

Beleidsbesluit rechtsherstel 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	€ 7,2 mln.	€ 0
• Handhaving/toezicht	€ 42,0 mln.	€ 0
• Automatisering	€ 2,5 mln.	€ 0

Personele gevolgen: 494,9 fte incidenteel
0 fte structureel

Invoering mogelijk per: 01 – 07 – 2022

Beslag portfolio: groot

Find-oordeel: Geautomatiseerd herstel is uitvoerbaar, dit vraagt echter wel om een andere prioritering in het IV-portfolio. De uitvoeringslast van de afhandeling van de klantreacties is afhankelijk van de omvang hiervan. Vanwege de grote onzekerheid hieromtrent is er geen goede inschatting te maken en daarmee ook geen goede uitspraak over de uitvoerbaarheid mogelijk. Bij de nu gemaakte veronderstellingen rond het aantal klantreacties is het uitvoerbaar, maar zou geaccepteerd moeten worden dat dit leidt tot minder toezichtactiviteiten en slechtere bereikbaarheid van de telefonische dienstverlening. Deze risico's kunnen leiden tot klachten en daarmee mogelijke imagoschade. Een en ander is dus op dit moment nog niet goed in te schatten, maar er bestaat een risico dat bij een hoger dan verondersteld aantal klantreacties de uitvoering niet meer kan plaatsvinden binnen wettelijke termijnen en de verdringing verder toeneemt bij de klantbehandeling. Daarom worden er reeds verschillende maatregelen genomen om de risico's te mitigeren.

Op basis van ervaringscijfers in de eerste maanden zal er in 2022 een herijking van de uitvoeringstoets plaatsvinden gezien de grote onzekerheid in het aantal te verwachten klantreacties.

Beschrijving voorstel/regeling

Het arrest van de Hoge Raad van 24 december 2021 heeft directe werking voor aanslagen die op dat moment niet onherroepelijk vaststaan (waaronder de aanslagen die onder de massaalbezwaarregeling vallen) en aanslagen die na het arrest worden opgelegd. Het getoetste voorstel, een beleidsbesluit, geeft de regels met betrekking tot de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan het arrest. In het voorstel zijn beleidsregels vastgelegd om de precieze vormgeving van het rechtsherstel te verankeren: volgens de forfaitaire spaarvariant wordt herstel geboden aan de massaal bezwaarmakers over de jaren 2017-2020 en alle belastingplichtigen van wie de aanslag nog niet onherroepelijk vaststond op 24 december 2021 (hieronder worden ook begrepen alle belastingplichtigen van wie de aanslagen nog moeten worden opgelegd, zoals over de jaren 2021-2022). Dit betekent dat voor de belastingplichtige het inkomen uit sparen en beleggen wordt verminderd als het nieuw berekende forfaitaire rendement lager is dan het oorspronkelijk berekende wettelijke forfaitaire rendement. Er wordt - per belastingjaar gewerkt met drie forfaits: voor spaargeld, schulden en overige bezittingen. Deze forfaits worden toegepast op de werkelijke vermogensmix, dat wil zeggen op het werkelijke spaargeld, de werkelijke schulden en de werkelijke overige bezittingen op de peildatum (aanvang van het kalenderjaar), zoals aangegeven in de aangifte van de belastingplichtige en conform de door belastingplichtige met zijn fiscale partner aangegeven verdeling.

Aangezien besluitvorming over rechtsherstel voor de doelgroep waarvan de aanslag ten tijde van het arrest wel onherroepelijk vaststond later in het jaar plaatsvindt, is de uitvoering van die beslissing niet in deze uitvoeringstoets meegenomen. Wel zijn de uitvoeringsaspecten van uitstel van deze beslissing meegenomen (klantvragen e.d.) en tevens de voorbereidende werkzaamheden die nodig zijn om bij een voor de doelgroep positieve beslissing ook de aanslagen van deze doelgroep te herstellen.

Interactie burgers/bedrijven

Planning en doelgroepen herstel

In juli 2022 wordt gestart met het effectueren van herstel van de doelgroep massaal bezwaar 2017 tot en met 2020. Dit betreft in totaal bijna 220.000 aanslagen. Herstel moet volgens de hiervoor geldende

wettelijke termijn gereed zijn op 4 augustus 2022. Vervolgens wordt de volgende planning gehanteerd, waarbij aangetekend wordt dat monitoring op herstel plaatsvindt en mogelijk bijstelling daarvan indien de klantreacties daartoe aanleiding geven.

In augustus 2022 wordt gestart met gefaseerd opleggen van de aanslagen 2021, waarin box 3 inkomen is opgenomen. Deze zijn aangehouden, totdat herstel in de IV is verwerkt. Dit betreft potentieel 1.9 mln. aanslagen. In september 2022 wordt gestart met herstel van de doelgroepen waarvan de aanslagen 2017 tot en met 2020 nog niet onherroepelijk vaststonden op 24 december 2021 of nog niet zijn opgelegd (aangehouden in afwachting van verwerking herstel in IV). Dit betreft ongeveer 550.000 aanslagen. Binnen deze groep wordt prioriteit gegeven aan de aanslagen 2017, vanwege de verjaringstermijn van 5 jaar die op 31 december 2022 eindigt.

Persoonlijke communicatie en handelingsperspectief

Belastingplichtigen ontvangen voorafgaand aan de vermindering van de aanslag een afzonderlijke begeleidende brief waarin uitleg wordt gegeven over de wijze van herstel en het handelingsperspectief wordt gecommuniceerd. Belastingplichtigen waarbij herstel niet leidt tot een vermindering van de aanslag, krijgen ook een brief met uitleg en handelingsperspectief.

Voor de aanslagen 2021 geldt dat geen afzonderlijke brief wordt verstuurd, maar dat op de aanslag wordt verwezen naar de informatie op de website van de Belastingdienst. Het handelingsperspectief voor het belastingjaar 2021 is dat er in augustus 2022 een update van het online aangifteprogramma 2021 online staat, waarin het herstel is verwerkt; dit laat zien wat het effect daarvan is op de aanslag 2021 van de belastingplichtige. De belastingplichtige kan hiermee desgewenst zijn aangifte 2021 aanpassen of de specifieke zorgkosten en de giften (vanwege nieuwe drempels en plafond bij giften) alsnog opvoeren. Voor de oudere belastingjaren (2017 tot en met 2020) kunnen belastingplichtigen de gegevens op de aangifte aanpassen, maar moeten zelf een nieuwe optimale verdeling maken en/of de drempel voor de specifieke zorgkosten en de giften zelf berekenen en bepalen of zij voor aftrek in aanmerking komen en wat de optimale verdeling is.

Belastingplichtigen die bezwaar kunnen maken tegen de (herstelde) aanslag kunnen hiervoor gebruik maken van de online bezwaarvoorziening op de website van de Belastingdienst. Belastingplichtigen die geen formeel bezwaar kunnen maken, omdat de aanslag onherroepelijk vaststaat, kunnen de voorziening gebruiken om een ambtshalve verminderingsverzoek in te dienen.

Algemene communicatie en stakeholdermanagement

Naast de individuele communicatie wordt veel effort 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 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 betrokken bij herstel, zodat zij commerciële software kunnen aanpassen.

Uiteraard is in de communicatiestrategie nadrukkelijk aandacht voor het voorlichten van medewerkers en leidinggevendenden van de Belastingdienst.

Afnemers inkomensgegevens en toeslagen

Herstel heeft 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. De herstelde gegevens worden volgens de reguliere afspraken automatisch doorgegeven aan de afnemers. Er vinden gesprekken plaats met de afnemers. Als uit gesprekken met afnemers blijkt dat zij aanvullende wensen hebben, wordt gezien of en wanneer er IV-voorzieningen moeten worden aangepast én of dat technisch mogelijk is.

Voor toeslaggerechtigden betekent dit dat de toeslag automatisch wordt hersteld (verhoogd) als het nieuw vastgestelde inkomen daartoe aanleiding geeft. Dit geldt voor alle in het herstel betrokken jaren. Voor de vaststelling van de definitieve toeslag 2021 leidt herstel tot een vertraging van de definitieve toekenning ingeval de toeslaggerechtigde box 3 inkomen heeft. Deze definitieve toekenning 2021 wordt pas verleend als bij de aanslag met herstel is rekening gehouden. Hiermee

wordt voorkomen dat de toeslaggerechtigde mogelijk twee beschikkingen ontvangt (eerst een zonder herstel en daarna een met herstel).

Klantreacties BelTel, social media en balies

De burgersignalen worden door de Belastingdienst gemonitord. Het is op dit moment onzeker in welke mate belastingplichtigen actie ondernemen als ze het niet eens zijn met het geboden 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 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 groten getale contact opnemen met de BelastingTelefoon met vragen over hun herstel 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.

Maakbaarheid systemen

De noodzakelijke systeemaanpassingen kunnen tijdig 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 aangiftebelastingensysteem (migratie Cool:Gen) heeft als gevolg van het arrest box 3 vertraging opgelopen. Het risico, als dit programma niet tijdig wordt vervangen, is dat wijzigingen in wetgeving voor de IH en jaaraanpassing voor de aangiftecampagne vanaf 2025 niet doorgevoerd kunnen worden. Hiernaast bestaat het risico dat storingen niet goed meer opgelost kunnen worden, met gevolgen voor de belastingontvangstinstroom ten aanzien van de inkomensheffing en gedeeltelijk de vennootschapsbelasting. Na het herstel voor box 3 wordt deze modernisering met voorrang doorgezet, aangezien deze randvoorwaardelijk is voor het kunnen doorvoeren van nieuwe wetgeving, zoals box 3 werkelijk rendement.

De noodzakelijke systeemaanpassingen betreffen op hoofdlijnen de volgende aanpassingen:

1. Aanpassing van de IH-systemen;
2. Aanpassingen van de interactiemiddelen (zoals de nieuwe online aangiftevoorziening 2021, aanpassingen aan de online bezwaarvoorziening) en MijnBelastingdienst.nl;
3. Aanpassingen van de IV-systemen rondom administratieve verwerking van bezwaren en verzoeken en de bestuurlijke informatie hieromtrent.

Om het herstel te kunnen effectueren zijn in een aantal situaties wel handmatige handelingen nodig. Dit betreft bijvoorbeeld ingeval sprake is van verliesverrekening, middeling of een vergrijpboete.

Bij buitenlandse belastingplichtigen is het in een aantal gevallen nodig om gegevens van de belastingplichtigen uit te vragen, omdat de samenstelling van het vermogen niet op het aangiftebiljet (C) is uitgevraagd.

Handhaafbaarheid

Toezicht

Het herstel vindt vrijwel geheel geautomatiseerd plaats door een nieuwe berekening toe te passen op de vermogensbestanddelen in de aangiften. Voor het arrest was voor de berekening van het inkomen uit box 3 alleen het totale box 3 vermogen relevant. Echter, door herstel volgens de spaarvariant is ook de verdeling van vermogen over spaargeld, beleggingen en schulden relevant. Dit is voor toezicht op (herzieningen van) aangiften, bezwaren en verzoeken een nieuw toezichtselement. De hieraan verbonden extra werkzaamheden zijn afhankelijk van de kwaliteit van de aangiften en de derdengegevens en de mate waarin zich een extra risico manifesteert.

Bij de reguliere geautomatiseerde risicoselectie worden de (box 3) elementen in de aangifte vergeleken met de gerenseigneerde gegevens van banken, verzekeraars, etc. Mismatches worden uitgeworpen voor traditionele behandeling.

Verzoeken, bezwaren en beroepen

De uitvoerbaarheid van herstel is in belangrijke mate afhankelijk van het aantal klantreacties en de verwerking daarvan. Het aantal klantreacties is echter onzeker en er is een aantal factoren dat dit beïnvloedt, te weten: of er überhaupt na rechtsherstel geld terug ontvangen wordt (bij ongeveer 40% van de deelnemers aan de massaalbezwaarprocedures zal herstel niet tot

een vermindering van de aanslag leiden), de hoogte van dit bedrag, de media-aandacht enz. De beslissing van de Hoge Raad dat alleen bezwaarmakers gecompenseerd hoeven te worden, kan bovendien leiden tot extra klantreacties van mensen die mogelijk niet gecompenseerd zullen gaan worden en eveneens tot het effect dat meer belastingplichtigen bezwaar maken tegen herstel, uit wantrouwen en/of angst rechten te verspelen. Het gaat hier om een grote groep, waarbij een grote onzekerheid bestaat in welke omvang zij reageren.

Op basis van ervaring cijfers is een inschatting gemaakt van het aantal reacties en de behandelzeiten van de verschillende reacties. Bij deze inschatting is meegenomen dat er veel inzet is op communicatie en stakeholdermanagement, waarmee beoogd wordt dat belastingplichtigen het herstel begrijpen en aanvaarden.

Voor de verwerking van de ingeschatte klantreacties is veel extra capaciteit nodig. Het gaat om extra werkzaamheden waarmee in de planning geen rekening is gehouden. Hierbij moet rekening gehouden worden met beperkingen in opschaalbaarheid vanwege het absorptievermogen van de organisatie en de krappe arbeidsmarkt. Bovendien kost werving en opleiding van nieuw vast personeel en inhuur en opleiding van uitzendkrachten en ander extern personeel (doorlooptijd). Dit kan leiden tot vertraging in de behandeling van bezwaarschriften, verzoeken en beroepschriften en verdringing van toezichtwerkzaamheden. De maatregelen om dit op te vangen zijn:

- Het spreiden van het herstel: door te starten met de groep bezwaarmakers kunnen de lessen daaruit gebruikt worden bij herstel voor 2021 en 2022.
- Tevens zal periodiek een herijking van de capaciteitsinschatting plaatsvinden en consequenties worden geschetst.
- Het 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.

Er zal worden gemonitord of de aannamen die als basis dienen voor de uitvoeringstoets juist zijn. Het risico bestaat dat bij een hoger dan verondersteld aantal klantreacties de uitvoering niet meer kan plaatsvinden

binnen wettelijke termijnen en de verdringing verder toeneemt bij de klantbehandeling. Dit kan leiden tot ingebrekestellingen en verschuldigde dwangsommen.

Het is onzeker of het geboden generieke (geautomatiseerde) rechtsherstel in de vorm van de spaarvariant in alle gevallen door de rechtspraak juridisch wordt aanvaard. In geval van beroeps-procedures zal de rechter moeten oordelen over de redelijkheid van het rechtsherstel in de individuele casus.

Fraudebestendigheid

Belastingplichtigen kunnen er voordeel bij hebben om vermogen te kwalificeren als spaargeld, terwijl er sprake is van een belegging. Voor vermogensbestanddelen waarover derdengegevens beschikbaar zijn, is dit te onderzoeken bij de geautomatiseerde risicoselectie.

Een risico dat tot nu toe op beperkte schaal is geconstateerd is dat belastingplichtigen in de (aanvulling van de) aangifte de waarde van spaarsaldi op 0 zetten. 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

Het arrest heeft directe werking en werkt terug voor belastingplichtigen die hebben deelgenomen aan de massaalbezwaarprocedure en overige belastingplichtigen waarvan de aanslag 2017 tot en met 2020 op dat moment niet onherroepelijk vaststond of nog moet worden opgelegd. Dit is zeer complicerend voor de uitvoering. Herstel leidt tot een toename van regelgeving, namelijk het bieden van een juridische basis voor rechtsherstel naast de wettelijke regelgeving. De complexiteit hiervan is gelegen in de behandeling van bepaalde groepen waar naast de geautomatiseerde verwerking ook handmatige werkzaamheden nodig zijn (zoals bijvoorbeeld bepaalde situaties bij fiscale partners en bij buitenlandse belastingplichtigen) en differentiatie in rechtsbescherming tussen verschillende groepen.

Risico procesverstoringen

Het risico op procesverstoringen is groot. Een toename van reacties van belastingplichtigen, zoals vragen of de aanwending van rechtsmiddelen, en toename van procedures heeft grote gevolgen voor de Belastingdienst.

Uitvoeringskosten

De incidentele kosten voor dienstverlening bedragen € 7,2 mln., de incidentele handhavingskosten bedragen € 42,0 mln., de incidentele automatiseringskosten bedragen € 2,5 mln..

Personele gevolgen

Er zijn incidenteel 494,9 fte benodigd, verspreid over de jaren 2022 tot 2025.

Invoeringsmoment

Invoering is mogelijk per: 1 juli 2022.

Eindoordeel

Geautomatiseerd herstel is uitvoerbaar, dit vraagt echter wel om een andere prioritering in het IV-portfolio. De uitvoeringslast van de afhandeling van de klantreacties is afhankelijk van de omvang hiervan. Vanwege de grote onzekerheid hieromtrent is er geen goede inschatting te maken en daarmee ook geen goede uitspraak over de uitvoerbaarheid mogelijk. Bij de nu gemaakte veronderstellingen rond het aantal klantreacties is het uitvoerbaar, maar zou geaccepteerd moeten worden dat dit leidt tot minder toezichtactiviteiten en slechtere bereikbaarheid van de telefonische dienstverlening. Deze risico's kunnen leiden tot klachten en daarmee mogelijke imago-schade. Een en ander is dus op dit moment nog niet goed in te schatten, maar er bestaat een risico dat bij een hoger dan verondersteld aantal klantreacties de uitvoering niet meer kan plaatsvinden binnen wettelijke termijnen en de verdringing verder toeneemt bij de klantbehandeling. Daarom worden er reeds verschillende maatregelen genomen om de risico's te mitigeren.

Op basis van ervaringscijfers uit de eerste paar maanden zal er in 2022 een herijking van de uitvoeringstoets plaatsvinden gezien de grote onzekerheid in het aantal te verwachten klantreacties.