



Inspectie belastingen, toeslagen en  
douane

## Vroegsignalering

Onderzoek naar hoe de  
Belastingdienst problemen van  
burgers en zzp'ers eerder kan  
herkennen en oplossen

Werken aan een  
betrouwbare overheid

# Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Vroegsignalering	3
1.2 Ons onderzoek	4
1.3 Leeswijzer	5
<b>2 Vroegsignalering door de Belastingdienst</b>	<b>6</b>
2.1 Programma vroegsignalering	6
2.1.1 Gebruik van persoonsgegevens voor het voorkomen en het oplossen van problemen	7
2.1.2 Verschil in aandacht voor vroegsignalering binnen de Belastingdienst	8
2.1.3 Van oplossen naar aanpak bij de wortel	8
<b>3 Verdieping: ambtshalve aanslagen</b>	<b>10</b>
3.1 Knelpunten bij ambtshalve aanslagen	10
3.1.1 Te hoog schatten	11
3.1.2 Geen terugval bij geen aangifte	13
3.2 Samenhang met- en doorwerking op andere processen	15
3.2.1 Doorwerking van niet doen van aangifte	15
3.2.2 Maatwerk bij boetes	15
3.2.3 Voorwaardelijke boetes	16
3.2.4 Uitnodigingsbeleid tot het doen van aangifte	17
<b>4 Tot slot</b>	<b>19</b>
<b>Bijlage: wederhoor</b>	

# 1 Inleiding

## 1.1 Vroegsignalering

Als Inspectie belastingen, toeslagen en douane willen we bijdragen aan een overheid die mensgericht en fatsoenlijk handelt en die dienstbaar is aan de samenleving. Een overheid die recht doet aan mensen. We zijn als reflectieve toezichthouder opgericht om tegenkracht te bieden in domeinen waar de overheid vergaande bevoegdheden heeft richting burgers en bedrijven.

De vergaande bevoegdheden van de overheid kunnen ertoe leiden dat mensen in de problemen raken. Die problemen kunnen het gevolg zijn van persoonlijke en/of bijzondere omstandigheden, maar ook van de uitdagingen die de interactie met de overheid nu eenmaal in zich heeft, bijvoorbeeld in formulieren, regelgeving of ingewikkelde brieven. De problemen kunnen verergeren, omdat mensen er eenvoudigweg niet meer uitkomen terwijl termijnen elkaar opvolgen en rekeningen en boetes zich opstapelen. Dan is het belangrijk dat de overheid snel herkent dat deze mensen in (verdere) problemen dreigen te komen, zodat gezamenlijk aan oplossingen gewerkt kan worden. Daarom besteden verschillende overheidsorganisaties aandacht aan het vroegtijdig signaleren van (betalings)problemen, ook wel vroegsignalering genoemd.

Dit rapport gaat over vroegsignalering van problemen van burgers en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) door de Belastingdienst. Ook gaat het over enkele aandachtspunten voor de Belastingdienst die we van belang vinden om problemen te kunnen beperken.

Onder vroegsignalering verstaan we in dit kader dat de Belastingdienst problemen die mensen met belastingen ervaren zo vroeg mogelijk herkent en oplost. Hoe eerder zichtbaar wordt dat iemand in de problemen gaat komen, hoe sneller en eenvoudiger de oplossing vaak is. Dat is in ieders belang. Zo kan de Belastingdienst niet alleen voorkomen dat schulden en zorgen van mensen (verder) oplopen, maar kunnen ook problemen op andere gebieden én de maatschappelijke kosten worden beperkt. Vroegsignalering heeft niet alleen betrekking op het herkennen en oplossen van problemen die individuen ervaren. Ook op organisatie niveau zullen problemen in samenhang moeten worden bezien, zodat de organisatie hiervan kan leren, knelpunten kan agenderen en problemen (structureel) kunnen worden opgelost. Het kan gaan om problemen die hun oorsprong hebben in de uitvoering of in het stelsel van belastingen. Inzicht in omvang en oorzaken van problemen helpt om de dienstverlening meer fundamenteel te verbeteren en te voorkomen dat bepaalde problemen zich steeds weer herhalen.

## 1.2 Ons onderzoek

We hebben het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de vraag hoe de Belastingdienst problemen van burgers en zzp'ers eerder kan herkennen en oplossen. We zijn gestart met het in beeld brengen van wat de Belastingdienst op het gebied van vroegsignalering doet. Ook zijn we nagegaan tegen wat voor problemen mensen aan (kunnen) lopen. Op basis daarvan hebben we ons gebogen over de vraag wat de Belastingdienst nog meer kan doen om problemen van burgers en zzp'ers zo veel mogelijk te beperken.

We bestudeerden voor dit onderzoek relevante documentatie en instructies en we voerden gesprekken met medewerkers die zich vanuit verschillende directies van de Belastingdienst bezighouden met het voorkomen, herkennen en oplossen van problemen van burgers en zzp'ers. Om beter zicht te krijgen op problematiek waar mensen in de praktijk zoal tegenaan kunnen lopen, bestudeerden we casussen van mensen met complexe problemen die recent geholpen zijn door de Belastingdienst.<sup>1</sup> Ook spraken we enkele mensen over de problemen die zij ervaren hadden met de Belastingdienst.<sup>2</sup> We zagen en hoorden dat het regelmatig voorkomt dat problemen samenhangen met zogeheten ambtshalve aanslagen. Deze legt de Belastingdienst op als iemand, om wat voor reden dan ook, niet de verplichte belastingaangifte gedaan heeft. De gevolgen hiervan kunnen erg groot zijn. Voor ons was dat aanleiding om het ambtshalve proces in dit onderzoek te betrekken. In het ambtshalve proces worden vaak ook boetes opgelegd, en er zijn minder mogelijkheden om (betalings)regelingen te treffen. Daardoor kunnen de problemen van de mensen die hiermee te maken hebben, onnodig en onevenredig (verder) toenemen. Deze met het ambtshalve proces samenhangende zaken hebben we niet grondig onderzocht maar stippen we aan vanwege de urgentie die we zien voor het recht doen aan mensen.

## 1.3 Leeswijzer

In dit rapport gaan we in op onze bevindingen en punten waarvan we het belangrijk vinden dat ze verbeteren. Die punten blijven ook in 2024 onze aandacht houden.

We gaan hierna eerst in op wat de Belastingdienst op het gebied van vroegsignalering doet en de aandachtspunten die we daarbij hebben. Daarna komen enkele onderwerpen aan de orde waarop de Belastingdienst nog meer kan

<sup>1</sup> Casussen die door het zogeheten Stellateam behandeld worden. Het Stellateam helpt burgers bij complexe en knallende fiscale problemen of problemen met toeslagen. We hebben casussen bij de Belastingdienst opgevraagd die vanaf januari 2021 door Stellamedewerkers geregistreerd zijn en in de eerste helft van 2022 zijn afgehandeld. De Belastingdienst heeft 780 casussen aangeleverd. Na bestudering van het overzicht van deze casussen hebben we van 10 casussen de achterliggende informatie opgevraagd.

<sup>2</sup> Deze mensen waren bij het Stellateam of een maatschappelijke organisatie terecht gekomen met een complexe hulpvraag of hadden zich bij de Inspectie belastingen, toeslagen en douane gemeld.

doen om problemen van burgers en zzp'ers zo veel mogelijk te beperken. Daarvoor maken we een verdiepingsslag naar het proces rond de ambtshalve aanslag en gaan we in op enkele met het ambtshalve proces samenhangende onderwerpen.

# 2 Vroegsignalering door de Belastingdienst

## 2.1 Programma vroegsignalering

Naar aanleiding van het rapport 'Ongekend onrecht' van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag<sup>3</sup> heeft het thema vroegsignalering sinds eind 2021 binnen de Belastingdienst meer aandacht. In 2022 is de Belastingdienst het meerjarig programma vroegsignalering gestart.<sup>4</sup> Het programma is erop gericht om burgers die in de problemen (dreigen te) raken vroegtijdig te onderkennen en te helpen. Het programma concentreert zich op het vergroten van het bewustzijn bij medewerkers en op vroegsignalering aan de hand van data.<sup>5</sup>

Inmiddels heeft het programma er onder meer toe geleid dat medewerkers<sup>6</sup> worden opgeleid om signalen van (mogelijke) problemen beter te herkennen en te weten hoe ze hierop het beste kunnen reageren.<sup>7</sup> Daarnaast is het zogeheten 'Signaalmodel Vroegsignalering Dienstverlening' ontwikkeld, waarmee burgers die in de knel dreigen te komen op basis verschillende indicatoren<sup>8</sup> eerder kunnen worden herkend en kunnen worden geholpen. Ook heeft de Belastingdienst een pilot uitgevoerd om mensen die (nog) niet aan hun aangifteplicht voor de inkomstenbelasting hadden voldaan (de zogeheten aangifteverzuimers) te bellen of te sms'en, en hen waar nodig hulp aan te bieden of door te verwijzen. Zo kan voorkomen worden dat mensen boetes opgelegd krijgen, dat de Belastingdienst een (te) hoge schatting van hun inkomsten maakt of dat sommigen een teruggave of tegemoetkoming<sup>9</sup> mislopen. Deze pilot om mensen proactief te benaderen is binnen de Belastingdienst inmiddels een gangbare werkwijze geworden voor de doelgroep van aangifteverzuimers voor de inkomstenbelasting. De 1500 mensen<sup>10</sup> uit deze groep die de Belastingdienst niet kon bereiken omdat hun telefoonnummer niet bekend was, ontvingen in de zomer van 2023 een

<sup>3</sup> Bijlage Overzicht van specifieke maatregelen op het gebied van Toeslagen en Belastingdienst bij Brief Kabinet/reactie rapport 'Ongekend onrecht', 15 januari 2021.

<sup>4</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld Jaarplan 2022 Belastingdienst en Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 066, nr. 1269.

<sup>5</sup> Presentatie Programma Vroegsignalering tbv bestuurlijk overleg, dd 11 april 2022.

<sup>6</sup> In augustus 2023 zijn 609 van de (voor 2027) beoogde 4300 medewerkers opgeleid.

<sup>7</sup> De inhoud van het opleidingsprogramma hebben we niet beoordeeld.

<sup>8</sup> Dit signaalmodel is ontwikkeld op basis van gemeenschappelijke kenmerken die uit historische casussen van mensen met problemen met de Belastingdienst naar voren zijn gekomen.

<sup>9</sup> De schatting van het inkomen door de Belastingdienst werkt door naar allerlei andere regelingen waarbij gebruik gemaakt wordt van gegevens van de Belastingdienst, zoals bij de vaststelling van toeslagen.

<sup>10</sup> Het contactkaartje is niet naar ondernemers gestuurd.

contactkaartje met de vraag om zelf de Belastingdienst te bellen zodat ze tijdig geholpen kunnen worden om alsnog aangifte te doen. Zo kan een boete worden voorkomen. Deze werkwijze is als een pilot uitgevoerd en zal nog worden geëvalueerd door de Belastingdienst.

Het programma vroegsignalering loopt naar verwachting tot en met eind 2025. Op basis van de gesprekken die we gevoerd hebben, zien we nu al enkele aandachtspunten die verder kunnen bevorderen dat de Belastingdienst problemen zo vroeg mogelijk signaleert en daarop kan anticiperen. Die punten lichten we hierna toe.

### **2.1.1 Gebruik van persoonsgegevens voor het voorkomen en het oplossen van problemen**

Het merendeel van de besluiten van de Belastingdienst komt geautomatiseerd tot stand in zogeheten massale processen. Voor sommige mensen zijn de massale processen niet passend omdat deze geen rekening houden met hun specifieke omstandigheden.<sup>11</sup> Door mensen persoonlijk te benaderen en te helpen kan de Belastingdienst voorkomen dat problemen zich opstapelen. Met het hiervoor genoemde signaalmodel dat vanuit het programma vroegsignalering is ontwikkeld kunnen mensen die in de problemen dreigen te komen al in een vroeg stadium worden herkend<sup>12</sup> en worden benaderd voor hulp. Binnen de Belastingdienst is het niet toegestaan het signaalmodel te gebruiken zolang besluitvorming uitblijft over de vraag of de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een grondslag biedt voor gebruik van gegevens voor dienstverlening als uitvoering van een wettelijke taak. Medewerkers mogen het signaalmodel nu dus niet gebruiken om mensen die in de problemen dreigen te komen te benaderen om hen te helpen.

In maart 2023 stelde de Algemene Rekenkamer dat de uitvoering van overheidstaken op veel plekken regelmatig in de knel komt, doordat uitvoeringsorganisaties privacyregels (AVG) als obstakel ervaren.<sup>13</sup> Dit heeft volgens de Rekenkamer soms grote gevolgen voor burgers. Zij stelt dat de AVG niet is bedoeld als belemmering voor de publieke taakuitoefening door de overheid, een goede dienstverlening aan de burger of een adequate opsporing van fraude. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de AVG voldoende ruimte biedt voor het verwerken (dat wil zeggen: bewaren, gebruiken of delen) van persoonsgegevens voor de uitvoering van overheidstaken. Persoonsgegevens kunnen worden verwerkt zolang de baten van de verwerking goed zijn afgewogen tegen de gevolgen voor de privacy, en er een wettelijke basis voor is gecreëerd.

<sup>11</sup> Zie ook B.M.A. (Marlies) van Eck, Geautomatiseerde Ketenbesluiten & Rechtsbescherming, 2018.

<sup>12</sup> We hebben dit signaalmodel niet inhoudelijk beoordeeld. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de theoretische validatie van het signaalmodel een hoge trefzekerheid liet zien.

<sup>13</sup> Algemene Rekenkamer, Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken, Kamerbrief 30 maart 2023.

Door gebruik van het signaalmodel kunnen mensen die in de problemen (dreigen te) komen, zo vroeg mogelijk worden geholpen. Deze initiatieven die de dienstverlening bevorderen, lopen vast of worden belemmerd door het uitblijven van besluitvorming over de vraag of gegevens voor dit doel mogen worden gebruikt op grond van de AVG. Daarom doen we een oproep aan de Belastingdienst om met prioriteit te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het signaalmodel en de dienstverlening aan burgers, waaronder zzp'ers.

### **2.1.2 Verschil in aandacht voor vroegsignalering binnen de Belastingdienst**

Het programma vroegsignalering valt onder de verantwoordelijkheid van de directie Particulieren maar bestrijkt ook andere directies van de Belastingdienst (Midden- en Kleinbedrijf (MKB), Centrale Administratieve Processen (CAP) en Klantinteractie en Service (KI&S)). We hebben met medewerkers van de verschillende directies gesproken over de manier waarop zij invulling geven aan vroegsignalering. We zien dat de voortgang in de invulling van vroegsignalering, verschilt per directie. Dit kan ertoe leiden dat het zicht op problemen van burgers, en met name zzp'ers versnipperd is. Dit kan een integrale mensgerichte aanpak in de weg staan.

Ter bevordering van een integrale en mensgerichte aanpak van problemen raden we aan om binnen en tussen de directies het gesprek over vroegsignalering aan te gaan, om te leren van elkaar ervaringen en initiatieven meer op elkaar aan te laten sluiten.

### **2.1.3 Van oplossen naar aanpak bij de wortel**

Niet elk probleem is uniek. Er kunnen ook (structurele) oorzaken in de uitvoering of het stelsel aan ten grondslag liggen. Door problemen die mensen ervaren steeds in samenhang te bekijken en te onderzoeken, kan de Belastingdienst voorkomen dat problemen bij burgers en zzp'ers zich herhalen.

We zien dat binnen de Belastingdienst op verschillende plekken steeds meer aandacht is voor het signaleren van- en het helpen bij individuele problemen van burgers en zzp'ers.<sup>14</sup> De inzet om problemen in een vroeg stadium op te merken en op te lossen vinden we een goede zaak. Maar de volgende noodzakelijke stap

<sup>14</sup> Naast vroegsignalering en de daarbij betrokken directies zijn er binnen de Belastingdienst bijvoorbeeld ook programma's en activiteiten gericht op (klant)signalmanagement, het toepassen van de menselijke maat en maatwerk.

is het zoveel mogelijk bij de wortel aanpakken van problemen zodat deze niet meer ontstaan en dus ook niet kunnen escaleren.

Een probleem dat iemand met de Belastingdienst heeft, kan een uitvloeisel zijn van een structureel probleem in de uitvoering of in het stelsel. Het onderzoeken, analyseren van individueel ervaren knelpunten en het zo nodig daadwerkelijk aanpakken van de onderliggende oorzaken ervan, verdient in onze ogen Belastingdienst-breed meer aandacht. We zien dat dit nu nog te versnipperd is georganiseerd. Om problemen bij de wortel en integraal aan te kunnen pakken, is directie- en programma overstijgend inzicht nodig in problemen die in de praktijk worden ervaren. Directie overstijgende sturing hierop is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

# 3 Verdieping: Ambtshalve aanslagen

We zijn ons onderzoek gestart met de vraag wat de Belastingdienst al doet op het gebied van vroegsignalering. Dat hebben we hiervoor beschreven. Vervolgens zijn we nagegaan wat de Belastingdienst nog meer kan doen om problemen van burgers en zzp'ers zo veel mogelijk te beperken.

Uit de gesprekken die we voerden met mensen die in de problemen gekomen waren en de casussen die we bestudeerd hebben, bleek een belangrijke bron voor het ontstaan of escaleren van problemen te liggen bij de zogenoemde ambtshalve aanslagen die de Belastingdienst op kan leggen. Wat ambtshalve aanslagen zijn, welke gevolgen mensen daarvan kunnen ondervinden en hoe dit door kan werken, beschrijven we hierna.

## 3.1 Knelpunten bij ambtshalve aanslagen

Een ambtshalve aanslag is een belastingaanslag die de Belastingdienst oplegt als een belastingplichtige geen aangifte van bijvoorbeeld inkomstenbelasting heeft gedaan. Deze personen hebben wel een (automatisch gegenereerde) uitnodiging tot het doen van aangifte, een herinnering en een aanmaning van de Belastingdienst ontvangen, maar hebben daar niet op gereageerd of niet op kunnen reageren. De aanslag die de Belastingdienst dan oplegt, is een schatting die is gebaseerd op gegevens die bij de Belastingdienst bekend zijn en kan gepaard gaan met een zogeheten verzuimboete.<sup>15</sup>

Een voorbeeld van iemand die door ambtshalve aanslagen in de problemen is gekomen, is mevrouw Braam.<sup>16</sup>

Mevrouw Braam startte in 2014 een winkel in tweedehands spullen. Ze dacht dat ze als startend ondernemer de eerste periode geen aangifte omzetbelasting hoefde te doen. Haar inkomsten zijn beperkt: het eerste jaar ongeveer € 3.000,-.

Wanneer zij toch aangifte blijkt te moeten doen, schakelt zij een administratiekantoor in, maar dat gaat mis. Vervolgens gaat het niet goed met mevrouw Braam. Zij raakt langdurig ziek en verliest het overzicht. De vele brieven van de Belastingdienst ontgaan haar, terwijl de aanslagen en boetes zich opstapelen. De Belastingdienst gaat over tot het schatten van

<sup>15</sup> De Belastingdienst heeft aangegeven in de reactie op het conceptrapport dat het niet opleggen van een boete een weinig voorkomende uitzonderingssituatie betreft en dat een ambtshalve aanslag dus in de regel gepaard gaat met een verzuimboete.

<sup>16</sup> We hebben mevrouw Braam (niet haar echte naam) en haar maatschappelijk begeleider gesproken op 15 juni 2023.

de verschuldigde omzetbelasting: die wordt (twee kwartalen opgeteld) op € 10.000,- vastgesteld voor 2014. Het jaar daarna is het bedrag € 20.000,-. Deze ambtshalve schattingen werken op verschillende gebieden door. Ze hebben gevolgen voor de verschuldigde inkomstenbelasting, de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet en daarnaast voor het recht op toeslagen. Omdat de geschatte omzet niet in overeenstemming is met de werkelijkheid, ontstaan ook daar schulden. Er komen boetes bovenop en mevrouw loopt ook nog eens toeslagen mis, of moet deze terugbetalen.

Ondanks dat mevrouw Braam ziek is, lukt het haar een nieuw administratiekantoor in te schakelen voor de aangiften omzetbelasting over 2016. Vanaf dat moment gaan de aanslagen omzetbelasting fors omlaag. Met haar aangifte inkomstenbelasting gaat het nog niet goed. Daarvoor worden opnieuw ambtshalve aanslagen opgelegd, die uitgaan van hogere inkomsten dan de werkelijke inkomsten.

Mevrouw komt steeds verder in de problemen en moet haar huis verkopen. Inmiddels staat er een fors bedrag open van ongeveer € 100.000,- dat ze verschuldigd is aan de Belastingdienst. De meeste aanslagen zijn niet meer te corrigeren vanwege het verstrijken van de termijnen.<sup>17</sup> Een hulpverlener probeert de nog niet verjaarde aanslagen te laten corrigeren, maar dat is een moeizaam en lang traject. En ook dan nog blijft het grootste deel van de schuld staan. Mevrouw heeft er daarom voor gekozen een schuldhulptraject in te gaan. Dit gaat sneller (18 maanden) en maakt het mogelijk om haar leven weer op te pakken in plaats van te blijven vechten tegen de Belastingdienst.

We zijn ons verder gaan verdiepen in de werkwijze van de Belastingdienst en ontwikkelingen rond het zogeheten ambtshalve proces. Hierbij hebben we met name gekeken naar het ambtshalve proces bij de inkomstenbelasting en de omzetbelasting. Komend jaar zullen we ons richten op het ambtshalve proces bij andere belastingmiddelen. Bij de verdieping vielen ons de volgende zaken op, waarop we hierna ingaan.

### 3.1.1 Te hoog schatten

Lange tijd ging de Belastingdienst ervan uit dat als zij inkomsten en eventuele omzet hoog zou schatten, belastingplichtigen wel aan de bel trekken bij de Belastingdienst en alsnog hun aangifte zouden doen.<sup>18</sup> Het beleid was gestoeld op het idee dat de groep mensen die niet reageerde enkel bestond uit mensen die hun belastingplicht bewust niet naleven. In de praktijk blijkt de groep veel diverser te zijn<sup>19</sup>, denk bijvoorbeeld aan mensen met dementie, met ernstige psychische problemen of een burnout, mensen die dakloos zijn of net een

<sup>17</sup> Je kunt je aangifte inkomstenbelasting wijzigen tot 5 jaar na het jaar waarover het gaat.

<sup>18</sup> Zie ook: Eindrapport evaluatie ambtshalve proces, Belastingdienst, juni 2020.

<sup>19</sup> Zie ook: Mensbeelden achter beleid, SCP 2023.

verblijfstatus hebben, of mensen die problemen hebben met het bijhouden van hun persoonlijke administratie.<sup>20</sup> Er kunnen dus allerlei redenen en omstandigheden zijn waarom mensen niet reageren op verzoeken van de Belastingdienst. Mevrouw Braam is daar een voorbeeld van. Mensen komen door de hoge schattingen en de daarop gebaseerde belastingaanslagen (verder) in de schulden, met alle gevolgen van dien. Een te hoge schatting van het inkomen werkt bovendien door naar andere inkomensafhankelijke regelingen, die het (al dan niet geschatte) inkomen als uitgangspunt nemen, zoals toeslagen, eigen bijdrageregelingen of (rechts)bijstand.<sup>21</sup> De schatting en de gevolgen ervan zijn dan buitenproportioneel en daardoor schadelijk omdat hierdoor mensen onnodig in grote financiële problemen zijn gebracht. Dit kan ook effect hebben op het vertrouwen dat deze mensen en hun omgeving in de overheid hebben.

De Belastingdienst heeft mede naar aanleiding van het rapport 'Burgers beter beschermd' en de beleidsreactie hierop<sup>22</sup> de afgelopen jaren de werkinstructies voor het maken van een redelijke schatting aangepast. Uitgangspunt daarbij is dat een aanslag in redelijkheid wordt vastgesteld.<sup>23</sup> Toch kan een schatting, ook als deze binnen de grenzen van de redelijkheid blijft, voor sommige mensen hard uitpakken. Als de Belastingdienst bijvoorbeeld geen aangifte omzetbelasting van een zzp'er ontvangt, is niet bekend hoeveel omzet iemand heeft behaald, en ook niet hoeveel btw iemand heeft betaald en ontvangen. In dat geval maakt de Belastingdienst een schatting van de omzet, en berekent de Belastingdienst de btw die de zzp'er moet betalen op basis van die geschatte omzet, aangevuld met boetes. Bij de schatting werkt de Belastingdienst met vaste bedragen. Het bedrag van de naheffingsaanslag kan zeker voor zzp'ers die tijdelijk even geen inkomsten hadden onevenredig hoog zijn.

In 2021 voerde de Belastingdienst zelf een 'steekproefsgewijs onderzoek' uit naar de vraag of de Directies Particulieren en MKB bij ambtshalve aanslagen een redelijke schatting van het inkomen hebben gemaakt.<sup>24</sup> Deze vraag kon de Belastingdienst toen niet beantwoorden omdat adequate verslaglegging ontbrak.<sup>25</sup> Er kon dus niet vastgesteld worden of de schattingen redelijk waren.

<sup>20</sup> Zie Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken, Burgers beter beschermd, Praktische rechtsbescherming in belastingzaken, Den Haag, april 2021.

<sup>21</sup> Deze informatie wordt namelijk opgenomen in de basisregistratie inkomen (BRI). De BRI heeft tot doel de afnemers (bijvoorbeeld UWV, gemeenten, en anderen die bevoegd zijn tot het gebruik) te voorzien van (authentieke) inkomensgegevens. Inkomensgegevens zijn gebaseerd op het laatst bepaalde verzamelinkomen (als er een aangifte inkomstenbelasting is vastgesteld) of het laatst bepaalde belastbare loon (als er geen aangifte is vastgesteld); zie ook hoofdstuk IVA van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

<sup>22</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 066, nr. 820.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld Verkorte instructie behandeling Ambtshalve Aangiften IH 2020 bij MKB: 'Er worden geen fictieve bijdragen bijgeteld als prikkel om alsnog aangifte te doen, verliezen "weg te poetsen" of rechten op toeslagen te voorkomen.'

<sup>24</sup> In de brief aan de Tweede Kamer van 31 januari 2022 merkt de Staatssecretaris van Financiën-Fiscaliteit en Belastingdienst op dat 'een intern gevalideerd steekproefsgewijs onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van een aantal representatieve opgelegde aanslagen. De resultaten worden nu bezien.'

<sup>25</sup> Zie Memo van 8 september 2021, Conclusie n.a.v. steekproef P en MKB over redelijke schatting van het inkomen bij ambtshalve aanslagen IH; Belastingdienst - Concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid.

In maart 2023 schrijft de staatssecretaris van Financiën-Fiscaliteit en Belastingdienst echter dat in het steekproefsgewijze onderzoek geen structurele onvolkomenheden zijn geconstateerd.<sup>26</sup> Ook kondigt de staatssecretaris van Financiën-Fiscaliteit en Belastingdienst aan dat in 2023 door middel van een steekproef onderzocht wordt of er met de nieuwe werkinstructies voor het schatten daadwerkelijk beter rekening wordt gehouden met persoonlijke situaties en omstandigheden van mensen. Uit navraag bij de Belastingdienst is ons gebleken dat dit onderzoek pas in 2024 zal worden uitgevoerd.

We benadrukken het belang van onderzoek naar de redelijkheid van schattingen, om er zeker van te zijn dat inkomens niet ten onrechte te hoog geschat zijn door de Belastingdienst en (kwetsbare) burgers daar de nadelen van ondervinden. We volgen hoe het onderzoek naar redelijkheid van schattingen in 2024 plaats gaat vinden. Goede vastlegging van de wijze waarop individuele schattingen tot stand gekomen zijn is essentieel uit oogpunt van transparantie, navolgbaarheid en het borgen van rechtsgelijkheid.

We zien dat hoge schattingen uit het verleden voor sommige mensen ook nu nog hele grote gevolgen hebben, zoals bij mevrouw Braam. We roepen de Belastingdienst op om in die zaken waar in het verleden sprake was van een te hoge schatting en er nu nog steeds (betalings)problemen zijn, een passende oplossing te vinden.

### **3.1.2 Geen teruggave bij geen aangifte**

Sinds 2014 ontvangen mensen die verzuimd hebben om aangifte te doen alleen een ambtshalve aanslag als deze positief is en zij dus nog belasting moet betalen. Het komt ook voor dat mensen dan recht hebben op een teruggave of niets hoeven te betalen. Dan legt de Belastingdienst geen aanslag op en men ontvangt ook geen bedrag terug. Deze handelswijze komt voort uit de in 2014 ingezette lijn dat deze mensen niet 'beloond' mochten worden met een teruggaaf.<sup>27</sup>

Het ging in 2017 om 7.800 mensen<sup>28</sup> die recht hadden op teruggave maar deze dus niet ontvingen omdat ze geen aangifte hadden gedaan. Naast dat deze mensen de te veel betaalde belasting niet terug ontvangen, heeft dit tot gevolg dat ook voor deze groep geen zekerheid is over het verzamelinkomen omdat er

<sup>26</sup> Bijlage 1 – Stand van zaken actuele onderwerpen en moties en toezeggingen bij brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 16 maart 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 066, nr. 1205.

<sup>27</sup> Eindrapport Evaluatie Ambtshalve Proces IH, Belastingdienst, 10 juni 2020, p. 38.

<sup>28</sup> In totaal ontvingen 11.500 mensen in 2017 geen ambtshalve aanslag inkomstenbelasting vanwege teruggaaf; 3.700 mensen deden alsnog aangifte waarna ze de teruggave ontvingen. Van de 7.800 mensen die geen aangifte meer gedaan hebben, had 21,1% een schuld bij de Belastingdienst van meer dan €2.500,-. Bron: Analyse populatie Ambtshalve (AH) proces, Belastingdienst DF&A, 4 november 2021.

geen aanslag wordt opgelegd. Dit werkt dan weer door naar andere inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen.<sup>29</sup>

Het gegeven dat de Belastingdienst bij aangifteverzuim alleen handelt als mensen nog belasting moeten betalen, maar niet als mensen recht hebben op een terugval, is weliswaar volgens de regels van de wet<sup>30</sup> maar staat naar onze mening op gespannen voet met het rechtstatelijk handelen van de overheid bij toepassing van de rechtsbeginselen.<sup>31</sup>

De staatssecretaris heeft in reactie op een interne evaluatie van het ambtshalve proces inkomensheffing uit 2020<sup>32</sup> een wetswijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 voorgesteld.<sup>33</sup> Deze wetswijziging beoogt dat de Belastingdienst vanaf 2025 in alle gevallen een aanslag vaststelt, dus ook wanneer iemand recht heeft op terugval. Daarmee lijkt het probleem in de toekomst te worden beperkt. Het vaststellen van een aanslag bij aangifteverzuim moet binnen drie jaar gebeuren, en dus werkt dit, als de wet aangenomen wordt per 2025, terug naar het aanslagjaar 2022. De aangifteverzuimers die recht hebben op een terugval over het jaar 2021 krijgen dus geen aanslag opgelegd als zij niet alsnog aangifte doen.

**Bij deze mensen die over 2021 dus nog geen belastingaanslag opgelegd krijgen, kan dan ook geen verzamelinkomen worden vastgesteld. Ook dit werkt dan weer door naar de inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen, eigen bijdrageregelingen of (rechts)bijstand. We vragen aandacht voor deze groep, bijvoorbeeld door hen te helpen alsnog aangifte te doen of, als het iemand niet gelukt is om aangifte te doen, een aanslag op te leggen.**

In de toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt aangegeven dat met de wet invulling wordt gegeven aan de verbetering van het ambtshalve proces omdat dit proces voor een aantal mensen hard uitpakt. Daarbij wordt verwezen naar signalen van de Nationale Ombudsman, de Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken<sup>34</sup>, en het interne onderzoek van de Belastingdienst. Het valt ons op dat het wetsvoorstel tegemoet komt aan één van de gesignaleerde knelpunten, namelijk het in alle gevallen vaststellen van een aanslag

<sup>29</sup> Zie ook noot 21.

<sup>30</sup> Artikel 9.4, lid 1, onderdeel a, Wet inkomstenbelasting 2001.

<sup>31</sup> Zo moet wetgeving voorspelbaar en eenduidig zijn voor burgers, bedrijven en bestuursorganen, zodat ze weten waar ze aan toe zijn (rechtszekerheid) en moet iedereen in beginsel aan wetgeving dezelfde rechten kunnen onttrekken (rechtsgelijkheid).

<sup>32</sup> Eindrapport Evaluatie Ambtshalve Proces IH, 10 juni 2020. Dit rapport heeft de staatssecretaris in januari 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd.

<sup>33</sup> Het wetsvoorstel voor de Fiscale verzamelwet 2025; het betreft wijziging van artikel 9.4 Wet Inkomstenbelasting 2001.

<sup>34</sup> Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken, Burgers beter beschermd, Praktische rechtsbescherming in belastingzaken, Den Haag, april 2021.

inkomstenbelasting als sprake is van aangifteverzuim, maar dat ongewis is wat er is veranderd ten aanzien van de (hoge) schattingen.

## 3.2 Samenhang met- en doorwerking op andere processen

We hebben bij onze verdieping op het ambtshalve proces ook een aantal andere daarmee samenhangende of daarop doorwerkende processen beschouwd. Deze met het ambtshalve proces samenhangende zaken hebben we niet grondig onderzocht, maar we lichten deze hieronder toe vanwege de urgentie die we zien voor het recht doen aan mensen.

### 3.2.1 Doorwerking van niet doen van aangifte

De Belastingdienst weegt het aangifte- en betalingsgedrag van een persoon of onderneming mee in de besluitvorming over of iemand in aanmerking komt voor uitstel van betaling of kwijtschelding.<sup>35</sup> Als iemand door omstandigheden geen aangifte gedaan heeft en een hoge ambtshalve aanslag heeft ontvangen, kunnen zijn of haar problemen nog groter worden als de Belastingdienst besluit dat geen uitstel van betaling of kwijtschelding mogelijk is.

Het kabinet heeft in reactie<sup>36</sup> op het rapport 'Ongekend onrecht'<sup>37</sup> onderschreven dat in die gevallen waarin de wetgeving evident onredelijk hard uitpakt, instanties de ruimte moeten krijgen om in het voordeel van de burger te beslissen. Dit betekent naar onze mening ook dat medewerkers voldoende professionele beslis- en handelingsruimte moeten hebben om de menselijke maat in het werk toe te passen.

### 3.2.2 Maatwerk bij boetes

Een ambtshalve aanslag kan gepaard gaan met een boete voor verzuim (wegens het niet doen van de aangifte) waardoor het aan de Belastingdienst verschuldigde bedrag toeneemt. Dit overkwam ook mevrouw Braam. Bij de meeste verzuimboetes kan de Belastingdienst, vanwege de geautomatiseerde werkwijze van oplegging, geen maatwerk toepassen. Bij het bepalen van de hoogte van de boete gaat de Belastingdienst dan in eerste instantie uit van standaardbedragen en -percentages.<sup>38</sup> Bij het opleggen van boetes wegen de omstandigheden van het geval dan dus niet mee. Financiële problemen van mensen lopen op door de

<sup>35</sup> Zie Leidraad Invordering 2008: art. 25.1.3 letter b, 25.2.5, 25.4.1, 25.5.2, 25.6.1, 25.6.2d letter d, 25a.1. Voor kwijtschelding zie art. 26.1.9 3<sup>de</sup> gedachtestreepje.

<sup>36</sup> Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht', brief van 15 januari 2021 aan de Tweede Kamer.

<sup>37</sup> Ongekend onrecht, Verslag - Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 17 december 2020.

<sup>38</sup> Artikel 67ca Algemene wet inzake rijksbelastingen juncto paragraaf 21 Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst. De verzuimboete is € 385 als men niet (of niet op tijd) aangifte als doet. De boete loopt op tot € 5.514 als men vaker verzuimt.

boetes. Daarbij is de boete niet altijd een prikkel om iemand te bewegen tot het gewenste gedrag.

Pas als iemand bezwaar maakt tegen de boete kan deze 'op maat gemaakt worden' en kan rekening worden houden met matigende omstandigheden. Het beleid van de Belastingdienst op het gebied van verzuimboetes wordt momenteel nader onderzocht en heroverwogen.<sup>39</sup> Deze ontwikkeling blijven we komende tijd volgen.

### **3.2.3 Voorwaardelijke boetes**

Een (bestuursrechtelijke) verzuimboete heeft niet alleen als doel het beëindigen of ongedaan maken van de overtreding of de gevolgen daarvan, maar heeft als preventief doel ook het voorkomen van herhaling.<sup>40</sup>

Het onder voorwaarden opleggen van boetes kan die preventieve werking versterken: zo lang iemand niet weer in 'de fout' gaat, blijft de boete uit. In tegenstelling tot het strafrecht kent het bestuursrecht geen mogelijkheid<sup>41</sup> tot het opleggen van een voorwaardelijke boete. Ten tijde van de invoering van deze bepaling in de Algemene wet bestuursrecht in 2004 werd daarover het volgende opgemerkt:

*'Aan een boete onder de opschorrende voorwaarde dat de overtreder binnen een bepaalde periode niet opnieuw een overtreding pleegt, bestaat geen behoefte, nu zij op hetzelfde neerkomt als een last onder dwangsom. Ook van andere vormen van voorwaardelijke boeteoplegging is niet gebleken dat daaraan in de praktijk behoefte bestaat.'*<sup>42</sup>

In het huidige tijdsgewicht<sup>43</sup> verdient het naar onze mening aanbeveling om opnieuw te overwegen of er behoefte is aan het kunnen opleggen van voorwaardelijke boetes. We geven de wetgever in overweging om in samenspraak met de Belastingdienst te verkennen of invoering van boetes onder voorwaarden<sup>44</sup> een waardevolle toevoeging kan zijn binnen het wettelijke stelsel en het bestaande handhavingsarrangement. Mensen hebben zo meer gelegenheid

<sup>39</sup> Jaarverslag Financiën 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 360 IX, nr. 1 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 31 066, nr. 961.

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld Haas, F. en Jansen, D., *Fiscale boeten onder de vierde tranche Awb*, Deventer, 2019.

<sup>41</sup> Zie artikel 5:40, lid 1 Algemene wet bestuursrecht: Onder bestuurlijke boete wordt verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.

<sup>42</sup> Memorie van Toelichting bij de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer 2003/2004, 29 702, nr. 3, p. 133–134.

<sup>43</sup> Zie onder meer Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken, *Burgers beter beschermd, Praktische rechtsbescherming in belastingzaken*, Den Haag, april 2021, *Weten is nog geen doen, Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, WRR, 2017.

<sup>44</sup> Te weten een voorwaardelijke bestuurlijke boete en/of het opleggen van een bestuurlijke boete onder opschorrende voorwaarde.

om hun verzuim te herstellen en de ‘bestrafing’ is meer proportioneel. Bovendien biedt het de Belastingdienst meer mogelijkheden tot het bieden van maatwerk.

### **3.2.4 Uitnodigingsbeleid voor het doen van aangifte**

Als iemand uitgenodigd wordt om aangifte te doen, is hij of zij ook verplicht om dat binnen de gestelde termijn te doen. De Belastingdienst legt in het zogeheten beschrijvingsbeleid vast in welke situaties iemand (in ieder geval) een uitnodiging tot het doen van aangifte moet krijgen. In de gesprekken die we met medewerkers van de Belastingdienst voerden, kwam regelmatig naar voren dat als gevolg van een ruimer uitnodigingsbeleid de afgelopen jaren steeds meer mensen een uitnodiging van de Belastingdienst kregen om aangifte te doen en daarmee dus aangifteplichtig waren. Dat het aantal mensen dat verplicht is om aangifte te doen is toegenomen, zien we ook in de cijfers die we van de Belastingdienst ontvangen hebben (zie tabel).

Tabel: Aangifteplichtigen Inkomensheffing, per belastingjaar

<b>Belastingjaar</b>	<b>Aantal aangifteplichtigen IH</b>
2018	8.270.300
2019	8.408.500
2020	8.475.300
2021	8.861.500
2022	9.185.700

Momenteel is binnen de Belastingdienst een visie op beschrijvingsregels in ontwikkeling. We vinden het belangrijk dat de ontwikkeling van deze visie voortvarend wordt opgepakt, maar ook dat het bestaande beschrijvingsbeleid jaarlijks geëvalueerd en zo nodig bijgesteld wordt. Op die manier kunnen mensen zo gericht mogelijk worden uitgenodigd om aangifte te doen.

Een overweging die we de wetgever en de Belastingdienst hierbij willen meegeven is om het mogelijk te maken dat mensen die voor de eerste keer uitgenodigd worden om aangifte te doen, de uitnodiging krijgen in de vorm van een voor bezwaar vatbare beschikking.<sup>45</sup> Dan kan iemand die denkt dat hij of zij geen aangifte hoeft te doen, bezwaar maken tegen de beschikking. In het bezwaar kan diegene dan de situatie uitleggen, en er komt een reactie van de Belastingdienst. Mensen kunnen zo op een laagdrempelige manier buiten het massale proces komen en er vindt een menselijke toets plaats van hun situatie.

<sup>45</sup> Artikel 26 lid 1, sub b van de Algemene wet inzake rijksbelastingen biedt daarvoor ruimte.

Dit draagt bij aan de versterking van de rechtsbescherming van burgers in een zo vroeg mogelijk stadium.

## 4 Tot slot

Het handelen van de Belastingdienst heeft invloed op burgers en bedrijven en op het vertrouwen van mensen in de overheid. Een belangrijke reden voor onze oprichting in 2022 was dat het burgerperspectief op kwaliteit van de publieke dienstverlening bij belastingen, toeslagen en douane onderbelicht was. Als inspectie hebben we tot taak om als tegenkracht het stelsel op dat punt meer in evenwicht te brengen. Dat doen we door problemen in de kwaliteit van de dienstverlening te signaleren, te onderzoeken en te agenderen. Naast informatieverstrekking aan de rechter zijn vroegsignalering en ambtshalve aanslagen de eerste onderwerpen die we bij de Belastingdienst onderzocht hebben.

Ons onderzoek heeft waardevolle inzichten opgeleverd en een inkijkje gegeven in de uitdagingen en de opgaven waarvoor de Belastingdienst staat. We zien gedreven medewerkers en initiatieven om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. We zien ook op punten waar het beter kan. Deze punten staan beschreven in dit rapport.

Ons onderzoek startte vanuit de vraag wat de Belastingdienst doet aan vroegsignalering van (betalings)problemen bij burgers en zzp'ers en tegen welke problemen mensen (kunnen) aanlopen. Op het gebied van vroegsignalering is de Belastingdienst in 2022 een programma gestart. Dit programma loopt naar verwachting tot en met eind 2025, maar we zien nu al enkele aandachtspunten. Zo lopen sommige initiatieven vast of worden belemmerd door het uitbliven van interne besluitvorming over de vraag of persoonsgegevens voor dit doel mogen worden gebruikt op grond van de AVG. Daarnaast zouden problemen eerder kunnen worden herkend en niet onnodig hoeven te verergeren als de verschillende directies meer leren van elkaar en als initiatieven meer op elkaar aansluiten. Ook vinden we het van belang dat er Belastingdienst-breed meer aandacht is voor onderliggende oorzaken van problemen die burgers en zzp'ers ervaren.

Problemen beginnen vaak doordat mensen geen belastingaangifte doen terwijl ze dat wel moeten. De Belastingdienst benadert deze mensen steeds vaker in een vroeg stadium en biedt zo nodig hulp aan. Maar voor diegenen die de Belastingdienst niet bereikt, stelt de Belastingdienst aanslagen ambtshalve vast. Uit ons onderzoek bleek dat ambtshalve aanslagen regelmatig het beginpunt zijn voor het ontstaan of escaleren van problemen bij burgers of zzp'ers. Om verdere problemen voor deze mensen te voorkomen, is het belangrijk dat de ambtshalve aanslagen zijn gebaseerd op redelijke schattingen en dat de Belastingdienst ook bewaakt dat de schattingen redelijk zijn. Goede vastlegging van de wijze waarop individuele schattingen tot stand gekomen zijn is daarom essentieel. Ook vinden we het belangrijk dat voor mensen die in het verleden door te hoge schattingen in grote financiële problemen zijn gekomen, een passende oplossing wordt gezocht. Tot slot zien we mogelijkheden om problemen te beperken door mensen zo

gericht mogelijk uit te nodigen voor het doen van aangifte en het toepassen van maatwerk bij boetes en bij het verlenen van uitstel van betaling of kwijtschelding. We geven de wetgever in overweging om in samenspraak met de Belastingdienst te verkennen of invoering van boetes onder voorwaarden een waardevolle toevoeging is om maatwerk te bieden.

We zullen de ontwikkelingen op het gebied van vroegsignalering en het ambtshalve proces en het boete- en uitnodigingsbeleid de komende jaren actief blijven volgen. Daarbij kijken we in elk geval naar de manier waarop de Belastingdienst hier verder invulling aan geeft. We voeren periodiek het gesprek over deze onderwerpen en de voortgang ervan. Vanuit onze reflectieve toezichthoudende rol beogen we zo bij te blijven dragen aan een betrouwbare overheid die recht doet aan mensen.

## Bijlage: wederhoortabel

Nr.	Inzagepartij	Hoofdstuk/ paragraaf	Te corrigeren tekst	Argumentatie/ onderbouwing van reactie	Reactie inspectie	Aangepaste tekst
1	MKB	4 / 5 <sup>e</sup> regel van onder	"Deze pilot om mensen proactief te benaderen... voor de inkomstenbelasting'  'mensen' vervangen door 'burgers'	Ondernemers hebben dit contactkaartje niet gekregen in de zomer van 2023.	Reactie is niet overgenomen als voorgesteld omdat de zin geen betrekking heeft op het contactkaartje. Verderop in de tekst is toegevoegd dat het kaartje niet naar ondernemers is gestuurd.	Voetnoot 10 toegevoegd met de tekst: 'Het contactkaartje is niet naar ondernemers gestuurd.'
2	MKB	6 / 1 <sup>e</sup> paragraaf	"Daarom doen we een oproep aan de Belastingdienst om met prioriteit te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het signaalmodel en de dienstverlening aan burgers."  Aanvullen dat de oproep niet alleen voor burgers is, maar ook voor ZZP'ers.  Tekstvoorstel in cursief: "Daarom... en de dienstverlening aan burgers, waaronder ZZP'ers."	Oproep is niet alleen voor burgers, maar ook voor ZZP'ers.	Reactie is verwerkt.	Toevoeging overgenomen.

Nr.	Inzagepartij	Hoofdstuk/ paragraaf	Te corrigeren tekst	Argumentatie/ onderbouwing van reactie	Reactie inspectie	Aangepaste tekst
3	Particulieren	4 / laatste zin en 5 / eerste zin	<p>"De mensen uit deze groep die de Belastingdienst niet kon bereiken omdat hun telefoonnummer niet bekend was, ontvingen in de zomer van 2023 een kaartje met de vraag om zelf de Belastingdienst te bellen zodat ze tijdig geholpen kunnen worden om alsnog aangifte te doen. Zo kan een boete worden voorkomen. Deze werkwijze zal nog worden geëvalueerd door de Belastingdienst."</p> <p>Aanpassen met feitelijke aanvullingen, zie tekstvoorstel in cursief:</p> <p><i>"1500 mensen uit deze groep die de Belastingdienst niet kon bereiken omdat hun telefoonnummer niet bekend was, ontvingen in de zomer van 2023 een contactkaartje met de vraag om zelf de Belastingdienst te bellen zodat ze tijdig geholpen kunnen worden om alsnog aangifte te doen. Zo kan een boete worden voorkomen. Deze werkwijze is als een pilot uitgevoerd en zal nog worden geëvalueerd door de Belastingdienst."</i></p>	Feitelijke aanvullingen.	Reactie is verwerkt.	Voorgestelde aanvullingen zijn overgenomen.

Nr.	Inzagepartij	Hoofdstuk/ paragraaf	Te corrigeren tekst	Argumentatie/ onderbouwing van reactie	Reactie inspectie	Aangepaste tekst
4	Particulieren	5 / 2 <sup>e</sup> alinea	"Het programma vroegsignalering loopt naar verwachting tot eind 2025."	Vanuit het POK bestedingsplan Dienstverlening loopt het programma Vroegsignalering t/m eind 2025. Na 2025 zal proactieve dienstverlening door de Belastingdienst worden voortgezet.	Reactie is gedeeltelijk overgenomen. We hebben (nog) niet vast kunnen stellen of de proactieve dienstverlening na 2025 wordt voortgezet.	'tot eind 2025' vervangen door 'tot en met eind 2025'
5	Particulieren	5 / onder 2.1.1	"Het signaalmodel mag echter nog niet gebruikt worden zolang onduidelijk is of de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een grondslag biedt voor gebruik van gegevens voor dienstverlening. Medewerkers mogen het signaalmodel nu dus nog niet gebruiken om mensen die in de problemen dreigen te komen te benaderen om hen te helpen."	Dit is niet juist geformuleerd: voor de primaire processen heeft de Belastingdienst aangegeven in haar privacyverklaring dat de grondslag altijd moet aansluiten bij art 6 lid c en e van de AVG, dat wil zeggen voortvloeit uit de wettelijke taak. Dat betekent dat er dus altijd moet worden aangesloten bij een wet/wetsartikel, ergo taken die uit de fiscale wetgeving voortvloeien.  Er is nu nog geen aansluiting (redenatiefijn) bij de wettelijke taken van de Belastingdienst waardoor er nog geen grondslag is om proactief burgers te benaderen. Als de grondslag helder is moet nog de toets op proportionaliteit en subsidiariteit worden uitgevoerd (heiligt het doel de middelen).  Het model mag nog niet gebruikt worden, omdat het	De reactie maakt duidelijk dat de vraag of de AVG een grondslag biedt voor gebruik van gegevens voor dienstverlening binnen de Belastingdienst niet beantwoord wordt. Dit hebben we verduidelijkt in de tekst.	Toegevoegd onder 2.1.1. na '.. worden herkend': en worden benaderd voor hulp. Binnen de Belastingdienst is het niet toestaan het signaalmodel te gebruiken zolang besluitvorming uitblijft over de vraag of de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een grondslag biedt voor gebruik van gegevens voor dienstverlening als uitvoering van een wettelijke taak. Medewerkers mogen het signaalmodel nu dus niet gebruiken om mensen die in de problemen dreigen te komen te benaderen om hen te helpen.  Ten gevolge daarvan op p. 6 toegevoegd aan zin 'Deze initiatieven die de

Nr.	Inzagepartij	Hoofdstuk/ paragraaf	Te corrigeren tekst	Argumentatie/ onderbouwing van reactie	Reactie inspectie	Aangepaste tekst
				DPIA-traject nog niet is afgerond. Het probleem ziet niet op dat medewerkers het model niet mogen gebruiken.		dienstverlening bevorderen lopen vast of worden belemmerd door <u>het uitblijven van besluitvorming over de vraag of gegevens voor dit doel mogen worden gebruikt op grond van de AVG.</u>
6	FJZ	8 / onder 3.1 en 13 / onder 3.1.2	<p>"Een ambtshalve aanslag is een belastingaanslag die de Belastingdienst oplegt als een belastingplichtige geen aangifte van bijvoorbeeld inkomstenbelasting heeft gedaan. Deze personen hebben wel een (automatisch gegenereerde) uitnodiging tot het doen van aangifte, een herinnering en een aanmaning van de Belastingdienst ontvangen, maar hebben daar niet op gereageerd of niet op kunnen reageren. De aanslag die de Belastingdienst dan oplegt is een schatting die is gebaseerd op gegevens die bij de Belastingdienst bekend zijn en <u>kan</u> gepaard gaan met een zogeheten verzuimboete."</p> <p>"Een ambtshalve aanslag <u>kan</u> gepaard gaan met een boete voor verzuim (wgens het niet doen van de aangifte) waardoor het aan</p>	<p>'kan' is niet feitelijk onjuist, maar suggereert een meer gelijke verdeling van het wel en niet opleggen van een boete, terwijl het niet opleggen van de boete een weinig voorkomende uitzonderingssituatie betreft. Daarom vinden wij 'gaat in de regel gepaard met' een betere omschrijving van de daadwerkelijke situatie.</p>	We hebben niet onderzocht hoe vaak een ambtshalve aanslag gepaard gaat met een verzuimboete en houden ons aan de oorspronkelijke tekst.	We hebben in een voetnoot toegevoegd dat de Belastingdienst in reactie op het concept van dit rapport heeft aangegeven dat het niet opleggen van een boete een weinig voorkomende uitzonderingssituatie betreft en dat een ambtshalve aanslag dus in de regel gepaard gaat met een verzuimboete.

Nr.	Inzagepartij	Hoofdstuk/ paragraaf	Te corrigeren tekst	Argumentatie/ onderbouwing van reactie	Reactie inspectie	Aangepaste tekst
			<p>de Belastingdienst verschuldigde bedrag toeneemt.”</p> <p>Graag ‘kan’ aanpassen naar: ‘gaat in de regel gepaard met’.</p>			

# Werken aan een betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen en  
douane**  
5 februari 2024  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag  
[www.inspectiebtd.nl](http://www.inspectiebtd.nl)  
[contact@inspectiebtd.nl](mailto:contact@inspectiebtd.nl)