

Vergaderjaar 2025–2026

36 600

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

AF

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 oktober 2025

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane over **vrijwilligersregeling in de loonbelasting**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 20 mei 2025.
- De antwoordbrief van 15 oktober 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Karthus

¹ Samenstelling:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Van der Linden (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (ChristenUnie), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van der Goot (OPNL), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Den Haag, 20 mei 2025

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief d.d. 3 april 2025 waarin u de visie van het kabinet op de vrijwilligersregeling in de loonbelasting verwoordt.² De leden van de **SGP**-fractie hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen. De leden van de fracties van **CDA**, **ChristenUnie** en **OPNL** sluiten zich bij deze vragen aan.

In de unaniem door de Eerste Kamer aanvaarde motie³ wordt verzocht om mogelijkheden te onderzoeken om meer ruimte te geven aan vrijwilligers en mantelzorgers om hun belangrijke bijdrage aan de samenleving te geven. De hogere maximale vergoeding wordt daarbij als voorbeeld genoemd, niet als wens of uitgangspunt. In uw reactie wordt alleen naar dit aspect – de hoogte van de maximale vergoeding – gekeken, zo constateren de leden van de SGP-fractie.

1.
Kan de regering toelichten welke andere mogelijkheden zij heeft onderzocht om meer ruimte te geven aan vrijwilligers en mantelzorgers en waarom deze mogelijkheden niet te verwezenlijken zijn?

2.
Is er specifiek onderzoek gedaan naar andere mogelijkheden?

3.
Bij welke organisaties en experts heeft de regering adviezen zijn ingewonnen?

In de brief wordt er, naar de mening van de leden van de SGP-fractie terecht, op gewezen dat vrijwilligerswerk ideëel van aard is en de beloning daarvoor niet voorop moet komen te staan.

4.
Acht de regering het wenselijk dat de vrijwillige beloning voor vrijwilligerswerk als een belastbare, economische transactie wordt gezien? Indien dat het geval is, hoe verhoudt zich dit dan tot uitspraak in uw brief dat vrijwilligerswerk ideëel van aard is? Geldt dat dan ook niet voor de waardering die voor vrijwilligerswerk wordt gegeven?

De aan het woord zijnde leden hebben nog een vraag naar aanleiding van de volgende passage in de brief:
«Als een vrijwilliger meer kosten maakt dan de vorengenoemde bedragen, dan kunnen die alsnog onbelast vergoed worden, maar moeten de gemaakte kosten wel kunnen worden aangetoond.»

5.
Geeft u hiermee aan dat gemaakte onkosten geen onderdeel uitmaken van de vrijwilligersvergoeding?

² Kamerstukken I 2024–2025, 36 600, AA.

³ Kamerstukken I 2024–2025, 36 600, T.

De belastingtechnische praktijk rondom vrijwilligerswerk maakt het moeilijk om vrijwilligers te waarderen voor hun inzet. Uit de praktijk blijkt dat een extra waardering bij een bijzondere prestatie, dan wel een eindejaarsbijdrage al kan leiden tot de conclusie dat een dergelijke waardering of bijdrage bovenop de vrijwilligersvergoeding komt. De Belastingdienst merkt dit aan als voor loonheffing vatbaar inkomen. Als gevolg moet betrokkene vele duizenden euro's aan inkomstenbelasting betalen en wordt bovendien onderzocht of deze betrokkene in de voorgaande jaren geen fraude heeft gepleegd.

6.

Kunt u ten aanzien van de hiervoor geschetste situatie aangeven of er een oplossing voor dergelijke problemen kan worden gevonden?

7.

Bent u bereid om onderzoek te doen naar de wijze waarop meer ruimte kan worden gegeven aan de extra waardering die organisaties aan vrijwilligers willen geven?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en bij voorkeur binnen **vier weken**.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
W.T. van Ballekom

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCA- LITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2025

In de motie Schalk c.s., voorgesteld op 19 november 2024 (36 600 T) werd het kabinet verzocht om mogelijkheden te onderzoeken om vrijwilligers en mantelzorgers, door bijvoorbeeld een hogere maximale vergoeding, meer ruimte te geven om vrijwilligerswerk te doen. In de brief van mijn voorganger van 3 april 2025 is het kabinetsstandpunt ten aanzien van de onbelaste vrijwilligersvergoeding toegelicht. In de brief van 20 mei 2025 aan mijn voorganger geeft de Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën van uw Kamer aan dat de SGP-fractie in uw Kamer, gesteund door fracties van CDA, ChristenUnie en OPNL, nog een aantal vragen hebben ten aanzien van deze kabinetsvisie. Hieronder zal ik de gestelde vragen in volgorde beantwoorden.

Vraag 1

Kan de regering toelichten welke andere mogelijkheden zij heeft onderzocht om meer ruimte te geven aan vrijwilligers en mantelzorgers en waarom deze mogelijkheden niet te verwezenlijken zijn?

Antwoord op vraag 1

Samen met veel partners is het Ministerie van VWS op dit moment bezig met het uitvoeren van de zorgakkoorden. Het doel van deze akkoorden is om een beweging van zorg naar welzijn en gezondheid te maken. Om te zorgen dat mensen zo lang mogelijk, zo gezond mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen wonen. Met voldoende voorzieningen, een stevige basisinfrastructuur en stevig sociaal netwerk, zodat eenvoudige hulp kan worden geboden als dat nodig is. Maar ook met het oog op een tekort aan zorgpersoneel, een tekort aan plekken in de langdurige en curatieve zorg en beperkte financiële middelen.

Doel is ook om gemeenten, zorgaanbieders, aanbieders van sociaal werk, mantelzorgers, vrijwilligers en andere betrokkenen te faciliteren en ondersteunen. Het volgende is al in gang gezet:

- Een mantelzorgagenda⁴ met als doel mantelzorgers op tal van terreinen te ondersteunen en belemmeringen weg te nemen». Zoals bij het bouwen van mantelzorgwoningen, samenwerking met de formele zorgverleners en vereenvoudigingen in de kostendelersnorm.
- Vrijwilligers worden ondersteund via het programma Maatschappelijke Diensttijd (MDT)⁵, het eenvoudiger maken om werk en vrijwillige inzet met elkaar te combineren en het stimuleren van het beter organiseren van vrijwilligersinitiatieven via een subsidieregeling bij het Oranje Fonds⁶.

Met de bewindspersonen van VWS deel ik de opvatting van uw fractie dat meer inzet en meer ruimte wellicht nodig is voor mantelzorgers en vrijwilligers om de beoogde beleidsdoelen te kunnen bereiken. Daarom wordt met de nieuwe zorgakkoorden (AZWA, HLO) ingezet op betere randvoorwaarden voor mantelzorgers, zoals een gelijkgericht ondersteuningsaanbod en het verstevigen van de positie van werkende mantelzorgers. Ook zetten we in op het verminderen van regeldruk bij vrijwilligers. Hierover hebben we de Tweede Kamer op 28 november 2024

⁴ Mantelzorgagenda 2023–2026

⁵ www.mdt.nl

⁶ www.oranjefonds.nl

geïnformeerd⁷. Daarnaast wordt onderzocht hoe ruimte kan worden gegeven aan het stimuleren en ontwikkelen van zorgzame gemeenschappen en burgerinitiatieven.

Vraag 2

Is er specifiek onderzoek gedaan naar andere mogelijkheden?

Antwoord op vraag 2

Het Ministerie van VWS verricht in samenwerking met VNG, de Ministeries van BZK en Financiën een studie naar de toekomst en houdbaarheid van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Dit houdbaarheidsonderzoek bevat onder meer analyses en ramingen ten aanzien van het gebruik en de kosten van de Wmo, afgezet tegen de demografie. Ook gaat het onderzoek in op de relatie tussen gemeentelijke beleidskeuzes, investeringen in de sociale basis en de uitgaven aan Wmo-maatwerkvoorzieningen⁸. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de rol van en ruimte voor vrijwilligers en mantelzorgers in den brede. De Tweede Kamer wordt met regelmaat geïnformeerd over de voortgang van het houdbaarheidsonderzoek. De verwachting is dat er eind 2025 een rapport met beleidsopties ten behoeve van een houdbare Wmo wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarnaast doet het CBS in opdracht van het Ministerie van VWS jaarlijks onderzoek naar het vrijwilligerswerk in Nederland⁹. Binnen deze opdracht verricht het CBS onderzoek naar wat belangrijk is dat vrijwilligersorganisaties regelen voor hun vrijwilligers. Hierin wordt expliciet de ruimte voor vrijwilligers in ogenschouw genomen¹⁰.

Vraag 3

Bij welke organisaties en experts heeft de regering adviezen zijn ingewonnen?

Antwoord op vraag 3

Het Ministerie van VWS wint bij veel verschillende organisaties en experts adviezen in als het over vrijwillige inzet en mantelzorg gaat, zoals de SER, het SCP en het CPG.

Vraag 4

Acht de regering het wenselijk dat de vrijwillige beloning voor vrijwilligerswerk als een belastbare, economische transactie wordt gezien? Indien dat het geval is, hoe verhoudt zich dit dan tot uitspraak in uw brief dat vrijwilligerswerk ideëel van aard is? Geldt dat dan ook niet voor de waardering die voor vrijwilligerswerk wordt gegeven?

Antwoord 4

Zoals ik en mijn voorgangers al vaker hebben aangegeven is een wezenskenmerk van vrijwilligerswerk dat dit werk onverplicht is en er geen beloning tegenover staat. Met het ideële karakter van vrijwilligerswerk wordt bedoeld dat vrijwilligers bereid zijn om bepaalde arbeid te verrichten zonder dat zij daarvoor direct een tegenprestatie ontvangen. Als een betaling aan een vrijwilliger verder gaat dan een vergoeding van kosten die worden gemaakt in het kader van het vrijwilligerswerk, dan rijst de vraag of nog sprake is van een vrijwilliger en niet van een werknemer (of opdrachtnemer). Zolang er sprake is van een kostenvergoeding is er geen sprake van loon, maar gaat de betaling verder dan een kostenvergoeding, bijvoorbeeld een beloning of een vergoeding voor inzet, dan is

⁷ Kamerstukken 2024/2025 II, 29 515, nr. 494

⁸ Kamerstukken 2023/2024, 29 538, nr. 357

⁹ www.cbs.nl

¹⁰ www.cbs.nl

de vrijwilligersregeling niet van toepassing. Deze voorwaarde is ook terug te vinden in de definitie van een vrijwilliger in de vrijwilligersregeling in de loonbelasting:

«Personen die als vrijwilliger uitsluitend vergoedingen of verstrekkingen ontvangen met een gezamenlijke waarde van ten hoogste € 210 per maand en € 2.100 per kalenderjaar»¹¹

De vergoedingen of verstrekkingen waarnaar wordt verwezen betreffen vergoedingen voor kosten die zijn gemaakt in het kader van het vrijwilligerswerk. Dit betekent dat vrijwilligers die een beloning voor tijd/inzet ontvangen in principe niet kwalificeren voor de vrijwilligersregeling. Dit zou betekenen dat een vrijwilliger iedere (kleine) kostenpost zou moeten declareren bij de vrijwilligersorganisatie. Om die administratieve last voor de vrijwilliger en de vrijwilligersorganisatie te voorkomen is, in de vorm van de vrijwilligersregeling, een belastingvrije, forfaitaire kostenvergoeding geïntroduceerd. Tot de daaraan gestelde grenswaarden wordt er zonder verdere bewijsvoering vanuit gegaan dat de betaling betrekking heeft op door de vrijwilliger in het kader van zijn vrijwilligerswerk gemaakte kosten. Boven de genoemde grenswaarden is de vrijwilligersregeling in zijn geheel niet van toepassing en dient de vrijwilliger de door hem gemaakte kosten wel aan te tonen met behulp van betalingsbewijzen. Kan hij dat niet, dan vormt het gehele bedrag belast inkomen.

Vraag 5

De aan het woord zijnde leden hebben nog een vraag naar aanleiding van de volgende passage in de brief:

«Als een vrijwilliger meer kosten maakt dan de vorengenoemde bedragen, dan kunnen die alsnog onbelast vergoed worden, maar moeten de gemaakte kosten wel kunnen worden aangetoond.»

Geeft u hiermee aan dat gemaakte onkosten geen onderdeel uitmaken van de vrijwilligersvergoeding?

Antwoord 5

Nee, met deze passage wordt slechts aangegeven dat als de daadwerkelijke kosten die een vrijwilliger maakt hoger zijn dan de maximum vrijwilligersvergoeding, deze aanvullende kosten ook onbelast vergoed kunnen worden, mits de werkelijke kosten kunnen worden aangetoond. Ik wil nogmaals benadrukken dat de maximale vrijwilligersvergoeding alleen is bedoeld om op een eenvoudige wijze kosten te compenseren. Indien meer kosten worden vergoed, dan moeten de kosten kunnen worden aangetoond door bijvoorbeeld bonnetjes. Er bestaat daarnaast niet nog zoiets als een onbelaste vergoeding voor inzet.

Vraag 6

De belastingtechnische praktijk rondom vrijwilligerswerk maakt het moeilijk om vrijwilligers te waarderen voor hun inzet. Uit de praktijk blijkt dat een extra waardering bij een bijzondere prestatie, dan wel een eindejaarsbijdrage al kan leiden tot de conclusie dat een dergelijke waardering of bijdrage bovenop de vrijwilligersvergoeding komt. De Belastingdienst merkt dit aan als voor loonheffing vatbaar inkomen. Als gevolg moet betrokkene vele duizenden euro's aan inkomstenbelasting betalen en wordt bovendien onderzocht of deze betrokkene in de voorgaande jaren geen fraude heeft gepleegd.

¹¹ Artikel 2, zesde lid, Wet op de loonbelasting 1964

Kunt u ten aanzien van de hiervoor geschetste situatie aangeven of er een oplossing voor dergelijke problemen kan worden gevonden?

Antwoord 6

De vrijwilligersregeling in de vorm van een maximaal forfaitair bedrag is geïntroduceerd om een administratieve lastenverlichting te bereiken. Vrijwilligers hoeven daardoor geen onderbouwing te geven voor het onbelast vergoeden van kosten. De hoogte van de vrijwilligersvergoeding (in 2025: € 2.100 op jaarbasis) is zodanig vormgegeven dat de meeste vrijwilligers de door hen gemaakte kosten ten behoeve van de vrijwilligerswerkzaamheden niet hoeven bij te houden, maar een forfaitair bedrag kunnen ontvangen. Gaandeweg is dit maximumbedrag in de praktijk echter steeds meer ingezet als een compensatie voor inzet, dan wel een beloning voor de verrichte werkzaamheden. Dit is niet conform de doelstelling van de vrijwilligersregeling en de vraag is of de administratieve lastenverlichting hiertegen opweegt. Eventueel kan overwogen worden de vrijwilligersvergoeding in haar huidige vorm af te schaffen en voortaan alle vrijwilligers hun (kleine) kosten te laten declareren bij de vrijwilligersorganisatie. Dat voorkomt dat een vrijwilliger via diens aangifte inkomstenbelasting wordt geconfronteerd met het betalen van belasting over het via vrijwilligerswerkzaamheden ontvangen arbeidsinkomen. Daarmee worden echter ook alle vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties geconfronteerd met een aanzienlijke administratieve lastenverzwaring. Ik ben daarom geen voorstander van deze oplossing.

Bovendien vormen voor het overgrote merendeel van de vrijwilligers de grensbedragen helemaal geen probleem, omdat zij geen of nauwelijks vergoedingen ontvangen voor hun vrijwilligerswerk. Voor die vrijwilligers wordt een kleine attentie «geabsorbeerd» in de forfaitaire kostenvergoeding en vormt daarom geen belast inkomen.

Vraag 7

Bent u bereid om onderzoek te doen naar de wijze waarop meer ruimte kan worden gegeven aan de extra waardering die organisaties aan vrijwilligers willen geven?

Antwoord 7

Zoals aangegeven in de antwoorden 1, 2 en 3, heeft er reeds veel onderzoek plaatsgevonden op het terrein van vrijwilligers en wat zij nodig hebben om hun vrijwilligerswerk te kunnen uitvoeren. Ik zie niet een directe aanleiding om nog meer onderzoek te doen op dit terrein, maar ik ga graag met uw Kamer in overleg om te horen op welke terreinen u verder onderzoek nog zinvol acht. Een aanpassing kan wat mij betreft echter niet liggen op het terrein van het creëren van een verruimde vrijstelling van belastingheffing. Daarvoor verwijs ik u graag naar mijn brief van 3 april 2025 (Bijlage 1).

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,
E.H.J. Heijnen