

## Wet tegenbewijsregeling box 3

Impact: beperkt / middelgroot / **ingrijpend**

			
Interactie burgers/bedrijven	x		
Maakbaarheid systemen	x		
Handhaafbaarheid	x		
Fraudebestendigheid	x		
Complexiteitsgevolgen	x		

Risico procesverstoringen: **groot** / gemiddeld / klein

Uitvoeringskosten	Incidenteel*	Structureel**
• Dienstverlening	€ 13,46 mln.	€ 0
• Handhaving/toezicht	€ 166,56 mln.	€ 0
• Automatisering	€ 12,54 mln.	€ 0

\* incl. de uitvoeringskosten voor de jaren 2024 tot en met 2026; de daaropvolgende jaren zijn indicatief in de uitvoeringstoets vermeld, maar maakt nog geen deel uit van deze raming. De financiering van de uitvoeringskosten met betrekking tot dienstverlening, handhaving en toezicht vindt plaats op basis van herijkingen en naar gelang de werving van medewerkers zal gaan plaatsvinden.

\*\* vanwege de aard van de hersteloperatie zijn er geen structurele kosten opgenomen.

Personele gevolgen: 1.757 fte incidenteel\*\*\*  
0 fte structureel

\*\*\* Het aantal fte's ziet op het totale aantal fte's benodigd voor de behandeljaren 2024 tot en met 2026. Er zijn naar schatting maximaal 975 fte's nodig voor de werkzaamheden tijdens de verwachte piek in 2026.

Invoering mogelijk per: 01 – 06 – 2025, onder voorwaarden zoals geformuleerd in het eindoordeel.

Beslag portfolio: groot

### Eindoordeel:

De aanvullende herstelwerkzaamheden moeten worden verricht omdat de wetgever en uitvoerder gehouden zijn aan de uitvoering van de arresten van de Hoge Raad (HR) van 6 juni<sup>i</sup>, 14 juni<sup>ii</sup> en 2 augustus 2024<sup>iii</sup>. Dit betekent dat de uitvoerder gehouden is aan de uitkomsten van de arresten. Het wetsvoorstel zal op basis van de huidige inzichten van kracht blijven totdat er een nieuw stelsel voor box 3 in werking is getreden.

Dit wetsvoorstel omvat het aanvullende herstel van opgelegde aanslagen inkomstenbelasting over oudere belastingjaren (2017 tot en met 2020), het verwerken van aangiften waarvan het opleggen van de definitieve belastingaanslagen is aangehouden (vanaf belastingjaar 2021) en de gevolgen van het wetsvoorstel wanneer dit is geïmplementeerd in het reguliere aangifte- en aanslagenproces (vanaf het belastingjaar 2025).

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel is een aanzienlijk aantal nieuwe medewerkers nodig. Indien onvoldoende medewerkers kunnen worden geworven leidt dit mogelijk tot verdringing van werkzaamheden, dan wel complexe herprioriteringskeuzes, binnen de uitvoeringsdirecties en heeft aanzienlijke gevolgen voor de dienstverlening en het toezicht. Deze gevolgen zullen moeten worden aanvaard.

Daarnaast leidt het wetsvoorstel tot grote complexiteitsgevolgen vanwege de toepassing van een tegenbewijsregeling en de informatie die hiervoor door burgers moet worden aangeleverd om het werkelijk rendement aannemelijk te maken. Burgers zijn niet gewend berekeningen te maken van het werkelijk rendement omdat dit bij de toepassing van het forfaitaire stelsel niet nodig is. Het gevolg hiervan is het risico op fouten en een groot beroep op de dienstverlening. Deze complexiteitsgevolgen zullen pas gedeeltelijk gaan afnemen nadat de gegevens worden gerenseigneerd door externe partijen en vooringevuld kunnen worden in de aangifte inkomstenbelasting. Het renseigneren van gegevens door externe partijen over het werkelijk rendement van belastingplichtigen is op dit moment pas voorzien na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. Tot die tijd zullen burgers zelf

de berekeningen moeten maken en aanleveren bij de Belastingdienst en worden er in het formulier Opgaaf Werkelijk Rendement (OWR-formulier) geen gegevens vooringevuld.

Het ramen van de kosten is met beduidend meer onzekerheden omgeven dan gebruikelijk. Daarom zal de financiering van de uitvoeringskosten met betrekking tot dienstverlening, handhaving en toezicht op basis van herijkingen worden beschikbaar gesteld. Tot aan de eerste herijking wordt een beperkt bedrag bij Voorjaarsnota 2025 beschikbaar gesteld. Vanwege de onzekerheden over het aantal te verwachten burgerreacties, het aantal benodigde medewerkers om de werkzaamheden tijdens de hersteloperatie te kunnen verrichten en de financiële gevolgen van deze hersteloperatie zullen er in ieder geval twee herijkingen van deze toets gaan plaatsvinden. Hierbij wordt uitgegaan van de volgende planning:

- o Een eerste herijking zal plaatsvinden in de periode oktober/november 2025. Deze herijking zal plaatsvinden nadat het wetsvoorstel in werking is getreden, het OWR-formulier aan belastingplichtigen ter beschikking is gesteld en een aanvang is gemaakt met het versturen van de individuele attentiebrieven op basis waarvan belastingplichtigen het OWR-formulier (vanaf omstreeks juni 2025) kunnen indienen. Deze herijking zal plaatsvinden op basis van de managementinformatie en ervaringscijfers die op dat moment beschikbaar zijn;
- o een tweede herijking zal plaatsvinden in de periode oktober/november 2026 nadat het OWR-formulier in het aangifteformulier inkomstenbelasting is opgenomen (naar verwachting vanaf belastingjaar 2025) en er beter inzicht is in de verwachte piek van werkzaamheden met betrekking tot het belastingjaar 2022.

Het eindoordeel is gebaseerd op verschillende overwegingen, waarbij er drie het zwaarst wegen.

- *Het wetsvoorstel is tot stand gekomen op basis van de arresten van de Hoge Raad, daardoor wijkt het wetgevingstraject af van wat gebruikelijk is.*

Met dit wetsvoorstel is feitelijk een nieuw box 3-stelsel geïntroduceerd dat de uitgangspunten volgt van de arresten. Een heffing in box 3 die gebaseerd is op een tegenbewijsregeling en uitgaat van de werkelijkheid bij individuele belastingplichtigen is per definitie moeilijker uitvoerbaar dan een stelsel dat uitgaat van een forfaitaire benadering. Hierdoor worden ook de toezichtactiviteiten door de Belastingdienst complexer en beïnvloedt daarmee de handhaafbaarheid.

De toezichtactiviteiten worden met name bemoeilijkt omdat:

- er sprake is van terugwerkende kracht van het wetsvoorstel tot en met 2017 waardoor er voor de beoordeling van het werkelijke rendement van de belastingplichtige gegevens nodig zijn over oude jaren,
- er sprake is van een keuze van de toepassing door de belastingplichtige van een forfaitair rendement of het toepassen van de tegenbewijsregeling wat de verwerkingsprocessen binnen de Belastingdienst ingewikkelder maakt, en
- pas vanaf het belastingjaar 2025 het OWR-formulier in de aangifte inkomstenbelasting kan worden geïmplementeerd waardoor de reguliere verwerkingsprocessen van de inkomstenbelasting kunnen worden vereenvoudigd.
- *Door de toegenomen complexiteit en het beroep op het doenvermogen van de belastingplichtige bestaat het risico dat belastingplichtigen niet tijdig, juist en volledig aangifte doen.*

De grootste verandering die plaatsvindt in de toepassing van een tegenbewijsregeling is dat er veel meer gegevens nodig zijn om het box 3 inkomen te bepalen. De belastingplichtige die het standpunt inneemt dat zijn/haar werkelijke rendement lager is dan het forfaitair berekende rendement dient aannemelijk te maken waaruit de omvang van het werkelijke rendement blijkt.

De Belastingdienst beschikt op dit moment vrijwel niet over gegevens die voor de vaststelling van het werkelijk rendement relevant zijn en die de werkelijkheid bij de belastingplichtige weergeven. Uit onderzoeken met burgers (waaronder peilingen en gebruikerstesten) blijkt dat de toepassing van een tegenbewijsregeling door middel van een digitaal en papieren OWR-formulier naar verwachting complex is voor belastingplichtigen die bezittingen hebben waarvan op dit moment geen gegevens vooraf ingevuld kunnen worden door de Belastingdienst. Naar verwachting zullen deze belastingplichtigen daarom een groter beroep doen op de dienstverlening van de Belastingdienst of een (fiscaal) dienstverlener moeten inschakelen.

- *De werving van het additioneel benodigde personeel wordt met het oog op de krappe arbeidsmarkt nagenoeg onhaalbaar geacht.*

Door de complexiteit van het wetsvoorstel en de gevolgen hiervan voor de uitvoering is een uitbreiding van de personele capaciteit voor de uitvoeringsjaren 2024 tot en met 2026 noodzakelijk; voor de jaren erna zal op basis van een bovengenoemde herijking(en) een betere inschatting gemaakt kunnen worden over het benodigde aantal medewerkers.

In een krappe arbeidsmarkt is het werven van een groot aantal nieuwe medewerkers een hele uitdaging. Daarnaast moeten deze medewerkers worden opgeleid, ingewerkt en begeleid, en moeten hen de vaardigheden worden bijgebracht die ze nodig hebben om de werkzaamheden uit te voeren. Mochten er geen afdoende mitigerende maatregelen kunnen worden getroffen dan moeten de gevolgen voor de dienstverlening en het toezicht worden aanvaard. Deze gevolgen kunnen onder meer het volgende betreffen:

- a. een mogelijke afname in toezichtactiviteiten door de uitvoeringsdirecties;
- b. een vertraging in de afhandeling van de herstelwerkzaamheden en/of
- c. een verminderde dienstverlening voor de ondersteuning van de belastingplichtigen die hun werkelijk rendement aannemelijk willen maken.

Ten slotte is de tijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel met ingang van 1 juni 2025 afhankelijk van de volgende voorwaarden:

- Het wetsvoorstel wordt uiterlijk 31 maart 2025 aangenomen door de Tweede Kamer, en uiterlijk op 31 mei 2025 door de Eerste Kamer;
- Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel wordt niet tot ingrijpende veranderingen besloten; en
- Arresten van de HR leiden niet of nauwelijks nog tot aanvullende herstelwerkzaamheden.

## Beschrijving voorstel/regeling

Deze uitvoeringstoets betreft het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3. Sinds de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 heeft de belastingheffing over het inkomen uit sparen en beleggen ('box 3') een forfaitair karakter. Een forfaitaire heffing is voor belastingplichtigen en voor de Belastingdienst eenvoudig, maar sluit minder goed aan op het rechtvaardigheidsbeginsel. De HR heeft op 24 december 2021<sup>iv</sup> het zogenaamde 'Kerstarrest' gewezen wat heeft geleid tot rechtsherstel inzake box 3. Dit rechtsherstel is door de wetgever opgenomen in de Wet rechtsherstel box 3 (voor belastingjaren 2017 tot en met 2022) en de Overbruggingswet box 3 (vanaf belastingjaar 2023).

Inmiddels hebben de klantreacties (bezwaren en beroepen) naar aanleiding van de Wet rechtsherstel box 3 geleid tot voornoemde arresten van de HR op 6 juni 2024, 14 juni 2024 en van 2 augustus 2024. Deze arresten nopen tot aanpassing van de herstelwet- en regelgeving over box 3, met terugwerkende kracht vanaf belastingjaar 2017. Het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3 is een codificatie van de voornoemde arresten. De betrokken belastingplichtigen kunnen op basis van hun gehele vermogen in box 3 voor de verschillende belastingjaren door toepassing van een tegenbewijsregeling het werkelijke rendement bij de Belastingdienst opgeven in het digitale of papieren formulier OWR-formulier.

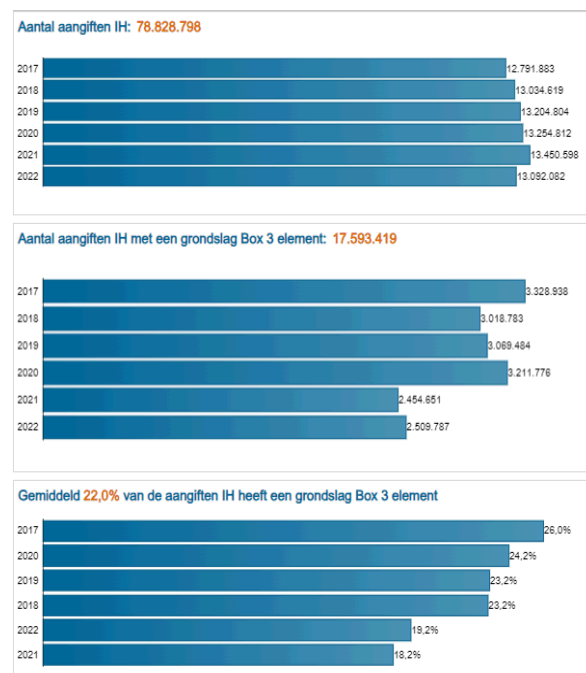
De uitvoeringsgevolgen omvatten het aanvullende herstel van opgelegde aanslagen over oudere belastingjaren (2017 tot en met 2020), het verwerken van de gevolgen van het wetsvoorstel voor belastingaanslagen die zijn aangehouden (vanaf 2021) in afwachting van dit wetsvoorstel en de gevolgen van het wetsvoorstel wanneer dit is geïmplementeerd in het reguliere aangifte- en aanslagenproces (vanaf 2025). Hierbij wordt als aanname gehanteerd dat het wetsvoorstel een tijdelijke werking heeft, ten minste tot en met het belastingjaar 2026, met het oog op de inwerkingtreding van de Wet werkelijk rendement box 3 vanaf belastingjaar 2027.

## Doelgroep

Op basis van de uitkomst van analyse is gebleken dat ongeveer 3,6 miljoen burgers aangifteplichtig inkomen

aangeven in box 3 voor de belastingjaren 2024 tot en met 2026.

In de belastingjaren 2017 tot en met 2022 is het aantal belastingplichtigen dat box 3-inkomen aangeeft in de aangifte inkomstenbelasting:



Met name in de belastingjaren 2021 en 2022 is het aantal belastingplichtigen dat box 3-inkomen aangeeft lager. Dit komt door het verhoogde heffingvrije vermogen.

Voor de belastingjaren 2024 tot en met 2026 is de prognose dat (van de 3,6 miljoen) ongeveer 2,4 miljoen belastingplichtigen box 3-inkomen genieten dat het heffingsvrije vermogen overstijgt. Van deze 2,4 miljoen belastingplichtigen betaalt daadwerkelijk 1,1 – 1,2 miljoen belastingplichtigen inkomstenbelasting op basis van box 3-inkomen. Dat belastingplichtigen ook daadwerkelijk inkomstenbelasting verschuldigd zijn in box 3 is sterk afhankelijk van de vermogensmix oftewel de verdeling van hun vermogen tussen verschillende vermogensbestanddelen in box 3. Voor de toepassing van de tegenbewijsregeling is de volgende percentuele

inschatting gemaakt per vermogenscategorie of belastingplichtigen gebruik zullen gaan maken van de tegenbewijsregeling. Hierbij is het uitgangspunt dat de percentages hieronder aangeven aan hoeveel belastingplichtigen die tegenbewijs indienen een bepaald vermogensbestandsdeel hebben. Bijvoorbeeld, bijna alle belastingplichtigen hebben wel spaargeld, dus ook bijna alle belastingplichtigen die tegenbewijs indienen hebben spaargeld. Vandaar dat dit percentage rond de 100% uitkomt:

	% tegenbewijsen met dit vermogensbestandsdeel					
	2026	2025	2024	2023	2022	2021
Vastgoed	43%	40%	51%	50%	17%	33%
Aandelen	63%	65%	59%	55%	82%	51%
Spaargeld	97%	97%	96%	96%	100%	97%
Schulden	32%	31%	35%	35%	18%	26%

De raming voor de derving van box 3 voor 2025 en 2026 is gebaseerd op historische aangifte data uit 2021. Voor alle belastingplichtigen wordt een rendement gesimuleerd op basis van een voorspeld gemiddelde en een historische spreiding. Vervolgens wordt er gekeken per belastingplichtige of het gesimuleerde rendement lager is dan het forfaitaire rendement. In dat geval heeft de belastingplichtige profijt van het indienen van tegenbewijs. De raming voor 2025 en 2026 is daarbij afhankelijk van het werkelijk behaalde rendement in die jaren. Bij een goed beursjaar kan de derving lager uitvallen en bij een slecht beursjaar juist hoger.

## OWR-formulier (aanslagregeling)

Met gebruikmaking van het bovengenoemde gesimuleerde rendement is een prognose opgesteld van het aantal belastingaanslagen wat over de periode 2017 tot en met 2026 voor aanvullend herstel in aanmerking komt. Deze prognose is opgesteld onder de volgende aannames:

- belastingplichtigen met een belastingconsulent maken altijd gebruik van de tegenbewijsregeling als zij daar profijt van hebben
- belastingplichtigen met een effectenportefeuille groter dan € 500.000 maken gebruik van de tegenbewijsregeling als zij daar profijt van hebben
- van de andere belastingplichtigen met box 3-inkomen maakt 50% gebruik van de tegenbewijsregeling.

De prognose ziet er als volgt uit:

herstel box 3

Jaar	Budgettaire	Aantal aanslagen met profijt van herstel	Aantal aanslagen hersteld
2017	-3	28.000	800
2018	-22	30.000	2.900
2019	-99	47.800	38.300
2020	-721	304.400	255.500
2021	-455	308.000	225.500
2022	-1.603	721.400	508.300
2023	-1.442	478.200	362.800
2024	-2.072	594.100	443.500
2017 t/m 2024 (budgettaire effect 2024)	-6.381	2.512.000	1.837.600
2025	-1.694	501.900	373.100
2026	-1.750	528.700	394.800
Totaal 2017 t/m 2026	-9.824	3.542.600	2.605.500

Op basis van deze prognose is het aantal verwachte definitieve aanslagen dat in aanmerking komt voor aanvullend herstel over de periode 2017 tot en met 2026 in totaal vastgesteld op 2.605.500. Het aanvullend herstel zal onder voorwaarden kunnen plaatsvinden door het door de belastingplichtige invullen van een OWR-formulier op basis waarvan de definitieve aanslag kan worden verminderd of aangepast.

#### Verzoek- en bezwaarschriften

Voor het indienen van een verzoek- of bezwaarschrift kan ook gebruik worden gemaakt van het OWR-formulier. Daarmee kan de definitieve aanslag van de belastingplichtige het meest efficiënt worden aangepast.

De huidige inschatting is dat er verzoek- en bezwaarschriften op andere wijze (ongestructureerde) worden ingediend en waarbij dus geen gebruik gemaakt wordt van een OWR-formulier. Dit kan gebeuren omdat het OWR-formulier niet voorziet in (met name) het volgende:

- Kostenaf trek, waaronder investeringen die worden aangemerkt als kosten
- Verrekenen van verliezen uit voorafgaande belastingjaren

Kostenaf trek met uitzondering van rente op schulden is op basis van het wetsvoorstel niet mogelijk; het verrekenen van verliezen uit voorafgaande belastingjaren evenmin. Met name eigenaren van onroerende zaken en/of (complexe) beleggingsportefeuilles zullen naar verwachting hier niet mee instemmen.

Een prognose van het aantal te verwachten ongestructureerde verzoek- en bezwaarschriften is als volgt tot stand gekomen:

1. Er is uitgegaan van 3,6 miljoen belastingplichtigen met box 3 inkomen. Hiervan wordt van 2% verwacht (op basis van het lage scenario; het midden scenario is vastgesteld op 5%, en het hoge scenario op 10%) dat zij jaarlijks een ongestructureerd verzoek- of bezwaarschrift indienen.

2. Voor de eigenaren met onroerende zaken is de verwachting dat 1% van het totale aantal eigenaren met onroerende zaken jaarlijks een verzoek- of bezwaarschrift indienen. Het totale aantal eigenaren met onroerende zaken is vastgesteld op 800.000.

3. Voor specifieke werkstromen is een expert-inschatting gemaakt om het aantal jaarlijks te verwachten burgerreacties in te schatten.

#### **Interactie burgers/bedrijven**

De Belastingdienst heeft een OWR-formulier ontwikkeld. Desondanks zal door de complexiteit van de materie het beroep voor een aantal belastingplichtigen op het doenvermogen groot zijn. Een belangrijke oorzaak daarvoor is het feit dat de belastingplichtigen zelf bedragen moeten berekenen en dat termen voor hen tot verwarring en fouten kunnen leiden bij het invullen of het leeglaten van onderdelen van het formulier. Het OWR-formulier zal geen voorgevulde gegevens bevatten. Voor de belastingplichtigen die geen gebruik maken van een belastingadviseur, kan het opstellen van het OWR-formulier ingewikkeld zijn.

In totaal geven 3,6 miljoen belastingplichtigen in hun aangifte inkomstenbelasting een box 3-inkomen op. Niet iedereen heeft een lager werkelijk rendement dan het forfaitaire rendement. Er worden in verband met het aanvullende herstel in totaal (minimaal) 5,7 miljoen attentiebrieven aan betrokken belastingplichtigen verstuurd. Het aantal aanslagen dat naar verwachting in aanmerking komt voor aanvullend herstel op basis van de toepassing van de tegenbewijsregeling wordt op dit moment ingeschat op in totaal 2,6 miljoen voor de belastingjaren 2017 tot en met 2026.

*Persoonlijke communicatie en handelingsperspectief*  
Communicatief staat de Belastingdienst voor een zware opgave om de materie begrijpelijk uit te leggen, zodat belastingplichtigen de tegenbewijsregeling niet alleen kennen en begrijpen, maar ook goed kunnen toepassen. Daarnaast moet de Belastingdienst ook uitleggen dat het pas vanaf eind 2025 mogelijk is om de eerste

aanslagen op te leggen uitgaande van werkelijk rendement en vanaf het tweede kwartaal 2026 de eerste verminderingsbeschikkingen vast te stellen. De inschatting van de Belastingdienst is dat communicatie daar slechts beperkt aan kan bijdragen; door de complexiteit van de tegenbewijsregeling zal het beroep op het doenvermogen van een aantal belastingplichtigen groot zijn.

De verantwoordelijkheid voor het leveren van het bewijs dat sprake is van een lager werkelijk rendement dan het toegepaste forfait wordt met deze wetgeving bij de belastingplichtige gelegd. Daarbij moet worden opgemerkt dat leveranciers (waaronder banken en verzekeringsmaatschappijen) zich ernstig zorgen maken of zij de vragen van burgers om informatie te leveren die nodig is om het OWR-formulier in te kunnen vullen wel kunnen leveren. Het uitgangspunt van deze wetgeving is ook dat deze niet tot aanpassingen (met terugwerkende kracht) in de bestaande renseigneringsstromen zal leiden.

De Belastingdienst zal zoveel als mogelijk uitvoering geven aan de communicatie aan burgers over box 3. Deze communicatie valt op basis van hetgeen nu bekend uiteen in 3 componenten.

- Informatiebrieven, waaronder een algemene informatiebrief (vanaf oktober 2024) aan de volledige doelgroep die in aanmerking kan komen voor aanvullend herstel en een specifieke informatiebrief aan een doelgroep waarvan de aanslag in 2024 wordt opgelegd om verjaring te voorkomen;
- Attentiebrieven, dit betreft brieven per specifiek belastingjaar gericht aan individuele belastingplichtigen die in een doelgroep vallen om hen te attenderen dat zij voor dat specifieke belastingjaar een OWR-formulier kunnen gaan invullen en indienen. Naar verwachting worden in totaal (minimaal) 5,7 miljoen attentiebrieven aan belastingplichtigen verstuurd;
- Additionele mailingen, dit kunnen allerlei onderwerpen betreffen die de doelgroep(en) raken. De verwachting is dat gedurende het proces van aanvullend herstel nog additionele communicatie benodigd zal zijn, waarbij dan ook gebruik zal moeten worden gemaakt van het mailingsproces.

Deze enorme aantallen brieven en mailingen moeten worden verzonden naast hetgeen regulier staat gepland vanaf juli 2025 (Q3) en vanaf het eerste kwartaal in 2026 (bijvoorbeeld het versturen van voorlopige aanslagen met betrekking tot het belastingjaar 2026, uitnodigingen tot het doen van aangifte over het belastingjaar 2025, massaal continueren Toeslagen). Dit is met de huidige capaciteit van Massaal Printen niet uit te voeren in de gewenste tijd. Hiervoor zal dus een forse uitbreiding van print- en verzendcapaciteit gerealiseerd moeten worden om ook eventuele verdringingseffecten bij andere processen en andere belastingmiddelen te voorkomen. Een inschatting van hoeveel benodigd is, is nog niet voorhanden. Dit is in belangrijke mate afhankelijk van het 'spoorboekje', waaraan gewerkt wordt. De Belastingdienst werkt aan een zogenoemd 'spoorboekje' waarin de productieplanning wordt beschreven. Dit spoorboekje ziet op de planning van alle massale communicatieve uitingen, zoals de attentiebrieven en het inplannen van het opleggen van aanslagen over de verschillende belastingjaren, waarvan de behandeling is aangehouden. Dit spoorboekje is bij de totstandkoming van deze uitvoeringstoets nog niet gereed. Ook met betrekking tot de digitale uitingen is sprake van beperkte capaciteit, waarmee rekening moet worden gehouden bij het verzenden.

*Algemene communicatie en stakeholdermanagement*  
Naast de individuele communicatie wordt veel moeite gestoken in algemene communicatie, vooral via de website van de Belastingdienst, Rijksoverheid.nl en sociale media. Door het betrekken van stakeholders (bijvoorbeeld de Bond voor belastingbetalers, fiscaal dienstverleners, Consumentenbond) bij de mogelijkheden tot aanvullend herstel en de communicatie daaromtrent wordt beoogd hen in staat te stellen hun achterban te informeren en om maatschappelijk draagvlak te creëren. Uiteraard worden ook externe softwareleveranciers geïnformeerd over de invulling van het aanvullend herstel, zodat zij commerciële software kunnen aanpassen. In de communicatiestrategie is ook nadrukkelijk aandacht voor het voorlichten en het verzorgen van interne opleidingen van medewerkers en leidinggevendenden van de Belastingdienst.

*Afnemers inkomensgegevens en toeslagen*

Het aanvullend herstel heeft met terugwerkende kracht (tot en met het belastingjaar 2017) doorwerking naar afnemers van het inkomensgegevens, zoals Toeslagen. Een lager vastgesteld inkomen kan leiden tot een verlaging van een inkomensafhankelijke bijdrage dan wel een verhoging van een inkomensafhankelijke toeslag. Met de afnemers van deze gegevens zal via de lijn van accountmanagement worden afgestemd of deze aanpassingen gevolgen hebben voor deze afnemers en dat er moet worden voorzien in herstelleringen. Gezien de doorlooptijd van het aanvullend herstel en het gegeven dat dit niet chronologisch zal plaatsvinden kan dit gedurende deze periode extra belasting voor accountmanagement met zich meebrengen.

Er zal vanuit de Belastingdienst daarmee een inspanning nodig zijn richting de afnemers van de inkomens- en vermogensgegevens (CBS, UWV, CAK etc.) omdat deze gegevens met terugwerkende kracht kunnen wijzigen.

*Klantreacties BelTel, sociale media en balies*

De burgersignalen worden door de Belastingdienst gemonitord. Het is op dit moment onzeker in welke mate belastingplichtigen actie ondernemen als zij het niet eens zijn met het geboden aanvullend herstel of hierover vragen hebben. Afhankelijk van de grootte en spreiding van de verzendingen en de omvang van de reacties van belastingplichtigen op de communicatie en het aanvullend rechtsherstel, kan de uitvoering van box-3 herstel voor een hoge piekbelasting zorgen bij de Belastingtelefoon. Onder meer spreiding, proactieve communicatie en het werven van extra personeel zijn noodzakelijk om te voorkomen dat burgers in grote getale contact opnemen met de BelastingTelefoon met vragen over hun aanvullend herstell perspectief. De extra belasting van de BelastingTelefoon leidt tot slechtere bereikbaarheid van de telefonische dienstverlening met als gevolg klachten en imagoschade. Door de beperkte beschikbaarheid van de BelastingTelefoon kan de druk op balies toenemen. Dit vergt dan extra capaciteit.

*Gelijktijdige behandeling van wetsvoorstellen*

Er kan sprake zijn van een samenloop in de gelijktijdige behandeling van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer met het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement

uitvoeringstoets Belastingdienst, Douane en Toeslagen

box 3 (of een alternatief hiervan) (WWR). Beide wetsvoorstellen hebben een zeer krap tijdsplan en moeten beide in de eerste helft van 2025 door de Tweede Kamer worden aangenomen om tijdig in werking te kunnen treden. Dit kan tot gevolg hebben dat er tijdens de behandeling van beide wetsvoorstellen veel verwarring en onduidelijkheid ontstaat omdat de uitgangspunten van dit wetsvoorstel verschillen van de WWR. Vanwege de mogelijke verschillen in beide wetsvoorstellen en de mogelijke samenloop van de behandeling van beide wetsvoorstellen in de Tweede Kamer kan dit tot dit veel burgerreacties leiden, waaronder bijvoorbeeld bezwaarschriften tegen het (vrijwel) niet toestaan van kostenaf trek in de Wet tegenbewijsregeling box 3.

### **Maakbaarheid systemen**

De noodzakelijke systeemaanpassingen kunnen op basis van de huidige inzichten tijdig voor de start van het aanvullend rechtsherstel worden gerealiseerd. De hiervoor benodigde IV-capaciteit was niet ingepland en leidt tot verdere stapeling en verdringing in het IV-portfolio. De technische modernisering van het aanslagbelastingensysteem (migratie Cool:Gen) is als gevolg van de voornoemde arresten box 3 geherprioriteerd. Na het aanvullend herstel voor box-3 wordt deze modernisering met voorrang doorgezet, aangezien deze randvoorwaardelijk is voor het kunnen doorvoeren van nieuwe wetgeving, zoals het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3.

### **Handhaafbaarheid**

De belastingplichtige kan door het OWR-formulier in te vullen aannemelijk maken dat het werkelijk rendement lager is dan het forfaitaire rendement. Met dit formulier worden de gegevens op een gestructureerde wijze aangeleverd bij de Belastingdienst. Hierdoor kan op een geautomatiseerde wijze rechtsherstel worden geboden. Belastingplichtigen zijn echter niet verplicht om het formulier te gebruiken. Ook indien de belastingplichtige een 'ongestructureerd bericht' instuurt om zijn werkelijk rendement aan te tonen neemt de Belastingdienst dit in behandeling maar leidt dit tot veel extra (hand-)werkzaamheden voor de Belastingdienst. De brede inzet op dienstverlening heeft als doel dat zoveel mogelijk belastingplichtigen - indien zij hun werkelijk rendement willen aantonen - daarvoor het OWR-formulier gebruiken.

De ongerealiseerde en gerealiseerde waarde-ontwikkelingen (waardestijgingen of waardedalingen) van het vermogen worden tot het werkelijke rendement gerekend. Dat leidt tot inkomensbepalings- en waarderingsvraagstukken. Een afdoende niveau van toezicht op de verandering in de waarde van het vermogensrecht is een lastige opgave waarvoor de handhavingscapaciteit moet worden uitgebreid met medewerkers met kennis van de inkomensheffing alsmede met waarderingsdeskundigen (business valuators) en taxateurs.

#### *Verzoeken, bezwaren en beroepen*

De uitvoerbaarheid van aanvullend herstel is in belangrijke mate afhankelijk van het aantal klantreacties en de verwerking daarvan. In aanloop van naar de arresten van juni en augustus 2024 zijn door de Belastingdienst al veel verzoek- en bezwaarschriften ontvangen. Het aantal klantreacties is (zelfs na de arresten) nog onzeker en onder meer afhankelijk van de vraag of een belastingplichtige gebruik maakt van het OWR-formulier om het werkelijk rendement aannemelijk te maken of ervoor kiest om een ongestructureerd bericht zoals een verzoek- of bezwaarschrift in te dienen. Hierdoor is het op dit moment voor de Belastingdienst moeilijk om een betrouwbare inschatting van het aantal te verwachten burgerreacties te maken. Daarbij speelt ook dat belastingplichtigen zich mogelijk niet kunnen vinden in de wijze waarop de arresten in het wetsvoorstel zijn gecodificeerd en hiertegen willen ageren. De Belastingdienst verwacht met betrekking tot specifieke onderwerpen, zoals het niet toestaan van aftrek van kosten en investeringen, dat belastingplichtigen ongestructureerde berichten zullen indienen. Ook kunnen zij op basis van een opgelegde definitieve aanslag hiertegen in bezwaar komen.

In verband met het risico van verjaring voor het opleggen van definitieve aanslagen zal de Belastingdienst ook gebruik gaan maken van een 'twee stappenplan'. Dit betekent dat de belastingplichtige eerst een vooraankondiging ontvangt dat nog geen rekening is gehouden met het werkelijke rendement en vervolgens de definitieve aanslag die is gebaseerd op het forfaitaire rendement (de eerste stap). De belastingplichtige kan daarna tegenbewijs (de tweede stap) aanleveren; belastingplichtige kan hiervoor het OWR-formulier gebruiken. Het twee stappenplan levert de Belastingdienst veel extra werk op omdat het

werkelijke rendement niet in één keer op basis van een ingediend OWR-formulier kan worden vastgesteld. De Belastingdienst zal om verjaring voor het opleggen van definitieve aanslagen over belastingjaren 2021 en 2022 te voorkomen uiterlijk op 31 december 2025 omstreeks 1,135 miljoen, en uiterlijk op 30 juni 2026 het aantal van 119.626 definitieve aanslagen over het belastingjaar 2022 op basis van het twee stappenplan opleggen.

Deze enorme aantallen op te leggen definitieve aanslagen met een box 3 element kunnen voor een piekbelasting zorgen als belastingplichtige hierop reageren door middel van het indienen van een OWR-formulier of ongestructureerd verzoek- of bezwaarschrift. Hierdoor kan vertraging ontstaan in de behandeling van deze verzoek- en bezwaarschriften (en beroepschriften) en tot verdringing van andersoortige toezichtwerkzaamheden leiden. Het risico bestaat dat bij een hoger dan verondersteld aantal klantreacties de uitvoering niet meer kan plaatsvinden binnen de wettelijke termijnen en de verdringing bij de klantbehandeling verder toeneemt. Dit kan leiden tot ingebrekestellingen en verschuldigde dwangsommen.

Naar verwachting zal vanaf het belastingjaar 2023 de Belastingdienst geen gebruik meer hoeven te maken van het twee stappenplan en kan een definitieve aanslag op basis van een vooraf ingediend OWR-formulier in één keer op een juiste wijze worden afgehandeld. Vanaf het belastingjaar 2025 zal het OWR-formulier naar verwachting in het (digitale) aangifteformulier inkomstenbelasting worden opgenomen en komt er vanaf het belastingjaar 2026 in een verzoek om een voorlopige aanslag een vereenvoudigde OWR-uitvraag. Dit heeft tot gevolg dat belastingplichtige in de aangifte inkomstenbelasting in één keer het werkelijk rendement kan opnemen. Voor de uitvoering betekent dit dat er slechts één formulier hoeft te worden verwerkt (en er niet langer sprake is van een apart OWR-formulier).

Voor de verwerking van de ingeschatte klantreacties is veel extra capaciteit nodig. Het gaat om extra werkzaamheden waarmee in de eerder gemaakte planningen geen rekening is gehouden. Hierbij moet rekening worden gehouden met beperkingen in opschaalbaarheid vanwege het absorptievermogen van de organisatie en de krappe arbeidsmarkt. Bovendien

uitvoeringstoets Belastingdienst, Douane en Toeslagen

kost werving en opleiding van nieuw vast personeel en inhuur en opleiding van uitzendkrachten en ander extern personeel (doorloop)tijd.

De maatregelen om dit op te vangen zijn:

- het spreiden van het aanvullend herstel: door het gespreid versturen van attentiebrieven over de specifieke belastingjaren aan belastingplichtigen op basis waarvan zij het OWR-formulier kunnen indienen; dit ook in verband met de beschikbare print- en verzendcapaciteit. Ook zal een herijking van de capaciteitsinschatting plaatsvinden;
- het zo mogelijk tijdelijk inzetten van extra personeel op kritische processen, waarbij de huidige arbeidsmarkt en het absorptievermogen van de Belastingdienst een risico zijn voor succesvolle werving van nieuw personeel.

#### **Mitigerende maatregelen**

Om de te verwachte consequenties en risico's te mitigeren kunnen enkele uitzonderlijke en incidentele mitigerende maatregelen worden genomen die de werklust voor de uitvoering kunnen verlagen. Gedacht kan worden aan het verplicht stellen van het gebruik van het OWR-formulier (op dit moment is het niet mogelijk om een dergelijk formulier verplicht te stellen) ten behoeve van de uitvoering of het verlengen van de aanslagtermijn om verjaring te voorkomen bij het vaststellen van de definitieve aanslag en de belastingplichtige de mogelijkheid te bieden gebruik te maken van het OWR-formulier. Beide maatregelen vergen wetsaanpassingen. Hoe groot de impact van deze mitigerende maatregelen is dient nader te worden onderzocht.

Naast het onderzoek dat plaatsvindt naar mitigerende maatregelen die mogelijk wetswijziging behelzen, worden ook maatregelen om het werkprocessen te vereenvoudigen en tools, handleidingen dan wel andere manieren van voorlichting te geven momenteel onderzocht.

#### **Fraudebestendigheid**

Ten aanzien van de door belastingplichtigen aan te leveren gegevens is er in veel gevallen geen contra-informatie bij de Belastingdienst beschikbaar. Dit maakt geautomatiseerde controle op het OWR-formulier aan de hand van contragegevens niet mogelijk. Door een selectie te maken in de te behandelen posten en dit te

koppelen aan de ingevulde gegevens in het aangiftebiljet en de onderbouwing van de ingevulde gegevens op te vragen, is dit deels te ondervangen. Indien gekozen wordt om het tegenbewijs, indirect, dus via het aangiftebiljet te effectueren kan dit ondervangen worden middels uitworpbeweringen op de aangifte.

Om te beoordelen of er sprake is van fraude in de aangifte of in aangiften in het verleden, moet er een feitelijk schuldonderzoek plaatsvinden. Er moet sprake zijn van het opzettelijk doen van een onjuiste aangifte. Bij de uitvoering van herstel zal hiervoor aandacht zijn. Indien zich handhavingsrisico's en fraude manifesteren, zal dat doorwerken naar inkomensafhankelijke regelingen.

### Complexiteitsgevolgen

In vergelijking met het box 3 stelsel zoals dat in 2001 is ingevoerd neemt de complexiteit voor de uitvoering toe. Het duurt nog zeker tot het belastingjaar 2025 voordat het OWR-formulier waarmee het tegenbewijs geleverd kan worden door de belastingplichtige is opgenomen in de aangifte inkomstenbelasting. Tot die tijd worden aangiften inkomstenbelasting waarbij belastingplichtigen aanvullend een OWR-formulier invullen in twee afzonderlijke formulieren verwerkt. Dit geldt in potentie voor 3,6 miljoen burgers. Deze werklust heeft een significante impact op de systemen en verwerkingen bij de Belastingdienst.

Vanwege de complexiteit van de tegenbewijsregeling bestaat er ook een grotere kans op (onbedoelde) fouten. Daardoor kan het zijn dat de belastingplichtige te veel, of te weinig box 3-inkomen aan zal geven. Dit heeft tot gevolg dat de Belastingdienst tijd moet besteden aan het voorkomen en corrigeren van (onbedoelde) fouten.

Daarnaast compliceert het ontbreken van voldoende contra-gegevens de mogelijkheid aangiftes te controleren en kan het aanhouden van aangiftes tot verdringing leiden in toezichtwerkzaamheden door de Belastingdienst. De complexiteit van de systemen die de geautomatiseerde verwerking mogelijk maken, neemt in samenhang met het hiervoor genoemde toe.

### Risico procesverstoringen

Het risico op procesverstoringen is groot. Een toename van reacties van belastingplichtigen, zoals vragen of de

vastgesteld op: 7 november 2024

aanwending van rechtsmiddelen, en toename van procedures heeft grote gevolgen voor de Belastingdienst.

### Uitvoeringskosten voor de periode 2024 tot en met 2026

Een groot deel van de uitvoeringskosten heeft betrekking op de inzet van personele capaciteit. De mate van handhaving is – in zekere mate – een keuze; dit is echter niet het geval bij de inzet van capaciteit op de afhandeling van verzoek- en bezwaarschriften.

De hoeveelheid en mate van complexiteit van de burgerreacties valt vooraf moeilijk in te schatten, waardoor op een later moment een tweetal herijkingen van de uitvoeringstoets en uitvoeringskosten zal moeten plaatsvinden.

Voor de periode 2024 tot en met 2026 bedragen de incidentele kosten voor dienstverlening € 13,46 mln., de incidentele handhavingskosten € 166,56 mln. en de incidentele automatiseringskosten € 12,54 mln. De totale kosten voor incidentele dienstverlening zijn ingeschat op € 14,23 mln. en voor incidentele handhavingskosten op € 333,16 mln. In deze uitvoeringstoets zijn de uitvoeringskosten voor de jaren 2027 en verder als indicatie opgenomen en zullen op basis van de eerder genoemde herijking worden bepaald.

### Personele gevolgen

Er zijn incidenteel 1.757 fte benodigd, verspreid over de jaren 2024 tot en met 2026. Hieronder is een overzicht opgenomen voor de capaciteitsbehoefte per uitvoeringsjaar waarbij een onderverdeling is gemaakt tussen de directie Particulieren en de overige dienstonderdelen. Het totale aantal fte's dat benodigd is wordt ingeschat op het aantal van 3.349. De fte's die zijn benodigd voor de jaren 2027 en verder zijn als

indicatie in deze uitvoeringstoets opgenomen en zullen op basis van een herijking worden bepaald.

Jaar	Directie Particulieren (unit box 3)	Andere uitvoeringsdirecties	Totale personele capaciteitsbehoefte
2024	29	17	46
2025	405	322	727
2026	602	382	984
<b>Totaal</b>	<b>1.036</b>	<b>721</b>	<b>1.757</b>

Realisatie van de werving en het opleiden van deze medewerkers wordt in de krappe arbeidsmarkt nagenoeg onhaalbaar geacht. De verwachting is dan ook dat het niveau van toezicht zal achterblijven en de dienstverlening niet tegemoetkomt aan de behoefte van de belastingplichtige.

### Invoeringsmoment

Invoering is mogelijk per: 1 juni 2025, onder de voorwaarden zoals geformuleerd in het eindoordeel.

### Eindoordeel

De aanvullende herstelwerkzaamheden moeten worden verricht omdat de wetgever en uitvoerder gehouden zijn aan de uitvoering van de arresten van de HR van 6 juni, 14 juni en 2 augustus 2024. Dit betekent dat de uitvoerder gehouden is aan de uitkomsten van de arresten. Het wetsvoorstel zal op basis van de huidige inzichten van kracht blijven totdat er een nieuw stelsel voor box 3 in werking is getreden.

Dit wetsvoorstel omvat het aanvullende herstel van opgelegde aanslagen inkomstenbelasting over oudere belastingjaren (2017 tot en met 2020), het verwerken van aangiften waarvan het opleggen van de definitieve belastingaanslagen is aangehouden (vanaf belastingjaar 2021) en de gevolgen van het wetsvoorstel wanneer dit is geïmplementeerd in het reguliere aangifte- en aanslagenproces (vanaf het belastingjaar 2025).

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel is een aanzienlijk aantal nieuwe medewerkers nodig. Indien onvoldoende medewerkers kunnen worden geworven leidt dit mogelijk tot verdringing van werkzaamheden, dan wel complexe herprioriteringskeuzes, binnen de uitvoeringsdirecties en heeft aanzienlijke gevolgen voor de dienstverlening en het toezicht. Deze gevolgen zullen moeten worden aanvaard.

Daarnaast leidt het wetsvoorstel tot grote complexiteitsgevolgen vanwege de toepassing van een tegenbewijsregeling en de informatie die hiervoor door burgers moet worden aangeleverd om het werkelijk rendement aannemelijk te maken. Burgers zijn niet gewend berekeningen te maken van het werkelijk rendement omdat dit bij de toepassing van het forfaitaire stelsel niet nodig is. Het gevolg hiervan is het risico op fouten en een groot beroep op de dienstverlening. Deze complexiteitsgevolgen zullen pas gedeeltelijk gaan afnemen nadat de gegevens worden gerenseigneerd door externe partijen en voorgevuld kunnen worden in de aangifte inkomstenbelasting. Het renseigneren van gegevens door externe partijen over het werkelijk rendement van belastingplichtigen is op dit moment pas voorzien na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. Tot die tijd zullen burgers zelf de berekeningen moeten maken en aanleveren bij de Belastingdienst.

Het bovenstaande wordt hieronder kort toegelicht.

Het wetsvoorstel tot stand is gekomen op basis van de arresten van de HR. Hierdoor wordt feitelijk een nieuw box 3 stelsel geïntroduceerd. Een heffing in box 3 die gebaseerd is op basis van een tegenbewijsregeling en derhalve uitgaat van de werkelijkheid bij individuele belastingplichtigen is per definitie moeilijker uitvoerbaar dan een stelsel dat uitgaat van een forfaitaire benadering. Hierdoor worden de toezichtactiviteiten door de Belastingdienst complexer en dit beïnvloedt daarmee de handhaafbaarheid. Omdat de wetgever en uitvoerder gehouden zijn aan de uitvoering van de

<sup>i</sup> Hoge Raad 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704, ECLI:NL:HR:2024:705, ECLI:NL:HR:2024:771, ECLI:NL:HR:2024:756 en ECLI:NL:HR:2024:813.

arresten van de HR moet de tegenbewijsregeling uitgevoerd worden ondanks de grote impact op de uitvoering.

De grootste verandering die plaatsvindt in de toepassing van een tegenbewijsregeling is dat er veel meer gegevens nodig zijn om het box 3 inkomen te bepalen. De belastingplichtige die het standpunt inneemt dat zijn/haar werkelijke rendement lager is dan het forfaitair berekende rendement dient aannemelijk te maken waaruit de omvang van het werkelijke rendement blijkt.

De Belastingdienst beschikt op dit moment vrijwel niet over gegevens die voor de vaststelling van het werkelijk rendement relevant zijn en die de werkelijkheid bij de belastingplichtige weergeven. Uit onderzoeken met burgers (waaronder peilingen en gebruikerstesten) blijkt dat de toepassing van een tegenbewijsregeling door middel van een digitaal en papieren OWR-formulier naar verwachting complex is voor belastingplichtigen die bezittingen hebben waarvan op dit moment geen gegevens vooraf ingevuld kunnen worden door de Belastingdienst. Naar verwachting zullen deze belastingplichtigen daarom een groter beroep doen op de dienstverlening van de Belastingdienst of een (fiscaal) dienstverlener moeten inschakelen.

Vanuit de Belastingdienst bestaat zorg over het niveau van dienstverlening dat geleverd kan worden. Ook zal de complexiteit van een tegenbewijsregeling niet geheel weggenomen kunnen worden door goede communicatie en voorlichting. Door de toegenomen complexiteit en het beroep op het doenvermogen van de

<sup>ii</sup> Hoge Raad 14 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:855, ECLI:NL:HR:2024:856, ECLI:NL:HR:2024:857 en ECLI:NL:HR:2024:860.

belastingplichtige blijft het risico bestaan dat belastingplichtigen niet tijdig, juist en volledig aangifte doen.

De ongerealiseerde en gerealiseerde waardeontwikkelingen (waardestijgingen of waardedalingen) van het vermogen worden tot het werkelijke rendement gerekend. Dat leidt tot inkomensbepalings- en waarderingsvraagstukken. Een afdoende niveau van toezicht op de verandering in de waarde van het vermogensrecht is een lastige opgave waarvoor de handhavingscapaciteit moet worden uitgebreid met medewerkers met kennis van de inkomensheffing alsmede met waarderingsdeskundigen (business valuers) en taxateurs.

Door de complexiteit van het wetsvoorstel en de gevolgen hiervan voor de uitvoering is een uitbreiding van de personele capaciteit voor de uitvoeringsjaren 2024 tot en met 2026 noodzakelijk; voor de jaren erna zal op basis van een bovengenoemde herijking(en) een betere inschatting gemaakt kunnen worden over het benodigde aantal medewerkers.

In een krappe arbeidsmarkt is het werven van een groot aantal nieuwe medewerkers een hele uitdaging. Daarnaast moeten deze medewerkers worden opgeleid, ingewerkt en begeleid, en moeten hen de vaardigheden worden bijgebracht die ze nodig hebben om de werkzaamheden uit te voeren. Mochten er geen afdoende mitigerende maatregelen kunnen worden getroffen dan moeten de gevolgen voor de dienstverlening en het toezicht worden aanvaard.

<sup>iii</sup> HR 2 augustus 2024, ECLI:NL:HR:2024:1086 en ECLI:NL:HR:2024:1084.

<sup>iv</sup> HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.