



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Koning

Directie Directe Belastingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
DB/2015/94 M

Uw brief (kenmerk)

Datum 29 april 2015

Betreft Nader rapport betreffende het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met een regeling voor het elektronische berichtenverkeer (Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 februari, nr. 2015000181, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 27 maart 2015, nr. W.06.15.0021/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Reikwijdte en kader

a. De reden dat artikel X van het wetsvoorstel niet beperkt is tot de fiscaliteit, maar de gehele generieke digitale infrastructuur (GDI) in relatie tot burgers bestrijkt, is dat het alleen voorzien in een grondslag voor verplicht gebruik door de Belastingdienst, tot gevolg zou hebben dat verschillende toegangsregimes zouden gelden voor MijnOverheid en DigiD, afhankelijk van de groep gebruikers. Een dergelijke differentiatie zou betekenen, dat een splitsing binnen de voorzieningen zou moeten worden aangebracht: burgers waarvoor de verplichting zal gelden zouden dan toegang hebben tot hun eigen Belastingdienstberichten en –gegevens, maar toegang tot andere onderdelen van MijnOverheid – of toegang door andere burgers – zou afhankelijk zijn van de acceptatie van gebruiksvoorwaarden. Dit is niet duidelijk voor burgers en kan onzekerheid oproepen over hun rechtspositie. Het zou bovendien afbreuk doen aan het karakter van MijnOverheid als uniforme, overheidsbreed bruikbare voorziening en als onderdeel van de GDI. De conclusie is dat, wil het fiscale deel van het voorstel uitvoerbaar zijn, het noodzakelijk is deze bredere regeling te treffen. Een juridische grondslag voor uitsluitend fiscale berichten leidt immers tot een onuitvoerbaar en onwenselijke splitsing in MijnOverheid. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de artikelsgewijze toelichting op artikel X van het wetsvoorstel aangevuld.

b. De wettelijke basis in dit wetsvoorstel voor de voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing, alsmede voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen (thans functioneren in dat verband MijnOverheid/Berichtenbox en DigiD (machtigen)) in de relatie overheid- burgers, is een tussenoplossing. Hiermee wordt vooruitgelopen op de totstandbrenging van een 'wet digitale overheid' in 2017. Een voorstel voor een dergelijke wet is op dit moment in voorbereiding. Deze zal een bredere werkingssfeer hebben en onder meer zien op algemene informatietoegankelijkheid en het gebruik van generieke digitale infrastructuur (inclusief MijnOverheid en DigiD) door bestuursorganen richting burgers en bedrijven. Indien dat wetsvoorstel door beide Kamers wordt aangenomen en in werking treedt, vervallen de desbetreffende bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel, aangezien er dan een structurele wettelijke regeling is. Er wordt uiteraard naar gestreefd het wetsvoorstel voor een 'wet digitale overheid' inhoudelijk naadloos aan te laten sluiten op het onderhavige wetsvoorstel, waardoor de wetgeving inzake de voorzieningen voor een generieke digitale infrastructuur een bestendig karakter heeft. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de artikelsgewijze toelichting op artikel XI van het wetsvoorstel aangevuld op het punt van de relatie tussen dit wetsvoorstel en de beoogde wetgeving voor de digitale overheid.

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

a.i. De Berichtenbox is ontwikkeld als generieke bouwsteen van de digitale overheid om burgers de mogelijkheid te bieden om berichten van de overheid niet meer verspreid, maar op één plek elektronisch te ontvangen.¹ Aan dit streven naar één veilige elektronische postbus voor burgers waarin zij hun berichten ontvangen heb ik mij uiteraard gecommitteerd. Om die reden worden elektronische berichten van de Belastingdienst aan belastingplichtigen en toeslaggerechtigden verzonden via de Berichtenbox, ook al zou bekendmaking van berichten via de persoonlijke domeinen MijnBelastingdienst of MijnToeslagen (juridisch) mogelijk zijn.

Wel zullen de via de Berichtenbox verzonden berichten uit oogpunt van serviceverlening ook op MijnBelastingdienst of MijnToeslagen worden geplaatst. De burger heeft daarmee een integraal overzicht van alle voor hem relevante informatie: zowel van de actuele gegevens die gebruikt zijn voor het nemen van een beslissing, als van het formele bericht dat daarvan de resultante is. De situatie kan vergeleken worden met een bestuursorgaan en de postdienstverlener die zijn poststukken bezorgt. De Belastingdienst biedt de berichten bij MijnOverheid aan voor bezorging in de Berichtenbox. Logius, de dienst digitale overheid van het Ministerie van BZK, draagt zorg voor de bezorging en eventueel voor een notificatie aan de ontvanger. Burgers kunnen bij het activeren van hun MijnOverheid-account en de Berichtenbox die daarvan onderdeel uitmaakt, kiezen voor het ontvangen van e-mailnotificatie zodra een bericht in hun Berichtenbox is bezorgd. Deze e-mailnotificatie is optioneel: het bezorgen van het bericht in de Berichtenbox is doorslaggevend voor het moment van bekendmaking van het bericht. In het activeringsproces wordt gewezen op de voordelen van een e-mailnotificatie en worden burgers gestimuleerd om hiervoor te kiezen. Dat laat onverlet dat het ook een verantwoordelijkheid van de burger is

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 29 362, nr. 86, blz.1.

om regelmatig op eigen initiatief zijn Berichtenbox te controleren op berichten, zoals hij dat ook met zijn fysieke brievenbus normaal gesproken doet. Op dit moment wordt bezien via welke andere media, zoals apps, notificaties kunnen worden verzonden. Om die reden is in de memorie van toelichting nu aangegeven dat modaliteiten voor notificatie in de ministeriële regeling verder zullen worden uitgewerkt. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting op de vorenstaande punten aangevuld.

a.ii. Met notificatie wordt in het wetsvoorstel niet bedoeld op het ontvangen van het bericht zelf; dit wordt aan de belanghebbende bezorgd door gebruik te maken van de Berichtenbox van MijnOverheid. Een notificatie heeft bij het gebruik van een berichtenbox een signaleringsfunctie, verhoogt het gebruiksgemak en biedt daarmee een extra waarborg; de belanghebbende wordt er via e-mail op geattendeerd dat er een bericht in zijn berichtenbox is afgeleverd. Deze mogelijkheid wordt ook nu al in MijnOverheid aangeboden. Omdat het wenselijk is dat de wijze van notificeren vlot kan worden aangepast aan technische ontwikkelingen (bijvoorbeeld in de toekomst het gebruik van apps of andere media), ligt het in de rede de wijze van notificatie in een ministeriële regeling op te nemen.

b. De huidige bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in het bijzonder Afdeling 2.3 Awb inzake elektronisch bestuurlijk verkeer en meer algemene bepalingen als art. 6.11 Awb inzake termijnoverschrijding, worden op dit moment toegepast op het gebruik van de Berichtenboxen van bijvoorbeeld MijnOverheid of MijnDUO. Hoewel ze daar op het eerste gezicht niet specifiek voor geschreven zijn, heeft dit in de praktijk niet tot problemen geleid, mede vanwege het ruime verzendbegrip dat in afdeling 2.3 van de Awb wordt gehanteerd. Bij de voorbereiding van de wetgeving voor de digitale overheid, en de wijziging van de Awb die daarvan onderdeel uitmaakt zal niettemin worden bezien of nadere invulling van het verzendbegrip wenselijk is, mede met het oog op technologische ontwikkelingen.

3. Verplichtstelling: ontheffing bij ministeriële regeling

a. De Belastingdienst heeft jarenlange ervaring bij het helpen van groepen burgers die moeite hebben om zelf zaken met de Belastingdienst af te handelen. Deze hulp biedt de Belastingdienst zelf, via de Belastingtelefoon en via de balie. Daarnaast onderhoudt de Belastingdienst contacten met organisaties die deze hulp verlenen. Waar nodig verleent de Belastingdienst deze organisaties ondersteuning (programma help de helper). Deze hulp blijft ook in de toekomst beschikbaar. Daarnaast heb ik onderzoek laten uitvoeren naar de invloed van digitalisering op de mate van zelfredzaamheid van mensen. Daaruit blijkt dat het al dan niet kunnen bedienen van een computer of ander digitaal apparaat niet doorslaggevend is voor de zelfredzaamheid. Of mensen zichzelf kunnen redden, hangt sterk af van de mate waarin zij hulp durven te vragen.

Uit onderzoek naar zelfredzaamheid blijkt dat 83% van alle burgers zelf zijn zaken kan afhandelen of hulp zoekt en weet te vinden. In 17% van de gevallen bestaat

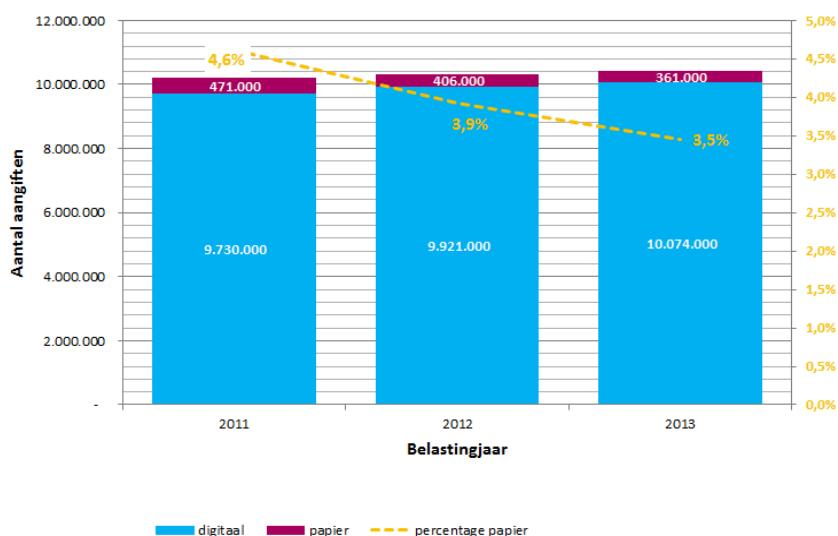
behoefte aan hulp, maar weten mensen die (nog) niet te vinden.² Naar deze groep zal de komende tijd de aandacht specifiek uitgaan, door te zorgen dat zij de hulp die zij nodig hebben ook weten te vinden. De Belastingdienst zorgt voor voldoende flankerend beleid om deze groep te ondersteunen ongeacht of zij digitaal of op papier zaken doen met de Belastingdienst.

Het aantal digitale aangiften dat jaarlijks binnenkomt laat nog steeds een stijgende trend zien. In het belastingjaar 2013 heeft de Belastingdienst 96,5% van de aangiften digitaal ontvangen, ten opzichte van 96,1 % over het belastingjaar 2012 en 95,4% over het belastingjaar 2011.

Hierbij moet worden aangetekend dat een aantal aangifteformulieren, zoals voor aangifte na overlijden (F-biljet), aangifte door emigranten en immigranten (M-biljet) nog niet digitaal beschikbaar is. Hieraan bestaat wel behoefte. Met digitalisering van deze formulieren zal het aandeel digitale aangiften nog stijgen naar ruim 98%. De stap naar een verplichte digitale aangifte is dan nog slechts een kleine.

In de onderstaande grafiek is het afnemende aantal papieren aangiften inkomstenbelasting zichtbaar gemaakt.

**Digitale en papieren aangiften IH2011, IH2012 en IH2013
(aangiften in T+1)**



De Belastingdienst streeft ernaar dat zoveel mogelijk mensen gebruik maken van de voorgevulde aangifte. De ervaring leert dat dit niet alleen het gemak voor de belastingplichtigen verhoogt, maar ook de juistheid en volledigheid van de gedane aangiften. Vanwege de verwerkingstijd van de hiervoor benodigde gegevens bij aanleverende instellingen en de Belastingdienst zelf, zijn deze gegevens per 1 maart beschikbaar. Om deze reden is besloten de aangiftetermijn te laten

² Zelfredzaamheid van burgers, onderzoek naar de zelfredzaamheid van de Nederlands belastingbetalers en toeslaggerechtigden, Belastingdienst, december 2013

aanvangen op 1 maart. Om mensen voldoende tijd te geven om aangifte te doen is besloten om de inleverdatum één maand te verschuiven, naar 1 mei 2015.

Indien mensen de zekerheid wilden dat zij voor 1 juli bericht hadden (vaak gewenst bij een belastingteruggave), konden zij voor 1 april aangifte doen. Dit wordt aangeduid als de 'garantietermijn'.

Mede op basis van monitoring van de binnengekomen aangiftes tot medio maart was de verwachting dat zich eind maart een piek zou voordoen in de binnenkomende aangiftes. Een en ander hing samen met enerzijds de gewoonte van burgers om hun aangifte voor 1 april in te dienen en anderzijds met de gecommuniceerde garantietermijn en anderzijds met de binnenkomende maandaangiften omzet- en loonbelasting. Om burgers meer zekerheid en comfort te bieden, is besloten de garantietermijn te verlengen naar 15 april. Deze verlenging is derhalve een bewuste keuze, op basis van monitoring van het aangiftegedrag van belastingplichtigen en het voorkomen van overbelasting van systemen.

b. De verplichting tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst wordt opgenomen in de formele wet, namelijk in de Awr, Awir en Invorderingswet 1990. In de beoogde ministeriële regeling wordt de mogelijkheid gecreëerd om bepaalde groepen van deze verplichting uit te zonderen (of vrij te stellen, zo men wil). Deze uitzonderingsgrond zal beperkt ingevuld worden. In feite gaat het om situaties waarin voorlopig nog de technische mogelijkheid ontbreekt om het verkeer tussen belastingplichtige of toeslaggerechtigde en de Belastingdienst elektronisch te laten verlopen. Het ingroeischema wordt voor wat betreft de aangifte door ondernemers onder deze bepaling ingevuld. Het gaat dan bijvoorbeeld om wettelijke vertegenwoordigingssituaties (bijvoorbeeld in geval van curatele, bewind, schuldsanering, faillissement, erfopvolging na overlijden), waarin nog niet de mogelijkheid bestaat om de bevoegdheid van de wettelijke vertegenwoordiger elektronisch te verifiëren bij inloggen in een persoonlijk domein of de Berichtenbox van de vertegenwoordigde. Verder betreft het personen met een buitenlands woonadres, waarvan niet met zekerheid kan worden vastgesteld of zij over een DigiD beschikken om in te loggen in hun persoonlijk domein of in de Berichtenbox. Zodra voorzieningen voor authenticatie en bevoegdheidsvaststelling van deze groepen beschikbaar zijn, zullen deze uitzonderingen worden geschrapt. De desbetreffende groepen zullen daarover ruim tevoren worden geïnformeerd, zodat zij zich kunnen voorbereiden op de overgang naar elektronische communicatie. Overigens zij opgemerkt dat met name bewindvoerders regelmatig aandringen op het spoedig tot stand brengen van deze voorzieningen, omdat zij de zaken van hun cliënten bij voorkeur digitaal afhandelen.

Vanwege de technische achtergrond van deze uitzonderingen wordt aanwijzing bij ministeriële regeling opportuun geacht. Hiermee wordt ook aangesloten op de benadering in artikel 32e van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, waarin het UWV de bevoegdheid heeft gekregen om groepen uit te zonderen van elektronische berichtenverkeer in geval naar zijn oordeel communicatie langs andere dan elektronische weg aangewezen is.

De bepaling is niet primair bedoeld om groepen op basis van hun digivaardigheid uit te zonderen van de verplichting. Digitaal minder vaardigen zijn, zoals hiervoor onder 3.a is aangegeven, niet zonder meer geholpen met het kunnen blijven hanteren van de papieren weg; de regering kiest ervoor om groepen digitaal minder vaardigen te ondersteunen met het nakomen van de verplichting in plaats van deze uit te zonderen. Dit voorkomt stigmatisering en draagt bij aan

zelfredzaamheid in de toekomst. In onvoorziene omstandigheden kan de delegatiebepaling echter wel voor uitzonderingen in dit kader worden gebruikt. Het gaat dan om uitzonderingssituaties, die een spoedkarakter kunnen hebben. Om deze reden is regeling bij ministeriële regeling aangewezen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met een passage over de beoogde uitzonderingsgroepen en het criterium (beschikbaar komen van voorzieningen voor elektronische authenticatie en bevoegdheidsvaststelling) voor het beëindigen van de uitzondering.

Aan de opmerking van de Afdeling over het al dan niet afwijken van artikel 2:15, eerste lid, Awb, is gevolg gegeven door de memorie van toelichting aan te passen. Van een afwijking van artikel 2:15 Awb is feitelijk geen sprake, nu de verplichtstelling uit de aard der zaak met zich brengt dat de elektronische weg bij de Belastingdienst open staat voor berichten die verplicht elektronisch worden verzonden.

Aan de redactionele opmerking inzake het voorstelde artikel 13a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) is gevolg gegeven. Gekozen was voor de nummering als 13a, om verwarring met het voormalige artikel 13 van deze wet te voorkomen. Nu dit artikel inmiddels enige tijd vervallen is zal een dergelijke verwarring niet snel meer optreden.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele redactionele verbeteringen in de memorie van toelichting aan te brengen en de inwerkingtredingsbepaling en de artikelsgewijze toelichting daarop aan te vullen met een mogelijke afwijking van de voorgeschreven termijnen in de Wet raadgevend referendum die op 1 juli 2015 in werking treedt.

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde (gewijzigde) voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes