Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2022–2023

36 202 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

Z

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2023

Hierbij bied ik u een afschrift aan van mijn brief aan de Tweede Kamer over de uitkomsten vervolgonderzoek bedrijfsopvolgingsregelingen en bijbehorende bijlage.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij

kst-36202-Z
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Daan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2023

In de kabinetsreactie op de evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen heeft het kabinet aangekondigd vervolgonderzoek te verrichten.[1] In dit vervolgonderzoek zijn beleidsopties uitgewerkt met als doel een positief effect op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de regelingen, zowel vanuit het perspectief van ondernemers als de Belastingdienst. Zoals toegezegd, deel ik graag de uitkomsten van dit vervolgonderzoek met uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Daarnaast behandelt deze brief kort de verschillende aanpassingen in de bedrijfsopvolgingsregeling (vanaf hier: BOR) en doorschuifregeling voor het aanmerkelijk belang (vanaf hier: DSR ab[2]) die het kabinet in de voorjaarsbesluitvorming heeft voorgesteld, zoals ook al opgenomen in de Voorjaarsnota.[3] In deze brief ga ik in op de hoofdlijnen van de uitkomsten van het vervolgonderzoek. Tot slot ga ik, zoals toegezegd in de kabinetsreactie op de evaluatie van de BOR en DSR, in op de verschillende moties over de BOR van de Tweede Kamer. Met de evaluatie, het vervolgonderzoek en de voorstellen van het kabinet is uitvoering gegeven aan de op 29 juni 2021 ingediende motie Van Haga c.s. waarin is gevraagd te onderzoeken hoe de BOR kan worden verbeterd zodat meer sprake is van een gelijk speelveld.[4] Datzelfde geldt voor de motie Van Haga waarin het kabinet wordt verzocht de BOR zodanig te wijzigen dat de bedrijfsopvolging duidelijker en eenvoudiger wordt.[5]

Alvorens op de (beantwoording van de) onderzoeksvragen in te gaan, informeer ik uw Kamer in deze brief graag eerst over de concrete stappen die het kabinet naar aanleiding van het vervolgonderzoek voorstelt. Het kabinet stelt, zoals ook al is opgenomen in de Voorjaarsnota, acht maatregelen voor in de BOR en DSR:

1. De vrijstelling in de BOR wordt aangepast, zodat vanaf 2025 100% van de goingconcernwaarde tot € 1,5 miljoen wordt vrijgesteld, en 70% van het meerdere;[6]
2. De 5% doelmatigheidsmarge voor de BOR en DSR wordt afgeschaft;
3. Bedrijfsmiddelen die zowel voor andere dan de bedrijfsdoeleinden van de onderneming als zakelijk worden gebruikt (zoals privédoeleinden), kwalificeren slechts voor de BOR en DSR ab voor zover deze voor bedrijfsdoeleinden in de onderneming worden gebruikt;
4. Toegang tot de BOR en DSR ab wordt beperkt tot reguliere aandelen met een minimaal belang van 5% in het geplaatste kapitaal;[7]
5. De dienstbetrekkingseis in de DSR ab vervalt;
6. De BOR en DSR ab kunnen bij schenking slechts worden toegepast als de verkrijger minimaal 21 jaar is;
7. De bezits-en voortzettingseis in de BOR worden versoepeld;

---

[1] Zie voor de kabinetsreactie: Kamerstukken II 2022/23, 32 637, nr. 525. Zie voor de evaluatie: CPB (2022), *Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht*, Den Haag.

[2] De doorschuifregeling bij overgang van een aanmerkelijk belang krachtens erfrecht en de doorschuifregeling bij overgang van een aanmerkelijk belang krachtens schenking.

[3] Kamerstukken II 2022/23, 36 350, nr. 1.

[4] Kamerstukken II 2020/21, 32 637, nr. 463.

[5] Kamerstukken II 2022/23, 32 637, nr. 517.

[6] Bij de toepassing van de BOR wordt in principe uitgegaan van de waarde van de onderneming bij voortzetting (oftewel: de «goingconcernwaarde»), tenzij de waarde die de onderneming heeft bij liquidatie (de liquidatiewaarde) hoger ligt.

[7] Voor de uitzonderingen: zie later in deze brief.

8. Constructies (rollator-investeringen en dubbel-BOR) in de BOR worden aangepakt.

Het kabinet neemt deze maatregelen met als beoogd doel een positief effect op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de regelingen, zowel vanuit het perspectief van ondernemers als de Belastingdienst. Een nadere toelichting en de onderbouwing voor deze voorstellen volgen later in deze brief bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. De wetstechnische uitwerking van deze aanpassingen in de BOR en DSR loopt gespreid mee in het Belastingplan 2024 en het Belastingplan 2025.

Voor de volledigheid merk ik op dat tot het wettelijk aanmerken van aan derden ter beschikking gestelde onroerende zaken als beleggingsvermogen in de BOR en de DSR ab al in de Miljoenennota 2023 (MN23) is besloten. Dit besluit is genomen in het kader van de aanpak van opmerkelijke constructies en negatief geëvalueerde fiscale regelingen. Door het voorstel worden de BOR en DSR ab eenvoudiger dan thans en zal sprake zijn van minder juridische procedures. Ook voorkomt het dat de reikwijdte van de BOR en DSR ab onbedoeld toeneemt. Deze maatregel maakt deel uit van het Belastingplan 2024 met 1 januari 2024 als beoogde datum van inwerkingtreding.

Tabellen 1 en 2 geven respectievelijk de voorlopige ingangsdatum van beleid en de budgettaire reeksen weer. Bij de uitwerking van de voorjaarsnotamaatregelen is gekozen om de meeste maatregelen mee te nemen in het Belastingplan 2024. Gezien de complexiteit van een aantal maatregelen zal deel van de maatregelen meegenomen worden in het Belastingplan 2025. Voor wat betreft de invoeringsdata van de maatregelen wordt 2025 dan wel 2026 voorgesteld. In de augustusbesluitvorming worden de definitief voor te stellen ingangsdata van de maatregelen vastgesteld.

Tabel 1 – Voorlopige ingangsdata en maatvoering Belastingplannen 24 en 25

Maatregel	*Datum invoering*	*Pakket*
Aan derden verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggingsvermogen	1 jan 2024	BP24
Afschaffen dienstbetrekkingseis (DSR ab) en invoeren minimumleeftijd verkrijger schenking (DSR ab en BOR)	1 jan 2025	BP24
Afschaffen doelmatigheidsmarge BOR en DSR ab	1 jan 2025 (voor DSR ab later)	BP24
Aanpassen keuzevermogen DSR ab en BOR	1 jan 2025	BP24
Aanpassing vrijstelling BOR	1 jan 2025	BP24
Versoepelen bezits- en voortzettingseis	1 jan 2026	BP25
Aanpak rollatorinvesteringen	1 jan 2026	BP25
Aanpak dubbelBOR	1 jan 2026	BP25
Uitsluiten niet-reguliere aandelen van BOR en DSR ab	1 jan 2026	BP25

Tabel 2 – Budgettaire reeksen

Maatregel	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**struc**
Verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggingsvermogen in de BOR/DSR ab	0	+ 16	+ 16	+ 16	+ 16
Aanpassen vrijstellingspercentage BOR naar 70% boven € 1,5 miljoen ondernemingsvermogen	0	0	+ 12	+ 14	+ 49
Overige maatregelen BOR	0	0	+ 13	+ 10	+ 25

Noot: Stand Voorjaarsnota. Reeksen kunnen nog wijzigen als gevolg van certificering bij het CPB, de exacte uitwerking van maatregelen en aanpassingen in gekozen inwerkingtredingsdata. Een plus betekent een saldoverbeterende opbrengst.

Onderzoeksvragen

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord aangegeven dat de continuïteit van familiebedrijven wordt ondersteund door (reële) bedrijfsopvolging eenvoudiger en eerlijker te maken en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Het kabinet staat nog altijd achter de doelstelling van de BOR en DSR ab. Wel vindt het kabinet het belangrijk dat knelpunten in de BOR en DSR ab zowel van de zijde van ondernemers als van de zijde van de Belastingdienst worden geadresseerd, en dat oneigenlijk gebruik van de regelingen wordt beperkt. Met het oog hierop zijn in de kabinetsreactie op de evaluatie de volgende tien onderzoeksvragen geformuleerd, met als doel een positief effect op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de regelingen, zowel vanuit het perspectief van ondernemers als de Belastingdienst:

1. Hoe kan een beter onderscheid worden gemaakt tussen ondernemings- en beleggingsvermogen voor de BOR en DSR ab (naast het wettelijk aanmerken van aan derden verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen in de BOR en de DSR ab)?
2. Kan de toegang tot de DSR ab en BOR beperkt worden tot reguliere aandelen waarmee daadwerkelijk ondernemingsrisico wordt gelopen, bijvoorbeeld reguliere aandelen met een stemrecht? En hoe kunnen deze aandelen worden gedefinieerd?
3. Is het wenselijk om de dienstbetrekkingseis in de DSR ab te laten vervallen dan wel anders vorm te geven?
4. Is het mogelijk om de huidige bezits- en voortzettingseis in de BOR zodanig aan te passen dat deze positiever uitpakken voor de flexibiliteit van ondernemingen (wijziging ondernemingsactiviteiten), waarbij alleen reële bedrijfsopvolgingen in aanmerking komen?
5. Is het mogelijk om toepassing van de DSR ab en BOR te beperken tot een eenmalige toepassing, zodat meermaals gebruikmaken voor dezelfde onderneming tussen dezelfde personen niet mogelijk is?
6. Kan navolging gegeven worden aan de aanbevelingen die het CPB doet om het gebruik van de doorschuifregelingen beter te registeren en in aangiftes op te nemen?
7. Welke beleidsopties die het CPB geeft voor een doelmatiger regeling zijn wenselijk?
8. Welke knelpunten in de uitvoering die de Belastingdienst heeft gesignaleerd, kunnen verholpen worden?
9. Welke knelpunten in de uitvoering die ondernemers signaleren, kunnen verholpen worden?
10. Wat is de verdeling van ondernemings- en beleggingsvermogen in de BOR?

Uit het vervolgonderzoek blijkt dat de BOR en DSR ab meer robuust en meer eenvoudig kunnen worden gemaakt voor zowel de ondernemer als de Belastingdienst, waarbij er ook mogelijkheden zijn om misbruik dan wel oneigenlijk gebruik van de regelingen te verminderen. In deze brief wordt steeds een antwoord gegeven op elke onderzoeksvraag en wordt vervolgens beschreven welke maatregel het kabinet daarbij voorstelt.

Ten aanzien van onderzoeksvraag 8 (Welke knelpunten in de uitvoering die de Belastingdienst heeft gesignaleerd, kunnen verholpen worden?) geldt dat deze knelpunten zo goed mogelijk zijn meegenomen in het beantwoorden van andere onderzoeksvragen. Samengevat ziet de Belastingdienst twee categorieën.[8] Ten eerste zijn er gevallen waarbij de vraag gesteld kan worden of er wel sprake is van een reële bedrijfsopvolging. Ten tweede blijkt het onderscheid tussen ondernemings- en beleggings-

[8] Zie bijlage D in CPB (2022), *Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht*, Den Haag.

vermogen in de praktijk vaak lastig. Naar aanleiding van het eerste knelpunt kiest het kabinet ervoor het aandelencriterium aan te scherpen (ten minste 5% reguliere aandelen, zie beantwoording onderzoeksvraag 2) en constructies aan te pakken (zie beantwoording onderzoeksvraag 5). Het kabinet stelt ook maatregelen voor om een scherper onderscheid te creëren in beleggings- en ondernemingsvermogen. Te denken valt aan het uitsluiten van aan derden ter beschikking gestelde onroerende zaken voor de BOR en DSR ab, bedrijfsmiddelen die gemengd worden gebruikt, globaal gezegd, enkel laten kwalificeren voor de BOR en DSR ab voor zover voor bedrijfsdoeleinden in de onderneming gebruikt en het afschaffen van de doelmatigheidsmarge (zie ook de beantwoording op onderzoeksvraag 1).

In het onderzoek is daarnaast ook veel aandacht geweest voor de beantwoording van onderzoeksvraag 9: welke knelpunten in de uitvoering die ondernemers signaleren, kunnen verholpen worden? Er is gedurende het vervolgonderzoek gesproken met belangenorganisaties. Hieruit kwam onder andere naar voren dat de bezits- en voortzettingseis in bepaalde gevallen belemmerend kunnen uitpakken voor de dynamiek van ondernemingen. Het kabinet vindt dit onwenselijk en komt daarom met aanpassingen, zie daarvoor dan ook de beantwoording van onderzoeksvraag 4. Ook stelt het kabinet voor de dienstbetrekkingseis binnen de DSR ab te laten vervallen. Dit vergroot de toegankelijkheid voor ondernemers voor de DSR ab bij reële bedrijfsopvolgingen. Zie daarvoor ook de beantwoording op onderzoeksvraag 3. Hiermee is ook antwoord gegeven op onderzoeksvraag 9.

Onderzoeksvraag 1: Hoe kan een beter onderscheid worden gemaakt tussen ondernemings- en beleggingsvermogen voor de BOR en DSR ab?

Bij toepassing van de BOR en DSR ab ontstaat in de praktijk vaak discussie over de vraag welk deel van het vermogen in een vennootschap (vennootschapsbelastingplichtig lichaam)[9] ondernemingsvermogen betreft, en welk deel beleggingsvermogen. Dit is een zeer relevante vraag, omdat enkel ondernemingsvermogen kwalificeert voor de BOR en DSR ab, en niet het deel van het vermogen binnen de onderneming dat als beleggingsvermogen kwalificeert. Voor dit beleggingsvermogen geldt immers dat het geen relevante factor is voor de continuïteit van de onderneming.

Aan derden ter beschikking gestelde onroerende zaken

Onduidelijkheid over de vraag welk deel van het vermogen van een vennootschap beleggingsvermogen is en welk deel ondernemingsvermogen speelt in hoge mate bijvoorbeeld bij de exploitatie van onroerende zaken. Dit leidt tot (soms langdurige) discussies tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst. Bij vennootschappen waarbij enkel wordt verhuurd aan derden zal in de regel geen sprake zijn van een materiële onderneming[10], waardoor dus ook geen sprake is van ondernemingsvermogen. Dit vraagstuk wordt ingewikkelder wanneer sprake is van

[9] Bij een IB-onderneming speelt deze discussie (door de in de inkomstenbelasting gebruikte vermogensetikettering) in veel mindere mate met betrekking tot de BOR.

[10] Dat wil zeggen: een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid die is gericht op het deelnemen aan het maatschappelijke productieproces met het oogmerk om winst te behalen (welke winst ook redelijkerwijs te verwachten valt). Bij de exploitatie van onroerende zaken geldt dat deze activiteiten slechts als het drijven van een onderneming kunnen worden aangemerkt indien de arbeid naar aard en omvang meer omvat dan gebruikelijk is bij normaal vermogensbeheer en deze arbeid naar aard en omvang onmiskenbaar ten doel heeft het behalen van een rendement dat het bij normaal vermogensbeheer opkomende rendement te boven gaat.

gemengde activiteiten, waarbij naast verhuur van onroerende zaken bijvoorbeeld ook sprake is van projectontwikkeling. In iedere casus dient dan een feitelijke toets per pand plaats te vinden, wat een groot beslag legt op de capaciteit van de Belastingdienst in de vorm van onder meer vooroverleg, aanslagregelingen en juridische procedures.

Het kabinet heeft daarom al bij de Miljoenennota 2023 aangegeven dat aan derden verhuurd vastgoed standaard zal worden aangemerkt als beleggingsvermogen voor de BOR en DSR ab. Bij ondernemingen met gemengde activiteiten wordt voorgesteld het verhuurde vastgoed bij invoering van deze maatregel dus ook niet meer als ondernemingsvermogen aan te merken voor toepassing van de BOR en DSR ab. Die oplossing is ook meermaals in de literatuur naar voren gekomen.[11] Een andere reden voor deze maatregel is dat de BOR en DSR ab ten aanzien van aan derden verhuurde onroerende zaken niet of minder nodig is vanuit het onderliggende beleidsdoel.[12] Immers, de belastingclaim zal niet leiden tot het staken van een materiële onderneming wanneer uitsluitend sprake is van een vennootschap die onroerende zaken aan derden verhuurt. Het zal dan vaak minder bezwaarlijk zijn voor de continuïteit van de onderneming om een gedeelte van de aan derden verhuurde onroerende de zaken te vervreemden. Ook bestaat veelal de mogelijkheid om met betrekking tot deze onroerende zaken een financiering aan te trekken om de inkomstenbelasting en schenk- of erfbelasting te voldoen. Tevens zal het vaak minder bezwaarlijk zijn voor de continuïteit van de onderneming om een gedeelte van de aan derden verhuurde onroerende zaken te vervreemden. Onroerende zaken voor zover die worden gebruikt voor de eigen bedrijfsuitoefening (binnen het eigen concern, waaronder dus kwalificerende verbonden lichamen) vallen vanzelfsprekend niet onder deze vastgoedmaatregel. Kortdurende terbeschikkingstelling in de dienstensector, zoals bij hotelkamers, cafés, restaurants, tennishallen, bowlingbanen en squashbanen valt niet onder de maatregel. Ook kortdurende teeltpachtovereenkomsten vanwege vruchtwisseling vallen niet onder de maatregel.[13] Vruchtwisseling is immers nodig voor behoud van het grondgebruik en bruikbaarheid van de grond van de onderneming. Naar verwachting leidt de maatregel ertoe dat belastingplichtigen sneller rechtszekerheid kunnen krijgen over de fiscale behandeling van vastgoed.

Doelmatigheidsmarge

De doelmatigheidsmarge voor de BOR en DSR ab houdt in dat bij vennootschappen beleggingsvermogen tot 5% van de waarde van het ondernemingsvermogen wordt aangemerkt als ondernemingsvermogen.

De doelmatigheidsmarge – ook wel aangeduid met de term beleggingsmarge – bereikt niet haar doel, te weten het voorkomen van discussies over de vraag of een vermogensbestanddeel behoort tot het

---

[11] Zie bijvoorbeeld P.G.H. Albert (2016) *De maatstaf voor onderscheid tussen onderneming en belegging bij de verhuur van vastgoed*, WFR 2016/184; G. Meussen (2016), *De fiscale kwalificatie van exploitatie van vastgoed is een feitelijke vraag en geen rechtsvraag*, WFR 2016/215; M.J. Hoogeveen en T.M. Berkhout (2022), *Falsifieerbare normen en omstandighedencatalogus voor vastgoedexploitanten 2.0*, WFR 2022/58. Zie ook de position paper over de BOR van het Register Belastingadviseurs (RB), Aanhangsel Handelingen 729.
A. Rozendal (2016), *Bedrijfsopvolging en vastgoedvennootschappen: einde van een discussie*, WFR 2016/127, en E.J.W. Heithuis (2019), *Een alternatieve box 3-heffing*, WFR 2019/63 zitten op een andere lijn.

[12] Dit doel is te voorkomen dat belastingheffing bij reële bedrijfsoverdrachten de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt omdat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de inkomstenbelasting en schenk- en erfbelasting te voldoen.

[13] Pachtovereenkomst op grond van artikel 7:396, eerste lid, BW.

ondernemings- of beleggingsvermogen van een vennootschap. Sterker: de discussie of er sprake is van ondernemingsvermogen krijgt extra gewicht vanwege de 5%. Op die manier helpt de doelmatigheidsmarge niet bij het tegengaan van constructies. Zo kan een tijdige storting van € 10 miljoen aan vermogen vlak voor de schenking of overlijden er door toepassing van de doelmatigheidsmarge toe leiden dat € 0,5 miljoen aan beleggingsvermogen extra onder de BOR en DSR wordt gebracht. Bijkomend aspect is dat de doelmatigheidsmarge voor vennootschappen een aanmerkelijkbelanghouder (ab-houder) bevoordeelt ten opzichte van een IB-ondernemer die geen doelmatigheidsmarge kan toepassen. Dit vormt een inbreuk op de nagestreefde rechtsvormneutraliteit.

Per saldo vergroot de doelmatigheidsmarge de uitvoerbaarheid van de BOR en DSR ab niet, omdat nog steeds vastgesteld moet worden hoe hoog het ondernemingsvermogen is, om hier vervolgens 5% bovenop te plussen. De doelmatigheidsmarge is enkel een vereenvoudiging bij bedrijfsoverdrachten waarbij het beleggingsvermogen duidelijk kleiner dan 5% van de waarde van het ondernemingsvermogen is. Overigens neemt door toepassing van de doelmatigheidsmarge ook het verschil toe ten opzichte van de verkrijger van enkel (belast) beleggingsvermogen. Uit de evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen komt de aanbeveling om de doelmatigheidsmarge voor beleggingsvermogen in de BOR af te schaffen.

Gelet op dit alles stelt het kabinet voor de doelmatigheidsmarge voor de BOR en DSR ab af te schaffen.

Keuzevermogen

Voor de inkomstenbelasting geldt dat sprake is van ondernemingsvermogen als het vermogensbestanddeel volgens de vermogensetiketteringsregels verplicht ondernemingsvermogen (in de regel maximaal 10% privégebruik) of keuzevermogen is waarbij gekozen wordt voor een etikettering als ondernemingsvermogen. Van keuzevermogen is in de regel sprake als het zakelijke gebruik tussen de 10% en 90% is. Momenteel kan bijvoorbeeld een vermogensbestanddeel in de IB-onderneming of in de bv die slechts voor 20% zakelijk wordt gebruikt, toch voor 100% als ondernemingsvermogen voor de BOR en de DSR worden aangemerkt. Uit het vervolgonderzoek volgt het voorstel dit zodanig aan te passen dat in dit voorbeeld uitsluitend het gedeelte van 20% als ondernemingsvermogen voor de BOR en de DSR ab kwalificeert.

De voor te stellen maatregel maakt de BOR en DSR ab meer rechtvaardig: voorgesteld wordt deze bedrijfsopvolgingsfaciliteiten niet langer te laten zien op, kort gezegd, de verkrijging van vermogen voor zover dat voor andere dan bedrijfsdoeleinden in de onderneming wordt gebruikt, maar uitsluitend op vermogen voor zover dat voor bedrijfsdoeleinden in de onderneming wordt gebruikt. Daarmee wordt een meer gelijke behandeling bereikt ten opzichte van de mensen die een schenking ontvangen of erven en bij de heffing van schenk- of erfbelasting niet in aanmerking komen voor de BOR, bijvoorbeeld omdat zij in het geheel geen ondernemingsvermogen verkrijgen, maar een woning of banktegoeden. Ook maakt deze maatregel het minder aantrekkelijk om een vermogensbestanddeel in te brengen in een onderneming en deze beperkt zakelijk te gaan gebruiken, met als hoofddoel het besparen van inkomstenbelasting en erf- of schenkbelasting.

Gemengd gebruik komt in de praktijk bij uiteenlopende vermogensbestanddelen voor, zoals transportmiddelen, kantoorinrichting en -benodigdheden (telefoons, laptops etc.). Om de uitvoerings- en adminis-

tratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden zonder afbreuk te doen aan de intentie van de maatregel wordt voorgesteld de maatregel uitsluitend betrekking te laten hebben op vermogensbestanddelen met een waarde in het economische verkeer van minimaal € 100.000 (geïndexeerd) op het moment van verkrijging en een gebruik voor andere dan ondernemingsdoelen van meer dan 10%. Hoewel de ondergrens van € 100.000 een zeker arbitrair karakter heeft, wordt deze voorgesteld rekening houdend met het fiscale belang van de BOR en DSR ab. De maatregel zal in de praktijk vooral zien op onroerende zaken, vliegtuigen, dure personenauto's en vaartuigen, indien deze ook voor andere dan bedrijfsdoeleinden worden gebruikt.

Onderzoeksvraag 2: Kan de toegang tot de DSR ab en BOR beperkt worden tot reguliere aandelen waarmee ondernemersrisico wordt gelopen?

Momenteel staat toegang tot de BOR en DSR ab open voor elke IB-ondernemer en ab-houder. Van een aanmerkelijk belang (ab) is in beginsel sprake bij een deelname van 5% in het in totaal geplaatste aandelenkapitaal.

Maar het begrip ab is breder dan dat. Te denken valt aan een zogenaamd «soort-ab», waarbij de kapitaaldeelname heel gering kan zijn, bijvoorbeeld slechts 0,01% van het in totaal geplaatste kapitaal, maar wel ten minste 5% van een soort. Ook opties en bijvoorbeeld tracking stocks kunnen kwalificeren als een ab, terwijl deze niet volledig meedelen in het risico van de onderneming.

Conclusie van het vervolgonderzoek is dan ook dat het wenselijk en mogelijk is de BOR en DSR ab niet langer toegankelijk te houden voor iedere ab-houder. Het faciliteren van overdrachten van belangen met een zeer beperkte kapitaaldeelname sluit immers niet aan bij de doelstelling van de BOR en DSR ab, namelijk om een reële bedrijfsopvolging mogelijk te maken. De continuïteit van de onderneming wordt immers niet in gevaar gebracht bij dergelijke kleine belangen. Mocht de verkrijger van deze belangen de inkomstenbelasting en schenk- of erfbelasting niet kunnen voldoen, dan kan de verkrijger onder voorwaarden rentedragend uitstel van betaling krijgen voor de verschuldigde heffing over het ondernemingsvermogen, externe financiering aantrekken of een deel van het belang verkopen. Voor het kabinet is ook een overweging dat hiermee oneigenlijk gebruik van de BOR en DSR ab wordt aangepakt in gevallen waarbij kunstmatig een (soort-)ab wordt gecreëerd zonder significant risicodragend kapitaal en betrokkenheid bij de onderneming.

Het kabinet heeft er dan ook toe besloten de toegang tot de BOR en DSR ab te beperken tot een daadwerkelijk risicodragend ab. Voorgesteld wordt om de toegang tot de BOR en DSR ab te beperken tot reguliere aandelen die volledig meedelen in de winstgerechtigdheid en liquidatieopbrengst met een belang van ten minste 5%. Dit voorstel leidt tot uitsluiting voor de BOR en DSR ab van tracking stocks, opties op aandelen en winstbewijzen, en belangen van minder dan 5% van het geplaatste aandelenkapitaal.[14] Dit leidt tot duidelijkheid voor ab-houders en draagt ook bij aan een aanzienlijke vereenvoudiging voor de Belastingdienst.

[14] Een uitzondering hierop is dat de verwateringsregeling (een indirect ab van ten minste 0,5% dat uitsluitend is verwaterd door vererving, huwelijksvermogensrecht of schenking) blijft gelden voor reguliere aandelen. Daarnaast blijft de faciliteit ook gelden voor preferente aandelen die in het kader van een gefaseerde bedrijfsoverdracht zijn uitgegeven. Het begrip preferente aandelen wordt gedefinieerd.

Onderzoeksvraag 3: Is het wenselijk om de dienstbetrekkingseis te laten vervallen?

Binnen de DSR ab voor schenking van een ab geldt een dienstbetrekkingseis. De verkrijger moet ten minste 36 maanden, onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van vervreemding, in dienstbetrekking zijn van de vennootschap waarop de aandelen betrekking hebben. Deze termijn is gesteld om te stimuleren dat de overdrager niet alleen de aandelen overdraagt, maar ook zijn kennis van de onderneming, met als beoogd doel de DSR ab alleen van toepassing te laten zijn op een bedrijfsopvolging waarbij de verkrijger betrokken is bij de onderneming.

Het blijkt echter dat de dienstbetrekkingseis in de praktijk zijn rol niet goed vervult. De wet geeft geen kwantitatieve of kwalitatieve invulling aan het begrip «dienstbetrekking». Hierdoor kan eenvoudig aan de eis worden voldaan, bijvoorbeeld door middel van nulurencontracten, of het verrichten van zeer beperkte werkzaamheden. De dienstbetrekkingseis heeft in zoverre dus nauwelijks enige zinvolle afbakenende waarde. Niettemin moet de Belastingdienst er wel op toetsen, wat tot een uitvoeringslast leidt.

Tegelijkertijd sluit de dienstbetrekkingseis in sommige gevallen ook reële bedrijfsoverdrachten uit. Bijvoorbeeld omdat iemand formeel (nog) niet lang genoeg of niet bij de juiste vennootschap in dienst blijkt te zijn. Het schrappen van de eis biedt ook meer mogelijkheden voor opvolgers om buiten de onderneming ervaring op te doen. Ook de fiscale wetenschap bekritiseert de dienstbetrekkingseis, bijvoorbeeld omdat die het bedrijfsopvolgingsproces verstoort, zie daarvoor ook de CPB-evaluatie.

Het kabinet stelt daarom voor de dienstbetrekkingseis te laten vervallen. Wel blijkt uit het vervolgonderzoek dat het wenselijk is een minimumleeftijd van 21 jaar in te voeren voor de verkrijger, zowel voor de DSR ab (schenking van een aanmerkelijk belang) als voor de BOR bij schenking. Hiermee kan oneigenlijk gebruik worden voorkomen, bijvoorbeeld bij een schenking aan (zeer) jonge kinderen. Bij schenking van aandelen aan (zeer) jonge personen is de kans klein dat sprake is van een reële bedrijfsopvolging. Voor bedrijfsopvolging in geval van overlijden stelt het kabinet geen leeftijdsgrens voor.

Onderzoeksvraag 4: Is het mogelijk om de huidige bezits- en voortzettingseis aan te passen, zodat deze positiever uitpakken voor de flexibiliteit van ondernemingen?

De BOR is bedoeld voor «reële bedrijfsopvolgingen», namelijk de overdracht van een onderneming die enige tijd door de erflater of schenker werd gedreven aan zijn opvolger, waarbij deze onderneming door de opvolger als ondernemer wordt voortgezet. «Enige tijd» is in dit kader ingevuld via de bezitseis van minimaal een jaar (bij overlijden) of minimaal vijf jaar (bij schenken) voorafgaand aan de overdracht. De opvolger moet op grond van de voortzettingseis de verkregen onderneming vijf jaar voortzetten. De voorwaardelijke vrijstelling van de BOR wordt definitief als aan de voortzettingstermijn is voldaan. Doel van de bezits- en voortzettingseis is het voorkomen van oneigenlijk gebruik. De BOR is namelijk niet bedoeld voor de koop van (aandelen in) een onderneming (direct) gevolgd door een schenking of vererving van die (aandelen in de) onderneming en eventueel verkoop van (aandelen in) de onderneming daarna.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de toepassing van de bezits- en voortzettingseis complex is.[15]Cruciaal is of nog steeds sprake is van dezelfde onderneming, bijvoorbeeld indien tijdens de bezitsperiode een uitbreiding plaatsvindt waarvoor al dan niet een zelfstandige nieuwe bezitseis gaat gelden (zie de 29 mei-arresten van de Hoge Raad[16]) of indien tijdens de voortzettingsperiode een afstoting/inkrimping/beëindiging plaatsvindt. Daarom is in het vervolgonderzoek bezien of het mogelijk is om de huidige bezits- en voortzettingseis in de BOR zodanig aan te passen dat deze meer positief uitpakken voor de flexibiliteit van ondernemingen (wijziging ondernemingsactiviteiten of herstructurering) waarbij alleen reële bedrijfsopvolgingen in aanmerking komen.[17] Daarbij is ook uitvoering gegeven aan de motie van het lid Aartsen c.s. waarin wordt verzocht te onderzoeken hoe de bezits- en voortzettingseis binnen de BOR kan worden geharmoniseerd met andere EU-landen zodat er meer sprake is van een gelijk speelveld voor onze familiebedrijven.[18] Uit de evaluatie blijkt dat er EU-landen zijn die een kortere bezits- en voortzettingstermijn dan Nederland kennen, er zijn ook enkele EU-landen met een langere termijn dan Nederland.[19] Daarbij past wel enige nuancering. Zo kennen andere landen soms strengere voorwaarden voor toegang tot een bedrijfsopvolgingsregeling en worden voorwaarden gesteld aan de betrokkenheid van de verkrijger. Daarnaast is niet alleen de termijn van een bezits- en voortzettingseis relevant, maar ook in hoeverre deze eisen beperkingen met zich brengen.

Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek komt het kabinet met het voorstel om via een wetsaanpassing (of aanpassing van lagere regelgeving) een aantal van de knelpunten in de bezits- en voortzettingseis weg te nemen. Deze knelpunten doen zich vooral voor bij bedrijfsopvolging via aandelen, maar ook bijvoorbeeld bij de IB-ondernemer die tijdens de bezits- of voortzettingsperiode zijn onderneming ruisend wil inbrengen in een bv.[20] Het uitgangspunt van de voorgestelde aanpassingen is aansluiten bij de gerechtigdheid van de onderneming. Daarmee zijn meer wijzigingen en herstructureringen mogelijk, terwijl tegelijkertijd de doelstelling van de BOR – voorkomen dat de continuïteit van de onderneming in gevaar komt bij reële bedrijfsopvolging omdat er onvoldoende middelen zijn om de schenk- en erfbelasting te voldoen – onverkort blijft gelden. Bij wijzigingen in de structuur van de onderneming (bijvoorbeeld bij verhangingen en splitsingen/fusies, waarbij de gerechtigdheid/het belang van de aandeelhouder tot de onderneming materieel gezien niet wijzigt) vormen de bezits- en voortzettingseis door de voorgestelde aanpassing dan niet langer een belemmering.

Uit het vervolgonderzoek blijkt ook dat wijzigingen van activiteiten lang niet altijd leiden tot strijdigheid met de bezits- en voortzettingseis, maar dat dit niet altijd bekend is of dat ondernemers hierover onzekerheid ervaren. Daarom wil het kabinet mensen die voornemens zijn een bedrijf via toepassing van de BOR over te nemen, beter informeren over de voortzettings- en bezitseis en in welke situaties sprake kan zijn van «overheidsingrijpen». Over de precieze invulling daarvan komt het kabinet nog terug.

---

[15] Kamerstukken II 2021/22, 35 925 IX, nr. 30, en bijlage, p. 8, 18, 22, 24, 28, 53 en bijlage D, de knelpunten 6 tot en met 9.

[16] HR 29 mei 2020, nr. 19/01680, ECLI:NL:HR:2020:867 (activa/passiva-transactie), en HR 29 mei 2020, nr. 19/00189, ECLI:NL:HR:2020:990 (aanschaf deelnemingen).

[17] Kamerstukken II 2022/23, 32 637, nr. 525.

[18] Kamerstukken II 2020/21, 32 637, nr. 466.

[19] Zie CPB-evaluatie, Tabel 3.1 Bedrijfsopvolgingsregelingen in het buitenland, gebaseerd op OECD (2021) en KPMG (2018), p. 16.

[20] Bij een ruisende inbreng wordt de IB-onderneming ingebracht tegen de waarde in het economische verkeer.

Voor de voortzettingstermijn geldt een faciliteit bij «overheidsingrijpen».[21] Dit houdt in dat er geen strijd is met de voortzettingseis wanneer een ondernemer in geval van overheidsingrijpen zijn onderneming staakt, voor zover hij het ondernemingsvermogen binnen drie jaar herinvesteert in een andere onderneming. Het kabinet is voornemens een dergelijke versoepeling ook bij de bezitstermijn te introduceren. Het kabinet wil hiermee tegemoetkomen aan zorgen uit sectoren die een grote transitie ondergaan, waaronder ook de agro-sector. Het kabinet zal onderzoeken of er ondanks deze aanpassingen toch nog knelpunten voortvloeien uit de bezits- en voortzettingseis bij ondernemingen die willen verduurzamen. Dit onderzoek vindt plaats in de aanloop naar het Belastingplan 2025 waarin de versoepeling van de bezits- en voortzettingseis wordt opgenomen. Het kabinet is daarnaast voornemens om de vijfjaarstermijn in de bezits- en voortzettingseis in te korten. In de nadere uitwerking van de aanpassingen in de bezits- en voortzettingseis onderzoekt het kabinet ook hoe deze verkorting het beste vormgegeven kan worden.

Onderzoeksvraag 5: Is het mogelijk om de BOR en DSR ab te beperken tot een eenmalige toepassing (tegengaan BOR-carrousel)?

De BOR leidt tot een omvangrijke vrijstelling van schenk- en erfbelasting. Normaliter wordt schenken en erven in Nederland belast tegen 10–20% (kinderen van ouders), 18–36% (kleinkinderen) of tegen 30–40% (andere relaties). Dit maakt het zeer aantrekkelijk voor vermogenden om de BOR op te zoeken om schenk- en erfbelasting te ontlopen, ook zonder dat sprake is van zakelijke overwegingen. De BOR en DSR ab zijn dan ook gevoelig voor specifieke vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Uit het vervolgonderzoek is gebleken dat het mogelijk is constructies in de BOR aan te pakken. Construerend gedrag kan plaatsvinden via zogeheten «rollatorinvesteringen» en via «dubbel-BOR». Hieronder worden deze constructies verder beschreven en wordt de aanpak daarvan uitgewerkt. Daarbij is vermeldenswaard dat de andere BOR- en DSR ab-maatregelen die meer recht doen aan het begrip reële bedrijfsopvolging, zoals het beperken van de toegang van de BOR en DSR ab tot reguliere aandelen met een belang van ten minste 5%, dit gebruik van de BOR op zichzelf al moeilijker maken.

Rollatorinvesteringen

Bij zogeheten «rollatorinvesteringen» vormen vermogenden (vaak op hogere leeftijd) hun niet-ondernemingsvermogen zodanig om, dat dit gaat kwalificeren als ondernemingsvermogen. Hierdoor wordt de volgorde omgekeerd. De BOR wordt immers niet toegepast om de continuïteit van een bestaande onderneming niet te bedreigen, maar om de BOR toe te passen wordt een onderneming gestart. Hiermee kan in gevallen een aanzienlijke besparing op de heffing van schenk- en erfbelasting worden bereikt bij schenking of vererving van dat vermogen. Het kabinet vindt dit vanzelfsprekend zeer ongewenst. Deze constructies kunnen overigens in alle leeftijdsgroepen voorkomen, de signalen uit de praktijk betreffen echter mensen op (hoge) leeftijd.

Uit het vervolgonderzoek is gebleken dat het mogelijk is het gebruik van deze constructie met betrekking tot de BOR moeilijker te maken. Daarbij wordt gedacht aan het verlengen van de bezitstermijn voor een erflater en schenker die de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. De precieze maatvoering wordt nog onderzocht, maar gedacht kan worden aan een stapsgewijze verlenging van de bezitstermijn met een bepaalde termijn

[21] Artikel 10, eerste lid, onderdeel c, Uitvoeringsregeling schenk- en erfbelasting.

per jaar bóven de AOW-gerechtigde leeftijd tot een bepaalde maximale bezitstermijn. Dit leidt er dus toe dat een vermogend persoon die schenk- of erfbelasting wil ontwijken via deze constructie, het – soms kunstmatig gecreëerde – ondernemingsvermogen langer moet bezitten alvorens dit met toepassing van de BOR kan worden geschonken aan de ontvanger. Dit zal in de praktijk leiden tot een afname van deze constructies.

Het kabinet heeft besloten de aanbevelingen uit het vervolgonderzoek hierop over te nemen en onderzoekt de precieze maatvoering nog, waarbij ook de uitvoerbaarheid van de maatregel wordt meegewogen.

Het voorstel is naar verwachting uitvoerbaar voor de Belastingdienst en maakt de BOR eerlijker door onbedoeld gebruik moeilijker te maken. Voor reële bedrijfsopvolgingssituaties lijkt dit voorstel niet bezwaarlijk. Het kabinet erkent dat met dit voorstel (dat een verschil naar leeftijd inhoudt) in beginsel sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Dit is echter toelaatbaar indien voor ongelijke behandeling een objectieve rechtvaardiging bestaat. Het kabinet is van mening dat sprake is van een legitieme doelstelling: namelijk het tegengaan van oneigenlijk gebruik en misbruik van de BOR.

Dubbel-BOR

Naast de rollatorinvesteringen vindt oneigenlijk gebruik van de BOR ook plaats via zogeheten dubbel-BOR-constructies. Het lid Omtzigt heeft hiervoor verschillende malen de aandacht gevraagd met moties.[22] De recht-toe-recht-aan casus is dat ouders die een onderneming drijven, de onderneming schenken aan het kind met toepassing van de BOR. Na het verstrijken van de voortzettingstermijn van vijf jaar koopt de ouder de onderneming terug met zijn vrije vermogen (zoals spaargeld). Vervolgens wordt de onderneming, na het verstrijken van de bezitstermijn van vijf jaar opnieuw aan het kind geschonken met toepassing van de BOR. Op deze wijze heeft het kind niet alleen de onderneming (nagenoeg) vrijgesteld van schenk- en erfbelasting ontvangen, maar de facto ook het spaargeld van de ouders. Er zijn echter ook andere, meer ingewikkelde varianten mogelijk.

Analoog aan de rollatorinvesteringen wordt – in strijd met het beleidsdoel van de BOR – onterecht een vrijstelling toegepast op een deel van het overgedragen vermogen. Voor deze situaties is de BOR evident niet bedoeld. In de moties van het lid Omtzigt heeft hij gevraagd dit aan te pakken.[23] In het vervolgonderzoek is geopperd dat toepassing van de BOR wordt uitgesloten voor zover de onderneming op enig eerder moment in bezit is geweest van de verkrijger. Hierbij is natuurlijk relevant dat een onderneming niet statisch is. Indien de voorgestelde antimisbruikmaatregel uitsluitend zou zien op de destijds verkochte onderneming zou dat gepaard kunnen gaan met discussie of nog wel sprake is van dezelfde verkochte onderneming. Dat is de reden dat deze antimisbruikmaatregel ook van toepassing zal moeten zijn als de verkochte onderneming qua juridische structuur en qua werkzaamheden niet dezelfde onderneming is als de verkregen onderneming, maar deze wel op de een of andere manier een voortzetting is van de verkochte onderneming. Het kabinet wil deze oplossingsrichting verder uitwerken.

[22] Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 82, en 35 657, nr. 75.
[23] Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 82, en 35 657, nr. 75.

Onderzoeksvraag 6: Is het mogelijk gebruik van de doorschuifregelingen beter te registeren en in aangiftes op te nemen?

In dit onderdeel van deze brief wordt onder DSR mede de doorschuiffaciliteiten voor IB-ondernemingen verstaan.

De DSR voorkomt in bepaalde gevallen dat inkomstenbelasting wordt geheven op het moment van overdracht van een onderneming. Met de DSR wordt bereikt dat deze heffing doorschuift naar de nieuwe eigenaar en naar een later moment. In de evaluatie op de BOR en DSR geeft het CPB aan dat de noodzakelijkheid en doelmatigheid van de DSR op dit moment niet kwantitatief kan worden getoetst omdat de omvang van de belastingclaim die wordt doorgeschoven niet bekend is. De Belastingdienst registreert bij een overdracht alleen of er een beroep op de DSR wordt gedaan, maar niet welk bedrag daarmee gemoeid is. Hierdoor kan niet worden onderzocht in welke mate de doorgeschoven belastingclaim had kunnen worden betaald op het moment van overdracht.

Zowel bij IB-ondernemingen als bij de overdracht van een ab kan een DSR van toepassing zijn. Bij IB-ondernemingen kan gebruik worden gemaakt van de DSR indien er sprake is van overlijden, schenken, inbreng in een bv of nv, of naar een andere onderneming. Voor ab-pakketten kan de DSR worden toegepast bij overlijden, schenken, of bij aandelenfusie, juridische fusie en juridische splitsing. Voor het registeren van informatie over de DSR zijn dus drie type aangiften relevant: de aangifte inkomstenbelasting, aangifte schenkbelasting en aangifte erfbelasting.

In de aangifte IB wordt momenteel enkel geregistreerd of de DSR wordt toegepast en niet wat de waarde van de doorgeschoven belastingclaim op de (stakings)winst (DSR IB) of het vervreemdingsvoordeel (DSR AB) is. De aangiftes schenk- en erfbelasting bieden enkele aanknopingspunten omdat naast of de DSR wordt toegepast, ook de waarde van stille reserves en de belastinglatentie in het overgedragen deel van de onderneming worden geregistreerd. Deze informatie geeft een indicatie van de waarde van de (stakings)winst of het vervreemdingsvoordeel bij schenking of vererving van een onderneming, maar is niet volledig, omdat onder andere informatie over goodwill ontbreekt. De kwaliteit van deze data vergt daarnaast nader onderzoek. Voor het gebruik van de DSR in andere situaties dan bij schenking of vererving bieden deze aangiftes ook geen informatie.

Informatie uit andere bronnen dan de aangiften, zoals uit onder andere steekproeven, blijkt niet voorhanden te zijn. Uit bovenstaande inventarisatie kan geconcludeerd worden dat een uitbreiding van de IB-aangifte vereist is om bruikbare informatie te vergaren om de DSR in de toekomst beter te evalueren. Uitbreiding van de aangifte leidt echter tot een extra administratieve last voor de Belastingdienst en de belastingplichtige. Het betreft hier dus een afweging waarover de gesprekken met betrokkenen nog lopen. Het kabinet is voornemens hier dit lopende jaar (2023) een knoop over door te hakken.

Onderzoeksvraag 7: Welke beleidsopties voor een meer doelmatige regeling zijn wenselijk?

De BOR voorziet in een voorwaardelijke vrijstelling van de schenk- en erfbelasting voor het ondernemingsvermogen bij bedrijfsopvolgingen die voldoen aan de voorwaarden. Anno 2023 ziet de vormgeving van de BOR er qua vrijstellingspercentages van de goingconcernwaarde als volgt uit:

1. 100% van de goingconcernwaarde van de onderneming tot en met € 1.205.871 per objectieve onderneming is vrijgesteld van schenk- en erfbelasting;
2. Boven de € 1.205.871 wordt 83% van de goingconcernwaarde van de onderneming vrijgesteld van schenk- en erfbelasting. Over 17% van dit meerdere is dus schenk- of erfbelasting verschuldigd.

Het CPB concludeert in de evaluatie dat de BOR niet doelmatig is, omdat bij circa driekwart van de overdrachten bij erflaters, schenkers of verkrijgers voldoende vrije financiële middelen aanwezig zijn om de erf- of schenkbelasting direct te betalen. De verkrijger van een bedrijf met ondernemingsvermogen is schenk- of erfbelasting verschuldigd. Of de verkrijger over voldoende beschikbare vrije financiële middelen beschikt, hangt af van het eigen vermogen van de verkrijger en de omvang van het verkregen ondernemingsvermogen. Ook maakt uit of er naast ondernemingsvermogen beleggingsvermogen wordt verkregen, wat bij erfenissen in de praktijk vaker het geval is dan bij schenkingen.

Zoals in de kabinetsreactie op de evaluatie is aangegeven, is niet altijd eenduidig wat als vrije middelen moet worden gedefinieerd. Dat is ook de reden dat in de evaluatie verschillende varianten daarvoor zijn opgenomen. Daarnaast is bijvoorbeeld het (overtollige) beleggingsvermogen binnen de bv weliswaar niet noodzakelijk voor de continuïteit van de onderneming, maar daarover is wel eerst ab-heffing van 24,5% over de eerste € 67.000 en 31% over het meerdere (2024) verschuldigd voordat dit kan worden gebruikt voor de betaling van de schenk- of erfbelasting. Bij meerdere aandeelhouders kan het, afhankelijk van de soorten aandelen, bovendien zo zijn dat ook aan andere aandeelhouders moet worden uitgekeerd als één aandeelhouder behoefte heeft aan een uitkering.

Uit de evaluatie blijkt ook dat het gebruik van de BOR scheef verdeeld is. Bij schenkingen in 2018 is bijvoorbeeld 58% van het budgettaire beslag van circa € 550 miljoen afkomstig uit 14% van de schenkingen. Gelet hierop heeft het kabinet aangekondigd om de doelmatigheid van de BOR te willen verbeteren door vanaf 2025 het vrijstellingspercentage van 83% te verlagen naar 70% onder gelijktijdige verhoging van het bedrag aan ondernemingsvermogen waarover 100% vrijstelling mag worden toegepast tot € 1,5 miljoen (2023: € 1.205.871). Boven dit bedrag gaat een vrijstelling van 70% van de goingconcernwaarde van de onderneming gelden. Hiermee wordt het profijt van de BOR voor grote overdrachten beperkt en vermindert de scheve verdeling van het gebruik van de BOR. Deze maatregel verbetert de doelmatigheid. Voor (overdrachten van) kleinere ondernemingen heeft dit geen gevolgen.

Onderzoeksvraag 10: Wat is de verdeling van ondernemings- en beleggingsvermogen in de BOR?

In de op 30 maart 2022 aangenomen motie Van Dijk/Idsinga[24] is gevraagd met voorstellen te komen om beleggingsvermogen, niet zijnde pensioenreserveringen, aangehouden in box 2, beter in kaart te brengen en te onderzoeken in hoeverre hierbij onderscheid gemaakt kan worden met dga's met bv's met «echte» ondernemingen. Ook tijdens de behandeling van het Belastingplan 2023 is naar dit onderscheid gevraagd.

Hierop is aangegeven dat het erg lastig is om het vermogen in vennootschappen op te splitsen in verschillende typen vermogen omdat de aangiftegegevens over de balans van vennootschappen niet eenduidig zijn. Vermogen in financiële activa kan zowel beleggingsvermogen zijn, als

[24] Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 118.

geïnvesteerde middelen, als onderpand voor leningen aan de onderneming. Het CPB heeft vorig jaar een onderzoek gedaan naar classificaties van bv's op basis van de activa op de balans.[25] Ook uit dit onderzoek komen de nodige afbakeningsproblemen naar voren. De vraag naar beleggingsvermogen of ondernemingsvermogen is namelijk niet relevant voor het belasten van winst van een vennootschap en uitgekeerde winst aan aanmerkelijkbelanghouders. Een vennootschap wordt geacht met het hele vermogen een onderneming te drijven. In het geval van bedrijfsoverdracht is het onderscheid wel van belang, zoals bij de toepassing van de BOR in de schenk- en erfbelasting en de doorschuifregeling (DSR) in de inkomstenbelasting. Om tegemoet te komen aan de motie Van Dijk/Idsinga is daarom toegezegd op basis van het gebruik van de BOR een analyse te maken van de omvang respectievelijk het aandeel van het ondernemingsvermogen versus het beleggingsvermogen. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de BOR is toegezegd dit in het vervolgonderzoek naar de BOR mee te nemen. Hieronder worden de uitkomsten van deze analyse toegelicht, waarmee uitvoering is gegeven aan de motie Van Dijk/Idsinga.

Afgelopen maanden is geprobeerd inzicht te krijgen in de omvang van het ondernemingsvermogen versus het beleggingsvermogen dat betrokken is bij bedrijfsoverdrachten waarbij een beroep wordt gedaan op de BOR. Dit inzicht blijkt op macroniveau moeilijk te verkrijgen omdat dit in het verleden niet of slechts eenmalig is geadministreerd. Zo werd in de aangifte schenkbelasting over 2018 het deel beleggingsvermogen binnen met de BOR geschonken ondernemingen wel uitgevraagd, maar is deze post daarna niet meer in de aangiften van 2019 tot en met 2021 opgenomen. Vanaf de aangifte schenkbelasting 2022 is wel weer een post opgenomen over de omvang van het geschonken beleggingsvermogen. Wat betreft de aangifte erfbelasting is een dergelijke post pas voor het eerst in het belastingjaar 2022 in de aangifte opgenomen. Aangezien het enkele jaren zal duren voordat deze data uit 2022 geanalyseerd kunnen worden, is het op dit moment slechts mogelijk om op basis van de aangifte schenkbelasting 2018 een verdeling te maken van de omvang van het ondernemingsvermogen versus het beleggingsvermogen.

In de aangiften schenkbelasting 2018 waarbij een beroep op de BOR is gedaan gaat het om € 2,3 miljard vermogen. Dit vermogen betreft zowel ondernemingsvermogen als beleggingsvermogen en zowel ondernemingsvermogen dat onder de vrijstelling van de BOR valt als ondernemingsvermogen dat boven de vrijstelling van de BOR uitkomt. Beleggingsvermogen is vanzelfsprekend niet vrijgesteld, uitgezonderd de 5% doelmatigheidsmarge. Uit de analyse blijkt dat circa € 1,7 miljard van de genoemde € 2,3 miljard ab betreft. Verder betreft circa 3% van de genoemde € 2,3 miljard (ongeveer € 42 miljoen) beleggingsvermogen.

Een belangrijke notie bij het bepalen van de omvang van het beleggingsvermogen is dat vanwege de doelmatigheidsmarge die in de BOR wordt gehanteerd met betrekking tot het beleggingsvermogen, 5% van het beleggingsvermogen tot het ondernemingsvermogen mag worden gerekend. Dit betekent dat maximaal 5% van het vermogen dat in de aangifte als ondernemingsvermogen is aangegeven, eigenlijk beleggingsvermogen zou kunnen betreffen. Daarmee geeft de analyse een ondergrens van de omvang van het beleggingsvermogen dat is betrokken bij bedrijfsoverdrachten waarbij een beroep op de BOR wordt gedaan. Als wordt aangenomen dat bij alle overdrachten de doelmatigheidsmarge van 5% volledig wordt benut, betekent dit dat in feite 8% van het geschonken

[25] CPB (2022), *De economische activiteit van besloten vennootschappen*, Den Haag.

vermogen in de aangiften schenkbelasting waarin (deels) een beroep op de BOR is gedaan, beleggingsvermogen betreft.

Het aandeel beleggingsvermogen in aangiften erfbelasting waarbij een beroep op de BOR wordt gedaan, zal hoger liggen dan 8%. Bij schenkingen waarbij een beroep op de BOR wordt gedaan, gaat het immers met name om ondernemingsvermogen en zal de schenker niet ook al zijn overige vermogen schenken. Bij de erfbelasting wordt per definitie al het vermogen overgedragen van de overledene aan de verkrijger(s). De kwantitatieve analyse in de evaluatie van het CPB laat dit ook zien.

Ten slotte geldt als belangrijke kanttekening bij bovengenoemde analyse dat op basis hiervan geen enkele conclusie kan worden getrokken over het totale ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen in box 2. De groep overgedragen ondernemingen waarbij de BOR wordt toegepast, is beperkt en is niet representatief voor de gehele populatie ondernemingen.

Tot slot

Zoals al is aangekondigd in de kabinetsreactie op de evaluatie van de BOR, vindt het kabinet het onwenselijk wanneer de continuïteit van een levensvatbare onderneming door heffing van inkomstenbelasting of schenk- of erfbelasting wordt geschaad met als gevolg een verlies aan werkgelegenheid en economische diversiteit. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen de BOR en DSR ab te behouden, maar de regelingen wel te verbeteren. De conclusies van het CPB zijn ter harte genomen en het kabinet stelt maatregelen voor om de regelingen meer doelmatig en beter uitvoerbaar te maken, zowel vanuit het perspectief van de Belastingdienst als vanuit het perspectief van de ondernemer. Ook worden knelpunten in de praktijk weggenomen. De regelingen worden bovendien minder rigide voor ondernemers, waardoor herstructurering van de onderneming of wijziging van de bedrijfsactiviteiten minder wordt geremd.

In het debat over de Voorjaarsnota op 8 juni jongstleden heb ik toegezegd de gevolgen van de maatregelen voor kleine, middelgrote en grote familiebedrijven uiteen te zetten. De door het kabinet voorgestelde maatregelen hebben als doel een positief effect op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de regelingen, zowel vanuit het perspectief van ondernemers als de Belastingdienst. In lijn met de afspraak uit het coalitieakkoord wordt reële bedrijfsopvolging eerlijker en eenvoudiger gemaakt. De verwachting is dan ook dat de maatregelen bedrijven (klein, middelgroot of groot) niet raken in hun mogelijkheden een reële bedrijfsoverdracht te realiseren zonder dat de continuïteit van de onderneming in gevaar komt. De aanpassingen in de vrijstellingspercentages en de vrijstellingsgrens zorgen voor veranderingen in de belastingdruk bij verkrijging van een onderneming bij toepassing van de BOR. In de bijlage van deze brief zijn rekenvoorbeelden opgenomen. Bij kleine(re) bedrijfsoverdrachten zorgen de voorstellen van het kabinet voor een lagere effectieve belastingdruk bij bedrijfsoverdrachten. Bij grote(re) bedrijfsoverdrachten neemt de belastingdruk iets toe.

De maatregelen gaan de komende jaren gefaseerd in. Het blijft van belang om de doeltreffendheid en doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de BOR en DSR ab te monitoren.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij