

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Directie Algemene Fiscale Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2025-0000182544

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

1. Kamerbrief aan TK
2. Ambtelijk rapport
3. Vervolgonderzoeken
fiscale regelingen

Datum 2 juli 2025
Betreft Aanbieden ambtelijk rapport "Kansen voor lagere
tarieven en beter beleid - Aanpak fiscale regelingen voor
een eenvoudiger en beter belastingstelsel"

Geachte voorzitter,

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de kamerbrief 'Aanbieden ambtelijk
rapport "Kansen voor lagere tarieven en beter beleid – Aanpak fiscale regelingen
voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel" en bijlagen die ik zojuist aan de
Tweede Kamer heb gestuurd.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

T. van Oostenbruggen

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directie Algemene Fiscale Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2025-0000181369

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
Ambtelijk rapport
Vervolgonderzoeken

Datum 30 juni 2025
Betreft Aanbieden ambtelijk rapport "Kansen voor lagere
tarieven en beter beleid - Aanpak fiscale regelingen voor
een eenvoudiger en beter belastingstelsel"

Geachte voorzitter,

Hierbij ontvangt u het ambtelijk rapport "Kansen voor lagere tarieven en beter beleid – Aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel". Ook ontvangt u vier onderzoeken die in het kader van deze aanpak zijn uitgevoerd.

Het betreft een ambtelijk rapport met mogelijke beleidsopties voor fiscale regelingen. Aanpassingen aan deze regelingen kunnen ook negatieve maatschappelijke effecten hebben die politieke weging vragen. Deze politieke weging heeft vanwege het ambtelijke karakter van dit rapport niet plaatsgevonden.

Met deze brief doe ik de toezegging af uit de kabinetsreactie van 17 oktober 2024¹, om beleidsopties uit te werken voor negatief beoordeelde fiscale regelingen en dit in het voorjaar met uw Kamer te delen. Met deze brief kom ik ook tegemoet aan de motie Inge Van Dijk c.s.² over de uitwerking van beleidsopties voor ondernemersregelingen en het lage Vpb tarief.

Over dit ambtelijke rapport heeft zoals hierboven ook aangegeven geen politieke besluitvorming plaatsgevonden. Een eventuele reactie op het ambtelijke rapport is aan een volgend kabinet.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

T. van Oostenbruggen

¹ Kamerstukken II, 2024-2025, 32 140, nr. 210

² Kamerstukken II, 2024-2025, 31 066, nr. 1491

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Ons kenmerk
2025-0000181369



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.

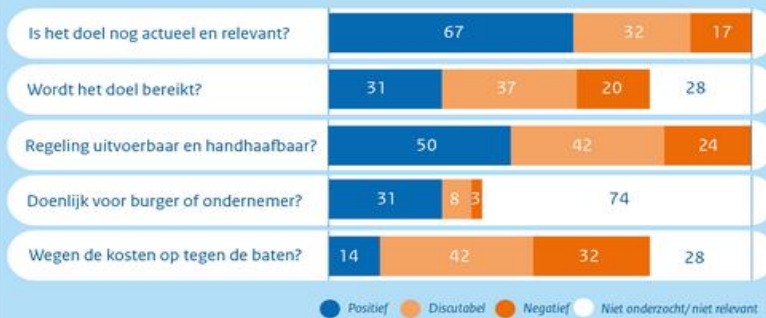
Overheidsfinanciën 2025:



Wat kosten fiscale regelingen de schatkist?



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 handhavingproblemen)

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 1/5^e 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 gelijk 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 gericht 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 gericht 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 2025¹, 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

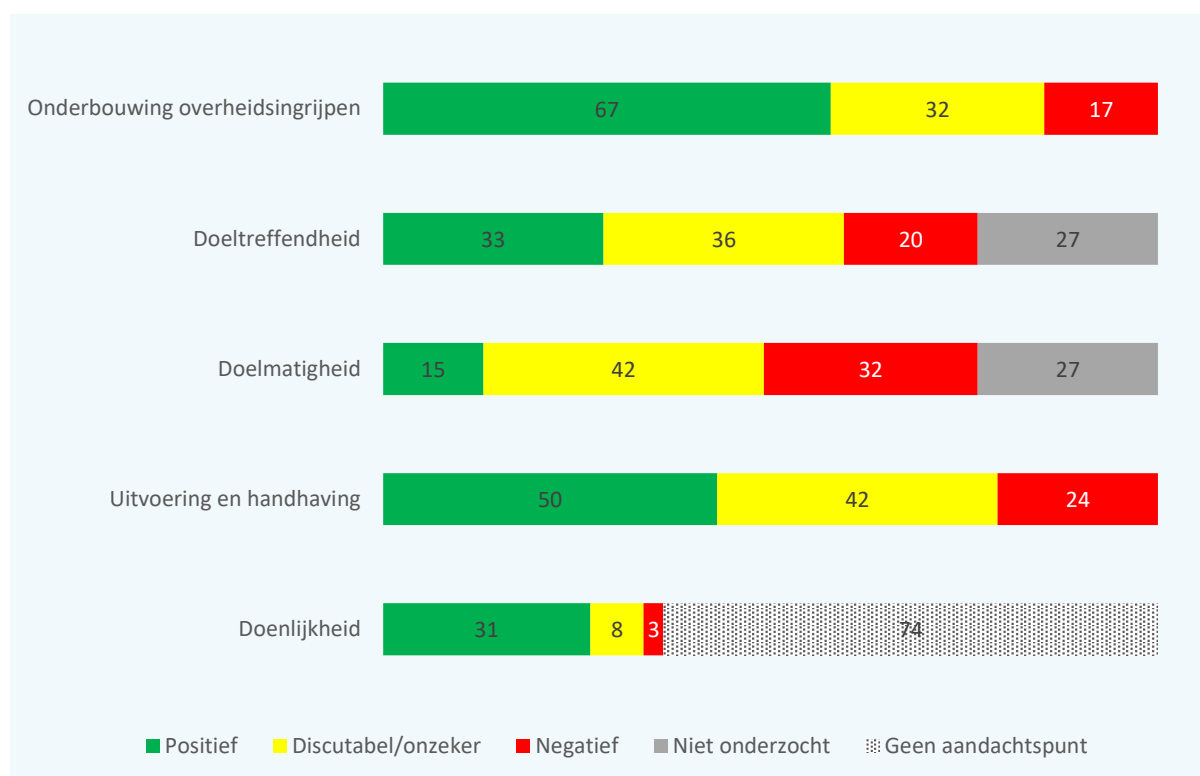
van de Belastingdienst moeten over de breedte van hun vakgebied het overzicht van het complete speelveld proberen te bewaren. Elke uitzondering kan tot vraagstukken leiden over de precieze toepassing en reikwijdte daarvan in de praktijk. Een gedetailleerder stelsel vergroot de kans op het ontbreken van contra-informatie, vergroot de conflictgevoeligheid en noodzaakt 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 2023² 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 Beoordeling 116 fiscale regelingen per criterium³



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, gericht aantal uitzonderingen in de motorrijtuigenbelasting en verlaging van de zelfstandigenaftrek⁴. 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 stelselhervormingen⁵. 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: Hoofdstuk 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 gericht 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 uitmaken 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 meewerkaf trek (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 voorgevulde 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 gericht 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 <i>Drie (sub-)beleidsrichtingen met verschillende accenten voor meer gelijke (top)tarieven voor werknemers, ib-ondernemers en dga's:</i> 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 gericht kunnen bereiken	Afbouwen en afschaffen van regelingen Versoberen en verbeteren van regelingen

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

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.

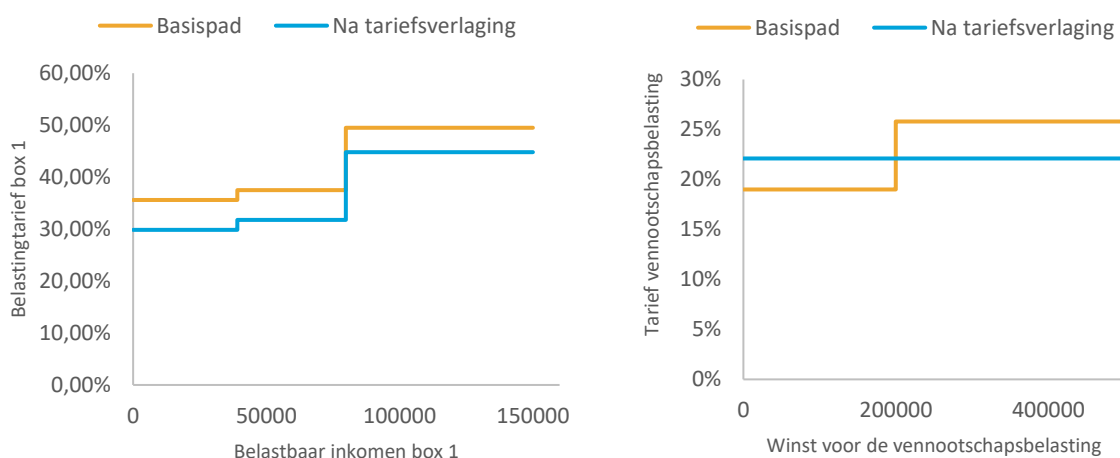
De fiscale regelingen waar veel winst te behalen is, zijn vaak maatschappelijk en politiek beladen. Wat al snel opvalt is dat een aantal regelingen die bijzonder complex of ongericht zijn juist ook het lastigst zijn om aan te passen door veel maatschappelijke en/of politieke discussie daarover. Denk 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 lastenverlichting⁶. 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).

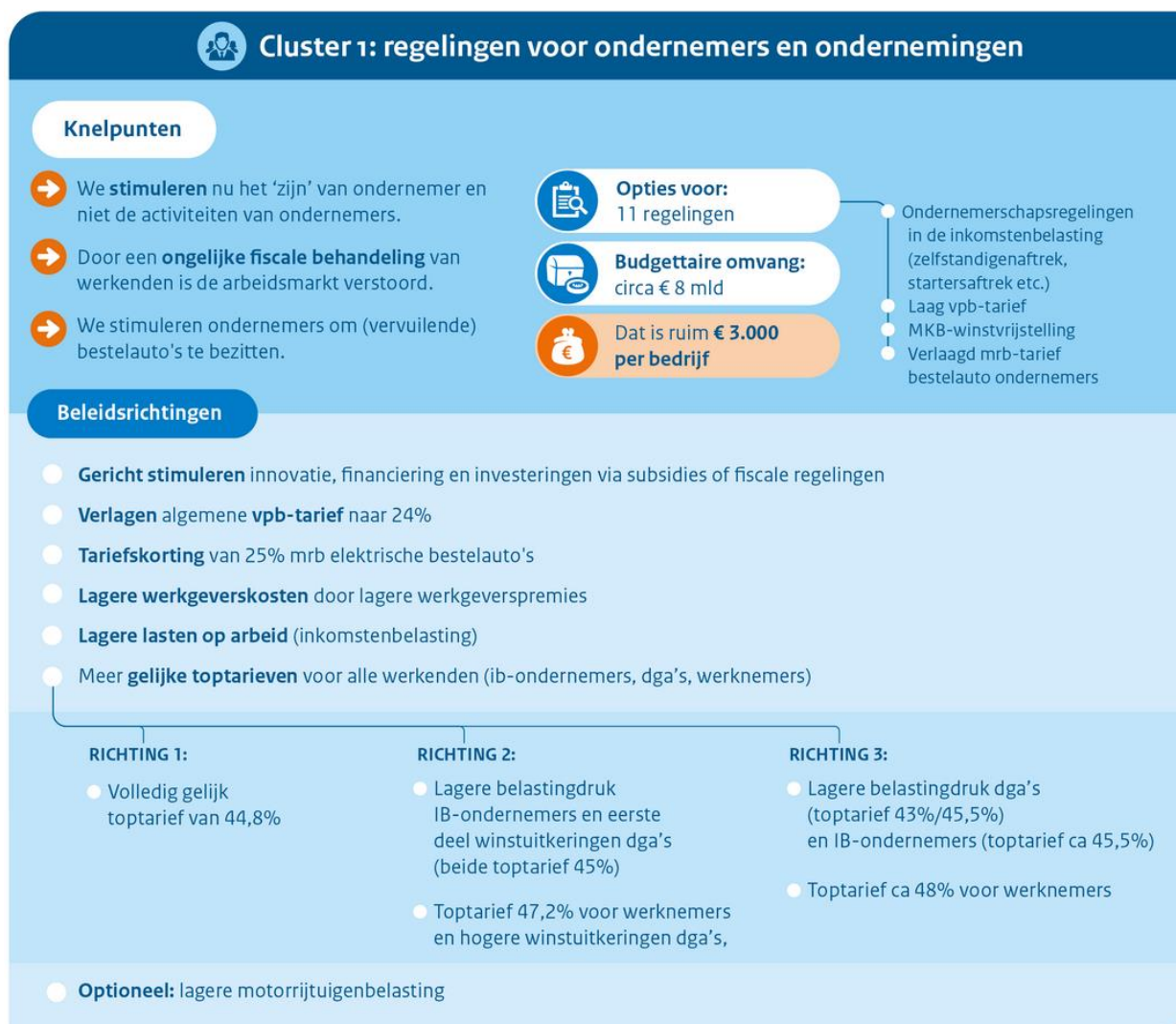
⁶ Voor de berekeningen is de aanname gedaan dat van de totale opbrengst van 35 miljard euro 29 miljard teruggaat naar de inkomstenbelasting en 6 miljard naar de vpb. Dit is gebaseerd op de beleidsrichtingen, waarbij de terugsluis voornamelijk gericht is op de inkomstenbelasting.

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 ondernemerschapregelingen 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 ondernemerschapregelingen zorgen voor een fiscaal verschillende behandeling van werkenden, wat een verstoring 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 gelijk te belastingen, één Vpb-tarief van 24% te hanteren en lagere lasten op arbeid (voor werkgevers en werknemers) te realiseren. Daarnaast zijn een verschuiving naar gericht 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 evaluaties⁸ 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 tijdspad 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 gericht 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 ondernemersregelingen 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-premie¹⁷, 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 CO₂-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.

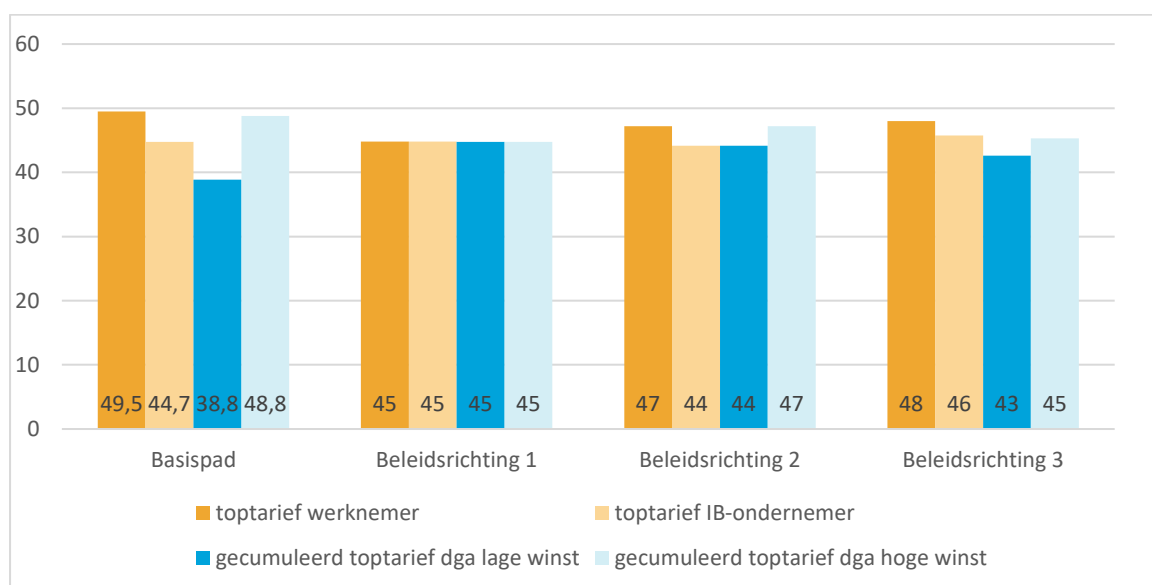
¹⁷ De premie die werkgevers betalen ten behoeve van het Arbeidsongeschiktheidsfonds.

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 dichterbij 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 dichterbij 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 beleidsrichtingen¹⁹



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 terbeschikkingstelling (nu 12,0%) wordt in deze varianten gelijkgeschakeld aan de mkb-winstvrijstelling.

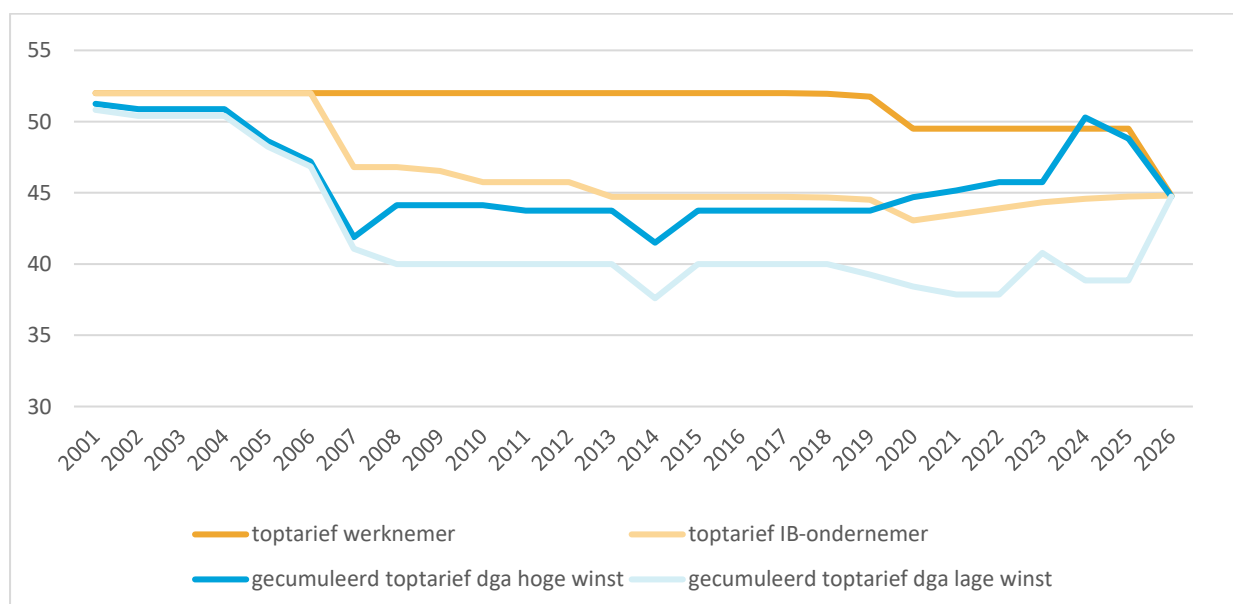
	Basispad	Beleidsrichting 1	Beleidsrichting 2	Beleidsrichting 3
MRB bestelauto	Generieke korting	Korting van 25% voor EV	Korting van 25% voor EV	Korting van 25% voor EV
Optioneel: Verlaging MRB-tarieven**	nvt	-12%	-12%	-12% ²¹

* 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 Werk²². 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*



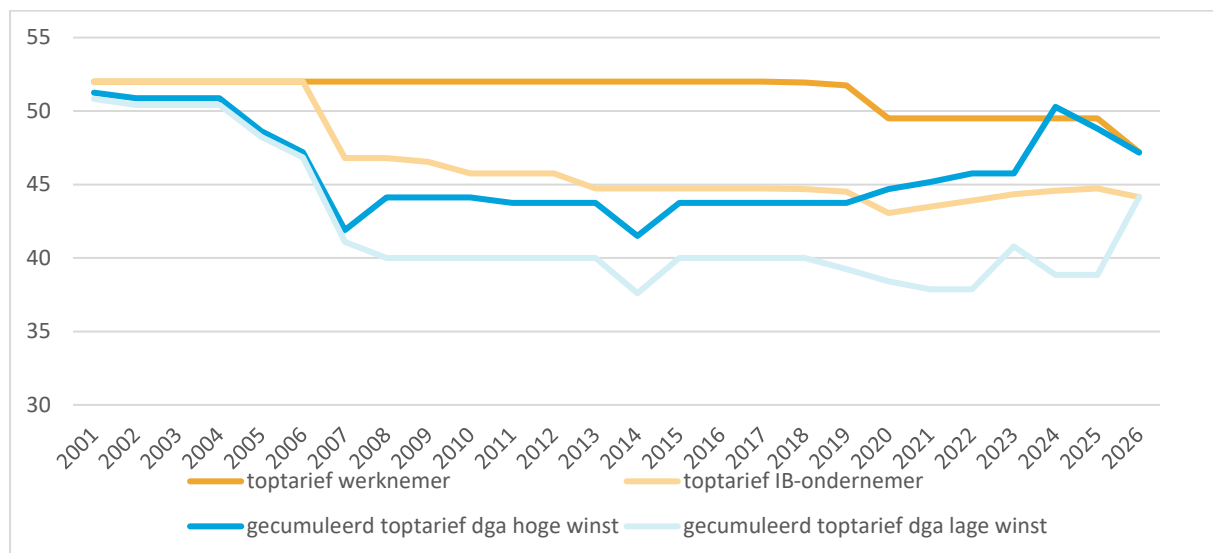
²¹ Op basis van de structurele opbrengst van de afschaffing van het verlaagde MRB tarief op bestelauto's van ondernemers.

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*

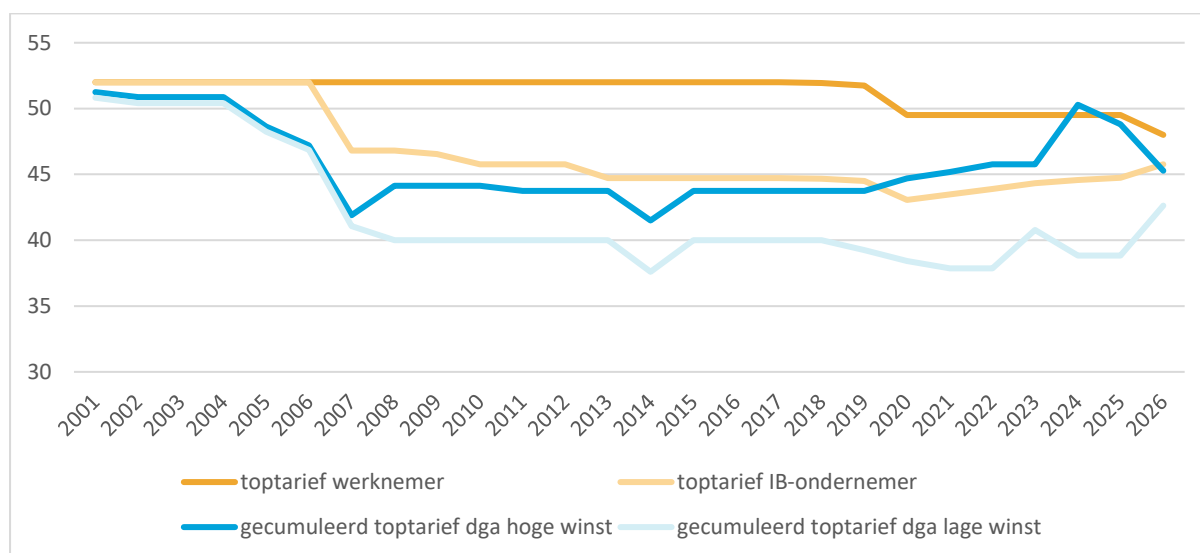


* Voor dga's laten we standaard de combinaties laag tarief vpb + hoog tarief box 2 en hoog tarief vpb + hoog tarief box 2 zien. In dit figuur is het lage vpb-tarief gecombineerd met het lage tarief in box 2 ("dga lage winst").

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 verminderen²⁴. 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 huishoudens²⁵.

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 gezien 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 bedoeld 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, stukadoeren, 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, stukadoeren 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 belastinggrondslag is waarvoor één tarief geldt²⁷. 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 (mediaan³⁰) in elk inkomensdeciël (groep van 10%) een uniformering nauwelijks effect heeft op de belastingdruk, maar dat er wel een grote spreiding is tussen huishoudens binnen het inkomensdeciël vanwege verschillende uitgavenpatronen. Deze spreiding is met name groot bij de lagere inkomensdeciëlen. 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 terugsluis mogelijkheden (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 inkomensafhankelijk 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 diensten³², 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 SEO³⁴ 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 afnemen³⁵.

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 2019³⁸ 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 2019⁴⁰. 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 regeling⁴¹ 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 hypotheek⁴². 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%.

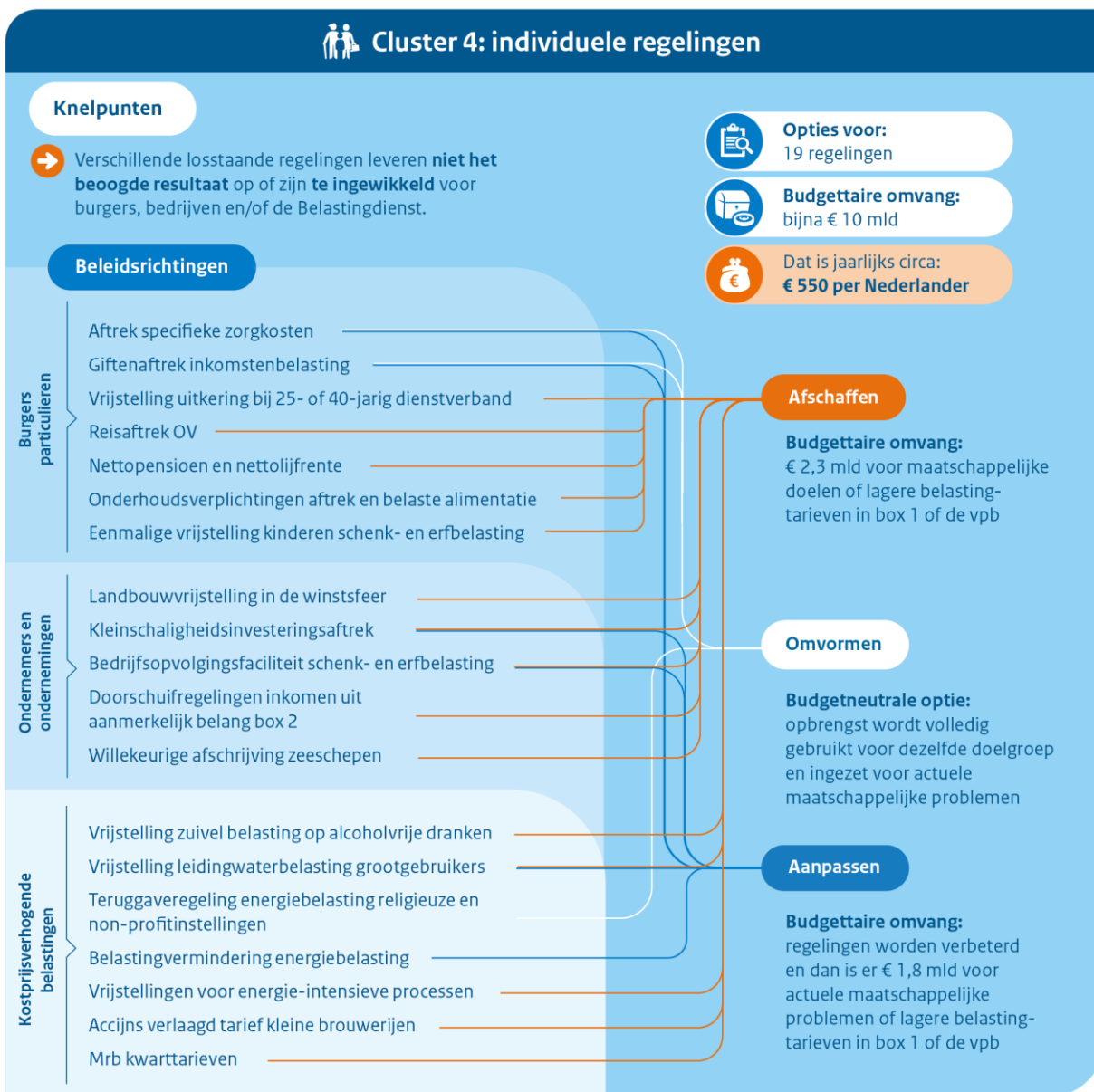
de eerste en tweede schijf van de inkomstenbelasting voor het mediane huishouden met 0,1% beperkt zijn.⁴⁴ Onderliggend is er sprake van herverdeling van inkomen van woningbezitters naar huurders.

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 huishoudens 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 hypotheeklen waardoor deze hypotheeklen in 30 jaar afgebouwd moeten worden als men gebruik wil maken van de hypotheekrenteaftrek. Hierdoor kan per 2043 gesteld worden dat alle aflossingsvrije hypotheeklen 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 hypotheeklen 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 hypotheeklen, 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 gezien. 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 diensttijd-vrijstelling 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 specifiek 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			
Landbouwwijziging in de winstfeer	✓		
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	✓	✓	
Schenk- en erfbelasting Bedrijfsopvolgingsfaciliteit	✓	✓	
Doorschuiifregelingen 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 beleids optie 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 beleids opties 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.

Landbouvvrijstelling

De landbouvvrijstelling 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 landbouvvrijstelling is in 2024 geëvalueerd⁴⁸. In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de landbouvvrijstelling 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 begrenzings 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 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 landbouvvrijstelling - 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.

versoering 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 sojadrink in de verbruiksbelasting alcoholvrije dranken.

Op dit moment zijn zuivel- en sojadrinken 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 gebruiker 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 gericht 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, gericht 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 uitgewerkt⁵⁴. Dat is ook het geval als er op voorhand geen beleidsopties in beeld waren die tot verbetering leiden⁵⁵. 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	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Complexiteit uitvoering	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen	Budgettair belang
Ondernemerschap en ondernemingen						
Laag vpb-tarief						3032
MRB Verlaagd tarief bestelauto ondernemers						1256
Meewerkaf trek						7
Startersaf trek						126
Zelfstandigenaf trek						739
Stakingsaf trek						19
Startersaf trek 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, stukadoors 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						
Landbouvvrijstelling in de winstfeer						2157
Aftrek specifieke zorgkosten						309
Giftenaftrek inkomstenbelasting						487
Schenk- en erfbelasting						709
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit						
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
Teruggaveregelung 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 kleurscores 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 budgetair 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
OVV Verlaagd tarief woning niet-starters						4595
Arbeidsongeschiktheidsverzekering fiscale faciliteiten						157
OVV 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
OVV Vrijstelling cultuurgrond						279
OVV 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.

	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Uitvoering en handhaving	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen	Budgettair belang
Overige regelingen						
OVV Vrijstelling stedelijke herstructurering						-
OVV Vrijstelling Bureau Beheer Landbouwgronden						-
OVV Vrijstelling inrichting landelijk gebied						-
OVV 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

	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Uitvoering en handhaving	Doenlijkheid	Onderbouwing overheidsingrijpen	Budgettair belang
Overige regelingen						
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%	-	-	-	-	-	2026
	2.981	2.981	2.981	2.981	2.981	
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
Totaal⁶¹	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%	-	-	-	-	-	2026
	2.981	2.981	2.981	2.981	2.981	
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%	-	-	-	-	-	2026
	2.981	2.981	2.981	2.981	2.981	
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
Diensttijd-vrijstelling	-	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
Reisaf trek 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 beleid¹						
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 budgettaire 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
Opstarttarief 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 (diensttijd-vrijstelling)	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 sojadrink in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken	160
Heffingsplafond belasting op leidingwater	163

Regelingen voor ondernemers- en ondernemingen

Opstarttarief Vpb (het lage Vpb-tarief)					
Thema		Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen			
Omschrijving van de maatregel					
- Het afschaffen van het opstarttarief 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 opstarttarief 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 opstarttarief beperkt doeltreffend, omdat het maar een deel van het mkb bereikt. - Het opstarttarief 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 opstarttarief draagt niet bij aan een heffing naar draagkracht van huishoudens. - Daarnaast lokt het opstarttarief 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> .

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- 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 opstarttarief. - Het opstarttarief 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 opstarttarief 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.														
Begroting	- 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.		2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in 2026	Uniform Vpb-tarief 24%	0	0	0	0	0	0
	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in 2026									
Uniform Vpb-tarief 24%	0	0	0	0	0	0									
Doenvermogen en administratieve lasten	- Er vervalt een fiscale regeling. - Er valt hiermee een variabele weg die de totale belastingdruk (van een directeur-groootaandeelhouder) bepaalt. - Het stelsel wordt daarmee doenlijker.														
Uitvoeringsaspecten	- 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).														

Ondernemersregelingen

Thema Fiscale regelingen gericht op ondernemerschap en ondernemingen

Omschrijving van de maatregel

- De inkomstenbelasting (IB) kent verscheidene ondernemerschapregelingen 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 directeurs-grotoaandeelhouders (dga's) (met hun bv) beter te bewerkstelligen, kunnen de ondernemerschapregelingen (uitgezonderd de aftrek speur- en ontwikkelingswerk) deels en/of gefaseerd worden afgeschaft, bijvoorbeeld in vier jaar.
- De maatregelen in dit fiche betreffen:
 - o afschaffen zelfstandigenaftrek (ZA);
 - o afschaffen startersaftrek;
 - o afschaffen startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (SAO);
 - o afschaffen willekeurige afschrijving starters;
 - o afschaffen meewerkaftrek⁶⁵;
 - o afschaffen stakingsaftrek;⁶⁶
 - o aanpassen aftrek speur- en ontwikkelingswerk (S&O-aftrek);
 - o 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 geschrappt. 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:
 - o 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.
 - o 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.
 - o 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) <table><tr><th></th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>Struc</th><th>Struc in.</th></tr><tr><td>Afschaffen ZA</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>309</td><td>309</td><td>2029</td></tr><tr><td>Afschaffen startersaftrek</td><td>31</td><td>62</td><td>93</td><td>124</td><td>124</td><td>2029</td></tr><tr><td>Afschaffen startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid</td><td>0</td><td>0</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>2029</td></tr><tr><td>Afschaffen stakingsaftrek</td><td>5</td><td>9</td><td>14</td><td>19</td><td>19</td><td>2029</td></tr><tr><td>Afschaffen meewerkaftrek</td><td>2</td><td>3</td><td>5</td><td>7</td><td>7</td><td>2029</td></tr><tr><td>Aanpassen S&O-aftrek</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td></td></tr><tr><td>Afschaffen willekeurige afschrijving starters</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>8</td><td>8</td><td>2029</td></tr></table>		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
	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 uren criterium zal worden toegepast, kan dat leiden tot een verbetering in het doenlijkheid van het belastingstelsel.																																																								
Uitvoeringsaspecten	- Het toezicht op het uren criterium is complex. Het afschaffen van het uren criterium 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 gezien 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 brandstof toeslag 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 brandstof toeslag (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 brandstof toeslag 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: - o Voedingsmiddelen (eetwaren en drinkwaren voor menselijke consumptie);⁷¹ - o Water (m.n. het drinkwater dat via het openbare leidingnet wordt geleverd);⁷² - o 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')

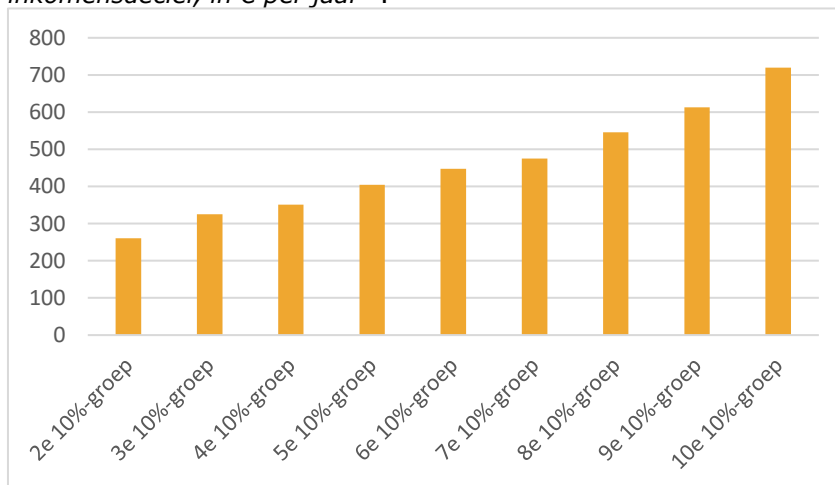
- Er bestaat geen alternatief beleid aan de uitgavenkant om de doelgroep minder draagkrachtigen te steunen.
- Niet alle ondernemers die deze producten of diensten afnemen zijn aftrekgerechtigd, waardoor zij door deze maatregel geraakt kunnen worden.
- De maaltijdkosten in collectief gefinancierde sectoren 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 inkomensdeciël, de effecten binnen een inkomensgroep kunnen sterk verschillen afhankelijk van het uitgavenpatroon.

Voordeel verlaagd btw-tarief op voedingsmiddelen per inkomensdeciël, in € per jaar⁷⁶.



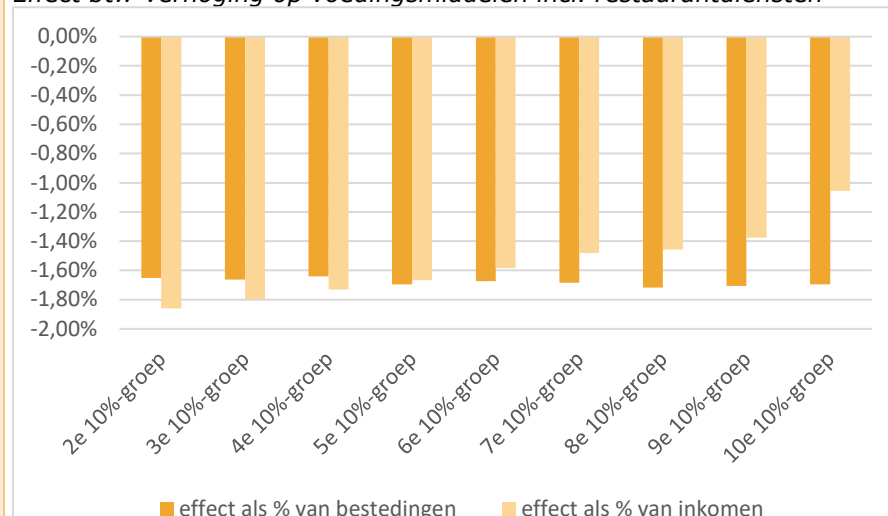
- De figuur hieronder laat zien wat het effect per deciel is van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op voedingsmiddelen, water en restaurantdiensten (zonder een terugsluis). De blauwe staven laten zien wat het effect is als percentage van de totale bestedingen en de oranje staven laten zien 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 1^e 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 1^e 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 ondersteunen⁷⁷. 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 maaltijdskosten 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

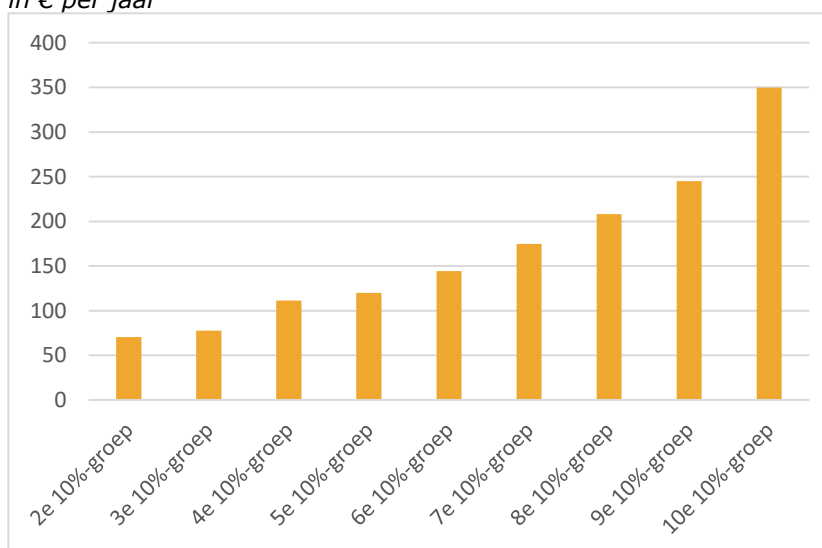
⁷⁷ Evaluatie van het verlaagde btw-tarief | Rapport | Rijksoverheid.nl

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%

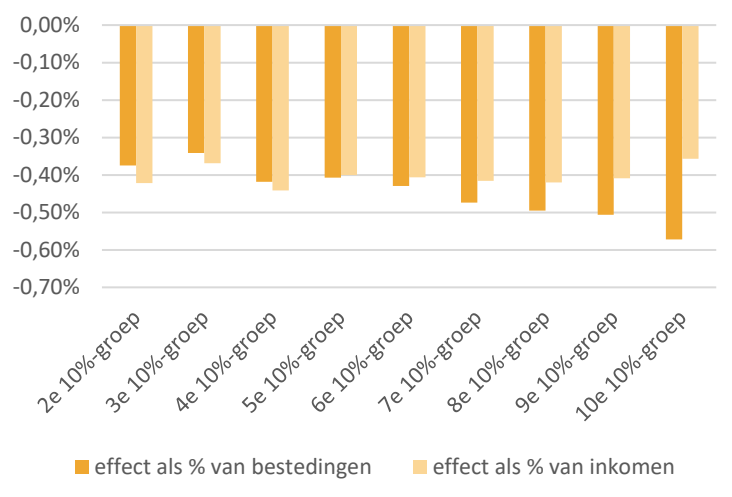
- Een verhoging van het btw-tarief voor restaurantdiensten leidt tot duurdere maaltijden en daarmee tot een stijging van de lasten van burgers.
- Het voordeel van het verlaagde btw-tarief verschilt per inkomensdeciël. Hogere inkomens profiteren doorgaans veel meer van een verlaagd btw-tarief doordat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

Voordeel verlaagd btw-tarief op restaurantdiensten per inkomensdeciël, 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-Nederland laat 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 1^e 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/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:
 - o genees- en hulpmiddelen en
 - o 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](https://www.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) <table><tr><th></th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>Struc.</th></tr><tr><td>1: Opbrengst afschaffen verlaagd btw-tarief genees- en hulpmiddelen</td><td>0</td><td>1.970</td><td>1.970</td><td>1.970</td><td>1.970</td></tr><tr><td>Gecorrigeerd voor hogere zorguitgaven</td><td>0</td><td>320</td><td>320</td><td>320</td><td>320</td></tr><tr><td>2: Opbrengst afschaffen verlaagd btw-tarief hulpmiddelen</td><td>0</td><td>540</td><td>540</td><td>540</td><td>540</td></tr><tr><td>Gecorrigeerd voor hogere zorguitgaven</td><td>0</td><td>50</td><td>50</td><td>50</td><td>50</td></tr></table>		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
	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 concurrentievervalsing 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:
 - o Schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen
 - o Kappersdiensten
 - o 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:
 - o Stimuleren van werkgelegenheid
 - o Bestrijden zwarte circuit
 - o 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 gericht 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.

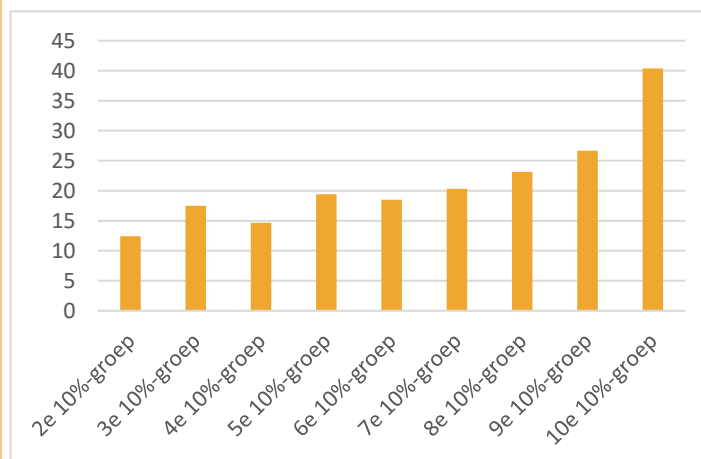
- Een generieke verlaging van de inkomstenbelasting zoals hiervoor genoemd draagt in enige mate bij aan een minder hoge lastendruk op arbeid en daarmee ook het verschil tussen wit en zwart werken.
- Om minder draagkrachtigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te helpen, kan de opbrengst van het afschaffen 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 doorberekingsfactor 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 inkomensdeciël. 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 inkomensdeciël zien voor het verlaagde btw-tarief op kappersdiensten.

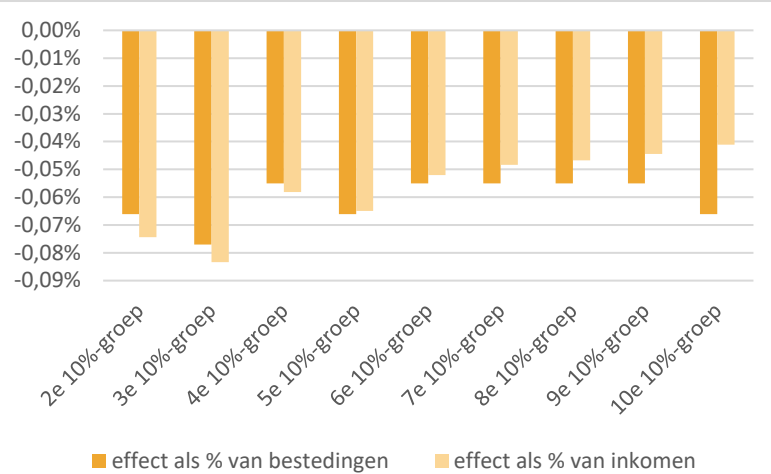
Voordeel verlaagd btw-tarief op kappersdiensten per inkomensdeciël, in € per jaar



- 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, stukadoeren, 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 1^e 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%:
 - o Repareren van fietsen
 - o Repareren van schoenen en lederwaren
 - o 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:
 - o Stimuleren van werkgelegenheid
 - o 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 1^e 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 maken⁸⁴.

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 volgt⁸⁵:
 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 Investeringsubsidie 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 1^e 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

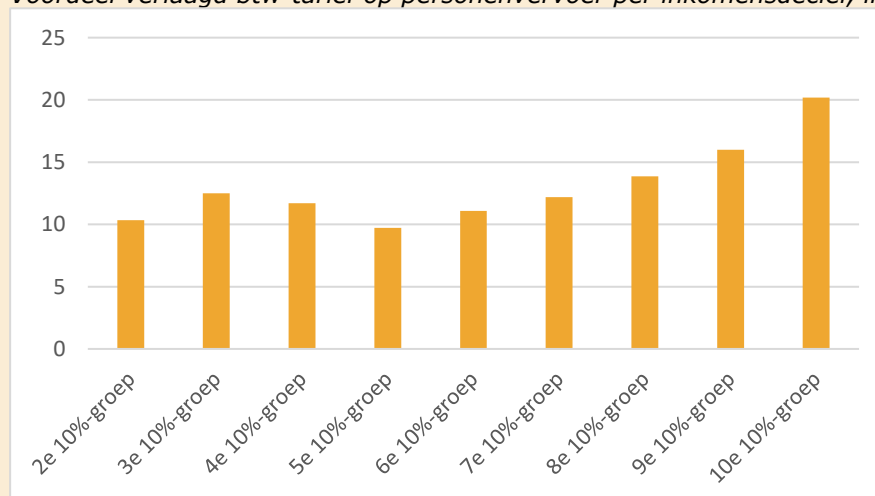
Omschrijving van de maatregel

- 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 meegestuurd 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 inkomensdeciël. 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 inkomensdeciël zien voor het gehele verlaagde btw-tarief op personenvervoer.

Voordeel verlaagd btw-tarief op personenvervoer per inkomensdeciël, 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					

Transitie en flankerend beleid

- 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.

Effecten

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- 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 prijzen⁸⁷. Uitgaande van een doorberekeningsfactor van 75% nemen de prijzen voor consumenten toe met 8%.					
Begroting	Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend)					
		2026	2027	2028	2029	Struc in.
	Schrappen ballonvaarten uit het verlaagde btw-tarief	1*	2	2	2	2026
	* Er wordt uitgegaan van invoering per 1-7-2026 waardoor de opbrengst in het 1 ^e jaar kleiner is.					
Doenvermogen en administratieve lasten	- 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 geleverd dan nu het geval is.					
Uitvoeringsaspecten	- 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.					
Overig	- Dit fiche sluit aan bij het meegestuurd onderzoeksrapport over personenvervoer.					

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 hoofdstuk 2).
- 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

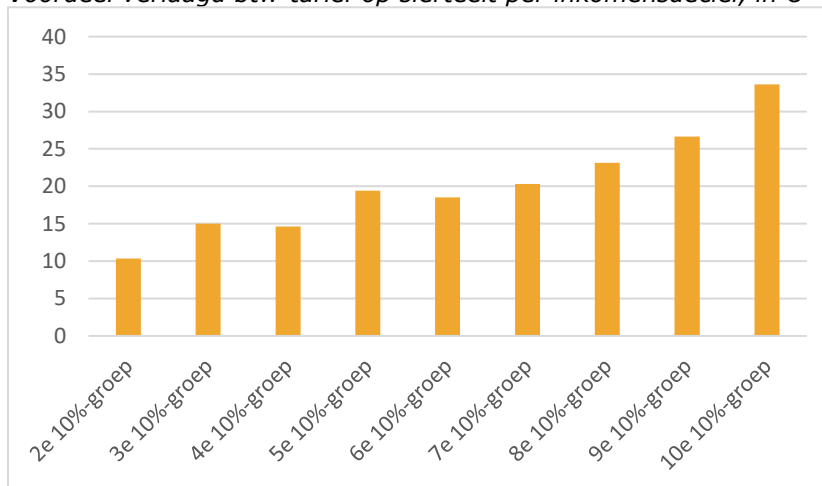
- Voor het afschaffen van het verlaagde btw-tarief zou een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding haalbaar zijn voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is waarschijnlijk ook mogelijk, maar vraagt een nadere afstemming met de sector.
- Met de glastuinbouwsector 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

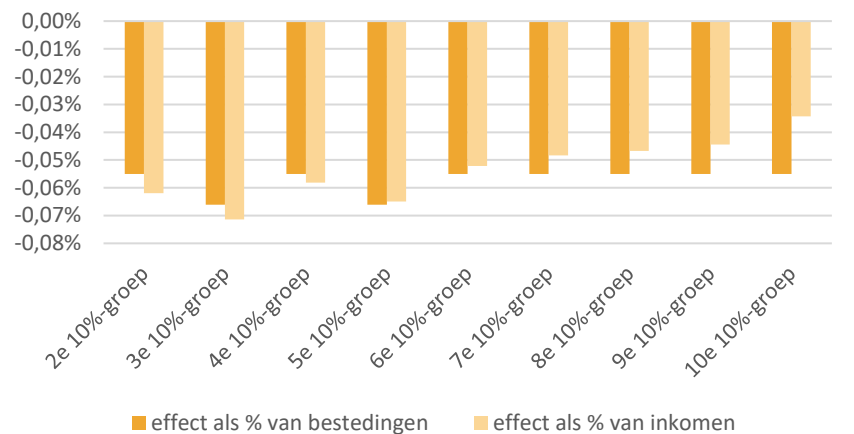
- Bij volledige doorberekening stijgen consumentenprijzen met 11%. Bloemen en planten worden daarmee minder betaalbaar voor lagere inkomensgroepen. Dit kan leiden tot minder vraag in deze groep.
- Een groot deel van productiewaarde is exportgericht (80-85%), verhoging van het btw-tarief heeft geen invloed 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 omzetsdaling 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 inkomensdeciël. 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 inkomensdeciël zien voor het gehele verlaagde btw-tarief op sierteelt.

Voordeel verlaagd btw-tarief op sierteelt per inkomensdeciël, 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 1^e 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.

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">- 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

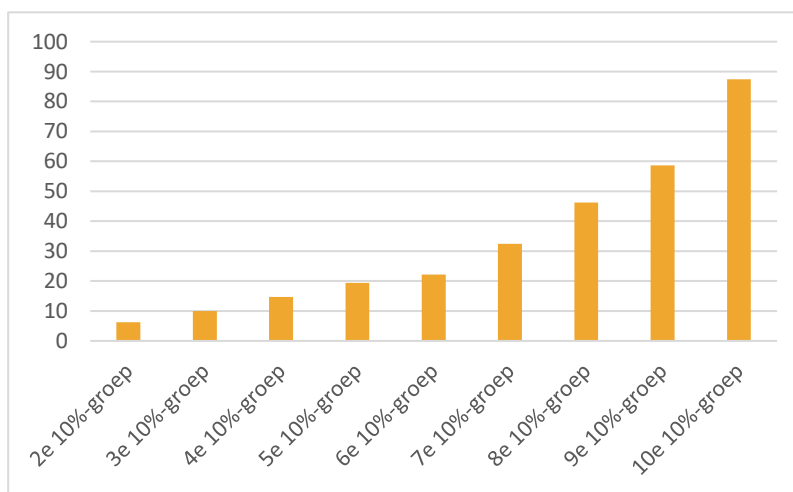
- Voor het afschaffen van het verlaagde btw-tarief zou een tijdsverloop van een jaar tussen de wetgeving en de inwerkingtreding haalbaar zijn voor het bedrijfsleven. Een snellere inwerkingtreding is waarschijnlijk ook mogelijk, maar vraagt een nadere afstemming met de sector.
- Er is geen goede onderbouwing 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

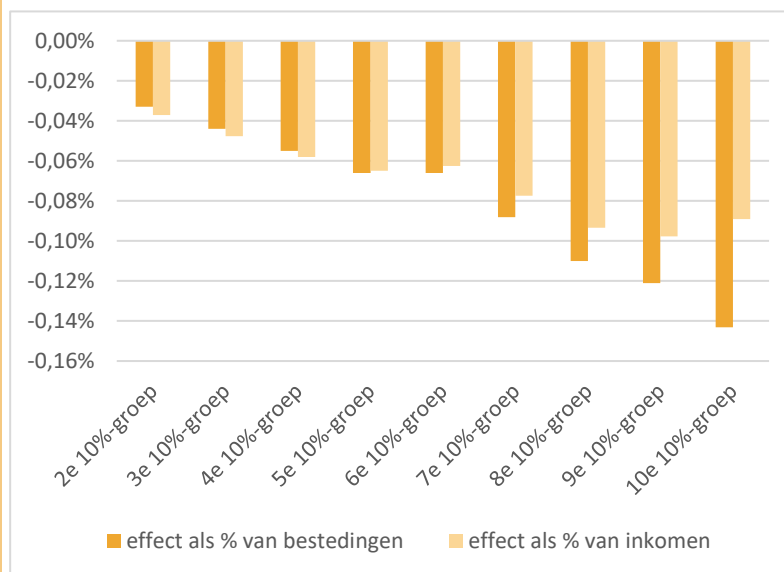
- De tariefsverhoging zal naar verwachting volledig of grotendeels worden doorberekend aan de consument. Doorgaans wordt 75% verondersteld, maar uit de evaluatie van het verlaagde btw-tarief blijkt dat het in vergelijkbare sectoren ook hoger kan liggen. Bij een doorberekeningsfactor 75% stijgen prijzen 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 inkomensdeciël. 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 inkomensdeciël zien voor het gehele verlaagde btw-tarief op kamperen.

Voordeel verlaagd btw-tarief op kamperen per inkomensdeciël, 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 1^e 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 gelijk 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 hypotheeklen 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 waardeinstijging (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 €701⁸⁹. 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 hypotheke 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. <i>Afschaffen 30-jaarstermijn:</i> - Loslaten van de 30-jaarstermijn biedt een financieel voordeel voor huishoudens met aflossingsvrije hypotheke 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 hypotheke, 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) <table><tr><th>Maatregel</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>Struc</th><th>Struc in</th></tr><tr><td>Afbouwen HRA i.c.m. loslaten 30-jaarstermijn*/**</td><td>Nvt</td><td>Nvt</td><td>Nvt</td><td>Nvt</td><td>9.322</td><td>2048</td></tr><tr><td>Verhoging EWF</td><td>754</td><td>1.597</td><td>2.437</td><td>3.244</td><td>4.184</td><td>2048</td></tr><tr><td>Verhoging EWF i.c.m. versneld afbouwen Hillen</td><td>835</td><td>1.768</td><td>2.724</td><td>3.669</td><td>4.184</td><td>2048</td></tr></table> *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 hypotheke in de overgangsregeling uiteindelijk ook naar nul gaat.	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
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																							

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

Landbouwwijziging					
Thema		Aanpak individuele regelingen			
Omschrijving van de maatregel					
- In de beschreven maatregel is de landbouwwijziging 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 landbouwwijziging onder het bereik van de wijziging valt. De afschaffing geldt dan alleen voor waardeveranderingen vanaf het moment van afschaffen.					
Achtergrond/rationale					
- De landbouwwijziging 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 landbouwwijziging 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 landbouwwijziging is in 2024 geëvalueerd (SEO, 2024). In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de landbouwwijziging 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
Landbouwwijziging 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 wijziging van waardeaanwinst 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) afgetrokken 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 landbouwwijziging. - De helft van de gebruikers krijgen een belastingvoordeel van meer dan € 60.000 wanneer ze van de landbouwwijziging gebruikmaken. Het gemiddelde gebruik bij rechtspersonen (BVs en NVs) is doorgaans omvangrijker.				

	- 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 landbouvvrijstelling zijn daarnaast doorgaans financieel gezonder en groter dan agrarische ondernemingen die niet gebruik hebben gemaakt van de landbouvvrijstelling. - 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.														
Begroting	Budgettaire gevolgen (in mln euro, prijzen 2025, '+' is saldoverbeterend/lastenverzwarend) <table><tr><td></td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td><td>2031</td><td>Struc</td><td>Struc in.</td></tr><tr><td>Afschaffen landbouvvrijstelling 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 landbouvvrijstelling afstel van belasting krijgen na afschaffing gebruik kunnen maken van diverse fiscale regelingen (HIR / DSR / e.d.) om belastinguitstel te krijgen.		2028	2029	2030	2031	Struc	Struc in.	Afschaffen landbouvvrijstelling met overgangsrecht	0	12	23	34	199	2069
	2028	2029	2030	2031	Struc	Struc in.									
Afschaffen landbouvvrijstelling met overgangsrecht	0	12	23	34	199	2069									
Doenvermogen en administratieve lasten	- De doenlijkheid van de fiscale regeling is geen aandachtspunt omdat de (eventueel) benodigde acties en inzichten veelal van (fiscale) professionals worden gevraagd.														
Uitvoeringsaspecten	- Het afschaffen van de landbouvvrijstelling betekent een vereenvoudiging voor de uitvoering. De landbouvvrijstelling 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 landbouvvrijstelling 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 landbouvvrijstelling 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. - Het is een structuurwijziging in de Vpb mede in verband met een overgangsregeling. De landbouwwijziging wordt overigens in één adem genoemd met de bosbouwwijziging 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 kunnen personen 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 gericht 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 <i>Mogelijkheden tot (medische) beoordeling</i> 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. <i>Controleerbaarheid, handhaafbaarheid en beslag uitvoeringscapaciteit</i> 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 <i>Mogelijkheden tot (medische) beoordeling</i> 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. Beperkttere 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) gezien 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 multiplier	-	-	-	-	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 versoering 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 resultaten⁹³.
- 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 anderszijds zal 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 versoerd voor wat betreft de vrijstelling goingconcernwaarde.⁹⁵ Deze versoering kan langs twee wegen:

1. Er komt een uniforme vrijstelling van bijvoorbeeld 25%,
2. Een 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 goingconcernwaarde⁹⁶, blijft in beide versoeringsvarianten 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 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 versoeringsvarianten 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.

	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>		2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.	Afschaffen BOR	104	595	661	760	740	2037	Lagere en uniforme vrijstelling BOR van 25%	85	340	375	427	463	2037	Verlagen vrijstelling boven de € 1,5 mln naar 25%	71	250	277	317	347	2037
	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.																							
Afschaffen BOR	104	595	661	760	740	2037																							
Lagere en uniforme vrijstelling BOR van 25%	85	340	375	427	463	2037																							
Verlagen vrijstelling boven de € 1,5 mln naar 25%	71	250	277	317	347	2037																							
Doenvermogen en administratieve lasten	- Dit voorstel heeft geen impact op het doenvermogen.																												
Uitvoeringsaspecten	Het wijzigen van het volledig vrijgestelde deel van de goingconcernwaarde en het vrijstellingspercentage voor het meerdere is een parameterwijziging.																												

Belastingvermindering in de energiebelasting

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 doelmatig¹⁰⁰. 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 tussen 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 energiebelastingstarieven.
- 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 energiebelastingstarieven (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 (diensttijd-vrijstelling)

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 (diensttijd-vrijstelling). 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 creëren 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 diensttijd-vrijstelling vaker een jubileumuitkering aan hun werknemers aanbieden dan het geval zou zijn indien de diensttijd-vrijstelling 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 diensttijd-vrijstelling 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 diensttijd-vrijstelling 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

	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 bruten. 2) De jubileumuitkering wordt aangewezen als eindheffingsloon; de dienstjduitkering 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 bruten (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.														
Begroting	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 diensttijd vrijstelling</td><td></td><td>-36</td><td>-36</td><td>-36</td><td>-36</td><td>-36</td></tr></table>		2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.	Afschaffen diensttijd vrijstelling		-36	-36	-36	-36	-36
	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.									
Afschaffen diensttijd vrijstelling		-36	-36	-36	-36	-36									
Doenvermogen en administratieve lasten	- 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.														
Uitvoeringsaspecten	- 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.														

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 organisaties¹⁰³

- 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

	- Jongeren en mensen met een laag inkomen zijn oververtegenwoordigd in deze regeling.														
Begroting	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>		2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.	Afschaffen reisaftrek OV	0	0	0	7	7	2029
	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.									
Afschaffen reisaftrek OV	0	0	0	7	7	2029									
Doenvermogen en administratieve lasten	- 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.														
Uitvoeringsaspecten	- 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.														
Overig	- De Stichting van de Arbeid heeft recent een advies uitgebracht over de reiskostenvergoeding¹⁰⁵. Een van de aanbevelingen is om de reisaftrek OV te behouden en te verbeteren door kritisch naar de fiscale vormgeving te kijken. -														

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 2022¹⁰⁷ is voorgesteld de regeling per 1-1-2023 af te schaffen. Per amendement¹⁰⁸ 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 uitzonderingen 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.
 - o 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

	<i>ingerichte motorrijtuigen</i> <i>Afschaffen teruggaaf mrb voor een bedrijfswagenpark met meer vrachtwagens dan trekkers</i>	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 gelijk spelveld 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 vastgoedinstanties 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 DUMAVA 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 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 versoering 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%.

Begroting	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>		2026	2027	2028	2029	Struc.	Afschaffen EB teruggaaf religieuze en non-profitinstellingen	-	-	-	23	18
	2026	2027	2028	2029	Struc.								
Afschaffen EB teruggaaf religieuze en non-profitinstellingen	-	-	-	23	18								
Doenvermogen en administratieve lasten	- 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.												
Uitvoeringsaspecten	- 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.												

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

Enmalig 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 evaluatie¹¹³ 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 2023¹¹⁴ 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 gelijk spelveld 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 schenken 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 oploep 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 (KVN), 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.

Financiële gevolgen burgers, bedrijven en andere organisaties	- Schenkers/erflaters zullen inkomstenbelasting moeten betalen, omdat de DSR ab niet meer van toepassing zijn														
Begroting	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>		2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.	Afschaffen DSR ab	0	45	45	45	45	2027
	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in.									
Afschaffen DSR ab	0	45	45	45	45	2027									
Doenvermogen en administratieve lasten	- De doenlijkheid van het belastingstelsel zal naar verwachting verbeteren, doordat de regeling minder complex is of zelfs niet meer bestaat.														
Uitvoeringsaspecten	- 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.														

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 2017¹¹⁸ 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 winstgevendende ondernemingen

	met eenzelfde investeringsbedrag meer belastingvoordeel genieten. - Verder voorkomt afschaffing (met eventueel omzetting naar een aanschafsubsidie) ongewenste versterking van investeringen bij ondernemingen (opknipgedrag / 'bunching'), hoewel deze versterking economisch niet significant lijkt. - <i>Optie 2 (aanpassen)</i>: 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% (opstarttarief 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. - <i>Optie 3 (aanpassen)</i>: 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) <table><tr><th></th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>Struc</th></tr><tr><td>Optie 1</td><td>150</td><td>300</td><td>450</td><td>600</td><td>600</td></tr><tr><td>Optie 2</td><td>17</td><td>17</td><td>17</td><td>17</td><td>17</td></tr><tr><td>Optie 3</td><td>11</td><td>11</td><td>11</td><td>11</td><td>11</td></tr></table> - 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.		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
	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																				
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 belastingplichtigen. - 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. <table><tr><th colspan="7">Budgettaire beslag fiscale regeling partneralimentatie in € mln. (2020-2025)</th></tr><tr><th>Aftrek, belasting en nettoverschil</th><th>2020</th><th>2021</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th></tr><tr><td>Aftrek betaalde alimentatie</td><td>282</td><td>263</td><td>223</td><td>208</td><td>200</td><td>193</td></tr><tr><td>Belaste ontvangen alimentatie</td><td>184</td><td>176</td><td>166</td><td>162</td><td>160</td><td>156</td></tr><tr><td>Budgettaire beslag</td><td>98</td><td>87</td><td>57</td><td>46</td><td>40</td><td>37</td></tr></table>	Budgettaire 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	Budgettaire beslag	98	87	57	46	40	37
Budgettaire 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																														
Budgettaire 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 nettoregelingen¹²¹ 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 werklust 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 sojadrink 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 dat 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 zuivelranken niet altijd dezelfde voedingsstoffen bevatten die in zuivelranken 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 zuivelrank, 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 zuivelranken zelf leidt dit ertoe dat 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) drinkwaterkwaliteit¹³⁰ en afschaffing van art. 14 lid 2 Wbm¹³¹.

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 gebruiker 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 laagwaardig 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.

	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.														
Begroting	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 m³ in 2026 en ophoging tot 50.000 m³ 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>	Prijspeil 2025, mln. euro's	2026	2027	2028	2029	2030	Struc in	Stapsgewijze verhoging en afschaffing heffingsplafond	55	55	66	66	90	2030
Prijspeil 2025, mln. euro's	2026	2027	2028	2029	2030	Struc in									
Stapsgewijze verhoging en afschaffing heffingsplafond	55	55	66	66	90	2030									
Doenvermogen en administratieve lasten	- 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.														
Uitvoeringsaspecten	- 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.														

¹³⁵ Gegeven het huidige tarief in de BoL van € 0,425. De gekozen maatvoeringen zijn overgenomen van het rapport Verkenning prijzen watergebruik van Witteveen+Bos (2024). De plafondhoogtes 10.000, 15.000 en 25.000 m³ 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.



Rapport

Evaluatie verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden

Auteurs

ir.ing. Reg Brennenraedts MBA

Berend Holwerda MSc

dr. Victor Hoornweg MA (Significant)

In samenwerking met



Rapport

Evaluatie verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden

Auteurs

ir.ing. Reg Brennenraedts MBA
Berend Holwerda Msc
dr. Victor Hoornweg MA (Significant)

Opdrachtgever

Ministerie van Financiën

Publicatienummer

2024.120-2512

Dialogic & Significant (2025). Evaluatie verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden. In opdracht van het Ministerie van Financien.

Datum

30 april 2025

Beeld omslag

Ronstick via iStock

Inhoud

1	Introductie	9
1.1	Aanleiding van de evaluatie	9
1.2	Doelen van het onderzoek	9
1.3	Onderzoeksvragen	10
1.4	Aanpak	10
1.5	Leeswijzer	11
2	Beleidscontext	12
2.1	Beleidsgeschiedenis	12
2.2	Theoretisch kader	15
2.3	Afbakening van de productgroep	15
2.4	Impact van het verlaagde btw-tarief	17
2.5	Overige stimulerende maatregelen voor isolatiewerkzaamheden	17
3	Doelgroepbereik	20
3.1	Aanbieders	20
3.2	Afnemers	22
3.3	Kostenverlaging isolatie als gevolg van verlaagde btw	26
3.4	Marktontwikkelingen	30
3.5	Conclusie doelgroepbereik	37
4	Doeltreffendheid	38
4.1	Doelstellingen energiebesparing	38
4.2	Doelstellingen stimulans bouwsector	44
4.3	Conclusie doeltreffendheid	46
5	Doelmatigheid	48
5.1	Uitvoeringslasten	48
5.2	Administratieve lasten voor gebruikers	49
5.3	Budgettair belang	50
5.4	Conclusie doelmatigheid	50
6	Alternatieve beleidsopties	54
6.1	Uitbreiding van de bestaande subsidies	54
6.2	Beleid gericht op arbeidstekorten in bouw	56
6.3	Beleid gericht op innovatie in de bouw	57
7	Conclusies	58
	Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten en gesproken personen	59

Managementsamenvatting

Introductie

In 2022-2023 hebben Dialogic Innovatie & Interactie en Significant APE in opdracht van het ministerie van Financiën een evaluatie van het verlaagde btw-tarief uitgevoerd. In dit onderzoek zijn zeven productgroepen onderzocht waarop de verlaagde btw van toepassing is. Specifiek voor de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden is door het Ministerie van Financiën behoefte aan verdiepend onderzoek en hier gaat deze evaluatie nader op in. Het doel van dit onderzoek is om te bepalen in welke mate het verlaagd btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden doeltreffend en doelmatig is geweest en hoe dit zich verhoudt tot andere regelingen aan de uitgavenkant zoals de ISDE. Voor dit onderzoek is desk studie gedaan, zijn interviews uitgevoerd en is een kwantitatieve analyse uitgevoerd.

Beleidscontext

Op 1 juli 2009 is wet OB aangepast en geldt er een verlaagd btw-tarief geldt voor isolatiewerkzaamheden. Dit draait om *“het verrichten van op energiebesparing gerichte isolatiewerkzaamheden aan woningen, ouder dan twee jaar na de eerste ingebruikneming, met uitzondering van materialen die een beduidend deel vertegenwoordigen van de waarde van de verstrekte diensten.”* Er zijn drie beoogde effecten:

- Een prikkel om effectieve energiebesparende maatregelen te nemen.
- Een impuls aan de bouwsector moeten geven.
- Beter behalen van de doelstellingen rond energiebesparing.

De verlaagde btw zorgt voor lagere kosten voor isoleren door de arbeidskosten op isolatiewerkzaamheden te verlagen. De ISDE verlaagt de kosten voor isoleren voor eigenaar-bewoners door de materiaalkosten te verlagen. Voor isolatiemaatregelen kunnen verhuurders gebruik maken van de subsidieregeling SVOH en VvE's van de subsidieregeling SVVE.¹

Doelgroepbereik

Er zijn grofweg twee typen aanbieders op deze markt. Aanbieders die zich specialiseren in (specifieke) isolatiewerkzaamheden en generieke aanbieders (aannemers) die allerlei werkzaamheden uitvoeren en hierbij ook bepaalde isolatiewerkzaamheden uitvoeren. We kunnen ervan uitgaan dat gespecialiseerde aanbieders het verlaagde tarief goed zullen toepassen, maar er zijn indicaties dat dit voor generieke aanbieders niet

¹ Deze twee groepen kunnen of konden de ISDE gebruiken maar niet voor isolatiemaatregelen.

altijd het geval is. Op basis van deze inzichten concluderen wij dat het doelgroepbereik hoog, maar niet volledig is.

Woningeigenaren in brede zin van het woord (bezitters eigen woning, woningcorporaties, particuliere verhuurders) hebben voordeel van dit verlaagde btw-tarief. Naast een financiële prikkel om te isoleren, spelen er bij deze groepen ook morele of ideologische drijfveren. Er zijn duidelijke indicaties dat consumenten in deze markt niet altijd volledig rationeel acteren. Bovendien kan er sprake zijn van marktfalen, typisch als de bewoner van de woning niet de (volledige) eigenaar is van de woning.

Op basis van een kwantitatieve economische analyse is ingeschat welk voordeel afnemers hebben van de verlaagde btw en de ISDE. Dit loopt in absolute en relatieve zin sterk uiteen tussen verschillende maatregelen. Voor de btw komt dit uit op een voordeel van gemiddeld 5%, voor de ISDE op 16% tot 34%. De omvang van de markt voor isolatie (werkzaamheden en materialen, inclusief btw) wordt geschat op minimaal €1 miljard en maximaal €1,5 miljard, echter betreft dit een grove schatting met grote onzekerheid. De aanbeveling is dan ook om verder onderzoek naar de omvang van de markt en zo een beter beeld te krijgen van het budgettair belang.

Sinds 2021 zijn er twee externe factoren grote impact hebben gehad op de terugverdiendtijd van isolatie van woningen: de hoge energieprijzen en de omgevingswet². Hoewel deze factoren op verschillende manier impact hebben (gehad), hebben ze een veel grotere impact op de terugverdiendtijd dan de verlaagde btw heeft.

Doeltreffendheid

Voor wat betreft het doel energiebesparing is de doeltreffendheid van deze maatregel laag geweest. Van 2009 tot grofweg 2020 was er sprake van een stabiele markt. In de eerste jaren vormde de verlaagde btw een directe prijsprikkel en was de attentiewaarde groot, echter nam deze af over tijd. Daarnaast vertonen met name huishoudens geen volledig rationeel gedrag, waardoor de verlaagde btw naar verwachting beperkt tot extra investeringen en energiebesparing heeft geleid. Afgezet tegen het totale energiegebruik in de gebouwde omgeving is het effect in energiebesparing zeer beperkt (<<1%), zelfs gegeven de onzekerheid. Vanaf 2021 zijn er sterke variaties tussen de jaren. Door volatiele energieprijzen en ander beleid maakt de verlaagde btw een zeer gunstige terugverdiendtijd nog beter, of is de terugverdiendtijd zo slecht dat de verlaagde btw nauwelijks verschil kon maken. Daarnaast was de attentiewaarde van de verlaagde btw naar verwachting grotendeels weg, waardoor de verlaagde btw effectief een beperkte stimulerende werking had. Als de verlaagde btw gebruikers niet meer over de streep trekt (omdat ze al over de streep zijn, omdat de streep veel te ver weg

² Specifiek bij spouwmuurisolatie

ligt en omdat deze geen stimulerende werking heeft), dan is de verlaagde btw ook niet doeltreffend.

Voor wat betreft het doel stimulans bouwsector is doeltreffendheid van deze maatregel van deze maatregel laag geweest. In de periode 2009-2016 werd de omvang van de markt voor isolatie door deze regeling grofweg 2,5% groter. Er is echter sprake van een relatief hoge mate van onzekerheid over de cijfers. Dit leidt tot een zeer beperkte (<<1%) toename van de werkgelegenheid in de bouwsector in Nederland. In de periode 2017-2024 is deze maatregel niet doeltreffend geweest. Dit komt omdat er sprake is van grote arbeidstekorten op de markt en er dus niets meer te stimuleren is

Doelmatigheid

De uitvoeringskosten en -lasten op het gebied van het verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden waren lange tijd zeer gering. Recent is bij een steekproefonderzoek door de Belastingdienst naar voren gekomen dat verschillende aanbieders het verlaagde tarief niet juist hanteren, maar een vereenvoudigd model met een forfait toepassen. Wanneer hier strakker op zal worden gehandhaafd kan dit ertoe leiden dat de uitvoeringskosten omhooggaan.

De administratieve lasten voor aanbieders zullen sterk uiteenlopen tussen verschillende aanbieders van de isolatiewerkzaamheden. Het volledig correct toepassen van het tarief kan zeer complex zijn. Dit verklaart de onjuiste vereenvoudigde toepassing of zelfs het volledig niet toepassen van het verlaagde tarief.

Het budgettair belang lag op basis van de geschatte marktomvang op €60 tot €85 miljoen, echter is aanvullend onderzoek nodig om het budgettair belang accurater in te schatten.

De doelmatigheid van de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden op energiebesparing wordt als middelmatig ingeschat. De doelmatigheid van de verlaagde btw bevat een grote onzekerheid, maar is van gelijke ordegrrootte als soortgelijke regelingen gericht op de gebouwde omgeving. Regelingen gericht op de gebouwde omgeving zijn in zijn algemeen echter veel minder doelmatig dan regelingen gericht op het reduceren van energieverbruik in het bedrijfsleven

De doelmatigheid van de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden op het stimuleren van de bouwsector wordt als laag ingeschat. De kosten van verlaagde btw per gerealiseerde FTE in de periode 2009-2016 zijn zeer waarschijnlijk hoger dan de salariskosten voor een reguliere FTE in de bouw. In periode daarna is de regeling niet doeltreffend, dus ook niet doelmatig.

Alternatieve beleidsopties

Als de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden wordt afgeschaft en het volledige budgettaire belang wordt doorgeschoven naar bestaande subsidies zoals de ISDE, SVVE en SVOH, kan het fiscale stelsel in Nederland worden vereenvoudigd. Een ander voordeel is dat er meer gericht (en innovatief) kan worden geïsoleerd. Een nadeel is dat bepaalde doelgroepen wellicht minder goed bereikt gaat worden. Om te voorkomen dat ten onrechte het beeld ontstaat deze verschuiving een bezuiniging is, moet duidelijk worden gecommuniceerd dat hier gaat om een vereenvoudiging.

De bouw heeft de afgelopen jaren te kampen met arbeidstekorten waardoor stimulering vooral leidt tot hogere prijzen en maar beperkt een hogere productie. Alternatief beleid gericht op terugdringen van arbeidstekorten in de bouw heeft als voordeel dat dit onderliggende probleem bij de wortel wordt aangepakt. Aan de andere kant hebben veel sectoren te maken met dit probleem en concurreren ze met elkaar om schaarse medewerkers.

De meest structurele manier om de beleidsdoelen te bereiken is inzetten op innovatie in de bouw. Dit verhoogt de arbeidsproductiviteit zodat met dezelfde hoeveelheid mensen meer werk kan worden uitgevoerd. Ook kunnen er andere, efficiëntere, producten op het gebied van isolatie worden ontwikkeld.

1 Introductie

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 is de introductie van dit onderzoek. Er wordt ingegaan op de aanleiding van de evaluatie en de doelen van het onderzoek. Daarna worden de onderzoeksvragen en -aanpak gepresenteerd.

1.1 Aanleiding van de evaluatie

In 2022-2023 hebben Dialogic Innovatie & Interactie en Significant APE in opdracht van het ministerie van Financiën een evaluatie van het verlaagde btw-tarief uitgevoerd.³ In dit onderzoek zijn zeven productgroepen onderzocht waarop de verlaagde btw van toepassing is, namelijk voedingsmiddelen en water, culturele goederen en diensten, arbeidsintensieve diensten, sierteelt, logiesverstrekking, personenvervoer en geneesmiddelen. In deze evaluatie zijn brede uitspraken gedaan over het verlaagde tarief op arbeidsintensieve diensten. Specifiek voor isolatiewerkzaamheden is gekeken naar het doel van het aanpakken van de problemen op de woningmarkt.⁴ Het doel van energiebesparing is echter niet als losstaand doel in deze evaluatie meegenomen. De evaluatie waar dit rapport betrekking op heeft gaat dieper in op het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden en hoeverre dit verlaagde tarief doeltreffend en doelmatig is met betrekking tot haar eigen specifieke doelen.

1.2 Doelen van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om te bepalen in welke mate het verlaagd btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden doeltreffend en doelmatig is geweest in het stimuleren van energiebesparing (en bijdragen aan de klimaatdoelstellingen) en wat het specifieke effect is geweest van dit verlaagde tarief op de woningmarkt in den brede. Door de klimaatdoelstellingen is er behoefte aan maatregelen die verdere verduurzaming stimuleren. Hier kan het verlaagde btw-tarief aan hebben bijgedragen in de afgelopen jaren. In dit onderzoek zal nader gekeken worden naar de doeltreffend- en doelmatigheid van het verlaagde tarief voor isolatiewerkzaamheden. Daarnaast worden het verlaagde btw-tarief en al bestaande subsidieregelingen voor stimulering van isolatie vergeleken aan de hand van bijvoorbeeld doelgroepbereik, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en

³ Dialogic, & APE (2023). *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief*. [dialogic.nl]

⁴ Voor arbeidsintensieve diensten in het algemeen is ook gekeken naar de bestrijding van het zwarte circuit en groei van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt als doelen van het verlaagde tarief.

handhaafbaarheid. In dit onderzoek wordt nadrukkelijk niet gekeken naar de doeltreffend- en doelmatigheid van de bestaande subsidieregelingen.

1.3 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan twee hoofdvragen centraal. De hoofdvragen worden beantwoord door middel van verschillende deelvragen, welke hieronder zijn toegevoegd.

- 1. In hoeverre is het verlaagde btw-tarief doeltreffend en doelmatig voor het doel van energiebesparing bij woningen?**
 - a. Wat zijn de budgettaire kosten van het verlaagde btw-tarief?
 - b. Wat is de vraag- en aanbodelasticiteit voor isolatiewerkzaamheden?
 - I. In hoeverre wordt het verlaagde tarief doorberekend in de prijs?
 - II. In hoeverre neemt het aantal bedrijven dat isolatiewerkzaamheden aanbiedt toe?
 - III. In hoeverre stijgt de omzet van bedrijven die isolatiewerkzaamheden aanbieden?
 - c. In hoeverre leidt het verlaagde tarief tot meer energiebesparing, en in hoeverre zou eventuele afschaffing leiden tot minder energiebesparing?
 - d. Wat zijn de uitvoeringskosten en administratieve lasten van het verlaagde btw-tarief?
- 2. Welke stimuleringsregelingen bestaan er aan de uitgavenkant en hoe verhouden deze zich tot het verlaagde btw-tarief?**
 - a. Welk alternatief instrumentarium bestaat er voor energiebesparing en hoe heeft dit instrumentarium zich ontwikkeld sinds de invoering van het verlaagde btw-tarief?
 - b. Welke verschillen (en/of voor- en nadelen) zijn er tussen het verlaagde tarief en het bestaande alternatieve instrumentarium (bijv. doelgroepbereik, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid)?
 - c. In hoeverre kan de doelstelling van het verlaagde btw-tarief behaald worden middels een alternatief instrumentarium?
 - I. Zijn de uitvoeringskosten hoger of lager bij het intensiveren van subsidiemaatregelen?
 - II. Wordt zwartwerk meer of minder aantrekkelijk bij het intensiveren van subsidiemaatregelen?

1.4 Aanpak

1.4.1 Deskstudie

In de deskstudie werden alle relevante documentatie (wetsartikelen, wetshistorie, memories van toelichting, overige kamerstukken, relevante evaluaties en andere (beleids)documenten) verzameld en geanalyseerd. Het doel van deze stap is meerledig en voor alle onderdelen van het onderzoek is gebruik gemaakt van deskstudie.

1.4.2 Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews uitgevoerd met stakeholders. Door middel van deze interviews zijn er vanuit verschillende perspectieven inzichten opgehaald over het

gebruik en de toepassing van het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden en de plaatsing van deze regeling in een bredere context. Een tabel met de organisaties en functies van de interviewrespondenten is te vinden in Bijlage 1.

1.4.3 Data-analyse

De data-analyse betreft eenvoudige statistieken op basis van data van onder meer RVO en TNO. Er wordt allereerst aangetoond wat de kostenbesparing is van de directe bouwkosten met een verlaagd btw-tarief ten opzichte van de directe bouwkosten met een regulier btw-tarief, en dit wordt vergeleken met de kostenbesparing als gevolg van de ISDE-subsidie. Daarnaast wordt op basis van eenvoudige aannamen berekend welke impact de kostenbesparing van het verlaagde btw-tarief heeft op de vraag naar woningisolatie. Als laatste wordt de relatie tussen kostenbesparing als gevolg van verlaagd btw en ISDE en de jaarlijkse gasuitgaven per huishouden gepresenteerd.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk twee wordt de beleidscontext van het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden behandeld. In hoofdstuk drie wordt ingegaan in op het doelgroepbereik, waarbij een bredere analyse van de markt wordt gepresenteerd. Hoofdstuk vier behandelt de doeltreffendheid, hoofdstuk vijf de doelmatigheid en het zesde hoofdstuk de alternatieve beleidsopties. In het laatste hoofdstuk worden alle onderzoeksvragen systematisch beantwoord op basis van de inzichten uit de eerdere hoofdstukken.

2 Beleidscontext

Leeswijzer

In dit tweede hoofdstuk komt de beleidscontext aan de orde. Allereerst wordt de beleidsgeschiedenis uitgewerkt. Daarna wordt via een theoretisch kader aangetoond hoe dit instrument in theorie zo moeten werken. In paragraaf 2.3 komt de afbakening van de productgroep aan bod, zodat duidelijk wordt wat wel en niet bij onder dit onderzoek valt. Paragraaf 2.4 draait om de verwachte impact van het verlaagde btw-tarief voor isolatie. Tot slot wordt dit verlaagde btw-tarief in een breder kader van aanpassende beleidsinstrumenten geplaatst.

2.1 Beleidsgeschiedenis

Op 1 juli 2009 is de Wet op de Omzetbelasting 1968 (wet OB) aangepast naar aanleiding van een aangenomen amendement van het lid Omtzigt c.s.⁵ (in het vervolg “het amendement”), waardoor sinds deze dag het verlaagde btw-tarief geldt voor isolatiewerkzaamheden.⁶ De omschrijving van deze nieuwe post b.19 in Tabel I van de wet OB werd, zoals omschreven in het amendement, als volgt geformuleerd:

“Het verrichten van op energiebesparing gerichte isolatiewerkzaamheden aan woningen, ouder dan twee jaar na de eerste ingebruikneming, met uitzondering van materialen die een beduidend deel vertegenwoordigen van de waarde van de verstrekte diensten.”

In deze omschrijving is voor het begrip ‘woningen’ aangesloten bij de omschrijving van woningen zoals deze ook gold voor het verlaagde tarief voor het schilderen en stuka-doren van woningen.⁷ Verder werd met de term ‘beduidend’ meer dan 50% bedoeld.

Bij het aangenomen amendement werd de budgettaire derving van het verlaagde tarief voor isolatiewerkzaamheden structureel gefinancierd door een verhoging van de energielasting op aardgas. Verder zijn er in de jaren na invoering enkele wijzigingen aan de regeling geweest. Bij invoering van de regeling werd verondersteld dat het verlaagde tarief niet van toepassing zou zijn op het aanbrengen van isolatieglas. Uit de praktijk bleek echter dat de omschrijving hier wel ruimte voor gaf, waardoor dit

⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 31 301 nr. 19, Fiscaal stimuleringspakket en overige fiscale maatregelen.

⁶ Tot 1 januari 2019 was het verlaagde btw-tarief 6%

⁷ Post b.8 in Tabel I van de wet OB

expliciet werd uitgesloten.^{8,9} Per 1 januari 2014 veranderde het beleid rondom isolatieglas ook gaan gelden op het aanbrengen van isolatieglas.^{10,11} Verder is de toepassing van het verlaagde tarief per 1 januari 2014 beperkt tot de component arbeid bij isolatiewerkzaamheden. Materiaalkosten komen dus helemaal niet meer in aanmerking voor het verlaagde tarief, ook niet wanneer deze kosten slechts een klein deel van de werkzaamheden vertegenwoordigen. Tot slot is per 1 januari 2019 het verlaagde btw-tarief verhoogd van 6% naar 9%.

Het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden zou, aldus opgenomen in het amendement, op drie verschillende wijzen een impuls aan de economie moeten geven:

- allereerst moet het zorgen voor een forse extra prikkel om effectieve energiebesparende maatregelen te nemen;
- ten tweede zou het een extra impuls aan de bouwsector moeten geven, die bij de invoering zwaar getroffen zou worden door stilvallende nieuwbouw;
- ten derde zou het moeten leiden aan beter behalen van de doelstellingen rond energiebesparing.

Deze beleidsdoelen zijn opgenomen in de beleidstheorie in Figuur 1.

Naast deze doelen zoals opgenomen in het amendement heeft het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden ook het doel om de problemen op de woningmarkt aan te pakken. Dit doel is eerder geëvalueerd en zal daarom niet opnieuw worden geëvalueerd, maar is wel opgenomen in de beleidstheorie.¹² Verder bleek in de algemene evaluatie van het verlaagde btw-tarief dat arbeidsintensieve diensten tot doel hebben om het zwarte circuit te bestrijden en om werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren. Er kan daarom worden gesteld dat deze doelen ook gelden voor de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden, echter worden deze doelen in dit rapport buiten beschouwing gelaten. De wijze waarop de verschillende doelen worden behaald worden verder toegelicht aan de hand van het theoretisch kader in de volgende paragraaf.

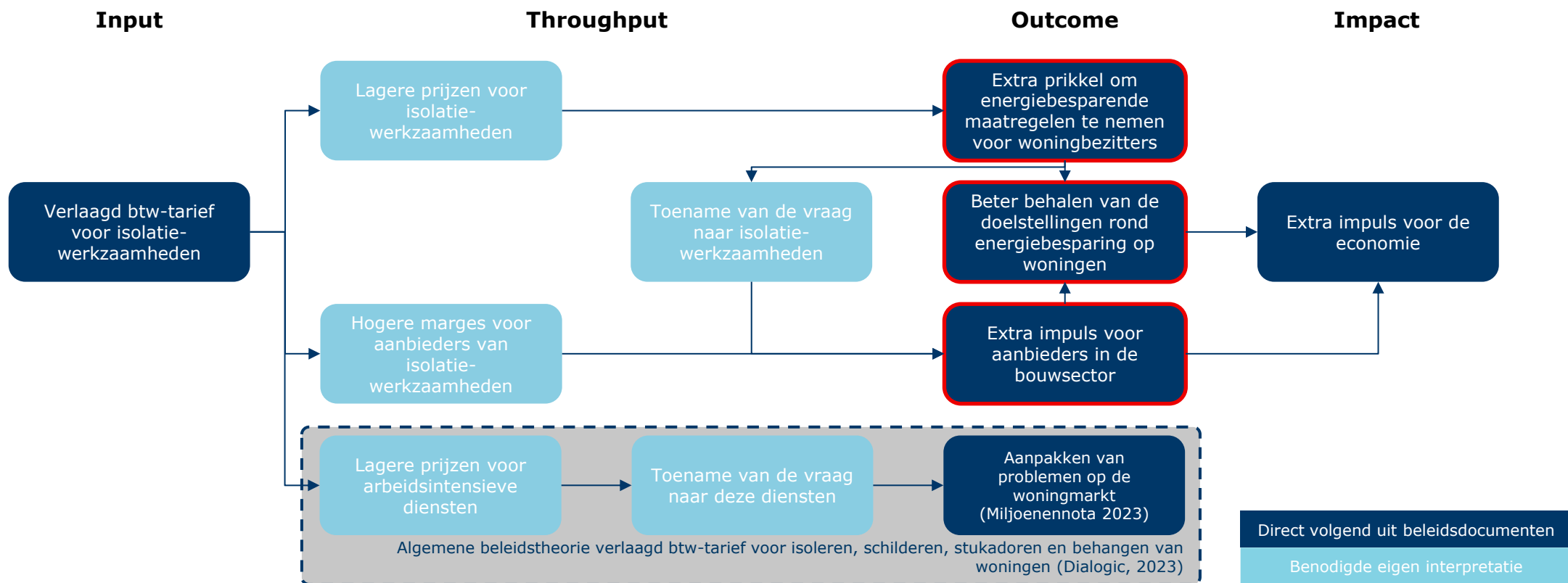
⁸ Kamerstukken II, 2009/10, 32 128 nr. 11, Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2010).

⁹ Om eigenwoningbezitters te stimuleren om te investeren in dubbelglas werd een aparte subsidieregeling getroffen

¹⁰ Kamerstukken II, 2012/13, 33 637 nr. 2, Artikel XI, onderdeel AA

¹¹ Dit gebeurde in samenhang met voorziene wijzigingen in de toepassing van het verlaagde tarief voor renovatie en herstel van woningen.

¹² Dialogic, & APE (2023). *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief*. [dialogic.nl]



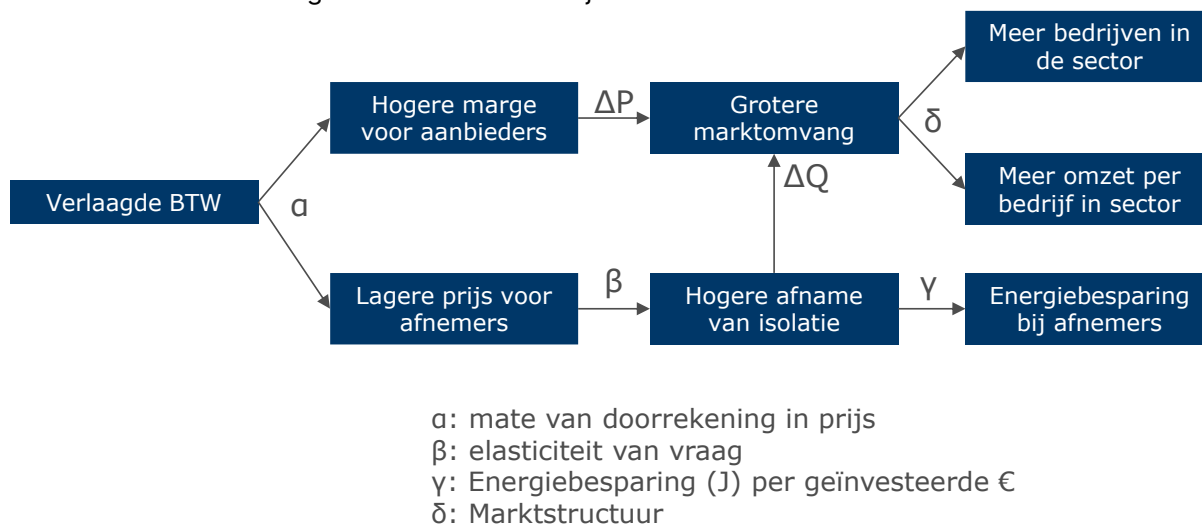
Figuur 1. Beleidstheorie verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden

2.2 Theoretisch kader

In Figuur 2 wordt via een economisch model de wijze waarop het verlaagde tarief in theorie zou moeten doorwerken gepresenteerd. Het figuur laat zien dat er twee aspecten verbonden zijn van doorrekening in de prijs zijn van verlaagde tarief (α): een deel slaat neer bij de aanbieders in de vorm van hogere marges en een deel van het verlaagde tarief wordt doorberekend aan afnemers. Door het verlaagde tarief dalen de consumentprijzen, wat kan leiden tot een hogere vraag (ΔQ), afhankelijk van de vraagelasticiteit (β). De toegenomen vraag naar isolatiewerkzaamheden zal leiden tot meer energiebesparing/verduurzaming (γ).

De toegenomen vraag leidt verder tot een grotere marktomvang van de sector. Een tweede manier om tot een grotere marktomvang te komen is om het verlaagde tarief in te zetten om de marges van aanbieders te verhogen. De hogere marges zorgen voor een hogere prijs (ΔP), waardoor de marktomvang ook vergroot.

De toename van de marktomvang maakt het relatief aantrekkelijker voor aanbieders om isolatiediensten te verlenen. Afhankelijk van de marktstructuur – denk aan toetredingsbarrières en (dis)economies of scale – kan het leiden tot een hogere omzet voor bestaande bedrijven of een toename van het aantal bedrijven in de sector (δ). Door deze ontwikkelingen zou een verlaagd tarief in de eerste plaats leiden tot een lagere prijs voor isolatiewerkzaamheden, een toegenomen vraag naar isolatiewerkzaamheden en daardoor een hogere omzet voor bedrijven die isolatiewerkzaamheden aanbieden.



Figuur 2. Een schematische weergave van de doorwerking van het verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden.

2.3 Afbakening van de productgroep

Het verlaagd tarief ziet op “het aanbrengen van op energiebesparing gericht isolatiemateriaal aan vloeren, muren en daken van woningen na meer dan twee jaren na het tijdstip van eerste ingebruikneming, met uitzondering van materialen die een deel vertegenwoordigen van de waarde van deze diensten”, aldus de letterlijke omschrijving in

Tabel I bij de wet OB. Deze post is verder toegelicht in een beleidsbesluit, wat meermaals is geactualiseerd.¹³

In dit beleidsbesluit worden enkele voorbeelden gegeven van isolatiematerialen die in aanmerking komen, zoals glas- en steenwol, polyurethaan (PUR/PIR), thermokussens, schelpen, kleikorrels of EPS 'piepschuim'. Deze lijst is niet uitputtend, het verlaagde tarief geldt voor het aanbrengen van *alle* materialen die erop gericht zijn een woning energiezuiniger te maken.¹⁴ Kosten van in eigen productie vervaardigde materialen zien geheel op de levering van materialen, ook wanneer een deel van deze kosten bestaat uit een factor arbeid.

Het verlaagde tarief op isolatiewerkzaamheden ziet dus enkel op kosten voor het *aanbrengen* van isolatiematerialen. Kosten die hier te ver vanaf staan komen dan ook niet in aanmerking. Hierbij valt te denken aan het vervangen van kozijnen bij het aanbrengen van (isolatie)glas, zelfs wanneer dit noodzakelijk is bij het plaatsen van isolatieglas. Ook sloopwerkzaamheden en het afwerken van muren of plafonds na het aanbrengen van op energiebesparing gericht isolatiemateriaal komen niet in aanmerking omdat deze werkzaamheden te ver afstaan van het aanbrengen van op energiebesparing gericht isolatiemateriaal. Op het afwerken van muren en plafonds is mogelijk wel het verlaagde tarief voor het schilderen en stukadoren van woningen van toepassing¹⁵, echter ziet dit verlaagde tarief niet per definitie op de gehele afwerking van muren en plafonds. Ook is er een expliciete uitsluiting voor toepassing van het verlaagde tarief bij zogeheten 'schilrenovatie', tenzij hierbij afzonderlijk isolerende gevelelementen worden aangebracht.

Wanneer door een aanbieder zowel isolatiewerkzaamheden als 'overige' werkzaamheden worden uitgevoerd mag de tarieftoepassing van het verlaagde tarief worden gesplitst in het deel van de werkzaamheden dat betrekking heeft op de isolatiewerkzaamheid en het deel dat betrekking heeft op de overige werkzaamheden. Dit geldt ook wanneer bestaande delen van een woning, zoals een dak of muur, worden vervangen en waarbij ook op energiebesparing gericht isolatiemateriaal wordt aangebracht.

Omdat het verlaagde btw-tarief in zijn algemeenheid enkel geldt voor het leveren van prestaties tegen een vergoeding hebben mensen die zelf isolatiewerkzaamheden verrichten aan hun eigen woning ("doe-het-zelvers") geen voordeel van het verlaagde btw-tarief, zij rekenen immers geen vergoeding voor de prestaties.

¹³ Staatscourant 2024 Nr. 41782 [zoek.officiëlebekeendmakingen.nl]

¹⁴ Werkzaamheden voor groen- en rietdaken zijn uitgesloten, ondanks dat beide een isolerende werking hebben, omdat beide bredere doelen hebben.

¹⁵ Volgend uit post b.8 van Tabel I van de wet OB geldt het verlaagde tarief voor het schilderen en stukadoren van woningen na meer dan twee jaren na het tijdstip van eerste ingebruikneming. Dit tarief geldt overigens ook voor het aanbrengen van behang.

2.4 Impact van het verlaagde btw-tarief

Het verlaagde btw-tarief kan, zoals weergegeven in Figuur 1 en Figuur 2, resulteren in een lagere prijs voor afnemers van isolatiewerkzaamheden, of in hogere marges voor aanbieders van isolatiewerkzaamheden. De mate van doorberekening van het verlaagde btw-tarief in de prijs voor de afnemer speelt hierin een belangrijke rol. De omvang van het totale effect is echter onafhankelijk van deze mate van doorberekening, de mate van doorberekening bepaalt enkel bij wie het voordeel terecht komt. In deze sectie wordt uitgegaan van een volledige doorberekening in de prijs van het btw-voordeel om de grootte van het effect te bepalen.

Wanneer het verlaagde btw-tarief van 9% van toepassing is in plaats van het algemene tarief van 21% resulteert dit in een voordeel van 12 procentpunt. Omdat btw voor afnemers inbegrepen zit in de prijs is de prijs door het verlaagde btw-tarief voor afnemers gelijk aan $109/121 \times 100\% \approx 90\%$ van de prijs die zij zouden betalen onder het algemene tarief. Het prijsvoordeel voor afnemers door het verlaagde btw-tarief is dus ongeveer 10%. Het verlaagde tarief bij isolatiewerkzaamheden ziet echter enkel op de arbeidscomponent en niet op de materialen, terwijl beide kosten in veel gevallen wel op eenzelfde factuur verschijnen. **Het voordeel van het verlaagde btw-tarief op het isoleren van woningen is daarom gelijk aan het aandeel van de component arbeid van het isoleren (excl. btw) $\times$ 10%.** Het aandeel van de component arbeid dient hier te worden uitgedrukt als percentage ten opzichte van de totale kosten (materiaal en arbeid, excl. btw). Afhankelijk van de mate van doorberekening komt dit voordeel terecht bij de afnemer of aanbieder van isolatiewerkzaamheden.

2.5 Overige stimulerende maatregelen voor isolatiewerkzaamheden

Naast het verlaagde btw-tarief zijn er meerdere stimulerende complementaire maatregelen met betrekking tot isolatiewerkzaamheden. De meest bekende regeling is de Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). De ISDE is een subsidie, gericht op energiebesparende en verduurzamingsmaatregelen waaronder ook isolatiemaatregelen. De ISDE kan voor isolatiemaatregelen worden aangevraagd door eigenaar-bewoners. Ook is er een mogelijkheid voor gemeenten om de ISDE namens eigenaar-bewoners aan te vragen om eigenaar-bewoners te ontzorgen. Daarnaast is er ook de ISDE voor woningcorporaties en verenigingen van Eigenaren (VvE), maar deze ziet niet op isolatiemaatregelen.¹⁶ Voor deze groep bestaan eigen subsidievarianten die later aan bod komen. Tot slot is de ISDE ook voor monumenteigenaren.

¹⁶ Deze geldt ook voor overige zakelijke gebruikers, maar in het kader van dit onderzoek zijn deze niet van belang.

Vanuit de ISDE worden verschillende soorten isolatiemaatregelen gesubsidieerd: gevelisolatie, spouwmuurisolatie, dakisolatie, zolder/vlieringvloerisolatie, vloerisolatie, bodemisolatie, isolatie door HR++ of Triple glas en isolatie door isolerende deuren of panelen in kozijnen. Voor elk van de isolatiecategorieën geldt een vast subsidiebedrag per geïsoleerde vierkante meter. Per categorie gelden minimale en maximale subsidiebele oppervlaktes en aanvullende (kwaliteits)eisen. Wanneer twee of meer maatregelen worden gecombineerd wordt het subsidiebedrag verdubbeld. Daarnaast kan een bonus worden verleend wanneer biobased milieuvriendelijk isolatiemateriaal wordt gebruikt.

Bij de ISDE geldt de eis dat de isolatiemaatregelen moeten worden geleverd en uitgevoerd door een bouw(installatie)bedrijf. Het is dus niet mogelijk om enkel subsidie te krijgen op zelf aangeschafte materialen. De ISDE werkt daarom altijd aanvullend op het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden, onder de aanname dat het verlaagd tarief altijd correct wordt toegepast. De ISDE is dus complementair aan het verlaagd btw-tarief.¹⁷ De ISDE verlaagt de kosten van het isoleren van woningen door isolatiematerialen goedkoper te maken; de verlaagde btw verlaagt de kosten van het isoleren van woningen door arbeidskosten bij isolatiewerkzaamheden goedkoper te maken.

De impact van de ISDE op de prijs voor isolatie is niet eenduidig vast te stellen vanwege de vaste subsidiebedragen in plaats van percentages, maar **naar schatting dekt de ISDE ongeveer 16% van de kosten bij enkele maatregelen en 34% van de kosten bij twee of meer maatregelen en de biobased bonus**.¹⁸ Vanwege de verdubbeling van het subsidiebedrag bij combinatie van maatregelen en de eventuele bonus kan dit percentage dus flink oplopen.

Naast de ISDE bestaat ook de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH). Deze subsidieregeling lijkt op het gebied van in aanmerking komende isolatiemaatregelen op de ISDE, vanwege gelijke vergoedingen met de ISDE, maar heeft een andere reikwijdte en doelgroep, de SVOH is namelijk voor verhuurders, zoals institutionele beleggers, zakelijke verhuurders en particuliere verhuurders (maar niet voor woningcorporaties, die kunnen gebruik maken van de ISDE).

Voor Verenigingen van Eigenaren bestaat daarnaast ook de Subsidieregeling Verduurzaming voor Verenigingen van Eigenaren (SVVE, voorheen SEEH). Ook deze subsidieregeling kent gelijke subsidiebedragen voor isolatiemaatregelen met de ISDE, maar heeft een andere doelgroep, namelijk VvE's, en een bredere reikwijdte. Binnen de SVVE kan onder andere ook subsidie worden aangevraagd voor energieadvies.

¹⁷ Andersom geldt dit niet per se, omdat de ISDE niet bij alle isolatiewerkzaamheden wordt gebruikt.

¹⁸ Ten opzichte van de situatie waarin zowel de materiaalkosten als de werkzaamheden belast zijn met het algemene tarief (counterfactual); in paragraaf 3.3 wordt deze schatting verder toegelicht.

Hiermee ziet de SVVE ook op het marktfalen dat optreedt bij woningcorporaties en VvE's (zie 3.2.2).

De hiervoor genoemde subsidieregelingen dragen allen bij aan het halen van de doelstellingen van het Nationaal Isolatieprogramma (NIP), dat zich richt op het isoleren van 2,5 miljoen woningen tot en met het jaar 2030.¹⁹ De nadruk binnen het programma ligt op de 1,5 miljoen slecht geïsoleerde woningen. Het NIP heeft vier actielijnen, de lokale aanpak om 750.000 koopwoningen te isoleren, samen met gemeenten, het isoleren van 1 miljoen huurwoningen door verhuurders, het versneld isoleren van 750.000 koopwoningen op eigen initiatief en het samen energie besparen met laagdrempelige maatregelen. Het NIP bevat binnen deze actielijnen verschillende regelingen, zoals (gemeentelijke) subsidies en leningen, op welke niet in meer detail zal worden ingegaan.

¹⁹ Nationaal Isolatieprogramma [www.volkshuisvestingnederland.nl]

3 Doelgroepbereik

Leeswijzer

In dit hoofdstuk gaan wordt op het doelgroepbereik ingegaan. Bij veel evaluaties is dit uitsluitend gericht op een profilering van de gebruikers van het instrument. Bij deze evaluatie wordt dit breder getrokken en wordt daarnaast ook een analyse van de markt gepresenteerd. Dit is de basis van de analyses die in latere hoofdstukken over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gemaakt.

3.1 Aanbieders

Bij de aanbodzijde van de markt voor isolatiewerkzaamheden is grofweg onderscheid te maken tussen twee typen aanbieders.

- Allereerst kent de markt aanbieders die *gespecialiseerd* zijn in isolatiewerkzaamheden. In Nederland zijn er naar verwachting een kleine 500 bedrijven die zich specifiek richten op isolatiewerkzaamheden.²⁰ 95% van deze bedrijven zijn kleine/zelfstandige ondernemingen.
- Daarnaast zijn er ook veel aannemers die *generieke* bouwactiviteiten uitvoeren en hierbij ook isolatiewerkzaamheden uitvoeren. Denk aan een aannemer die een verbouwing uitvoert en hierbij meteen ook een deel van een woning isoleert. In Nederland waren in 2022 zo'n 90.000 aannemers actief.²¹ Ten opzichte van 2020 was dit een stijging van 32%. Deze stijging lijkt een gevolg van de coronacrisis, maar kan niet volledig worden geduid binnen dit onderzoek. Er is echter geen eenduidig beeld over hoeveel van deze aannemers ook daadwerkelijk isolatiewerkzaamheden uitvoeren. Mogelijk huren deze aannemers ook vaker gespecialiseerde bedrijven in voor (delen van) de isolatiewerkzaamheden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat gespecialiseerde aanbieders van isolatiewerkzaamheden zich vooral onderscheiden in het voorwerk dat komt kijken bij isolatiewerkzaamheden, waarbij wordt geïnventariseerd welke mogelijkheden tot isolatie passend zijn voor de woning. De daadwerkelijke werkzaamheden kunnen vaak ook worden uitgevoerd door generieke aannemers.

²⁰ List of Insulation contractors in Netherlands [www.rentechdigital.com]

²¹ Forse groei aantal aannemers sinds corona [www.bouwwereld.nl]

Uit de interviews komt verder naar voren dat de vraag naar isolatiewerkzaamheden in de komende jaren naar verwachting voor een groot deel zal bestaan uit woningen die meer specialisme vereisen vanwege complexe bouwstructuren of vanwege het feit dat oud isolatiemateriaal aan vervanging toe is. Deze verwachting kan worden onderbouwd met cijfers. Uit de Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving uit 2024 blijkt dat slechts een derde van de woningen voldoet aan de standaard voor woningisolatie²², terwijl cijfers uit 2018 stellen dat in een veel groter deel van de woningen isolatiemaatregelen zijn getroffen.²³ De aanwezige isolatie is dan ook vaak onvoldoende om aan de standaarden te voldoen, waardoor aanvullende en/of vervangende maatregelen nodig zijn, die vaker complexiteit meebrengen.

Uit de gesprekken komen ook signalen naar voren van verschillen in de mate waarin het verlaagde tarief juist wordt toegepast tussen gespecialiseerde en algemene aanbieders. Voor gespecialiseerde aanbieders is het verlaagde tarief relatief eenvoudig te passen, omdat zij veelal alleen (of voornamelijk) werkzaamheden uitvoeren die onder het verlaagde tarief vallen. Het verlaagde tarief kan daardoor worden toegepast op alle verrichte arbeid, mits er geen sloopwerkzaamheden vooraf, of afwerking achteraf plaatsvindt.²⁴ Uit de interviews komt naar voren dat er veelal wordt gewerkt met vaste verhoudingen tussen uren en materiaal (80/20 bij dakisolatie, 70/30 bij spouwmuurisolatie en 60/40 bij vloerisolatie).

Generieke aanbieders zullen echter veelal werkzaamheden uitvoeren waarvan slechts een relatief beperkt deel ziet op het aanbrengen van isolatiemateriaal. Isolatiewerkzaamheden worden namelijk vaak gecombineerd met verdere verbouwingen, blijkt ook uit gesprekken met de afnemers. Deze aanbieders zullen daarom nog een extra splitsing moeten maken. Niet alleen de materialen en uren worden verschillend belast, maar ook de binnen de uren (werkzaamheden) moet onderscheid worden gemaakt tussen werkzaamheden waarvoor het verlaagde tarief wel en niet van toepassing is. Deze splitsing blijkt niet altijd eenvoudig te zijn voor aanbieders. Uit het onderzoek komt anekdotisch bewijs naar voren dat het verlaagde tarief niet altijd correct wordt toegepast door algemene aanbieders. De oorzaak van deze onjuiste toepassing lijkt tweeledig: enerzijds is er soms sprake van onwetendheid, anderzijds kiezen aanbieders uit angst voor problemen door fouten in hun btw-administratie veiligheidshalve voor toepassing van het algemene tarief op alle werkzaamheden. Uit de gesprekken komt naar voren dat afnemers die dergelijke gevallen tegenkomen als individu niet altijd sterk genoeg staan om aanbieders ervan te overtuigen om toch het verlaagde tarief toe te passen. Daarvoor nog moet de vraag worden gesteld welk deel van de afnemers

²² Monitor Verduurzaming Gebouwde Omgeving 2024 [www.rvo.nl]

²³ In 2018 had 86% van de woningen in Nederland dakisolatie, 73% buitenmuurisolatie en 63% vloerisolatie blijkt uit cijfers van Milieu Centraal [www.milieucentraal.nl]

²⁴ Wanneer deze niet onder het verlaagde tarief voor het schilderen en stukadoeren van woningen vallen, zie ook 2.3.

überhaupt ziet dat op de offerte van de aannemer de isolatiewerkzaamheden onder het juiste tarief zijn geschaard.

3.2 Afnemers

De afnemers van isolatiewerkzaamheden waarvoor het verlaagde btw-tarief geldt zijn woningeigenaren in de breedste zin van het woord: bezitters van een eigen woning, maar ook verhuurders (waaronder woningcorporaties) die een of meerdere woningen bezitten.²⁵ Het verlaagde tarief geldt immers (enkel) voor isolatiewerkzaamheden aan bestaande woningen. De voordelen van het isoleren van woningen worden echter primair genoten door de bewoners van een huis, want voor hen daalt de energierekening door een beter geïsoleerd huis. Binnen de koopsector is de woningeigenaar ook de bewoner van een huis, waardoor de woningeigenaar zelf dient te beslissen of er wordt over gegaan tot isoleren. Echter kunnen relaties met andere woningeigenaren via een Vereniging van Eigenaren (VvE) wel een rol spelen. Binnen de huursector is de woningeigenaar niet de bewoner van een woning, waardoor deze relatie van invloed is op de beslissing om over te gaan tot isoleren. Binnen de huursector kan onderscheid worden gemaakt tussen de sociale- en vrije huur, met elk hun eigen kenmerken. Alle verschillende typen afnemers hebben specifieke kenmerken. In de volgende sectie zal verder in worden gegaan op de drijfveren voor isolatie en op de verschillende vormen van marktfalen.

In onze analyse zijn geen afnemers van isolatiewerkzaamheden aan woningen die btw-plichtig geïdentificeerd. Consumenten (eigenaren van koopwoningen waar ze zelf in wonen) zijn dit evident niet. Maar ook verhuurders van woningen zijn veelal vrijgesteld van btw²⁶, net als VvE's²⁷.

3.2.1 Drijfveren voor isolatiewerkzaamheden

In deze sectie wordt ingegaan op de drijfveren voor isolatiewerkzaamheden die mensen hebben. Er worden drie perspectieven behandeld: het rationeel-economisch perspectief, het ethisch perspectief en een perspectief waarbij gezocht wordt naar verklaringen waarom de traditionele economische theorie van de rationeel optimaliserende mens niet altijd opgaat in de praktijk. We gaan in deze paragraaf nog niet direct in op de impact van de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden op de beslissingen van personen, dat komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

²⁵ Zogeheten “doe-het-zelvers” worden buiten beschouwing gelaten (zie 2.3)

²⁶ Zie [www.belastingdienst.nl]

²⁷ Zie [www.vve.nl]

Rationeel-economisch perspectief

Isolatiemaatregelen kunnen worden gezien als een investering. Het nemen van isolatiemaatregelen kost initieel geld, maar levert ook op de langere termijn een kostenbesparing op via de energierekening door een afname in verbruik. Daarnaast resulteert het ook in een hogere woningwaarde en een hoger wooncomfort. Vanuit de klassieke theorie kan daarom worden geredeneerd dat mensen overgaan tot isolatiemaatregelen wanneer de kosten opwegen tegen de baten. Een rationeel denkend individu berekent bij een investering zijn terugverdientijd²⁸, door de kosten te delen door de jaarlijkse besparing plus de waardering van de extra woningwaarde. Wanneer deze terugverdientijd gunstig is wordt overgegaan tot een investering. Deze klassieke redenering is echter te simplistisch en gaat in de praktijk niet volledig op.

Wel blijkt in de praktijk het financiële aspect een belangrijke factor in de investeringsbeslissing met betrekking tot isolatiemaatregelen. Uit onderzoek van het SCP blijkt de besparing op de energierekening voor 48% van de respondenten die de woningisolatie *wil* verbeteren de grootste drijfveer, terwijl dit 36% is voor respondenten die de woningisolatie *hebben* verbeterd.²⁹ Ander onderzoek stelt dat bijna zeven op de tien Nederlanders die hun huis verduurzamen dit doen vanwege de stijgende energieprijzen.³⁰ Los van de impact op de terugverdientijd speelt hierbij naar verwachting ook het argument dat mensen minder afhankelijk willen zijn van deze gasprijzen, echter kunnen we deze verwachting niet onderbouwen met cijfers.

Ethisch perspectief

Naast het rationeel-economisch perspectief kan worden gesteld dat ook het ethisch perspectief een rol speelt in de afweging om over te gaan tot isolatiemaatregelen. Het ethisch perspectief stelt dat mensen isolatiemaatregelen nemen vanuit een ideologische overtuiging of bijvoorbeeld zorgen om het klimaat. Vanuit dit perspectief zou de businesscase voor een investering in isolatiemaatregelen niet enkel financieel worden gedreven, maar zouden mensen ook een investering doen wanneer de businesscase niet uit kan.

²⁸ Het is uiteraard beter om een netto contante waarde (NCW) berekening uit te voeren waarbij rekening wordt gehouden met de tijdswaarde van geld. Voor bedrijven is dit een gangbare manier van werken, maar voor consumenten is dit veelal te complex. In zeker zin is dit meteen een goede indicatie dat de het rationeel-economische perspectief niet volledig is. Maar zelfs als een NCW-berekening wordt gebruikt, dan is er ook geen volledig rationele afweging. Hierbij wordt immers bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de NCW van andere opties (zoals zonnepanelen één jaar later kopen als de prijs hiervan gedaald is). Dit argument nog verder worden doorgetrokken, maar het is duidelijk dat *volledig rationeel handelen* extreem complex (en daarmee tijdrovend) is.

²⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niets*. [\[www.scp.nl\]](http://www.scp.nl)

³⁰ Onderzoek van MultiScope, waarnaar wordt verwezen door het Reformatorisch Dagblad [\[www.rd.nl\]](http://www.rd.nl)

In de eerdergenoemde studie van het SCP wordt gesteld dat de klimaatoverwegingen voor 22% van de respondenten die hun woning *willen* verbeteren de belangrijkste drijfveer zijn. Voor respondenten die hun woning *hebben* verbeterd is dit 13%. In een andere studie stelt het SCP dat duurzaam gedrag vooral financieel gedreven is. In een meerderheid (54%) van de situaties blijken Nederlanders niet bereid hun levensstijl aan te passen, ondanks zorgen om het klimaat blijkt uit dit onderzoek.³¹ De verwachting is daarom dat het ethisch perspectief zeker aanwezig kan zijn, maar zeer beperkt een doorslaggevende factor is.

Verschillen tussen theorie en praktijk

Hoewel het nemen van isolatiemaatregelen in veel gevallen een logische stap is vanuit het rationeel-economisch perspectief (mogelijk in combinatie met het ethisch perspectief) blijkt de klassieke theorie in de praktijk niet altijd op te gaan, veel woningen zijn immers nog niet geïsoleerd, terwijl de businesscase vaak wel positief is. Hiervoor zijn verschillende verklaringen te geven.

Allereerst komt in interviews naar voren dat het *denk- en doenvermogen* een belemmerende factor kan zijn, niet iedereen is in staat om de businesscase uit te rekenen, een rationele afweging te maken en in actie te komen. Vaak kan hierover wel advies worden ingewonnen, maar het vertrouwen in berekeningen van derden is hierin van belang. Zeker wanneer de terugverdientijd langer is kan dit vertrouwen afnemen, mensen hechten immers minder waarde aan toekomstige effecten. Daarnaast blijft er ook in de berekeningen van derden een onzekerheid, de toekomstige energieprijzen zijn immers niet met zekerheid te voorspellen. Daar komt bij dat niet iedereen in staat is om (1) uit te zoeken welke voorwaarden bij een subsidie gelden, (2) uit te zoeken hoe een succesvolle aanvraag gedaan moet worden en (3) daadwerkelijk een correcte aanvraag door te zetten.

Daarnaast lijken *gedragskundige aspecten* een rol te spelen. In een studie van het Britse Department of Energy and Climate Change (DECC) uit 2011³² kwam naar voren dat de lagere energierekening voor slechts 67% van de respondenten een reden is om te isoleren. In deze zelfde studie komt ook naar voren dat de '*gedoe factor*' voor 31% van de respondenten een belemmering vormt. Isolatiwerkzaamheden brengen namelijk 'gedoe' met zich mee: werkzaamheden zorgen voor rommel, vreemde mensen over de vloer vormen een belemmering, maar ook de zolder die opgeruimd moet worden voor dakisolatie kan worden aangebracht een belemmerende factor zijn. Dit laatste volgt uit een vervolgonderzoek van het DECC, waaruit blijkt dat een stimulerende maatregel voor dakisolatie veel effectiever is wanneer er aanvullend een betaalde

³¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). *Tussen duurzaam denken en duurzaam doen*. [www.scp.nl]

³² Department of Energy & Climate Change (2011). *Understanding Potential Consumer Response to the Green Deal*. [assets.publishing.service.gov.uk]

opruimservice wordt aangeboden.³³ Deze ‘gedoe factor’ zorgt ervoor dat isolatiemaatregelen vaak worden uitgesteld. Uit de interviews komt naar voren dat isolatiemaatregelen sneller worden genomen op een moment dat mensen toch al gaan verbouwen aan hun huis. Hierdoor lijkt bijvoorbeeld een verhuizing ook een zeer geschikt moment voor het uitvoeren van isolatiewerkzaamheden, al blijkt dit slechts beperkt uit beschikbare cijfers.³⁴ Op dergelijke momenten is het extra gedoe door isolatiewerkzaamheden namelijk veel kleiner dan bij opzichzelfstaande isolatiewerkzaamheden.

De succesfactoren rondom verduurzaming worden ook omschreven in het rapport ‘de derde succesfactor ontrafeld’.³⁵ Hierin wordt gesteld dat, naast geld en techniek, ook gedrags- en organisatieprocessen van invloed zijn op de realisatie van renovatieprojecten. Verder blijkt ook de samenstelling van het gezin een grote rol te spelen, volgt uit onderzoek van Hoom.³⁶ Ook worden in interviews succesvolle voorbeelden genoemd van projecten waar door middel van warmtefoto’s inzicht wordt gegeven in de staat van isolatie ten opzichte van burens. Hieruit komt naar voren dat mensen veel minder in absolute scores redeneren (*is de business case positief, dan investeer ik*), maar veel meer in relatieve scores redeneren (*kom ik erachter dat mijn burens geïsoleerd hebben maar ik niet, dan investeer ik*). Hieruit volgt de invloed van naasten op een investeringsbeslissing. Dit blijkt uit het succes van de zonnepanelen. Deze zijn immers veel beter zichtbaar zijn dan ‘verstopte’ isolatiematerialen. Tot slot worden ook succesvolle projecten genoemd waar met hele wijken gezamenlijk verduurzamingsmaatregelen worden genomen. Hieruit komt naar voren dat ook het sociale aspect een rol kan spelen.

3.2.2 Vormen van marktfalen

Naast alle gedragseffecten die ervoor zorgen dat de investeringsbeslissing niet altijd een rationele afweging is, zijn er in de woningmarkt meerdere vormen van marktfalen die ervoor zorgen dat de markt niet optimaal werkt, en er niet altijd wordt geïnvesteerd terwijl dit rationeel gezien wel te verwachten kan zijn. Vormen van marktfalen treden bijvoorbeeld op wanneer een woningeigenaar onderdeel is van een VvE, of wanneer er sprake is van huurwoningen.

³³ Department of Energy & Climate Change (2013). *Removing the hassle factor associated with loft insulation: Results of behavioural trial* [assets.publishing.service.gov.uk]

³⁴ Uit de Monitor ISDE 2023 blijkt dat het *relatieve* doelgroepbereik van de ISDE het hoogst is binnen doelgroep huishoudens die tot 2 jaar in de woning woont, echter betreft dit slechts 20% van het totaal aan ISDE-toekenningen. [www.rijksoverheid.nl]

³⁵ M. van Lidth de Jeude, J. Mastop, M. Coen & J.D.M van Hal (2017). *De derde succesfactor ontrafeld*. [publications.tno.nl]

³⁶ M. Coen, D. Eerland & J. Fens (2019). *Gezinspraak: Hoe gezinnen besluiten over energiebesparing*. [hoom.nl]

- Wanneer een woningeigenaar onderdeel is van een **VvE** kunnen isolatiewerkzaamheden enkel worden doorgevoerd wanneer er binnen de VvE overeenstemming wordt bereikt over de uit te voeren maatregelen. De verschillende individuen binnen de groep hebben allen eigen belangen en VvE-overeenkomsten kunnen zeer sterk uiteenlopen. Zo kan de mate waarin energie wordt bespaard ten gevolge van isolatiewerkzaamheden verschillen tussen de individuen en hebben individuen eigen persoonlijke voorkeuren op het gebied van isolatie. Het voorkomen van bovenstaande vormen van marktfalen in de praktijk blijkt niet alleen uit voorbeelden die in de gesprekken naar boven komen, maar ook uit de 'Juridische Barometer' van Stichting Achmea Rechtsbijstand. Het aantal burenruzies en conflicten binnen vereniging van eigenaren is in 2024 fors toegenomen door onenigheid over verduurzaming van panden.³⁷
- Wanneer er sprake is van huur bij een **particuliere verhuurder** is er sprake van een principal-agent probleem. De huurder en verhuurder hebben tegengestelde belangen bij het isoleren van een woning. De huurder profiteert van een lagere energierekening, terwijl de verhuurder opdraait voor de kosten.³⁸ Voor deze kosten kan worden gecompenseerd via hogere huurprijzen, waarvoor strenge regels gelden.³⁹ Dit alles kan leiden tot inefficiënties in de besluitvorming.
- Wanneer er sprake is van huur via een **woningcorporaties** speelt grofweg hetzelfde probleem. Een voordeel is echter dat er een beperkt aantal corporaties is en zij maatschappelijke doelen voorstaan. Hierdoor zijn er afspraken gemaakt tussen de Rijksoverheid, woningcorporaties en gemeenten.⁴⁰ Echter, wanneer er sprake is van compensatie via hogere huren moet minimaal 70% van de bewoners akkoord gaan met een voorstel.⁴¹

3.3 Kostenverlaging isolatie als gevolg van verlaagde btw

In deze paragraaf wordt de gemiddelde kostenbesparing van het verlaagde btw-tarief en van de ISDE-subsidie uitgewerkt.⁴² De kostenkentallen zijn afkomstig van RVO.⁴³ De focus ligt op de *directe* kosten, die bestaan uit arbeid, materiaal (wat er wordt

³⁷ Steeds meer burenruzies over verduurzaming: 'Nieuwe eigenaren met grote plannen zorgen voor onenigheid' [[ad.nl](#)]

³⁸ Omdat de waarde van een woning kan toenemen door isolatiemaatregelen kan een verhuurder wel indirect profijt hebben van het nemen van isolatiemaatregelen.

³⁹ Gaat de huur omhoog na renovatie? [[rijksoverheid.nl](#)]

⁴⁰ Nationale Prestatieafspraken 2025-2035 [[www.volkshuisvestingnederland.nl](#)]

⁴¹ Gaat de huur omhoog na renovatie? [[rijksoverheid.nl](#)]

⁴² De kostenbesparing door de SVVE en SVOH zijn vergelijkbaar met de kostenbesparing van de ISDE en worden daarom niet apart behandeld.

⁴³ [[regelhulpenvoorbedrijven.nl](#)]

geïnstalleerd) en materieel (gereedschap en machines die gebruikt worden bij de installatie). RVO maakt onderscheidt tussen

- projectgrootte: enkele woning versus meerdere woning (projectmatig);
- verschillende woningtype: eengezins- of meergezinswoning;
- woninggrootte: minimale woning, gemiddelde woning en maximale woning.

In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de isolatiemaatregel van toepassing is op een enkele eengezinswoning woning van gemiddelde grootte. De gemiddelde woning is een (gewogen) gemiddelde van “voorbeeldwoningen” met een vooraf gedefinieerde oppervlakte (begane grondvloer, gevel en dak, en omhullend oppervlak). De weging per woningtype is vermeld in het Bouw- en investeringskosten verduurzamingsmaatregelen (2024).⁴⁴

De onderstaande tabel toont de gemiddelde kostenbesparing van het verlaagde btw-tarief en van de ISDE-subsidie. De gemiddeldes zijn genomen over verschillende varianten binnen een isolatie-categorie. Zo zijn er binnen de categorie spouwisolatie onder meer verschillen tussen gebruik van minerale wol vlokken, EPS-parels en PU-schuim – en over die varianten is dus een gemiddelde genomen.

⁴⁴ [\[regelhulpenvoorbedrijven.nl\]](https://regelhulpenvoorbedrijven.nl)

Tabel 1. Kostenverlaging verlaagd btw en ISDE-subsidie. o.b.v. directe kosten met regulier btw-tarief. Bron: RVO, Kostenkentallen, bewerkt door Significant APE en Dialogic⁴⁵

Isolatiecategorieg	Gemiddelde kostenverlaging t.g.v. verlaagde btw per m ² (t.o.v. directe kosten met regulier btw-tarief en zonder ISDE)	Gemiddelde % kostenverlaging t.g.v. verlaagd btw (t.o.v. directe kosten met regulier btw-tarief en zonder ISDE)	Gemiddelde kostenverlaging t.g.v. ISDE-subsidie per m ² met één maatregel (t.o.v. directe kosten met regulier btw-tarief en zonder ISDE)	Gemiddelde % kostenverlaging t.g.v. ISDE-subsidie met één maatregel (t.o.v. directe kosten met regulier btw-tarief en zonder ISDE)	Gemiddelde kostenverlaging t.g.v. ISDE-subsidie per m ² met meer dan één maatregel en biobased bonus (t.o.v. directe kosten met regulier btw-tarief en zonder ISDE)	Gemiddelde % kostenverlaging t.g.v. ISDE-subsidie met meer dan één maatregel en biobased bonus (t.o.v. directe kosten met regulier btw-tarief en zonder ISDE)
Dak	€ 10,45	-6%	€ 16,25	-11%	€ 37,50	-25%
Gevel (Rc 3,5)	€ 10,43	-7%	€ 20,25	-13%	€ 46,50	-30%
Gevel (Rc 5,0)	€ 15,64	-6%	€ 20,25	-9%	€ 46,50	-20%
Glas HR++	€ 11,74	-6%	€ 25,00	-13%	€ 50,00	-26%
Triple glas	€ 13,14	-5%	€ 111,00	-46%	€ 222,00	-92%
Triple glas en kozijn	€ 14,48	-2%	€ 111,00	-14%	€ 222,00	-29%
Deur	€ 97,53	-3%	€ 111,00	-3%	€ 222,00	-6%
Paneel	€ 10,83	-6%	€ 10,00	-6%	€ 20,00	-12%
Spouwmuur	€ 1,15	-7%	€ 5,25	-32%	€ 12,00	-73%
Vloer	€ 2,62	-5%	€ 5,50	-12%	€ 13,00	-29%
Zolder	€ 2,15	-5%	€ 4,00	-13%	€ 10,00	-32%
Gemiddeld	€ 17	-5%	€ 40	-16%	€ 82	-34%
Mediaan	€ 12	-5%	€ 20	-13%	€ 47	-29%

De ISDE-subsidie met één isolatiemaatregel levert een grotere kostenbesparing op (gemiddeld € 40 per m² isolatie) dan het verlaagde btw-tarief (gemiddeld € 17 per m² isolatie). De kostenbesparing per m² isolatie verschilt sterk per maatregel, waardoor de mediaan van alle isolatiecategorieën aanzienlijk lager ligt dan het gemiddelde (mediaan kostenbesparing ISDE met één maatregel: € 20 per m², verlaagd btw: € 12 per m²).

⁴⁵ RVO: [\[www.rvo.nl\]](http://www.rvo.nl) Kostenkentallen: [\[regelhulpenvoorbedrijven.nl\]](http://regelhulpenvoorbedrijven.nl)

Naast de reguliere ISDE-subsidie wordt de “maximale” ISDE-subsidie gepresenteerd en die bestaat uit twee onderdelen. Allereerst verdubbelt de reguliere ISDE-subsidie als twee of meer maatregelen gecombineerd worden. Daarnaast is er nog een bonus voor het gebruik van biobased milieuvriendelijk materiaal. Dit leidt tot een kostenbesparing van gemiddeld € 82 per m² (mediaan: € 47 per m²).

De tabel toont ook de procentuele besparing in kosten van het verlaagde btw-tarief en de ISDE-subsidie ten opzichte van de kosten met een regulier btw-tarief (zonder ISDE-subsidie). Bij de ISDE-subsidie met één maatregel is de kostenbesparing gemiddeld 16% (mediaan 13%).⁴⁶ De maximale ISDE-subsidie leidt gemiddeld tot een aanzienlijke besparing van rond de 34%. De besparing van het verlaagde btw-tarief is relatief bescheiden en ligt gemiddeld op 5%. Vanwege verschillen in de verhouding tussen arbeid en materiaal tussen de maatregelen varieert dit percentage per maatregel. Het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden en de ISDE-subsidie hebben naast deze prijsverschillen echter andere voor- en nadelen, hierop wordt ingegaan in paragraaf 6.1.

Ondanks de betrekkelijk lage *relatieve* kostenbesparing leidt ook het verlaagde btw-tarief bij een woning van gemiddelde omvang tot substantiële *nominale* kostenverlagingen, zoals de onderstaande tabel laat zien.

Tabel 2. Kostenverlaging door verlaagd btw-tarief bij woonhuis van gemiddelde grootte. Bron: RVO, Kostenkentallen, bewerkt door Significant APE en Dialogic

Categorie	Kostenverlaging door verlaagd btw-tarief (gemiddeld)	Totale directe kosten incl. regulier btw (gemiddeld)
Gevel Rc 5,0	€ 1.388	€ 25.820
Gevel Rc 3,5	€ 937	€ 14.237
Dak	€ 666	€ 12.220
Triple glas	€ 316	€ 16.904
Glas HR++	€ 286	€ 5.275
Vloer	€ 256	€ 4.143
Paneel kozijn	€ 145	€ 2.953
Zolder	€ 130	€ 2.081
Spouwmuur	€ 119	€ 2.307
Deur	€ 105	€ 1.807

⁴⁶ De kostenbesparing bij spouwisolatie is zelfs 32%, maar deze besparing is sterk afhankelijk van het type spouwisolatie dat wordt toegepast.

Op basis van het bovenstaande rekenen in het vervolg van het rapport met een gemiddelde kostenverlaging lage btw van 5% en 16-34% voor de ISDE.⁴⁷

3.4 Marktentwikkelingen

In voorgaande paragrafen zijn de aanbod- en vraagzijde van de markt voor isolatiewerkzaamheden toegelicht. Samen vormen zij de markt. Deze paragraaf gaat verder in op kenmerken van de markt.

3.4.1 Marktomvang

De omvang van de markt voor isolatiewerkzaamheden is niet eenvoudig te bepalen. Allereerst is het belangrijk om de markt te definiëren. Gezien het verlaagde tarief enkel ziet op isolatiewerkzaamheden (en dus niet op de materialen) kan de markt op twee manieren worden gedefinieerd, namelijk als de totale omzet binnen het verlaagde tarief, maar ook als de totale omzet gerelateerd aan isolatie. Hierbij maakt het ook nog uit of bedragen worden gegeven inclusief of exclusief btw. De totale omzetgegevens zijn zeer beperkt beschikbaar, mede door het feit dat aanbieders van isolatiewerkzaamheden vaak generieke bouwactiviteiten uitvoeren. De omzet van gespecialiseerde aanbieders is echter ook niet zeker, gezien er geen eigen SBI-code is voor isolatiewerkzaamheden en de SBI-indeling tevens niet volledig dekkend is.⁴⁸

Om toch uitspraken te kunnen doen over de omvang van de markt van isolatie(werkzaamheden) is daarom gezocht naar andere manieren om de marktomvang te benaderen. Hiervoor maken we gebruik van drie verschillende bronnen, namelijk 1) commercieel onderzoek van MultiScope, 2) gegevens over de ISDE en 3) het budgetonderzoek van CBS⁴⁹. Elk van deze bronnen kent echter beperkingen.

In Tabel 3 is weergegeven hoe groot de marktomvang voor isolatie is wanneer we rekenen vanuit de verschillende bronnen. Hierbij gaan we uit van de totale marktomvang van isolatie, dus zowel kosten voor materiaal als uren, inclusief btw. In de laatste kolom is weergegeven welke bijstellingen er nodig zijn voor elk van de benaderingen. Verder is in Bijlage 2 een uitgebreidere tabel opgenomen waarin de marktomvang ook wordt gegeven exclusief btw en enkel voor de isolatiewerkzaamheden (die binnen het lage tarief vallen).

⁴⁷ Ten opzichte van de situatie waarin het *reguliere* tarief geldt voor alle kosten.

⁴⁸ Elke ondernemer kan zelf bij de KvK aangeven welke werkzaamheden hij uitvoert en onder welke SBI-code deze zouden moeten vallen. Een simpele zoekopdracht binnen de KvK gegevens wijst uit dat deze registratie veel onzuiverheden bevat.

⁴⁹ Welke ook wordt gebruikt door het Ministerie van Financiën ter bepaling van het budgettair belang van het verlaagd tarief voor isolatiewerkzaamheden.

Tabel 3. Schattingen van de formele marktomvang van isolatie op basis van drie bronnen (inclusief btw).⁵⁰

Bron	Omvang 2023	Omvang 2024	Bijstellingen nodig
Commercieel marktonderzoek MultiScope	€5,9 miljard	€4,9 miljard	<u>Overschatting</u> omdat ook doe-het-zelf ($\pm 12\%$) in deze cijfers zit. <u>Overschatting</u> omdat zwart werk ook in deze cijfers zal zitten <u>Onderschatting</u> omdat niet-huishoudens ⁵¹ ontbreken.
Jaarcijfers ISDE	€1,0 miljard	€0,9 miljard	<u>Onderschatting</u> omdat niet alle isolatiemaatregelen technisch onder de ISDE vallen <u>Onderschatting</u> omdat ISDE een bepaalde minimale schaal vereist (bv min 10m ² bij spouwmuurisolatie). <u>Onderschatting</u> omdat niet alle personen die ISDE mogen aanvragen dit ook doen. <u>Onderschatting</u> omdat niet-huishoudens ontbreken.
Budgetonderzoek CBS ⁵²	€0,6 miljard	€0,6 miljard	<u>Onderschatting</u> omdat deze data gericht is op consumptieve bestedingen en isoleren naar verwachting niet altijd zo gezien zal worden. <u>Overschatting</u> omdat zwart werk ook in deze cijfers zal zitten <u>Mogelijke onderschatting</u> omdat deze data relatief oud is en er mogelijk niet is gecorrigeerd voor gevolgen van de energiecrisis.
Onze schatting	€1 tot €1,5 miljard		

Geen van de benaderingen geeft een volledig beeld van de marktomvang. Zo ontbreken in alle cijfers de uitgaven van woningcorporaties en particuliere verhuurders, waardoor de daadwerkelijke marktomvang hoger zal zijn dan geschatst. In welke mate de uitgaven van verenigingen van eigenaren zijn meegenomen is lastig in te schatten. Koopwoningen beslaan 57% van de woningmarkt⁵³, echter lijkt een volledige correctie voor dit percentage niet realistisch, koopwoningen zijn gemiddeld genomen immers groter dan huurwoningen. Wel lijkt de benadering vanuit de omvang van de ISDE een absoluut minimum, er zijn enkel redenen te bedenken waarom de marktomvang (veel) groter zou zijn. De benadering vanuit de ISDE heeft verder als voordeel dat het de

⁵⁰ Met formele marktomvang doelen we op de marktomvang exclusief zwartwerk.

⁵¹ Hierbij bedoelen we in deze tabel (1) particuliere en zakelijke verhuurders van woningen en (2) woningcorporaties. We verwachten dat substantiële uitgaven van VvE's in veel gevallen ook direct leiden tot uitgaven van huishoudens.

⁵² Voor deze cijfers zijn geen verschillen tussen 2023 en 2024 bekend.

⁵³ [\[www.clo.nl\]](http://www.clo.nl)

enige echt harde bron is. Het is gebaseerd op daadwerkelijke isolatiewerkzaamheden waarvan RVO op basis van een factuur en een foto heeft beoordeeld dat ze hebben plaatsgevonden.

Op basis van de verschillende invalshoeken kiezen we voor een marktomvang van in 2023 en 2024 €1 tot €1,5 miljard. Het gaat hier om een (zeer) grove schatting, gegeven de grote onzekerheid bij alle genoemde cijfers. Onze aanbeveling is dan ook om verder onderzoek te doen naar de precieze marktomvang.

Benadering marktomvang via vraagzijde

De eerste benadering van de marktomvang volgt de vraagzijde van de markt. In een commercieel onderzoek van MultiScope wordt voor verschillende jaren een schatting gemaakt van de uitgaven aan isolatiemaatregelen. In 2020 werd volgens hen €3,7 miljard euro uitgegeven aan isolatiemaatregelen.⁵⁴ In de daaropvolgende jaren waren de totale uitgaven €4,2 miljard (2022)⁵⁵, €5,9 miljard (2023)⁵⁶ en €4,9 miljard (2024).^{57,58} Hoewel de exacte duiding van de getallen onbekend is lijkt het erop dat het hier de uitgaven van huishoudens inclusief btw betreft.

Verder moeten er bij deze getallen een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst betreft dit ook de uitgaven van mensen die de isolatiemaatregelen zelf hebben uitgevoerd. Naar schatting is 12% van de totale uitgaven aan verduurzamingsmaatregelen toe te rekenen aan deze 'doe-het-zelvers', echter is het niet bekend of dit percentage ook specifiek geldt voor isolatiemaatregelen. Verder is de verwachting dat uitgaven op de zwarte markt ook onderdeel vormen van deze bedragen, echter is de exacte aard van deze cijfers onbekend. Tot slot gaan deze cijfers enkel over huishoudens. Uitgaven van woningcorporaties en particuliere verhuurders ontbreken. Het is onbekend in welke mate de uitgaven van verenigingen van eigenaren zijn meegenomen.

Benadering marktomvang via ISDE-uitgaven

Een andere benadering van de omvang van de markt voor isolatiewerkzaamheden rekenaart vanuit de beschikbare data over de ISDE. In 2023 en 2024 is respectievelijk €215 miljoen en €199 miljoen van het beschikbare ISDE-budget geclaimd voor

⁵⁴ 46% van de totale uitgaven aan de verduurzaming van woningen (€8,1 miljard) [nd.nl]

⁵⁵ 37% van de totale uitgaven aan de verduurzaming van woningen (€11,3 miljard) [maxmeldpunt.nl]

⁵⁶ De totale uitgaven aan de verduurzaming van woningen bedroegen €14 miljard. Omdat er geen informatie beschikbaar is over het aandeel van isolatie is gerekend met een gemiddeld percentage aandeel van 42%. [multiscope.nl]

⁵⁷ [multiscope.nl]

⁵⁸ Alle bronnen van deze getallen verwijzen naar De Duurzaam Wonen monitor van MultiScope, welke niet beschikbaar is voor dit onderzoek. Over 2021 ontbreken de gegevens.

isolatie.⁵⁹ De ISDE rekent met vaste subsidiebedragen per geïsoleerd oppervlak en niet met vaste subsidiepercentages. Per type isolatiemaatregel is in Tabel 1 weergegeven wat de procentuele kostenverlaging is door de ISDE.⁶⁰ Gegeven deze percentages, de verdeling van het budget over de verschillende maatregelen en het feit dat er in 62% van de aanvragen één isolatiemaatregel wordt toegepast, en in de overige 38% dus twee of meer maatregelen⁶¹, kunnen de totale uitgaven aan isolatiemaatregelen die hieruit volgen worden bepaald.⁶² Een dergelijke berekening leidt tot een schatting van de totale uitgaven aan isolatiemaatregelen van €1 miljard in 2023 en €0,9 miljard in 2024.⁶³

Ook bij deze benadering moeten een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst geldt de ISDE niet voor alle isolatiemaatregelen, er worden immers bepaalde eisen gesteld. Verder maakt niet iedereen die in aanmerking komt gebruik van de ISDE. We weten uiteraard niet exact hoe groot deze groep is, maar we weten wel dat niet alle gebruikers de weg richting financiële ondersteuningsregelingen goed kunnen vinden.⁶⁴ Bovendien kunnen VvE's en woningcorporaties geen gebruik maken van de ISDE voor isolatiewerkzaamheden. De marktomvang wordt vanuit deze benadering dus onderschat, in werkelijkheid zal de marktomvang groter zijn.

Benadering marktomvang via CBS-cijfers

Een derde wijze om de marktomvang te benaderen redeneert vanuit de beschikbare cijfers over het budgettaire belang van het verlaagd tarief voor isolatiewerkzaamheden. In de Ambtelijke Fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief wordt genoemd dat de budgettaire omvang van dit verlaagde tarief in 2023 €34 miljoen bedroeg.⁶⁵ Op basis van dit budgettaire belang zou de totale marktomvang van isolatie (incl. btw) in 2023 €0,6 miljard bedragen (zie Bijlage 2 voor berekening).

⁵⁹ ISDE: Stand van zaken budget [rvo.nl]; de cijfers voor 2023 zijn te achterhalen via de gearchiveerde webpagina [web.archive.org]

⁶⁰ Ten opzichte van een situatie waarin het reguliere btw-tarief van toepassing zou zijn op alle kosten.

⁶¹ CBS (2023). *Monitor ISDE NWF*. [www.cbs.nl]

⁶² Vb. In 2024 is €65,3 miljoen ISDE geclaimd voor dakisolatie (cijfers RVO). De kostenbesparing door de ISDE voor dakisolatie bedraagt 11% tot 25% (Tabel 1), waardoor we rekenen met een puntschatting van de kostenbesparing van $0,62 \times 11\% + 0,38 \times 25\% = 16,32\%$. Deze kostenbesparing impliceert dat er €65,3/16,32% = €400 miljoen (incl. 21% btw) is uitgegeven aan dakisolatie.

⁶³ Wanneer we afzonderlijk rekenen met minimale en maximale percentages uit Tabel 1 geeft dit een bandbreedte van €0,7 tot €1,6 miljoen in 2023 en €0,7 tot €1,5 miljoen in 2024.

⁶⁴ Dergelijke signalen volgen uit verschillende bronnen: "Slechts een op de vijf maakt gebruik van een financiële regeling, in de meeste gevallen een subsidie" [radar.avrotros.nl]

"Veel huiseigenaren lukt het niet om een subsidie aan te vragen voor het verduurzamen van hun woning. [...] De organisatie (red. VEH) kreeg bijna 700 meldingen." [nos.nl]

⁶⁵ Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief [www.tweedekamer.nl]

Het is opvallend dat deze schatting (zo veel) lager uitkomt dan de twee voorgaande schattingen. Navraag bij het Ministerie van Financiën heeft duidelijk gemaakt dat de schattingen mede zijn gebaseerd op de jaarlijkse btw-nota die zij ontvangen van het CBS. Hierin staan cijfers over de bestedingen van huishoudens en van btw-vrijgestelde sectoren zoals de verhuur en handel van onroerend goed. Deze bestedingen zijn ingedeeld in tariefgroepen, waardoor zichtbaar is welk deel van de bestedingen in het verlaagde tarief is gedaan. Bij bestedingen in het verlaagde tarief is het echter niet eenduidig vast te stellen in welke gevallen het gaat om isolatiewerkzaamheden of uitgaven aan onderhoud.

Verder zijn de bestedingen van huishoudens gebaseerd op budgetonderzoek van het CBS, dat zich richt op *consumptieve* bestedingen van huishoudens, verbijzonderd naar onderhoud en woningverbetering.⁶⁶ Onderhoud aan woningen en woningverbetering valt hier onder, maar de aanschaf van een woning niet. Dat is immers een investering en geen consumptieve uitgave. Hetzelfde zal waarschijnlijk gelden voor het uitbreiden van een woning, inclusief isolatie. In documentatie van dit onderzoek gaat het er bij groot onderhoud en woningverbetering immers primair om dat de waarde van de woning in stand blijft en er niet hoeft worden afgeschreven. Bij bepaalde isolatiewerkzaamheden is er echt wel degelijk sprake van verhoging van de waarde van de woning. Een ander argument is dat het hier gaat om het budgetonderzoek uit 2020. Het is aannemelijk dat de cijfers wel gecorrigeerd zijn voor de inflatie, echter is het maar de vraag of hierin ook een correctie is geweest voor de stijging van vraag naar isolatiewerkzaamheden ten gevolge van de energiecrisis. Een andere reden tot overschatting is dat hier mogelijk ook enig zwart werk in is opgenomen, maar we verwachten dat consumenten dit minder snel bij het CBS zullen opgeven dan bij een commercieel marktonderzoek, echter kunnen wij dit niet met zekerheid stellen.

3.4.2 Externe factoren

Naast regelingen zoals het verlaagde btw-tarief en de ISDE zijn er op de markt voor isolatiewerkzaamheden ook verschillende externe factoren die een grote rol kunnen spelen in de besluitvorming met betrekking tot isolatie. Uit de interviews komen de stijgende gasprijzen en de situatie rondom vleermuizen en de omgevingswet naar voren als externe factoren die een grote impact hebben.

Energieprijzen

In interviews wordt aangegeven dat de hoge en stijgende energieprijzen een grote rol spelen in de investeringsbeslissing met betrekking tot isolatie. Dit beeld wordt bevestigd in andere onderzoeken, sinds de energiecrisis is het aantal Nederlanders dat aangeeft te isoleren vanwege de hoge energieprijzen flink gestegen.⁶⁷ De reden

⁶⁶ Zie [\[www.cbs.nl\]](http://www.cbs.nl)

⁶⁷ Nederlanders verduurzamen huis vooral vanwege hoge energieprijzen [\[wnl.nl\]](http://wnl.nl)

hiervoor is dat het prijsniveau een bepalende factor is in de terugverdientijd van een investering.⁶⁸ Wanneer de energieprijz structureel hoger wordt is een investering in isolatie eerder terugverdiend.

Lange tijd waren de gasprijzen vrij stabiel, maar sinds de oorlog in Oekraïne zijn deze enorm gestegen.⁶⁹ Inmiddels is het prijsniveau weer enigszins gestabiliseerd, maar zijn de prijzen wel ruim twee keer hoger dan voor 2021, maar daarnaast is er ook meer onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen van de prijs.⁷⁰

Over de periode 2009 tot nu kan worden gesteld dat de terugverdientijd van investeringen hierdoor zeker is gehalveerd. Daarbij speelt een grote onzekerheid over de energieprijzen⁷¹, waardoor het aantrekkelijker kan zijn om minder afhankelijk te zijn van deze prijzen, en de terugverdientijd mogelijk ook nog korter wordt.⁷²

Situatie rondom vleermuizen en de omgevingswet

Naast de energieprijzen wordt ook de Omgevingswet veelvuldig genoemd als externe factor met een grote impact op de markt voor isolatie. Wanneer isolatiewerkzaamheden plaatsvinden dient men rekening te houden met de aanwezigheid van beschermde diersoorten. In de gebouwde omgeving gaat dat om de vleermuis, huismus en gierzwaluw. Wanneer er vleermuizen in de spouwmuur leven mag deze niet zomaar geïsoleerd worden. De bescherming van deze diersoorten staat opgenomen in de Omgevingswet in de verbodsbepalingen en zorgplicht, onder het besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De verbodsbepalingen geven aan dat beschermde dieren niet verstoord, gedood of hun alternatieve verblijven vernield mogen worden. Voor deze activiteiten met gevolgen voor dieren en planten kan een vergunningplicht gelden bij schadelijke handelingen. De reguliere werkwijze houdt in dat er een jaarrond ecologisch onderzoek moet plaatsvinden en een vergunning moet worden aangevraagd bij het bevoegd gezag (de provincies). Dit is zeer tijdrovend en kostbaar, de kosten van dergelijk onderzoek beginnen vanaf €5.000 per woning, terwijl de gemiddelde kosten van een spouwmuurisolatie €2.000 bedragen volgt uit schriftelijk antwoord van branchevereniging VENIN op vragen van de bestuursrechter in een zaak over dit onderwerp.⁷³ Uit deze uitspraak kan worden opgemaakt dat de kosten voor spouwmuurisolatie met een

⁶⁸ Echter wanneer een rationele afweging gemaakt zou worden zou een investeringsbeslissing niet enkel worden gebaseerd op de energieprijz van dat moment, maar ook op (schattingen van) toekomstige energieprijzen. Mensen blijken echter niet rationeel zoals besproken in Paragraaf 3.2.1.

⁶⁹ Gasprjzen [klimaattechnieknederland.com]

⁷⁰ [www.pbl.nl]

⁷¹ Zowel door macro-economische ontwikkelingen als door (binnenlands) beleid (energiebelasting, verplichtingen voor groene brandstoffen, etc.)

⁷² Een grote afname in de energieprijzen, wat zou zorgen voor langere terugverdientijden, is in de huidige geopolitieke situatie minder aannemelijk.

⁷³ Zie [raadvanstate.nl]

factor drie kunnen toenemen ten gevolge van de Omgevingswet, wat resulteert in een driemaal langere terugverdientijd van de investering. Hier komt ook nog eens bij dat er uiteraard ook gevallen zijn dat de uitkomst van het ecologisch onderzoek is dat er helemaal niet geïsoleerd kan worden, waardoor de burger alleen maar kosten en geen opbrengsten heeft. Deze extreme toename van de terugverdientijd heeft enkel betrekking op het isoleren van de spouwmuur, terwijl het lage btw ook op andere vormen van isolatiewerkzaamheden ziet.

Vanuit verschillende kanten is gezocht naar oplossingen om deze hoge kosten te voorkomen, waardoor de geschatte toename van de terugverdientijd enkel een piekmoment geeft. Zo is in mei 2024 de landelijke aanpak natuurvriendelijk isoleren aangekondigd.⁷⁴ Dat houdt in dat er geen ecologisch onderzoek benodigd is en geen vergunning, mits er een isolatiebedrijf wordt ingeschakeld dat natuurvriendelijk isoleert. De aanpak geldt wel onder een aantal voorwaarden. Daarnaast is omgevingsDNA (eDNA) per maart 2025 aangewezen als erkende maatregel ter invulling van de specifieke zorgplicht bij de na-isolatie.⁷⁵

Met deze methode kan de aanwezigheid van vleermuizen snel opgespoord worden. De concept regeling eDNA is in consultatie gebracht en wordt nu uitgewerkt. De kosten voor eDNA worden geschat op gemiddeld €364 per adres.⁷⁶ Deze kosten zijn aanzienlijk lager dan de eerdergenoemde kosten voor ecologisch onderzoek, echter zorgen deze kosten er nog steeds voor dat de terugverdientijd bijna 20% toeneemt ten opzichte van de oorspronkelijke situatie.

Impact

Tabel 4 geeft een overzicht van de impact van zowel het verlaagde btw-tarief, de ISDE als deze twee externe factoren op de terugverdientijd van een investering op het gebied van isolatie. In de berekening van de terugverdientijd wordt uitgegaan van de totale investeringsomvang (*prijs*) gedeeld door de besparing ten gevolge van de investering (*besparing*).

⁷⁴ Zie [www.volkshuisvestingnederland.nl]

⁷⁵ Staatscourant 2025 Nr. 8635 [zoek.officielebekendmakingen.nl]

⁷⁶ Bochhove van, K. (2024). *Eindrapportage: validatie vleermuisonderzoek aan de hand van sporen in en rond spouwmuren*. Datura Environmental Solutions. [datura.nl]

Tabel 4: Impact van verschillende factoren op de terugverdientijd van investering in isolatie

	Verlaagd btw	Subsidies ⁷⁷	Energieprijzen	Kosten door ecologisch onderzoek
Mechanisme	Prijs: lagere prijs voor isolatiewerkzaamheden door lagere btw.	Prijs: lagere prijs voor isolatiematerialen door compensatie via subsidie.	Besparing: gelijke energiebesparing leidt bij hogere energieprijzen tot grotere daling van energierekening	Prijs: hogere prijs voor isolatiewerkzaamheden bij spouwmuurisolatie door verplicht ecologisch onderzoek. ⁷⁸
Impact (TVT)	Gemiddelde impact op terugverdientijd ongeveer -5%	Gemiddelde impact op terugverdientijd bij maximale ISDE: -34%	Halvering van de terugverdientijd. Terugverdientijd mogelijk nog korter door prijsschommelingen. -50%	Op het piekmoment meer dan verdriedubbeling van de terugverdientijd van spouwmuurisolatie bij een positieve beoordeling. ⁷⁹ Hierna lager door introductie eDNA. +300%

3.5 Conclusie doelgroepbereik

Het doelgroepbereik van een verlaagd btw-tarief is theoretisch gezien zeer hoog, omdat het verlaagd btw-tarief het door aanbieders automatisch wordt doorberekend aan afnemers. Op basis van de gesprekken met zowel aanbieders als afnemers blijkt echter dat het verlaagde btw-tarief niet altijd correct wordt doorberekend. Er is enig bewijs dat aannemers die generieke bouwactiviteiten aanbieden het verlaagde tarief niet altijd toepassen. Op basis van deze inzichten is het doelgroepbereik hoog, maar niet volledig.

⁷⁷ Op basis van ISDE, voor de SVOH en SVVE geldt een vergelijkbare impact

⁷⁸ Oplossingen voor deze grote kosten waardoor deze impact vermindert zijn geïntroduceerd. Dit betreft enkel een uiterste ter illustratie.

⁷⁹ Bij een negatief oordeel zijn er alleen kosten en geen opbrengsten. De terugverdientijd is hiermee oneindig.

4 Doeltreffendheid

Leeswijzer

Het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden heeft drie doelen: 1) extra prikkel om energiebesparende maatregelen te nemen voor woningbezitters, 2) beter behalen van de doelstellingen rond energiebesparing op woningen en 3) extra impuls voor aanbieders in de bouwsector. Gezamenlijk moeten deze doelen leiden tot een extra impuls voor de economie. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de mate waarin het verlaagde tarief een extra prikkel vormt om energiebesparende maatregelen te treffen voor woningbezitters en dus leidt tot meer energiebesparing en de mate waarin de bouwsector extra is gestimuleerd.

4.1 Doelstellingen energiebesparing

Of het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden een prikkel vormt voor woningbezitters om energiebesparende maatregelen te nemen is sterk afhankelijk van de mate waarin de verlaagde btw door de aanbieders daadwerkelijk wordt doorberekend in de prijs. Paragraaf 4.1.1 behandelt deze vraag. In paragraaf 4.1.2 wordt verder ingegaan op de impact van de verlaagde btw op de energiebesparing op woningen.

4.1.1 Mate van doorberekening en de prijselasticiteit

Kwantitatief perspectief

Of het verlaagde btw-tarief ook leidt tot meer woningisolatie houdt direct verband met twee zaken: (1) in hoeverre het btw-tarief wordt doorberekend in de prijs en (2) in hoeverre de vraag naar isolatiewerkzaamheden daalt als de prijs daarvan met 1% stijgt (prijselasticiteit). Wij beschikken echter niet over gegevens om deze effecten empirisch te onderzoeken, en ook op basis van de interviews kunnen we hier geen goed beeld van schetsen.

Uit een eerder onderzoek van Dialogic en Significant naar het verlaagde btw-tarief bleek dat voor geen enkele productgroep de hypothese van volledige doorberekening kon worden verworpen.⁸⁰ Bij het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden wordt er daarom vanuit gegaan dat het verlaagde btw-tarief volledig wordt doorberekend in de prijs.

⁸⁰ Productgroepen: voedingsmiddelen, heren- en kinderjassen, damesjassen, restaurants en hotels, farmaceutische producten

Het VU-rapport van Schaafsma en Oosterhuis (2009) over de “*BTW-verlaging voor milieuvriendelijke producten en diensten*” maakt de hypothetische aanname dat het verlaagd btw-tarief geheel wordt doorberekend in de prijs. Bij gebrek aan empirisch bewijs, gaan de VU-onderzoekers zonder verdere onderbouwing uit van een hypothetische prijselasticiteit van -0,5 (geen sterke reactie van vraag op prijsveranderingen). De prijsverlaging per isolatiemaatregel (arbeid, materiaal en materieel) als gevolg van het verlaagde btw-tarief is ongeveer 5% uitgaande van de prijzen bij een woning van gemiddelde grootte, zie Tabel 1. Als gevolg van het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden leidt deze prijsdaling onder genoemde aannamen tot een stijging in de vraag naar isolatiewerk van 2,5% ($= -0,5 * -5\%$). Er moet echter worden benadrukt dat de daadwerkelijke prijselasticiteit onbekend is en dat deze elasticiteit sterk afhankelijk kan zijn van het specifieke product.

Als er wordt uitgegaan van een stijging van de vraag naar isolatiewerkzaamheden van 2,5% en een marktomvang van €1 tot €1,5 miljard in 2023 en 2024, dan heeft de verlaagde btw er in deze periode voor gezorgd dat ervoor grofweg €25 tot €38 miljoen aan extra investeringen is gedaan. Voor de periode hiervoor is dit lastig in te schatten, maar er wordt verwacht dat dit een vergelijkbare ordegrootte betreft. Vanwege het onvolledige doelgroepbereik van de regeling hadden de effecten een nog groter potentieel kunnen hebben, echter is dit niet kwantitatief te duiden.

Kwalitatief perspectief

Hierboven is getracht een kwantitatief perspectief te geven op de impact van de verlaagde btw op prijzen en afname. In deze sectie wordt dit meer kwalitatief benaderd. Dit wordt uiteraard vooral op interviews gebaseerd. Op basis hiervan lijkt het de onderzoekers goed om een onderscheid te maken tussen de periode vanaf de invoering tot aan de energiecrisis (2009 – 2021) en de periode vanaf de energiecrisis tot nu (2021 – nu).

Periode 1: 2009 tot 2021

In de periode 2009 tot 2021 was de markt voor isolatie relatief rustig vergeleken met de periode vanaf 2021. De energieprijzen waren relatief stabiel en ook de eerdergenoemde situatie rondom vleermuizen en de omgevingswet speelde nog geen grote rol. Wel was er in deze periode steeds meer aandacht voor isolatie, vanwege technologische ontwikkelingen en een bredere maatschappelijke aandacht voor energiebesparing en duurzaamheid.

De verwachting is dat het verlaagde btw-tarief in deze periode *enige impact had* op de investeringsbeslissing met betrekking tot isolatie. In een tijd waarin de technieken zich gestaag door ontwikkelen en overige factoren stabiel blijven heeft een 5% lagere prijs

naar verwachting een relatief grote impact.⁸¹ Daarbij speelt dat het verlaagde btw-tarief in de eerste jaren naar verwachting het grootste effect had. In deze eerste jaren is de attentiewaarde het grootst en is het schokeffect mogelijk het grootst. Naar mate een prijsverlaging langere tijd blijft is er geen sprake meer van een directe prijsprikkel, waardoor de prijseffecten naar verwachting afnemen. Hoewel dergelijke effecten niet met kwantitatieve data kunnen worden onderbouwd wordt dit beeld wel bevestigd in interviews.

We kunnen ook een onderscheid maken tussen de soorten afnemers in deze periodes. Voor consumenten zal deze kleine prijsverlaging waarschijnlijk een relatief klein effect hebben gehad. Voor hen wordt de terugverdientijd ongeveer 5% korter, maar in dit rapport kwam eerder naar voren dat zij geen volledig rationeel gedrag vertonen, waardoor dit een zeer beperkte impact heeft op de afname. Echter, voor zakelijke afnemers zoals woningcorporaties ligt dit vaak anders. Zij zullen wel hun business case doorrekenen en een kostenverlaging van 5% kan voor hen betekenen dat zij 5% meer huizen isoleren of 5% meer isolatie aanbrengen in hun woningbestand.

Periode 2: 2021 tot 2024

In de periode 2021 tot 2024 was de marktdynamiek op de markt voor isolatie zeer groot. Zoals beschreven in Tabel 4 speelden neveneffecten zoals de energieprijzen en de situatie rondom vleermuizen en de omgevingswet in deze periode een zeer grote rol. Door deze invloeden en de effecten hiervan op de businesscases, en gegeven het feit dat de attentiewaarde van de btw-verlaging naar verwachting grotendeels weg is, vormt het lage btw-tarief slechts een relatief zeer beperkte prikkel om energiebesparende maatregelen te nemen. Bijvoorbeeld: als hogere energieprijzen zorgen dat je verwachte terugverdientijd ineens halveert (-50%), dan is het additionele effect van de verlaagde btw (-5%) vrij beperkt. En andersom: als door de omgevingswet de terugverdientijd een factor 3 (300%) omhooggaat, dan gaat de 5% van de verlaagde btw ook geen verschil meer maken op een investeringsbeslissing.⁸² Hoewel dit slechts voorbeeldsituaties betreft zijn deze voorbeelden wel tekenend voor de dynamiek op de markt voor isolatiewerkzaamheden.

4.1.2 Mate waarin verlaagd tarief leidt tot energiebesparing

Het doel van de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden is om isolatie van woningen te stimuleren en daarmee energiebesparing te realiseren. Het verlaagde btw en de ISDE-subsidie leveren kostenbesparingen op voor het isoleren van de woning. In deze paragraaf laten we allereerst zien dat deze kostenbesparing van het implementeren

⁸¹ Vanwege aanpassingen van zowel het algemene als verlaagde btw-tarief in deze periode is het effect niet overal gelijk, echter is de impact hiervan dusdanig klein dat we deze buiten beschouwing laten.

⁸² Zelf met de toepassing van eDNA zijn de extra kosten groter dan de kostenbesparing door de verlaagde btw.

van een isolatiemaatregel als gevolg van het verlaagd btw-tarief doorgaans hoger is als de resulterende gasbesparing hoger is. Het verlaagde btw-tarief stimuleert dus impliciet de isolatiemaatregelen die het meest effectief zijn om CO₂-uitstoot te verminderen. In het tweede deel van deze paragraaf geven we een grove indicatie van wat de totale vermindering aan CO₂ uitstoot is voor heel Nederland als gevolg van het verlaagde btw-tarief.

De onderstaande tabel toont de relatie tussen kostenbesparing door het verlaagd btw en de resulterende gasbesparing. De kostenverlagingen per maatregel die we hiervoor gebruiken komen exact overeen met de waarden die gepresenteerd zijn in Tabel 2. De aanname bij de kostenverlaging is dat de verlaging van het btw-tarief volledig wordt doorberekend in de prijs en dat het een woning van gemiddelde grootte betreft.

Voor de gemiddelde gasbesparing (m³) per maatregel maken we gebruik van de (ruwe) inschattingen van TNO (2021). DGMR (2020) heeft onderzoek gedaan naar isolatiemaatregelen per woning onder een representatieve steekproef van ruim 4500 woningen; en TNO koppelt deze gegevens aan de gas- en elektriciteitsverbruik van woningen (CBS-data) om tot een gemiddelde gasbesparing per maatregel te komen. De gaskostenbesparing en de CO₂-emissie vermindering kunnen direct worden afgeleid uit de hoeveel gasbesparing per m³ genoemd in de grafiek. Om de jaarlijkse reductie in kosten per m³ gasbesparing te berekenen zijn de gasbesparingen vermenigvuldigd worden met € 1,42 per m³.⁸³ En om de vermindering in kilogram CO₂-emissie per m² isolatie te krijgen zijn de jaarlijkse gasbesparingen vermenigvuldigd worden met 1,78.⁸⁴

⁸³ Milieucentraal, verwachte gasprijs 2025-2040: [\[www.milieucentraal.nl\]](http://www.milieucentraal.nl). In januari 2025 is de gasprijs € 1,34 per kuub.

⁸⁴ [\[www.rvo.nl\]](http://www.rvo.nl)

Tabel 5. Relatie tussen de jaarlijkse gasbesparing (m³) per m² isolatie en de kostenbesparing voor het isoleren van een woning (€) per m² isolatie als gevolg van verlaagd btw of ISDE. Bronnen: RVO: [www.rvo.nl]; Kostenkentallen: [regelhulpenvoorbedrijven.nl]; TNO [publications.tno.nl]

Isolatiecategorie	Jaarlijkse gasbesparing (m ³) per m ² isolatie (isolatiecategorieën gesorteerd van hoog naar laag)	Jaarlijkse kostenbesparing door gasbesparing (m ³) per m ² isolatie	Jaarlijkse vermindering CO ₂ -emissie (kg) per m ² isolatie	Gemiddelde kostenverlaging t.g.v. verlaagd btw per m ² isolatie (t.o.v. directe kosten met regulier btw-tarief en zonder ISDE)	Gemiddelde kostenverlaging t.g.v. ISDE-subsidie per m ² isolatie met één maatregel (t.o.v. directe kosten met regulier btw-tarief en zonder ISDE)	Gemiddelde kostenverlaging t.g.v. ISDE-subsidie per m ² isolatie met meer dan één maatregel en biobased bonus (t.o.v. directe kosten met regulier btw-tarief en zonder ISDE)
Glasisolatie HR++	7,3	€ 10,37	12,99	€ 11,74	€ 25,00	€ 50,00
Gevelisolatie (Rc 5,0)	6,6	€ 9,37	11,75	€ 15,64	€ 20,25	€ 46,50
Gevelisolatie (Rc 3,5)	6,3	€ 8,95	11,21	€ 10,43	€ 20,25	€ 46,50
Spouwmuur	4,6	€ 6,53	8,19	€ 1,15	€ 5,25	€ 12,00
Dak	3,7	€ 5,25	6,59	€ 10,45	€ 16,25	€ 37,50
Zolder	3,7	€ 5,25	6,59	€ 2,15	€ 4,00	€ 10,00
Vloer	2,4	€ 3,41	4,27	€ 2,62	€ 5,50	€ 13,00

In de tabel zijn de isolatiemaatregelen gesorteerd op basis van de gasbesparing (m³) per m² isolatie. Bij de maatregelen vloer, zolder, spouwmuur, gevel en glas is er een gematigd positief verband tussen de mate van kostenbesparing en gasbesparing. Isolatie van gevels en glas leveren per m² isolatie de grootste gasbesparing op en resulteren ook in de grootste kostenbesparing per m² isolatie. De gasbesparing van vloer, zolder en spouw is relatief laag per m² isolatie en hier is de kostenbesparing (verlaagd btw en ISDE-subsidie) per m² isolatie ook lager. Dakisolatie vormt een uitzondering, want hierbij is de gasbesparing relatief laag ten opzichte van de hoge kostenbesparing als gevolg van verlaagd btw of ISDE.⁸⁵ Maar in het algemeen kan gesteld worden dat,

⁸⁵ TNO veronderstelt dat de gasbesparing van zolder-isolatie gelijk is aan dat van dakisolatie. De kostenbesparing per m² isolatie is echter aanmerkelijk lager voor zolder (verlaagd btw: €2 per m²) dan voor dak (verlaagd btw: € 10 per m²).

enkel afgaande op de prijs, het verlaagde btw-tarief dus impliciet het gebruik van isolatiemaatregelen stimuleert die het sterkste isolatie-effect hebben. Bij de ISDE-subsidie is het positieve verband tussen kosten- en gasbesparing nog wat sterker dan bij het verlaagde btw-tarief – en zijn er meer mogelijkheden om dit verband te versterken.

In het tweede deel van deze paragraaf richten we ons op de totale vermindering in CO₂ uitstoot in Nederland als gevolg van het verlaagde btw-tarief. Hierbij gaan we uit van een marktomvang van €1 tot €1,5 miljard. Eerder is aangegeven dat de vraag naar isolatie met 2,5% stijgt als gevolg van het verlaagde btw-tarief. Hierbij gingen we uit van een prijsverlaging van 5% als gevolg van het verlaagde btw-tarief; en van een *hypothetische* prijselasticiteit van -0,5. **Een vraagstijging van 2,5% kwam neer op € 25 tot €38 miljoen meer investeringen voor woningisolatie.**

Voor het vertalen van de additionele investeringen in isolatiemaatregelen, hanteren we de fictieve casus van een gemiddelde woning⁸⁶ zonder enige vorm van isolatie dat volledig geïsoleerd wordt. Uit cijfers van Milieu Centraal en het CBS blijkt dat de kosten van het isoleren van een woning (dak, spouw, glas, vloer) in Nederland *gemiddeld* € 15.748 (incl. btw) bedragen.⁸⁷ Gegeven deze kosten zijn er in totaal zo'n 2.000⁸⁸ woningen die jaarlijks van volledig niet-geïsoleerd naar volledig wel-geïsoleerd kunnen worden verbouwd als gevolg van het verlaagde btw-tarief. Dit bespaart volgens de cijfers van Milieu Centraal in Nederland gemiddeld jaarlijks 1.143 m³ gas per woning, en hieruit volgt dat jaarlijks 2,3 miljoen m³ minder gas wordt uitgestoten als gevolg van het verlaagde btw-tarief. Dat komt in één jaar neer op 4,1 kiloton extra CO₂ besparing voor heel Nederland, als de eerdergenoemde omrekenfactor van 1,78 kg CO₂ per m³ gas wordt gebruikt. Ten opzichte van de totale Nederlandse CO₂ uitstoot van woningen en gebouwen van 18,6 megaton in 2023 is de jaarlijkse CO₂-besparing als gevolg van het verlaagd btw-tarief 0,02%.⁸⁹

De energiebesparing door isolatie kunnen we alternatief ook uitdrukken in de energie die zou zijn vrijgekomen wanneer het aardgas wat door de verlaagde btw is bespaard zou zijn verbrand. Bij de verbranding van Nederlands aardgas komt er 1 PJ energie vrij per 31,6 miljoen m³ aardgas.⁹⁰ Voor de eerdergenoemde jaarlijkse besparing van 2,3 miljoen m³ aardgas komt dit overeen met een besparing van 0,07 PJ. Ten opzichte van

⁸⁶ Hierbij hanteren we een gewogen gemiddelde van gasbesparing van een tussenwoning, hoekwoning, 2-onder-1-kap vrijstaande woning.

⁸⁷ Milieu Centraal publiceert kosten en opbrengsten van het isoleren van dak, spouw, glas en vloer. Deze kosten zijn uitgesplitst per woningtype: tussenwoning, hoekwoning, 2-onder-1-kap en vrijstaande woning. [www.milieucentraal.nl] Van CBS weten we het aantal woningen per woningtype in 2024, zie [www.cbs.nl]. Met deze informatie kunnen we een gewogen gemiddelde berekenen van de kosten en opbrengsten van isolatie per woning.

⁸⁸ 1588 tot 2381 woningen, we rekenen met een gemiddelde van 2000.

⁸⁹ [www.cbs.nl].

⁹⁰ Volgens de standaard rekeneenheid van het CBS [www.cbs.nl]

het totale energieverbruik in de gebouwde omgeving van 396 PJ in 2022 komt dit neer op een besparing van 0,02%, wat overeenkomt met de besparing in termen van CO₂.⁹¹

Aangezien isolatiewerkzaamheden vooral op de lange termijn effect hebben, lijkt het ons logisch om de eenmalige uitgaven af te schrijven in een periode van 10 jaar.⁹² Dat betekent dat de kosten het hebben van een verlaagd btw-tarief voor isolatie voor één jaar een factor 10 lager liggen. Alternatief kunnen we de besparing over 10 jaar ook toerekenen aan de uitgaven in één jaar. Over 10 jaar leidt de verlaagd btw op isolatiewerkzaamheden tot een besparing van 22,9 miljoen m³ aardgas, wat overeenkomt met 41 kiloton CO₂ en 0,72 PJ.

We zouden ook kunnen inschatten wat het effect van dit verlaagde tarief over de afgelopen tien jaar is geweest door naar de cumulatieve effecten te kijken. Als er gedurende een periode van 10 jaar ieder jaar 2.000 woningen extra geïsoleerd worden als gevolg van het verlaagd btw-tarief, dan is de totale vermindering in uitstoot als gevolg van de verlaagde btw na 10 jaar 224 kiloton CO₂ of 3,97 PJ opgeteld over de jaren 1 t/m 10.

De bovenstaande berekeningen zijn uiteraard een zeer ruwe schatting die gebaseerd is op eerdergenoemde aannamen, zoals de hypothetische aanname over de prijselasticiteit. Ter indicatie, als de prijselasticiteit -1 zou zijn in plaats van -0,5, dan is de jaarlijkse CO₂-besparing als gevolg van het verlaagd btw-tarief ongeveer twee keer zo hoog.

4.2 Doelstellingen stimulans bouwsector

In de beleidstheorie is duidelijk naar voren gekomen dat het stimuleren van de bouwsector een van de doelen van deze regeling is. Bij de invoering van de verlaagde btw voor bepaalde arbeidsintensieve diensten in de bouw in 2010 was er sprake van een crisis op de woningmarkt. Dit had ook een aanzienlijk effect op de bouwsector die veel sterker kromp dan de rest van de economie.⁹³ In de periode begin 2008 tot begin 2010 verdwenen meer dan 15.000 banen in de bouw en nam het aantal faillissementen explosief toe.⁹⁴ Vanuit dat licht is het logisch dat de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden gekoppeld werd aan het stimuleren van de bouwsector. Overigens interpreteren we daarom het *stimuleren van de bouwsector* dan ook alleen vanuit

⁹¹ Economisch Instituut voor de Bouw (2024). *Klimaatambities in de gebouwde omgeving*. [\[www.eib.nl\]](http://www.eib.nl)

⁹² Het klopt uiteraard dat isolatiemaatregelen technisch een langere afschrijvingstermijn hebben dan een periode van 10 jaar. De reden dat we hier toch kiezen voor een periode van 10 jaar, is dat we de verlaagde btw voor isolatiemaatregelen ook zien als een instrument dat investeringen in isolatie naar voren haalt. Zonder de verlaagde btw zullen delen van woningen ook *ooit* geïsoleerd worden, al is het maar bij een grote verbouwing.

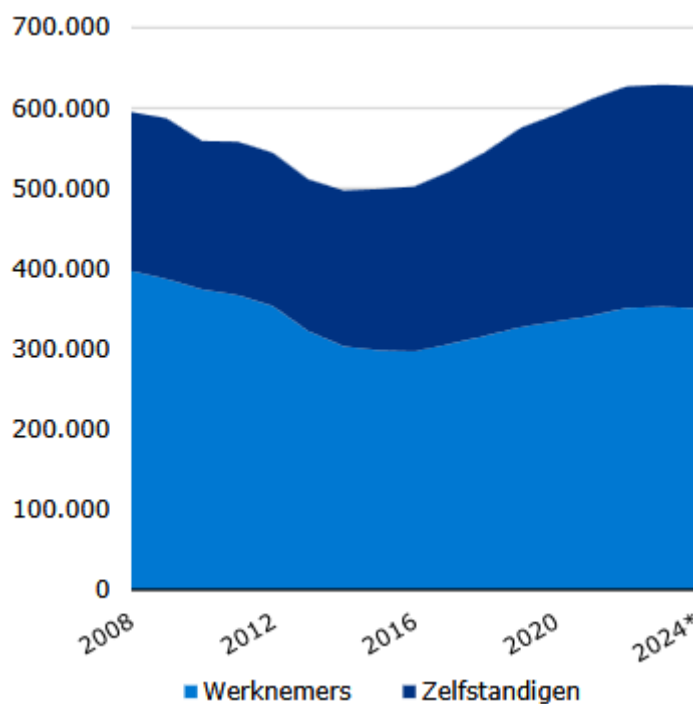
⁹³ [\[www.eib.nl\]](http://www.eib.nl)

⁹⁴ [\[www.eib.nl\]](http://www.eib.nl)

het perspectief van meer werkgelegenheid en niet het verhogen van de winsten van bouwbedrijven.

In de vorige secties kwam naar voren dat de verlaagde btw een positief effect heeft gehad op de afnamevolumes en hiermee is het ook op het gebied van het stimuleren van de bouwsector een daadwerkelijk een doeltreffend instrument *geweest*. **Als er wordt uitgegaan van de situatie dat de verlaagde btw voor een verruiming van de markt van 2,5% zorgde en de marktomvang was naar verwachting €1 tot €1,5 miljard, dan zorgde de verlaagde btw voor een grotere marktomvang van €25 tot €38 miljoen.**

Als wordt uitgegaan van full employment costs van €50.000 per FTE per jaar⁹⁵ en ongeveer 50% van de omzet is arbeid dan gaat het hier om 250 tot 375 FTE per jaar die er door deze regeling zijn bijgekomen. Op een totaal van 500.000 medewerkers in de bouw, zie Figuur 3, gaat dat dus om een relatief effect van 0,05% tot 0,075%.



Figuur 3. Werkgelegenheid in de bouw⁹⁶

Bovenstaande afbeelding toont de werkgelegenheid in de bouw. Het is duidelijk dat de werkgelegenheid rond 2014 een dal bereikte en daarna snel toenam. De laatste jaren wordt echter duidelijk dat de werkgelegenheid gelijk blijft. Dit is geen gevolg van een afvlakkend vraag naar arbeid, maar van vacatures die niet meer vervuld kunnen

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld en [\[www.werkzoeken.nl\]](http://www.werkzoeken.nl) Zie bijvoorbeeld en [\[www.werkzoeken.nl\]](http://www.werkzoeken.nl) en bijvoorbeeld [\[www.berekenhet.nl\]](http://www.berekenhet.nl) en bijvoorbeeld [\[www.berekenhet.nl\]](http://www.berekenhet.nl)

⁹⁶ [\[www.werk.nl\]](http://www.werk.nl)

worden. In 2018 gaf het UWV al aan dat hun spanningsindicator op “zeer krap” stond en na een kleine dip tijdens het begin van de Coronapandemie is dit de laatste jaren nog veel sterker toegenomen.⁹⁷ Eerdere data laat zien dat het UWV de arbeidsmarkt voor de bouw vanaf 2017 als *krap* heeft betiteld.⁹⁸ Een groot deel van de bouwbedrijven heeft inmiddels moeite met het aantrekken van bouwplaats personeel.⁹⁹ Het CBS rapporteert dat de bedrijfstak met de hoogste vacaturegraad de bouwsector is, met 75 openstaande vacatures per 1.000 banen.¹⁰⁰ Onderzoek van ABN-AMRO laat zien dat in de periode 2021-2024 een tekort aan arbeidskrachten in veel maanden de grootste belemmering voor groei is voor bouwbedrijven.¹⁰¹

Deze tekorten op de arbeidsmarkt leiden tot sterk oplopende arbeidskosten¹⁰², zeker in combinatie met algemene inflatie. In de periode 2020-2024 liepen de loonkosten op met 20%.¹⁰³ In de afgelopen jaren kan de verlaagde btw de bouwsector niet meer stimuleren omdat er niets meer te stimuleren viel. Hiermee was deze maatregel de afgelopen vijf jaar niet doeltreffend.

Eerder in dit rapport is aangegeven dat de isolatiebranche te maken heeft met sterke externe effecten. Extreem veel vraag tijdens de explosief gestegen gasprijzen, maar ook een sterke neergang in bepaalde segmenten als gevolg van de situatie rondom vleermuizen en de omgevingswet. Hoewel bepaalde delen van deze markt ook een teruggang hebben gekend, zijn er voor de bouwsector als geheel nog steeds zeer sterke tekorten. Concreet: de personen die door de impact van de omgevingswet ineens nauwelijks meer spouwmuur konden isoleren hoefden niet op hun handen te zitten maar konden ongetwijfeld redelijk snel elders in de bouwsector worden ingezet.

4.3 Conclusie doeltreffendheid

Voor wat betreft de doeltreffendheid van het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden zijn de volgende conclusies te trekken:

- Voor wat betreft het doel energiebesparing is de doeltreffendheid van deze maatregel laag geweest. Van 2009 tot grofweg 2020 was er sprake van een stabiele markt. In de eerste jaren vormde de verlaagde btw een directe prikkel en was de attentiewaarde groot, echter nam deze af over tijd. Daarnaast vertonen met name huishoudens geen volledig rationeel gedrag, waardoor de

⁹⁷ [\[www.werk.nl\]](http://www.werk.nl)

⁹⁸ [\[www.uwv.nl\]](http://www.uwv.nl)

⁹⁹ [\[www.eib.nl\]](http://www.eib.nl)

¹⁰⁰ [\[www.cbs.nl\]](http://www.cbs.nl)

¹⁰¹ [\[www.abnamro.nl\]](http://www.abnamro.nl)

¹⁰² [\[www.abnamro.nl\]](http://www.abnamro.nl)

¹⁰³ [\[opendata.cbs.nl\]](https://opendata.cbs.nl)

verlaagde btw naar verwachting beperkt tot extra investeringen en energiebesparing heeft geleid. Wanneer de geschatte extra energiebesparing wordt afgezet tegen het totale energiegebruik in de gebouwde omgeving is het effect in energiebesparing zeer beperkt ($<1\%$). De schattingen van het effect bevatten een grote onzekerheid. Ook binnen de uitersten van de onzekerheidsmarge is het effect zeer beperkt, maar wel positief. Vanaf 2021 zijn er sterke variaties tussen de jaren. Door volatiele energieprijzen en ander beleid maakt de verlaagde btw een zeer gunstige terugverdientijd nog beter, of is de terugverdientijd zo slecht dat de verlaagde btw nauwelijks verschil kon maken. Daarnaast was de attentiewaarde van de verlaagde btw naar verwachting grotendeels weg, waardoor de verlaagde btw effectief een beperkte stimulerende werking had. Als de verlaagde btw gebruikers niet meer over de streep trekt (omdat ze al over de streep zijn, omdat de streep veel te ver weg ligt en omdat deze geen stimulerende werking heeft), dan is de verlaagde btw ook niet doeltreffend.

- Voor wat betreft het doel stimulans bouwsector is de doeltreffendheid van deze maatregel laag geweest. In de periode 2009-2016 werd de omvang van de markt voor isolatie door deze regeling grofweg 2,5% groter. Er is echter sprake van een relatief hoge mate van onzekerheid over de cijfers. Dit leidt tot een zeer beperkte ($<1\%$) toename van de werkgelegenheid in de bouwsector in Nederland. In de periode 2017-2024 is deze maatregel niet doeltreffend geweest. Dit komt omdat er sprake is van grote arbeidstekorten op de markt en er dus niets meer te stimuleren is.

In de beleidstheorie is ook aan bod gekomen dat het verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden uiteindelijk een impuls zou moeten geven aan de economie. Gegeven de lage doeltreffendheid is deze uiteindelijke impact naar verwachting positief, maar zeer beperkt tot nihil in de periode 2009 tot 2020. Voor de periode vanaf 2021 heeft de verlaagde btw geen positieve bijdrage meer op de economie. Het kan wellicht een licht positief effect hebben op energiebesparing, maar het heeft ook een duidelijk negatief macro-economisch effect doordat het de prijzen in de krappe markt verder opdrijft en hiermee inflatie in de hand werkt.

5 Doelmatigheid

Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt de doelmatigheid van het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden uitgewerkt. Dit valt uiteen in verschillende onderwerpen en dus paragrafen. Allereerst komen de uitvoeringslasten aan bod en in de paragraaf hierna de administratieve lasten. In paragraaf 5.3 wordt het budgettaire belang uitgewerkt. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin de conclusies worden gepresenteerd.

5.1 Uitvoeringslasten

De uitvoeringskosten en -lasten op het gebied van het verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden leken lange tijd zeer gering. Uit gesprekken komt naar voren dat er zeer weinig zaken waren die veel aandacht vergden van de Belastingdienst. De uitvoeringslasten waren hiermee zeer laag. Een nadere kwantificering is echter niet mogelijk.

Recent is bij een steekproefonderzoek naar voren gekomen dat verschillende aanbieders een forfaitaire insteek gebruiken waarvoor (1) geen goede onderbouwing is en (2) geen goedkeuring van de Belastingdienst is gegeven. Zij hanteren per type isolatiemaatregel een vaste verdeelsleutel tussen arbeid en materiaal, bijvoorbeeld 70% en 30%. Hierdoor kunnen zij snel en eenvoudig de verlaagde btw toepassen op hun facturen en offertes voor de arbeidscomponent van de prestatie. Aanbieder houden dus wel rekening met de splitsing van arbeid en materiaal, alleen doen zij dit ten onrechte op basis van een forfait. Wettelijk is vereist dat de splitsing wordt gemaakt op basis van werkelijke kosten. Het lijkt erop dat aanbieders ten onrechte aansluiten bij de praktische regeling voor post b 21 (arbeidskosten bij herstel en renovatie van woningen) die ooit is afgestemd met brancheverenigingen in de bouwnijverheid voor diverse werkzaamheden die onder post b 21 vielen. Post b 21 is per 1 juli 2015 komen te vervallen.

Doordat in het steekproefonderzoek het signaal naar boven is gekomen dat in de praktijk ten onrechte wordt gewerkt met forfaits, is de situatie ontstaan dat de Belastingdienst moet gaan handhaven op het gebied van het verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden. Daarbij zijn er verschillende redenen waarom het zowel voor de gebruikers (bouwbedrijven) als de belastingdienst lastig is om te bepalen op welk deel van de factuur het verlaagde btw-tarief valt. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- Het is lastig om exact een onderscheid te maken tussen het aanbrengen van isolatiemateriaal en andere activiteiten die gepaard gaan met aanpalende werkzaamheden (zie 2.3). In theorie is dit duidelijk, maar in de praktijk blijkt het lastig om de arbeidscomponent in de vergoeding te bepalen, zoals zo vaak bij

de verlaagde btw aan de orde is. Bovendien viel bij de interviews op dat de arbeidscomponent door aanbieders in de praktijk verschillend wordt geïnterpreteerd.

- In deze markt is het gebruikelijk dat aanbieders via een offerte vooraf aangeven welke werkzaamheden worden uitgevoerd en welke materialen moeten worden gekocht. Het is echter vooraf vaak niet exact mogelijk om in te schatten welk deel van de uren besteed gaat worden aan het aanbrengen van isolatiewerkzaamheden en welk deel aan aanpalende activiteiten.
- Voor de belastingdienst is het heel lastig om achteraf te bepalen welk deel van de gewerkte uren zijn besteed aan het aanbrengen van isolatiemateriaal en welke deel aan andere activiteiten. Wanneer de isolatiewerkzaamheden worden gecombineerd regulier belaste prestaties brengt dit nog meer complexiteit met zich mee.

Wanneer de Belastingdienst structureel zal gaan handhaven op dit dossier zullen de uitvoeringslasten van de Belastingdienst naar verwachting aanzienlijk toenemen, echter is deze toename niet eenvoudig te kwantificeren. Een mogelijk alternatief zou kunnen zijn dat de Belastingdienst gaat onderzoeken of het werken met een forfait een reële mogelijkheid is voor deze sector. Het werken met een forfait brengt echter ook complexiteit met zich mee: het moet gebaseerd zijn op reële data, breed inzetbaar zijn in de branche en het moet bestand zijn tegen technologische ontwikkelingen.

5.2 Administratieve lasten voor gebruikers

De administratieve lasten voor het verlaagde btw-tarief zijn in principe enkel voor de aanbieders van isolatiewerkzaamheden. Wanneer het tarief correct wordt toegepast hebben consumenten geen extra lasten door het verlaagde tarief.

In de bovenstaande paragraaf is al aangegeven dat het voor aanbieders lastig is om ex-ante een inschatting te maken van de mate waarin het verlaagde btw-tarief op de factuur of offerte terecht moet komen. Bovendien zal dit in alle gevallen zorgen voor een meer complexe factuur of offerte naar de klanten.

Door de complexe berekeningen die vooraf kunnen gaan aan het opstellen van een offerte waarin een deel van de werkzaamheden onder het verlaagde tarief valt, kunnen aanbieders er ook voor kiezen om dit niet toe te passen. Dit is weliswaar niet toegestaan, het verlaagde tarief is niet optioneel, maar het is redelijk om aan te nemen dat dit in de praktijk toch zal gebeuren. *Wegen voor de aannemer in alle gevallen de kosten voor het toepassen van het tarief wel op tegen de baten?* Voor de aannemer blijft de omzet exclusief btw immers gelijk als het hoge tarief wordt toegepast. Alleen de afnemer kent een hogere prijs doordat deze onterecht te veel btw betaalt. En het is maar de vraag in welke mate consumenten op de hoogte zijn van dit verlaagde tarief. Bovendien kunnen aannemers meenemen dat zij op de deze manier een lager risico lopen om problemen te krijgen met de Belastingdienst. Voor de consumenten kan dit echter

betekenen dat ze te maken krijgen met hogere kosten dan nodig. De vraag is in welke mate zij zelf in staat zijn dit tijdig te achterhalen en dit succesvol bij de aannemer aan te kaarten.

Bovendien zijn er grote verschillen in de markt. Voor grotere gespecialiseerde bedrijven die één vorm van isolatie uitvoeren is het relatief eenvoudig om ex-ante een inschatting te maken van omvang van de werkzaamheden die onder het verlaagde tarief vallen. Maar voor kleinere, generieke aannemers die allerlei activiteiten (geïntegreerd) aanbieden zal het lastig zijn om het bovenstaande goed vorm te geven.

5.3 Budgettair belang

Het budgettair belang van het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden hangt af van de totale marktomvang van deze werkzaamheden en mate waarin het leidt tot lagere kosten. In paragraaf 3.4.1 kwam naar voren dat de totale uitgaven aan isolatie inclusief btw in 2023 naar verwachting tussen de €1 en €1,5 miljard bedragen. Gegeven de verhouding arbeid/materiaal van ongeveer 55/45 resulteert dit in een budgettair belang van €60 tot €85 miljoen.¹⁰⁴ Waarom dit afwijkt van eerdere schattingen van het Ministerie van Financiën is in paragraaf 3.4.1 uitgewerkt. Aanvullend is het echter goed om te benoemen dat er in onze berekening van het budgettair belang niet is gecorrigeerd voor het doelgroepbereik, waarvan we in paragraaf 3.5 hebben geconcludeerd dat dit hoog, maar niet volledig is. Hierdoor zal het budgettair belang naar verwachting eerder aan de onderkant van de gegeven range liggen. De mate waarin het doelgroep bereik onvolledig is kunnen we echter niet kwantificeren.

5.4 Conclusie doelmatigheid

Bij deze paragraaf wordt dezelfde opsplitsing in de tijdsintervallen gemaakt als bij doel-treffendheid. Aan de kostenkant nemen we uitsluitend het budgettaire belang (€60 tot €85 miljoen) mee. Dat doen we omdat de kosten voor administratieve lasten en de uitvoering in verhouding tot dit getal zeer laag zijn en naar verwachting binnen de onzekerheidsmarge vallen. Bovendien hebben we deze twee kostenposten niet nader kunnen kwantificeren.

Doelmatigheid op energiebesparing

Het verlaagd btw-tarief zorgt jaarlijks voor meer huizen die geïsoleerd worden en dus voor steeds meer vermindering in CO₂-uitstoot. Volgens onze zeer ruwe inschatting leveren de uitgaven aan de verlaagde btw van één jaar een verlaging in de emissies van CO₂ van 41 kiloton op (gerealiseerd over een periode van 10 jaar). Gegeven het budgettair belang leidt dit tot de grove schatting dat de kosten **€1.418 tot €2.127 per ton**

¹⁰⁴ De volledige berekeningen zijn gegeven in Bijlage 2.

CO₂ bedragen. Omdat dit budgettair belang ook bijdraagt aan de doelstelling van het stimuleren van de bouwsector kan worden beargumenteerd dat de helft van het budgettair belang aan de doelstelling rondom energiebesparing zou moeten worden toegekend. Een correctie hiervoor zou leiden tot halvering van de kosten per ton CO₂.

105

Alternatief resulteren de uitgaven van de verlaagde btw van één jaar in een energiebesparing van 0,72 PJ (gerealiseerd over een periode van 10 jaar). Gegeven het budgettair belang leidt dit tot een grove schatting van de kosten **€80.128 tot €120.192 per TJ** bedragen. Ook hier kan worden beargumenteerd dat slechts de helft van het budgettair belang aan de doelstelling rondom energiebesparing zou moeten worden toegekend, wat zou leiden tot een halvering van de kosten per TJ.¹⁰⁶

Om conclusies over de doelmatigheid op energiebesparing te trekken zetten we de doelmatigheid af tegen een benchmark. Allereerst kijken we naar de kostprijs van CO₂-emissies en de doelmatigheid van andere regelingen in het algemeen. Het actuele tarief voor CO₂-heffing voor de industrie bedraagt €87,90¹⁰⁷ per ton en de ETS prijzen voor CO₂-emissies bedragen grofweg €70 per ton.¹⁰⁸ Voor de EIA wordt de *netto* doelmatigheid (na correctie voor freeriders) geschat tussen de €24 en €62 per gereduceerde ton CO₂ en tussen de €1.321 en €3.456 per TJ.¹⁰⁹ Voor de ISDE-KA¹¹⁰ bedraagt de *bruto* doelmatigheid €50 per ton CO₂¹¹¹ en voor de SDE++ bedraagt de *netto* doelmatigheid naar schatting tussen de €62 en €291 per ton CO₂.¹¹²

Anderzijds kunnen we de kosteneffectiviteit ook afzetten tegen andere regelingen specifiek binnen de gebouwde omgeving. Voor de SEEH wordt de bruto kosteneffectiviteit geschat op 13,1 MJ per euro, wat overeenkomt met een bruto doelmatigheid van €76 duizend per TJ.¹¹³ Voor de NEF (nu Nationaal warmtefonds) en STEP, twee andere regelingen binnen de gebouwde omgeving wordt de bruto doelmatigheid geschat op respectievelijk €189 duizend en €208 duizend per TJ.

¹⁰⁵ Gezien de grote onzekerheid binnen de berekeningen zijn de conclusies voornamelijk gebaseerd op de ordegrrootte van de doelmatigheid, waardoor deze redenering geen invloed heeft op de uiteindelijke conclusies.

¹⁰⁶ Zie voetnoot 105.

¹⁰⁷ [\[www.emissieautoriteit.nl\]](http://www.emissieautoriteit.nl)

¹⁰⁸ [\[carboncredits.com\]](http://carboncredits.com)

¹⁰⁹ SEO en CE Delft (2023). *Evaluatie Energie-Investeringsaftrek 2017-2021* [\[www.rijksoverheid.nl\]](http://www.rijksoverheid.nl)

¹¹⁰ De ISDE-KA ziet enkel op vier typen kleine apparaten, en is dan ook niet een op een vergelijkbaar met de ISDE waar in dit rapport over wordt gesproken. Een evaluatie van de ISDE staat gepland voor 2025. De aanbeveling is om deze resultaten mee te nemen in de uiteindelijke afwegingen. [\[www.rijksfinancien.nl\]](http://www.rijksfinancien.nl)

¹¹¹ SEO (2019). *Evaluatie ISDE-KA: Effecten en kosten van duurzame warmte* [\[www.seo.nl\]](http://www.seo.nl)

¹¹² SEO (2019). *Evaluatie ISDE-KA: Effecten en kosten van duurzame warmte* [\[www.seo.nl\]](http://www.seo.nl)

¹¹³ CE Delft (2022). *Beleid voor Energietransitie Gebouwde Omgeving*. [\[www.rijksfinancien.nl\]](http://www.rijksfinancien.nl)

Eén andere manier van redeneren is door te kijken naar de kosten (€57,5 miljoen per jaar) en het effect dat gerealiseerd wordt (extra investeringen in isolatie van €100 miljoen per jaar). Hoewel de kosten lager zijn dan de marktvergroting, is dit geen efficiënt beleid. De hefboom die gerealiseerd wordt (in verhouding met andere instrumenten) is immers zeer beperkt.

Gezien het bovenstaande wordt de doelmatigheid van de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden op energiebesparing als middelmatig ingeschat. De doelmatigheid van de verlaagde btw bevat een grote onzekerheid, maar is van gelijke orde grootte als soortgelijke regelingen gericht op de gebouwde omgeving.¹¹⁴ Regelingen gericht op de gebouwde omgeving zijn in zijn algemeen echter veel minder doelmatig dan regelingen gericht op het reduceren van energieverbruik in het bedrijfsleven.

Doelmatigheid op stimuleren bouwsector

Voor de periode 2009-2016 zijn geen cijfers bekend over het budgettair belang van het verlaagd btw-tarief, de marktomvang en het aantal extra werkzame personen in de bouw. Wanneer we de doelmatigheid hier echter benaderen met de cijfers die we eerder hebben gegeven kunnen we enige conclusies trekken. In paragraaf 4.2 kwam naar voren dat de regeling zorgde voor 250 tot 375 extra FTE in de bouw. Dit geldt uiteraard alleen als er geen grote schaarste op de arbeidsmarkt is. Dat was in de periode 2023 en 2024 evident wel zo, maar voor de periode 2009-2016 was dit niet het geval. We kunnen deze cijfers uiteraard wel gebruiken om een inschatting te maken van de kosten per FTE als er geen krapte op de arbeidsmarkt zou zijn, zoals in eerdere periode het geval was.

Door te kijken naar het budgettair belang van grofweg €60 tot €85 miljoen kunnen we de kosten per gecreëerde FTE bepalen. In dit geval bedragen de kosten van één extra FTE in de bouwsector tussen de €150.000 en maximaal €350.000 per jaar. Ook wanneer we het budgettair belang slechts voor de helft zouden toekennen aan dit beleidsdoel zouden we tot deze zelfde conclusie komen. Hoewel er enige onzekerheid is over dit bedrag -en de mate waarin we dit kunnen extrapoleren naar de periode 2009-2016- ligt dit dermate veel hoger dan de salariskosten voor een dergelijke medewerker in de bouw dat er geen sprake kan zijn van doelmatigheid. En zelfs *als* de kosten per FTE gelijk zijn aan maatschappelijke kosten per medewerker, dan is het waarschijnlijk nog niet doelmatig want de hebben we één volledig gesubsidieerde baan gecreëerd zonder enige hefboom.

¹¹⁴ Een goede vergelijking met de ISDE kan zoals genoemd echter niet worden gemaakt. De evaluatie van de ISDE staat gepland in 2025, zie ook voetnoot 110.

In de periode 2017-2024 was de regeling niet doeltreffend en dus ook niet doelmatig. De directe kosten liggen in de orde grootte van tientallen miljoen per jaar. De indirecte kosten als gevolg van oververhitting van de markt zijn lastig in te schatten.

Gezien het bovenstaande wordt de doelmatigheid van de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden op het stimuleren van de bouwsector als laag ingeschat. De kosten van verlaagde btw per gerealiseerde FTE in de periode 2009-2016 zijn zeer waarschijnlijk hoger dan de salariskosten voor een reguliere FTE in de bouw. In periode daarna is de regeling niet doeltreffend, dus ook niet doelmatig.

6 Alternatieve beleidsopties

Leeswijzer

Hoofdstuk 6 draait om alternatieven voor het verlaagde btw-tarief voor isolatiewerkzaamheden. Hierin worden drie richtingen verkend: uitbreiding van bestaande subsidies (6.1), beleid gericht op arbeidstekorten in de bouw (6.2) en beleid gericht op innovatie in de bouw (6.3).

6.1 Uitbreiding van de bestaande subsidies

In hoofdstuk 2 is de ISDE uitgebreid besproken en zijn ook de SVVE en SVOH aan bod gekomen. Deze paragraaf redeneert vanuit de ISDE, maar vanwege de gelijkenissen tussen de ISDE en de andere regelingen geldt deze beleids optie ook voor de alternatieve regelingen, welke een andere doelgroep kennen. Het verlaagd btw-tarief op isolatiewerkzaamheden en deze subsidieregelingen zijn in zekere zin complementair aan elkaar. Echter brengt het wel extra complexiteit met zich mee wanneer er zowel subsidieregelingen als een fiscale regeling naast elkaar bestaan. Een beleids optie zou daarom kunnen zijn om het systeem te vereenvoudigen door de budgetten samen te brengen onder één optie. Vanwege de beperkingen in het belastingstelsel is het ingewikkeld om het verlaagde btw-tarief op isolatiewerkzaamheden verder uit te breiden, echter zou het budgettair belang van het verlaagde btw-tarief wel naar de ISDE kunnen worden verschoven. Dit brengt enkele voordelen, maar ook enkele nadelen met zich mee.¹¹⁵

Voordelen

- Een voordeel van de ISDE is dat het een gerichte subsidie is. Er is een duidelijke lijst wat wel en niet in aanmerking komt, waardoor er beter gestuurd kan worden op specifieke maatregelen.
- In het verlengde van het bovenstaande kan de ISDE zorgen voor meer innovatie in de bouw. De verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden doet in sommige gevallen exact het tegenovergestelde. Isolatiemaatregelen die gebruik maken van efficiënte prefab methodes worden of (1) nauwelijks gestimuleerd door de verlaagde btw omdat ze weinig arbeidsintensief zijn of (2) vallen niet onder de verlaagde btw voor isolatiewerkzaamheden omdat ze niet alleen isoleren maar

¹¹⁵ Op het moment van het schrijven van dit rapport, wordt de evaluatie van de ISDE nog uitgevoerd. Uiteraard is het de aanbeveling om de uitkomsten van deze evaluatie mee te nemen in de overweging bij deze beleids optie.

ook direct afwerking integreren en de betreffende werkzaamheden daardoor niet kwalificeren als isolatiewerkzaamheden.

- Het is voorstelbaar dat een subsidie een groter attentie-effect heeft dan de verlaagde btw.
- Als alle middelen van de verlaagde btw naar de ISDE worden geschoven dan zijn er geen twee regelingen, maar één regeling. Hierdoor wordt de complexiteit in het algemeen lager. Andersom is het niet mogelijk om het hele budget van de ISDE naar de btw te schuiven. Dit zou ertoe leiden dat er iets als een negatieve btw zou moeten worden gehanteerd.

Nadelen

- Het verlaagde btw-tarief heeft ten opzichte van de ISDE als voordeel dat het minder liquiditeit van de consument vraagt. Immers, het verlaagde btw-tarief zorgt voor een lager bedrag op de factuur; de ISDE zorgt ervoor dat een deel van de investering later terugkomt. De vraag is echter in welke mate de toename van dit liquiditeitsproblemen echt tot minder gebruik gaat leiden. Er worden via verschillende kanalen duurzaamheidsleningen aangeboden.
- Niet alle gebruikers die in aanmerking komen voor een subsidie vragen de subsidie ook daadwerkelijk aan. Dit heeft meerdere redenen. Allereerst vergt het aanvragen een bepaald *denk- en doenvermogen* van de doelgroep. Hoewel de aanvraagprocedure van de ISDE relatief eenvoudig is ingericht lijkt dit toch een belemmering voor bepaalde subgroepen van de doelgroep. Verder is het mogelijk dat er een groep is die de ISDE niet wil gebruiken omdat zij te weinig vertrouwen hebben in de overheid: *Krijg ik mijn geld wel en moet ik het niet later toch terugbetalen?* Voor deze twee groepen kan de aanpassing negatieve gevolgen hebben, bij het verlaagde btw-tarief spelen de problemen immers niet omdat de btw door de aanbieders wordt verrekend. Hiervoor is het wel van belang dat het verlaagde btw-tarief correct wordt toegepast, wat niet altijd het geval blijkt.
- De uitvoering van subsidie is relatief duur, maar aangezien het hier alleen gaat om een uitbreiding van het budget zullen deze kosten per aanvraag nauwelijks toenemen.
- Het voorstellen van het afschaffen van een verlaagd btw-tarief heeft in het verleden gezorgd voor commotie. In de communicatie moet dus duidelijk zijn dat het gaat om een *vereenvoudiging van het stelsel* en dat afschaffing van dit verlaagde btw-tarief niet op zichzelf staat. Dit kan een uitdaging zijn omdat veel woningeigenaren weinig vertrouwen meer hebben in de overheid met betrekking tot het stimuleringsbeleid in dit domein.¹¹⁶

¹¹⁶ Zie bijvoorbeeld [\[www.rtl.nl\]](http://www.rtl.nl), [\[www.ad.nl\]](http://www.ad.nl) en [\[www.telegraaf.nl\]](http://www.telegraaf.nl)

- Over het algemeen zijn subsidies minder zeker van hun voortbestaan dan een fiscale regeling. Voor de ISDE is er slechts zekerheid over budgetten tot 2030.¹¹⁷ Als alle middelen van de verlaagde btw worden overgedragen naar de ISDE kunnen toekomstige beleidsmakers dus eenvoudiger de regelingen afbouwen. Aan de andere kant kan dit ook als voordeel worden gezien. Er zijn verschillende voorbeelden van specifieke uitzonderingen in de btw die als anachronismen voortbestaan.

Tot slot geldt voor stimuleringsregelingen in het algemeen dat deze voornamelijk zullen leiden tot hogere prijzen van isolatiewerkzaamheden en niet zozeer tot een hogere afname wanneer er sprake is van tekorten op de arbeidsmarkt. Wanneer de tekorten op de arbeidsmarkt voor de bouw dus aanhouden zullen zowel subsidies als de verlaagde btw dan ook een averechtse werking hebben. Om deze reden bespreken we in de volgende paragrafen beleidsopties die zich richten op de bouw.

6.2 Beleid gericht op arbeidstekorten in bouw

Er zou ook een geheel andere denkrichting kunnen worden genomen richting beleid voor het tegengaan van de arbeidstekorten in de bouw. Er zou namelijk ook gerede-neerd kunnen worden dat elke vorm van stimulerend beleid, hetzij de ISDE, hetzij de verlaagde btw, door de tekorten in de bouw maar heel beperkt zorgt voor meer isolatiewerkzaamheden omdat er door deze regelingen simpelweg nauwelijks mensen in de bouw bijkomen. Er wordt vooral harder getrokken aan de bestaande voorraad medewerkers in de bouw waardoor de prijzen verder oplopen en er inflatoire effecten ontstaan. Dit zal slechts beperkt leiden tot een toename van het aantal medewerkers in de isolatiebranche.

Bovendien kan de vraag gesteld worden waar de beperkte toename van arbeidskrachten in de isolatiebranche dan vandaan komt als gevolg van deze regelingen. In veel gevallen zal het gaan om mensen die uit andere delen van de bouwsector komen en zich gaan richten op deze door stimulerend beleid lucratiever geworden isolatiesector. Hierbij moet worden bepaald wat hiervan de neveneffecten zijn. *Zijn er hierdoor straks minder bouwvakkers beschikbaar voor de broodnodige bouw van huizen in Nederland? Of gaan de benodigde netverzwaringen door regionale netbeheerders niet door waardoor Nederland langer last heeft van netcongestie?*

Vanuit het bovenstaande perspectief lijkt het veel logischer om in te zetten op beleid dat ervoor zorgt dat er meer mensen in de bouw in Nederland actief worden. Door een groot aanbod worden de kosten voor eindgebruikers voor het uitvoeren van

¹¹⁷ XXIII Klimaat en Groene Groei Rijksbegroting 2025 [www.rijksoverheid.nl]

isolatiewerkzaamheden lager. Er kan worden ingezet op meer uitstroom bij het onderwijs en het voorkomen van uitstroom uit de bouw naar andere sectoren.

6.3 Beleid gericht op innovatie in de bouw

Hetgeen in de vorige paragraaf is voorgesteld kan een goede insteek zijn, maar de vraag is dan in welke andere sectoren er extra tekorten worden gecreëerd, omdat arbeidsmarkttekorten in veel sectoren aan de orde zijn. Meer mensen in de bouw, betekent bij de huidige arbeidsmarkt vooral *minder mensen in andere sectoren*.

Een meer structurele oplossing ligt in technologische innovatie om de arbeidsproductiviteit te verhogen. Beleid dat gericht is op innovatie in de bouw lijkt daarom op macroniveau het meest effectieve instrument. Bovendien sluit dit uitstekend aan bij het beleidsdoel *stimuleren van de bouwsector*. Ook zorgt het voor lagere prijzen en/of hogere kwaliteit voor eindgebruikers.

De verlaagde btw is in sommige gevallen een anti-innovatiesubsidie. Innovaties die minder arbeidsintensief zijn dan huidige praktijk krijgen juist minder voordeel van de verlaagde btw. Bepaalde geïntegreerde prefab oplossingen vallen zelfs buiten de verlaagde btw op isolatie omdat hier ook andere functionaliteiten dan isolatie in zitten. Op de lange termijn is het veel beter om beleid te hebben dat er juist voor zorgt dat er zo min mogelijk arbeid zit in isolatiewerkzaamheden. Zo kunnen er in Nederland met onze grote tekorten op de arbeidsmarkt zo veel mogelijk isolerende maatregelen worden gerealiseerd.

7 Conclusies

In de onderstaande tabel presenteren we de conclusies van dit onderzoek. Hierbij is een algemeen punt dat de kwantitatieve data een relatief hoge mate van onzekerheid kent. Hierdoor kennen de vooral de conclusies over doelmatigheid en budgettair belang een hoge mate van onzekerheid.

Doelgroepbereik	Score	Toelichting
	Hoog	In theorie wordt de verlaagde btw op isolatiewerkzaamheden altijd toepast. Bij gespecialiseerde aanbieders die vooral isolatiewerkzaamheden doen zal dit ook het geval zijn. Bij aannemers die vooral generieke bouwactiviteiten uitvoeren, zijn er indicaties dat het verlaagde tarief niet altijd wordt toegepast.
Doeltreffendheid op energiebesparing	Laag	In 2009-2020 een stabiele marktperiode, met een zeer beperkt positief effect ($<<1\%$). Daarna grote externe effecten op terugverdientijd waardoor effect btw minder vaak doorslaggevend is.
Doeltreffendheid op stimuleren bouwsector	Laag	Bouw kreeg hierdoor in de periode 2009-2016 zeer beperkt ($<<1\%$) meer werkgelegenheid. Daarna werd de marktomvang beperkt door arbeidstekorten. Stimuleren had vooral inflatoire effecten.
Doelmatigheid op energiebesparing	Middel	Vergelijkbare doelmatigheid ten opzichte van instrumenten gericht op energiebesparing in de gebouwde omgeving, maar lagere doelmatigheid ten opzichte van instrumenten gericht op energiebesparing in het bedrijfsleven.
Doelmatigheid op stimuleren bouwsector	Laag	Kosten van verlaagde btw per gerealiseerde FTE in de periode 2009-2016 zijn zeer waarschijnlijk hoger dan de salariskosten voor een FTE. Daarna niet doeltreffend, dus ook niet doelmatig.
Uitvoeringslasten	Laag	De uitvoeringslasten waren laag, maar recent is duidelijk geworden dat dit hoger kan worden omdat er onregelmatigheden zijn geconstateerd.
Administratieve lasten	Middel	Voor aanbieders is het lastig om vooraf een goede exacte inschatting. Voor gebruikers geen administratieve lasten.
Budgettair belang		Grofweg €60 tot €85 miljoen. Aanbeveling om dit nader te onderzoeken.

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten en gesproken personen

Organisatie	Functie
Ministerie van Financiën	Beleidsmedewerkers
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	Beleidsmedewerkers
Belastingdienst	Medewerkers
Isolerend Nederland (VENIN)	Voorzitter
Vereniging Eigen Huis (VEH)	Beleidsadviseur energietransitie
SlimRenoveren	Renovatieconsultant en projectontwikkelaar
Nyenrode Business Universiteit	Hoogleraar duurzaam bouwen

Bijlage 2. Marktomvang en budgettair belang

In Paragraaf 3.4.1 wordt een schatting gemaakt van de marktomvang voor isolatie. Hierin worden verschillende bronnen gebruikt om de marktomvang te benaderen. De verschillende bronnen zien echter elk op een eigen deel van de markt. In onderstaande tabel is daarom weergegeven hoe deze verschillende getallen zich tot elkaar verhouden. Het **brongetal** per regel is afzonderlijk gemarkeerd. Onder de tabel wordt een toelichting gegeven op de verschillende kolommen en de onderlinge relaties. Aanvullend zijn ook de schattingen van de marktomvang opgenomen.

Tabel 6. Marktomvang en budgettair belang voor isolatiewerkzaamheden. Bedragen in miljoenen euro's.

Bron (jaar)	ISDE	Marktomvang isolatie (incl. btw)	Marktomvang isolatie (excl. btw)	Marktomvang isolatiewerkzaamheden (excl. btw)	Budgettair belang verlaagd btw op isolatiewerkzaamheden
ISDE (2023)	€ 215,0	€ 971,1	€ 848,9	€ 466,9	€ 56,0
ISDE (2024)	€ 198,9	€ 933,6	€ 816,1	€ 448,8	€ 53,9
Marktonderzoek MultiScope (2023)		€ 5.900,0	€ 5.157,3	€ 2.836,5	€ 340,4
Marktonderzoek MultiScope (2024)		€ 2.400,0	€ 4.283,2	€ 2.355,8	€ 282,7
Budgetonderzoek CBS (2023) ¹¹⁸		€ 589,3	€ 515,2	€ 283,3	€ 34,0
Schatting (min)		€ 1.000,0	€ 874,1	€ 480,8	€ 57,7
Schatting (max)		€ 1.500,0	€ 1.311,2	€ 721,2	€ 86,5

Beschrijving kolommen

- **ISDE** – geeft het totaal aan beschikte ISDE-subsidie voor isolatiemaatregelen.
- **Marktomvang isolatie (inclusief btw)** – geeft de totale marktomvang van alle isolatie (werkzaamheden en materialen) inclusief btw (21% voor materialen, 9% voor werkzaamheden).
- **Marktomvang isolatie (exclusief btw)** – geeft de totale marktomvang van alle isolatie (werkzaamheden en materialen) exclusief btw.

¹¹⁸ Deze cijfers zijn enkel bekend voor het jaar 2023, maar worden ook gebruikt als richtlijn voor 2024.

- **Marktomvang isolatiewerkzaamheden (exclusief btw)** – geeft de totale marktomvang van isolatiewerkzaamheden die binnen het lage btw-tarief vallen (exclusief btw).
- **Budgettair belang verlaagd btw op isolatiewerkzaamheden** – geeft het budgettair belang van het verlaagde tarief. Dit betreft het budgettair belang *zonder* correctie voor het onvolledige doelgroepbereik.

Beschrijving relaties kolommen

- **ISDE – marktomvang isolatie (incl. btw)** – zie hoofdtekst (3.4.1)
- **Marktomvang isolatie (incl. btw) – marktomvang isolatie (excl. btw)** – de btw op isolatiewerkzaamheden bedraagt 9%, de btw op de materialen 21%. Gegeven de schatting dat de verhouding arbeid/materialen *gemiddeld* 55/45 bedraagt verschillen deze kolommen een factor 1,14.¹¹⁹ Hierbij gaan we ervanuit dat het lage btw altijd correct wordt toegepast. In de praktijk blijkt dit niet het geval, maar de impact hiervan kunnen we niet kwantificeren.
- **Marktomvang isolatie (excl. btw) – marktomvang isolatiewerkzaamheden (excl. btw)** – de verhouding arbeid/uren bedraagt gemiddeld 55/45, waardoor de marktomvang van de werkzaamheden 55% van de totale marktomvang bedraagt.
- **Marktomvang isolatiewerkzaamheden (excl. btw) – budgettair belang** – vanwege het lage tarief wordt 12 procentpunt (21% - 9%) minder belasting ontvangen over de isolatiewerkzaamheden. Het budgettair belang bedraagt dus 12% van de marktomvang isolatiewerkzaamheden (excl. btw).

¹¹⁹ $1,09 \times 0,55 + 1,21 \times 0,45 = 1,14$



Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie

Hooghiemstraplein 33

3514 AX Utrecht

030-2150580

www.dialogic.nl



Onderzoek verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen

Datum 30 april 2025

Inhoud

1	Juridische en uitvoeringstechnische aspecten—4
2	Budgettaire en financiële aspecten—7
2.1	Doorwerking op zorgfinanciering—7
2.2	Budgettair belang—7
2.3	Eigen betalingen genees- en hulpmiddelen—9
2.3.1	Verdeling eigen betalingen naar inkomensgroepen—9
2.3.2	Eigen risico—10
3	Doorrekeningen btw-verhoging genees- en hulpmiddelen—12
3.1	Aannames prijs- en gedragseffecten—12
3.2	Budgettaire effecten en doorwerking collectieve uitgaven—13
3.3	Financiële gevolgen burgers en andere sectoren—15
3.3.1	Effecten zorgpremies—15
3.3.2	Kostenstijging eigen betaalde genees- en hulpmiddelen—16
3.3.3	Zorginstellingen—17
3.4	Uitvoeringsgevolgen afschaffen verlaagd btw-tarief—17
3.5	Doeltreffendheid en doelmatigheid—17
4	Nieuw begrippenkader voor afbakening van hulpmiddelen—19
5	Conclusies—21
Bijlagen—23	
Bijlage 1 - Wetshistorie—23	
Bijlage 2 - Tabellen eigen risico—24	
Bijlage 3 Aannames prijs- en gedragseffecten—25	

Inleiding

Sinds de invoering van het tweetariefstelsel in de btw in 1969 kent Nederland een verlaagde btw-tarief (nu van 9%) op genees- en hulpmiddelen. Het gaat hierbij onder andere om geneesmiddelen, verbandmiddelen, hulpmiddelen voor mensen met een visuele beperking of om de mobiliteit te verbeteren, diergeneesmiddelen, prothesen en hulphonden. Een totaaloverzicht is te vinden in post A. van Tabel I van de Wet OB¹. In 2023 zijn de verlaagde btw-tarieven in brede zin geëvalueerd op onder meer doeltreffend- en doelmatigheid². Het beleidsdoel achter het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen sluit aan bij de primaire doelstelling van het verlaagde btw-tarief, namelijk het verlichten van de druk van omzetbelasting voor minder draagkrachtigen. Een andere doelstelling is het ondersteunen van de basisbehoefte aan zorg.

Uit de evaluatie van 2023 blijkt dat het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen een ongericht instrument is om de lastendruk te verlagen voor minder draagkrachtigen. Dit komt omdat het fiscale voordeel bij alle huishoudens terechtkomt en niet alleen bij de minder draagkrachtigen. In absolute zin profiteren hogere inkomens meer van het verlaagde btw-tarief in zijn algemeenheid en dat geldt ook voor genees- en hulpmiddelen. Het is niet vast te stellen in hoeverre het verlaagde tarief de basisbehoefte aan zorg ondersteunt. Verder blijkt dat het bestaan van het verlaagde tarief tot relatief hoge uitvoeringslasten leidt in de vorm van discussies en procedures over de afbakening van de productgroep genees- en hulpmiddelen.

De evaluatie-uitkomsten en de knelpunten in de uitvoering geven aanleiding om te onderzoeken welke alternatieven of verbeteringen mogelijk zijn voor het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen. Dit onderzoek richt zich met name op de effecten van opheffing van het lage btw-tarief voor (een deel van) deze post. Daarnaast is gekeken naar mogelijkheden voor een andere afbakening. Hieronder volgen de onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen

- 1) Wat is de financiële impact van het verhogen van het lage btw tarief op genees- en hulpmiddelen naar het algemene btw-tarief?
- 2) Wat is de financiële impact van het verhogen van het lage btw tarief op hulpmiddelen naar het algemene btw-tarief?
- 3) Op welke wijze kan een ander begrippenkader voor de afbakening van hulpmiddelen onder het lage btw-tarief bijdragen aan verlichting van de knelpunten in de uitvoering?

Hoofdstukken 2 en 3 bevatten relevante achtergrondinformatie over juridische aspecten en de uitvoering (hoofdstuk 2) en de budgettaire en financiële aspecten (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 laat zien wat de gevolgen zijn van het verhogen van het btw-tarief op genees- en hulpmiddelen en beantwoordt daarmee de eerste twee onderzoeksvragen. Hoofdstuk 5 gaat in op mogelijkheden voor een nieuw begrippenkader (onderzoeksvraag 3). De conclusies staan in hoofdstuk 6.

¹ [wetten.nl - Regeling - Omzetbelasting, toelichting Tabel I - BWBR0046571](https://wetten.nl/Regeling-Omzetbelasting_toelichtingTabelI-BWBR0046571)

² [Dialogic-rapport](#)

1 Juridische en uitvoeringstechnische aspecten

Omdat de uitvoeringstechnische aspecten deels voortkomen uit juridische uitspraken, zijn deze onderwerpen gezamenlijk in deze paragraaf opgenomen. In de BTW-richtlijn 2006 staat opgenomen op welke goederenleveringen en dienstverrichtingen lidstaten een verlaagd btw-tarief kunnen toepassen. In bijlage III, onderdeel 5 van de BTW-richtlijn 2006 staat dat lidstaten een verlaagd btw-tarief kunnen toepassen op:

"farmaceutische producten van een soort die gewoonlijk gebruikt wordt voor de gezondheidszorg, het voorkomen van ziekten of voor medische en veterinaire behandelingen."

De basis voor genees- en hulpmiddelen in de BTW-richtlijn is vrij concreet geformuleerd. Vaak geldt bij toepassing van de bepaling uit de BTW-richtlijn het adagium: 'als het meerdere mag, mag het mindere ook'. Dat wil zeggen dat je niet alles wat kan ook moet toepassen. Minder mag ook, maar niet zondermeer. In de btw moet ook rekening worden gehouden met het fiscale neutraliteitsbeginsel. Het neutraliteitsbeginsel houdt – kortgezegd – in dat voor producten (goederen en diensten) die vanuit de modale consument gezien vergelijkbaar zijn, hetzelfde btw-tarief moet gelden. Om juridisch onhoudbare afbakeningen, en daarmee rechtszaken, te voorkomen, is het van belang dat een zorgvuldige beoordeling plaatsvindt van welke prestaties worden overgebracht van het verlaagde btw-tarief naar het algemene btw-tarief (of andersom).

Het verlaagde btw-tarief voor genees- en hulpmiddelen zorgt voor een relatief hoge uitvoeringslast voor de Belastingdienst. Uit het evaluatierapport van Dialogic blijkt dat deze hogere uitvoeringslasten kent dan andere productgroepen onder het verlaagde btw-tarief³. Dit wordt geconcludeerd op basis van ervaringen van experts/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). De lasten zijn met name hoog op de deelonderwerpen *interactie met burgers en bedrijven*, *complexiteit* en *handhavingsrisico's*. De onderzoekers geven aan dat deze resultaten voorzichtig geïnterpreteerd moeten worden omdat ze gebaseerd zijn op individuele beoordelingen van vakexperts en de vergelijkingsbasis niet altijd helder is. Er zijn geen kwantitatieve gegevens bekend over de omvang van de uitvoeringslasten veroorzaakt door dit verlaagde btw-tarief, al dan niet in verhouding tot andere posten. Dat maakt het lastig om de omvang van de uitvoeringslasten te schatten.

³ Zie <https://dialogic.nl/wp-content/uploads/2023/04/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief.pdf> (pagina 165)

Sinds de invoering van het verlaagde btw-tarief zijn er veel wijzigingen geweest in de afbakening. Een recent voorbeeld daarvan is de uitspraak in 2016 van de Hoge Raad over bepaalde tandpasta's en zonnebrandmiddelen, waardoor deze onder het verlaagde tarief kwamen te vallen. Dit is in 2018 teruggedraaid als gevolg van het aanpassen van de wettelijke definitie van het begrip geneesmiddelen. Een uitgebreidere toelichting op de wetshistorie is te vinden in bijlage 1.

De voornaamste oorzaak van de hoge uitvoeringslasten is dat de medische hulpmiddelenpraktijk zich voortdurend ontwikkelt en dat de Belastingdienst telkens moet toetsen bij nieuwe hulpmiddelen of het verlaagde btw-tarief hierop van toepassing is. Dit levert discussies op met de medische sector die werken vanuit zijn eigen kaders en begrippen. Het leidt er ook toe dat producten die veel op elkaar lijken tegen een ander tarief worden belast, wat leidt tot onzekerheid voor de praktijk en een gevoel van onrechtvaardigheid. Het fiscale onderscheid wordt als kwaliteitsoordeel ervaren, terwijl de Belastingdienst hiervoor niet is toegerust. Hieronder worden een aantal voorbeelden uitgelicht.

Verbandmiddelen

Deze groep is qua afbakening van een andere orde door het gebruik van het woord "zoals" na verbandmiddelen, waarna voorbeelden volgen van verbandmiddelen. Deze lijst is niet limitatief. De niet-limitatieve vorm maakt het mogelijk nieuwe ontwikkelingen op het gebied van verbandmiddelen toe te laten en dit was blijkens de wetshistorie ook de bedoeling. Omdat een definitie van verbandmiddelen niet voorhanden was is er voor gekozen de term aan te duiden door enkele artikelen te noemen die hier onder vallen. Genoemd zijn watten, windsels, gaas, hechtmiddelen, pleisters, tampons en spalken. De niet limitatieve opsomming geeft ruimte voor nieuwe verbandmiddelen waarbij aan beide voorwaarden moet worden voldaan:

1. Het desbetreffende artikel kan worden gelijkgesteld met één van de met name genoemde verbandmiddelen, en;
2. Het artikel is kennelijk bestemd voor geneeskundige doeleinden.

De eerste voorwaarde sluit uit dat alle in de medische sector gebruikte textiel (lakens, slopen, e.d.) en afdekmaterialen (operatie-afdekdoeken) kunnen worden begrepen onder de term verbandmiddel. De tweede voorwaarde sluit gebruiksvoorwerpen voor therapeutische doeleinden (dus anders dan geneeskundige) uit, bijvoorbeeld steunkousen. De post biedt uit uitvoeringsoogpunt ruimte voor zowel humane als dierengeneeskundige artikelen.

Andere producten die niet aan die hiervóór aangegeven zin zijn aan te merken als verbandmiddelen moeten om die reden met name worden genoemd om onder het verlaagde tarief te vallen, zoals gevulde verbanddozen, damesverband, kraammatrassen, alsmede incontinentieluiers en onderleggers. Voor deze, met name genoemde producten geldt dus niet de term 'zoals'. Hierdoor vallen nieuwe producten niet onder de post als deze nieuwe producten niet zijn te kwalificeren als één van de genoemde producten. Met de term incontinentie wordt bedoeld op het desbetreffende ziekteverschijnsel en sluit daarmee babyluiers uit.

Dit alles heeft tot gevolg dat deze toepassing van het verlaagde tarief continu in discussie is en zich ook buiten het zicht van de wetgever kan uitbreiden via bijvoorbeeld kenniscgroepstandpunten, zoals menstruatieondergoed. Een aanscherpend kader zou daarom wenselijk zijn al was het maar uit oogpunt van eenvoud en budgettaire beslag.

Kunstledematen e.d.

Hoewel de post een specifieke opsomming geeft zijn de goederen in algemene zin omschreven, waardoor veel uiteenlopende goederen en steeds nieuwe

ontwikkelingen daarvan beoordeeld moeten worden op toepassing van deze post door de inspecteur. Dit vergt dan ook een uitgebreide toelichting in het beleidsbesluit op Tabel I om de uitvoering daarin te voorzien. Hetzelfde geldt voor de post a.37, meetapparatuur en allerhande hulpmiddelen.

Invalidewagentjes e.d.

In deze groep worden specifieke producten genoemd en daarmee overzichtelijk afgebakend. Het gebruik van de producten in deze post is echter niet beperkt tot hulpbehoevenden, waardoor ook andere kopers van een invalidewagen profiteren van het lage btw-tarief. De reikwijdte zou in die zin wellicht kunnen worden aangescherpt om uitsluitend de juiste doelgroep te bedienen, zoals bijvoorbeeld bij post a 31 wel het geval is door de voorwaarde te stellen dat het goed speciaal ontworpen is voor persoonlijk en exclusief gebruik door gehandicapten.

2 Budgettaire en financiële aspecten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doorwerking van het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen op de collectieve financiering van zorg (3.1) en het budgettair belang (3.2). In 3.3 wordt ingegaan op de private bestedingen door huishoudens en hoe deze verdeeld zijn over verschillende inkomensgroepen.

2.1 Doorwerking op zorgfinanciering

Het verlaagde btw-tarief is nauw verweven met de (collectieve) financiering van zorg. Een verhoging van het lage btw-tarief kent grofweg de volgende doorwerkingen:

- In de zorgverzekeringswet is aan de ene kant sprake van uitgavenkaders (farmacie, hulpmiddelen, medisch specialistische zorg) waarop gestuurd wordt. De daarbij behorende zorguitgaven worden gefinancierd middels zorgpremies (nominale premie en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw) en eigen betalingen zoals het eigen risico. Omdat iedereen verplicht is zichzelf te verzekeren, zijn deze premies onderdeel van het inkomstenkader. Binnen de kabinetsperiode wordt er conform begrotingsregels gestuurd op evenwichtige ontwikkeling van de collectieve lastendruk, waarbij er in het geval van stijgende zorgpremies wordt gecompenseerd door de lasten elders te verlagen.
- De kosten voor medicatie, veelal afgehaald bij de apotheek. Deze kosten worden vergoed door de zorgverzekeraar. Bepaalde geneesmiddelen kennen een eigen bijdrage. De totale cumulatieve eigen bijdrage voor geneesmiddelen is (momenteel) gemaximeerd op € 250.
- De kosten voor hulpmiddelen, die op persoonsniveau worden verstrekt en vergoed door de zorgverzekeraar. Ook hier kan sprake zijn van eigen bijdragen en/of maximum vergoedingen.
- Genees- en hulpmiddelen die onderdeel zijn van een integraal zorgproduct. Dit speelt bijvoorbeeld bij ziekenhuiszorg, waarbij onder andere sprake is van zogenaamde add-ons⁴ die het medicatiedeel van een ziekenhuisbehandeling zichtbaar maken. Het is ook mogelijk dat de genees- en hulpmiddelen onderdeel zijn van een bepaald zorgproduct, zoals bijvoorbeeld bij bepaalde zorgproducten in de langdurige zorg waarbij de genees- en/of hulpmiddelen onderdeel kunnen zijn van een integraal tarief. De tarieven dienen te worden aangepast aan de kostenverhoging, omdat tarieven kostendekkend dienen te zijn.
- In de WMO, gefinancierd vanuit gemeenten die hiervoor een bijdrage ontvangen uit het Gemeentefonds, geldt dat de kosten voor gemeenten toenemen.

2.2 Budgettair belang

De budgettaire grondslag van het verlaagde btw-tarief is gelijk aan de totale collectieve en private uitgaven aan genees- en hulpmiddelen waarop het lage btw-tarief van toepassing is. De collectieve uitgaven zijn gebaseerd op (voorlopige)

⁴ Add-on geneesmiddelen zijn geneesmiddelen die apart van de behandeling (dus naast het DBC-zorgproduct) in rekening kunnen worden gebracht. Deze geneesmiddelen staan in de NZa Prestatie en tarieventabel add-on geneesmiddelen, ook wel de 'add-on geneesmiddelenlijst' genoemd.

cijfers van het Zorginstituut Nederland, Farminform en de VIG, een brancheorganisatie voor hulpmiddelen⁵. De cijfers over eigen betalingen door huishoudens zijn afkomstig van het CBS en onder andere gebaseerd op het budgetonderzoek⁶.

Niet voor alle gepresenteerde cijfers zijn harde onderliggende gegevens beschikbaar. Er is met name onzekerheid over de intramurale bestedingen aan genees- en hulpmiddelen die binnen de tarieven vallen, dat wil zeggen bestedingen die gerelateerd zijn aan zorg dat binnen een instelling wordt verleend en die niet separaat (kunnen) worden gedeclareerd (ongeveer 20% van het totaal aan collectief bekostigde uitgaven). In het bijzonder voor hulpmiddelen is er weinig zicht op het verbruik door zorginstellingen en of dit tegen het hoge of lage btw-tarief is. Voor het grootste onderdeel van deze uitgaven, de uitgaven aan intramurale hulpmiddelen onder de Zvw, is uitgegaan van een onderzoek uit 2017 van KPMG⁷ waarbij de aanname is gedaan dat de groei in deze post vergelijkbaar is met de groei in extramurale hulpmiddelen. Voor geneesmiddelen lijkt de grootste kostenpost te zitten in de 'add-ons', waarover ook gegevens bekend zijn. Alle cijfers zijn geëxtrapoleerd naar 2027 ten behoeve van de doorberekening van de btw-verhoging in hoofdstuk 4. Voor wat betreft de uitgaven aan huishoudens, geldt dat er kanttekeningen zijn met betrekking tot de eigen betalingen aan hulpmiddelen (zie ook volgende paragraaf).

De totale grondslag van het verlaagde btw-tarief voor genees- en hulpmiddelen bedraagt naar verwachting € 17,7 miljard in 2027 (tabel 3.1). Het grootste deel van de uitgaven valt binnen de Zorgverzekeringswet (Zvw), gevolgd door private uitgaven door huishoudens, Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De budgettaire derving is gelijk aan de misgelopen btw-inkomsten door het toepassen van het verlaagde btw-tarief in plaats van het algemene btw-tarief van 21%. Deze bedraagt naar verwachting bijna € 2 miljard in 2027. Tegenover een groot deel van deze lagere btw-opbrengsten staan ook lagere collectief gefinancierde zorguitgaven. Zie ook hoofdstuk 3 voor de doorwerking van een btw-verhoging op deze uitgaven.

Tabel 3.1: budgettaire grondslag en derving verlaagde btw op genees- en hulpmiddelen (2027, in miljoenen euro's)

Genees- en hulpmiddelen laag tarief	Geneesmiddelen	Hulpmiddelen	Totaal	Budgettaire derving
Zvw	10.310	3.620	13.930	1.530
Wlz	220	510	730	80
WMO	0	350	350	40
Huishoudens	2.220	470	2.690	320
Totaal	12.750	4.950	17.700	1.970

⁵ Deze cijfers zijn bewerkt door VWS door inschatting van de effecten.

⁶ Budgetonderzoek | CBS

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-828582.pdf>

2.3 Eigen betalingen genees- en hulpmiddelen

Een deel van de genees- en hulpmiddelen worden geheel zelf betaald. Daarnaast is er sprake van gedeeltelijke eigen betalingen, bijvoorbeeld eigen bijdragen en kosten die onder het verplicht eigen risico vallen. Ook zijn er eigen betalingen mogelijk in verband met ongecontracteerde zorg, waardoor vaak een deel van de rekening zelf betaald moet worden. Omdat sommige aanvullende verzekering een vergoeding bieden voor bepaalde bovengenoemde posten, is het mogelijk dat er ook doorwerking is naar de hoogte van de premies voor aanvullende verzekeringen. De totale geschatte private uitgaven van huishoudens aan genees- en hulpmiddelen in 2027 bedragen naar verwachting circa € 2,7 miljard (zie tabel 3.1). Het is niet mogelijk het bedrag op te splitsen naar de verschillende onderliggende posten die in de vorige alinea zijn beschreven. Daarbij dient ook vermeld te worden dat het totale bedrag aan zelf betaalde hulpmiddelen vanwege registratieredenen, zoals ook vermeld in de Kamerbrief over stapeling van eigen betalingen, een onderschatting zal zijn omdat gegevens over eigen betalingen voor hulpmiddelen in de Zvw ontbreken⁸. In onderzoek van het Nivel bleek dat hulpmiddelgebruikers, en dan met name de groep die ernstig beperkt is in het doen van activiteiten, vaak hoge kosten voor eigen rekening hebben voor hun hulpmiddelen en overige zorg⁹.

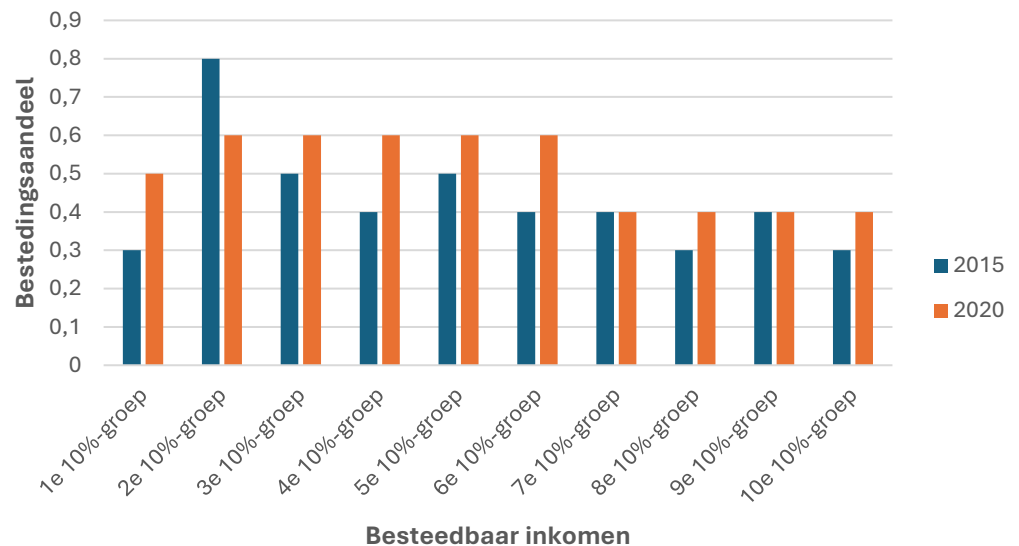
2.3.1 Verdeling eigen betalingen naar inkomensgroepen

Bovenstaande cijfers geven de totale bestedingen door huishoudens weer maar bieden geen inzicht in de verdeling over (inkomens)groepen. Voor de analyse verder in het rapport is het van belang om te weten hoe de bestedingen verdeeld zijn over inkomensgroepen. In de evaluatie van het verlaagde btw-tarief (2023) is gekeken naar de bestedingen aan farmaceutische producten voor verschillende inkomensgroepen. Dit betreft de kosten die mensen zelf dragen (en dus niet de vergoede kosten). Hoewel de verschillen niet groot zijn lijken de lagere inkomensgroepen in relatieve zin iets meer te besteden aan farmaceutische producten (zie figuur 3.1). Dat lagere inkomens meer zorg gebruiken zie je ook terug in onderstaande analyse met betrekking tot het eigen risico.

⁸ www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/05/08/kamerbrief-over-analyse-monitor-stapeling-eigen-bijdragen

⁹ www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/1004018.pdf

Figuur 3.1: uitgaven aan farmaceutische producten als percentage van de totale bestedingen, per inkomensgroep



2.3.2

Eigen risico

Een deel van de uitgaven aan (verzekerde) zorg vanuit de Zvw dragen huishoudens zelf via het eigen risico. Voor dit onderzoek is aan het CBS gevraagd om in kaart te brengen wat de betalingen zijn van huishoudens aan genees- en hulpmiddelen binnen het eigen risico en om dit te doen voor verschillende inkomensgroepen. Ten eerste is gekeken naar in hoeverre het eigen risico volledig, deels of niet besteed is. Voor huishoudens die al het hele eigen risico besteed hebben is een btw-verhoging in principe niet relevant, omdat de meerkosten buiten het eigen risico vallen. Tabel 3.2 laat zien dat gemiddeld 48,4% van de mensen hun eigen risico volledig hebben besteed en 31,1% dit deels heeft gedaan. Hoe lager het inkomen, hoe hoger het percentage mensen dat hun volledige eigen risico heeft besteed. Het percentage van mensen dat hun eigen risico deels heeft besteed neemt juist toe met het inkomen. Van de mensen die hun eigen risico deels hebben besteed is het gemiddelde uitgegeven bedrag het hoogst voor de lagere inkomensdecilen (tabel 3.3). Aan geneesmiddelen wordt gemiddeld door alle inkomensgroepen veel meer uitgegeven dan aan hulpmiddelen, respectievelijk 59 euro en 3 euro.

Per 2027 wordt de hoogte van het eigen risico verlaagd en gemaximeerd op € 165. Dit verhoogt het aantal verzekerden met een volledig verbruikt eigen risico en verkleint daarmee de impact van de btw-verhoging op uitgaven aan het eigen risico. Het raakt met name de mensen die wel eigen risico betalen, maar deze niet volmaken. Dat komt met name bij geneesmiddelen voor. Gemiddeld wordt bij de groep verzekerden met een gedeeltelijk verbruikt eigen risico op jaarbasis € 1 uitgegeven aan hulpmiddelen en ongeveer € 40 aan geneesmiddelen (zie tabellen in bijlage 2). Een btw verhoging van 9% naar 21% verhoogt de uitgaven aan het eigen risico voor deze groep verzekerden daarmee met ca. € 4 euro per jaar.

Tabel 3.2: percentage personen met geheel, deels of geen besteed verplicht eigen risico bij maximaal eigen risico van 385 euro, in %, per inkomensgroep, 2022

Inkomen	Volledig besteed eigen risico	Deels besteed eigen risico	Geen besteed eigen risico
1e inkomensdeciël	47	27,4	25,6
2e inkomensdeciël	60,5	23,9	15,6
3e inkomensdeciël	57,1	26,3	16,7
4e inkomensdeciël	52,2	29,5	18,3
5e inkomensdeciël	48,4	31,7	19,9
6e inkomensdeciël	46,6	32,8	20,6
7e inkomensdeciël	45,2	33,7	21,1
8e inkomensdeciël	43,6	34,5	21,9
9e inkomensdeciël	42,1	35,3	22,5
10e inkomensdeciël	41,3	35,9	22,7
Totaal alle inkomens	48,4	31,1	20,4

Tabel 3.3: Personen met deels besteed eigen risico: gemiddeld besteed verplicht eigen risico, totaal, hulpmiddelen en geneesmiddelen bij maximaal eigen risico van 385 euro, in euro's, per inkomensgroep, 2022

Inkomen	Gemiddeld besteed eigen risico, totaal	Gemiddeld besteed eigen risico, hulpmiddelen	Gemiddeld besteed eigen risico, geneesmiddelen
1e inkomensdeciël	129	3	58
2e inkomensdeciël	141	4	72
3e inkomensdeciël	137	4	68
4e inkomensdeciël	132	3	64
5e inkomensdeciël	129	3	60
6e inkomensdeciël	127	3	58
7e inkomensdeciël	126	3	57
8e inkomensdeciël	125	3	55
9e inkomensdeciël	124	3	54
10e inkomensdeciël	125	3	53
Totaal alle inkomens	129	3	59

3 Doorrekeningen btw-verhoging genees- en hulpmiddelen

In dit hoofdstuk volgen de doorrekeningen van het verhogen van het btw-tarief op genees- en hulpmiddelen, waardoor het algemene tarief gaat gelden van 21%. Daarbij zijn twee varianten doorgerekend, namelijk 1) algemene btw-tarief voor genees- en hulpmiddelen en 2) algemene btw-tarief gaat alleen gelden voor hulpmiddelen. De ratio hierachter is dat vooral over de classificatie van hulpmiddelen geschillen met belastingplichtigen bestaan. Door alleen hulpmiddelen naar het algemene tarief te brengen zou een groot deel van de uitvoeringslast verminderd kunnen worden terwijl de budgettaire en financiële effecten relatief beperkt blijven ten opzichte van de eerste variant. In de doorrekening is uitgegaan van 2027 als invoeringsjaar.

3.1 Aannames prijs- en gedragseffecten

De veronderstellingen over de doorberekening van de BTW-verhoging in prijzen en tarieven en de gedragsreacties die daaruit voortvloeien zijn zoveel mogelijk gebaseerd op relevante empirische schattingen. Deze zijn echter schaars. Voor wat betreft medische hulpmiddelen zijn zelfs geen empirische studies beschikbaar die licht zouden kunnen werpen op de mate van doorberekening van indirecte belastingen in prijzen en de prijsgevoeligheid van de vraag (gebruik). Daarom worden voor deze categorie dezelfde veronderstellingen gehanteerd als voor geneesmiddelen. Bijlage 3 geeft een overzicht van de gebruikte empirische studies.

Doorberekening BTW verhoging (prijs effect)

In het rapport wordt aangenomen dat de BTW-verhoging volledig wordt doorberekend in prijzen en tarieven van geneesmiddelen. Deze aanname is gebaseerd op de analyse van de verhoging van het verlaagde BTW-tarief van 6 naar 9% in 2019 in de evaluatie van het verlaagde btw-tarief (2023).

Prijselasticiteit (gedrag effect)

De te verwachten gedragseffecten betreffen vooral de genees- en hulpmiddelen die mensen zelf (zonder doktersvoorschrift) kopen bij drogist en apotheek en niet zozeer de verzekerde zorg. Uit de beschikbare studies blijkt dat het gebruik van (voorgeschreven) geneesmiddelen niet of zwak reageert op prijsveranderingen. De prijsgevoeligheid van de vraag verschilt niet tussen inkomensgroepen, maar wel naar leeftijd. Ouderen zijn minder prijsgevoelig dan jongeren. Voor zowel Nederland als de Scandinavische landen geldt dat de geschatte prijselasticiteit van voorgeschreven geneesmiddelen tussen 0 en $-0,15$ ligt. Dat wil zeggen dat een prijshoging met 11% leidt tot een daling van het gebruik met 0 tot 1,65%. Het is aannemelijk dat niet voorgeschreven geneesmiddelen (zelfzorg) een wat grotere prijsgevoeligheid kennen dan voorgeschreven medicatie. Hierover is echter geen empirische informatie beschikbaar. Voor de budgettaire raming wordt, zoals gebruikelijk bij BTW wijzigingen, geen rekening gehouden met gedragseffecten.

Grenseffecten

Bij een btw-verhoging stijgen de prijzen van genees- en hulpmiddelen, ook ten opzichte van onze buurlanden er van uitgaande dat zij hun btw-tarieven op genees- en hulpmiddelen niet aanpassen. Dit kan leiden tot extra grenseffecten, dat wil zeggen dat Nederlanders vaker de grens over gaan om inkopen te doen of uit het buitenland minder in Nederland wordt gekocht. Of en in hoeverre dit gebeurt hangt onder meer af van hoe makkelijk het is om producten over de grens te vervoeren en de algemene prijsverschillen (een hogere btw betekent nog niet meteen dat de

prijzen hier ook hoger zijn dan over de grens). In het geval van geneesmiddelen speelt daarnaast taal waarschijnlijk een belangrijke rol en verschillen in verpakking en samenstelling. Op dit moment hanteert België een btw-tarief van 6% hanteren op geneesmiddelen. Duitsland belast geneesmiddelen tegen het algemene tarief van 19%. In de doorrekening is geen rekening gehouden met grenseffecten.

3.2

Budgettaire effecten en doorwerking collectieve uitgaven

De uitgaven aan genees- en hulpmiddelen worden veelal gefinancierd vanuit de Zvw, Wlz en WMO. Enerzijds direct (bv. via apotheek of gemeente) en anderzijds via zorginstellingen (e.g. een verpleeghuis). Dit leidt tot een stijging van de collectieve uitgaven onder de Zvw en de Wlz. Daarnaast wordt een deel van de hulpmiddelen gefinancierd door gemeenten vanuit de Wmo. Een deel van de uitgaven aan genees- en hulpmiddelen wordt rechtstreeks door consumenten betaald. Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor genees- en hulpmiddelen in 2027 leidt tot een hogere btw-opbrengst van € 1.970 miljoen euro (tabel 4.1). De uitgaven aan de Zvw, Wlz en Wmo stijgen bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau met € 1.650 miljoen euro (a+b+c). Als alleen het btw-tarief op hulpmiddelen wordt verhoogd bedraagt de budgettaire opbrengst 540 miljoen euro.

Tabel 4.1: grondslag en budgettaire opbrengst afschaffen verlaagde btw-tarief genees- en hulpmiddelen (2027, in € miljoenen)

Genees- en hulpmiddelen laag tarief	Grondslag geneesmiddelen	Grondslag Hulpmiddelen	Grondslag totaal	Budgettaire opbrengst genees- en hulpmiddelen	Budgettaire opbrengst hulpmiddelen
a. Zorgverzekeringswet	10.310	3.620	13.930	1.530	400
b. Wet langdurige zorg	220	510	730	80	50
c. Wet maatschappelijke ondersteuning	0	350	350	40	40
d. Huishoudens	2.220	470	2.690	320	50
Totaal	12.750	4.950	17.700	1.970	540

Zorgverzekeringswet (Zvw)

De Zvw-uitgaven stijgen door verhoging van de btw op genees- en hulpmiddelen met ongeveer € 1.530 miljoen (tabel 4.2). Bij een stijging van Zvw-uitgaven stijgen de zorgpremies (nominale zorgpremie en inkomensafhankelijke bijdrage) doordat de kaderrelevante zorguitgaven aan farmacie, hulpmiddelen en ziekenhuiszorg stijgen. Vanwege de zogenoemde 50/50 verdeling van de zorguitgaven komt de helft van de kosten ten laste van de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) en wordt de andere helft bekostigd uit de nominale premie, eigen risico en Rijksbijdrage voor kinderen. Hierdoor stijgen de lasten voor de burgers (nominale premie) en werkgevers (iab)¹⁰.

¹⁰ Dit ligt in werkelijkheid genuanceerder, daar de IAB ook door zelfstandigen en gepensioneerden wordt betaald (ook burgers).

Tabel 4.2 doorwerking btw-verhoging op zorgpremies, eigen risico en Rijksbijdrage 18- (2027, in € miljoenen)

	Genees- en hulpmiddelen	Hulpmiddelen
Nominale premie	680	180
Eigen risico	10	0
Rijksbijdrage 18-	70	20
IAB	765	200
Totaal	1530	400

Wet langdurige zorg (Wlz)

In de Wlz is tevens sprake van een recht op zorg. Indien genees- en hulpmiddelen uit de Wlz worden betaald, wat in bepaalde gevallen mogelijk is, vormen de kosten onderdeel van het tarief van het betreffende zorgproduct (bv. een bepaald zorgzwaartepakket) of kunnen deze bovenbudgettair worden gedeclareerd (alleen mogelijk voor bepaalde typen zorg). De hogere kosten voor genees- en hulpmiddelen moeten terugkomen in een hoger tarief voor het betreffende zorgpakket, zodat de kosten voor de instelling worden gedekt. Zorgtarieven moeten immers kostendekkend zijn. De Wlz-uitgaven stijgen daardoor met ongeveer € 80 mln. in 2027. De Wlz is tevens premiegefinancierd. De Wlz-premie is echter gemaximeerd, waardoor hogere uitgaven uit de algemene middelen worden gefinancierd (Rijksbijdrage Wlz). De opbrengst van de maatregel is voor dit deel gelijk aan de toename van de Rijksbijdrage waardoor dit per saldo tegen elkaar wegvalt.

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

De Wmo is in principe een voorzieningwet, waardoor mogelijk een deel van de stijging kan worden opgevangen door gemeenten door het anders invullen van de taken. Tegelijkertijd is het Rijk gehouden gemeenten passend te financieren. Om het voorzieningenniveau gelijk te houden, moeten de Wmo-uitgaven in 2027 met ongeveer € 40 mln. stijgen. De opbrengst van de maatregel is daarmee voor dit deel gelijk aan extra bijdrage aan het Gemeentefonds waardoor dit per saldo tegen elkaar wegvalt.

Doorwerking binnen de begroting

De btw-verhoging leidt tot hogere btw-opbrengsten, zorguitgaven en premies. De doorwerking hiervan op de begroting is als volgt¹¹:

- 1) Verhogen van de btw 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 scheiding tussen inkomsten en uitgaven).
- 2) Door de btw-verhoging nemen de zorguitgaven toe met 1.650 miljoen euro. De begrotingsregels schrijven voor dat deze uitgaventegenvaller wordt gedekt aan de uitgavenkant¹². 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.

- 3) De hogere zorguitgaven leiden tot hogere premies, welke onderdeel zijn van het inkomstenkader. Conform de begrotingsregels wordt dit gecompenseerd door lastenverlichting¹³. Het gaat om de som van de nominale premie en IAB minus de zorgtoeslag, dit komt neer op 1.195 mln euro.

3.3 Financiële gevolgen burgers en andere sectoren

Deze paragraaf schetst de directe financiële gevolgen van een btw-verhoging op genees- en hulpmiddelen. Daarbij is nog geen rekening gehouden met terugsluis van de middelen (zie ook laatste alinea van de vorige paragraaf).

3.3.1 Effecten zorgpremies

Als gevolg van de hogere Zvw-uitgaven stijgt de nominale zorgpremie voor consumenten met € 46 per jaar (zie tabel 4.3). Het premiepercentage van de inkomensafhankelijke bijdrage stijgt met 0,13% waardoor de lasten voor werkgevers, zelfstandigen en gepensioneerden toenemen. Het effect op de eigen risico betalingen is zeer beperkt, mede door de verlaging van het eigen risico in 2027. De zorgtoeslag is gekoppeld aan de nominale zorgpremie en het gemiddelde eigen risico, waardoor deze met € 47 op jaarbasis toeneemt (premie + 46, gemiddeld eigen risico +1). In het geval van het verhogen van de btw op hulpmiddelen betreft het effecten op de nominale premie en zorgtoeslag € 12 en stijgt de inkomensafhankelijke bijdrage (iab) met 0,03%. De hogere premie leidt tot een beperkte koopkrachtverslechtering, het mediane effect bedraagt -0,1% (zie tabel 4.4). Voor de lagere inkomensgroepen geldt dat het effect van de hogere nominale premie en extra betaling aan eigen risico wordt gecompenseerd door de hogere zorgtoeslag. Hierbij is nog geen rekening gehouden met compenserende lastenverlichting. De effecten op eigen betalingen zijn in de volgende alinea's uitgewerkt.

Voor de Wlz heeft de btw-verhoging vooral effect voor de instellingen (hogere tarieven) en qua financiering leidt het tot een hogere Rijksbijdrage. Voor de Wmo raakt het met name gemeenten. Daarmee heeft de doorwerking op de Wlz en Wmo geen directe financiële gevolgen voor burgers.

Tabel 4.3: micro-effecten btw-verhoging op zorgpremies en zorgtoeslag (2027, in euro's)

	Genees- en hulpmiddelen	Hulpmiddelen
Hogere Zvw-uitgaven (x 1.000.000)	1.530	400
Nominale premie p.p.	46	12
IAB-percentages	0,13%	0,03%
Zorgtoeslag p.p.	47	12

¹³ Dit geldt alleen voor aanpassingen binnen een kabinetsperiode, bij de vorming van een nieuw kabinet worden de kaders opnieuw vastgesteld.

Tabel 4.4 mediane inkomenseffecten btw-verhoging per inkomenskwintiel

Kolom1	Genees- en hulpmiddelen	Hulpmiddelen
Inkomensgroep		
1e (<=112% WML)	0,00%	0,00%
2e (112-177% WML)	-0,10%	0,00%
3e (177-271% WML)	-0,10%	0,00%
4e (271-401% WML)	-0,10%	0,00%
5e (>401% WML)	-0,10%	0,00%
Alle huishoudens	-0,10%	0,00%

In deze berekeningen zijn de hogere nominale premie, de zorgtoeslag en het eigen risico meegenomen.

3.3.2

Kostenstijging eigen betaalde genees- en hulpmiddelen

De prijzen van genees- en hulpmiddelen die consumenten zelf kopen neemt toe, net als van de premie van aanvullende verzekeringen, eigen bijdragen en de kosten voor niet-gecontracteerde zorgverleners. Op basis van het budgetonderzoek van het CBS is af te leiden dat de eigen betalingen van huishoudens aan genees- en hulpmiddelen in het lage btw-tarief circa 0,5% bedragen van de totale bestedingen¹⁴, al ontbreken hier de gegevens over eigen betaling aan Zvw-hulpmiddelen. Om dit te vertalen naar euro's in 2027 is gekeken naar de gemiddelde bestedingen van huishoudens in 2020 op basis van het budgetonderzoek en is dit bedrag geëxtrapoleerd met de ontwikkeling van de totale consumptie van huishoudens op basis van CEP2025¹⁵. Gemiddeld besteden huishoudens naar verwachting circa 300 euro aan zelf-betaalde genees- en hulpmiddelen in 2027. Door de btw-verhoging zouden huishoudens bijna 40 euro meer uitgeven op jaarbasis, bij een verhoging op alleen hulpmiddelen gaat het om minder dan 10 euro. Het gaat hier om een gemiddelde, de exacte kosten zijn afhankelijk van onder meer het inkomen en het uitgavenpatroon. In euro's is de kostenstijging bijvoorbeeld kleiner voor lagere inkomens doordat zij in algemene zin minder besteden dan een gemiddeld huishouden. Daar tegenover staat dat huishoudens binnen diezelfde groep een groter dan gemiddelde zorgbehoefte kunnen hebben, waardoor de kostenstijging juist groter wordt (zie ook paragraaf 3.3).

Uitgaven aan niet-verzekerde zorg (i.e. zelfzorgmiddelen)

Het grootste effect op de uitgaven van huishoudens wordt verwacht bij genees- en hulpmiddelen die geheel zelf betaald worden (via apotheek of drogist). Dit betreft niet-verzekerde genees- en hulpmiddelen waarvan de kosten volledig door de gebruiker zelf worden gedragen.

Uitgaven aan het eigen risico en eigen betalingen

De kosten van eigen betalingen nemen toe. Het effect op extra betalingen aan het verplicht eigen risico is naar verwachting beperkt, doordat een groot deel van de verzekerden het eigen risico al volmaakt (zeker vanaf 2027, als het eigen risico daalt naar € 165). Ook zal een hoger btw-tarief de eigen betaling voor een genees-

¹⁴ [StatLine - Bestedingen van huishoudens; bestedingscategorieën](#), hierbij is gekeken naar de productgroep 0611000 Farmaceutische producten zoals ook in de evaluatie van het verlaagde btw-tarief in 2023 is gedaan.

¹⁵ [Centraal Economisch Plan \(CEP\) 2025 | CPB.nl](#)

of hulpmiddel verhogen. De eigen betalingen voor geneesmiddelen van verzekerden zijn momenteel gemaximeerd op € 250 cumulatief, waardoor de effecten worden beperkt. Eigen betalingen aan hulpmiddelen zijn niet gemaximeerd en kunnen hoog oplopen. Voor gehoorapparaten geldt bijvoorbeeld een eigen bijdrage van 25%. De eigen bijdrage Wlz en WMO wordt niet/nauwelijks geraakt, want deze hangt met name af van het inkomen en vermogen van de gebruiker.

Uitgaven aan de aanvullende verzekering

Onder de aanvullende verzekering kunnen niet of gedeeltelijk verzekerde genees- en hulpmiddelen alsnog (deels) worden vergoed. Hogere kosten voor genees- en hulpmiddelen kunnen doorwerken in hogere premies voor aanvullende verzekeringen. De impact hiervan kan niet worden gekwantificeerd en verschilt per verzekeraar en verzekering.

Uitgaven aan niet-gecontracteerde zorgverleners

Verzekerden kunnen ervoor kiezen zorg af te nemen bij zorgverleners zonder contract met hun zorgverzekeraar. Bij niet-gecontracteerde zorgverleners is er vaak sprake van een eigen betaling van 25 – 30% van de kosten van de interventie. De stijging van het btw-tarief leidt tot een verhoging van de prijs van de interventie indien er sprake is van genees- en hulpmiddelenzorg en daarmee aan deze categorie eigen betalingen. De impact hiervan kan niet worden gekwantificeerd en hangt af van het polistype en zorggebruik.

3.3.3

Zorginstellingen

De mate waarin zorginstellingen worden geconfronteerd met hogere kosten door de stijging van het btw-tarief hangt af van de hoeveelheid en het type genees- en hulpmiddelen die zij inkopen. Om hen te compenseren voor hogere inkooprijzen dienen de tarieven voor verzekerde zorg te worden gewijzigd. Het vaststellen van tarieven valt onder de taken van de NZa. Ook gemeenten zullen worden geconfronteerd met hogere kosten. Verhoging van de bijdrage via het gemeentefonds kan hen hiervoor compenseren.

3.4

Uitvoeringsgevolgen afschaffen verlaagd btw-tarief

Door het afschaffen van het verlaagd tarief bestaat er geen onderscheid meer tussen genees- en hulpmiddelen en andere producten (zie ook 'Juridische en uitvoeringstechnische aspecten'). Hierdoor worden geschillen over de classificering van een product voorkomen (zie ook hoofdstuk 2). Dit vereenvoudigt de uitvoering voor de Belastingdienst. Aanbieders van genees- en hulpmiddelen hoeven hun producten niet langer te classificeren. Dit verlaagt de administratieve lasten. Daarnaast moet de contractering van zorginstellingen, zorgverzekeraars en het ministerie van VWS (dure geneesmiddelen) worden aangepast aan het hogere 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 per 1-1-2026 niet mogelijk. Contracten worden afgesloten voor één of meerdere jaren. Daarom is invoering gedurende het jaar onwenselijk. De eerstvolgende mogelijkheid van invoering van het reguliere btw-tarief is daarom 1-1-2027.

3.5

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De doelstellingen van het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen zijn (1) verlichting van de druk van de omzetbelasting voor minder draagkrachtigen en (2) ondersteunen van de basisbehoefte aan zorg. Het verlaagde tarief is effectief maar ongericht voor het verlichten van de belastingdruk voor minder draagkrachtigen (zie

ook 'Inleiding'). Daarbij zijn de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst relatief groot, wat leidt tot extra kosten van de regeling. Hieronder wordt uiteengezet wat het afschaffen van het verlaagde btw-tarief betekent voor deze doelstellingen.

Een groot deel van de uitgaven aan genees- en hulpmiddelen is collectief gefinancierd, namelijk ruim 85% (zie tabel 3.1). Dit zijn grotendeels uitgaven in de Zorgverzekeringswet (Zvw), die gedekt worden door zorgpremies en inkomensafhankelijke bijdrages van werkgevers. Verhoging van het btw-tarief leidt tot hogere zorguitgaven, die gedekt worden met hogere zorgpremies. Lagere inkomens worden gecompenseerd via een hogere zorgtoeslag. Dit impliceert een lastenverzwaring voor alle inkomensgroepen behalve de laagste inkomens die zorgtoeslag ontvangen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de compenserende lastenverlichting die volgt uit het sluiten van het inkomstenkader, waardoor het effect positiever uit zal vallen. Deze herverdeling is niet mogelijk via de btw, waarmee onder aan de streep doelstelling (1) voor deze collectief gefinancierde zorg dus waarschijnlijk op een gerichtere manier bereikt kan worden.

Ook de eigen betalingen door huishoudens worden geraakt door de btw-verhoging (15% van de totale uitgaven). Het is waarschijnlijk dat lagere inkomensgroepen relatief meer zorg consumeren (en zelf betalen) dan hoge inkomens, waardoor zij meer geraakt worden door de btw-verhoging. Om de toegankelijkheid te borgen en de laagste inkomens te compenseren voor de hogere kosten kan de budgettaire opbrengst gericht teruggesluisd worden naar deze groep, bijvoorbeeld door de zorgtoeslag te verhogen. Ook in dit geval leidt dit waarschijnlijk in zijn algemeenheid tot het gericht behalen van doelstelling (1). Een kanttekening hierbij is dat de effecten van de btw-verhoging verschillen per huishouden en dat deze verschillen aanzienlijk kunnen zijn. Dat betekent ook dat compensatie niet voor iedereen voldoende is om de kostenstijging op te vangen, afhankelijk van de zorgbehoefte/uitgavenpatroon. Bovendien is er ook sprake van niet-gebruik van de zorgtoeslag¹⁶, waardoor een deel van de huishoudens niet bereikt worden. De btw-verhoging kan dus in bepaalde gevallen leiden tot een hogere lastendruk en duurdere zorg en is daarmee strijdig met doelstellingen (1) en (2). Om deze groepen tegemoet te komen zouden er (tijdelijk) middelen gereserveerd kunnen worden uit de opbrengst. Daarbij zal het niet mogelijk zijn iedereen te compenseren voor de hogere kosten.

Door verhoging van het btw-tarief op genees- en hulpmiddelen worden tariefverschillen weggenomen en daarmee ook geschillen hierover tussen de Belastingdienst en de sector. Dit leidt tot verminderde uitvoeringslast, minder administratieve lasten voor bedrijven en een vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Bovenstaande effecten gelden ook voor het scenario waarin alleen de btw op hulpmiddelen wordt verhoogd, zij het in mindere mate. Wel is het zo dat de meeste uitvoeringsproblematiek te maken heeft met deze categorie, waardoor verhoging van dit tarief tot een relatief grote vereenvoudiging voor de uitvoering kan leiden afgezet tegen de budgettaire effecten (die dus veel kleiner zijn dan als ook geneesmiddelen naar het algemene tarief gaan).

¹⁶ [Onbenut recht: het niet gebruik van huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget | CPB.nl](#)

4 Nieuw begrippenkader voor afbakening van hulpmiddelen

Enkele (verlaagd btw-tarief) posten in de Tabel I die zien op hulpmiddelen hebben een niet limitatieve opsomming van soorten van hulpmiddelen. Dit is destijds een bewuste keuze van de wetgever geweest om nieuwe producten hieronder te kunnen blijven scharen. Dit vraagt van de uitvoering wel een voortdurende beoordeling door de inspecteur over de toepasbaarheid van de post omdat de producten continue doorontwikkeld worden en soms meerdere toepassingen in één product mogelijk maken die afzonderlijk gezien onder verschillende btw-tarieven zouden vallen. Maar ook de beoordeling of een product op basis van fiscale neutraliteit onder de post valt behoort daartoe. Voor die fiscale beoordeling kan plaatsvinden is een beoordeling van de specifiek met de post beoogde medische toepasbaarheid van de producten nodig terwijl de Belastingdienst niet beschikt over deze expertise.

De vraag ligt dan voor of een vast begrippenkader daarvoor uitkomst zou bieden en toch die opening behouden blijft voor nieuwe producten om onder de post voor het verlaagde tarief te kunnen vallen. Dit lijkt tegenstrijdig omdat met de evolutie van producten ook het begrippenkader moet meebewegen. De vraag is ook wie of op welke wijze dan de beoordeling van de medische toepasbaarheid van de producten ten behoeve van de fiscale beoordeling van de post kan plaatsvinden. De suggestie om daarvoor aan te sluiten bij andere niet-fiscale regelgeving zoals medische richtlijnen of markttoelatingseis (bijv. CE-markering) zou kunnen helpen om de uitvoering in zekere zin te verlichten. De CE-markering geeft aan dat een product voldoet aan de harmonisatiewetgeving (voor medische hulpmiddelen dus de MDR) van de Unie die op dat product van toepassing is en die de CE-markering voorschrijft¹⁷. De CE markering is daarmee niet onderscheidend op productniveau en ziet toe op alle medische hulpmiddelen. Dit gaat dus breder dan de Tabelpost voor de verlaagde btw-tarieven, waarin specifieke hulpmiddelen categorieën zijn gedefinieerd. Daarom biedt CE-markering geen aanknopingspunt voor een strakke afbakening van de posten voor hulpmiddelen.

Een mogelijkheid die in de uitvoering verkend zou kunnen worden is het gebruik van een onafhankelijke nomenclatuur, voor het deel van de fiscale beoordeling dat ziet op de specifiek beoogde medische toepasbaarheid van het te beoordelen hulpmiddel. Als voorbeeld kan hier worden genoemd de Global Medical Device Nomenclatuur (GMDN). Voor toekenning van een GMDN-codering wordt een hulpmiddel geanalyseerd en voorzien van een beschrijving hetgeen de communicatie tussen gebruikers en handelaren ook internationaal vergemakkelijkt.

De ervaring met de aansluiting van de Wet op de omzetbelasting bij andere regelgeving of kwaliteitseisen heeft tot nu toe niet de verlichting gegeven zoals beoogd. Voor de btw-vrijstelling voor bepaalde medische diensten hebben we een koppeling met de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG). Dit heeft de discussie en de reikwijdte van de vrijstellingsbepaling echter niet daartoe beperkt als gevolg van de altijd geldende toets aan het neutraliteitsbeginsel in de btw. In de (btw-)jurisprudentie is daarom inmiddels bepaald dat de btw-vrijstelling ook geldt voor niet-BIG'ers die dezelfde handelingen als BIG'ers verrichten. De BIG-registratie is daarmee als onderscheidend kenmerk van beperkte waarde geworden.

Ook voor Tabel I, post 6, geneesmiddelen, is nu aangesloten bij de Geneesmiddelenwet. Daarover lopen nog juridische procedures. Of een dergelijke

¹⁷ Zie [Publications Office](#) voor een nadere toelichting

koppeling dus een vast begrippenkader voor de bedoelde groep producten als resultaat tot gevolg heeft moet ook hier nog worden afgewacht. Indien na afronding van deze procedures verdere procedures uitblijven is er sprake van een nieuwe stabiliteit en dus verbetering.

We kunnen daaruit concluderen dat als de btw-richtlijn voor de betreffende tabelpost geen rechtsgrond biedt of zelf geen verwijzing naar een andere richtlijn of begrippenkader of definitie geeft, dan zal de nationale invulling wellicht mogelijk zijn maar ook altijd gevoelig voor uitbreiding of nietig verklaring in juridische procedures. Dit leidt op termijn dan wellicht tot een ietwat vast begrippenkader, maar verlicht de praktijk niet ten opzichte van de situatie zoals deze nu is.

Naast het voorgaande zijn er nog een aantal aspecten die in acht moeten worden genomen bij een aansluiting bij andere regelgeving. In aansluiting op het voorgaande leidt het op enige manier vormgeven van een nieuw begrippenkader tot nieuwe discussies, beoordelingen en geschillen. Daarmee wordt het ene probleem ingeruild voor het andere. En wat te doen met jurisprudentie over het oude begrippenkader, dat niet zomaar te negeren is gelet op brede scope blijkens de tekst van post 3 en 4 in de btw-richtlijn waarop onze nationale tabelposten zijn gegrond.

Daarnaast speelt het aspect van de beheersbaarheid. Bij verwijzing naar andere richtlijnen en andere regelgeving zijn wijzigingen daarin vaak buiten zicht en buiten onze invloedssfeer. Daarmee hebben we (Nederland resp. de Minister van Financiën) zelf geen controle op de beheersing ervan en daarmee ook niet op de bekostiging en doelmatige inzet van middelen. Hier ontstaat het risico dat de btw onvoorzien wordt meegetrokken in wijzigingen en uitleg van externe regelgeving.

Andere richtlijnen -ook indien deze over dezelfde productgroepen gaan- zijn doorgaans vanuit een eigen doel opgesteld en hoeven niet noodzakelijk in lijn te zijn met het doel dat ten grondslag ligt aan de toepassing van het verlaagde btw-tarief in de btw-richtlijn. Een verwijzing zal dan eerder gericht zijn op een definitie dan een meer algemene verwijzing. Waar mogelijk kan dit een toepassingsoptie zijn waarbij voorgenoemde aspecten zouden moeten worden meegewogen.

5 Conclusies

Naar aanleiding van de uitkomsten van evaluatie van het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen is gekeken naar de effecten van het verhogen van het btw-tarief of onderdelen daarvan naar het algemene tarief van 21% en naar verbetermogelijkheden in de uitvoering.

Het afschaffen van het lage btw-tarief voor genees- en hulpmiddelen leidt tot een grote verschuiving van financiële stromen. De btw-opbrengsten stijgen, maar tevens stijgen de collectieve en private uitgaven aan zorg. De hogere opbrengsten van het lage btw-tarief worden door de doorwerking in de collectieve zorgsector grotendeels vertaald in hogere collectieve uitgaven door hogere zorgtarieven. Dit leidt in de huidige systematiek tot hogere zorgpremies en zorgtoeslag. De inkomenseffecten hiervan zijn beperkt en gezinnen die zorgtoeslag ontvangen worden volledig gecompenseerd voor de stijging van de nominale premie. Bovendien zal bij een gelijkblijvende lastenontwikkeling tegenover de hogere premies een compenserende lastenverlichting geplaatst worden.

De effecten voor zorggebruikers zijn het grootst bij de uitgaven aan middelen die (gedeeltelijk) zelf betaald worden (in de apotheek of drogist). De gemiddelde effecten van een btw-verhoging op deze uitgaven zijn beperkt maar kunnen sterk variëren afhankelijk van het zorggebruik. Deze effecten kunnen gecompenseerd worden door lastenverlichting hier tegenover te zetten, deze lastenverlichting kan gericht worden op lagere inkomensgroepen. Dat neemt niet weg dat sommige groepen mensen financieel er op achteruit kunnen gaan, bijvoorbeeld als zij een hoge mate van zorggebruik hebben die zij zelf betalen.

De doelstellingen van het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen worden naar verwachting ook of in ieder geval grotendeels bereikt bij verhoging van het btw-tarief in combinatie met (gerichte) lastenverlichting. Verhogen van het btw-tarief maakt het mogelijk om op een doelmatigere manier lagere inkomensgroepen te bereiken middels inkomensondersteuning. Het ligt voor de hand om de opbrengst volledig terug te sluizen om de toename in zorguitgaven en lasten op te vangen. De toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg kan naar verwachting voor een groot deel behouden blijven, al zullen mensen met een grote zorgbehoefte en eigen betalingen wel nadeel kunnen ondervinden. Op basis van de beschikbare data is geen goed beeld van de omvang van dit probleem en of en hoe deze groep is te bereiken. Een mogelijkheid in de uitwerking zou zijn om middelen te reserveren om deze groep op een gerichte (en tijdelijke) manier tegemoet te komen.

Het bestaan van gedifferentieerde btw-tarieven voor genees- en hulpmiddelen leidt tot de nodige juridische zaken en hogere uitvoeringslasten. Door verhoging van het btw-tarief op genees- en hulpmiddelen worden tariefverschillen weggenomen en daarmee ook geschillen hierover tussen de Belastingdienst en de sector. Dit leidt tot verminderde uitvoeringslast, minder administratieve lasten voor bedrijven en een vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Er is ook gekeken naar verbeteringen voor de uitvoering uitgaande van behoud van het verlaagde btw-tarief op genees- en hulpmiddelen. Daarbij is gekeken naar gebruik van de CE-markering. Deze is niet onderscheidend op productniveau en ziet op alle medische hulpmiddelen en biedt daarmee geen aanknopingspunten voor een strakkere afbakening voor de posten van hulpmiddelen. De Global Medical Device

Nomenclatuur (GMDN) biedt mogelijke aanknopingspunten die verder verkend kunnen worden. Die zouden verlichting kunnen bieden voor het beoordelen van de medische toepasbaarheid van het betreffende hulpmiddel, wat een ingewikkelde taak is gezien dit ver af staat van de kerntaken van de Belastingdienst. Wel blijkt uit eerdere ervaringen dat aansluiten bij andere regelgeving of kwaliteitseisen de huidige praktijk kan verlichten maar op termijn leidt tot nieuwe discussies, beoordelingen en geschillen.

Bijlagen

Bijlage 1 - Wetshistorie

Wetshistorie geneesmiddelen en verbandmiddelen

Beide posten zijn bij implementatie van de eerste btw-richtlijnen in de Wet 1968 opgenomen in Tabel I onder post a.33. Daarmee werd in het nieuwe systeem van heffing van btw over de toegevoegde waarde een vervolg gegeven aan onder het cascadesysteem toegepaste vrijstelling (§5 Toelichting bij de Wet OB 1968) opgenomen in Tabel IV bij de Wet op de omzetbelasting 1954 met als algemene omschrijving in deze toelichting als behorende tot de noodzakelijke levensbehoeften.

Voor de keuze in de oude wet moeten we verder terug tot mogelijk 1938. In de Wet van 21 december 1988 (Stb 618) werd voor geneesmiddelen (met uitzondering van grondstoffen) het onderscheid in algemeen en verlaagd tarief weggenomen (overhevelingsoperatie) door ook niet op recept verkrijgbare geneesmiddelen over te heven naar het verlaagde tarief in post a.6; luidende:

Farmaceutische specialités en farmaceutische preparaten als zijn omschreven in artikel 1, eerste lid, onder h en i, van de wet op de Geneesmiddelenvoorziening (Stb 1958,408), infusievloeistoffen, alsmede kennelijk voor geneeskundige doeleinden bestemde inhalatiegassen. Tevens is de gelegenheid benut om tot een aanpassing van het wettelijk regime te komen voor de post verbandmiddelen, die daarmee werd uitgebreid naar meer de huidige tekst met opsomming na "zoals". De soorten verbandmiddelen waren opgenomen in bijlage C bij het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968(Stb 423) en bijlage F bij de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 (Stcrt. 169) diverse verbandmerkartikelen. In de MvT kamerstuk 20506, nr 3 op blz 8 t/m 11 staat uitgebreid een toelichting op beide posten.

Geneesmiddelen post a.6

Deze groep producten is nu afgebakend door de koppeling aan de Geneesmiddelenwet of specifiek benoemd. Deze afbakening is door de Hoge Raad in een arrest van 8 september 2023 bevestigd. De afbakening zoals deze nu luidt beoogt aan te sluiten bij de maatschappelijke opvatting over wat een geneesmiddel is.

Wetshistorie hulpmiddelen

In de Wet van 21 december 1988 (Stb. 618) wordt het verlaagde tarief verruimd voor de post 31 met diverse hulpmiddelen voor blinden en slechtzienden. Dit hing samen met het vervallen van een teruggaafmogelijkheid bij invoer voor producten die onder de vrijstelling vielen, waardoor voor deze verruiming van het verlaagde tarief is gevraagd. Tot dan viel onder deze post alleen braille-artikelen, zoals braille-drukwerk, braille-leien en braille-schrijfmachines. Naast braille-artikelen, waarvan de voorbeeldsgewijze opsomming in de post enigszins is verruimd, geldt het verlaagde tarief thans ook voor de belangrijkste categorieën goederen die speciaal zijn ontworpen door persoonlijk gebruik door blinden en slechtzienden. De blindengeleidehond is bij Wet van 18 december 1991 (Stb. 714) toegevoegd. Via de Wet van 21 december 1988 (Stb. 618) wordt via artikel I, B.4 post a.36 toegevoegd, namelijk hulpmiddelen voor insulinetoediening en zelfdiagnose bloedsuikergehalte. Via de wet van 24 december 1970 STB 606 via artikel I, H, 6, wordt kunstledematen e.d. opgenomen (post a.35). Later is post 35 uitgebreid met invalidewagentjes e.d. via een amendement voor (alleen) invalidewagens ttv de

totstandkoming van de Wet OB 1968 (Stb 329 jaargang 1968, blz 857). Via de Wet van 19 december 1974 (Stb. 778), artikel I B wordt in post a 34 de invalidekrukken toegevoegd.

Producten voor blinden, slechthzienden en dyslectici post a. 31

In deze groep worden specifieke producten genoemd of zijn aan te wijzen bij ministeriële regeling voor een specifiek omschreven groep. Dit betekent de reikwijdte af. Tekst past binnen de richtlijn post 4 Bijlage III goederen die essentieel zijn om handicaps te compenseren en te boven te komen, evenals aanpassing van dergelijke goederen.

Bijlage 2 – Tabellen eigen risico

Percentage personen met geheel, deels of geen besteed verplicht eigen risico bij een fictief maximaal eigen risico van €165, in %, per inkomensgroep, 2022

Inkomen	Volledig besteed eigen risico	Deels besteed eigen risico	Geen besteed eigen risico
1e inkomensdeciël	55,9	18,5	25,6
2e inkomensdeciël	69,3	15,1	15,6
3e inkomensdeciël	66,4	16,9	16,7
4e inkomensdeciël	62,0	19,7	18,3
5e inkomensdeciël	58,7	21,4	19,9
6e inkomensdeciël	56,9	22,5	20,6
7e inkomensdeciël	55,7	23,1	21,1
8e inkomensdeciël	54,2	24,0	21,9
9e inkomensdeciël	52,9	24,6	22,5
10e inkomensdeciël	52,4	24,9	22,7
Totaal alle inkomens	58,5	21,1	20,4

Personen met deels besteed eigen risico: gemiddeld besteed verplicht eigen risico bij een fictief maximaal eigen risico van €165, totaal, hulpmiddelen en geneesmiddelen in euro's, per inkomensgroep, 2022

Inkomen	Gemiddeld besteed eigen risico, totaal	Gemiddeld besteed eigen risico, hulpmiddelen	Gemiddeld besteed eigen risico, geneesmiddelen
1e inkomensdeciël	65	1	38
2e inkomensdeciël	70	1	42
3e inkomensdeciël	68	1	41
4e inkomensdeciël	67	1	40
5e inkomensdeciël	66	1	39
6e inkomensdeciël	65	1	39
7e inkomensdeciël	65	1	38
8e inkomensdeciël	65	1	38
9e inkomensdeciël	65	1	37
10e inkomensdeciël	65	1	37
Totaal alle inkomens	66	1	39

Bijlage 3 Aannames prijs- en gedragseffecten

Deze bijlage inventariseert (in aanvulling op het rapport van Dialogic) wat er in de empirische literatuur bekend is over (1) de doorberekening (*pass-through*) van indirecte belastingen in prijzen van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen en tarieven; en (2) de prijsgevoeligheid van de vraag naar deze goederen. Voor dit laatste zijn relevante empirische studies gebruikt voor Nederland en een aantal Scandinavische landen die qua welvaartsniveau en welvaartsstaat op Nederland lijken.

Doorberekening indirecte belastingen in de prijzen van farmaceutische producten

- Dialogic heeft de *pass-through* geschat van de verhoging van het lage BTW-tarief van 6 naar 9% voor farmaceutische producten in 2019. De geschatte doorberekening is 131% (niet significant verschillend van 100%). Dit betreft producten die door consumenten zelf worden aangeschaft (niet verzekerde zorg en verschuldigde eigen betalingen voor verzekerde zorg).
- De doorberekening die zorgleveranciers van verzekerde zorg toepassen in hun tarieven is zeer lastig vast te stellen. De inschatting van Dialogic op basis van de verzamelde (kwalitatieve) informatie is dat de BTW-verhoging in ieder geval deels is doorgegeven.

Prijsgevoeligheid voorgeschreven medicijnen

- In de Scandinavische landen betalen mensen een eigen bijdrage voor voorgeschreven medicijnen die stapsgewijs daalt tot nihil als bepaalde uitgavengrenzen worden overschreden. Rond deze overgangen kan de prijsgevoeligheid van de vraag naar medicijnen worden geschat via een standaard Regression Kink Design (RKD). Idealiter kan een dubbel verschil RKD (DD-RKD) worden gebruikt als de bijdrageformule een keer is gewijzigd.
- Volgens onderzoek op Scandinavische data reageert de vraag naar medicijnen (zeer) beperkt op de prijs. In Zweden zelfs helemaal niet (puntschatting $-0,05$, niet significant) obv DD-RKD.¹⁸ In Finland is de geschatte prijselasticiteit $-0,17$.¹⁹ Het Deense onderzoek rapporteert een breed interval $-0,2$ tot $-0,7$ afhankelijk van de technische veronderstelling over de omvang van de steekproef rond het grensbedrag.²⁰ Het Finse en Deense onderzoek gebruiken een standaard RKD, waardoor de prijsgevoeligheid waarschijnlijk wordt overschat. Dit laatste laat het Zweedse onderzoek zien; de punt schatting is $-0,19$ (significant) obv RKD en $-0,05$ (niet significant) obv DD-RKD.
- Inkomensgroepen vertonen weinig verschillen in prijsgevoeligheid. Ouderen zijn minder prijsgevoelig dan jongeren; dit kan samenhangen met gezondheidsverschillen. Voor Finland is ook onderzocht in hoeverre de prijsgevoeligheid verschilt naar type medicijn. Medicijnen die ingenomen moeten

¹⁸ Gamba, S., N. Jakobsson en M. Svensson (2022), The impact of cost-sharing on prescription drug demand: evidence from a double-difference regression kink design, *European Journal of Health Economics* **23**: 1591–1599.

¹⁹ Verho, J. en J. Harju (2023), Moral hazard in drug purchases, CESifo Working Paper #10480.

²⁰ Simonsen, M., L. Skipper en N. Skipper (2016), Price sensitivity of demand for prescription drugs: Exploiting a regression kink design, *Journal of Applied Econometrics* **31**: 320–337.

worden naar behoefte kennen een grotere prijsgevoeligheid dan medicijnen die volgens een vast schema moeten worden ingenomen.

- In Nederland vallen voorgeschreven medicijnen onder het eigen risico. De gemeentepolis herverzekert het verplicht eigen risico voor de doelgroep mensen met een laag inkomen. Een dif-in-dif analyse van de effecten op het gebruik van medicijnen laat zien dat mensen met een gemeentepolis beperkt reageren op het gratis worden van medicijnen.²¹ In het eerste kwartaal (wanneer het verschil in prijsprikkel maximaal is tussen vergelijkbare mensen met en zonder gemeentepolis) hebben deelnemers aan de gemeentepolis gemiddeld 15% hogere medicijnkosten (elasticiteit $-0,14$). Qua orde grootte is dit vergelijkbaar met de Scandinavische ervaringen.
- Het onderzoek suggereert dat de prijsgevoeligheid laag is voor mensen met een laag inkomen. Het ligt in de rede dat dit grosso modo ook geldt voor de andere inkomensgroepen gezien de resultaten van Hofland, Gaspar en Boone (2024). Zij vonden voor Nederland dat de prijsgevoeligheid van de totale zorgkosten weinig verschilt tussen inkomensgroepen.²² Er zijn wel significante verschillen naar leeftijd. Ouderen zijn minder prijsgevoelig dan jongeren; dit kan samenhangen met gezondheidsverschillen.
- Daarnaast zijn voor Nederland twee empirische studies beschikbaar over de prijsgevoeligheid van verzekerde farmaceutische zorg uit de periode voor de invoering van de Zvw.²³ De geschatte elasticiteiten, die betrekking hebben op verzekerden met een relatief hoog inkomen, zijn $-0,056$ en $-0,08$.

Prijsgevoeligheid zelf aangekochte medicijnen

- Dialogic heeft niet gekeken naar de prijsgevoeligheid van de farmaceutische producten. Ook is er over dit onderwerp geen ander empirisch onderzoek beschikbaar. De uitkomst dat de BTW-verhoging (meer dan) volledig is doorberekend suggereert dat de vraagelasticiteit laag is ten opzichte van de aanbodelasticiteit (waarvan de omvang echter niet bekend is).
- Het is aannemelijk dat zelf gekochte medicijnen een wat grotere prijsgevoeligheid kennen dan voorgeschreven medicijnen.

Doorberekening indirecte belastingen en prijsgevoeligheid medische hulpmiddelen

- Een zoektocht naar relevant empirisch onderzoek heeft niets opgeleverd.

²¹ Non, M., R. van Kleef, O. van der Galiën en R. Douven (2019), The effect of reinsuring a deductible on pharmaceutical spending: A Dutch case study on low-income people, *Health Policy* **123**: 976–981.

²² Hofland, M., K. Gaspar en J. Boone (2024), Responses to cost-sharing: Do socio-demographic characteristics matter? CPB Discussion Paper.

²³ Van Vliet, R.C.J.A. (2001), Effects of price and deductibles on medical care demand, estimated from survey data, *Applied Economics* **33**: 1515–1524. Van Vliet, R.C.J.A. (2004), Deductibles and health care expenditures: Empirical estimates of price sensitivity based on administrative data, *International Journal of Health Care Finance and Economics* **4**: 283–305.



Onderzoek verlaagde btw-tarief voor personenvervoer

Datum 17 februari 2025

Inhoud

1	Rechtsgrondslag verlaagd btw-tarief op personenvervoer—5
1.1	BTW-richtlijn—5
1.2	Wet OB—5
1.3	Beleidsbesluit Toelichting Tabel I—6
1.3.1.1	Wet personenvervoer 2000—6
1.3.2	Vervoer van personen—7
1.3.2.1	Algemeen—7
1.3.2.2	Stoffelijk overschot—7
1.3.2.3	Vervoer van medisch team en menselijke organen—7
1.3.2.4	Binnenlands vervoer met luchtvaartuigen—7
2	Beleidsruimte voor verbetering doelmatigheid—9
2.1	Onderzoeksvragen—9
2.2	Belangrijke aspecten—9
2.3	Beleidsruimte per vervoerssoort—10
2.3.1	Vervoer per schip—10
2.3.2	Besloten busvervoer, openbaar vervoer en taxivervoer—10
2.3.3	Vervoer door de lucht—10
2.4	Conclusie—11
3	Uitvoering en handhaving—12
4	Budgettaire analyse—13
5	Conclusie—15
6	Bijlage: Historie—16

Inleiding

Naar aanleiding van de evaluatie verlaagde btw-tarieven zijn een aantal Tabel I-posten bij de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB) geselecteerd om verder te verkennen.¹

In algemene zin wordt als doelstelling voor een verlaagd btw-tarief de vermindering van de belastingdruk voor minder draagkrachtigen genoemd. Uit de evaluatie naar de verlaagde tarieven volgt echter dat een verlaagd btw-tarief doorgaans niet doelmatig is in het ondersteunen van minder draagkrachtigen. Hogere inkomens profiteren in absolute zin meer van een verlaagd btw-tarief. Tevens komt uit het rapport naar voren dat de btw ook geen doelmatig instrument is om de consumptie van zogeheten bemoeigoederen te stimuleren.

Voor een verdere verkenning is ook de Tabel I-post b.9 geselecteerd, deze ziet op de vervoerdienst van personen. Wat betreft het stimuleren van het personenvervoer was de doeltreffend- en doelmatigheid niet vast te stellen in de eerdere evaluatie vanwege onvoldoende operationalisering van de doelstelling en omdat het effect van het verlaagde btw-tarief niet te isoleren is.

Personenvervoer

Reikwijdte Tabel I-post .9

Voor de dienst die bestaat uit het vervoeren van personen geldt in Nederland in beginsel een verlaagd btw-tarief van 9%. Hieronder valt onder meer het vervoer van personen per schip, besloten busvervoer, openbaar vervoer, taxivoer en vervoer met luchtvaartuigen, voor zover de plaats van vertrek en bestemming in Nederland is en dat vervoer geschiedt per ballon of wanneer de luchtvaartuigen zijn ingericht voor vervoer van zieken of gewonden. Bepaalde vervoersdiensten kunnen onder een btw-vrijstelling vallen maar dit valt buiten het bereik van de verkenning.

Historische doelstelling(en)

Naast het verminderen van de belastingdruk voor minder draagkrachtigen als een algemene doelstelling van het toepassen van een verlaagd tarief gelden soms ook aanvullende doelstellingen. Bij de invoering van het verlaagde tarief voor het vervoer van personen was het doel de stimulering van massavervoer om de verkeerscongestie in steden tegen te gaan. Het ontwerp van de wet ging uit van openbaar vervoer maar tijdens de parlementaire behandeling zijn meerdere vervoersvormen toegevoegd passend bij massavervoer, aanvullend daarop of om andere niet altijd toegelichte redenen. Hierdoor is een scala aan doelstellingen ontstaan. In de bijlage is in meer detail de wetshistorie opgenomen.

Reden voor stimulering

Er bestaat een rechtvaardiging voor overheidsinterventie. Het gebruik van het openbaar vervoer, dan wel besloten groepsvervoer en aansluitende of vervangende vervoersvormen, kan immers positieve effecten voor de samenleving teweegbrengen. Daarbij kan gedacht worden aan minder verkeerscongestie, minder emissies en bevordering van bereikbaarheid voor mensen met onvoldoende eigen vervoerscapaciteit.

¹ Onderzoeksrapport van Dialogic en Significant: Evaluatie van het verlaagde btw-tarief, 2023.

Onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de vraag of binnen de huidige post van de Wet OB wetstechnische aanpassingen kunnen worden gedaan die de betreffende post mogelijk doeltreffender of doelmatiger maken, gelet op de historische doelstelling(en) (de belastingdruk voor minder draagkrachtigen verlagen en verkeerscongestie tegengaan). Vervolgens dient in een later breder onderzoek te worden onderzocht in hoeverre er een of meerdere alternatieve maatregelen zijn die de beoogde doelgroepen en doelstellingen beter kunnen bereiken.

Onderzoeksvragen

We beperken de verkenning hier dus tot mogelijke aanpassingen in de Wet OB. Daarvoor komen we tot de volgende vragen.

- 1) Welke fiscale beleidsruimte is er om binnen de tabelpost personenvervoer (post b.9 van Tabel I) in de Wet OB aanpassingen in wetgeving te doen gelet op de doelstelling van die post?
- 2) In hoeverre leidt die wetstechnische aanpassing tot een meer doeltreffende/doelmatige regeling?

Om deze vragen te beantwoorden wordt eerst de rechtsgrond voor het verlaagde tarief in de btw-richtlijn, de Wet OB en het beleidsbesluit Toelichting Tabel I gezien. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de beleidsruimte om de post aan te passen, de uitvoerings- en handavingsgevolgen en de budgettaire gevolgen.

1 Rechtsgrondslag verlaagd btw-tarief op personenvervoer

1.1 BTW-richtlijn

In de BTW-richtlijn 2006 staat opgenomen op welke goederenleveringen en dienstverrichtingen lidstaten een verlaagd btw-tarief kunnen toepassen. In bijlage III, onderdeel 5 van de BTW-richtlijn 2006 staat dat lidstaten een verlaagd btw-tarief kunnen toepassen op:

“vervoer van personen en van goederen die zij bij zich hebben, zoals bagage, fietsen, met inbegrip van elektrische fietsen, motoren of andere voertuigen, of het verstrekken van diensten in verband met het vervoer van personen”.

1.2 Wet OB

Nederland heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een verlaagd btw-tarief op personenvervoer te introduceren. In Nederland is het verlaagde btw-tarief voor personenvervoer verankerd in post b.9 van Tabel I van de Wet OB. De post luidt als volgt:

“Het vervoer van personen per schip, besloten busvervoer, openbaar vervoer en taxivervoer als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000, taxivervoer van personen over de weg anders dan per auto, en het vervoer van personen met luchtvaartuigen indien de plaats van vertrek en de plaats van bestemming in Nederland zijn gelegen voor zover dat vervoer geschiedt met ballonnen of met luchtvaartuigen die zijn ingericht voor het vervoer van zieken of gewonden.”

De mogelijkheid voor toepassing van het verlaagde btw-tarief ziet breed op vervoer van personen en hun bagage. Dit is niet beperkt tot openbaar vervoer. Ook het vervoermiddel is niet ingeperkt: schip (waaronder veerboten en rondvaartboten), trein, (trolley)bus, tram, taxi, tuktuk, fietstaxi, kabelbaan, luchtballon en luchtvaartuigen beperkt tot specifiek vervoer van zieken en gewonden in Nederland. In de post wordt voor de definities van “besloten busvervoer”, “openbaar vervoer” en “taxivervoer” verwezen naar de Wet personenvervoer 2000. In de BTW-richtlijn 2006 is geen koppeling met andere regelingen. De richtlijn specificeert enkel dat het om vervoer van personen en hun bagage alsmede hun voertuigen gaat.

In de wettekst staat niet letterlijk vermeld dat het vervoeren van bagage ook onder het verlaagde btw-tarief valt, maar dit valt in de uitvoeringspraktijk wel onder de reikwijdte conform de BTW-richtlijn 2006. In het Beleidsbesluit *Omzetbelasting, toelichting Tabel I* wordt het verlaagde btw-tarief van toepassing verklaard op het vervoeren van personen inclusief het vervoermiddel dat zij bij zich hebben tijdens het vervoer.²

Ten opzichte van de wettekst ten tijde van invoering is “veerdienst” later vervangen door “schip”, is besloten busvervoer toegevoegd en het binnenlands vervoer door de lucht beperkt tot luchtvaartuigen ingericht voor ziekenvervoer of vervoer per ballon.

² Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 31 maart 2022, nr. 2022-6334, Stcrt. 2022, 9114 (Omzetbelasting. Toelichting Tabel I), laatstelijk gewijzigd bij besluit van 3 juli 2023, nr. 2023-14699, stcrt. 2023, 19179.

1.3 Beleidsbesluit Toelichting Tabel I

De Toelichting Tabel I is een beleidsbesluit waarin de wettelijke tabelposten nader worden toegelicht, al dan niet naar aanleiding van jurisprudentie. Tevens wordt goedkeurend beleid weergegeven waar de Belastingdienst aan gehouden is.

Onderstaande paragrafen bevatten passages uit dit beleidsbesluit die zien op de tabelpost personenvervoer (inclusief daarbij opgenomen voetnoten). Deze passages geven aan wat door de staatssecretaris van Financiën wel en niet onder personenvervoer wordt verstaan. De reikwijdte van de toepassing van de Tabelpost kan daardoor ruimer zijn dan de wettekst en is daarom relevant om in de verkenning mee te nemen. De *cursieve teksten* bevatten eigen commentaar ter verduidelijking op hetgeen in het beleidsbesluit staat opgenomen.

1.3.1.1 Wet personenvervoer 2000

De tabelpost verwijst naar de Wet personenvervoer 2000. Op grond van de Wet personenvervoer 2000 wordt verstaan onder:

- besloten busvervoer: personenvervoer per bus, niet zijnde openbaar vervoer;
- openbaar vervoer: voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig;
- taxivervoer: personenvervoer per auto tegen betaling, niet zijnde openbaar vervoer.

Onder "taxivervoer" wordt ook verstaan: vervoer met auto's voor de uitvoering van trouwerijen, begrafenis en crematies. *Dit staat niet meer afzonderlijk in de post opgenomen omdat het onder de definitie van taxivervoer van artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 valt. Ook doelgroepenvervoer valt onder taxivervoer, het aandeel doelgroepenvervoer in het taxivervoer bedraagt circa 85%.*

"Via een geleidesysteem voortbewogen voertuig" betreft voertuigen die zich voortbewegen langs daartoe in, op of boven de grond geconstrueerde (hulp)banen of kabels. Hieronder vallen onder meer trolleybussen, kabelbanen en magneettreinen.

Op basis van de parlementaire behandeling³ moet bij "taxivervoer van personen over de weg anders dan per auto" worden gedacht aan het vervoer met bijvoorbeeld een motortaxi, tuktuk en fietstaxi.

Het tegen vergoeding verzorgen van het woon-werkverkeer van werknemers door de werkgever in een auto met chauffeur is aan te merken als taxivervoer als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 en valt onder de post.⁴

Diensten waarbij de klant in diens eigen auto door een ondernemer wordt vervoerd zijn niet aan te merken als taxivervoer in de zin van de post. In die gevallen zorgt

³ MvT, Kamerstukken II 2009/10, 32128, § 7.2.

⁴ Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 31 maart 2022, nr. 2022-6334, Stcrt. 2022, 9114 (Omzetbelasting. Toelichting Tabel I), laatstelijk gewijzigd bij besluit van 3 juli 2023, nr. 2023-14699, stcrt. 2023, 19179.

de ondernemer ervoor dat de klant en diens auto worden vervoerd naar de plaats die de klant bepaalt.⁵

1.3.2 *Vervoer van personen*

1.3.2.1 Algemeen

Onder 'vervoer van personen' vallen bijvoorbeeld vistrips. Daarvan is sprake als sportvissers met een schip naar een vislocatie worden gebracht waar zij – aan boord van dat schip – in de gelegenheid worden gesteld om te vissen of als sportvissers in een schip door een ander schip worden gesleept naar de vislocatie.⁶

Goedkeuring

De staatssecretaris heeft goedgekeurd dat het vervoer van personen met door paarden voortbewogen rijtuigen onder de post valt.

Voorbeelden van diensten die niet onder de post vallen:

- het beoefenen van de zeilsport op individuele basis of door een klein aantal personen, al dan niet onder leiding van een schipper;
- het tegen vergoeding gebruik laten maken van een tolgeweg;
- de enkele verhuur van een autobus;
- het ter beschikking stellen van paarden voor paardrijlessen;
- het geven van gelegenheid tot deelname aan een puzzeltocht in een vervoermiddel.

1.3.2.2 Stoffelijk overschot

Het begrip vervoer van personen moet naar spraakgebruik worden uitgelegd. Redelijke wetstoepassing brengt met zich mee dat voor de gevallen waarin de btw-vrijstelling voor lijkbezorgers (artikel 11, eerste lid, onderdeel h, van de Wet OB) geen toepassing vindt onder vervoer van personen ook wordt verstaan het vervoer van een stoffelijk overschot.

1.3.2.3 Vervoer van medisch team en menselijke organen

Het gecombineerde vervoer van een medisch team en menselijke organen vormt voor de btw één dienst die is aan te merken als personenvervoer.

1.3.2.4 Binnenlands vervoer met luchtvaartuigen

⁵ Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 31 maart 2022, nr. 2022-6334, Stcrt. 2022, 9114 (Omzetbelasting. Toelichting Tabel I), laatstelijk gewijzigd bij besluit van 3 juli 2023, nr. 2023-14699, stcrt. 2023, 19179.

⁶ Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 31 maart 2022, nr. 2022-6334, Stcrt. 2022, 9114 (Omzetbelasting. Toelichting Tabel I), laatstelijk gewijzigd bij besluit van 3 juli 2023, nr. 2023-14699, stcrt. 2023, 19179. Hoge Raad 10-12-1975, nr. 17220, ECLI:NL:HR:1975:AX3842.

Het verlaagde btw-tarief is niet van toepassing op het binnenlandse vervoer van personen met luchtvaartuigen. *Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat conform de wettekst zoals hiervoor opgenomen ballonvaarten sec en vluchten van luchtvaartuigen die zijn ingericht voor het vervoer van zieken wél onder het verlaagde btw-tarief vallen.*

2 Beleidsruimte voor verbetering doelmatigheid

2.1 Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt geprobeerd een antwoord te formuleren op de vraag of er fiscaal-juridische ruimte is om onderdelen van de post af te scheiden (indien daartoe besloten zou worden) die niet aan de doelstellingen voldoen. Om vervolgens de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden in hoeverre die wetstechnische aanpassing tot een meer doeltreffende/doelmatige regeling leidt.

Doelstellingen

In de inleiding is het algemene doel voor het verlaagde tarief weergegeven alsmede het meer specifieke doel van het verlaagde tarief voor personenvervoer zoals oorspronkelijk was voorzien om gebruik van het openbaar massavervoer te stimuleren om verkeerscongestie tegen te gaan. Tijdens de parlementaire behandeling is de reikwijdte uitgebreid naar besloten groepsvervoer, niet zijnde openbaar vervoer en aansluitend of vervangend vervoer zoals taxi's. Door de jaren heen is de post voor personenvervoer in de wet gewijzigd. Zoals in de bijlage over historie is aangegeven, is niet bij elke wijziging duidelijk welke doelstelling daaraan ten grondslag heeft gelegen.

2.2 Belangrijke aspecten

Naast de doelstellingen zelf moeten we bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen rekening houden met een aantal aspecten die onze aanpassingsruimte beïnvloeden.

Wettelijke grondslag

Nationale wetgeving en daaruit voortvloeiend beleid kan nationaal worden aangepast. Lastiger is het aanpassen van de grondslag van nationale wetgeving dat is gebaseerd op een Europese richtlijn, zoals in geval van de Wet OB. We gaan voor deze verkenning uit van de rechtsgrondslag in de BTW-richtlijn waarbinnen aanpassing van wet en beleid over personenvervoer moet passen.

Jurisprudentie

Is de wet eenmaal een feit dan kan in de loop van de tijd door jurisprudentie een uitbreiding of inperking ontstaan van vormen van personenvervoer die wellicht niet goed passen bij de doelstellingen die men bij de totstandkoming van de wet voor ogen had met het stimuleren van personenvervoer via een verlaagd btw-tarief. Om dit terug te draaien is een expliciete aanpassing in de wettekst nodig. Dit kan echter niet zonder rekening te houden met het beginsel van fiscale neutraliteit.

Fiscale neutraliteit

De basis voor personenvervoer in de BTW-richtlijn is vrij breed geformuleerd. Vaak geldt bij toepassing van de bepaling uit de BTW-richtlijn het adagium: 'als het meerdere mag, mag het mindere ook'. Dat wil zeggen dat je niet alles wat kan ook moet toepassen. Minder mag ook, maar niet zondermeer. In de btw moet ook rekening worden gehouden met het fiscale neutraliteitsbeginsel. Het neutraliteitsbeginsel houdt – kortgezegd – in dat voor producten (goederen en diensten) die vanuit de modale consument gezien vergelijkbaar zijn, hetzelfde btw-tarief moet gelden. Om juridisch onhoudbare afbakeningen, en daarmee rechtszaken, te voorkomen, is het van belang dat een zorgvuldige beoordeling plaatsvindt van welke prestaties worden overgebracht van het verlaagde btw-tarief naar het algemene btw-tarief (of andersom).

2.3 Beleidsruimte per vervoerssoort

2.3.1 *Vervoer per schip*

Voorheen stond niet het 'vervoer per schip' in de post, maar 'veerdiensten'. Deze wijziging verruimt de reikwijdte en heeft ertoe geleid dat het verlaagde tarief ook van toepassing kan zijn op vistrips, dag-zeiltochten en rondvaarten. Qua aard en beleving lijkt dit soort diensten niet in lijn met de primaire doelen van personenvervoer namelijk het stimuleren massavervoer en het voor bredere groepen betaalbaar houden van personenvervoer. De Hoge Raad vond de reden waarom personen bij een vistrip vervoerd werden irrelevant, het vervoersdoel kan daarom geen criterium zijn om binnen de bestaande tekst van de tabelpost deze vormen van vervoer per schip uit te sluiten. Om de post meer bij de bedoeling ervan aan te laten sluiten zal de wettekst aangepast moeten worden door te specificeren welke diensten wel en niet onder de post vallen.

Daarbij kan worden gedacht aan:

- wederom 'veerdiensten' in de post opnemen in plaats van 'vervoer per schip'. Dit zou echter betekenen dat watertaxi's niet meer onder het verlaagde tarief kunnen vallen. Er kan beargumenteerd worden dat watertaxi's concurreren met waterbussen en taxi's over het land waardoor een inbreuk op het neutraliteitsbeginsel op de loer ligt.
- in de wettekst een uitsluiting opnemen voor de vistrips, dag-zeiltochten en rondvaarten. Uit het oogpunt van fiscale neutraliteit zal dan ook moeten worden gekeken naar soortgelijke dagtochten en rondritten met andere voertuigen. Het vervoer in de recreatieve en toeristische sector concurreert met elkaar en is tot op zekere hoogte inwisselbaar. Door alleen de vormen per schip uit te sluiten van het verlaagde tarief ben je er vanuit het oogpunt van fiscale neutraliteit niet;
- in de wettekst een sluitende formulering opnemen om recreatief en toeristisch vervoer dat niet alleen sec een verplaatsing van A naar B behelst af te scheiden.

Het fiscaal afscheiden van vormen van vervoer die niet aan de primaire doelstellingen van het verlaagde btw-tarief voor personenvervoer bijdragen -zoals voorgenoemde voorbeelden van recreatief vervoer- vereist meer studie indien dit als wenselijk wordt gezien. Of dit tot een doelmatigere regeling zou leiden is onzeker. De potentiële budgettaire opbrengst is beperkt (zie hoofdstuk 4) terwijl een andere afbakening mogelijk tot meer juridische problemen en hogere uitvoeringskosten leidt.

2.3.2 *Besloten busvervoer, openbaar vervoer en taxivervoer*

Onder besloten busvervoer en taxivervoer valt ook de categorie doelgroepenvervoer. Het gaat dan om het vervoer van bijvoorbeeld kinderen naar scholen of het vervoer van ouderen of gehandicapten.

Hoewel deze vormen in algemene zin binnen de doelstellingen van de post vallen, zoals ook hierboven beschreven ontwikkelt het besloten busvervoer of taxivervoer zich ook in een richting waarvan het de vraag is of deze vervoersbewegingen niet wat ver van het beoogde doel afgaan. Het is nu uitvoeringspraktijk dat werknemers die met een auto van de werkgever rijden en een of meer collega's vervoeren en daarvoor een vergoeding van de werkgever ontvangen, die vergoeding tegen het verlaagde btw-tarief wordt belast. Dit budgettaire beslag kan gelet op de ambulante werknemer in de bouw en uitzendbranche ook wel enige omvang hebben.

2.3.3 *Vervoer door de lucht*

Het vervoer door de lucht lijkt niet bij te dragen aan de doelstellingen voor het verlaagde tarief voor personenvervoer. Het binnenlands personenvervoer door de lucht is in 2002 dan ook onder het algemene tarief gebracht. Dit was ook een milieusignaal. Bij de kamerbehandeling is toegezegd dat gekeken zou worden of en hoe ziekenvervoer door de lucht en ballonvervoer weer onder het verlaagde tarief gebracht konden worden.⁷ Bij goedkeuring met terugwerkende kracht was geregeld dat ziekenvervoer door de lucht en ballonvaarten onder het verlaagde tarief vallen, in 2003 is dit in de wet vastgelegd.⁸

Luchtballonnen

Ballonvaarten zijn, afgezet tegen de andere vormen van vervoer, niet gericht op een vervoersdienst om iemand ergens naar toe te vervoeren maar zijn meer gericht op een beleving. Bezien vanuit het fiscale neutraliteitsbeginsel concurreert een ballonvaart ook niet met andere vormen van personenvervoer. Een ballonvaart lijkt daardoor duidelijk en juridisch houdbaar afgebakend te kunnen worden. Gelet op de doelstelling en fiscale neutraliteit is er geen beletsel deze dienst (indien daartoe wordt besloten) over te brengen naar het algemene tarief.

Ziekenvervoer door de lucht

Bij het ziekenvervoer door de lucht is in tegenstelling tot een ballonvaart wel een vervoersdienst beoogd. Het vervoer door middel van een luchtvaartuig doet zich voor in de specifieke situatie dat ambulancevervoer per auto geen uitkomst biedt. Het past in die zin onder de doelstelling van alternatief vervoer als ambulancevervoer per auto niet mogelijk is. Ambulancevervoer per auto is vrijgesteld van btw (artikel 11-1-g-1^o-b Wet OB). Fiscale neutraliteit is hier in die zin geen beletsel voor een andere behandeling in tarief. Hoewel gelet op de doelstelling voor stimulering personenvervoer en fiscale neutraliteit er geen beletsel is om deze dienst indien daartoe wordt besloten over te brengen naar het algemene tarief lijkt dit maatschappelijk om andere redenen (ambulancevervoer per auto vrijgesteld van btw in artikel 11-1-g-1^o-b Wet OB) niet opportuun.

2.4 Conclusie

Zoals hierboven beschreven zien we beperkte beleidsruimte om het verlaagde btw-tarief voor personenvervoer meer toe te spitsen op de oorspronkelijke doelstellingen. Het gaat dan om de duidelijk afgebakende ballonvaarten. Verdere inperking van deze post stuit op maatschappelijke onwenselijkheid (ziekenvervoer per luchtvaartuig) of vereist verdere verkenning van afbakeningsproblemen en het neutraliteitsbeginsel (recreatief (rond)varen versus recreatief rondrijden over land).

Met de conclusie op de eerste onderzoeksvraag dat er vooralsnog beperkte beleidsruimte is om de post voor personenvervoer meer toe te spitsen op de oorspronkelijke doelstellingen lijken we de tweede onderzoeksvraag kort te kunnen beantwoorden. Een wetstechnische aanpassing van de post voor ballonvaarten is van geringe waarde om tot een meer doeltreffende/doelmatige regeling te komen.

⁷ Kamerstuk 28608, nr. 3.

⁸ Belastingplan 2003 Deel II – overig fiscaal pakket, staatsblad 2002, 617.

3 Uitvoering en handhaving

De doelgroep van btw-heffing op personenvervoer bestaat uit een relatief overzichtelijk aantal aanbieders van vervoersdiensten. Interactie en de communicatie met de doelgroep vindt plaats via de reguliere kanalen, o.a. bij de btw-aangifte en op de internetsite van de Belastingdienst.

Het verlaagd btw-tarief voor personenvervoer lijkt voor beperkte problemen rondom uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te zorgen, zo blijkt uit het evaluatierapport. Verder geldt dat het verlaagd btw-tarief tot extra uitvoeringskosten voor de Belastingdienst leidt, waarbij het niet afzonderlijk goed te bepalen is voor hoeveel extra uitvoeringskosten het verlaagd btw-tarief voor personenvervoer thans zorgt.

Afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor het gehele personenvervoer zal in beginsel leiden tot een vereenvoudiging van het btw-stelsel en het zal ook de handhaving verbeteren. Voor specifieke sectoren binnen het personenvervoer kan verhoging van het btw-tarief wel leiden tot een hoger risico op fraude.

Met betrekking tot het overbrengen van specifieke categorieën binnen de post personenvervoer naar het algemene btw-tarief geldt dat ieder nieuw onderscheid nieuwe afbakeningsvraagstukken tot gevolg heeft, afhankelijk van de precieze definities. Hoe meer differentiatie in tarieftoepassing, hoe complexer de toepassing in de regel zal zijn. Dit geldt te meer voor afsplitsingen binnen bestaande of samenhangende tariefposten. Afhankelijk van de uiteindelijk gekozen afsplitsing zal bezien moeten worden wat de effecten voor de uitvoering zijn.

Het afschaffen van het verlaagd btw-tarief voor personenvervoer of specifieke categorieën binnen deze post vormt voor de Belastingdienst een zogenaamde parameterwijziging en moet minimaal een maand voorafgaand aan de ingangsdatum bekend zijn. Het bedrijfsleven dient de wijzigingen in de administratie en prijzen te verwerken en kan daarvoor een langere doorlooptijd nodig hebben.

4 Budgettaire analyse

Budgettair belang verlaagde btw-tarief op personenvervoer

Volgens laatste realisaties bedraagt de totale grondslag van het verlaagde btw-tarief op personenvervoer € 5.485 mln in 2023. De budgettaire kosten van het hanteren van het verlaagde- in plaats van het algemene btw-tarief bedragen € 658 mln $((21\%-9\%) * 5.485 \text{ mln})$. De berekening van de grondslag is gebaseerd op voorlopige realisatiecijfers van het CBS. Een meer gedetailleerde uitsplitsing van deze categorie is eerder al gemaakt ten behoeve van de ambtelijke fichebundel bij de kabinetsreactie op de evaluatie van het verlaagde btw-tarief.⁹ Dit is gedaan op basis van cijfers van het CBS uit de btw-nota 2019 voor de consumptie van huishoudens en overheidsconsumptie. Op basis van deze uitsplitsing is berekend wat het aandeel is van vervoer per trein, vervoer per tram en bus en vervoer per taxi/overig personenvervoer. Tabel 1 geeft een overzicht van de totale grondslag en hoe deze is opgebouwd. De cijfers voor 2026 zijn berekend door de bedragen uit 2023 te extrapoleren met de ontwikkeling van de totale omzetbelasting.

Tabel 1: Uitsplitsing grondslag verlaagd btw-tarief personenvervoer, in € mln

Personenvervoer	2023	2024	2025	2026
Totaal	5.485	5.637	5.871	6.120
w.v. treinvervoer	2.187	2.248	2.341	2.441
w.v. Tram en bus	1.023	1.051	1.095	1.141
w.v. Taxi/overig pers.vervoer	2.150	2.209	2.301	2.398
w.v. vervoer over water	117	120	125	131
w.v. andere transportmiddelen	8	8	9	9

Een uitsplitsing van de post taxi/overig personenvervoer is op basis van cijfers van het CBS niet mogelijk. Daarom is gekeken naar aangiftegegevens omzetbelasting voor het jaar 2023. Hieruit blijkt dat de grondslag voor ongeveer 20% bestaat uit taxibedrijven. Ongeveer 9% van de grondslag komt van toerwagen- en ongeregeld personenvervoerbedrijven en 4% van groepsvervoerbedrijven. Deze cijfers kunnen niet 1-op-1 vergeleken worden met de cijfers van het CBS omdat hier ook zakelijk verbruik in zit (gebruik door btw-plichtigen met recht op vooraftrek) en omdat er naast personenvervoer ook andere leveringen in het verlaagde btw-tarief mee kunnen lopen (zoals verstrekking van eten en drinken). Dit impliceert wel dat taxi's het grootste deel van de grondslag verklaren in de post Taxi/overig pers.vervoer. Uit onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) blijkt dat in 2022 de taximarkt voor 80% bestaat uit de contractmarkt, die vooral bestaat uit doelgroepenvervoer en grotendeels collectief worden gefinancierd (bijvoorbeeld leerling- en rolstoelvervoer).

Ballonvaart naar het algemene btw-tarief: budgettaire opbrengst

De grondslag van de ballonvaart is niet te herleiden uit de cijfers van het CBS. De totale grondslag is geschat aan de hand van openbare bronnen. De laatste cijfers over het aantal vluchten komen uit 2015. Het aantal vluchten lag toen op een dieptepunt, dus waarschijnlijk is dat aantal (fors) toegenomen. Afhankelijk van wat

⁹ [Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief | Ambtsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

wordt aangenomen over het herstel van het aantal vluchten komt de grondslag uit op € 12-25 mln. Verhoging van het btw-tarief leidt dan tot een budgettaire opbrengst van €1-3 mln.

5 Conclusie

In dit rapport is onderzocht of binnen de huidige post wetstechnische aanpassingen kunnen worden gedaan die het verlaagde btw-tarief voor personenvervoer mogelijk doeltreffender en doelmatiger maken. Hierbij is de reikwijdte weergegeven, is ingegaan op de juridische afbakenings(on)mogelijkheden, de uitvoeringsgevolgen en de budgettaire gevolgen.

Zoals in paragraaf 1 beschreven was de primaire doelstelling het stimuleren van het openbaar massavervoer van personen. Al tijdens de parlementaire behandeling zijn daar meerdere doelstellingen aan toegevoegd waardoor de post voor personenvervoer flink is uitgebreid. In de bijlage staat een overzicht van de historie van deze post.

Hoewel niet alle vormen van personenvervoer bijdragen aan de primaire doelstellingen (tegengaan van verkeerscongestie en minder draagkrachtigen ondersteunen) bestaat er wel een rechtvaardiging voor overheidsinterventie. Het gebruik van het openbaar vervoer dan wel besloten groepsvervoer en aansluitende of vervangende vervoersvormen kan immers positieve effecten voor de samenleving teweegbrengen, zoals minder verkeerscongestie, minder emissies en bevordering van bereikbaarheid voor mensen zonder vervoerscapaciteit.

We kunnen concluderen dat de fiscale beleidsruimte om de post voor personenvervoer iets doelmatiger te maken op dit moment beperkt is. Daarbij leidt dit gelet op de uitvoerings- en budgettaire aspecten niet tot een substantieel resultaat binnen de bestaande (historische) doelen van deze post. De vraag of deze doelstellingen naar de huidige maatstaven nog relevant zijn valt buiten deze verkenning. Een mogelijke denkrichting om verder te onderzoeken is om het verlaagde btw-tarief alleen toe te passen op openbaar vervoer waardoor terug wordt gekeerd naar de kern van de regeling. Om tot mogelijke alternatieven te komen is een bredere blik op mobiliteit en personenvervoer nodig. Daarvoor verwijzen wij naar de verkenning publieke mobiliteit die uitgevoerd wordt door het ministerie van Infrastructuur en waterstaat. Het is mogelijk dat die verkenning tot nieuwe inzichten leidt en tot navenante aanpassingen van de tabelpost op basis van nieuw te formuleren doelen.

6 Bijlage: Historie

In deze bijlage wordt de historie van deze Tabelpost weergegeven. Daarbij wordt zoveel mogelijk de doelstelling(en) vermeld die bij de totstandkoming van deze post en bij aanvullingen of wijzigingen daarop werd beoogd.

Het verlaagde tarief is voor het eerst opgenomen bij de totstandkoming van de Wet OB 1968 (kamerstuk 9324, Stb 329 1968). De tekst van het wetsvoorstel luidde: *"het vervoer van personen per spoorweg, tramweg of trolleybus of met veerdiensten, alsmede het vervoer van personen als is bedoeld in artikel 1, letters g en h, van de Wet Autovervoer Personen (Stb. 1939, 527)."*

Ten tijde van de invoering van de Wet OB 1968 werd het verlaagde btw-tarief voor personenvervoer opgenomen. Dit werd gewenst geacht *"gezien de bijzondere positie (MvA verkeerspolitieke redenen) welke speciaal onder de huidige verkeersomstandigheden het openbare massavervoer van personen inneemt."* Tijdens de parlementaire behandeling werd bepleit meerdere vervoersvormen onder het verlaagde tarief te brengen, waaronder taxi en luchtvaart. In eerste instantie werd dit door het kabinet afgewezen omdat dit niet onder massavervoer viel en deze vervoersvormen vooral uit zakelijke overwegingen werden gebruikt waardoor de daarop drukkende btw aftrekbaar is. Volgens de bewindspersoon van destijds was de aard van het gebruik van het vervoer doorslaggevend. Via amendementen zijn taxi en luchtvaart alsnog onder het bereik van de post gekomen.

In een amendement van Nooteboom c.s. (nr. 23) wordt voorgesteld het vervoer van personen met huurauto's als bedoeld in artikel 1, letter l toe te voegen aan post 9. Dit ziet op taxi's. De toelichting hierbij geeft aan dat hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren – via popularisering van het taxigebruk, waartoe ook andere middelen door betrokkenen zijn voorgesteld – aan de oplossing van het verkeersvraagstuk in de steden.

In een amendement van Noteboom c.s. (nr. 25) wordt voorgesteld ook letter i toe te voegen aan post 9 met als strekking het ongeregelde niet-toeristisch autovervoer van personen eronder te brengen. Het betreft hier groepsvervoer anders dan volgens dienstregeling (nu getypeerd als besloten busvervoer), zoals supporters naar een voetbalwedstrijd en kinderen met school naar het zwembad. Gezien de concurrentiepositie met geregeld lijnvervoer lijkt het juist ook dit vervoer hieronder te brengen aldus het amendement.

Via het amendement Porthoine (nr. 32) wordt aan tabel I, onderdeel b, post 9, na het laatste haakje toegevoegd: het vervoer van personen met luchtvaartuigen indien de plaats van vertrek en de plaats van bestemming binnen het Rijk zijn gelegen. Een doelomschrijving ontbreekt.

Door het amendement Verlaan (nr. 41) wordt tabel I, onderdeel b, post 9 gelezen als volgt: 9. het vervoer van personen per spoorweg, taxi, vliegtuig, helicopter, tramweg, trolley-bus of met veerdiensten alsmede het vervoer van personen als is bedoeld in artikel 1 letters g en h, van de Wet Autovervoer Personen (Stb. 1939, 527).

Via kamerstuk 10 901 (Stb. 1979, 606) is de post gewijzigd:
"1. In post 9 wordt „per spoorweg, tramweg of trolleybus of met veerdiensten,

alsmede het vervoer van personen als is bedoeld in artikel 1, letter g, h en i, van de Wet Autovervoer Personen {Stb. 1939, 527}" vervangen door: per schip, spoorweg, tramweg of trolleybus, alsmede het vervoer van personen als is bedoeld in artikel 1, letters g, h, i en k, van de Wet Autovervoer Personen {Stb. 1939, 527)".
Door deze wijziging is "veerdiensten" verruimd naar de aanduiding "per schip".
Deze gehele wijziging komt voort uit een amendement Nooteboom (nr.17).

"Dit amendement strekt ertoe het toeristisch vervoer per toerwagen, alsmede het personenvervoer per schip onder het verlaagde tarief te rangschikken. In verband met deze uitbreiding van het verlaagde tarief voor personenvervoer kan de afzonderlijke vermelding van veerdiensten vervallen. De bedoeling is vooral aan de zeer grote tariefsverwarring een einde te maken, die ontstaan is door het geregeld en ongeregeld niet toeristisch vervoer van personen onder het verlaagd tarief te brengen, terwijl het toeristisch personenvervoer onder het normaal tarief werd gehouden. Dit onderscheid lijkt niet houdbaar. Het zijn vaak dezelfde bussen, die nu eens voor toeristisch, dan weer voor niet toeristisch vervoer worden gebezigd, terwijl het ook voorkomt dat nadien de inspecteur toeristisch vervoer aanneemt, terwijl de ondernemer voor de offerte een ander standpunt had."

Via Kamerstuk 22 692 (Stb. 1997, 735) Is toegevoegd:

1. In onderdeel b, post 9, wordt na «Wet personenvervoer» ingevoegd: het vervoer met auto's voor de uitvoering van trouwerijen, begrafenissen en crematies daaronder begrepen.

In de MvT van het wetsvoorstel bleek door wijziging van de Wet Autovervoer Personen in 1988 naar de Wet personenvervoer waarbij in deze post wordt aangesloten een aantal vervoersmogelijkheden te zijn vervallen. Dit vervoer zou derhalve moeten worden belast naar het algemene tarief van de omzetbelasting. In de praktijk bleek echter dat het verlaagde tarief voor het trouwvervoer ook na 1988 vrij algemeen werd toegepast. Naar aanleiding van vragen over de btw-tarieftoepassing voor trouwvervoer heeft de Staatssecretaris in het beleidsbesluit van 22 november 1995, nr. VB 95/3198 (Infobulletin 95/987) gesteld dat dit vervoer ingevolge de bij de Wet op de omzetbelasting 1968 behorende tabel I, onderdeel b, post 9, onderworpen is aan het algemene tarief. Gelet op de voorgeschiedenis heeft de Staatssecretaris bij beleidsbesluit van 28 maart 1996, nr. VB 96/200 (Infobulletin 96/301) besloten tot aanpassing van genoemde tabelpost in die zin dat het trouwvervoer valt onder de toepassing van het verlaagde tarief. Dit wordt hier hersteld zonder echt een doelomschrijving anders dan dat wordt toegelicht dat het algemeen goed was om het tegen het verlaagde tarief te belasten. Het rouwvervoer was in de goedkeurende sfeer al sinds 1 januari 1969 onder het verlaagde tarief geplaatst op basis van de ministeriële resolutie van 21 april 1969, nr. D 69/1991. Dit is geformaliseerd in de Tabel. Het vervoer van personen van en naar een rouwplechtigheid wordt net als trouwvervoer ook weer onder het verlaagde tarief gebracht.

De tekst in de uiteindelijke wet luidde (vet weergegeven toegevoegd in parlementair proces):

"het vervoer van personen per spoorweg, tramweg of trolleybus of met veerdiensten, alsmede het vervoer van personen als is bedoeld in artikel 1, letters g, h en i, van de Wet Autovervoer Personen (Stb. 1939, 527), het vervoer van personen met huurauto's als zijn bedoeld in artikel 1, letter l, van de genoemde wet en het vervoer van personen met luchtvaartuigen indien de plaats van vertrek en de plaats van bestemming binnen het Rijk zijn gelegen."



Verkenning: doelmatiger doneren

Datum 14 april 2025

Inhoud

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	4
3	Aanpassingen aan de huidige giftenaftrek	5
4	Geefsubsidie waarbij de overheid giften aanvult	9
5	Subsidie, overige varianten	16
6	Conclusies	17

1 Samenvatting

De giftenaftrek is doeltreffend maar niet doelmatig. Ook is de regeling beperkt doenlijk en moeilijk handhaafbaar. In deze verkenning door het ministerie van Financiën worden verschillende opties onder de loep genomen om de inkomsten voor goede doelen op doelmatiger wijze te verhogen. Hierbij wordt zowel gekeken naar aanpassingen binnen de huidige giftenaftrek (verlaging aftrektarief, periodieke en eenmalige giften gelijk behandelen, voorinvullen giften) als naar een omvorming tot een geefsubsidie (automatisch vs. handmatig). Bij dat laatste wordt enkel een matching subsidie, waarbij giften met een bepaald percentage worden opgehoogd, als potentieel haalbaar en uitvoerbaar gezien.

Op basis van een lab experiment zou een dergelijke geefsubsidie bij een aanvulpercentage van circa 33% budgetneutraal voor de overheid zijn en circa 50% extra inkomsten opleveren voor ontvangende algemeen nut beogende instellingen. Deze doelmatigheidswinst houdt nog geen rekening met mogelijk hogere uitvoeringskosten. Verdere uitwerking van de definitie en daarmee afbakening van gevers en gift, en van de benodigdheden qua ontwikkeling en implementatie van een geefsubsidie, alsmede onderzoek naar de aandachtspunten en (juridische) risico's omtrent bijvoorbeeld privacy en fraude, is nodig om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid te kunnen beoordelen.

2 Inleiding

Uit een recente evaluatie blijkt – in lijn met eerdere evaluaties – dat de giftenaftrek doeltreffend maar niet doelmatig is (SEO, 2024). In andere woorden, burgers en ondernemers doneren meer aan goede doelen dan zij zouden doen zonder de giftenaftrek, maar dit effect is kleiner dan de belastingderving. Ook blijkt uit deze evaluatie dat de handhaafbaarheid van de giftenaftrek beperkt is, en dat de regeling een behoorlijk beroep doet op het doenvermogen van belastingplichtigen met resulterend niet-gebruik.

In de evaluatie van SEO (2024) is ook gekeken naar een alternatief, een geefsubsidie, waarbij elke gedoneerde euro door de overheid zou worden verhoogd met een bepaald percentage. Een dergelijke geefsubsidie zou waarschijnlijk wel doelmatig zijn (dit is zonder rekening te houden met uitvoeringskosten en eventuele hogere administratieve lasten). Ook zou een budgetneutrale geefsubsidie de inkomsten voor de ontvangende instellingen significant kunnen verhogen. Daarnaast zou een geefsubsidie – afhankelijk van de vormgeving – eenvoudiger kunnen zijn voor de burger.

De variant zoals beschreven door SEO (2024) automatiseert de uitvoering maar vraagt wel een extra rapportageverplichting van de instellingen. Dit levert meer administratieve lasten voor ontvangende instellingen. De mate waarin hangt sterk af van de vormgeving. In de evaluatie wordt ook aangegeven dat aanvullend onderzoek vereist is om scherper te krijgen hoe zo'n geefsubsidie vormgegeven zou kunnen worden, en hoe doeltreffend, doelmatig, doenlijk, en uitvoerbaar zulke varianten zijn. Deze verkenning vormt daar een eerste (vervolg)stap voor.

Naast de mogelijkheid tot omvorming tot een geefsubsidie worden in de recente evaluatie ook nog enkele opties verkend ter verhoging van de doelmatigheid van de giftenaftrek: (i) verlaging van het aftrektarief naar 20% en (ii) gelijk behandelen van periodieke en eenmalige giften. Deze laatste maatregel is opgenomen in de budgettaire bijlage van het hoofdlijnenakkoord¹ maar heeft geen doorgang gevonden. Dat betekent dat het huidige kabinet geen uniformering van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting (IB) en evenmin een versoering van de giftenaftrek in de IB heeft voorgesteld. Wel is per 1 januari 2025 de regeling "geven uit de vennootschap" afgeschaft en het plafond van de periodieke giftenaftrek verruimd van €250.000 naar €1.500.000.

Tegen de achtergrond van deze bevindingen en ontwikkelingen wordt in dit ambtelijk vervolgonderzoek gekeken naar verbeteringen binnen de giftenaftrek en naar (subsidie) alternatieven voor de giftenaftrek.

¹ Zie onderdeel C, nummer 59: Beperken giftenaftrek IB en Vpb en geven uit de vennootschap. De fiscale regelingen rond giften (giftenaftrek IB, Vpb en geven uit de vennootschap) worden de komende jaren beperkt. Een eerste stap wordt gezet in 2025, per 2028 wordt de giftenaftrek in de IB geüniformeerd waarmee verschillende giften gelijk worden behandeld.

3 Aanpassingen aan de huidige giftenaftrek

Hieronder gaan we eerst in op de algemene werking van de giftenaftrek en vervolgens behandelen we twee aanpassingen binnen de huidige regeling die de doelmatigheid, doenlijkheid en/of uitvoerbaarheid zouden kunnen verhogen: A1: Aftrektarief verlagen naar bijvoorbeeld 20%, A2: Periodieke en eenmalige giften gelijk behandelen A3: giften voorinvullen bij aangifte. Per variant gaan we in op de rationale, effecten, uitvoering en budgettaire gevolgen,

Algemene toelichting giftenaftrek

- De giftenaftrek is een aftrekpost in de inkomstenbelasting (IB) en vennootschapsbelasting (Vpb). De giftenaftrek in de IB kent verschillende categorieën. Zo bestaat een onderscheid tussen periodieke giften en eenmalige giften. Eenmalige giften aan algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) en aan steunstichtingen sociaal belang behartigende instellingen (steunstichtingen SBBI's) zijn samen aftrekbaar boven een drempel van 1% van het (gezamenlijke) verzamelinkomen vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrek, met een minimum van € 60, en tot een plafond van 10% van het verzamelinkomen vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrek. Periodieke giften zijn giften van ten minste vijf jaar aan ANBI's of verenigingen. Deze giften zijn tot een plafond van € 250.000 (2024) aftrekbaar van het (gezamenlijke) verzamelinkomen vóór toepassing van de persoonsgebonden aftrek.
- Het maximale aftrektarief in 2024 voor de IB is 36,97% en voor de Vpb 25,8%.
- In 2021 werden in de IB 737.0000 giften afgetrokken ter waarde van circa 1,6 miljard euro².
- Van dit bedrag betrof 40% periodieke giften en 60% eenmalige giften.
- Voor het Rijk had de giftenaftrek in 2023 een budgettair belang van 480 mln. in de IB en 12 mln. in de Vpb (Bron: Miljoenennota 2025)³.
- In totaal werd er in Nederland in 2022 door huishoudens circa 2,2 miljard euro aan goede doelen gedoneerd en circa 720 mln. door het bedrijfsleven⁴. Een deel van deze donaties komt vanwege o.a. drempels en plafonds niet in aanmerking voor de giftenaftrek. Daarnaast is er een significant niet-gebruik van de regeling o.a. omdat mensen deze niet kennen.

Tabel 1: Totaal aan giften in geld, opgegeven giften in inkomstenbelasting (IB) en vennootschapsbelasting (VPB) en de budgettaire gevolgen voor het Rijk

In mln.	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal giften			3.591		2.999		2.909	
<i>w.v. huishoudens</i>			2.106		1.804		2.189	1.904
<i>w.v. bedrijven</i>			955		806		720	626
Totaal opgegeven giften	1.385	1.428	1.660	1.716	1.825	1.648		
<i>w.v. IB</i>	1.358	1.396	1.629	1.677	1.785	1.604		
<i>w.v. VPB</i>	27	32	31	39	39	45		
Budgettair beslag Rijk	364	429	474	490	519	538	492	492*
<i>w.v. IB</i>	357	421	467	481	510	529	483	480
<i>w.v. VPB</i>	6	8	7	9	9	9	9	12

Bron: Totaal giften: Geven in Nederland (2024, 2022 en 2020). Totaal opgegeven giften: SEO onderzoek giftenaftrek 2024 bijlage B, op basis van microdata CBS. Budgettair beslag Rijk: Miljoenennota 2025 (bedragen met een * zijn voorlopige gegevens).

² Zie voor meer details [geven en nemen \(overheid.nl\)](https://www.Overheid.nl/geven-en-nemen)

³ Dit is excl. het budgettair beslag van €11M voor de vrijstelling box 2 voor giften uit de vennootschap.

⁴ Bron: Geven in Nederland 2024 ([weblink](https://www.Overheid.nl/geven-en-nemen)). Deze bedragen zien op donaties in geld, waarbij de bedragen uit Geven in Nederland 2024 voor geld en goederen zijn vermenigvuldigd met het aandeel van gelddonaties (87% voor huishoudens en 89% voor bedrijven).

A1: Aftrektarief verlagen naar bijvoorbeeld 20%

Omschrijving

Het aftrektarief in de inkomstenbelasting wordt in een periode van vijf jaar stapsgewijs afgebouwd van circa 37% naar 20%.

Rationale

Een lager aftrektarief verbetert de verhouding tussen de kosten voor de overheid en de extra giften die deze kosten opleveren. Volgens de recente SEO evaluatie zou de regeling ook bij een aftrektarief van 20% waarschijnlijk nog steeds een doelmatigheidsratio hebben kleiner dan 1, d.w.z. meer kosten dan opleveren aan extra giften. De rationale voor geleidelijk afbouwen van het aftrektarief is dat dit het gedragseffect (reductie van giften) beperkt.

Effecten

Voordelen

- De verandering in aftrektarief heeft geen invloed op de kans om te geven (SEO, 2024).
- Verhoogt de doelmatigheid van de giftenaftrek.

Nadelen

- De verlaging van het aftrektarief zorgt voor een lager bedrag aan donaties, maar dit effect is zeer beperkt (SEO, 2024)⁵.
- De verlaging van het aftrektarief compliceert de systematiek van de inkomstenbelasting.

Overig

- Verandert weinig aan de bestaande voor- en nadelen van de giftenaftrek (zie kader met algemene voor- en nadelen hierboven)
-

Uitvoering

Dit betreft een structuuraanpassing die ten vroegste in 2028-2029 kan worden doorgevoerd, dit zou circa 50 IV-dagen vergen.

Budgettaire gevolgen

Een 20% aftrektarief leidt volgens berekeningen van SEO (2024) tot € 131 mln. meer belastingopbrengsten, waarvan € 7 mln. het gevolg is van minder giften en € 124 mln. het directe effect is van minder aftrek.

⁵ Op basis van de afbouw in het maximale aftrektarief in de giftenaftrek heeft SEO geschat dat een procentpunt hogere geefkosten (lager aftrektarief) zou leiden tot een 0,09 procent hogere gift.

A2: Periodieke en eenmalige giften gelijk behandelen

Omschrijving	Periodieke en eenmalige giften worden gelijk behandeld in de giftenaftrek. Dit betekent dat de drempels en plafonds gelijk worden getrokken.
Rationale	Gelijke behandeling van periodieke en eenmalige giften maakt de regeling eenvoudiger en beter uitvoerbaar.
Effecten	<i>Voordelen</i> • Dit vermindert de complexiteit van de regeling. De giftenaftrek wordt daarmee begrijpelijker voor de belastingplichtige. • Dit levert minder fouten op in de aangifte waardoor de uitvoerbaarheid verbetert voor de Belastingdienst. <i>Nadelen</i> • Geen financiële prikkel voor mensen om zich vast te leggen op periodieke giften, wat leidt tot onzekerder (en vermoedelijk ook minder) inkomsten bij goede doelen. <i>Overig</i> • Verandert weinig aan de bestaande voor- en nadelen van de giftenaftrek (zie kader met algemene voor- en nadelen hierboven) • Effecten op doelmatigheid zijn onduidelijk: gelijkstelling leidt waarschijnlijk tot minder giften, door een afname in periodieke giften, maar de omvang van dit effect is niet bekend.
Uitvoering	Dit betreft een structuuraanpassing die ten vroegste in 2028-2029 kan worden doorgevoerd, dit zou circa 50 IV-dagen vergen.
Budgettaire gevolgen	De budgettaire effecten hangen af van de hoogte van de drempel en het plafond. De vormgeving in SEO (2024), waarbij periodieke giften net als gewone giften worden behandeld (en giften aan verenigingen niet meer aftrekbaar zijn), bespaart € 50-80 mln. Structureel.

A3: giften voorinvullen bij aangifte

Omschrijving	Giften worden vooringevuld bij de IB-aangifte. Dit vermindert fouten, fraude en niet-gebruik van de giftenaftrek
---------------------	---

Rationale	Door het voorinvullen van giften in de belastingaangifte verkleint de kans op fouten, fraude en niet-gebruik van de giftenaftrek.
------------------	---

Effecten	<i>Voordelen</i> • Dit vermindert de kans op fouten, fraude en niet-gebruik van de giftenaftrek. • De reductie in fouten verbetert de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst. <i>Nadelen</i> • Administratieve lasten voor ANBI's: deze moeten gegevens aanleveren aan de Belastingdienst over de ontvangen giften. <i>Overig</i> • Onduidelijk wat effecten zijn op doelmatigheid. Enerzijds kan reductie in fouten dit positief beïnvloeden, anderzijds kan reductie in niet-gebruik de doelmatigheid juist negatief beïnvloeden.
-----------------	---

Uitvoering	Verder onderzoek is nodig om de uitvoeringstechnische haalbaarheid van deze optie te beoordelen, de eerste inschatting is dat dit enkele jaren zal vergen.
-------------------	--

Budgettaire gevolgen	De budgettaire effecten zijn onduidelijk, zie bovenstaande sectie over mogelijke reductie in fouten, misbruik en niet-gebruik.
-----------------------------	--

4 Geefsubsidie waarbij de overheid particuliere giften aanvult

Hieronder gaan we eerst in op de algemene werking van een geefsubsidie, de werking in andere landen en de uitdagingen van een dergelijk systeem. Vervolgens behandelen we een specifieke uitwerkingsvariant: een geefsubsidieplatform met een vooraf vastgesteld aanvulpercentage. Bij deze variant gaan we in op de rationale, effecten, uitvoering en budgettaire gevolgen. Het uitgangspunt hierbij is dat ANBI's er qua inkomsten niet op achteruit gaat en dat de administratieve lasten en beroep op het doenvermogen zoveel mogelijk wordt beperkt voor zowel de ontvangers als de donateurs. Bij onderstaande schets is onder andere geput uit een verkenning van het geefsubsidie concept die in februari-maart 2025 is uitgevoerd door ICTU⁶. Mede op basis van een tweetal workshops met medewerkers van het ministerie van Financiën zijn hierbij door ICTU diverse aandachtspunten voor het geefsubsidie concept in kaart gebracht. Zie bijlage 1 voor het volledige verslag hiervan.

Algemene toelichting geefsubsidie

- Bij een geefsubsidie vult de overheid donaties aan die worden gedaan aan ontvangende Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's)⁷. Dit subsidiesysteem wordt *matching* genoemd doordat de overheid de gift aanvult met een bepaald percentage.
- Een geefsubsidie is waarschijnlijk doelmatiger dan een aftrekpost omdat de overheidsbijdrage gegarandeerd bij de ANBI's terechtkomt in plaats van deels bij de donateur in de vorm van minder verschuldigde inkomstenbelasting.

Verschillen geefsubsidie en giftenaftrek

- Uitgangspunt bij omvorming tot een geefsubsidie is dat dit bij de ontvangende instellingen op collectief niveau niet leidt tot een daling van inkomsten en dat het budgettair beslag voor de overheid gelijk of kleiner is dan voor de op dat moment geldende giftenaftrek (budgettair neutraal omvormen).
- De tabel hieronder gaat in op de belangrijkste verschillen tussen een geefsubsidie en de huidige giftenaftrek. De beleidsoptie B1 is ook op deze uitgangspunten gebaseerd.

⁶ <https://www.ictu.nl/over-ons/>

⁷ Vanwege het grote aantal verenigingen en steunstichtingen van een Sociaal Belang Behartigende Instelling (SBBi) is een geefsubsidie naar verwachting minder goed uitvoerbaar wanneer deze ook van toepassing is op giften aan deze instellingen.

Tabel 2: verschillen giftenaftrek en geefsubsidie

	Giftenaftrek	Geefsubsidie
Ontvanger overheidsgeld	Donateur	Instelling
Begroting overheid	Inkomstenkant	Uitgavenkant
Gemaximeerd budgettair beslag	Nee (open einde)	Ja (subsidieplafond)
Moment van uitkeren	Na belastingaangifte jaar t+1	Optie 1: gelijktijdig met donatie Optie 2: periodiek na donaties
Inkomensafhankelijk plafond	Ja	Nee ⁸
Drempel	Ja	Nee ⁹
Doelgroep	ANBI's, (steunstichtingen) SBBI's en verenigingen	ANBI's ¹⁰
Uitvoerder	Belastingdienst	Andere uitvoerder

Geefsubsidie Verenigd Koninkrijk

Bij de vormgeving van een geefsubsidie kan worden geput uit het Britse Gift aid:

- De gever doneert aan een goed doel dat geregistreerd staat voor Gift aid en verklaart hierbij dat dit goede doel Gift aid mag claimen. Om het goede doel in aanmerking te laten komen voor de Gift aid moet de gever inkomstenbelasting verschuldigd zijn.
- Het goede doel moet geregistreerd zijn voor Gift aid (in Nederland zou dit de ANBI-status zijn). Na ontvangst van de gift claimt het goede doel de Gift aid door de gegevens van de gift door te geven aan de belastingdienst van het Verenigd Koninkrijk.
- De overheid controleert de claim van het goede doel en voegt 25 cent toe voor elke pond die wordt gedoneerd. Dit bedrag is gelijk aan een fiscaal aftrektarief van 20%.¹¹ Voor hoge inkomens die 40% belasting betalen wordt het verschil tussen de 25% en de 40% als fiscale aftrekpost verstrekt aan de donateur (vergelijkbaar met Nederlandse stelsel).¹²
- In het Verenigd Koninkrijk wordt bij circa 12% van de donaties (naar omvang) Gift aid aangevraagd terwijl de donateur geen of minder belasting heeft betaald dan dat de ontvanger claimt. De overheid keert de Gift aid wel uit aan de instelling en kan dit wettelijk gezien verhalen op de donateur.

⁸ Bij een geefsubsidie die automatisch wordt toegepast is het waarschijnlijk lastig om een inkomensafhankelijk plafond toe te passen zoals bij de huidige giftenaftrek, omdat het jaarinkomen nog niet bekend is op het moment van doneren.

⁹ Bij een geefsubsidie die automatisch wordt toegepast is het waarschijnlijk lastig om een inkomensafhankelijke drempel toe te passen zoals bij de huidige giftenaftrek, omdat het jaarinkomen nog niet bekend is op het moment van doneren.

¹⁰ Bij het geefsubsidie platform zou het ANBI-register als uitgangspunt dienen, waarbij instellingen kunnen afzien van plaatsing op dit platform. Ook zouden eventueel steunstichtingen SBBI's via dit platform geefsubsidie kunnen ontvangen.

¹¹ Een fiscale subsidie van 20% betekent dat een bruto gift van 1 euro een netto gift van 80 cent betekent. Om van 80 cent met subsidie 1 euro te maken, is een subsidie van $1 / (0,8) = 1,25$ nodig, oftewel 25 procent.

¹² Dit facet maakt dat Gift Aid relatief complex is voor de uitvoering. Wij voorzien dat het onwenselijk is dit facet over te nemen bij een ontwerp van een geefsubsidie voor Nederland.

Uitgangspunten verkenning geefsubsidie Nederland

- Niet fiscaal: Een eenvoudigere geefsubsidie die losstaat van het fiscale stelsel. Waar het Britse stelsel een combinatie is van een geefsubsidie en een aanvullende giftenaftrek voor hogere inkomens verkennen wij een stelsel dat hier los van staat. Dit met het oog op doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Daarnaast voorkomt het de situatie dat onterecht uitgekeerde geefsubsidie verhaald wordt op donateurs (omdat de donateur niet genoeg belasting heeft betaald, zie voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk hierboven).
- Automatisch via platform: Uitgangspunt hierbij is dat gevers via een online geefsubsidie platform kunnen doneren aan ANBI's, waarbij de gift, gegeven dat deze aan de gestelde criteria voldoet, plus de matching subsidie vervolgens automatisch naar de ANBI wordt overgemaakt. Ook is het uitgangspunt dat gebruik van dit platform volledig vrijwillig is voor zowel ANBI's als donateurs. Wanneer ANBI's geen overheidssubsidie zouden willen ontvangen kunnen zij ervoor kiezen om niet aan het platform deel te nemen. En wanneer donateurs hun gift niet willen laten aanvullen, kunnen zij buiten het platform om doneren.

Doelgroep grotendeels hetzelfde: De huidige doelgroep van de giftenaftrek bestaat uit ANBI's, SBBI's en verenigingen (circa 250.000 instellingen¹³). De circa 45.000 ANBI's ontvangen het overgrote deel van de huidige giften en hebben een formele status die door de Belastingdienst is vastgesteld. SBBI's en verenigingen hebben deze formele status niet, waardoor het precieze aantal instellingen niet bekend is. Deze groepen kunnen daarom ook niet makkelijk automatisch worden geïncludeerd in het platform¹⁴. Voor de rechthebbende gevers is het uitgangspunt dat deze *in elk geval* de populatie bevat van belastingplichtigen die momenteel gebruik kan maken van de giftenaftrek. Verder is hierbij relevant is dat sommige mensen de giftenaftrek vanwege verzilveringsproblematiek niet kunnen gebruiken. Omdat deze verzilveringsproblematiek niet speelt bij een subsidie zal de populatie rechthebbende gebruikers voor de geefsubsidie groter zijn. Ook is het uitgangspunt dat er bij de geefsubsidie geen drempel zal gelden, wat de populatie van gevers/rechthebbende gebruikers ook groter maakt t.o.v. de giftenaftrek. Omdat niet wordt aangesloten bij de groep belastingplichtigen die momenteel in aanmerking kunnen komen voor de giftenaftrek, zal het begrip 'gever' bij een eventuele verdere verkenning naar de geefsubsidie moeten worden gedefinieerd¹⁵. Bij het afbakenen van dit begrip zal in het bijzonder de juridische (en eventuele Europeesrechtelijke) aspecten meegenomen moeten worden.

¹³ Zie de schriftelijke antwoorden van de staatssecretaris van Financiën op mondeling gestelde vragen, 13 december 2011, AFP 2011/969.

¹⁴ Ministerie van Financiën (2017): *Evaluatie van de praktijk rondom ANBI's en SBBI's*.

¹⁵ Het voordeel van aansluiting bij de kring (binnenlandse dan wel buitenlandse) belastingplichtigen die inkomstenbelasting verschuldigd zijn (huidige situatie in Nederland, maar ook in het Verenigd Koninkrijk en Ierland) is dat de groep donateurs reeds is afgebakend. Het loslaten van deze werkwijze betekent dat de 'gever' zal moeten worden gedefinieerd en afgebakend of helemaal moet worden losgelaten. In dat laatste geval kan een ieder – wie en waar dan ook ter wereld – een gift doen die in aanmerking kan komen voor de matchingssubsidie. Dit kan beleidsmatige en politieke vragen met zich meebrengen. Is bijvoorbeeld een "gift van een buitenlandse overheid" een kwalificerende gift? Tegelijkertijd kan het uitsluiten van bepaalde groepen 'gevers' juridische complicaties met zich brengen als dit niet kan worden gerechtvaardigd. Daarnaast zal het begrip gift moeten worden gedefinieerd. Voor de giftenaftrek kwalificeren bijvoorbeeld niet contributies en sponsoring gelden.

B1: Geefsubsidie platform

Omschrijving De overheid vult donaties aan die via een geefsubsidie platform worden gedaan aan ANBI's. Dit gebeurt met een vast percentage (bijvoorbeeld 25%). Als het subsidieplafond wordt bereikt vult de overheid niet meer aan. Zie ook de toelichting onder hoofdstuk B.

Rationale Over het algemeen is een geefsubsidie waarschijnlijk doelmatiger dan een fiscale aftrekpost omdat de overheidsbijdrage rechtstreeks bij het goede doel terechtkomt in plaats van (deels) bij de donateur. Dit is exclusief de naar verwachting hogere uitvoeringskosten. Daarnaast verbetert de budgettaire beheersbaarheid omdat de regeling een plafond heeft en kan dit de administratieve lasten verlichten voor de Belastingdienst. Specifiek voor deze variant komt uit diverse labexperimenten naar voren dat een lager aanvulpercentage (bijvoorbeeld 25%) doelmatiger is dan een hoger percentage (bijvoorbeeld 50%)¹⁶.

Effecten

Voordelen

- Doelmatiger: een geefsubsidie is waarschijnlijk doelmatiger dan de giftenaftrek omdat de overheidsbijdrage gegarandeerd bij de ANBI terechtkomt in plaats van bij de donateur. Ook geven mensen over het algemeen meer met een geefsubsidie dan een giftenaftrek.
- Doenlijker: een geefsubsidie is waarschijnlijk doenlijker voor burgers omdat giften niet meer hoeven worden opgevoerd bij de belastingaangifte. Afhankelijk van de uitwerking van de geefsubsidie zou er wel een handeling bij de donaties kunnen worden geleverd (bijvoorbeeld inloggen met DigiD en/of aangeven dat men de gift wil laten matchen). Omdat deze acties direct gekoppeld zijn aan de donatie, en minder beroep doen op de administratie en het geheugen van mensen – zoals bij de giftenaftrek wel het geval is, komt de doenlijkheid naar verwachting ten goede. Ook zal hierdoor zal naar verwachting het niet-gebruik afnemen.
- Toegankelijk: gegeven het uitgangspunt om de geefsubsidie zonder drempel toe te passen, komen ook mensen die kleine bedragen doneren van deze voorziening profiteren.
- Budgettaire beheersbaarheid: In tegenstelling tot een fiscale regeling kent een subsidie altijd een plafond. Dit vergroot de budgettaire beheersbaarheid voor het Rijk.

¹⁶ Zie o.a. Eckel, C. C., & Grossman, P. J. (2008). Subsidizing charitable contributions: a natural field experiment comparing matching and rebate subsidies. *Experimental Economics*, 11, 234-252.

Hierbij speelt het psychologische mechanisme dat mensen vaak gevoeliger zijn voor kwalitatieve verschillen (wel vs. geen subsidie) dan voor kwantitatieve verschillen (meer vs. minder subsidie).

Nadelen

- **Uitputting:** Een vast aanvulpercentage in combinatie met een subsidieplafond kan ervoor zorgen dat het budget in de loop van het jaar opraakt en donaties niet meer aangevuld worden. Bij een ruim gestelde subsidie zal de kans op uitputting gedurende het jaar beperkt zijn.
- **Administratieve lasten:** Een geefsubsidie geeft meer administratieve lasten voor ontvangende instellingen. Vooral kleine instellingen en vrijwilligersorganisaties is dit een aandachtspunt. Bij de voorgestelde automatische toepassing van de subsidie via een platform zal de administratieve belasting voor instellingen naar verwachting beperkt zijn.
- **Ontvangen overheidsgeld:** Er zijn instellingen, o.a. sommige kerkgenootschappen, die geen directe overheidssubsidie willen ontvangen vanwege religieuze redenen en/of de wens om onafhankelijk te zijn van de overheid. Deze groep is volgens geïnterviewden door SEO (2024) substantieel.

Overig

- **Afbakening:** Uitgangspunt hierbij is dat het platform beschikbaar is voor alle ANBI's en dat in ieder geval alle donateurs die momenteel gebruik kunnen maken van de giftenaftrek, kwalificeren. Bij toepassing van een plafond op het niveau van donateurs dient vastgesteld te kunnen worden hoeveel geefsubsidie iemand op een bepaald moment al heeft gebruikt. Gegeven dat deze verificatie mogelijk enige tijd vergt, bijvoorbeeld wanneer vastgesteld moet worden welke persoon de houder is van de bankrekening waarmee een gift is gedaan, kan dit betekenen dat de matching gelden niet gelijktijdig met de donatie maar periodiek (bijvoorbeeld maandelijks) naar de betreffende ANBI's zullen worden overgemaakt.
- **Transparantie:** Bij een geefsubsidie zou het zichtbaar kunnen worden hoeveel publieke gelden er naar diverse ontvangende instellingen gaan. O.a. bij subsidies aan religieuze organisaties en organisaties die kritisch staan tegenover het overheidsbeleid kan dit tot meer politiek en maatschappelijk debat leiden.

Uitvoering

Het uitgangspunt is dat donaties lopen via een platform of intermediair, waarbij alle donaties die voldoen aan de gestelde criteria (bijvoorbeeld dat de donateur een Nederlands rekeningnummer en BSN heeft) automatisch worden aangevuld met het gestelde percentage. Het huidige ANBI-register zou het uitgangspunt vormen voor de populatie van instellingen op het platform. Hierbij zouden zowel de donateur als ANBI de gelegenheid hebben om af te zien van de subsidie en plaatsing op het platform, bijvoorbeeld als zij hierbij principiële bezwaren hebben (net zoals mensen nu

ervoor kunnen kiezen om geen gebruik te maken van de giftenaftrek)¹⁷.

Het ontwikkelen, onderhouden en implementeren van een geefsubsidie platform zou een nieuwe overheidstaak zijn voor een andere partij dan de Belastingdienst (uitvoerder giftenaftrek), omdat deze geen subsidierelaties aangaat. Naar verwachting zal ontwikkeling en implementatie van zo'n platform een flinke opgave zijn, o.a. in het licht van de schaarste aan gekwalificeerd personeel. De benodigde kosten en tijd voor ontwikkeling en implementatie van zo'n platform kunnen in dit stadium nog niet goed worden ingeschat. Maar gegeven het feit dat de uitvoeringslast voor de Belastingdienst van de giftenaftrek beperkt is, is het aannemelijk dat de uitvoeringskosten van een geefsubsidie (potentieel fors) hoger zijn. Ook de beleidsmatige en politieke verantwoordelijkheid hoort dan naar verwachting niet langer bij het ministerie van Financiën thuis en zou k bij een ander ministerie moeten worden belegd. Eerste inschatting is dat dit minstens de volgende uitvoeringstaken vergt:

- Er dient een (juridische) subsidierelatie te worden aangegaan met circa 45.000 ANBI's (en eventueel nog meer instellingen, als de scope breder zou worden bepaald).
 - Uitvoering van een groot aantal automatische betalingen. Omdat er meer dan 45.000 ANBI's in Nederland zijn, is een systeem waarbij giften automatisch worden aangevuld een vereiste voor de beheersbaarheid in de uitvoering.
 - Controle op misbruik en oneigenlijk gebruik van de geefsubsidie.
 - Financiële verantwoording en rapportage.
-

Budgettaire gevolgen¹⁸

- Alle onderstaande budgettaire schattingen zijn exclusief uitvoeringskosten.
 - Op basis van een lab experiment (SEO, 2024) is een inschatting gemaakt van de budgettaire gevolgen. Bij een aanvulpercentage van 25% zou deze variant, exclusief uitvoeringskosten, leiden tot 41% reductie van budgettaire kosten voor de overheid en tot 10% extra inkomsten voor de ontvangende instellingen. Uitgaande van de meest recente cijfers voor 2023 zou dit, exclusief uitvoeringskosten, neerkomen op een 199 miljoen euro reductie in budgettaire kosten en 131 miljoen euro extra inkomsten voor de ontvangende instellingen.
 - Bij een aanvulpercentage van 33% zou deze variant leiden tot budgetneutraal zijn, met 53% hogere inkomsten voor de ontvangende instellingen. Uitgaande van de meest recente cijfers voor 2023 zou dit
-

¹⁷ Een verkennend gesprek met de organisatie Moodus geeft de indruk dat de ontwikkeling en implementatie van zo'n systeem technisch haalbaar is en slechts beperkte acties en administratieve lasten zou vergen van donateurs en instellingen. Nader onderzoek hieromtrent is nodig om een scherper beeld hiervan te krijgen (zie sectie vervolgstappen).

¹⁸ Dit is o.b.v. de effecten in het experiment binnen de recente SEO evaluatie, en betreft schattingen voor een populatie van mensen die al aan goede doelen geven, met een gemiddelde leeftijd van 50. Geven deze aannames en omdat dat dit gedragseffecten betreft binnen de context van een lab-experiment is voorzichtigheid geboden bij deze schattingen.

neerkomen op 678 miljoen euro extra inkomsten voor de ontvangende instellingen.

- Deze schattingen zijn gemaakt o.b.v. uitkomsten van het lab-experiment in de recente SEO evaluatie waarbij proefpersonen willekeurig werden toegewezen aan groepen met verschillende prikkels (controlegroepen, giftenaftrek 37%, matching 25%).
 - Er zijn een aantal belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij de schattingen van de budgettaire effecten van een geefsubsidie waardoor de budgettaire besparing waarschijnlijk (iets) kleiner is dan geraamd. Er is namelijk geen rekening gehouden met een aantal punten:
 - (i) Dat de gedragseffecten van een geefsubsidie zich niet een-op-een verhouden tot de matching rate, waarbij elke verhoging van de matching rate zorgt voor een kleiner wordende stijging van inkomsten voor ontvangers.
 - (ii) Dat in de voorgestelde matching variant geen drempel zou gelden, waardoor er meer kleine donaties onder de regeling zouden vallen;
 - (iii) Dat het niet-gebruik van de geefsubsidie, gegeven het naar verwachting grotere gebruiksgemak voor de donateur, mogelijk lager zal zijn dan bij de giftenaftrek.
-

5 Subsidie, overige varianten

De doelstelling van de giftenaftrek is vanaf de invoering in 1952 nagenoeg gelijk gebleven: een fiscale aftrek voor een belastingplichtige (i.e. de gever) ter bevordering van de financiële positie van kwalificerende kerkelijke, charitatieve, culturele en wetenschappelijke instellingen. De giftenaftrek stimuleert giften vanuit de gedachte van individuele vrijgevigheid. Het concept van een matching geefsubsidie heeft ditzelfde uitgangspunt, namelijk dat de keuze van de donateur leidend is voor de allocatie van overheidsgelden.

Naast aanpassingen binnen de huidige regeling en omvorming tot een matching subsidie zou verhoging van de doeltreffendheid, doelmatigheid, doenlijkheid en uitvoerbaarheid in theorie ook kunnen worden bereikt door de giftenaftrek te vervangen door andersoortige subsidie varianten. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan: (i) ophoging binnen bestaande subsidierelaties, (ii) automatische toekenning van subsidie, bijvoorbeeld verdeling op basis van uitgaven van ANBI's, (iii) directe subsidie o.b.v. oormerken van belastinggelden (iv) Subsidie op basis van aanvraag.

Voor al deze subsidie opties, die onderstaand kort worden toegelicht, geldt dat deze lastig uitvoerbaar zijn wanneer deze op de gehele populatie van ANBI's en SBBI's van toepassing zouden zijn. En dat een uitvoeringstechnisch haalbare variant tot een dusdanig inperking van de populatie aan instellingen zou leiden dat de uiteindelijke subsidie niet meer in de geest van de giftenaftrek brede steun voor de goede doelen sector zou geven.

Een ander nadeel van al deze varianten is dat de gedragsprikkel voor burgers en ondernemingen om te geven hiermee grotendeels komt te vervallen, en dat daarmee deze regelingen een minder effectieve manier zijn om inkomsten bij instellingen te verhogen. Gegeven dat bestaande subsidierelaties zien op een zeer beperkt en selectief deel van instellingen zouden zulke alternatieven bovendien een grote herverdeling van inkomsten binnen de goede doelen sector tot gevolg hebben. Zodoende worden deze opties als onwenselijk beoordeeld.

Variant	Ophoging binnen bestaande subsidie-relaties	Subsidie o.b.v. eigenschappen instellingen	Subsidie o.b.v. oormerken belastingen	Subsidie o.b.v. aanvraag
Omschrijving	Instellingen waarmee al een subsidierelatie bestaat, zoals musea, krijgen extra subsidie. Overige instellingen zouden geen subsidie krijgen	Alle instellingen krijgen subsidie, bijvoorbeeld o.b.v. ontvangsten of balanstotaal in t-1	Belastingplichtigen kunnen deel van hun belasting oormerken voor donatie (via overheid) aan instelling ¹⁹ .	Subsidie wordt op aanvraag verleend, bijvoorbeeld op projectbasis
Voordelen	Relatief eenvoudig in de uitvoering	Beschikbaar voor alle instellingen	Beschikbaar voor alle instellingen	Beschikbaar voor alle instellingen
Nadelen	(i) groot deel van instellingen zouden niet in aanmerking komen wat afdoet aan het pluriforme karakter van de giftenaftrek, (ii) elimineert gedragsprikkel om te doneren	(i) overheid moet subsidierelatie aangaan met groot aantal instellingen, (ii) administratieve last voor instellingen, (iii) beperkt gedragsprikkel om te doneren	(i) overheid moet subsidierelatie aangaan met groot aantal instellingen, (ii) administratieve last voor instellingen, (iii) elimineert gedragsprikkel om te doneren	(i) kleinere instellingen met minder capaciteit voor aanvraag worden hierbij benadeeld, (ii) overheid moet subsidierelatie aangaan met groot aantal instellingen, (iii) elimineert gedragsprikkel om te doneren

¹⁹ In Italië en Portugal bestaat dit systeem, evenals een aantal landen in Oost-Europa.

6 Conclusies

- *Aanpassingen binnen giftenaftrek:* zowel het verlagen van het aftrektarief als het gelijk behandelen van periodieke en eenmalige giften, zouden de doelmatigheid van de giftenaftrek kunnen verhogen. Ook zou harmonisering de doenlijkheid ten goede komen. Tegelijkertijd lijkt er voorlopig geen politiek draagvlak voor zulke versoeringen. Automatisch voorinvullen van de giftenaftrek in de IB-aangifte zou de handhaafbaarheid en doenlijkheid verbeteren.
- *Omvorming tot een matching subsidie:* deze optie is mogelijk significant doelmatiger dan de huidige giftenaftrek en ook is dit naar verwachting doenlijker voor donateurs en beter handhaafbaar voor de Belastingdienst. Dit is exclusief mogelijk hogere uitvoeringskosten. Uitgangspunt hierbij is een budgetneutrale omvorming waarbij de totale inkomsten voor ANBI's mogelijk significant stijgen. Hierbij lijkt een platform waarbij giften automatisch worden aangevuld o.b.v. een eerste verkenning technisch haalbaar, al brengt dit wel significante ontwikkelkosten en nieuwe uitvoeringstaken met zich mee. Een geefsubsidie geeft extra administratieve lasten op voor ANBI's, al is de verwachting dat deze lasten bij een platform met automatische uitkering beperkt zullen zijn. Verdere uitwerking van de definitie en daarmee afbakening van gevers en gift, naar de benodigheden qua ontwikkeling en implementatie van een geefsubsidie, alsmede onderzoek naar de aandachtspunten en (juridische) risico's omtrent bijvoorbeeld privacy en fraude alsook afbakeningsvraagstukken, is nodig om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid beter te kunnen beoordelen.
- *Subsidievarianten overig:* bij overige subsidievarianten is het probleem dat er een groot deel van de instellingen niet meer geholpen worden (voor varianten die uitgaan van bestaande subsidierelaties) ofwel dat deze varianten niet goed uitvoerbaar zijn omdat de overheid met een zeer groot aantal instellingen (die nu indirect profiteren van de giftenaftrek) een subsidierelatie zou moeten aangaan. Ook komt bij directe subsidies aan instellingen (een groot deel van) de prikkel voor donateurs om meer te doneren te vervallen.

A small rainbow arc graphic above the word 'Geef'.

GeefSubsidie Platform

Een eerste verkenning

13 juni 2024



Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Management samenvatting.....	4
3. Schets van de varianten	6
3.1. Platformconcept.....	6
3.2. Alternatieve concepten	6
4. Uitwerking GeefSubsidie platform.....	7
4.1. Processchema en functionaliteit	7
4.2. Implicaties qua techniek en beleid	9
4.3. Kostenposten en realisatie	10
5. Stakeholders en draagvlak	11
6. Conclusies en vervolgstappen.....	12
Bijlage 1: Opdracht ICTU en aanpak	13



1. Inleiding

De giftenaftrek in Nederland is volgens recente evaluaties doeltreffend maar niet doelmatig; het stimuleert weliswaar donaties aan goede doelen, maar de kosten voor de overheid zijn groter dan de extra gegenereerde giften. Daarnaast is de handhaafbaarheid beperkt.

Op basis van deze inzichten is het Ministerie van Financiën een verkenning gestart naar een alternatief systeem: een GeefSubsidie platform. Dit systeem zou giften direct aan de bron aanvullen met overheidsgeld ('matching'), een aanpak die volgens onderzoek doelmatiger zou kunnen zijn dan een fiscale aftrek.

Deze rapportage is het resultaat van een opdracht van het Ministerie van Financiën aan ICTU (zie bijlage 1). ICTU heeft twee workshops georganiseerd met experts van Ministerie van Financiën en ICTU, waarin verschillende varianten zijn verkend en de haalbaarheid van deze varianten is besproken. Het doel van deze rapportage is inzicht te bieden in de mogelijkheden en uitdagingen van een GeefSubsidie platform, als eerste stap richting een mogelijke uitvoerbaarheidstoets.



2. Management samenvatting

Schets van de varianten

Na analyse van verschillende alternatieven kwam het centrale platformconcept als meest kansrijke variant naar voren. Bij dit concept kunnen donateurs via een centraal platform of via widgets (een element ontwikkeld door GeefSubsidie, dat ANBI's met weinig inspanning op hun eigen website kunnen plaatsen) op ANBI-websites doneren, waarna de overheid deze donaties direct aanvult met een vooraf bepaald percentage. Een ander besproken variant bleek uit de verkenning minder geschikt wegens een stijging van de administratieve lasten bij de ANBI's.

Platformconcept uitgewerkt

Het platform bestaat uit een centrale website waarop alle ANBI's zichtbaar zijn en waar donateurs direct kunnen doneren. De kerncomponenten zijn:

1. **GeefSubsidie frontend:** De gebruikersinterface voor donateurs. Het deel van de applicatie of website dat direct interactie heeft met de gebruiker;
2. **Backend systeem:** Voor de verwerking van donaties en matching. Het 'onzichtbare' deel van een applicatie dat op servers draait;
3. **Tussenrekening:** Voor het samenbrengen van donaties en overheidsmatching;
4. **Koppeling met ANBI-register:** Voor verificatie van goededoelenorganisaties;
5. **Betalingsintegratie met iDeal of vergelijkbaar:** Voor veilige betalingsverwerking.

Het systeem verwerkt donaties in real-time, berekent automatisch de matching en maakt het totaalbedrag over naar de ANBI's.

Voor de technische implementatie zijn er verschillende uitdagingen geïdentificeerd, zoals de integratie met het ANBI-register, veilige betalingsverwerking, en het toepassen van een subsidieplafond. Ook zijn er beleidsmatige keuzes nodig rond opt-in/opt-out voor ANBI's, een plafond voor matching en de behandeling van internationale donaties.

Stakeholders en draagvlak

Het succes van het platform is sterk afhankelijk van het draagvlak onder de verschillende stakeholders. Vroege betrokkenheid van deze stakeholders bij het ontwerp en duidelijke communicatie over de gevolgen zijn essentieel voor draagvlak. Ook moet duidelijk zijn dat de geefsubsidie daadwerkelijk tot meer inkomsten leidt voor de goede doelen.



Conclusies en aanbevelingen

Een GeefSubsidie platform is technisch haalbaar en biedt potentieel een doelmatiger alternatief voor de giftenaftrek. De grootste uitdagingen liggen niet op technisch vlak maar bij voldoende draagvlak en het opzetten van een robuust governance-model.

Indien besloten wordt om deze beleidsoptie verder uit te werken worden de vervolgstappen aanbevolen:

- Consultatie met representatieve ANBI's of koepelorganisatie(s) om draagvlak te toetsen;
- Uitwerking van beleidskaders;
- Detaillering van kostenraming en business case;
- Juridische toetsing van het subsidiekader;
- Benaderen van potentiële uitvoeringsorganisaties;
- Besluitvorming over starten van een voorfase ter voorbereiding van de ontwikkeling van een Minimum Viable Product (MVP). Een MVP is de meest eenvoudige versie van een product met net genoeg functionaliteit om het kernprobleem op te lossen.



3. Schets van de varianten

3.1. Platformconcept

Het primaire concept dat uit de workshops naar voren is gekomen, is een centraal platform voor giften aan ANBI's (Algemeen Nut Beogende Instellingen), waarbij de overheid elke donatie automatisch aanvult met een vooraf bepaald percentage.

Hoofdkenmerken

- Centrale overheidswebsite waar alle ANBI's op staan;
- Donatiemogelijkheid via iDeal of ander betaalplatform;
- Directe aanvulling van giften (matching) door de overheid;
- Widget-functionaliteit voor integratie op ANBI-websites;
- Minimale administratieve lasten voor donateurs en ANBI's;
- Voor donateurs vervangt dit platform de huidige giftenaftrek waarbij zij na afloop van het belastingjaar hun giften moeten opgeven bij de aangifte inkomstenbelasting. In plaats daarvan ontvangen ANBI's direct de donatie plus de overheidsmatching, zonder dat de donateur administratie hoeft bij te houden.

Nadelen

Er zijn ook nadelen te noemen bij dit platformconcept. Ten opzichte van de giftenaftrek zijn dat de volgende:

- De donateur kan niet zonder meer periodieke automatische overschrijvingen doen;
- Een ANBI kan niet direct 'zien' van welke donateur een gift afkomstig is, omdat de betaling via een derdenrekening gebeurt. Dit heeft mogelijk invloed op de donateuradministratie van de ANBI.

3.2. Alternatieve concepten

Tijdens de verkenning is tevens een alternatief besproken, namelijk een proces waarbij de donateur op reguliere wijze rechtstreeks aan de ANBI doneert, waarna de ANBI aangifte doet om de matchingsubsidie te ontvangen. Het grootste nadeel van dit proces is dat er bij de 45.000 ANBI's extra werkzaamheden ontstaan: het beheren van een aanvullende administratie en het doen van aangifte. Om deze reden is dit proces tijdens de korte verkenning terzijde gelegd. Dit betekent echter niet dat nader onderzoek naar dit proces niet wenselijk is wanneer de ANBI's betrokken worden.

Het platformconcept is als meest kansrijke variant geïdentificeerd omdat het:

- De doelmatigheid kan verbeteren door directe matching aan de bron;
- De administratieve last voor donateurs vermindert;
- Weinig tot geen administratieve wijzigingen bij de ANBI's implementeert;
- De gedragsprikkel voor doneren behoudt;
- Technisch haalbaar lijkt.



4. Uitwerking GeefSubsidie platform

4.1. Processchema en functionaliteit

Om het GeefSubsidie platform concreet voor te stellen, is het belangrijk het volledige proces van donatie tot uitbetaling aan de ANBI in kaart te brengen. Dit geeft inzicht in de gebruikerservaring en de benodigde technische componenten. We beschrijven hieronder het hoofdproces en de belangrijkste functionaliteiten die het platform zou moeten omvatten.

Hoofdproces

1. Donateur bezoekt het centrale platform of de website van een ANBI met geïntegreerde widget;
2. Donateur selecteert een ANBI en een donatiebedrag;
3. Donateur betaalt via iDeal;
4. Betaling komt binnen op een tussenrekening beheerd door de uitvoeringsorganisatie;
5. Systeem berekent automatisch het matching bedrag;
6. Donatie plus matching wordt overgemaakt naar de ANBI.

Dit proces is eenvoudig gehouden om laagdrempeligheid te garanderen. Door gebruik te maken van een tussenrekening kan de overheid de matching toevoegen voordat het geld wordt doorgestort naar de ANBI.

Belangrijke functionaliteiten

- Overzicht van alle ANBI's met basisinformatie;
- Zoek- en filterfunctie voor ANBI's;
- Veilige betalingsintegratie;
- Widget voor implementatie op ANBI-websites;
- Real-time verificatie van subsidieplafonds (indien van toepassing);
- Optie voor anoniem doneren (indien gewenst).

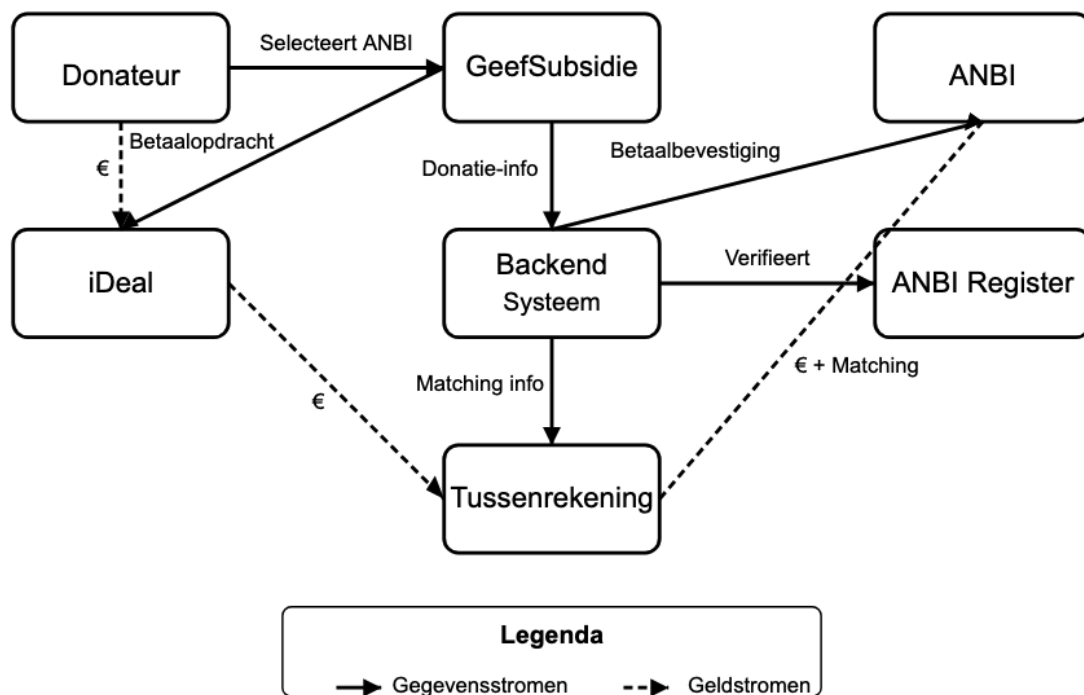
Het systeem moet laagdrempelig en gebruiksvriendelijk zijn, rekening houdend met de impulsieve aard van veel donatiebeslissingen. De gebruikersinterface moet daarom eenvoudig en intuïtief zijn, met minimale stappen tussen de beslissing om te doneren en de daadwerkelijke donatie.



Architectuurschets

Onderstaand schema geeft een vereenvoudigd overzicht van de verschillende componenten en hun interactie binnen het GeefSubsidie platform. Het onderscheidt duidelijk de gegevensstromen (zwarte pijlen) en geldstromen (rode stippellijnen) en toont de centrale rol van het backendsysteem in het verwerken van donaties en het toepassen van matching:

GeefSubsidie Platform - Schematisch Overzicht



4.2. Implicaties qua techniek en beleid

De realisatie van het GeefSubsidie platform brengt verschillende technische en beleidsmatige uitdagingen met zich mee. Het is essentieel deze vroegtijdig te identificeren, zodat ze in de ontwerpfase kunnen worden geadresseerd. Hieronder volgt een analyse van de belangrijkste aandachtspunten op beide vlakken, die men in de korte tijdspanne van twee workshops kon identificeren.

Technische uitdagingen

Bij het ontwerpen van het platform moeten verschillende technische aspecten worden opgelost om een betrouwbaar, veilig en gebruiksvriendelijk systeem te realiseren. De belangrijkste uitdagingen zijn:

1. Integratie met ANBI-register

- Real-time koppeling met ANBI-register voor actuele lijst van erkende ANBI's

2. Betalingsverwerking

- Veilige verwerking van iDeal-betalingen
- Beheer van een tussenrekening
- Automatische overboekingen naar ANBI's inclusief matching

3. Widget ontwikkeling

- Ontwikkeling van embedbare widget die ANBI's op hun site kunnen implementeren
- Consistente gebruikerservaring tussen centraal platform en widgets

4. Identificatie en authenticatie

- Eventuele verificatie van gebruikers (bijvoorbeeld bij hoge donaties¹)
- Implementatie voldoet aan AVG

5. Schaalbaarheid

- Systeem moet grote pieken kunnen verwerken (bijvoorbeeld bij rampen of grote acties)

Beleidsmatige uitdagingen

Naast de technische aspecten zijn er diverse beleidsmatige vraagstukken die om zorgvuldige overweging vragen. Deze hebben betrekking op de werking van het platform, de relatie met ANBI's en donateurs, en juridische kaders. Uit de verkennende workshops komen de volgende aandachtspunten naar voren:

1. Opt-in vs. opt-out van deelname ANBI's aan GeefSubsidie platform

- Bij opt-out:
 - ANBI's die geen overheids geld willen ontvangen zouden dat wel krijgen totdat zij zich actief uitschrijven;
 - Risico op verwarring door vergelijkbare ANBI-namen.
- Bij opt-in: risico op lage deelname, vooral onder kleinere ANBI's

2. Informatie over ANBI's

- Welke informatie wordt getoond? Alleen basisgegevens of uitgebreidere profielen?

¹ Mogelijk relevant bij het hanteren van een maximum geefsubsidie per donateur per jaar (vergelijkbaar met het maximum aan giftenaftrek).



- Wie is verantwoordelijk voor het bijhouden van deze informatie?

3. Anonimiteit

- Mogelijkheid voor anonieme donaties vs. (mogelijke) wens van ANBI's om contact te houden met donateurs
- Privacywetgeving bij gegevensverwerking

4. Plafonds

- Individueel plafond per donateur of alleen een totaalplafond van de regeling
- Hoe om te gaan met (bijna) gelijktijdige donaties die samen een limiet overschrijden

5. Terugstorting

- Procedure voor donateurs die per ongeluk (te veel) doneren
- Implicaties voor matching gelden bij terugstortingen

6. Uitvoeringsorganisatie

- De nog aan te wijzen uitvoeringsorganisatie moet vroegtijdig betrokken worden bij het ontwerp om uitvoerbaarheid te garanderen

4.3. Kostenposten en realisatie

Voor een goed begrip van de haalbaarheid van het GeefSubsidie platform is inzicht in de verwachte kostenstructuur essentieel. In deze verkennende fase kunnen nog geen gedetailleerde kostenramingen worden gegeven. Echter kunnen we wel de belangrijkste kostenposten identificeren.

Voor het realiseren van het GeefSubsidie platform moeten in ieder geval de volgende kostenposten worden meegenomen:

Eenmalige kosten

- Ontwerp en ontwikkeling centrale platform
- Ontwikkeling widget voor ANBI-websites
- Koppeling met ANBI-register
- Ontwikkeling betalingssysteem en tussenrekening
- Beveiligingsmaatregelen
- Communicatie en voorlichting bij lancering

Structurele kosten

- Beheer en onderhoud van het platform
- Beheerskosten voor betalingsverkeer
- Helpdesk voor donateurs en ANBI's
- Monitoring en evaluatie
- Beheer van de subsidieregeling

Een vervolgstap zou zijn om een gedetailleerde business case uit te werken met verschillende scenario's. Hiervoor moeten wel eerst een aantal beleidskaders worden opgesteld waarbinnen het GeefSubsidie platform zou moeten opereren.



5. Stakeholders en draagvlak

De implementatie van het GeefSubsidie platform raakt diverse belanghebbenden op verschillende manieren. Een gedegen stakeholderanalyse en draagvlak zijn belangrijk voor een succesvolle implementatie. In deze sectie brengen we de belangrijkste stakeholders in kaart en analyseren we hun mogelijke houding tegenover het platform.

Het succes van het GeefSubsidie platform is sterk afhankelijk van het draagvlak onder de belangrijkste stakeholders:

ANBI's De grootste uitdaging ligt bij het draagvlak onder ANBI's. Er zijn signalen dat sommige ANBI's terughoudend zijn vanwege:

- Zorgen over directe overheidsfinanciering (perceptie van onafhankelijkheid)
- Angst voor minder donaties door wegvallen van de fiscale prikkel
- Administratieve lasten bij implementatie
- Concurrentie met eigen donatieplatforms

Aanpak: Vroege betrokkenheid van representatieve ANBI's bij ontwerp, duidelijke communicatie over voordelen (hogere totale inkomsten), en gebruiksvriendelijke integratiemogelijkheden.

Donateurs Voor donateurs moet het systeem eenvoudiger zijn dan de huidige giftenaftrek:

- Geen administratie bijhouden
- Geen wachttijd voor fiscaal voordeel
- Transparantie over besteding overheidsgeld
- Daarnaast zal een transitie naar een GeefSubsidie systeem een omvangrijk communicatietraject bevatten

Uitvoeringsorganisatie De nog aan te wijzen uitvoeringsorganisatie moet vroegtijdig betrokken worden bij het ontwerp om uitvoerbaarheid te garanderen.

Ministerie van Financiën Betrokken bij beleidsvorming van omvorming giftenaftrek naar geefsubsidie

Beleidsverantwoordelijke Ministerie (n.t.b.): Verantwoordelijk voor de beleidsvorming en financiering.

Belastingdienst Hoewel de Belastingdienst niet direct betrokken is bij de uitvoering, is afstemming belangrijk rond de uitsluiting van de giftenaftrek.



6. Conclusies en vervolgstappen

Op basis van deze verkenning concluderen we dat een GeefSubsidie platform technisch haalbaar lijkt en potentieel een doelmatiger alternatief kan bieden voor de huidige giftenaftrek. De grootste uitdagingen liggen niet zozeer op technisch vlak, maar bij het creëren van draagvlak onder ANBI's en het ontwerpen van een systeem dat voor donateurs laagdrempelig en gebruiksvriendelijk is.

Belangrijkste onzekerheden:

- Draagvlak onder ANBI's
- Kosten voor ontwikkeling en beheer
- Juridische kaders voor de subsidieregeling
- Definitieve keuze voor de uitvoeringsorganisatie

Aanbevolen vervolgstappen:

- Consultatie met representatieve ANBI's of koepelorganisatie(s) om draagvlak te toetsen
- Uitwerking van beleidskaders
- Detaillering van kostenraming en business case
- Juridische toetsing van het subsidiekader
- Benaderen van potentiële uitvoeringsorganisaties
- Besluitvorming over starten van een voorfase ter voorbereiding van de ontwikkeling van een MVP

Het GeefSubsidie platform heeft de potentie om een oplossing te bieden die het beste van twee werelden combineert: de gedragsprikkel van fiscale stimulering en de doelmatigheid van directe subsidie. Met een zorgvuldige uitwerking en implementatie kan het bijdragen aan een effectiever en efficiënter geefklimaat in Nederland.



Bijlage 1: Opdracht ICTU en aanpak

Opdracht

Uit evaluaties van de giftenaftrek was gebleken dat deze regeling doeltreffend maar niet doelmatig is. Het Ministerie van Financiën wilde daarom de haalbaarheid onderzoeken van een geefsubsidiesysteem, waarbij donaties aan ANBI's direct worden aangevuld door de overheid in plaats van via een fiscale aftrekpost.

De specifieke vraag aan ICTU was om een eerste verkenning gezamenlijk met het Ministerie van Financiën te doen, waarbij verschillende varianten in kaart werden gebracht. Deze verkenning moet:

1. Inzicht bieden in de technische en operationele vereisten en mogelijkheden;
2. Als basis dienen voor een uitvoerbaarheidstoets door potentiële uitvoeringsorganisaties;
3. De haalbaarheid onderzoeken van zowel een real-time, automatisch systeem als een systeem waarbij aanvulling achteraf plaatsvindt.

Aanpak

ICTU heeft deze opdracht aangepakt door middel van twee intensieve workshops met experts van het Ministerie van Financiën en ICTU. De verkenning vond plaats in een tijdsbestek van vier weken, van half februari tot medio maart 2025.

Deelnemers en rollen

Bij de workshops waren enkele medewerkers van ICTU en enkele medewerkers van het ministerie van Financiën betrokken.

Workshop methodiek

Tijdens de workshops is gebruikgemaakt van een combinatie van methodieken:

1. **Eerste workshop (24 februari 2025):**
 - o Kennismaking en afstemming van verwachtingen
 - o Gezamenlijk in kaart brengen van de processen
2. **Tweede workshop (maart 2025):**
 - o Verdieping op het gekozen platformconcept
 - o Verkenning van technische haalbaarheid
 - o In kaart brengen van benodigde functionaliteiten
 - o Identificeren van risico's en randvoorwaarden

Bij de lateraalmethode werd het denkproces opgesplitst in verschillende denkrollen die door kleuren werden voorgesteld (wit voor feiten, rood voor emoties, zwart voor risico's, geel voor kansen, groen voor creatieve ideeën en blauw voor procesmatig denken). Deze aanpak zorgde ervoor dat alle aspecten van het geefsubsidieplatform systematisch werden overwogen.

Na de workshops is deze rapportage opgesteld.





TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

TER INFORMATIE

Aan  15/6
de minister

nota

Aanbieding ambtelijk rapport "Kansen voor lagere tarieven en beter beleid – Aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel"

**Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Algemene
Fiscale Politiek**

Persoonsgegevens

Datum
11 juni 2025

Notanummer
2025-0000165329

Bijlagen
1. Aanbiedingsformulier n
2. Kamerbrief ambtelijk ri
3. Ambtelijk rapport "Kan
4. Onderzoek verlaagde b
5. Evaluatie verlaagd btw
6. Onderzoek verlaagd bt
7. Verkenning doelmatige
8. Aanvullende verkennin

Aanleiding

Aanbieding van het ambtelijk rapport "Kansen voor lagere tarieven en beter beleid – Aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter" aan de Kamer

Beslispunten

- U (stasFBD) wordt geadviseerd bijgaand MR-formulier (bijlage 1) te ondertekenen.
- Gaat u (stasFBD), na instemming van de MR, akkoord met verzending van de kamerbrief, het ambtelijk rapport en de bijlagen naar de Eerste en Tweede Kamer?
- Graag uw (stasFBD) akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Kernpunten

- In de ambtelijke vijfhoek van 10 juni zijn de kamerbrief (bijlage 2), ambtelijk rapport (bijlage 3) en bijlagen (bijlage 4 t/m 8) besproken. Er zijn geen opmerkingen meer gemaakt en besloten is om de stukken door te sturen naar MR.
- Proces: nadat u het MR-formulier ondertekend heeft zullen de stukken vrijdag 13 juni naar AZ worden gestuurd voor agendering in de ministerraad van 20 juni a.s.

Toelichting

Nvt

Communicatie

Nvt

Politiek/bestuurlijke context

Nvt

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Graag nog afstemming met P-gv. over communicatie hieromtrent voorkomen dat beeld ontstaat dat kabinet beleid voorstelt, betreft enkel technisch/ambtelijke exercitie.

TER ADVISERING

Aan de minister 6/6

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Algemene
Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Doorgeleiden ambtelijk rapport Fiscale Regelingen

Datum

2 juni 2025

Notanummer

2025-0000150852

Bijlagen

1. Ambtelijk Rapport
2. Concept kamerbrief

Aanleiding

- In de kabinetsreactie 'evaluatie fiscale regelingen' van 17 oktober jl.¹ is de toezegging gedaan om een breed scala aan beleidsopties uit te werken voor fiscale regelingen. Met het ambtelijk vervolrapport Fiscale Regelingen (zie bijlage 1) dat nagenoeg is afgerond, kan deze toezegging worden afgedaan.
- Ook kan met het ambtelijk rapport tegemoet worden gekomen aan de motie van het CDA om opties in kaart te brengen en in samenspraak met MKB-sectoren te onderzoeken hoe de doelen van fiscale regelingen voor ondernemers en het verlaagde vennootschapsbelastingtarief, beter kunnen worden bereikt. In het tweeminutendebat is het ambtelijk rapport aangekondigd door u (Stas FBD).
- Verder is in de Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda bij de vereenvoudigingsambitie van het kabinet verwezen naar deze aanpak fiscale regelingen in aanvulling op het toewerken naar een integrale herziening van het stelsel.
- In deze nota wordt u geadviseerd over het proces en de (aangepaste) Kamerbrief, mede in het licht van de recente politieke ontwikkelingen.

Advies

- U wordt geadviseerd in te stemmen met de agendering van het ambtelijk rapport 'Kansen voor lagere tarieven en beter beleid – Aanpak fiscale regelingen voor een eenvoudiger en beter belastingstelsel' in de ambtelijke vijfhoek van 10 juni 2025, zodat het besproken kan worden in de politieke vijfhoek. Daarna kan het ambtelijk rapport en een viertal afgeronde onderliggende onderzoeken naar fiscale regelingen, worden doorgeleid naar de Kamer met een beknopte aanbiedingsbrief (zie bijlage 2).
De definitieve set (Kamerbrief met stukken) worden nog aan u (Stas FBD) aangeboden, om te ondertekenen.

Kernpunten

- In het ambtelijk rapport worden beleidsopties uitgewerkt voor niet goedwerkende fiscale regelingen. De scope is gebaseerd op de uitkomst van het ambtelijk rapport uit juli 2023. Dit ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen liet eerder zien dat een flink deel van de 116 beoordeelde fiscale regelingen niet goed werkt, (te) complex is of zelfs achterhaald is.

moet heel helder zijn dat het een ambtelijke inventarisatie betreft en geen beleidsvoorstellen waarover politieke besluitvorming niet heeft plaatsgevonden (en door dit kabinet ook niet zal plaatsvinden → is aan volgend kabinet)

¹ Kamerstukken II, 2024-2025, 32 140, nr. 210

- In het ambtelijk vervolgrapport worden nu budgetneutrale beleidsopties geschetst voor een aantal clusters: 1) ondernemerschap en ondernemingen, 2) de verlaagde btw-tarieven, 3) de eigenwoningregeling en 4) overig. De beleidsopties kunnen op termijn bijdragen aan een eenvoudiger stelsel, beter beleid en andere inzet van middelen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het verbeteren van bestaande fiscale regelingen, het bieden van alternatieven (ook buiten de fiscaliteit), en lagere belastingtarieven. In het rapport worden ook suggesties gedaan voor het terugsluizen van middelen. En soms ook voor flankerend beleid. Zie evt. de (aangescherpte) visuals in het rapport voor een beknopt overzicht (blz. 3, 4, 18, 26, 32 en 37).
- De Kamerbrief licht toe dat dit rapport een ambtelijk product is en dat een eventuele reactie aan een volgend kabinet is.
- Het ambtelijk rapport is interdepartementaal breed afgestemd (EZ, KGG, LNVN, J&V, SZW, OCW, VWS, I&W, VRO) en het CPB heeft bijgedragen aan bewaking van de kwaliteit. Het ambtelijk rapport met beleidsopties heeft zo een brede basis en kan naar de Kamer worden gestuurd om de eerdere toezegging van het kabinet af te ronden.
- In het kader van de vervolgaanpak fiscale regelingen is ook voor een aantal regelingen een nadere verkenning gestart. De volgende vier onderzoeken kunnen worden meegezonden met de aanbieding van het ambtelijk rapport:
 - Onderzoek btw genees- en hulpmiddelen;
 - Evaluatie op verlaagd btw tarief isolatie en reparatiewerkzaamheden;
 - Verkenning doelmatiger doneren (inclusief aanvullende verkenning door ICTU);
 - Verlaagd btw tarief voor personenvervoer.

De rapporten over het verlaagde btw-tarief bij restaurants en de teruggaveregeling religieuze en non-profitinstellingen in de energiebelasting zijn eerder al naar de Kamer gestuurd.

- Voorstel proces/vervolg. Huidige planningsvoorstel is om op 10 juni de stukken (Kamerbrief, ambtelijk rapport en vier bijbehorende onderzoeken) te bespreken in de ambtelijke vijfhoek. Vervolgens kunnen deze stukken naar huidig inzicht naar de politieke vijfhoek van 17 juni en kunt u (Stas FBD) de stukken daarna instemming van de vijfhoek naar de Kamer verzenden (naar verwachting na de ministerraad van 20 juni).

Toelichting

Communicatie

We bereiden een persbericht en social post voor bij de publicatie van het rapport. Daarnaast wordt er een achtergrondbriefing voor journalisten georganiseerd op de dag van de publicatie.

Politiek/bestuurlijke context

- In de Kamerbrief 'Kabinetsreactie evaluaties fiscale regelingen' van 17 oktober jl. staat de toezegging om een breed scala aan beleidsopties/maatregelen uit te werken voor fiscale regelingen en de Kamer daarover in het voorjaar te informeren.
- In het Tweeminutendebat Nationale Fiscaliteit is een motie aangenomen om opties in kaart te brengen en in samenspraak met MKB-sectoren te onderzoeken hoe de doelen van fiscale regelingen voor ondernemers en het verlaagde vennootschapsbelastingtarief, beter kunnen worden bereikt. U (Stas

Graag bespreken, zeer uitgebreid wat mogelijk verbeterde verwachtingen wdt.

↳ Betreft ambtelijk/technische analyse waarover politiek moet beslissen en nog geen besluitvorming over heeft plaatsgevonden.

FBD) heeft toegelicht de motie zo te lezen dat het in kaart brengen van opties gebeurt a.d.h.v. het eerder aangekondigde ambtelijke rapport met beleidsopties voor fiscale regelingen.

- In de Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda (FBUA) is een tekst opgenomen over fiscale regelingen, de mogelijke bijdrage van het ambtelijke rapport aan vereenvoudiging en is een verwijzing opgenomen naar de toezegging om interdepartementaal uitgewerkte beleidsopties/maatregelen voor negatief beoordeelde de fiscale regelingen in het voorjaar naar de Kamer te sturen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.