

Vergaderjaar 2023–2024

31 066

Belastingdienst

Nr. 1348

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2024

Op 5 februari 2024 heeft de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: de Inspectie) een onderzoek gepubliceerd naar wat de Belastingdienst doet aan het vroegtijdig signaleren, oplossen en proberen te voorkomen van (groter wordende) problemen bij burgers en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers)¹. De Inspectie gaat in dit rapport in op het gebruik van persoonsgegevens voor het voorkomen en het oplossen van problemen, op het verschil in aandacht binnen verschillende directies van de Belastingdienst en op de mogelijkheid om problemen bij de wortel aan te pakken.

In het rapport geeft de Inspectie daarnaast een aantal aandachtspunten mee dat kan bijdragen aan het beperken van problemen in relatie tot het proces van ambtshalve aanslagen en de doorwerking daarvan op andere processen. De Inspectie noemt in dit verband mogelijkheden om problemen te beperken door mensen zo gericht mogelijk uit te nodigen voor het doen van aangifte en het toepassen van maatwerk bij het opleggen van boetes.

Allereerst bedank ik de Inspectie voor de inzichten uit dit rapport. Ik deel met de Inspectie dat de Belastingdienst problemen voor burgers en ondernemers zo veel mogelijk moet signaleren en aanpakken en, waar mogelijk, voorkomen. Ik zie de aanbevelingen van de Inspectie als een waardevolle aanvulling op de activiteiten van de Belastingdienst en een onderschrijving van het belang van de ingezette verbeteringen.

De Belastingdienst vindt het belangrijk om mensen te ondersteunen en waar nodig persoonlijke hulp aan te bieden. Dit is de reden waarom de Belastingdienst continu werkt aan verbeteringen in de dienstverlening, bijvoorbeeld aan een kantoorbalie of steunpunt, of via de digitale balie

¹ Vroegsignalering. Onderzoek naar hoe de Belastingdienst problemen van burgers en zzp'ers eerder kan herkennen en oplossen, onderzoek door Inspectie belastingen, toeslagen en douane, Tweede Kamer 2024, Kamerstuk 31 066, nr. 1333.

(videobellen). Voor complexe en dringende situaties, bij mensen die te maken hebben met meerdere problemen, regelingen en afdelingen tegelijk, hebben we het zogeheten Stella-team. Zij leveren maatwerk aan deze burgers (en zelfstandigen zonder personeel). Nog beter is om te voorkomen dat mensen in de problemen komen.

De Belastingdienst gaat uit van het vertrouwen dat burgers hun fiscale verplichtingen willen nakomen. Vanuit dat idee is bijvoorbeeld een pilot gestart waarin contactkaartjes werden gestuurd naar mensen die meerdere jaren geen aangifte deden, niet reageerden op herinnerings- en aanmaningsbrieven en van wie het telefoonnummer niet bekend is. Met het informele kaartje wordt verzocht om een speciaal hiervoor opengesteld gratis nummer te bellen. Dit is een voorbeeld van hoe de Belastingdienst de dienstverlening steeds verder toesnijdt op de hulpvraag van burgers en bedrijven.

In deze brief schets ik kort wat de Belastingdienst doet aan vroegsignalering en informeer ik u per aanbeveling hoe we hieraan opvolging geven. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod: activiteiten in het kader van vroegsignalering en proactief hulp aanbieden, het Signaalmodel Vroegsignalering, en de aandacht voor oorzaken van knelpunten en directieoverstijgende sturing. Daarna ga ik uitgebreid in op het proces van ambtshalve aanslagen (inkomsten- en omzetbelasting). Tot slot benoem ik de activiteiten van de Belastingdienst in het kader van professionele beslis- en handelingsruimte (ruimte in het recht), het onderzoek naar (voorwaardelijke) verzuimboetes en het uitnodigingenbeleid.

Activiteiten in het kader van vroegsignalering en proactief hulp aanbieden

De Belastingdienst voert diverse activiteiten uit om burgers en ondernemers met ernstige en/of meervoudige problemen vroegtijdig te herkennen en daar gepaste actie op te ondernemen. Activiteiten zijn het opleiden van medewerkers (dit wordt gezamenlijk aangepakt onder de vlag van het programma Vroegsignalering), het experimenteren met manieren om burgers en ondernemers proactief hulp aan te bieden, en de ontwikkeling van een «Signaalmodel Vroegsignalering». Deze activiteiten licht ik hieronder toe.

In het traject van escalatie naar ernstige problematiek kunnen door burgers of ondernemers al signalen zijn afgegeven dat er iets niet goed gaat. Door medewerkers die in hun werk contact hebben met burgers en ondernemers te trainen op het herkennen van deze signalen, versterkt de Belastingdienst de antenne om problematiek vroegtijdig te kunnen oppakken. Tot en met 1 januari 2024 zijn ca. 1.100 medewerkers opgeleid. In totaal zullen ca. 4.300 medewerkers van de Belastingdienst en de dienst Toeslagen met direct en indirect klantcontact worden opgeleid.

Naast deze initiatieven werkt de Belastingdienst ook aan het vroegtijdig attenderen van burgers op hun rechten en plichten. Dit gebeurt via bel- en sms-acties, om zo het aangifteverzuim zo laag mogelijk te krijgen door mensen te attenderen op het nog doen van aangifte en hulp te bieden als dat gewenst is. Als in de systemen te zien is dat mensen mogelijk recht hebben op een teruggave, waarbij het doen van aangifte nodig is om deze te verzilveren, ontvangt men hierover een brief of wordt met hen contact opgenomen via bel- en sms-acties. Verder vinden er pilots plaats om mensen op een meer toegankelijke manier te herinneren aan het doen van aangifte. Dit gebeurt onder andere met hierboven genoemde contactkaartje via de post aan burgers die geen aangifte inkomstenbelasting hebben gedaan.

Speciaal voor startende ondernemers worden webinars gegeven waar de starters over hun administratieve en fiscale verplichtingen worden geïnformeerd. Deze starterswebinars vinden eens per maand plaats, hieraan nemen per keer ca. 1.200 starters deel. Daarnaast wordt vier keer per jaar een webinar «Eerste BTW-aangifte voor starters» gehouden. Via www.belastingdienst.nl/startende-ondernemers is informatie beschikbaar over «Goede Start Belastingdienst». Deze site biedt naast generieke informatie ook persoonlijke ondersteuning, onder meer via een live-chat of de mogelijkheid om een videobelafsprak te maken.

De Belastingdienst blijft de dienstverlening continu verbeteren en de komende jaren experimenteren met moderne oplossingen om burgers en ondernemers zo goed mogelijk proactief en vroegtijdig te helpen met hun belastingzaken.

Signaalmodel Vroegsignalering

Naast bovenstaande activiteiten onderzoekt de Belastingdienst of en hoe uit eigen data afgeleid kan worden dat zich bij burgers problemen voordoen, doordat er niet werd voldaan aan de fiscale verplichtingen. Hiervoor is een «Signaalmodel Vroegsignalering» in ontwikkeling. De Inspectie doet een oproep aan de Belastingdienst om met prioriteit te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van dit Signaalmodel Vroegsignalering. Ik onderken het belang dat dit signaalmodel kan hebben bij het aan de wortel aanpakken van problemen, maar teken daarbij aan dat de privacywetgeving ertoe dwingt zorgvuldigheid te betrachten.

De Belastingdienst is net als andere organisaties gehouden aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De Inspectie haalt met instemming de uitspraak van de Algemene Rekenkamer aan dat de AVG niet is bedoeld als belemmering voor de publieke taakuitoefening door de overheid. Toch is het noodzakelijk om bij elke nieuwe verwerking van persoonsgegevens meerdere toetsingsprocessen met waarborgen te doorlopen, zoals het doen van een Data Protection Impact Assessment (DPIA). Deze toetsingsprocessen vragen tijd.

Voor dit Signaalmodel worden deze toetsingsprocessen op dit moment doorlopen. Zo werkt de Belastingdienst toe naar de uitvoering van een pilot. Gedurende deze toetsingsprocessen is het Signaalmodel Vroegsignalering nog niet gereed voor gebruik. Het doorlopen van de toetsingsprocessen vraagt veel verschillende expertises. De verwachting is dat de afronding van de toetsingsprocessen en de besluitvorming ten aanzien van de pilot in de tweede helft van het jaar kan plaatsvinden. Ik wil daarbij opmerken dat de Belastingdienst deze processen met extra aandacht zal oppakken.

Aandacht voor oorzaken van knelpunten en directieoverstijgende sturing

Ter bevordering van een integrale en mensgerichte aanpak van problemen beveelt de Inspectie aan om binnen en tussen directies het gesprek over vroegsignalering aan te gaan, om te leren van elkaar en initiatieven meer op elkaar te laten aansluiten. Ik deel met de Inspectie dat het van belang is om te leren van elkaar. Daarom vindt er tussen de verschillende directies ook structureel uitwisseling plaats over kennis en activiteiten op het gebied van vroegsignalering, zowel op operationeel, tactisch als strategisch niveau. Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke ontwikkeling van een nieuw systeem OSV (Ondersteuning Stella Vroegsignalering) dat ondersteunt bij de registratie en behandeling van Stella- en Vroegsignaleringposten.

Daarnaast geeft de Inspectie aan het belangrijk te vinden dat de oorzaken van problemen bij de wortel worden aangepakt. De Inspectie vindt een directieoverstijgende sturing hiervoor een belangrijke voorwaarde. Sinds het rapport «Ongekend onrecht» zijn er binnen de Belastingdienst stappen gezet in het registreren en opvolgen van signalen. Het gaat daarbij om signalen met een directe negatieve impact op burgers, ondernemers of tussenpersonen. De analyse van de Inspectie is herkenbaar en de aanbevelingen onderschrijf ik.

Vanaf 2023 werkt de Belastingdienst aan verbetering van het signaalmangement. Om structurele problemen bij de wortel te kunnen aanpakken, is nog een aantal stappen nodig. Directies werken samen aan het uitwerken, vaststellen en realiseren van gemeenschappelijke instrumenten voor het signalenproces, zoals een gemeenschappelijk systeem om signalen vast te leggen, een classificatie van signalen en afwegingskader voor de opvolging daarvan. In 2024 worden de gemeenschappelijke instrumenten opgeleverd en organisatiebreed geïmplementeerd. Daarmee ontstaat directieoverstijgend inzicht in signalen en de achterliggende oorzaken. Zoals de Inspectie in het rapport aangeeft, is dit directieoverstijgende inzicht in en sturing op signalen een belangrijke voorwaarde voor de Belastingdienst om signalen te kunnen opvolgen.

Signalen kunnen niet altijd snel opgevolgd worden. Soms zijn er bijvoorbeeld wetswijzigingen nodig of ICT-aanpassingen waardoor een oplossing langer op zich laat wachten. Ook zijn in het aandragen en oplossen van signalen uiteenlopende partijen betrokken, waaronder andere ministeries als het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, andere uitvoeringsorganisaties als het UWV of organisaties als de Nationale ombudsman. Desondanks zet de Belastingdienst zich ervoor in om structurele problemen in een zo vroeg mogelijk stadium bij de wortel op te pakken. Ik nodig de Inspectie dan ook graag uit om met ons mee te blijven kijken in deze verbeterslag.

Ambtshalve aanslagen (inkomsten- en omzetbelasting)

De Inspectie noemt het proces van ambtshalve aanslagen een belangrijke bron van (het oplopen van) problemen voor burgers en zzp'ers door te hoge inschatting van inkomsten en de boetes die daarbij worden opgelegd. Een te hoge schatting van het inkomen kan doorwerken naar andere inkomensafhankelijke uitkeringen. De Belastingdienst probeert het opleggen van ambtshalve aanslagen dan ook te voorkomen door – bijvoorbeeld via belacties – vroegtijdig in contact te komen met de belastingplichtigen die geen aangifte hebben gedaan.

De Belastingdienst heeft sinds 2022 verschillende verbeteracties in het ambtshalve proces in gang gezet. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd in mijn brief van 16 maart 2023². Deze acties betreffen onder meer aangepaste werkinstructies voor het opleggen van ambtshalve aanslagen en de schatting van het inkomen, vroegtijdige signalering van schuldenproblematiek en aangifteverzuim, betere aanpak van in contact komen met de betrokken burgers, ICT-technische aanpassingen in het ambtshalve proces, en een betere afstemming tussen heffing en invordering. Deze maatregelen zijn eind 2023 geïmplementeerd.

Als een belastingplichtige is uitgenodigd om aangifte te doen en, na het versturen van een herinnering en een aanmaning, toch geen aangifte doet, is sprake van aangifteverzuim. De inspecteur kan zonder ontvangen aangifte, dit wil zeggen ambtshalve, een aanslag vaststellen. De hoogte

² Stand van zaken Belastingdienst, Tweede Kamer 2023, Kamerstuk 31 066, nr. 1205

van het inkomen voor de vaststelling van de inkomstenbelastingsschuld wordt in dit geval door de inspecteur geschat op basis van de beschikbare gegevens. Die schatting moet volgens vaste jurisprudentie redelijk, oftewel niet-willekeurig zijn. Zoals de Inspectie vermeldt, zal in 2024 door middel van een steekproef van het belastingjaar 2020 worden onderzocht of de aangepaste werkinstructies meer voldoen aan dit doel.

Conform de aangepaste werkinstructie wordt maximaal ingezet op het voorkomen van verzuim, bijvoorbeeld door middel van genoemde belastingen in het kader van vroegsignalering. Daarom is voor de steekproef gewacht tot de verjaringstermijn van belastingjaar 2020 op 31 december 2023. De resultaten van dit onderzoek worden voor de zomer 2024 verwacht. In voorkomende gevallen waar in het verleden sprake was van een te hoge schatting, zoals door de Inspectie in het rapport zichtbaar wordt gemaakt met het voorbeeld van mevrouw Braam, en er nu nog steeds (betalings)problemen zijn, zet de Belastingdienst in op het vinden van een passende oplossing. Als een belastingplichtige nadat een aanslag ambtshalve is vastgesteld alsnog aangifte doet, kan dat leiden tot aanpassing van de ambtshalve aanslag.

De Inspectie merkt op dat mensen die verzuimd hebben om aangifte te doen alleen een ambtshalve aanslag ontvangen als deze positief is en zij dus nog belasting moet betalen. Het is op grond van geldende wetgeving inderdaad niet mogelijk om een negatieve ambtshalve aanslag inkomstenbelasting (teruggave) op te leggen. Een ambtshalve aanslag kan enkel worden opgelegd als sprake is van een te betalen bedrag van de wettelijke aanslaggrens of hoger. Er bestaat geen zelfstandig recht op vaststelling van een teruggave indien er geen aangifte is gedaan. Het is dan ook niet juist om te spreken van een recht op teruggave als burgers hebben verzuimd om de Belastingdienst via het nakomen van de aangifteplicht van de juiste gegevens te voorzien.

Op dit moment is een wetswijziging met beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2025 in voorbereiding, waarbij in alle gevallen van aangifteverzuim – dus ook bij mogelijke teruggaven – een ambtshalve aanslag kan worden opgelegd. Mede vanwege de aanslagtermijn van drie jaar werkt deze voorgenomen wetswijziging terug voor de gevallen tot en met het belastingjaar 2022. Voor het belastingjaar 2021 wordt al actief contact gezocht met mensen die in aanmerking kunnen komen voor een teruggave, in het kader van de door de Belastingdienst ingezette verbeteracties.

De Inspectie benoemt dat als iemand door omstandigheden geen aangifte gedaan heeft en een hoge ambtshalve aanslag heeft ontvangen, zijn of haar problemen nog groter kunnen worden als de Belastingdienst vaststelt dat er geen uitstel van betaling of kwijtschelding mogelijk is. Mensen die verzuimen aangifte te doen, vragen zelden uitstel van betaling of kwijtschelding aan. Een burger die een ambtshalve aanslag heeft ontvangen en verzoekt om kwijtschelding, zal voor die aanslag in beginsel geen kwijtschelding krijgen. Hij moet daarvoor zelf een aangifte indienen en daarbij om uitstel van betaling vragen. Op dit moment wordt onderzocht of de alsnog gedane aangifte in deze situatie ook als een verzoek om uitstel van betaling kan worden aangemerkt. Een apart verzoek om uitstel van betaling zou hierdoor niet meer nodig zijn.

Pas nadat aangifte is gedaan en de belastingsschuld opnieuw is vastgesteld op grond van die gegevens, kan om kwijtschelding worden verzocht. Indien de belastingplichtige niet in aanmerking komt voor kwijtschelding, kan uitstel van betaling worden verleend voor een periode van maximaal 12 maanden. In bijzondere omstandigheden kan – met inachtneming van

het totale effect van die omstandigheden – een langer uitstel worden verleend. Een langer uitstel betekent ook een langere duur van de schuldsituatie voor de betrokkene.

Onder voorwaarden is er een recht op kwijtschelding van belasting-schulden. In het kader van de herijking van de invorderingsstrategie wordt gezien of en zo ja hoe dit recht verder kan worden uitgebreid. Al ingezette maatregelen ter verbetering van dit punt zijn betere afstemming tussen heffing en invordering met als doel schuldenproblematiek eerder te signaleren en zo in te kunnen spelen op de persoonlijke situatie van mensen met schulden.

Ruimte in het recht

De Inspectie benoemt naar aanleiding van de verdieping op het ambts-halve proces ook dat medewerkers voldoende professionele beslis- en handelingsruimte moeten hebben om de menselijke maat in het werk toe te passen. Ik onderschrijf deze constatering, dit is inderdaad een belangrijk aspect van het hanteren van de menselijke maat. Instanties moeten voldoende ruimte krijgen én medewerkers moeten die ruimte herkennen en kunnen benutten.

Binnen de Belastingdienst is daarom een leergang ontwikkeld die medewerkers helpt om, binnen de ruimte in het recht, hun aanwezige professionele ruimte te vinden en te benutten. Hieraan gekoppeld wordt de casusdialoog als leer- en werkvorm ingezet om een gezamenlijk maatgevoel te ontwikkelen en tot een beslissing te komen als meerdere opties beschikbaar zijn. Het daarbij in casusdialoog bespreken van praktijkvoorbeelden leert medewerkers hoe ze dit uitgangspunt in hun werk kunnen toepassen. Ook voedt dit het gesprek tussen leidingge-venden en medewerkers over hoe werkprocessen hieraan ondersteunend gemaakt kunnen worden. Deze onderwerpen krijgen blijvende aandacht, met oog en oor voor de dilemma's waar medewerkers in hun dagelijks werk tegenaan lopen.

Voorwaardelijke verzuimboetes

Bij de meeste opgelegde verzuimboetes kan de Belastingdienst, vanwege de geautomatiseerde werkwijze van oplegging, geen maatwerk toepassen. Persoonlijke omstandigheden kunnen pas worden meege-wogen als iemand bezwaar maakt. De Inspectie adviseert aan de wetgever om in samenspraak met de Belastingdienst te verkennen of een voorwaar-delijke (verzuim)boete een waardevolle toevoeging kan zijn binnen het wettelijke stelsel en bestaande handhavingsarrangement. In oktober 2022 is aan uw Kamer toegezegd om een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van verzuimboetes³. Onlangs is het eerste deel, het literatuur-onderzoek aan uw Kamer aangeboden⁴. Hierin is ook het te verwachten effect onderzocht van een vroege aankondiging van een boete enerzijds en een vroeg opgelegde (voorwaardelijke) boete anderzijds. Daaruit blijkt dat wetenschappelijke literatuur over straffen laat zien dat het vroegtijdig in het verzuimproces aankondigen of opleggen van (voorwaardelijke) verzuimboetes effectief zou kunnen zijn in het voorkomen van verzuim. Op basis van de huidige wetenschappelijke kennis kan er echter geen eenduidige conclusie worden getrokken over de toegevoegde waarde van voorwaardelijke verzuimboetes.

³ Verzuimboetebeleid, Tweede Kamer 2022, Kamerstuk 31 066, nr. 1119.

⁴ «De Werking en Effectiviteit van Verzuimboetes», Literatuuronderzoek Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. Bijlage bij Stand van de Uitvoering 2023 en Jaarplan 2024. Tweede Kamer 2023, Kamerstuk 31 066, nr. 1327.

We zullen het onderzoek naar verzuimboetes vervolgen en op basis daarvan bezien of een voorwaardelijke verzuimboete een waardevolle toevoeging kan zijn of dat andere aanpassingen van wetgeving, beleid en/of werkwijze meer geschikt zijn in het verhogen van belastingcompliance.

Uitnodigingenbeleid

De Inspectie constateert dat het aantal mensen dat jaarlijks door de Belastingdienst wordt uitgenodigd om aangifte te doen voor inkomstenbelasting de afgelopen jaren is gestegen. Deze mensen zijn na uitnodiging verplicht om aangifte te doen. De Inspectie roept daarbij op tot een jaarlijkse evaluatie van dit uitnodigingenbeleid en geeft de overweging mee om mensen die voor een eerste keer worden uitgenodigd om aangifte te doen, een uitnodiging te sturen die vatbaar is voor bezwaar. De Belastingdienst nodigt elk jaar die burgers uit tot het doen van aangifte, van wie de inspecteur vermoedt dat zij belasting zijn verschuldigd. Aangezien wet- en regelgeving geregeld verandert en de situatie van burgers ook, wordt de groep die wordt uitgenodigd voor het doen van aangifte, jaarlijks bepaald.

De Belastingdienst werkt op dit moment aan een visie op het uitnodigingenbeleid voor de inkomstenbelasting. Hierin kan de aanbeveling om dit beleid jaarlijks te evalueren ook een plaats krijgen. Het conceptwetsvoorstel waarmee het mogelijk wordt om ook ambtshalve aanslagen inkomstenbelasting onder de aanslaggrens vast te stellen, bevat ook het voorstel om dit uitnodigingenbeleid te verankeren in een ministeriële regeling. Het voorstel van een voor bezwaar vatbare uitnodiging tot aangifte vergt nader onderzoek.

Ten slotte

Ik bedank de Inspectie voor de inzichten en aanbevelingen in het rapport. Ik zal de aanbevelingen op de in deze brief beschreven wijze opvolgen. De Belastingdienst blijft zich ervoor inzetten om burgers en ondernemers zo goed en vroeg mogelijk te ondersteunen bij hun belastingzaken. Ik zal uw Kamer hierover blijven informeren.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij