

Gezien en bereikbaar

Verslag van een ontwerpproces over de bekendmaking van belastingaanslagen



Datum

24 juni 2024

Auteurs

Dr. Jitske van Popering-Verkerk

Dr. Iris Casteren van Cattenburch

In opdracht van

GovernEUR/Erasmus Universiteit Rotterdam

Ministerie van Financiën, i.s.m. Belastingdienst

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding ontwerpproces	3
1.2 Aanpak ontwerpproces	3
Hoofdstuk 2. Probleemanalyse	6
2.1 Status	6
2.2 Doelgroepen	7
2.3 Vanuit proces Belastingdienst	11
Hoofdstuk 3. Van probleemanalyse naar oplossingsrichtingen	14
3.1 Drie thema's	14
3.2 Brede agenda	15
Hoofdstuk 4. Oplossingsrichtingen	17
4.1 Oplossingsrichtingen interactie overheid en burger	17
4.2 Oplossingsrichtingen bewustwording	19
4.3 Oplossingsrichtingen geautomatiseerde processen	20
Hoofdstuk 5. Reflectie	23
Referenties	24

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding ontwerpproces

Op 17 december 2020 publiceerde de parlementaire ondervragingscommissie het verslag 'Ongekend onrecht' (POK, 2020). In de kabinetsreactie op dit rapport zijn verschillende verbeteringen aangekondigd, waaronder verbeteringen bij de invordering van belastingen: *"De Invorderingswet 1990 gaan we herijken om ervoor te zorgen dat er voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van mensen."* (Minister-president, 2021, p. 11). Dit heeft geresulteerd in een herijking van de Invorderingswet 1990. Hierbij is onderzocht of de wet voldoende ruimte biedt om rekening te kunnen houden met de omstandigheden van mensen. Uit onderzoek van het ministerie van Financiën blijkt dat de Invorderingswet 1990 hiervoor in beginsel voldoende ruimte biedt, met uitzondering van artikel 8 van deze wet. Dit artikel gaat over de bekendmaking van belastingaanslagen. Een belastingaanslag wordt in de regel per post verzonden naar het adres uit de Basisregistratie Personen. Dit kan in de praktijk echter tot ongewenste situaties leiden voor burgers die (tijdelijk) niet op dit adres bereikbaar zijn: *"Door de redactie van deze wettelijke bepaling ontstaan er in de praktijk mogelijk ongewenste situaties. Zo kunnen er ingrijpende gevolgen zijn voor de schuldenaar die vergeten is om een adreswijziging door te geven."* (Staatssecretarissen van Financiën, 2022, p. 2).

Het ontwerpproces dat in het voorjaar van 2024 heeft plaatsgevonden, is de vervolgstap op deze conclusie. Met dit proces willen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst niet alleen vanuit het perspectief van de overheid een oplossing formuleren, maar ook vanuit het perspectief van de burger mogelijke oplossingsrichtingen verkennen. Hiermee wordt ook de logica van het Beleidskompas gevolgd, waarbij eerst met de doelgroep de problematiek en mogelijke oplossingen in de breedte worden verkend.

In het ontwerpproces is vanuit het perspectief van de burger gekeken naar de bekendmaking en de invordering van belastingaanslagen. De leidende vraag in dit ontwerpproces luidde: **Hoe kan bij de bekendmaking en invordering van belastingaanslagen rekening gehouden worden met omstandigheden van burgers die per post (tijdelijk) niet bereikbaar zijn?** Met deze vraagstelling bakenen we ook het ontwerpproces af. In het ontwerpproces staat bereikbaarheid centraal. Het gaat dus om de vraag of het bericht op de juiste plek aankomt. De vraag of iemand in staat en bereid is de brief te openen, en naar de inhoud te handelen, valt buiten de scope van dit onderzoek. Verder beperken we ons tot particulieren en natuurlijke personen die ondernemer zijn (ZZP'ers, firmanten in een vennootschap onder firma, en maten in een maatschap of commanditaire vennootschap). Tot slot is het goed te benoemen dat het ontwerpproces is geïnitieerd vanuit het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. We richten ons primair op problemen die binnen de invloedssfeer van deze beide partijen opgepakt kunnen worden. Mochten er oplossingsrichtingen worden geopperd die mogelijk kansrijk zijn maar buiten deze invloedssfeer vallen, dan zijn deze opgenomen in een brede agenda.

1.2 Aanpak ontwerpproces

Het ontwerpproces bestond uit drie stappen, waarbij elke stap is afgesloten met een ontwerp- of feedbacksessie. Deelnemers aan het ontwerpproces waren (op alfabetische volgorde): Belastingdienst, Leger des Heils, ministerie van Financiën, Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (schuldhulpverlening), de Kinderombudsman tevens plv. Ombudsman Metropoolregio Amsterdam, Regenbooggroep (daklozenopvang), Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, Sterk Huis (crisisopvang vrouwen), Vereniging Alternatief Wonen, en Zuidweg en partners (schuldhulpverlening ondernemers). De deelnemers zijn geselecteerd op hun expertise met betrekking tot het onderwerp en hebben op

persoonlijke titel aan het ontwerpproces deelgenomen. De stappen in het ontwerpproces zijn onderstaand nader uitgewerkt.

Stap 1. Probleem- en contextverkenning

Er is gestart met documentonderzoek naar eerdere studies naar burgers die per post niet bereikbaar zijn, en recente beleidsdocumenten over de Invorderingswet 1990, de invorderingsstrategie en het invorderingsproces. Op basis van dit documentonderzoek is een eerste duiding van de doelgroepen, de context en de historie van het vraagstuk geschetst. Ook relevante kansen, risico's en kaders zijn daarbij in beeld gebracht. De resultaten van dit onderzoek vormden de basis voor de eerste ontwerpessie. In de eerste ontwerpessie zijn (a) de doelgroepen in beeld gebracht, (b) de problemen per doelgroep aangescherpt en (c) kansen, risico's en kaders verkend. Om het perspectief van mensen in te brengen, is tijdens deze ontwerpessie gewerkt met persona's (zie bijvoorbeeld onderstaand). Deze persona's zijn terug te vinden in dit rapport.

Marisa's moeder stierf toen ze 10 was. Haar vader was uit beeld, dus groeide ze op bij een tante en oom. Maar al snel ging het daar mis. Marisa werd misbruikt door haar neef. Op school haalde ze slechte cijfers en werd ze gepest. Ze kreeg een 'fout' vriendje en trok bij hem in. Al het geld dat ze verdiende in een kroeg ging naar haar vriend, 'voor kost en inwoning'. Regelmatig vond hij het te weinig en kreeg ze klappen. Na de zoveelste ruzie vertrok Marisa. De kroegbaas hielp haar om weg te komen bij haar vriend. Ze kon terecht bij een opvanghuis voor vrouwen, dat ook een briefadres voor haar kon regelen. Maar Marisa is nog steeds bang dat hij haar vindt. Dus vertelt ze niemand waar ze nu woont. En een briefadres wil ze ook niet.

Stap 2. Oplossingsrichtingen

Na de eerste ontwerpessie zijn experts gesproken van: Briefadres-Informatie.nl, Centrale Administratieve Processen Belastingdienst, Divosa, gemeente Almere, gemeente Utrecht, Leger des Heils, en Valente. Deze gesprekken en de resultaten van de eerste ontwerpessie waren het startpunt voor de tweede ontwerpessie over oplossingsrichtingen. In deze ontwerpessie zijn (a) ideeën over oplossingen verkend en (b) zijn deze vertaald naar concrete oplossingsrichtingen.

Stap 3. Resultaat

De resultaten van het ontwerpproces zijn vastgelegd in het voorliggende rapport. Daarmee bevat dit rapport een probleemanalyse en oplossingsrichtingen, zoals deze tot stand zijn gekomen in het ontwerpproces. Deze oplossingsrichtingen zijn niet verder uitgewerkt of getoetst; dit is een mogelijke vervolgstap. Het conceptrapport is gedeeld met de deelnemers aan het ontwerpproces. Na bespreking is het rapport aangepast en vastgesteld.

Dit rapport bevat het verslag van het ontwerpproces. Hoofdstuk 2 bevat de probleemanalyse, vanuit drie invalshoeken: status, doelgroepen en proces. Hoofdstuk 3 beschrijft de stap van probleemanalyse naar oplossingsrichtingen. Hoofdstuk 4 gaat in op de oplossingsrichtingen die in de tweede ontwerpessie zijn verkend. We eindigen in hoofdstuk 5 met een reflectie.

Begrippen

Adres – wanneer we in dit rapport spreken van 'adres', bedoelen we daarmee het adres waarop iemand staat ingeschreven en dat dus is opgenomen in de Basisregistratie Personen.

Briefadres – iemand die geen woonadres heeft of in een instelling woont, kan zich inschrijven op een briefadres. Gemeenten zijn verplicht om briefadressen aan te bieden, ook zijn gemeenten bevoegd om aan te wijzen wie als briefadresgever mogen fungeren (bijvoorbeeld zorginstellingen).

De briefadresgever heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen dat de post bij de betreffende persoon terechtkomt.

Correspondentieadres – iemand kan ervoor kiezen om de post van de Belastingdienst op een ander adres te ontvangen, dit is het correspondentieadres. De persoon staat niet ingeschreven op dit adres. Dit adres wordt soms ook aangeduid als postadres of toezendadres, in dit rapport hanteren we het begrip correspondentieadres.

Basisregistratie Personen – de registratie van persoonsgegevens van ingezetenen (inwoners van Nederland) en niet-ingezetenen (personen die Nederland hebben verlaten of korter dan vier maanden in Nederland wonen).

Registratie Niet-Ingezetenen – het onderdeel van de Basisregistratie Personen met persoonsgegevens van niet-ingezetenen (personen die Nederland hebben verlaten of korter dan vier maanden in Nederland wonen) wordt de Registratie Niet-Ingezetenen genoemd.

Hoofdstuk 2. Probleemanalyse

Om inzicht te krijgen in de problematiek met het bekendmaken en invorderen van belastingaanslagen bij burgers die per post (tijdelijk) niet bereikbaar zijn, is het ontwerpproces gestart met een probleemanalyse. Op basis van de ontwerpessies, en ondersteund door documentonderzoek en gesprekken, kwamen drie invalshoeken naar voren. In deze probleemanalyse gaan we in op de drie invalshoeken: status, doelgroepen en proces. Deze probleemanalyse vormt de basis voor het verkennen van oplossingsrichtingen.

2.1 Status

De Belastingdienst verstuurt belastingaanslagen in de regel per post. Daarbij maakt het uit of er wel of geen adres bekend is, iemand een briefadres heeft, iemand wel of niet in Nederland woonachtig is, et cetera. Wij vatten dit samen als de 'status' van een persoon.

Onjuist adres of geen adres

De Belastingdienst baseert zich bij de bekendmaking van de belastingaanslag op het systeem Beheer van relaties (BVR) dat is gekoppeld aan de Basisregistratie Personen (BRP).

Aan sommige mensen wordt een belastingaanslag toegestuurd, maar komt deze vervolgens onbestelbaar retour. Bij een deel van de onbestelbaar retour gekomen stukken is er sprake van een onjuist adres. Ongeveer 30% van de onbestelbaar retour gekomen post wordt beoordeeld via een adresonderzoek (Belastingdienst, 2022). Bij een adresonderzoek wordt bekeken of er een nieuw of ander adres van de burger bekend is. Bij de overige onbestelbaar retour gekomen post wordt er geen onderzoek gedaan.

Van sommige mensen is van meet af aan geen adres bekend. In dit geval kan de belastingaanslag niet bekend worden gemaakt; oftewel, de belastingaanslag wordt niet verstuurd. Wel heeft de Belastingdienst de mogelijkheid om de belastingaanslag toch bekend te maken via de (belasting)deurwaarder. De groep mensen van wie geen adres van bekend is, wordt aangeduid als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW). Door het CBS wordt VOW gedefinieerd als "*personen van wie na onderzoek is vastgesteld dat ze in geen enkele Nederlandse gemeente staan ingeschreven*" (CBS, 2011b). VOW'ers zijn relatief vaak mensen met een migratieachtergrond en ingeschat wordt dat een groot deel van de VOW'ers terug is gegaan naar hun land van herkomst. Er is echter ook een (kleinere) groep VOW'ers die in Nederland woont, maar nergens is ingeschreven (CBS, 2011a).

Briefadres

In Nederland kunnen mensen bij de gemeente een briefadres aanvragen. Dit is vooral bedoeld voor mensen die tijdelijk geen vast woonadres hebben. Met een briefadres kunnen mensen ervoor kiezen bereikbaar te blijven, ook voor de Belastingdienst, zonder hun verblijfsadres door te geven. Tegelijkertijd wordt juist bij briefadressen vaak onderzoek gedaan naar de feitelijke woonsituatie van een persoon, om zo fraude te voorkomen (RvIG, 2015; PBLQ, 2023). Zowel de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit als het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verschillende gemeenten hebben briefadressen als risicoprofiel opgenomen (ministerie van BZK, 2016; PBLQ, 2023).

Formele status

Tot slot is het goed te benoemen dat belastingplichtigen ook in hun hoedanigheid als burger een andere status kunnen hebben. Denk bijvoorbeeld aan wel of geen EU-burger en wel of niet wonend in Nederland. Afhankelijk van deze status, kan een belastingplichtige wel of geen beroep doen op faciliteiten zoals een DigiD of een briefadres.

2.2 Doelgroepen

Verschillende mensen zijn voor de Belastingdienst niet goed bereikbaar per post. Op basis van het documentonderzoek en de ontwerpessies zijn de belangrijkste doelgroepen in beeld gebracht. Daarbij is ervoor gekozen om onderscheid te maken tussen mensen die bewust of onbewust onbereikbaar zijn, en tussen mensen die niet bereikbaar 'willen' of 'kunnen' zijn. Voor beide indelingen is het belangrijk om op te merken dat het verschil niet zwart-wit is. Zo zijn er mensen die formeel gezien zich niet 'willen' inschrijven, maar van wie de persoonlijke omstandigheden hen eigenlijk geen andere keuze laat dan zich niet in te schrijven. Ook zijn er mensen met een vergelijkbare situatie, waarbij de één zich ervan bewust is dat hij of zij onvindbaar is en de ander zich hier niet van bewust is.

Problematiek	Belangrijkste doelgroepen
Bewust/onbewust onbereikbaar	Fouten bij inschrijving Geëmigreerden Langdurig op reis Overbrugging tussen twee adressen Tijdelijk verblijf in instellingen of inrichtingen
Niet bereikbaar 'willen' zijn	Adresfraude* particulieren <i>Illegale bewoning, arbeidsmigranten in Nederland</i> Adresfraude* ondernemers natuurlijk persoon
Niet bereikbaar 'kunnen' zijn	Huiselijk geweld Daklozen <i>Daklozen met verslavings- en/of psychische problematiek, 'zelfredzame' daklozen, dakloze arbeidsmigranten</i>

* Tijdens de ontwerpessies is gesproken over de term 'adresfraude'. Fraude is een vorm van bedrog, waarbij mensen zaken anders voorstellen dan ze zijn, om een voordeel te behalen ten koste van anderen. Volgens de letter van de wet handelen burgers, die zich om uiteenlopende redenen niet bekendmaken bij de overheid en daarmee hun belastingplicht niet nakomen, als 'fraudeurs'. Het beeld dat bij de term fraudeur bestaat, wordt bijvoorbeeld zichtbaar in onderstaande persona. Tijdens dit onderzoek blijkt dit beeld in bepaalde gevallen misplaatst en zelfs problematisch. Vaak is sprake van moeilijke omstandigheden waar een persoon mee wordt geconfronteerd, bijvoorbeeld wanneer een burger door scheiding op een recreatiepark woont waar diegene zich niet kan inschrijven. Of denk aan arbeidsmigranten die in een afhankelijkheidssituatie zitten, ook bij hen is het predicaat 'fraude' niet passend en gaat het 'slechts' om het gemis van een adres.

Vanuit deze redenatie is tijdens het ontwerpproces overwogen een andere term te hanteren. Tegelijkertijd is er geen goed alternatief voor handen. Daarom wordt in dit onderzoek wel gesproken over 'adresfraude', met de nadrukkelijke notie dat dit een situatie betreft waarbij iemand de adressituatie anders voorstelt dan wat deze daadwerkelijk is. Dit kan variëren van bewust bedrog tot zeer moeilijke omstandigheden waarin geen andere optie mogelijk is.

Ellen komt op donderdag laat thuis van haar werk in het restaurant. Het is zwaar werk, zeker naast haar werk als kassière bij de supermarkt, maar ze heeft het geld hard nodig. Bij haar buurvrouw Priscilla is het weer donker in huis. Priscilla heeft een kapperszaak aan huis. Toen Priscilla er net was begonnen, ging Ellen nog wel eens naar haar toe voor een knipbeurt. Want knippen kan ze wel, en ze vraagt niet al te hoge tarieven. Maar na een paar jaar blijkt een vervolgspraak opeens lastig te zijn. Priscilla's agenda zit 'helemaal vol'. En het is Ellen opgevallen dat Priscilla elke donderdagmiddag vertrekt en pas op maandagavond terugkomt. En dan ook nog eens die Porsche voor de deur. Ellen

heeft geen idee waar ze dat van doet. Pas kwam er iemand van de gemeente bij Ellen aan de deur. Hij stelde allerlei vragen over hoe vaak Priscilla thuis is, hij had het over een adresonderzoek.

Fouten bij inschrijving

Bij de inschrijving in de BRP of bij andere onderliggende registers kunnen fouten gemaakt worden. De Algemene Rekenkamer (2014) en Nationale Ombudsman (2016) hebben hier onderzoek naar gedaan. Uit dit onderzoek wordt niet duidelijk hoe vaak er sprake is van fouten bij inschrijving, wel wordt duidelijk dat de consequenties zeer groot zijn. Zo kunnen mensen uitkeringen kwijtraken, in de problemen komen met hun werkgever of zorgverzekering, geen nieuwe identiteitsbewijzen en rijbewijzen aanvragen, en correspondentie vanuit de overheid (waaronder belastingaanslagen) niet ontvangen. De problematiek is dat de bewijslast bij de burger ligt en het voor hem of haar niet altijd duidelijk is waar hij of zij moet aankloppen om deze fout te herstellen. Hiervoor is inmiddels het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties in het leven geroepen.

Geëmigreerden

De bekendmaking van de belastingaanslag kan problematisch zijn wanneer mensen vanuit Nederland emigreren. Ondanks de emigratie kunnen zij nog steeds te maken hebben met de Nederlandse Belastingdienst. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer zij nog inkomen uit Nederland ontvangen, zoals een AOW-uitkering of pensioen, of eigendommen (zoals een woning) hebben in Nederland. De problemen zijn divers. Bij sommige geëmigreerden is het eerste adres na emigratie opgenomen in de Registratie Niet-Ingezetenen, maar wordt na een latere verhuizing het nieuwe adres niet doorgegeven (zie bijvoorbeeld onderstaand persona). In sommige landen wordt de post onvoldoende betrouwbaar bezorgd en in andere landen is de adresnotitie heel anders, waardoor een brief niet aankomt.

Simon en Carla reizen al ruim tien jaar door Azië. "Met Nederland hebben we niks", zegt Simon, "Ik voel meer binding met de rest van de wereld dan met Nederland." In Nederland hebben ze jarenlang een delicatessenwinkel gehad, maar toen ze 60 waren besloten ze die te verkopen en naar Thailand te vertrekken. "We hebben geen kinderen en geen familie meer. Wel vrienden, hier in Phuket." Dus was de keuze snel gemaakt. Het winkelpand hebben ze aangehouden en verhuren ze nu. Met het geld uit de verhuur en hun spaargeld kunnen ze in Thailand prima rondkomen. In de loop der tijd hebben Simon en Carla ook het contact verloren met de Nederlandse overheid. Ze vonden het niet nodig om hun verhuizingen steeds maar door te geven. Daardoor krijgen ze geen AOW. "Hoeft ook niet," zegt Simon. "We hebben spaargeld genoeg en het leven kost hier niks."

Langdurig op reis

Personen die langer dan acht maanden in het buitenland verblijven moeten zich uitschrijven bij de gemeente. De gegevens van deze personen worden vervolgens in de Registratie Niet-Ingezetenen opgenomen (Rijksoverheid, n.d.). Om toch belastingaanslagen te kunnen ontvangen zijn er verschillende faciliteiten, denk aan het doorgeven van een correspondentieadres aan de Belastingdienst of het aanvragen van een correspondentieadres bij bedrijven/stichtingen die dit faciliteren.

Mensen die minder dan acht maanden in het buitenland verblijven, blijven wel ingeschreven in Nederland. Maar ook dan kunnen problemen rondom de bekendmaking van de belastingaanslagen ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan mensen die voor langere tijd, maar korter dan acht maanden, niet thuis zijn. Wanneer iemand niets heeft geregeld voor de post, blijven de brieven ongeopend op de mat liggen en gaat de (dwang)invordering verder.

Overbrugging tussen twee adressen

Om verschillende redenen kan een persoon tussen twee woningen, en daarmee tussen twee adressen, zitten. Bijvoorbeeld wanneer iemand (korter dan acht maanden) reist zonder een woning aan te houden. Of wanneer iemand door onverwachte gebeurtenissen zijn woning moet verlaten, bijvoorbeeld door een echtscheiding of wanneer iemand uit de woning wordt gezet in verband met schulden. Overbrugging tussen adressen komt ook vaak voor wanneer een gekochte of gehuurde woning nog opgeleverd moet worden, terwijl de oude woning al is opgeleverd aan de nieuwe eigenaar. De problematiek van de bekendmaking van de belastingaanslag bij deze doelgroep is relatief beperkt. Er zijn meerdere voorzieningen die juist voor deze doelgroep bedoeld zijn, denk aan het aanvragen van een briefadres bij de gemeente of het doorgeven van een correspondentieadres aan de Belastingdienst.

Tijdelijk verblijf in instellingen of inrichtingen

Om verschillende redenen zijn er mensen die tijdelijk (moeten) verblijven in een instelling of inrichting. Er zijn veelal faciliteiten voor de post, waarbij de instelling of inrichting kan worden doorgegeven als (brief)adres van de betreffende burger. Hierbij kunnen echter verschillende problemen ontstaan. Zo zijn er mensen die relatief vaak van zorginstelling veranderen. Deze groep moet het adres steeds aanpassen. Iemand die in een zorginstelling verblijft, heeft vaak te maken met omstandigheden waardoor het steeds aanpassen van een adres niet gemakkelijk is. Een heel andere problematiek speelt bij gedetineerden die in een penitentiaire inrichting verblijven. Zij kunnen de post bij de inrichting laten bezorgen of een briefadres aanvragen. Echter, niet alle gedetineerden willen hier gebruik van maken, waardoor het onder deze groep relatief vaker voorkomt dat ze niet bereikbaar zijn. De Belastingdienst mag geen gebruikmaken van de data van Dienst Justitiële Inrichting over wie waar verblijft. Verder komt het onder ex-gedetineerden relatief vaker voor dat zij na het uitzitten van hun straf niet direct een vaste woon- of verblijfplaats hebben.

Adresfraude particulieren

Adresfraude is “de handeling om de woonsituatie in de BRP anders voor te stellen dan die in werkelijkheid is, met als doel (materieel) gewin te behalen” (RVIG, 2015, p. 8). Het (materieel) gewin kan heel divers zijn, bijvoorbeeld het krijgen van toeslagen, het wonen op een adres waar officieel niet gewoond mag worden (zoals een recreatiewoning of bedrijfsgebouw), het niet vindbaar zijn voor de Belastingdienst, het niet vindbaar zijn voor schuldeisers of het onterecht aanspraak maken op voorzieningen. Het gewin is daarmee dus soms direct gerelateerd aan belastingen, maar er kan ook sprake zijn van ander soort gewin en waarbij het effect op belastingen een ‘neveneffect’ is. Bij de problematiek van adresfraude is het goed om de volgende notie te plaatsen. Adresfraude gaat om een bewuste keuze van de burger om zich niet in te schrijven, om hier zelf of voor anderen gewin uit te halen. Deze bewuste keuze betekent overigens niet dat altijd sprake is van een opportunisme of calculerend gedrag. In een deel van de gevallen is sprake van moeilijke of zelfs schrijnende omstandigheden waarin een persoon geen andere keuze ziet dan zichzelf niet in te schrijven.

Eén van de meest voorkomende vormen van adresfraude is het wonen in een pand zonder woonbestemming, denk bijvoorbeeld aan een recreatiewoning of bedrijfspand (Nationale Ombudsman, 2016). Het is aan gemeenten om hier regels over op te stellen in het ruimtelijk instrumentarium en hierop te handhaven. Gemeenten hebben hierin lokale beleidsvrijheid, zo is het in sommige gemeenten wel toegestaan om permanent te wonen op recreatieparken, in andere gemeenten niet en weer andere gemeenten gedogen het. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseert gemeenten om, wanneer mensen zich willen inschrijven op een locatie die niet is bestemd als woonadres, met deze mensen afspraken te maken over het beëindigen van deze situatie. Dit betreft in veel gevallen afspraken over de wijze waarop een persoon een andere woning moet gaan zoeken. Maar een gemeente kan er ook voor kiezen om (bij uitzondering) inschrijven op de betreffende locatie wel toe

te staan (BZK, 2018). De Nationale Ombudsman (2016) is kritisch op de focus op handhaving bij adresfraude en wijst op het belang om dienstverlening aan de burger voorop te zetten, juist als het gaat om het bewonen van recreatiewoningen.

Een andere groep waarvoor extra aandacht wordt gevraagd, zijn arbeidsmigranten in Nederland. Commissie Roemer heeft onderzoek gedaan naar deze groep (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020). De commissie geeft aan dat relatief veel arbeidsmigranten niet staan ingeschreven op een adres in Nederland. In de woorden van de commissie: *“Diegene schrijft zich dan in bij de RNI. Daardoor krijgt hij of zij een BSN dat nodig is om in Nederland te kunnen werken, maar er worden geen verblijfsadres in Nederland of andere contactgegevens vastgelegd [...]. Doordat geen actueel verblijfsadres in de RNI wordt vastgelegd hebben Nederlandse overheden slecht zicht op arbeidsmigranten”* (p. 26). In deze situatie is dus geen adres bekend van de arbeidsmigrant en zijn zij niet bereikbaar per post.

Yannick heeft het goed voor elkaar. Na een moeilijke jeugd met verhuizingen van pleeggezin naar pleeggezin heeft hij een baan gevonden bij een bouwbedrijf. Daar verdient hij zijn eigen geld. Dat geeft hem vrijheid: hij kan nu gaan en staan waar hij wil. Bovendien heeft hij nu zijn eigen kamer, op de zolder van het bouwbedrijf op het bedrijventerrein, die hij huurt voor een schappelijke prijs. Bij de gemeente deden ze wel moeilijk, want hij kan zich hier niet inschrijven. En bij zijn pleegouders kan hij zich ook niet meer inschrijven, want dan verliezen die hun toeslagen. Bij de balie deed de dame van de gemeente toen opeens moeilijk. Toen heeft Yannick het er maar gewoon bij gelaten, “dan maar niet inschrijven”.

Adresfraude ondernemer natuurlijk persoon

Problematiek met belastingen en schulden speelt ook bij ondernemers natuurlijke personen. Dit zijn ondernemers die persoonlijk aansprakelijk zijn voor de eventuele schulden van hun onderneming, denk aan ZZP'ers, firmanten in een vennootschap onder firma, en maten in een maatschap of commanditaire vennootschap. De belastingaanslagen aan deze ondernemers worden ook in de regel per post verstuurd. Over specifiek (belastingontduiking door) adresfraude door ondernemers natuurlijke personen is niet veel bekend. Wel is bekend dat belastingschulden bij deze groep relatief snel kunnen oplopen. Zo zijn deze ondernemers zelf verantwoordelijk voor het opgeven van hun inkomen bij de Belastingdienst. Hierdoor gebeurt het vaker dat zij, bewust of onbewust, te weinig belasting betalen (Nationale Ombudsman, 2020; Van Vuuren, 2012; Wijzer in Geldzaken, 2018). Daarnaast komen deze ondernemers vaak niet in aanmerking voor ondersteuning en regelingen om hun schulden af te lossen terwijl zij wel persoonlijk aansprakelijk zijn voor de schulden (De Groene Amsterdammer, 2019). Rond de coronaschulden van ondernemers is er inmiddels, mede naar aanleiding van een rapport van de Nationale Ombudsman (2022), goede hulp vanuit gemeenten en zijn er meer coulante regelingen vanuit de Belastingdienst in het leven geroepen. De eigen verantwoordelijkheid om inkomen door te geven, en het ontbreken van ondersteuning en regelingen, kunnen prikkels zijn om niet bereikbaar te zijn op een juist adres.

Huiselijk geweld

Mensen die te maken hebben met huiselijk geweld en kindermishandeling vormen een kwetsbare groep; niet alleen vanwege veiligheid en zorg, maar ook financieel. Zo gaan huiselijk geweld en kindermishandeling in ongeveer 40% van de gevallen samen met financiële problemen (Schakenraad & Kuiper, 2019). De specifieke problematiek met het bekendmaken van de belastingaanslag speelt zich met name af bij vrouwen in de vrouwenopvang (Nationale Ombudsman, 2017; Toezicht Sociaal Domein & Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2017). Opvangorganisaties bieden mogelijkheden om het adres te registreren. Wanneer er sprake is van een ernstige bedreiging, wordt gewerkt met briefadressen, ook

worden uitkeringen twee maanden als voorschot verstrekt (ook wanneer de persoon niet bereikbaar is). Bij zeer ernstige bedreigingen is ook een briefadres een risico. In een nieuwsbericht wordt hiervan een schatting gegeven, namelijk ongeveer 100 vrouwen per jaar. In die gevallen is de persoon niet meer per adres bereikbaar (Zorg Welzijn, 2016). Daarnaast is het voor vrouwen in de opvang ook lastiger om toegang te krijgen tot schuldhulpverlening en vraagt het veel van hen om adressen, zeker bij tijdelijke opvang, door te geven (Toezicht Sociaal Domein & Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2017).

Daklozen

Een belangrijke doelgroep waar problemen zijn met het bekend maken van de belastingaanslagen zijn daklozen. Daklozen kunnen, om bereikbaar te zijn, een gemeentelijk briefadres aanvragen. Sinds 1 januari 2022 zijn gemeenten verplicht om deze mogelijkheid te bieden. Dit is expliciet bedoeld om verdere escalatie van de problematiek te voorkomen (Divosa, 2022). Tegelijkertijd is daarmee het probleem van de bekendmaking van de belastingaanslag niet opgelost. Zo stellen gemeenten (nog steeds) voorwaarden aan het verkrijgen van een gemeentelijk briefadres, waardoor niet alle daklozen een briefadres kunnen aanvragen. Ook speelt bij veel daklozen schuldenproblematiek. Het hebben van een briefadres en daarmee weer bereikbaar zijn voor onder andere schuldeisers, kan afschrikken.

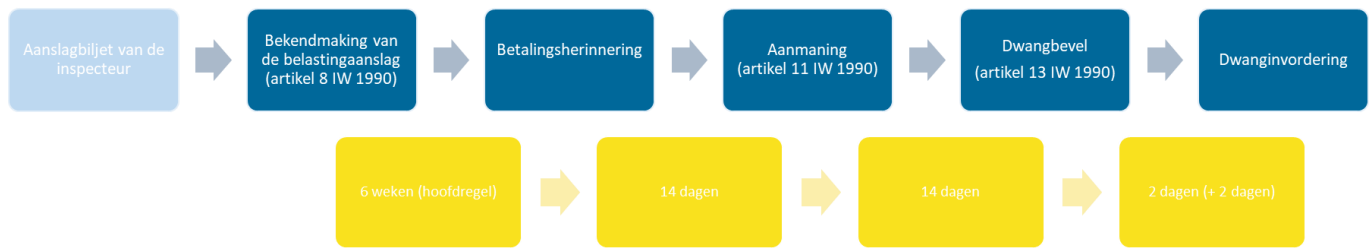
Een deel van de daklozen heeft ook een verslavings- en/of psychische problematiek. Van hen is bekend dat zij relatief vaak zorg en hulpverlening mijden, en dus ook geen gebruik maken van oplossingen zoals een briefadres. Problemen die daarbij spelen zijn eerdere negatieve ervaringen met de overheid, de moeite om afspraken na te komen en het begrijpen van procedures.

Sinds 2019 wordt er een nieuwe en groeiende groep daklozen gesignaleerd, de zelfredzame economisch dak- en thuislozen (WUR, 2022). Het gaat vaak om mensen die door een levensgebeurtenis – zoals werkloosheid, ziekte en/of echtscheiding – hun adres kwijt zijn geraakt. Over het label ‘zelfredzaam’ is overigens discussie, omdat deze personen vaak wel degelijk intensieve begeleiding en hulp nodig hebben (De Correspondent, 2023; WUR, 2022).

Een groep waar bereikbaarheid extra problemen geeft, zijn dakloze arbeidsmigranten. In Nederland belanden steeds meer arbeidsmigranten, met name uit Midden- en Oost-Europa, op straat. In Rotterdam en Den Haag is inmiddels de helft van de daklozen een arbeidsmigrant. De mogelijkheid voor een briefadres is voor deze daklozen vaak beperkt. In een deel van de gemeenten wordt voor een briefadres de Nederlandse nationaliteit vereist. In andere gemeenten is een briefadres wel mogelijk, maar vraagt dit extra handelingen en procedures.

2.3 Vanuit proces Belastingdienst

Een derde perspectief vanuit waar de problematiek rond de belastingaanslag zichtbaar wordt, is vanuit het proces van bekendmaking en invordering. Dit proces is grotendeels wettelijk vastgelegd in de Invorderingswet 1990. In het onderstaande figuur is het proces weergegeven. Daarbij is het goed te vermelden dat de eerste stap, namelijk het vaststellen van de belastingaanslag door de belastinginspecteur, buiten de scope van het onderzoek valt. Tijdens de ontwerpessies zijn verschillende problemen duidelijk geworden, gekoppeld aan dit proces. Hieronder worden de belangrijkste problemen beschreven.



Bekendmaking van de belastingaanslag

Een belastingaanslag wordt in de regel bekendgemaakt per post. Het adres waar deze belastingaanslag naartoe wordt gestuurd komt uit het systeem Beheer van Relaties dat direct is gekoppeld aan de Basisregistratie Personen. Tijdens de ontwerpessies zijn verschillende problemen benoemd.

Ten eerste zijn mensen zich niet altijd bewust van de consequenties van een onjuist of een ontbrekend adres. Het is de verantwoordelijkheid van de burger om zelf te zorgen voor een juist adres in de BRP. Het belang van dit juiste adres en de consequenties van een onjuist of ontbrekend adres, bijvoorbeeld dat schulden snel op kunnen lopen, is soms niet bekend.

Onbekendheid is niet alleen een probleem als het gaat om registratie in de BRP, maar ook als het gaat om faciliteiten om toch bereikbaar te zijn voor de overheid. Faciliteiten zoals een briefadres en een correspondentieadres zijn relatief onbekend.

Ten derde is er in Nederland een grote groep die moeite heeft om zaken als belastingen te regelen. Dit terwijl er in het belastingstelsel veel van de belastingplichtige wordt verwacht. Voor belastingzaken zijn het sociale netwerk van mensen en hulpverleners cruciaal. De eerdergenoemde mogelijkheden om bereikbaar te zijn voor de overheid, zijn echter ook voor mantelzorgers en hulpverleners vaak relatief onbekend.

Tot slot speelt er een problematiek rond de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). In dit register worden mensen geregistreerd die naar het buitenland vertrekken maar nog een relatie hebben met de Nederlandse overheid, en mensen die korte tijd in Nederland verblijven. Registratie in de RNI is niet verplicht en mensen zijn vaak niet bekend met het belang van goede inschrijving in de RNI. Vanuit de Rijksoverheid zijn er overigens initiatieven om de gegevens in de RNI uit te breiden en het belang ervan meer onder de aandacht te brengen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021).

Herinnering, aanmaning en dwanginvordering

Wanneer na de bekendmaking van de belastingaanslag de daaruit voortvloeiende verplichting niet wordt voldaan, volgt een proces van aanmaning en uiteindelijk dwanginvordering. In dit proces van invordering zijn verschillende problemen geconstateerd die te maken hebben met een onjuist of het ontbreken van een adres.

Allereerst is het proces van invordering tot en met het dwangbevel een geautomatiseerd proces. Tijdens dit proces draait de 'machine' in principe door en is er sprake van een oplopende schuld voor de belastingplichtige door het in rekening brengen van kosten na het verstrijken van de uiterste betaaldatum. De procedure wordt alleen op pauze gezet wanneer de belastingplichtige zelf contact opneemt met de Belastingdienst. Zo niet, dan wordt het proces automatisch voortgezet. Met de bekendmaking per post heeft de Belastingdienst in beginsel aan haar plicht voldaan.

Deze mate van automatisering heeft te maken met de omvang van alle post die wordt verzonden door de Belastingdienst; het gaat per jaar om ongeveer 120 miljoen poststukken van de Belastingdienst aan burgers en bedrijven (Belastingdienst, 2022). Wanneer er geen adres bekend is of wanneer post onbestelbaar retour komt, is het mogelijk hiernaar onderzoek te doen. Uit de Stand van de uitvoering 2023 blijkt dat er jaarlijks 900.000 poststukken onbestelbaar retour komen (Belastingdienst, 2023). Het

behandelen van deze post vraagt grote inzet van menskracht, en het is de vraag of deze menskracht beschikbaar moet zijn (prioriteit) en kan zijn (capaciteit) voor adresonderzoek.

Verder is het goed te beseffen dat juist de aanmaning en dwanginvordering de oorzaak zijn van het feit dat iemand zich niet wil inschrijven. Inschrijven betekent namelijk ook bereikbaar zijn voor schuldeisers, zoals duidelijk wordt uit de persona Bernard (zie kader). Deze drempel om zich bij de gemeente in te schrijven komt voor onder mensen met (belasting)schulden.

Bernard is vrachtwagenchauffeur. Hij werkt al 20 jaar voor hetzelfde bedrijf en hij geniet van zijn vrije leventje. Altijd is hij onderweg. Daardoor heeft hij in de liefde misschien wat minder geluk gehad. Zijn huwelijk liep op de klippen. Drie jaar geleden werd hij door zijn nieuwe vriendin uit huis gezet. In afwachting van een huurwoning kon hij een tijdje bij een vriend terecht, tot diens vrouw er genoeg van kreeg en Bernard zich noodgedwongen terugtrok in zijn truck. Toen hij een paar maanden geleden eindelijk een huurhuis kon betrekken was hij blij. Maar die vreugde was van korte duur. Want niet lang daarna vielen er blauwe enveloppen op de deurmat. Bernard moest opeens 12.000 euro belasting betalen. Daar had hij helemaal niet bij stilgestaan. Bernard wil graag een regeling treffen, want dat geld heeft hij niet. Maar in zijn contact met de Belastingdienst viel het woord 'fraude'.

Hoofdstuk 3. Van probleemanalyse naar oplossingsrichtingen

3.1 Drie thema's

Uit de probleemanalyse (hoofdstuk 2) wordt duidelijk dat er heel diverse problemen zijn, die zichtbaar worden vanuit verschillende invalshoeken. Geen van deze invalshoeken is compleet; het probleem komt dus niet in zijn totaliteit in beeld door alleen naar de status, de doelgroepen of het proces van de Belastingdienst te kijken. Wanneer een persoon niet per post bereikbaar is, kunnen de problemen vanuit verschillende invalshoeken samenkomen. Zo wordt in onderstaand persona duidelijk dat de specifieke problematiek voortkomt uit een combinatie van factoren.

In een klein tentje in het Zuiderpark wonen Janusz en Elina. Samen waren ze naar Nederland gekomen voor een baan in Limburg. Leuk was het niet, en na drie maanden hield het op. Hun voormalig werkgever weigerde het loon te betalen voor hun laatste maand werk. Ze vonden nieuw werk in een fabriek in Rotterdam, en een klein huisje in Charlois. Maar na een half jaar bezeerde Elina bij een bedrijfsongeluk haar hand. Doordat ze tijdelijk niet kon werken, gooide hun werkgever hen eruit. Al snel konden ze de huur niet meer betalen. Elina klopte bij de gemeente en de opvang aan voor hulp, maar die krijgt ze niet; ze hebben niet de Nederlandse nationaliteit en zijn nog maar kort in Nederland. Terug naar Polen willen ze niet. Dan maar wachten tot Elina's hand beter is, en hopen op een nieuwe baan – en onderdak voor de winter.

Om de stap naar oplossingsrichtingen toch te kunnen zetten, hebben we thema's herleid uit de probleemanalyse vanuit de verschillende invalshoeken. Daarbij hebben we gefocust op thema's die binnen de invloedssfeer van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst liggen. Dit heeft de onderstaande drie thema's opgeleverd, die als basis hebben gediend voor de oplossingsrichtingen (hoofdstuk 4).

Interactie overheid en burger

Bij de bekendmaking en invordering van belastingaanslagen worden stukken in beginsel per post verstuurd. Dit sluit echter niet altijd aan bij de omstandigheden van mensen. Tijdens de eerste ontwerpessie zijn verschillende alternatieven genoemd, denk bijvoorbeeld aan het digitaal beschikbaar stellen van deze stukken, persoonlijk contact en ondersteuning door hulpverleners of lokale organisaties. In de zoektocht naar oplossingsrichtingen is gekeken of er in de interactie tussen overheid en burger alternatieven zijn voor de verzending per post en voor welke groepen deze alternatieven bruikbaar zijn.

Bewustwording

Uit de eerste ontwerpessie bleek dat bewustwording een belangrijk probleem is. Allereerst zijn mensen zich niet altijd bewust van de mogelijke consequenties wanneer zij (tijdelijk) niet per post bereikbaar zijn voor de Belastingdienst. Ten tweede zijn mensen onbekend met allerlei voorzieningen om bereikbaar te kunnen zijn, denk hierbij aan de mogelijkheid om een briefadres of correspondentieadres aan te vragen. Overigens speelt bewustwording net zo goed aan de zijde van overheden een rol; in hoeverre zijn zij zich bewust van en hebben zij begrip voor de omstandigheden waarin mensen zich kunnen bevinden?

Geautomatiseerde processen

De bekendmaking en invordering van belastingaanslagen is in de regel een geautomatiseerd proces. Dit proces voldoet voor het overgrote deel van de burgers en maatwerk voor alle poststukken is gezien de omvang niet mogelijk. Wel kan een belastingplichtige zelf contact opnemen met de Belastingdienst en kan het proces op pauze worden gezet. Tijdens de ontwerpessie is gesignaleerd dat het

geautomatiseerde proces in sommige situaties niet voldoet. Een burger is verantwoordelijk om per post bereikbaar te zijn, maar wanneer dit (door omstandigheden) niet het geval is en de Belastingdienst een onjuist adres heeft, gaat het geautomatiseerde systeem door; van bekendmaking, naar aanmaning en uiteindelijk dwanginvordering. Zijn er oplossingsrichtingen te bedenken in het geautomatiseerde proces, waarbij meer rekening kan worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van mensen? Wat kan daarbij van 'het systeem' en wat kan van de burger verwacht worden?

3.2 Brede agenda

Tijdens de ontwerpessies zijn ook thema's aan de orde gekomen die cruciaal zijn bij de bekendmaking en invordering van de belastingaanslag, maar die tegelijkertijd niet direct te relateren zijn aan de fiscale wet- en regelgeving. De belangrijkste hiervan betreffen:

- Werking en kwaliteit van de Basisregistratie Personen (inclusief Register Niet-Ingezetenen). Hier is op dit moment al veel aandacht voor. In het kader van dit ontwerpproces wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor:
 - Informatievoorziening zodat mensen zich meer bewust worden van de consequenties van niet bereikbaar zijn voor de overheid.
 - Het basisprincipe van zelfredzaamheid waar de Basisregistratie Personen vanuit gaat. Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat er veel groepen zijn die kwetsbaar zijn. In hoeverre kan de overheid toch meer ondersteunend zijn, wanneer mensen onvoldoende zelfredzaam zijn om zich goed in te schrijven?
- Briefadressen zijn een belangrijke voorziening om bereikbaar te kunnen zijn, ook in moeilijke omstandigheden. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat briefadressen door gemeenten en de Rijksoverheid worden gebruikt als signaal voor mogelijke adresfraude. Als oplossingsrichting wordt meegegeven om briefadressen met minder randvoorwaarden aan te bieden én deze niet als fraudesignaal in te zetten. Zo kunnen briefadressen daadwerkelijk als behulpzame voorziening dienen en worden mogelijke drempels weggenomen om een briefadres aan te vragen.
- Het leven van mensen wordt steeds dynamischer, waarbij mensen tijdelijk elders wonen, lange reizen maken, flexibel wonen, overwinteren et cetera. Het zou interessant kunnen zijn om te verkennen of mensen in de Basisregistratie Personen ook 'tijdelijk elders' kunnen zijn. Bij het uitwerken van deze oplossingsrichting is het cruciaal om organisaties te betrekken die de doelgroepen kennen en kunnen vertegenwoordigen. Dat helpt om daadwerkelijk tot een dienstverlenende oplossing te komen.
- Jongeren weten vaak weinig van belastingen en het doen van belastingaangifte, laat staan over het belang van het per post bereikbaar zijn voor de Belastingdienst. Eerder ontwikkelde de Belastingdienst al een lespakket voor MBO-studenten, maar ook bij andere studenten is er nog (te) weinig kennis. In samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan verkend worden hoe educatie over financiën en belastingen (inclusief de adresproblematiek) een structurele plek kan krijgen in het voortgezet en/of hoger onderwijs.
- Beleid en wet- en regelgeving kunnen onjuiste of ontbrekende adressen in de hand werken. Denk bijvoorbeeld aan gemeentelijk beleid waarmee permanente bewoning op recreatieparken wordt tegengegaan, Rijksbeleid waarbij het inwonen van een persoon bij andere personen grote gevolgen kan hebben voor het recht op tegemoetkomingen, en het groot aantal voorwaarden en uitzonderingen in fiscaal beleid waardoor veel verwacht wordt van de burger. Het is belangrijk om het neveneffect op onjuiste of ontbrekende adressen mee te wegen in besluitvorming over beleid en wet- en regelgeving.

Het ministerie van Financiën en de Belastingdienst kunnen overwegen deze problemen onder de aandacht te brengen van de hiervoor verantwoordelijke overheden. Op dit moment vinden diverse evaluaties en programma's plaats rond de Basisregistratie Personen en briefadressen. Het agenderen van de eerste drie punten kan in dit kader plaatsvinden.

Hoofdstuk 4. Oplossingsrichtingen

Tijdens het ontwerpproces zijn verschillende mogelijke oplossingsrichtingen benoemd voor de thema's interactie overheid en burger (§4.1), bewustwording (§4.2) en geautomatiseerde processen (§4.3). Per oplossingsrichting geven we aan:

1. Waarom: welk probleem lost dit op?
2. Wat: wat is de oplossingsrichting?
3. Wie: wie zijn daarvoor nodig?
4. Hoe: welke eerste stap zou gezet kunnen worden? En wat zijn randvoorwaarden en aandachtspunten?

De meeste oplossingsrichtingen werden door de deelnemers aan het ontwerpproces als kansrijk gezien. Bij sommige oplossingsrichtingen waren er echter ook belangrijke kanttekeningen en waarbij zelfs overwogen kan worden deze oplossing heel bewust niet in te zetten. Dit is per oplossingsrichting bij het 'hoe' aangegeven. Voor de meeste oplossingsrichtingen is geen wetwijziging nodig. Waar een wijziging in wet- en regelgeving mogelijk wel aan de orde is, is dit eveneens aangegeven onder het 'hoe'.

4.1 Oplossingsrichtingen interactie overheid en burger

De brief combineren met een e-mail en/of SMS'je (DigiD light)

Waarom	Een aantal specifieke doelgroepen heeft geen toegang tot post of digitale communicatiemiddelen, en voldoet vaak ook niet aan de vereisten van een DigiD. Voor deze groepen, denk bijvoorbeeld daklozen en vrouwen in de opvang, is een e-mail en/of sms wel een mogelijkheid.
Wat	Een laagdrempelige vorm van DigiD (DigiD light), waarbij de burger een e-mail en/of sms'je krijgt wanneer de Belastingdienst een brief per post heeft verstuurd. De sms en/of de e-mail dient als signaal dat er post is van de Belastingdienst.
Wie	Belastingdienst in samenwerking met Logius/ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en in overleg met maatschappelijke organisaties op het gebied van dakloosheid en (vrouwen)opvang.
Hoe	Een eerste stap hierin is het verkennen van de mogelijkheden in overleg met Logius. Het is daarbij belangrijk om mee te nemen of deze optie voldoende veilig kan worden aangeboden. E-mail en sms kunnen niet de inhoudelijk informatie bevatten van de post van de Belastingdienst. Het signaal dat er post is van de Belastingdienst is voor sommige doelgroepen waardevol. Nog steeds zal de persoon zelf actie moeten ondernemen om de post af te halen.

Berichten van de Belastingdienst digitaal ontvangen

Waarom	In de huidige tijd is digitale post steeds meer de standaard aan het worden. Via digitale weg kan de Belastingdienst mensen bereiken die per post niet of moeilijk bereikbaar zijn. De Invorderingswet 1990 biedt de mogelijkheid om berichten elektronisch te verzenden, maar de berichten mogen niet uitsluitend digitaal worden verzonden. In de huidige praktijk betekent dit dat alle berichten uitsluitend per fysieke post worden verzonden.
Wat	Burgers de keuze bieden om alle berichten van de Belastingdienst, waaronder de belastingaanslag, digitaal te ontvangen.

Wie	Ministerie van Financiën en de Belastingdienst, in samenwerking met MijnOverheid.
Hoe	<p>Wanneer gesproken wordt over digitalisering wordt als snel gesproken over de (on)mogelijkheden in termen van ICT, informatievoorziening, et cetera. Het helpt om te beginnen bij de basisvraag, namelijk, willen we ernaar streven dat burgers de berichten van de Belastingdienst digitaal kunnen ontvangen. Als deze vraag positief wordt beantwoord, kan vervolgens de uitwerking plaatsvinden.</p> <p>In de uitwerking zijn verschillende opties mogelijk: (a) alle burgers ontvangen de post zowel fysiek als digitaal; (b) burgers kunnen zelf de keuze maken om hun post naast fysiek ook digitaal te ontvangen; (c) burgers kunnen zelf de keuze maken om hun fysieke post te vervangen door digitale communicatie. In de eerste twee opties is geen wijziging van wet- of regelgeving nodig, wel vereist het aanpassingen in de huidige werkwijzen en systemen. De derde optie vraagt wel om een wijziging van de regelgeving.</p> <p>Daarbij is vanuit de ontwerpsessies meegegeven dat het belangrijk is dat de basisoptie verzending per post blijft en de burger zelf de keuze kan maken om de berichten digitaal te ontvangen.</p>

Vrijwilligers met fiscale kennis

Waarom	Voor een deel van de doelgroepen is persoonlijk contact een kansrijke oplossing om belastingzaken beter te regelen. Dit vraagt echter menskracht die niet vanzelfsprekend beschikbaar is.
Wat	De inzet van vrijwilligers met fiscale kennis in bestaande lokale vrijwilligersnetwerken vergroten.
Wie	Er zijn al veel stichtingen en verenigingen met lokale vrijwilligersnetwerken die hulp bieden aan burgers rond financiële en fiscale zaken. Belastingdienst en ministerie van Financiën kunnen verkennen met deze stichtingen en verenigingen hoe het aantal vrijwilligers met fiscale kennis vergroot kan worden. Hieraan kunnen Belastingdienst en ministerie van Financiën een bijdrage leveren, bijvoorbeeld bij de 'offboarding' van medewerkers.
Hoe	<p>Verken in samenwerking hoe het aantal vrijwilligers met fiscale kennis vergroot kan worden. Dit kan kansrijk zijn, zeker gezien het grote aantal mensen dat de komende jaren met pensioen gaat bij financiële instellingen, waaronder de Belastingdienst en het ministerie van Financiën.</p> <p>Aandachtspunt is de lokale schaal waarop persoonlijk contact gewenst is. Het is belangrijk aan te sluiten bij lokale netwerken, zodat vrijwilligers met fiscale kennis aanwezig kunnen zijn in lokale maatschappelijke voorzieningen (gemeentehuizen, balies, bibliotheken, et cetera); met andere woorden, dat het contact bij voorkeur plaatsvindt daar waar de doelgroep zich bevindt.</p> <p>Deze oplossingsrichting beperkt zich overigens niet tot de bekendmaking van de belastingaanslag, maar is relevant gezien de algemene behoefte van bepaalde doelgroepen om persoonlijk contact te hebben over fiscale zaken.</p>

4.2 Oplossingsrichtingen bewustwording

Procedure correspondentieadres versimpelen en communiceren

Waarom	De mogelijkheid om een correspondentieadres aan de Belastingdienst door te geven voor post van de Belastingdienst is relatief onbekend. Ook zitten er verschillende barrières in het aanvragen ervan, denk bijvoorbeeld aan de verschillende termen (correspondentieadres, postadres), verschillende procedures voor mensen die in of buiten Nederland wonen, de complexiteit van de formulieren, en het moeten afdrukken en opsturen van het formulier.
Wat	Het versimpelen van de procedures voor het doorgeven van een correspondentieadres. Dit kan gecombineerd worden met een communicatiecampagne over de mogelijkheden voor een correspondentieadres.
Wie	Belastingdienst, met participatie van burgers om de barrières in de procedure te ontdekken en op te lossen.
Hoe	Doorloop het proces van het aanvragen van een correspondentieadres vanuit het perspectief en samen met burgers. Benoem op basis daarvan de belangrijkste barrières en verken of deze opgelost kunnen worden. De Belastingdienst is reeds gestart met het omzetten van het papieren formulier naar een elektronisch formulier. Een andere quick win is het gebruiken van een eenduidige benaming.

Bewustwordingscampagne en training medewerkers Belastingdienst

Waarom	Belastingdienstmedewerkers hebben te maken met veel wet- en regelgeving, en tegelijkertijd met de situatie en behoefte van de burger. De geautomatiseerde processen hebben de afstand tussen 'de burger' en 'het systeem' extra vergroot. Het is niet gemakkelijk om vanuit het systeem begrip te hebben voor de omstandigheden waar burgers mee te maken kunnen hebben.
Wat	Training voor Belastingdienstmedewerkers over kwetsbare doelgroepen, met behulp van praktische voorbeelden, gericht op het vergroten van begrip rond adresproblematiek.
Wie	Belastingdienst
Hoe	In de training gaan informatie en inlevingsvermogen hand in hand. Bij informatie gaat het bijvoorbeeld over wet- en regelgeving, en de verschillende handreikingen. Bij inlevingsvermogen is het onmisbaar om medewerkers te trainen in het inleven in het perspectief van de belastingplichtige. Daarbij is het wel belangrijk op te merken dat het verschil tussen goed en fout, tussen fraude en moeilijke omstandigheden niet te maken is. Een training moet zich dan ook niet richten op het definiëren van goed en fout, maar op het vergroten van het inlevingsvermogen en het bieden van handreikingen om tot maatwerkoplossingen voor kwetsbare mensen te komen. Overigens geldt de lastige balans tussen handelen volgens de wet en vanuit de behoefte van de burger ook voor gemeenten in hun omgang met (brief)adressen, dienstverlening en adresonderzoek.

Voorlichting hulpverleners

Waarom	Een deel van de doelgroepen is voor financiële zaken afhankelijk van hulpverleners. Tegelijkertijd is voor hulpverleners niet altijd duidelijk wat zij kunnen doen om cliënten zo effectief mogelijk te helpen bereikbaar te blijven voor de Belastingdienst.
Wat	Instructiepakket voor hulpverleners in het zorg- en welzijnsdomein.
Wie	Belastingdienst in samenwerking met hulpverlenende organisaties
Hoe	Het pakket bevat niet alleen een toelichting op de noodzaak en voordelen van bereikbaarheid van de burger, maar ook een helder stappenplan met mogelijkheden voor de hulpverlenende instanties om cliënten bij te staan in het regelen van de bereikbaarheid, bijvoorbeeld direct bij de intake een correspondentieadres bij de Belastingdienst aanvragen.

4.3 Oplossingsrichtingen geautomatiseerde processen

Maatwerk voor bepaalde doelgroepen

Waarom	In principe is het proces van belastingaanslagen geautomatiseerd en iedere burger valt 'by default' in dit geautomatiseerde proces. Van bepaalde doelgroepen weten we echter dat dit proces onvoldoende aansluit op de persoonlijke omstandigheden. De Belastingdienst heeft echter geen beeld wie bij welke doelgroep hoort en kan daardoor ook geen doelgroepgericht maatwerkbeleid bieden. Er zijn hele terechte redenen waarom de Belastingdienst zelf geen doelgroepen aanwijst. Maar zou het andersom wel mogelijk zijn, namelijk dat iemand of een hulpverlener namens iemand zich bekend maakt als dakloze, wereldreiziger, in opvang, wonend op 'illegaal' adres, et cetera?
Wat	Een (hulpverlener namens een) persoon heeft de mogelijkheid om op een laagdrempelige en veilige manier aan te geven: ik hoor tot deze doelgroep en wil graag een maatwerkoplossing voor mijn bereikbaarheid. De Belastingdienst heeft vervolgens een aantal oplossingen die ingezet kunnen worden in de specifieke situatie. Dit kunnen bestaande oplossingen zijn, denk bijvoorbeeld aan het doorgeven van een correspondentieadres, of nieuwe oplossingen, denk bijvoorbeeld aan een pauzeknop.
Wie	Belastingdienst in overleg met organisaties die de doelgroepen kennen en kunnen vertegenwoordigen.
Hoe	Bij deze oplossingsrichting staat dienstverlening centraal. Het is cruciaal dat een persoon of een hulpverlener namens een persoon de situatie op een laagdrempelige en veilige manier kan bekendmaken. Tegelijkertijd kan maatwerk en dienstverlening op gespannen voet staan met het omvangrijke en geautomatiseerde proces rond belastingaanslagen. Het is daarom te overwegen om deze oplossingsrichting eerst via pilots uit te werken en te testen, in samenwerking met organisaties die de doelgroepen goed kennen. Het bieden van maatwerk voor bepaalde groepen, hangt samen met eerdergenoemde oplossingsrichtingen zoals het versimpelen en beter communiceren van het correspondentieadres en voorlichting voor hulpverleners.

Meer onderzoek onbestelbaar retour en adres onbekend

Waarom	De Belastingdienst ontvangt signalen dat iemand niet per post bereikbaar is, denk daarbij aan de poststukken die onbestelbaar retour komen en de burgers waarvan het adres onbekend is. Op dit moment wordt slechts in een deel van de gevallen een adresonderzoek gestart.
Wat	Start vaker adresonderzoek naar belastingplichtigen waarvan de post onbestelbaar retour komt en naar belastingplichtigen van wie het adres onbekend is.
Wie	Belastingdienst, in overleg met ministerie van Financiën.
Hoe	Maak vanuit beleid (ministerie van Financiën) en uitvoering (Belastingdienst) een bewuste afweging met welk doel en in welke omvang adresonderzoek gewenst is. Belangrijke notie uit het ontwerpproces: op dit moment moet er bij belastingen meer aandacht komen voor dienstverlening en minder voor handhaving. Meer adresonderzoek kan als neveneffect hebben dat meer handhaving plaatsvindt, waardoor mogelijk ook kwetsbare mensen met een moeilijke woonsituatie in de problemen komen. Daarom kan ook overwogen worden juist niet extra te investeren in adresonderzoek, maar meer in de andere oplossingsrichtingen.

Herkenbare dwangbevelen

Waarom	De post van de Belastingdienst aan burgers zit in eenzelfde envelop, waardoor van buitenaf niet te zien is om wat voor soort post het gaat. Dit heeft als consequentie dat ook bij onbestelbaar retour gekomen post, niet bekend is om wat voor brief het gaat.
Wat	Dwangbevelen voor de Belastingdienst herkenbaar maken, met als doel om dwangbevelen die onbestelbaar retour komen eruit te kunnen halen en adresonderzoek te starten.
Wie	Belastingdienst, in overleg met ministerie van Financiën.
Hoe	Maak vanuit beleid (ministerie van Financiën) en uitvoering (Belastingdienst) een bewuste afweging of gericht adresonderzoek gewenst is bij dwangbevelen die onbestelbaar retour komen. Ook moet bij deze oplossingsrichting rekening gehouden worden met mensen die dwangbevelen bewust niet willen ontvangen. Door dwangbevelen van buitenaf herkenbaar te maken, wordt het voor deze groep makkelijker om deze post bewust niet aan te nemen.

Pauzeknop

Waarom	Het geautomatiseerde proces van invordering gaat door, ook wanneer brieven onbestelbaar retour komen. Hierdoor loopt de schuld van de belastingplichtige steeds verder op.
Wat	Het inbouwen van een pauzeknop in het proces van de invordering. Dit kan op twee manieren: (a) de Belastingdienst bouwt signalen in het geautomatiseerde proces in (bijvoorbeeld wordt een brief x-aantal keer onbestelbaar retour gestuurd of komt iemand onder een inkomensgrens) waarbij op een bepaald moment het geautomatiseerde proces wordt stopgezet en een medewerker naar de situatie kijkt, en/of (b) een belastingplichtige of een hulpverlener namens de belastingplichtige in reactie op de invordering kan aangeven dat er sprake is van moeilijke omstandigheden en daarom wordt verzocht de invordering tijdelijk op pauze te zetten.

Wie	Belastingdienst in overleg met organisaties die de doelgroepen kennen en kunnen vertegenwoordigen.
Hoe	<p>Een pauzeknop wordt vaak genoemd als oplossingsrichting en wordt ook gezien als kansrijk, maar mogelijk ook fraudegevoelig. Daarom is het succes hiervan sterk afhankelijk van een goede inrichting van dit proces: wie kan op welke (laagdrempelige) wijze een pauze aanvragen? Wie besluit hierover? Hoelang duurt een pauze? En wat wordt in de tussentijd met poststukken gedaan, kan bijvoorbeeld een correspondentie- of briefadres verplicht worden gesteld?</p> <p>De oplossing van een pauzeknop geldt overigens niet alleen voor het bekendmaken van belastingaanslagen maar ook voor andere geautomatiseerde processen binnen de Belastingdienst. Hier wordt reeds aan gewerkt in het kader van de herijking van de invorderingsstrategie.</p>

Hoofdstuk 5. Reflectie

Het vertrekpunt voor dit ontwerpproces was de vraag: Hoe kan bij de bekendmaking en invordering van een belastingaanslag rekening gehouden worden met de omstandigheden van burgers die per post (tijdelijk) niet bereikbaar zijn? In antwoord hierop zijn uit het ontwerpproces verschillende oplossingsrichtingen gekomen. De meeste oplossingsrichtingen vragen om nieuwe werkwijzen en systemen binnen de huidige wet- en regelgeving. Enkele oplossingsrichtingen vragen mogelijk om aanpassing van regelgeving, vooral als het gaat om digitalisering. De oplossingsrichtingen bieden geen kant-en-klaar pakket dat direct geïmplementeerd kan worden. Het biedt wel een basis voor een programmatische aanpak, waar gedurende meerdere jaren de adresproblematiek mee kan worden aangepakt.

Uit het proces is ook duidelijk geworden dat het rekening houden met de omstandigheden van burgers bij de bekendmaking en invordering van belastingaanslagen gepaard gaat met dilemma's. En wel de volgende:

1. Het onderscheid tussen adresfraude uit opportunisme en 'adresfraude' door moeilijke omstandigheden, is niet te maken. Oplossingsrichtingen die dienstverlening bieden aan de laatstgenoemde groep zullen ook onterecht goed doen aan de eerstgenoemde groep. Omgekeerd geldt dat oplossingsrichtingen die handhaven richting de eerstgenoemde groep kwaad doen aan de laatstgenoemde groep.
2. De diversiteit van de doelgroepen en hun problematiek rond onbereikbaarheid per post is groot. Generieke oplossingen zullen voor een deel maar nooit voor alle doelgroepen werken, er blijft maatwerk nodig.
3. De verwachtingen rond de belastingaanslagen door de Belastingdienst zijn groot; het gaat om vele miljoenen belastingaanslagen die efficiënt en goed behandeld moeten worden, én er moet ruimte zijn om vanuit een dienstverlenende houding maatwerk te bieden. Deze staan op gespannen voet met elkaar en het één zal altijd in meer of mindere mate ten koste gaan van het ander.

Deze dilemma's zijn – zoals inherent aan dilemma's – niet op te lossen. Het is wel belangrijk om bij de doorontwikkeling van de oplossingsrichtingen met de dilemma's rekening te houden en oplossingsrichtingen hierop te toetsen.

Tot slot willen we vanuit het ontwerpproces nog twee dingen meegeven. Ten eerste heeft het betrekken van organisaties namens de doelgroep veel nieuwe inzichten in de problematiek en oplossingsrichtingen opgeleverd. Bij de uitwerking van oplossingsrichtingen bevelen we dan ook aan deze organisaties te blijven betrekken. Ten tweede zijn sommige oplossingsrichtingen relatief makkelijk op te pakken, anderen vragen grotere of meer fundamentele wijzigingen in het systeem. Het is van belang om niet alleen de relatief gemakkelijke optimalisaties, maar ook de meest kansrijke fundamentele oplossingen op te pakken. Zo kan het systeem van bekendmaking en invordering van belastingaanslagen verbeterd worden.

Referenties

- Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) *Geen tweederangsburgers: Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (commissie Roemer)*, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2014) *Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance*, Den Haag.
- Belastingdienst (2022) *Memo Onbestelbaar Retour-post*, Apeldoorn: Belastingdienst Centrale Administratieve Processen.
- Belastingdienst (2023) *Stand van de uitvoering 2023*, Den Haag.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011a) *Vertrokken onbekend waarheen: Demografische en sociaal-economische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek*, Den Haag.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011b) *Jaarlijks 65 duizend inwoners kwijt*, Den Haag.
- De Correspondent, 27 september 2023, *De zelfredzame dakloze? Die bestaat niet*.
- De Groene Amsterdammer, 23 januari 2019, *Gesloten loketjes: Onderzoek schuldhulp voor zzp'ers*.
- Divosa (2022) *Handreiking briefadressen en het voorkomen van dakloosheid*, Utrecht.
- Invorderingswet 1990 (2024, 1 januari), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004770/2024-01-01>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016) *Circulaire BRP en briefadres*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018) *Inschrijven BRP op een adres zonder woonbestemming*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) *Brief briefadressen bij gemeenten*, Den Haag.
- Nationale Ombudsman (2016) *Een mens leeft, een systeem niet: Onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP)*, Den Haag.
- Nationale Ombudsman (2017) *Vrouwen in de knel. Onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang*. Den Haag.
- Nationale Ombudsman (2020) *Column: Zzp'er Evelien schrikt van torenhoge belastingaanslag*, Den Haag.
- Nationale Ombudsman (2022) *Zelfstandigen over de drempel: Onderzoek naar de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening*, Den Haag.
- PBLQ (2023) *DPIA risicoprofielen LAA*, Den Haag.
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (2015) *Samen sterk tegen adresfraude: De aanpak van adresfraude door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en gemeenten*, Den Haag.
- Rijksoverheid (n.d.) *Nederland Wereldwijd*, www.nederlandwereldwijd.nl.
- Schakenraad, W. & Kuiper, Chr. (2019) *Financiële kwetsbaarheid en huiselijk geweld en kindermishandeling. Informatie voor gemeenten*. Movisie.
- Staatssecretarissen van Financiën (2022) *Herijking van de Invorderingswet 1990 en procesupdate enkele toezeggingen*, Den Haag, Kamerstukken 35510, nr. 106.
- Toezicht Sociaal Domein & Samenwerkend Toezicht Jeugd (2017) *Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang. (wie) is dat een zorg?* Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021) *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)*, Kamerstuk 27 859, nr. 146.
- Van Vuuren, D. (2012) *Fiscale bevoordeling verdedigbaar, huidige zelfstandigenaftrek niet*, CPB Policy Brief, 2012/02, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Wageningen Universiteit & Research (2022) *Economisch Daklozen. Op zoek naar (tijdelijke) huisvesting*. Wageningen: WUR.
- Wijzer in Geldzaken (2018) *Financiële veerkracht van zzp'ers bij een fluctuerend inkomen*, Den Haag.
- Zorg Welzijn (2016) *Briefadres moet vrouwen in opvang veilig houden*.