

Vergaderjaar 2024–2025

36 706

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 om een tegenbewijsregeling te introduceren bij het bepalen van het belastbare inkomen uit sparen en beleggen (Wet tegenbewijsregeling box 3)

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 juni 2025

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de BBB, D66, JA21 en de ChristenUnie.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van de memorie van toelichting aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. De voorgestelde aanpassingen

De leden van de fractie van de BBB vragen wat de voordelen voor de belastingplichtigen en voor de Belastingdienst zijn van het onderhavige wetsvoorstel ten opzichte van rechtsherstel zonder de Wet tegenbewijsregeling box 3.

Het wetsvoorstel zorgt voor duidelijkheid en rechtszekerheid doordat de wetgeving in lijn wordt gebracht met de arresten van de Hoge Raad en door nadere regels voor te schrijven voor enkele gedetailleerde vraagstukken waarover de Hoge Raad geen uitspraak heeft gedaan. Hierdoor ontstaat een weloverwogen afwegingskader waarbinnen het rechtsherstel zal kunnen gaan plaatsvinden. Als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen zal dit naar verwachting tot onduidelijkheid leiden bij belastingplichtigen en komen er mogelijk meer vragen bij de Belastingdienst binnen waarbij de kans op vervolgproucedures toeneemt om duidelijkheid te krijgen van de rechter. De nadere regels gaan onder meer over het genietingsstijdstip van het inkomen, het buiten toepassing blijven van de schuldendrempel en de toepassing van vrijstellingen met een grens of een drempel (zoals bij de vrijstelling voor groene beleggingen). De regels over het genietingsstijdstip kunnen bijvoorbeeld relevant zijn als rente op een spaarrekening over het kalenderjaar 2022 in 2023 wordt ontvangen. Volgens het wetsvoorstel wordt voor het genietingsstijdstip het kasstelsel

gehanteerd. Dit betekent dat rente die in 2023 wordt ontvangen, behoort tot het werkelijke rendement van het kalenderjaar 2023.

De leden van de fractie van de BBB vragen om een reactie op de stelling dat het niet kunnen aftrekken van de kosten zoals wordt voorgesteld in het wetsvoorstel met name een probleem vormt voor eigenaren van verhuurde woningen in de regio terwijl de Wet betaalbare huur en alle overige huurrechtbeperkende maatregelen met name als probleem wordt gezien in de Randstad.

Het niet kunnen aftrekken van de kosten geldt voor alle eigenaren van verhuurde en niet-verhuurde woningen die gebruik willen maken van de tegenbewijsregeling. Het kabinet herkent niet het beeld dat onderhoudskosten van woningen in de regio hoger zouden zijn.¹ Het streven is om het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3, waarin wel kostenaf trek is opgenomen, zo spoedig mogelijk in te voeren. Het kabinet erkent uiteraard het belang van een gezond investeringsklimaat. Daarom is een onderzoek gestart naar het investeringsklimaat in huurwoningen. Dit onafhankelijke onderzoek wordt door SEO uitgevoerd. De uitkomsten zullen deze zomer bekend worden. Deze uitkomsten zullen ook gedeeld worden met uw Kamer.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe reëel het risico is dat belastingplichtigen met een hoog rendement standaard kiezen voor het forfait, terwijl belastingplichtigen met een laag rendement tegenbewijs leveren. Ook vragen deze leden of dit wenselijk is en of dit leidt tot ongelijke behandeling en mogelijk lagere belastingopbrengsten.

De tegenbewijsregeling kan voor belastingplichtigen alleen voordelig zijn en niet resulteren in het betalen van meer belasting vergeleken met de huidige forfaitaire systematiek. Belastingplichtigen met een werkelijk rendement dat hoger is dan het forfaitaire rendement, worden belast op basis van het forfaitaire rendement. Dit volgt uit de arresten van de Hoge Raad. Daarmee leidt de tegenbewijsregeling inderdaad tot lagere belastingopbrengsten. Hier is in de raming van de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel rekening mee gehouden. De tegenbewijsregeling is een tijdelijke regeling die noodzakelijk is om de schending van het eigendomsrecht weg te nemen. Het kabinet zet in op het zo spoedig mogelijk invoeren van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3, waarin werkelijk rendement voor alle belastingplichtigen in box 3 wordt ingevoerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de mogelijkheid tot kostenaf trek niet in het wetsvoorstel is opgenomen en of het niet meenemen van de kostenaf trek, met name voor vastgoedeigenaren, ervoor kan zorgen dat het werkelijk rendement hoger uitvalt dan het fictieve rendement. De leden van de fractie van JA21 vragen of de kosten van beleggingen en beheers- en onderhoudskosten van vastgoed in de berekening van het werkelijke rendement moeten worden betrokken, ook gelet op het draagkrachtbeginsel. Ook vragen de leden van deze fractie of negatieve rendementen bij het bepalen van het werkelijke rendement worden betrokken. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de mogelijkheid tot kostenaf trek uit de Wet werkelijk rendement box 3 terugwerkende kracht kan krijgen.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 170, bijlage «Rapportage onderzoek kostenforfait onroerend goed in box 3», p. 15.

De tegenbewijsregeling is bedoeld om de EVRM-schending van het huidige forfaitaire stelsel weg te nemen en kan alleen voordelig uitpakken voor belastingplichtigen ten opzichte van het huidige forfaitaire stelsel. Belastingplichtigen kunnen per kalenderjaar kiezen of ze gebruik willen maken van de tegenbewijsregeling. In het kader van de tegenbewijsregeling heeft de Hoge Raad op 6 juni 2024² geoordeeld dat kosten niet aftrekbaar zijn. De mate waarin het wel toestaan van kostenaftrek gunstig zou zijn voor belastingplichtigen, is afhankelijk van de daadwerkelijk gemaakte kosten en het totale rendement van het box 3-vermogen. Het maken van kosten is niet alleen voorbehouden aan beleggers in onroerende zaken. Ook belastingplichtigen met aandelen kunnen hoge kosten maken, bijvoorbeeld kosten voor het beheer van beleggingsportefeuilles. Het is juridisch mogelijk om in het wetsvoorstel regels op te nemen die afwijken van de Hoge Raad als deze ten gunste van belastingplichtigen zijn, zoals bijvoorbeeld het toevoegen van de mogelijkheid tot kostenaftrek. De toevoeging van kostenaftrek voor alle belastingplichtigen in 2026 en 2027 zou zorgen voor een budgettaire derving van cumulatief € 1.135 miljoen die gedekt zou moeten worden. Het opnemen van een kostenaftrek zorgt voor extra complexiteit in de uitvoering en is een structuuraanpassing in het ICT-systeem van de Belastingdienst. Het zou leiden tot vertraging van de hersteloperatie en tot verdere vertraging van de invoering van de Wet werkelijk rendement box 3. Per jaar uitstel van de Wet werkelijk rendement box 3 ontstaat een aanvullende derving van ongeveer € 1,7 miljard vanaf 2028. Vanwege de hiervoor genoemde nadelen heeft het kabinet ervoor gekozen om geen kostenaftrek op te nemen in de tegenbewijsregeling.

Bij het bepalen van het werkelijke rendement voor de tegenbewijsregeling wordt wel rekening gehouden met negatieve rendementen. Indien in een kalenderjaar zowel positieve als negatieve rendementen zijn behaald, dan wordt het negatieve rendement verrekend met het positieve rendement. Indien het totale rendement over het kalenderjaar negatief is, dan wordt de box 3-belasting verminderd tot nihil. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het werkelijke rendement per jaar moet worden bepaald en dat geen rekening wordt gehouden met positieve of negatieve rendementen in andere jaren. Dat sluit aan bij het stelsel van forfaitaire heffing in box 3, waarin de belasting wordt geheven over het forfaitair bepaalde rendement in het desbetreffende kalenderjaar, zonder rekening te houden met werkelijke rendementen in andere jaren en zonder de mogelijkheid van verrekening van verliezen over de jaargrens heen.

Het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 vervangt zowel de forfaitaire systematiek als de tegenbewijsregeling en introduceert een nieuw stelsel voor box 3 op basis van werkelijk rendement. De kostenaftrek uit het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 is onlosmakelijk verbonden met de voorgestelde nieuwe systematiek voor box 3. Het is niet mogelijk om de regels over kostenaftrek een andere inwerkingtreding te geven dan de rest van het stelsel.

De leden van de fractie van JA21 vragen of sprake is van een ongelijke behandeling van vergelijkbare belastingplichtigen door de toegang tot rechtsherstel mede afhankelijk te maken van het al dan niet tijdig bezwaar maken. Vanuit juridisch oogpunt is er geen sprake van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Het niet tijdig bezwaar maken heeft tot gevolg dat een belastingaanslag onherroepelijk wordt en dit brengt rechtsgevolgen met zich (in dit geval toegang tot rechtsherstel). Een belastingplichtig die wel of niet tijdig bezwaar maakt zijn derhalve geen vergelijkbare dan wel gelijke gevallen. De Hoge Raad heeft ook reeds

² HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704 en ECLI:NL:HR:2024:705.

eerder geoordeeld dat op grond van huidige wet- en regelgeving aan niet-bezwaarmakers geen op rechtsherstel gerichte compensatie hoeft te worden verleend.³ Wel loopt op dit moment de massaal bezwaar plus procedure. In deze procedure wordt deze rechtsvraag nogmaals aan de Hoge Raad voorgelegd. De verwachting is dat de Hoge Raad zijn eerdere oordeel zal herhalen. Overigens is deze procedure alleen relevant voor de belastingjaren 2017 tot en met 2020. Voor de belastingjaren 2021 en later kunnen alle belastingplichtigen met box 3-inkomen toegang krijgen tot het rechtsherstel op basis van de tegenbewijsregeling. Hierbij gelden de reguliere termijnen en dienen belastingplichtigen gebruik te maken van het voorgeschreven formulier.

3. Internationale aspecten

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er bij het voorliggende wetsvoorstel en de Wet werkelijk rendement box 3 gekeken wordt naar hoe andere EU-lidstaten hun vermogensrendementheffing toepassen. Verder vragen zij of elders ook gewerkt wordt met werkelijke rendementen in plaats van forfaitaire rendementen, en wat Nederland van andere lidstaten kan leren.

Ten behoeve van het onderzoek naar de mogelijkheid van een heffing op het werkelijke rendement is in 2016 door het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst internationaal onderzoek gedaan naar de belasting van inkomsten uit vermogen en vermogenswinsten in Denemarken, Duitsland, Italië, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden.⁴ Recent heeft PwC op verzoek van de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs het onderzoek van het Ministerie van Financiën uit 2016 van een update voorzien.⁵ In de update van het onderzoek zijn ook België, Frankrijk en Spanje betrokken. Verder heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) recent een onderzoeksrapport gepubliceerd over de ervaring en uitdagingen van het belasten van vermogenswinsten.⁶

Uit de hiervoor genoemde onderzoeken blijkt dat vermogenswinsten doorgaans worden belast op basis van realisatie (vermogenswinstbelasting). Veel landen belasten vermogenswinsten tegen een lager tarief ten opzichte van andere vormen van ander persoonlijk inkomen, zoals arbeidsinkomsten, en hanteren vrijstellingen. Sommige landen geven belastingverminderingen met name voor specifieke vermogensbestanddelen, zoals onroerende zaken en aandelen in een eigen vennootschap⁷. Daarnaast bieden landen mogelijkheden om de heffing over een vermogenswinst bij overlijden of emigratie door te schuiven of te mitigeren. Verder is het gebruikelijk dat belasting wordt geheven over nominale winsten. De Verenigde Staten, Australië, Nederland en Nieuw-Zeeland hanteren in bepaalde situaties een vermogensaanwasbelasting (accrual-based taxation). «Accrual-based taxation can apply in certain contexts in some countries. In the United States, for example, the accrual basis of taxation applies to securities dealers» holdings and to commodity futures contracts (...). Australia recently introduced a reform that, if legislated,

³ HR 20 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:720.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 6, blg. 783313, «Internationaal onderzoek box 3, Een overzicht van de fiscale behandeling van inkomsten uit vermogen in Denemarken, Duitsland, Italië, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.».

⁵ <https://www.nob.net/publicaties/box-3-internationaal-onderzoek/>

⁶ OECD Taxation Working Papers No. 72, Taxing capital gains: Country experiences and challenges, 26 February 2025.

⁷ In de Wet inkomstenbelasting 2001 worden aandelen in een aanmerkelijk belang belast in box 2.

would tax unrealised capital gains in high value retirement accounts. The Netherlands also has a system of deemed returns on an asset that intends to capture both realised and unrealised gains (...). New Zealand taxes gains (and deducts losses) on financial arrangements on an accrual basis (subject to certain thresholds) and taxes portfolio investment in foreign shares on a deemed rate of return basis.»

Wet werkelijk rendement box 3

Bij het ontwerp van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 heeft het kabinet een volledige vermogenswinstbelasting onderzocht. Ook een vermogenswinstbelasting is een vorm van een belasting op basis van werkelijk rendement. In het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 is gekozen voor een hybride variant, waarbij voor onroerende zaken en aandelen in start-ups sprake is van een vermogenswinstbelasting. Een vermogenswinstbelasting sluit aan bij het realisatiebeginsel. Daarnaast voorkomt een vermogenswinstbelasting mogelijke liquiditeitsproblemen. Verder is het voor de heffing van de inkomstenbelasting niet nodig om de bezittingen jaarlijks te waarderen. De heffing over de waardeontwikkeling vindt namelijk eenmalig plaats bij vervreemding, zoals bij verkoop. Daartegenover staat dat het waarderen van vermogen wel jaarlijks relevant is voor het vaststellen van het vermogen, bijvoorbeeld ten behoeve van inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen. Een vermogenswinstbelasting kent diverse nadelen, zoals de prikkel tot fiscale planning om belastingheffing uit te stellen, economische verstoringen, forse negatieve budgettaire gevolgen in de eerste jaren, complexiteit voor burgers en ingrijpende gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst. Omdat belastingplichtigen in de regel zelf bepalen wanneer ze een vermogensbestanddeel verkopen, kan dit in belangrijke mate economisch verstorend werken. Een vermogenswinstbelasting geeft een prikkel om winsten uit te stellen. Op de lange termijn zullen een vermogensaanwasbelasting en een vermogenswinstbelasting – los van gedragseffecten – budgettair gezien tot dezelfde opbrengst leiden. Op korte termijn kan het verschil echter groot zijn. Dit komt doordat alleen de waardestijging vanaf de invoering van het nieuwe stelsel kan worden belast. Bij een vermogenswinstbelasting wordt de structurele opbrengst pas bereikt als alle bezittingen na invoering van het stelsel een keer zijn vervreemd. Als in het jaar van invoering van een vermogenswinstbelasting de belastingopbrengst enkele miljarden euro's lager is dan het structurele niveau en het structurele niveau min of meer lineair na meer dan tien jaar bereikt wordt, bedraagt de cumulatieve derving meer dan € 10 miljard. De derving is afhankelijk van de gekozen parameters, zoals het tarief, het heffingsvrije inkomen of heffingsvrij vermogen, enzovoort. Deze budgettaire derving zal, conform de begrotingsregels, gedekt moeten worden en komt dan bij een bredere groep belastingplichtigen terecht. Het gebruik van een vermogenswinstbelasting in andere landen is niet onomstreden en gaat gepaard met uitdagingen. In de Verenigde Staten is er bijvoorbeeld discussie over het uitsteleffect van de vermogenswinstbelasting (capital gains tax) waardoor personen eindeloos belastingheffing kunnen uitstellen. Als oplossing hiervoor wordt een vorm van vermogensaanwasbelasting (accrual-based taxation) aangedragen. De OESO besteedt in het hiervoor genoemde onderzoeksrapport aandacht aan de uitdagingen van een vermogenswinstbelasting en draagt hiervoor alternatieven aan, waaronder een accrual-based taxation.

De tegenbewijsregeling is bedoeld om de EVRM-schending van het huidige forfaitaire stelsel weg te nemen. De Hoge Raad heeft in dat kader – het wegnemen van de EVRM-schending – geoordeeld dat zowel gerealiseerde als ongerealiseerde waardemutaties tot het werkelijke rendement behoren. De tegenbewijsregeling kan voor belastingplichtigen alleen voordelig zijn en niet resulteren in het betalen van meer inkomstenbelasting vergeleken met de huidige forfaitaire systematiek. Er zijn geen landen die een vergelijkbare forfaitaire systematiek hebben als het huidige box 3-stelsel, waarbij het gehele inkomen uit vermogen forfaitair wordt bepaald. Om die reden zijn er ook geen tegenbewijsregelingen die te vergelijken zijn met de voorgestelde tegenbewijsregeling voor box 3.

4. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de BBB vragen om een nadere toelichting van de kosten voor de hersteloperatie van box 3 en hoe deze kosten gedekt zijn.

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel beschreven staat, bedragen de totale kosten als gevolg van de Hoge Raad uitspraken van 2024 circa € 12 miljard voor de periode 2017 tot en met 2027.

Het kabinet is op diverse momenten geconfronteerd met een budgettaire derving als gevolg van de arresten van de Hoge Raad over box 3. Deze kosten zijn dan ook op verschillende momenten betrokken in de budgettaire besluitvorming. In de regel kijkt het kabinet bij besluitvormingsmomenten naar het geheel van mee- en tegenvallers en beleidswensen op dat moment. Dit maakt het niet altijd mogelijk om specifieke maatregelen één op één toe te wijzen aan specifieke beleidswensen of tegenvallers, zoals de kosten voor de hersteloperatie van box 3. Met deze kanttekening geeft tabel 1 zo goed mogelijk inzicht in de getroffen dekkingsmaatregelen.

Tabel 1 – Overzicht dekkingsmaatregelen inkomstenkader box 3 per budgettaire nota (bedragen in miljoenen euro's)				
Miljoenennota 2025 (tabel 6, prijspeil 2024))	2024	2025	2026	2027
<i>Derving: Uitspraak Hoge Raad box 3 6 juni 2024</i>	- 6.385	- 1.695	- 1.751	0
Infaseren koopkrachtenveloppen (maatregel 1 HLA)	0	1350	800	350
Versnellen verhoging AWf naar 2025	0	245	0	0
Terugdraaien verlaging box 3-tarief	0	100	100	100
Verhogen AOF-premie met ca. 0,03%-punt	0	80	80	80
Voorjaarsnota 2025 (tabel 12, prijspeil 2025)				
<i>Derving: Uitstel WWR box 3 inclusief niet voorinvullen eigen gebruik</i>	0	190	- 189	- 2.381
Dekking d.m.v. verhoging forfait inclusief verlagen heffingsvrije vermogen in 2026 en 2027	0	0	1.267	1.267

De (eerste inschatting van de) kosten van de uitspraken van de Hoge Raad op 6 juni 2024 zijn verwerkt in de Miljoenennota 2025. Voor de dekking tot en met belastingjaar 2024 is besloten dit in het saldo te laten lopen. De

kosten in 2025 en 2026 zijn hoofdzakelijk gedekt door de voorgenomen lastenverlichting uit het Hoofdlijnenakkoord geleidelijk in te faseren. De kosten voor uitstel van de Wet werkelijk rendement box 3 naar 2028 zijn verwerkt in de Voorjaarsnota 2025, inclusief nadere inzichten in de kosten van de recente arresten. Dit is gedekt met compenserende maatregelen binnen box 3.

In totaal is € 12,4 miljard (prijsspeil 2025) aan derving ingeboekt in relatie tot box 3. Met de genoemde kanttekening als disclaimer, is voor de periode 2025–2027 cumulatief circa € 6 miljard (prijsspeil 2025) aan dekkingsmaatregelen aan te wijzen. De resterende € 6,4 miljard (de derving tot en met 2024) heeft het kabinet bij de startnota buiten het kader geplaatst, daarmee is dit niet gedekt en is dit bedrag in het saldo gelopen.

De leden van de fractie van de BBB refereren aan verschillende – door deskundigen – gemaakte schattingen van de kosten voor de hersteloperatie van box 3 en vragen hoe zich dat verhoudt tot de ramingen van het kabinet.

Het klopt dat lang niet iedere belegger ieder jaar geld zal kunnen terugkrijgen en dit zal voor sommige belastingplichtigen kunnen tegenvallen. Een belegger met twee verhuurde woningen die in een jaar tijd met 10% in waarde zijn gestegen, heeft bijvoorbeeld een hoger werkelijk rendement dan waar forfaitair rekening mee is gehouden en krijgt dan geen geld terug. Ik kan mij dus voorstellen dat de experts bij vermogende particulieren dergelijke voorbeelden tegenkomen. Deze deskundigen beschikken echter niet over een totaalbeeld van alle belastingplichtigen. De verschillen in rendement tussen belastingplichtigen kunnen namelijk groot zijn, ook in jaren waarin de meeste beurskoersen stegen. Zo stegen aandelen Facebook in 2023 met 194%, maar zagen beleggers in farmaciebedrijf Pfizer hun aandelen met ruim 40% in waarde dalen. Ook beleggers die met name obligaties bezaten zagen de waarde ervan afnemen, omdat de rente in 2023 steeg. Daarbij kan de waardevermindering van woningen sterk verschillen tussen type woning en regio. Zo stegen de woningprijzen in 2020 volgens het CBS met 10,4% in Groningen, maar slechts met 4,7% in Amsterdam. Deze grote spreiding in rendement tussen verschillende belastingplichtigen heeft tot gevolg dat er jaarlijks naar verwachting ook veel belastingplichtigen zijn met een rendement dat lager is dan het forfaitaire rendement. Hierdoor valt de budgettaire derving hoger uit dan verschillende (externe) deskundigen verwachten.

De leden van de fractie van de BBB vragen verdere toelichting bij de raming voor het amendement van het Tweede Kamerlid Vermeer om eenmalig een overgangsfaciliteit te bieden om woningen over te hevelen van box 3 naar box 2.⁸ In het bijzonder vragen deze leden naar het aantal woningbezitters dat naar verwachting gebruik zal maken van deze faciliteit en het aantal woningen dat hiermee gemoeid is. Verder vragen de leden naar de opbrengst van de overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting en de derving in box 3.

De onzekerheid over het aantal en welke woningbezitters van de faciliteit gebruik zouden maken is groot. Naar verwachting zullen met name de grotere beleggers geneigd zijn om van de faciliteit gebruik te maken, omdat zij vaker al een eigen vennootschap bezitten en verhoudingsgewijs lagere administratieve lasten ervaren. Er zijn bijna 80.000 huishoudens met drie of meer woningen die box 3-belasting betalen. Deze woningen vertegenwoordigen gezamenlijk een waarde van € 127 miljard. Ten behoeve van de raming is aangenomen dat vanwege deze eenmalige faciliteit 80% van deze woningenwaarde zal worden overgeheveld van box

⁸ Kamerstukken II 2025/25, 36 706, nr. 11.

3 naar de vennootschap. Zonder deze faciliteit zal het aantal woningen dat wordt overgeheveld van box 3 naar de vennootschap nihil zijn, vanwege de overdrachtsbelasting van 8% en de administratieve lasten. Hierdoor leidt een verlaging van de overdrachtsbelasting toch tot een eenmalige opbrengst in de overdrachtsbelasting van circa € 2 miljard. Daarnaast zal over de woningen die worden overgeheveld vennootschapsbelasting verschuldigd zijn. Dit bedraagt voor de jaren 2026 en 2027 ongeveer € 1,6 miljard cumulatief. Daar staat een derving in box 3 in de jaren 2026 en 2027 van cumulatief € 5,5 miljard tegenover. In de toelichtende bijlage bij de Tweede kamerbrief van 6 juni 2025⁹ is uiteengezet waarom op korte termijn geen significante opbrengst in box 2 te verwachten is. Per saldo leidt dit amendement hiermee tot een geraamde budgettaire derving van € 1,9 miljard.

De leden van de fractie JA21 vragen of de uitvoerings- en herstelkosten opwegen tegen de opbrengsten uit box 3. In de uitvoeringstoets is de volgende inschatting van de uitvoeringskosten opgenomen: dienstverlening € 13,46 miljoen, handhaving/toezicht € 166,56 miljoen en automatisering € 12,54 miljoen. De uitvoeringskosten zijn met een grote onzekerheid omgeven. Tijdens een herijking van de uitvoeringstoets zullen de uitvoeringskosten op basis van beschikbare ervaringscijfers en andere gegevens door de Belastingdienst nader worden bepaald en geverifieerd. De belastingderving als gevolg van het herstel is weergegeven in onderstaande tabel. Hiervoor geldt dat de derving als gevolg van de tegenbewijsregeling voor de jaren 2022 t/m 2027 tussen de 27% en 36% ligt van de oorspronkelijk geraamde opbrengst box 3 (overbruggingsstelsel zonder tegenbewijs). Per saldo levert box 3 dus nog steeds een opbrengst op, ondanks de uitvoeringskosten en de geraamde derving. De uitvoerings- en herstelkosten zijn het gevolg van uitspraken van de Hoge Raad die in het wetsvoorstel worden gecodificeerd. Ook zonder dit wetsvoorstel zullen deze kosten gemaakt moeten worden, omdat de overheid verplicht is om uitspraken van de Hoge Raad uit te voeren.

Tabel 2 – Budgettaire gevolgen tegenbewijsregeling in miljoenen euro's tot en met 2025 in lopende prijzen, vanaf 2026 in prijspeil 2025 en geschatte aantal ingediende tegenbewijzen

Jaar	Budgettair
2017	– 3
2018	– 21
2019	– 112
2020	– 735
2021	– 489
2022	– 1.485
2023	– 1.483
2024	– 2.136
2025	– 1.570
2026	– 1.999
2027	– 2.382 ¹

¹ Inclusief derving van € 363 miljoen vanwege het uitstel overbruggingsstelsel

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 257.

5. Gevolgen voor het bedrijfsleven en burgers

De leden van de fractie van D66 vragen hoe gewaarborgd wordt dat belastingplichtigen voldoende worden ondersteund bij het gebruik van de tegenbewijsregeling. Zij vragen hoe voorkomen wordt dat juist minder financieel vaardige belastingplichtigen worden benadeeld door de administratieve complexiteit. De leden van de fractie van JA21 vragen of er een tegemoetkoming is voor de out-of-pocket kosten die gemoeid zijn met het aanleveren van de bewijsstukken voor de tegenbewijsregeling. Daarnaast vragen de leden van deze fractie welk vangnet de Belastingdienst biedt als het doenvermogen van belastingplichtigen onverhoopt tekortschiet. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke ondersteuning de Belastingdienst biedt aan belastingplichtigen die hun werkelijk rendement aannemelijk willen maken.

Net zoals bij het doen van de jaarlijkse aangifte voor de inkomstenbelasting kunnen er kosten worden gemaakt door de belastingplichtige, bijvoorbeeld voor het inschakelen van een adviseur. Voor dergelijke kosten bestaat geen tegemoetkoming. Overigens zullen naar verwachting veel belastingplichtigen geen of weinig kosten hoeven te maken, aangezien het formulier «Opgaaf Werkelijk Rendement» digitaal (en op papier) door de Belastingdienst beschikbaar wordt gesteld en belastingplichtigen veelal gegevens uit hun eigen administratie kunnen halen. Gegevens over WOZ-waardes zijn beschikbaar op www.wozwaardeloket.nl. Vanaf het belastingjaar 2025 is de tegenbewijsregeling in de jaarlijkse aangifte inkomstenbelasting opgenomen en vormt hier dan onderdeel van.

De Belastingdienst verleent ook ondersteuning aan belastingplichtigen bij het invullen van het formulier «Opgaaf Werkelijk Rendement» en het invullen van de jaarlijkse aangifte inkomstenbelasting vanaf het belastingjaar 2025, waarin de opgaaf werkelijk rendement is opgenomen. Dit gebeurt door middel van het verstrekken van algemene informatie op de website van de Belastingdienst en op sociale media, het gericht versturen van attentiebrieven met een uitnodiging om het werkelijk rendement op te geven en het beantwoorden van procesvragen en kortere inhoudelijke vragen via de BelastingTelefoon. Voor meer ondersteuning bij het invullen van het formulier of het doen van aangifte kan via de website van de Belastingdienst of via de BelastingTelefoon ook een afspraak worden gemaakt bij de balies in een Belastingkantoor of door middel van videobellen.

6. Uitvoeringsaspecten

De leden van de fractie van de BBB vragen of de conclusie van onuitvoerbaarheid van het amendement van het lid Vermeer¹⁰ volgt uit het feit dat een dergelijke maatregel een structuurwijziging vergt voor de Belastingdienst.

De conclusie dat deze maatregel op korte termijn niet uitvoerbaar is klopt, aangezien de Belastingdienst in de aangiftebehandeling onderscheid zal moeten kunnen blijven maken tussen een tweetal situaties die op basis van dit amendement aan hetzelfde overdrachtsbelastingtarief zouden zijn onderworpen. De verkrijging van een woning voor zelfbewoning en de verkrijging met toepassing van de inbrengfaciliteit zouden ten behoeve van het toezicht moeten worden onderscheiden in het aangifteformulier én de achterliggende systemen. Deze aanpassingen maken het voorstel in het amendement, vanwege krapte in het IV-portfolio van de Belasting-

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 706, nr. 25.

dienst, de benodigde doorlooptijd van een structuurwijziging en de benodigde afstemming met het notariaat, niet uitvoerbaar vóór 1 januari 2027.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe ik de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel beoordeel in de huidige context van uitvoeringsproblematiek bij de Belastingdienst, en hoe de verplichte invulling van het formulier «Opgaaf Werkelijk Rendement» zich verhoudt tot de behoefte aan maatwerk. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke risico's in de uitvoering van het wetsvoorstel het meest kwetsbaar zijn, en op welke manier hierop wordt geanticipeerd.

Zoals uiteengezet in de brief van 6 juni 2025 aan de Tweede Kamer is de betekenis van rode vlaggen in een uitvoeringstoets dat er een of meer risico's zijn die voor de Belastingdienst niet of in beperkte mate beheersbaar zijn.¹¹ Dit betekent niet dat bij een of meerdere rode vlaggen een voorstel onuitvoerbaar is.

Op basis van de uitkomsten van de uitvoeringstoets over het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3 worden als meest voorname risico's aangemerkt: de werving van voldoende nieuwe medewerkers voor de hersteloperatie, de complexiteit vanwege de toepassing van de tegenbewijsregeling en de informatie die hiervoor door belastingplichtigen moeten worden aangeleverd om het werkelijk rendement aannemelijk te maken.

Inmiddels heeft de Belastingdienst meerdere acties ingezet om aan de wervingsopgave voor de hersteloperatie te voldoen. Voor de werving worden gericht medewerkers benaderd van afdelingen binnen en buiten de Rijksoverheid die gaan afschalen. In afwachting van de start van de hersteloperatie wordt tijdelijke overbezetting bij de BelastingTelefoon in stand gehouden, zodat medewerkers direct aan de slag kunnen gaan voor de hersteloperatie. Op dit moment heeft de Belastingdienst al een derde deel van de benodigde medewerkers geworven en wordt er ook gekeken of werkprocessen kunnen worden vereenvoudigd of nog verder geautomatiseerd.

Met betrekking tot de toepassing van de tegenbewijsregeling zet de Belastingdienst erop in om het opgeven door een belastingplichtige van het werkelijke rendement zo goed mogelijk te ondersteunen en faciliteren. Hiervoor heeft de Belastingdienst het formulier «opgaaf werkelijk rendement» ontwikkeld. Dit formulier wordt (digitaal en op papier) beschikbaar gesteld aan belastingplichtigen. Door gebruik te maken van het formulier worden de tegenbewijsgegevens door de belastingplichtige op een gestructureerde wijze aangeleverd bij de Belastingdienst. Hierdoor kan vervolgens op een geautomatiseerde wijze rechtsherstel worden geboden. Dat wil zeggen dat de behandeling en verwerking van ingediende formulieren wordt ondersteund met automatisering en niet geheel handmatig plaatsvindt. Dit draagt bij aan een snellere afhandeling van de ingediende formulieren of, vanaf het belastingjaar 2025, van de aangiften inkomstenbelasting waarin de opgaaf werkelijk rendement is opgenomen.

De Tweede Kamer heeft met het aannemen van het amendement Stoffer¹² in de wet een verplichting geïntroduceerd tot gebruik van het formulier «Opgaaf Werkelijk Rendement». In dit amendement is rekening gehouden met maatwerk, omdat wordt geregeld dat ter aanvulling op het formulier nadere stukken kunnen worden ingediend tot zes weken na verzending van het formulier. Zoals gebruikelijk zal de Belastingdienst over dit amendement een uitvoeringstoets uitvoeren.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 257.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36 706, nr. 23.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe voorkomen wordt dat het leveren van tegenbewijs vatbaar wordt voor strategisch gebruik of zelfs fraude. Zij willen graag weten welke controle-instrumenten en handhavingsmechanismen zijn voorzien, en op welke wijze wordt gewaarborgd dat het stelsel uitvoerbaar is.

Door gebruik te maken van de (digitale) gegevens in het formulier «Opgaaf Werkelijk Rendement», en vanaf belastingjaar 2025 van gegevens die als tegenbewijs in de reguliere aangifte inkomstenbelasting zijn aangegeven, wordt een systeem gecreëerd van geautomatiseerde aanlevering van gegevens aan de Belastingdienst waarbij de gegevens zoveel als mogelijk automatisch kunnen worden verwerkt. Dit geeft de Belastingdienst de mogelijkheid om deze gegevens geautomatiseerd op juistheid te kunnen controleren. Hierbij zal worden gewerkt met reguliere uitworprenten om de ingediende formulieren of aangiften op juistheid te controleren, en hierover ook uitvraag te kunnen doen aan belastingplichtigen.

De leden van de fractie van JA21 vragen hoe wordt voorkomen dat mensen vanwege gebrek aan kennis of communicatie vanuit de Belastingdienst het recht op vermindering missen doordat ze niet vóór eind 2025 actie hebben ondernomen voor het jaar 2020.

De Belastingdienst is voornemens om het formulier «Opgaaf Werkelijk Rendement» vanaf juli 2025 open te stellen. De Belastingdienst is immers al op basis van de arresten van de Hoge Raad verplicht om belastingplichtigen de gelegenheid te geven om hun werkelijk rendement op te geven. Daarmee hebben belastingplichtigen met een aanslag over het belastingjaar 2020 voldoende tijd om hun werkelijke rendement op te geven. Bovendien ontvangen zij een brief van de Belastingdienst waarin zij hierop worden gewezen.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke gronden het kabinet het tijdpad van de structurele invoering van het nieuwe stelsel in 2028 realistisch acht, mede in het licht van de structurele capaciteitsproblemen bij de Belastingdienst. Daarnaast vraagt deze leden of op ambtelijk niveau al wordt gewerkt aan alternatieve scenario's voor het geval deze invoeringsdatum niet wordt gehaald en wat in dat geval de implicaties zijn voor de houdbaarheid en reikwijdte van deze tijdelijke regeling. De leden van de fractie van JA21 vragen in hoeverre de uitvoeringsproblematiek van deze tijdelijke regeling het toekomstige systeem van werkelijke rendementen vanaf 2028 beïnvloedt. Daarnaast vragen zij welke lessen het kabinet hieruit trekt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de ingangsdatum van 1 januari 2028 voor het nieuwe stelsel nog steeds realistisch is. Daarnaast vragen zij of bij opstellen van het voorliggende wetsvoorstel rekening is gehouden met vertragingen waardoor er mogelijk langer gebruik gemaakt zal worden van de tegenbewijsregeling.

Invoering van de Wet werkelijk rendement box 3 per 1 januari 2028 is uitvoerig verkend en naar huidige omstandigheden haalbaar. De Belastingdienst heeft dat bevestigd in de uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3.¹³ Bij het oordeel over de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid van het toekomstige stelsel per 1 januari 2028 is rekening gehouden met een inschatting van het werk dat de komende jaren verricht zal moeten worden voor herstel naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad van 6 juni 2024. Bij het

¹³ Het bij koninklijke boodschap van 19 mei 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 voor het belasten van het werkelijk rendement uit sparen en beleggen (Wet werkelijk rendement box 3). Kamerstukken 36 748.

opstellen van het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3 is er daarom vanuit gegaan dat het nieuwe box 3-stelsel per 1 januari 2028 zal worden ingevoerd.

In de maand juli 2025 zal het formulier «Opgaaf Werkelijk Rendement» beschikbaar worden gesteld in het kader van de tegenbewijsregeling tegen het huidige forfaitaire box 3-stelsel. Naar verwachting zullen 2,6 miljoen definitieve aanslagen in aanmerking komen voor rechtsherstel over de belastingjaren 2017 tot en met 2026. Belastingplichtigen en de Belastingdienst zullen daarmee op grote schaal ervaring gaan opdoen met het invullen en verwerken van het werkelijke rendement. Deze ervaringen kunnen nuttig zijn bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. Indien nodig zullen mitigerende maatregelen genomen worden voorafgaand aan de inwerkingtreding per 1 januari 2028.

Mitigerende maatregelen kunnen, afhankelijk van de signalen uit de praktijk, bestaan uit het verder ondersteunen van de belastingplichtige bij het berekenen en invullen van het werkelijke rendement. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het intensiveren van voorlichting en communicatie rondom het doen van aangifte. Monitoring van signalen uit de praktijk vindt in eerste instantie plaats via contactmomenten met de burgers, bijvoorbeeld via de BelastingTelefoon, de balie en via vooroverleg met de inspecteur. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats met ketenpartners zoals banken, verzekeraars en belangenorganisaties waarin signalen uit de dienstverlening aan hun cliënten met betrekking tot het voorgestelde nieuwe box 3-stelsel worden gedeeld. Verder worden berichten in de media en de fiscale vakliteratuur gelezen waarbij wordt gereflecteerd op het voorgestelde nieuwe box 3-stelsel. Tot slot kunnen signalen over de uitvoering worden ontvangen door de inspectie belastingen, toeslagen en douane en door de onafhankelijke belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden bij het Ministerie van Financiën.

De tegenbewijsregeling voor box 3 blijft van toepassing zolang er geen nieuw stelsel is geïntroduceerd en in werking is getreden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de verwachte omvang van de groep belastingplichtigen is die gebruik zal maken van de tegenbewijsregeling.

Bij het opstellen van de uitvoeringstoets over het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3 in het najaar van 2024 is een prognose opgesteld van het aantal definitieve aanslagen voor de belastingjaren 2017 tot en met 2026 waarbij naar verwachting sprake is van profijt in verband met de toepassing van de tegenbewijsregeling, en op basis hiervan ook het aantal verwachte definitieve aanslagen dat door de Belastingdienst moet worden hersteld. Dit aantal is geprognoseerd op 2,6 miljoen definitieve aanslagen. Bij het opstellen van de prognose was het niet mogelijk om het aantal belastingplichtigen vast te stellen dat profijt kan hebben van de tegenbewijsregeling. Het totale aantal belastingplichtigen dat uiteindelijk gebruik gaat maken van de tegenbewijsregeling ligt lager dan het aantal geprognoseerde definitieve aanslagen die door de Belastingdienst moeten worden hersteld, omdat een belastingplichtige voor meerdere jaren in aanmerking kan komen voor herstel.

De leden van de fractie van de fractie van de ChristenUnie vragen welke stappen er tot nu toe op het departement en bij de Belastingdienst zijn genomen om de ambtelijke capaciteit van de Belastingdienst gereed te maken voor de uitvoering van de Wet tegenbewijsregeling.

In verband met het uitvoeren van de hersteloperatie worden door de Belastingdienst nieuwe medewerkers geworven. Daarbij wordt ook gewerkt aan de beschikbaarheid van voldoende begeleiding voor nieuwe medewerkers en geschikte locaties. Voor de werving worden gericht medewerkers benaderd van afdelingen binnen en buiten de Rijksoverheid die gaan afschalen. In afwachting van de start van de hersteloperatie wordt tijdelijke overbezetting bij de BelastingTelefoon in stand gehouden, zodat medewerkers direct aan de slag kunnen gaan voor de hersteloperatie. Op dit moment heeft de Belastingdienst al een derde deel van de benodigde medewerkers geworven en wordt er ook gekeken of werkprocessen kunnen worden vereenvoudigd of nog verder geautomatiseerd.

7. Advies en consultatie

De leden van de fractie van JA21 vragen of de toename van het aantal rechtszaken, waar de Raad voor de rechtspraak zijn zorgen over uitsprekt, voorzien en behapbaar is en welke maatregelen hiervoor genomen worden.

Het wetsvoorstel biedt duidelijkheid over enkele gedetailleerde vraagstukken waarover de Hoge Raad geen uitspraak heeft gedaan. Door hier duidelijke regels voor vast te stellen, zullen er naar verwachting minder rechtszaken zijn. Het gaat om regels over het genietingstijdstip, het buiten toepassing blijven van de schuldendrempel, waardering en de wijze van toepassing van bepaalde vrijstellingen (zoals de vrijstelling voor groene beleggingen). Tegelijkertijd wordt er wel rekening gehouden met een toename van het aantal rechtszaken. De mogelijk extra uitvoeringskosten van de Raad voor de rechtspraak met betrekking tot de tegenbewijsregeling zullen vanuit de begroting van Financiën worden gedekt. Daarnaast werken het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Financiën nauw met elkaar samen om de capaciteit en de werklast van de Raad voor de rechtspraak te monitoren en doorlopend te kijken naar werklast verlichtende maatregelen, ook buiten box 3.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen