Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de staatssecretaris van Financiën
De heer E. Eerenberg BSc MSc
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/ATR4701/2026-U132

Datum
29 juli 2026

Onderwerp
Versoberen en afschaffen verhoogde zelfstandigenaftrek (startersaftrek)

Geachte heer Eerenberg,

Het ministerie van Financiën heeft het wetsvoorstel *tot versobering en afschaffing van de verhoogde zelfstandigenaftrek (startersaftrek)* op 2 juli 2026 aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd als onderdeel van het Belastingplan 2027. De adviestermijn bedraagt vier weken en eindigt op 30 juli 2026.

Context en inhoud

De maatregel maakt deel uit van de dekking van het pakket Acties Weerbaarheid Energieschok en vindt daarnaast haar inhoudelijke grondslag in de negatieve evaluatie van de regeling.

De startersaftrek verhoogt voor startende ondernemers maximaal driemaal in de eerste vijf jaar de zelfstandigenaftrek, mits zij onder meer aan het urencriterium voldoen. Omdat volledige afschaffing per 1 januari 2027 uitvoeringstechnisch niet mogelijk is, wordt het bedrag eerst verlaagd van € 2.123,- naar € 10,- en vervolgens per 1 januari 2028 afgeschaft. Er geldt geen overgangsrecht, waardoor de maatregel ook ondernemers raakt die vóór 2027 zijn gestart en nog aanspraak op de aftrek verwachtten. Door de maatregel stijgen hun belastbare winst en verzamelinkomen. Dit kan doorwerken in inkomensafhankelijke regelingen, waaronder toeslagen, en aanleiding geven om een eerder opgegeven schatting van het inkomen aan te passen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:
1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De onderbouwing van het voorstel steunt op de in 2024 gepubliceerde Evaluatie fiscale ondernemerschapsregelingen van SEO Economisch Onderzoek en Dialogic, uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Financiën en Economische Zaken en Klimaat. De onderzoekers beoordelen de startersaftrek als waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend. De omvang van het individuele voordeel is volgens hen te gering om een substantieel effect te hebben op de keuze voor ondernemerschap. Ook dragen de ondernemers die mogelijk door de regeling worden bereikt slechts in beperkte mate bij aan de beoogde maatschappelijke effecten op werkgelegenheid, investeringen en innovatie.

Tegenover deze beperkte effecten stond ten tijde van de evaluatie een budgettair beslag van circa € 130 miljoen. De onderzoekers constateren dat dit bedrag wordt verdeeld over een grote groep ondernemers, waardoor per ondernemer slechts een beperkte prikkel resteert. Zij concluderen daarom dat de regeling niet doelmatig oogt. Daarnaast wijzen zij op uitvoeringslasten in verband met het urencriterium en op neveneffecten voor arbeidsmarktkeuzes en inkomensrisico's. De conclusies zijn daarmee kritisch, maar niet absoluut: de onderzoekers stellen niet vast dat de regeling in het geheel geen effect heeft.

De evaluatie vormt de grondslag om de startersaftrek af te schaffen. De regeling heeft naar verwachting een beperkt effect op het stimuleren van ondernemerschap, terwijl daar volgens het kabinet een substantieel budgettair beslag tegenover staat. Afschaffing draagt daarnaast bij aan vereenvoudiging van het belastingstelsel. De budgettaire opbrengst heeft een afzonderlijk doel en draagt bij aan de algemene dekking van het pakket Acties Weerbaarheid Energieschok. De toelichting biedt daarmee een toereikende grondslag voor de maatregel.

2. Minder belastende alternatieven

De gekozen route bestaat uit een verlaging tot een vrijwel nihil bedrag in 2027 en volledige afschaffing in 2028. Een geleidelijker afbouw zou het nadeel voor bestaande starters over meer jaren spreiden, maar zou tegelijk een ondoelmatige regeling langer in stand houden en de vereenvoudiging uitstellen. Het ontbreken van overgangsrecht is in de toelichting expliciet gemaakt. Voor ATR-begrippen is dit primair een verdelings- en beleidskeuze, zolang de gevolgen kenbaar zijn en de overgang uitvoerbaar en doenlijk wordt vormgegeven.

Volledige afschaffing per 2027 vergt een systeemaanpassing die niet tijdig kan worden gerealiseerd. Door de parameter in 2027 op een gering positief bedrag te stellen, kan de versobering tijdig worden verwerkt zonder dat de regeling in het systeem al vervalt. De keuze voor € 10,- is daarbij niet beleidsmatig bepaald, maar dient uitsluitend om de parameter positief te houden. De gekozen tussenstap leidt niet tot extra gegevensverplichtingen. Tegen deze achter-

grond is geen evident minder belastend alternatief voorhanden dat hetzelfde tijdpad en dezelfde beleidsdoelen realiseert. De afweging van mogelijke alternatieven geeft het college geen aanleiding tot een adviespunt.

3. Werkbaarheid

Voor de aangifte inkomstenbelasting hoeven ondernemers geen nieuwe gegevens te verzamelen of aanvullende handelingen te verrichten. De maatregel werkt echter wel door naar hun verzamelinkomen. De toelichting onderkent terecht dat toeslaggerechtigde ondernemers hun voorschotbeschikking voor zowel 2027 als 2028 moeten controleren en zo nodig hun geschatte inkomen moeten aanpassen. Dit is relevant omdat in de automatische inkomensschatting nog rekening kan zijn gehouden met ruim € 2.000,- aan startersaftrek. Door het vervallen daarvan stijgt het verzamelinkomen, waarbij de precieze stijging mede afhangt van de doorwerking van de mkb-winstvrijstelling. Niet tijdig aanpassen kan leiden tot terugvorderingen, juist bij startende ondernemers met doorgaans wisselende inkomens.

De toelichting analyseert dit risico voor het doenvermogen, maar maakt niet duidelijk hoe de betrokken ondernemers tijdig en gericht worden bereikt en ondersteund. Een algemene verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid om het geschatte inkomen actueel te houden, is onvoldoende om het risico te beperken dat ondernemers door de verlaging en afschaffing van de startersaftrek uitgaan van een te laag geschat verzamelinkomen en daardoor later met een terugvordering worden geconfronteerd. Omdat aan de hand van beschikbare aangiftegegevens mogelijk kan worden vastgesteld welke ondernemers recent startersaftrek hebben toegepast, ligt het in de rede te onderzoeken of deze groep gericht kan worden geïnformeerd. Het benodigde handelingsperspectief is concreet: controleer het geschatte verzamelinkomen en wijzig dit zo nodig vóórdat te hoge voorschotten ontstaan. Zonder een gerichte communicatieaanpak blijft het risico bestaan dat ondernemers de doorwerking pas bij de definitieve berekening of een terugvordering opmerken.

Het ministerie heeft in het kader van hoor en wederhoor toegelicht dat het ontbreken van afzonderlijke communicatie niet betekent dat de maatregel buiten de communicatie blijft. Het ministerie wil de verlaging en afschaffing gericht signaleren in bestaande communicatie voor starters en jonge ondernemers en via kanalen als de website van de Belastingdienst en Ondernemersplein. Het college acht het gebruik van bestaande doelgroepgerichte kanalen op zichzelf passend. De huidige toelichting maakt deze inzet echter niet kenbaar en vermeldt evenmin welke concrete actie van toeslaggerechtigde ondernemers wordt verwacht. Bovendien is niet duidelijk of met deze kanalen ook ondernemers worden bereikt die al enkele jaren actief zijn, maar nog recht op toepassing van de startersaftrek verwachtten.

3.1 Het college adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe ondernemers die recent de startersaftrek hebben toegepast, tijdig en gericht worden geïnformeerd over de gevolgen voor hun geschatte verzamelinkomen en toeslagvoorschotten in 2027 en 2028, en welk handelingsperspectief daarbij concreet wordt geboden.

4. Gevolgen regeldruk

Volgens de toelichting leidt afschaffing tot een zeer beperkte afname van de administratieve lasten. Die inschatting is plausibel: de startersaftrek is een verhoging van de zelfstandigenaftrek en vergt nauwelijks afzonderlijke gegevens naast de gegevens die voor de zelfstandigenaftrek al nodig zijn. De structurele lastenvermindering zal daarom gering zijn.

De toelichting kwantificeert deze afname echter niet. Ook de tijdelijke lasten voor burgers die samenhangen met het controleren en zo nodig wijzigen van het geschatte verzamelinkomen en toeslagvoorschot in 2027 en 2028 zijn niet berekend. De toelichting volstaat op pakketniveau met de mededeling dat geen inschatting is gemaakt omdat het om weinig belastingplichtigen of om zeer beperkte handelingen zou gaan. Dat is niet voldoende volgens de Rijksbrede methodiek voor regeldrukkosten. Ook beperkte gevolgen moeten, voor zover mogelijk, inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van de omvang van de doelgroep, de frequentie en tijdsbesteding per handeling en het toepasselijke standaardtarief. Daarbij moeten de tijdelijke regeldruk voor burgers en de structurele afname van de administratieve lasten die samenhangen met het ondernemerschap afzonderlijk worden weergegeven; een saldo alleen biedt onvoldoende inzicht.

4.1 Het college adviseert de regeldruk in kaart te brengen volgens de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris