Centraal Planbureau

Verzamelnotitie certificering budgettaire ramingen najaar 2026

Deze publicatie certificeert de budgettaire ramingen van verschillende fiscale beleidsmaatregelen die in het pakket Belastingplan 2027 zijn aangekondigd, maar die nog niet gecertificeerd waren. Daarnaast zijn ook maatregelen uit de 2e nota van wijziging opgenomen. Op 3 november heeft het kabinet verdere wijzigingen aan het Belastingplan 2027 en omtrent box 3 aangekondigd. Het CPB heeft deze besluitvorming nog niet kunnen verwerken en verwacht de certificering hiervan niet vóór 12 november af te kunnen ronden.

In totaal zijn vier fiscale maatregelen aan een uitvoerige toetsing onderworpen. Deze maatregelen hebben een beoordeling gekregen vanwege een geraamd budgettair effect van ten minste 50 mln euro, grote gedragseffecten en/of een sterk onzekere grondslag. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de beoordeelde maatregelen redelijk en neutraal.

CPB - november 2026

Samenvatting en conclusies

Deze publicatie certificeert de budgettaire ramingen van verschillende fiscale beleidsmaatregelen die in het pakket Belastingplan 2027 zijn aangekondigd, maar die nog niet gecertificeerd waren. Daarnaast zijn ook maatregelen uit de 2e nota van wijziging opgenomen. De certificering betreft de beoordeling van fiscale maatregelen die worden ingevoerd via nieuwe wetgeving en beleidsbesluiten.

De aanpassingen aan het Belastingplan 2027 en rond box 3 die het kabinet op 3 november heeft aangekondigd, zijn nog niet door het CPB gecertificeerd.[1] De redenen hiervoor zijn de zeer late afronding van de besluitvorming en dat het CPB nog niet voor alle budgettaire reeksen een toelichting heeft ontvangen. Het CPB publiceert een aanvullend certificeringsdocument zodra de toetsing van deze ramingen is afgerond. Naar verwachting zal dat mede vanwege de complexiteit van de raming niet vóór de stemming over het Belastingplan 2027 in de Tweede Kamer op 12 november 2026 zijn.

In totaal zijn vier fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen. De getoetste maatregelen hebben een budgettair effect van minimaal 50 mln euro, een sterk onzekere grondslag en/of grote gedragseffecten. Het CPB acht de budgettaire effecten van de beoordeelde ramingen redelijk en neutraal. Bij iedere budgettaire raming geeft het CPB een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor enkele specifieke ramingen toegelicht.

[1] Aanpassingen Belastingplan en box 3 | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

1 Inleiding

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het Centraal Planbureau (CPB) toetst of de ramingen neutraal en redelijk zijn.[2] Het CPB geeft daarbij aan wat de bijbehorende mate van onzekerheid is. Een raming kwalificeert als redelijk wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term neutraal houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de bijlage.

Het CPB certificeert in principe zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard worden voor elke maatregel de beleidsmatige lasten gepresenteerd, die van belang zijn voor besluitvorming over het inkomstenkader.[3] In de budgettaire ramingen wordt rekening gehouden met eerste-ordegedragseffecten, maar niet met macro-economische doorwerking.[4]

In deze publicatie certificeert het CPB budgettaire ramingen van een deel van de fiscale beleidsmaatregelen door het ministerie van Financiën, zoals opgenomen in het Belastingplan 2027 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2027. Het CPB geeft een uitvoerige beoordeling van maatregelen met een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag.[5] Daarbij wordt ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en ingeschatte gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft daarbij per budgettaire raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

Conform de aanbevelingen uit de evaluatie van de certificeringen van fiscale maatregelen[6] beschouwt het CPB niet alle maatregelen uit het Belastingplan 2027 en overige wetsvoorstellen. In deze certificeringsronde heeft het CPB ervoor gekozen om steekproefsgewijs maatregelen die een beperkte budgettaire omvang hebben (minder dan 50 mln), geen grote gedragseffecten teweegbrengen en geen grote onderliggende budgettaire verschuivingen kennen, te beschouwen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van fiscale maatregelen die buiten beschouwing gelaten zijn, omdat deze zich niet in de steekproef bevinden.

Tabel 1.1 Overzicht niet-beschouwde maatregelen

Maatregel
Overige maatregelen
Beleidsbesluit fiscale behandeling van DRV-uitkeringen

[2] De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 (link).
[3] Het kaderrelevante budgettaire effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Om meer inzicht te bieden in budgettaire gevolgen op korte termijn, worden de bedragen bij afwijking ook volgens de kas- of transdefinitie vermeld.
[4] Zie voor een nadere toelichting de gezamenlijke publicatie van het CPB en het ministerie van Financiën: Gedragseffecten belastingmaatregelen, CPB, 2026 (link)
[5] Ramingen waarbij sprake lijkt van grote onzekerheid vanwege gedragseffecten of grote onderliggende verschuivingen kwalificeren voor een uitgebreide toetsing, omdat een raming van maximaal 50 mln euro in dat geval geen garantie is voor een relatief beperkt budgettair effect. Uitgebreide beoordeling is ook gewenst als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement.
[6] Evaluatie certificering ramingen fiscale maatregelen, CPB Notitie, 2021 (link).

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. In totaal krijgen twee maatregelen het onzekerheidsoordeel 'hoog', één het oordeel 'gemiddeld' en één maatregel het oordeel 'laag'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Maatregel	Geraamd budgettair effect								Onzekerheid
	mln euro (a), (b)								
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Struc.	
Belastingplan 2027									
Aanpassingen koopkrachtpakket BP2027									
a) Terugdraaien bevriezen aanvangspunt toptarief in 2027	0	-750	-750	-750	-750	-750	-750	-750	
b) Beperkter verhogen arbeidskorting	0	314	314	314	314	314	314	314	Laag
c) Bevriezen aanvangspunt toptarief in 2028	0	0	482	482	482	482	482	482	
Niet afschaffen CO2-heffing glastuinbouw	0	61	0	0	0	0	0	0	n.v.t.
Incidentele verlaging verlaagd tarief glastuinbouw	0	-51	0	0	0	0	0	0	Gemiddeld
Aanpassen afvalstoffenbelasting en CO2-heffing afvalverbrandingsinstallaties (c)	0	-11	-200	-207	-118	-57	-5	-69	Hoog
Afschaffen bosbouwvrijstelling (d)	0	0	0	34	34	34	34	35	Hoog

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend
(b) Bedragen hebben betrekking op de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo).
(c) Structureel vanaf 2040
(d) Structureel vanaf 2068

Hieronder wordt de certificering toegelicht van de budgettaire ramingen met het onzekerheidsoordeel 'hoog', of met een budgettair effect van boven de 1 mld euro. Verdere toelichtingen van de raming van fiscale maatregelen die opgesteld zijn door het ministerie van Financiën bevinden zich als bijlage bij de wetsvoorstellen.

Aanpassingen koopkrachtpakket Belastingplan 2027

In de tweede nota van wijziging Belastingplan 2027 is een drietal maatregelen opgenomen met betrekking tot box 1 van de inkomstenbelasting. In 2027 wordt het aanvangspunt toptarief verhoogd met 2.152 euro, waarmee de eerdere bevriezing op het niveau van 2026 wordt teruggedraaid. In 2028 wordt het aanvangspunt vervolgens bevroren op het nieuwe niveau van 2027. De arbeidskorting wordt op alle knikpunten verhoogd met 133 euro in plaats van met 173 euro zoals eerder voorgenomen. De tabel toont de budgettaire gevolgen ten opzichte van het basispad waarin eerdere maatregelen uit het Belastingplan 2027 in box 1 van de inkomstenbelasting ook zijn verwerkt.[7]

Het CPB beoordeelt deze raming als neutraal en redelijk, met een lage onzekerheid. De maatregelen zijn geraamd op basis van de MEV 2027 en doorgerekend met Mimosi, het CPB-microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. Het model vereist weinig aannames over parameters en maakt de simulaties op basis van administratieve data van hoge kwaliteit, waardoor er weinig onzekerheid in het model of de data zit.

Niet afschaffen CO2-heffing glastuinbouw

De CO2-heffing glastuinbouw zou oorspronkelijk per 2027 worden afgeschaft. Dit wordt een jaar uitgesteld. De maatregel was voor intrekking nog niet omgezet in wetgeving. Het effect van terugtrekking is daarom niet opnieuw geraamd, maar de eerder geboekte derving is opgehoogd naar prijspeil 2026 en teruggeboekt. Het CPB heeft deze maatregel niet beoordeeld.

Aanpassen afvalstoffenbelasting (ASB) en CO2-heffing afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)

Deze maatregel past het afvalpakket uit het Belastingplan 2026 op drie punten aan. Allereerst wordt het tarief van de ASB structureel verlaagd naar maximaal 81 euro in 2030. Daarnaast groeit het tarief van de CO2-heffing vertraagd in naar 304 euro per ton CO2 in 2035 in plaats van in 2030. Tot slot wordt de afbouw van de AVI-correctiefactor vertraagd naar 0 Mton in 2035 in plaats van 0 Mton in 2033. Door deze laatste maatregel hebben AVI's meer dispensatierechten tot 2035.

De raming maakt gebruik van gegevens van Rijkswaterstaat, de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en een impactstudie van onderzoeksbureau Trinomics. De hoeveelheden verbrand en gestort afval in 2023 zijn gebaseerd op het rapport afvalverwerking in Nederland van Rijkswaterstaat. De hoeveelheid CO2-uitstoot bij AVI's is gebaseerd op gegevens van de NEa. De ontwikkeling van de grondslag over de tijd en de grenswaarde voor het gebruik van Carbon Capture en Storage (CCS) technologie, zijn gebaseerd op projecties in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2025 van het PBL. De studie van Trinomics is gebruikt om de invloed op de internationale handel in afval te bepalen. Deze bronnen worden gezien als betrouwbaar.

De maatregelen leiden tot verschillende gedragseffecten. De vertraagde ingroei van het CO2-heffingstarief, de vertraagde afbouw van de AVI-correctiefactor en het verlaagde ASB-tarief leiden tot meer CO2 uitstoot. Er wordt hiervoor gerekend met een prijselasticiteit van -0,2 voor huishoudens en van -0,4 voor bedrijven. Deze elasticiteiten komen uit bestaande literatuur en uitgevoerde evaluaties en zijn daardoor redelijk.

Daarnaast is er een effect op het gebruik van CCS en de import van afval. De maatregelen verlagen de economische last van het verbranden van afval, waardoor de prikkel om CCS toe te passen naar verwachting afneemt en de import van afval stijgt. De raming van het afvalstoffenpakket ASB en CO2-heffing AVI's uit het Belastingplan 2026 is gebruikt om het CCS-gebruik en de import van afval te bepalen. [8] Op basis van deze

[7] Zie Certificering budgettaire ramingen Belastingplan 2027 en overige wetsvoorstellen, CPB, 2026 (link).
[8] De certificering van deze raming is hier te vinden.

raming is berekend hoeveel het gebruik van CCS toeneemt voor elke euro dat de kosten van CO2-uitstoot boven de grenswaarde voor CCS-gebruik uitkomen. Voor de import van afval is gekeken naar de verwachte daling van de import als gevolg van de maatregelen uit het afvalpakket van Belastingplan 2026. Er wordt aangenomen dat de beide effecten lineair ingroeien.

Het CPB beoordeelt de budgettaire raming van de maatregel als redelijk en neutraal, met een hoge onzekerheid. De raming van het CCS-gebruik is sterk afhankelijk van de gebruikte grenswaarde en financiële prikkels die moeilijk precies te bepalen zijn. Het gebruik van CCS werkt sterk door in de budgettaire effecten van deze maatregelen. De invloed van de maatregelen op de importstroom is ook onzeker, maar de invloed hiervan op de budgettaire reeks is minder sterk dan van CCS. Ook de aanname van een lineaire ingroei van CCS en de importstroom voegt enige onzekerheid toe.

Afschaffen bosbouwvrijstelling inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting

Vanaf 1 januari 2029 vervalt de bosbouwvrijstelling. De vrijstelling is bedoeld voor bosbouwbedrijven, maar kan ook gebruikt worden door andere ondernemingen die een bos of bomenrij in beheer hebben en daar voordeel uit halen. De vrijstelling vervalt zowel voor de inkomstenbelasting als de vennootschapsbelasting. Dit gebeurt zonder overgangsrecht.

De raming maakt gebruik van aangiftegegevens van de post 'Bosbouwvrijstelling/Landbouwvrijstelling' van de Belastingdienst en gegevens uit de evaluatie van de bosbouwvrijstelling van SEO Economisch Onderzoek.[9] Op basis van deze gegevens is een inschatting gemaakt van de omvang van de vrijstelling in 2021, die is opgehoogd met de bbp-prijsindex voor de omvang in 2026. Hierbij is een inschatting gemaakt welk deel van de post 'Bosbouwvrijstelling/Landbouwvrijstelling' toe te schrijven is aan de bosbouwvrijstelling. De onderliggende gegevens zijn betrouwbaar, maar het gebrek aan precieze data van de bosbouwvrijstelling maakt de grondslag onzeker.

De vrijstelling geldt voor operationele winsten en incidentele voordelen van ondernemingen.
In de raming is gebruikgemaakt van SBI-codes en inschattingen om het budgettair belang op te delen in operationele winsten en incidentele voordelen. Deze verdeling wordt beoordeeld als redelijk, maar het gebrek aan precieze data en de afhankelijkheid van inschattingen voegen wel onzekerheid toe aan de raming.

De raming houdt rekening met gedragseffecten. Er wordt een gedragseffect van 20% verwacht voor de operationele winsten. Voor de incidentele voordelen worden dezelfde gedragseffecten verondersteld als voor de landbouwvrijstelling: een anticipatie-effect van 90%, een afslag van 35% door gebruik van de doorschuifregeling (DSR) en herinvesteringsreserve (HIR), en een matig gedragseffect van 20%.[10] Deze gedragseffecten zijn redelijk. Bosbouwbedrijven zijn niet tot weinig winstgevend,[11] waardoor een matig gedragseffect voor operationele winsten aannemelijk is. Het uitgaan van de gedragseffecten voor de landbouwvrijstelling bij incidentele voordelen is ook redelijk. De gedragseffecten volgen uit de literatuur.[12]

Het CPB beoordeelt de budgettaire raming van de maatregel als redelijk en neutraal, met een hoge onzekerheid. De gebruikte databronnen zijn betrouwbaar, maar het gebrek aan precieze data van de omvang van de bosbouwvrijstelling en de verhouding tussen operationele winsten en incidentele voordelen maken de raming onzeker.

---

[9] Evaluatie fiscale regelingen bos-, natuur- en cultuurgrond.
[10] Deze gedragseffecten komen uit Gedragseffecten belastingmaatregelen 2026.
[11] Evaluatie fiscale regelingen bos-, natuur- en cultuurgrond.
[12] Visies uit de agrarische praktijk op de landbouwvrijstelling - Research Portal - Wageningen University & Research; Evaluatie landbouwvrijstelling - SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage: Toetsingskader

Het CPB hanteert een toetsingskader voor de certificering van fiscale maatregelen. Eerst wordt bekeken of de raming van fiscale maatregelen in aanmerking komt voor uitgebreide beoordeling. Dat is het geval als het budgettaire effect volgens de raming van het ministerie van Financiën groter is dan 50 mln euro, de belastinggrondslag erg onzeker lijkt, er sprake kan zijn van sterke gedragseffecten, of als de maatregel politiek omstreden is.[13] Van belastingmaatregelen die niet aan deze criteria voldoen, maar (mogelijk) wel budgettaire gevolgen hebben, wordt een steekproef genomen. Maatregelen in de steekproef krijgen dezelfde uitgebreide beoordeling. Maatregelen die buiten de steekproef vallen en technische maatregelen zijn die naar hun aard geen budgettaire gevolgen hebben, worden bij de certificering verder buiten beschouwing gelaten.

Uitvoerige beoordeling

De toetsing begint met een aantal vragen, die uiteindelijk elk met 'ja' dienen te worden beantwoord.

1. Is de huidige stand van zaken duidelijk verwoord?
2. Is de beleidswijziging voldoende toegelicht?
3. Wordt de kwaliteit van de data voldoende toegelicht?
4. Worden de onzekerheden van de raming voldoende toegelicht?
5. Zijn de aannamen voldoende onderbouwd?
6. Volgt de ex-ante budgettaire raming logisch uit de data en de gemaakte aannamen?
7. Worden de aanwezigheid en inhoud van eerste-orde gedragseffecten toegelicht?
8. Is rekening gehouden met (directe) effecten op andere regelingen?

Verder wordt altijd naar de volgende aspecten van een raming gekeken en beoordeeld of de raming daarbij neutraal en redelijk is:

- Is er informatie over de omvang van de **grondslag**? Hoe betrouwbaar is deze informatie?
- Waarop zijn de **aannamen** gebaseerd en zijn deze aannamen redelijk? Komt de raming overeen met de uitkomsten die op basis van CPB-modellen kunnen worden verwacht?
- Zijn de **gedragseffecten** redelijk en in overstemming met wat in de literatuur gebruikelijk is? Als er geen literatuur is, zijn er dan vuistregels af te leiden uit informatie van de uitvoeringspraktijk bij eerdere beleidsveranderingen? Waarop zijn de gedragseffecten gebaseerd?

[13] Deze condities zijn vergelijkbaar met door de OBR gestelde condities.

Onzekerheid

Het Centraal Planbureau geeft een inschatting van de onzekerheid van de raming. Vooralsnog wordt hierbij gebruikgemaakt van het kader dat geboden wordt door The Office for Budget Responsibility (OBR) in het Verenigd Koninkrijk. Zie daarvoor tabel B1 en hier.

Drie aspecten van de raming worden in beschouwing genomen: onzekerheden in de modellering, in de data en in het gedrag. De onzekerheid in het gebruikte model is afhankelijk van de gebruikte aannamen en de eenvoud waarmee een basispad en een variant berekend kunnen worden. Dataonzekerheden hangen samen met de hoeveelheid beschikbare relevante gegevens en de betrouwbaarheid van de bron. Onzekerheid kan ook voortkomen uit gedrag, wanneer er grote gedragseffecten te verwachten zijn en deze effecten moeilijk in te schatten zijn.

Tabel B1 Beoordelingscriteria onzekerheid

Beoordeling	Model	Data	Gedrag
Zeer hoog	Zeer moeilijk te modelleren Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Zeer weinig data Slechte kwaliteit	Geen informatie over potentieel gedrag
Hoog	Zeer moeilijk te modelleren Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Weinig data Veel van slechte kwaliteit	Gedrag is volatiel of sterk afhankelijk van factoren buiten het belastingstelsel
Gemiddeld-hoog	Moeilijk te modelleren Aanmaken basispad beperkt mogelijk Gevoelig voor aannamen	Niet systematisch verzamelde data Lastig te beoordelen externe bron Aannamen kunnen niet gemakkelijk worden gecheckt	Gedrag is moeilijk voorspelbaar
Gemiddeld	Enigszins moeilijk te modelleren Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Incomplete data Hoogwaardige externe bron Verifieerbare aannamen	Aanzienlijke gedragsreacties of afhankelijk van factoren buiten belastingstelsel
Gemiddeld-laag	Modelleren is eenvoudig Aantal gevoelige aannamen	Hoge datakwaliteit	Gedrag is redelijk voorspelbaar
Laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Stabiele en voorspelbare gedragseffecten

	Nieuwe parameters voor bestaand beleid Weinig of geen gevoelige aannamen	
Relevantie		[hoog – gemiddeld – laag]
Totale beoordeling		[hoog – gemiddeld – laag]

Voor elk van deze onzekerheidsaspecten zal de relevantie per raming variëren. De een-na-laatste rij beschrijft de relevantie van ieder aspect voor de desbetreffende raming. De laatste rij geeft een totaaloordeel over de raming op basis van de voorgaande afwegingen.