Raad van State

No. W06.26.00330/III 's-Gravenhage, 28 oktober 2026

Bij Kabinetsmissive van 3 oktober 2026, no.2026002137, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet werkelijk rendement box 3 en de Wet inkomstenbelasting 2001 (Novelle uitbreiding vermogenswinstbelasting box 3), met memorie van toelichting.

**Samenvatting**

Met de Novelle uitbreiding vermogenswinstbelasting box 3 wordt het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 aangepast. Dat voorstel is nu in behandeling bij de Eerste Kamer. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft over de novelle op 7 oktober 2026 op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State overleg gevoerd met de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën.

In het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 stelde de regering per 1 januari 2028 een heffing voor op basis van werkelijk rendement via een vermogens*aanwas*systematiek, met een vermogens*winst*systematiek als uitzondering daarop voor onroerende zaken en startende ondernemingen. De regering wenst het box 3-stelsel door te ontwikkelen naar een volledige vermogenswinstsystematiek per 2030. Met de novelle wordt hiervoor een eerste stap gezet, door per 2028 ook zogenoemde financiële instrumenten in de vermogenswinstsystematiek onder te brengen. Hierdoor zullen tijdelijk tot 2030 een beperkt aantal vermogensbestanddelen onder de vermogensaanwassystematiek gaan vallen.

De Afdeling merkt op dat het doorvoeren van een stelselwijziging in box 3 via een novelle, die ook nog eens met grote spoed tot stand wordt gebracht, afbreuk doet aan de zorgvuldigheid van het wetgevingsproces. Dit heeft ook negatieve consequenties voor de kwaliteit van het wetsvoorstel en voor de uitvoering.

De regering maakt in de novelle de keuze om zonder duidelijke rechtvaardiging tijdelijk onderscheid te maken tussen vermogensbestanddelen door twee verschillende heffingssystemen toe te passen. Dat is kwetsbaar. Bovendien vereist dit tijdelijke hybride stelsel een inzet van 252 fte aan personele capaciteit en circa € 31 miljoen aan additionele uitvoeringskosten. Mede gelet op de maatschappelijke discussie en de voorgeschiedenis van procedures en hersteloperaties, is het gewenst dat er op ‘box 3-terrein’ rust en duidelijkheid

# AAN DE KONING

ontstaat en verdere kwetsbaarheden zoveel mogelijk worden voorkomen. Ook de uitvoering is gebaat bij rust en duidelijkheid.

Voor een periode van twee jaar wordt een nieuw en complex systeem van een vermogensaanwasbelasting ingevoerd. Het is evident dat dit een zware wissel trekt op de uitvoering door de Belastingdienst en het doenvermogen van belastingplichtigen. Ook het feit dat voor een groot deel van de vermogensbestanddelen al per 2028 de vermogenswinstsystematiek wordt ingevoerd, leidt tot risico's voor de uitvoering en handhaving vanwege het deels in de periode tot 2030 ontbreken van contra-informatie.

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de Belastingdienst de novelle in ieder geval voor 2028 onuitvoerbaar acht. Gegeven de grote druk die de al bestaande opgaven langjarig leggen op de Belastingdienst en in het vooruitzicht van nieuwe significante structurele bezuinigingen op de Belastingdienst, is op basis van de beschikbare informatie invoering van het voorliggende voorstel per 2028 niet verantwoord. Verder leidt ook de ontstane discussie over de dekkingsmaatregelen en de gevolgen hiervan voor het voorstel tot onduidelijkheid en onrust.

Om per 2030 op een zorgvuldige wijze tot een solide, uitvoerbaar en adequaat gedekt box 3-stelsel te komen, adviseert de Afdeling de regering het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 in te trekken, de novelle niet in te dienen en met een nieuw wetsvoorstel te komen en per 2030 in één keer naar een nieuw box 3-stelsel over te gaan. Hiermee wordt de rust en duidelijkheid geboden die nodig is.

Als de regering niettegenstaande dit advies via de novelle en daarmee via het daaraan gekoppelde wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 de invoering van een vermogenswinstbelasting wenst te regelen, adviseert de Afdeling deze voor alle box 3-vermogensbestanddelen pas per 2030 in te voeren.

In beide gevallen betekent dit dat de huidige forfaitaire systematiek met tegenbewijsregeling ook in de jaren 2028 en 2029 nog blijft bestaan.

De Afdeling heeft een aantal bezwaren bij de novelle en adviseert deze niet bij de Tweede Kamer in te dienen, tenzij deze is aangepast.

**Advies**

1. <u>Inleiding: ordentelijk wetgevingsproces, aard en spoed van de novelle</u>

Met de novelle wordt het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3[1] aangepast, dat momenteel voorligt in de Eerste Kamer. Tijdens de parlementaire behandeling is gebleken dat de Eerste Kamer dat wetsvoorstel, dat in de basis uitgaat van een vermogensaanwasbelasting, niet in zijn huidige vorm wil aannemen. Daarom heeft de regering de Eerste Kamer verzocht de behandeling van dat wetsvoorstel aan te houden.[2] De regering streeft er, mede om budgettaire redenen,[3] naar om uiterlijk per 1 januari 2028 over te gaan naar een box 3-systematiek die is gebaseerd op werkelijk rendement. Gezien deze achtergrond en daarmee het belang om voornoemd wetsvoorstel nog dit jaar tot wet te kunnen verheffen, kiest de regering voor een novelle.[4]

Een novelle is een bijzonder instrument dat met gepaste terughoudendheid moet worden ingezet. De Afdeling merkt op dat de aard en de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel zich niet goed lenen voor een novelle. In feite houden de voorgestelde aanpassingen een stelselwijziging in. Het uitgangspunt van een vermogensaanwassystematiek wijzigt met de novelle naar het uitgangspunt van een vermogenswinstsystematiek. Volgens de toelichting valt hiermee het merendeel van het vermogen in box 3 onder een vermogenswinstbelasting.[5] Daarmee wordt de inhoud van het wetsvoorstel waar de novelle op ziet wezenlijk anders. Het instrument van een novelle is niet geschikt voor deze ingrijpende wijziging, met onder meer grote budgettaire en uitvoeringstechnische impact.

Daarbij geldt verder dat de novelle in een strak wetgevingsproces met zeer grote spoed moet worden behandeld. De sterk dynamische omstandigheden waaronder de box 3-wetgeving tot stand komt en de politieke context waarin dat gebeurt, zetten het wetgevingsproces onder druk en bemoeilijken een zorgvuldige totstandkoming van deze wetgeving. Voor de rechtmatigheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid van wetgeving is het van belang dat de gevolgen van wetgeving voor burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties zoveel mogelijk in beeld worden gebracht en de implicaties van wetsvoorstellen voldoende worden doordacht.

---

[1] Het bij koninklijke boodschap van 16 mei 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 om werkelijke inkomsten uit bezittingen en schulden in box 3 te belasten (Wet werkelijk rendement box 3) (Kamerstukken 36748).

[2] Wet werkelijk rendement box 3 (36.748) - Eerste Kamer der Staten-Generaal, en Kamerstukken I 2025/26, 36748, Q.

[3] Kamerstukken II 2025/26, 36748, nr. 45.

[4] Dit is een wijzigingswetsvoorstel dat wordt ingediend bij de Tweede Kamer waarmee een ander wetsvoorstel tijdens of na de behandeling in de Eerste Kamer, maar vóór bekrachtiging door de Koning wordt gewijzigd. Aanwijzingen voor de regelgeving, 1.97 en 6.34.

[5] Memorie van toelichting, paragraaf 1.

Bij een stelselwijziging zoals met de novelle wordt voorgesteld, moet voor alle actoren in het wetgevingsproces voldoende ruimte bestaan om alle facetten gedegen af te wegen. Het draagt niet bij aan een zorgvuldig wetgevingsproces dat de regering een adviesaanvraag heeft ingediend bij de Afdeling voor een novelle waarbij op dat moment een uitvoeringstoets ontbrak[6] en waarvan op het moment van de aanvraag al duidelijk was dat de novelle deels was achterhaald.[7] De spoed van het wetgevingsproces heeft ook tot gevolg dat beide Kamers van de Staten-Generaal het voorstel niet adequaat kunnen wegen. Het op een dergelijke manier tot stand komen van wetgeving doet afbreuk aan het wetgevingsproces en de waarborgen die de verschillende instituties als onderdeel van dit proces geacht worden te bieden. Dit heeft ook negatieve consequenties voor de kwaliteit van het wetsvoorstel en voor de uitvoering.

## 2. Achtergrond en inhoud van het voorstel

### a. *Doorontwikkeling naar vermogenswinstbelasting*

De Afdeling heeft op 27 november 2024 geadviseerd over het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3.[8] In dat advies is zij ingegaan op de keuze voor een stelsel gebaseerd op werkelijk rendement en de verschillende alternatieven. Op 16 mei 2025 is het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 ingediend bij de Tweede Kamer. Op 12 februari 2026 is dat wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. Voornoemd wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling voor in de Eerste Kamer.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord opgenomen dat het nieuwe box 3-stelsel wordt doorontwikkeld naar een vermogenswinstbelasting.[9] Met het oog op deze doorontwikkeling wordt in deze novelle voorgesteld de in het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 opgenomen vermogenswinstbelasting voor onroerende zaken en startende ondernemingen per 2028 uit te breiden. De

---

[6] In de toelichting is aangegeven dat er slechts een eerste inschatting van de uitvoeringsgevolgen is gegeven op basis van een ‘houtskoolschets’ van de novelle die daarnaast ook niet ziet op alle onderdelen van die novelle. Memorie van toelichting, paragraaf 4. Uiteindelijk is op 22 oktober alsnog een uitvoeringstoets aangeleverd bij de Afdeling.

[7] Uit de algemene financiële beschouwingen van 30 september en 1 oktober 2026 was al duidelijk dat de novelle op onderdelen nog zou wijzigen.

[8] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel van wet houdende wijziging van box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet werkelijk rendement box 3), W06.24.00138/III, Kamerstukken II 2024/25, 36748, nr. 4.

[9] Regeerakkoord 2026-2030, Kamerstukken II 2025/26, 36848, nr. 31, blg-1233855, p. 28.

regering beoogt per 2030 geheel over te gaan op een vermogenswinstbelasting in box 3.[10]

De Afdeling baseert zich bij de advisering over de novelle op deze door de regering gemaakte keuzes. Voor overwegingen met betrekking tot de keuzes voor een nieuw box 3-stelsel verwijst zij naar haar eerdere advies.[11]

b. *Vormgeving*

In het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 werd een nieuw box 3-stelsel op basis van het werkelijk behaalde rendement op vermogen voorgesteld. Beoogd werd dat dit stelsel op 1 januari 2028 in werking zou treden. Als hoofdregel werd een vermogensaanwasbelasting voorgesteld. Als uitzondering daarop werd voor onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen een vermogenswinstbelasting voorgesteld. Dit zou ongeveer 10% van de vermogensbestanddelen betreffen. Volgens de memorie van toelichting op voornoemd wetsvoorstel was deze uitzondering gewenst om liquiditeitsproblemen bij belastingplichtigen te voorkomen en daarnaast om investeringen in startende ondernemingen niet te ontmoedigen.[12]

Met een vermogensaanwasbelasting wordt jaarlijks belasting geheven over enerzijds de reguliere voordelen uit vermogen, zoals rente, dividend en huur, verminderd met aftrekbare kosten, en anderzijds de (positieve of negatieve) gerealiseerde en ongerealiseerde waardemutaties van vermogensbestanddelen in het betreffende jaar, zoals koerswinst of -verlies over aandelen, verminderd met aftrekbare kosten.

Ook bij een vermogenswinstbelasting wordt jaarlijks belasting geheven over de reguliere voordelen uit vermogen, zoals rente, dividend en huur, verminderd met aftrekbare kosten. Waardemutaties van vermogensbestanddelen, de zogenoemde vervreemdingsvoordelen, worden alleen belast wanneer deze zijn gerealiseerd.[13]

In deze novelle wordt voorgesteld de in het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 opgenomen vermogenswinstbelasting voor onroerende zaken en startende ondernemingen per 2028 uit te breiden naar financiële instrumenten. De in het

---

[10] Memorie van toelichting, paragrafen 1 en 2.4.

[11] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel van wet houdende wijziging van box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet werkelijk rendement box 3), W06.24.00138/III, Kamerstukken II 2024/25, 36748, nr. 4.

[12] Kamerstukken II 2024/25, 36748, nr. 3, p. 20-21 en p. 27-28.

[13] Dit is doorgaans bij verkoop, maar kan ook aan de orde zijn op andere momenten dat het vermogensbestanddeel het vermogenswinstregime in box 3 verlaat.

voorstel opgenomen definitie van financiële instrumenten omvat zowel de financiële instrumenten uit de Wet op het financieel toezicht als niet-verhandelbare aandelen en winstbewijzen.[14] Dit zou er volgens de toelichting toe leiden dat ongeveer 90% van de vermogensbestanddelen onder de vermogenswinstbelasting zouden vallen.

Volgens de toelichting is een belangrijke reden om te kiezen voor een vermogenswinstbelasting dat deze aansluit bij het realisatiebeginsel. Een andere reden is dat een vermogenswinstbelasting beter aansluit bij de wijze waarop waardeontwikkelingen in box 1 en box 2 van de inkomstenbelasting en in de vennootschapsbelasting in de belastingheffing worden betrokken. Verder is in internationaal verband belastingheffing over gerealiseerde vermogenswinsten gebruikelijk en sluit een vermogenswinstbelasting ook daar beter bij aan.[15]

Voor de volgende box 3-vermogenscategorieën zal, voor zover deze niet kwalificeren als financieel instrument, tijdelijk, en in ieder geval tot 2030, een vermogensaanwasbelasting gaan gelden: banktegoeden, vreemde valuta, vorderingen en schulden, verzekeringsproducten, lijfrentes en periodieke uitkeringen, directe cryptobeleggingen en overige vermogensbestanddelen, zoals roerende zaken die dienen ter belegging.[16] Volgens de toelichting is deze tijdelijke afwijkende behandeling voor een beperkte overgangsperiode gerechtvaardigd.[17] De toelichting is niet geheel duidelijk over de reden voor deze afwijkende behandeling.

Volgens de toelichting heeft de Belastingdienst aangegeven dat het per 2028 mogelijk is om de beoogde vermogenswinstbelasting voor aandelen in startende ondernemingen uit te breiden. Bij de uitbreiding moet worden aangesloten bij de huidige categorisering van vermogensbestanddelen in de aangifteprogrammatuur van de Belastingdienst, te weten de categorie ‘beleggingen’, en de toelichting daarop in de aangifteprogrammatuur. Het is volgens de toelichting niet mogelijk om andere vermogensbestanddelen met deze categorie samen te voegen. De toelichting geeft niet aan waarom dat niet kan.[18] Overigens heeft de Belastingdienst inmiddels in de uitvoeringstoets aangegeven dat de voorgestelde regeling in ieder geval voor 2028 niet uitvoerbaar is.

c. *Dekkingsmaatregelen*

---

[14] Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.
[15] Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.
[16] Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.
[17] Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.
[18] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

De voorgestelde uitbreiding van de vermogenswinstbelasting heeft budgettaire gevolgen. In de novelle worden voor de periode 2027-2031 ter dekking een aantal maatregelen in box 2 en box 3 voorgesteld.

i. *Box 2*
Voorgesteld wordt de mogelijkheid te lenen bij de eigen vennootschap (regeling excessief lenen) vanaf 2027 te versoberen.[19] Hiertoe wordt het maximumbedrag in vijf jaar in jaarlijkse stappen van € 80.000 verlaagd van € 500.000 naar € 100.000.[20]

Volgens de toelichting wordt, om de gevolgen van voornoemde maatregel te verzachten,[21] voor de duur van 4 jaar tijdelijk het tarief van de hoogste schijf met 1,8%-punt verlaagd naar 29,2%.

De verlaging van het hoogste box 2-tarief moet volgens een Kamerbrief[22] tevens ondernemers stimuleren om vastzittend vermogen uit hun onderneming te halen. Als dit gedragseffect zich voordoet, heeft dit op korte termijn een positief effect op het EMU-saldo. Met de maatregel worden toekomstige belastingopbrengsten naar voren gehaald, waarbij het totaal aan belastingopbrengsten door de tariefverlaging lager wordt.

ii. *Box 3*
Voorgesteld wordt in het huidige forfaitaire stelsel met tegenbewijsregeling per 1 januari 2027 het heffingvrij vermogen te verlagen van € 59.357 (in 2026) naar € 30.846 en het forfait voor overige bezittingen te verhogen met 1,5%-punt tot 7,87%.

Verder wordt voorgesteld per 1 januari 2028 het heffingsvrij resultaat te verlagen van € 1800 naar € 1000.

Tijdens de algemene financiële beschouwingen is gebleken dat voor onderdelen van het hierboven beschreven pakket aan dekkingsmaatregelen onvoldoende politiek draagvlak bestaat. Het kabinet heeft toegezegd alternatieve dekkingsvoorstellen uit te werken om kleine spaarders te ontzien.[23] De uitwerking

[19] Als een aanmerkelijkbelanghouder meer dan € 500.000 (maximumbedrag) leent van de eigen vennootschap, wordt het bovenmatige deel belast als fictief regulier voordeel in box 2.
[20] De artikelen 4.14a, tweede lid, 4.14b, eerste en tweede lid, en 4.14c, eerste lid, Wet IB 2001.
[21] Memorie van toelichting, paragrafen 1 en 2.5.1.
[22] Kamerstukken I 2025/26, 36745, kst-1271372.
[23] Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.

daarvan ontbreekt in dit wetsvoorstel. Volgens de toelichting zijn voornoemde dekkingsmaatregelen vooralsnog opgenomen als technische invulling conform de Kamerbrief van 29 september 2026.

## 3. Verschillende fiscale behandeling van vermogensbestanddelen

In het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 was gekozen voor de vermogensaanwasbelasting als hoofdregel en de vermogenswinstbelasting voor onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen als uitzondering. Als rechtvaardiging voor de verschillende fiscale behandeling van vermogensbestanddelen gaf de regering destijds het voorkomen van liquiditeitsproblemen bij belastingplichtigen.

Met de voorgestelde uitbreiding van de vermogenswinstbelasting naar financiële instrumenten wordt in feite het uitgangspunt verlaten dat een vermogensaanwasbelasting de hoofdregel is. Ook is het voorkomen van liquiditeitsproblemen niet langer het onderscheidend criterium voor het toepassen van een vermogensaanwas- dan wel een vermogenswinstsystematiek. De Belastingdienst wijst nadrukkelijk op het procesrisico hiervan.[24] Het onderscheidend criterium in het voorgestelde stelsel lijkt een uitvoeringsaspect te zijn: de (toelichting op) de aangifteprogrammatuur, maar helemaal duidelijk is de toelichting hierover niet.[25]

Het is de vraag of de verschillende fiscale behandeling van vermogensbestanddelen gerechtvaardigd kan worden met een beroep op een dergelijke uitvoeringstechnische beperking.[26] Zo leidt het voorgestelde onderscheid ertoe dat het direct houden van cryptoactiva belast zal worden op basis van vermogensaanwas, terwijl het houden van cryptoactiva via een beleggingsfonds belast zal worden op basis van vermogenswinst. Ook worden bijvoorbeeld valutaresultaten op een niet-euro betaalrekening en andere vorderingen op basis van vermogensaanwas belast, terwijl valutaresultaten op financiële instrumenten op basis van vermogenswinst worden belast.

Het is de vraag of de uitvoeringstechnische beperkingen wel in verhouding staan tot de ongelijkheid die voortvloeit uit de gekozen hybride vormgeving. Gezien de voorgeschiedenis van procedures en hersteloperaties,[27] wijst de Afdeling op de

---

[24] Memorie van toelichting, paragraaf 4 en uitvoeringtoets, onder ‘eindoordeel’.
[25] Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, zoals hiervoor in punt 2b is opgemerkt, is de toelichting niet geheel duidelijk over de reden voor de afwijkende behandeling.
[26] Zie in dit verband ook HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, r.o. 3.4 en 3.5.
[27] Zie onderdeel 2 van het advies van 27 november 2024 van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel van wet houdende wijziging van box 3 van de Wet

noodzaak om tot een juridisch solide stelsel te komen en verdere kwetsbaarheden zoveel mogelijk te voorkomen.

Het naast elkaar hanteren van een vermogenswinstbelasting en een vermogensaanwasbelasting gebaseerd op voornoemd onderscheid is kwetsbaar. Het feit dat dit voor een korte periode wordt voorgesteld, maakt dit niet anders. De Afdeling adviseert daarom dit onderscheid niet in te voeren.

## 4. Uitvoerbaarheid en complexiteit

### a. *Uitvoeringstoets*

De Belastingdienst had op het moment van het bij de Afdeling aanhangig maken van de novelle nog geen uitvoeringstoets uitgebracht. Volgens de toelichting was deze uiterlijk 1 november 2026 te verwachten. De Afdeling heeft op 22 oktober 2026 de uitvoeringstoets alsnog ontvangen. Deze toets bevat op alle vijf de getoetste elementen een negatief oordeel (rode vlag).[28] Verder is in de toets opgemerkt dat er later nog een herijkte uitvoeringstoets nodig is om een totaalbeeld van de uitvoeringsaspecten te krijgen.

Volgens de toelichting ontbrak een integraal en onderbouwd beeld van de uitvoeringsgevolgen. In de toelichting was slechts een eerste inschatting van de Belastingdienst opgenomen, op basis van een houtkoolschets van de novelle. Uit de inmiddels beschikbare uitvoeringstoets blijkt dat het voorstel volgens de Belastingdienst weliswaar technisch maakbaar en inpasbaar is, maar niet uitvoerbaar.

Voor het belastingjaar 2028 moeten volgens de Belastingdienst dusdanig substantiële risico's worden geaccepteerd dat de Belastingdienst de novelle onuitvoerbaar acht. Deze risico's zijn: een aanzienlijk beroep op het doenvermogen van belastingplichtigen, moeizame handhaving en frauderisico's vanwege onvoldoende contra-informatie en het gemaakte onderscheid tussen vermogensbestanddelen.

Voor het belastingjaar 2029 verbetert de uitvoerbaarheid volgens de uitvoeringstoets enigszins met betrekking tot de eerste twee genoemde risico's, maar blijft het risico op juridische procedures vanwege het gemaakte verschil in vermogensbestanddelen onverminderd groot.[29]

---

inkomstenbelasting 2001 (Wet werkelijk rendement box 3), W06.24.00138/III, Kamerstukken II 2024/25, 36748, nr. 4.

[28] Dit betreft interactie burgers/bedrijven, maakbaarheid systemen, handhaafbaarheid, fraudebestendigheid en complexiteitsgevolgen.

[29] Uitvoeringstoets Belastingdienst 22 oktober 2026, paragraaf 'eindoordeel'.

Verder blijkt uit de uitvoeringstoets dat de voorgestelde tijdelijke regeling de komende jaren een inzet van 252 fte aan personele capaciteit vergt en leidt tot circa € 31 miljoen aan additionele uitvoeringskosten.

Gelet op deze uitvoeringstoets en mede gegeven de grote druk die de al bestaande opgaven[30] en voorgenomen bezuinigingen[31] langjarig leggen op de Belastingdienst, is invoering van het voorliggende voorstel per 2028 op basis van de beschikbare informatie niet verantwoord.

b. *Investeren in vermogensaanwasbelasting als tijdelijke systematiek*
In haar advies over het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 wees de Afdeling erop dat een belangrijk aspect van de complexiteit van het voorstel was dat er verschillende regimes werden voorgesteld. Met de novelle worden nog steeds twee verschillende regimes naast elkaar ingevoerd: vermogenswinstbelasting als uitgangspunt en vermogensaanwasbelasting als uitzondering.

Het invoeren van een nieuwe systematiek vergt veel van uitvoering en burgers. De uitvoering moet haar ICT-systemen hierop aanpassen, moet zich de nieuwe regelgeving eigen maken en deze leren toepassen en moet burgers kunnen uitleggen wat fiscaal van hen wordt verwacht. Burgers moeten zich inspannen om de nieuwe systematiek te begrijpen en toe te kunnen passen, zodat zij op een juiste wijze aangifte kunnen doen. Invoering kost daarmee inspanning, tijd en geld.

Normaal gesproken kan dit worden beschouwd als investering voor de toekomst, zodat na enkele jaren van ‘trial and error’ een nieuwe systematiek voldoende is ‘ingeburgerd’ om voor langere tijd zijn werk te kunnen doen. Beoogd is echter dat de vermogensaanwassystematiek slechts twee jaar zal functioneren. Het is derhalve de vraag of de tijdelijkheid van de maatregel de voor de invoering van de vermogensaanwassystematiek benodigde inspanningen en inzet van menskracht en kosten kan rechtvaardigen.

---

[30] Uiteenlopend van vernieuwing en onderhoud van ICT-systemen tot implementatie van een variëteit aan fiscale wijzigingen. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat met de novelle het portfolio voor het kalenderjaar 2028 vol is en voor het kalenderjaar 2029 nog slechts beperkt ruimte biedt.

[31] Eline Nugteren en Stefan Vermeulen, Kabinet bezuinigt fors meer op de Belastingdienst, terwijl die door personeelsgebrek al miljarden niet kan innen, NRC 15 oktober 2026, https://www.nrc.nl/nieuws/2026/10/15/kabinet-bezuinigt-fors-meer-op-de-belastingdienst-terwijl-die-door-personeelsgebrek-al-miljarden-niet-kan-innen-a4939016?t=1792651016.

c. *Uitvoeringsaspecten voorgestelde uitbreiding vermogenswinstsystematiek*
Uit de toelichting op de novelle volgt dat banken in 2028 en mogelijk ook in 2029 niet de gegevens kunnen leveren die nodig zijn voor het bepalen van de vermogenswinst voor een beleggingsportefeuille.[32] Daardoor ontbreekt voor 2028 en mogelijk 2029 contra-informatie voor toezicht door de Belastingdienst, wat handhavingsrisico's met zich brengt.[33] Dit betekent dat op dat punt aangiften niet kunnen worden vooringevuld en belastingplichtigen dus zelf hun vervreemdingsvoordelen moeten vaststellen. Dit doet een groot beroep op het doenvermogen van belastingplichtigen en vergt grote inspanningen door de Belastingdienst.

d. *Conclusie*
Gelet op de impact op de uitvoering, handhaving en het doenvermogen van het invoeren van een vermogensaanwasbelasting voor een beperkte periode van slechts twee jaar, adviseert de Afdeling hiervan af te zien.

De Belastingdienst beschouwt het uitbreiden van de vermogenswinstsystematiek in ieder geval voor 2028 als onuitvoerbaar. Mede daarom adviseert de Afdeling hiervan af te zien en in plaats daarvan per 2030 in één keer de door de regering gewenste volledige vermogenswinstbelasting in te voeren. Daarmee krijgen de Belastingdienst en renseigneringsplichtige financiële instellingen meer tijd om zich hierop voor te bereiden. Dit is ook behulpzaam voor het tijdig kunnen doen van een juiste aangifte door box 3-belastingplichtigen.

## 5. Dekkingsmaatregelen

In het wetsvoorstel ontbreekt de uitwerking van de onder punt 2 genoemde alternatieve dekkingsvoorstellen.[34] Duidelijk is dat de regering voor de box 3-dekking met een alternatief voorstel zal komen. Het is onduidelijk of de voorgestelde box 2-dekking ongewijzigd zal blijven. Hiermee is het voorstel niet voorzien van een adequate dekking en toelichting daarop. Niettemin maakt de Afdeling hierover de volgende opmerkingen.

---

[32] Gelet op de herijkte uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 lijkt het erop dat het voorinvullen van de aangifte wel mogelijk is voor de jaarlijks in aanmerking te nemen reguliere voordelen. Kamerstukken II 2024/25, 36748, nr. 3, blg-1196827. Het lijkt niet aannemelijk dat dit met de invoering van de novelle op dit punt anders zal zijn.
[33] Memorie van toelichting, paragraaf 4.
[34] Een wetsvoorstel dient ingevolge artikel 3.1, onder c, van de Comptabiliteitswet 2016 te zijn voorzien van een toelichting op de financiële gevolgen voor het Rijk.

Voor de box 3-dekking zal een alternatief worden gezocht, dat bij de adviesaanvraag nog onbekend was. De keuze voor de alternatieve dekking kan indirect ook het voorliggende voorstel inhoudelijk raken, inclusief de aan het voorstel verbonden aspecten zoals juridische uitwerking, uitvoeringsgevolgen en gevolgen voor het doenvermogen. Dit maakt dat de Afdeling de novelle slechts in beperkte mate op deze aspecten kan beoordelen.

De box 2-dekking wordt gezocht in het versoberen van de regeling excessief lenen. Ter gedeeltelijke verzachting van die maatregel en als stimulans om vastzittend vermogen uit de onderneming te halen, wordt een tijdelijke verlaging van het hoogste box 2-tarief voorgesteld. Het verlagen van het tarief kost geld.[35] De stimulans beoogt toekomstige belastingopbrengsten naar voren te halen. Dit heeft volgens de toelichting op korte termijn een positief effect op het EMU-saldo.[36]

De regering verwacht grote gedragseffecten van voornoemde stimulans. Het is echter de vraag of deze zich in de veronderstelde mate zullen voordoen.[37] Dit maakt het beoogde effect op het EMU-saldo kwetsbaar. Bovendien worden met de maatregel toekomstige belastingopbrengsten naar voren gehaald. Dit betekent dat de opbrengsten in de toekomst lager zullen zijn en de rekening voor de maatregel dus wordt doorgeschoven. Voorgaande roept de vraag op in hoeverre dit een evenwichtige en voldoende doordachte maatregel is.

De Afdeling constateert dat het voorstel zoals aan haar is voorgelegd incompleet is, onder meer door het gedeeltelijk ontbreken van de definitief beoogde dekking. Zij heeft hierdoor het voorstel niet op al zijn merites kunnen beoordelen.[38] Onverminderd het voorgaande adviseert zij het wetsvoorstel alsnog van een gedegen en definitieve dekking te voorzien.

## 6. Conclusie

De regering beoogt het box 3-stelsel binnen afzienbare tijd door te ontwikkelen richting een volledige vermogenswinstbelasting. De Afdeling merkt echter op dat het doorvoeren van een stelselwijziging in box 3 via een novelle, die ook nog eens

---

[35] Memorie van toelichting, paragraaf 3, tabel 1.
[36] Memorie van toelichting, paragraaf 3, tabel 2.
[37] E. van Uunen, Verlaagd box 2-tarief vanaf 2027: wel of niet benutten?, Taxlive 30 september 2026 en M.P.A. Spanjers, Miljardenrekening, NLF-P2026/34.
[38] Het is in korte tijd niet de eerste keer dat hiervan sprake is. Zie ook onderdeel 1 van het advies van 7 september 2026 van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2027), Kamerstukken II 2026/27, 37022, nr. 4.

met grote spoed tot stand wordt gebracht, afbreuk doet aan de kwaliteit van het wetgevingsproces. Dit heeft ook negatieve consequenties voor de kwaliteit van het wetsvoorstel en voor de uitvoering.

Ook constateert zij dat de in de novelle gemaakte keuze om zonder duidelijke rechtvaardiging naast een vermogenswinstsystematiek voor een deel van de vermogensbestanddelen in box 3 tijdelijk een vermogensaanwassystematiek te gaan hanteren, kwetsbaar is. Bovendien vereist dit tijdelijke hybride systeem een inzet van 252 fte aan personele capaciteit en circa € 31 miljoen aan additionele uitvoeringskosten.

Mede gelet op de maatschappelijke discussie en de voorgeschiedenis van procedures en hersteloperaties, is het gewenst dat er op box 3-terrein rust en duidelijkheid ontstaat en verdere kwetsbaarheden zoveel mogelijk worden voorkomen. Ook de uitvoering is gebaat bij rust en duidelijkheid.

Het is evident dat het voor twee jaar invoeren van een nieuw en complex systeem van een vermogensaanwasbelasting een zware wissel trekt op de uitvoering door de Belastingdienst en het doenvermogen van belastingplichtigen. Ook het al per 2028 invoeren van een vermogenswinstsystematiek voor financiële instrumenten leidt tot risico's voor de uitvoering en handhaving vanwege het deels in de periode tot 2030 ontbreken van contra-informatie. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de Belastingdienst de novelle in ieder geval voor 2028 onuitvoerbaar acht. Verder leidt ook de ontstane discussie over de dekkingsmaatregelen en de gevolgen hiervan voor het voorstel tot onduidelijkheid en onrust.

De benodigde rust en duidelijkheid kan worden geboden door per 2030 in één keer voor alle vermogensbestanddelen in box 3 over te gaan tot de beoogde vermogenswinstsystematiek. Voor wat betreft de budgettaire bezwaren tegen het als gevolg hiervan nog twee jaar langer blijven bestaan van de huidige box 3-regeling met tegenbewijs, dient de regering nadere aandacht te besteden aan de mogelijkheid dat de budgettaire gevolgen van de tegenbewijsregeling minder groot van omvang kunnen zijn dan aanvankelijk was ingeschat.[39]

Om per 2030 op een zorgvuldige wijze tot een solide, uitvoerbaar en adequaat gedekt box 3-stelsel te komen, adviseert de Afdeling de regering het in de Eerste Kamer liggende wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 in te trekken, de novelle niet in te dienen en met een nieuw wetsvoorstel te komen.

[39] Dit in aanvulling op wat de staatssecretaris hierover eerder heeft opgemerkt over de jaren 2017-2024 (Aanhangsel Handelingen II 2026/27, nr. 177, ah-1271164), nu het hier een nieuwe raming voor de jaren 2028 en 2029 betreft.

Als de regering niettegenstaande dit advies via de novelle en daarmee via het daaraan gekoppelde wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 de invoering van een vermogenswinstbelasting wenst te regelen, adviseert de Afdeling deze voor alle box 3-vermogensbestanddelen pas per 2030 in te voeren. Dit betekent dat de huidige forfaitaire systematiek met tegenbewijsregeling ook in de jaren 2028 en 2029 blijft bestaan en per 2030 in één keer naar een nieuw box 3-stelsel wordt overgegaan.

De invoering van een geheel op een vermogenswinstsystematiek gebaseerd box 3-stelsel vereist vermoedelijk nadere uitwerking die niet tijdens het spoedproces van de novelle kan worden gerealiseerd, zowel qua vormgeving als uitvoerbaarheid. Daarom ligt het, als de regering de keuze voor de afgeraden route van invoering van een volledige vermogenswinstbelasting via de novelle maakt, in de rede de periode tot 2030 te benutten om tot die nadere benodigde uitwerking van de beoogde systematiek te komen, en deze zo nodig via bijvoorbeeld een invoeringswet te realiseren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,