

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2015, no.2015000181, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met een regeling voor het elektronische berichtenverkeer (Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voert een wettelijke basis in voor het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer van en met de Belastingdienst en voor voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer (MijnOverheid/Berichtenbox), elektronische authenticatie (DigiD) en elektronische registratie van machtigingen en het raadplegen ervan (DigiD Machtigen).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het voorstel wenselijk.

Zo dient de reikwijdte van de wettelijke grondslag voor voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer te worden verduidelijkt, aangezien die grondslag ruimer lijkt dan noodzakelijk is voor verplicht elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst. Voorts is niet duidelijk hoe dit berichtenverkeer (via MijnOverheid/Berichtenbox, MijnBelastingdienst en MijnToeslagen) in de praktijk verloopt en in hoeverre de formeelrechtelijke bepalingen toereikend zijn. Gelet op de positie van juist die groep belanghebbenden die niet zelf in staat is aan zijn digitale verplichtingen te voldoen, dienen het verplicht stellen van berichtenverkeer langs elektronische weg en het moment waarop die verplichting ingaat, nader te worden toegelicht.

1. Reikwijdte en kader

Inleiding

Voorliggend wetsvoorstel bevat een deel van de maatregelen die eerder zijn opgenomen in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst¹. Dit aanhangige voorstel bestaat uit twee delen: 1) het invoeren van een wettelijke basis voor het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer van en met de Belastingdienst, en 2) een nieuw heffingssysteem voor aanslagbelastingen. Het tweede deel van dat voorstel is in heroverweging genomen en daarvoor is extra tijd nodig.² Omdat het belangrijk wordt gevonden dat het eerste deel geen verdere vertraging ondervindt, is dat deel nu opgenomen in voorliggend voorstel.³

¹ Het bij koninklijke boodschap van 30 augustus 2013 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met de invoering van herziening bij aanslagen en een regeling voor het elektronisch berichtenverkeer (Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst) (Kamerstukken II 2012/13, 33 714, nr. 1).

² Brief van 18 december 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 226, blz. 1, tweede tekstblok, en blz. 3, laatste tekstblok.

³ De artikelen I, II, III, IV en V van het voorliggende voorstel zijn daartoe inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel

Daarnaast is in het voorliggende voorstel een nieuwe maatregel opgenomen. Deze maatregel (artikel X) voorziet:

- a) in een wettelijke grondslag voor de inrichting, beschikbaarstelling, instandhouding, werking, beveiliging en betrouwbaarheid van:
- i) voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverstopping; en
 - ii) voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen;⁴ alsmede
- b) in een wettelijke grondslag voor de in dat verband noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens⁵.

Het gaat bij genoemde “voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverstopping” om MijnOverheid/Berichtenbox⁶ (en de eventuele opvolgers daarvan). Bij genoemde “voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen” gaat het om DigiD respectievelijk DigiD Machtigen (en om de eventuele opvolgers daarvan).

De Afdeling merkt op dat de reikwijdte van artikel X niet duidelijk is (zie hierna onder a) en dat een toelichting ontbreekt op het bredere kader (digitale overheid/Digitaal 2017) (zie hierna onder b).

a. *Reikwijdte*

De Afdeling maakt een opmerking over de reikwijdte van het voorstel waar het voorstel niet alleen een grondslag biedt voor *verplicht* elektronisch berichtenverkeer, maar ook een grondslag biedt voor *vrijwillig* elektronisch berichtenverkeer. Het gaat daarbij om het volgende.

De toelichting vermeldt: “Het gebruik van de Berichtenbox en DigiD geschiedt nu op basis van vrijwilligheid; de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van MijnOverheid en DigiD vindt plaats op basis van toestemming door de betrokken burger en acceptatie door de betrokken burger van gebruiksvoorwaarden. Bij invoering van verplicht gebruik van de Berichtenbox is dit echter niet langer mogelijk”.⁷

De Afdeling merkt op dat met het vervallen van het *vrijwillig* gebruik van MijnOverheid/Berichtenbox en met een daarvoor in de plaats komend wettelijk *verplicht* elektronisch berichtenverkeer, inderdaad een verwerking van persoonsgegevens met

verkeer Belastingdienst. De artikelen VI/VII en VIII/IX van het voorliggende voorstel zijn weliswaar nieuw, maar hangen samen met de in genoemde artikelen I tot en met V opgenomen systematiek voor het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst. In die artikelen VI/VII en VIII/IX zijn namelijk de uitkomsten verwerkt van het overleg met decentrale overheden: de gemeenten respectievelijk de waterschappen geven er (in tegenstelling tot de provincies) op dit moment de voorkeur aan om de systematiek van verplichtstelling van elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst, niet van toepassing te laten zijn op hun belastingen/heffingen.

⁴ Artikel X, eerste lid, van het voorstel.

⁵ Artikel X, derde lid, van het voorstel.

⁶ De Berichtenbox van MijnOverheid.nl is de persoonlijke (met DigiD beveiligde en toegankelijke) brievenbus waarin burgers post/berichten van niet alleen de Belastingdienst maar ook van bijvoorbeeld de Dienst Wegverkeer (RDW), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) kunnen ontvangen. Het gaat daarbij alleen om het ontvangen van berichten; verder verkeer loopt via beveiligde sites – webportalen – van genoemde organisaties, zoals – bij de Belastingdienst – MijnToeslagen of MijnBelastingdienst.

⁷ Toelichting, paragraaf 2.5, derde en vierde volzin.

toestemming en acceptatie van gebruiksvoorwaarden niet langer aan de orde is, en dat in dat geval een wettelijke regeling voor de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is. Gelet op het voorgenomen *verplicht* gebruik van elektronisch berichtenverkeer in de fiscaliteit (en bij toeslagen) is het voorgestelde artikel X dan ook te begrijpen.

De formulering van artikel X (“voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatievervalsing”) is echter veel ruimer. Daar valt niet alleen het *verplichte wederzijdse* elektronische verkeer tussen belanghebbenden en de Belastingdienst onder, alsmede MijnOverheid/Berichtenbox, maar in wezen alle elektronische verkeer, ook met decentrale overheden. Daarmee lijkt het voorstel de gehele Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)⁸ te bestrijken (zie nader ook onder b hierna).

Aldus ziet artikel X ook op de verwerking van persoonsgegevens in situaties waarin geen sprake is van wettelijk *verplicht* elektronisch berichtenverkeer maar van – al dan niet een recht op – *vrijwillig* elektronisch berichtenverkeer. In geval van *vrijwillig* berichtenverkeer heeft de wettelijke regeling daarmee een grotere reikwijdte dan noodzakelijk is voor het realiseren van *verplicht* elektronisch verkeer met de Belastingdienst. Dit roept de vraag op waarom de wettelijke regeling niet wordt beperkt tot situaties waarin een *verplichting* bestaat tot elektronisch berichtenverkeer in de fiscaliteit/toeslagen. Een eventuele regeling voor elektronisch berichtenverkeer buiten de fiscaliteit/toeslagen kan dan worden opgenomen in een separaat wetsvoorstel.

In dit verband wijst de Afdeling op het voorgenomen *verplicht* elektronisch verzenden (naar de Berichtenbox) door de Belastingdienst/Toeslagen van voorschotbeschikkingen op grond van een met onderhavig artikel X vergelijkbaar artikel⁹ in de toeslagenwetgeving. Deze *verplicht* elektronische verzending¹⁰ zou gaan plaatsvinden op het moment waarop het eerder genoemde (oorspronkelijke) wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst in werking zou treden.¹¹ In dit oorspronkelijke wetsvoorstel ontbrak een ruim artikel X zoals dat thans wel in voorliggend wetsvoorstel is opgenomen, en daarmee werd de wettelijke grondslag voor verzending van voorschotbeschikkingen naar de Berichtenbox beperkt tot uitsluitend *verplicht* elektronisch berichtenverkeer.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan, daarbij te motiveren waarom het voorgestelde artikel X niet is beperkt tot situaties waarin een *verplichting* bestaat tot elektronisch berichtenverkeer, en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Bredere kader (digitale overheid/Digitaal 2017)

⁸ De GDI van de overheid bestaat uit standaarden, producten en voorzieningen (waar MijnOverheid/Berichtenbox er een van is) die gezamenlijk gebruikt worden door meerdere overheden, vele publieke organisaties en in een aantal gevallen ook private partijen. De GDI is naar zijn aard niet organisatie-, sector- of domeinspecifiek. De GDI moet het fundament worden van de digitale overheid.

⁹ Artikel 1c van het Uitvoeringsbesluit Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

¹⁰ Die, gelet op de delegatiegrondslag van artikel 38a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, alleen kan zien op de uitvoering van de toeslagenwetgeving zelf.

¹¹ Nota van toelichting op het Besluit van 18 december 2013 tot wijziging van enige uitvoeringsbesluiten op het gebied van belastingen en toeslagen, Stb. 2013, 569, blz. 23, tweede tekstblok (Ingroeitraject na 1 januari 2014), eerste en tweede volzin.

Over het bredere kader (digitale overheid/Digitaal 2017¹²) merkt de Afdeling het volgende op.

Zoals onder a hiervoor is aangeduid, is het niet duidelijk in hoeverre ook de GDI door het voorstel wordt bestreken. Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat er een verband is met de GDI, nu de toelichting vermeldt¹³: “Ingevolge artikel XI, tweede lid, vervalt artikel X wanneer de wet waarin de generieke digitale infrastructuur wordt geregeld, die thans in voorbereiding is, in werking treedt. Een voorstel voor deze wet, dat naar verwachting in 2016 bij de Tweede Kamer wordt ingediend, regelt onder meer het gebruik door bestuursorganen van een aantal voorzieningen in het kader van de generieke digitale infrastructuur. Het bepaalde in artikel X zal dan eveneens in die wet worden opgenomen”.

Met deze passage komt de vraag op naar het verband tussen het voorgestelde artikel X en de te verwachten wettelijke maatregelen zoals recent aangekondigd in het “Programma Digitale Overheid” (Digiprogramma 2015)¹⁴ van de Digicommissaris¹⁵. Nu uit dit programma niet is op te maken hoe de GDI er uit zal komen te zien, is het ook niet duidelijk of en in hoeverre artikel X vooruitloopt op die aangekondigde maatregelen en daar eventueel op gespannen voet mee staat. Eventuele aanpassingen in 2016 zouden afbreuk doen aan het vereiste van bestendige wetgeving. Het ligt in de rede thans zo veel mogelijk duidelijkheid te bieden op dit punt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Verhouding MijnOverheid/Berichtenbox tot MijnBelastingdienst en MijnToeslagen; formeelrechtelijke bepalingen

Enerzijds is het voorstel gericht op het bieden van een grondslag voor *verplicht* elektronisch berichtenverkeer door het bieden van een wettelijke grondslag voor MijnOverheid/Berichtenbox (artikel X), anderzijds is het voorstel gericht op het mogelijk maken van *verplicht* elektronisch berichtenverkeer in het wederzijdse contact tussen belanghebbende enerzijds en de Belastingdienst anderzijds via MijnBelastingdienst of MijnToeslagen (artikelen I, II, III, IV en V).

De Afdeling merkt het volgende op over de verhouding MijnOverheid/Berichtenbox tot MijnBelastingdienst en MijnToeslagen (zie hierna onder a) en over de formeelrechtelijke bepalingen ter zake (zie hierna onder b).

¹² “Digitaal 2017” geeft invulling aan de doelstelling van het kabinet dat burgers en bedrijven in 2017 hun zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen (een wettelijk recht – dus geen verplichting – op te nemen in onder meer de Algemene wet bestuursrecht).

¹³ Toelichting op artikel XI van het voorstel, vierde tot en met zesde volzin.

¹⁴ Digiprogramma 2015, januari 2015, paragraaf 5.3 (Wetgeving).

¹⁵ In de brief van 28 mei 2014 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit om een Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) in te stellen met het oog op de noodzaak “om de overheidsbrede digitale basisinfrastructuur van Nederland robuust en toekomstbestendig te maken, de sturing hierop te versterken met een passend governance- en financieringsarrangement en om een stevige overheidsbrede agenda op te stellen om het gebruik van de digitale dienstverlening aantrekkelijker te maken en verder te laten toenemen” (Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 314, blz. 1).

a. *Verhouding MijnOverheid/Berichtenbox tot MijnBelastingdienst en MijnToeslagen*

i. MijnOverheid/Berichtenbox is thans een brievenbus waarin burgers post/berichten van (onder meer) de Belastingdienst slechts kunnen *ontvangen*, maar waarin verdere communicatie (*verzenden*) richting de Belastingdienst over die berichten¹⁶ niet via de Berichtenbox zal lopen, maar via een (beveiligde) site (webportaal), zoals MijnBelastingdienst of MijnToeslagen.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet vermeldt welke de betekenis is van de Berichtenbox in verhouding tot bijvoorbeeld MijnBelastingdienst, nu een bericht van de Belastingdienst ook zou kunnen worden geplaatst op het beveiligde webportaal van de Belastingdienst. Evenmin geeft de toelichting aan hoe de interactie in de praktijk verloopt tussen enerzijds de Berichtenbox (waar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor is) en anderzijds MijnBelastingdienst of MijnToeslagen (die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Financiën). Hoe weet een belanghebbende bijvoorbeeld dat er een bericht in zijn Berichtenbox zit: krijgt hij een notificatie per e-mail, app, of anderszins? En hoe kan een belanghebbende met zekerheid worden bereikt?

De toelichting vermeldt dat een ministeriële regeling zal voorzien in de wijze van notificatie aan burgers en dat het daarbij gaat om zaken die thans in de gebruiksvoorwaarden van de Berichtenbox zijn opgenomen.¹⁷ Die gebruiksvoorwaarden bieden evenwel geen duidelijkheid over de wijze van notificatie. Zo is notificatie per e-mail (indien er een bericht in de Berichtenbox is geplaatst) facultatief. Nu mag worden aangenomen dat het systeem dat gaat gelden voor situaties waarin berichtenverkeer verplicht digitaal wordt thans al bekend is, valt niet in te zien waarom de wijze van notificatie niet nu al in de toelichting wordt gedeut, en waarom daarvoor een ministeriële regeling moet worden afgewacht.

Tot slot merkt de Afdeling op dat het niet duidelijk is op welke wijze het verplichte digitale verkeer van belanghebbende richting Belastingdienst (*verzenden*) gaat verlopen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

ii. Over het niveau van regelgeving dat is voorzien voor de wijze van notificatie (ministeriële regeling) merkt de Afdeling op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld), terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een minister moet bovendien beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹⁸

¹⁶ Bijvoorbeeld een voorlopige aanslag, een definitieve aanslag of een uitnodiging tot het doen van aangifte.

¹⁷ Toelichting op artikel X van het voorstel, tweede alinea, derde volzin.

¹⁸ Zie ook aanwijzing 26 Ar.

De Afdeling is van oordeel dat de wijze van notificatie een wezenlijk onderdeel vormt van het beoogde elektronische berichtenverkeer – mede omdat een essentieel element bij de te maken keuze wordt gevormd door het antwoord op de vraag of het notificatiebericht belanghebbende met zekerheid zal bereiken – en daarmee meer omvat dan hiervoor aangeduide elementen zoals het vaststellen van voorschriften van administratieve aard of het uitwerken van details van de regeling.

De Afdeling adviseert de wijze van notificatie op een hoger niveau van regelgeving vast te stellen dan bij ministeriële regeling.

b. Formeelrechtelijke bepalingen

De Afdeling merkt op dat in vorengenoemd Digiprogramma 2015¹⁹ wordt aangekondigd dat naast het wettraject voor de wet eOverheid de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal worden aangepast “om het digitale rechtsverkeer van de overheid met burgers en bedrijven gelijk te schakelen met het traditionele rechtsverkeer”. Het voorliggende voorstel kent echter geen aanpassing van formeelrechtelijke bepalingen. Dat roept de vraag op of en in hoeverre de formeelrechtelijke bepalingen toereikend zijn die gelden bij het elektronische berichtenverkeer, bijvoorbeeld inzake het tijdstip van ontvangst of verzending van een bericht (onder meer van belang in verband met de aanvang van de bezwaartermijn), inzake de periode gedurende welke berichten in de Berichtenbox zullen worden bewaard, inzake de (wijze van) notificatie (per app of op andere digitale wijze), of inzake al dan niet voorziene storingsen in het digitale berichtenverkeer. Er zij daarbij op gewezen dat de Berichtenbox als specifieke vorm van elektronisch berichtenverkeer nog niet bestond ten tijde van de totstandkoming van Afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Verplichtstelling; ontheffing bij ministeriële regeling

Volgens de toelichting is het streven erop gericht om het berichtenverkeer tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst op langere termijn uitsluitend nog langs elektronische weg te laten plaatsvinden.²⁰ Waar de huidige regelgeving uitgaat van het principe “op papier, tenzij elektronisch de verplicht aangewezen weg is”²¹, gaat het voorstel uit van het omgekeerde principe, namelijk “in principe elektronisch, tenzij sprake is van een bij ministeriële regeling aangeduide uitzondering”²². Omdat ineens en volledig verplicht elektronisch berichtenverkeer zowel voor belastingplichtigen als voor de Belastingdienst te snel zou gaan, wordt een ingroeimodel gehanteerd “waarbij de techniek, de maatschappelijke ontwikkelingen rond digitalisering en het juridische

¹⁹ Digiprogramma 2015, januari 2015, paragraaf 5.3 (Wetgeving), derde tekstblok.

²⁰ Toelichting, paragraaf 1.1, laatste volzin.

²¹ Zie artikel 8, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), op grond waarvan belastingen of groepen van belastingplichtigen/inhoudingsplichtigen bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen, voor wie het doen van aangifte uitsluitend langs elektronische weg dient plaats te vinden. Deze bevoegdheid tot aanwijzing is in de slotzin van genoemd tweede lid (wettelijk dus) geclausuleerd tot ondernemers.

²² Zie in het voorstel artikel I, onderdeel A (artikel 3a, eerste en derde lid, (nieuw) van de AWR), artikel II, onderdeel A (artikel 7c, eerste en derde lid, (nieuw) van de Invorderingswet 1990) en artikel III, onderdeel A (artikel 13a, eerste en derde lid, (nieuw) van de Awir).

kader zich in een gelijk tempo ontwikkelen”, aldus de toelichting.²³ Het ingroeimodel is vormgegeven door bij ministeriële regeling een lijst uitzonderingen te formuleren op het verplichte elektronische berichtenverkeer, die de eerste jaren nog veel berichten zal omvatten.²⁴

Zoals onder punt 1, *Inleiding*, van dit advies al is aangegeven waren deze maatregelen eerder opgenomen in het bij koninklijke boodschap van 30 augustus 2013 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst. Omdat andere maatregelen in dat voorstel in heroverweging zijn genomen (en daar extra tijd voor nodig is) en omdat het belangrijk wordt gevonden dat de verplichtstelling van elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst geen verdere vertraging ondervindt, is dat deel nu opgenomen in voorliggend voorstel. Sinds 30 augustus 2013 hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan die de Afdeling aanleiding geven tot het maken van opmerkingen over het aanwijzen van niet-verplicht/verplicht²⁵ digitaal berichtenverkeer met de Belastingdienst (zie hierna onder a) en over het niveau – ministeriële regeling – waarop die aanwijzing plaatsvindt (zie hierna onder b).

a. *Verplichtstelling*

De toelichting²⁶ vermeldt dat de aangifte inkomstenbelasting verplicht elektronisch gedaan moet worden “zodra het portaal MijnBelastingdienst.nl beschikbaar is” (dit portaal is thans al beschikbaar). Voorts vermeldt de toelichting²⁷ met betrekking tot het aanvragen van toeslagen dat na invoering van voorliggend wetsvoorstel “ook die stromen verplicht digitaal worden”.

De Afdeling merkt hier het volgende over op.

Sinds de aanhangig making van het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst bij de Tweede Kamer, is op herhaalde wijze aandacht gevraagd voor de positie van juist die groep die niet zelf in staat is aan zijn digitale verplichtingen te voldoen. De Afdeling wijst hierbij op het rapport van de Nationale ombudsman²⁸, op Kamervragen²⁹ en op de recent door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgesproken verantwoordelijkheid “er voor te zorgen dat de overheid voor iedereen toegankelijk is, waarbij elke organisatie zijn eigen verantwoordelijkheid heeft bij het realiseren ervan”³⁰.

²³ Toelichting, paragraaf 2.2, tweede tekstblok, eerste tot en met derde volzin.

²⁴ Toelichting, paragraaf 2.2, tweede tekstblok, vierde volzin.

²⁵ Indien een bericht dan wel een belastingplichtige, inhoudingsplichtige, belastingschuldige of belanghebbende niet in de ministeriële regeling is aangewezen, impliceert dit een verplicht elektronisch berichtenverkeer voor die berichten of personen.

²⁶ Toelichting, paragraaf 2.2, laatste tekstblok, tweede alinea, tweede volzin.

²⁷ Toelichting, paragraaf 2.2, laatste tekstblok, tweede alinea, derde en vierde volzin.

²⁸ De burger gaat digitaal, 9 december 2013, 2013/170.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 714, nr. 5, blz. 11, eerste en tweede tekstblok.

³⁰ Brief van 27 januari 2015 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2014/15, 26 643, nr. 347) naar aanleiding van een aanvaarde motie (Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 22) waarin wordt overwogen dat 10% van de Nederlanders laaggeletterd is en meer dan 6% niet of nauwelijks toegang heeft tot digitale media en waarin de regering wordt verzocht te expliciteren welke rol de Nationaal Commissaris heeft voor deze doelgroep en het tot zijn taak te rekenen dat de toegankelijkheid van de digitale overheid voor allen bevorderd wordt.

Ter motivering van een volledig verplicht elektronisch berichtenverkeer voert de toelichting onder meer als argument aan dat elektronisch berichtenverkeer aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen op het vlak van digitalisering en dat 95% van de aangiften digitaal wordt ingediend.³¹ Voor de toeslagen stelt de toelichting³² dat in 2013 88% van de aanvragen voor toeslagen elektronisch werd ingediend.

Het valt de Afdeling op dat genoemde 95% twee jaar geleden ook al voorkwam in de toelichting op het bij de Tweede Kamer ahangig gemaakte wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst.³³ Daarmee lijken de maatschappelijke ontwikkelingen een grens te bereiken en achter te blijven bij de ontwikkeling van de techniek. Van een gelijk tempo van ontwikkeling, op grond waarvan volgens de toelichting een verplicht elektronisch berichtenverkeer gerechtvaardigd zou zijn, is daarmee naar het oordeel van de Afdeling in mindere mate sprake. Het is daarbij de vraag of het in de toelichting beschreven aanbieden van gerichte ondersteuning bij het digitale berichtenverkeer³⁴, het (bij de techniek) achterblijven van de maatschappelijke ontwikkelingen in die mate compenseert dat een verplichting tot elektronisch berichtenverkeer gerechtvaardigd is.

Inzake het achterblijven van de maatschappelijke ontwikkelingen wijst de Afdeling meer in het bijzonder nog op twee recent bij de Tweede Kamer ingediende voorstellen van wet die strekken tot vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht.³⁵ Gegeven de doelstelling van die wetgeving om op verplicht digitaal procederen over te gaan, is niettemin vastgelegd dat natuurlijke personen die geen gebruik maken van een rechtshulpverlener worden uitgezonderd van de verplichting om digitaal te gaan procederen.³⁶ De regering vindt het in die sfeer kennelijk nog een stap te ver om de verplichting ook voor natuurlijke personen in te voeren.

Inzake de ontwikkeling van de techniek wijst de Afdeling nog op het recente persbericht van de Minister van Financiën van 23 maart 2015, waarin de verplichte termijn voor het doen van aangifte inkomstenbelasting over het jaar 2014 wordt verruimd van 1 april naar 15 april. Daarmee wil de Belastingdienst voorkomen dat de website van de Belastingdienst vastloopt wanneer men nu nog (kort voor 1 april) massaal aangifte gaat doen. Daarmee zijn ook bij de techniek vraagtekens te plaatsen.

De Afdeling adviseert, gelet op het vorenstaande, het moment van en de verplichting tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst nader toe te lichten.

³¹ Toelichting, paragraaf 2.1, laatste tekstblok, eerste en tweede volzin.

³² Toelichting, paragraaf 2.1, laatste tekstblok, vijfde volzin.

³³ Kamerstukken II 2012/13, 33 714, nr. 3, blz. 18, paragraaf 9.1, laatste tekstblok, eerste en tweede volzin.

³⁴ Toelichting, paragraaf 2.3. Deze paragraaf is tekstueel nagenoeg gelijk aan paragraaf 9.3 van het bij de Tweede Kamer ahangige wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst (Kamerstukken II 2012/13, 33 714, nr. 3, blz. 19/20).

³⁵ Het bij koninklijke boodschap van 16 oktober 2014 ingediende wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 1) en het bij koninklijke boodschap van 22 januari 2015 ingediende wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (Kamerstukken II 2014/15, 34 138, nr. 1).

³⁶ Het in artikel I, onderdeel N, voorgestelde artikel 30c, vierde lid, (nieuw), van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 2)

b. Ontheffing bij ministeriële regeling

De Afdeling merkt ten slotte op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau wordt vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een minister moet bovendien beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld.³⁷

Mede gelet op hetgeen zij onder a hiervoor heeft opgemerkt, is de Afdeling van oordeel dat het al dan niet verplichten van groepen belastingplichtigen tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst, meer omvat dan elementen zoals het vaststellen van voorschriften van administratieve aard of het uitwerken van details van de regeling. Het al dan niet verplichten van groepen belastingplichtigen tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst dient dan ook op een hoger niveau van regelgeving te worden vastgesteld dan bij ministeriële regeling, zeker nu in de delegatiegrondslag voor de ministeriële regeling criteria ontbreken voor het moment van (niet langer) aanwijzen.

De Afdeling adviseert het al dan niet verplichten van groepen belastingplichtigen tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst op een hoger niveau van regelgeving vast te stellen dan bij ministeriële regeling, dan wel criteria voor het moment van (niet langer) aanwijzen op te nemen in de delegatiegrondslag voor de ministeriële regeling.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

³⁷ Zie ook aanwijzing 26 Ar.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.15.0021/III

- In de in artikelen I, onderdeel A, II, onderdeel A, en III, onderdeel A, opgenomen artikelen 3a, eerste lid, (nieuw), van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, 7c, eerste lid, (nieuw), van de Invorderingswet 1990, respectievelijk 13a, eerste lid, (nieuw), van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de zinsnede “In afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht” vervangen door “In afwijking van de artikelen 2:14, eerste lid, en 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht”, in overeenstemming ook met de vierde alinea van de toelichting op artikel I, onderdeel A.
- De aanduiding van het in artikel III van het voorstel opgenomen artikel 13a (nieuw) van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen wijzigen in 13.