

Bijlage – Voorlopige uitkomsten uitvoeringstoets

A) Gevolgen voor de burger

Het voorliggende wetsvoorstel is een ingrijpende wijziging voor de burger. De grootste verandering die plaatsvindt in het nieuwe stelsel is dat er veel meer gegevens nodig zijn om het box 3 inkomen te bepalen. Dit betekent dat alle belastingplichtigen meer gegevens zullen moeten controleren in de aangifte. Er doen naar verwachting in 2027 ca. 4,2 mln. burgers aangifte voor box 3. Van deze aangiften bestaat ongeveer 60% uit aangiften met alleen bank- en spaartegoeden en andere vermogensbestanddelen die door banken en verzekeraars worden gerenseigneerd. Voor naar verwachting ca. 2,6 mln. belastingplichtigen blijft de aangifte IH relatief eenvoudig en blijft de aangifte IH net als nu voorgevuld. 1,6 mln. belastingplichtigen hebben ook vermogensbronnen die niet voorgevuld kunnen worden. Een deel van deze belastingplichtigen maakt gebruik van (fiscaal) dienstverleners.

	Aantal burgers met belang in box 3	Voorgevulde aangifte	Percentage	Niet voorgevuld	Percentage
2022	3,8 mln.	3,26 mln.	85%	550.000	15%
2027	4,2 mln.	2,6 mln.	62%	1,6 mln.	38%

De Belastingdienst beschikt niet over alle relevante gegevens om op te nemen in de vooraf ingevulde aangifte (VIA):

- 1) Over sommige gegevens kan de Belastingdienst (de Inspecteur) niet beschikken omdat die alleen bij de belastingplichtige of derden bekend zijn en er geen renseigneringsplicht geldt voor die gegevens. Hierbij kan gedacht worden aan de huuropbrengsten uit onroerende zaken of onderhoudskosten voor onroerende zaken. Ook burgers die te maken krijgen met life-events (overlijden, onverdeelde boedel, immigratie, emigratie en scheiden) zullen het rendement en de waarde van de vermogensbron aan de Belastingdienst moeten doorgeven.
- 2) Andere gegevens zijn niet tijdig beschikbaar voor de voorgevulde aangifte, zoals de gegevens van financiële instellingen in het buitenland. Daarnaast is de verwachting dat in de eerste jaren de betrouwbaarheid van de rendementsgegevens nog niet in alle gevallen op voldoende kwaliteitsniveau is om deze te kunnen voorinvullen.

Belastingplichtigen met meer vermogensbestanddelen (of (fiscaal) dienstverleners) zullen daarom op basis van dit wetsvoorstel vaker zelf gegevens moeten gaan bijhouden en aanleveren en/of zullen meer voorgevulde gegevens moeten controleren en aanvullen. Denk daarbij aan het bijhouden en doorgeven van waardeontwikkelingen, ontvangen dividenden, aftrekbare kosten, stortingen en onttrekkingen, etc.

Voorbeeld: In het huidige stelsel hoeft de belastingplichtige alleen de waarde van de crypto-beleggingsrekening op 1 januari van het betreffende belastingjaar door te geven. In een stelsel gebaseerd op werkelijk rendement dient de belastingplichtige de waarde van de crypto-beleggingsrekening per 1 januari en per 31 december van het betreffende belastingjaar in de aangifte op te nemen en daarnaast de onttrekkingen en stortingen van geld op de beleggingsrekening gedurende het jaar. Deze gegevens zijn alle nodig om de koerswinst of het koersverlies te kunnen bepalen.

Voorbeeld: In 850.000 aangiften in box 3 is ook sprake van de vermogensbron onroerende zaken. Wanneer vastgoed verhuurd wordt, beschikt de Belastingdienst niet over de verhuuropbrengsten die in het wetsvoorstel wel belast zullen worden.

Omdat de Belastingdienst niet beschikt over alle benodigde informatie is er in het wetsvoorstel een administratieplicht voor (het rendement uit) bepaalde bezittingen opgenomen. Het wordt de verantwoordelijkheid van de burger om van deze gegevens een juiste en volledige administratie bij te houden voor het invullen van de aangifte en eventuele controle. Burgers met meer vermogensbestanddelen zullen meer informatie nodig hebben om hun aangifte in te vullen en waar nodig zelf de berekeningen moeten uitvoeren om de vermogensaanwas te berekenen.

Daarnaast zijn ze zelf meer tijd kwijt aan het bijhouden van de administratie. Zie in de tabel bij deze bijlage een overzicht van de huidige situatie (aantallen aangiften en vermogensbestandsdelen die vooringevuld zijn) in relatie tot de nieuwe situatie.

De verwachting is dat het nieuwe stelsel (te) complex is voor belastingplichtigen (ca 1,6 mln) die bezittingen hebben waarvan geen gegevens vooraf ingevuld kunnen worden door de Belastingdienst. Burgers kunnen daarnaast vaker bij de Belastingdienst aankloppen voor waarderingsvraagstukken van vastgoed, niet-beursgenoteerde beleggingen en overige bezittingen. De vaststelling van de waarde in het economische verkeer van deze vermogensbestanddelen is (met regelmaat) arbitrair en daarmee vatbaar voor discussie, waardoor de belastingplichtige soms op voorhand fiscale zekerheid zal zoeken. Het fiscale belang bij de waarde van de bezittingen neemt immers substantieel toe bij een heffing die mede de werkelijke waardeontwikkeling van vermogensbestanddelen belast. Naar verwachting zullen deze burgers een groter beroep doen op de dienstverlening van de Belastingdienst, en/of een (fiscaal) dienstverlener inschakelen. Zeker voor onroerende zaken en aandelen in start-ups zal er een groter beroep worden gedaan op fiscaal dienstverleners.

B) Gevolgen voor de Belastingdienst

De stelselwijziging die wordt voorzien met het conceptwetsvoorstel heeft mede vanwege de complexiteit voor burgers ook een materiële impact op de Belastingdienst. Hieronder wordt dit toegelicht op de onderdelen dienstverlening; handhaafbaarheid en fraudebestendigheid; en maakbaarheid en haalbaarheid.

Dienstverlening

De invoering van deze nieuwe wet vergt een intensief communicatietraject over meerdere jaren (2026 tot minimaal eind 2028) met als doelstelling belastingplichtigen juist en volledig aangifte te laten doen. Er zal extra ondersteuning nodig zijn voor burgers (en (fiscaal) dienstverleners) om hun aangifte juist, volledig en tijdig in te vullen. Dit betekent een aanzienlijke wervingsopgave en opleidingstraject voor bijvoorbeeld medewerkers van de BelastingTelefoon, steunpunten, en webcare.

Het doel van de Belastingdienst is om het aangifteformulier zo te ontwerpen dat bij invulling van het formulier duidelijk is of de belastingplichtige met de ingevulde gegevens ook aan de administratieplicht voldoet en welke gegevens de belastingplichtige vervolgens in de eigen administratie dient te bewaren en op verzoek moet kunnen overleggen aan de Belastingdienst. In het kader van voorbereidingen op aanvullende HR-arresten heeft de Belastingdienst pilots uitgevoerd bij burgers met het formulier "Opgaaf Werkelijk Rendement". Hieruit blijkt dat de materie voor burgers zonder (volledig) vooringevulde aangifte complex is.

Met het wetsvoorstel neemt de complexiteit van de aangifte toe, en wordt een groot beroep gedaan op het doenvermogen van de belastingplichtige. Een intensief communicatietraject is cruciaal om belastingplichtigen te informeren over de veranderingen in het stelsel. De Belastingdienst is onzeker of communicatie de complexiteit en onduidelijkheid voldoende kan wegnemen en of belastingplichtigen als gevolg daarvan voldoende in staat zijn tijdig, juist en volledig aangifte te doen. Als burgers niet tijdig, juist en volledig aangifte kunnen doen heeft dit impact op de interne processen zoals vertragingen in het afhandelen en opleggen aanslagen en tevens op de processen van partijen die inkomensgegevens van de Belastingdienst gebruiken voor hun processen (bijvoorbeeld Toeslagen). Dit kan leiden tot financiële gevolgen voor burgers vanwege vertragingen in de belastingheffing door de Belastingdienst en tot veel benodigd klantcontact.

Handhaafbaarheid en fraudebestendigheid

In het huidige forfaitaire stelsel vindt veel toezicht geautomatiseerd plaats door een vergelijking te maken tussen de door de belastingplichtige ingevulde gegevens in de aangifte en de contra-informatie waar de Belastingdienst al over beschikt en in veel gevallen al vooraf is ingevuld. De Belastingdienst beschikt in de nieuwe situatie niet over alle gegevens die voor de belastingheffing en vermogensvaststelling relevant zijn én die de werkelijkheid bij de individuele belastingplichtige weergeven. Zo heeft de Belastingdienst niet van alle bezittingen gegevens over gegenereerde

opbrengsten en gemaakte kosten. Op circa 1,6 miljoen aangiften inkomstenbelasting in box 3 moet een nieuwe handhavingsstrategie ontwikkeld worden.

Als burgers zelf meer gegevens in moeten vullen, leidt dit tot meer benodigd toezicht achteraf. Doordat belastingplichtigen zelf meer informatie invullen is er meer kans op (onbewuste) fouten. Toezicht achteraf is arbeidsintensief en leidt tot een risico op handhavingstekorten en het niet corrigeren van fouten. Om de compliance (bereidheid bij belastingplichtigen om uit vrije beweging juist, volledig en tijdig aangifte te doen) te bevorderen is ook controle nodig met goede selectie en een bepaald volume.

Omdat de regels om het inkomen uit vermogen vast te stellen ingrijpend wijzigen, bestaat het risico dat er in de beginjaren geschillen zijn over de uitleg van deze nieuwe wetgeving die aan de rechter worden voorgelegd. Wanneer het belasten van werkelijk rendement als meer rechtvaardig wordt beschouwd kan dit ook leiden tot minder bezwaar- en beroepsprocedures dan in het huidige stelsel. De juridische onzekerheid van de afgelopen jaren maakt een vergelijking van aantallen bezwaar- en beroepszaken in het algemeen lastig.

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel vereist los daarvan een grote wervings- en opleidingsopgave voor de Belastingdienst. Al met al wordt ingeschat dat met het wetsvoorstel een additionele wervingsopgave voor de Belastingdienst ontstaat van – afhankelijk van het beoogde toezichtniveau – 650 tot ruim 800 fte structureel. De verwachting is dat er structureel meer discussies ontstaan over waarderingskwesaties en dat verzoeken om informatie of vooroverleg opkomen. Voor de behandeling van waarderingsvraagstukken is aanvullende specialistische capaciteit nodig (waarderingsspecialisten zoals taxateurs en business valuers). Verdere capaciteitsuitbreiding is voorzien voor de ondersteuning van de BelastingTelefoon, webcare, invordering, en de behandeling van bezwaren, beroepen, en verzoeken om vermindering.

De vraag is of de Belastingdienst voldoende gekwalificeerde medewerkers kan opstellen of werven om de toename van werk ten behoeve van toezicht, bezwaar- en beroepbehandeling op te kunnen pakken en te verwerken. Deze wervings- en opleidingsopgave is groot, zeker in combinatie met de reeds bestaande vervangingsopgave van medewerkers vanwege leeftijdsuitstroom. Ook zal dit extra druk leggen op de zittende medewerkers om nieuwe collega's op te leiden en in te werken. Indien er onvoldoende medewerkers uit de markt gehaald kunnen worden dan zal dit ten koste gaan van de huidige beschikbare personele capaciteit. Dit kan ten koste gaan van andere reguliere werkzaamheden door de Belastingdienst. De benodigde extra capaciteit staat los van de benodigde capaciteit voor het rechtsherstel en de overbruggingswet box 3.

Maakbaarheid en haalbaarheid

Het wetsvoorstel introduceert een hybride stelsel, waarin zowel sprake is van vermogensaanwasbelasting als van vermogenswinstbelasting. Het voorstel is IV-technisch complexer om te bouwen dan wanneer de keuze wordt gemaakt voor óf een vermogensaanwas- óf een vermogenswinstbelasting. Een vermogensaanwasbelasting is IV-technisch aanzienlijk eenvoudiger dan een vermogenswinstbelasting omdat er weinig historische gegevens bewaard hoeven te worden. Dit geldt niet alleen voor de inrichting van de automatiseringsondersteuning bij de Belastingdienst, maar ook bij die van gegevensleveranciers zoals banken. De keuze voor een verliesverrekening is bij een vermogensaanwasbelasting logisch vanuit het perspectief dat waardeinstijgingen in latere jaren tenietgedaan kunnen worden. De verliesverrekening moet wel ook in de systemen van de Belastingdienst worden ingebouwd. Mede omwille van de uitvoeringsgevolgen is gekozen om geen carry-back verliesverrekening (met voorgaande jaren) toe te staan in het nieuwe stelsel. Carry-back is complex, omdat aangiften van vorige jaren moeten worden aangepast.

Daarnaast moeten de aangifteprocessen en online aangiftevoorzieningen aangepast worden. Ook is er een aanpassing nodig van de geautomatiseerde ondersteuning van het proces van beschrijving en nabeschrijving (wie wordt uitgenodigd om (achteraf) aangifte te doen). De Belastingdienst moet immers in het nieuwe stelsel niet alleen de hoogte van het vermogen vaststellen, maar ook het rendement. Een belastingplichtige met een vermogen van €20.000 en rendement van €2.000 wordt nu niet door de Belastingdienst uitgenodigd om aangifte te doen. In het nieuwe stelsel is dat wel nodig.

Een stelsel waar het werkelijke rendement wordt belast, leidt – ook als er geen sprake is van een hybride stelsel – tot een substantiële gegevensuitvraag bij gegevensleveranciers (banken, verzekeraars, het Kadaster) en het opnemen van meer gegevens in de aangifte. Niet alleen de beginwaarde van vermogensbestandsdelen is relevant, maar ook de waardeontwikkeling in het belastingjaar die pas na afloop van dat jaar kan worden vastgesteld. Deze gegevens moeten bovendien binnen twee maanden verwerkt worden om gebruikt te kunnen worden bij het vooraf invullen van de aangifte. De tijd om gegevens te verwerken is daarmee aanzienlijk korter dan in het huidige systeem (14 maanden).

Er is een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan om deze gegevensleveringen en uitvragen mogelijk te maken. Denk hierbij aan het definiëren van de gewenste gegevens, het organiseren van de levering, het toetsen op kwaliteit van de leveringen en het (waar mogelijk) geschikt maken van de gegevens om de aangifte inkomstenbelasting vooraf in te vullen. Wanneer het wetsvoorstel in werking treedt met ingang van belastingjaar 2027 moet uiterlijk 30 juni 2025 de informatiebehoefte vastgesteld en naar gegevensleveranciers gecommuniceerd worden. Dit betekent dat werkzaamheden in de zomer van 2024 moeten starten om de vaststelling van de informatiebehoefte te kunnen garanderen. Er moet dan gewerkt worden met de dan geldende specificaties in de wetgeving. De wet moet zoals eerder benoemd in maart 2025 definitief zijn aangenomen door het parlement om de definitieve specificaties tijdig aan de gegevensleveranciers door te kunnen geven.

De Belastingdienst heeft bij de herijking van het CapGemini-rapport in 2022 8.000 IV-dagen aan benodigde werkzaamheden geraamd in de ketens Inkomensheffingen en Interactie voor dit wetsvoorstel.¹ De Belastingdienst heeft benadrukt dat de genoemde claims schattingen waren. Meer definitieve uitspraken over de maakbaarheid en haalbaarheid waren pas mogelijk na het uitwerken van de wettekst waarmee duidelijk werd hoe het stelsel er in detail uit zou gaan zien. Sinds deze inschatting hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden:

- Het wetsvoorstel dat voor uitvoeringstoets is aangeboden is complexer dan het voorstel dat destijds leidde tot een schatting van 8.000 IV-dagen. Het wetsvoorstel bevat nu ook een vermogenswinstbelasting voor start-ups en onroerend goed. Daarnaast is er intensivering nodig van het nabeschrijven, waardoor de nieuwe raming uitkomt op ca. 8.800 IV-dagen voor de ketens Inkomensheffingen en Interactie. Er is daarnaast een toegenomen aantal raakvlakken in beeld gekomen met aanpalende IV-systemen (o.a. Loonheffingen, Generieke Kantoor en Toezicht, Gegevens, Toeslagen). Dit leidt ertoe dat de totale verwachte IV-impact verder is gegroeid naar ca. 12.500 IV-dagen.
- Er zijn in de keten Inkomensheffingen werkzaamheden uitgevoerd voor de wet Excessief lenen en het herstel voor het arrest Belastingrente.² Dit is ten koste gegaan van de inzet op de benodigde modernisering van de systemen voor de inkomensheffingen (rationalisatie van Cool:gen).³ Daarnaast heeft de Belastingdienst voorbereidingen getroffen op eventueel aanvullend herstel in box 3 naar aanleiding van het verwachte HR-arrest (verwacht in augustus/september 2024).

Als gevolg van deze ontwikkelingen is het aantal benodigde IV-dagen voor de implementatie toegenomen, en de tijdspanne waarin deze implementatie moet plaatsvinden korter geworden. In de keten Inkomensheffingen is het aantal in kalenderjaar 2027 benodigde IV-dagen hoger is dan in één kalenderjaar verwerkt kan worden. Er zijn minder mogelijkheden voor de noodzakelijke spreiding van werkzaamheden over meerdere jaren wat eerder als belangrijke randvoorwaarde voor het implementatietraject voor IV is gesteld.⁴ Gevolg van deze ontwikkelingen is dat de implementatie van het nieuwe stelsel bij inwerkingtreding per 1 januari 2027 in de tijd zal gaan conflicteren met de uitfasering van Cool:gen. Als de uitfasering van Cool:gen niet per 31-12-2026 is afgerond, neemt het risico toe dat kennis zo schaars beschikbaar is dat systeemfouten niet (tijdig) worden opgelost. De heffing van de inkomstenbelasting als geheel komt hierdoor dan mogelijk in gevaar. In 2026 dient derhalve nog volop gewerkt te worden aan de uitfasering van Cool:gen als ontwikkelplatform. Dit heeft tot gevolg dat in het IV-portfolio te weinig ruimte bestaat

¹ Herijking technische review CapGemini, bijlage bij Kamerstukken II, 2021-2022, 32140, nr. 136

² HR 18 november 2022, nr. 21/00170, ECLI:NL:HR:2022:1673

³ Kamerstukken II, 2022-2023, 31066 nr. 1174

⁴ Herijking technische review CapGemini, bijlage bij Kamerstukken II, 2021-2022, 32140, nr. 136

de werkzaamheden voor de Wet werkelijk rendement box 3 te spreiden over de jaren 2026 en 2027 met als gevolg een te grote piekbelasting in 2027.

C) Mogelijke mitigerende maatregelen voorlopige uitkomsten uitvoeringstoets

Bij de afronding van de uitvoeringstoets wordt onderzoek gedaan naar verschillende maatregelen om de impact op burgers en Belastingdienst waar mogelijk te mitigeren. Deze maatregelen nemen de complexiteit van het stelsel – en daarmee de gevolgen – echter niet weg.

- **Dienstverlening:** Er is verbetering te zien in het invullen van het formulier “Opgaaf Werkelijk Rendement” als de belastingplichtigen met gerichte vragen langs relevante posten geleid worden. Samen met gedragsexperts zal nader onderzocht worden of de communicatie nog beter afgestemd kan worden op de behoefte van de burger. Het doel is om de burger optimaal te ondersteunen bij het doen van de aangifte. Ook zal de samenwerking met fiscaal dienstverleners die bij een koepelorganisatie zijn aangesloten worden versterkt. Dit is echter een traject dat tijd zal kosten, vanwege de afspraken rond werkwijze en kwaliteitsniveau van de werkzaamheden door financieel dienstverleners waar de Belastingdienst vervolgens op kan steunen.
- **Toezicht:** Om de uitvoeringslast te beperken kan overwogen worden om het toezichtsniveau te verlagen. Het risico hiervan is dat fouten van burgers niet of later worden gesignaleerd met bijbehorende financiële gevolgen. Daarbij geldt als kanttekening dat veel werkzaamheden ten behoeve van de heffing in box 3 niet geïnitieerd worden door de Belastingdienst, maar door belastingplichtigen zelf die in vooroverleg willen treden en over waarderingskwesties willen voorleggen of die verzoeken hebben om informatie waar zij zelf niet (meer) over beschikken. Het eventueel verminderen van toezicht leidt daarom beperkt tot een lagere capaciteitsbehoefte. Een lager toezichtsniveau kan ook leiden tot een lagere gepercipieerde pakkans en tot een verlaging van de compliance, en dus tot mogelijke budgettaire gevolgen.
Om de fout- en fraudebestendigheid van het stelsel te verbeteren wordt in het conceptwetsvoorstel een administratieplicht voorgesteld. Fraude zal worden tegengegaan door belastingplichtigen met de nodige frequentie bewust te wijzen op die administratieplicht door het instellen van controles.
- **Maakbaarheid/haalbaarheid:** Er wordt momenteel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van alternatief invoeringsscenario's om de IV-investering over meerdere jaren te spreiden. Een eerste analyse laat zien dat hierdoor de te hoge druk op de IV-capaciteit van de keten Inkomensheffingen mogelijk gemitigeerd kan worden. In dit scenario worden ondersteunende IV-voorzieningen ná invoering van de wetgeving gefaseerd opgeleverd. Het wetsvoorstel treedt in dit scenario in werking met belastingjaar 2027, maar de staffel - die de Belastingdienst gebruikt om de startwaarden van vermogensbronnen (step-up per 1 januari 2027) en de historische verkrijgingsprijs van onroerend goed en aandelen in start-ups bij te houden – zal voor het eerst voor belastingjaar 2028 beschikbaar zijn. Deze staffel zal dan in 2028 gebouwd worden. Faseren mitigeert de piekbelasting in kalenderjaar 2027, maar zorgt (mogelijk) ook voor minder efficiënte inzet van IV-dagen en daarmee (relatief beperkt aantal) meer benodigde IV-dagen. Dit scenario kan echter ook gevolgen hebben voor andere geplande werkzaamheden in het geheel van het IV-portfolio van de Belastingdienst in 2028, waardoor hierover nog nader onderzoek over de inpasbaarheid dient plaats te vinden. Op dit moment zijn alle randvoorwaarden en risico's nog niet te voorzien. Met name voor het IV-portfolio van de keten Inkomensheffingen en Gegevens zullen bijvoorbeeld keuzes in de beschikbare capaciteit gemaakt moeten worden. Een gefaseerde inwerkingtreding neemt de gevolgen voor de dienstverlening en handhaafbaarheid niet weg.

Bijlage: Aantallen en voorgevulde gegevens in huidige stelsel en nieuwe stelsel

Categorie	Soort	Stelsel	Aantallen aangiften*		Huidige VIA	Nieuwe VIA
Sparen	Sparen Nederlandse financiële instellingen	VAB	2,6 mln.	Alleen sparen 1,2 mln.		
	Sparen buitenlandse financiële instellingen	VAB				
Beleggen	Effecten bij Nederlandse financiële instellingen	VAB	1,6 mln.**	850.000	650.000	200.000
	Effecten buitenlandse financiële instellingen	VAB				
	Kapitaalverzekering bij Nederlandse financiële instellingen	VAB				
	Kapitaalverzekering buitenlandse financiële instellingen	VAB				
	Niet beursgenoteerde aandelen	VAB				
	Roerende zaken ter belegging	VAB				
	Specifieke niet-beursgenoteerde aandelen in startups	VWB				
Onroerende zaken	Onroerende zaken met WOZ	VWB	1,6 mln.**	850.000	650.000	200.000
	Onroerende zaken geen WOZ	VWB				
Vorderingen		VAB		420.000		
Overige bezittingen		VAB		350.000		

* Er zit overlap tussen de getallen: aangiften kunnen bijvoorbeeld zowel onroerende zaken als overige bezittingen bevatten.

**exclusief rekeningen in buitenland

	Wel in VIA
	Niet in VIA