



Belastingdienst

Aangifteverzuim

Oorzaakanalyse

Corporate Dienst Vaktechniek/Handhaving

13-12-2022

Colofon

Datum 13-12-2022

Versie 1.0

Status Definitief

Opdrachtgever Directie Particulieren

Opdrachtnemer CD Vaktechniek onderdeel Handhaving

Auteurs 

Contactpersonen 

Bijlage 1 Omgevingsscan

Inhoud Rapport

| | | |
|----------|-------------------------------|-----------|
| 1 | Managementsamenvatting | 4 |
| 2 | Inleiding | 6 |
| 3 | Opzet onderzoek | 8 |
| 4 | Conclusies oorzaken | 11 |
| 5 | Doelgroepen | 15 |

Management Samenvatting

Aanleiding

In het kader van het programma Menselijke Maat en het bestedingsplan POK dienstverlening is binnen Particulieren het programma Vroegsignalering gestart. In het programma Vroegsignalering wordt gekeken hoe we burgers die in de problemen (dreigen te) raken vroegtijdig kunnen herkennen en de helpende hand kunnen bieden. Eén van de deelprojecten is gericht op het bereiken van minder zelfredzame doelgroepen die nu moeizaam of niet bereikt worden. De focus ligt daarbij op de belastingplichtigen waarvoor de middelen in het reguliere proces (campagne, uitnodiging, herinnering, aanmaning) ontoereikend zijn.

Er zijn twee onderzoeksvragen gedefinieerd:

- 1) Wat zijn de onderliggende oorzaken van aangifteverzuim door belastingplichtigen waarvoor het reguliere proces ontoereikend is?
- 2) Welke alternatieve interventies en/of aanvullingen op het reguliere proces zijn mogelijk om het aangifteverzuim onder deze doelgroep terug te dringen?

De eerste onderzoeksvraag zal in deze rapportage behandeld worden en dient als fundament voor het beantwoorden van de tweede vraag. De beantwoording van de tweede vraag volgt in de rapportage 'Interventieadviezen'.

Opzet analyse



Conclusie

De conclusies uit de verschillende onderdelen van de oorzaakanalyse worden hier beschreven aan de hand van de drie gedragsfactoren uit het Handhavingsmodel: capaciteit, gelegenheid en motivatie. Dit zijn de drie basisfactoren voor compliance. Door gebruik te maken van deze indeling beogen we de latere vertaling naar concrete interventies te vergemakkelijken.

Capaciteit

- Door een gebrek aan administratieve en planvaardigheden lukt het soms niet om op tijd aangifte te doen.
- Niet iedereen beschikt over de benodigde digitale en taalvaardigheden om aangifte doen.
- Fysieke en/of psychische gesteldheid kan in de weg staan om zelf aangifte te doen.
- Niet iedereen heeft voldoende begrip van de belastingplicht.
- Voor een deel van de belastingplichtigen lijkt er sprake te zijn van onbewust verzuim.

Gelegenheid

- Ingrijpende levensgebeurtenissen en multiproblematiek kunnen belastingplichtigen de gelegenheid tot het doen van aangifte ontnemen.
- De beschikbare hulp is niet voor iedereen goed zichtbaar.
- Door complexe financiële situaties die aan elkaar gelinkt zijn is het voor ondernemers soms lastig om belastingproblemen op te lossen.
- Grote hoeveelheid (soms incongruente) brieven kan verwarrend en overweldigend zijn.
- Belastingdienst communiceert onvoldoende in verschillende talen.
- De technische vereisten kunnen drempels opwerpen waardoor belastingplichtigen afhaken.

Motivatie

- De kop in het zand steken wordt soms als enige optie gezien om met de problemen om te gaan.
- Belastingplichtigen zien ertegen op om aangifte te doen en stellen het daarom uit.
- Door geschaad vertrouwen denken sommige belastingplichtigen beter af te zijn door geen aangifte te doen.
- Voor een deel van de belastingplichtigen heeft het doen van aangifte geen prioriteit en/of wordt vanuit een berekenend motief verzuimd.

Doelgroepen

Op basis van de resultaten van de oorzaakanalyse onderscheiden we 6 doelgroepen:

- De wel-aangevers
- De onbewuste verzuimers
- De incidentele verzuimers
- De hardnekkige verzuimers
- De ondernemers
- De zorgelozen

Het onderscheiden van deze doelgroepen is belangrijk omdat te verwachten effecten en neveneffecten van eventuele interventies voor deze doelgroepen zullen verschillen. Een uitgebreide beschrijving van de doelgroepen is te vinden op pagina 15.

Tot slot

De resultaten van deze oorzaakanalyse kunnen dienen als aanknopingspunt voor verschillende (alternatieve) interventies. Deze interventies worden besproken in het interventierapport.



Inleiding

Wat is de aanleiding?

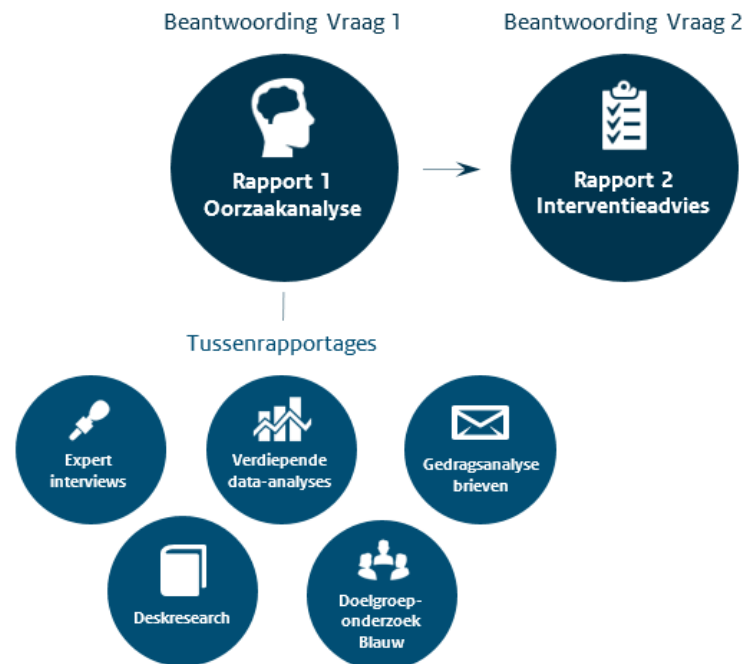
In het kader van het programma Menselijke Maat en het bestedingsplan POK dienstverlening is binnen Particulieren het programma Vroegsignalering gestart. In het programma Vroegsignalering wordt gekeken hoe we burgers die in de problemen (dreigen te) raken vroegtijdig kunnen herkennen en de helpende hand kunnen bieden. Eén van de deelprojecten is gericht op het bereiken van minder zelfredzame doelgroepen die nu moeizaam of niet bereikt worden.

Vanuit het bovengenoemde deelproject heeft directie Particulieren aan CD Vaktechniek Handhaving gevraagd om advies te geven bij de ontwikkeling van een of meerdere interventies. Deze interventies zullen erop gericht zijn om de compliance te bevorderen bij moeilijk bereikbare groepen in het kader van aangifteverzuim in de IH. De focus ligt daarbij op de belastingplichtigen waarvoor de middelen in het reguliere proces (campagne, uitnodiging, herinnering, aanmaning) ontoereikend zijn. De adviesvraag ziet derhalve op alternatieve interventies om het aangifteverzuim bij deze doelgroep terug te dringen.

Wat is de onderzoeksvraag en het doel van het onderzoek?

Om invulling te geven aan het gevraagde advies, zijn twee onderzoeksvragen gedefinieerd:

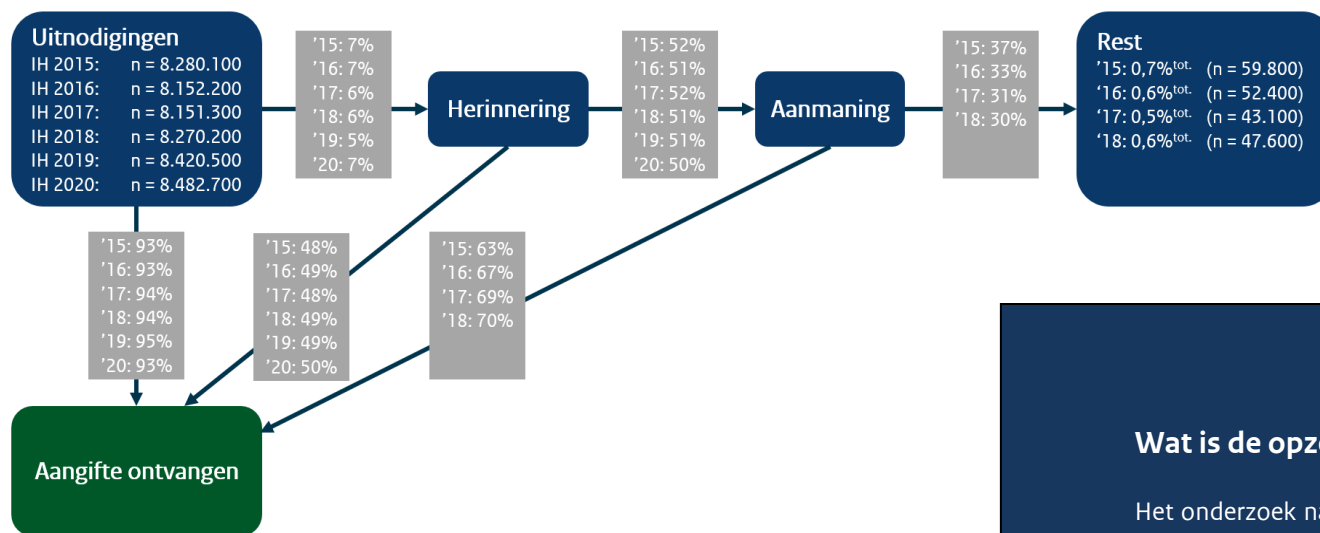
1. Wat zijn de onderliggende oorzaken van aangifteverzuim door belastingplichtigen waarvoor het reguliere proces ontoereikend is?
2. Welke alternatieve interventies en/of aanvullingen op het reguliere proces zijn mogelijk om het aangifteverzuim onder deze doelgroep terug te dringen?



De eerste onderzoeksvraag zal in deze rapportage behandeld worden en dient als fundament voor het beantwoorden van de tweede vraag. De beantwoording van de tweede vraag volgt in de rapportage 'Interventieadviezen'. Op basis daarvan hopen we concrete oplossingsrichtingen te kunnen identificeren. We richten ons hierbij met name op alternatieve benaderingswijzen om de doelgroep beter te bereiken, maar houden een open vizier voor andere kansrijke oplossingen om het aangifteverzuim terug te dringen.

Beschrijving doelgroep: waar richten we ons op?

Dit onderzoek richt zich op belastingplichtigen die verzuimen om aangifte IH te doen en waarvoor het reguliere proces ontoereikend lijkt om het doen van aangifte te stimuleren. Ten behoeven van de probleemverkenning is begin juli 2022 het aangifteverzuim over de afgelopen 6 jaar in beeld gebracht op basis van ABS-gegevens (zie Figuur 1). Hierin wordt de doelgroep zichtbaar die verzuimt aangifte te doen na het ontvangen van de uitnodiging, herinnering en aanmaning ('Rest' genoemd in Figuur 1). Uit nadere analyses is gebleken dat deze restgroep voor de IH 2018¹ voor 49% bestaat uit belastingplichtigen die voor het eerst verzuimen en dat de overige 51% meerjarig verzuim betreft. Aangezien we verwachten dat de oorzaken tussen deze twee groepen zullen verschillen maken we in dit onderzoek onderscheid tussen 'eerste verzuim' en 'meerjarig verzuim'.



Figuur 1
De cijfers in deze figuur zijn begin juli 2022 opgehaald uit ABS.²

¹ Er is gekeken naar IH 2018 omdat de ABS gegevens voor 2019 en 2020 op het moment van dataaardpleging nog verwerkt moesten worden. Daarom ontbreken deze in het overzicht.

² De geannuleerde uitnodigingen - bijvoorbeeld i.v.m. overlijden - zijn niet meegenomen in deze analyse.

Wat is de opzet van dit rapport?

Het onderzoek naar de oorzaken van aangifteverzuim is gebaseerd op een aantal verschillende onderzoeksmethoden. Elke analyse belicht een ander aspect van het nalevingsgedrag¹. In dit rapport vatten we de uitkomsten van de verschillende onderzoeksmethoden samen en trekken we conclusies over de gevonden oorzaken. Dit zal worden gevolgd door een tweede rapport waarin aanbevelingen en interventieadviezen zijn uitgewerkt.



Hoe is de oorzaakanalyse uitgevoerd?

Opzet onderzoek

Om zicht te krijgen op de oorzaken van aangifteverzuim zijn verschillende methoden gebruikt. Elk van de methoden belicht weer een ander aspect van de oorzaken. Zo geeft data-analyse inzicht in de omvang van een probleem en waar het zich voordoet, maar zegt het niet genoeg over waarom belastingplichtigen verzuimen om aangifte te doen. Expertinterviews geven richting in waarom het fout gaat, maar deze interne beelden hebben het risico van blinde vlekken of aannames. Daarom is het belangrijk om beelden ook te toetsen bij de doelgroep zelf. Hoe meer verschillende informatiebronnen gebruikt worden, hoe beter je het gedrag begrijpt en ook kunt beïnvloeden. Door een palet aan onderzoeksmethoden toe te passen, ontstaat een gedegen totaalplaatje.

De volgende onderzoeksmethoden zijn gebruikt:

| | | |
|-----------------------------|----------|------|
| Deskresearch | Augustus | 2022 |
| Verdiepende data-analyse | Augustus | 2022 |
| Expertinterviews (intern) | Oktober | 2022 |
| Omgevingsscan | November | 2022 |
| Gedraganalyse brieven | November | 2022 |
| Doelgroeponderzoek (extern) | November | 2022 |

Hiernaast zijn de fasen van het onderzoek weergegeven.

Probleemverkenning

- *Identificeren probleem*
- *Bepalen doelgroep + doelgedrag*

Oorzaakanalyse

- *Deskresearch*
- *Verdiepende data-analyse*
- *Expertinterviews (intern)*
- *Gedraganalyse brieven*
- *Doelgroeponderzoek – uitgevoerd door Onderzoeksbureau Blauw*
- *Omgevingsscan*

Conclusies Oorzaken

- *Fundament voor interventieontwikkeling*

Advies Interventies

- *Aanbevelingen*
- *Pilot suggesties*



Onderzoeksmethoden

Deskresearch

Het onderzoek begint met beter zicht krijgen op het probleem. Er zijn verscheidene interne en externe rapporten over het onderwerp verzuim geraadpleegd en er is gekeken welke elementen, inzichten en conclusies mogelijk interessant zijn voor de huidige onderzoeksvraag.

Verdiepende data-analyse

Met behulp van de data-analisten van het cluster Steekproeven is het probleem van aangifteverzuim verkend door middel van data. Eerst is het reguliere proces geschetst, waarmee de omvang van het probleem zichtbaar wordt. Daarna is gekeken naar kenmerken van de doelgroep: belastingplichtigen die na herinnering en aanmaning geen aangifte doen binnen de daarin gestelde termijnen.

Gedraganalyse brieven

In deze fase zijn de drie brieven geanalyseerd die de Belastingdienst belastingplichtige stuurt als ze verzuimen aangifte te doen. Het gaat om de volgende brieven: uitnodigingsbrief IH, herinneringsbrief en aanmaningsbrief. Vanuit gedragswetenschappelijk perspectief is een inschatting van mogelijke knelpunten gemaakt. Hoe duidelijk staat in de brief wat er van de burger wordt verwacht? Staat de hoofdboodschap bovenaan? Wat is de toon in een brief? Wordt er voldoende handelingsperspectief geboden?

Expertinterviews

Er zijn 12 semi-gestructureerde interviews gehouden onder medewerkers van de Belastingdienst die allen op hun eigen manier te maken hebben met de doelgroep die verzuimt aangifte te doen. Experts van verschillende organisatieonderdelen hadden, behalve hun reguliere contact, ook ervaring met belacties die door hun organisatieonderdeel uitgevoerd werden.

De interviews zijn gedurende twee weken (5 – 16 september) afgenomen. Door het bevragen van deze experts met verschillende achtergronden en ervaringen beogen we een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de doelgroep.

Deze expert groep bestond uit:

- 2 Stella team medewerkers
- 2 Baliemedewerkers
- 2 Informanten bij KI&S
- 1 Deurwaarder
- 1 Procesinrichter CAP
- 2 Medewerkers team toezicht
- 1 Procesregisseur Dienstverlening Particulieren
- 1 Adviseur Interactie Particulieren

In de interviews worden de experts gevraagd naar hun ervaringen met de doelgroep. Wat zijn de oorzaken dat deze burgers verzuimen om aangifte te doen? Hoe kunnen wij deze doelgroep ondersteunen? Welke informatiebehoefte heeft deze groep? Ook is geprobeerd te achterhalen of er een verschil is tussen burgers die de eerste keer verzuimen of die al meerdere jaren hebben verzuimd.

Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt. Met deze gespreksverslagen in de hand is een rapport gemaakt. De gespreksverslagen en het rapport zijn aan de geïnterviewden voorgelegd ter controle.

Omgevingsscan

De omgevingsscan heeft in kaart gebracht welke relevante actoren en fasen in de beleving van de belastingplichtige een rol spelen. Een visuele samenvatting van de actoren waar op ingespeeld kan worden bij eventuele interventies is te vinden in de Bijlage 1.

Doelgroeponderzoek – uitgevoerd door Onderzoeksbureau Blauw

Onderzoeksbureau Blauw heeft een kwalitatief onderzoek onder de doelgroep uitgevoerd. Kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de doelgroep en nog specifiekere informatie op te halen. Het betreft een onderzoek onder belastingplichtigen die aangifteplichtig zijn, maar over aangiftejaar 2020 verzuimden om aangifte te doen. Er is onderscheid gemaakt naar belastingplichtigen die voor het eerst verzuimden en belastingplichtigen die daarvoor ten minste één keer eerder verzuimden in de vijf voorafgaande jaren. In totaal werden er 15 interviews gehouden. Er werd hierbij voortgebouwd op de reeds opgedane inzichten over oorzaken uit de deskresearch, expertinterviews en gedragsanalyse. De twee hoofdvragen van het onderzoek waren: Hoe komt het dat een deel van de belastingplichtigen geen aangifte doen, ondanks de brieven die de Belastingdienst hierover stuurt. En hoe kan de Belastingdienst deze doelgroep bereiken en van dienst zijn, zodat zij wel aangifte doen.



Conclusies Oorzaken

De conclusies uit de verschillende onderdelen van de oorzaakanalyse worden hier beschreven aan de hand van de drie gedragsfactoren uit het Handhavingsmodel: capaciteit, gelegenheid en motivatie. Dit zijn de drie basisfactoren voor compliance. Door gebruik te maken van deze indeling beogen we de latere vertaling naar concrete interventies te vergemakkelijken.

Gedragsfactor: Capaciteit



Bij capaciteit gaat het om de mate waarin de persoon de benodigde kennis en vaardigheden heeft om het gedrag uit te kunnen voeren: voldoende en de juiste kennis, voldoende begrip, denkvermogen, schrijf- en digitale vaardigheden et cetera. Bij capaciteit hoort ook de mate waarin men er zelf van overtuigd is in staat te zijn het gedrag (succesvol) uit te voeren.

Door een gebrek aan administratieve en planvaardigheden lukt het soms niet om op tijd aangifte te doen.

Een veel gehoorde verklaring vanuit de experts is dat er onder de doelgroep een gebrek aan administratieve en planvaardigheden ten grondslag ligt aan het niet doen van de aangifte. Dit wordt bevestigd in het doelgroeponderzoek: een deel van de belastingplichtigen geeft aan moeite te hebben om structuur aan te brengen en overzicht te houden. Ze vinden het lastig prioriteiten te stellen, dingen in een bepaalde volgorde af te werken, taken af te ronden en beslissingen te nemen. Dit geldt met name voor de meerjarige verzuimers in het onderzoek. Ook het aanvragen van hulp is voor hen lastig, omdat, ook daar, veel stappen doorlopen moeten worden.

Niet iedereen beschikt over de benodigde digitale en taalvaardigheden om aangifte te doen.

Digitale en taalvaardigheden zijn cruciaal om zelf aangifte te kunnen doen. Volgens de experts kan een gebrek hieraan ook de oorzaak zijn van aangifteverzuim. In het doelgroeponderzoek zijn geen belastingplichtigen gesproken waarvoor dit een probleem vormde, maar uit eerder onderzoek blijkt dit wel degelijk voor een deel van de belastingplichtigen het geval te zijn. Volgens de Algemene Rekenkamer hebben 2,5 miljoen Nederlanders tussen de 16 en 65 jaar moeite met lezen, rekenen en het gebruiken van een computer of smartphone³. Zonder hulp van anderen is het doen van aangifte voor hen ondoenlijk.

Fysieke en/of psychische gesteldheid kan in de weg staan om zelf aangifte te doen.

In het doelgroeponderzoek is met verschillende belastingplichtigen gesproken waar sprake was van een laag zelfbeeld (zichzelf dom vinden) en weinig zelfvertrouwen. Deze belastingplichtigen geven aan bang te zijn om fouten te maken en hebben bevestiging van anderen nodig. Ook werd er met belastingplichtigen gesproken die door fysieke klachten langdurig in het ziekenhuis hebben gelegen waardoor hun post opstapelde. Deze belastingplichtigen geven aan het gevoel te hebben overal alleen voor te staan en geven soms ook aan zich te schamen voor het vragen van hulp. De experts geven aan dat er soms ook chronische psychische problemen zijn die de capaciteit om belastingzaken te regelen verminderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om belastingplichtigen die in de war zijn, aan geestelijke ziektes lijden of drugsprobleem hebben.

Niet iedereen heeft voldoende begrip van de belastingplicht.

De experts geven aan dat niet iedereen snapt dat er een aangifteplicht is, of dat de uitnodiging een verplichting betekent. Sommigen denken dat de aangifteplicht op hen niet van toepassing is door hun situatie, bijvoorbeeld als zij weinig inkomsten hebben (e.g. jongeren, of belastingplichtigen die alleen AOW krijgen). Door het beschrijvingsbeleid worden zij wel aangemerkt als belastingplichtig, maar zij ervaren die verplichting zelf niet. Zij zien ook niet altijd de noodzaak, vooral als de

³ Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

ambtshalve aanslag overeenkomt met de juiste gegevens. Uit het doelgroeponderzoek blijkt dat jongeren aangeven het als een gemis te zien dat er op school weinig tot geen aandacht wordt besteed aan belastingzaken. Ook valt op dat men vaak niet bekend is met de bestaande mogelijkheden om hulp in te schakelen, zoals HUBA of een afspraak maken bij de balie.

Voor een deel van de belastingplichtigen lijkt er sprake te zijn van onbewust verzuim.

Uit het expertonderzoek blijkt dat een deel van de doelgroep onbewust verzuimt. Dat wil zeggen dat ze het aangifteformulier invullen, maar uiteindelijk vergeten te verzenden. Het komt ook voor dat partners samen aangifte doen, maar vergeten om allebei te ondertekenen. De experts geven aan dat er daarnaast ook verwarring kan ontstaan doordat belastingplichtigen denken dat een ander (e.g. hun ouders, partner of kinderen) reeds aangifte voor ze heeft gedaan.

Gedragfactor: Gelegenheid



Gelegenheid wordt gedefinieerd als omstandigheden die buiten de persoon liggen die bepaald gedrag bevorderen of belemmeren. Bij gelegenheid gaat het om de fysieke en sociale mogelijkheden en onmogelijkheden om bepaald gedrag te vertonen.

Ingrijpende levensgebeurtenissen en multiproblematiek kunnen belastingplichtigen de gelegenheid tot het doen van aangifte ontnemen.

Ingrijpende levensgebeurtenissen worden in alle onderdelen van de probleemverkenning gevonden als oorzaak van aangifteverzuim (i.e. deskresearch, verdiepende data-analyse, expertonderzoek, doelgroeponderzoek). Ingrijpende levensgebeurtenissen ontnemen belastingplichtigen de gelegenheid tot het doen van aangifte op verschillende manieren. Soms is men fysiek niet in de gelegenheid (e.g. opname op de intensive care unit; door dakloos worden geen

postadres meer hebben), soms mentaal (e.g. vermindering van doenvermogen door de ingrijpende levensgebeurtenis(sen); aangifte doen is geen prioriteit doordat men aan een levensbedreigende ziekte leidt). In de verdiepende data-analyse zien we dat belastingplichtigen die verhuisd zijn in het jaar van de aangifte oververtegenwoordigd zijn.

Ingrijpende levensgebeurtenissen kunnen de start zijn van meerjarig verzuim, zeker wanneer de situatie lang aanhoudt. In zulke gevallen speelt vaak multiproblematiek: de levensgebeurtenis veroorzaakt - of is veroorzaakt door - problemen op meerdere vlakken. Een voorbeeld wat in het doelgroeponderzoek genoemd wordt is dat belastingplichtigen kampen met ernstige gezondheidsklachten én ze niet meer kunnen werken én hun relatie op de klippen loopt én ze moeten verhuizen. Multiproblematiek slokt veel energie op waardoor belastingplichtigen niet meer in staat zijn zelf de zaken op orde te krijgen.

De beschikbare hulp is niet voor iedereen goed zichtbaar.

De beschikbare hulp is voor de groep die verzuimt aangifte te doen vaak niet goed zichtbaar. Het doelgroeponderzoek laat zien dat men vaak niet op de hoogte is van de mogelijkheden tot hulp die er zijn, zoals de HUBA of andere beschikbare loketten. De gedragsanalyse van de brieven⁴ laat ook zien dat belastingplichtigen in het reguliere proces niet tot nauwelijks gewezen worden op de verschillende mogelijkheden tot het krijgen van hulp.

Door complexe financiële situaties die aan elkaar gelinkt zijn is het voor ondernemers soms lastig om belastingproblemen op te lossen.

Uit het aanvullende data-onderzoek komt naar voren dat ondernemers oververtegenwoordigd zijn in de groep die verzuimt aangifte te doen. Ook in het doelgroeponderzoek kwam deze doelgroep naar voren als opvallend oververtegenwoordigd. Ondernemers hebben vaak een financieel complexere situatie, zowel voor de IH als voor de overige belastingmiddelen waar zij aangifteplichtig voor zijn. De verschillende belastingmiddelen kunnen samenhangen, waardoor wijzigingen of achterstanden bij het ene middel doorwerken naar het andere middel. In sommige gevallen kan de situatie zo

⁴ Uitnodigings-, herinnerings-, aanmaningsbrief

complex worden dat belastingplichtigen meerjarig verzuimen voor meerdere middelen. In de gedragsanalyse van de brieven blijkt dat ondernemers (voor de inkomensheffing) geen andere uitnodiging krijgen dan niet-ondernemers, en dus ook geen op het ondernemerschap toegespitste hulp aangeboden krijgen.

Grote hoeveelheid (soms incongruente) brieven kan verwarrend en overweldigend zijn.

Belastingplichtigen die verzuimen aangifte te doen lopen er soms tegenaan dat de Belastingdienst brieven vanuit verschillende afdelingen naar de belastingplichtige verstuurt, en daardoor niet als één organisatie met de burger communiceert. Dit is ook terug te zien in de gedragsanalyse van de brieven, waar de verschillende brieven een andere stijl en afzender kennen. Het doelgroeponderzoek rapporteert dat brieven elkaar hierdoor soms kruisen wat kan leiden tot verwarring. Bovendien krijgen belastingplichtigen veel brieven van de Belastingdienst. Dit kan overweldigend werken.

Belastingdienst communiceert onvoldoende in verschillende talen.

Uit het expertonderzoek komt naar voren dat het soms een probleem vormt dat de Belastingdienst vooral in het Nederlands communiceert. Vooral als belastingplichtigen geen goed netwerk hebben dat kan helpen met de Nederlandse taal van de Belastingdienst, vormt dit een probleem. De brieven, website en het keuzemenu van de Belastingtelefoon zijn alleen in het Nederlands. Hierdoor hebben belastingplichtigen die geen Nederlands spreken niet de gelegenheid om de juiste informatie tot zich te nemen. Uit de verdiepende data-analyse blijkt dat buitenlands belastingplichtigen⁵ oververtegenwoordigd zijn. Het zou kunnen dat hier de taalbarrière ook een rol speelt.

De technische vereisten kunnen drempels opwerpen waardoor belastingplichtigen afhaken.

Uit de deskresearch, het expertonderzoek en het doelgroeponderzoek blijkt dat de technische vereisten om aangifte te doen redelijk hoog zijn. Digitale post komt binnen in berichtenboxen en apps. Daarvoor heeft men een DigiD nodig.

⁵ Het gaat hier om de fiscale definitie: iemand die in het buitenland woont maar wel Nederlands inkomen heeft.

Belastingplichtigen moeten veel verschillende administratieve zaken regelen (niet alleen voor de Belastingdienst), en alles kent zijn eigen applicatie, website of systeem. Soms gaat het hierin mis. Belastingplichtigen vergeten bijvoorbeeld hun DigiD inlogcode en moeten een nieuwe aanvragen. Dit proces kost tijd, en ondertussen zijn zij daardoor niet in de gelegenheid om aangifte te doen. Alle digitale post bijhouden kost tijd en energie. Het is soms lastig om overzicht te houden, waardoor de echt belangrijke post soms ondergesneeuwd raakt. Uit het doelgroeponderzoek blijkt dat niet alle instanties dezelfde termen voor de gegevens, die nodig zijn bij het doen van aangifte, gebruiken.

Gedragsfactor: Motivatie



Onder motivatie verstaan we alle motieven die de belastingplichtige kan hebben om een bewuste of onbewuste keuze te maken voor bepaald gedrag. Motivatie kan gezien worden als de mate waarin de doelgroep het doelgedrag wil vertonen.

De kop in het zand steken wordt soms als enige optie gezien om met de problemen om te gaan.

Belastingplichtigen die in een complexe situatie verkeren of eerder (negatieve) ervaringen hebben meegemaakt, zien vaak geen uitweg meer bij hun situatie. Het negeren van de uiteenlopende problemen lijkt voor velen dan de enige optie, volgens experts die wij spraken. Uit de gedragsanalyse van de brieven komt naar voren dat een dergelijk schuldgevoel ook opgeroepen kan worden bij de lezer door bepaalde zinnen. Zo wordt er een norm gecommuniceerd waar de lezer bij ontvangst van de herinnering en aanmaning al niet meer aan kan voldoen. Dit kan voor sommige belastingplichtigen ontmoedigend werken.

Belastingplichtigen zien ertegen op om aangifte te doen en stellen het daarom uit.

Het is relatief makkelijk om het doen van een aangifte uit te stellen voor belastingplichtigen. Een belangrijke reden is dat er op afstand gecommuniceerd wordt. Er volgt vaak wel een herinnering, maar er zijn geen directe (zichtbare) consequenties. Toch blijkt uit het doelgroepenonderzoek dat dit uitstelgedrag wél stress oplevert. Ook al worden de brieven niet geopend, ze worden wel bijna altijd bewaard. Uit het doelgroepenonderzoek blijkt ook dat uitstelgedrag bij sommige belastingplichtigen ontstaat omdat ze bang zijn om fouten te maken.

Door geschaad vertrouwen denken sommige belastingplichtigen beter af te zijn door geen aangifte te doen.

De berichtgeving over de Belastingdienst vanuit de media is van invloed op het vertrouwen van de belastingplichtigen. Zo worden in de expertinterviews de toeslagenaffaire, maatregelen omtrent de coronapandemie en complottheorieën waarin de overheid of de politiek een (negatieve) rol speelt genoemd als reden voor het verlies van vertrouwen. Zo zijn belastingplichtigen soms bang om in de problemen te komen bij contact met de Belastingdienst of dat ze door contact meer moeten betalen. Uit het doelgroepenonderzoek blijkt dat onjuiste bejegening of conflictsituaties ertoe kunnen leiden dat belastingplichtigen nog meer vertrouwen verliezen in de overheid. Het opleggen van boetes roept voor sommigen ook een gevoel van oneerlijkheid op. Men vraagt zich af waarom een boete wordt opgelegd terwijl ze hun best doen. Ook dit soort frustratie kan leiden tot een verlies van vertrouwen in o.a. de Belastingdienst.

Voor een deel van de belastingplichtigen heeft het doen van aangifte geen prioriteit en/of wordt vanuit een berekenend motief verzuimd.

Een kleine groep belastingplichtigen verzuimt aangifte te doen om berekenende redenen. Uit de data-analyses werd duidelijk dat er binnen de verzuim groep ook belastingplichtigen met hoge inkomens en/of vermogens zitten. Wanneer er geen aangifte gedaan wordt schat de Belastingdienst het inkomen zelf op basis van de beschikbare informatie. Mogelijk is de schatting en de boete voor deze groep lager dan als het daadwerkelijke inkomen was opgegeven. De experts geven aan dat dit enerzijds vaak gaat om criminele inkomsten of anderzijds om inkomsten waar de Belastingdienst geen derdeninformatie over beschikbaar heeft. In het

doelgroepenonderzoek werd er ook iemand gesproken die verzuimde omdat er andere dingen leuker en belangrijker werden gevonden.

Doelgroepen

De bevindingen en conclusies uit deze oorzaakanalyse en onderliggende onderzoeken kunnen richting geven aan interventies. Om deze interventies op waarde te kunnen schatten is het van belang om rekening te houden met de effecten en neveneffecten van de interventie op verschillende typen belastingplichtigen. Daarom stellen we doelgroepen op die op basis van de onderzoeken geïdentificeerd zijn. Hierdoor houden we bij het kiezen van interventies rekening met de uitwerking op niet alleen de bedoelde doelgroep, maar ook de overige belastingplichtigen die in aanraking kunnen komen met de interventie.

De wel-aangevers

De wel-aangevers zijn belastingplichtigen die aangifte doen. Hierin valt onderscheid te maken tussen belastingplichtigen die spontaan aangifte doen, belastingplichtigen die aangifte doen na de uitnodiging te hebben ontvangen, en belastingplichtigen die aangifte doen na de herinnering en eventueel ook de aanmaning te hebben ontvangen.



De onbewuste verzuimers

De onbewuste verzuimer is zich niet bewust van het verzuim. Zij zijn in de veronderstelling de aangifte succesvol te hebben afgerond. Zij hebben bijvoorbeeld de aangifte online ingevuld, maar zijn vergeten op verzenden te drukken, of de ondertekening of die van de fiscale partner is niet volledig afgerond.



De incidentele verzuimers

De incidentele verzuimers zijn belastingplichtigen die een jaar geen aangifte hebben gedaan, maar niet meerdere jaren achter elkaar verzuimen aangifte te doen. De oorzaken kunnen divers zijn en liggen bij capaciteit, gelegenheid of motivatie. Concrete voorbeelden zijn een (kortdurende) levensgebeurtenis, post missen door verhuizing, tijdelijk geen hulp hebben bij de aangifte, etc.



Kenmerkend voor deze doelgroep is dat zij na een jaar te hebben verzuimd de draad weer op kunnen pakken. Daarin verschillen zij van de hardnekkige verzuimers. Het is echter lastig te voorspellen of iemand een incidentele verzuimer blijft of meerjarig zal verzuimen.

De hardnekkige verzuimers

De hardnekkige verzuimers zijn belastingplichtigen die meerdere keren verzuimen. Bij hen lopen de problemen op. Doordat het verzuim aanhoudt, worden de problemen steeds groter. De boetes stapelen zich op en de oplossing wordt steeds ingewikkelder. De oorzaken kunnen liggen bij capaciteit, gelegenheid en motivatie. De problemen veroorzaken of versterken elkaar vaak ook. Concrete voorbeelden zijn langdurige levensgebeurtenissen, niet voldoende zelfredzaam zijn om de administratie bij te houden, ziekte, ingewikkelde belastingzaken etc.



De ondernemers

Ondernemers zijn een opvallende groep in de oorzaakanalyse. Zij kwamen in meerdere onderzoeken naar voren als oververtegenwoordigd ten opzichte van de gehele populatie. Zij hebben te maken met meerdere belastingmiddelen, die met elkaar samenhangen. Daardoor is hun problematiek vaker complex. Voor de Belastingdienst zijn de middelen dan wel gescheiden, voor de ondernemer zijn deze grenzen vaak minder duidelijk.



De zorgelozen

Een zeer kleine groep van de aangifteverzuimers noemen we de zorgelozen. Dit zijn belastingplichtigen die veel te besteden hebben en aangifte doen niet als erg belangrijk beschouwen. De consequenties van geen aangifte doen zijn voor hen een prima alternatief. Zij hebben het geld om de boete te betalen en zien dit als een redelijke prijs voor hun verzuim. Zij zijn liever met leukere zaken bezig.



Tot slot

De resultaten van deze oorzaakanalyse kunnen dienen als aanknopingspunt voor verschillende (alternatieve) interventies. Deze interventies worden besproken in het interventierapport.

Bijlage 1: Omgevingscan

