

Vergaderjaar 2015–2016

34 196

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met een regeling voor het elektronische berichtenverkeer (Wet elektronisch berichtenverkeer belastingdienst)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 september 2015

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Elektronisch berichtenverkeer	1
2.1 Van papier naar digitaal	1
2.2 Ingroeimodel	6
2.3 Uitgezonderde groepen	9
2.4 Ondersteuning bij berichtenverkeer	10
2.5 Juridische inbedding infrastructuur elektronisch berichtenverkeer	11
2.6 Rechtsbescherming	11
3. Uitvoeringsaspecten Belastingdienst	11
4. Budgettaire aspecten	12

1. Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, D66 en de ChristenUnie.

Bij de beantwoording van de vragen is zo veel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden. Gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen zijn gebundeld beantwoord.

2. Elektronisch berichtenverkeer

2.1 Van papier naar digitaal

De leden van de fractie van de VVD vragen of de status van de digitale aangifte is te vergelijken met een eindheffing van inkomstenbelasting in eenvoudige situaties. Een dergelijke vergelijking is niet aan de orde, omdat de inkomstenbelasting per definitie eindheffing is. Het gegeven dat alle digitale berichtenverkeer elektronisch zal plaatsvinden, tenzij dit bij

ministeriële regeling is uitgesloten, leidt ertoe dat belastingplichtigen ook de aangifte inkomstenbelasting in de toekomst verplicht digitaal zullen moeten doen. Dit staat los van de inhoud en mogelijkheden die de voorgevulde aangifte biedt, maar het feit dat de Belastingdienst steeds meer gegevens kan voorinvullen opent wel mogelijkheden om het heffingsproces en de interactie met belastingplichtigen verder te vereenvoudigen. Dat sluit aan bij de ideeën die ik in de Investeringsagenda voor de Belastingdienst¹ heb gepresenteerd voor het vereenvoudigen van de interactie met belastingplichtigen. Ik zal de leden van de fractie van de VVD graag blijven informeren over het traject van de vervolmaking van de digitale aangifte in relatie tot de verdere ontwikkeling van de digitale interactie en communicatie met belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Ik zal dat meenemen in de halfjaarsrapportages over de Belastingdienst.

De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel procent van de belastingplichtigen tot nu toe gehoor heeft gegeven aan de oproep om de account op mijnoverheid.nl te activeren. Het aantal geactiveerde accounts op MijnOverheid staat inmiddels op 1,8 miljoen. Indien het onderhavige wetsvoorstel door uw Kamer zal worden aangenomen, zal een communicatiecampagne worden gestart. Deze campagne is erop gericht mensen te stimuleren hun account te activeren. De personen die volgens de huidige planning de voorschotbeschikking Toeslagen in december in de Berichtenbox ontvangen, krijgen daaraan voorafgaand schriftelijk bericht (de jaarbrief Toeslagen). In deze brief worden zij – behalve over eventuele inhoudelijke veranderingen voor hun individuele aanspraak op (een) toeslag(en) – geïnformeerd over het feit dat zij de post voortaan digitaal zullen ontvangen. Ook wordt gecommuniceerd over de manier waarop zij met behulp van DigiD of DigiD-Machtigen hun MijnOverheidaccount kunnen (laten) activeren en hun post in de Berichtenbox kunnen (laten) lezen. Hiermee wordt gestreefd naar groei van het aantal geactiveerde accounts. Overigens levert de situatie dat nog niet de gehele toeslagenpopulatie haar account heeft geactiveerd geen belemmering op voor het uitsluitend digitaal verzenden van de voorschotbeschikkingen in de maanden november en december. Voor de meeste toeslaggerechtigden is de voorschotbeschikking een continuering van hun situatie en daarmee geen tijdkritisch bericht. Dat geldt temeer nu er voor het komende berekeningsjaar geen bezuinigingen zijn voorzien en voor zorg- en kinderopvangtoeslag zelfs een verhoging van de bedragen is voorzien.

De leden van de fractie van D66 vragen om een toelichting op de hoeveelheid werk voor de belastingplichtige van het ontvangen van berichten op papier respectievelijk langs elektronische weg en vragen om een onderbouwing van de uitspraak dat het elektronisch ontvangen van berichten tot minder werk leidt dan het ontvangen van brieven. Het zal doorgaans inderdaad zo zijn dat het inloggen in een portaal meer tijd kost dan naar de brievenbus lopen om de post daaruit te halen. De winst van dit wetsvoorstel zit echter voornamelijk in het feit dat de burger op het portaal al zijn informatie overzichtelijk per toeslag of belastingmiddel bij elkaar heeft. Het sorteren en opbergen van post wordt de belastingplichtige of toeslaggerechtigde daarmee grotendeels uit handen genomen. Daarin zit tijdwinst. Daarbij komt dat, doordat de relevante gegevens en berichten overzichtelijk bij elkaar staan, de kans dat burgers verplichtingen of aanspraken mislopen wordt verkleind.

¹ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 20 mei 2015, Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 236.

De leden van de fractie van D66 vragen of de Belastingdienst eenzelfde systeem hanteert als de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor aanmaningen en zo ja, of ik vergelijkbare problemen verwacht bij de overgang naar verplicht elektronisch berichtenverkeer als DUO daarbij heeft. Op dit moment is niet bekend wanneer aanmaningen door de Belastingdienst digitaal verzonden zullen gaan worden. De eerste berichten die uitsluitend digitaal zullen worden verzonden betreffen de voorschotbeschikkingen voor de Toeslagen en de uitnodiging tot het doen van aangifte inkomstenbelasting. Burgers zijn bekend met deze (digitale) berichtenstromen, omdat ze al jaren in dezelfde periode in het jaar worden verzonden en al sinds 2013 respectievelijk 2015 zowel per post als digitaal worden verzonden. Door de gewenningsperiode per berichtenstroom (waarin de berichten dus zowel digitaal als op papier worden verzonden) te hanteren, raken burgers langzamerhand vertrouwd met deze manier van communiceren. Daarom verwacht ik geen problemen als op enig moment ook aanmaningen digitaal worden verzonden. Dat moment zal namelijk mede worden bepaald op basis van de ervaringen met al gedigitaliseerde stromen en de mate waarin mensen daarmee vertrouwd zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen wat het verwachte effect van het onderhavige wetsvoorstel is op de responstijd van burgers op een bericht van de Belastingdienst. Deze leden refereren in hun vraag aan een onderzoek dat verzekeraar Aegon liet uitvoeren onder 1.000 klanten. Die klanten gaven aan financiële zaken in het algemeen, en post van de Belastingdienst in het bijzonder, als belangrijk te ervaren. Op grond van die bevinding ga ik ervan uit dat mensen de Berichtenbox snel zullen weten te vinden en activeren om op de hoogte te blijven. Evenals bij papieren communicatie weet de Belastingdienst niet of Nederlanders met een Berichtenbox binnen een week een bericht lezen. De Belastingdienst kijkt niet achter de voordeur van de burger, ook niet als dat een digitale voordeur is.

De leden van de fractie van D66 vragen of ik het eens ben met het uitgangspunt dat de overheidsinstantie de burger de weg wijst en of ik met hen van mening ben dat het onderhavige wetsvoorstel niet aan dit uitgangspunt voldoet. Ik ben het eens met het uitgangspunt dat de overheidsinstantie de burger de weg wijst. Anders dan de leden van de fractie van D66 ben ik van mening dat het onderhavige wetsvoorstel aan dit uitgangspunt voldoet, sterker nog: ik ben van mening dat de burger op den duur beter de weg wordt gewezen dan dat thans het geval is. Het digitaal communiceren met de Belastingdienst biedt meerwaarde, waarvan de archief functie in MijnBelastingdienst en MijnToeslagen een goed voorbeeld is. Daarnaast stimuleert de Belastingdienst de burger om de notificatie functie in te stellen zodat een e-mail wordt verzonden wanneer een bericht in de Berichtenbox is geplaatst. Om de burger nog duidelijker wegwijs te maken wordt de inhoud van de notificatieberichten door Logius (de beheerder van MijnOverheid) per oktober 2015 verbeterd. In notificatieberichten wordt dan de afzender van het geplaatste bericht genoemd en een handelingsperspectief geboden, bijvoorbeeld «ga naar uw Berichtenbox» of «ga naar MijnOverheid». Ook de communicatie rond invoering van elektronisch berichtenverkeer en de dienstverlening van de Belastingdienst is sterk gericht op het wijzen van de weg aan burgers. Op verzoek van de Tweede Kamer zal in de 16^e Halfjaarsrapportage van de Belastingdienst worden ingegaan op de communicatie.

De leden van de fractie van D66 vragen of ik bekend ben met het onderzoek van de Nationale ombudsman waaruit blijkt dat 95 procent van de burgers de keuze wil hebben tussen papieren en digitale communicatie met de overheid. Ook vragen deze leden in hoeverre het onderhavige

wetsvoorstel aansluit bij het rapport «In het krijt bij de overheid» van de Nationale ombudsman. Ik ben bekend met het rapport «Digitaal verkeer tussen overheid en burger» van de Nationale ombudsman. Hoewel mensen graag de keuze hebben tussen digitaal en papier blijkt ook dat wanneer een digitaal kanaal beschikbaar is daaraan steeds vaker de voorkeur wordt gegeven. De aangifte inkomstenbelasting is daarvan een goed voorbeeld. Daarvoor geldt zelfs dat mensen die nog niet digitaal aangifte kunnen doen (bijvoorbeeld migranten, nabestaanden en bewindvoerders) de Belastingdienst daarop regelmatig aanspreken. De ervaring van de Belastingdienst is ook dat mensen informatie graag via meer kanalen krijgen, omdat zij dan minder kans lopen om berichten kwijt te raken of te missen. Daarom zet de Belastingdienst ook in op meer digitale kanalen om post te ontvangen. Tevens ben ik bekend met de spelregels voor behoorlijke invordering die genoemd worden in het rapport «In het krijt bij de overheid». Het gaat dan om het zo veel mogelijk verlenen van medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten, zorgen voor duidelijke beschikkingen, flexibiliteit betrachten bij betalingsregelingen en kwijtschelding, mogelijk maken van persoonlijk contact over invorderingskwesties, zo veel mogelijk inzetten op bescherming van een inkomen boven de beslagvrije voet, toezien op behoorlijke uitvoering van (dwang)vorderingen door derde partijen en bevorderen van samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties. Deze spelregels staan niet in de weg aan elektronische communicatie zoals voorzien in dit wetsvoorstel. Gelet op het feit dat invorderingstrajecten vaak ingrijpend zijn voor betrokkenen en mede gelet op het beoogde ingroeipad voor het elektronisch berichtenverkeer zal uitsluitend digitale communicatie niet vanaf de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan de orde zijn voor de invordering. Wel wordt bezien hoe digitale betalingsmogelijkheden de inning verder kunnen verbeteren zodat (dwang)invorderingstrajecten zo veel mogelijk worden voorkomen. Verder geldt dat persoonlijk contact met de Belastingdienst ook na invoering van elektronisch verkeer mogelijk blijft waar dat nodig is.

De leden van de fractie van de PvdA geven aan – nu zij lezen dat 82 procent van degenen die contact hebben gezocht met de Belastingdienst, dat elektronisch doet – graag de persoonskenmerken te vernemen van de 18 procent die geen elektronisch contact heeft gezocht via de website van de Belastingdienst. Daarnaast stelt deze fractie de vraag hoe deze groep in de context van het voorliggende wetsvoorstel kan worden bediend. De Belastingdienst beschikt niet over persoonskenmerken van de groepen burgers die nog op papier contact zoeken met de Belastingdienst. Er kunnen wel verschillende groepen worden onderscheiden die om uiteenlopende redenen hun zaken met de Belastingdienst nog niet elektronisch afhandelen en daarom nog worden uitgezonderd van uitsluitend elektronisch berichtenverkeer. Deze groepen worden in paragraaf 2.3 beschreven. Naast die groepen is er de groep personen van 71 jaar en ouder die op dit moment nog jaarlijks een papieren aangiftebiljet krijgt uitgereikt. Over het belastingjaar 2013 betraf dit 120.917 personen en deze groep neemt jaarlijks in omvang af. Het blijkt overigens dat aan hen uitgereikte papieren aangiftebiljetten niet altijd worden gebruikt, omdat zij toch zelf digitaal aangifte doen, of omdat iemand anders digitaal aangifte voor hen doet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om inzicht te bieden in de gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel voor de functionaliteit van MijnOverheid. Het onderhavige wetsvoorstel leidt ertoe dat aanpassingen worden doorgevoerd in MijnOverheid. Zo wordt voor iedereen die in Nederland woont, de Nederlandse nationaliteit heeft en ouder is dan 14 jaar een MijnOverheid-account aangemaakt. Daarnaast is het activeringsproces (dat de burger doorloopt als hij MijnOverheid voor de eerste keer

bezoekt) aangepast. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om MijnOverheid af te stemmen op gebruik van die website via smartphone en tablet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke eisen aan de archief-functie dienen te worden gesteld. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de Berichtenbox van MijnOverheid en de persoonlijke domeinen MijnBelastingdienst en MijnToeslagen. De Berichtenbox heeft primair de functie van elektronische brievenbus («deurmat») en daarom een beperkte bewaarfunctie. De persoonlijke domeinen MijnBelastingdienst en MijnToeslagen zijn wel ingericht op het vervullen van een administratiefunctie voor de burger en bieden een integraal overzicht van ontvangen berichten en van actuele gegevens over belastingen en toeslagen. De Belastingdienst zal de berichten die de burger van de Belastingdienst in de Berichtenbox ontvangt ook in deze portalen plaatsen. De beschikbaarheid in deze portalen zal, dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA, worden afgestemd op de in het kader van de belastingheffing of toekenning van toeslagen relevante termijnen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke maatregelen het kabinet zal nemen om de kwetsbaarheid van fraude met DigiD weg te nemen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Tweede Kamer bij brief van 24 februari 2015 geïnformeerd over verschillende maatregelen om de betrouwbaarheid van DigiD verder te versterken.² Korthedshalve verwijs ik u naar deze brief. Verder werkt het kabinet in samenwerking met private partijen aan het eID-stelsel. Dit stelsel biedt het kader voor beschikbaarheid van zowel private als publieke authenticatiemiddelen met een hoog betrouwbaarheidsniveau en gaat uit van een multimiddelenstrategie. Deze strategie is erop gericht om verschillende oplossingen voor betrouwbaar elektronisch verkeer te bieden zodat burgers en bedrijven een keuze hebben. De afhankelijkheid van één middel (zoals nu bij DigiD) wordt daardoor verminderd. In het kader van de ontwikkeling en invoering van het eID-stelsel is het voornemen van het kabinet om vanaf het najaar van 2015 pilots uit te voeren met gebruik van door private authenticatiediensten geleverde middelen bij het afnemen van diensten in het burgerservicenummer-domein. U bent daarover bij brief van 30 juni 2015 geïnformeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het treffen van een bredere regeling dan uitsluitend het verplicht elektronisch berichten-verkeer een doelbewuste keuze is geweest, welke argumentatie daarbij geldt en of daarvoor niet bredere wetgeving is vereist. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is uiteengezet dat bij verplicht gebruik van generieke voorzieningen voor digitale communicatie als MijnOverheid en DigiD een wettelijke grondslag voor verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van die voorzieningen nodig is. De huidige situatie, waarin burgers door het accepteren van gebruiksvoorwaarden toestemming geven voor het verwerken van hun persoonsgegevens in die voorzieningen, is dan onvoldoende. Dat zou immers een «gedwongen» toestemming worden omdat zij geen keuze meer hebben voor een ander kanaal. Er is daarom bewust gekozen om een brede wettelijke grondslag voor deze generieke voorzieningen op te nemen in het onderhavige wetsvoorstel. Een beperking tot alleen de fiscaliteit en de toeslagen zou betekenen dat voor MijnOverheid en DigiD een dubbel regime zou gaan gelden: een wettelijk regime bij verplicht gebruik, en een

² Kamerstukken II 2014/15, 26 643, nr. 352.

³ Kamerstukken II 2014/15, 26 643, nr. 363.

regime op basis van gebruiksvoorwaarden en instemming bij niet-verplicht gebruik. Dit is mijns inziens onvoldoende transparant en begrijpelijk voor de gebruikers. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar tijdspad en synchronisatie van een «Wet digitale overheid» merk ik het volgende op. Met een brede grondslag voor de generieke voorzieningen van de digitale infrastructuur die ook voor communicatie met de Belastingdienst worden ingezet, loopt het kabinet vooruit op een brede wettelijke regeling voor de gehele digitale infrastructuur. Een wetsvoorstel daartoe is op dit moment in voorbereiding en zal voor wat betreft de regeling van voorzieningen als MijnOverheid, DigiD en DigiD-Machtigen op dezelfde leest geschoeid zijn als artikel X van het onderhavige wetsvoorstel. De Minister van BZK heeft de Tweede Kamer bij brief van 24 augustus 2015 ingelicht over de planning van het wetsvoorstel generieke digitale infrastructuur.⁴ Naar verwachting zal dit wetsvoorstel eind 2016 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Zodra dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, zal artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst vervallen.

2.2 Ingroeimodel

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zoveel stelligheid wordt betracht. Verder vragen deze leden of het kabinet met hen van mening is dat de overheid ook toegankelijk moet blijven voor groepen die problemen ondervinden op het terrein van digitale zelfredzaamheid. De stelligheid die uit de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel spreekt vloeit voort uit de ambitie om ten aanzien van een aantal grote berichtenstromen op korte termijn uitsluitend digitale berichten te gaan versturen, zoals de definitieve aanslag inkomstenbelasting en de (voorschot)beschikkingen in de toeslagen. Het is mijn overtuiging dat digitale communicatie de toekomst is. Dit betekent niet dat van de ene op de andere dag alle communicatie met de Belastingdienst verplicht elektronisch geschiedt. Dit betekent wel dat op een geschikt moment, zoals het onderhavige wetsvoorstel ook bepaalt, ten aanzien van alle berichtenstromen verplicht elektronisch berichtenverkeer kan worden geïntroduceerd. Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke berichten nog niet uitsluitend elektronisch zullen worden verzonden. Deze ministeriële regeling zal op het moment van inwerkingtreding van de maatregelen uit dit wetsvoorstel dus veel uitzonderingen op het verplichte elektronische berichtenverkeer bevatten. In de loop der jaren zullen stap voor stap meer berichtenstromen verplicht elektronisch gaan plaatsvinden. Het concept van de ministeriële regeling die bij dit wetsvoorstel hoort, is al met de nota naar aanleiding van het verslag naar de Tweede Kamer gezonden.⁵ Dit concept heb ik gelijktijdig met deze memorie aan uw Kamer gezonden. Verder heb ik tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer toegezegd ten aanzien van een aantal specifieke berichten vooraf aan de Tweede Kamer te berichten wanneer de Belastingdienst van plan is die berichtenstroom geheel elektronisch te laten plaatsvinden. Het gaat dan om de aangifte inkomstenbelasting, het maken van bezwaar in de fiscaliteit en toeslagen en de uitspraak op bezwaar, de navorderingsaanslag, informatieverzoeken van de Belastingdienst aan belastingplichtigen, boetes en klachten.

Het kabinet is het met de fracties van de VVD, de PvdA en de ChristenUnie eens dat de overheid voor iedereen, ook degenen die niet digitaal zelfredzaam zijn, toegankelijk moet zijn. In de brief⁶ die ik gelijktijdig met

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 29 362, nr. 247.

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 7.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 5.

indiening van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer heb gezonden ben ik ingegaan op de wijze waarop mensen zullen worden ondersteund die minder goed in staat zijn hun zaken met de Belastingdienst (digitaal) te regelen. Het komt er kort gezegd op neer dat uit recent onderzoek is gebleken dat de vraag of mensen zichzelf kunnen redden, mede afhangt van de mate waarin zij hulp durven te vragen en weten te vinden. Uit het onderzoek blijkt dat 83% van alle burgers hulp zoekt of zelf in staat is om in contact te treden met de Belastingdienst en dat 17% behoefte heeft aan hulp, maar deze (nog) niet weet te vinden.⁷ De Belastingdienst legt de focus op deze kleinste groep. Gebleken is dat hun zelfredzaamheid niet primair afhankelijk is van de vraag of de communicatie op papier of digitaal plaatsvindt, maar van andere beperkingen. Daarom heeft de Belastingdienst ook nu al verschillende voorzieningen voor mensen die ondersteuning nodig hebben bij hun zaken met de Belastingdienst, zoals hulp bij aangifte (HUBA) via de balies op de Belastingkantoren en via maatschappelijke intermediairs (bijvoorbeeld vak- en ouderenbonden, Belastingwinkels en Toeslagenservicepunten). Die ondersteuning zal nog meer worden gericht op het helpen van mensen om niet alleen zelf hun zaken met de Belastingdienst te doen, maar deze ook digitaal te doen. Dit geschiedt door het geven van instructie (onder andere in het kader van het overheidsprogramma Digitaal Hulpplein) en het beschikbaar stellen van computers op belastingkantoren, waarbij medewerkers van de Belastingdienst aanwezig zijn om te helpen. Daarnaast kunnen deze mensen gebruikmaken van hulp in de directe omgeving. Daartoe zijn (en worden) de machtigingsmogelijkheden via DigiD-Machtigen (verder) uitgebreid. Dit neemt echter niet weg, en vandaar ook de ambitieuze toon in de memorie van toelichting op onderhavig wetsvoorstel, dat op langere termijn alle berichtenstromen in het verkeer tussen de burger en de Belastingdienst verplicht elektronisch zullen worden verzonden. Burgers zullen tijdig worden geïnformeerd als een nieuwe berichtstroom uitsluitend nog digitaal gaat. Daarbij wordt gekozen voor een communicatievorm die aansluit bij de doelgroep en waarmee deze al bekend is. Zo zal, zoals in deze memorie van antwoord al is aangegeven, voor de toeslagen de naar alle toeslaggerechtigden te verzenden jaarbrief benut worden. Deze zal dit jaar uiteraard nog op papier worden verzonden.

De leden van de fractie van de VVD verzoeken om flankerend beleid voor het opleggen van bestuurlijke boeten gedurende de gewenningsperiode, omdat volgens deze leden het opleggen van verzuim- en vergrijpboeten gedurende de gewenningsperiode niet passend lijkt. Ik vind het belangrijk dat de burger geleidelijk vertrouwd raakt met het elektronisch communiceren met de Belastingdienst. Met het oog hierop zal voorlopig voor iedere nieuwe berichtenstroom die verplicht digitaal wordt een gewenningsperiode van een jaar worden gehanteerd. Gedurende deze gewenningsperiode zullen berichten zowel per post (de officiële bekendmaking) als via de Berichtenbox (bij wijze van kopiebericht als dienstverlening) worden verzonden. Belastingplichtigen ontvangen een bericht van de Belastingdienst dan dus zowel fysiek als digitaal. Omdat ten aanzien van het (tijdig) voldoen aan fiscale verplichtingen niets verandert, zie ik geen enkele reden om tijdens een gewenningsperiode verzuim- of vergrijpboeten tijdelijk buiten werking te stellen. Nog steeds geldt immers dat belastingplichtigen dan aan alle fiscale verplichtingen (bijvoorbeeld het tijdig en volledig aangifte doen) moeten en kunnen voldoen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of een overgangstermijn waarin zowel de mogelijkheid tot het doen van elektronische als schriftelijke aangifte bestaat inderdaad niet tot de mogelijkheden behoort. Het is

⁷ Zelfredzaamheid van burgers, onderzoek naar de zelfredzaamheid van de Nederlands belastingbetalers en toeslaggerechtigden, Belastingdienst, december 2013.

technisch mogelijk om bij iedere nieuwe berichtenstroom die overgaat naar uitsluitend elektronische verzending een gewenningsperiode van een jaar te hanteren. Ten aanzien van de voorschotbeschikkingen voor Toeslagen heeft de Belastingdienst zelfs gedurende een periode van twee jaar zowel digitale als papieren berichten verzonden. De Belastingdienst gaat ook tijdens de gewenningsperiode per berichtenstroom twee berichtenstromen hanteren. Echter, zoals ik tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer ook heb aangegeven, is het voor de Belastingdienst onmogelijk om tot in lengte van jaren twee processen naast elkaar in de lucht te houden. Dit leidt tot zeer hoge kosten en tot nog grotere complexiteit van de ICT-systemen. Ook voor het produceren en verzenden van papier zijn namelijk systemen nodig.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat de belastingmoraal – en daarmee naleving en belastingopbrengst – positief wordt beïnvloed door de door belastingplichtigen gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid. De leden van de fractie van D66 vragen of onderzoek is verricht naar de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en de vraag of dit de perceptie van procedurele rechtvaardigheid beïnvloedt. Naar de invloed van digitalisering op de belastingmoraal – al dan niet als gevolg van gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid – is geen specifiek onderzoek gedaan. Wel is bekend dat de mate van gemak bij het voldoen aan een verplichting de bereidheid tot naleving daarvan vergroot. Het is dit gemak waar de Belastingdienst sterk op inzet en dit wetsvoorstel schept hiervoor de randvoorwaarden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het ingroeimodel zal worden vormgegeven, op welke groepen het zich met name richt, welke middelen daarvoor worden uitgetrokken en hoe het proces zal worden gemonitord. Het ingroeimodel ziet er voor de periode tot 2018 als volgt uit. Voor 2015 staan de voorschotbeschikkingen voor toeslagen op de rol. In 2016 volgen de uitnodiging tot het doen van aangifte inkomstenbelasting en de definitieve toekenningsbeschikkingen voor de toeslagen. In 2017 zal de aangifte inkomstenbelasting door particulieren alleen nog digitaal kunnen worden gedaan en zullen de voorlopige en definitieve aanslagen inkomstenbelasting alleen nog digitaal worden verzonden. Dit schema focust dus met name op stromen in de toeslagen- en inkomstenbelastingsfeer. Voor andere belastingmiddelen, voor andere berichten inzake toeslagen en inkomstenbelasting en voor berichten in het kader van invordering wordt het ingroeipad op dit moment verder uitgewerkt. Criteria die daarbij zullen worden gehanteerd zijn onder andere de beschikbaarheid van voorzieningen voor de digitale dienstverlening alsook de samenhang binnen een belastingmiddel of tussen toeslagen en daarmee de begrijpelijkheid voor de doelgroep. Voor het monitoren van het proces van digitalisering zal de Belastingdienst de gebruikelijke instrumenten inzetten als onderzoek in het kader van de jaarlijkse Fiscale Monitor. De veronderstelling van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat het ingroeimodel slechts één jaar beslaat, is niet juist. In de door deze leden aangehaalde passage waarin wordt gesproken van «op termijn» gaat het om de toekomstige situatie waarin een gewenningsperiode niet meer nodig zal zijn, omdat volledig digitaal communiceren met de Belastingdienst voor veel stromen gemeengoed is geworden en burgers hieraan gewend zijn geraakt. Berichten zullen dan niet meer standaard (minimaal) een jaar zowel digitaal als op papier worden bezorgd. Wanneer zal kunnen worden gestopt met deze gewenningsperiodes is op dit moment nog niet duidelijk. De afweging of kan worden gestopt met deze gewenningsperiodes zal uiteraard zorgvuldig worden gemaakt en zal pas geschieden wanneer zekerheid bestaat dat burgers voldoende zijn gewend.

2.3 Uitgezonderde groepen

De leden van de fractie van de PvdA vragen op basis van welke overwegingen de differentiatie naar uit te zonderen groepen belanghebbenden doorgevoerd zou kunnen worden en de leden van de fractie van het CDA vragen naar precisering van de uit te zonderen groepen. Ook vragen de leden van de fractie van de PvdA welke omstandigheden een uitzondering op de verplichting tot uitsluitend elektronisch berichtenverkeer zouden kunnen rechtvaardigen. De uitzondering van groepen geschiedt op basis van objectieve criteria. Daarbij speelt een rol of voor de desbetreffende doelgroep een voorziening beschikbaar is om zaken digitaal af te handelen met de Belastingdienst. Op dit moment zijn er vijf uit te zonderen groepen. De eerste groep betreft mensen met een woonadres in het buitenland, omdat zij nog niet altijd over een DigiD (kunnen) beschikken. De tweede groep betreft nabestaanden van overledenen, omdat daarvoor nog geen machtigingsmogelijkheid voor het digitaal afhandelen van zaken beschikbaar is. Hiertoe wordt op dit moment een nabestaandenmachtiging ontwikkeld in het kader van DigiD Machtigen, die naar verwachting in de tweede helft van 2016 beschikbaar zal zijn. De derde groep betreft wettelijke vertegenwoordigingsgevallen, zoals curatele en bewind, omdat een faciliteit voor het vaststellen van de bevoegdheid van de wettelijke vertegenwoordiger nog ontbreekt. Deze zal de komende jaren in het kader van het Idensys-stelsel worden ontwikkeld. De vierde groep betreft mensen met een diplomatieke status die fiscale privileges genieten, omdat ook zij (evenals de mensen met een buitenlands adres) niet allen over een DigiD (kunnen) beschikken. De vijfde groep betreft kinderen onder 14 jaar, omdat voor deze groep geen MijnOverheidaccount beschikbaar is.

Bij een uitzondering op grond van omstandigheden kan worden gedacht aan situaties waarin voorzieningen voor elektronisch verkeer onverhoopt langere tijd niet beschikbaar zouden zijn en daarom teruggefallen zou moeten worden op een papieren proces. Bij ministeriële regeling kunnen berichten en groepen worden uitgezonderd van elektronisch verkeer. Dit is niet mogelijk door een individuele keuze van een belastingplichtige of toeslaggerechtigde.

De leden van de fractie van de PvdA vragen een reactie op de aanbevelingen die door de Universiteit Twente zijn gedaan in het onderzoek *De eOverheid vanuit gebruikersperspectief*.⁸ Deze leden verwijzen daarbij naar de volgende zinsneden uit het betreffende rapport: «Diensten die zijn gericht op het downloaden of uploaden van formulieren zijn inmiddels door de technologie achterhaald» en «Gebruik positieve prikkels in deze relatief vroege fase van elektronische dienstenontwikkeling.» Daarnaast vragen deze leden in te gaan op aanbevelingen 9 en 10 van genoemd rapport. Ik ben het eens met de door deze leden genoemde bevinding dat diensten gericht op het downloaden of uploaden van formulieren door de technologie zijn achterhaald. Onder andere om die reden doet de Belastingdienst veel onderzoek naar ontwikkelingen in digitale dienstverlening. Zo is dit jaar voor de aangifte inkomstenbelasting overgeschakeld van het aangifteprogramma (een elektronisch formulier dat op de eigen computer werd gedownload en na invullen werd verzonden naar de Belastingdienst) naar een online-aangifteomgeving in het portaal MijnBelastingdienst. Daarnaast is in 2014 een app geïntroduceerd voor mensen voor wie de voorgevulde aangifte alle voor het doen van aangifte inkomstenbelasting relevante gegevens bevat. Ook met de tweede bevinding waarin wordt geadviseerd positieve prikkels in de relatief vroege fase van dienstenontwikkeling ben ik het eens. De Belastingdienst heeft de afgelopen jaren veel positieve prikkels

⁸ http://www.utwente.nl/ctit/cfes/docs/Rapporten/2011_07_Gebruikersonderzoek.pdf.

gebruikt om mensen te stimuleren voor het digitale kanaal te kiezen. Dat is begonnen met de aangiftediskette in de jaren negentig en inmiddels wordt structureel gebruikgemaakt van inzichten uit de gedragswetenschappen bij het ontwikkelen van nieuwe vormen van dienstverlening. Op deze manier worden mensen optimaal ondersteund bij het naleven van hun verplichtingen en het te gelde maken van hun aanspraken bij de Belastingdienst.

De aanbevelingen 9 en 10 van het genoemde rapport onderschrijf ik. Volledigheidshalve heb ik de tekst van deze aanbevelingen hier opgenomen.

Aanbeveling 9: De groep echte digibeten is krimpende. Deze vergt een specifieke behandeling (zie het programma Digivaardig en Digibewust). Bijzondere aandacht vergt een veel grotere groep van burgers die wel het een en ander kan op het internet maar niet voldoende om de diensten naar behoren te kunnen gebruiken. Om deze groep te bedienen moeten alle bestaande en nieuwe landelijke en lokale diensten voortdurend beoordeeld worden op vindbaarheid, toegankelijkheid en gebruikersvriendelijkheid.

Aanbeveling 10: De groep met weinig vaardigheden kan ook geholpen worden door ambtenaren zelf: zij kunnen aan het loket laten zien hoe het moet. Alternatief is om deze groep te bedienen met intermediairs. Dat zouden zelfs private bedrijven kunnen zijn die deels gesubsidieerd kunnen worden door de overheid. Het inzetten van intermediairs biedt de mogelijkheid om ook geavanceerde diensten aan te bieden (de online diensten hoeven dan niet te worden aangepast aan het laagste niveau van gebruikers).

De ondersteuning die bij de stapsgewijze overschakeling naar volledig digitale communicatie wordt geboden aan mensen die minder zelfredzaam zijn, is in overeenstemming met deze aanbevelingen. Er wordt veel aandacht besteed aan de vindbaarheid, toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van diensten van de Belastingdienst. Hier worden bijvoorbeeld gebruikerspanels voor het testen van portalen en het ontwikkelen van een nieuwe website gebruikt. De Belastingdienst heeft ook een klantengroep («360° community») ingericht die om de twee weken wordt bevraagd over verschillende vraagstukken rond (digitale) dienstverlening. Hun (waardevolle) inbreng wordt gebruikt voor de verdere verbetering van de dienstverlening. Dit is in overeenstemming met de hiervoor genoemde aanbeveling 9. In de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD, de PvdA en de ChristenUnie ben ik eerder in deze memorie al ingegaan op de wijze waarop ambtenaren van de Belastingdienst worden ingezet bij het ondersteunen van mensen die minder zelfredzaam zijn, via het reserveren van extra tijd aan de balies om mensen op weg te helpen en hulp bij het gebruik van selfservice PC's op de belastingkantoren. Ook wordt veel gebruikgemaakt van de inzet van intermediaire partijen (zowel commercieel als maatschappelijk) en biedt de Belastingdienst deze partijen ondersteuning in de vorm van algemene informatie en periodiek overleg, maar ook specifieke voorzieningen voor eenvoudige authenticatie en autorisatie, opleiding en dergelijke. Dit alles is in overeenstemming met de hiervoor genoemde aanbeveling 10.

2.4 Ondersteuning bij berichtenverkeer

De leden van de fractie van het CDA vragen om verduidelijking van de hulp bij aangifte (Huba). Zo vragen deze leden hoe die hulp er in de praktijk uitziet, welke service een hulpvragende mag verwachten, hoe die persoon om hulp vraagt en hoeveel personen daarvan naar schatting gebruik zullen maken. Hulp bij aangifte wordt tijdens de jaarlijkse

aangifteperiode verleend op de belastingkantoren door medewerkers van de Belastingdienst en door maatschappelijke organisaties zoals vak- en ouderenbonden. Deze organisaties verlenen de hulp ook op locatie, zoals in verzorgingshuizen of bij mensen thuis. Vooralsnog is deze hulp primair gericht op het invullen van de jaarlijkse aangifte inkomstenbelasting. Sommige organisaties bieden echter ook al andere hulp zoals bij toeslagzaken of het aanvragen van een DigiD. In antwoord op de vragen van de leden van de VVD, de PvdA en de ChristenUnie over de ondersteuning van mensen die minder zelfredzaam zijn bij het elektronische berichtenverkeer ben ik reeds ingegaan op de wijze waarop de Belastingdienst via de balies mensen zal ondersteunen bij het maken van de overstap naar digitaal verkeer en de wijze waarop daarbij maatschappelijke intermediairs (waaronder de Huba-partijen) zullen worden ingeschakeld.

2.5 Juridische inbedding infrastructuur elektronisch berichtenverkeer

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) om advies zal worden gevraagd over de op artikel X van het onderhavige wetsvoorstel betrekking hebbende aanwijzing van de persoonsgegevens en zo ja, of dit advies met uw Kamer zal worden gedeeld. De algemene maatregel van bestuur zal door de Minister van BZK aan het Cbp worden voorgelegd voor advies. De Minister van BZK heeft het Cbp verzocht zijn advies gelijktijdig met publicatie van de algemene maatregel van bestuur in het Staatsblad openbaar te maken. Op dat moment kan het advies van het Cbp ook met uw Kamer worden gedeeld.

2.6 Rechtsbescherming

De leden van de fractie van D66 vragen of inzake het voorgestelde berichtenverkeer qua verantwoordelijkheid voor de burger hetzelfde geldt als voor DigiD en hoe dit zich verhoudt tot het verdedigingsbeginsel. De burger blijft ervoor verantwoordelijk dat zijn DigiD niet in verkeerde handen valt. Door gebruik te maken van zijn inloggegevens van DigiD kan de burger toegang krijgen tot zijn accounts bij MijnOverheid, MijnToeslagen en MijnBelastingdienst. Omdat het onderhavige wetsvoorstel alleen het elektronisch berichtenverkeer tot standaard verheft en voor het overige geen wijzigingen in het formele belastingrecht met zich meebrengt, blijft daarmee het verdedigingsbeginsel geëerbiedigd.

3. Uitvoeringsaspecten Belastingdienst

De leden van de fractie van het CDA vragen of de Belastingdienst de overgang naar elektronisch berichtenverkeer op zo korte termijn tot een goed einde kan brengen. Ook vragen deze leden of er een terugvaloptie bestaat voor het geval het ergens aan schort. De Belastingdienst is eind 2013 al begonnen met het – naast de postbezorging – digitaal verzenden van voorschotbeschikkingen en definitieve toekenningsbeschikkingen voor Toeslagen naar de Berichtenbox. Vanaf dit jaar zijn daar de aangiftesbrieven en de voorlopige en definitieve aanslagen voor de inkomstenbelasting bijgekomen. De Belastingdienst heeft dus al enkele jaren ten aanzien van verschillende berichtenstromen de nodige ervaring opgedaan met het digitaal verzenden van berichten. Ingeval zich onverhoopt onvoorziene omstandigheden mochten voordoen dan zou voor de verzending van de voorschotbeschikkingen in november en december van dit jaar kunnen worden teruggevallen op papieren verzending.

4. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen het kabinet een schatting te geven van de kosten van continuering van de papieren belastingaangifte voor de groep belastingplichtigen die over geringe digitale competenties beschikt, en deze te vergelijken met de opbrengsten, zijnde € 60 miljoen per jaar. Zoals eerder aangegeven in deze memorie van antwoord, wordt zelfredzaamheid van mensen niet primair bepaald door de vraag of communicatie digitaal of op papier plaatsvindt, maar door de vraag of zij hulp durven te vragen en weten te vinden. Daardoor is het moeilijk om een reële schatting te geven van de groep belastingplichtigen die over geringe digitale competenties beschikt. Daardoor kunnen ook besparingsverliezen van het continueren van papieren communicatie met mensen die minder zelfredzaam zijn niet betrouwbaar worden becijferd. Dat staat nog los van de vraag in welke mate deze mensen geholpen zouden zijn met papier, omdat de ervaring leert dat zij ook als zij berichten op papier ontvangen vaak nog hulp van de Belastingdienst of van iemand in hun omgeving nodig hebben. Het continueren van papieren communicatie met deze doelgroep zal dus in elk geval tot besparingsverliezen leiden: niet alleen de kosten voor papier worden gemaakt, maar ook nog die voor ondersteuning. Bij digitalisering vallen de eerstgenoemde kosten weg en kan de ondersteuning – zoals ik al eerder heb uiteengezet – ook efficiënter en effectiever plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes