

Vergaderjaar 2021–2022

31 066

Belastingdienst

Nr. 961

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2022

In situaties waarin belastingplichtigen worden uitgenodigd tot het doen van aangifte inkomstenbelasting, maar zij ook na herinnering en aanmaning geen aangifte doen, is sprake van aangifteverzuim. Bij het ontstaan van dit aangifteverzuim wordt het ambtshalve aanslagenproces opgestart. De Belastingdienst maakt dan een schatting van het inkomen op basis van de anderszins beschikbare gegevens. Die schatting moet volgens de jurisprudentie in redelijkheid worden vastgesteld. Dit leidt tot een ambtshalve aanslag als deze tot een te betalen bedrag van € 48 of meer leidt. Vanuit de Nationale ombudsman (No), de commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (de commissie) en een intern onderzoek van de Belastingdienst («Eindrapport Evaluatie Ambtshalve Proces IH»)¹ dat ik uw Kamer hierbij toestuur zijn er signalen dat dit voor een aantal mensen hard uitpakt (en zij daardoor mogelijk teveel belasting hebben betaald) en er mogelijkheden zijn het proces te verbeteren. Het ambtshalve proces wordt daarom verbeterd waarbij onder meer het signaal van de No, de voorstellen van de commissie en de adviezen uit het rapport van de Belastingdienst worden bezien. Ik zal dat hieronder toelichten.

Signalen ten aanzien van ambtshalve aanslag

Ambtshalve aanslag kan hard uitpakken

Het in het ambtshalve proces vaststellen (schatten) van het inkomen is vaak niet eenvoudig. Bij een lage (voorzichtige) schatting kan te weinig belasting verschuldigd zijn en kan de belastingplichtige juist voordeel hebben van het niet-indienen van een verplichte aangifte. Een hogere schatting kan, ook indien deze binnen de grenzen van de redelijkheid blijft, «hard» uitpakken, bijvoorbeeld in die individuele gevallen waarin het inkomen in werkelijkheid toch lager blijkt te zijn en de belastingplichtige over onvoldoende «doenvermogen» beschikt om hierop actie te onder-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

nemen. De wijze van vaststellen van de aanslagen en de gevallen waarin een ambtshalve aanslag achterwege blijft zijn tevens van invloed op de inkomensvaststellingen ten behoeve van inkomensafhankelijke regelingen, zoals Toeslagen.

Geen ambtshalve teruggaaf

Op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001 kan bij een aangifteverzuim *geen* ambtshalve aanslag met een teruggaaf worden verleend. Mede naar aanleiding van het interne onderzoek van de Belastingdienst wordt opnieuw gekeken naar de vraag of een ambtshalve aanslag toch niet in alle gevallen (dus ook bij een teruggave en een bedrag onder de huidige aanslaggrens) opgelegd moet worden.

Maatwerk bij boetes

Bij het vaststellen van een ambtshalve aanslag wordt in nagenoeg alle gevallen een verzuimboete opgelegd wegens het aangifteverzuim in overeenstemming met de Algemene wet inzake rijksbelastingen en het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst. Volgens dit besluit bedraagt de boete standaard € 385 in de eerste drie verzuimjaren. Daarna loopt de boete op. In de bezwaarfase zijn er mogelijkheden tot matiging. In het rapport van de Belastingdienst wordt voorgesteld meer maatwerk toe te passen bij het opleggen van verzuimboetes.

Proces niet effectief en efficiënt en juridisch niet altijd correct

Het interne onderzoek van de Belastingdienst concludeert dat het huidige proces niet altijd efficiënt en effectief is. Daarnaast is het proces op onderdelen juridisch niet correct. Een voorbeeld daarvan is het zogenoemde «spiegelen» van een voorlopige aanslag. Het spiegelen van de voorlopige teruggaaf betekent concreet dat de negatieve voorlopige aanslag wordt gecorrigeerd door het opleggen van een (nieuwe) voorlopige aanslag die resulteert in de terugbetaling van de volledige teruggaaf. Als voorbeeld: Belastingplichtige heeft een negatieve voorlopige aanslag ontvangen van waaruit hij een bedrag heeft ontvangen van € 500. Nadat de belastingplichtige in verzuim is, wordt door de inspecteur een voorlopige aanslag opgelegd van € 0. Dit resulteert in een terugbetaling van de reeds ontvangen € 500. Het beleid voorziet alleen in een dergelijke «gespiegelde voorlopige aanslag» indien sprake is van een aangifteverzuim in het voorafgaande of daaraan voorafgaande jaar.

Aantallen in het ambtshalve proces

Circa 8 miljoen² belastingplichtigen krijgen een uitnodiging tot het doen van aangifte. Het merendeel doet dit tijdig. Ongeveer 550.000 mensen reageren na herinnering en 250.000 na aanmaning. Circa 138.000 mensen belanden in het ambtshalve proces. Daarvan doen 47.000 mensen aangifte voordat er een ambtshalve aanslag volgt. Bij de overige 91.000 mensen wordt bij 13.000 personen geen definitieve aanslag vastgesteld omdat dit tot een teruggaaf zou leiden. Circa 78.000 mensen krijgen een ambtshalve aanslag. Naar schatting 31.000 mensen maken bezwaar tegen de ambtshalve aanslag. Deze bezwaarschriften worden behandeld (al dan niet als een verzoek om ambtshalve vermindering) en kunnen mogelijk leiden tot een vermindering van de ambtshalve aanslag.

² Genoemde getallen op basis van aangiftejaar 2017

Genomen maatregelen

Naar aanleiding van de signalen over het ambtshalve proces zijn er verschillende maatregelen genomen:

- Er heeft in 2021 een pilot plaatsgevonden waarbij met burgers bij dreigend verzuim bij aangifte IH 2020 vroegtijdig contact is gezocht om hulp aan te bieden. Er is naar 5365 burgers gebeld, en het is bij 4091 burgers gelukt daadwerkelijk contact te leggen. Aanbevelingen uit de pilot zijn onder andere de omvang van de doelgroep voor de belasting te vergroten (in aantal, maar ook bredere groep verzuimders), onderzoek naar aanvullende interventies om onbewust verzuim terug te dringen en onderzoek naar jongeren om bewustwording aangifteplicht te vergroten. Er is een programmamanager aangesteld om dit te realiseren.
- Er heeft een steekproefsgewijs onderzoek plaatsgevonden op basis van een aantal representatieve opgelegde ambtshalve aanslagen. Het doel hiervan was om meer inzichtelijk te krijgen of bij de vaststellingen van de ambtshalve aanslag binnen de grenzen van wet, jurisprudentie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is gebleven, heeft er een intern gevalideerd steekproefsgewijs onderzoek plaatsgevonden op basis van een aantal representatieve opgelegde ambtshalve aanslagen. De resultaten worden nu gezien.
- De werkinstructies voor het bepalen van de «redelijke schatting» worden aangepast na analyse van de intern gevalideerde steekproef. Een deel van de werkinstructies is inmiddels aangepast.
- Het «spiegelen» van aanslagen in de situaties waarin dit niet in overeenstemming is met regelgeving, is gestopt per mei 2020.
- Er wordt nader onderzocht hoe meer maatwerk bij het opleggen van boetes gerealiseerd kan worden.
- Er is een onderzoek gestart waarin onder andere mogelijke aanpassingen van beleid en wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de mogelijkheid van een ambtshalve teruggaaf, worden verkend.
- Er wordt onderzoek gedaan naar de samenstelling en kenmerken van de groep burgers die in het ambtshalve proces terecht komt met als oogmerk om ze proactief te benaderen.
- Er wordt gezien of het opschorten van concrete dwanginvorderingsmaatregelen voor de groep bij wie ambtshalve aanslagen tot een betalingsachterstand hebben geleid mogelijk is.

Vervolg en afsluiting

Zoals ik hierboven heb aangegeven lopen er nog acties en maatregelen ten aanzien van het opleggen van ambtshalve aanslagen. Ik zal uw Kamer voorafgaande aan het volgende Commissiedebat Belastingdienst informeren over de voortgang van deze acties.

Daarnaast wil ik nog aangeven dat het interne onderzoek van de Belastingdienst veel te lang op de plank heeft gelegen en eerder aan uw Kamer gestuurd had moeten worden. Het onderzoek van de Belastingdienst is immers al in juni 2020 vastgesteld. Daarna is er binnen de Belastingdienst veel overleg geweest over het onderzoek en de benodigde vervolgacties. Dit heeft te lang geduurd en had niet mogen gebeuren en zal niet meer gebeuren. Dit proces zal ook intern worden geëvalueerd om hier lessen uit te trekken voor de toekomst en herhaling te voorkomen.

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