

# NUDGING IN HET BELASTINGRECHT: EEN DUWTJE IN DE GOEDE RICHTING?

HOE EN MET WELKE REDEN WORDT OP DIT MOMENT NUDGING TOEGEPAST OP DE FORMELE VERPLICHTINGEN TEN AANZIEN VAN DE AANGIFTE INKOMSTENBELASTING IN NEDERLAND, HET VERENIGD KONINKRIJK EN DUITSLAND, WELKE GRENZEN WORDEN AAN NUDGING VERBONDEN EN WAT ZOU NEDERLAND KUNNEN LEREN VAN DE ERVARINGEN IN HET BUITENLAND?



Naam:

Marieke Buijs

Examenummer:

404935

Begeleider:

Prof. dr. S.J.C. Hemels

Datum:

27 september 2019

Masterscriptie fiscaal recht

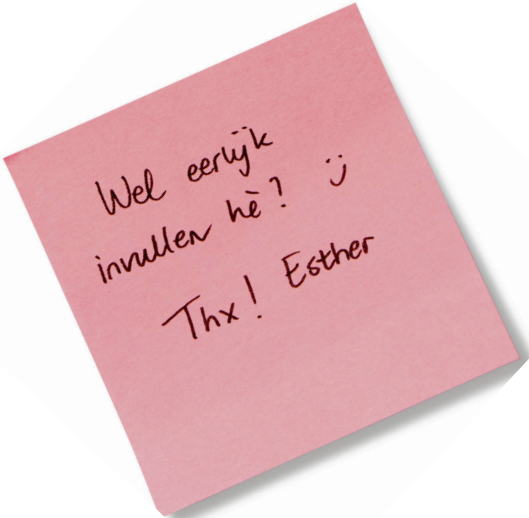
Erasmus School of Law

Erasmus Universiteit Rotterdam

## VOORWOORD

Sinds de financiële crisis in 2008 zijn de fiscale ontwikkelingen met buitengewoon veel – argwanende – interesse gevolgd. Het wettelijk kader dat eerst de grenzen van legale en illegale belastingplanning aangaf, is niet langer voldoende om te bepalen of een belastingplanning moreel in orde is of te ‘agressief’. Ethiek krijgt daarom steeds meer invloed op de belastingpraktijk. De fiscaliteit is naar mijn mening geen aparte ‘tak van sport’ en zou dit ook niet moeten zijn; de fiscaliteit dient juist in de maatschappelijke context geplaatst te worden. Voor mijn masterscriptie heb ik daarom gekozen om een multidisciplinair onderzoek uit te voeren, waarbij ik de fiscale rechtswetenschap met de gedragswetenschap heb gecombineerd. Ik heb altijd interesse gehad in het menselijk gedrag, omdat dit gedrag een verklaring kan vormen voor allerlei maatschappelijke kwesties. Het leek mij daarom ook interessant om dit ‘menselijke’ aspect aan de fiscaliteit te koppelen, omdat in de fiscaliteit vaak wordt uitgegaan van rationeel gedrag, terwijl juist de fiscaliteit irrationeel gedrag en emoties oproept. Door inzicht te vergaren in deze ‘menselijke’ zijde kan wellicht beter een brug geslagen worden tussen de wettelijke realiteit en de werkelijkheid zoals deze door de maatschappij wordt beleefd.

Graag zou ik van de gelegenheid gebruik willen maken een aantal personen te bedanken voor hun bijdrage aan mijn masterscriptie. Op de eerste plaats wil ik graag professor Hemels danken voor haar begeleiding, waarin zij mij de ruimte gaf om het proces naar eigen inzicht in te delen en bovendien voor haar steun in de afgelopen periode. Daarnaast zou ik Mariska Erdelman, Tamara Kool en Ayse Erdinç willen bedanken voor het nalezen van mijn conceptversie om fouten en onduidelijkheden eruit te filteren. Tot slot zou ik graag mijn ouders willen bedanken voor hun steun en interesse in het onderwerp en in het schrijfproces.



Wel eerlijk  
innullen hè? ;)  
Thx! Esther

## INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Afkortingenlijst</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Leeswijzer en verantwoording onderzoek	7
1.4 Maatschappelijke relevantie	8
<b>Hoofdstuk 2: Nudging</b>	<b>10</b>
2.1 Inleiding	10
2.2 Achtergrond	10
2.2.1 <i>Libertair paternalisme</i>	10
2.2.2 <i>Legitimatie voor libertair paternalisme</i>	11
2.3 Definitie ‘nudging’ en ‘nudge’	15
2.3.1 <i>Definitie</i>	15
2.3.2 <i>Diverse problematiek, diverse nudges</i>	17
2.4 Conclusie	19
<b>Hoofdstuk 3: Formele belastingverplichtingen</b>	<b>20</b>
3.1 Inleiding	20
3.2 Verplichtingen op grond van de AWR	20
3.2.1 <i>De aangifteplicht</i>	20
3.2.2 <i>Bijkomende verplichtingen ten dienste van de belastingheffing</i>	21
3.3 Conclusie	22
<b>Hoofdstuk 4: Nudging in Nederland</b>	<b>23</b>
4.1 Inleiding	23
4.2 De Nederlandse BIT	23
4.3 Nederlandse nudges	24
4.3.1 <i>De blauwe enveloppe</i>	24
4.3.2 <i>De vooraf ingevulde aangifte (VIA)</i>	24
4.3.3 <i>Horizontaal toezicht</i>	25
4.3.4 <i>Communicatie</i>	27
4.4 Conclusie	28
<b>Hoofdstuk 5: Nudging in het Verenigd Koninkrijk</b>	<b>29</b>
5.1 Inleiding	29
5.2 De BIT van het Verenigd Koninkrijk	29
5.3 De Nudges van het Verenigd Koninkrijk	29

5.3.1 Defaults	30
5.3.2 Horizontaal toezicht	31
5.3.3 Verwacht fouten	32
5.3.4 Communicatie	32
5.4 Conclusie	33
<b>Hoofdstuk 6: Nudging in Duitsland</b>	<b>34</b>
6.1 Inleiding	34
6.2 De Duitse BIT	34
6.3 Duitse weerstand tegen nudges	34
6.3.1 De Duitse geschiedenis	35
6.3.2 De Duitse literatuur	36
6.4 Conclusie	38
<b>Hoofdstuk 7: Grenzen aan nudging</b>	<b>39</b>
7.1 Inleiding	39
7.2 Het EVRM	39
7.2.1 Privacy	39
7.2.2 Discriminatie	40
7.3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	41
7.3.1 Zorgvuldigheidsbeginsel	41
7.3.2 Motiveringsbeginsel	42
7.3.3 Verbod van willekeur	42
7.3.4 Rechtszekerheidsbeginsel	43
7.3.5 Gelijkheidsbeginsel	44
7.3.6 Détournement de pouvoir	44
7.3.7 Vertrouwensbeginsel	45
7.3.8 Evenredigheidsbeginsel	46
7.3.9 Verbod van vooringenomenheid	46
7.4 Conclusie	47
<b>Hoofdstuk 8: Nudging in de Nederlandse toekomst</b>	<b>48</b>
8.1 Inleiding	48
8.2 Verwachtingen voor de Nederlandse toekomst	48
8.3 Ervaringen uit het buitenland	49
8.3.1 Het Verenigd Koninkrijk	50
8.3.2 Duitsland	51
8.4 Conclusie	52
<b>Hoofdstuk 9: Conclusie</b>	<b>53</b>
9.1 Beantwoording van de probleemstelling	53
9.2 Aanbevelingen nader onderzoek	55
<b>Literatuur</b>	<b>57</b>

## AFKORTINGENLIJST

ANPR = Automatic Numberplate Recognition

Awb = Algemene wet bestuursrecht

AWR = Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

BIT = Behavioural Insights Team

EVRM = Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Gw = Grondwet

HMRC = Her Majesty's Revenue and Customs

IB = Wet op de inkomstenbelasting 2001

Uit. reg. AWR = Uitvoeringsregeling Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

# HOOFDSTUK 1: INLEIDING

## §1.1 Aanleiding

De fiscaliteit brengt de belastingplichtige op de been.<sup>1</sup> Het belastingrecht is in dat opzicht ook een vreemde eend in de bijt in vergelijking met andere rechtsgebieden. Het fiscale recht wordt namelijk gekenmerkt door een verticale verhouding tussen de overheid en de burger, waarbij de burger verplicht is onvrijwillige betalingen aan de overheid te doen waar geen individueel aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat.<sup>2</sup> Deze beschrijving kan op twee wijzen geïnterpreteerd worden: belastingen als de ‘prijs van beschaving’ en belastingen als een vorm van ‘gelegaliseerde diefstal’.<sup>3</sup> Het gedrag van de doorsnee belastingplichtige sluit aan bij de visie van belastingen als vorm van gelegaliseerde diefstal; hij is er dan ook op gericht om zo min mogelijk geld te overhandigen aan de fiscus.<sup>4</sup> Het ‘ontwijkende’ gedrag wordt tot op zekere hoogte ook getolereerd bij de formele verplichtingen ten aanzien van de aangifte inkomstenbelasting.<sup>5 6</sup> Als de fiscaliteit in staat is de belastingplichtige allerlei ontwijkingsmanoeuvres uit te laten voeren, kan de fiscaliteit dan ook niet gebruikt worden om de belastingplichtige – wellicht met een duwtje – in de juiste richting te bewegen?

Een gedragspsychologisch fenomeen leent zich bij uitstek voor dergelijke ‘duwtjes in de goede richting’. Het gaat dan om een ‘nudge’: een stimulans om de natuurlijke persoon te bewegen tot juist of ‘gewenst’ gedrag.<sup>7</sup> De natuurlijke persoon is meestal van mening zelf het beste te weten wat goed voor hem is, al wijst zijn gedrag daar niet altijd op.<sup>8</sup> De natuurlijke persoon is namelijk geen *homo economicus*, een economische mens, maar een *homo sapiens*, een gewoon mens.<sup>9</sup> Waar de economische mens altijd

---

<sup>1</sup> Roorda 1983, p. 52 en 278. Vorsten probeerden in het verleden nieuwe belastingen te heffen om kostbare oorlogen te bekostigen. Deze nieuwe heffingen liepen regelmatig uit op een mislukking en op onrust omdat bijvoorbeeld de adel geheel of grotendeels vrijgesteld was van financiële lasten. Een van de aanleidingen van de Franse Revolutie in 1789 bijvoorbeeld was de zogenaamde ‘tiendenbetaling’ en de hogere belastingheffing.

<sup>2</sup> Schie 2014, p. 3.

<sup>3</sup> Schie 2014, p. 197. Zie ook Graaf 2016, p. 3. Ten aanzien van degenen die baat hebben bij de door de staat aangeboden voorzieningen is het gerechtvaardigd om een tegenprestatie te verlangen, hetgeen overeenkomt met het profijtbeginsel. Ze dienen daarom een evenredig deel (fair share) af te dragen, hetgeen in lijn is met het draagkrachtbeginsel.

<sup>4</sup> Happé 2011, p. 20 – 23. Door de ruimte om fiscaal de voordeligste weg te kiezen is belastingadvies een product geworden, waar steeds meer vraag naar is gekomen.

<sup>5</sup> HR 19 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC5570 en HvJ EG 17 juli 1997, ECLI:EU:C:1997:369 (Zaak Leur-Bloem). Uit deze zaken bleek dat een fiscaal motief niet gelijk staat aan misbruik, het staat de belastingplichtige vrij de fiscaal voordeligste weg te kiezen.

<sup>6</sup> Belastingontwijking is geen belastingontduiking. Belastingontduiking is illegaal, belastingontwijking is in overeenstemming met de letter van de wet en derhalve, in beginsel, legaal.

<sup>7</sup> Thaler 2016. Een nudge is letterlijk vertaald een por, een stoot(je), duwtje in de ‘goede’ richting. ‘Goed’ is hier het gewenste resultaat van de keuzearchitect die de nudge uitvoert.

<sup>8</sup> Bruttel 2014.

<sup>9</sup> Thaler 2016, p. 15. Hier wordt het onderscheid *econs* en *humans* aangehouden.

rationele afwegingen maakt, laat de gewone mens af en toe een steek vallen door irrationeel, maar geheel menselijk, gedrag. Wanneer iemand het menselijke (feilbare) gedrag nader doorgrondt, kan een nudge op relatief simpele wijze verandering in het gedrag teweegbrengen.<sup>10</sup> In verschillende landen passen overheden nudges derhalve toe in meer of mindere mate en in allerlei vormen, ook op het gebied van de aangifte inkomstenbelasting. Dit levert allerlei vragen op: welke voor- en nadelen kleven aan het gebruik van nudging? Hoe worden nudges toegepast in het belastingrecht in Nederland en andere landen? Welke grenzen worden er aan nudging gesteld? Nudges kunnen immers niet onbeperkt worden toegepast.<sup>11</sup> Een belangrijke vraag is daarnaast: wat kan Nederland leren van het gebruik van nudges in de aangifte inkomstenbelasting door andere overheidsinstanties in het buitenland?

## §1.2 Probleemstelling

Uit de aanleiding volgt de volgende probleemstelling:

*Hoe en met welke reden wordt op dit moment nudging toegepast op de formele verplichtingen ten aanzien van de aangifte inkomstenbelasting in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, welke grenzen worden aan nudging verbonden en wat zou Nederland kunnen leren van de ervaringen in het buitenland?*

Nudging richt zich bij uitstek op het individu, op de natuurlijke persoon. Deze scriptie zal daarom toegespitst worden op de natuurlijke persoon in de aangifte inkomstenbelasting.

## §1.3 Leeswijzer en verantwoording onderzoek

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden, worden de volgende deelvragen gehanteerd:

- I. Wat is nudging?
- II. Welke formele belastingverplichtingen heeft de belastingplichtige in de inkomstenbelasting?
- III. Hoe en met welke reden wordt op dit moment nudging toegepast in Nederland?
- IV. Hoe en met welke reden wordt op dit moment nudging toegepast in het Verenigd Koninkrijk?
- V. Hoe en met welke reden wordt op dit moment nudging toegepast in Duitsland?
- VI. Welke grenzen zijn er aan nudging?

---

<sup>10</sup> Thaler 2016, p. 45 - 47. Standaardopties blijken bijvoorbeeld bijzonder sterke duwtjes in de rug omdat de meeste mensen een voorkeur hebben voor de status-quo en niet snel geneigd zijn om voor andere opties te kiezen.

<sup>11</sup> Essers 2017. Hij laat in dit artikel zijn fantasie de vrije loop, waaruit duidelijk wordt dat grenzen aan nudging absoluut noodzakelijk zijn om nudges in goede banen te leiden omdat een nudge anders in strijd kan komen met de meest fundamentele rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel.

## VII. Wat kan Nederland leren van de ervaringen in het buitenland (het Verenigd Koninkrijk en Duitsland)?

In het tweede hoofdstuk gaat in op het gedragspsychologische begrip ‘nudging’. In dit theoretische hoofdstuk wordt het begrip gedefinieerd aan de hand van de gedragspsychologische literatuur.

Het derde hoofdstuk behandelt de formele belastingverplichtingen die op grond van de AWR voor de belastingplichtige in de inkomstenbelasting gelden. Dit hoofdstuk is van belang omdat nudges veel invloed kunnen uitoefenen op de verplichtingen voor de belastingplichtige. Een kort overzicht van de verplichtingen voor de belastingplichtige kan daarom niet ontbreken.

Vervolgens komen de praktijk en de theorie samen in de hoofdstukken vier, vijf en zes, waarin de toepassing van nudging in respectievelijk Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland uiteengezet wordt. Ook wordt in dit hoofdstuk behandeld hoe de nudges toegepast worden en welke achterliggende redenen hiervoor zijn.

Na deze uiteenzettingen behandelt hoofdstuk zeven de juridische grenzen aan nudging. Nudging door de overheid is immers gebonden aan grenzen die voortvloeien uit bijvoorbeeld het EVRM. Als de overheid buiten zijn bevoegdheden treedt met de nudges die zij toepast, handelt zij in strijd met de wet en zijn de nudges onrechtmatig.

Daarna besteedt hoofdstuk acht aandacht aan de toekomst van de (fiscale) nudge in Nederland. Wat kan Nederland leren van de ervaringen in het buitenland? In dit hoofdstuk staat een rechtsvergelijkend onderzoek centraal, waarbij gebruik wordt gemaakt van hetgeen in de hoofdstukken vier, vijf en zes is besproken.

Tot slot behandelt de conclusie de bevindingen en de antwoorden op de deelvragen om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag. Verder zijn aanbevelingen opgenomen voor nader onderzoek.

Een literatuuronderzoek is uitgevoerd in de periode september 2017 tot en met mei 2018 om de deelvragen en uiteindelijk de probleemstelling te kunnen beantwoorden. Hierbij is ook de literatuur uit de gedragswetenschappen betrokken. Vervolgens is een rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd, waarbij Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland met elkaar vergeleken worden. Voor het Verenigd Koninkrijk is gekozen omdat nudging in dit land een grote rol speelt bij beleidsvorming, waarmee dit land een vooruitstrevende houding aanneemt. De keuze voor Duitsland is gelegen in de conservatieve en terughoudende houding die het land aanneemt ten aanzien van nudging. Op deze wijze betreft dit onderzoek de twee uitersten van het spectrum.



## §1.4 Maatschappelijke relevantie

Ethiek gaat een steeds grotere rol spelen in de verticale verhouding tussen burger en overheid. De van nature gespannen relatie komt steeds meer onder druk te staan, bijvoorbeeld door de publicatie van de ‘Paradise Papers’.<sup>12</sup> De onvrede is groot, maar er wordt niet in strijd gehandeld met de wet. De overheid staat voor een moeilijke keuze: alleen het wettelijk kader is niet voldoende meer, maar een geheel ethisch systeem is onwerkbaar. Nudging kan een goede tussenweg vormen tussen de wet en ethiek en het is daarom van belang, met het oog op (verbetering van) de verticale verhouding, een beter zicht te krijgen op hoe nudging toegepast wordt in verschillende jurisdicties, aan welke grenzen nudging is gebonden en wat Nederland kan leren van de ervaringen van het buitenland. Dergelijk onderzoek kan ook beter in kaart brengen in hoeverre de overheid nudging kan gebruiken om de gewenste (fiscale) doeleinden, die de overheid stelt, te bereiken en aan welke voorwaarden een nudge moet voldoen.

---

<sup>12</sup> Ammelrooy, *Volkscrant* 5 november 2017.

## HOOFDSTUK 2: NUDGING

### §2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op nudging als gedragspsychologisch principe. De achtergrond en legitimatie voor nudges worden geschetst in de tweede paragraaf, waarna de begrippen van nudging en nudge aan bod komen in de derde paragraaf. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een deelconclusie die aansluit bij de vraag wat nudging inhoudt.

### §2.2 Achtergrond

Een nudge als ‘duwtje in de goede richting’ door de overheid betekent – kortgezegd – ingrijpen van de overheid, in overeenstemming met hetgeen de beweging *libertair paternalisme* voor ogen heeft.<sup>13</sup> Dit begrip vormt de basis voor een ‘nudge’, zoals zal blijken uit de volgende paragraaf. Het is daarom belangrijk stil te staan bij wat het libertair paternalisme inhoudt en waarom een actie uit deze beweging nodig zou kunnen of moeten zijn.

#### §2.2.1 *Libertair paternalisme*

Paternalisme betekent volgens Van Dale bevoogding of vaderlijk optreden.<sup>14</sup> Een overheid die paternalistisch is ingesteld, is daarom geneigd om van bovenaf te regelen en beslissingen te nemen voor de burgers. Daarbij maakt de overheid mogelijk inbreuk op de (beslissings)vrijheid van burgers.<sup>15</sup> In de negentiende eeuw heeft Mill echter een basisprincipe geformuleerd, dat beter bekend is als het ‘Mill’s Harm Principle’ of het vrijheidsprincipe.<sup>16</sup> Dit principe houdt in dat de overheid in beginsel niet gelegitimeerd is om burgers onder dwang te bewegen tot bepaald gedrag als het doel is de burger te beschermen tegen zichzelf, tenzij het vertoonde gedrag schade (‘harm’) aan andere burgers berokkent.<sup>17</sup> De term libertair paternalisme lijkt dan tegenstrijdig. Het libertaire aspect sluit immers aan bij het vrijheidsprincipe en geeft aan dat burgers vrij moeten zijn in hun beslissingen en hun gedrag voor zover dat andere burgers niet benadeelt. Het paternalistische aspect gaat in die zin in tegen het vrijheidsprincipe door de stellingname dat het wel degelijk legitiem is om het gedrag van mensen te beïnvloeden ten gunste van hun welzijn.<sup>18</sup> Deze aspecten leiden tot de beweging die pleit voor een ‘behoud van vrijheid’; burgers blijven door de toepassing van libertair paternalisme vrij

---

<sup>13</sup> Thaler 2016, p. 13.

<sup>14</sup> Boer 2006, p. 345.

<sup>15</sup> Scherpenisse 2014, p. 9.

<sup>16</sup> Mill (1859) 1978.

<sup>17</sup> Sunstein 2014, p. 3.

<sup>18</sup> Scherpenisse 2014 p. 9 en Thaler 2016, p. 13.

om hun eigen keuze te maken, maar maken vaker onbewust de ‘juiste’ keuze.<sup>19</sup> In de literatuur wordt derhalve betoogd dat (beperkt) libertair paternalisme niet geheel tegen het vrijheidsprincipe in hoeft te gaan.<sup>20</sup>

### §2.2.2 Legitimatie voor libertair paternalisme

De gedragspsychologie vormt een legitimatie voor het libertair paternalisme. Zoals in hoofdstuk één opgemerkt is, gaan de overheid, de burger en de samenleving vaak uit van de *homo economicus*: de rationele en economische mens die door logica tot de juiste beslissing komt en daarmee zijn eigen welvaart vergroot.<sup>21</sup> De *homo sapiens*, aan de andere kant, is juist feilbaar. De mens is irrationeel, gemakzuchtig en kan verleidingen niet (altijd) weerstaan.<sup>22</sup> Het is dus noodzakelijk het menselijk gedrag te doorgronden om het menselijk gedrag te kunnen sturen.<sup>23</sup>

Het menselijk gedrag kenmerkt zich door paradoxen; mensen excelleren en falen waardoor zelfs het grootste genie zich wellicht zal afvragen waar zijn sleutels liggen.<sup>24</sup> Dit is echter niet zo vreemd wanneer een psychologische theorie onderscheid maakt in twee manieren van denken: intuïtief en automatisch denken aan de ene kant en aan de andere kant het reflectief en rationeel denken, ook wel systeem 1 en systeem 2 genoemd.<sup>25</sup> Kenmerken van het automatische systeem (systeem 1) tegenover het reflectieve systeem (systeem 2) verduidelijken in bepaalde mate het menselijk gedrag. Het leren van ervaring, van vuistregels die snel, onbewust en ongecontroleerd worden toegepast zonder enige moeite, is kenmerkend voor het eerste systeem.<sup>26</sup> Het tweede systeem volgt regels op een bewuste manier, gecontroleerd en deductief, maar ook langzaam en moeizaam.<sup>27</sup> Ervaring en oefening dragen overigens wel bij aan de overplaatsing van een vaardigheid uit het tweede systeem naar het eerste systeem, hetgeen ook blijkt uit het feit dat het eerste systeem op ervaring is gebaseerd.<sup>28</sup> Beide systemen delen een evolutionaire basis, waarbij het tweede systeem zich voornamelijk

---

<sup>19</sup> Essers 2017, al wordt deze beweging als zodanig benoemd in Thaler 2016.

<sup>20</sup> Sunstein 2014, p. 17 en Mill (1859) 1978. Mill was van mening, ondanks het vrijheidsprincipe, dat goede (legitieme) redenen kunnen bestaan waarom een burger beïnvloed zou kunnen of moeten worden zonder het dwangelement dat meestal met paternalisme wordt geassocieerd.

<sup>21</sup> Haupt 2014, p. 784 – 785 en Thaler 2016, p. 15.

<sup>22</sup> Thaler 2016, p. 48 – 49.

<sup>23</sup> English 2005, p. 15 – 34.

<sup>24</sup> Thaler 2016, p. 29.

<sup>25</sup> Stanovich 2000, p. 658.

<sup>26</sup> Thaler 2016, p. 30 en Stanovich 2000, p. 658 – 659.

<sup>27</sup> Thaler 2016, p. 30 en Stanovich 2000, p. 658 – 659.

<sup>28</sup> Evans 2012, p. 23, Stanovich 2000, p. 661, zie ook Thaler 2016, p. 31. Thaler noemt hier de ervaren schaker en professionele sporter: door de vele oefeningen en opgedane ervaring, kunnen zij door via het automatische systeem snel complexe situaties doorgronden en met nauwkeurigheid en snelheid hierop reageren. Ook het spreken van twee talen is een genoemd voorbeeld van een dergelijke overplaatsing van vaardigheden: de moedertaal behoort tot het automatische systeem en de tweede taal in beginsel tot het reflectieve systeem, tenzij de taal zo goed wordt beheerst dat iemand tweetalig is: beide talen behoren dan tot het automatische systeem.

ontwikkeld heeft bij de mens.<sup>29</sup> <sup>30</sup> De capaciteit van het geheugen en een bepaalde mate van intelligentie vormen overigens wel een begrenzing op het tweede systeem.<sup>31</sup> De systemen reageren op een bijzondere wijze op elkaar, mede omdat het automatische systeem zo intuïtief is. Zelfs al heeft het reflectieve systeem (het ‘heldere verstand’) het bijvoorbeeld bij het rechte eind, kan een handeling toch verkeerd ‘voelen’. Het automatische systeem is dan geneigd tot een andere gedachte. Hieruit blijkt dat het eerste systeem de sterkste acties (impulsen) teweegbrengt.<sup>32</sup>

De complexiteit van het dagelijks leven maakt deze wisselwerking tussen beide systemen duidelijk.<sup>33</sup> In het dagelijks leven is veel informatie beschikbaar zodat mensen moet filteren binnen een beperkte hoeveelheid tijd, waardoor zij veelvuldig gebruikmaken van ‘vuistregels’.<sup>34</sup> Er kan een onderscheid worden gemaakt in drie categorieën: verankering, beschikbaarheid en representativiteit.<sup>35</sup> Deze ‘vuistregels’ staan in de gedragspsychologie beter bekend als ‘heuristicen’.<sup>36</sup> Verankering, beschikbaarheid en representativiteit leiden tot bepaald gedrag op een opmerkelijke, maar vanuit het oogpunt van filtering en tijdsgebrek een logische manier.

Verankering leidt tot het gebruik van ‘ankers’.<sup>37</sup> Hoe hoog of hoe laag het anker is, hangt af van de omstandigheden waarin iemand zich bevindt of waarmee iemand geconfronteerd wordt.<sup>38</sup> Bij het schatten van een bepaald aantal inwoners zal het gegeven antwoord afhankelijk zijn van het aantal inwoners van de plaats waar iemand

---

<sup>29</sup> Evans 2003, p. 454.

<sup>30</sup> Stanovich 2000. Stanovich en West betogen dat het tweede systeem hetgeen is wat een individu maakt tot wat hij of zij is, omdat het tweede systeem minder verband houdt met de genen dan het eerste systeem. Ze gaan hierin zo ver dat ze beweren dat een mens zonder het tweede systeem een slaaf van zijn genen is.

<sup>31</sup> Evans 2003, p. 454 – 457, Stanovich 2000, p. 662 en treffender wellicht Thaler 2016, p. 15 en 29. Thaler geeft het sprekende voorbeeld dat het onmogelijk is om net zo te denken als Einstein, net zoveel geheugen te hebben als de beste computer en tegelijkertijd over dezelfde wilskracht te beschikken als Gandhi. Dit neemt niet weg dat sommige mensen in staat zijn meerdere talen te spreken, of geavanceerde computers kunnen verbeteren.

<sup>32</sup> Thaler 2016, p. 31. Hij noemt hier het voorbeeld van vliegen: het reflectieve systeem weet dat uit statistieken blijkt dat vliegen een veilige manier van transport is. Bij turbulentie krijgt soms echter het automatische systeem de overhand: het vliegtuig stort neer. Het automatische systeem protesteert heftig tegen de rationaliteit in dergelijke situaties. Zie ook Evans 2012, p. 23: hij benadrukt dat de systemen, hoewel zij onderscheiden kunnen worden, voornamelijk ook tegelijk werken.

<sup>33</sup> Lourenço 2016 [1], p. 9 geeft een samenvattend overzicht van menselijke gedragingen die leiden tot feilbaarheid ten opzichte van de rationele mens.

<sup>34</sup> Thaler 2016, p. 33.

<sup>35</sup> Thaler 2016, p. 33 – 42. Uit Sunstein 2014 en Tversky 2002 blijkt echter dat ook andere varianten mogelijk zijn. Vanwege de aard van dit onderzoek, beperk ik mij tot deze drie categorieën.

<sup>36</sup> Tversky 2002, p. 19 – 25.

<sup>37</sup> Thaler 2016, p. 34.

<sup>38</sup> Verankering kan ook wel omschreven worden als een uitgangspunt. Men is geneigd uit te gaan van de eigen of de gegeven omstandigheden.

woont. Wanneer een donatie gevraagd wordt van iemand, leiden hogere bedragen van de ingestelde opties tot hogere donaties en vice versa.<sup>39</sup>

Beschikbaarheid (ook wel ‘beschikbaarheidsheuristiek’) wordt gebruikt ten aanzien van de waarschijnlijkheid van verwezenlijking van risico’s.<sup>40</sup> Een risico dat bekend is, zal als ernstiger ervaren worden dan een risico dat minder bekend is, zelfs als het minder bekende risico in feite veel vaker voorkomt. Bij het inschatten van een risico zijn ook netwerken en het korte-termijn geheugen een invloedrijke factor. Wanneer iemand andere mensen kent bij wie het risico zich heeft verwezenlijkt, acht hij de kans groter dat het risico zich zal verwezenlijken. Hoe langer een risico zich niet heeft verwezenlijkt, hoe minder waarschijnlijk iemand acht dat het risico zich zal verwezenlijken.<sup>41</sup>

De derde heuristiek, representativiteit, ook wel vergelijkbaarheidsheuristiek genoemd, gaat over hoe waarschijnlijk iemand het acht dat A tot categorie B behoort aan de hand van de vergelijking tussen stereotypes A en B.<sup>42</sup> Deze heuristiek wordt veel gebruikt omdat stereotypes vaak kloppen, maar als vergelijkbaarheid en frequentie afwijken, sluiten vooroordelen in het proces waardoor denkfouten worden gemaakt.<sup>43</sup>

Het automatische systeem reageert dus direct om informatie te filteren zonder het reflectieve systeem in te hoeven schakelen. Het automatische systeem leidt in zijn snelheid vaak tot denkfouten op basis van heuristieken (die overigens wel gebaseerd lijken op het reflectieve systeem). Dit zijn echter niet de enige problemen van het menselijk gedrag. Mensen zijn ook irreeel optimistisch en hebben overdreven zelfvertrouwen, hetgeen ook leidt tot een heftige respons van het automatische systeem op verlies.<sup>44</sup> Hier hangt ook de voorkeur voor de status-quo mee samen, hoewel deze voorkeur ook te maken heeft met onoplettendheid en onverschilligheid ten opzichte van bepaalde onderwerpen.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Thaler 2016, p. 35. Uit deze voorbeelden van Thaler blijkt dat het ‘anker’ een uitgangspunt is bij het denken. Dit kan dus aangedragen worden door een derde partij, hetgeen interessant is in het kader van sturing.

<sup>40</sup> Sunstein 2014, p. 33 en Tversky 2002.

<sup>41</sup> Thaler 2016, p. 35 – 36 en Tversky 2002.

<sup>42</sup> Sunstein 2014, p. 44 en Thaler 2016, p. 37 – 42.

<sup>43</sup> Stovanich 2000, p. 657 geeft het uitgebreide experiment, maar zie ook de verkorte versie in Thaler 2016, p. 37 – 38. Het gaat om een experiment waarbij een hypothetische vrouw wordt beschreven als intelligent en alleenstaand met een uitgesproken mening. De vraag of het waarschijnlijk was dat ze a) bankbediende was of b) bankbediende en lid van een feministische beweging, werd meestal beantwoord met ‘b’. Dit is een dergelijke denkfout: het is niet logisch dat beide situaties samen waarschijnlijker zijn dan een van beide afzonderlijk.

<sup>44</sup> Het irreele optimisme komt mede voort uit het automatische systeem. Het reflectieve systeem is realistischer. Evans 2012, p. 18, Sunstein 2014, p. 29 en Thaler 2016, p. 42 – 45. Thaler stelt bovendien dat de afkeer van verlies leidt tot gemakzucht in de zin van het vasthouden aan wat men heeft uit angst het te verliezen.

<sup>45</sup> Thaler 2016, p. 45 – 46.

De kracht van het automatische systeem zit vooral in de snelheid en het gemak waarmee het systeem wordt toegepast.<sup>46</sup> Daarom heeft dit systeem ook invloed op morele kwesties, de morele heuristiek.<sup>47</sup> Een voorbeeld van de kracht van de morele heuristiek is liegen.<sup>48</sup> De weerstand tegen liegen zit zo diep in ons automatische systeem dat mensen zich er niet alleen mentaal ongemakkelijk bij voelen: liegen gaat meestal gepaard met een hoge hartslag en zwetende handpalmen. Dit algehele gevoel van mentale spanning blijft, zelfs als liegen geaccepteerd is door het reflectieve systeem in een specifieke situatie, wanneer bijvoorbeeld levens op het spel staan.

Het voorgaande geeft aan waar de feilbaarheid van het menselijk gedrag vandaan kan komen. Dit menselijk falen door de (wissel)werking van de twee systemen is nog maar het topje van de ijsberg, zo blijkt uit de literatuur.<sup>49</sup> Voor hier volstaat het noemen van nog enkele feilbaarheden die, in het kader van dit onderzoek, economische relevantie hebben.<sup>50</sup> Inschattingen worden namelijk niet alleen gedaan met betrekking tot risico's, maar ook op economisch vlak. Mensen vergelijken baten en kosten ook met elkaar, zodat een afweging gemaakt kan worden.<sup>51</sup> Op economisch vlak hebben de korte termijn en de lange termijn grote invloed op de beslissingen die mensen maken. Het tweede systeem betreft de lange termijn in de afweging, maar het eerste systeem is kortzichtiger en houdt zich vooral met de tegenwoordige tijd bezig, de zogenoemde '*present bias*'.<sup>52</sup> Dit betekent concreet dat beslissingen die op korte termijn (lage) kosten veroorzaken, maar in de toekomst (grote) winst opleveren, meestal vooruitgeschoven worden.<sup>53</sup> Dit betekent niet dat het eerste systeem prevaleert boven het tweede systeem. Het tweede systeem kan namelijk de toekomstige winst in de beoordeling betrekken, maar niet altijd is voldoende kennis aanwezig om deze inschatting juist te kunnen maken; er is immers bij belangrijke (economische) beslissingen geen ruimte voor 'oefenen' om er beter in te worden.<sup>54</sup> Als vanzelf wordt

---

<sup>46</sup> Evans 2003, p. 454.

<sup>47</sup> Hier zal later ook nog op worden ingegaan, maar voor deze paragraaf volstaat de benoeming van het bestaan van deze aparte tak van heuristieken.

<sup>48</sup> Dit begrip wordt beschreven in Sunstein 2014, p. 134 – 136 met het bijbehorende voorbeeld van de leugen.

<sup>49</sup> Dit blijkt uit onder andere Evans 2003, maar ook uit Stavonich 2000 en Tversky 2002. Daarnaast blijkt dit ook uit de vele vermeldingen van literaire werken en auteurs in Thaler 2016 en Sunstein 2014.

<sup>50</sup> De werking van het automatische en het reflectieve systeem vormt een onderwerp van onderzoek op zichzelf. Hier volstaat deze inperking vanwege het doel van het onderzoek.

<sup>51</sup> Sunstein 2014, p. 41. Hij betreft hier een extra (feilbare) gedraging bij die ik voor het gemak onder de onoplettendheid schaar die ik genoemd heb bij de voorkeur voor de status-quo: de neiging om 'verborgen' of lastige elementen te negeren bij economische beslissingen. Dit kan vaak tot een andere uitkomst leiden dan dat wenselijk zou zijn voor degene die de beslissing maakt.

<sup>52</sup> Sunstein 2014, p. 35. Zie voor de verschillende soorten van 'bias' ook Evans 2003. Bovendien blijkt uit Sunstein 2014, p. 36 – 37 ook dat deze '*present bias*' ook gevolg heeft voor zogenaamde '*time inconsistencies*'. Bepaald gedrag in tijdvak één leidt tot misschien een goed gevoel in dat tijdvak, maar leidt tot bijzonder schadelijke gevolgen in tijdvak twee (bijvoorbeeld overmatige alcoholconsumptie).

<sup>53</sup> Dit in tegenstelling tot beslissingen die op korte termijn winst opleveren en op de lange termijn hoge kosten veroorzaken.

<sup>54</sup> Thaler 2016, p. 88.

teruggevallen op de afkeer van verlies en de status-quo: nietsdoen en uitstellen, met als mogelijk gevolg een groot verlies in de toekomst.

Tot slot is een feilbare gedraging toe te rekenen aan de eigenschap van ongeduld aan het eerste systeem. Verleidingen en zelfbeheersing staan lijnrecht tegenover elkaar in het brein, waardoor een bepaalde beslissing maken op een bepaalde tijd erg lastig kan zijn als men weinig zelfbeheersing heeft of de prikkel te groot is om te weerstaan.<sup>55</sup>

De vraag wanneer libertair paternalisme gerechtvaardigd is, sluit aan bij deze (falende) gedragsneigingen. De feilbare gedragingen kunnen nadelig zijn voor de betrokkene zelf, maar kunnen ook schade aan anderen berokkenen.<sup>56</sup> In lijn met het vrijheidsprincipe zou de overheid dan mogen ingrijpen. Vrijheid is uiteraard niet oneindig; vrijheid eindigt waar de vrijheid van een ander begint.<sup>57</sup> Wanneer de snelheid van het eerste systeem de rationaliteit van het tweede systeem voorbijloopt, kan een bepaalde mate van sturing helpen om dit schadelijk gedrag te voorkomen of om het gedrag in juiste banen te leiden. De overheid kan deze sturing aanbieden door in te grijpen waar het nodig is.

### **§2.3 Definitie ‘nudging’ en ‘nudge’**

Bij feilbare gedragingen die schade aan anderen berokkenen mag de overheid, in overeenstemming met het gedachtegoed van libertair paternalisme, menselijk gedrag gaan sturen. In deze paragraaf worden de ‘sturingsactiviteiten’ nader beschouwd: ‘nudges’. Wat houdt het begrip precies in en welke vormen neemt ‘nudging’ aan? Welke ‘nudge’ wordt ingesteld tegen de verschillende problemen genoemd in de vorige paragraaf?

#### *§2.3.1 Definitie*

Een ‘nudge’ is een figuurlijk duwtje in de rug, of een initiatief dat met behoud van keuzevrijheid de keuze van de mens in de juiste richting stuurt.<sup>58</sup> De aard van het figuurlijke duwtje kan verschillen; de ‘duw’ kan harder of zachter. In principe dient een nudge zo zacht mogelijk te zijn in de situatie waarin feilbaar gedrag zich voordoet,

---

<sup>55</sup> Sunstein 2014, p. 37 – 38, maar ook Thaler 2016, p. 51 – 64. Het bekende voorbeeld uit de dieetpraktijk is dat iemand met de wens om gewicht te verliezen geen boodschappen moet doen op een moment dat hij honger heeft.

<sup>56</sup> De gedragspsychologie beperkt zich veelal tot het gedrag zelf en de oorsprong daarvan, terwijl Thaler 2016 en Sunstein 2014 pogen de Amerikaan te overtuigen met stellingen voor rechtvaardiging van overheidsingrijpen. Dit onderzoek spitst zich toe op Nederland, dat een ander politiek systeem en bovendien ten aanzien van overheidsingrijpen een andere (minder radicale) stellingname kent. Dit is reden geweest om niet de rechtvaardigingsgronden van Sunstein en Thaler over te nemen, die zich voornamelijk richten op de voordelen voor het individu.

<sup>57</sup> Saint-Paul 2011, p. 8. De auteur geeft hier een quote van Voltaire als onderschrijving van de verantwoordelijkheid die vrijheid met zich brengt.

<sup>58</sup> Thaler 2016, p. 14 en Sunstein 2014, p. 17.

zolang het geen schade voor anderen oplevert.<sup>59</sup> Dit impliceert dat de kracht van een nudge aangepast wordt naar gelang de schade en de kring van benadeelden groter wordt.

Het doel van een nudge is dus sturing van gedrag. Dit beginsel is niet nieuw, vooral niet in de fiscaliteit. Belastingen hebben drie algemene functies: de budgettaire functie (de primaire functie), de verdelende functie (de secundaire functie) en de instrumentele of regulerende functie.<sup>60</sup> Vooral de instrumentele functie is bij nudges van belang. De fiscaliteit past nudges al toe onder een andere naam: zogenaamde ‘*incentives*’ en ‘*disincentives*’.<sup>61</sup> Het gaat dan om respectievelijk stimulerende maatregelen of positieve prikkels en ontmoedigende maatregelen of negatieve prikkels. Deze prikkels staan beter bekend als belastinguitgaven (als ‘*incentive*’) en accijnzen of heffingen (als ‘*disincentive*’) in de fiscaliteit.<sup>62</sup>

De vraag is echter of deze nudges wel als zodanig te kwalificeren zijn. Een nudge, in de meest principiële of zuivere vorm, verbiedt geen optie en wijzigt de financiële stimulansen niet aanzienlijk. Kortom, de nudge is gemakkelijk en goedkoop te mijden omdat het geen verplichting is.<sup>63</sup> Aan de andere kant brengen de functies van het belastingrecht met zich dat een nudge sterkere vormen moet kunnen aannemen. De verdelingsfunctie bijvoorbeeld, werkt niet via een gedecentraliseerd, simpel systeem van financiële middelen overplaatsen en dus nemen overheidsinterventies – in lijn met de complexe werkelijkheid – complexere en dus ingrijpendere vormen aan.<sup>64</sup> Het lijkt daarom naïef om de stimulerende en ontmoedigende maatregelen door de fiscus niet als nudge te beschouwen.<sup>65</sup> Bovendien zijn die voorwaarden relatief: wanneer is de gewijzigde financiële stimulans zo aanzienlijk dat van een nudge niet langer te spreken is? Wanneer is een nudge gemakkelijk en goedkoop te mijden? De zuivere betekenis van een nudge als duwtje in de rug, waarvan de sterkte van de duw kan variëren, lijkt

---

<sup>59</sup> Sunstein 2014, p. 17. Hier speelt de achtergrond van auteur wel een bepalende rol: in de Verenigde Staten is overheidsingrijpen vloeken in de kerk. De ‘*main selling point*’ van het principe is juist de kleine, zachte nudge omdat die omschrijving de weg van de minste weerstand kiest.

<sup>60</sup> Marres 2011, p. 27 – 28 en Boer 2013, p. 12. De budgettaire functie is het verzamelen van financiële middelen om de overheidstaken te bekostigen. De verdelingsfunctie is bedoeld om inkomen en vermogen beter te verdelen onder belastingplichtigen. De instrumentele functie is het bereiken van niet-fiscale doelstellingen

<sup>61</sup> Boer 2013, p. 11. Het gaat hier dan om een hardere variant, in tegenstelling tot de zachte nudge zoals deze in Thaler 2016 besproken wordt.

<sup>62</sup> Boer 2013, p. 13.

<sup>63</sup> Thaler 2016, p. 14. Wederom wil ik hier benadrukken dat de achtergrond van auteurs in de Verenigde Staten ligt. Thaler voert hier een betoog voor het toepassen van nudges door de overheid en probeert deze toepassing zo aantrekkelijk mogelijk te laten klinken. In tegenspraak met hetgeen Thaler beweert, noemt Sunstein 2014, p. 20 gevangenisstraffen en boetes als harde nudges, in plaats van deze maatregelen als nudge te diskwalificeren.

<sup>64</sup> Saint-Paul 2011, p. 31.

<sup>65</sup> Het is ook naïef om hier niet te spreken van een nudge omdat juist deze maatregelen een grote invloed hebben op het gedrag van belastingplichtigen.



mij hier leidend. In die zin zijn de prikkels van de fiscus absoluut als nudges te kwalificeren.<sup>66</sup>

### §2.3.2 Diverse problematiek, diverse nudges

Eerder in dit hoofdstuk is kort besproken dat de kracht van de duw in de rug kan variëren. Dit uit zich in de zogenaamde harde nudge en de zachte of milde nudge.<sup>67</sup> Een milde nudge kan ingezet worden als (nog) geen schade wordt berokkend aan derden: een voorbeeld van een milde variant is een waarschuwing.<sup>68</sup> Een hardere nudge wordt meestal ingezet wanneer wel sprake is van schade aan derden: de meest harde nudge maakt daarom inbreuk op het fundament van het vrijheidsprincipe in de vorm van vrijheidsbeneming (een gevangenisstraf).<sup>69</sup> De mildheid of hardheid van de nudge kan tussen deze twee uitersten variëren.

Nudges kunnen daarnaast gericht zijn op de keuze die een doel tot stand doet komen en op het doel zelf.<sup>70</sup> Een nudge die gericht is op de manier waarop een doel bereikt wordt, respecteert het oorspronkelijke doel en vervult derhalve een meer ondersteunende functie. Nudges kunnen bijvoorbeeld het doel om geld te besparen respecteren door de kosten van zonnepanelen aftrekbaar te maken in de inkomstenbelasting. De wijze waarop het doel bereikt wordt, wijkt nu af, maar het doel zelf blijft intact. Dit in tegenstelling tot de nudge met betrekking tot het doel, die over het algemeen op meer weerstand zal stuiten en daarom vanzelfsprekend ook harder van aard moet zijn. Een nudge die tegen het doel ingaat, kan wellicht gevonden worden in de vennootschapsbelasting, in de vorm van renteaftrekbepalingen. Het doel is om fiscaal voordeel te behalen door de rente ten laste van de winst te leggen en de nudge beperkt deze renteaftrek of sluit deze geheel uit van aftrekbaarheid. Een dergelijke nudge is ingrijpender en stuurt (dwingend) een andere richting op.

Nudgen is onderdeel van keuzearchitectuur.<sup>71</sup> Een goede keuzearchitectuur wordt gekenmerkt door de gedragspsychologische inzichten, waardoor een aantal basisprincipes zijn voor een goed keuzeontwerp.<sup>72</sup> Een van die basisprincipes is bijvoorbeeld

---

<sup>66</sup> Deze prikkels spelen vooral in belastingfaciliteiten; dit onderzoek richt zich op de aangifteverplichtingen (zie hoofdstuk 3) en daarom zullen deze prikkels verder buiten beschouwing blijven.

<sup>67</sup> Sunstein 2014, p. 19 – 20.

<sup>68</sup> Een waarschuwing legt geen verplichting op, de keuzevrijheid wordt niet aangetast maar iemand wordt gewezen op bijvoorbeeld de verwezenlijking van een risico, waardoor de beschikbaarheidsheuristiek het gedrag beïnvloedt.

<sup>69</sup> De gevangenisstraf wordt opgelegd, maar door het bestaan van deze ‘negatieve’ nudge wordt juist in de meeste gevallen het strafbare gedrag voorkomen. In die zin heeft de gevangenisstraf invloed op het gedrag en kan daarom gezien worden als een harde duw in de rug.

<sup>70</sup> Sunstein 2014, p. 19. De manier waarop wordt daar de ‘means’ genoemd en de keuze zelf ‘ends’.

<sup>71</sup> Thaler 2016, p. 97. Deze term wordt overigens ook gehanteerd in Sunstein 2014. De term houdt het ‘ontwerpen’ van keuzes in voor degene die de keuze gaat maken. Door gedragspsychologische inzichten mee te nemen in het ontwerp kan degene die de keuze maakt, gestuurd worden.

<sup>72</sup> Een goede keuzearchitect houdt dus rekening met het automatische systeem en de wisselwerking met het reflectieve systeem.

de standaardoptie: de optie die wordt gekozen als niets wordt gekozen.<sup>73</sup> Een andere variant hiervan is de keuzearchitect die de kiezer dwingt tot het maken van een keuze: de gedwongen keuze.<sup>74</sup> Verder maken mensen fouten; een goed systeem zou daarom in beginsel zo vergevingsgezind mogelijk moeten zijn.<sup>75</sup>

Een interessante toepassing van nudgen is gebaseerd op het principe dat mensen door veel te oefenen vaardigheden overnemen in het automatische systeem. Wanneer niet veel geoefend kan worden, kan feedback een oplossing bieden.<sup>76</sup> Een onderdeel hiervan kan ook zijn om inzicht in de keuze te geven, zodat mensen in de toekomst een referentie hebben. Deze referentie stelt hen in staat sneller voor een optie te kiezen waardoor ze beter af zullen zijn. Deze verhouding tussen de keuze en het resultaat wordt ‘mapping’ genoemd, een soort verkenning van keuzemogelijkheden met de mogelijke resultaten.<sup>77 78</sup>

Daarnaast is transparante, beschikbare en duidelijke informatie ook een nudge.<sup>79</sup> Door deze transparante informatie kunnen risico’s beter ingeschat worden, het reflectieve systeem beschikt over kennis die breder inzetbaar is waardoor niet langer teruggevallen hoeft te worden op het automatische systeem en dit gebaar van openheid zal het automatische systeem (op moreel gebied) kunnen waarden.<sup>80</sup>

Andere mogelijke nudges spelen in op het aspect van zelfbeheersing en zelfbinding.<sup>81</sup> In de praktijk passen mensen deze manier van nudgen verrassend veel toe.<sup>82</sup> Zelfbeheersing wordt bovendien vaak makkelijker als een derde ‘toezicht’ houdt. Bij een toezichthoudende derde valt te denken aan de tip om bij diëten anderen op de hoogte te

---

<sup>73</sup> Thaler 2016, p. 101.

<sup>74</sup> Thaler 2016, p. 102. De gedwongen keuze wordt ook wel de gemandateerde keuze genoemd. Een voorbeeld hiervan in de praktijk is bij online bestellingen, waarbij men verplicht wordt om het vakje ‘ik heb de algemene voorwaarden gelezen en geaccepteerd’ alvorens men de bestelling kan plaatsen.

<sup>75</sup> Thaler 2016, p. 103. Hierbij past wel de kanttekening dat dit uiteraard niet past bij situaties waarin schade bij derden ontstaat. Een waarschuwing voor moord zou niet passend zijn en ook niet geaccepteerd worden door de maatschappij.

<sup>76</sup> Thaler 2016, p. 106 – 107. Sunstein 2014 draagt in dat kader ook transparante informatie als nudge aan.

<sup>77</sup> Thaler 2016, p. 108. Deze inzichten moeten overigens wel transparant en begrijpelijk zijn, anders werken ze averechts.

<sup>78</sup> Bosworth 2014, p. 776 – 777. Hierbij moet ook inzicht worden gemaakt in de kosten van de verschillende keuzes; niemand wil uiteindelijk achteraf slechter af zijn door onvoorziene (hoge) kosten.

<sup>79</sup> Bruttel 2014, p. 768 – 770 en Thaler 2016, p. 115.

<sup>80</sup> Bruttel 2014, p. 768 – 770. Er wordt hier overigens wel opgemerkt dat nudges die gericht zijn op het openbaar maken van informatie niet uniform moeten worden toegepast. Ze moeten aangepast worden op het gebied waarbij het plan bestaat om nudges toe te passen voor de optimale werking.

<sup>81</sup> Bruttel 2014, p. 768. Zie ook Thaler 2016, p. 55 – 64.

<sup>82</sup> Thaler 2016, p. 61 noemt bijvoorbeeld mentaal boekhouden en zelfs wekkers kunnen een nudge zijn: de wekker blijft afgaan tot de slaper uit bed is gekomen.

stellen van deze plannen en aan het stellen van deadlines of afspraken met anderen om ervoor te zorgen dat geen uitstelgedrag gaat plaatsvinden.<sup>83</sup>

## §2.4 Conclusie

Een nudge is een figuurlijk duwtje in de rug, gegeven vanuit de libertaire paternalistische beweging die de gedragspsychologie als basis kent. De legitimatie voor dit overheidsingrijpen (met vrijheidsbehoud) ligt daarom in het feilbare menselijk gedrag. In de gedragspsychologie is er een theorie die onderscheid maakt in twee systemen: het automatische eerste systeem en het reflectieve tweede systeem. De wisselwerking tussen deze twee systemen en de complexiteit van het dagelijks leven leveren heuristieken op. Dit zijn vuistregels die mensen hanteren om informatie snel te filteren of risico's in te schatten die leiden tot denkfouten of overschattingen.

Een nudge haakt in op het moment dat het menselijk gedrag een steek(je) laat vallen en kan zich op zowel de keuze die een doel tot stand doet komen en het doel zelf richten. De hardheid (of mildheid) van de nudge kan daarbij variëren, waarbij de meest milde variant de zuivere nudge wordt genoemd en de meest harde nudge een vorm van hard paternalisme wordt genoemd.

---

<sup>83</sup> Bruttel 2014, p. 768. Vanwege het feit dat zulke simpele acties zo'n groot effect hebben, noemen de auteurs deze variant minder 'schadelijk' dan de bekende nudges als boetes.

## HOOFDSTUK 3: FORMELE BELASTINGVERPLICHTINGEN

### §3.1 Inleiding

In dit onderzoek staan de nudges in de aangifte inkomstenbelasting centraal. In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de formele verplichtingen uit de AWR die van belang zijn voor de inkomstenbelasting.<sup>84</sup> Nudges kunnen immers van invloed zijn op de wijze waarop de belastingplichtige omgaat met deze verplichtingen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

### §3.2 Verplichtingen op grond van de AWR

Op grond van artikel 1 lid 1 AWR zijn de bepalingen uit de AWR van toepassing op het terrein van de rijksbelastingheffing.<sup>85</sup> De materiële belastingwetten – zoals de inkomstenbelasting – stellen de materiële belastingschuld vast (het bedrag dat aan belasting zou moeten worden betaald).<sup>86</sup> Zonder formalisering van de belastingschuld kan de invordering van de belasting echter niet plaatsvinden.<sup>87</sup> De formalisering van de inkomstenbelastingsschuld vindt plaats door het opleggen van de aanslag door de inspecteur.<sup>88</sup> Om deze reden worden in deze paragraaf de formele verplichtingen uit de AWR toegelicht. Binnen de formele verplichtingen uit de AWR kan onderscheid gemaakt worden tussen de aangifteplicht en de bijkomende verplichtingen ten dienste van de belastingheffing.<sup>89</sup>

#### §3.2.1 De aangifteplicht

De inkomstenbelasting is een aanslagbelasting (artikel 9.1 lid 1 IB), ondanks de aangifteplicht voor de belastingplichtige. De aangifte functioneert als een hulpmiddel om de benodigde informatie te verkrijgen zodat de inspecteur de belastingschuld op de juiste wijze in een aanslag kan vaststellen.<sup>90</sup>

De inspecteur kan de natuurlijke persoon uitnodigen tot het doen van aangifte op grond van artikel 6 lid 1 AWR.<sup>91</sup> De inspecteur moet dan van mening zijn dat de natuurlijke

---

<sup>84</sup> Hierbij moet wel de opmerking worden gemaakt dat op het niet voldoen aan de verplichtingen (vergaande) sancties staan. Deze buiten echter buiten de beschouwing van dit hoofdstuk.

<sup>85</sup> In het tweede lid worden de rijksbelastingen gedefinieerd als ‘belastingen welke van rijkswege door de rijksbelastingdienst worden geheven’. Hieronder valt de inkomstenbelasting.

<sup>86</sup> Marres 2011, p. 38.

<sup>87</sup> Marres 2011, p. 39.

<sup>88</sup> Okhuizen 2016, p. 45.

<sup>89</sup> Douma 2017, p. 107.

<sup>90</sup> Douma 2017, p. 108. In die zin is de aangifte niet bindend tot de aanslag onherroepelijk vaststaat. De aangifte mag daarom tot die tijd terugkomen op zijn aangifte of de aangifte aanvullen. De inspecteur mag immers op grond van art. 11 lid 2 AWR ook van de aangifte afwijken en zonder een aangifte een aanslag vaststellen. Hierdoor is de gebondenheid van de aangifte een thema op zich. In het kader van de verplichtingen die in dit hoofdstuk besproken worden, volstaat het om dit thema te vermelden. Er wordt niet dieper op ingegaan.

<sup>91</sup> Uit het woord ‘kan’ blijkt dat hier geen sprake is van een verplichting voor de inspecteur.

persoon vermoedelijk belastingplichtig is.<sup>92</sup> Hieruit kan worden opgemaakt dat de (mogelijk) belastingplichtige in beginsel een afwachtende houding kan aannemen. Op grond van artikel 6 lid 3 AWR kan middels een ministeriële regeling iemand echter verplicht worden binnen een bepaalde termijn te verzoeken om een uitnodiging tot het doen van aangifte. Deze regeling is voor aanslagbelastingen in artikel 2 Uitv.reg. AWR opgenomen. De belastingplichtige die binnen een termijn van zes maanden na het ontstaan van de belastingschuld niet is uitgenodigd tot het doen van aangifte, is op grond van deze bepaling gehouden om binnen twee weken om de uitnodiging te verzoeken (artikel 2 lid 1 en 4 Uitv.reg. AWR).<sup>93</sup>

De uitnodiging tot het doen van aangifte schept vervolgens de verplichting tot het doen van de aangifte zelf, waarbij de aangifte moet voldoen aan de eisen uit artikel 8 lid 1 AWR: de gegevens moeten stellig, duidelijk en zonder voorbehoud in de aangifte worden opgenomen. Deze aangifte dient op grond van artikel 9 lid 1 AWR binnen de door de inspecteur bepaalde termijn worden gedaan.<sup>94</sup>

Een ander aspect van de aangifteplicht is de actieve informatieverplichting van artikel 10a AWR.<sup>95</sup> De belastingplichtige moet dan uit eigen beweging de aangifte verbeteren of aanvullen met (extra) informatie, als ‘suppletieaangifte’. Voor de inkomstenbelasting gaat het om de verklaringen ‘uitsluitend zakelijk gebruik bestelauto’ en ‘geen privé-gebruik’ van de terbeschikkinggestelde auto.<sup>96</sup>

### *§3.2.2 Bijkomende verplichtingen ten dienste van de belastingheffing*

De bijkomende verplichtingen ten dienste van de belastingheffing staan beter bekend als de informatieverplichtingen, die, anders dan de actieve informatieverplichting van artikel 10a AWR, in eerste instantie meestal passief van aard zijn. De inspecteur dient derhalve eerst om de ‘informatie’ te vragen (dit blijkt uit de term ‘desgevraagd’ in bijvoorbeeld artikel 47 lid 1 AWR en artikel 50 lid 1 AWR).<sup>97</sup> Artikel 47 AWR omhelst twee vormen van medewerking: de actieve medewerking (artikel 47 lid 1 aanhef en onderdeel a AWR) en de passieve medewerking (artikel 47 lid 1 aanhef en onderdeel b AWR). Bij de actieve medewerking moet de belastingplichtige zelf gegevens en inlichtingen verstrekken en bij de passieve medewerking moet de belastingplichtige

---

<sup>92</sup> Dit vermoeden dient op objectieve feitelijke aanwijzingen te zijn gebaseerd. Zie Douma 2017, p. 112.

<sup>93</sup> Op grond van artikel 6 lid 2 AWR is de inspecteur dan gehouden de uitnodiging tot het doen van aangifte af te geven.

<sup>94</sup> Deze termijn vangt normaliter aan op de dag na de dag waarop de uitnodiging is gedaan en bedraagt ten minste een maand. De inspecteur heeft wel de mogelijkheid de termijn te verlengen indien de maand te kort blijkt te zijn. Zie Douma 2017, p. 120 – 121.

<sup>95</sup> Dit is een verplichting die tussen wal en schip lijkt te vallen: deze verplichting valt net niet binnen de aangifteplicht maar is ook een vreemde eend in de bijt binnen de informatieverplichtingen. De plaatsing binnen de aangifteplicht kan verdedigd worden door de kern van deze verplichting als ‘suppletieaangifte’. Het is de verplichting om, indien nodig, de aangifte aan te vullen met betrekking tot bepaalde categorieën.

<sup>96</sup> Douma 2017, p. 125 – 127.

<sup>97</sup> De verplichting bestaat pas op het moment dat de inspecteur een informatieverzoek doet.

boeken, bescheiden en andere gegevensdragers ter raadpleging beschikbaar stellen.<sup>98</sup> Verder moet een persoon, die een gebouw of grond in gebruik heeft, op grond van artikel 50 AWR de inspecteur toegang verlenen ten behoeve van onderzoek.

De administratieverplichting valt ook in deze categorie van verplichtingen. Welke informatie een ondernemer precies beschikbaar moet hebben, is geregeld in artikel 52 AWR. In het tweede lid staat geregeld wie administratieplichtig zijn, namelijk lichamen en natuurlijke personen die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefenen of inhoudingsplichtige zijn. In het derde lid staat welke gegevens tot de administratie behoren. In het vierde lid is de verplichting opgenomen tot het bewaren van de administratie gedurende zeven jaar. In lid zes is de verplichting tot medewerking bij een controle van de inspecteur opgenomen.

Met betrekking tot de administratieplichtige gelden deze verplichtingen ook voor derden die betrokken worden in het onderzoek op grond van artikel 53 AWR. Hierbij kan de derde zich in beginsel niet beroepen op een geheimhoudingsverplichting (zie de artikelen 51 en 53 AWR), tenzij sprake is van een administratieplichtige die tevens vertrouwenspersoon is overeenkomstig artikel 53a AWR.<sup>99</sup>

### **§3.3 Conclusie**

De belastingplichtige in de inkomstenbelasting heeft een aangifteplicht op grond van artikel 8 AWR, maar dient ook informatie te verstrekken als de inspecteur erom vraagt overeenkomstig artikel 47 AWR. Ook moet de belastingplichtige de inspecteur toegang verlenen als dit gevraagd wordt (artikel 50 AWR).

Voor de ondernemende belastingplichtige geldt bovendien ook de administratieplicht op grond van artikel 52 AWR, waarbij hij een bewaarplicht heeft (artikel 52 lid 4 AWR) en een meewerkplicht heeft ten aanzien van onderzoek door de inspecteur (artikel 52 lid 6 AWR). Deze verplichtingen gelden ook ten aanzien van (administratieplichtige) derden op grond van artikel 53 AWR.

---

<sup>98</sup> Douma 2017, p. 130.

<sup>99</sup> Te denken valt aan geestelijken, notarissen, advocaten, artsen en apothekers. Zie artikel 53a AWR.

## HOOFDSTUK 4: NUDGING IN NEDERLAND

### §4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat nudging in Nederland centraal.<sup>100</sup> Daarom wordt aandacht besteed aan de verantwoordelijke partij(en) voor de toepassing van nudges, waarna vervolgens de betreffende nudges worden behandeld. Ook de Nederlandse beweegredenen voor en tegen de toepassing van deze nudges worden in dit hoofdstuk uiteengezet. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

### §4.2 De Nederlandse BIT

De Nederlandse overheid was na het Verenigd Koninkrijk het tweede Europese land dat een Behavioural Insights Team (BIT) oprichtte.<sup>101</sup> Een BIT is een team van experts die zich bezighouden met de gedragspsychologie.<sup>102</sup> Nederland heeft gekozen voor meerdere gedecentraliseerde teams, die onderdeel uitmaken van verschillende ministeries maar ook van instellingen als de Belastingdienst.<sup>103</sup> Het team binnen het Ministerie van Financiën fungeert hierbij als algemeen secretariaat dat de diverse ‘teams’ onderling verbindt.<sup>104</sup>

De teams voeren experimenten uit om tot gedragspsychologische inzichten te komen.<sup>105</sup> Deze experimenten zijn niet altijd een logisch gevolg op een theorie of hypothese. In de praktijk ontstaan situaties waarin het BIT de ruimte ziet om een experiment uit te voeren. Een voorbeeld hiervan deed zich voor in 2009 bij een fraudezaak van een accountant.<sup>106</sup> Na deze fraudezaak had de Belastingdienst aanvullende informatie nodig van zesduizend gedupeerden.<sup>107</sup> In de begeleidende brief werden experimentele gedragspsychologische inzichten gebruikt om te testen of het aantal respondenten zou toenemen door dit gebruik.<sup>108</sup> Er waren brieven waarin argumenten op basis van autoriteit gebruikt werden, waarin termen als ‘civiele verplichting’ en ‘belastingen zijn noodzakelijk om het onderwijs, de gezondheidszorg en de infrastructuur te onderhouden’ voorkwamen, maar er werden ook argumenten op basis van sociale normen gebruikt, waarin termen als ‘negen van de tien belastingplichtigen heeft al

---

<sup>100</sup> Zoals betoogd in het tweede hoofdstuk zijn sancties (op het niet nakomen van verplichtingen) ook nudges, ze beïnvloeden het gedrag. In dit hoofdstuk wordt echter stilgestaan bij de zuivere variant.

<sup>101</sup> Lourenço 2016 [1], p. 33 – 34.

<sup>102</sup> Lourenço 2016 [1], p. 8 en p. 32.

<sup>103</sup> Lourenço 2016 [2], p. 101. Door de decentralisatie ligt niet de nadruk op de teams als ‘nudge units’ en derhalve ook niet op het principe van ‘nudging’, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk.

<sup>104</sup> Lourenço 2016 [1], p. 34. De expertise is hierdoor geïntegreerd bij de diverse projecten.

<sup>105</sup> Lourenço 2016 [2], p. 102.

<sup>106</sup> Faillissementsdossier 2013.

<sup>107</sup> Lourenço 2016 [2], p. 102 – 103.

<sup>108</sup> Zie Lourenço 2016 [2], p. 103 – 104.

betaald' voorkwamen.<sup>109</sup> Het aantal respondenten nam toe, waarbij de sociale normen verreweg het meest succesvol waren.<sup>110</sup>

Diverse universiteiten en private instellingen in Nederland voeren verder gedragspsychologisch onderzoek uit.<sup>111</sup> Tot nu toe zijn een aantal politieke terreinen waarop de gedragspsychologische inzichten worden gebruikt, waaronder milieu, gezondheid, justitie en belastingen.<sup>112</sup>

### §4.3 Nederlandse nudges

De Nederlandse Belastingdienst past een aantal nudges toe, waarvan de meeste gericht zijn op het bevorderen van 'tax compliance'. Compliance is een term waarmee bedoeld wordt dat iemand handelt in overeenstemming met wetgeving, of zich in ieder geval ernaar schikt.<sup>113</sup> 'Voorkomen is beter dan genezen' is daarbij leidend, zodat geen gebruik hoeft worden gemaakt van repressieve maatregelen.<sup>114 115</sup>

#### §4.3.1 De blauwe enveloppe

Hoewel de redenen achter de keuze voor de kleur blauw onbekend zijn, is de blauwe enveloppe wel degelijk een nudge.<sup>116</sup> Deze uniforme kleur draagt bij aan een vergrote zichtbaarheid en heeft dus een signaalfunctie.<sup>117</sup> De effecten zijn onbekend, maar er kan voorzichtig gesteld worden dat er bovengemiddelde aandacht is voor de blauwe enveloppe.<sup>118</sup> Dit is een zeer zwak sturingsmiddel en er zijn daarom ook geen (juridische) bezwaren tegen het gebruik hiervan.

#### §4.3.2 De vooraf ingevulde aangifte (VIA)

In 2008 begon de Belastingdienst met het vooraf invullen van bekende gegevens met betrekking tot het inkomen en vermogen in het digitale aangifteprogramma.<sup>119</sup> Deze vooraf ingevulde aangifte kan worden opgevat als een 'standaardinstelling', waardoor de compliance toeneemt.<sup>120</sup> Dit is van nature een sterk sturingsmiddel omdat het

---

<sup>109</sup> Doerrenberg 2015. Dit onderzoek betrof eenzelfde experiment waaruit bleek dat dergelijke communicatie naar belastingplichtigen toe leidde tot een grotere tax compliance.

<sup>110</sup> Lourenço 2016 [2], p. 103 – 104.

<sup>111</sup> Lourenço 2016 [2], p. 102.

<sup>112</sup> Zie voor de volledige lijst met politieke terreinen Lourenço 2016 [2], p. 102.

<sup>113</sup> Jurgens 2008, p. 57 – 77.

<sup>114</sup> Stevens 2016, p. 31.

<sup>115</sup> Deze repressieve maatregelen (sancties) vormen de 'harde' nudges en zullen daarom buiten beschouwing gelaten worden.

<sup>116</sup> Boer 2013, p. 59.

<sup>117</sup> Boer 2013, p. 59. Blauw hoort bij Belastingen, rood bij Toeslagen en groen bij Douane. Zo kan de ontvanger direct zien van wie de post afkomstig is.

<sup>118</sup> Boer 2013, p. 59 – 60. Dit kan in zowel positieve als negatieve zin zijn: de ontvanger kan het sneller openmaken als hij positief nieuws verwacht of juist bewust later openmaken.

<sup>119</sup> Bartel 2007, Bartel 2013 en Boer 2013, p. 62.

<sup>120</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 31 066, nr. 149, p. 3.



inspeelt op de gemakzucht van de mens. Bovendien maken belastingplichtigen door deze aangifte geen onbedoelde fouten.<sup>121 122</sup>

Een nadeel is de verhoogde administratieve last voor banken, verzekeraars en inhoudingsplichtigen.<sup>123</sup> De vooraf ingevulde aangifte is ook niet volledig. Het is niet mogelijk dat alle relevante informatie bij de fiscus gebracht kan worden via derden, hetgeen leidt tot het vaker opleggen van een informatieverplichting aan de burger door de fiscus.<sup>124</sup> Bij deze bezwaren speelt vooral privacy een rol, maar dit zijn niet de enige bezwaren tegen de vooraf ingevulde aangifte. De ‘standaardinstelling’ is een sterke nudge, waardoor de vooraf ingevulde gegevens niet zo kritisch gecontroleerd worden als dat eigenlijk zou moeten.<sup>125</sup> Daarnaast kan de vooraf ingevulde aangifte juist fraude tot gevolg hebben als een inkomensbestanddeel niet is opgenomen in deze aangifte.<sup>126</sup>

#### *§4.3.3 Horizontaal toezicht*

De klassieke vorm van handhaving, ook wel verticaal toezicht genoemd, gaat uit van handhaving achteraf in een hiërarchisch patroon, waarbij de Belastingdienst en de belastingplichtige lijnrecht tegenover elkaar staan.<sup>127</sup> Hoewel de Staatssecretaris heeft beaamd dat overheidstoezicht niet kan functioneren zonder een eenzijdig en dwingend handhavingsinstrument, is de horizontale samenleving meer gebaat bij een meer horizontaal toezicht.<sup>128 129</sup>

Horizontaal toezicht betekent handhaving vooraf en aan de zijde van de belastingplichtige in de vorm van een onderlinge werkverhouding.<sup>130</sup> Hierbij kent deze vorm van toezicht twee gezichten: aan de ene kant (veel) wederzijds vertrouwen en een strengere handhaving.<sup>131</sup> Concreet betekent dit dat de Belastingdienst de belastingplichtige in hogere mate ‘vertrouwt’, maar het schaden van dat vertrouwen betekent een zwaardere sanctie. Horizontaal toezicht gaat dus uit van wederzijds vertrouwen, transparantie en samenwerking.<sup>132</sup> Hoewel ook de particuliere belastingplichtige in zekere mate profijt zou kunnen hebben van deze manier van handhaving, profiteert vooral het grootbedrijf van deze ontwikkeling. De belastingplichtige maakt werkafspraken met de Belasting-

---

<sup>121</sup> Brief Staatssecretaris van Financiën, 11 maart 2013, nr. DGB/2013/1024, p. 3 – 4.

<sup>122</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018, p. 17. Uit het nalevingsbeeld particulieren blijkt dat de vooraf ingevulde aangifte een grote oplossing vormt voor de meeste particulieren.

<sup>123</sup> Boer 2013, p. 63.

<sup>124</sup> Boer 2013, p. 63.

<sup>125</sup> Er wordt veelal vanuit gegaan dat de Belastingdienst op de hoogte is van de correcte en volledige gegevens, of men is niet bereid om nog eens kritisch door de vooraf ingevulde gegevens te gaan juist door de ‘standaardinstelling’ en de gemakzucht die deze nudge zo sterk maakt. Zie Boer 2013, p. 64.

<sup>126</sup> Boer 2013, p. 64.

<sup>127</sup> Bokhorst 2014, p. 1 – 2 en Boer 2013, p. 65.

<sup>128</sup> Brief Staatssecretaris Financiën, 3 juni 2004, nr. DGB2004-3005.

<sup>129</sup> Bokhorst 2014, p. 1 – 2.

<sup>130</sup> Boer 2013, p. 65.

<sup>131</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018, p. 17, Bokhorst 2014, p. 1.

<sup>132</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018, p. 30 en Boer 2013, p. 66.

dienst in convenanten, waarin regels zijn opgenomen omtrent gedrag en waarin eisen worden gesteld aan de financiële administratie van de ondernemer.<sup>133</sup> Daarnaast kunnen belastingplichtigen vooraf in overleg treden met de Belastingdienst als onzekerheden spelen, waarbij belastingplichtigen op korte termijn reactie kunnen verwachten.<sup>134</sup> De inspecteur volgt de aangiften, die op basis van de convenantafspraken zijn ingediend, tenzij reden is om overeenkomstig het verticale toezicht in te grijpen.<sup>135</sup>

Horizontaal toezicht is een manier van nudgen omdat geen gebruik wordt gemaakt van verbod- of gebodsbepalingen of van financiële prikkels met het doel het gedrag van belastingplichtigen zodanig te beïnvloeden dat normconform gedrag ontstaat en een hogere mate van compliance.<sup>136 137</sup>

Er kleven een aantal bezwaren aan deze wijze van nudgen. Belastingplichtigen kunnen ervoor kiezen om de werkrelatie te beëindigen, maar dit kan kostbaar zijn en bovendien een averechts effect hebben doordat wantrouwen jegens de Belastingdienst en het wantrouwen jegens de belastingplichtige toeneemt.<sup>138</sup> Bovendien behoort de Belastingdienst haar beslissingen transparant te motiveren, hetgeen door de geheimhoudingsplicht die gepaard gaat met het sluiten van de convenanten problematisch kan zijn.<sup>139</sup> De beslissingen met betrekking tot de convenanten zijn daarbij ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep en kunnen dus niet door de bestuursrechter worden getoetst.<sup>140 141</sup> Horizontaal toezicht moet daarom gepaard gaan met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Belastingdienst moet bereid zijn op transparante wijze verantwoording af te leggen ten aanzien van de eigen bedoelingen en handelwijze.<sup>142</sup>

---

<sup>133</sup> Boer 2013, p. 65. Dit geheel van regels en eisen wordt ook wel een *tax control framework* genoemd.

<sup>134</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018, p. 26, Boer 2013, p. 65. Dit geldt dus ook voor de particulieren.

<sup>135</sup> Boer 2013, p. 65.

<sup>136</sup> Bokhorst 2014, p. 4, Boer 2013, p. 65 – 66.

<sup>137</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018, p. 31.

<sup>138</sup> Bokhorst 2014, p. 4 en Boer 2013, p. 66 – 67. Een dergelijke ‘opt-out’ gaat vaak gepaard met kosten door de eisen omtrent de financiële administratie in een convenant. Hiervoor heeft de belastingplichtige vaak een omvangrijke investering moeten doen.

<sup>139</sup> Bokhorst 2014, p. 2 – 3, Boer 2013, p. 67 – 68.

<sup>140</sup> Boer 2013, p. 68. Boer benadrukt op dit punt derhalve de inzet van mediation bij dergelijke geschillen.

<sup>141</sup> Let wel, dit geldt niet voor convenanten die niet zijn aangegaan of zijn opgezegd. Wanneer er dan een aanslag met boete wordt opgelegd, staat bezwaar en beroep open en kan de bestuursrechter het optreden van de Belastingdienst toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zie Boer 2013, p. 68.

<sup>142</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018, p. 31, Boer 2013, p. 68.

#### §4.3.4 *Communicatie*

De Belastingdienst probeert compliance te verhogen door het verbeteren van de communicatie tussen fiscus en belastingplichtige.<sup>143</sup> Communicatie vormt ook een wijze van nudgen omdat de vorm en de inhoud van de boodschap namelijk effectief gedrag kunnen beïnvloeden.<sup>144</sup> De Belastingdienst schreef belastingplichtigen in een experiment, waarin de Belastingdienst vermeldde hoeveel andere belastingplichtigen al betaald hadden. Uit dit experiment bleek dat de compliance op deze wijze verhoogd werd.<sup>145</sup> De Belastingdienst maakt gebruik van deze tactiek en poogt tegelijkertijd de communicatie met de belastingplichtige persoonlijker te maken.<sup>146</sup> Vanuit de Belastingdienst zijn richtlijnen opgesteld voor deze communicatie, waarbij centraal staat dat de belastingplichtige zekerheid heeft en weet wat de Belastingdienst van hem verwacht.<sup>147</sup> Hierbij staan begrijpelijkheid, lezersgerichtheid en de bevordering van compliance centraal.

Communicatie als nudge kan gedrag zo sturen, dat belastingplichtigen eerder geneigd zijn normconform gedrag te vertonen. Dit vraagt wel een zekere inrichting van de wijze waarop gecommuniceerd wordt. Uit het Nalevingsbeeld Particulieren blijkt dat de meeste belastingplichtigen bereid zijn om hun fiscale verplichtingen na te komen, maar dat er moeilijkheden worden ervaren bij het nakomen en dat er veel fouten worden gemaakt.<sup>148</sup> De Belastingdienst richt de communicatie naar de belastingplichtige daarom als volgt in: de uitleg wordt verbeterd, onduidelijkheden in de vraagstellingen in de aangifte worden weggenomen en er wordt meer aandacht besteed aan kwalitatief goede hulp door dienstverleners.<sup>149</sup> Deze inrichting van de communicatie zal belastingplichtigen nudgen naar compliance.

Hier moet een kanttekening bij worden geplaatst. In een poging duidelijker te zijn, is het goed mogelijk dat bijvoorbeeld de uitleg juridisch onjuist wordt.<sup>150</sup> Indien dit het geval is, is een nadeel aan de ‘begrijpelijke’ taal dat belastingplichtigen vertrouwen kunnen ontlenen aan deze uitingen, waardoor frictie ontstaat tussen rechtsbescherming en rechtsstatelijke aspecten.<sup>151</sup> Te denken valt dan aan de vraag in welke gevallen een beroep kan worden gedaan op opgewekt vertrouwen door de uitingen van de Belastingdienst en de vraag hoe deze uitingen zich verhouden tot de belastingwetten zoals die door de democratisch gelegitimeerde wetgever zijn opgesteld. De

---

<sup>143</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018, p. 18.

<sup>144</sup> Boer 2013, p. 60.

<sup>145</sup> Thaler 2016, p. 80.

<sup>146</sup> Boer 2013, p. 60 – 61.

<sup>147</sup> Communicatiedoelstellingen Belastingdienst 2018.

<sup>148</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018, p. 17.

<sup>149</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018, p. 18.

<sup>150</sup> Boer 2013, p. 61.

<sup>151</sup> Boer 2013, p. 61.

begrijpelijkheid is een streven waarbij zowel de taalkundige als de jurist betrokken moeten zijn voor het evenwicht.<sup>152</sup>

#### **§4.4 Conclusie**

Nudges worden in Nederland toegepast om compliance, ofwel normconform gedrag bij de belastingplichtige, te verhogen. Compliance wordt bereikt door herkenbaarheid (blauwe enveloppe), maar ook door de aangifte ‘makkelijker’ te maken (de vooraf ingevulde aangifte). Verder wordt horizontaal toezicht een steeds belangrijkere nudge. Deze manier van handhaving is gebaseerd op samenwerking en wederzijds vertrouwen. De Belastingdienst sleutelt ook aan de wijze van communicatie met de belastingplichtige aan de hand van communicatiedoelstellingen. Het doel is zo duidelijk en begrijpelijk mogelijk te zijn in de communicatie.

---

<sup>152</sup> Dit wordt mede geconstateerd in Boer 2013, p. 61.

## HOOFDSTUK 5: NUDGING IN HET VERENIGD KONINKRIJK

### §5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat nudging in het Verenigd Koninkrijk centraal vanwege de optimistische houding van dit land ten aanzien van een ‘sturende’ overheid. Wederom wordt aandacht besteed aan de verantwoordelijke partij(en) voor de toepassing van nudges, vervolgens worden de betreffende nudges behandeld die worden toegepast in het Verenigd Koninkrijk. Ook de beweegredenen voor en tegen de toepassing van deze nudges worden in dit hoofdstuk uiteengezet. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

### §5.2 De BIT van het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk was het eerste Europese land dat een BIT oprichtte.<sup>153</sup> De afdeling die is ingesteld onder het Cabinet Office en zich richt op nudging, wordt ook wel de ‘Nudge Unit’ genoemd.<sup>154</sup> In tegenstelling tot Nederland is het BIT van het Verenigd Koninkrijk gecentraliseerd.<sup>155</sup> Het BIT van het Verenigd Koninkrijk wordt gevormd door personen die een achtergrond hebben in de gedragswetenschappen, marketing, experimentele methodologie en beleidsontwikkeling.<sup>156</sup> Het team werkt samen met overheidsdiensten, instellingen voor goede doelen, private instellingen en met buitenlandse overheden.<sup>157</sup> <sup>158</sup> Het team ontwikkelt voorstellen om nudges inzetbaar te maken voor beleidstoepassingen en onderzoekt deze voorstellen op empirische wijze.<sup>159</sup> Deze toepassing vindt plaats op diverse gebieden, waaronder landbouw, onderwijs, milieu, duurzaamheid, gezondheid en belastingen.<sup>160</sup>

### §5.3 De nudges van het Verenigd Koninkrijk

De HMRC (de Britse Belastingdienst) is net als de Nederlandse Belastingdienst ook gericht op het bevorderen van compliance.<sup>161</sup> Hoe ‘harder’ het compliance beleid is, hoe meer weerstand dit blijkt op te roepen bij de belastingplichtige.<sup>162</sup> De actieve houding van het Britse BIT is op het gebied van belastingen goed zichtbaar. De HMRC probeert door het toepassen van nudges en het uitvoeren van experimenten meer

---

<sup>153</sup> Lourenço 2016 [1], p. 32 – 33.

<sup>154</sup> Boer 2013, p. 53.

<sup>155</sup> Ten aanzien van financiële dienstverlening is sprake van een uitzondering: hier is een eigen BIT voor opgericht, die zelfstandig onderzoek verrichten naar bijvoorbeeld consumentengedrag, zie Lourenço 2016 [1], p. 33.

<sup>156</sup> Boer 2013, p. 53.

<sup>157</sup> Boer 2013, p. 53.

<sup>158</sup> Lourenço 2016 [2], p. 137 – 138.

<sup>159</sup> Boer 2013, p. 53.

<sup>160</sup> Lourenço 2016 [2], p. 139.

<sup>161</sup> James 2017, p. 317 – 320.

<sup>162</sup> James 2017, p. 317 – 325.

compliance te bereiken.<sup>163</sup> Een bijzondere nadruk ligt bij deze methodologische aanpak op het principe van ‘equity’, het begrip van eerlijkheid of redelijkheid in het Verenigd Koninkrijk.<sup>164 165</sup>

Het Verenigd Koninkrijk kent een ‘common law system’, in tegenstelling tot het civiele rechtssysteem dat Nederland hanteert.<sup>166</sup> Dit betekent dat het recht gevormd wordt door ‘case law’ (jurisprudentie) en ‘statues’ (regels).<sup>167</sup> Nudges toepassen in beleid is in het Verenigd Koninkrijk eenvoudiger omdat een nieuwe nudge makkelijker in het systeem kan worden opgenomen door het ‘ruime’ rechterlijke kader.<sup>168</sup> Eventuele problemen kunnen via de rechtsbescherming van equity worden opgelost.<sup>169</sup>

### §5.3.1 Defaults

De HMRC maakt net als de Belastingdienst gebruik van technologie bij de ‘pre-filled’ of ‘pre-populated’ belastingformulieren.<sup>170</sup> Het principe van de standaardinstelling heeft hier ook veel invloed op de mate van compliance bij de belastingplichtige. Een vooraf ingevuld aangiftebiljet maakt aangifte doen makkelijker en voorkomt veelvoorkomende fouten. Hier gelden wederom dezelfde bezwaren als tegen de vooraf ingevulde aangifte: verhoogde administratieve lasten bij bedrijven die de informatie aanleveren, inbreuk op privacy, gemakzucht en kans op uitlokking van fraude.<sup>171</sup>

Een andere vorm van standaardinstelling die in de Britse literatuur wordt genoemd met betrekking tot de aangifte inkomstenbelasting is de belasting inhouden ‘bij de bron’.<sup>172</sup> Dit geschiedt op dezelfde wijze als in Nederland de loonbelasting is georganiseerd, eveneens bij inkomsten uit arbeidsbetrekkingen en bij de sociale verzekeringspremies.<sup>173</sup> Deze heffingssystematiek binnen de aangifte van inkomstenbelasting is vooral van praktische aard: de inning vindt op goedkope en snelle wijze plaats en levert een hogere opbrengst op omdat de kans op invorderingsproblemen en fraudemogelijkheden kleiner zijn.<sup>174</sup> Voor de belastingplichtige is deze wijze van heffen minder transparant.

---

<sup>163</sup> Boer 2013, p. 54.

<sup>164</sup> James 2017, p. 317 – 330.

<sup>165</sup> Zie voor het begrip ‘equity’ verder: Gubby 2016, p. 30 – 31.

<sup>166</sup> Gubby 2016, p. 16.

<sup>167</sup> Gubby 2016, p. 15.

<sup>168</sup> Van het Nederlandse systeem zou gezegd kunnen worden ‘star’ te zijn doordat de vastgelegde wetten minder dynamisch zijn en daardoor achterlopen ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen.

<sup>169</sup> Gubby 2016, p. 30 – 31.

<sup>170</sup> James 2017, 320 – 330.

<sup>171</sup> Zie voor een uitgebreide toelichting van deze bezwaren §4.3.2.

<sup>172</sup> James 2017, p. 320 – 330. In Nederland wordt deze heffingssystematiek niet als nudge beschouwd.

<sup>173</sup> James 2017, p. 320 – 330.

<sup>174</sup> Wiel-Rammeloo 2015, p. 11.

### §5.3.2 Horizontaal toezicht

De Britse literatuur gebruikt de term horizontaal toezicht niet, maar vanuit de Britse overheid wordt wel gepoogd de hiërarchische verschillen tussen de HMRC en de belastingplichtige te verkleinen om compliance te vergroten.<sup>175</sup> Horizontaal toezicht vindt echter niet plaats door de belastingplichtige als gesprekspartner aan tafel te zetten, maar door toepassing van zogenaamde compliance modellen.<sup>176</sup> Deze modellen vloeien voort uit onderzoek naar het gedrag van belastingplichtigen en geven antwoord op de vraag wanneer welke wijze van handhaving het meest effectief is.<sup>177</sup> Hieruit volgt dat (verticale) handhaving slechts een succes kan zijn als de autoriteit genoeg ‘macht’ heeft om dit effectief toe te passen, anders werkt dit compliance-verlagend (‘slippery slope’, ook wel het leerstuk van het ‘hellend vlak’ genoemd).<sup>178</sup> Horizontale handhaving (ook wel ‘voluntary tax compliance’ genoemd) vereist juist een hoge mate van vertrouwen van de belastingplichtige in de autoriteit.<sup>179</sup>

HMRC hanteert een lijst voor ‘low risk’ belastingplichtigen en ‘high risk’ belastingplichtigen.<sup>180</sup> Dit onderscheid sluit aan bij het model van de ‘enforced compliance’ en ‘voluntary compliance’. HMRC benadert de belastingplichtigen met een laag risico vanuit wederzijds vertrouwen.<sup>181</sup> De belastingplichtige die poogt belasting te ontwijken of ontduiken loopt juist een hoog risico.<sup>182</sup> HMRC gaat dan over op de verticale handhavingmethoden en de belastingplichtige wordt strenger gecontroleerd.<sup>183</sup> Deze wijze van benadering, gebaseerd op het gedrag van de belastingplichtige, maximeert in ideale vorm de compliance door de belastingplichtige.<sup>184</sup>

Het onderscheid tussen vrijwillige compliance (bij ‘low risk’) en afgedwongen compliance (bij ‘high risk’) kan voor problemen zorgen als de uitvoering van HMRC niet effectief is. Het vertrouwen van de belastingplichtige is namelijk gekoppeld aan deze uitvoering.<sup>185</sup> Als HMRC een verkeerde inschatting van de situatie maakt, kan dit een negatief effect hebben op het vertrouwen van de belastingplichtige in de HMRC. Als de HMRC vervolgens niet over de juiste ‘macht’ beschikt om de compliance met

---

<sup>175</sup> James 2017, p. 317 – 330.

<sup>176</sup> James 2017, p. 325 – 330.

<sup>177</sup> James 2017, p. 325 – 330. Zie ook Batrancea 2012, p. 22 – 24.

<sup>178</sup> Batrancea 2012, p. 21.

<sup>179</sup> Batrancea 2012, p. 21.

<sup>180</sup> Dealing with HMRC: Tax avoidance 2016. Dit zijn zowel bedrijven als particulieren.

<sup>181</sup> Dealing with HMRC: Tax compliance 2014, onder ‘if you haven’t told HMRC about income’. Hierbij wordt aangegeven dat het kan voorkomen dat de belastingplichtige een fout maakt (expecting mistakes, zie volgende paragraaf), en dat een voordeliger behandeling van de zaak kan plaatsvinden als de belastingplichtige gelijk contact opneemt met de HMRC.

<sup>182</sup> Dealing with HMRC: Tax avoidance 2016. Let wel, de Britse benadering van belastingontwijking is strenger dan de Nederlandse benadering en er kunnen juridische stappen genomen worden door de HMRC als sprake is van belastingontwijking.

<sup>183</sup> Dealing with HMRC: Tax avoidance 2016.

<sup>184</sup> Dolan 2010, p. 8. Zie de tabel voor de volledige lijst van aandachtspunten die hierbij een rol spelen.

<sup>185</sup> Batrancea 2012, p. 21 – 23.

harde hand af te dwingen, blijft een verdere effectieve uitvoering van beleid achter. Bovendien kan een verschillende behandeling van belastingplichtigen leiden tot schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het proportionaliteitsbeginsel, het beginsel van fair play en het gelijkheidsbeginsel.<sup>186</sup> Concreet betekent dit dat de overheid niet verder mag gaan dan nodig is (proportionaliteitsbeginsel), de gedragsbeïnvloeding niet op misleidende manier mag inzetten (fair play-beginsel) en belastingplichtigen in gelijke gevallen gelijk moet behandelen (gelijkheidsbeginsel).<sup>187</sup>

### §5.3.3 *Verwacht fouten*

Een van de beste nudges is het geven van feedback (zonder sanctie) zodat ‘geoefend’ kan worden.<sup>188</sup> Het is mogelijk om op de website van de HMRC een berekening te maken van de (geschatte) hoeveelheid belasting die betaald dient te worden aan de hand van het inkomen van het voorgaande jaar.<sup>189</sup> In beginsel is deze nudge vooral voordelig voor de belastingplichtige. Hier staat echter wel tegenover dat de gemaakte schatting niet geheel vrijblijvend is omdat de schatting wordt ingevoerd binnen het account van de belastingplichtige op de website van de HMRC en HMRC heeft hier ook toegang tot.<sup>190</sup> Dit kan een belemmering vormen voor de belastingplichtige om van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Hoewel de nudge van de HMRC verre van perfect is (echte feedback is het niet), het geeft de belastingplichtige wel een oefeningsmogelijkheid en een indicatie van het resultaat. De belastingplichtige krijgt de mogelijkheid te oefenen met het invullen van zijn aangifte en kan bovendien de aangifte voorbereiden door uit te zoeken wat de meest voordelige manier is om zijn of haar aangifte in te vullen.

### §5.3.4 *Communicatie*

HMRC maakt ook gebruik van de mogelijkheid om gedrag te beïnvloeden via communicatie. Uit onderzoek van de BIT is gebleken dat brieven die een sociale norm uitdrukken het meest effectief zijn (“negen van de tien belastingbetalers hebben hun belasting op tijd betaald, u behoort momenteel tot de minderheid die nog niet betaald heeft”).<sup>191</sup> Uit ditzelfde onderzoek bleek verder dat een beroep doen op de eerlijkheid van de belastingplichtige ook extreem effectief is. HMRC maakt daarom van deze nudges gebruik in de huidige communicatie met de belastingplichtige.<sup>192</sup> Er zijn geen bezwaren tegen pogingen om duidelijker te zijn in de communicatie met de

---

<sup>186</sup> Boer 2013, p. 72 – 73.

<sup>187</sup> Boer 2013, p. 73.

<sup>188</sup> Thaler 2016, p. 90 – 91. Zie ook paragraaf 2.3.2.

<sup>189</sup> Income Tax: Check your Income Tax for the current year 2018.

<sup>190</sup> Income Tax: Check your Income Tax for the current year 2018.

<sup>191</sup> Lourenço 2016 [1], p. 19.

<sup>192</sup> Boer 2013, p. 54 – 55 en BIT Report 2012.



belastingplichtige zolang de tekst juridisch juist blijft.<sup>193</sup> Dit streven naar duidelijkheid blijkt ook uit de website van de HMRC. Alle informatie is in een oogopslag beschikbaar en onder duidelijke kopjes geplaatst zodat de belastingplichtige snel bij de juiste informatie terechtkomt. Deze keuzes voor design, in zowel de correspondentie met de belastingplichtige als de verstrekking van informatie op de website, leiden tot een hogere mate van compliance.<sup>194</sup>

Verder is veel aandacht voor hulp bij het doen van de aangifte.<sup>195</sup> Opvallend hierbij is dat ook voor belastingadviseurs een pagina is waar zij alles kunnen vinden dat zij nodig kunnen hebben bij het bijstaan van hun cliënten.<sup>196</sup> Hierdoor bereikt HMRC op relatief eenvoudige wijze dat belastingplichtigen en hun adviseurs/vertegenwoordigers op een lijn komen met HMRC. HMRC mag dit aanbod van hulp echter niet op misleidende manier inzetten (beginsel van fair play).

#### **§5.4 Conclusie**

In het Verenigd Koninkrijk wordt gebruik gemaakt van het ‘pre-filled’ aangifteformulier, wat overeenkomt met de vooraf ingevulde aangifte. Deze vooraf ingevulde aangifte maakt aangifte doen gemakkelijker voor de belastingplichtige met minder kans op fouten. Ook wordt de belasting ‘bij de bron’ als een nudge gezien.

Het horizontaal toezicht in het Verenigd Koninkrijk valt uiteen in de wijze van handhaving ten aanzien van de ‘high risk’ belastingplichtigen en ‘low risk’ belastingplichtigen. Verder is het mogelijk voor de belastingplichtige om een schatting te maken van de te betalen belasting op de website van de HMRC. Tot slot poogt HMRC het gedrag van de belastingplichtige te beïnvloeden door bepaalde zinnen op te nemen in de communicatie met de belastingplichtige, in zowel correspondentie als op de website van de HMRC. Ook biedt HMRC uitgebreid hulp aan zowel de belastingplichtige als zijn of haar belastingadviseur/vertegenwoordiger.

---

<sup>193</sup> Zie voor nadere toelichting §4.3.4.

<sup>194</sup> James 2017, p. 317 – 330.

<sup>195</sup> Income Tax: Get help with tax 2018.

<sup>196</sup> Dealing with HMRC: Tax agent and adviser guidance 2018.

## HOOFDSTUK 6: NUDGING IN DUITSLAND

### §6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat nudging in Duitsland centraal. Wederom wordt aandacht besteed aan de verantwoordelijke partij(en) voor de toepassing van nudges. Duitsland is in het bijzonder interessant door de grote weerstand tegen nudges. In dit hoofdstuk zal daarom het perspectief van Duitsland op nudges gepresenteerd worden en de beweegredenen voor en tegen de toepassing van nudges. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

### §6.2 De Duitse BIT

Duitsland heeft als derde Europees land ruimte geboden aan een team dat zich bezighoudt met gedragswetenschappen.<sup>197</sup> Het belangrijkste team is gevestigd binnen de Duitse Bundeskanzleramt (rijkskanselarij) en houdt zich voornamelijk bezig met beleidsplanning.<sup>198</sup> Opmerkelijk is dat het Duitse BIT doelstellingen heeft ten aanzien van de beleidsplanning: toepassingen moeten gericht zijn op het verbeteren van de effectiviteit van het beleid door het ‘voeden van de volksgeest’, meer inzicht in de processen en projecten voor de gebruikers ervan en verbeterde toegang tot duidelijke en behulpzame informatie.<sup>199</sup> Deze doelstellingen blijken ook uit het feit dat het team vooral actief is op het gebied van consumentenbescherming en gezondheid.<sup>200</sup> Doordat Duitsland is opgedeeld in federale – autonome – staten, is het lastig voor het team om draagvlak te vinden.<sup>201</sup> Dit kan een verklaring zijn voor het beperkte toepassingsgebied (consumentenbescherming, arbeid en gezondheid) van het Duitse BIT.<sup>202</sup> Opvallend hierbij is het grootschalige onderzoek dat plaatsvindt: veel instituten dragen bij aan het onderzoek ten behoeve van het Duitse BIT.<sup>203</sup>

### §6.3 Duitse weerstand tegen nudges

De houding van Duitsland ten aanzien van nudges staat in schril contrast met de bijna jubelende houding van het Verenigd Koninkrijk.<sup>204</sup> Er is sprake van een stigma bij het toepassen van nudges: de overheid wil ‘opvoeden’ en ‘modelburgers creëren door

---

<sup>197</sup> Lourenço 2016 [1], p. 34.

<sup>198</sup> Lourenço 2016 [1], p. 34.

<sup>199</sup> Lourenço 2016 [1], p. 34.

<sup>200</sup> Lourenço 2016 [2], p. 30.

<sup>201</sup> Uit het Europese rapport blijkt dat de auteurs vermoeden dat het team zo geïntegreerd is dat het niet anders kan dan dat er veel politieke steun voor is, maar dat het toepassingsgebied van het team klein is door het federale systeem. Zie Lourenço 2016 [1], p. 35.

<sup>202</sup> Lourenço 2016 [2], p. 31.

<sup>203</sup> Lourenço 2016 [2], p. 30 – 31.

<sup>204</sup> Dit is over het algemeen gesproken: ook in het Verenigd Koninkrijk zijn tegengeluiden te horen en in Duitsland wordt de positieve invloed ook onderkend.

psycho-trainers en stiekeme betutteling'.<sup>205</sup> Ook wordt gesproken over manipulatie zonder democratische controle.<sup>206</sup> Hoewel toepassing van gedragspsychologie in andere landen ook niet zonder kritiek blijft, neemt Duitsland de leiding in de 'anti-nudge' beweging, ondanks de wensen van Bondskanselier Angela Merkel om 'effectief te regeren' door middel van nudging.<sup>207</sup> In deze paragraaf zal een analyse volgen van de houding van Duitsland ten aanzien van de toepassing van nudges.

### §6.3.1 De Duitse geschiedenis

Om de huidige Duitse houding te begrijpen, is een beter begrip van de Duitse geschiedenis een vereiste. Het gaat hierbij te ver om de gehele geschiedenis te behandelen, derhalve zullen een tweetal aspecten uitgelicht worden.

Duitsland is van origine een verdeeld land, waarbij lokale vorsten over een groot aantal bevoegdheden beschikten, zoals bijvoorbeeld het heffen van belastingen.<sup>208</sup> Ondanks het feit dat huidige Duitsland in beginsel een verenigd land is, is het nog steeds opgebouwd uit diverse autonome staten, die veel eigen bevoegdheden hebben.<sup>209</sup> De staten kunnen daarom nudging vanuit het Bundeskanzleramt zien als een bemoeienis met deze eigen bevoegdheden. Dit geldt vooral ten aanzien van belastingheffing, bij uitstek een taak van de staten zelf.<sup>210</sup> Zelfs een voorschrift vanuit het BIT over de invulling van de communicatie met de belastingplichtige toe zal daarom op verzet kunnen stuiten.

Een andere historische verklaring voor de Duitse houding ten aanzien van de toepassing van nudges is rechtspositivisme. Rechtspositivisme is een theorie waarbij wordt uitgegaan van het geldende (tijd- en plaatsgebonden) recht, waarbij de nadruk ligt op de wijze van totstandkoming.<sup>211</sup> Deze theorie kende grote populariteit in Duitsland en kenmerkte zich door het idee dat recht en moraal niet noodzakelijk in verband hoeven te staan met elkaar.<sup>212</sup> Duitsland kende in combinatie met het rechtspositivisme van oorsprong *Normgerechtigheit* (gerechtigdheid op basis van de (wettelijke) norm) en daarmee een stelsel van gesloten normen.<sup>213</sup> Het algehele (juridische) klimaat werd na steeds meer autoritair en totalitair, waarin gemeenschapsbelang voorop kwam te staan.<sup>214</sup> In 1935 werd de wet uitgebreid met het 'gezonde gevoel of verstand van het volk' als beoordelingscriterium.<sup>215</sup> Indien een handeling indruiste tegen het gezonde

---

<sup>205</sup> Dams, *Welt* 12 maart 2015.

<sup>206</sup> Dams, *Welt* 12 maart 2015. Zie verder ook Weimann 2014, p. 781.

<sup>207</sup> Dams, *Welt* 12 maart 2015.

<sup>208</sup> Craig 1982, p. 20 – 21.

<sup>209</sup> Wielenga 2008, p. 6 – 7.

<sup>210</sup> Craig 1982, p. 21.

<sup>211</sup> Taekema 2013, p. 72 – 73.

<sup>212</sup> Taekema 2013, p. 72 – 74.

<sup>213</sup> Taekema 2013, p. 11. Zie ook Sontheimer 1968, p. 63 – 92.

<sup>214</sup> Kelk 2013, p. 25.

<sup>215</sup> Kelk 2013, p. 129 – 130.

verstand van het volk, kon de rechter deze handeling bijvoorbeeld bestraffen.<sup>216</sup> Deze bevoegdheid van de rechter was echter relatief; indien de nationaalsocialistische partij van Adolf Hitler een andere mening was toegedaan dan de rechter, werd de betreffende rechtbank ‘hervormd’ of werd aan die uitspraak voorbij gegaan.<sup>217</sup> De praktijken die plaatsvonden onder dit regime van zowel ontkoppeling van moraal van recht en een ruime interpretatiebevoegdheid van de rechter (onder controle van een totalitaire partij), waren op zijn zachtst gezegd mensonterend.<sup>218</sup> Dit leidde na 1945 tot grote vragen omtrent open normen en het rechtspositivisme.<sup>219</sup>

De ‘angst’ van de Duitse samenleving voor nudging lijkt historisch gezien logisch wanneer het Duitse BIT nudging aan de hand van de vage doelstelling van het ‘voeden van de volksgeest’ naar buiten toe presenteert.<sup>220</sup> Hoewel ook Duitsland niet ontkomt aan het gebruik van open normen, bestaat nog steeds de behoefte om zo veel mogelijk op papier vast te leggen en bovendien de macht van de overheid in te perken.<sup>221</sup> Het is voornamelijk de taak van de rechter om overheidsbeleid te controleren. De rechter hanteert hierbij echter wel een beperkte interpretatieleer, waarbij sprake is van een beperkte ruimte voor de rechter om zelf te interpreteren.<sup>222</sup> Nudging is in veel van deze opzichten een schrikbeeld. Sommige nudges werken bijvoorbeeld beter als ze niet zichtbaar zijn.<sup>223</sup> In dit geval is het ook minder makkelijk voor de rechter om een democratische controle uit te oefenen. Bovendien lijkt ook de angst voor misbruik groot, mogelijk vanwege de beperkte interpretatieleer.<sup>224</sup> Nudging is een breed en open begrip met vele toepassingen en daardoor juist moeilijk in te kaderen in de bestaande wetten. De zorgen omtrent de grenzen van nudging kunnen daarom terecht zijn.<sup>225</sup>

### §6.3.2 De Duitse literatuur

De Duitse literatuur noemt nog een aantal bezwaren tegen nudging.<sup>226</sup> De Duitse literatuur betoogt dat nudging in zijn geheel niet nodig zou zijn omdat de problemen in Duitsland afwijken van de problemen in de Verenigde Staten (waar het idee van

---

<sup>216</sup> Taekema 2013, p. 74 – 75.

<sup>217</sup> Joll 1984, p. 343. In bijvoorbeeld de zaak van de protestantse pastor Martin Niemoeller werd de pastor eerst vrijgesproken. Hitler liet hem echter opnieuw arresteren en berechten bij een rechter die wel in overeenstemming met de wil van de partij handelde.

<sup>218</sup> Taekema 2013, p. 74.

<sup>219</sup> Taekema 2013, p. 75 – 76.

<sup>220</sup> Lourenço 2016 [1], p. 34 – 35.

<sup>221</sup> Bundesverfassungsgericht 2018.

<sup>222</sup> Bundesverfassungsgericht 2018.

<sup>223</sup> Thaler 2016, p. 253 – 256. Auteurs geven echter wel aan dat in de meeste gevallen nudging niet ten koste gaat van het openbaarmakingsbeginsel.

<sup>224</sup> Dams, *Welt* 12 maart 2015 en Weimann 2014, p. 781 – 784.

<sup>225</sup> Wie is de keuzearchitect, bijvoorbeeld? Zie Thaler 2016, p. 259 – 262. Zie verder voor de grenzen aan nudging hoofdstuk 7.

<sup>226</sup> Wederom moet opgemerkt worden dat de positieve effecten wel onderkend worden; in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk en Nederland wegen de negatieve effecten voor Duitsland zwaarder.

nudging in overheidsbeleid vandaan komt).<sup>227</sup> Dit bezwaar is echter kortzichtig. De ‘pro-nudge’ literatuur noemt namelijk ook nudges die toepasbaar zijn op de problemen in Duitsland.

Het volgende argument tegen nudging is dat nudging de scepsis tegenover paternalistische politiek zou vergroten.<sup>228</sup> Dit zou vooral op het gebied van de horizontale handhaving voor problemen zorgen omdat deze vorm van handhaving een hoge mate van vertrouwen in de autoriteit vereist.<sup>229</sup> Dit vertrouwen in de overheid zou dus steeds meer kunnen ontbreken door (overmatige) toepassing van paternalistisch ingrijpen. De Duitse literatuur stelt zich in het kader van vertrouwen ook op het standpunt dat onduidelijk is wie de ‘nudger’ stuurt.<sup>230</sup> Deze onduidelijkheid kan ook bijdragen aan het wantrouwen jegens paternalistisch ingrijpen door de overheid als ‘nudger’.

Een bijkomend nadeel dat de literatuur verder noemt, is het hellende vlak, de ‘slippery slope’.<sup>231</sup> Critici zijn bang voor steeds ingrijpende maatregelen als nudges in de meest bescheiden vorm toegepast worden. Wat begint als een ‘zachte nudge’, zou kunnen eindigen in een hard verbod.<sup>232</sup> Hier staat echter tegenover dat nudging niet te voorkomen is; zoals gezegd vormen veel overheidsmaatregelen al nudges.<sup>233</sup> <sup>234</sup> De Duitse literatuur brengt hier tegenin dat vanuit de overheid de neiging bestaat snel over te gaan tot verboden in plaats van een zachtere maatregel die minder bezwaarlijk is (proportioneel en subsidiair is ten aanzien van de situatie).<sup>235</sup>

Tot slot draagt de Duitse literatuur het argument aan dat een onvolledige rationaliteit bij burgers geen toereikende verklaring is voor paternalistisch ingrijpen.<sup>236</sup> Hoewel dit argument steunt op marktwerking (waardoor paternalistisch ingrijpen in beginsel overbodig is), wordt eraan voorbijgegaan dat marktfalen opgelost kan worden door paternalistisch ingrijpen.<sup>237</sup> Duitse auteurs betogen dat paternalistisch ingrijpen juist

---

<sup>227</sup> Bruttel 2014, p. 767.

<sup>228</sup> Bruttel 2014, p. 768.

<sup>229</sup> Batrancea 2012, p. 21.

<sup>230</sup> Güth 2014, p. 772.

<sup>231</sup> Boer 2013, p. 69 en Thaler 2016, p. 245 – 247.

<sup>232</sup> Boer 2013, p. 69 en Thaler 2016, p. 245. Hierbij wil ik opmerken dat ik het verbod en de gevangenisstraf wel als ‘nudge’ blijf beschouwen. De hardheid verschilt echter van de zachte, minder ingrijpende nudge. Niet elke situatie vereist een keiharde ‘nudge’ en in die zin is een dergelijke ‘nudge’ onwenselijk.

<sup>233</sup> Boer 2013, p. 69. Zie ook hoofdstuk 2.3.2. Er wordt in de literatuur echter wel onderscheid gemaakt tussen een zuivere nudge (de zachte variant) en de harde maatregelen als boetes, verboden en gevangenisstraffen. De harde maatregelen worden dan ook wel onder hard paternalisme geschaard, zie Funk 2014, p. 791.

<sup>234</sup> Lourenço 2016, p. 13. Keuzebeleid is immers onlosmakelijk verbonden met overheidsbeleid.

<sup>235</sup> Güth 2014, p. 774.

<sup>236</sup> Schnellenbach 2014, p. 778 – 780.

<sup>237</sup> Zie hoofdstuk 2: de markt bestaat immers in beginsel uit menselijke componenten.

zou leiden tot meer problemen in plaats van de bestaande problemen op te lossen.<sup>238</sup> Dit bevat wel enige waarheid: te denken valt bijvoorbeeld aan de juridische complicaties als teksten voor belastingplichtigen ‘te simpel’ worden opgesteld.

#### **§6.4 Conclusie**

Het toepassingsgebied van nudges is beperkt in Duitsland doordat Duitsland bestaat uit autonome staten die hun eigen bevoegdheden hebben en een wantrouwende houding hebben ten aanzien van het centrale bestuur. Bovendien is de rechtspositivistische grondslag in combinatie met de *Normgerechtigheid* problematisch gebleken ten tijde van de Tweede Wereldoorlog.

Uit de Duitse literatuur blijkt nog een aantal bezwaren tegen nudging. Nudging wordt niet nodig geacht. Onvolledige rationaliteit wordt geacht paternalistisch ingrijpen niet te rechtvaardigen maar juist voor meer problemen te zorgen dan het oplost. Verder wordt aangegeven dat de neiging bestaat om sneller verboden uit te vaardigen dan de zachtere, minder bezwaarlijke maatregelen uit te proberen. Daarnaast zijn er ook bezwaren ten aanzien van het vertrouwen: het is onduidelijk wie de ‘nudger’ stuurt.

---

<sup>238</sup> Schnellenbach 2014, p. 781.

## HOOFDSTUK 7: GRENZEN AAN NUDGING

### §7.1 Inleiding

Het legaliteitsbeginsel, een van de fundamenteën van de rechtsstaat, brengt met zich dat het optreden van de overheid gebonden is aan de wet.<sup>239</sup> Ook nudging kent derhalve (wettelijke) grenzen. In dit hoofdstuk zullen de grenzen die het EVRM en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur stellen aan nudging worden verkend. Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een deelconclusie.

### §7.2 Het EVRM

Het EVRM heeft als kader van internationale rechtsnormen voor de beoordeling van het handelen van het bestuur grote invloed op overheidsoptreden.<sup>240</sup> Het EVRM vormt door deze invloedrijke positie ook een beperking op de reikwijdte van nudging. In het kader van dit onderzoek zijn met name de artikelen 8 (privacy) en 14 (verbod van discriminatie) EVRM van belang.<sup>241</sup>

#### §7.2.1 Privacy

Het eerste lid van artikel 8 van het EVRM luidt als volgt:

*“Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.”*

Het tweede lid vormt een nuancering op dit recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven:

*“Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”*

Dit artikel is van belang voor nudging vanwege het openbaarmakingsprincipe.<sup>242 243</sup> Gegevens van belastingplichtigen die voortvloeien uit onderzoeksresultaten mag de Belastingdienst niet zonder meer inzetten bij **toepassing van nudges** als geen afweging

---

<sup>239</sup> Taekema 2013, p. 135.

<sup>240</sup> Barkhuysen 2014, p. 338 – 339.

<sup>241</sup> Artikel 6 EVRM (‘fair trial’) valt buiten deze reikwijdte omdat dit artikel pas een rol speelt op het moment dat er een vervolging is geconstateerd. Omdat vervolging in de categorie harde nudges valt, wordt dit artikel niet besproken in dit onderzoek.

<sup>242</sup> Thaler 2016, p. 255. Een goede nudge is niet altijd zichtbaar, maar een nudge die verdedigbaar is tegenover het publiek moet in beginsel openbaargemaakt worden.

<sup>243</sup> Doerrenberg 2015, p. 3 – 4.

van belangen is gemaakt. De (privacygevoelige) gegevens van de belastingplichtige die verwerkt worden tijdens gedragspsychologische onderzoeken, kan de Belastingdienst gebruiken om andere belastingplichtigen te nudgen, bijvoorbeeld in correspondentie.<sup>244</sup> In beginsel mogen deze gegevens niet gebruikt worden, tenzij sprake is van een van de rechtvaardigingsgronden zoals limitatief opgesomd in artikel 8 lid 2 EVRM. Hoewel het gemakkelijk lijkt nudges onder een van deze gronden te scharen, dient de Belastingdienst op grond van het tweede lid wel degelijk een afweging tussen de belangen van het individu en de belangen van de gemeenschap te maken.

Bepaalde specifieke gegevens over de belastingplichtige die voortvloeien uit gedragspsychologisch onderzoek mag de Belastingdienst op grond van art. 8 EVRM niet gebruiken als **aanknopingspunt voor de belastingheffing**. De Belastingdienst kan de gegevens uit gedragspsychologisch onderzoek mede gebruiken als grondslag voor de heffing. In dit kader blijkt dat de grenzen van de rechtvaardigingsgronden uit artikel 8 lid 2 EVRM scherper zijn dan op het eerste gezicht lijkt. In de zogenaamde ANPR-arresten is door de Hoge Raad geoordeeld dat de algemene taakomschrijving van de Belastingdienst geen toereikende grondslag biedt voor het gebruikmaken van foto's van snelweg-camera's.<sup>245</sup> Uit deze uitspraak kan afgeleid worden dat de algemene taakomschrijving van de Belastingdienst geen toereikende grondslag biedt om de gegevens van de belastingplichtige die voortkomen uit gedragspsychologisch onderzoek te gebruiken als grondslag voor de heffing.

### §7.2.2 Discriminatie

Het verbod van discriminatie staat in artikel 14 EVRM en luidt:

*“Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.”*

Deze bepaling vormt een belangrijke beperking van nudging en tevens een beperking die de werking van de nudge kan ondermijnen. Vrouwen zijn eerlijker bij het invullen van belastingformulieren dan mannen, blijkt bijvoorbeeld uit experimenten.<sup>246</sup> Een nudgingsmaatregel die inspeelt op deze onderzoeksresultaten is om te werken met ‘belastingprofielen’, vergelijkbaar met de ‘high risk’ en ‘low risk’ profielen die de HMRC gebruikt. Als de Belastingdienst dit onderscheid zou maken tussen de (agressieve) mannelijke belastingplichtige en de (compliance) vrouwelijke belasting-

---

<sup>244</sup> In de brieven bedoeld om belastingplichtigen, die laat waren met betalen te nudgen, te betalen, werden resultaten uit onderzoek weergegeven die ingaan op gegevens van andere belastingplichtigen. Het ging in deze experimenten niet om verstreckende, privacygevoelige informatie, maar dit zou wel denkbaar kunnen zijn. Zie Doerrenberg 2015, maar ook Lourenço 2016 [1], p. 19.

<sup>245</sup> HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:288 (ANPR).

<sup>246</sup> Essers 2017, p. 1 – 2.



plichtige, zou inbreuk worden gemaakt op artikel 14 EVRM, omdat er onderscheid op grond van geslacht wordt gemaakt.<sup>247</sup>

### §7.3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bestuursorganen zoals de Belastingdienst dienen behoorlijk te handelen.<sup>248</sup> De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bepalen de inhoud van het begrip ‘behoorlijk’. Deze beginselen hebben daarnaast betrekking op alle contacten tussen bestuur en burger, waarbij over en weer rekening moet worden gehouden met (algemene en individuele) belangen.<sup>249</sup> Deze beginselen beperken het bestuursorgaan derhalve bij het toepassen van nudges. In deze deelparagraaf worden verschillende beginselen behandeld die nudging aan banden kunnen leggen in Nederland.

#### §7.3.1 Zorgvuldigheidsbeginsel

Voordat de Belastingdienst een beslissing kan nemen, moet sprake zijn geweest van een juiste en zorgvuldige voorbereiding (van het besluit).<sup>250</sup> De Belastingdienst moet daarom bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaren (art. 3:2 Awb). Uit deze formulering kunnen twee plichten voor de Belastingdienst en een plicht voor de belastingplichtige worden afgeleid. Voor de Belastingdienst zijn deze plichten de onderzoeksplicht en de plicht van een deugdelijke feitenvaststelling. De plicht van de belastingplichtige, de informatieplicht, bestaat uit het verstrekken van de benodigde gegevens waarover hij redelijkerwijze zelf kan beschikken.<sup>251</sup> Uit de onderzoeksplicht vloeit voort dat de Belastingdienst verplicht informatie moet inwinnen.<sup>252</sup> Deze verplichting hangt mede samen met de verplichting tot het deugdelijk vaststellen van de feiten. Hiervoor is verplicht dat de Belastingdienst als bestuursorgaan genoeg kennis omtrent de feiten vergaart (onderzoek doet) om de feiten deugdelijk vast te stellen. Bij de verplichting tot deugdelijke feitenvaststelling is echter ook van belang dat het bestuursorgaan de af te wegen belangen meeneemt en niet een belang dat zich in werkelijkheid voordoet achterwege laat.<sup>253</sup>

Het zorgvuldigheidsbeginsel kan de reikwijdte van nudging inperken. De Belastingdienst moet alle relevante informatie vergaren en de betrokken belangen vaststellen indien een nudge toegepast wordt. De Belastingdienst moet, in andere woorden, een zorgvuldige voorbereiding aan de nudge ten grondslag leggen. Dit is een natuurlijk vereiste voor een nudge; een nudge werkt alleen op de juiste manier als de

---

<sup>247</sup> Essers 2017, p. 2 – 3.

<sup>248</sup> Wijk 2014, p. 283, Barkhuysen 2014, p. 95.

<sup>249</sup> Barkhuysen 2014, p. 100.

<sup>250</sup> Barkhuysen 2014, p. 95 - 102.

<sup>251</sup> Barkhuysen 2014, p. 102. Zie verder ook hoofdstuk 3.

<sup>252</sup> Wijk 2014, p. 287, Barkhuysen 2014, p. 102.

<sup>253</sup> Barkhuysen 2014, p. 102.

juiste kennis wordt toegepast.<sup>254</sup> Als de nudge zonder de juiste kennis wordt toegepast, werkt de nudge anders en wellicht nadeliger uit. De toepassing van de juiste kennis is door het zorgvuldigheidsbeginsel een juridische grens en niet slechts een voorwaarde voor een juiste uitwerking van de nudge. Het besluit tot een nudge in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel kan bij de rechter immers leiden tot een vernietiging van het betreffende besluit als een zorgvuldige voorbereiding ontbreekt.<sup>255</sup>

### §7.3.2 *Motiveringsbeginsel*

De Belastingdienst dient op grond van artikel 3:46 Awb een deugdelijke motivering aan een besluit ten grondslag te leggen, zodat de belastingplichtige weet om welke redenen een bepaald besluit genomen is.<sup>256</sup> Dit brengt met zich dat de motivering het besluit moet kunnen dragen (de motivering wordt daarom ook wel een draagkrachtige motivering genoemd).<sup>257</sup> Dit betekent dat de Belastingdienst de feiten juist moet vaststellen en deze vastgestelde feiten moeten vervolgens leiden tot het besluit. De motivering moet daarnaast ook kenbaar zijn, hetgeen volgt uit artikel 3:47 Awb. Dat betekent dat de motivering inzicht moet verschaffen in de gevolgde gedachtegang van de Belastingdienst en dat deze motivering daarnaast begrijpelijk is voor de belastingplichtige.<sup>258</sup>

Het toepassen van een nudge door de Belastingdienst heeft dus een kenbare, draagkrachtige en deugdelijke motivering als grondslag nodig. Dit lijkt op het eerste gezicht niet zozeer een grens als wel een voorwaarde. Een aantal nudges is echter gebaat bij een zekere mate van ‘heimelijkheid’: deze nudges werken het best als ze niet zichtbaar zijn.<sup>259</sup> Dit is derhalve niet toegestaan door het principe van transparantie dat blijkt uit het motiveringsbeginsel: het gebruik van een nudge moet berusten op een deugdelijke, draagkrachtige en kenbare motivering, met de nadruk op de kenbaarheid. Een besluit tot een nudge zonder motivering of een gebrekkige motivering is derhalve in strijd met het motiveringsbeginsel en kan door de rechter vernietigd worden.

### §7.3.3 *Verbod van willekeur*

De Belastingdienst mag geen beslissingen nemen zonder een belangenafweging (artikel 3:4 Awb), anders handelt hij willekeurig.<sup>260</sup> Welke belangen dit zijn, hangt uiteraard af van de feiten en omstandigheden van het geval. De Belastingdienst hoeft ook geen rekening te worden gehouden met *alle* gevallen: slechts met de rechtstreeks bij het

---

<sup>254</sup> Zie hoofdstuk 2.

<sup>255</sup> Barkhuysen 2014, p. 99.

<sup>256</sup> Wijk 2014, p. 300 – 301, Barkhuysen 2014, p. 107.

<sup>257</sup> Wijk 2014, p. 300.

<sup>258</sup> Wijk 2014, p. 302 – 303.

<sup>259</sup> Thaler 2016, p. 253 – 256.

<sup>260</sup> De belangenafweging is derhalve verplicht, tenzij een wettelijk voorschrift een beperking voor deze belangenafweging oplegt.

besluit betrokken belangen.<sup>261</sup> Welke belangen een rol zijn toebedeeld in de belangenafweging wordt nader bepaald door het specialiteitsbeginsel en de hiërarchie tussen wettelijke regelingen. De hiërarchie tussen wettelijke regelingen houdt, kort gezegd, in dat de Belastingdienst de belangen die de wetgever behartigt buiten de belangenafweging houdt.<sup>262</sup> Het specialiteitsbeginsel houdt in dat een bestuursrechtelijke wet alleen mag worden toegepast ten behoeve van haar eigen speciale, door die wet aangegeven doelen.<sup>263</sup>

Het verbod van willekeur beperkt een nudge in die zin dat de Belastingdienst alleen de belangen van de direct betrokken belastingplichtigen af dient te wegen. Hierbij onthoudt de Belastingdienst zich van een belangenafweging van de belangen die door de wetgever behartigd worden.<sup>264</sup> Het specialiteitsbeginsel beperkt nudging door de Belastingdienst op een ingrijpendere wijze. Belangen waar nudging geschikt of relevant voor zou kunnen zijn, maar die buiten het kader van het specialiteitsbeginsel vallen, worden niet meegenomen. Dit brengt met zich dat de Belastingdienst deze belangen buiten de belangenafweging houdt en een nudge die inspeelt op die belangen zal derhalve niet toegepast kunnen worden, dit in combinatie met het verbod op détournement de pouvoir.<sup>265</sup> Te denken valt aan een milieubelang. Het is nog mogelijk om aangifte op papier te doen, dus het is denkbaar dat de Belastingdienst in een brief twee keer een nudge uitvoert. De ene nudge zal pogen de belastingplichtige aan te sporen tot tijdige betaling, en de andere zal pogen de belastingplichtige aan te sporen tot het doen van digitale aangifte.<sup>266</sup> Deze tweede nudge dient dan het milieubelang. De Belastingdienst behartigt echter niet het milieubelang en zij maakt derhalve misbruik van haar bevoegdheid als een nudge wordt aangewend via de reguliere middelen van de Belastingdienst voor dit doel. Het milieubelang dient daarom ook buiten beschouwing te blijven bij de belangenafweging.

#### *§7.3.4 Rechtszekerheidsbeginsel*

Het rechtszekerheidsbeginsel vereist een duidelijke en ondubbelzinnige weergave van de rechtsgevolgen in besluiten. Ook vereist het beginsel dat de Belastingdienst het geldende recht toepast, zodat de belastingplichtige beschermd wordt tegen onvoorspelbaar handelen van de Belastingdienst.<sup>267</sup>

---

<sup>261</sup> Wijk 2014, p. 296, Barkhuysen 2014, p. 103.

<sup>262</sup> Barkhuysen 2014, p. 104.

<sup>263</sup> Wijk 2014, p. 297.

<sup>264</sup> Dit zal over het algemeen niet tot een probleem leiden op fiscaal gebied: de wetgever heeft de financiële belangen van de Staat aan de Belastingdienst gedelegeerd in die zin dat de Belastingdienst deze belangen behartigt.

<sup>265</sup> Dit verbod zal in §7.3.6 aan bod komen.

<sup>266</sup> De nudge ‘zeven van de tien belastingplichtigen heeft al aangifte gedaan’ zou dan omgezet kunnen worden in: ‘zeven van de tien belastingplichtigen doet digitaal aangifte’, bijvoorbeeld.

<sup>267</sup> Wijk 2014, p. 309, Barkhuysen 2014, p. 113.

Dit beginsel beperkt de nudges van de Belastingdienst, omdat nudges bedoeld zijn om de belastingplichtige tot bepaald gedrag aan te sturen. De rechtsgevolgen geven aan welke handeling de belastingplichtige moet verrichten of nalaten en laten in dat opzicht geen ruimte voor de belastingplichtige om zelf een keuze te maken. Als de rechtsgevolgen van de minder gewenste keuze duidelijk en ondubbelzinnig zijn weergegeven, wordt de duw in de rug van de belastingplichtige krachtiger voor de gewenste keuze. In een dergelijk geval kan daarom niet gesproken worden van een zuivere nudge. Bovendien kan nudging wrijving veroorzaken met het geldende recht: bepaalde afspraken die bij horizontaal toezicht gemaakt worden, kunnen mogelijk niet in overeenstemming zijn met het geldende recht. Dit is echter niet zozeer een begrenzing door het rechtszekerheidsbeginsel als een strijdigheid met het geldende recht, hetgeen een hardere grens betreft.

### *§7.3.5 Gelijkheidsbeginsel*

Het gelijkheidsbeginsel is opgenomen als grondrecht in artikel 1 Gw en vertoont enige gelijkenis met het verbod van discriminatie van artikel 14 EVRM. Dit beginsel houdt in dat alle gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen naar de mate waarin zij verschillen.<sup>268</sup>

Hoewel het gelijkheidsbeginsel in de weg staat aan het leggen van onderscheid, bevat het gelijkheidsbeginsel een iets ruimere benadering: de gelijke gevallen. Wanneer zijn gevallen geheel gelijk of ongelijk aan elkaar? Hier kan wederom het voorbeeld gebruikt worden van het onderscheid tussen de (agressieve) mannelijke belastingplichtige en de (compliant) vrouwelijke belastingplichtige, met het verschil dat dit wel in overeenstemming zou kunnen zijn met het gelijkheidsbeginsel: mannen en vrouwen die compliant of juist niet compliant zijn, zijn bij uitstek niet met elkaar te vergelijken en kunnen dus verschillend behandeld worden naar de mate waarin zij verschillen van elkaar.<sup>269</sup>

Desondanks vormt het gelijkheidsbeginsel een waarborg voor de belastingplichtige tegen ‘willekeurig’ nudgen van de Belastingdienst. Indien de belastingplichtige van mening is dat hij of zij anders behandeld wordt dan een belastingplichtige in dezelfde situatie en de andere belastingplichtige ontvangt wel een nudge (positief, bijvoorbeeld), dan kan de belastingplichtige zich beroepen op het gelijkheidsbeginsel.<sup>270</sup>

### *§7.3.6 Détournement de pouvoir*

Het verbod van détournement de pouvoir (misbruik van bevoegdheid) betekent dat de Belastingdienst zijn bevoegdheden niet voor een ander doel mag gebruiken dan waarvoor die bevoegdheden zijn verleend (zie artikel 3:3 Awb).<sup>271</sup> Wanneer het doel

---

<sup>268</sup> Wijk 2014, p. 322 – 325, Barkhuysen 2014, p. 112.

<sup>269</sup> Essers 2017, p. 2 – 3.

<sup>270</sup> Bij een positieve (harde!) nudge kan gedacht worden aan een subsidie of een belastingfaciliteit.

<sup>271</sup> Wijk 2014, p. 295, Barkhuysen 2014, p. 105.

van de bevoegdheid expliciet wordt omschreven in de regeling die deze bevoegdheid ook heeft gecreëerd, is snel duidelijk wanneer de Belastingdienst buiten haar bevoegdheid treedt. In de praktijk is dit meestal lastiger aan te tonen, omdat het doel van de bevoegdheid niet duidelijk genoeg omschreven is in de wettelijke regeling.<sup>272</sup> Daarbij zal meestal ook sprake zijn van strijd met de wettelijke regeling als de Belastingdienst een bevoegdheid gebruikt voor een ander doel, hetgeen ertoe leidt dat de rechter het besluit zal vernietigen wegens strijd met het recht in plaats van strijd met het verbod van détournement de pouvoir.<sup>273</sup>

Misbruik van bevoegdheid kan zich voordoen bij nudging als de nudge een ander doel dient dan het doel waarvoor de bevoegdheid gecreëerd is.<sup>274</sup> Op het moment dat de Belastingdienst een nudge inzet ten behoeve van een doel dat afwijkt van het reguliere doel van de Belastingdienst (om belastingen te heffen en in te vorderen), is dit besluit tot nudging in strijd met verbod van détournement de pouvoir en kan daarmee vernietigd worden door de rechter.

### *§7.3.7 Vertrouwensbeginsel*

Het vertrouwensbeginsel is niet gecodificeerd in de Awb, maar omvat het principe de belastingrechter de gewekte verwachtingen waarop de belastingplichtige redelijkerwijs heeft mogen vertrouwen, moet honoreren.<sup>275</sup> De Belastingdienst kan op drie wijzen verwachtingen laten ontstaan, namelijk door beleidsregels, door een gevoerd beleid en door toezeggingen.<sup>276</sup> Wanneer sprake is van een belastingplichtige met verwachtingen die zijn gewekt door gevoerd beleid en toezeggingen, is het dispositievereiste een belangrijke factor voor een gehonoreerd beroep op het vertrouwensbeginsel.<sup>277</sup> Dit houdt in dat de belastingplichtige heeft gehandeld of nagelaten op grond van de gewekte verwachtingen en daardoor schade heeft ondervonden.<sup>278</sup>

Het vertrouwensbeginsel vormt vooral een ‘waarschuwing’ ten aanzien van nudging, vooral met betrekking tot de mondelinge of schriftelijke toezeggingen of gevoerd beleid: de belastingplichtige kan hieraan verwachtingen ontleen die mogelijk gerechtvaardigd zijn als aan alle voorwaarden van het vertrouwensbeginsel zijn voldaan. Het vertrouwensbeginsel kan dan voorgaan op een correcte wetstoepassing. Aangezien de correcte wetstoepassing het uitgangspunt vormt voor de Belastingdienst, dient de

---

<sup>272</sup> Barkhuysen 2014, p. 106.

<sup>273</sup> Barkhuysen 2014, p. 107.

<sup>274</sup> Via de correspondentie door de Belastingdienst kunnen een groot aantal personen bereikt worden: dit kan ingezet worden om deze personen te nudgen voor andere doeleinden dan de heffing en invordering van belastingen, bijvoorbeeld om milieubewust gedrag te stimuleren door te wijzen op een faciliteit voor elektrische/hybride auto's. Dit zou dan niet toegestaan zijn op grond van het specialiteitsbeginsel.

<sup>275</sup> Wijk 2014, p. 309 - 310.

<sup>276</sup> Barkhuysen 2014, p. 110.

<sup>277</sup> Barkhuysen 2014, p. 111.

<sup>278</sup> Wijk 2014, p. 319 – 320. De verdere voorwaarden voor een gehonoreerd beroep op het vertrouwensbeginsel blijven verder buiten beschouwing.

Belastingdienst voorzichtig om te gaan met nudges door middel van mondelinge of schriftelijke toezeggingen of gevoerd beleid bij bijvoorbeeld horizontaal toezicht.

### §7.3.8 Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel is van origine een beginsel dat naar voren komt bij sanctiebesluiten, waarbij niet ‘met een kanon op een mug geschoten mag worden’.<sup>279</sup> Het evenredigheidsbeginsel eist evenredigheid tussen het belang dat de Belastingdienst dient en het belang van de belastingplichtige dat hiervoor aangetast moet worden (art. 3:4 lid 2 Awb).<sup>280</sup> Indien een besluit van de Belastingdienst onevenredig zware gevolgen heeft voor de belastingplichtige, verplicht dit beginsel de Belastingdienst tot het tegemoetkomen in de kosten van de belastingplichtige in de vorm van een schadevergoeding, in natura of in geld.<sup>281</sup> In het belastingrecht is de werking van het evenredigheidsbeginsel bescheiden gebleven, maar in gevallen waarbij al te bezwarend overheidsoptreden heeft plaatsgevonden, blijft een sanctie zeker niet uit.<sup>282</sup>

Het evenredigheidsbeginsel kan een beperking vormen ten aanzien van nudging, als de Belastingdienst een nudge inzet om de eigen doeleinden te dienen, maar dit (onevenredig) ten koste gaat van de belangen van de belastingplichtige. Een voorbeeld is het horizontale toezicht. Het horizontale toezicht dient namelijk het doel van de Belastingdienst om de compliance te vergroten, maar kan voor een belastingplichtige onevenredig nadelige gevolgen hebben wanneer het vertrouwen wordt opgezegd, hetgeen kostbaar kan zijn voor de belastingplichtige. In deze gevallen zal de Belastingdienst de belastingplichtige een schadevergoeding verschuldigd zijn op grond van het evenredigheidsbeginsel, of een tegemoetkoming in de gemaakte kosten.

### §7.3.9 Verbod van vooringenomenheid

De Belastingdienst als bestuursorgaan moet op grond van artikel 2:4 lid 1 Awb zijn taak zonder vooringenomenheid verrichten. Concreet betekent dit dat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat de Belastingdienst de zaken objectief bekijkt, zonder dat de Belastingdienst zich laat beïnvloeden door persoonlijke belangen of voorkeuren.<sup>283</sup> Iemand die bij de Belastingdienst werkzaam is en een persoonlijk belang bij een besluit heeft, mag niet de besluitvorming beïnvloeden (artikel 2:4 lid 2 Awb).<sup>284</sup>

Dit beginsel is met name relevant in de situaties waarin nudging een meer ‘persoonlijk’ karakter krijgt. Als bijvoorbeeld een profiel wordt opgesteld van een ‘low risk’ en een ‘high risk’ belastingplichtige, zoals in het Verenigd Koninkrijk wordt gedaan, kan niet

---

<sup>279</sup> Barkhuysen 2014, p. 105.

<sup>280</sup> Wijk 2014, p. 329 - 330.

<sup>281</sup> Wijk 2014, p. 330, Barkhuysen 2014, p. 105.

<sup>282</sup> Gerverdinck 2014, p. 178. Dit is de lijn van de Hoge Raad, zie bijvoorbeeld HR 30 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3080.

<sup>283</sup> Wijk 2014, p. 282 – 283, Barkhuysen 2014, p. 101.

<sup>284</sup> Vergelijk ook het beginsel *nemo iudex in re sua* (niemand is rechter in zijn eigen zaak), Barkhuysen 2014, p. 101.

gezegd worden dat het bestuursorgaan (in dit geval HMRC) objectief naar de zaak van de belastingplichtige kijkt. Een beslissing die genomen wordt in de zaak van de 'low risk' belastingplichtige lijkt dan ook beïnvloed door de voorkeur van de HMRC voor de belastingplichtige die in deze categorie thuishoort en vice versa. Een dergelijke nudge zou in die vorm derhalve in Nederland strijd kunnen opleveren met het verbod van vooringenomenheid.

#### **§7.4 Conclusie**

Het recht op privacy (artikel 8 EVRM) en het verbod van discriminatie (artikel 14 EVRM) vormen de grenzen aan nudging voor de Belastingdienst als bestuursorgaan. Het handelen van de Belastingdienst is nationaal begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De beginselen die nudging aan banden leggen zijn het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het verbod van willekeur, het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van vooringenomenheid. De rechter kan derhalve besluiten tot nudges die in strijd zijn met deze beginselen of bepalingen vernietigen.

## HOOFDSTUK 8: NUDGING IN DE NEDERLANDSE TOEKOMST

### §8.1 Inleiding

In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland worden nudges momenteel ingezet (of juist niet) ten aanzien van de aangifte inkomstenbelasting. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is de vraag hoe nudging als onderdeel van overheidsbeleid eruitziet in de Nederlandse toekomst. Wat kan Nederland leren van de ervaringen in het buitenland?

### §8.2 Verwachtingen voor de Nederlandse toekomst

De overheid past in Nederland nudging regelmatig op grote schaal toe, terwijl aandacht voor nudging als onderdeel van (bewuste) beleidsvoering lange tijd gering is gebleven.<sup>285</sup> Inmiddels is beter bekend dat een (bewuste) nudge veelal een effectieve uitwerking heeft in de praktijk en een succesvolle oplossing kan bieden, waardoor een plaats voor nudging in overheidsbeleid niet meer dan logisch lijkt.<sup>286</sup> De verwachting is daarom dat toepassing van gedragskennis meer structureel toegepast zal worden. Deze structurele toepassing zal leiden tot een groter toepassingsgebied van nudging.<sup>287</sup>

Bij deze verwachting moet een nuance worden aangebracht. Een structurele toepassing van nudges door de overheid, in het bijzonder door de Belastingdienst, is namelijk niet onbegrensd.<sup>288</sup> De neiging kan daarom vanuit de wetgever bestaan om de nudges geheel af te bakenen zodat nudging door de Belastingdienst binnen de juridische perken blijft. Het probleem hiervan is dat een dergelijke afbakening bijdraagt aan de steeds groter wordende regeldruk in de huidige samenleving.<sup>289</sup> Bovendien zorgt een afbakening in regelgeving voor een starre benadering ten opzichte van de dynamiek van de steeds sneller ontwikkelende maatschappij en de veranderingen die deze dynamiek teweegbrengt in de gedragspsychologie.<sup>290</sup> Deze problemen ten aanzien van nudging als onderdeel van het beleid van de Belastingdienst (als vastgelegd in regelgeving) eisen een bepaalde mate van kwaliteit van deze wetgeving, terwijl nudging vaak bij uitstek experimenteel is: een nudgingsmaatregel kan immers anders uitwerken

---

<sup>285</sup> WRR-rapport 2014, p. 34.

<sup>286</sup> Scherpenisse 2014, p. 3, Lourenço 2016 [1], p. 34 en WRR-rapport 2014, p. 34 – 38.

<sup>287</sup> Het onderzoek naar het gedrag van belastingplichtigen in de Handhavingsbrief Belastingdienst 2018 is hier een mooi voorbeeld van. Zie ook Lourenço 2016 [1] en WRR-rapport 2014, p. 43.

<sup>288</sup> Enkele van deze begrenzings zijn besproken in hoofdstuk 7.

<sup>289</sup> Stevens 2016, p. 34 – 35.

<sup>290</sup> Stevens 2016, p. 34 – 35.



in de praktijk dan verwacht werd, waardoor de maatregel weer geschrapt of aangepast moet worden.<sup>291</sup>

De verwachting voor de Nederlandse toekomst is derhalve van bescheiden aard: de wetgever zal als ‘nudger’ zelf een duwtje in de juiste richting moeten krijgen om van nudging in overheidsbeleid een actief project te maken.<sup>292</sup> De eerste stappen zullen dan vooral nog in de positionering van nudging in het beleidsvormingsproces liggen.<sup>293</sup> Daarnaast voeren instellingen momenteel al steeds vaker onderzoek uit naar nudging en de effecten hiervan op de samenleving.<sup>294</sup> Opvallend is hierbij dat de Belastingdienst het heft in eigen handen neemt door zelf onderzoek uit te voeren en zelf de stap neemt om, los van de wetgever, nudging een plaats te geven in het beleid.<sup>295</sup> De Belastingdienst zal daarom waarschijnlijk sneller ‘vooruitgang’ boeken met de toepassing van nudges dan de Nederlandse wetgever in het algemeen, waarbij het EVRM en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het kader vormen voor de nudges van de Belastingdienst.

Een belangrijke nudge voor de toekomst kan derhalve, verrassend genoeg, het horizontale toezicht zijn. Deze vorm van toezicht als nudge is dynamisch genoeg om bij te blijven met de veranderende inzichten van de gedragspsychologie en geeft de belastingplichtige tegelijkertijd het gevoel dat de Belastingdienst hem hoort.<sup>296</sup> Hoewel momenteel het horizontaal toezicht slechts openstaat voor de grote ondernemingen, kan een uitbreiding van het horizontaal toezicht leiden tot een betere verstandhouding tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst, hetgeen belangrijk is voor de mate van compliance.<sup>297</sup> Desondanks zal een snelle ontwikkeling van het horizontale toezicht naar verwachtingen niet in de nabije toekomst plaatsvinden, gezien de grote mate van onenigheid tussen de voor- en tegenstanders van horizontaal toezicht.<sup>298</sup>

### §8.3 Ervaringen uit het buitenland

Wat kan Nederland leren van de ervaringen met nudging in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland? Zou Nederland zich de enthousiaste en progressieve houding van het

---

<sup>291</sup> Scherpenisse 2014, p. 22 noemt bijvoorbeeld de stormloop op de Mitsubishi Outlander nadat bekend werd dat een facilititeit beëindigd zou worden. Zie verder Stevens 2016, p. 35, waarin de waarschuwing wordt gegeven voor ‘wegwerpwetgeving’, hetgeen ten koste gaat van vertrouwen in de overheid.

<sup>292</sup> WRR-rapport 2014, p. 48 – 54 en Scherpenisse 2014, p. 15 – 18.

<sup>293</sup> WRR-rapport 2014, p. 46 en Scherpenisse 2014, p. 19.

<sup>294</sup> Zie bijvoorbeeld Lourenço 2016 [1], Lourenço 2016 [2], Scherpenisse 2014 en het WRR-rapport 2014.

<sup>295</sup> Zie de Handhavingsbrief Belastingdienst 2018.

<sup>296</sup> Stevens 2016, p. 36. Zie ook Thaler 2016, p. 107 – 110.

<sup>297</sup> Zie hoofdstuk 4.

<sup>298</sup> In Herreveld 2007 werd in 2007 al gepleit voor een grotere toepassing van het horizontaal toezicht, terwijl in Zwemmer 2005 werd beredeneerd dat juist vanwege de verhouding tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige een verticale wijze van toezicht en handhaving vereist is.

Verenigd Koninkrijk aan moeten meten of juist meer een voorbeeld nemen aan de terughoudende en kritische houding van Duitsland?

### §8.3.1 Het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk loopt vooruit op het gebied van nudging. Door het gecentraliseerde BIT als ‘Nudge Unit’ is alle kennis omtrent gedragspsychologie op één plaats beschikbaar. Daarnaast houdt dit BIT zich niet bezig met het inbedden van nudging in overheidsbeleid, wat tot gevolg heeft dat een grote hoeveelheid wetenschappers zich constant bezig kan houden onderzoek, hetgeen met zich brengt dat de kennis up-to-date is.<sup>299</sup>

Omdat het BIT veel onderzoek heeft gedaan naar *tax compliance*, gaan de nudges in het Verenigd Koninkrijk verder dan de Nederlandse varianten. Vooral het horizontaal toezicht en de mogelijkheid tot het invullen van een ‘proefaangifte’ verdienen hierbij een vermelding. De Nederlandse belastingplichtige heeft namelijk niet de mogelijkheid om de aangifte ‘op de proef’ in te vullen. Ook kent het horizontaal toezicht in het Verenigd Koninkrijk een groter toepassingsbereik, waarbij bovendien een onderscheid wordt gemaakt in twee verschillende ‘soorten’ belastingplichtigen, waarbij indirect aangesloten wordt bij een veel ingrijpender onderscheid op basis van gedragswetenschappelijk onderzoek.<sup>300</sup>

Het Verenigd Koninkrijk kan een uitstekend voorbeeld zijn voor Nederland, in die zin dat Nederland een achterstand heeft wat betreft de hoeveelheid kennis.<sup>301</sup> In Nederland lijkt de kennis te gering en te veel verspreid te zijn door de wijze waarop het Nederlandse BIT is geïntegreerd in het politieke systeem. De invloed die de gedragswetenschappers daardoor kunnen uitoefenen op het te voeren beleid is daardoor gering en wellicht ook van te lage kwaliteit om een verschil te kunnen maken. Kortom, in Nederland ontbreekt een *body of knowledge*.<sup>302</sup>

Is het dan gewenst om het voorbeeld van de Britten geheel te volgen? Naar mijn mening moet deze vraag ontkennend beantwoord worden: het overheidssysteem is in het Verenigd Koninkrijk fundamenteel anders geregeld dan in Nederland. Wat in het Verenigd Koninkrijk werkt, kan derhalve voor Nederland niet werken. Bovendien is het succes van een individuele nudge afhankelijk van omgevingsfactoren; de omgevingsfactoren in het Verenigd Koninkrijk kunnen overwegend anders zijn.<sup>303</sup>

Wat Nederland kan leren van het Verenigd Koninkrijk is de centrale rol van het BIT en het uitbreiden van het aantal medewerkers in dat team. Hierdoor kan de Nederlandse

---

<sup>299</sup> WRR-rapport 2014, p. 44 – 45. Zie ook hoofdstuk 5.

<sup>300</sup> Essers 2017, p. 2 – 3. Zie ook het voorbeeld in §7.2.2: de vrouwelijke ‘compliant’ belastingplichtige en de mannelijke ‘agressieve’ belastingplichtige.

<sup>301</sup> WRR-rapport 2014, p. 46 – 48.

<sup>302</sup> WRR-rapport 2014, p. 48.

<sup>303</sup> Zie hoofdstuk 5 en WRR-rapport 2014, p. 48.

*body of knowledge* omtrent gedragswetenschappen. Het lijkt mij om praktische redenen echter wenselijk om wel een connectie te houden met het beleidsontwerp. Het BIT is naar mijn idee niet bedoeld om slechts op theoretisch vlak een bijdrage te leveren, maar juist om een brug te slaan tussen de gedragswetenschap en de beleidspraktijk.

Wat betreft de nudges die in het Verenigd Koninkrijk toegepast worden, kan een voorbeeld genomen worden aan de wijze waarop het horizontaal toezicht ingericht is. De wijze waarop HMRC een onderscheid maakt tussen de ‘low risk’ belastingplichtige en de ‘high risk’ belastingplichtige, met de toepassing van respectievelijk horizontaal en verticaal toezicht, kan bij uitstek een oplossing vormen voor het probleem van ‘wanneer wordt welke vorm toegepast’ waar de Staatssecretaris over schreef in zijn brief van 3 juni 2004.<sup>304</sup> Wanneer Nederland voornemens is een dergelijk profielonderscheid te maken, moet wel rekening gehouden worden met de juridische grenzen. Resultaten uit gedragsonderzoek houden hier namelijk geen rekening mee.

Een andere nudge die voor Nederland een voorbeeld kan zijn en bovendien een mogelijkheid bevat om het Verenigd Koninkrijk te verbeteren, is de ‘proefaangifte’. In het Verenigd Koninkrijk is deze ‘proefaangifte’ niet geheel vrijblijvend, terwijl dit bij uitstek de kans is voor de ‘onervaren’ belastingplichtige om te ‘oefenen’ en daardoor minder fouten te maken. De Belastingdienst zoekt ook naar manieren om de hoeveelheid fouten terug te dringen.<sup>305</sup> Een mogelijkheid tot oefening, door ofwel een proefaangifte ofwel door een laagdrempelige cursus voor geïnteresseerde belastingplichtigen, kan hier zeker aan bijdragen.<sup>306</sup>

### §8.3.2 Duitsland

Het opvallende aan Duitsland is de grote terughoudendheid ten aanzien van nudges door de overheid.<sup>307</sup> Nederland kent uiteraard een andere geschiedenis, en daarbij moet opgemerkt worden dat de kritiek die de Duitse literatuur uit, een historische achtergrond heeft. Dit betekent overigens niet dat de Duitse weerstand compleet aan de kant geschoven kan worden. Juist het beeld dat de Duitse geschiedenis schetst, moet serieus genomen worden. Een overheid die nudges op een verkeerde wijze toepast, kan catastrofale gevolgen hebben.

De wetgever gebruikt in Nederland open normen, waarbij de rechter de ruimte tot interpretatie heeft. Bij nudging kan de rechter toetsten aan het EVRM en aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en daarmee onrechtmatig gebruik van nudges aan banden leggen. Het blijft echter belangrijk dat deze wijze van democratische controle mogelijk blijft; in dat opzicht is de Duitse kritiek terecht. Horizontaal toezicht

---

<sup>304</sup> Brief Staatssecretaris Financiën, 3 juni 2004, nr. DGB2004-3005.

<sup>305</sup> Handhavingsbrief Belastingdienst 2018.

<sup>306</sup> Het moet dan wel om een vrijblijvende oefening gaan, niet om een oefening waarbij de informatie door de Belastingdienst meteen opgeslagen kan worden.

<sup>307</sup> Zie hoofdstuk 6, waarbij deze terughoudendheid verklaard wordt door de Duitse geschiedenis en de kritiek die in de literatuur geuit wordt.

bijvoorbeeld, kan mogelijk de gang naar de rechter belemmeren, waardoor dit toezicht niet getoetst kan worden.

Wat Nederland kan leren van de kritische houding van Duitsland, staat in feite gelijk aan het leren van de geschiedenis. Het enthousiasme dat overwaait vanuit het Verenigd Koninkrijk dient derhalve enigszins gematigd te worden: zelfs de meest effectieve nudge moet voldoen aan de wettelijke eisen, waardoor rechtsbescherming gewaarborgd blijft. Bovendien stelt de Duitse literatuur terecht dat de overheid moet voorkomen dat, wanneer deze met de handen in het haar zit, zij zich genoodzaakt ziet om harde nudges in te zetten waar de minder bezwaarlijke variant hetzelfde effect kan bereiken. Ook te weinig transparantie kan een probleem vormen, hoewel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur hier een oplossing voor bieden. Bij het behoorlijk handelen van de overheid hoort immers transparantie.<sup>308</sup>

#### **§8.4 Conclusie**

Nudging zal in de Nederlandse toekomst een steeds grotere invloed hebben op het overheidsbeleid, waarbij de Nederlandse Belastingdienst zelf het voortouw neemt met betrekking tot onderzoek en het toepassen van nudges. De overheid zelf zal zich voornamelijk bezig houden met de positionering van nudging binnen het beleidsvormingsproces. De Belastingdienst zal het horizontaal toezicht uit gaan breiden, hetgeen een toekomstige ontwikkeling is die veel belangstelling zal krijgen in de toekomst.

Van de ervaringen in het buitenland kan Nederland leren van de enthousiaste, kennisgerichte houding en de progressieve nudges van het Verenigd Koninkrijk. Hoewel een voorbeeld genomen kan worden aan de vooruitstrevende visie van het Verenigd Koninkrijk, dient met gepaste terughoudendheid een kritische blik geworpen te worden op de nudges in de voorbereidingsfase. Hierbij kunnen de Duitse bezwaren een helpende hand bieden om de nudges te toetsen aan de juridische grenzen.

---

<sup>308</sup> Behoorlijkheidswijzer Nationale Ombudsman 2016.

## HOOFDSTUK 9: CONCLUSIE

### §9.1 Beantwoording van de probleemstelling

De vraag die in dit onderzoek is beantwoord, luidt:

*‘Hoe en met welke reden wordt op dit moment nudging toegepast op de formele verplichtingen ten aanzien van de aangifte inkomstenbelasting in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, welke grenzen worden aan nudging verbonden en wat zou Nederland kunnen leren van de ervaringen in het buitenland?’*

Nudging is een gedragspsychologisch begrip dat ‘het geven van een duwtje in de rug (in de gewenste richting)’ betekent. Een nudge is een wijze van het sturen van menselijk gedrag op momenten dat de mens ‘falend’ gedrag vertoont; door de nudge wordt het gedrag weer gecorrigeerd. Een sturingsactiviteit met het behoud van keuzevrijheid kan daarom ook interessant zijn voor overheidsorganen die op zoek zijn naar gematigde varianten voor harde maatregelen. De Belastingdienst kan nudging inzetten om *tax compliance*, het handelen van de belastingplichtige in overeenstemming met de belastingwetgeving, te bevorderen.

De belastingwetgeving legt de belastingplichtige een aantal verplichtingen op, waarbij het van groot belang is voor de heffing dat de belastingplichtige voldoet aan deze verplichtingen. De belastingplichtige moet immers op de juiste wijze aangifte doen (artikel 6 lid 1 en 8 lid 1 AWR). Daarnaast moet de belastingplichtige ook desgevraagd informatie leveren op grond van artikel 47 AWR en moet de administratieplichtige ook zijn administratie bijhouden in overeenstemming met artikel 52 AWR.

Om de compliance ten aanzien van deze verplichtingen te vergroten, worden in Nederland al enkele nudges toegepast. De Belastingdienst maakt gebruik van de blauwe enveloppe voor de herkenbaarheid en van de vooraf ingevulde aangifte, omdat deze als ‘standaardinstelling’ een sterk sturingsmiddel vormt. De vooraf ingevulde aangifte maakt het bovendien makkelijker voor de belastingplichtige om aangifte te doen. De Belastingdienst verkent ook steeds meer het terrein van horizontaal toezicht, waarbij de Belastingdienst vooraf in een onderlinge werkverhouding komt te staan met de belastingplichtige. Deze werkverhouding heeft tot gevolg dat geen verbod- of gebodsbepalingen nodig zijn om normconform gedrag af te dwingen. Deze wijze van toezicht staat echter voornamelijk open voor het grootbedrijf. Tot slot probeert de Belastingdienst de communicatie tussen de fiscus en de belastingplichtige te bevorderen door meer duidelijkheid te verschaffen en in schriftelijke communicatie bepaalde zinnen toe te voegen. De belastingplichtige vertoont door deze wijze van communiceren eerder normconform gedrag.

Het Verenigd Koninkrijk is in vergelijking met Nederland een stapje verder, al zijn de nudges die het Britse BIT toepast vergelijkbaar. Zo kent het Verenigd Koninkrijk ook

de vooraf ingevulde ('pre-filled' of 'pre-populated') aangifte, de aangepaste wijze van communicatie (met betrekking tot duidelijkheid en aansturen tot normconform bedrag) en beschouwt het Verenigd Koninkrijk de bronbelasting als een nudge, omdat bronbelasting de effecten kent van een standaardinstelling. Interessant is verder de wijze waarop het Verenigd Koninkrijk het horizontaal toezicht vorm heeft gegeven. HMRC maakt onderscheid tussen de 'low risk' belastingplichtigen en de 'high risk' belastingplichtigen, waarbij HMRC gebruikmaakt van respectievelijk horizontaal en verticaal toezicht. Een halfslachtige nudge is de mogelijkheid voor de Britse belastingplichtige om te 'oefenen' met zijn aangifte. De halfslachtigheid zit in het feit dat HMRC toegang heeft tot dit account en het derhalve geen vrijblijvende oefening betreft.

In Duitsland is meer terughoudendheid met betrekking tot nudging. Deze weerstand kan verklaard worden door de hoge mate van kritiek in de Duitse literatuur, waarbij de nadruk ligt op de nadelen van overheidsingrijpen in de vorm van nudging. De Duitse literatuur vreest vooral voor de effectiviteit van de democratische controle door de rechter. Daarbij heeft ook de Duitse geschiedenis grote invloed op de wijze waarop de Duitse literatuur tegen nudging aankijkt. Aan de ene kant bestaat Duitsland van origine uit diverse, autonome staten met eigen taken en bevoegdheden. Het afdwingen van nudges door het Bundeskanzleramt kan daarom op verzet stuiten. Aan de andere kant kent het Duitse recht van oorsprong een rechtspositivistische grondslag in combinatie met *Normgerechtigkeit*, hetgeen leidde tot een gesloten systeem van rechtsnormen. Toen de eerste open norm in 1935 de norm 'het gezonde gevoel of verstand van het volk' werd, volgde een serie van traumatische en catastrofale gevolgen. Nudging, in die zin, is ook een open norm die voor het welzijn van 'het volk' ingezet wordt. Dit levert vragen op over de reikwijdte en impact van nudging die in de visie van de Duitse literatuur nog niet beantwoord zijn.

Uiteraard kan nudging als onderdeel van overheidsbeleid niet zonder grenzen blijven. In Nederland vormen zowel internationale regels als nationale regels een kader voor de toepassing van nudges. Op internationaal vlak is vooral het EVRM invloedrijk, waarmee in het kader van dit onderzoek de artikelen 8 (privacy) en 14 (discriminatie) genoemd zijn. Het recht op privacy beperkt voornamelijk het gebruik van gegevens uit gedragspsychologisch onderzoek en de omvang van de vooraf ingevulde aangifte. Het verbod op discriminatie verbiedt het maken van een onderscheid op grond van bijvoorbeeld geslacht, ook al zou een nudge die dit onderscheid maakt logisch zijn op basis van bepaalde onderzoeksresultaten. De overheid is in Nederland ook gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De rechter vernietigt een besluit tot een nudge in strijd met deze beginselen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur stellen bepaalde eisen aan zowel de totstandkoming van besluiten tot nudges (zorgvuldige voorbereiding, deugdelijke en kenbare motivering) als aan de inhoud van deze besluiten (gelijke behandeling, geen willekeur, geen onevenredige nadelige gevolgen). Daarnaast bepalen een aantal van deze beginselen de onpartijdige houding

van de overheid ten aanzien van de belastingplichtige waarbij de overheid zijn bevoegdheden slechts voor die doeleinden gebruikt waarvoor zij gegeven zijn (verbod van vooringenomenheid, *détournement de pouvoir*).

Wat zijn de verwachtingen voor de Nederlandse toekomst, gelet op deze juridische grenzen en de ervaringen in het buitenland? De Nederlandse wetgever zal als ‘nudger’ nog een duwtje in de juiste richting moeten krijgen, waarbij de overheid eerst nudging onderdeel moet laten uitmaken van het beleidsvormingsproces. De Belastingdienst is in dat opzicht al verder: zij voert onderzoek uit naar compliance bij belastingplichtigen en past al actief nudges toe om deze compliance te vergroten.

Het horizontaal toezicht heeft een belangrijke rol als nudge. Dit blijkt ook uit de vergelijking met het Verenigd Koninkrijk. De wijze waarop HMRC het horizontaal toezicht heeft ingericht, maakt ook de grensbepaling tussen verticaal en horizontaal toezicht makkelijker. Desondanks moet de Belastingdienst rekening houden met de juridische afbakening. Het maken van een (juridisch) onderscheid is riskant omdat bij het klakkeloos overnemen van resultaten van gedragspsychologisch onderzoek de kans groot is dat het onderscheid verboden is op grond van artikel 14 EVRM of het gelijkheidsbeginsel. De ‘proefaangifte’ kan in Nederland ook compliance bevorderen als de Belastingdienst de ‘proefaangifte’ van het Verenigd Koninkrijk aanpast. De mogelijkheid tot oefening dient vrijblijvend te zijn en kan ook aangeboden worden in de vorm van een laagdrempelige cursus.

Uit de ervaringen in Duitsland kan de nadruk op de democratische controle door de rechter een extra aandachtspunt vormen wanneer beleidsontwerpers nudges in beleid opnemen. Dit is voornamelijk ook relevant bij het horizontaal toezicht omdat hierbij de toegang tot de rechter beperkt is. Verder moet voorkomen worden dat de wetgever zich genooddaakt ziet om terug te grijpen op de harde nudges (ver- of geboden) in plaats van de milde varianten.

Tot slot kan derhalve gezegd worden dat Nederland kan leren van de bewuste toepassing van nudges door HMRC in het Verenigd Koninkrijk, maar dat Nederland ook met een gepaste kritische blik van Duitsland moet kijken naar welke nudges de Belastingdienst kan toepassen. De fiscaliteit is bij uitstek een plaats om nudging in te zetten en deze ontwikkeling te stimuleren. De fiscaliteit brengt de belastingplichtige immers op de been; een nudge kan de belastingplichtige in de juiste banen leiden.

## **§9.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek**

Nudging krijgt naar verwachting in de toekomst steeds meer invloed. Het toepassingsgebied van nudging zal derhalve ook steeds meer uitbreiden. Dit biedt mogelijkheden voor nader onderzoek. Zo kan nudging voor diverse onderwerpen in de fiscaliteit relevant zijn: te denken valt aan thema’s als belastingfaciliteiten in de inkomstenbelasting of hoe nudging ingezet kan worden bij rechtspersonen.

Ik heb in dit onderzoek geconstateerd dat horizontaal toezicht in een uitgebreidere vorm een dynamische nudge is om compliance te bevorderen, mits voldaan is aan de wettelijke eisen en de eisen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek is het niet mogelijk geweest te zoeken naar hoe deze vorm van horizontaal toezicht er concreet uit zou zien. Het belang bij deze vorm van toezicht en de voordelen die de horizontale relatie met de belastingplichtige met zich brengt, vereist nader onderzoek. Dergelijk onderzoek kan ook dieper ingaan op hoe eventuele profielen er (juridisch) correct uit kunnen zien.

Tot slot is het van algemener belang dat nader onderzoek aandacht besteedt aan de wijze waarop de beleidsuitvoerders omgaan met nudging. Hierbij is het niet alleen belangrijk dat nader onderzoek plaatsvindt naar de wijze waarop nudging een plaats krijgt in het beleidsvormingsproces, maar ook naar de wijze waarop de wetgever gedragspsychologische inzichten toepast in wetgeving. Nudging vereist immers een bewuste toepassing en dit is met de huidige *body of knowledge* in Nederland niet haalbaar. Daarom is het ook nodig om gedragspsychologisch onderzoek te blijven uitvoeren en meer ruimte te creëren voor dit onderzoek zodat de Nederlandse *body of knowledge* de juiste kennis in huis heeft voor het uitvoeren van bewuste nudges. Een goede stuurman is zich immers bewust van de kracht waarmee hij aan het stuur moet draaien om van richting te veranderen.



## LITERATUUR

### **Ammelrooy, *Volkscrant* 5 november 2017**

P. van Ammelrooy, 'Na de Panama Papers zijn er nu de 'Paradise Papers'. Opnieuw ligt de financiële warwinkel op straat', *Volkscrant* 5 november 2017.

### **Barkhuysen 2014**

T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014.

### **Bartel 2007**

J.C.K.W. Bartel, 'Vooringevulde aangifte', *NTFR* 2007/1256.

### **Bartel 2013**

J.C.K.W. Bartel, 'Vooringevulde aangifte', *NTFR* 2013/936.

### **Batrancea 2012**

L.M. Batrancea e.a., 'Tax compliance models: from economic to behavioral approaches', *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2012/36, p. 13 – 26.

### **Behoorlijkheidswijzer Nationale Ombudsman 2016**

Nationale Ombudsman, Folders en brochures, Behoorlijkheidswijzer 2016, <https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer>, (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

### **Belinfante 2012**

A.D. Belinfante en J.L. de Reede (bew.), *Beginselen van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

### **BIT Report 2012**

Behavioural Insights Team, 'Report: Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt', London: Cabinet Office Behavioural Insights Team 2012.

### **Boer 2006**

W.Th. de Boer (red.), *Van Dale Pocketwoordenboek Nederlands*, Utrecht: Van Dale Lexicografie 2006.

### **Boer 2013**

J.P. Boer, *Sturende belastingheffer een monster? Juridische kanttekeningen bij fiscaal instrumentalisme en 'tax nudging'*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

### **Bokhorst 2014**

A.M. Bokhorst en P.J.M. de Goede, 'De effectiviteit van (horizontaal) toezicht', *WFR* 2014/254, afl. 7037.

### **Bosworth 2014**

S. Bosworth en S. Bartke, 'Implikationen von Nudging für das Wohlergehen von Konsumenten', *Wirtschaftsdienst* 2014/94, afl. 11, p. 774 – 777.

### **Bruttel 2014**

L. von Bruttel en F. Stolley, 'Ist es im Interesse der Bürger, wenn ihre Regierung Nudges implementiert?', *Wirtschaftsdienst* 2014/94, afl. 11, p. 767 – 771.

### **Bundesverfassungsgericht 2018**

Bundesverfassungsgericht, Das Gericht: Aufgaben, [http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Das-Gericht/Aufgaben/aufgaben\\_node.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Das-Gericht/Aufgaben/aufgaben_node.html), (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

### **Communicatiedoelstellingen Belastingdienst 2018**

Communicatiedoelstellingen Belastingdienst, <https://www.rijkshuisstijl.nl/organisatiespecifieke-richtlijnen/belastingdienst/taalgebruik-belastingdienst/communicatiedoelstellingen-van-de-belastingdienst>, (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

### **Craig 1982**

G.A. Craig, *Über die Deutschen*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co 1982.

### **Dams, *Welt* 12 maart 2015**

J. Dams e.a., 'Merkel will die Deutschen durch Nudging erziehen', *Welt* 12 maart 2015.

### **Dealing with HMRC: Tax agent and adviser guidance 2018**

Government UK, Money and Tax: Dealing with HMRC, Tax agent and adviser guidance, <https://www.gov.uk/topic/dealing-with-hmrc/tax-agent-guidance>, (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

### **Dealing with HMRC: Tax avoidance 2016**

Government UK, Money and Tax: Dealing with HMRC, Tax avoidance: an introduction, 27 september 2016, <https://www.gov.uk/guidance/tax-avoidance-an-introduction>, (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

### **Dealing with HMRC: Tax compliance 2018**

Government UK, Money and Tax: Dealing with HMRC, Tax compliance, <https://www.gov.uk/topic/dealing-with-hmrc/tax-compliance>, (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

### **Doerrenberg 2015**

P. Doerrenberg en J. Schmitz, 'Tax Compliance and Information Provision: A Field Experiment with Small Firms', IZA Discussion Papers 2015/9013.

### **Dolan 2010**

P. Dolan e.a., 'Mindspace: influencing behaviour through public policy', Report Institute for Government, Cabinet Office 2010.

### **Douma 2017**

S.C.W. Douma e.a. (red.), *Algemene wet inzake rijksbelastingen*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

### **English 2005**

P.W. English en B.D. Sales, *More than the law: behavioral and social facts in legal decision making*, Baltimore: United Book Press 2005.

### **Essers 2017**

P. Essers, 'Nudging', *WFR* 2017/105, afl. 7192.

### **Evans 2003**

J.S.B.T. Evans, 'In two minds: dual-process accounts of reasoning', *TRENDS in Cognitive Sciences* 2003/7, afl. 10.

### **Evans 2012**

J.S.B.T. Evans, 'Questions and challenges for the new psychology of reasoning', *Thinking & Reasoning* 2012/18 afl. 1.

### **Faillissementsdossier 2013**

Faillissementsdossier: 'Directeur Groen Invest vervolgd voor fraude', 14 oktober 2013, <https://www.faillissementsdossier.nl/nieuws/7746/directeur-groen-invest-vervolgd-voor-fraude.aspx>, (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

### **Funk 2014**

L. Funk, 'Sanfter Paternalismus und verhaltensökonomisch fundierte Ordnungspolitik im Verbraucherschutz', *Wirtschaftsdienst* 2014/94, afl. 11, p. 787 – 791.

**Gerverdinck 2014**

T. Gerverdinck, 'Het evenredigheidsbeginsel in het belastingrecht', in: T. Gerverdinck e.a. (red.), *Wetenschappelijk Bijdragen – Bundel t.g.v. het 35-jarig bestaan van het Wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad der Nederlanden*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

**Graaf 2016**

A.C.G.A.C. de Graaf e.a., *Internationaal belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

**Gubby 2016**

H. Gubby, *English legal terminology: legal concepts in language*, Den Haag: Eleven International Publishing 2016.

**Güth 2014**

W. Güth en H. Kliemt, 'Nudging: Obrigkeitsdenken und Verwaltungsfreude in neuem Gewande?', *Wirtschaftsdienst* 2014/94, afl. 11, p. 771 – 774.

**Handhavingsbrief Belastingdienst 2018**

Handhavingsbrief Belastingdienst 2018: 'Dienstverlening, toezicht en opsporing', <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/documenten/kamerstukken/2017/12/07/handhavingsbrief-belastingdienst-2018---dienstverlening-toezicht-en-opsporing>, (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

**Happé 2011**

R.H. Happé, Preadvies 'Belastingethiek: een kwestie van fair share', *Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap* 2011, afl. 243.

**Haupt 2014**

M. Haupt, 'Nudging im Bereich der Alterssicherung – warum und wie?', *Wirtschaftsdienst* 2014/94, afl. 11, p. 784 – 787.

**Herreveld 2007**

F.R. Herreveld, 'Horizontaal toezicht: de weg naar de toekomst, ook binnen het MKB', *WFR* 2007/1325, afl. 6744.

**Income Tax: Check your Income Tax for the current year 2018**

Government UK, Money and Tax: Income Tax, Income Tax: Check your Income Tax for the current year, 5 januari 2018, <https://www.gov.uk/check-income-tax-current-year>, (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

**Income Tax: Get help with tax 2018**

Government UK, Money and Tax: Income Tax, Income Tax: Get help with tax, <https://www.gov.uk/tax-help>, (online, laatst bijgewerkt op 29 mei 2018).

**James 2017**

S. James, 'Taxation and nudging', in: M. Altman (red.), *Behavioural Economics and Smart Decision-Making: Rational Decision-Making within the Bounds of Reason*, Cheltenham: Edward Elgar 2017.

**Joll 1984**

J. Joll, *Europe since 1870: an international history*, Middlesex: Penguin Books Ltd 1984.

**Jurgens 2008**

M. Jurgens en R. Stijnen, *Compliance in het financieel toezichtrecht*, Deventer: Kluwer 2008.

**Kelk 2013**

C. Kelk, *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2013.

**Lourenço 2016 [1]**

J.S. Lourenço e.a., *Behavioural insights applied to policy: overview across 32 European countries* (European Report), Joint Research Centre 2016.

**Lourenço 2016 [2]**

J.S. Lourenço e.a., *Behavioural insights applied to policy: country overviews 2016* (European Report), Joint Research Centre 2016.

**Marres 2011**

O.C.R. Marres e.a. (red.), *Hoofdzaken belastingrecht*, Den Haag: Boom fiscale uitgevers 2011.

**Mill (1859) 1978**

J.S. Mill, *Over vrijheid*, Meppel: Boom 1978 (*On Liberty* 1859, vertaald door W.E. Krul).

**Okhuizen 2016**

E.C.G. Okhuizen, 'Wijzen van heffing', in: E.C.G. Okhuizen (red.), *Hoofdzaken formeel belastingrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

**Roorda 1983**

D.J. Roorda e.a., *Overzicht van de Nieuwe Geschiedenis: de algemene geschiedenis van het einde der middeleeuwen tot 1870*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1983.

**Saint-Paul 2011**

G. Saint-Paul, *The tyranny of utility: behavioral social science and the rise of paternalism*, New Jersey: Princeton University Press 2011.

**Scherpenisse 2014**

J. Scherpenisse e.a., *Nudges onderscheiden: over de inbedding van gedragspsychologie in overheidsbeleid* (working paper NSOB Denktank), NSOB 2014.

**Schie 2014**

P.M. van Schie e.a., *Belastingrecht in Hoofdlijnen*, Deventer: Kluwer 2014.

**Schnellenbach 2014**

J. Schnellenbach, 'Unvollständige Rationalität ist keine hinreichende Begründung für paternalistisches Eingreifen', *Wirtschaftsdienst* 2014/94, afl. 11, p. 778 – 781.

**Sontheimer 1968**

K. Sontheimer, *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co 1968.

**Stanovich 2000**

K.E. Stanovich en R.F. West, 'Individual differences in reasoning: implications for the rationality debate?', *Behavioral and Brain Sciences* 2000/23, afl. 5.

**Stevens 2016**

L. Stevens en A. Lejour, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

**Sunstein 2014**

C.R. Sunstein, *Why nudge? The politics of Libertarian Paternalism*, London: Yale University Press 2014.

**Taekema 2013**

H.S. Takema e.a., *Recht in context: een inleiding tot de rechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

**Thaler 2016**

R.H. Thaler en C.R. Sunstein, *Nudge: naar betere beslissingen over gezondheid, geluk en welvaart*, Amsterdam: Uitgeverij Business Contact 2016.

**Tversky 2002**

A. Tversky en D. Kahneman, 'Extensional versus intuitive reasoning: the conjunction fallacy in probability judgment', in: T. Gilovich, D. Griffin en D. Kahneman (red.), *Heuristics and biases: the psychology of intuitive judgement*, Cambridge: Cambridge University Press 2002.

**Weimann 2014**

J. Weimann, 'Nudging: Missbrauch der Verhaltensökonomie oder sinnvolle Politikberatung?', *Wirtschaftsdienst* 2014/94, afl. 11, p. 781 – 784.

**Wiel-Rammeloo 2015**

D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo e.a., *Loonheffingen*, Deventer: Kluwer 2015.

**Wielenga 2008**

F. Wielenga (red.), 'Informatie voor grensoverschrijdende samenwerking in de EUREGIO: bestuursstructuur en servicegegevens', *EUREGIO* 2008.

**Wijk 2014**

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R. van Male, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

**WRR-rapport 2014**

Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Met kennis van gedrag beleid maken*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2014.

**Zwemmer 2005**

J.W. Zwemmer, 'Horizontaal toezicht', *WFR* 2005/1213, afl. 6638.