

Vergaderjaar 1995–1996

24 341

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten in verband met de invoering van de mogelijkheid tot het doen van aangifte op elektronische wijze (elektronische aangifte)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 20 oktober 1995

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemene opmerkingen

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat vermindering van de administratieve lasten van essentieel belang is voor de dynamiek van de economie en de werkgelegenheid. Deze leden zijn van mening dat de mogelijkheid van het doen van elektronische aangifte hier een belangrijke bijdrage aan kan leveren. Wel vinden zij dat hierbij een nauwkeurige afweging vereist is tussen efficiëntie en privacy.

De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat de notitie «Naar minder administratieve lasten» van de Staatssecretaris van Economische Zaken betreffende vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (24 036, nr. 5, blz. 13–14) geen passage bevat over elektronische aangifte. Het gaat hier om het berichtenverkeer tussen belastingplichtigen en de fiscus, en het betreft dus zowel het bedrijfsleven als de particulieren. Gezien het feit dat het verminderen van de administratieve lasten speerpunt van het regeringsbeleid is, vragen de leden van de PvdA-fractie waarom de elektronische aangifte van de vennootschapsbelasting niet meegenomen is.

De fractie van het CDA heeft met instemming kennis genomen van het onderhavige voorstel tot wetswijziging. Voor velen – zowel bedrijven als particulieren – zal de elektronische aangifte een stuk gemak met zich meebrengen. Immers de meeste bedrijven hebben hun administratie inmiddels volledig geautomatiseerd, terwijl veel particulieren al met de belastingdiskette werken die door adviseurs wordt verstrekt.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn het met de regering eens dat het doen van aangifte op elektronische wijze voordelen heeft. Elektronisch

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegenthart (PvdA), De Jong (CDA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Van Wingerden (AOV), Rabbiae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Van de Camp (CDA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Crone (PvdA), Verkerk (AOV), Rosenmöller (Groenlinks), Hofstra (VVD), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Rijpstra (VVD), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), vacature (D66).

berichtenverkeer gaat sneller en daardoor is de fysieke logistieke inspanning minimaal.

Kan de regering aangeven waarop ze het baseert dat daardoor de kans op fouten afneemt?

Kan de regering eveneens aangeven of het systeem van het elektronische berichtenverkeer fraudegevoelig is? Zo ja, is het dan wel wenselijk dat dit systeem gebruikt wordt in het verkeer tussen de belastingdienst en de belastingplichtigen?

Wat zijn de bevindingen tot op heden met de proef die gedaan wordt aangiften elektronisch te verzorgen? Hoe staat het met het percentage vrijwilligers dat aan de proef meedoet? Is de regering van mening dat er reeds voldoende ervaring is opgedaan om verder op dit systeem over te gaan?

Kan de regering, bijvoorbeeld op basis van marktonderzoek, nu al aangeven hoeveel elektronische aangiften de belastingdienst in 1996 en de jaren daarna van particulieren mag verwachten?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling van dit wetsvoorstel kennis genomen.

Het wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot het plaatsen van een aantal opmerkingen.

In de memorie van toelichting worden de voordelen van een elektronische aangifte breeduit geschetst. Deze staan ook voor de aan het woord zijnde leden buiten kijf, maar is het niet zo dat zij zich vooral voordoen aan de zijde van de belastingdienst? De geschetste voordelen doen zich naar hun oordeel vooral voor in gevallen waarbij grote hoeveelheden gegevens regelmatig worden verwerkt, en zijn beperkt bij een eenmalige verwerking van gegevens.

Het wetsvoorstel geeft belastingplichtigen de keuze om de aangifte al dan niet elektronisch in te dienen. Kan een schatting worden gegeven van het aantal aangiften dat binnen een periode van vijf jaar via de elektronische weg zal worden ingediend?

2. Bijzonderheden aangifte op elektronische wijze

De leden van de CDA-fractie onderstrepen dat de verschillende vormen van elektronische aangifte – zoals reeds terecht is gesteld – volkomen gelijkwaardig moeten zijn aan de schriftelijke aangifte, middels het aangiftebiljet. Zij achten het terecht dat beide systemen naast elkaar blijven bestaan, en wel om verschillende redenen:

1. Niet alle ondernemingen hebben een volledig geautomatiseerde administratie.
2. Niet alle automatiseringsprogramma's kunnen digitaal overgezet worden naar het elektronisch aangiftebiljet.
3. Van particulieren mag men zeker niet verwachten dat iedereen over digitale mogelijkheden beschikt.

Deze leden spreken wel de veronderstelling uit dat de elektronische aangifte een zeer snelle vlucht zal krijgen.

De Raad van State wijst er in zijn advies op dat er, naast deze klassieke aangifte die nu ook elektronisch kan, bij elektronische aangifte meer mogelijkheden zijn. Immers, veel gegevens zijn al bekend bij de belastingdienst, ook al is dit soms bij andere afdelingen. Door gebruik te maken van de reeds bekende gegevens hoeven deze niet opnieuw te worden aangereikt. Waarom heeft de staatssecretaris aan deze mogelijkheden geen aandacht geschonken? Is de staatssecretaris voornemens dit op korte termijn te doen? Is reeds bekend welke inhoudelijke wijzigingen mogelijk zijn met de digitale aangifte?

Nieuwe technieken ter vervanging van oude is één kant van de zaak; de mogelijkheden van nieuwe technieken volledig benutten de andere kant.

Waarom is de staatssecretaris zo huiverig daarvoor, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

De leden van de fractie van D66 stellen dat elektronische indiening voor de belastingplichtige of zijn vertegenwoordiger in ieder geval niet minder maar wellicht zelfs meer werk meebrengt. Dit kan anders zijn voor andere aangiften, zoals die in de memorie van toelichting zijn genoemd. Sagitta is een goed voorbeeld waarbij zowel aan de zijde van de aangifteplichtige als aan de zijde van de belastingdienst schaalvoordelen kunnen worden behaald.

Vooral bij de aangifte inkomstenbelasting en de aangifte vennootschapsbelasting geeft het elektronisch aangifte doen naar het oordeel van de leden van de D66-fractie de belastingplichtige echter eerder méér dan minder werk.

Omdat de voordelen bij deze aangiften eenzijdig bij de belastingdienst liggen, ligt het naar het oordeel van deze leden voor de hand dat de belastingplichtige «beloond» wordt voor het feit dat hij de aangifte elektronisch indient. Deze beloning zou kunnen bestaan uit een garantie dat de aangifte binnen een bepaald tijdsbestek wordt behandeld en de aanslag wordt geregeld. Alleen al door de kortere doorlooptijd zou dit tot de mogelijkheden moeten behoren.

Naar het oordeel van de leden van de leden van de D66-fractie doet zich hierbij geen rechtsongelijkheid voor tussen degenen die wel en die niet elektronisch indienen. In ieder geval niet anders dan dat een belastingplichtige nu ook al voorrangbehandeling kan verzoeken en daartoe het hoekje afknijpt en een kopie van de loonstrook bij de aangifte voegt.

Voor de professional die aangiften indient voor zijn cliënten zou de beloning er uit kunnen bestaan dat de belastingdienst de Beconregeling voor de consulent bijhoudt. Dit zou voor de consulenten een aanmerkelijke hoeveelheid werk kunnen besparen. Omdat alle aangiften nu via «één toegangsdeur» binnenkomen zou dit technisch geen bezwaar hoeven te zijn. Hoe oordeelt de regering over dit «beloningsstelsel»?

3. Handtekening en beveiliging

Omdat in onderdeel 3.1. (Handtekening en beveiliging) gewag wordt gemaakt van het feit dat er nog niet veel ervaring met de elektronische aangifte bestaat, zijn de leden van de PvdA-fractie benieuwd naar de ervaringen in het buitenland. Zo vragen deze leden hoe het daar gaat met de elektronische aangifte en welke waarborgen daar zijn getroffen.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat er uiteraard een aantal praktische verschillen tussen schriftelijke aangifte en elektronische aangifte bestaat. Het betreft de ondertekening, beveiliging en de bijlagen.

Het voorstel met betrekking tot de elektronische handtekening lijkt hen te voldoen aan de eisen van integriteit en authenticiteit, terwijl voor de bijlagen praktische oplossingen zijn aangegeven. Ook worden er maatregelen genoemd die de beveiliging van de verzending moeten garanderen.

Wordt er na ontvangst van de aangifte een bevestiging voor goede ontvangst verzonden naar de aangever (binnen een gestelde termijn, bijvoorbeeld twee weken)? Het lijkt deze leden een in te bouwen waarborg bij de elektronische communicatie.

Hoe wordt voorkomen dat fouten in de verzending nadelige gevolgen hebben voor de aangifte-plichtige? Wat betekent souplesse in dit verband precies?

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie welke gevaren en bedreigingen er zijn bij de bescherming van gegevens. Hoe garandeert de staatssecretaris dat de vertrouwelijkheid gewaarborgd blijft? Welke maatregelen zijn daarvoor genomen?

De leden van de fractie van de VVD vragen of de integriteit en de authenticiteit van het elektronische bericht voor 100% gegarandeerd kunnen worden. Een elektronische handtekening kan vormkrijgen in een pin-code variant. Is deze variant 100% waterdicht? Kan de regering aangeven in hoeverre het systeem van de elektronische handtekening fraudegevoelig is? Hoe worden de mogelijkheden van encryptie en authenticiteit erbij betrokken? Hoe wordt de privacy gewaarborgd?

Aangezien er nog niet veel ervaring bestaat met de elektronische aangifte, is de regering van plan in het kader hiervan voorlichting te geven. Wat kan men zoal op dit gebied verwachten, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Bij de schriftelijke aangifte kunnen fouten bij de verzending voorkomen. Het uitstelbeleid en het beleid met betrekking tot aanmaningen geven voldoende mogelijkheden om te voorkomen dat dergelijke fouten nadelige gevolgen hebben voor de aangifte-plichtige. Eenzelfde soort beleid zal gevoerd worden ten aanzien van de elektronische aangifte. Kan de regering verduidelijken hoe dit beleid er uiteindelijk uit gaat zien, aangezien het hier, praktisch gezien, toch gaat om aan andere vorm/manier van aangifte, die ook nog in de kinderschoenen staat. Zal de souplesse bij het elektronische aangiftebeleid groter zijn dan bij de schriftelijke aangifte?

De belastingdienst is van plan maatregelen te treffen om de vertrouwelijkheid van gegevens te waarborgen. Aan welke maatregelen wordt gedacht? Hoe wordt de onbedoelde kennisneming door derden voorkomen?

De leden van de fractie van D66 gaan eveneens in op passage uit de memorie van toelichting betreffende de beveiliging en de techniek van de elektronische handtekening. Deze handtekening dient er vooral voor om vast te kunnen stellen van wie de aangifte afkomstig is. In de uitvoeringspraktijk speelt nog een aspect een rol. Het is in de praktijk algemeen gebruikelijk dat door consulenten verzorgde aangiften door de cliënt worden ondertekend. De cliënt stuurt de aangifte dan door aan de belastingdienst of retour aan de consulent die de aangifte dan aan de belastingdienst doorzendt.

De meeste consulenten ondertekenen de aangifte niet en laten dit over aan de cliënt. De leden van de D66-fractie merken hierover op dat ingevolge de door het wetsvoorstel voorgestelde techniek het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat de consulent de aangifte elektronisch ondertekent en dan indient bij de belastingdienst. Op deze manier blijkt niet aan de belastingdienst of de aangifte instemming heeft van de belastingplichtige. Is deze constatering terecht, zo vragen de leden van de D66-fractie?

Hierbij komt tevens de vraag aan de orde of de consulent die te goeder trouw de aangifte heeft verzorgd aansprakelijk gesteld kan worden voor omissies door de belastingplichtige bij het verstekken van de gegevens aan de consulent. In Nieuw Zeeland is hiervoor een oplossing gevonden waarbij de consulent een door de cliënt getekende kopie van de aangifte bewaart. In geval van discussie kan de belastingconsulent naar dit getekende exemplaar verwijzen. Is de regering bereid om in dit kader een soortgelijke regeling te treffen waarbij consulenten worden gevrijwaard van een aansprakelijkheidsstelling door de belastingdienst?

4. Bijlagen, verzoeken en verklaringen

Omdat uit het desbetreffende onderdeel van de memorie van toelichting blijkt dat lang niet in alle gevallen volstaan kan worden met één elektronische aangifte, vragen de leden van de PvdA-fractie of dit in de toekomst verbeterd kan en zal worden. Deze leden vragen ook wat deze beperkingen betekenen voor de feitelijke mogelijkheid om gebruik te

maken van deze media, waardoor immers een vermindering van de administratieve lastendruk bereikt wordt. Betekenen deze uitzonderingen niet dat daarmee weer een tekort aan de vermindering van de administratieve lastendruk wordt gedaan?

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de gevolgen voor de voorrangsregeling in de sfeer van de IB-aangifte als niet alle documenten zoals vermeld onder punt 4° van onderdeel 3.2 van de memorie van toelichting direct meegezonden worden.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat bij de elektronische aangifte geen papieren bijlagen en dergelijke kunnen worden meegezonden. Hiervoor zijn verschillende oplossingen gevonden. Is de regering niet van mening dat deze oplossingen teveel afwijken van die bij de schriftelijke aangifte? Geeft dit geen problemen? Als de accountantsverklaring alsnog separaat op papier ingeleverd moet worden, kan men dan niet beter gewoon gebruik maken van de schriftelijke aangifte?

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat voor een snelle afwikkeling van de aangifte door belastingplichtigen soms een aantal bijlagen wordt gevoegd bij de aangifte. Dit geldt vooral voor items waarover door de belastingdienst regelmatig vragen worden gesteld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de volgende bescheiden:

- een kopie van de loonstrook;
- een afrekening van de notaris bij aankoop eigen woning;
- kopieën van polissen van lijfrente en de betalingsbewijzen;
- rekeningen van kostbare medische (tandheelkundige) behandelingen.

Omdat de mogelijkheid voor het insturen van dergelijke bijlagen ontbreekt kan de afwikkeling van de aangifte eerder meer dan minder tijd in beslag nemen. De leden van de D66-fractie vragen hierbij of het dan wellicht mogelijk is dat voor het inzenden van deze bijlagen een voorziening wordt gecreëerd zoals vermeld onder 3.2, onderdeel 3° in de memorie van toelichting.

5. Modaliteiten van aangiften

De leden van de PvdA-fractie vragen of het EDI-pakket nu ook gebruikt kan worden om zowel btw-aangifte te doen als listings te leveren voor de afhandeling van intracommunautaire transacties (ICT), als de CBS-opgaf te verzorgen. Deze leden zijn benieuwd of de kosten van dit pakket een belemmering vormen voor het midden- en kleinbedrijf en of andere concurrerende pakketten op de markt aanwezig zijn.

Bij dit punt vragen de leden van de PvdA-fractie tevens of alle eenheden gereed zijn voor de ontvangst en de verwerking van de aangiften. Of is het de bedoeling om dit soort aangiften naar Apeldoorn te zenden?

In de memorie van toelichting wordt gesproken over proeven die op dit moment worden gehouden met de elektronische aangifte. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie van de staatssecretaris welke soort proeven dit precies zijn. Zijn er al resultaten bekend? Op welke terreinen verwacht de staatssecretaris problemen? Waarom is hierover niets vermeld in de memorie van toelichting?

De leden van de VVD-fractie constateren dat er twee vormen van elektronische aangifte in voorbereiding zijn, via:

- a. datacommunicatie, met als mogelijkheid:
 - EDI-aangifte (voor professionele aangevers);
 - aangifte via een eenvoudige datacommunicatie-voorziening (vaak via het girostelsysteem van de Postbank); en
- b. de diskette (MDM).

Wat is de uitkomst van de verschillende proeven die op dit gebied genomen worden? Hoe staat het met de beveiliging van deze systemen?

Voorts vragen deze leden of de regering de Kamer kan inlichten over de bedoeling met betrekking tot het zogenaamde Easytax-programma? Is het de bedoeling dat de belastingdienst commerciële aangifteprogramma's op de markt wil gaan brengen en derhalve als marktpartij wil gaan opereren? Zo ja, tegen welke prijs wil men deze programma's op de markt brengen? Zal dit Easytax-programma concurrentievervalsing betekenen?

Ook de leden van de fractie van D66 verwijzen naar een proef met elektronische indiening van aangiften waaraan een aantal accountants- en belastingadvieskantoren meedoet. Afgezien van de hobbels die zich er bij voordoen is er ook aandacht voor enige meer principiële vraagstukken. Is de regering bereid de Kamer op de hoogte te stellen van de uitkomsten van deze proef? En is het juist dat het IBS-systeem niet geschikt is om alle gegevens uit de aangiften op te nemen? Kan de regering hier nader op in gaan?

De leden van de D66-fractie vragen waarom een eigen systeem wordt opgezet en niet gebruik wordt gemaakt, net als bij de LB en OB, van de Girotel oplossing. Zijn voorzieningen getroffen zodat ook de aangifte voor derden kan worden verzorgd?

6. Vergunningplicht

Om op elektronische wijze aangifte te kunnen doen, is een vergunning vereist. Hieraan worden geen andere dan technische eisen gesteld. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de staatssecretaris dit garandeert. Wie is trouwens gemachtigd deze vergunning te verlenen? Zijn er redenen denkbaar om een vergunning te weigeren? Waar kan een aangifteplichtige terecht indien zijn verzoek om elektronische aangifte te doen, wordt afgewezen? Hoe en wanneer kan een aangifteplichtige een vergunning aanvragen? Blijft een eenmaal toegekende vergunning altijd geldig? Moet die ieder jaar opnieuw aangevraagd worden?

De vergunningplicht is nodig omdat aan de elektronische handtekening een (éénmalige) fysieke handtekening ten grondslag moet liggen. Bij het aanvraagformulier moet een handtekening en een persoonlijke code worden opgegeven. De leden van de VVD-fractie vragen hoe deze persoonlijke code wordt bepaald.

7. Aanpassing wettelijke bepalingen

De leden van de PvdA-fractie vinden het vreemd dat de Gemeentewet op een andere wijze wordt aangepast dan de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR), namelijk als uitgangspunt de papieren aangifte met de mogelijkheid ook elektronisch aan te geven.

8. Budgettaire en personele gevolgen

De leden van de CDA-fractie vinden dat er ten aanzien van personele consequenties wel heel gemakkelijk gepraat wordt over de efficiëntiewinst, omdat minder mensen nodig zijn voor de meer bewerkelijke schriftelijke aangiften, die in korte tijd moeten worden afgehandeld.

Even gemakkelijk wordt gepraat over extra personele inzet bij de afhandeling van elektronische aangifte. In één zin wordt daaraan toegevoegd, dat 1500 formatieplaatsen moeten worden verschoven van de sector Particulier naar de sector (Grote) Ondernemingen.

De CDA-fractie zet hierbij de volgende vragen:

1. Hoe heeft de begeleiding plaats van personeel bij de overgang van schriftelijke naar elektronische aangifte?

2. Kan het huidige personeel zonder meer worden ingezet bij elektronische aangifte? Is daarvoor geen extra her- en bijscholing nodig?
 3. Hoe kunnen 1500 mensen zomaar van de afdeling Particulier naar de afdeling Ondernemingen worden overgezet? Zijn hiervoor evenmin her- en bijscholing nodig?
 4. Wordt, als na verloop van tijd nagenoeg alle ondernemingen elektronisch aangifte doen, toch een deel van het personeel overbodig?
 5. Moet, als daarna of gelijktijdig meer particulieren elektronische aangifte doen, weer personeel teruggesluisd worden naar de afdeling Particulieren?
 6. Worden de verschillende belastingdiensten verondersteld zelf deze organisatorische en personele problemen op te lossen?
- De CDA-fractie vindt dat de staatssecretaris zich hier in zijn toelichting wel heel gemakkelijk vanaf maakt.

De vereiste menskracht voor het opzetten en onderhouden van de genoemde systemen maakt deel uit van de reguliere bedrijfsvoering van de belastingdienst. De leden van de VVD-fractie vragen hierbij aan de staatssecretaris of deze mensen voldoende geschoold zijn op het gebied van de elektronische aangifte.

Wat gebeurt er op dit gebied aan scholing?

De budgettaire en personele gevolgen zouden niet alleen te wijten zijn/verbonden kunnen worden aan dit wetsvoorstel (zie ook het automatiseringsplan). Kan de regering toch aangeven wat de budgettaire en personele gevolgen zijn van de invoering van specifiek alleen dit wetsvoorstel?

9. Artikelsgewijze toelichting

Artikel VIII

De leden van de fractie van het CDA brengen naar voren dat gemeenten en andere lagere overheden hun belastingaangifte schriftelijk zullen blijven doen. Maar wordt voor hen de elektronische aangifte nu ook mogelijk? Zullen net als bij het Rijk beide systemen blijven bestaan? Waarom wordt dat dan niet in de wetswijziging opgenomen?

10. Overige opmerkingen

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de regering met geen woord gerept heeft over de problematiek rond de standarisatie van jaarstukken. De VVD-fractie heeft hierover reeds in 1994 kamervragen gesteld. Uit gegevens vanuit de belastingdienst zelf is hen gebleken dat de inspecteur uit het standaardformulier dat gehanteerd wordt bij de vennootschapsbelastingaangifte niet voldoende gegevens kan ontleen. Het gevolg hiervan is dat er toch (onnodig) extra informatie aan de belastingplichtige c.q. diens accountant/belastingadviseur moet worden gevraagd. Dit komt het proces van administratieve lastenverlichting, dat breed wordt nagestreefd, huns inziens niet ten goede. Gezien het feit dat het elektronisch doen van aangiften nauw verbonden is met de standarisatieproblematiek, achten de leden van de VVD-fractie het wenselijk dat de regering haar visie hierover kenbaar maakt.

Deze leden gaan er dan ook van uit dat zolang de standarisatie niet goed uitgekristalliseerd is, er geen verplichting kan ontstaan om gestandariseerde jaarstukken te moeten inleveren.

De voorzitter van de commissie,
Ybema

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke