

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 9 december 2022
Betreft Kabinetsreactie evaluatie fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen

Ons kenmerk
DGBI / 22572682

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u, mede namens de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingen, de volgende kabinetsreactie aan.

Een bedrijfsoverdracht is een belangrijk moment in het bestaan van ondernemingen. Belastingheffing als gevolg van een bedrijfsopvolging zou de continuïteit van ondernemingen in gevaar kunnen brengen. Vanuit de gedachte dat een acute betaling van belasting bij overdracht van een onderneming in bepaalde gevallen een knelpunt kan vormen voor bedrijfsoverdracht zijn er fiscale regelingen ontworpen voor de bedrijfsoverdracht.¹

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Financiën hebben het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd deze fiscale regelingen te evalueren. Het CPB is in september 2021 gestart met de evaluatie en heeft het rapport eind april 2022 opgeleverd. De evaluatie van de fiscale regelingen rondom bedrijfsopvolging² vloeit voort uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Die regeling stelt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid periodiek moeten worden geëvalueerd, de vorige evaluatie dateert uit 2014. Daarnaast is ook het toetsingskader fiscale regelingen van toepassing op deze evaluatie.³ Conform dit toetsingskader is bekeken of de fiscale regeling een helder beschreven doel heeft, of overheidsingrijpen wenselijk is en of het gekozen instrument geschikt is.

De evaluatie betreft de bedrijfsopvolgingsregelingen (BOR) in de schenk- en erfbelasting, de doorschuifregeling (DSR) in de inkomstenbelasting (IB) bij overdracht van aanmerkelijk belang respectievelijk bij doorschuiven van de stakingswinst, de stakingsaftrek in de inkomstenbelasting en de vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht in de familiesfeer en ten slotte een aantal

¹ Kamerstuk 123-IXB, nr. 1.

² In lijn met de vorige evaluatie van de fiscale regelingen voor bedrijfsopvolging (SEO Economisch Onderzoek, 2014) ziet de term 'bedrijfsoverdracht' in deze evaluatie op de overdracht van een bedrijf of een aanmerkelijk belang in een vennootschap, ongeacht of het bedrijf binnen de familie blijft, naar een werknemer gaat of naar externe derden en ongeacht of de onderneming overgedragen wordt via verkoop, vererving of schenking. De 'bedrijfsopvolgingsfaciliteiten' betreffen de fiscale regelingen die gebruikt kunnen worden voor deze bedrijfsoverdrachten.

³ Ministerie van Financiën, Toetsingskader fiscale regelingen, <https://rbv.rijksfinancien.nl/modellen/2021/overig/4.55>.

regelingen in de Invorderingswet. Bij de DSR gaat het om belastinguitstel en bij de BOR om belastingafstel. De evaluatie was met name gericht op de BOR en de DSR. Hierop ligt ook de focus in de kabinetsreactie. De andere regelingen komen slechts beperkt aan bod in de evaluatie.

Op 25 mei 2022 heeft het kabinet de evaluatie van de fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht naar de Tweede Kamer gestuurd en daarbij aangekondigd dat de inhoudelijke kabinetsreactie op een later moment volgt.⁴ In de kabinetsreactie op het IBO Vermogensverdeling is vervolgens aangegeven dat de kabinetsreactie volgt in november van dit jaar.⁵ In deze kabinetsreactie heeft het kabinet al aangegeven verhuurd vastgoed standaard aan te willen merken als beleggingsvermogen in BOR in de schenk- en erfbelasting en de DSR in de inkomstenbelasting. Bij het debat over het Belastingplan is toegezegd te pogen in deze kabinetsreactie inzicht te geven in het onderscheid ondernemingsvermogen/beleggingsvermogen in de BOR. Het is in het korte tijdsbestek helaas niet gelukt dit onderzoek af te ronden. Wel zal het kabinet hierop terugkomen in de eerste helft van 2023 tezamen met de overige onderzoeksresultaten (zie ook later in deze brief).

Deze kabinetsreactie is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt een korte omschrijving gegeven van de belangrijkste fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen. Daarna wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen van de evaluatie. Vervolgens wordt ingegaan op de ambitie van het kabinet inzake bedrijfsopvolging die is opgenomen in het coalitieakkoord, de startnota en het voornemen uit de Miljoenennota 2023. Ten slotte wordt een overzicht gegeven van wat het kabinet van plan is komende maanden nader te onderzoeken om reële bedrijfsopvolging eerlijker en eenvoudiger te maken en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

1. Regelingen in het kort

Zoals gezegd vormt een bedrijfsopvolging een belangrijk moment in het bestaan van ondernemingen. Het CPB concentreert zich in de evaluatie op de DSR in de inkomstenbelasting en de BOR in de schenk- en erfbelasting vanwege het feit dat deze regelingen de grootste maatschappelijke impact en het grootste financieel belang kennen. Er is een DSR voor IB-ondernemers die ervoor zorgt dat de heffing van de inkomstenbelasting (IB) bij verkoop of andersoortige (fictieve) overdracht van (een deel van) de onderneming achterwege blijft. De belastingclaim op de stille en fiscale reserves en de goodwill in de IB-onderneming die rust bij de ondernemer wordt doorgeschoven naar de voortzetter. Er is ook een DSR die geldt voor een aanmerkelijk belang (ab) in een vennootschap (voor de leesbaarheid hierna bv) indien de ab-claim wordt doorgeschoven naar degene die de onderneming voortzet. Deze gaat verder met de oorspronkelijke verkrijgingsprijs van de aandelen. Hoewel de beide doorschuifregelingen anders van opzet zijn, beogen ze hetzelfde, namelijk dat de bestaande belastingclaim die berust bij de overdragende ondernemer of ab-houder wordt doorgeschoven naar de voortzetter of de nieuwe ab-houder. Op die manier wordt voorkomen dat de overdracht van de onderneming dan wel van de aandelen wordt belemmerd in gevallen waarin het moment waarop belasting betaald moet worden niet gelijk opgaat met het moment waarop liquiditeiten beschikbaar komen.

De BOR voorziet in een voorwaardelijke vrijstelling van de schenk- en erfbelasting voor het ondernemingsvermogen bij bedrijfsopvolgingen. Bij een bedrijfsopvolging wordt (een deel van) de onderneming door een persoon overgedragen naar een

⁴ Kamerstuk 35 925 IX, nr. 30 en bijlage.

⁵ Kamerstuk 36200-IX, nr. 4.

andere persoon (de verkrijger) in de vorm van een schenking of erfenis. Zonder de BOR zou de verkrijger van ondernemingsvermogen schenk- of erfbelasting verschuldigd zijn. Deze belasting wordt geheven over de waarde van de onderneming in het economische verkeer. Hierbij zijn de begrippen goingconcernwaarde en liquidatiewaarde relevant. De BOR baseert zich in principe op de waarde van de onderneming bij voortzetting (de goingconcernwaarde), tenzij de waarde die de onderneming heeft bij liquidatie (de liquidatiewaarde) hoger ligt. De BOR kent twee type vrijstellingen:

- een voorwaardelijke vrijstelling van 100% van de goingconcernwaarde van de onderneming tot afgerond € 1,2 miljoen (2023: € 1.205.871) en van 83% over het meerdere (vrijstelling goingconcernwaarde); en
- de waarderingsfaciliteit: een volledige vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de goingconcernwaarde, indien een onderneming een hogere liquidatiewaarde heeft dan de goingconcernwaarde.

Daarnaast is een betalingsregeling mogelijk voor het belaste gedeelte van de verkrijging van ondernemingsvermogen; hiervoor kan tien jaar rentedragend uitstel van betaling worden verkregen.

Voor de DSR en de BOR gelden voorwaarden die tot doel hebben dat sprake is van een 'reële bedrijfsopvolging'. Volgens de wet is kortgezegd sprake van een bedrijfsopvolging als ondernemingsvermogen wordt verkregen van een IB-ondernemer of ab-houder en de verkrijger de onderneming voortzet of de verkrijger van de aandelen deze aandelen houdt en de onderneming in de bv niet wordt gestaakt. Beleggingsvermogen behoort nadrukkelijk *niet* tot het ondernemingsvermogen bij de BOR en DSR. Zowel bij een vererving als bij een schenking van ondernemingsvermogen geldt de voorwaarde dat de voortzetter de onderneming ten minste 5 jaar voortzet. In het geval van een aanmerkelijk belang in een bv betekent dit kortgezegd dat de verkregen aandelen niet mogen worden verkocht aan een andere partij (vervreemding) en de bv waarin het ab wordt gehouden, niet mag ophouden de onderneming te drijven. Daarnaast is er een bezitseis voor de overdragende ondernemer. Bij schenking is vereist dat de IB-onderneming of het ab minimaal 5 jaar in bezit is geweest van de overdrager. In het geval van vererving is de vereiste bezitstermijn minimaal 1 jaar.

Tot het voor de BOR kwalificerend ondernemingsvermogen behoren een IB-onderneming of een direct of indirect⁶ gehouden ab⁷, mits de bv waarop dat ab betrekking heeft een onderneming drijft. Het beleggingsvermogen in een bv waarin een ab wordt gehouden, komt ook in aanmerking voor de BOR tot maximaal 5% van de waarde van het ondernemingsvermogen in die bv.

2. Resultaten van de evaluatie / belangrijkste bevindingen

De centrale vraag in de recente evaluatie is in welke mate de huidige fiscale regelingen voor bedrijfsopvolging noodzakelijk, doeltreffend en doelmatig zijn. Voor de beantwoording hiervan heeft het CPB gebruikgemaakt van een combinatie van een literatuurstudie, gesprekken met experts en stakeholders, en een

⁶ Veelal is er sprake van een situatie van een holding waarin het ab wordt gehouden die zelf geen materiële onderneming drijft, maar enkel een belang houdt in een werkmaatschappij (indirect belang). Voor de toepassing van de BOR worden dan de bezittingen en schulden van de werkmaatschappij, naar rato van het belang, toegerekend aan de holding. Deze toerekening vindt plaats als de schenker of erflater een 5% belang heeft in de holding en tevens (indirect) tenminste een 5% belang heeft in de werkmaatschappij die een onderneming drijft.

⁷ Ook een aanmerkelijk belang van 0,5% dat uitsluitend is verwaterd door vererving, huwelijksvermogensrecht of schenking en dat dat andere lichaam direct voorafgaand aan de verwatering een onderneming dreef of medegerechtigdheid hield, kwalificeert.

kwantitatieve analyse. In 2014 vond in opdracht van de ministeries van EZK en Financiën de vorige evaluatie plaats van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen.⁸ In die evaluatie was door gebrek aan data geen kwantitatieve analyse van de doeltreffendheid en de doelmatigheid mogelijk. Inmiddels is er meer microdata beschikbaar. Dit maakt het mogelijk om met name voor de BOR een kwantitatieve analyse uit te voeren op erfenissen en schenkingen in de periode 2010-2017.

De kwantitatieve analyse betreft 2.852 erfenissen (met 4.638 verkrijgers) en 8.878 schenkingen in de periode 2010-2017. Bij erfenissen was 69% van de verkrijgers een kind van de overledene en 16% was een partner. Bij de schenkingen was 88% van de verkrijgers een kind van de schenker. Het CPB concludeert dat de beide DSR doeltreffend zijn in het voorkomen dat de continuïteit van ondernemingen in gevaar komt door heffing van inkomstenbelasting. De doelmatigheid kan echter niet goed worden beoordeeld, omdat er geen gegevens zijn over de hoogte van de belastingclaim die wordt doorgeschoven. Het is niet mogelijk om de noodzakelijkheid en de doelmatigheid van de DSR kwantitatief te toetsen, omdat de daarvoor benodigde gegevens in de onderzochte periode niet beschikbaar waren in belastingaangiftes. Het CPB concludeert dat de vrijstelling goingconcernwaarde van de BOR doeltreffend is maar niet doelmatig omdat er gemiddeld genomen bij circa driekwart van de overdrachten bij de erflaters, schenkers of verkrijgers voldoende vrije financiële middelen aanwezig zijn om de erf- of schenkbelasting direct te betalen.⁹ Voor deze toets is uitgegaan van het voortbestaan van de DSR. Verder dragen niet alle onderdelen van de vrijstelling bij aan het doel van continuïteit van de onderneming. Zo kunnen blijkens de evaluatie de vereiste minimale bezits- en voortzettingstermijn een onderneming minder flexibel maken. Ook kan de BOR worden toegepast in situaties waarin het eigendom van de onderneming wordt overgedragen zonder dat de oude en nieuwe eigenaren rechtstreeks betrokken zijn bij de onderneming dan wel dat zij hier slechts een klein belang in hebben. Het CPB stelt dat als gevolg van de grote beschikbaarheid van vrije financiële middelen om de schenk- of erfbelasting direct te betalen, de kosten (budgettaire derving) van de vrijstelling goingconcernwaarde in de BOR onnodig hoog zijn. Het CPB concludeert dat een (verruimde) betalingsregeling voor de verkrijger van een voldoende winstgevende onderneming, eventueel rentevrij, in veel gevallen kan voorzien in de financieringsbehoefte. Het CPB kwalificeert de waarderingsfaciliteit wel als doeltreffend en doelmatig.

De huidige effectieve belastingdruk bij schenkingen en erfenissen van ondernemingsvermogen is door de BOR vergelijkbaar met die in andere EU-landen. Dat heeft positieve en negatieve neveneffecten. Het positieve neveneffect (aantrekkelijker voor ondernemers om in Nederland te (blijven) wonen) is volgens het CPB naar verwachting beperkt, omdat de vestigingskeuze van ondernemers van meer dan alleen de fiscale behandeling bij bedrijfsopvolging afhangt. Negatieve neveneffecten van de BOR zijn de verstoring van concurrentie tussen ondernemers in Nederland. Immers, ondernemers die een bedrijf opstarten of opkopen kunnen geen gebruikmaken van de vrijstelling in de BOR, omdat deze alleen toepasbaar is bij een schenking of erfenis. Daarnaast leidt de BOR tot een toename van de vermogensongelijkheid binnen generaties.

⁸ "Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht", SEO Economisch onderzoek, 2014.

⁹ Cijfers bij erfenissen. Exclusief beschikbare vrije middelen bij de verkrijger valt dit percentage lager uit. Zie ook later in deze kabinetsreactie.

Met de BOR is een groot fiscaal voordeel te behalen. Hierdoor is het financiële belang van de BOR groot en neemt dat belang evenredig toe met de omvang van het te verkrijgen vermogen. Hierdoor bestaat er een sterke prikkel voor belanghebbenden om te voldoen aan de voorwaarden van de regeling ook als eigenlijk geen sprake is van een onderneming. De regeling is complex en kent een fors aantal knelpunten vanuit het perspectief van de ondernemer en ook vanuit het perspectief van de Belastingdienst (bijlage D), zoals blijkt uit de evaluatie. Zo moet de Belastingdienst per overdracht vaststellen of aan de voorwaarden wordt voldaan en in hoeverre sprake is van een onderneming in fiscale zin en in hoeverre sprake is van beleggingsvermogen. Dergelijke discussies betreffen met name vastgoedexploitatie. Gelet op het voorgaande legt de regeling een relatief groot beslag op de hoogwaardige capaciteit van de Belastingdienst en gaat de BOR gepaard met hoge uitvoeringskosten.

Kabinetsreactie op hoofdlijnen

Het kabinet is verheugd dat het dankzij de beschikbare microdata voor het eerst mogelijk was om voor de BOR een kwantitatieve analyse uit te voeren. Dit maakte het mogelijk voor het CPB om in de evaluatie uitgebreid na te gaan of en in welke mate er vrije middelen aanwezig zijn om de verschuldigde schenk- of erfbelasting zonder BOR te voldoen (par. 5.3 evaluatie). Dit komt de robuustheid van een evaluatie ten goede. Het CPB trekt heldere conclusies over de BOR. De fiscale regelingen in deze evaluatie leiden tot een substantiële budgettaire derving. Daarom is het belangrijk dat deze regelingen doeltreffend en doelmatig zijn. Het ingevulde toetsingskader fiscale regelingen wijst uit dat de BOR op onderdelen niet voldoet aan de eisen van het kabinet voor fiscale regelingen. Uit de evaluatie blijkt ook dat de DSR als geheel als doeltreffend wordt beoordeeld maar dat doelmatigheid niet goed kan worden beoordeeld.

In de Startnota heeft het kabinet afspraken over de evaluatie van fiscale regelingen vastgelegd. Als een fiscale regeling niet doeltreffend of doelmatig is, dan wordt dit gezien als een negatieve evaluatie en is afschaffing of versoering van de regeling het uitgangspunt, zoals ook beschreven in de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda en de begrotingsregels.¹⁰ Indien het gewenst is om deze fiscale regeling toch te handhaven, dan dient dit goed te worden onderbouwd.¹¹ Deze fiscale regelingen zijn alleen maatschappelijk te verantwoorden wanneer ze doelmatig en doeltreffend zijn.

Het kabinet staat nog steeds achter de doelstelling van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen¹², maar acht wel van groot belang dat knelpunten in de BOR worden geadresseerd, en dat oneigenlijke situaties dan wel oneigenlijk gebruik van de BOR worden beperkt. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord aangegeven dat de continuïteit van familiebedrijven wordt ondersteund door (reële) bedrijfsopvolging eenvoudiger en eerlijker te maken door het tegengaan van oneigenlijk gebruik. Het kabinet wil daarbij nadrukkelijk ook oog hebben voor de knelpunten die ondernemers ervaren in de BOR. De vrijstelling going concern is ingevoerd om liquiditeitsproblemen bij bedrijfsopvolging als gevolg van te betalen schenk- of erfbelasting te voorkomen. De evaluatie laat zien dat er mogelijkheden zijn om de BOR te verbeteren.

¹⁰ Kamerstuk 32140, nr. 119. Brief van 3 juni 2022.

¹¹ Kamerstuk 35925, nr. 143. Brief van 10 januari 2022 inzake de Startnota van het kabinet Rutte-IV; vertaling van de financiële afspraken uit het coalitieakkoord, p. 23, 26, ¹²BIJLAGE 1, Par. 1.2.2.

¹² Te weten te voorkomen dat de continuïteit van een onderneming bij reële bedrijfsoverdrachten in gevaar komt door belastingheffing.

In de evaluatie is gekeken naar de financieringsbehoefte bij bedrijfsoverdrachten vanwege een potentieel gebrek aan vrije middelen om de schenk- en erfbelasting te betalen. Exclusief de beschikbare vrije middelen van de verkrijgers, geldt bij dat in 54% van de gevallen voldoende vrije middelen in de nalatenschap aanwezig zijn. Met inbegrip van het eigen vermogen van de verkrijger zijn in ca. driekwart van de gevallen voldoende vrije middelen aanwezig om de erf- of schenkbelasting direct te betalen.¹³ Dit gemiddelde kan de zaak echter vertekenen. Of er voldoende beschikbare vrije financiële middelen zijn, hangt af van de omvang van het verkregen ondernemingsvermogen. Hierbij moet aangetekend worden dat de verkrijger van ondernemingsvermogen schenk- of erfbelasting verschuldigd is. Ook maakt het verschil of het ondernemingsvermogen is verkregen door een erfenis of schenking. Bij schenkingen wordt in de praktijk alleen ondernemingsvermogen verkregen, anders dan bij erfenissen. Daarnaast kan er verschil van opvatting zijn over wat als beschikbare vrije financiële middelen kan worden aangemerkt. Dat is ook de reden dat in de evaluatie verschillende varianten daarvoor zijn opgenomen. Het kabinet merkt in dit verband op dat bijvoorbeeld het beleggingsvermogen binnen de bv weliswaar niet noodzakelijk is voor de continuïteit van de onderneming maar dat daarover wel eerst ab-heffing van 26,9% is verschuldigd voordat dit kan worden gebruikt voor de betaling van de schenk- of erfbelasting. Vanaf 2024 geldt een ab-heffing van 24,5% over de eerste € 67.000 en 31% over het meerdere. Het lage tarief van 24,5% stimuleert de belastingplichtige in box 2 om jaarlijks (een deel van) de winst van de bv in de vorm van dividend tot € 67.000 (partners mogelijk € 134.000) uit te laten keren.¹⁴

Het blijkt dat de verkrijger (de bedrijfsopvolger) met name bij grote bedrijfsoverdrachten een financieringsbehoefte zou hebben als de BOR niet zou bestaan. Dit komt doordat nalatenschappen met grotere ondernemingsvermogens in verhouding minder vrije middelen bevatten. VNO-NCW, MKB-Nederland en Familiebedrijven Nederland hebben daarop gewezen in een brief van 22 augustus 2022. Tegelijkertijd geldt dat juist grotere ondernemingen over het algemeen eenvoudiger externe financiering kunnen aantrekken dan kleinere bedrijven. Voor kleinere bedrijven geldt bijvoorbeeld vaak een hoger kredietrisico, wat zich vertaalt in minder gunstige leningsvoorwaarden.¹⁵ Het kabinet erkent dat een acuut liquiditeitsprobleem ook kan worden voorkomen met een ruime uitstel van betaling bij onvoldoende vrije middelen. Dit legt uiteraard een beslag op de liquiditeit van de onderneming in de aflossingsfase.

De evaluatie laat zien dat het gebruik van de BOR scheef verdeeld is en het verschil met de fiscale behandeling van reguliere verervingen en schenkingen groot is. Waar in niet-ondernemingssituaties boven € 130.000 in de relatie ouders-kinderen een 20%-tarief geldt in de schenk- en erfbelasting, geldt voor ondernemingsvermogen door de vrijstelling van ruim € 1,2 miljoen (2023) en de 83% vrijstelling een tarief van effectief minder dan 3,4%. Het voordeel van de BOR is scheef verdeeld: bij schenkingen ontvangt 2,7% van de verkrijgers 35% van het totale belastingvoordeel (budgettaire beslag) bij schenkingen. Bij erfenissen is dit 2,2% en 36% van het belastingvoordeel. Daarnaast zijn er heldere signalen vanuit de praktijk (onder andere van de Belastingdienst) over opmerkelijk gebruik van de BOR door vermogenden, zoals terug te vinden in het IBO-vermogensverdeling.¹⁶ Daarbij kan spanning zijn tussen doel en strekking van

¹³ Deze cijfers gelden bij erfenissen.

¹⁴ Wetsvoorstel Belastingplan 2023, Kamerstukken I 2022, 36202

¹⁵ Kamerstuk 35 925 IX, nr. 30 en bijlage, par. Beleidstheorie, p. 14.

¹⁶ Kamerstuk 35925-IX, nr. 38. IBO-rapport 'Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling'.

de regelingen en het feitelijk gebruik. Hoe groter de omvang van het vermogen dat is betrokken bij een erfenis of schenking des te groter het belang om van de BOR gebruik te maken. Daarnaast is de BOR gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De combinatie van DSR en de BOR leidt tot een substantieel belastingvoordeel dat is bedoeld om reële bedrijfsopvolgingssituaties te ondersteunen. De onduidelijkheden bij de toepassing van de huidige wetgeving van de BOR en DSR in combinatie met de hoogte van de vrijstelling maken de BOR misbruikgevoelig. De regelingen moeten eenvoudiger worden voor zowel de Belastingdienst als de gebruikers en daarmee beter uitvoerbaar en gemakkelijker toe te passen. Het kabinet wil daarbij nadrukkelijk ook oog hebben voor de knelpunten die ondernemers ervaren bij toepassing van de BOR.

Het kabinet acht het van belang aan te geven dat hoewel fiscaal gedreven gedrag via winstinhouding in de BOR en DSR voorkomt, winstinhouding ook volstrekt legitieme redenen kan hebben. Zo draagt het bij aan het opbouwen van reserves voor mindere tijden (waardoor de solvabiliteit toeneemt), of het doen van investeringen. Winstinhouding kan echter ook zijn ingegeven door fiscale overwegingen. Dat was ook reden voor het kabinet de mogelijkheden voor excessief lenen in te perken en een ab-heffing van 24,5% over de eerste € 67.000 en 31% over het meerdere per 2024 in te voeren.¹⁷

Gelet op dit alles kiest het kabinet er voor de BOR niet af te schaffen, maar wel waar nodig aan te passen. Het coalitieakkoord beschrijft dat de continuïteit van familiebedrijven wordt ondersteund door (reële) bedrijfsopvolging eenvoudiger en eerlijker te maken. Tegelijkertijd wordt oneigenlijk gebruik van de regeling tegengegaan. Het kabinet neemt de conclusies van het CPB ter harte in een vervolgonderzoek naar verbeteringen om de BOR beter te laten voldoen aan de eisen die het kabinet stelt aan fiscale regelingen. Hiermee moeten de fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht ook minder vatbaar worden voor oneigenlijk gebruik. Bij de totstandkoming van de huidige regelgeving was het de bedoeling dat de BOR en DSR alleen van toepassing zouden zijn op 'reële bedrijfsopvolgingen' (overdracht van een onderneming door een ondernemer of ab-houder aan zijn opvolger waarbij de onderneming wordt voortgezet). Het kabinet vindt het onwenselijk dat de continuïteit van een levensvatbare onderneming als gevolg van bedrijfsoverdracht via vererving of schenking wordt geschaad met als gevolg een verlies aan werkgelegenheid en economische diversiteit.

Aanpak

In de Miljoenennota 2023 heeft het kabinet een structurele besparing van € 550 miljoen voor het aanpakken van opmerkelijke belastingconstructies ingeboekt. In dit kader kan bijvoorbeeld de aanpak van baby-bv's worden genoemd, waarbij toekomstige schenk- of erfbelasting wordt voorkomen of verminderd. Dit staat los van de BOR en de DSR. Het kabinet onderzoekt mogelijkheden voor nieuw beleid om deze constructie aan te pakken, en laat deze meelopen in de invulling van de taakstellende opdracht opmerkelijke belastingconstructies.

Het kabinet wil schijnconstructies en oneigenlijk gebruik aanpakken, ook binnen de BOR en DSR. Onderdeel van deze taakopdracht is het uitzonderen van verhuurd vastgoed aan derden van de DSR en de BOR. Concreet betekent dit dat aan een ander verhuurde onroerende zaken in alle gevallen voor de BOR en DSR worden aangemerkt als beleggingsvermogen. Onroerende zaken die worden

¹⁷ Wetsvoorstel Wet excessief lenen bij eigen vennootschap, Kamerstuk I 35496.

gebruikt voor de eigen bedrijfsuitoefening blijven tot het ondernemingsvermogen behoren. De benodigde wetsaanpassing zal deel uitmaken van het Belastingplan 2024. De Belastingdienst heeft kenbaar gemaakt dat dit een grote verlichting in de uitvoeringslast oplevert. Ook voor de gebruikers van de BOR en DSR is dit een vereenvoudiging.

In de komende maanden kijkt het kabinet naar de beste manier om de DSR en BOR verder aan te passen met als doel een positief effect op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de regelingen, zowel vanuit het perspectief van ondernemers als de Belastingdienst. Dit moet leiden tot eenvoudiger regels en minder juridische procedures die veel vragen van de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst en van belastingplichtigen. In het voorjaar zal het kabinet bekijken of en welke aanpassingen van de BOR wenselijk zijn. Het kabinet onderzoekt daartoe de volgende vragen:

- Hoe kan een beter onderscheid worden gemaakt tussen ondernemings- en beleggingsvermogen voor de BOR en DSR (naast het wettelijk aanmerken van aan derden verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen in de BOR en de DSR).
- Kan de toegang tot de DSR 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?
- Is het wenselijk om de dienstbetrekkingseis in de DSR te laten vervallen dan wel anders vorm te geven?
- 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?
- Is het mogelijk om toepassing van de DSR en BOR te beperken tot een eenmalige toepassing, zodat meermaals gebruikmaken voor dezelfde onderneming tussen dezelfde personen niet mogelijk is (BOR-carrousel)?
- Kan navolging gegeven worden aan de aanbevelingen die het CPB doet om het gebruik van de doorschuifregelingen beter te registreren en in aangiftes op te nemen?
- Welke beleidsopties die het CPB geeft voor een doelmatiger regeling zijn wenselijk?
- Welke knelpunten in de uitvoering die de Belastingdienst heeftesignaleerd, kunnen verholpen worden?
- Welke knelpunten in de uitvoering die ondernemers signaleren, kunnen verholpen worden?
- Wat is de verdeling van het ondernemings- en beleggingsvermogen in de BOR?

Vanuit een aantal maatschappelijke partijen is de wens naar voren gekomen om ook te kijken naar aanpassing van de BOR door een familiebegrip op te nemen. Hierbij zijn er twee denkrichtingen. De eerste denkrichting is het opnemen van de (extra) voorwaarde dat bijvoorbeeld 50% van de aandelen en van het stemrecht in handen van één familie moet zijn. Dit zou toepassing van de BOR naar verwachting niet eenvoudiger maken en tevens ertoe leiden dat bij sommige reële bedrijfsopvolgingen de BOR niet meer kan worden toegepast. Wel zou hiermee kunnen worden voorkomen dat de BOR kan worden toegepast bij een willekeurig aanmerkelijk belang dat door vermogenden wordt aangeschaft. Een andere denkrichting is het mogelijk maken dat familieleden die door meerdere

verervingen nog maar een zeer klein (minder dan 0,5%) belang hebben in een familieonderneming waardoor dit belang in box 3 wordt belast, toch nog in aanmerking komen voor toepassing van de BOR. Deze denkrichting staat echter haaks op het uitgangspunt van het kabinet om reële bedrijfsopvolgingen te faciliteren en de BOR eenvoudiger te maken. Het kabinet heeft hiernaar gekeken, en heeft besloten hier geen opvolging aan te geven.

De verdere uitwerking van de verbeteropties zal ook worden besproken met verschillende betrokken partijen, zoals bijvoorbeeld VNO-NCW, MBK-Nederland en Familiebedrijven Nederland.

In het voorjaar zal het kabinet de tussentijdse conclusies ten aanzien van bovenstaand onderzoek meenemen in de besluitvorming. Vervolgens wordt uw Kamer uiterlijk in het eind van de eerste helft van 2023 nader geïnformeerd over de exacte uitkomsten van dit onderzoek waarbij ook wordt ingegaan op de door uw Kamer aanvaarde moties over de fiscale behandeling van bedrijfsoverdrachten. Daarna is het kabinet voornemens om de uitkomsten van het onderzoek ten aanzien van de fiscale regelingen gericht op bedrijfsopvolging mee te nemen in wetgeving in het Belastingplan 2024.

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**

Ons kenmerk
DGBI / 22572682

M.A.M. Adriaansens
Minister van Economische Zaken en Klimaat