



Kenniscentrum
Psychologie en Economisch Gedrag

De Werking en Effectiviteit van Verzuimboetes

Literatuuronderzoek

Welmer E. Molenmaker, Erik W. de Kwaadsteniet, Emma ter Mors, Jens Nilsen, Tim Egelmeers, Alien van der Vliet & Wilco W. van Dijk
Leiden, oktober 2023

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Belastingdienst Nederland.

Het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag is verbonden aan de sectie Sociale, Economische en Organisationspsychologie van de Universiteit Leiden.

www.kcpeg.nl

De Werking en Effectiviteit van Verzuimboetes

Literatuuronderzoek

Welmer E. Molenmaker, Erik W. de Kwaadsteniet, Emma ter Mors,
Jens Nilsen, Tim Egelmeers, Alien van der Vliet & Wilco W. van Dijk
Leiden, oktober 2023

Voor vragen over dit onderzoek kunt u contact opnemen met
Welmer E. Molenmaker, w.e.molenmaker@fsw.leidenuniv.nl.

Het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag is verbonden aan de sectie Sociale,
Economische en Organisationspsychologie van de Universiteit Leiden.



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
Achtergrond.....	3
Onderzoeksvragen.....	3
Methode	5
Leeswijzer	5
2. Resultaten.....	6
Wat is het algemene en specifieke preventieve effect van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes?	6
Wat is het effect van de timing van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes?	10
Wat is het effect van de hoogte van verzuimboetes?.....	12
3. Conclusie	14
Onderzoeksvragen.....	14
Advies voor vervolgonderzoek	15
Referentielijst	16
Bijlage 1. Begrippenlijst	19

1. Inleiding

Achtergrond

De Belastingdienst Nederland heeft het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag (KCPEG) gevraagd een literatuuronderzoek uit te voeren om zo meer inzicht te krijgen in de werking en effectiviteit van verzuimboetes in de context van belastingaangifte.

Verzuimboetes zijn een handhavingsinstrument dat door de Belastingdienst gehanteerd kan worden wanneer burgers en ondernemers (in dit rapport: belastingplichtigen):

- Niet of niet tijdig, dan wel onjuist of onvolledig aangifte doen;
- Niet, gedeeltelijk niet, dan wel niet tijdig de verschuldigde belasting betalen;
- Niet voldoen aan bepaalde informatieverplichtingen.

In die gevallen toont een belastingplichtige een gebrek aan belastingcompliance en kan er gesproken worden van een overtreding van wet- en regelgeving.

Het verzuimboete-proces ziet er globaal als volgt uit. Bij de inkomstenbelasting (aanslagbelasting) wordt de belastingplichtige eerst uitgenodigd om voor een bepaalde datum aangifte te doen. Als deze datum niet gehaald wordt, dan ontvangt de belastingplichtige een herinnering met een tweede datum. Als deze tweede datum ook niet gehaald wordt, dan ontvangt de belastingplichtige een aanmaning met daarin een uiterste datum. Bij deze aanmaning wordt ook de verzuimboete aangekondigd. Bij de omzetbelasting (aangiftebelasting) zijn de data en termijnen waarbinnen de aangifte binnen moet zijn vooraf bekend en wordt geen uitnodiging, herinnering of aanmaning verstuurd. Bij elke ontstane verplichting tot betalen hoort een betaaltermijn waarbinnen het geld betaald moet zijn. Is er na het verstrijken van de uiterste termijn nog niet voldaan aan de belastingplicht (aangifte doen en/of betalen), dan wordt geautomatiseerd een verzuimboete opgelegd. Bij de meeste verzuimboetes zal, vanwege de geautomatiseerde wijze van oplegging, individueel getinte straftoemeting pas in bezwaar aan de orde kunnen komen. De inspecteur houdt in bezwaar rekening met omstandigheden die aanleiding geven tot een lagere of een hogere boete. Deze omstandigheden vormen het sluitstuk van de behoorlijke straftoemeting bij bestuurlijke boetes.

Onderzoeksvragen

Om ervoor te zorgen dat het verzuimboetebeleid op termijn zo kan worden ingericht dat het recht doet aan zowel het algemene belang van de samenleving als het individuele belang van de belastingplichtige, is het belangrijk om inzicht te hebben in hoe effectief het opleggen van verzuimboetes is en hoe deze effectiviteit vergroot zou kunnen worden. Dit literatuuronderzoek draagt hieraan bij door zich specifiek te richten op het beantwoorden van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het algemene en specifieke preventieve effect van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes?

Algemene en specifieke preventie¹ verwijst in dit rapport naar de doelgroep(en) waar (communicatie over) het opleggen van een verzuimboete zich, direct dan wel indirect, op richt. Preventie in de vorm van (communicatie over) het opleggen van een verzuimboete kan direct gericht zijn op alle belastingplichtigen. Deze algemene benadering probeert toekomstige verzuim bij belastingplichtigen in de gehele populatie te voorkomen. Preventie kan zich daarnaast ook direct richten op een specifieke groep belastingplichtigen (bijvoorbeeld verzuimers). Bij (communicatie over) het opleggen van een verzuimboete aan een specifieke groep belastingplichtigen is er sprake van een specifiek preventief effect als toekomstig verzuim wordt voorkomen bij deze afgebakende groep. Deze specifieke benadering kan daarnaast mogelijk ook een algemeen preventief effect hebben als (communicatie over) het opleggen van de verzuimboete onder de aandacht komt van andere belastingplichtigen en daarmee indirect toekomstig verzuim wordt voorkomen bij deze bredere groep. De Belastingdienst wil graag weten wat er bekend is—en wat er nog niet of minder goed bekend is—over het algemene en specifieke preventieve effect van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes op aangifte- en betaalgedrag van belastingplichtigen.

2. Wat is het effect van de timing van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes?

In de huidige praktijk wordt er vanuit de Belastingdienst bijvoorbeeld bij aanmaning over een mogelijke verzuimboete gecommuniceerd en worden verzuimboetes pas als laatste stap in het verzuimboeteproces opgelegd. Daardoor is er een relatief lange periode tussen het verzuimen en het daadwerkelijk krijgen van de boete. Daarnaast is aanpassing van het aangiftegedrag na het ontvangen van een boete pas mogelijk bij het eerstvolgende aangiftemoment. Mogelijke alternatieve scenario's zijn dat een verzuimboete eerder in het proces wordt gecommuniceerd of dat er eerder in het proces een voorwaardelijke boete wordt opgelegd. In dat laatste geval kan belastingplichtigen eventueel de kans worden geboden om het aangiftegedrag nog in het huidige tijdvak aan te passen om zo de (voorwaardelijke) verzuimboete te verminderen of zelfs te voorkomen. De Belastingdienst wil graag weten wat er bekend is—en wat er nog niet of minder goed bekend is—over het effect van eerder communiceren over en opleggen van verzuimboetes op aangifte- en betaalgedrag van belastingplichtigen.

¹ Naast algemene en specifieke preventie kan het opleggen van een verzuimboete ook vergelding als doel hebben (Krukkert, 2018). In dit rapport zal dit vergeldingsdoel verder buiten beschouwing gelaten worden en richten we ons uitsluitend op de werking en effectiviteit van verzuimboetes in relatie tot algemene en specifieke preventie.

3. Wat is het effect van de hoogte van verzuimboetes?

In het verzuimboetebeleid van de Belastingdienst wordt bij verzuim geautomatiseerd een (standaard)boete opgelegd. De belastingplichtige kan hier nog bezwaar tegen aantekenen wat kan leiden tot een matiging van de boete. In dit kader, maar ook in bredere zin, is de Belastingdienst benieuwd naar het belang van de hoogte van de verzuimboete voor de effectiviteit ervan. De Belastingdienst wil graag weten wat er bekend is—en wat er nog niet of minder goed bekend is—over het effect van hoge(re) versus lage(re) verzuimboetes op aangifte- en betaalgedrag van belastingplichtigen.

Methode

We hebben voornamelijk Web of Science en Google Scholar gebruikt voor het zoeken naar relevante wetenschappelijke literatuur. Hierbij hanteerden we onder andere de volgende (combinaties van) zoektermen: 'tax', 'taxes', 'tax compliance', 'trust', 'perceived justice', 'deterrence', 'tax compliance', 'penalty rate', 'tax penalty', 'default penalty', 'non-filers', 'late filers', 'late payment', 'late payers', 'late filers', 'fine', 'fines', 'delayed punishment', 'delayed sanction', 'affective forecasting', 'temporal discounting', 'timing of sanctions', 'timing of punishment'. Daarnaast zijn we op literatuur gekomen via een iteratief proces door naar referenties te kijken binnen de gevonden literatuur. Ook hebben we gebruik gemaakt van relevante literatuur die al bekend was bij het KCPEG en van literatuur die door de Belastingdienst aangedragen werd.

Aangezien deze literatuurstudie zich richt op een specifiek type gedrag (namelijk verzuim) in een specifieke context (namelijk belastingen), bleek er relatief weinig wetenschappelijke literatuur beschikbaar over dit onderwerp. Waar er geen of zeer beperkt wetenschappelijke literatuur beschikbaar was, hebben we dit aangevuld met literatuur over relevante fundamentele psychologische inzichten en theorieën (bijvoorbeeld literatuur over de effecten van straffen). Dit geldt met name voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 over het effect van de timing van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de resultaten van het literatuuronderzoek aan de hand van de drie onderzoeksvragen. In Hoofdstuk 3 formuleren we onze conclusies, aanbevelingen en advies voor vervolgonderzoek. In Bijlage 1, die volgt na de referenties, worden de belangrijkste begrippen met betrekking tot verzuimboetes omschreven.

2. Resultaten

Wat is het algemene en specifieke preventieve effect van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes?

Het idee dat er preventieve effecten uitgaan van verzuimboetes vindt zijn oorsprong in een theoretisch model van Allingham en Sandmo (1972). Dit model stelt dat belastingplichtigen een rationele afweging maken tussen de hoeveelheid belasting die ze moeten betalen, de kans om een boete te krijgen bij verzuim en de hoogte van deze verzuimboete. Volgens dit model zal er belastingverzuim optreden als dit verzuim meer baten dan kosten oplevert. Omdat (communicatie over) het opleggen van een verzuimboete ervoor zorgt dat de (verwachte) kosten van verzuim hoger worden, voorspelt dit model dat verzuimboetes een afschrikkende werking hebben en tot meer belastingcompliance leiden. In deze sectie bespreken we of dergelijke preventieve effecten van verzuimboetes inderdaad optreden, waarbij we eerst ingaan op algemene preventie (gericht op het voorkomen van verzuim bij belastingplichtigen in de gehele populatie) en daarna op specifieke preventie (gericht op het voorkomen van verzuim bij een afgebakende groep belastingplichtigen).

Algemene preventie

De wetenschappelijke literatuur laat zien dat afschrikking door middel van het benadrukken van boetes over het algemeen effectief is voor het verhogen van belastingcompliance onder belastingplichtigen in de gehele populatie (voor een meta-analyse, zie: Antinyan & Asatryan, 2019; zie ook: Hilbert et al., 2022). Het is hierbij wel van belang dat de belastingplichtige waarneemt dat de communicatie over boetes vooral bedoeld is voor belastingplichtigen die het ongewenste gedrag vertonen (Torgler, 2003). Als welwillende belastingplichtigen de communicatie over boetes als onterecht ervaren, dan kan dat een negatief effect hebben op hun toekomstige belastingcompliance (Horodnic, 2018; Mohdali et al., 2014).

Belastingcompliance kan ook dalen wanneer het bestaan van een verzuimboetesysteem te veel wordt benadrukt. Welwillende belastingplichtigen kunnen dan het gevoel krijgen dat er veel andere belastingplichtigen zijn die op dit moment verzuimen, omdat de overheid overmatig beroep moet doen op boetes. Dit gevoel kan het vertrouwen in en de perceptie van de macht van de overheid verminderen. Het verlies van vertrouwen en de dalende waargenomen macht van de overheid kunnen ervoor zorgen dat initieel welwillende belastingplichtigen meer geneigd zijn te verzuimen in de toekomst (Kirchler et al., 2008). Deze inzichten komen ook naar voren in experimenteel psychologisch onderzoek naar het effect van de aanwezigheid van boetesystemen op vertrouwen in onderlinge samenwerking (Mulder et al., 2006). Deze studies tonen aan dat wanneer een boetesysteem actief is, deelnemers aan dit systeem minder vertrouwen hebben in elkaar. Bij een dergelijk boetesysteem gaan de deelnemers er namelijk eerder vanuit dat anderen zich coöperatief opstellen uit angst voor een boete, en dat zij dus niet intrinsiek gemotiveerd zijn om zich coöperatief te gedragen.

Conclusie: Alle belastingplichtigen informeren over het bestaan van verzuimboetes kan een effectieve manier zijn om belastingcompliance in de gehele populatie te verhogen. Echter is het belangrijk dat er geen overmatig beroep wordt gedaan op (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes als handhavinginstrument. Welwillende belastingplichtigen kunnen zich onterecht aangesproken voelen en daardoor vertrouwen in de overheid verliezen, wat er mogelijk toe leidt dat ze vervolgens minder belastingcompliance tonen op de langere termijn. Ook kan het benadrukken van het bestaan van een verzuimboetesysteem belastingplichtigen het idee geven dat er veel verzuimers zijn, wat een negatief effect kan hebben op het onderlinge vertrouwen tussen belastingplichtigen en hiermee op belastingcompliance.

Specifieke preventie

Boetes leiden tot gedragsverandering bij verzuimers

Binnen de literatuur over belastingcompliance blijkt er consensus te zijn dat het opleggen van verzuimboetes leidt tot een vermindering van verzuim. Een studie naar het belastingaangiftgedrag van Amerikaanse belastingplichtigen in de periode 1947 – 1981 liet bijvoorbeeld zien dat het opleggen van boetes aan verzuimers zorgde voor een afname in belastingontduiking bij deze specifieke groep belastingplichtigen (Crane & Nourzad, 1986; voor vergelijkbare studies, zie: Alm et al., 1990; Alm et al., 2016). Deze bevinding illustreert dat er een afschrikwekkende werking uitgaat van opgelegde verzuimboetes.

Boete benadrukking

Naast het daadwerkelijk opleggen van verzuimboetes kan er ook een afschrikwekkende werking uitgaan van communicatie over verzuimboetes specifiek gericht aan (vermoedelijke) verzuimers. In een experimentele veldstudie van Meiselman (2018) in de Verenigde Staten onder vermoedelijke verzuimers werd dit onderzocht door verschillende type preventieve aankondigingen uit te sturen. Een aankondiging waarin werd benadrukt dat verzuim bij de volgende belastingaangifte mogelijk tot een boete en een gevangenisstraf zou kunnen leiden (\$500 en 90 dagen gevangenisstraf), bleek het meest effectief. Deze aankondiging resulteerde in drie keer zoveel belastingaangiftes vergeleken met de situatie waarin geen aankondiging was gestuurd (10% versus 3% belastingaangiftes, respectievelijk). Het effect van de specifieke preventieve aankondiging hing echter af van het aantal jaren dat een belastingplichtige in het verleden vermoedelijk al had verzuimd. Hoe vaker men vermoedelijk verzuimd had, hoe minder effectief de aankondiging was. De preventieve aankondiging waarbij de boete werd benadrukt zorgde voor $\pm 13\%$ belastingaangiftes bij belastingplichtigen die vermoedelijk 1 of 2 jaar hadden verzuimd, terwijl de aankondiging voor $\pm 6\%$ belastingaangiftes leidde bij de belastingplichtigen die vermoedelijk al 8 of 9 jaren hadden verzuimd. Deze resultaten geven aan dat specifieke preventieve aankondigingen niet voor alle (vermoedelijke) verzuimers even effectief zijn.

Hulp aanbieden en versimpelen

In de studie van Meiselman (2018) komt verder naar voren dat het aanbieden van hulp aan vermoedelijke verzuimers ook effectief kan zijn in het voorkomen van aangifteverzuim. Dit werd onderzocht door een aangifteformulier toe te voegen aan de specifieke preventieve aankondiging. Het toevoegen van het formulier bood de belastingplichtige handelingsperspectief doordat deze hier niet zelf naar op zoek hoefde te gaan, maar het direct ter beschikking had. Het aanbieden van deze hulp zorgde ervoor dat 6,2% van de belastingplichtigen die een brief met formulier ontvingen hun belastingaangifte op tijd invulde (vergeleken met 3,0% wanneer belastingplichtigen alleen een brief ontvingen). Het effect van het aanbieden van hulp en het effect van afschrikking door middel van het benadrukken van de boete werden in de studie van Meiselman (2018) echter los van elkaar onderzocht, dus het is niet duidelijk hoe effectief het was geweest als beide maatregelen gecombineerd waren.

Mogelijk leidt een combinatie van het aanbieden van hulp en het benadrukken van een boete tot een sterkere verhoging van het aantal belastingaangiftes. Dat het aanbieden van hulp in combinatie met afschrikking effectief kan zijn, is consequent gevonden buiten de belastingverzuim literatuur, onder andere in studies over duurzaam en veilig gedrag (Kok et al., 2018). Hier werd gevonden dat enkel het gebruik maken van afschrikking (in dit geval een boete) niet altijd genoeg is om gedrag te veranderen. Afschrikking kan namelijk voor een angstreactie zorgen. Als mensen vervolgens niet weten hoe ze deze dreiging kunnen oplossen, dan kan deze angst juist tot afkeer en passiviteit leiden (Tannenbaum et al., 2015). Een studie uit België (De Neve et al., 2021) heeft het belang van het bieden van een handelsperspectief onderzocht door in de specifieke preventieve aankondiging zowel de boete te benadrukken als de communicatie en de instructies in de herinneringsbrief te versimpelen. Hierdoor kon de belastingplichtige meteen en gemakkelijk diens belastingaangifte doen. De combinatie van zowel afschrikking als versimpeling van communicatie zorgde voor meer belastingaangiftes dan wanneer alleen afschrikking werd toegepast of wanneer alleen de communicatie werd versimpeld. Deze bevindingen illustreren het belang van het bieden van een handelsperspectief bij het communiceren over verzuimboetes, bijvoorbeeld door afschrikking te combineren met het aanbieden van hulp of het versimpelen van communicatie.

Gedetailleerde informatie over boetes

Uit een experimentele veldstudie van Cranor en collega's (2020) – onder Amerikaanse burgers met een uitstaande belastingsschuld – bleek verder dat een preventieve aankondiging met gedetailleerde informatie over een straf bij verzuim (in dit geval: het concrete te betalen boeterente percentage over de schuld) een sterker positief effect op belastingcompliance had dan een preventieve aankondiging met algemene informatie (in dit geval: dat er boeterente over de schuld betaald zou moeten worden, zonder een concreet boeterente percentage te noemen). In lijn hiermee, bleek uit een andere experimentele veldstudie van Gemmell en Ratto (2018) – onder Nieuw-Zeelandse bedrijven en burgers met een uitstaande belastingsschuld – dat gedetailleerde informatie over het voorkomen van een straf bij verzuim (in dit geval: het voorkomen van het moeten betalen van een concreet boeterente percentage over de schuld) een significant positief effect had op de intentie om alsnog belasting te betalen. Hierbij is het wel

van belang om te benadrukken dat hoewel de gedetailleerde boodschap een positieve invloed had op de intentie om belasting te betalen, er geen vergelijkbaar significant effect op daadwerkelijk betaalgedrag werd gevonden in de studie. Uit deze studies zou men dus (voorzichtig) kunnen concluderen dat het geven van gedetailleerde informatie over een eventuele boete (bijv. over een concreet boeterente percentage) effectief zou kunnen zijn in het verminderen van verzuim.

Verschillende subgroepen verzuimers

Zoals hierboven al kort beschreven (zie 'Boete benadrukking'), zou de effectiviteit van specifieke preventieve aankondigingen anders kunnen zijn voor verschillende subgroepen van verzuimers. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat er een verschil in doenvermogen is tussen verschillende subgroepen in de samenleving. Onderzoek toont aan dat verzuim niet altijd intentioneel is en ook door een gebrek aan doenvermogen kan worden veroorzaakt (Löb et al., 2022). Dit doenvermogen is vaak beperkt bij mensen die in stressvolle situaties zitten (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2017). De populatie van verzuimers bestaat mogelijk uit een subgroep van belastingplichtigen die (tijdelijk) het vermogen mist te voldoen aan belastingverplichtingen, waardoor een specifieke preventieve aankondiging van een verzuimboete gericht op afschrikking op deze groep mogelijk maar een beperkt effect heeft. Belastingplichtigen die lage belastingcompliance tonen door een laag doenvermogen hebben mogelijk meer baat bij het aanreiken van een handelsperspectief (hulp en/of versimpelen). Om te bepalen of een specifieke preventieve aankondiging het verzuim zal verminderen is het van belang om goed inzicht te hebben in wat de verschillende onderliggende redenen zijn voor het verzuim bij het aangifte doen en betalen van belasting onder belastingplichtigen in Nederland. Er is echter nog geen concreet empirisch onderzoek uitgevoerd om in kaart te brengen wat de onderliggende redenen van verzuim zijn bij specifieke subgroepen en hoe deze subgroepen vervolgens benaderd moeten worden.

Algemeen preventief effect van specifieke benadering

Tenslotte is het nog belangrijk om op te merken dat (communicatie over) het opleggen van een verzuimboete aan een specifieke groep belastingplichtigen mogelijk ook een algemeen preventief effect zou kunnen hebben. Immers, wanneer de verzuimboete onder de aandacht komt van andere belastingplichtigen (bijvoorbeeld in de nabije omgeving van een verzuimer), dan zou dit indirect toekomstig verzuim zou kunnen voorkomen bij deze bredere groep van belastingplichtigen. Of (communiceren over) het opleggen van een boete inderdaad tot een dergelijk algemeen preventief effect zal leiden, is echter nog niet onderzocht binnen de context van belastingverzuim. Hierbij is het van belang om te benoemen dat een dergelijk indirect algemeen preventief effect alleen plaats kan vinden wanneer de specifieke aankondiging of oplegging van de boete bij een breder publiek bekend wordt. Dit vereist, bijvoorbeeld, dat verzuimers zelf anderen in hun omgeving op de hoogte brengen over de (opgelegde) verzuimboete. Hierbij is het de vraag welke specifieke details verzuimers precies delen met anderen en hoe (on)gekleurd deze informatie is. Daarnaast hoeft de uitwerking op andere belastingplichtigen niet louter positief te zijn vanwege het eerdergenoemde belang van de waargenomen rechtvaardigheid van verzuimboetes (zie 'Algemene preventie'), maar ook omdat het

getuige zijn van een concreet geval waarbij een belastingautoriteit een individuele belastingplichtige ‘aanpakt’ tot weerstand kan leiden (zie bijvoorbeeld Fjeldstad & Semboja, 2001).

Conclusie: Een verzuimboete opleggen of een boete benadrukken kunnen effectieve interventies zijn om belastingcompliance te verhogen. Een combinatie van afschrikking met hulp en/of versimpelen is hierbij mogelijk het meest kansrijk omdat hiermee aan belastingplichtigen een handelsperspectief wordt aangereikt. Het geven van concrete, gedetailleerde informatie over de boete in de preventieve aankondiging is hierbij mogelijk meer effectief dan het geven van algemene informatie over de boete. De effectiviteit van afschrikking door middel van verzuimboetes verschilt mogelijk tussen subgroepen verzuimers, waarbij belastingplichtigen die lage belastingcompliance tonen vanwege een laag doenvermogen mogelijk meer baat hebben bij het aanreiken van een handelsperspectief.

Wat is het effect van de timing van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes?

Binnen de belastingverzuim literatuur hebben we geen studies kunnen vinden over de invloed van de timing van het communiceren over of opleggen van verzuimboetes op aangifte- en betaalgedrag van belastingplichtigen. Er is wel algemene psychologische literatuur over straffen beschikbaar, die fundamentele inzichten geeft over aan timing gerelateerde voorwaarden van effectief straffen. Deze inzichten zullen we bespreken in relatie tot verzuimboetes.

Effectief getimede verzuimboetes

Tijd tussen verzuim en het ontvangen van een verzuimboete

Uit de literatuur over de timing van straffen komt naar voren dat het vroeg opleggen van een straf, dus kort na het begaan van een overtreding, in het algemeen effectiever is om ongewenst gedrag in de toekomst te voorkomen vergeleken met het later opleggen van een straf (voor een overzichtsartikel, zie Meindl & Casey, 2012). Dit komt onder andere doordat de cognitieve associatie tussen de begane overtreding en de straf sterker is wanneer de tijd tussen beide korter is. Met andere woorden, hoe sneller een overtreding wordt bestraft, hoe kleiner de kans is dat er opnieuw een overtreding wordt begaan. In het geval van verzuimboetes zou dit dus kunnen betekenen dat de preventieve werking van verzuimboetes beter wordt naarmate deze boetes sneller na het verzuim (na het verstrijken van de termijn voor belastingaangifte of het betalen van belasting) worden opgelegd.

Het is daarbij wel van belang om te benadrukken dat het hier fundamentele psychologische inzichten over onvoorwaardelijke straffen betreft, oftewel straffen die worden opgelegd zonder dat er een mogelijkheid is om alsnog aan de straf te ontkomen. Daarnaast is het nog onduidelijk hoe lang de positieve effecten van het vroeg opleggen van een (onvoorwaardelijke) straf zullen doorwerken op toekomstig gedrag. Dit is relevant om te benoemen aangezien binnen het huidige verzuimboete-proces, daadwerkelijk opgelegde verzuimboetes alleen effect kunnen hebben op toekomstige fiscale

verplichtingen. Ook wordt een eventuele verzuimboete pas relatief laat in het verzuimboeteproces aangekondigd, waardoor de verzuimer weinig tijd heeft om diens gedrag aan te passen, wat mogelijk met name een probleem vormt als het belastingplichtigen ontbreekt aan doenvermogen.

Vroegtijdig aangekondigde en voorwaardelijke verzuimboetes

Als specifieke preventie als doel heeft om het verzuim van een actuele fiscale verplichting te voorkomen, dan zou men alternatieve scenario's kunnen overwegen, zoals a) het direct na het ontstaan van verzuim aankondigen van een verzuimboete (alvorens deze daadwerkelijk op te leggen) of b) het opleggen van een voorwaardelijke verzuimboete (die teruggedraaid kan worden door alsnog aan de fiscale verplichting te voldoen). In beide gevallen wordt verzuimers in een vroeger stadium de kans geboden om hun gedrag aan te passen (dat wil zeggen alsnog aangifte te doen/belasting te betalen) om zo ófwel een aangekondigde verzuimboete te voorkomen, ófwel een voorwaardelijke verzuimboete terug te draaien.

Op basis van psychologische literatuur zijn er verschillen te verwachten in het effect op belastingcompliance van een vroege aankondiging van een boete enerzijds en een vroeg opgelegde (voorwaardelijke) boete anderzijds. Uit de psychologische literatuur weten we dat mensen de neiging hebben om toekomstige kosten en baten te devalueren (Frederick et al., 2002). Dit psychologische fenomeen wordt wel 'temporal discounting' genoemd. Kortom, een boete die over een aantal maanden wordt opgelegd, is in de ogen van de ontvanger simpelweg minder waard dan een boete die direct wordt opgelegd (zie ook Nagin & Pogarsky, 2004). Hierdoor zou een vroeg opgelegde (voorwaardelijke) boete effectiever kunnen zijn om verzuim te verminderen dan de vroege aankondiging van een toekomstige boete. Uit andere literatuur over 'affective forecasting' blijkt echter dat mensen over het algemeen de emotionele impact van toekomstige verliezen overschatten (Kermer et al., 2006). Dit suggereert dat een aangekondigde straf in de toekomst mogelijk als negatiever ervaren wordt dan een opgelegde straf in het nu, wat dus juist zou kunnen betekenen dat een vroege aankondiging effectiever is dan een vroeg opgelegde (voorwaardelijke) verzuimboete. Kortom, er is op basis van de huidige wetenschappelijk kennis nog geen eenduidige conclusie te trekken over wat de effecten van de hier besproken alternatieve scenario's precies zullen zijn. Hiervoor is empirisch onderzoek nodig.

Hiernaast is het ook van belang om te benadrukken dat het vroeg aankondigen of opleggen van een (voorwaardelijke) verzuimboete op de lange termijn negatieve (bij)effecten zou kunnen hebben. Zo kan het zijn dat een vroegtijdig opgelegde (voorwaardelijke) boete als minder rechtvaardig wordt ervaren dan een boete die na het optreden van verzuim wordt opgelegd, hetgeen een negatieve invloed kan hebben op vertrouwen in de overheid en toekomstige belastingcompliance. Echter, om een eenduidige conclusie te kunnen trekken over de langetermijneffecten van het vroegtijdig aankondigen of opleggen van verzuimboetes is er ook meer empirisch onderzoek nodig.

Conclusie: Op basis van de wetenschappelijke literatuur over straffen, zou het vroegtijdig in het verzuimproces aankondigen of opleggen van (voorwaardelijke) verzuimboetes effectief kunnen zijn in het voorkomen van verzuim en het verhogen van belastingcompliance. Er is echter nog geen eenduidig

antwoord te geven over welk van deze twee scenario's het meest effectief zal zijn, en wat de langetermijneffecten zijn van het vroegtijdig aankondigen of opleggen van (voorwaardelijke) verzuimboetes. Er is kortom meer empirisch onderzoek nodig naar de invloed van de timing van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes op belastingcompliance alvorens hierover een eenduidig advies kan worden gegeven.

Wat is het effect van de hoogte van verzuimboetes?

Een aanpasbaar onderdeel van het verzuimboete-proces is de hoogte van de verzuimboete. Dit kan mogelijk de preventieve werking van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes beïnvloeden.

Verzuimboetes verhogen

Een aantal experimentele studies, zij het met een beperkt aantal onderzoek deelnemers in de studies, laat zien dat hogere boetes tot meer belastingcompliance leiden (Friedland et al., 1978; Friesen, 2012; Park & Hyun, 2003). Er zijn echter ook studies met andere resultaten (Kirchler et al., 2010). Een studie van Alm en collega's (1995) suggereert bijvoorbeeld dat het verhogen van boetes alleen maar effectief is als er ook een hoge pakkans is. Verder laten sommige veldstudies zien dat er geen verband bestaat tussen de hoogte van de boete en belastingcompliance (Ali et al., 2001; Pommerehne & Weck-Hannemann, 1996). In deze studies was de belastingcompliance gelijk, ongeacht de hoogte van de boete.

Het slippery slope framework van Kirchler en collega's (2008) biedt een mogelijke verklaring voor deze wisselende bevindingen. In dit framework wordt een onderscheid gemaakt tussen een zogenaamd antagonistisch en een synergetisch belastingklimaat. In een antagonistisch belastingklimaat is er grote sociale afstand tussen de belastingplichtige en de belastingautoriteit en is er weinig onderling vertrouwen. In deze situatie heeft de belastingplichtige doorgaans weinig intrinsieke motivatie om belasting te betalen. De belastingautoriteit handelt op zijn beurt vanuit het idee de belastingplichtige in toom te moeten houden. In dit klimaat zal de belastingplichtige vooral gebruik maken van een kosten-batenanalyse (zoals verondersteld wordt in het model van Allingham & Sandmo, 1972), waarbij de hoogte van de boete van invloed is op de keuze om belasting te betalen. In een synergetisch klimaat is de sociale afstand tussen burger en de belastingautoriteit juist klein, en is er meer vertrouwen en intrinsieke motivatie vanuit belastingplichtigen om belasting te betalen. In dit klimaat is een overmatig beroep op bestraffing niet nodig en kan bestraffing zelfs het synergetisch klimaat verzwakken.

Het wisselende bewijs voor de effectiviteit van het verhogen van boetes op belastingcompliance tussen de studies kan dus mogelijk verklaard worden door het feit dat deze studies in verschillende landen zijn uitgevoerd. In een land met een antagonistisch klimaat heeft het benadrukken van een boete mogelijk een grotere en positievere impact op belastingcompliance dan in landen met een synergetisch klimaat.

De optimale hoogte van verzuimboetes

In de wetenschappelijke literatuur is er een redelijke consensus over het idee dat boetes ook té hoog kunnen zijn en dan hun effectiviteit verliezen of zelfs averechts kunnen werken. Te hoge boetes kunnen namelijk de waargenomen procedurele rechtvaardigheid van deze boetes verminderen (Kirchler et al., 2008; Swistak, 2016), wat vervolgens belastingcompliance kan verlagen (Kirchler et al., 2010; Torgler et al., 2008).

Wat het 'optimale' boetebedrag dan precies is, is niet bekend. Een surveystudie van Muehlbacher en collega's (2007) onder Oostenrijkers suggereert dat het koppelen van de hoogte van de boete aan het inkomen van de belastingplichtige een kansrijk middel is om belastingcompliance te verhogen. Deze studie liet zien dat het aanpassen van de hoogte van de boete op het inkomen van de belastingplichtige een positief effect had op de intentie om tijdig belasting te betalen.

Het bepalen van de 'optimale' boete is een ingewikkeld proces door de eerder benoemde verschillende onderliggende redenen voor verzuim (zie 'Verschillende subgroepen verzuimers'). Als een belastingplichtige bijvoorbeeld wegens een (tijdelijk) beperkt doenvermogen niet in staat is geweest tijdig of correct aangifte te doen, dan kan een boete, ongeacht de hoogte, niet het gewenste effect hebben en zal deze (hoge) boete mogelijk als onrechtvaardiger worden gezien. Deze perceptie van onrechtvaardigheid kan het vertrouwen in de belastingautoriteit juist verzwakken, wat vervolgens negatief kan uitpakken op de belastingcompliance op de langere termijn (Kirchler et al., 2008). De onderliggende redenen voor het verzuim zijn dus waarschijnlijk medebepalend voor de waargenomen proportionaliteit van de verzuimboete en hiermee ook de effectiviteit van de verzuimboete.

Conclusie: Er zijn wisselende bevindingen over het effect van het verhogen van verzuimboetes op belastingcompliance. Een mogelijk verklaring hiervoor is verschil in belastingklimaat tussen landen, waarbij landen met een antagonistisch belastingklimaat waarschijnlijk het meeste baat hebben bij het verhogen van verzuimboetes. Het aanpassen van een verzuimboete op het inkomen van de belastingplichtige zou een middel kunnen zijn om belastingcompliance te vergroten. Het is echter lastig om de 'optimale' hoogte van een verzuimboete te bepalen, mede doordat de waargenomen proportionaliteit en rechtvaardigheid van een boete waarschijnlijk mede bepaald worden door de onderliggende redenen van verzuim, welke kunnen variëren tussen belastingplichtigen.

3. Conclusie

In dit rapport hebben we voor de Belastingdienst de wetenschappelijke literatuur over de werking en effectiviteit van verzuimboetes samengevat. Specifiek hebben wij antwoord gegeven op drie onderzoeksvragen. In deze sectie vatten we de antwoorden op deze vragen samen en doen we suggesties voor vervolgonderzoek.

Onderzoeksvragen

Wat is het algemene en specifieke preventieve effect van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes?

Algemene preventie is gericht op het voorkomen van verzuim bij belastingplichtigen in de gehele populatie. Het informeren van belastingplichtigen over het bestaan van verzuimboetes kan een dergelijk algemeen preventief effect hebben en belastingcompliance verhogen. Enige terughoudendheid bij het inzetten van verzuimboetes als handhavingsinstrument is echter op zijn plaats. Als er overmatig beroep op verzuimboetes wordt gedaan, kunnen welwillende belastingplichtigen zich onterecht aangesproken voelen, hetgeen kan zorgen voor een verminderd vertrouwen in de overheid en minder belastingcompliance op de langere termijn. Ook kan het benadrukken van het bestaan van een verzuimboetesysteem belastingplichtigen het idee geven dat er veel verzuimers zijn, wat een negatief effect kan hebben op het onderlinge vertrouwen tussen belastingplichtigen en hiermee op belastingcompliance.

Specifieke preventie is gericht op het voorkomen van verzuim bij een specifieke groep belastingplichtigen. Het opleggen van boetes aan verzuimers leidt tot een vermindering van verzuim bij deze specifieke groep belastingplichtigen. Naast het daadwerkelijk opleggen van verzuimboetes kan belastingcompliance ook verhoogd worden door verzuimers een preventieve aankondiging te sturen waarin de verzuimboete wordt benadrukt. De boete benadrukken is mogelijk het meest effectief wanneer hiernaast ook hulp wordt aangeboden en/of de communicatie versimpeld wordt, omdat hiermee aan belastingplichtigen een handelsperspectief wordt aangereikt. Het geven van concrete, gedetailleerde informatie over de boete in de preventieve aankondiging is hierbij mogelijk meer effectief dan het geven van algemene informatie over de boete. Het is van belang om te benoemen dat de studies over dit onderwerp geen rekening houden met de verschillende onderliggende redenen voor verzuim (denk bijvoorbeeld aan een beperkt doenvermogen), terwijl het zeer goed mogelijk is dat deze redenen bepalend zijn voor de effectiviteit van preventieve aankondigingen. De effectiviteit van afschrikking door middel van verzuimboetes verschilt bijvoorbeeld mogelijk tussen subgroepen verzuimers, waarbij belastingplichtigen die lage belastingcompliance tonen vanwege een laag doenvermogen mogelijk meer baat hebben bij het aanreiken van een handelsperspectief.

Wat is het effect van de timing van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes?

In de belastingverzuim literatuur ontbreekt het aan studies naar de invloed van de timing van het communiceren over of opleggen van verzuimboetes op belastingcompliance. Wel is er fundamenteel psychologische literatuur over straffen die suggereert dat het vroegtijdig in het verzuimproces aankondigen of opleggen van (voorwaardelijke) verzuimboetes effectief zou kunnen zijn in het verhogen van belastingcompliance. De in deze literatuur opgedane inzichten zijn echter gebaseerd op studies naar onvoorwaardelijke straffen en kennis over de langetermijneffecten ontbreekt. Er is op dit moment nog geen eenduidig antwoord te geven op de vraag of het vroegtijdig aankondigen dan wel opleggen van (voorwaardelijke) verzuimboetes het meest effectief zal zijn, en wat de (bij)effecten op de lange termijn zullen zijn.

Wat is het effect van de hoogte van verzuimboetes?

Er zijn wisselende bevindingen over het effect van het verhogen van verzuimboetes op belastingcompliance. Een mogelijke verklaring hiervoor is het verschil in belastingklimaat tussen de landen waar de studies zich op richtten. In landen waar er grote sociale afstand is tussen de belastingplichtigen en de belastingautoriteit en er weinig onderling vertrouwen is hebben hoge verzuimboetes waarschijnlijk een groter en positiever effect dan in landen waar er een kleinere sociale afstand is en het vertrouwen hoog is. Het aanpassen van de verzuimboete op het inkomen van belastingplichtige zou een middel kunnen zijn om belastingcompliance te verhogen. Het bepalen van de 'optimale' boete is echter lastig omdat de waargenomen proportionaliteit en rechtvaardigheid van een boete waarschijnlijk afhangt van de onderliggende redenen voor belastingverzuim. Als iemand bijvoorbeeld verzuimt vanwege gebrek aan doenvermogen of een stressvolle levenssituatie, dan kan een hoge boete als buitenproportioneel en onrechtvaardig worden beschouwd, wat op de lange termijn een negatief effect kan hebben op belastingcompliance.

Advies voor vervolgonderzoek

Dit literatuuronderzoek heeft laten zien dat er reden is om aan te nemen dat de effectiviteit van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes verschilt tussen subgroepen van belastingplichtigen. Om te bepalen of een specifieke preventieve aankondiging effectief is en aanpassingen in de timing van (communicatie over) het opleggen van verzuimboetes of de hoogte van verzuimboete inderdaad tot een hogere belastingcompliance en minder verzuim leiden, is het van belang om goed inzicht te hebben in de verschillende subgroepen van belastingplichtigen en verzuimers. Daarom adviseren wij om in kaart te brengen wat de verschillende onderliggende redenen voor belastingverzuim zijn onder belastingplichtigen in Nederland. Dit biedt vervolgens de mogelijkheid om door middel van (experimenteel) survey en veldonderzoek meer antwoorden te krijgen op vragen zoals wat voor diverse subgroepen in de maatschappij de invloed van de timing van (communiceren over) het opleggen van verzuimboetes is, wat de 'optimale' boete is, en in hoeverre afschrikking, hulp en versimpeling de gewenste effecten hebben.

Referentielijst

- Ali, M. M., Cecil, H. W., & Knoblett, J. A. (2001). The effects of tax rates and enforcement policies on taxpayer compliance: A study of self-employed taxpayers. *Atlantic Economic Journal*, 29(2), 186–202.
- Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics* 1(3-4), 323–338.
- Alm, J., Bahl, R., & Murray, M. N. (1990). Tax structure and tax compliance. *The Review of Economics and Statistics*, 72(4), 603–613.
- Alm, J., Clark, J., & Leibel, K. (2016). Enforcement, socioeconomic diversity, and tax filing compliance in the United States. *Southern Economic Journal*, 82, 725–747.
- Alm, J., Sanchez, I., & De Juan, A. (1995). Economic and noneconomic factors in tax compliance. *Kyklos*, 48(1), 3–18.
- Antinyan, A., & Asatryan, Z. (2019). *Nudging for tax compliance: A meta-analysis*. (ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 10-055).
- Crane, S. E., & Nourzad, F. (1986). Inflation and tax evasion: An empirical analysis. *The Review of Economics and Statistics*, 68(2), 217–223.
- Cranor, T., Goldin, J., Homonoff, T., & Moore, L. (2020). Communicating tax penalties to delinquent taxpayers: Evidence from a field experiment. *National Tax Journal*, 73, 331–360.
- De Neve, J. E., Imbert, C., Spinnewijn, J., Tsankova, T., & Luts, M. (2021). How to improve tax compliance? Evidence from population-wide experiments in Belgium. *Journal of Political Economy*, 129(5), 1425–1463.
- Fjeldastad, O., & Semboja, J. (2001). Why people pay taxes: The Case of the development Levy in Tanzania. *World Development*, 29(12), 2059–2074.
- Frederick, S., Loewenstein, G., & O'Donoghue, T. (2002). Time discounting and time preference: A critical review. *Journal of Economic Literature*, 40, 351–401.
- Friesen, L. (2012). Certainty of punishment versus severity of punishment: An experimental investigation. *Southern Economic Journal*, 79(2), 399–421.
- Friedland, N., Maital, S., & Rutenberg, A. (1978). A simulation study of income tax evasion. *Journal of Public Economics*, 10(1), 107–116.
- Gemmell, N., & Ratto, M. (2018). The effects of penalty information on tax compliance: Evidence from a New Zealand field experiment. *National Tax Journal*, 71, 547–588.
- Hilbert, L. P., Nilsen, J. E., Bomm, L. C., & Van Dijk, W. W. (2022). *Effectiviteit van interventies gericht op het verhogen van belastingcompliance*. Onderzoeksrapport. Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag. Universiteit Leiden, Nederland.
- Horodnic, I. A. (2018). Tax morale and institutional theory: a systematic review. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 38(9/10), 868–886.

- Kermer, D. A., Driver-Linn, E., Wilson, T. D., & Gilbert, D. T. (2006). Loss aversion is an affective forecasting error. *Psychological Science*, *17*(8), 649–653.
- Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The ‘slippery slope’ framework. *Journal of Economic Psychology*, *29*(2), 210–225.
- Kirchler, E., Muehlbacher, S., Kastlunger, B., & Wahl, I. (2010). Why pay taxes? A review of tax compliance decisions. In J. Alm, J. Martinez-Vazquez, & J. Oosterman (Eds.), *Developing alternative frameworks for explaining tax compliance*. Routledge.
- Kok, G., Peters, G. J. Y., Kessels, L. T., Ten Hoor, G. A., & Ruiter, R. A. (2018). Ignoring theory and misinterpreting evidence: the false belief in fear appeals. *Health Psychology Review*, *12*(2), 111–125.
- Krukkert, I. J. (2018). *Individuele straftoemeting in het fiscale bestuurlijke boeterecht. Een interne theoretische rechtsvergelijking tussen het fiscale bestuurlijke boeterecht en het strafrecht* [Dissertatie, Radboud Universiteit].
- Löb, N., Muusses, L., & Smeets, F. (2022). *Oorzaakanalyse aangifteverzuim*. Belastingdienst rapport.
- Meindl, J. N., & Casey, L. B. (2012). Increasing the suppressive effect of delayed punishers: A review of basic and applied literature. *Behavioral Interventions* *27*, 129–150.
- Meiselman, B. S. (2018). Ghostbusting in Detroit: Evidence on nonfilers from a controlled field experiment. *Journal of Public Economics*, *158*, 180–193.
- Mohdali, R., Isa, K., & Yusoff, S. H. (2014). The impact of threat of punishment on tax compliance and non-compliance attitudes in Malaysia. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, *164*, 291–297.
- Muehlbacher, S., Hölzl, E., & Kirchler, E. (2007). Steuerhinterziehung und die Berücksichtigung des Einkommens in der Strafbemessung. *Wirtschaftspsychologie*, *9*(4), 116–121.
- Mulder, L. B., Van Dijk, E., De Cremer, D., & Wilke, H. A. (2006). Undermining trust and cooperation: The paradox of sanctioning systems in social dilemmas. *Journal of Experimental Social Psychology*, *42*(2), 147–162.
- Nagin, D. S., & Pogarsky, G. (2004). Time and Punishment: Delayed consequences and criminal behavior. *Journal of Quantitative Criminology*, *20*, 295–317.
- Park, C. G., & Hyun, J. K. (2003). Examining the determinants of tax compliance by experimental data: a case of Korea. *Journal of Policy Modeling*, *25*(8), 673–684.
- Pommerehne, W., & Weck-Hannemann, H. (1996). Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public Choice*, *88*, 161–170.
- Swistak, A. (2016). Tax penalties in SME tax compliance. *Financial Theory & Practice*, *40*(1), 129–147.
- Tannenbaum, M. B., Hepler, J., Zimmerman, R. S., Saul, L., Jacobs, S., Wilson, K., & Albarracín, D. (2015). Appealing to fear: A meta-analysis of fear appeal effectiveness and theories. *Psychological Bulletin*, *141*(6), 1178–1204.
- Torgler, B. (2003). *Tax Morale and Institutions* (Crema Working Papers No. 2003-09).

Torgler, B., Demir, I. C., Macintyre, A., & Schaffner, M. (2008). Causes and consequences of tax morale: An empirical investigation. *Economic Analysis and Policy*, 38(2), 313–339.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR-rapport No. 97.

Bijlage 1. Begrippenlijst

Begrip	Definitie
Algemene preventieve aankondiging	Een (waarschuwing)bericht vóórd at de termijn van de belastingaangifte en/of het betalen van belasting verstreken is, gericht aan alle belastingplichtigen .
Belastingcompliance	-Tijdig, juist en volledig doen van aangifte; -Tijdig en volledig de verschuldigde belasting betalen; -Voldoen aan informatieverplichtingen.
Belastingplichtige	Burgers en ondernemers die belastingaangifte moeten doen en belasting moeten betalen.
Doenvermogen	De mentale vermogens die nodig zijn voor maatschappelijke redzaamheid, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2017).
Handelsperspectief	Concrete aanwijzingen hoe mensen gedrag kunnen vertonen.
Specifieke preventieve aankondiging	Een (waarschuwing)bericht vóórd at de termijn van de belastingaangifte en/of het betalen van belasting verstreken is, gericht aan een afgebakende groep belastingplichtigen .
Verzuimboete	Een handhavingsinstrument dat gehanteerd kan worden wanneer een belastingplichtige na het verstrijken van de uiterste termijn niet heeft voldaan aan de belastingplicht (aangifte doen en/of betalen).
Verzuimer	Een belastingplichtige die niet binnen een gestelde termijn heeft voldaan aan de belastingplicht (aangifte doen en/of betalen).