RAPPORTAGE

HERIJKING TECHNISCHE REVIEW TIJDPAD IMPLEMENTATIE ‘BOX 3 WERKELIJK RENDEMENT’

Utrecht, 25 augustus 2022

INHOUDSOPGAVE

01 Management samenvatting

02 Achtergrond en vraagstelling

03 Resultaten van het onderzoek

04 Bijlagen

Disclaimer
Deze rapportage is tot stand gekomen op basis van de informatie die is verstrekt door de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën zoals beschreven in bijlage 1 en 2.
Verspreiding buiten de Belastingdienst, het Ministerie van Financiën en de Minsterraad in enige vorm van openbaarmaking is niet toegestaan zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van Capgemini. Verder zijn de hiervoor genoemde organisaties niet gerechtigd deze rapportage aan te wenden voor een ander doel dan waarvoor zij werd verkregen in het kader van deze opdracht.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

INHOUDSOPGAVE

01 Management samenvatting

02 Achtergrond en vraagstelling

03 Resultaten van het onderzoek

04 Bijlagen

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Capgemini acht het scenario dat box 3 werkelijk rendement per 1 januari 2025 succesvol geïmplementeerd wordt niet realistisch; implementatie per 2026 staat onder druk

Voor inkomensheffing (IH) bestaat de politieke wens om in 'Box 3: Sparen en Beleggen' te heffen over het werkelijke rendement.

In 2021 is gestart met het uitwerken de daartoe noodzakelijke wetgeving. De Belastingdienst heeft ter voorbereiding op de implementatie een onderzoek laten uitvoeren naar het tijdpad voor implementatie van de nieuwe box 3 wetgeving. Het tijdpad was haalbaar onder drie randvoorwaarden: 1) Wetgeving gereed per februari 2022, 2) vergevorderde uitfasering van COOL:Gen (modernisatie-IV) en 3) geen aanvullende beleidsinitiatieven. Aan deze voorwaarden is niet voldaan. Daarom heeft de Belastingdienst Capgemini gevraagd een herijking uit te voeren op het in november 2021 uitgebrachte rapport.

In december 2021 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan in de massaal bezwaarprocedure tegen box 3 (het Kerstarrest). De gevolgen van deze uitspraak zijn zeer groot: 1) het wetgevingsproces voor box 3 heeft tot nu toe al 7 maanden vertraging opgelopen, 2) de IV-modernisatie heeft deels stil gelegen doordat werk aan het Kerstarrest hoger geprioriteerd is en 3) om invulling te geven aan het Kerstarrest zijn 4 nieuwe beleidsinitiatieven geïmplementeerd.

Op 24 juni 2022 is een gewijzigde tijdpad aan de Tweede Kamer verstrekt. Daarin zijn een aantal elementen gewijzigd om implementatie per 1 januari 2025 mogelijk te maken. In deze rapportage staat de vraag centraal in hoeverre het realistisch is dat het nu voorliggende tijdpad haalbaar is. De toetsing van het tijdpad is uitgevoerd vanuit het perspectief van de Belastingdienst, waarbij het gehele tijdpad van wetgeving tot aan realisatie in de systemen is geëvalueerd.

Capgemini acht het niet realistisch dat het beoogde tijdpad wordt gerealiseerd, zodat de wetgeving per 1 januari 2025 van kracht kan zijn.

De Belastingdienst wordt op dit moment geconfronteerd met een fors aantal verzoeken vanuit de wetgever, welke niet tegelijkertijd geïmplementeerd kunnen worden door de Belastingdienst. Dit betreft onder meer de introductie van Wet Excessief Lenen, AOV ZZP, Fiscale Oudedagsreserve, pijnpunten belastingrente, een mogelijk herstel voor niet-bezwaarmakers volgend op het Kerstarrest, en maatregelen voor het Belastingplan 2023. De hoeveelheid wensen vanuit de wetgever sluit niet aan bij de beschikbare capaciteit in het IV-, IH-, gegevens- en interactieportfolio van de Belastingdienst. Tegelijkertijd, worden de mogelijkheden voor de Belastingdienst om op te schalen beperkt vanwege schaarse expertise, het feit dat het aantal programmeurs dat op een omgeving kan worden ingezet eindig is en krapte op de arbeidsmarkt. Dit vraagt om het maken van realistische keuzes.

Het tijdpad voor het wetgevend proces voor box 3 gaat uit van een efficiënt proces waarin geen verdere vertraging optreedt. Op dit moment bestaan nog veel onzekerheden rond invulling van de nieuwe wet. Grote inrichtingsvragen staan open en de benodigde capaciteit is beperkt aanwezig. Oplevering van de conceptwet per 1 oktober 2022 is dan ook onzeker.

Door het parallel uitvoeren van werkzaamheden (behandeling van de wet en voorbereidingen voor implementatie door de Belastingdienst), wordt verwacht verloren tijd in te halen. Dit acht Capgemini niet als realistisch. Parallel uitvoeren van werk is voor de Belastingdienst minder efficiënt, omdat de coördinatie toeneemt en grote wijzigingen leiden tot een hogere doorlooptijd.

De werkzaamheden voor gegevensverzameling, -verwerking en -levering door ketenpartners liggen op het kritieke pad. Wanneer de conceptwet later dan oktober 2022 opgeleverd wordt, is de verwachting dat het tijdpad niet langer haalbaar is.

Het hiervoor benoemde onderstreept dat realisatie per 1 januari 2025 niet realistisch is. Dit roept ook de vraag op hoeveel uitstel nodig is om de wet te kunnen implementeren. Daarbij blijft het van groot belang het aspect kwaliteit zwaar mee te wegen. Indien het doel is om uitstel zoveel mogelijk te beperken tot een jaar, dan blijft het van belang dat voldaan wordt aan de randvoorwaarden: concept wetgeving gereed uiterlijk einde 2022, vergevorderde modernisatie IV en geen aanvullende beleidsinitiatieven.

Hierna wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Capgemini acht het scenario dat box 3 werkelijk rendement per 1 januari 2025 succesvol geïmplementeerd wordt niet realistisch; implementatie per 2026 staat onder druk

Onderzoeksvraag	Belangrijkste bevindingen
Is het verkorte tijdpad voor implementatie van de nieuwe box 3 wetgeving ten gevolge van het Kerstarrest realistisch en haalbaar?	▪ Het verkorte tijdpad voor implementatie van box 3 werkelijk rendement is gezien de risico's en onzekerheden niet realistisch ▪ Op dit moment heeft het wetgevend proces reeds 7 maanden vertraging opgelopen ten opzichte van het tijdpad uit 2021. Dit als gevolg van het extra werk voor het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst volgend op het Kerstarrest. ▪ De wetgeving is complex en daarmee is het risico op wijzigingen gedurende de periode waarin de politiek de wet behandelt groot. Het tijdpad lijkt daarentegen uit te gaan van een zeer positief scenario waarbij geen verdere vertraging ingecalculeerd is. ▪ Om de vertraging in te lopen zijn werkzaamheden parallel gepland. Parallel plannen vraagt extra coördinatie inspanning vanuit het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst welke niet in het tijdpad is verwerkt. ▪ De opleverdatum van de concept wetgeving per 1 oktober 2022 nog met veel onzekerheden omgeven is. Dit kan extra vertraging opleveren, terwijl oplevering van de wetgeving op het kritieke pad ligt.
Hoe hebben de geconstateerde risico's van de box 3 review 2021 zich ontwikkeld?	▪ De top-3 aan risico's (allen 'zeer groot' risico) heeft zich als volgt ontwikkeld: ▪ De beschikbare capaciteit bij de IV-organisatie versus de vraag vanuit de wetgever is een zeer groot risico geworden. De impact van de gevraagde wetgeving is nu geraamd op 8000 mandagen (met een marge van +/- 50%), terwijl voor initieel een capaciteit van 5000 IV-dagen in het portfolio begroot was. De wetgeving is gegroeid in complexiteit ten opzichte van de inschatting bij uitwerken van de november 2021 rapportage. ▪ Het risico van verdere vertraging binnen het wetgevend proces is zeer groot geworden, mede als gevolg van de onzekerheden oplevering wet begin oktober, het parallel plannen van werkzaamheden, uitloop tijdens behandeling Raad van State en de Kamers en uitloop door de toegenomen complexiteit van de box 3 wetgeving. ▪ Als laatste, is het risico van gebrek aan (fiscale) expertise binnen de Belastingdienst groter geworden (van groot naar zeer groot). Voor ontwikkeling van nieuwe functionaliteit, is een zeer beperkt groepje fiscale specialisten beschikbaar die in vrijwel elk traject worden betrokken. Door ontwikkelingen rond andere wetgeving waaronder implementatie van maatregelen volgend op het Kerstarrest, kunnen deze specialisten niet ingezet worden op andere trajecten.
Welke aanvullende risico's kunnen worden geïdentificeerd?	▪ Het risico van parallel uitvoeren van het wetgevend proces (waar nog wijzigingen worden verwacht) en de implementatiewerkzaamheden, heeft als gevolg dat de Belastingdienst de gewenste mijlpaal van implementatie van de wet per 2025 niet kan realiseren. ▪ Het risico dat de modernisatie van het IV-landschap in gevaar komt doordat medewerkers in het IV-domein overvraagd worden door de wetgever. Met de werkzaamheden voor invoeren excessief lenen, extra belastingmaatregelen en de nasleep van het Kerstarrest overvraagt de wetgever de Belastingdienst met ongeveer 25% ten opzichte van de beschikbare ruimte. ▪ De druk op het realiseren van de concept wetgeving per 1 oktober en bekrachtiging van de wet eind 2023 is dusdanig hoog dat de kwaliteit van de wetgeving onder druk komt te staan. Doordat toetsing van de wetgeving mogelijk minder robuust is, kan de Belastingdienst in een latere fase geconfronteerd wordt met reparatiewerkzaamheden. Deze kunnen variëren van klein tot groot waarbij andere werkzaamheden moeten worden stilgelegd om de reparatie mogelijk te maken.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Capgemini acht het scenario dat box 3 werkelijk rendement per 1 januari 2025 succesvol geïmplementeerd wordt niet realistisch; implementatie per 2026 staat onder druk

Onderzoeksvraag	Belangrijkste bevindingen
Is het tijdpad nog steeds haalbaar?	▪ De opeenstapeling van de hiervoor benoemde risico's, de toenemende complexiteit van de conceptwetgeving, de onzekerheden rond de behandeling van de wet door de politiek, de overvraag van de wetgever op het Belastingdienst IH-portfolio en de impact van het Kerstarrest maken dat Capgemini het scenario voor implementatie per 1 januari 2025 niet realistisch acht. ▪ Daarnaast resulteert de verhoogde druk op het halen van de implementatiedatum onherroepelijk in verlies van kwaliteit van de wetgeving. Dit kan verlies aan inkomsten voor de Staat en reparatiewetgeving met extra werk voor de Belastingdienst tot gevolg hebben.

Kan de vertraging op de kritieke box 3 functionaliteiten binnen de IV-modernisatie voldoende ingelopen worden om het tijdpad te halen?	▪ Het Kerstarrest heeft de volledige IV-modernisatie vertraagd met een termijn welke kan oplopen tot 12 maanden. Hierbij is rekening gehouden met aanvullende werkzaamheden ten gevolge van verdere afhandeling van het Kerstarrest, inclusief de behandeling van niet-bezwaarmakers.
	▪ De modernisatie van de kritieke box 3 functionaliteit (de fiscale voorcontrole), is vertraagd tot december 2024.
	▪ Het moderniseren van de fiscale voorcontrole is randvoorwaardelijk voor het implementeren van box 3 in de Belastingdienst. Wanneer de opgelopen vertraging niet ingelopen wordt, is implementatie van box 3 werkelijk rendement 2025 niet mogelijk.
	▪ De wetgever kan kiezen om de vertraging op de modernisering van de kritieke box 3 functionaliteiten in te lopen. Dit scenario heeft de volgende gevolgen voor de IV-portfolio:
	  ▪ De IV-organisatie van de Belastingdienst is in mindere mate in staat om nieuwe wetgevingswensen te realiseren. Concreet betekent dit dat de wetgever beperkte jaaraanpassingen moet doorvoeren, minder hervormingen kan initiëren en minder wensen van de Tweede Kamer kan honoreren.
	  ▪ Daarbij komt dat de Belastingdienst is genoodzaakt om vernieuwingstrajecten (waaronder het digitaliseren van het F-biljet) uit te stellen tot een nader te bepalen moment.
	  ▪ Implementatie van lopende wetgevingstrajecten zoals Wet Excessief Lenen en de AOV ZZP wetgeving moeten uitgesteld worden tot een nader te bepalen moment.
	  ▪ Met betrekking tot het Kerstarrest geldt dat de te kiezen optie voor niet bezwaarmakers een minimale IV-impact heeft.

Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen met het inhuren van externe teams voor de Belastingdienst?	▪ Het inhuren van teams wordt gezien als een succesvol middel voor de Belastingdienst om de capaciteit van de IV-organisatie te vergroten. Echter, hier zitten wel een aantal beperkingen op: (1) Op de relevante arbeidsmarkten heerst een grote krapte en is de uitdaging om snel deskundig personeel in te huren. (2) Vanuit de Belastingdienst is een hoge mate van begeleiding nodig om de teams effectief te laten opereren. Deze beschikbare deskundigheid op het fiscale- en IV-domein is beperkt. ▪ Het inhuren van losse externe krachten is geen wenselijke optie, omdat in deze constructie het uitdagend is om voldoende kennis op te bouwen en te borgen.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

INHOUDSOPGAVE

01 Management samenvatting

02 Achtergrond en vraagstelling

03 Resultaten van het onderzoek

04 Bijlagen

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

De Belastingdienst heeft Capgemini gevraagd een herijking te doen van het onderzoek “technische review op het tijdpad box 3 werkelijk rendement” uit 2021

Achtergrond

Voor inkomensheffing (IH) bestaat de politieke wens om in ‘Box 3: Sparen en Beleggen’ te heffen over het werkelijke rendement. In 2021 is gestart met het uitwerken van deze politieke wens in wetgeving. Onderdeel van de voorbereidingen heeft de Belastingdienst in 2021 een globaal tijdpad voor de realisatie van de nieuwe wetgeving uitgewerkt. Op verzoek van de Belastingdienst heeft Capgemini in 2021 een technische review uitgevoerd op het tijdpad.

Reeds in het najaar van 2021 speelden een aantal risico’s, welke van grote invloed op het tijdpad konden zijn. Een groot risico dat in de rapportage is benoemd is het feit dat *wanneer het wetgevend proces vertraging oploopt, het tijdpad voor implementatie bij de Belastingdienst uitloopt.*

Inmiddels is geconstateerd dat dit risico is opgetreden. Op 24 december 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het sinds 2017 geldende stelsel van vermogensrendementsheffing (box 3) in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (hierna: Kerstarrest). Dit heeft geresulteerd in extra werkzaamheden voor zowel het Ministerie van Financiën als de Belastingdienst.

Met de uitvoering van de extra werkzaamheden is het wetgevend proces en daarmee ook de technische implementatie bij de Belastingdienst vertraagd ten opzichte van het in 2021 afgegeven tijdpad. Deze situatie vormt de aanleiding voor de Staatssecretaris en de Belastingdienst om Capgemini te vragen een herijking uit te voeren op het in 2021 getoetste tijdpad.

Opdrachtformulering

De Belastingdienst heeft Capgemini gevraagd om de rapportage "Technische review tijdpad implementatie box 3 werkelijk rendement" van 10 november 2021 te herijken met het oog op de gevolgen van het arrest box 3 van 24 december 2021.

Daarbij dient rekening te worden gehouden met de actuele stand van alle zaken die van invloed zijn op het tijdpad van box 3 werkelijk rendement, zoals het wetgevend traject, de modernisering van het IV-landschap en de samenwerking met de ketenpartners.

In samenspraak met de Belastingdienst zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is het aangepaste tijdpad ten gevolge van het Kerstarrest realistisch en haalbaar?

   1.1 Hoe hebben de geconstateerde risico’s van de box 3 review 2021 zich ontwikkeld?

   1.2 Welke aanvullende risico’s kunnen worden geïdentificeerd?

   1.3 Is het tijdpad nog steeds haalbaar?

2. Kan de vertraging op de kritieke box 3 functionaliteiten binnen de IV-modernisatie voldoende ingelopen worden om het tijdpad te halen?

3. Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen met het inhuren van externe teams voor de Belastingdienst?

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Gedurende de periode juli – augustus 2022 is het onderzoek uitgevoerd volgens een vooraf vastgestelde en met de Belastingdienst overeengekomen aanpak

Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in 4 stappen. Deze zijn hieronder kort samengevat:

1. **Voorbereidende werkzaamheden:** In stap 1 is de opdracht samen met de opdrachtgever besproken. Daarbij is tevens de definitieve vraagstelling zoals aangegeven in deze rapportage vastgesteld. Daarnaast is de eerste documentatie opgevraagd vanuit de Belastingdienst en is de planning van de interviews met vertegenwoordigers van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën afgerond. Tevens is de rapportage opzet met de opdrachtgever afgestemd.
2. **Interviews en documentanalyse:** In stap 2 zijn de onderzoeksvragen beantwoord op basis van documentstudie en interviews. De interviews zijn gehouden met verschillende medewerkers binnen de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën die betrokken zijn bij de IV-implementatie van box 3 Werkelijk Rendement. De documentstudie is gebaseerd op verscheidene documenten die tijdens de voorbereiding als relevant beschouwd werden of die tijdens de interviews benoemd of door Capgemini opgevraagd zijn. Een totaaloverzicht van de gebruikte documenten en uitgevoerde interviews is te vinden in bijlage 1 en 2.
3. **Formuleren adviezen:** In stap 3 zijn de adviezen geformuleerd op basis van de inzichten en observaties uit stap 2. De observaties en adviezen zijn vastgelegd in de conceptrapportage.
4. **Afronden rapportage:** Stap 4 betreft het afstemmen van het conceptrapport en het bespreken van bevindingen en adviezen met de opdrachtgever. Na afronding van deze stap is het definitieve rapport uitgebracht.

Voor de volledige opdrachtomschrijving wordt verwezen naar het voorstel *Herijking technische review tijdpad implementatie box 3 werkelijk rendement* dd 12 juli 2022.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 13 juli 2022 tot en met 23 augustus 2022. Het concept rapport is op 23 augustus 2022 in concept met de Belastingdienst afgestemd. Vervolgens is op 25 augustus 2022 de finale versie van de rapportage opgeleverd.

Beperkingen

De uitgevoerde review heeft betrekking gehad op het tijdpad van de werkzaamheden voor implementatie van box 3 binnen de Belastingdienst IV-organisatie en niet op overige onderdelen van de organisatie. Ook vallen de fiscaal-juridische en politieke aspecten buiten het kader van deze opdracht.

Hoewel Capgemini zich heeft ingespannen om deze rapportage neer te zetten als een zelfstandig leesbaar document, dient deze rapportage in samenhang te worden bezien met de rapportage “technische review tijdpad implementatie box 3 werkelijk rendement d.d. 15 november 2021.

Ten tijde van het onderzoek spelen ook nog een aantal andere vraagstukken rondom box 3. Dit betreft onder meer de overbruggingswetgeving, rechtsherstel voor niet-bezwaarmakers en dekkingsmaatregelen (voorjaarsnota). Het onderzoek naar deze onderwerpen valt buiten de scope van onze werkzaamheden. Wel is gekeken naar de impact op het tijdpad van box 3 werkelijk rendement.

Deze rapportage gaat uit van de stand van zaken tijdens de onderzoeksperiode. Capgemini heeft niet onderzocht wat de impact op het tijdpad kan zijn indien de Tweede Kamer een besluit neemt over de verdere invulling van het rechtsherstel voor spaarders in de huidige box 3 regeling. Wel is de mogelijke impact op de IV-modernisatie hierbij meegenomen.

De betrokken onderzoekers maken deel uit van Capgemini Invent, hetgeen een apart onderdeel is van Capgemini. De onderzoekers hebben vanuit hun positie geen rol en/of belang bij het vervullen van inhuurvragen voor programmeurs zoals de vraag met betrekking tot inhuur van teams om capaciteit te vergroten.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

In de rapportage staat de vraagstelling van de Belastingdienst centraal: “Is het tijdpad met de voorgestelde aanpassingen haalbaar?”

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft Capgemini zich gebaseerd op interviews en documentenstudie. De verantwoording voor de inhoudelijke juistheid van de stukken ligt bij de organisaties die deze informatie aan ons hebben verstrekt.

Deze reviewrapportage is tot stand gekomen in een beperkt tijdsbestek zoals hiervoor toegelicht. Dit betekent dat de observaties beknopt zijn en de diepgang van het onderzoek beperkt is.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat dit onderzoek het karakter heeft van een adviesrapportage. Deze rapportage geeft geen zekerheid in de vorm van een audit op basis van een vooraf vastgesteld normenkader.

Opbouw rapportage

Hierna volgt de rapportage waarin Capgemini haar bevindingen en adviezen heeft vastgelegd. Deze is opgebouwd aan de hand van de vraagstelling die hiervoor is toegelicht.

We starten met de vraag of het tijdpad nog steeds haalbaar is. Dit hoofdstuk bestaat uit een evaluatie van de risico’s en een analyse van het tijdpad in detail. Daarbij maken we onderscheid tussen het tijdpad van het Ministerie van Financiën (wetgevingstraject) en het tijdpad van de Belastingdienst (realisatie wetgeving).

Daarna wordt de IV-modernisatie in beschouwing genomen. Hierbij is onderzocht in hoeverre de opgelopen vertraging beperkt kan worden en de gevolgen voor het bredere IV-portfolio.

Vervolgens gaan we in op de vraag in hoeverre inhuur van extra medewerkers kan bijdragen aan realisatie van het tijdpad. In onze voorgaande rapportage hebben we ook de optie van outsourcing onderzocht. Daar deze nu niet langer op tafel ligt hebben we ons beperkt tot het onderwerp inhuur.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

INHOUDSOPGAVE

01 Management samenvatting

02 Achtergrond en vraagstelling

03 Resultaten van het onderzoek

- 03.1 Inleiding
- 03.2 Risico's
- 03.3 Tijdpad
- 03.4 Modernisatie IV-landschap
- 03.5 Inhuur

04 Bijlagen

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

De technische review is uitgevoerd op basis van het door de Belastingdienst uitgewerkte tijdpad voor implementatie van een vermogensaanwasbelasting

Introductie

In 2021 heeft Capgemini een review uitgevoerd op het tijdpad voor implementatie van box 3 werkelijk rendement. Het belasten van werkelijk rendement is een wens die meermaals uitgesproken is door de kamer in de afgelopen jaren.

In de tussentijd is de formatie afgerond en is gekozen voor verdere uitwerking van het systeem box 3 werkelijk rendement op basis van Vermogensaanwasbelasting (VAB). Deze variant heeft de voorkeur boven de vermogenswinstbelasting (VWB). Het verschil tussen de twee systemen is dat bij VAB nog niet gerealiseerde winsten worden belast en bij VAB enkel de gerealiseerde inkomsten. Hoewel het kabinet de richting van uitwerking van de VAB variant is ingeslagen, is in de Tweede Kamer door onder andere regeringspartijen nog discussie over de keuze voor VWB.

Het wetgevingsproces is in 2021 in gang gezet. Bij de door Capgemini uitgevoerde technische review in november 2021 is geconcludeerd dat het tijdpad krap, maar haalbaar was. In december 2021 heeft de Hoge Raad de uitspraak gedaan dat de vermogensrendementsheffing box 3 voor 2017 en 2018 in strijd is met het eigendomsrecht en het discriminatieverbod. Daarbij heeft de Hoge Raad ook rechtsherstel aangeboden aan de belanghebbenden. Dit betekent dat de Belastingdienst een groot aantal aanslagen dient te herzien.

Vervolgens heeft de Belastingdienst in samenwerking met het Ministerie van Financiën de hersteloperatie in detail voorbereid en in gang gezet. De medewerkers die betrokken waren bij de implementatie van de VAB hebben hierdoor in het eerste halfjaar van 2022 gewerkt aan het rechtsherstel. Hierdoor heeft de implementatie van box 3 werkelijk rendement 7 maanden vertraging opgelopen.

Tijdens de technische briefing op 20 juni 2022 is naar aanleiding van de hiervoor benoemde ontwikkelingen de vraag gesteld of het tijdspad dan nog wel haalbaar is. Hierop heeft de Staatsecretaris aangegeven, Capgemini te vragen om een herijking uit te voeren op de eerder uitgevoerde analyse van het tijdspad voor box 3 werkelijk rendement. De resultaten van deze werkzaamheden worden hierna toegelicht.

Uitgangspunten

Bij de beantwoording van de vraagstelling wordt uitgegaan van de volgende uitgangspunten welke van toepassing waren in november 2021:

- Gezien de hiervoor beschreven situatie hanteren we de belastingheffing op basis van de VAB als uitgangspunt
- Binnen box 3 worden 5 subboxen ingericht, te weten sparen, beleggen, schulden, onroerende zaken en overige
- Voor de boxen sparen, beleggen, schulden en overige wordt een heffing over de vermogensaanwas ingericht
- Voor de box onroerende zaken wordt een forfaitaire heffing ingericht

Context

Op het moment van schrijven van is het wetgevend proces nog niet afgerond. De conceptwet staat op het tijdpad om opgeleverd te worden begin oktober 2022. Wanneer de conceptwet opgeleverd is, kan de Belastingdienst starten met de uitvoeringstoets. Op dat moment kan de impact van de werkzaamheden bij de Belastingdienst en het tijdpad in detail worden vastgesteld.

Op 20 juni 2022 is tijdens de Technische Briefing nogmaals herhaald dat de gekozen richting het uitwerken van de VAB in lijn is met de gekozen richting. Aanpassen van de keuze van VAB naar VWB heeft tot gevolg dat het nu voorgestelde tijdpad met zekerheid niet gehaald kan worden. In de analyse zijn we uitgegaan van doorgaan op de ingeslagen richting van het uitwerken van de VAB.

Gezien het feit dat het wetgevingsproces nog in volle gang is, wordt het tijdpad voor de werkzaamheden van de Belastingdienst op hoog niveau en met grote onzekerheidsmarge aangegeven. De uiteindelijk benodigde inzet van de Belastingdienst hangt daarbij in sterke mate af van de keuzes die de politiek maakt ten aanzien van de uitvoer van de VAB.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

De complexiteit van de nieuwe wetgeving, de beperkte IV-capaciteit en verdere vertraging van het wetgevend proces vormen zeer grote risico's voor het niet halen van het tijdpad

Samenvatting

Op dit moment zijn verschillende risico's opgetreden, terwijl het waarschijnlijk is dat één of meerdere grote risico's gaan optreden wanneer het huidige tijdpad verder gevolgd gaat worden. Belangrijkste redenen zijn het gebrek aan IV-capaciteit waarop zowel voor de nieuwe wetgeving als voor de gevolgen van het Kerstarrest een beroep op wordt gedaan. Daarnaast voorziet Capgemini verdere uitloop in het wetgevend proces: nu al is 7 maanden vertraging opgelopen ten opzichte van het tijdpad uit 2021. De modernisering geplande IV-capaciteit is benut voor het realiseren van rechtsherstel als gevolg van het Kerstarrest. Hierdoor wordt de deadline voor de COOL:Gen uitfasering niet gehaald, en staan ook de voorbereidende werkzaamheden voor modernisering van de box 3 functionaliteit sterk onder druk.

Wat zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de risico's van de 2021 review?

In onze analyse van november 2021 heeft Capgemini een aantal risico's geïdentificeerd. Hierna volgt een update op deze risico's:

1. [ZEER GROOT] Ontoereikende capaciteit van het IV-portfolio: De beschikbare capaciteit voor IV binnen de IH-keten is beperkt. Additionele wetgeving of de uitbreiding van bestaande wetgeving zal leiden tot verdringingseffecten binnen het IV-portfolio. Hierdoor kan niet alle gewenste wetgeving geïmplementeerd worden. De volgende wetgevingstrajecten kunnen verdringingseffecten veroorzaken: 1) Box 3 werkelijk rendement valt groter uit dan initieel begroot. Keuzes in de systematiek van de wetgeving hebben grote gevolgen voor de complexiteit en uitvoerbaarheid van de wet. Op dit moment wordt de benodigde IV-capaciteit geschat op 8000 IV-dagen terwijl 5000 IV-dagen* initieel geschat zijn. 2) Additionele lopende wetgevingstrajecten, e.g., Wet Excessief Lenen, AOV ZZP, en de Fiscale Oudedagsreserve. 3) Potentieel nieuwe wetgeving, e.g. rechtsherstel niet-bezwaarmakers
2. [ZEER GROOT] Verdere vertraging wetgevend proces: Het wetgevend traject heeft ten opzichte van het tijdpad 7 maanden vertraging opgelopen. Deze vertraging kan theoretisch ingehaald worden door werkzaamheden parallel uit te voeren. Hierbij worden de volgende aandachtspunten geconstateerd: (1) Oplevering van de wet begin oktober is onzeker. (2) Parallel werken kan de doorlooptijd vergroten (zie risico 9). (3) De voorgestelde stelselwijziging is ingrijpend en complex. Dit speelt in zowel het fiscaal juridische domein, als het IT-domein. Hierdoor is het niet mogelijk om te overzien of de begrootte capaciteit voldoende is voor uitvoering van de verschillende activiteiten. (4) Het is onbekend of de verschillende onderdelen die buiten het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst noodzakelijk zijn voor realisatie van de wet, zich beperken tot de begrootte tijd (e.g., Raad van State, Tweede kamer, Eerste Kamer). Vertraging binnen het wetgevingsproces veroorzaakt extra vertraging bij de Belastingdienst en ketenpartners.
3. [MIDDEN] Gebrek aan beschikbaarheid noodzakelijke gegevens: De Belastingdienst gebruikt contragegevens van ketenpartners om de aangifte vooraf te kunnen invullen en ten behoeve van controle van de aangifte. Indien deze contragegevens niet tijdig aanwezig zijn, zal het serviceniveau van de Belastingdienst richting de belastingplichtige omlaag gaan. Daarmee neemt de kans op fouten in de aangifte toe (extra werkdruk voor de Belastingdienst).
4. [GROOT] Gebrek aan specifieke (fiscale) expertise: indien onvoldoende (fiscale) expertise beschikbaar is, kunnen kritieke processen niet worden uitgevoerd (e.g. adviseren over implementatie wetgeving, testen software, opstellen fiscaal juridische en IT handleiding). Dit speelt zowel bij de IV-migratie, als gegevensleveringen. Ten tijde van het Kerstarrest is dit effect al opgetreden. Toen is een deel van de capaciteit die was ingezet op de COOL:Gen migratie ingezet voor de aanpassingen voor het Kerstarrest.

*De 5000 en 8000 IV-dagen zijn hoog over schattingen en hebben een onzekerheidsmarge van +/- 50%

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

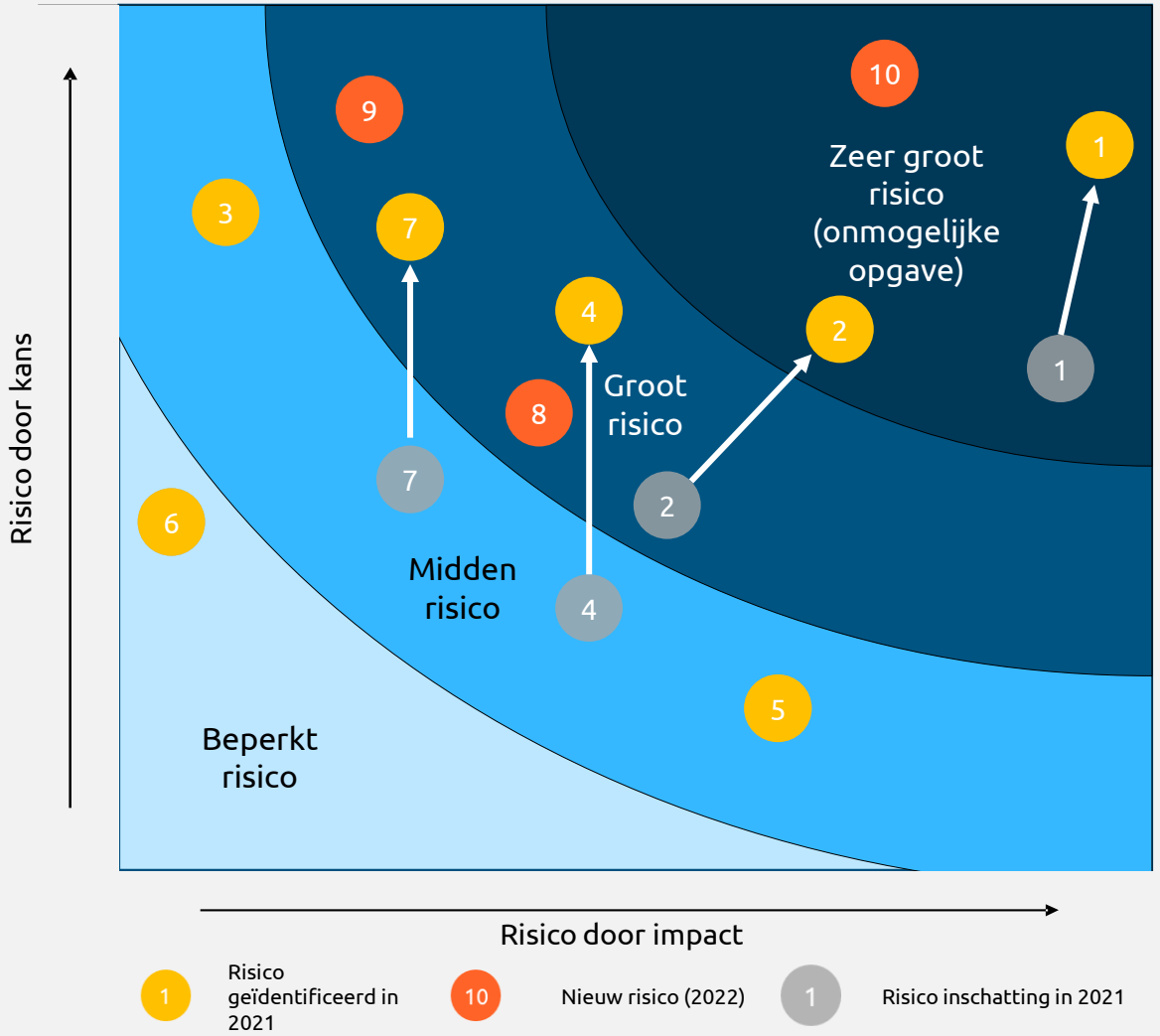
Daarnaast bestaat het risico op een niet volledig voor ingevulde aangifte en onvoldoende kwaliteit toetsing van de wet

Wanneer de nieuwe box 3 wetgeving geïmplementeerd wordt, bestaat het risico dat andere werkzaamheden in het portfolio getemporiseerd moeten worden om zo voldoende expertise beschikbaar te hebben.

5. [MIDDEN] Onvoldoende communicatie richting belastingplichtige: in ons voorgaande rapport is het risico van onvoldoende communicatie richting de belastingplichtige benoemd.
6. [BEPERKT] Verstoorde samenhang met andere inkomensafhankelijke regelingen: de nieuwe box 3 wetgeving heeft impact op een aantal andere inkomensafhankelijke regelingen. Indien deze relaties niet tijdig en volledig onderkend worden bestaat het risico dat deze andere regelingen in mindere mate functioneren.
7. [GROOT] Niet volledige voor ingevulde aangifte (VIA): Door de toegenomen complexiteit van de wetgeving, is de kans dat niet alle informatie tijdig geleverd kan worden voor verwerking in de systemen toegenomen. Dit heeft als gevolg dat de VIA niet compleet en/of correct is en belastingplichtigen meer fouten maken en/of frauderen met de formulieren.

Daarnaast zijn de volgende nieuwe risico's geïdentificeerd:

8. [GROOT] Kwaliteit toetsing van de wet onvoldoende: De verhoogde druk vanuit de politiek heeft effect op de kwaliteit van de op te leveren wetgeving. Wanneer de mogelijkheden ontbreken om capaciteit te vergroten en de tijdslijnen blijven staan, ontstaat het risico dat concessies gedaan moeten worden op de kwaliteit. Het gevolg daarvan is dat wetgeving minder effectief functioneert, waardoor reparaties noodzakelijk zijn. Dit kan extra druk op de Belastingdienst leggen, zowel voor de IV-organisatie als de kantoororganisatie.



Figuur 1: Overzicht van risico's gescoord op kans en impact

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Ten slotte kunnen verdere blokkades in het tijdig afronden van de IV-modernisatie de continuïteit van de IV-ondersteuning voor de IH-keten verder onder druk zetten

9. [MIDDEN] Extra werkdruk op de IV-planning door parallel werken: Het risico dat het parallel uitvoeren van de internetconsultatie en de uitvoeringstoets resulteert in dubbel werk waardoor de beoogde tijdsbesparing in het tijdpad volledig te niet wordt gedaan. Uit een internetconsultatie kunnen veel wijzigingen komen op de wetgeving. Deze wijzigingen resulteren in het opnieuw uitvoeren (van delen) van de uitvoeringstoets en het herbouwen van IV-functionaliteit. De tijd die hierin wordt gestoken gaat ten koste van de totale doorlooptijd en de beschikbare capaciteit voor andere box 3 werkzaamheden bij de Belastingdienst.
10. [ZEER GROOT] Grote blokkades migratie proces: De migratie van het IV-landschap van COOL:Gen naar nieuwe technologie is ondertussen met meerdere maanden vertraagd. Op het moment van schrijven loopt de vertraging binnen dit traject op naar 12 maanden. Het risico bestaat dat door nog verdere vertraging, de deadline voor volledige uitfasering van COOL:Gen per 1 januari 2026 onhaalbaar wordt. Met de tijd wordt de beschikbare kennis binnen de markt schaarser en blijft de beperkte wendbaarheid een issue. Een gevolg hiervan is dat de heffing van de inkomstenbelasting in gevaar komt, omdat bijvoorbeeld systeem fouten niet (tijdig) opgelost kunnen worden.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Het Kerstarrest heeft het tijdpad voor het wetgevingstraject met 7 maanden vertraagd, terwijl de einddatum van implementatie van de nieuwe box 3 wetgeving is blijven staan

Samenvatting

Capgemini acht het scenario dat box 3 werkelijk rendement succesvol geïmplementeerd wordt in 2025 als niet realistisch. Op het moment van schrijven is het opleveren van de conceptwetgeving met 7 maanden vertraagd ten opzichte van het tijdpad uit 2021. De kans op verdere uitloop is groot door de complexiteit van het wetgevingstraject. De tijd die is in ingeruimd voor internet consultatie en behandeling door de politiek is beperkt zeker gezien het maatschappelijk belang en de ontwikkelingen rondom de huidige box 3 wetgeving.

Ten tijde van het onderzoek is gebleken dat de voortgang van de werkgroepen die de nieuwe wet formuleren, trager is dan verwacht. Beschikbaarheid van voldoende kennis en kunde is hierbij het belangrijkste knelpunt. Tegelijkertijd liggen er nog grote onderwerpen op tafel die verder uitgewerkt moet worden.

Aan de kant van de Belastingdienst wordt steeds duidelijker dat de implementatie van de wetgeving niet past binnen de capaciteit. Initieel zijn 5000 mandagen begroot. Een eerste inschatting van de benodigde capaciteit komt op een nieuw totaal van 8000 +/- 50% mandagen. Daarnaast zijn werkzaamheden in het verkorte tijdpad parallel gepland. Hierdoor kunnen wijzigingen in de wetstekst leiden tot een veelvoud aan wijzigingen bij de Belastingdienst. Dit vergroot de doorlooptijd.

Bovendien staat tijdige realisatie van de box 3 functionaliteit binnen het modernisering-IV traject onder druk als gevolg van het Kerstarrest. Door aanvullende werkzaamheden zoals rechtsherstel voor niet bezwaarmakers, zal dit tijdpad nog verder onder druk komen te staan. Dit is dan wel afhankelijk van het scenario dat de Tweede Kamer gaat kiezen. Het afronden van de modernisatiewerkzaamheden is een harde voorwaarde om implementatie van de nieuwe box 3 functionaliteit te kunnen starten.

Ketenpartners hebben een cruciale rol in het aangifte proces: zij leveren de gegevens van de vooraf ingevulde aangifte en de controle gegevens aan. Het tijdpad voor de ketenpartners zit op het kritieke pad. In dit tijdpad is geen ruimte meer voor vertraging. Bij verdere vertraging ten opzichte van het huidige tijdpad kunnen zij niet op tijd klaar zijn om de gegevens te leveren voor start van de nieuwe wet in 2025.

Herijking tijdpad implementatie box 3

Voor de herijking van het tijdpad voor implementatie van de nieuwe box 3 wetgeving hebben we gekeken naar het wetgevingsproces, het tijdpad van de benodigde systeemwijzigingen en het tijdpad van het gegevensinwinproces.

Hierna lichten we onze observaties per onderdeel toe:

1. Update op algemene observaties uit 2021

Op basis van de beschikbare informatie heeft Capgemini het tijdpad voor de implementatie van de nieuwe box 3 wetgeving geëvalueerd. Daarbij zijn de volgende algemene observaties:

- Daar de Belastingdienst de uitvoeringstoets nog moet doen, is het tijdpad op dit moment nog niet in meer detail uitgewerkt dan in 2021 het geval was. Veel hangt af van de wijze waarop de politiek de nieuwe wetgeving zal gaan vorm geven en dan met name de (hoeveelheid) uitzonderingen op de nu gekozen richting voor uitwerking van de wetgeving.
- Het tijdpad uit november 2021 gaf geen inzicht in de toleranties. Inmiddels is sprake van 7 maanden vertraging voor de oplevering van de conceptwet ten opzichte van het initiële tijdpad. Capgemini ziet geen verdere ruimte om vertraging op te vangen. Bovendien zijn nu al werkzaamheden parallel gepland. Deze werkzaamheden (onder meer de uitvoeringstoets, de wetanalyse en de gegevensspecificatie voor de ketenpartners) kunnen daardoor minder efficiënt worden uitgevoerd. Een wijziging in de wetgeving kan een domino-effect aan wijzigingen bij de Belastingdienst veroorzaken. Hiermee is het risico op het niet halen van de implementatiedatum zeer groot geworden. De implicaties hiervan worden hierna in detail behandeld.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Daarnaast zijn de effecten van het Kerstarrest nog niet geheel inzichtelijk met mogelijk een extra capaciteitsvraag en vertraging tot gevolg

- Capgemini heeft gevraagd naar de activiteiten die op het kritieke pad in het tijdpad liggen. Daarbij zijn een aantal activiteiten naar voren gekomen die niet verder mogen vertragen om het tijdpad te kunnen halen, te weten 1) oplevering conceptwettekst voor internet consultatie, 2) behandeling van de wettekst in de Tweede Kamer, 3) oplevering van specificaties voor gegevensleveringen aan de ketenpartners, 4) ketentest met ketenpartners en 5) afronding van de IV-modernisatie voor wat betreft de box 3 functionaliteit. Met name de activiteiten 4 en 5 staan nu al behoorlijk onder druk in het tijdpad. Voor activiteit 3 wordt geconstateerd dat deze alleen nog realistisch is als de behandeling door de Raad van State en de politiek geen wijzigingen meer oplevert ten opzichte van de na internetconsultatie opgeleverde versie van de wet. In de detailanalyse hierna gaan we dieper in op deze elementen.
- In aanvulling op eerdere observaties wordt geconstateerd dat de benodigde capaciteit voor nieuwe wetgeving in het IV-portfolio bij de Belastingdienst niet voldoende is om de wet te implementeren. In het IV-portfolio is begroot op 5000 mandagen, terwijl nu al naar voren komt dat minimaal 2500 extra mandagen nodig zijn. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met inefficiënties als gevolg van het parallel uitvoeren van werkzaamheden.

2. Herijking tijdpad Wetgevingsproces

Impact Kerstarrest op tijdpad nieuwe wetgeving box 3 is groot

In ons rapport van November 2021 constateert Capgemini dat er een vertraging was van 1 maand in het tijdpad. Op 24 december 2021 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan over het massaal bezwaar tegen de vermogensrendementsheffing box 3. Dit heeft als gevolg gehad dat medewerkers van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst hun focus moesten verleggen van de voorbereiding van het nieuwe box 3 stelsel naar rechtsherstel voor degenen die bezwaar hebben aangetekend tegen de vermogensrendementsheffing.

Daarnaast zijn aanvullende werkzaamheden gepland voor 2022 en 2023, te weten herstel box 3 (1e helft 2022), mogelijk herstel niet-bezwaarmakers (wacht op behandeling in de Tweede Kamer), overbruggingswetgeving, berekenen van de belastingjaren 2021 en 2022 volgens uitspraak Hoge Raad en uitwerken Dekkingsmaatregelen. Het gevolg van deze ontwikkeling is, dat werkzaamheden welke gepland zijn voor de nieuwe box 3 wetgeving vanwege capaciteitsgebrek niet kunnen plaatsvinden volgens het tijdpad.

Hierdoor is de vertraging in het tijdpad nu al opgelopen tot 7 maanden ten opzichte van het tijdpad van November 2021, terwijl een aantal van de hiervoor genoemde activiteiten nog moeten starten (zie ook de afbeelding op de volgende pagina, punt 1). Extra onzekere factor is daarbij de wijze waarop de Tweede Kamer invulling gaat geven aan het rechtsherstel voor niet bezwaarmakers. Momenteel liggen hiervoor 3 scenario's op tafel. Kiest de Kamer voor een vergelijkbare aanpak als bij de bezwaarmakers, dan zal de impact beperkt blijven. Wordt voor een andere aanpak gekozen dan is de kans zeer groot dat verdere vertraging optreedt bij de uitwerking van de nieuwe box 3 wetgeving en de voorbereiding daarop bij de Belastingdienst.

Het opleveren van de conceptwetgeving staat gepland voor oktober 2022. Het is onzeker of deze mijlpaal gehaald gaat worden.

Het comprimeren van de werkzaamheden in het tijdpad die al onder druk staat, brengt extra risico's met zich mee

De vertraging is ook gesignaleerd door het Ministerie van Financiën. Het Ministerie tracht de vertraging op te vangen door meer capaciteit in te zetten op de werkgroepen. Daarnaast is gekozen voor het parallel uitvoeren van de internetconsultatie en het uitwerken van de uitvoeringstoets. Het parallel uitvoeren van de uitvoeringstoets met de internetconsultatie brengt als risico met zich mee dat de Belastingdienst de uitvoeringstoets opnieuw moet uitvoeren bij reparaties en/of wijzigingen in de wetgeving. Deze kans is reëel gezien het maatschappelijk belang van de wetgeving en het feit dat het nieuwe wetgeving betreft.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Bij verdere vertraging is de kans zeer groot dat de behandeling in de Tweede Kamer na het zomerreces 2023 plaatsvindt, waardoor implementatie 2025 onhaalbaar wordt

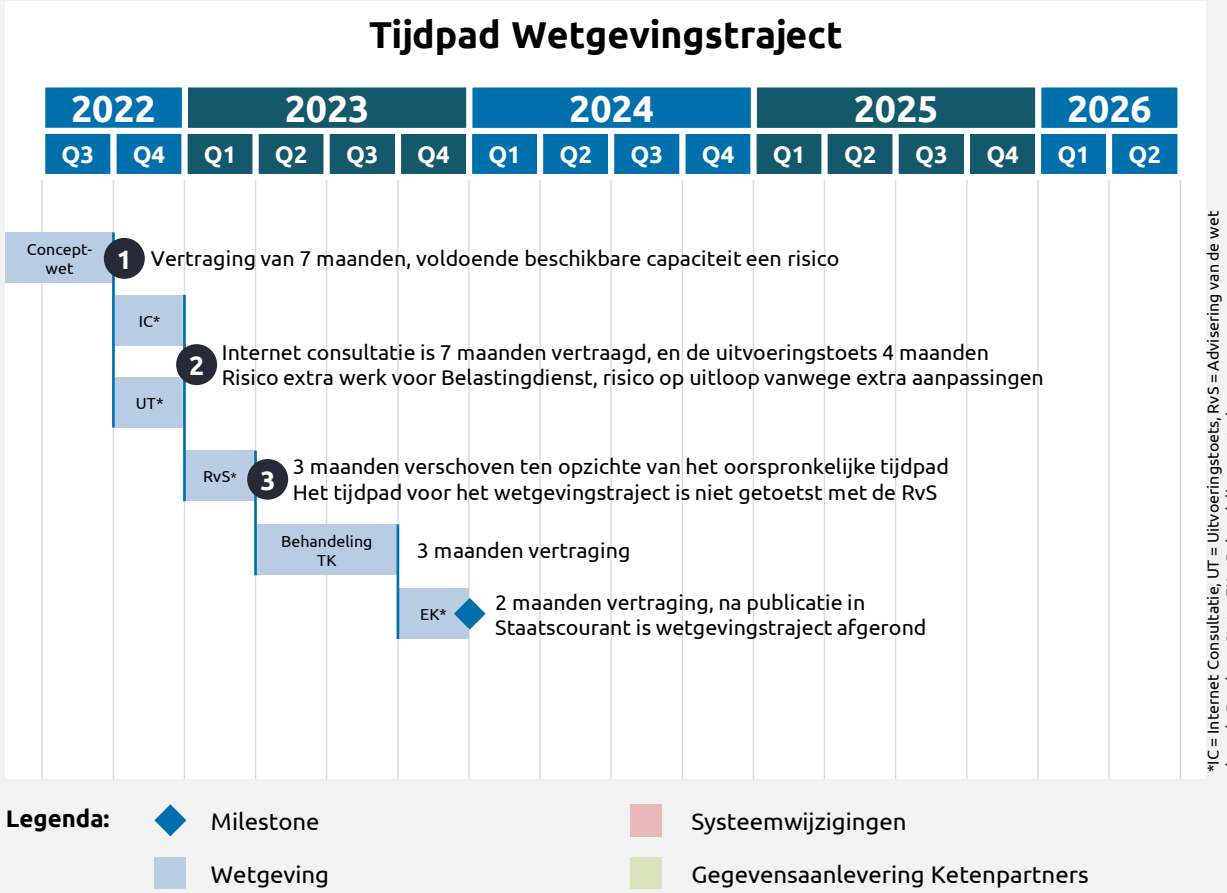
Daarnaast wordt geconstateerd dat het opvoeren van druk op het tijdpad alleen resultaat kan hebben indien ook voldoende capaciteit beschikbaar is. In stuurgroep rapportages van het wetgevend traject is meermalen aangekaart dat het beschikbaar hebben van voldoende capaciteit een issue is. Het risico bestaat dat vanwege het capaciteitstekort, de robuustheid van de wetgeving onder druk komt te staan.

Het tijdpad is te optimistisch, het halen van de doeldatum per 2025 vereist dat geen verdere vertraging in het tijdpad optreedt

De geplande tijd voor de internet consultatie en de daaropvolgende werkzaamheden is te optimistisch ingeschat (zie 2). Het maatschappelijk belang van de nieuwe wetgeving is groot. Tegelijkertijd staat dit dossier vol in de belangstelling, ook gezien de ontwikkelingen rondom het huidige box 3 stelsel. Het is dan ook te verwachten dat de doorlooptijd consultatie en behandeling van de wet meer tijd in beslag gaat nemen dan nu gepland. Verdere uitloop van de werkzaamheden in het wetgevend proces gaan vrijwel zeker resulteren in het niet halen van doelstelling per 2025 de wetgeving ingevoerd te hebben.

Afweging tussen snelheid en zorgvuldigheid is belangrijk om de Belastingdienst in de toekomst meer ruimte te geven om nieuwe wetgeving te kunnen realiseren

De combinatie van druk op het tijdpad, onvoldoende beschikbare capaciteit en snellere politieke besluitvorming brengt als risico met zich mee dat de Belastingdienst in de toekomst geconfronteerd gaat worden met reparatieacties welke opnieuw extra capaciteit zullen vragen. Gezien het feit dat de politiek meer wensen heeft dan de Belastingdienst op dit moment aan kan, adviseert Capgemini om een zorgvuldige afweging te maken tussen snelheid van realisatie en de kans op weeffouten in de nieuwe wetgeving en dus extra werk voor de Belastingdienst als gevolg van deze snelheid.



Figuur 2: Overzicht tijdpad van wetgevend traject inclusief mogelijke knelpunten

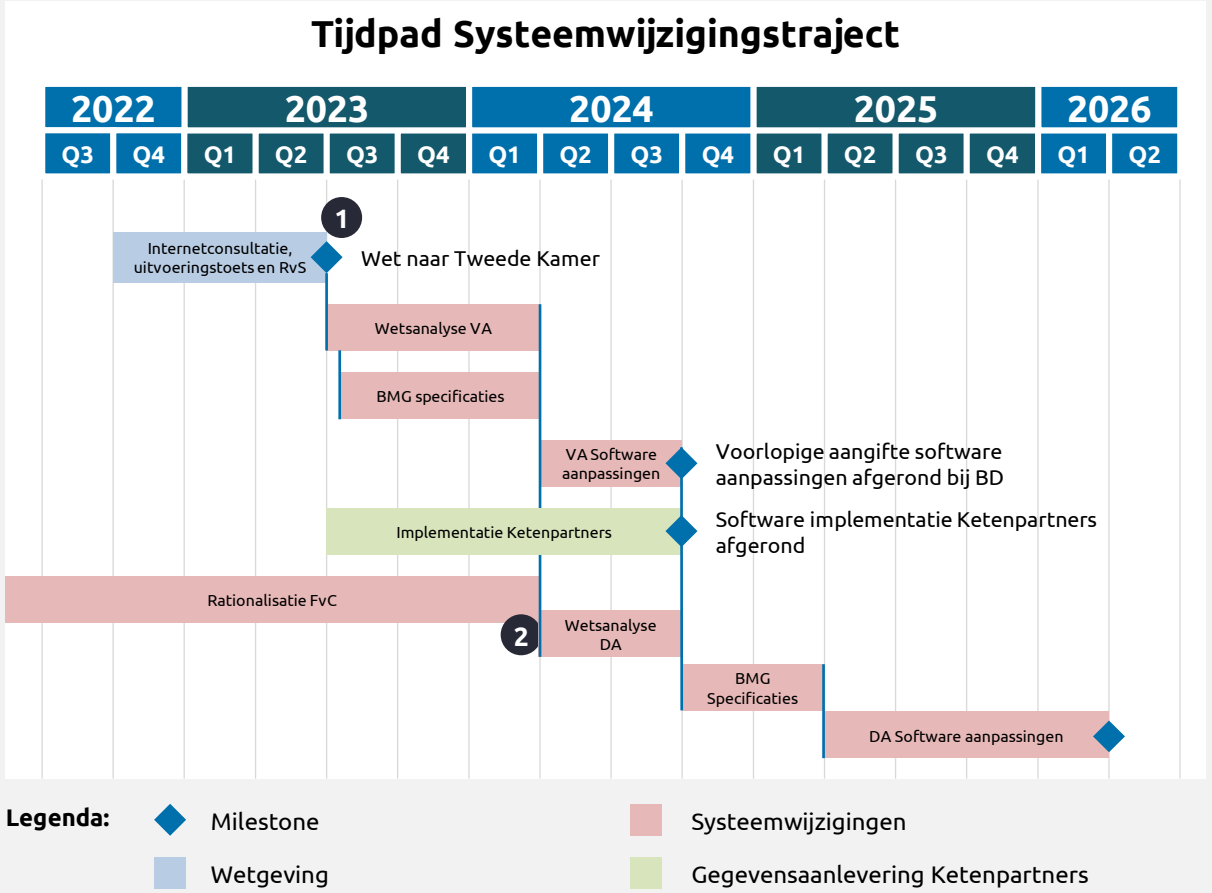
© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Het voorgestelde tijdpad voor systeemwijzigingen is afhankelijk van tijdige oplevering van de wetgeving en staat onder grote druk als gevolg van de impact van het Kerstarrest

3. Herijking tijdpad Systeemwijzigingen

In het tijdpad wordt onderscheid gemaakt tussen de voorlopige en definitieve aangifte. De aandachtspunten die geïdentificeerd zijn, liggen vooral bij het tijdpad van de voorlopige aangifte die voor 2025 gereed moet zijn. Daarbij hebben we de volgende aandachtspunten geïdentificeerd:

1. Wetanalyse kan pas starten als de conceptwetgeving is afgerond, de uitvoeringstoets is doorlopen en de wet met positief resultaat in de Tweede Kamer is behandeld. De behandeling in de Tweede Kamer is naar verwachting pas afgerond per oktober 2023, waardoor de Belastingdienst een maand korter de tijd heeft om wetsanalyse uit te voeren.
2. Uitfasering van COOL:Gen voor zover het de box 3 relevante functionaliteit betreft, dient per maart 2024 plaats te vinden. Het moderniseringstraject heeft reeds vertraging opgelopen als gevolg van het Kerstarrest. Tenzij drastisch in het IV-portfolio geschrapt wordt, is afronden van de modernisering van de Fiscale voorcontrole per maart 2024 onzeker.
3. De afhankelijkheden met andere systemen zijn tot op heden nog niet verder in kaart gebracht door de Belastingdienst. Dit zal als onderdeel van de uitvoeringstoets moeten gaan gebeuren.
4. Werkzaamheden in het kader van het Kerstarrest (hersteloperatie niet bezwaarmakers, overbruggingswetgeving, etc.) kunnen grote invloed hebben op het halen van het tijdpad. Met name deskundigen met fiscale en IV kennis zijn schaars binnen de Belastingdienst, waardoor werkzaamheden voor het Kerstarrest vertraging kunnen veroorzaken op dit tijdpad.
5. De verschillende doorlooptijden zijn geschat aan de hand van een hoog niveau concept wet. De daadwerkelijke doorlooptijd is afhankelijk van de uiteindelijke complexiteit van de opgeleverde wetgeving. Uit het onderzoek komen diverse signalen naar voren waaruit blijkt dat de complexiteit is toegenomen.



Figuur 3: Overzicht van tijdpad werkzaamheden en afhankelijkheden voor Belastingdienst

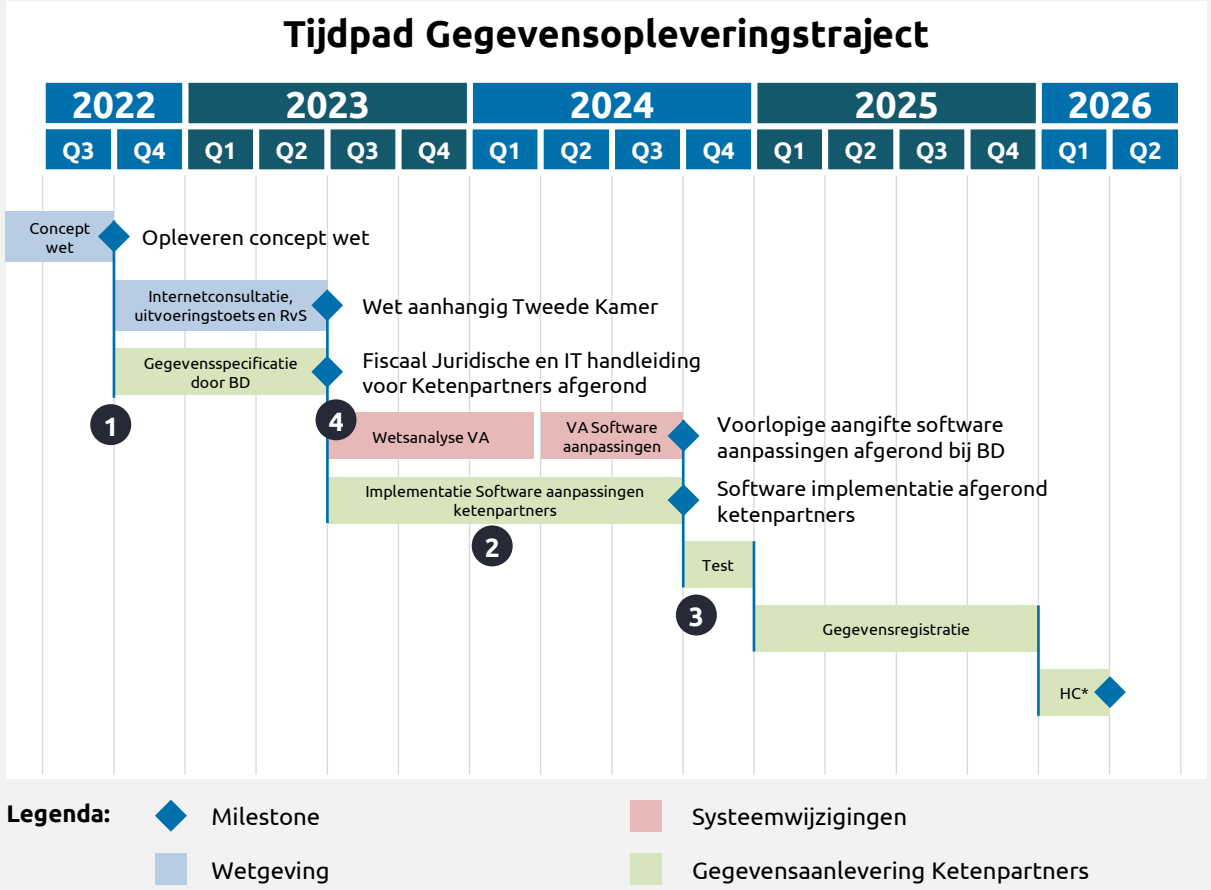
© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

De werkzaamheden voor gegevensinwinning moeten afgerond worden voor Q4 2024, deze streefdatum is onzeker door de afhankelijkheid van tijdig opleveren van de wetgeving

4. Herijking tijdpad Gegevensaanlevering

Gegevens van ketenpartners worden door de Belastingdienst gebruikt voor meerdere doeleinden. Allereest betreft dit het vooraf invullen van de aangifte, waardoor belastingplichtigen hun formulier nog slechts hoeven te controleren. Daarnaast wordt de informatie gebruikt voor controle van de aangiftes. Deze informatie is dus van groot belang voor een efficiënte aangifte en effectieve controle van de aanslag. In het tijdpad is de Belastingdienst verantwoordelijk om richting ketenpartners aan te geven welke informatie noodzakelijk is voor het uitvoeren van de nieuwe box 3 wetgeving. Het tijdpad is ten opzichte van 2021 nu meer in detail uitgewerkt, waarbij de ketenpartners ook hun input hebben toegevoegd. Met betrekking tot dit aspect hebben wij de volgende observaties:

1. Het specificatieproces is nu gepland om vlak na de publicatie van wetgeving voor internetconsultatie plaats te vinden tot en met het derde kwartaal van 2023. Initieel had de Belastingdienst hier 7 maanden voor gepland direct na bekrachtiging van de wet door de Eerste Kamer. Dit tijdpad wordt niet gehaald als gevolg van de vertraging. Daarom wordt voorgesteld een aanpak te volgen waarbij parallel aan de behandeling van de wet de gegevensspecificatie wordt uitgewerkt. Het risico daarbij is dat het tijdpad niet gehaald wordt als gevolg van wijzigingen in de conceptwet.
2. Voor realisatie van de gegevensinwinning is de Belastingdienst afhankelijk van de ketenpartners. Zij hebben bevestigd dat zij voor de realisatie van de gegevensleveringen de IT afdelingen 1,5 jaar nodig hebben. Dit overlapt nu met het afronden van de fase van specificatie van gegevens.
3. De ketentest ligt op het kritieke pad. Bij verdere vertraging in de voorliggende activiteiten, is niet langer voldoende tijd voor de uitvoering van deze test. Het gevolg hiervan is dat software oplossingen onvoldoende getoetst geïmplementeerd gaan worden.



Figuur 4: Overzicht van tijdpad werkzaamheden en afhankelijkheden voor ketenpartners

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

De ketenpartners verwachten tijdige oplevering van de gegevensspecificatie, terwijl wetgeving nog niet definitief is

4. Ketenpartners verwachten dat de specificatie van de benodigde gegevens klaar is voordat de Belastingdienst met wetsanalyse begint. Hierbij is de aanname dat de Tweede Kamer geen wijzigingen meer aanbrengt in de wet dit betrekking hebben op benodigde gegevenselementen. Dit is niet realistisch. Wij hebben begrepen dat diverse elementen nog onderwerp van debat kunnen zijn, waaronder de kostensystematiek. Dit kan betekenen dat de gegevensspecificatie aangepast moet worden. Bovendien kan met dit tijdpad een goede aansluiting tussen systeemfunctionaliteit (waarvoor de wetsanalyse wordt uitgevoerd) en aan te leveren gegevens niet geborgd worden.
5. In dit tijdpad is geen rekening gehouden met de noodzakelijke gegevensleveringen aan andere overheidsinstanties voor inkomensafhankelijke wetgeving (e.g. UWV en Gemeenten).

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

De afronding van de IV-modernisering is randvoorwaardelijk voor de implementatie van de nieuwe box 3 wetgeving; tijdige oplevering per maart 2024 staat echter onder druk

Samenvatting

De migratie IV-landschap heeft vertraging opgelopen. Dit is het gevolg van het Kerstarrest. De specialisten die aan de IV-modernisering waren toegewezen, hebben gewerkt aan IV- functionaliteit voor rechtsherstel.

De migratie van het IV-landschap voor wat betreft de box 3 functionaliteit is nog steeds haalbaar per maart 2024, mits in de IV-portfolio de volledige prioriteit wordt gegeven aan het migreren van de box 3 functionaliteit en het Kerstarrest geen minimale IV-werkzaamheden oplevert. Kan dat niet, dan is het tijdpad voor modernisatie box 3 functionaliteit per maart 2024 niet mogelijk en daarmee realisatie van de nieuwe wetgeving per 2025 niet langer mogelijk.

Het tijdpad voor implementatie van box 3 wetgeving staat onder druk van impact Kerstarrest

Het moderniseren van het IV-landschap van groot belang voor de continuïteit en wendbaarheid van de IT systemen bij de Belastingdienst. Deze modernisatieslag is reeds gestart voordat wij in 2021 onze rapportage uitbrachten en speelt een prominente rol in het tijdpad van de werkzaamheden voor de implementatie van de nieuwe box 3 wetgeving. De migratie moet zijn afgerond voordat gestart wordt met implementatie van de nieuwe wetgeving. In onze voorgaande rapportage hebben we de voor en nadelen van wachten tot de migratie afgewogen, waarbij onze conclusie was dat het vanwege meerdere redenen niet verstandig is om de nieuwe wetgeving te implementeren in de oude IV-omgeving.

Migratie IV-landschap heeft vertraging als gevolg van het Kerstarrest

Gedurende het eerste halfjaar van 2022 heeft de migratie van het IV-landschap een lagere prioriteit gekregen. De opgelopen vertraging wordt geschat op 12 maanden. De oorzaak hiervan is dat de Belastingdienst medewerkers die werkten aan de modernisatie heeft moeten inzetten voor de implementatie van de maatregelen volgend uit het Kerstarrest. Dit betreft werkzaamheden aan het rechtsherstel voor bezwaarmakers, de implementatie van de overbruggingswetgeving (loopt nog), en de implementatie van maatregelen voor niet bezwaarmakers (wacht nog op besluit van de Tweede Kamer).

Impact Kerstarrest naar verwachting nog groter dan nu al blijkt

De maatregelen voor rechtsherstel voor bewaarmakers zijn inmiddels grotendeels verwerkt door de Belastingdienst. Op dit moment is nog geen besluit genomen ten aanzien van de niet-bezwaarmakers. Wel zijn diverse scenario's uitgewerkt. Wij verwachten dat, afhankelijk van de besluitvorming, verdere vertraging zal optreden in de IV-modernisatie doordat opnieuw de prioriteit wordt verlegd naar het Kerstarrest. Daarmee is de kans dat het tijdpad om in maart 2024 de box 3 functionaliteit te hebben gemigreerd kleiner geworden.

Migratie IV-landschap voor box 3 nog steeds haalbaar, mits prioriteit in IV-portfolio volledig op box 3 functionaliteit komt te liggen EN het Kerstarrest minimale hoeveelheid IV-werk oplevert

Voor wat betreft de relevante functionaliteit voor box 3 geeft de Belastingdienst aan dat het tijdpad nog steeds haalbaar is. Dit vraagt dan wel om het verleggen van prioriteiten in het IV-portfolio. Door de volledige focus binnen het portfolio te leggen op IV-modernisering, kan de datum van maart 2024 gehaald worden. Het Kerstarrest mag dan geen verdere druk leggen op het IV-portfolio.

Deze herprioritering van de IV-portfolio heeft grote gevolgen voor alle aangrenzende wetgevings- en vernieuwingstrajecten

Om de benodigde ruimte binnen het portfolio beschikbaar te krijgen, moeten alle overige onderdelen minimaal uitgevoerd worden. Dit houdt in dat: (1) Minimale invulling belastingplan en geen overige wetgeving. Wetgeving zoals AOV ZZP, Wet Excessief Lenen en beleidskeuzes binnen belastingplan 2023 en 2024 moeten minimaal uitgevoerd of uitgesteld worden. (2) Vernieuwingstrajecten moeten uitgesteld worden, (e.g. Doorontwikkeling Verkorte Aangifte, Digitaliseren F-biljet). Op het moment van schrijven is hier nog geen expliciet besluit over genomen.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Het vergroten van de IV-capaciteit via inhuur levert in beperkte mate voordeel op vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en de beschikbare begeleiding vanuit de Belastingdienst

Samenvatting

Door inhuur van teams heeft de Belastingdienst gewerkt aan het vergroten van de capaciteit van de IV-organisatie voor het omschrijven van COOL:Gen naar JAVA. Daarbij blijft de arbeidsmarkt krap en daarmee ook de mogelijkheden om snel deskundig personeel in te huren. Ook vanuit de Belastingdienst zijn grenzen aan de inhuurmogelijkheden: door beperkte beschikbaarheid van deskundigen die fiscale kennis en IV-kennis combineren blijft de mogelijkheid tot capaciteitsvergroting via inhuur beperkt.

Geen outsourcing, maar wel inhuur van teams

In onze rapportage van 2021 is vastgesteld dat outsourcing geen oplossing biedt voor de problematiek. Tevens hebben wij toen de mogelijkheid onderzocht om middels inhuur de capaciteit te vergroten. Daarbij hebben wij wel een aantal kanttekeningen gemaakt, waaronder beschikbaarheid van het benodigde budget, en beperkingen voortvloeiend uit de krapte op de arbeidsmarkt.

Ervaring en aandachtspunten met inhuur van teams

Inmiddels heeft de Belastingdienst ervaring opgedaan met het uitbreiden van de capaciteit middels inhuur. Twee complete teams zijn door de Belastingdienst ingehuurd via externe partijen om ondersteuning te leveren bij de modernisatie van het IV-landschap. De volgende aandachtspunten voor het vergroten van de capaciteit en het inlopen op de achterstand binnen de modernisatie zijn:

- De uitvoering van inkomenswetgeving vereist expertise van zowel het IH-domein (e.g., fiscaliteit, regelingen & uitzondering) als bekendheid met de bestaande en de te ontwikkelen programmatuur. Hierdoor kunnen externe teams zonder toevoeging van een expert vanuit de IV-organisatie, nagenoeg niet effectief opereren. Deze voorwaarde limiteert de mogelijkheden om nog veel extra teams met extern personeel toe te voegen.
- De huidige arbeidsmarkt voor ICT-personeel en in het bijzonder voor programmeurs is krap. Ook andere overheidsdiensten en het bedrijfsleven vissen in dezelfde vijver. Bij inhuur van de externe teams is gebleken dat ook de externe leveranciers die de teams moesten gaan vullen, met deze uitdaging worden geconfronteerd.
- De tijd nodig om teams volledig in te werken is circa een half jaar. Dit betekent dat wanneer voor inhuur gekozen wordt, de effecten daarvan pas na een half jaar resulteren in meer capaciteit om invulling te geven aan de werkzaamheden van het IV-portfolio.
- Het inhuren van losse ICT-medewerkers door de Belastingdienst, wordt op dit moment niet gezien als geschikte optie voor het versnellen van de modernisatie. het vinden en plaatsen van deze medewerkers vergt te veel capaciteit van de IV-organisatie. Daarom is ook gekozen voor de hiervoor benoemde optie van het inhuren van teams en daaraan expertise vanuit de Belastingdienst toevoegen.
- Als laatste concluderen wij dat het vergroten van budget om meer capaciteit te kunnen inkopen, de problematiek slechts voor een deel kan oplossen. Dit vanwege de krapte op de arbeidsmarkt.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

INHOUDSOPGAVE

01 Management samenvatting

02 Achtergrond en vraagstelling

03 Resultaten van het onderzoek

04 Bijlagen

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Bijlage I

Documentatie bestudeerd in het kader van dit onderzoek

Bestudeerde documentatie		
Document		**Datum**
1.	Kamerbrief: Planning box 3-stelsel op basis van werkelijk rendement	15-7-2022
2.	Technische briefing 20 juni 2022	15-7-2022
3.	Governance structuur werkgroepen	15-7-2022
4.	NVB & VvV: Technische briefing box 3	15-7-2022
5.	IH.20.1115 SA Rationaliseren CoolGen	22-7-2022
6.	Verslag stuurgroep 14 juli	29-7-2022
7.	Verslag stuurgroep 21 juli	29-7-2022
8.	Verslag stuurgroep 02 juni	29-7-2022
9.	Memo prioritering arrest box 3	4-8-2022
10.	Geplande werkzaamheden vernieuwing processen	4-8-2022
11.	Impact arrest box 3 op portfolio keten IH	4-8-2022
12.	Memo impact arrest box 3 op Cool Gen Functionaliteiten	4-8-2022
13.	Notitie Box 3 voor de PR 28 april 2022	4-8-2022
14.	Ophogen IV-kader keten IH 2023-2026 voor de PR juli 2022	4-8-2022
15.	Vervolg impact box 3 op IV portfolio	4-8-2022
16.	Voorstel aanpak portfolio 2022-2026 Keten IHS	4-8-2022
17.	Verslag stuurgroep 04 augustus	9-8-2022
18.	Brief technische briefing NVB	9-8-2022
19.	HL BBP	11-8-2022

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Voor de technische review van het tijdpad hebben we 13 medewerkers van de Belastingdienst, Ministerie van Financiën en Ketenpartners geïnterviewd

Medewerkers betrokken in de interviews

Voor het uitvoeren van het onderzoek heeft Capgemini gesprekken gevoerd met verschillende vertegenwoordigers binnen de Belastingdienst, het Ministerie van Financiën en de Ketenpartners.

Binnen de Belastingdienst heeft Capgemini gesproken met medewerkers op het niveau van afdelingshoofden, ketenregisseurs, architecten, et cetera.

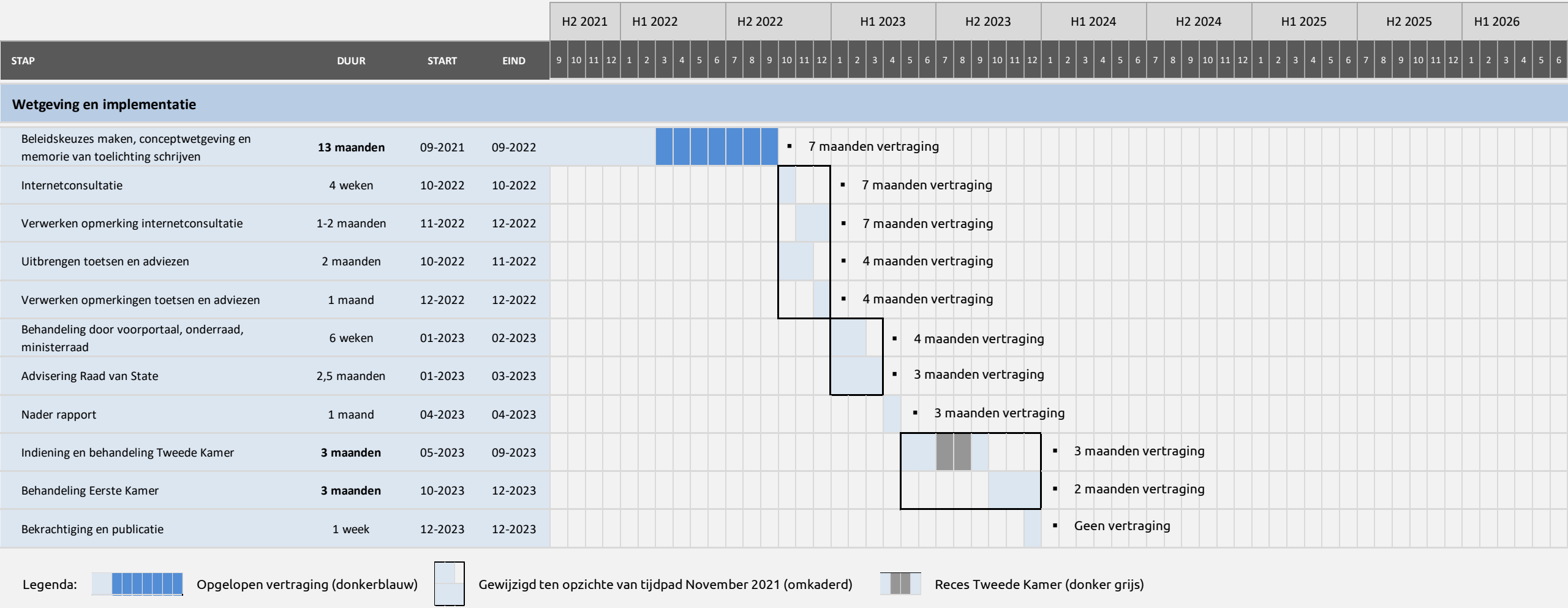
Binnen het Ministerie van Financiën heeft Capgemini gesproken met medewerkers op het niveau van beleidsmedewerkers en afdelingshoofden.

Daarnaast heeft Capgemini gesproken met de ketenpartners, i.e., vertegenwoordiging van de banken en verzekeraars.

De namen van de geïnterviewden zijn bekend bij Capgemini.

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Tijdpad voor opstellen en bekrachtigen wetgeving



© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

Bijlage III

Tijdpad voor implementatie van de nieuwe Box 3 wetgeving

Systeemwijzigingen				
Uitfasering Cool:GEN FvC/Inkomens Service	6 jaren	09-2021	03-2024	▪ **Geen** vertraging
Voorlopige aangifte				
Wetsanalyse	6 maanden	10-2023	03-2024	▪ 1 maand vertraging
BMG specificaties	4,5 maanden	11-2023	03-2024	▪ **Geen** vertraging
Softwareaanpassingen BD	7 maanden	04-2024	10-2024	▪ **Geen** vertraging
Softwareaanpassingen softwareleveranciers	7 maanden	04-2024	10-2024	▪ **Geen** vertraging
Definitieve aangifte				
Wetsanalyse	7 maanden	04-2024	10-2024	▪ **Geen** vertraging
BMG specificaties	4,5 maanden	11-2024	03-2025	▪ **Geen** vertraging
Softwareaanpassingen BD	11 maanden	04-2025	02-2026	**Geen** vertraging
Softwareaanpassingen softwareleveranciers	11 maanden	04-2025	02-2026	**Geen** vertraging
Gegevensaanlevering Ketenpartners				
Inwinnen basis gegevens				
Gedetailleerde specificatie	11 maanden	10-2022	06-2024	
Systemen aanpassen door ketenpartners	12 maanden	09-2023	10-2024	
Testen	3 maanden	10-2024	12-2025	
Gegevens registreren	1 jaar	01-2025	12-2025	
Uitvoeren handmatige correcties	2 maanden	01-2026	02-2026	

Legenda: Gewijzigde tijdpad ten opzichte van November 2021

© Capgemini Invent 2022. All rights reserved.

About Capgemini Invent

As the digital innovation, design and transformation brand of the Capgemini Group, Capgemini Invent enables CxOs to envision and shape the future of their businesses. Located in more than 36 offices and 37 creative studios around the world, it comprises a 10,000+ strong team of strategists, data scientists, product and experience designers, brand experts and technologists who develop new digital services, products, experiences and business models for sustainable growth.

Capgemini Invent is an integral part of Capgemini, a global leader in partnering with companies to transform and manage their business by harnessing the power of technology. The Group is guided everyday by its purpose of unleashing human energy through technology for an inclusive and sustainable future. It is a responsible and diverse organization of 270,000 team members in nearly 50 countries. With its strong 50-year heritage and deep industry expertise, Capgemini is trusted by its clients to address the entire breadth of their business needs, from strategy and design to operations, fueled by the fast evolving and innovative world of cloud, data, AI, connectivity, software, digital engineering, and platforms. The Group reported in 2020 global revenues of €16 billion.

Get the Future You Want | www.capgemini.com/invent

This presentation contains information that may be privileged or confidential and is the property of the Capgemini Group.

Copyright © 2022 Capgemini. All rights reserved.