook het heffingsplafond toepassen per WOZ object De Bol wordt hierdoor hoger. 2. Waterverbruikers kunnen bij hun waterleverancier een verzoek doen tot clustering als zij op hetzelfde WOZ-object via meerdere aansluitingen leidingwater geleverd krijgen, of als zij op meerdere bij elkaar horende WOZ-objecten leidingwater geleverd krijgen. Clustering zorgt er dan voor dat het verbruik wordt opgeteld en niet over elke aansluiting verbruik tot aan het heffingsplafond belast. De BoL wordt hierdoor lager.*