

32 140 Herziening Belastingstelsel
Nr. 216 Brief van de staatssecretaris van Financiën
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 13 december 2024

Op 20 september 2024 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het toekomstige stelsel in box 3.¹ Sinds die datum heeft in verband met (een gebrek aan) uitvoeringscapaciteit onderzoek naar de alternatieve invoeringsopties plaatsgevonden en hebben ontwikkelingen met betrekking tot het eigen gebruik van onroerende zaken in de tegenbewijsregeling plaatsgevonden. Tot slotte heeft de Raad van State 27 november jl. advies uitgebracht over de Wet werkelijk rendement box 3.²

Deze brief is als volgt opgebouwd:

- A. Advies Raad van State
- B. Aanleiding onderzoek invoeringsalternatieven
- C. Toelichting onderzochte alternatieven
- D. Uitstel inwerkingtreding Wet werkelijk rendement box 3
- E. Eigen gebruik onroerende zaken in de tegenbewijsregeling
- F. Budgettaire aspecten
- G. Tot slot

A. Advies Raad van State over Wet werkelijk rendement box 3

De Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het wetsvoorstel en adviseert dit aan te passen. Het advies legt ook een aantal dilemma's bloot. Er is een breed gedragen wens om werkelijk rendement te belastingen, er zijn juridische beperkingen bij het belastingen van een forfaitair rendement en de uitvoerbaarheid voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst mag ook niet uit het oog verloren worden. Daarnaast spelen budgettaire overwegingen een rol. Het kabinet gaat het advies voor het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 inhoudelijk bestuderen en de mogelijkheden die er zijn wegen. Uw Kamer

¹ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 206.

² Dat advies is op 2 december 2024 door de Raad van State gepubliceerd:
<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@144195/w06-24-00138-iii/>

wordt hier voorafgaand aan het commissiedebat van 30 januari 2025 over geïnformeerd.

B. Aanleiding onderzoek alternatieve invoeringsopties

De hersteloperatie naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad van 6 en 14 juni 2024 legt de komende jaren een groot beslag op de capaciteit van de Belastingdienst, zowel qua personeel als ICT. Voor het uitvoeren van de hersteloperatie is wetgeving voorbereid, namelijk het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3. Begin september zijn diverse interne en externe toetsen aangevraagd.³ Op 5 december 2024 is voor dit wetsvoorstel advies aangevraagd bij de afdeling advisering van de Raad van State. De planning is om in het eerste kwartaal van 2025 het wetsvoorstel aanhangig te maken bij de Tweede Kamer, waarbij gekoerst wordt op inwerkingtreding per 1 juni 2025. Mijn ambtsvoorganger heeft u hierover geïnformeerd in de brief van 17 september 2024.⁴ Uit de Uitvoeringstoets van de Belastingdienst – die in het eerste kwartaal 2025 met het wetsvoorstel en alle andere toetsen wordt meegestuurd – volgt dat voor de uitvoering van het rechtsherstel totaal 1.757 fte's nodig zijn voor de behandeljaren 2024 tot en met 2026. De noodzakelijke systeemaanpassingen bij de Belastingdienst voor het uitvoeren van het rechtsherstel kunnen op basis van de huidige inzichten voor de start van het rechtsherstel worden gerealiseerd. De hiervoor benodigde capaciteit in de ICT-systemen was echter niet ingepland en leidt tot verdere stapeling en verdringing in het ICT-portfolio. U bent hierover geïnformeerd in de kamerbrief van 14 oktober 2024.⁵ Naast de uitvoering van het rechtsherstel heeft de Belastingdienst capaciteit nodig voor de invoering van het beoogde nieuwe stelsel, waarvoor de regering het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 heeft gemaakt. Door de benodigde capaciteit voor het rechtsherstel en de voorrang die hieraan moet worden gegeven heeft de Belastingdienst niet voldoende capaciteit beschikbaar om het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 in de huidige vorm volledig te implementeren per 1 januari 2027.

C. Toelichting onderzochte alternatieven

³ Uitvoeringstoets, Wetgevingstoets, Doenvermogenstoets, en toetsen van de Autoriteit Persoonsgegevens, Raad voor de Rechtspraak en het Adviescollege toetsing regeldruk.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 205.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1429.

Onderzocht is welke alternatieve vormgeving voor box 3 (tijdelijk) ingevoerd zou kunnen worden per 1 januari 2027. Bij het onderzoek zijn de volgende aspecten betrokken: juridische houdbaarheid, budgettaire gevolgen, gevolgen voor de burger, maakbaarheid van de benodigde ICT-voorzieningen en handhaving door de Belastingdienst. Er zijn vier scenario's onderzocht, opgesomd in onderstaande tabel.

Scenario	Omschrijving
0. Startvariant	Voortzetting in 2027 van het huidige forfaitaire stelsel, met aanvullende budgettaire dekking
1. Werkelijk rendement	Invoering van de WWR in 2 stappen, met in 2027 tijdelijk een forfaitaire heffing voor onroerende zaken
2. Werkelijk rendement	Invoering van de WWR in 2 stappen, met in 2027 tijdelijk een heffing op basis van vermogensaanwas voor alle bezittingen (ook voor onroerende zaken en aandelen in startups)
3. Vermogensbelasting	Een vermogensbelasting over de bezittingen en schulden die momenteel in box 3 worden belast

De varianten zijn beoordeeld vanuit de volgende gezichtspunten:

- Technisch: Impact op de ICT-capaciteit van de Belastingdienst;
- Inhoudelijk: Beleidsmatige wenselijkheid en draagvlak;
- Proces: Ruimte voor een ordentelijk wetgevingsproces.

0. Startvariant inclusief mogelijke dekkingsopties

In de startvariant wordt het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 per belastingjaar 2028 ingevoerd in plaats van per belastingjaar 2027. Dit betekent dat in het belastingjaar 2027 het inkomen forfaitair berekend wordt over de vermogenscategorieën banktegoeden, overige bezittingen en schulden met elk hun eigen rendementspercentage. Belastingplichtigen hebben de mogelijkheid om aan te tonen dat hun werkelijke rendement lager is via de tegenbewijsregeling.

Uitstel van de inwerkingtreding zorgt voor een derving van circa € 2,25 miljard in het kalenderjaar 2027 die conform de begrotingsregels gedekt dient te worden.

1. In twee stappen invoeren van Wet werkelijk rendement box 3 (forfait)

Beschrijving

In variant 1 wordt het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 in twee stappen ingevoerd. Dit wordt vormgegeven door in het jaar 2027 het werkelijke rendement te belasten via een vermogensaanwasbelasting. Alleen wordt het inkomen van onroerende zaken en aandelen in startups forfaitair berekend (met de mogelijkheid op het leveren van tegenbewijs). Vervolgens wordt in het jaar 2028 van het werkelijke rendement van onroerende zaken en aandelen in startups belast via de vermogenswinstbelasting.

Technische beoordeling

Variant 1 kan niet worden ingevoerd per 2027 en valt daarmee af als alternatief voor het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. De reden hiervoor is dat hierbij meerdere heffingssystemen naast elkaar bestaan (werkelijk rendement, forfait en verwerking mogelijke input vanuit de tegenbewijsregeling) die technisch op een ander platform zijn ontwikkeld, maar in de berekeningsmodule ook onderlinge tijdsevenredige verrekening moet kunnen ondersteunen. Dit is in de beschikbare tijd en met de beschikbare ICT-capaciteit bij de Belastingdienst niet realiseerbaar met inwerkingtreding van belastingjaar 2027.

Inhoudelijke beoordeling

Met variant 1 wordt in twee stappen het eindbeeld van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 bereikt. En wordt de eerste stap in 2027 al gezet. Voor een deel verandert er niets, een deel gaat al wel over.

Beoordeling proces

Het tijdpad is zeer krap waardoor een ordentelijk wetgevingsproces niet gewaarborgd kan worden.

2. In twee stappen invoeren van Wet werkelijk rendement box 3 (100% VAB)

Beschrijving

In variant 2 wordt het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 in twee stappen ingevoerd. Dit wordt vormgegeven door in het jaar 2027 het werkelijke rendement van alle bezittingen en schulden te belasten via een vermogensaanwasbelasting. Dat geldt ook voor onroerende zaken en aandelen in startups. Vervolgens wordt in het jaar 2028 van het werkelijke rendement van onroerende zaken en aandelen in startups belast via de vermogenswinstbelasting.

Technische beoordeling

De eerste stap van variant 2 kan per belastingjaar 2027 worden gerealiseerd en de tweede stap met inwerkingtreding van het belastingjaar 2028. Voorwaarde is dat de Tweede Kamer de wetgeving (voor de eerste stap) uiterlijk 15 juni 2025 is aangenomen. Elke afwijking van het voorstel van volledige vermogensaanwasbelasting is niet mogelijk, bijvoorbeeld het introduceren van een maximum te belasten rendement.

Inhoudelijke beoordeling

Met variant 2 wordt in twee stappen het eindbeeld van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 bereikt. Deze variant heeft tot gevolg dat voor onroerende zaken in het belastingjaar 2027 belasting wordt geheven over de ongerealiseerde waardemutaties. In het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 wordt vanwege het risico op liquiditeitsproblemen voorgesteld om onroerende zaken en aandelen in startups te belasten via de vermogenswinstbelasting waarbij over de waardemutaties pas belasting wordt betaald bij realisatie.

Beoordeling proces

Het tijdpad is zeer krap waardoor een ordentelijk wetgevingsproces niet gewaarborgd kan worden.

3. Vermogensbelasting in plaats van heffing over inkomen uit vermogen

Beschrijving

In variant 3 wordt een vermogensbelasting geheven over de bezittingen en schulden die momenteel in box 3 worden belast. Bij een vermogensbelasting wordt belasting geheven over de waarde van het vermogen. Net als een forfaitair stelsel belast een vermogensbelasting niet het werkelijke rendement. Hierdoor betalen mensen met laagrenderend vermogen evenveel belasting als mensen met hoogrenderend vermogen. Een vermogensbelasting wordt derhalve vanuit de relatieve lastendruk als minder rechtvaardig gezien. De vermogensbelasting mag net zo min als een vermogensrendementbelasting het eigendomsrecht van de belastingplichtige aantasten. Om het recht op ongestoord genot van eigendom⁶ te waarborgen wordt een anti-cumulatieregeling ingevoerd. Een anti-cumulatieregeling voorkomt dat op het vermogen wordt ingeteerd als de inkomsten onvoldoende zijn om de vermogensbelasting te voldoen. De heffing over het inkomen dat genoten wordt uit het box 3-vermogen vervalt.

Technische beoordeling

De variant kan per belastingjaar 2027 worden gerealiseerd onder voorwaarde dat de Tweede Kamer de wetgeving uiterlijk 15 juni 2025 heeft aangenomen.

Inhoudelijke beoordeling

Beleidsmatig is variant 3 (vermogensbelasting) als tussenstap naar het belasten van werkelijk rendement niet wenselijk omdat dit het belasten van werkelijk rendement verder uit beeld brengt. Variant 3 is onderzocht omdat deze variant vanuit het doenvermogen van burgers en vanuit de uitvoering door de Belastingdienst eenvoudiger is dan een heffing over werkelijk rendement. Een

⁶ Zoals opgenomen in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

vermogensbelasting vergt minder gegevens en kan gebruik maken van reeds bestaande gegevensuitwisselingen met ketenpartners.

Beoordeling proces

Het tijdpad is zeer krap waardoor een ordentelijk wetgevingsproces niet gewaarborgd kan worden. Daarnaast dient bij deze variant in het krappe tijdpad onderzoek plaats te vinden naar de vormgeving van een anti-cumulatieregeling om het recht op ongestoord genot van eigendom te waarborgen. Ook bestaan daarnaast nog diverse te onderzoeken punten met betrekking tot internationale verhoudingen, zoals is opgemerkt door de Afdeling advisering van de Raad van State bij het initiatiefwetsvoorstel van Nijboer c.s.⁷

D. Uitstel inwerkingtreding Wet werkelijk rendement box 3

Het kabinet heeft een wetsvoorstel voorbereid voor het belasten van de werkelijke inkomsten uit vermogen waarbij rekening wordt gehouden met niet-liquide bezittingen zoals onroerende zaken en niet-beursgenoteerde aandelen in startups. In het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 wordt onder andere de waardeontwikkeling van onroerende zaken en niet-beursgenoteerde aandelen in startups belast op het moment van vervreemding. Dit wetsvoorstel is in intensief overleg door mijn ambtsvoorgangers met uw Kamer tot stand gekomen en in juni 2024 voor advies aangeboden aan de Raad van State.

Invoering per 2028 is haalbaar

Zoals hierboven toegelicht kan het wetsvoorstel helaas niet, zoals beoogd, in werking treden per 1 januari 2027. Invoering per 1 januari 2028 is onder de huidige omstandigheden wel haalbaar. In de kamerbrief van 14 oktober 2024⁸ is aangegeven dat na de herstelwerkzaamheden voor box 3 en de modernisering van de ICT van de Belastingdienst er in 2028 weer ruimte vrijkomt in de keten inkomensheffing waar box 3 onder valt. In de brief is ook aangegeven dat na de herstelwerkzaamheden voor box 3 en de modernisering van de ICT-prioriteit wordt gegeven aan de implementatie van het nieuwe box 3-stelsel per 2028, waar dan ook ruimte voor is. Voor de invoering per belastingjaar 2028 is het

⁷ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@132060/w06-22-0134-iii/>.

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 31066, nr. 1429.

noodzakelijk dat de wetgeving hiervoor uiterlijk 15 maart 2026 is aangenomen door de Tweede Kamer.⁹

De planning van de keten IH in de hiervoor genoemde brief van 14 oktober 2024 laat zien dat overige beleidswensen van uw Kamer of het kabinet - na afronding van de herstelwerkzaamheden box 3, de fiscale oplossing voor de alleenverdienersproblematiek, de uitfasering van Cool:Gen en het nieuwe stelsel box 3 - op zijn vroegst in het belastingjaar 2029 uitgevoerd kunnen worden in de keten IH. Parameteraanpassingen blijven vanzelfsprekend wel mogelijk gedurende deze hele periode.

Beoordeling alternatieven 2027 en besluit kabinet

Vanaf de zomer is onderzocht welke alternatieve vormgeving voor box 3 (tijdelijk) ingevoerd kan worden per 1 januari 2027. Uit het onderzoek blijkt dat twee alternatieven technisch uitvoerbaar zijn per 2027, dat wil zeggen dat de Belastingdienst ruimte heeft in het ICT-portfolio om deze alternatieven te implementeren. De Belastingdienst geeft aan dat een vermogensaanwasbelasting voor het gehele box 3-vermogen of een vermogensbelasting technisch realiseerbaar is per 2027 onder voorwaarde dat de wetgeving hiervoor uiterlijk op 15 juni 2025 is aangenomen door de Tweede Kamer. Dit tijdspad is zeer krap waardoor een ordentelijk wetgevingsproces (schrijven van wetgeving inclusief interne en externe controle, (spoed)advies van diverse organen zoals de Raad van State, ordentelijke behandeling in de Tweede Kamer, etc.) niet gewaarborgd kan worden. Daarnaast zorgt een extra tussenstap naar het eindbeeld van het belasten van werkelijk rendement, zeker wanneer dit onder stoom en kokend water tot stand moet komen, voor meer onzekerheid en complexiteit voor zowel de belastingbetaler als de Belastingdienst. Het box 3-dossier is boven alles gebaat bij een duidelijk eindbeeld en een zo consistent mogelijke lijn daarnaartoe.

⁹ Deze tijd hebben ketenpartners (zoals banken en verzekeraars) en de Belastingdienst nodig om o.a. te komen tot een gedeelde gegevensdefiniëring, het bouwen en inrichten van nieuwe databases in hun gegevenshuishouding en het aanleggen van de juiste infrastructuur en koppelingen tussen systemen om gegevens goed met de Belastingdienst uit te wisselen. Deze voorzieningen dienen ook allen getest te worden.

Het kabinet vindt het onwenselijk om met grote spoed voor slechts één jaar een tussenstelsel in te voeren (vermogensaanwasbelasting voor het gehele box 3-vermogen) of een vermogensbelasting. De Belastingdienst geeft bovendien aan dat er geen ruimte is in het ICT-portfolio om binnen twee jaar na invoering van een vermogensbelasting vervolgens een stelsel op basis van werkelijk rendement te realiseren. Een vermogensbelasting zou dus voor langer dan één jaar gelden.

Naar aanleiding van het onderzoek naar alternatieve invoeringsopties heeft het kabinet besloten dat het niet wenselijk en haalbaar is een nieuw stelsel (tijdelijk) te hanteren in 2027. Dit betekent dat de beoogde inwerkingtreding van de Wet werkelijk rendement box 3 met een jaar wordt uitgesteld tot 1 januari 2028. Uitstel van de inwerkingtreding zorgt voor een derving van circa €2,4 miljard (inclusief aanpassing van het niet vooraf invullen van de gemiddelde economische huurwaarde bij eigen gebruik in de tegenbewijsregeling) in het kalenderjaar 2027 die conform de begrotingsregels gedekt dient te worden.

Ondersteuning door vooraf invulling in de aangifte

De keuze van het kabinet om zich te blijven richten op de invoering van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 betekent automatisch dat het huidige stelsel van forfaitaire rendementen met tegenbewijs een jaar langer van kracht blijft dan eerder gepland. Zoals hiervoor aangegeven, wordt voor de tegenbewijsregeling de Wet tegenbewijsregeling box 3 voorbereid. Omdat het forfaitaire stelsel met tegenbewijs tot 1 januari 2028 van kracht blijft, acht ik het van belang dat het gebruik van de tegenbewijsregeling in de situaties dat het rendement lager is dan het forfait zo eenvoudig mogelijk wordt. Hiervoor wordt het papieren en digitale formulier Opgaaf werkelijk rendement (formulier OWR) ontwikkeld waarmee belastingplichtigen het werkelijk rendement kunnen aangeven. In de aangifte inkomstenbelasting vanaf belastingjaar 2025 zal aan belastingplichtigen in de (digitale) aangifte de mogelijkheid worden gegeven om in het kader van de tegenbewijsregeling het werkelijk rendement op te geven en is er geen noodzaak meer om dit in het formulier OWR te doen. De Belastingdienst beschikt dan nog niet over gegevens van ketenpartners (banken, verzekeraars, Kadaster), waardoor (gedeeltelijke) voorinvulling van het werkelijk rendement niet mogelijk is. Beoogd wordt dat Nederlandse financiële instellingen het werkelijk rendement van beleggingen en

verzekeringen met ingang van belastingjaar 2027 renseigneren aan de Belastingdienst zodat deze gegevens vanaf dit belastingjaar vooraf ingevuld kunnen worden in de aangifte in het kader van de tegenbewijsregeling.

E. Eigen gebruik onroerende zaken in de tegenbewijsregeling

In de kamerbrief van 17 september jl.¹⁰ is uw Kamer geïnformeerd over de tegenbewijsregeling. Een openstaande vraag was of eigen gebruik een voordeel oplevert dat tot het werkelijke rendement gerekend moet worden. In de Kamerbrief is aangegeven dat het eigen gebruik van een onroerende zaak onderdeel is van het werkelijk rendement voor de berekening van het recht op herstel. De hoogte van dit rendement wordt gegeven door de werkelijke economische huurwaarde van de onroerende zaak.

In de raming voor de besluitvorming in de Miljoenennota 2025 is ervan uitgegaan dat de gemiddelde economische huurwaarde (5,06% van de WOZ-waarde) vooraf wordt ingevuld in de aangifte inkomstenbelasting (het OWR). De begrippen “eigen gebruik” en “economische huurwaarde” zijn naar verwachting ingewikkeld voor belastingplichtigen. Door het vooraf invullen van het gemiddelde, wordt inzichtelijk gemaakt wat een gangbare waarde is. Belastingplichtigen kunnen hiervan afwijken als de economische huurwaarde in hun geval hoger of lager is.

De economische huurwaarde kan echter niet worden gebaseerd op beschikbare contra informatie van een individuele belastingplichtige. Daarom is besloten om geen bedrag vooraf in te vullen, maar in plaats daarvan belastingplichtigen zo veel mogelijk te helpen bij het invullen met duidelijke toelichtingen. Deze aanpassing zorgt voor een gedragseffect, waardoor een budgettaire derving optreedt (cumulatief van 2025 t/m 2027 € 304 mln.) ten opzichte van de raming voor de augustusbesluitvorming. Deze budgettaire derving moet gedekt worden en is meegenomen in de voorgestelde dekkingsoptie zoals hierna in de brief omschreven.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 205.

Er liggen nog verschillende cassatieprocedures bij de Hoge Raad waar de behandeling van eigen gebruik aan de orde is. De uitkomsten van deze procedures kunnen tot aanvullende budgettaire gevolgen leiden.

F. Budgettaire aspecten

De keuze van het kabinet om zich te blijven richten op de invoering van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 betekent dat het huidige stelsel van forfaitaire rendementen met tegenbewijs een jaar langer van kracht blijft dan eerder gehoopt. Omdat belastingplichtigen enkel in de jaren waarin de rendementen lager zijn dan de forfaits gebruik maken van de tegenbewijsregeling, kent dit systeem een aanzienlijke budgettaire derving. De totale dekkingsopgave (inclusief het niet vooraf invullen van het eigen gebruik percentage voor 2025-2027 in de tegenbewijsregeling) bedraagt €2,55 miljard. Deze beleidskeuze vraagt conform begrotingsregels om dekking.

Het kabinet geeft hier invulling aan binnen het box 3-stelsel zoals dat geldt tot aan de invoering van de Wet werkelijk rendement box 3 tenzij in het voorjaar hierover anders besloten wordt. Deze voorlopige technische invulling bestaat uit een aanpassing van de berekeningswijze van het forfaitaire rendement voor overige bezittingen door huurinkomsten en voordelen als gevolg van eigen gebruik mee te rekenen, in combinatie met een verlaging van het heffingsvrije vermogen. Het forfait voor overige bezittingen stijgt daarmee voorlopig met 1,78%-punt per 2026. Ter indicatie, voor 2025 zou deze stijging resulteren in een forfait van 7,66% (het forfait voor 2026 is nog niet bekend). Het heffingsvrij vermogen daalt door de technische invulling indicatief naar € 52.048. Belastingplichtigen met een lager werkelijk rendement dan het forfaitair berekende rendement kunnen uiteraard gebruik blijven maken van de tegenbewijsregeling. Met deze combinatie van maatregelen wordt de dekkingsopgave voorlopig technisch ingevuld. De definitieve budgettaire besluitvorming, inclusief de dekking voor box 3, vindt plaats in het voorjaar. Het kabinet zal de technische dekkingsoptie die nu wordt voorgesteld dan integraal wegen waarbij de voorgestelde dekking, zoals hierboven omschreven, voor een andere invulling kan worden vervangen.

G. Tot slot

In deze brief heb ik u geïnformeerd over het toekomstige box 3-stelsel en over ontwikkelingen met betrekking tot het eigen

gebruik van onroerende zaken in de tegenbewijsregeling. Ik kijk ernaar uit om hierover met u van gedachten te wisselen in het commissiedebat box 3 dat ingepland is op 30 januari 2025.

De staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen