

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Postadres

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Tel: (070) 356 35 63

Fax: (070) 360 75 72

bureau@nationaleombudsman.nl

www.nationaleombudsman.nl

Doorkiesnummer

(070) 356 36 07 WJH/eh

(070) 356 36 46 DHE/eh

Datum

13 MEI 2016

Ons nummer

verkenning

Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen

1

Behandelend medewerkers

Mevrouw W.J. van Helden
De heer D.J. Hanse

Onderwerp

Wetsvoorstel Modernisering
elektronisch bestuurlijk verkeer

Geachte heer Plasterk,

Op 5 april 2016 heb ik mijn rapport *Het verdwijnen van de blauwe envelop, een onderzoek naar de digitalisering van het berichtenverkeer van de Belastingdienst* gepubliceerd. Dit rapport heb ik opgesteld op grond van het onderzoek naar de uitvoering van de Wet Elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (Wet EBV).

Wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer

Onder uw verantwoordelijkheid wordt momenteel aan het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer gewerkt. Tot 1 mei jongstleden lag dit wetsvoorstel voor internetconsultatie voor.

Ik zie parallellen tussen de Wet EBV en het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer als het gaat om het verplichtende karakter van het elektronische berichtenverkeer. In mijn rapport *Het verdwijnen van de blauwe envelop* heb ik gesignaleerd dat bij de invoering van de Wet EBV de belangen van de mensen die niet kunnen of willen meegaan met de digitaliseringsslag van de overheid uit het oog zijn verloren:

- Er ontbreekt een sluitend vangnet waar mensen een beroep op kunnen doen als zij wel digitaal willen gaan maar niet kunnen; dit vangnet heeft bovendien niet de voorzieningen om daadwerkelijk hulp te kunnen bieden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een adequate machtigingsvoorziening.
- Er ontbrak bij de inwerkingtreding van de wet een alternatief (de mogelijkheid van berichten op papier) voor die mensen die niet digitaal willen of kunnen gaan; zij werden gedwongen alsnog digitaal te gaan of hulp te zoeken terwijl zij op papier wel zelfredzaam zijn.

Het huidige wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer moet leiden tot een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en is bedoeld om overheidsinstanties de mogelijkheid te geven een wettelijke basis te creëren hun

Ons nummer

201531188

2

berichtenverkeer met burgers te digitaliseren. Ik maak mij er zorgen over dat in het huidige wetsvoorstel waarborgen, zoals door mij beschreven in mijn rapport, ontbreken voor burgers die hun zaken met de overheid niet digitaal kunnen of willen regelen.

Ik breng mijn rapport met aanbevelingen onder uw aandacht. Daarmee hoop ik te voorkomen dat niet digitaal vaardige burgers ook bij andere overheidsinstanties buiten de boot zullen vallen.

Uiteraard ben ik bereid om mijn boodschap in een persoonlijk gesprek met u toe te lichten.

Contact

Voor uw eventuele reactie en vragen kunt u contact opnemen met

- Mevrouw W.J. van Helden, projectleider (op ma, di, do, vr 070-3563607; of via w.vanhelden@nationaleombudsman.nl); of met
- De heer D.J. Hanse, onderzoeker (op ma t/m vr 070-3563646; of via d.hanse@nationaleombudsman.nl).

Een afschrift van deze brief heb ik gestuurd naar de vice-president van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

Het verdwijnen van de blauwe envelop

Een onderzoek naar de digitalisering van het berichtenverkeer van de Belastingdienst

Onderzoeksteam

drs. W.J. van Helden, projectleider
mr. D.J. Hanse, onderzoeker
W.C.P. van den Berg, onderzoeker
B.C. Wiegel, junior onderzoeker

Nationale ombudsman

mr. R.F.B. van Zutphen

Substituut-ombudsman

mr. A. Stehouwer

Datum: 5 april 2016

Rapportnummer: 2016/030

HET VERDWIJNEN VAN DE BLAUWE ENVELOP

Samenvatting van onderzoek naar de digitalisering van het berichtenverkeer van de Belastingdienst.

Aanleiding

Steeds meer burgers doen digitaal zaken met de overheid. Dit levert praktische voordelen op voor een grote groep mensen en bespaart de overheid kosten. Maar er is ook een aanzienlijke groep mensen die nog niet digitaal vaardig is of geen geld heeft om een computer aan te schaffen.

Op 1 november 2015 is de Wet Elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst in werking getreden. Deze wet heeft ten doel om het berichtenverkeer tussen de Belastingdienst en burgers volledig te digitaliseren. In november 2015 waren de toeslaggerechtigden de eersten die te maken kregen met de verplichte digitalisering. Zij kregen hun voorschotbeschikking uitsluitend digitaal toegezonden.

Wat is het probleem?

De Nationale ombudsman ontving in november en december 2015 ruim 3500 klachten. Mensen klagen erover dat zij gedwongen worden digitaal post te ontvangen. Kunnen zij dit niet, dan worden ze gedwongen hulp te zoeken om hun digitale post te kunnen ontvangen en lezen. Zij hebben iemand nodig die voor hen de digitale brievenbus (Berichtenbox op MijnOverheid.nl) in de gaten houdt en hen erop attendeert dat er post is. Dat betekent dat mensen iemand inzage moeten geven in hun persoonlijke en fiscale gegevens.

Onderzoeksvraag

Hoe gaat de Belastingdienst om met mensen die post van de Belastingdienst niet digitaal kunnen of willen ontvangen? Heeft de Belastingdienst voldoende oog voor deze mensen?

Rosalie de la Cruz (50):

“Ik wil niet afhankelijk zijn van anderen om mijn zaken te regelen”

Uitgave: de Nationale ombudsman
Datum: 5 april 2016

www.nationaleombudsman.nl



Berthold Hoffman:

“Mijn moeder van 83 wordt overgeslagen”

Aandachtspunten digitalisering

1. Een vangnet bestaande uit hulp van de Belastingdienst, hulp van familie en vrienden en hulp van maatschappelijke dienstverleners zou de mensen die moeite hebben met de digitalisering ondersteunen. Dit vangnet is niet sluitend en niet klaar. De Belastingdienst heeft niet met alle maatschappelijke dienstverleners goede afspraken gemaakt en de machtigingsvoorziening die deze organisaties nodig hebben voor het bieden van hulp, is er nog niet.
2. Verlies van zelfredzaamheid door digitalisering. Mensen die niet digitaal vaardig zijn en zich met papieren post nog prima kunnen redden, worden nu gedwongen hulp te zoeken.
3. Rechtszekerheid staat onder druk. Begin maart 2016 hadden 3,6 miljoen mensen hun Berichtenbox geactiveerd. Als de Belastingdienst er nu al voor kiest om de definitieve toekenningen van toeslagen uitsluitend digitaal te verzenden, zullen veel mensen deze beschikking niet lezen. Hiermee lopen deze mensen de kans mis om bezwaar te maken.

Conclusie

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Belastingdienst de belangen van mensen die moeite hebben met digitalisering uit het oog heeft verloren.

Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid ernaar streeft toegankelijk te zijn voor al haar burgers. Het vereist dat de overheid goed benaderbaar is en dat haar informatievoorziening toegankelijk is voor alle burgers. De Nationale ombudsman vindt het van groot belang dat de overheid bij digitalisering van de dienstverlening weet welke groepen het niet kunnen bijbenen. En dat er een werkwijze ontwikkeld wordt om deze groepen mee te nemen in die digitalisering of hun anders een alternatief te bieden.

Aanbevelingen aan de Belastingdienst

Zorg dat burgers die berichten niet digitaal kunnen of willen ontvangen, niet buiten de boot vallen. Dat betekent dat de Belastingdienst zorgt voor:

- o beschikbare en toegankelijke hulp voor het hele traject van digitalisering;
- o een sluitend en goed functionerend vangnet van maatschappelijke dienstverleners voor burgers die niet digitaal willen of kunnen gaan, maar wel een dienstverlener willen machtigen;
- o de mogelijkheid van berichten op papier.

Geef burgers die nu tijdelijk papieren post ontvangen de zekerheid dat dit permanent of op zijn minst de komende jaren zo blijft.

BESCHOUWING

Steeds meer burgers doen graag digitaal zaken met de overheid. Zij raken er meer en meer aan gewend om met hun gemeente, de Belastingdienst en bijvoorbeeld het UWV digitaal contact te hebben. Veel overheidsorganisaties passen hun dienstverlening aan aan de digitale mogelijkheden. Naast de praktische voordelen die dit biedt voor een grote groep mensen, spelen ook kostenbesparingen voor de overheid hierbij een rol.

Een voorwaarde is wel dat de overheid hierbij rekening houdt met de belangen van alle burgers. De overheid moet immers voor iedereen toegankelijk zijn en blijven. De belangen van burgers die de overstap naar digitalisering niet of minder makkelijk kunnen maken, mogen nooit uit het oog verloren worden. Toch zie ik in de klachten die ik ontvang met regelmaat dat de mensen, die moeite hebben met het digitale contact met de overheid, tussen wal en schip dreigen te vallen.

Al in het rapport *De burger gaat digitaal* van december 2013 wees de Nationale ombudsman op de discrepantie die zichtbaar is tussen het beleid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de uitvoering ervan in de praktijk.¹ Het beleidsuitgangspunt was *'digitaal waar het kan, persoonlijk als het moet.'* Burgers ervaren in de praktijk echter vaak dat het moet; ook als zij dit niet kunnen of willen.

Verleiden tot het maken van de overstap naar digitaal gaat in de praktijk meer en meer over in dwang hiertoe. Ik zie deze ontwikkeling bij veel overheidsorganisaties: bij gemeenten (de bijstandsuitkering die soms alleen nog maar digitaal kan worden aangevraagd), bij het UWV (waar vrijwel alles digitaal moet, al is hier nu ook een tegenbeweging zichtbaar), bij de SVB (een rechterlijke uitspraak was nodig om te bepalen dat digitale communicatie alleen mogelijk is als de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is) en bij de Belastingdienst, die onderwerp is van dit onderzoek.

De Belastingdienst is de eerste overheidsinstantie die het berichtenverkeer op zo'n grote schaal digitaliseert en die digitalisering verplicht stelt. Hiermee doet de Belastingdienst ervaringen op en verkent zij de route die andere overheden ook in de toekomst zullen afleggen. In dat licht is de analyse die ik in dit rapport geef relevant voor alle overheidsinstanties die het contact met burgers digitaliseren.

Dit onderzoek naar het verdwijnen van de blauwe envelop heeft - kort samengevat - tot de volgende conclusies geleid. Mensen die moeite hebben met de digitalisering moeten hierbij adequate ondersteuning kunnen krijgen. Deze ondersteuning was bij de invoering van de Wet Elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst slechts gedeeltelijk aanwezig. Uitleg door de Belastingdienst over het aanmaken van de Berichtenbox werd gegeven en hulp bij het beheren van de Berichtenbox konden mensen aan familie of vrienden vragen. De afspraken met maatschappelijke dienstverleners waren (en zijn) echter nog niet zo ver uitgewerkt dat hiernaar doorverwezen kon worden door de Belastingdienst. Bovendien bestaat er nog geen adequate machtigingsvoorziening voor deze professionals. Op dit moment is het vangnet daarom nog niet sluitend. De Belastingdienst

¹ Rapport Nationale ombudsman 2013/170, 9 december 2013.

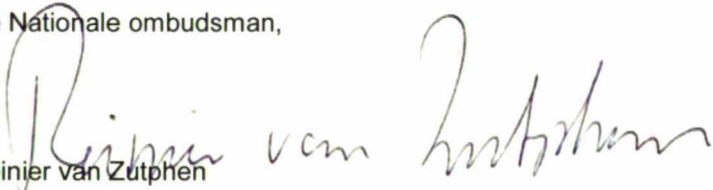
werkt er aan om het vangnet met maatschappelijke dienstverleners verder uit te breiden. Ook hecht de Belastingdienst erg aan een goede machtigingsvoorziening voor deze dienstverleners. Het al dan niet beschikbaar zijn van een vangnet bepaalt mede of de Belastingdienst de volgende stap in de digitalisering van het contact met burgers op een verantwoorde manier kan zetten, zodanig dat alle burgers hun berichten van de Belastingdienst kunnen blijven ontvangen en lezen.

Het toegankelijk zijn van de overheid vereist dat mensen die geen hulp willen of kunnen vragen de mogelijkheid behouden een bericht van de Belastingdienst op papier te krijgen. Mensen ervaren het als een inbreuk op hun zelfredzaamheid als zij wel de regie hebben over hun belastingzaken als dit langs de papieren weg gaat, maar zij dit niet meer voor elkaar krijgen als het digitaal moet. Toen begin november 2015 bleek dat een papieren afschrift niet mogelijk was, ontstond er dan ook terecht veel onrust en boosheid.

Begin maart 2016 heeft de Belastingdienst besloten dat voor die mensen die de overstap naar digitaal niet kunnen of willen maken een oplossing voorhanden is: zij zullen voortaan, voor langere tijd, alle berichten van de Belastingdienst op papier krijgen.

Ik constateer dat veel onrust voorkomen had kunnen worden als in de voorbereiding het perspectief van mensen die het moeilijk vinden de overstap naar digitaal te maken, nadrukkelijker tot zijn recht was gekomen. De belangen van deze mensen mogen niet uit het oog verloren worden en dat is wel gebeurd.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Op 1 november 2015 is de Wet Elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (Wet EBV) in werking getreden. Hiermee is een wettelijke basis gelegd voor het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer van (en met) de Belastingdienst. Het doel van de Wet EBV is om het berichtenverkeer tussen de Belastingdienst en burgers volledig te digitaliseren. De eerste stap is dat de berichten van de Belastingdienst aan de burgers uitsluitend digitaal verstuurd gaan worden. Deze wet wordt gefaseerd en met een gewenningsperiode van twee jaar (per soort berichtenstroom²) ingevoerd.

In november 2015 waren toeslaggerechtigden als eerste groep aan de beurt. Zij kregen hun voorschotbeschikking 2016 uitsluitend digitaal toegezonden, zowel bij automatische continuering als bij een nieuwe aanvraag. In 2016 zouden de definitieve toekenningen toeslagen volgen als uitsluitend digitale berichtenstroom.³ De overige berichten inzake toeslagen (invorderingsberichten, herzienings- of uitbetalingsberichten en bezwaar-correspondentie) worden, nadat het besluit genomen is om ook deze stromen te digitaliseren én na een gewenningsperiode van twee jaar, louter digitaal aangeboden.

Vanaf begin november 2015 ontving de Nationale ombudsman veel klachten van burgers. Zij klaagden erover dat zij de overstap naar uitsluitend digitale correspondentie niet konden of wilden maken en dat de Belastingdienst voor hen geen uitzondering wilde maken. Ook klaagden zij over het ontbreken van gedegen ondersteuning. Veel mensen voelden zich hierdoor in hun zelfstandigheid aangetast.

1.2 Vraagstelling en opzet van het onderzoek

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat burgers mogen verwachten van de Belastingdienst bij de invoering van volledig digitaal berichtenverkeer met diezelfde Belastingdienst.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de Nationale ombudsman allereerst gekeken waar de mensen die contact opnamen met de Nationale ombudsman tegenaan liepen. Waar maakten zij zich zorgen over?

Daarna is de wetsgeschiedenis bestudeerd om na te gaan in hoeverre het de bedoeling was dat rekening gehouden zou worden met de bezwaren van mensen die zich nu verzetten tegen de overstap naar digitalisering.

Door middel van interviews met medewerkers van de Belastingdienst en het bestuderen van interne documenten die de Belastingdienst de ombudsman ter beschikking heeft gesteld, is de ombudsman vervolgens nagegaan hoe de uitvoering van de wet is verlopen. Ook hierbij was steeds de vraag hoe rekening gehouden is met mensen die het moeilijk vinden over te stappen naar digitale correspondentie met de Belastingdienst of die deze overstap (nog) niet willen maken. De Nationale ombudsman toetst dit traject aan de vereisten van behoorlijk overheidsoptreden.

² Bij een berichtenstroom moet gedacht worden aan de correspondentie rondom de aangifte inkomstenbelasting, de voorlopige teruggaaf/aanslag of de automatische continuering van toeslagen.

³ De staatssecretaris heeft aangegeven hierover in het tweede kwartaal van 2016 definitief een beslissing te nemen mede naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman en de motie Omtzigt/Van Vliet (Vergaderjaar 2015-2016 34196 nr 21). De definitieve toekenningen van toeslagen zullen mogelijk per 1 juli 2016 uitsluitend elektronisch worden verzonden.

1.3 De burger gaat digitaal

De vereisten van behoorlijk overheidsoptreden bij digitalisering van de dienstverlening heeft de ombudsman uitgewerkt in het rapport *De burger gaat digitaal*, gepubliceerd in december 2013. Dit onderzoek geeft aan wat burgers bij de digitalisering door de overheid redelijkerwijs mogen verwachten van de overheid. Met dit rapport voorzag de Nationale ombudsman de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en alle andere overheidsinstanties van informatie over wat voor burgers belangrijk is bij het verder intensiveren van de digitale dienstverlening door de overheid.

De digitalisering van de overheid kan de dienstverlening voor mensen verbeteren en efficiënter maken. Het is daarom een vanzelfsprekende ambitie van de Nederlandse overheid om de digitale dienstverlening de komende jaren verder vorm te geven en te intensiveren. De overheid is dan ook voor veel burgers op de goede weg door vaart te maken met de verdere digitalisering.

De overheid moet toegankelijk zijn voor al haar burgers. Dit is een belangrijk element van behoorlijk overheidsoptreden. Dit vereist dat de overheid goed benaderbaar is en dat de informatievoorziening toegankelijk is voor alle burgers. Dat het kabinet deze toegankelijkheid nastreeft blijkt uit de *Visiebrief digitale overheid 2017* van mei 2013 waarin de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeeft 'digitaal waar het kan, persoonlijk als het moet'.⁴

Het onderzoek van de ombudsman uit 2013 leidde tot aanbevelingen die te maken hebben met toegankelijkheid van de overheid en vertrouwen van burgers in de digitale dienstverlening. De Nationale ombudsman gaf onder andere aan dat het bij de digitalisering van de overheidsdienstverlening van groot belang is dat de overheid weet welke groep(en) het nu niet bijbenen en dat een werkwijze ontwikkeld wordt om deze groep(en) mee te nemen in de ontwikkelingen dan wel alternatieven te bieden als zij hierom vragen. Doorlopend moet bewaakt worden dat deze groep ook in de praktijk niet in de knel komt. Deze uitgangspunten vormen het kader waarmee de Nationale ombudsman kijkt naar digitalisering van de overheidsdienstverlening; in dit geval het invoeren van de Wet EBV.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 in dit rapport beschrijft de klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen na de inwerkingtreding van de Wet EBV op 1 november 2015. Het laat zien waar mensen moeite mee hebben. In hoofdstuk 3 staat de vraag centraal in hoeverre tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel EBV rekening is gehouden met mensen die moeite hebben met de overgang naar volledig digitale correspondentie vanuit de Belastingdienst. In hoofdstuk 4 komen de Belastingdienst en maatschappelijke dienstverleners (vangnetorganisaties) aan het woord over de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd sinds 1 november 2015. Het rapport eindigt met hoofdstuk 5; de conclusie en aanbevelingen van de Nationale ombudsman.

⁴ Visiebrief digitale overheid 2017 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer gedateerd 23 mei 2013, Kamerstuk 26 643, nr. 280.

1.5 Betekenis van enkele begrippen

Hieronder is een korte omschrijving opgenomen van enkele begrippen die in dit rapport worden gebruikt.

MijnOverheid

Nederlandse ingezetenen van 14 jaar of ouder hebben allen een eigen account in MijnOverheid. Op deze persoonlijke website kunnen zij zien welke gegevens over hen bekend zijn bij de overheidsoverheidsinstanties die deelnemen aan MijnOverheid.

Berichtenbox

Op MijnOverheid bevindt zich ook de persoonlijke Berichtenbox. Hierin komen de digitale berichten van de overheid terecht. Voordat mensen de Berichtenbox kunnen inzien, moeten zij eerst de account op MijnOverheid activeren met DigiD. Omwille van de leesbaarheid wordt in dit rapport gesproken over *het activeren van de Berichtenbox*.

E-mailnotificatie

Bij het activeren van de account op MijnOverheid kunnen mensen ervoor kiezen om van elk nieuw bericht in de Berichtenbox een melding te ontvangen op één e-mailadres. Dit mag een e-mailadres van iemand anders zijn. Deze functie wordt aangeduid met de term e-mailnotificatie.

Machtigingen

Als iemand de overstap naar volledig elektronisch berichtenverkeer niet kan maken, kan hij iemand machtigen die hem hierbij helpt. Dit kan via DigiD Machtigen. Hiervoor heeft iemand zelf geen DigiD nodig. Degene die gemachtigd wordt, kan met zijn eigen DigiD de Berichtenbox van de betrokkene activeren en de e-mailnotificaties op zijn e-mailadres ontvangen. Deze machtigingsvoorziening is niet bedoeld voor professionele dienstverleners. De gemachtigde moet immers met zijn persoonlijke DigiD inloggen. Voor maatschappelijke dienstverleners bestaat er nog geen machtigingsvoorziening.

Maatschappelijke dienstverleners

Onder maatschappelijke dienstverleners verstaat de Belastingdienst alle partijen die op wettelijke of ideële grondslag, gratis of tegen een geringe kostenvergoeding, klanten helpen bij toeslag- en belastingzaken. Hierbij kan gedacht worden aan vakbonden, ouderen- en gehandicaptenbonden, vrijwilligers van Humanitas, Sociaal Raadslieden en maatschappelijk werk.

2 KLACHTEN OVER DE VERPLICHTING TOT ELEKTRONISCH BERICHTENVERKEER

Berthold Hoffman⁵: 'Mijn moeder van 83 wordt overgeslagen'.

'Ik help mijn moeder met de administratie: als het nodig is regel ik iets voor haar via internet. Zij heeft zelf geen computer of internet en zou er ook niet mee overweg kunnen. Als mijn moeder geen post meer krijgt van de Belastingdienst en er verandert bijvoorbeeld iets in de zorgtoeslag, dan zou ze het uiteindelijk pas merken aan haar bankafschriften. Natuurlijk zou ik namens mijn moeder mijn eigen e-mailadres kunnen doorgeven aan de Belastingdienst. Maar dat vind ik geen goede gang van zaken. De Belastingdienst moet in eerste instantie met mijn moeder zelf communiceren. En komen ze er niet uit, dan spring ik bij. Als de Belastingdienst alleen digitaal wil communiceren dan wordt mijn moeder overgeslagen.

Ik heb erover gebeld hoor, met de Belastingdienst. Ze zeiden: 'Wij kunnen er niets aan doen. Wij moeten uitvoeren wat is besloten en daar moet u het mee doen.' Ik kon niet eens een klacht indienen! Ik kan er nog kwaad over worden als ik er aan denk. De Belastingdienst moet op zijn minst de keuze voorleggen: wilt u op papier of via internet worden geïnformeerd? Dat zou een nette manier van doen zijn. Nu is die keuze er niet. Als mensen daardoor verstoken blijven van informatie is dat een slechte zaak.'

2.1 Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Wet EBV per 1 november 2015 heeft de Nationale ombudsman ruim 3500 klachten ontvangen.⁶ De mensen die contact hebben opgenomen met de ombudsman gaven aan moeite te hebben met, of bezwaar te hebben tegen, het ontvangen van uitsluitend digitale correspondentie van de Belastingdienst.

2.2 Welke mensen hebben geklaagd bij de Nationale ombudsman

De volgende groepen mensen hebben vanaf begin november 2015 contact opgenomen met de Nationale ombudsman met een klacht over de overstap naar uitsluitend elektronisch berichtenverkeer:

- 🗨️ ouderen;
- 🗨️ mensen zonder computer en/of internet en die daar ook geen geld voor hebben;
- 🗨️ mensen die digitaal niet vaardig zijn;
- 🗨️ mensen met een lichamelijke en/of een geestelijke beperking;
- 🗨️ mensen die zich zorgen maken over de gevaren van het internet;
- 🗨️ mensen met principiële bezwaren tegen de digitalisering;
- 🗨️ mensen met een beperkte kennis van de (Nederlandse) taal;
- 🗨️ mensen die geen sociaal netwerk hebben;
- 🗨️ mensen die hun (papier) zelfstandigheid niet willen opgeven;
- 🗨️ mensen die vanwege privacy redenen hun (belasting)gegevens niet willen delen met anderen.

Of mensen waarop een combinatie van bovenstaande factoren van toepassing is.

⁵ Eén van de (vele) klachten die de Nationale ombudsman vanaf 1 november 2015 heeft ontvangen. Naam is gefingeerd.

⁶ Telefonisch, per mail en per brief ingediend vanaf 1 november 2015 tot 12 februari 2016.

Ook veel familieleden en hulpverleners van deze mensen hebben zich tot de ombudsman gewend met klachten. Bij hulpverleners ging het, onder meer, om begeleiders van mensen met een lichamelijke beperking, mensen die ouderen helpen met hun administratie, sociaal raadslieden, mantelzorgers, vrijwilligers van ouderenbonden en vrijwilligers van vluchtelingenwerk.

2.3 Waarover hebben mensen geklaagd bij de Nationale ombudsman

De klachten die bij de Nationale ombudsman zijn binnengekomen, heeft de ombudsman geanalyseerd. Er bleken legio redenen te zijn voor mensen om niet de overstap te willen of kunnen maken naar uitsluitend elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst.

Vooraf het verplichte karakter van de overgang naar elektronisch berichtenverkeer leidde tot veel verontwaardiging. Bovendien maakten mensen zich er boos over dat vooral in de beginperiode van de invoering van de wet geen enkele uitzondering op deze verplichting mogelijk was. De medewerkers bij de Belastingtelefoon waren daar heel strikt in, zo gaven mensen aan (*'Sorry, er is niets aan te doen. U moet zelf digitaal gaan of anders iemand machtigen'*).

Ook de snelle invoering voor de toeslaggerechtigden werd als vervelend ervaren. De verplichting ging voor hen per 1 november 2015 al in; twee weken nadat de Wet EBV medio oktober was aangenomen. Bovendien vonden mensen dat er onvoldoende informatie beschikbaar was over welke ondersteuning zij vanuit de Belastingdienst of via externe partijen konden krijgen.

En over de ondersteuning door de Belastingdienst, die naast een webpagina over de digitalisering en een telefonische helpdesk bestond uit de mogelijkheid hulp aan de balie te krijgen, gaven sommige mensen aan dat dat voor hen geen optie was. Zij hadden geen geld om de reis naar het belastingkantoor te maken of waren daartoe fysiek niet in staat.

Daarnaast waren er nog meer redenen voor mensen om bezwaar te hebben tegen de overstap naar digitale correspondentie. Sommigen hadden er geen vertrouwen in dat de veiligheid van hun persoonlijke gegevens digitaal gewaarborgd zou zijn. Anderen hadden geen computer en ook geen geld om een computer aan te schaffen of wilden hier geen geld aan besteden. Weer andere mensen gaven aan niet digitaal vaardig te zijn en achtten het niet haalbaar om dit alsnog te worden.

Mensen hadden er verder grote bezwaren tegen dat de Belastingdienst hen dwong om hulp te zoeken en iemand uit het eigen sociaal netwerk te machtigen. Vaak wilde men niet iemand machtigen en daarmee inzage geven in persoonlijke en fiscale gegevens.

Verder wendde zich een groep mensen tot de Nationale ombudsman met de klacht dat zij met deze maatregel hun (administratieve) zelfstandigheid zouden verliezen. Zij waren tot dan toe prima in staat om zelf een brief van de Belastingdienst te ontvangen, daarmee aan de slag te gaan of alsnog hulp te zoeken voor de inhoudelijke behandeling van die brief. Nu voelden zij zich door de overheid gedwongen om hulp te gaan zoeken en daarmee hun zelfstandigheid om post te ontvangen op te geven.

2.4 Klachten bij andere maatschappelijke organisaties

Naast de Nationale ombudsman ontvingen ook andere maatschappelijke organisaties veel klachten over de verplichting tot uitsluitend elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst. De klachten die bij deze organisaties binnenkwamen vertoonden hetzelfde beeld als de klachten bij de ombudsman. Hieronder een korte weergave van wat enkele van deze organisaties zoal aan klachten ontving.

De Belastingservice Ouderenbonden (ANBO, PCOB en UniekBO) ontving via het gezamenlijke meldpunt 'Dag blauwe envelop' in de periode vanaf medio november 2015 tot 28 januari 2016 ongeveer 3.500 meldingen.⁸ Volgens de ouderenbonden maken veel senioren zich zorgen over de snelheid waarmee de digitalisering van belastingberichten wordt ingevoerd. De melders verwachten problemen als het contact met de overheid en de gemeente alleen nog maar via internet en e-mail verloopt. Zij voelen zich buitenspel gezet of in een afhankelijkheidsrelatie gemanoeuvreerd. De ouderenbonden dringen erop aan dat er goede alternatieven moeten worden geboden, zodat er een vangnet is voor mensen die (nog) niet of verminderd digitaal vaardig zijn, voor mensen die om financiële redenen geen computer hebben of door een chronische ziekte of beperking niet met een computer kunnen werken.

Ook het Nationaal Ouderenfonds liet de ombudsman weten veel telefoontjes van kwetsbare ouderen te hebben ontvangen met dezelfde soort klachten (klachten over het verliezen van zelfredzaamheid en het niet kunnen of willen meegaan met de digitalisering).⁹ Als bijkomende klacht kwam bij deze organisatie binnen dat mensen tegen betaling lid moeten worden van een vangnetorganisatie om hun Berichtenbox te laten lezen. Bovendien werd erover geklaagd dat sommige vangnetorganisaties een drempel hanteren voor mensen van wie het inkomen te hoog is; deze mensen worden dan min of meer gedwongen in de commerciële sector een gemachtigde te zoeken.

FNV Belastingservice liet de ombudsman op 20 januari 2016 weten steeds meer meldingen te ontvangen van mensen die grote moeite hebben met de digitale ontwikkelingen bij de Belastingdienst.¹⁰ Met name laaggeletterden en ouderen hebben volgens deze bond onvoldoende toegang tot internet of kunnen de digitale ontwikkelingen moeilijk bijbenen. De FNV heeft zijn zorgen eind januari 2016 ook in een brief aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt.

Verschillende organisaties gaven aan dat een deel van hun cliënten niet in staat is om adequaat om te gaan met digitale berichten van de Belastingdienst. Hun cliënten bestaan uit ouderen (ANBO), gehandicapten en chronisch zieken (ANGO¹¹), verstandelijk gehandicapten (MEE), financieel en sociaal zwakkeren (Humanitas, Sociaal Raadslieden en Algemeen Maatschappelijk Werk) en erkende vluchtelingen (Vluchtelingenwerk).

8 Nieuwsbericht van 28 januari 2016 op onder andere www.pcob.nl.

9 Stichting Nationaal Ouderenfonds is een goed doel dat opkomt voor de kwetsbare ouderen; dit is een andere doelgroep dan bijv. de doelgroep van de ouderenvakbonden die werken met een lidmaatschap en waarbij het vaak gaat om nog vitale ouderen. Het Fonds heeft per jaar een bereik van 100.000 ouderen (via verschillende projecten en diensten). Het gaat in de meeste gevallen om ouderen boven de 74 jaar die kwetsbaar zijn en te maken hebben met eenzaamheid.

10 Zie ook persbericht van de FNV van 27 januari 2016 op www.fnv.nl.

11 Algemene Nederlandse Gehandicapten Organisatie.

Een deel van deze burgers heeft geen internetaansluiting. Een ander deel heeft wel een computer met internet maar gebruikt deze alleen voor eenvoudige toepassingen (zoals e-mail). Het begrijpen van digitale berichten, het verrichten van digitale handelingen in belasting- en toeslagzaken en het bewaren van overzicht vereist digitale vaardigheden en het vertrouwd zijn met digitale toepassingen. Een fout kan immers tot grote financiële consequenties leiden.

Een Sociaal Raadvrouw uit Amsterdam:

'Bij onze cliënten is de financiële administratie meestal niet op orde. Door de digitalisering wordt dat nog moeilijker. Het ordenen werkt het beste als alle stukken op papier staan. Alleen dan krijg je het overzicht. Straks moeten dus eerst alle digitale berichten worden geselecteerd en uitgeprint, voordat het ordenen kan beginnen. Dat kost extra tijd en is een extra belasting voor de dienstverlening. Bij crisis- en spoedzaken werkt dit onhandig.'

Alle geïnterviewde maatschappelijke organisaties waren van mening dat burgers moeten kunnen kiezen voor niet-digitale (ofwel papieren) berichten van de Belastingdienst. Verleiden tot digitalisering mag, maar geen dwang. Er is meer tijd nodig om kwetsbare burgers hierin mee te nemen, zo gaven zij aan. Vrijwel alle geïnterviewde maatschappelijke dienstverleners waren van mening dat er altijd een groep burgers zal blijven bestaan die niet om kan gaan met het digitale berichtenverkeer.

3 AANDACHT VOOR NIET DIGITAAL VAARDIGE MENSEN BIJ DE BEHANDELING VAN DE WET EBV

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel EBV rekening is gehouden met mensen die moeite hebben met de overgang naar volledig digitale correspondentie vanuit de Belastingdienst.

3.2 Het doel van de wet

Met de Wet EBV is een wettelijke basis gelegd voor het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer van (en met) de Belastingdienst. Deze wet heeft gezorgd voor een wijziging van de Awr, de Awir en de Invorderingswet, waardoor wettelijk verankerd is dat berichten van de Belastingdienst aan belastingplichtigen en toeslaggerechtigden en omgekeerd alleen nog elektronisch zullen worden verzonden.¹² In deze wetten is tevens bepaald dat bij ministeriële regeling berichten en groepen mensen aangewezen kunnen worden waarvoor het berichtenverkeer langs een andere dan elektronische weg kan plaatsvinden.¹³ De opsomming van groepen mensen die uitgezonderd worden via de ministeriële regeling is limitatief. De groepen mensen die zich vanaf begin november 2015 met klachten tot de ombudsman hebben gewend, vallen niet onder de vastgelegde uitzonderingsgevallen. In de ministeriële regeling is geen hardheidsclausule opgenomen.

3.3 De behandeling van het wetsvoorstel

3.3.1 Afdeling advisering van de Raad van State

De Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) heeft op 27 maart 2015 advies uitgebracht over het wetsvoorstel EBV.¹⁴ De Afdeling vond een nadere toelichting nodig op het verplicht stellen van berichtenverkeer langs elektronische weg en het moment waarop die verplichting ingaat voor de groep belanghebbenden die niet zelf in staat is aan zijn digitale verplichtingen te voldoen. De Afdeling wees erop dat eerder aandacht was gevraagd in de Tweede Kamer voor de positie van die groep die niet zelf in staat is aan zijn digitale verplichtingen te voldoen.¹⁵ Het kabinet werd door de Afdeling ook geattendeerd op het rapport van de Nationale ombudsman uit 2013 (*'De burger gaat digitaal'*).

De Afdeling merkte op dat de maatschappelijke ontwikkelingen voor wat betreft digitalisering een grens leken te bereiken en achter bleven bij de ontwikkeling van de techniek. Immers, het percentage mensen dat begin 2015 digitaal belastingaangifte deed

¹² Artikel 3a Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 13 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en artikel 7c Invorderingswet 1990. Deze artikelen wijken af van artikel 2:14 eerste lid Awb waarin is vastgelegd dat een bericht uitsluitend elektronisch verzonden kan worden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Op basis van het tweede lid van dit artikel in de Awb kan, als dit bij wettelijk voorschrift is bepaald, hiervan afgeweken worden.

¹³ Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst van de staatssecretaris van Financiën van 23 oktober 2015, nr DB/2015/366M houdende regels voor het elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst.

¹⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 maart 2015, No.W06.15.0021/III.

¹⁵ Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst (de voorloper van het wetsvoorstel EBV) in de Tweede Kamer eind augustus 2013.

was even groot als twee jaar daarvoor.¹⁶ Van een gelijk tempo van ontwikkeling, op grond waarvan volgens de toelichting een verplicht elektronisch berichtenverkeer gerechtvaardigd zou zijn, was daarmee naar het oordeel van de Afdeling in mindere mate sprake. Het was voor de Afdeling daarbij de vraag of het in de Memorie van Toelichting beschreven aanbieden van gerichte ondersteuning bij het digitale berichtenverkeer, het (bij de techniek) achterblijven van de maatschappelijke ontwikkelingen in die mate compenseert dat een verplichting tot elektronisch berichtenverkeer gerechtvaardigd was. De Afdeling wees in dat kader op twee bij de Tweede Kamer ingediende voorstellen van wet die strekten tot vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht.¹⁷ In die voorstellen was vastgelegd dat natuurlijke personen die geen gebruik maken van een rechtshulpverlener worden uitgezonderd van de verplichting om digitaal te gaan procederen. De regering vond het blijkbaar nog een stap te ver om de verplichting digitaal te procederen ook voor natuurlijke personen in te voeren, zo merkte de Afdeling op.

3.3.2 Parlementaire behandeling

Voor zijn onderzoek heeft de Nationale ombudsman bij het bestuderen van de parlementaire stukken bij het wetsvoorstel met name aandacht besteed aan de thema's die van belang zijn voor degenen die moeite hebben met de overgang naar uitsluitend elektronisch berichtenverkeer. In hoeverre is met deze groep mensen rekening gehouden?

Waarom digitaal?

In de Memorie van Toelichting gaf de staatssecretaris aan dat de Belastingdienst ernaar streeft dienstverlening aan te bieden op de manier die bij belastingplichtigen past.¹⁸ Het internet bleek als kanaal veruit de voorkeur van belastingplichtigen te hebben. Voor toeslagen lag dit niet anders. Ruim 90% gaat elektronisch, aldus de staatssecretaris. In het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 29 juni 2015 heeft de staatssecretaris verder inzicht gegeven in de beweegredenen van het kabinet voor het verplicht elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst.¹⁹

'In het regeerakkoord is afgesproken dat in 2017 alles digitaal moet. In de Verzamelwet SZW is ook alle verkeer van en naar het UWV verplicht gedigitaliseerd. Bij toeslagen is het niet verplicht, maar vrijwel iedereen regelt het digitaal. We doen het dus digitaal, zo gaf hij aan. Het gaat stap voor stap. Bij elke stap waarin we een en ander voorschrijven is er een transitieperiode van een jaar. Als de Belastingdienst tot in lengte van jaren twee communicatiestromen in de lucht moet houden, dan mist het kabinet niet alleen een forse bezuiniging - dat is een praktisch punt - maar dan loopt de Belastingdienst eenvoudigweg vast. De enige manier om deze weg in te slaan, is de Belastingdienst verlossen van de tweede stroom en inzetten op puur digitaal. Daarmee zijn burgers, belastingbetalers en bedrijven niet alleen beter bediend, maar worden ook de processen voor de Belastingdienst weer beheersbaar.'

16 In reactie op deze passage in het verslag van bevindingen waarin het advies van de Afdeling wordt beschreven, liet de Belastingdienst de ombudsman weten dat het aantal digitale aangiften dat jaarlijks binnenkomt nog steeds een stijgende trend laat zien.

17 Artikel I, onderdeel N, voorgestelde artikel 30c, vierde lid, Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, Vergaderjaar 2014-2015 Kamerstuk 34 059, nr. 2.

18 Memorie van Toelichting Vergaderjaar 2014-2015 Kamerstuk 34 196, nr. 3, pagina 2.

19 Verslag van wetgevingsoverleg, Vergaderjaar 2014-2015, 34 196, nr.18.

Verder schetst de staatssecretaris nogmaals het voordeel van de digitalisering.

'Zoon, dochter, buurvrouw of bekende kan het dan op afstand voor je invullen. Dat is een stuk makkelijker dan het gezeul met formulieren. Hulp vragen wordt dus ook makkelijker.'

Gewenningsperiode

Het kabinet koos voor een *ingroeimodel*, waarbij de techniek, de maatschappelijke ontwikkelingen rond digitalisering en het juridische kader zich in een gelijk tempo ontwikkelen. Om belastingplichtigen en toeslaggerechtigden te laten wennen aan het feit dat langs elektronische weg gecommuniceerd gaat worden door de Belastingdienst, werden sinds november 2013 de voorschotbeschikkingen van Toeslagen via de Berichtenbox verzonden aan toeslaggerechtigden, naast de gebruikelijke verzending van de papieren post. Na het van kracht worden van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen, zou de papieren verzending in deze gevallen kunnen vervallen en wordt het berichtenverkeer in het kader van het proces van toekenning van toeslagen en heffing van inkomstenbelasting verder gedigitaliseerd, zo liet de staatssecretaris de Tweede Kamer weten.²⁰

Op 18 september 2015 reageerde de staatssecretaris op vragen van leden van de Commissie voor Financiën van de Eerste Kamer.²¹

'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 geïnformeerd over het feit dat zij de post voortaan digitaal zullen ontvangen. 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 tijdskritisch bericht.'

In een brief van 12 oktober 2015 aan diezelfde commissie zegde de staatssecretaris toe de gewenningsperiode voor aangifte inkomstenbelasting, de voorlopige en definitieve aanslag inkomstenbelasting te verlengen van één naar twee jaar.²²

Uitgezonderde groepen

De staatssecretaris lichtte bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste en Tweede Kamer toe dat er bij ministeriële regeling groepen zouden worden uitgezonderd van de verplichting tot elektronisch berichtenverkeer, omdat voor deze groepen de technische voorzieningen nog niet bestaan om elektronisch berichten te ontvangen. Zodra voorzieningen voor authenticatie en bevoegdheidsvaststelling beschikbaar zijn, zouden de uitzonderingen voor deze groepen worden geschrapt.²³

20 Memorie van Toelichting, 2014-2015, 34 196, nr. 3.

21 Memorie van Antwoord van 18 september 2015, 2014-2015, 34 196, nr. B.

22 Brief van de staatssecretaris aan de Eerste Kamer, 2014-2015, 34 196, nr. D.

23 Onder andere in het Nader rapport van 29 april 2015 bij het wetsvoorstel, 2014-2015, 34 196, nr. 4.

In de Eerste Kamer gaf de staatssecretaris aan dat ook voor andere groepen dan nu in de ministeriële regeling vastgelegd een uitzonderingsmogelijkheid op elektronisch berichtenverkeer blijft bestaan. Hierbij moest worden gedacht aan een uitzondering op grond van omstandigheden waarin voorzieningen voor elektronisch verkeer onverhoopt langere tijd niet beschikbaar zouden zijn en daarom teruggevallen zou moeten worden op een papieren proces. Bij ministeriële regeling konden berichten en groepen worden uitgezonderd van elektronisch verkeer. Dit was niet mogelijk door een individuele keuze van een belastingplichtige of toeslaggerechtigde.²⁴

In de ministeriële regeling zijn (vooralsnog) de volgende groepen mensen aangewezen waarvoor het berichtenverkeer langs een andere dan elektronische weg kan plaatsvinden:

- ▶ mensen met een woonadres in het buitenland, omdat zij nog niet altijd over een DigiD (kunnen) beschikken;
- ▶ nabestaanden van overledenen, omdat daarvoor nog geen machtigingsmogelijkheid voor het digitaal afhandelen van zaken beschikbaar is. Hiertoe wordt een nabestaandenmachtiging ontwikkeld in het kader van DigiD Machtigen, die naar verwachting in de tweede helft van 2016 beschikbaar zal zijn;
- ▶ 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;
- ▶ 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;
- ▶ kinderen onder 14 jaar, omdat voor deze groep geen MijnOverheid-account beschikbaar is.

Gericht op hulp, niet op uitzondering

In de Memorie van Toelichting schreef de staatssecretaris dat hij zich realiseerde dat (nog) niet iedereen in staat is berichten elektronisch te verzenden en te ontvangen. En dat het daarbij met name gaat om belastingplichtigen die digitaal minder vaardig zijn of niet over de middelen beschikken om digitaal te communiceren met de Belastingdienst. De mogelijkheid tot uitzonderen is echter niet bedoeld om groepen op basis van hun digitale vaardigheid uit te zonderen van de verplichting, zo gaf hij aan. Het kabinet koos ervoor deze minder zelfredzame personen te ondersteunen bij het nakomen van hun verplichtingen of het geldend maken van hun aanspraken. Dit zou stigmatisering voorkomen en draagt bij aan zelfredzaamheid in de toekomst, was de redenering van het kabinet.²⁵

De staatssecretaris was zich ervan bewust dat belastingplichtigen in staat moeten zijn kennis te nemen van de beschikkingen die op hun betrekking hebben omdat deze op rechtsgevolgen zijn gericht. Hij dacht daarbij aan het voorzien in adequate machtigingsvoorzieningen voor MijnOverheid en de Berichtenbox die daarvan onderdeel

²⁴ Memorie van Antwoord van 18 september 2015, 2014-2015, 34 196, nr. B.

²⁵ Memorie van Toelichting, 2014-2015, 34 196, nr. 3, pagina 4.

uitmaakt. Mensen die niet over mogelijkheden beschikten om zelf hun berichten digitaal te raadplegen, kunnen dat door een gemachtigde (familielid, intermediair) laten doen. Zo was het met ingang van 15 januari 2015 mogelijk om met een DigiD-machtiging voor toeslagen het portaal MijnToeslagen en berichten van toeslagen van de belanghebbende in de Berichtenbox te raadplegen. Hetzelfde gold voor de inkomstenbelasting. Verder zou het mogelijk blijven om in gevallen waarin dat nodig is een papieren kopie van de elektronische beschikking te verstrekken, zo liet de staatssecretaris weten. De inzet van het kabinet was echter primair om de betrokkenen te leren hoe zij berichten zelfstandig elektronisch kunnen verzenden en ontvangen, zodat zij een papieren kopie of hulp bij verzenden in de toekomst niet meer nodig hebben.²⁶

Opting-out of opting-in

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste en Tweede Kamer is gesproken over *opting-out* en *opting-in* systemen. Mensen kunnen dan, afhankelijk van het systeem, zelf de keuze maken om wel of niet elektronisch berichten te ontvangen (*opting-in* is actief kiezen voor digitale correspondentie en bij *opting-out* krijg je correspondentie digitaal, tenzij je hebt aangegeven het per post te willen blijven ontvangen). De staatssecretaris stelde namens het kabinet dat het inrichten van een dergelijke algemene uitzonderingsmogelijkheid waarbij een ieder desgewenst voor berichtenverkeer op papier kan kiezen haaks staat op de grondgedachte van het wetsvoorstel dat in beginsel alle berichtenverkeer elektronisch geschiedt. Daarnaast zou een dergelijke *opting-out* (in ieder geval niet vóór 1 oktober 2015 te realiseren) grote wijzigingen in de systemen van de Belastingdienst opleveren. Het zou leiden tot structurele hoge beheerskosten.²⁷

Het kabinet achtte het beter om mensen toe te rusten voor de digitaliseringsontwikkeling dan vast te houden aan de mogelijkheid van papieren communicatie. Bij deze afweging speelden ook uitvoeringsaspecten een rol. Een individueel *opting-out* systeem is complexer in de uitvoering dan de nu gekozen generieke benadering. Daarnaast bestaat volgens het kabinet het risico dat veel mensen hiervan voor de zekerheid gebruik zullen maken, waardoor zij naast het elektronische bericht ook nog een papieren exemplaar blijven ontvangen. Dat zou de effectiviteit van het wetsvoorstel in termen van besparing op uitvoeringskosten beperken. In bijzondere gevallen (waarin mensen niet in staat zijn om bijvoorbeeld hun post digitaal te ontvangen) blijft ruimte bestaan om een papieren kopie op te vragen, bijvoorbeeld via de Belastingtelefoon.²⁸

De staatssecretaris liet ook aan de Eerste Kamer weten niet te willen kiezen voor een *opting-in* mogelijkheid.

*'Dit betekent immers dat je tot in lengte van jaren aan twee verschillende communicatiekanalen vastzit. Dit leidt tot zeer hoge kosten en tot nog grotere complexiteit van de ICT-systemen.'*²⁹

26 Memorie van Toelichting pagina 5.

27 Brief van de staatssecretaris van 2 juli 2015 aan de Tweede Kamer, 2014-2015, 34 196, nr. 16.

28 Nota van 17 juni 2015 2014-2015, 34 196, nr. 7, 17 juni 2015 pagina 8.

29 Memorie van Antwoord van 18 september 2015 aan Eerste Kamer, 2015-2016, 34 196, nr. B.

Zelfredzaamheid

Over de zelfredzaamheid gaf de staatssecretaris aan dat daarvan sprake is als burgers in staat zijn, al dan niet met hulp, aan hun verplichtingen te voldoen. Zelfredzaamheid wilde het kabinet versterken door mensen te helpen bij het maken van de stap naar digitaal. En mochten zij ondanks dat nog vragen hebben, dan blijven er diverse kanalen beschikbaar om deze te stellen. Zelfredzaamheid staat volgens de staatssecretaris vaak los van digitale vaardigheden. Ook als niet digitaal vaardige mensen de mogelijkheid hebben om op papier hun zaken af te handelen, hebben zij daarbij veelal hulp nodig, was zijn redenering.

Rosalie de la Cruz (50)³⁰:

'Ik wil niet afhankelijk zijn van anderen om mijn zaken te regelen'

'Soms schaam ik me wel eens dat ik niet kan omgaan met computers. Wat is uw e-mailadres? Die vraag krijg ik regelmatig te horen. Ik heb geen internet en ik ben gewoon niet zo handig. Ik kan zelfs geen nieuwe lamp indraaien. Dat is nu eenmaal zo. Maar ik kan me prima redden hoor! Ik leef als alleenstaande van een minimum inkomen en krijg huur- en zorgtoeslag. Gelukkig heb ik geen schulden; het lukt me goed om mijn eigen zaakjes te regelen. Maar als de Belastingdienst alleen via internet wil werken, kom ik beslist in de problemen. Ik word er gewoon zenuwachtig van als ik eraan denk. Het gebeurt nu ook wel eens dat er iets niet goed gaat met de toeslagen. Als ik daar post over krijg, onderneem ik direct actie. Maar als ik die berichten te laat zie, omdat ik iemand anders moet vragen om me te helpen, dan ben ik bang dat ik in de financiële problemen kom. Daar komt bij, wie moet ik vragen? De Belastingdienst adviseerde me om naar de gemeente of de bibliotheek te gaan, want daar staan computers. Maar dat lost het probleem niet op: dan zou ik een wildvreemde moeten vragen om me te helpen die e-mail te openen. Ik heb geen kennissen in de buurt en mijn dochter woont een eind weg. Ik wil het gewoon niet: anderen vragen om mij te helpen bij iets wat ik zelf wil en kan doen. Ik verlies dan mijn privacy en mijn zelfstandigheid. Ik vind dit echt een probleem en ik maak me er zorgen om. Waarom doet de Belastingdienst dit zo maar? Ik heb hier niet om gevraagd!'

Op 6 oktober 2015 heeft de staatssecretaris tijdens een vergadering met de Commissie voor Financiën in de Eerste Kamer vragen over die zelfredzaamheid beantwoord. Het volgende antwoord aan de commissie verdient het apart vermeld te worden.

De staatssecretaris gaf aan dat veel mensen al digitaal aangifte doen, ook ouderen (volgens de laatste cijfers van de Belastingdienst 89% van de mensen ouder dan 72 jaar). De meesten krijgen hierbij hulp. Voor die hulpgevers wordt het juist makkelijker omdat alles nu overzichtelijk digitaal beschikbaar komt. Over de groep van mensen die niet 'digitaal' zijn, maar wel zelfstandig in staat waren om hun aangifte in te vullen, merkte de staatssecretaris op dat dat soort mensen internet blijkbaar ingewikkelder vindt dan fiscaliteit. De staatssecretaris:

'Daarvoor moet je volgens mij op een heel bijzondere manier geniaal zijn, maar goed, ze bestaan.'³¹

³⁰ Gefingeerde naam.

³¹ Handelingen EK 2015-2016 van 6 oktober 2015, 34 196, vergaderingnummer 3, pagina 3-9-10.

De Eerste Kamer nam het wetsvoorstel op 13 oktober 2015 aan en de wet trad per 1 november 2015 in werking. Verschillende fracties in de Eerste Kamer steunden het wetsvoorstel niet (net als ook in de Tweede Kamer niet alle fracties het wetsvoorstel hebben gesteund), omdat er volgens hen te weinig rekening werd gehouden met belastingplichtigen en toeslaggerechtigden die niet over de vereiste digitale vaardigheden beschikken, waaronder ouderen, gehandicapten, mensen met beperkte verstandelijke vermogens en mensen zonder computer.³²

3.4 Politieke reactie op onrust na inwerkingtreding

Nadat de wet op 1 november 2015 in werking was getreden, bleek hoe de uitvoering in de praktijk uitpakte. Er ontstond onrust bij mensen die hun correspondentie van de Belastingdienst niet digitaal konden of wilden ontvangen. Het ging hier met name om toeslaggerechtigden die hun voorschotbeschikking voor het jaar 2016 in december 2015 niet meer per post zouden ontvangen, maar uitsluitend digitaal. Ook maatschappelijke organisaties zoals ouderenorganisaties trokken aan de bel. De staatssecretaris werd, een kleine drie weken na de inwerkingtreding van de wet, door de Vaste commissie voor Financiën in de Tweede Kamer geattendeerd op eerdere waarschuwingen over mogelijke problemen bij mensen die over onvoldoende computervaardigheden beschikken.³³ In de gesprekken die hierop volgden tussen de staatssecretaris en de Vaste commissie voor Financiën kwamen in november en december 2015 de volgende onderwerpen aan bod.

Ondersteuning voor mensen die moeite hebben met de overstap

De staatssecretaris gaf in reactie op vragen aan dat hij vond dat er voldoende is gedaan om burgers die problemen hebben met de overstap naar elektronisch berichtenverkeer te ondersteunen.³⁴

- ☛ Er is een speciaal telefoonnummer voor vragen over de Wet EBV. Voor gevallen waarin meer tijd nodig is om mensen te woord te staan of te helpen, is een terugbelteam ingericht.
- ☛ Aan de balies worden mensen geholpen met het activeren van hun Berichtenbox of het aanvragen van een DigiD.
- ☛ Er is een breed netwerk van maatschappelijke organisaties die mensen kunnen helpen bij digitaal zaken doen. De Belastingdienst is continu in gesprek met deze organisaties om hen te informeren en hun bevindingen te horen, zodat we de juiste ondersteuning kunnen bieden.
- ☛ Via DigiD Machtigen kunnen mensen ook iemand in hun naaste omgeving (familie, vrienden, een buurman/buurvrouw) machtigen om hun zaken te doen.
- ☛ Voor mensen die geen beschikking hebben over een computer en internet, niet digitaal vaardig zijn, geen ondersteuning in de omgeving kunnen inschakelen en daardoor hun toeslagbeschikking in hun Berichtenbox echt niet kunnen (laten) lezen, wordt een maatwerkoplossing gezocht. Dat kan het nazenden van een papieren kopie van de beschikking zijn.

Gewenningsperiode

De staatssecretaris liet weten te zijn begonnen met het uitsluitend digitaal verzenden van *minder tijdkritische* berichten, te weten de automatische continueringsberichten voor

32 Handelingen EK 2015-2016, 34 196, nr.4, item 6 (stemming van 13 oktober 2015).

33 Tweede Kamer, 2015-2016, Aanhangselnummer 686 van 27 november 2015.

34 Tweede Kamer 2015-2016, 34 196, nr.19 van 7 december 2015.

toeslagen, waarmee mensen geïnformeerd werden welk voorschot aan toeslag zij voor 2016 zouden krijgen. Ook gaf hij aan dat voor iedere berichtenstroom die uitsluitend digitaal verzonden gaat worden een periode van ten minste twee jaar wordt gehanteerd waarin naast het digitale bericht ook een papieren versie wordt verstuurd. In november 2013 en november 2014 waren de automatische continueringsberichten al digitaal verzonden, waarmee voor de berichtenstroom van de automatische continuering de gewenningsperiode van twee jaar eind 2015 al was verstreken, zo liet de staatssecretaris de Tweede Kamer weten. Deze digitale bezorging was vergezeld gegaan van een communicatiecampagne in januari 2014 met onder andere radiospotjes, een persbericht van de staatssecretaris en het verzenden van een brief aan alle belastingplichtigen en toeslaggerechtigden met informatie over digitale post en het belang van het activeren van de MijnOverheidaccount met Berichtenbox. Eind 2014 is in de jaarbrief Toeslagen wederom aandacht besteed aan de Berichtenbox. De toeslaggerechtigden die nu voor het eerst een bericht uitsluitend digitaal ontvingen, zouden hier dus al enige tijd van op de hoogte zijn geweest, zo liet de staatssecretaris de Vaste commissie voor Financiën weten. Op dat moment, begin december 2015, waren ongeveer 2,5 miljoen Berichtenboxen geactiveerd.

Op 16 december 2015 onderkende de staatssecretaris naar aanleiding van schriftelijke vragen van de leden van de Vaste commissie, zoals hij reeds eerder had gedaan, dat voor sommigen in onze samenleving digitaal communiceren nog niet vanzelfsprekend is.³⁵ Daarom zou de volledig elektronische communicatie heel geleidelijk over een periode van vijf tot zeven jaar stapsgewijs worden ingevoerd.

Gericht op hulp, niet op uitzondering

In reactie op vragen van de Vaste commissie voor Financiën over wat burgers moeten doen die niet beschikken over een computer of internetverbinding gaf de staatssecretaris, net als ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel, aan dat deze burgers terecht konden bij één van de balies van de Belastingdienst, waar ze gebruik kunnen maken van een computer. Het merendeel van de bibliotheken in Nederland (ongeveer 800 vestigingen) biedt tevens computervoorzieningen, waarvan ook gebruik gemaakt kan worden, zo liet de staatssecretaris weten. Mensen hoefden dus niet naar het (dichtstbijzijnde) belastingkantoor om te worden geholpen. Burgers die niet digitaal vaardig zijn en hulp nodig hebben, kunnen verder terecht bij de telefonische Helpdesk Digitale Post om met hen naar een maatwerkoplossing te zoeken. Andere opties om maatwerk te organiseren zijn het vinden van hulp in de naaste omgeving door een naaste of een organisatie in het netwerk van maatschappelijke dienstverleners.

De staatssecretaris legde uit dat de Belastingdienst een continu monitoringsproces heeft ingericht, waarbij nieuwe inzichten direct worden meegenomen bij de verdere verbetering in de communicatie en de dienstverlening van de Belastingdienst. Daartoe is geregeld overleg met allerlei maatschappelijk dienstverleners zoals vak- en ouderenbonden en belangenbehartigers van mensen met een beperking. Dit is een van de manieren om te waarborgen dat mensen die hulp nodig hebben die ook vinden en iedereen mee kan met deze ontwikkeling zodat de toegankelijkheid van de Belastingdienst ook voor hen is verzekerd.

35 Tweede Kamer 2015-2016, 34 196, nr.21 van 17 december 2015.

De staatssecretaris wees de Vaste commissie nogmaals op het belang van de hulp van maatschappelijke organisaties waar de Belastingdienst nauw mee samenwerkt. Hierdoor zou inmiddels een landelijke dekking van ondersteuning zijn gerealiseerd. De staatssecretaris gaf aan dat een uitgebreid netwerk rond hulpvragers altijd al onderdeel van de fiscale infrastructuur was.

*'Immers, fiscaliteit was nooit voor iedereen voldoende hanteerbaar. De aangifte, maar ook de communicatie daaromheen, leidde en zal voor velen blijven leiden tot hulpvragen, ook met de vooringevulde aangifte. Sterker, de inhoudelijke fiscale materie vormt voor zeer velen een veel grotere hobbel dan digitale communicatie. Bijna tweederde van de particulieren heeft een vorm van hulp bij de aangifte nodig vanwege de fiscale complexiteit, terwijl 97% van hen de aangifte al dan niet met hulp digitaal inlevert en een vergelijkbaar percentage toegang heeft tot internet.'*³⁶

Maatwerkoplossing

De staatssecretaris liet in zijn reactie van 16 december 2015 aan de Tweede Kamer verder weten dat de Belastingdienst inmiddels een maatwerkoplossing bood voor mensen die de voorschotbeschikking in de Berichtenbox niet konden lezen omdat zij niet over digitale middelen beschikten en ook geen hulp uit hun directe omgeving konden krijgen. Alleen in dat geval wordt een papieren kopie van de voorschotbeschikking toeslagen nagestuurd. Deze mogelijkheid was reeds opgenomen in de Memorie van Toelichting bij de Wet EBV, zo stelde de staatssecretaris. Op 14 december 2015 was aan ongeveer 15.500 mensen een dergelijke (tijdelijke) uitzondering toegekend.

Jan van Lieshout (70)³⁷: 'Misbruik ligt op de loer'

'Ik ben mantelzorger en doe de administratie van mijn schoonzus. Zij is 83 jaar, alleenstaand en heeft geen kinderen. Zij woont in een gesloten verpleeginrichting. Als behandeling krijgt zij elke drie weken onder narcose een elektrotherapie. Zij kan helemaal van de kaart zijn en in paniek raken. Via de post ontvang en behandel ik haar zorgtoeslag en dat gaat goed.

Het wordt een probleem als de Belastingdienst verwacht dat mijn schoonzus zelf digitaal haar zaken regelt. Alleen al het aanvragen van DigiD is een ramp. Zij kan mij daar wel voor machtigen, maar wat dat betekent begrijpt ze niet. Als zijzelf dan bijvoorbeeld de bevestiging per post ontvangt, gooit ze die weg. Een oplossing zou zijn om haar onder bewind te laten stellen, maar dat is een enorm gedoe.

Kijk, ik zou best onder de naam van mijn schoonzus een account aan kunnen maken. Maar dat is niet zoals het hoort. Ik wil geen oneigenlijke middelen gebruiken. Als we daaraan beginnen dan ligt misbruik op de loer. Mensen met slechte bedoelingen profiteren dan van zwakkeren in onze samenleving. Zij worden gedwongen een beroep op een ander te doen. Het gaat heus niet alleen om ouderen. Ook laagopgeleiden worden hier de dupe van. Voor mijn gehandicapte kleindochter houd ik mijn hart vast.

36 Tweede Kamer, 2015-2016, 34 196, nr.21 van 17 december 2015.

37 Gefingeerde naam.

Ik heb de Belastingdienst gebeld, maar daar kwam ik niet verder. Ik voelde me van het kastje naar de muur gestuurd. Als de zorgtoeslag digitaal verloopt en mijn schoonzus moet terugbetalen: hoe zou dat dan gaan? De medewerkers van de Belastingdienst konden het me niet vertellen. Ik vind het een slecht doordachte actie. De overheid moet ervoor zorgen dat het mogelijk is om op meerdere manieren te communiceren. De burger moet kunnen kiezen. De overheid is er voor de burger en niet omgekeerd.'

De komende jaren zullen steeds meer mensen digitaal vaardig worden of hierbij hulp weten te organiseren. Voor de groep die dat niet kan, zal de Belastingdienst een maatwerkoplossing blijven hanteren. De vorm van de maatwerkoplossing en hoe lang deze ter beschikking zal staan, is afhankelijk van de omvang van deze groep, de diversiteit van deze groep, de behoeften van deze groep en de berichtenstromen die de Belastingdienst digitaliseert, aldus de staatssecretaris.³⁸

Hoe nu verder?

De planning voorzag erin dat vanaf 1 januari 2016 de definitieve toekenningen voor toeslagen uitsluitend digitaal zouden worden verzonden. Op vragen uit de Vaste commissie voor Financiën antwoordde de staatssecretaris dat hij zich ervan bewust was dat het kan en zal voorkomen dat een toeslaggerechtigde deze niet tijdig leest. Indien de definitieve toekenning leidt tot een terug te vorderen bedrag, verzendt de Belastingdienst/Toeslagen echter enkele dagen na verzending van de definitieve toekenning een papieren brief met een aanbod tot een betalingsregeling. Deze brief is een (informeel, aanvullend) signaal voor de toeslaggerechtigde dat er naar de Berichtenbox een definitieve toekenningsbeschikking is verzonden door de Belastingdienst/Toeslagen. De toeslaggerechtigde raakt dus nog steeds via een brief in de fysieke brievenbus ervan op de hoogte dat er een definitieve toekenning naar hem of haar is verzonden. Na ontvangst van deze brief resteert dan nog voldoende tijd voor de toeslaggerechtigde om eventueel bezwaar in te dienen. Mocht de bezwaartermijn inmiddels toch zijn verlopen dan is er nog steeds geen man overboord, volgens de staatssecretaris. Ingevolge de Awir kan de Belastingdienst/Toeslagen nog gedurende vijf jaar een onherroepelijk geworden beschikking in het voordeel van de toeslaggerechtigde herzien indien pas na afloop van de bezwaartermijn blijkt dat daar aanleiding voor is.³⁹ De staatssecretaris voorzag daarom geen risico's als het gaat om onterechte terugvorderingen of inzake verschoonbare termijnoverschrijdingen.

In antwoord op een vraag of de ontstane maatschappelijke onrust gevolgen heeft voor het ingroeschema van de digitalisering, gaf de staatssecretaris aan dat er vooralsnog geen reden is hier een wijziging in aan te brengen, maar dat de maatschappelijke ontwikkelingen aanleiding kunnen vormen voor temporisering. De Belastingdienst is er immers ook op geen enkele wijze mee geholpen als belastingplichtigen niet in voldoende mate in staat blijken om elektronisch berichten te ontvangen of te verzenden. Daarom zegde hij de Tweede Kamer in zijn reactie van 16 december 2015 toe in het tweede kwartaal van 2016 een beslissing te nemen of de definitieve toekenning van toeslagen over eerdere jaren, uitsluitend elektronisch verzonden wordt. Deze beschikkingen zouden

³⁸ In reactie op deze passage liet de Belastingdienst weten dat begin maart 2016 besloten is om voortaan als service voor deze mensen de mogelijkheid van papieren kopieën van digitale documenten te bieden. Het gaat hier om een structurele oplossing voor langere tijd, zo liet de Belastingdienst de ombudsman weten.

³⁹ Artikel 5a Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

in ieder geval niet eerder dan per 1 juli 2016 uitsluitend elektronisch verzonden worden, zo gaf hij aan in zijn brief van 26 januari 2016 aan de Tweede Kamer.⁴⁰ De staatssecretaris liet weten dat zorgvuldigheid boven snelheid gaat en hij niet ten koste van alles vast wil houden aan het eerder opgestelde ingroeischema.

⁴⁰ Tweede Kamer, 2015-2016, 34 196, nr. 26.

4 DE UITVOERING VAN DE WET EBV

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de Belastingdienst en maatschappelijke dienstverleners aan het woord. Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop de wet de eerste maanden is uitgevoerd. De ombudsman heeft daarvoor medewerkers van de Belastingdienst en vangnetorganisaties geïnterviewd die betrokken waren bij de uitvoering van de Wet EBV. De Belastingdienst heeft daarnaast documenten beschikbaar gesteld waaruit blijkt vanuit welke uitgangspunten en op welke wijze de Belastingdienst de invoering van het elektronische berichtenverkeer heeft voorbereid en vanaf 1 november 2015 heeft uitgevoerd. De Nationale ombudsman heeft ook gesproken met medewerkers van negen grote instellingen voor maatschappelijke dienstverlening, die al langer burgers ondersteunen in hun contacten met de Belastingdienst.⁴¹

4.2 De voorbereiding van de wet

De Belastingdienst ontwikkelde vanaf 2012 plannen om het berichtenverkeer te digitaliseren. In de voorbereidingsfase hebben de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën uitgebreid stilgestaan bij de mogelijke invoeringsproblemen van verplicht elektronisch berichtenverkeer en gezocht naar de voorzieningen die noodzakelijk waren voor succesvolle invoering. Hierover zijn ook gesprekken gevoerd met maatschappelijke dienstverleners.

In 2013 lag er een wetsvoorstel dat elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst zou moeten regelen.⁴² Het wetsvoorstel was nog niet helemaal af en werd daarom niet verder door de Tweede Kamer behandeld. In 2015 is een deel van dat wetsvoorstel omgezet in het wetsvoorstel Elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst. Dit voorstel is op 14 oktober 2015 door de Eerste Kamer aangenomen. Het invoeren van een wettelijke verplichting tot elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst was daarmee een feit.

Op 14 oktober 2015 gaf de staatssecretaris van Financiën het startsein voor de campagne 'Vaarwel blauwe envelop'. De boodschap van deze campagne was: vanaf 1 november 2015 zal de Belastingdienst steeds meer post digitaal versturen; de blauwe envelop gaat verdwijnen.

Twee weken nadat het wetsvoorstel in de Eerste Kamer was aangenomen, trad de wet per 1 november 2015 in werking.

4.3 Stapsgewijze invoering

De Belastingdienst voert de digitalisering stapsgewijs en per berichtenstroom in. De dienst stelt hierbij dat opgedane ervaringen worden gemonitord en geëvalueerd en de aanpak zo nodig bijgesteld. De geleerde lessen worden gebruikt bij de volgende stap. Voor iedere berichtenstroom die wordt gedigitaliseerd geldt een gewenningsperiode van twee jaar.

41 Elf medewerkers van negen maatschappelijke organisaties zijn geïnterviewd; FNV, CNV, ANBO, ANGO, Humanitas, MEE, Sociaal Raadsliden, Vluchtelingenwerk en Algemeen maatschappelijk Werk.

42 Tweede Kamer, 2012-2013, 33 714, nr.2 (wetsvoorstel Vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst).

De eerste berichtenstroom die aan de beurt was om uitsluitend digitaal te gaan was de Massale Automatische Continuering (MAC) van de toeslagen 2016; ook wel genoemd de voorschotbeschikkingen. De Belastingdienst heeft er bewust voor gekozen om deze berichtenstroom als eerste te digitaliseren. Het was namelijk een relatief kleine stap waarbij niet veel op het spel stond. Met deze voorschotbeschikkingen werden lopende toeslagen immers automatisch verlengd voor het jaar 2016. De bedragen in deze voorschotbeschikkingen wijken meestal weinig af van het vorige jaar waardoor dit bericht weinig reacties oproept. Mensen die het bericht zouden mislopen konden bovendien ook aan de bankbetaling op 21 december 2015 zien dat de toeslag doorliep.

De gewenningsperiode van twee jaar was bovendien voor de voorschotbeschikkingen van toeslagen verstreken op 1 november 2015. Door sommige maatschappelijke organisaties werd aangegeven dat het beter was geweest de gewenningsperiode voor toeslagen met nog één of twee jaar te verlengen. Zij vonden dat de overheid de vrijwilligers de tijd en de faciliteiten had moeten geven om zich in te stellen op de nieuwe, digitale, situatie.

De Belastingdienst heeft de toeslaggerechtigden met een lopende toeslag voorafgaand aan de digitale verzending van de voorschotbeschikking in november 2015 schriftelijk geïnformeerd over de aanstaande digitalisering. Toeslaggerechtigden ontvingen in november 2015 een brief van de Belastingdienst/Toeslagen met de mededeling dat zij hun voorschotbeschikking toeslagen 2016 niet meer per post zouden ontvangen, maar dat deze in MijnToeslagen en de Berichtenbox op MijnOverheid zouden staan. Deze mensen werden erop geattendeerd de Berichtenbox te activeren, wilden zij de digitale beschikking kunnen inzien. Deze boodschap werd ook via een publiciteitscampagne (internet, radiospotjes, etc.) verspreid. De beschikkingen werden in november/december 2015 door de Belastingdienst uitsluitend verzonden naar de Berichtenboxen van de toeslaggerechtigden.

4.4 Weerstand is een feit

Veel mensen schrokken van de boodschap in de brief en de campagne en belden de Belastingdienst. Ook bij de Nationale ombudsman en andere organisaties zoals ouderen- en vakbonden stroomden de klachten binnen. Vanaf begin november 2015 ontving de Belastingdienst veel telefonische reacties van burgers. Op 22 december 2015 stond de teller van de Helpdesk Digitale Post op ruim 115.000 telefoontjes.⁴³

43 Cijfers van de BelastingTelefoon.

'Echter niet reëel is het om te verwachten dat het 'gat' tussen de huidige ruim 1,6 miljoen actieve accounts en de in totaal ruim 12 miljoen te activeren accounts, gedicht wordt door onze communicatie-interventie in deze korte tijdspanne met relatief kortdurende inzet...'

Zo blijkt uit een interne memo van de Belastingdienst van juni 2015.⁴⁵

In augustus 2015 werd door de communicatie-afdeling van de Belastingdienst als realistisch tijdpad genoemd dat na drie jaar ongeveer 90% van de doelgroep hun account op MijnOverheid (Berichtenbox) geactiveerd zou hebben. Er werd rekening mee gehouden dat er een groep zou overblijven die (blijvend) niet digitaal zou gaan.⁴⁶

In november/december 2015 waren ongeveer 2,1 miljoen Berichtenboxen geactiveerd. In die maanden werden ongeveer 5,7 miljoen continueringstoeslagen 2016 digitaal door de Belastingdienst/Toeslagen verzonden. Medio januari 2016 waren er ongeveer 3 miljoen Berichtenboxen geactiveerd. De Belastingdienst liet de ombudsman in januari 2016 weten in te blijven zetten op het motiveren van mensen om hun Berichtenbox te activeren. Daarbij zou de Belastingdienst blijven analyseren welke groepen burgers achterblijven met de activering van de Berichtenbox en waar dat aan ligt. Wellicht moet de functionaliteit en daarmee de aantrekkelijkheid van de Berichtenbox verbeterd worden, zo gaf de Belastingdienst aan.

Veel maatschappelijke organisaties vrezen dat burgers hun Berichtenbox niet zullen activeren dan wel niet in de gaten zullen houden als deze eenmaal geactiveerd is. Daaruit zal mogelijk in een later stadium grote, soms onherstelbare, schade ontstaan, zo gaven zij aan.

Een medewerker van Vluchtelingenwerk Den Bosch:

'Met het aanvragen van toeslagen gaat het bij één op de drie fout. Als zij hiervan geen papieren bericht krijgen, vrees ik dat zij niet of te laat in actie zullen komen. Nu komen ze met de brief bij ons en kunnen wij correcties snel en eenvoudig (telefonisch) doorgeven. Als dit op een later moment gebeurt, zullen wij veel vaker de gevolgen moeten gaan rechtzetten en dat zal meer moeite en tijd kosten (bijv. met bezwaarschriften).'

4.6 Geen uitzondering mogelijk

Het uitgangspunt van de wet is dat iedereen digitaal moet gaan en dat hierop geen uitzondering mogelijk is.⁴⁷ Als de digitalisering vrijblijvend zou zijn, zou een grote groep burgers per post berichten willen blijven ontvangen, zo was de gedachte van de Belastingdienst. Het mogelijk houden om (op verzoek) een papieren kopie van het elektronisch bericht toe te sturen zou twee parallelle systemen in stand houden (papier en digitaal); dit zou enorme kosten met zich meebrengen. Uit de documenten van de Belastingdienst en interviews met medewerkers blijkt dat het kostenaspect (een besparing door de papieren stroom langzaam af te stoten), naast andere overwegingen,

45 Memo: Uitwerking op hoofdlijnen: communicatiestrategie EBV, digitalisering post Belastingdienst van 29 juni 2015.

46 Communicatie-strategie Implementatie Wet EBV 20 augustus 2015.

47 Behoudens de groepen die via de ministeriële regeling uitgezonderd werden.

een rol heeft gespeeld bij het invoeren van de verplichte digitalisering. Als de overstap niet verplicht was zou het vele jaren duren voordat iedereen de overstap naar digitaal berichtenverkeer zou maken. Mensen hebben soms een zetje nodig; vandaar het verplichtende karakter van de maatregel, zo liet de Belastingdienst weten. Mensen die niet mee konden gaan, zouden hulp kunnen krijgen via het vangnet van de Belastingdienst en de maatschappelijke dienstverleners. Tijdens bijeenkomsten tussen de Belastingdienst en dienstverleners uitten de dienstverleners hun zorgen over het verplichtende karakter van de digitalisering. Hoe zou hun doelgroep met digitale berichten om moeten gaan? De mogelijkheid om gratis een papieren document op te vragen kon volgens hen van essentieel belang zijn voor die mensen die niet digitaal vaardig waren en ook niet over een sociaal netwerk van familie of vrienden beschikten. Hier is aanvankelijk niet voor gekozen door de Belastingdienst.

In de eerste twee weken vanaf 1 november 2015 was de boodschap van de medewerkers van de telefonische helpdesk aan bellers dat er geen uitzondering mogelijk was op de verplichte digitalisering. De medewerker probeerde de beller te overreden om zelf digitaal te gaan of hulp te zoeken in de omgeving; iemand die hij kon machtigen. De voorschotbeschikking kon niet alsnog op papier nagezonden worden. Deze boodschap riep vaak emoties op bij de bellers. Maar ook voor de medewerkers van de Belastingdienst was dit zwaar, want zij kregen veel negatieve reacties van huilende en boze mensen over zich heen, zonder hun daadwerkelijk iets te kunnen bieden.⁴⁸

De medewerkers van de Belastingdienst die de Nationale ombudsman sprak in het kader van het onderzoek gaven aan dat de invoering van de wet heel snel moest gaan. Binnen een heel korte tijd werd er een callcenter van 140 mensen ingericht. Hoewel tijdens de opleidingsdagen voor de medewerkers van de Helpdesk Digitale Post aandacht was voor weerstand bij burgers, bestond bij (sommige) medewerkers het gevoel dat de Belastingdienst niet voldoende voorbereid was op de mate van weerstand bij mensen en de hoeveelheid bellers die negatief stond tegenover de overgang naar digitale correspondentie. Ze hadden graag gezien dat ze vanaf het begin bellers al iets hadden kunnen bieden in plaats van de boodschap dat geen enkele uitzondering mogelijk was.

De meeste bellers (60%) gaven aan de overgang naar digitale berichten niet te kunnen of willen maken. Dit waren vooral ouderen en in mindere mate gehandicapten. Net als bij de ombudsman en andere maatschappelijke organisaties werd vaak gebeld *namens* belanghebbenden. De reacties waren veelal emotioneel. Van die 60% wisten de medewerkers van de Belastingdienst het gros van de mensen te overtuigen toch de overstap naar elektronisch berichtenverkeer te maken. 16% van de bellers liet zich niet overtuigen digitaal te gaan of hulp te zoeken.⁴⁹ Aan hen verzocht de helpdeskmedewerker om toch zelf een oplossing te vinden (zelf digitaal gaan of hulp hiervoor zoeken). Met deze burgers werd afgesproken dat zij na vijf dagen door de Helpdesk teruggebeld zouden worden om na te gaan of ze inderdaad een oplossing hadden kunnen vinden. Zo niet, dan kon de Belastingdienst hen alsnog uitzonderen van

48 De reacties, klachten en signalen van mensen worden door de Belastingdienst, onder meer in overleg met de vangnetorganisaties, gemonitord en geëvalueerd. De Universiteit Twente analyseert in opdracht van de Belastingdienst welke soorten hulp/interventies effectief zijn om de groep weinig- of niet-zelfredzamen te bereiken en te ondersteunen bij de overstap naar elektronisch berichtenverkeer.

49 Cijfers van de BelastingTelefoon over de periode van 1 november t/m 22 december 2015.

de digitale verplichting en als tijdelijke oplossing een papieren kopie van de voorschotbeschikking nazenden.

4.7 Versoepeling in reactie op weerstand

Naar aanleiding van de vele emotionele reacties besloot de Belastingdienst rond 12 november 2015 een pilot uit te voeren waarbij de voorwaarden voor het maken van een uitzondering op digitaal berichtenverkeer iets versoepeld werden. Hiervoor was goedkeuring van de bestuurlijke top nodig. Deze 'maatwerkoplossing' gold alleen voor de toeslaggerechtigden die niet beschikten over een computer en ook geen hulp uit hun directe omgeving konden krijgen. Er gold geen vijf-dagen-termijn meer waarbinnen mensen zelf een oplossing moesten zoeken. De telefoonmedewerkers mochten - na overleg met één van de experts binnen de Belastingdienst - deze burgers alsnog tijdelijk uitzonderen van digitale correspondentie en een papieren kopie van de voorschotbeschikking toesturen. Het ging om een eenmalige uitzondering; uitsluitend geldend voor de voorschotbeschikking toeslagen 2016. Hoe in de toekomst met deze nieuwe groep van uitzonderingsgevallen (naast de formeel vastgelegde uitzonderingsgroepen in de ministeriële regeling) gecorrespondeerd moest gaan worden stond nog niet vast. Deze wat soepelere maatwerkoplossing werd aan ongeveer één op de tien bellers aangeboden. Zij kregen de voorschotbeschikking toeslagen 2016 alsnog per post nagezonden.

De stroom aan bellers en de maatschappelijke onrust bleef aanhouden. De Belastingdienst besloot daarom dat de eerder genoemde pilot per 19 november 2015 geïmplementeerd kon worden. De medewerkers van de Helpdesk konden vanaf die datum, aan de hand van het verhaal van de beller, zonder overleg met de expert binnen de Belastingdienst, een uitzondering maken en de beschikking op papier nazenden. Zij probeerden de beller wel eerst te overtuigen om de overgang naar digitale correspondentie te maken, maar oefenden hierbij geen druk uit. Dit resulteerde erin dat vanaf 19 november 2015 ongeveer één op de vijf bellers in aanmerking kwam voor een maatwerkoplossing. Tot op 14 december 2015 waren ongeveer 15.500 mensen tijdelijk uitgezonderd van verplicht elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst. Dit aantal was op 13 januari 2016 opgelopen naar ongeveer 24.000 mensen. Overigens werd en wordt de mogelijkheid om uitgezonderd te worden van elektronisch berichtenverkeer door de Belastingdienst niet actief gepromoot.⁵⁰

Tijdens het onderzoek liet de Belastingdienst de Nationale ombudsman weten dat begin maart 2016 is besloten om deze groep mensen voortaan de mogelijkheid te bieden om papieren kopieën te krijgen van de digitale berichten.

⁵⁰ De Belastingdienst liet de Nationale ombudsman weten dat ook professionele dienstverleners mensen uit hun bestand, die niet digitaal konden gaan, konden aanmelden bij de Belastingdienst om een papieren kopie te ontvangen.

4.8 Het vangnet

Omdat gekozen is voor verplicht elektronisch berichtenverkeer moesten de mensen die dit lastig vonden hierbij ondersteund worden. Het zou dan vooral gaan om niet digitaal vaardige ouderen, gehandicapten en analfabeten. Deze mensen zouden via een vangnet geholpen worden. Daarom formuleerde de Belastingdienst in 2013 aan zichzelf de opdracht om te zorgen voor een *'sluitend geheel aan voorzieningen zodat digitaal niet-zelfredzamen adequaat geholpen kunnen worden bij het vervullen van hun rechten en plichten'*.⁵¹ In mei 2015 werd deze opdracht opnieuw geformuleerd met als doel dat op 15 november 2015 een volwaardig vangnet gerealiseerd moest zijn. Het vangnet moest bestaan uit drie onderdelen:

1. ondersteuning door de Belastingdienst,
2. hulp van familie, vrienden en buren en
3. hulp van professionele dienstverleners.

4.8.1 Ondersteuning door de Belastingdienst

Het vangnet dat gecreëerd werd, bestond ten eerste uit een aantal voorzieningen van de Belastingdienst zelf, te weten een versterking van de capaciteit van de baliefunctie, een uitgebreide informatiecampagne (via website, kranten, folders, radio en TV, social media) en het inrichten van de Helpdesk Digitale Post (met een gratis telefoonnummer 0800-2358352).

Bij de balies van de Belastingdienst werd extra tijd ingepland om mensen met vragen over de overstap naar elektronisch berichtenverkeer op weg te helpen.

In Apeldoorn werd een Helpdesk Digitale Post ingericht dat bij aanvang op 1 november 2015 bestond uit 140 medewerkers. Dit waren hoofdzakelijk uitzendkrachten; de rest van de medewerkers kwam van andere onderdelen binnen de Belastingdienst. De telefoontjes die niet door Apeldoorn behandeld konden worden, werden doorgeschakeld naar de vestigingen in Groningen en Leeuwarden. Daar waren in totaal nog eens 55 mensen beschikbaar. Voor de week van 21 december 2015 (de eerste uitbetalingsdatum voor toeslagen 2016) waren nog eens 100 extra tijdelijke uitzendkrachten beschikbaar voor het geval veel mensen zouden gaan bellen over de ontvangen toeslag.

51 Notitie Vangnet Elektronisch berichtenverkeer van 8 oktober 2013.

4.8.2 Hulp van familie, vrienden en burens

Naast maatregelen bij de Belastingdienst zelf om mensen met vragen op te vangen, zette de Belastingdienst ook in op het versterken en uitbreiden van de vangnetfunctie buiten de Belastingdienst. Mensen, die de overstap niet konden of wilden maken, werden gestimuleerd door de helpdeskmedewerkers zo snel mogelijk iemand in hun omgeving te zoeken om te machtigen. Niet professionele hulpgevers kunnen op de website van de Belastingdienst lezen hoe hulp geboden kan worden.

Joris Nieboer⁵²:

'Moet ik de postbode worden voor mijn kennis? Dat is toch niet de bedoeling!'

'Ik werd begin vorig jaar gebeld door mijn goede kennis Cees, die in een andere stad woont. Hij was in paniek: hij had een brief gekregen van de Belastingdienst dat hij een e-mailberichtenbox moest aanmaken. Maar Cees kan vanwege zijn reuma helemaal geen toetsenbord bedienen; hij heeft ook geen computer. Ik heb geprobeerd contact op te nemen met de Belastingdienst, maar daar kreeg ik geen gehoor. Toen heb ik een klacht ingediend bij het Ministerie van Financiën. Ik kreeg daarop een telefoontje dat de Belastingdienst garandeerde dit jaar hun brieven per post te sturen aan Cees. Maar ik heb dat niet zwart op wit gekregen. En nu weet ik ook niet of dat eenmalig is, of niet. Ik vind het geen stijl dat de Belastingdienst dit zo maar kan aankondigen. Wat moet Cees nu doen? Ik zou wel mijn eigen e-mailadres kunnen opgeven voor hem, en dan zijn digitale post uitprinten en opsturen. Ik woon namelijk niet in de buurt. Maar het kan toch niet de bedoeling zijn dat ik de postbode word? Daar komt bij, Cees kan nu prima zijn eigen zaakjes regelen. Met digitale post is hij gedwongen een beroep op een ander te doen omdat hij dat niet zelf kan. Dat gaat ten koste van de privacy. Ik vind het een onwenselijke gang van zaken.'

De Belastingdienst signaleerde dat de mensen die een beroep deden op het vangnet van niet-professionele hulpgevers er vaak niet voor kozen een machtiging aan de niet-professionele hulpgever te geven. In de praktijk geven zij vaak de DigiD-code zelf af. Als de hulpgever een bekende is, wordt deze snel vertrouwd met de DigiD-gegevens.⁵³ Dit is een beveiligingsrisico.

De Belastingdienst monitort de ontwikkelingen na inwerkingtreding van de wet. Hieruit is gebleken dat niet-professionele hulpgevers (familie, vrienden of burens) zich zorgen maakten. Een passage uit een interne rapportage zegt hierover:⁵⁴

'Personen die hulp geven aan mensen zonder computer/e-mail, hebben hierdoor het gevoel meer verantwoordelijkheden te krijgen. Zij voelen zich verantwoordelijk voor de berichten die binnenkomen. Deze verantwoordelijkheid willen zij liever niet.'

Als mensen niemand in de directe (persoonlijke) omgeving kunnen vinden of zij willen iemand uit de directe omgeving niet als hulpgever inschakelen, dan zou een vangnet van maatschappelijke dienstverleners de benodigde ondersteuning moeten bieden.

⁵² Gefingeerde naam.

⁵³ Notificeren en de triggerfunctie bij EBV, 30 juni 2015.

⁵⁴ Rapportage MROC Belastingdienst week 41/2015 EBV en informele hulp.

4.8.3 Vangnet van (professionele) dienstverleners

De Belastingdienst zag voor de professionele dienstverleners een belangrijke rol weggelegd om als vangnet te fungeren voor die burgers die niet mee konden gaan met de digitalisering van het berichtenverkeer. Daarbij maakte de Belastingdienst een onderscheid tussen commerciële dienstverleners (tegen zakelijk tarief) en maatschappelijke dienstverleners.⁵⁵ De ombudsman heeft in zijn rapport de rol van commerciële dienstverleners buiten beschouwing gelaten, omdat de Belastingdienst de commerciële dienstverleners niet actief heeft benaderd om als vangnet te fungeren bij de invoering van de Wet EBV.

De Belastingdienst maakte altijd al gebruik van een vangnet van (maatschappelijke) dienstverleners die hulp verlenen bij de aangifte inkomstenbelasting en het aanvragen van toeslagen. Dit netwerk van dienstverleners zou er nu een nieuwe taak bij krijgen. Waar het tot nu toe voornamelijk gericht was op hulp bij het doen van aangifte en het indienen van aanvragen voor toeslagen diende het nu verstevigd en uitgebreid te worden om ook de niet-digivaardige burger te ondersteunen bij het activeren en het beheren van de Berichtenbox.

Begin 2015 vroeg de Belastingdienst zich af in hoeverre bestaande en potentiële vangnetorganisaties deze extra diensten konden en wilden leveren. Er waren gesprekken geweest en intenties uitgesproken, maar er waren nog geen concrete afspraken gemaakt. Uit eerdere gesprekken met deze vangnetorganisaties was bovendien gebleken dat ze niet het beheer van de Berichtenbox van hun cliënten wilden overnemen.⁵⁶

Op een bijeenkomst in april 2015 bleek dat de vak- en ouderenbonden graag wilden ondersteunen in het voortraject (bijvoorbeeld bij het aanvragen van DigiD en het activeren van Berichtenbox) en in het natraject (bijvoorbeeld het bekijken van berichten in de Berichtenbox). Een ouderenbond had de Belastingdienst al in april 2014 laten weten bereid te zijn om het takenpakket van zijn vrijwilligers uit te breiden met een *digitale postbode-functie*, maar plaatste daarbij een kanttekening. Volgens de bond gebruikten 530.000 ouderen tussen de 65 en de 75 jaar en 422.000 ouderen boven de 75 jaar geen internet. Er zou volgens de bond een toename zijn van ouderen die een beroep zouden gaan doen op deze *digitale postbode-functie*. Voor deze taakverzwaring wilde de bond en andere bonden wel door de Belastingdienst gefaciliteerd en financieel ondersteund worden. Er zou bijscholing van vrijwilligers, een veilige machtigingsvoorziening en laptops met internetverbinding (voor huisbezoeken) moeten komen.

Vanaf september 2015 heeft de Belastingdienst gesproken met veel maatschappelijke dienstverleners, waarbij de Belastingdienst informatie verstrekke en informatiemateriaal beschikbaar stelde voor de aanstaande veranderingen. Aan de dienstverleners werd gevraagd wat ze nodig hadden om hun cliënten goed te bedienen. De pro-actieve informatieverstrekking door de Belastingdienst werd gewaardeerd, de bereidheid om te helpen was groot en in de maanden september en oktober 2015 sloten steeds meer

⁵⁵ Onder maatschappelijke dienstverleners verstaat de Belastingdienst alle partijen die op wettelijke of ideële grondslag, gratis of tegen een geringe kostenvergoeding, klanten helpen bij toeslag- en belastingzaken.

⁵⁶ Plan van aanpak Inrichting Vangnet EBV Hoofdlijn Versie 0.7.

organisaties zich aan bij het externe vangnet van de Belastingdienst, aldus de Belastingdienst.⁵⁷

De Nationale ombudsman sprak in december 2015 met negen maatschappelijke organisaties over de rol die zij op zich wilden nemen. Twee van de negen, te weten de vak- en ouderenbonden, gaven aan te overwegen het regelmatig (op afstand) controleren van de Berichtenbox als dienst aan hun cliënten aan te gaan bieden. Mits de Belastingdienst daartoe praktische hulpmiddelen (zoals software) verstrekt, zodat de vrijwilligers op een simpele manier de Berichtenbox kunnen controleren. Daarbij moet de privacy van de cliënten en de aansprakelijkheid van de vrijwilligers goed worden gewaarborgd. Zeven van de negen geïnterviewde organisaties lieten weten geen hulp te zullen geven (of alleen tijdelijk in zeer bijzondere gevallen) bij het (op afstand) regelmatig controleren van de Berichtenbox. Het in de gaten houden van de Berichtenbox voor meerdere cliënten tegelijk is voor de meeste hulpverleners of vrijwilligers te veel werk en een te zware belasting. Daarnaast druipt het controleren van de Berichtenbox vaak in tegen de doelstelling van de organisaties om cliënten meer zelfredzaam te maken. Bovendien wordt de hulpverlener/vrijwilliger, naar hun mening, hiermee (te) verantwoordelijk en zelfs aansprakelijk voor het maken van fouten. Van deze zeven organisaties zijn er vijf wel bereid om de Berichtenbox in aanwezigheid van de cliënt te controleren. In dat geval moet de cliënt dus regelmatig langskomen of een afspraak maken.

De gesprekken tussen de Belastingdienst en de maatschappelijke dienstverleners hebben er echter niet toe geleid dat medewerkers van de Helpdesk Digitale Post burgers die belden konden doorverwijzen naar deze vangnetorganisaties. Er was bijvoorbeeld geen lijst van dienstverleners voor de medewerkers van de Helpdesk beschikbaar. De Belastingdienst liet de Nationale ombudsman weten dat bij de invoering van de wet niet gekozen is voor doorverwijzen, omdat doorverwijzen naar maatschappelijke dienstverleners zonder goede afspraken met die dienstverleners, het afschuiven van de hulpvraag zou zijn. Bovendien was er voor deze professionals nog geen adequate machtigingsvoorziening voorhanden.⁵⁸

Medio februari 2016 sloot de Belastingdienst een convenant af met de Koninklijke Bibliotheek. Dit convenant ziet de Belastingdienst als een voorbeeld van een goede afspraak, waarbij doorverwijzen door de Belastingdienst wel een mogelijkheid is. In dit convenant is afgesproken dat burgers op alle 800 bibliotheekvestigingen gratis gebruik kunnen maken van computers en printerfaciliteiten om hun zaken met de Belastingdienst te regelen. Hier kunnen burgers ook gratis trainingen volgen om digitaal vaardig te worden. De Belastingdienst liet de ombudsman weten dat in de periode 2016-2018 een netwerk van 150 bibliotheekvestigingen wordt gecreëerd waar maatschappelijke

57 Bestuurlijke terugkoppeling vangnet EBV, week 39.

58 In reactie op het verslag van bevindingen liet de Belastingdienst de ombudsman in meer algemene zin weten dat hij bezig is zoveel mogelijk ondersteuningsmogelijkheden te creëren voor die groep mensen die niet mee kan met de digitalisering. Als voorbeelden noemde de Belastingdienst: - Verbetering van de burger-burger machtigingsvoorziening, - Het in het voorjaar 2016 lanceren van een Berichtenbox-app (die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken is ontwikkeld met ondersteuning van de Belastingdienst), - Het (blijven) betrekken en het ondersteunen met opleiding en middelen van verschillende maatschappelijke dienstverleners, - Het samenwerken met andere overheidsinstanties op het gebied van digitalisering, - Het blijven aandringen op een goede machtigingsvoorziening voor hulpbiedende instanties.

dienstverleners hulp bij aangifte inkomstenbelasting bieden. De Belastingdienst zal deze dienstverleners trainen.

4.9 Ontbrekende basisvoorzieningen

Het verplichte gebruik van DigiD werd door de dienstverleners gezien als een groot struikelblok voor hun doelgroep: klanten zijn vaak hun DigiD kwijt of hebben deze laten verlopen.⁵⁹ Deze mensen kunnen wel familie of vrienden machtigen. Gebleken is dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de werking van de machtigingsfunctie bij DigiD, de mate van toegang die de gemachtigde krijgt tot de gegevens van de hulpvrager en de werking van de e-mailnotificatie.⁶⁰

Door vrijwel alle organisaties die de Nationale ombudsman heeft gesproken werd het ontbreken van een *machtigingsvoorziening* (voor professionele hulpverleners) als groot knelpunt genoemd. De noodzaak van dit instrument wordt al lange tijd ingezien door alle partijen, maar is nog steeds niet gerealiseerd. Geen van de geïnterviewde organisaties maakten of overwogen het gebruik van DigiD Machtigen, omdat dit een burger-burger-machtiging is waarbij de hulpverlener zijn persoonlijke DigiD moet gebruiken. Het is geen machtiging voor professionele dienstverleners. Ook de Belastingdienst constateerde dat er een fraudebestendige en gebruiksvriendelijke *machtigingsvoorziening voor dienstverleners* moest komen om de Berichtenbox van de cliënten regelmatig in te zien. Zonder deze machtigingsvoorziening kan de niet-digitale burger geen maatschappelijke dienstverlener inschakelen voor het lezen van de Berichtenbox en blijven de berichten ongelezen. Een dergelijke voorziening is ook nodig om te voorkomen dat burgers hun eigen DigiD afgeven aan de hulpverlener, hetgeen een veiligheidsrisico met zich meebrengt.

De Belastingdienst heeft op basis van feedback van maatschappelijke dienstverleners een wensenlijstje opgesteld voor Logius dat valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en beheerder is van DigiD en MijnOverheid met daarin de Berichtenbox.⁶¹ Hierop stonden in ieder geval de volgende wensen:

- biedt een machtigingsvoorziening waarbij burgers organisaties/ bedrijven kunnen machtigen voor Mijnoverheid en de Berichtenbox;
- noemt in het onderwerp van de notificatie-email van welke organisatie er post is;
- biedt de mogelijkheid twee email-adressen in te voeren voor het notificeren;
- biedt een toegankelijker methode voor het aanvragen van DigiD en DigiD Machtigen (geen vijf dagen wachten op de postbode; biedt een oplossing voor mensen zonder (BRP)adres);
- biedt een nabestaandenvoorziening;
- biedt ook andere notificatiemogelijkheden (sms, app, etc).

59 De staatssecretaris van Financiën bevestigt dit beeld in zijn reactie op vragen van de Tweede Kamer (Tweede Kamer 2015-2016, 31 935, nr. 27). Hij geeft aan dat meer dan 745.000 mensen één keer per jaar een nieuw wachtwoord voor DigiD aanvragen, ongeveer 180.000 mensen doen dit twee keer per jaar en rond de 42.000 mensen doen dit drie keer per jaar.

60 Bestuurlijke terugkoppeling Vangnet, week 47 en 48.

61 Bestuurlijke terugkoppeling vangnet EBV, Intensivering contact MDV week 40.

Begin november 2015 werd er binnen de Belastingdienst op aangedrongen dat deze wensen snel zouden worden gerealiseerd.

Berichtenbox moet deze immers ook in de gaten gehouden worden. Dat is een extra hulpvraag van de mensen die dat niet zelf kunnen. Als dit niet gebeurt lezen zij hun post niet.

De Belastingdienst houdt de Berichtenbox voor deze mensen niet in de gaten; ook de meeste (maatschappelijke) dienstverleners doen dit niet. Slechts enkele vak- en ouderenbonden hebben de intentie om de Berichtenbox voor hun leden in de gaten te houden. Deze service konden zij echter in november/december 2015 niet aan hun leden bieden, omdat er nog geen machtigingsvoorziening voor instanties bestaat. In de praktijk was het daarmee ook voor de organisaties die hiertoe bereid waren nog niet mogelijk deze dienstverlening te bieden. Daarbij komt nog dat in de meeste gevallen mensen moeten betalen om lid te worden van de vak- en ouderenbonden. Voor de mensen die tot nu toe geen lid zijn van een bond betekent dit dus dat zij extra moeten gaan betalen om hun digitale post te kunnen (laten) lezen.

De contacten tussen de Belastingdienst en de maatschappelijke dienstverleners hebben er niet toe geleid dat helpdeskmedewerkers gericht doorverwezen naar deze vangnetorganisaties. De Belastingdienst is bezig om het vangnet van dienstverleners uit te breiden en uit te rusten voor hun taak. Een voorbeeld hiervan is het convenant dat de Belastingdienst in februari 2016 heeft gesloten met bibliotheken om hulp te gaan bieden aan mensen die met de Belastingdienst te maken hebben.⁶²

De Nationale ombudsman constateert dat er tijdens de parlementaire behandeling sprake is geweest van een zekere mate van wensdenken dat met het vangnet - bestaande uit - Belastingdienst, maatschappelijke dienstverleners en familie vrienden en burens - alle problemen voor de groep, die moeite heeft met de digitalisering, opgelost zouden zijn. De reactie van de staatssecretaris op de zorgen en waarschuwingen die zijn afgegeven tijdens de behandeling van het wetsvoorstel, was: *'we gaan voor deze mensen zorgen'*. Uit de vele klachten en signalen bij de ombudsman bleek echter dat mensen dit niet zo ervaren hebben. Het voorziene vangnet was niet sluitend en niet klaar.

5.4 Verlies van zelfredzaamheid door digitalisering

Mensen klaagden erover dat zij door de digitalisering van het berichtenverkeer van de Belastingdienst hun (administratieve) zelfstandigheid verloren. Omdat zij niet digitaal vaardig zijn of geen computer/internet thuis hebben, worden deze mensen gedwongen hulp te zoeken bij het ontvangen en lezen van hun post van de Belastingdienst. Veel mensen zoeken hulp voor het behandelen van hun fiscale zaken, zoals het aanvragen van toeslagen of het doen van aangifte voor de inkomstenbelasting. Een deel van deze mensen dat niet digitaal vaardig is, was tot nu toe wel in staat om zelf de brieven van de Belastingdienst te lezen, te beoordelen en vervolgens eventueel hulp in te schakelen. Vanaf 1 november 2015 echter hebben deze mensen iemand nodig die voor hen de digitale brievenbus (Berichtenbox) in de gaten houdt en hen erop attendeert dat er post is. Zij verliezen daarmee een deel van hun zelfredzaamheid, terwijl zij zich met de papieren berichten zelf konden redden. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is

⁶² Zie [persbericht](https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/02/18/belastingdienst-en-bibliotheken-bieden-digihulp) Belastingdienst van 18 februari 2016 op de website van de Rijksoverheid (<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/02/18/belastingdienst-en-bibliotheken-bieden-digihulp>)

het onwenselijk dat een groep mensen door de verplichte digitalisering zijn zelfredzaamheid verliest.

5.5 Verplichting brengt veel mensen in lastig parket

Michael Plat (40)⁶³: 'Ik wil niet gedwongen worden een computer te kopen'

'Ik gebruik nooit een computer; ik kan er niet mee overweg. Ik heb het wel geprobeerd, maar het trekt me totaal niet. Het kan met mijn beperking te maken hebben; ik ben licht autistisch. Als iets mijn interesse niet heeft, dan kan ik het gewoon niet. Als de Belastingdienst digitaal gaat? Dan krijg ik een deurwaarder aan de deur omdat ik niet wist dat ik iets had moeten betalen. Dat wil ik niet! Ik vind het ook niet prettig om aan een ander te vragen om mijn e-mail te verzorgen. Dat kost me mijn privacy. Ik heb de Belastingdienst gebeld om te vragen hoe het zit. Ik heb een hele middag aan de telefoon gezeten en ben doorverbonden tot aan het ministerie van Financiën toe. Ik kreeg te horen: 'Iedereen moet straks digitaal. De blauwe brief gaat weg.' Maar geven ze me dan ook een computer erbij? Of kan ik op hun kosten op cursus? Maar niets van dat alles. De Belastingdienst wil mij verplichten een computer aan te schaffen en die is niet eens aftrekbaar!

Ik erger me aan het gebrek aan inlevingsvermogen bij de mensen die dit soort plannen bedenken. Want het zijn heus niet alleen ouderen die hiervan de dupe zijn. Niet iedereen is capabel om een computer te kopen en goed te beveiligen. En dan nog: een computer gaat maar een paar jaar mee en voor elke update moet je betalen. Ik realiseer me wel dat internet steeds belangrijker wordt. Ik mis daardoor al veel en dat stoort me. Als ik de klantenservice van een bedrijf bel, hoor je vaak een bandje: 'Kijk voor meer informatie op [www - punt - nl.](http://www.punt-nl.nl)' Ook de gemeente doet dat tegenwoordig. Ik vind het erg onpersoonlijk. Als de Belastingdienst me gewoon een brief stuurt, is er geen probleem. Het lukt me goed om elk jaar mijn belastingaangifte te doen met een vriend die belastingadviseur is. Ik wil het zo houden. '

De Belastingdienst heeft een aanzienlijke groep burgers in een lastig parket gebracht door het ontvangen van digitale berichten voor iedereen verplicht te stellen. In eerste instantie bood de Belastingdienst mensen immers geen uitzondering. Bij veel mensen stuitte dit op bezwaren en weerstand. Een grote groep mensen in Nederland is nog niet digitaal vaardig. Anderen hebben geen computer en ook geen geld om deze aan te schaffen. Mensen voelden zich gedwongen hulp te zoeken of iemand uit hun eigen sociale netwerk te machtigen. Velen voelden er niets voor om een ander inzage te geven in de persoonlijke en fiscale gegevens. Ook is er een groep die er niet op vertrouwt dat de veiligheid van zijn persoonlijke gegevens in het digitale berichtenverkeer gewaarborgd is.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in zowel de Eerste als de Tweede Kamer hebben Kamerleden en de staatssecretaris bij meerdere gelegenheden onderschreven dat er een aanzienlijke groep mensen is die niet over de vereiste digitale vaardigheden

⁶³ Gefingeerde naam.

en/of digitale middelen beschikt om de digitale berichten van de Belastingdienst (zelfstandig) te lezen. Ook de Raad van State drong er in zijn advies in maart 2015 op aan aandacht te hebben voor deze kwetsbare groep. De staatssecretaris gaf aan dat deze groep, die niet op voorhand af te bakenen is, zou worden ondersteund via een sluitend vangnet van voorzieningen en *hulpgevers*. Het openhouden van een alternatief kanaal, te weten papieren post, was op dat moment geen optie. Mensen zouden het zelf moeten gaan doen of anders hulp moeten zoeken.

Het is de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst om ervoor te zorgen dat mensen niet buiten de boot vallen. De Belastingdienst moet waarborgen dat ook de mensen die moeite hebben met de digitalisering kennis kunnen nemen van de berichten van de Belastingdienst. Ook voor hun moet de overheid toegankelijk blijven. Uit dit onderzoek is gebleken dat deze toegankelijkheid bij de inwerkingtreding van de wet onvoldoende door de Belastingdienst geborgd is. Er was (in eerste instantie) niet voorzien in een alternatief voor het digitaal ontvangen van de post en het vangnet waarop werd gerekend voldeed (nog) niet.

5.6 Rechtszekerheid onder druk

Voor het ontvangen van de digitale berichten van de Belastingdienst is een eerste voorwaarde dat mensen hun Berichtenbox hebben geactiveerd. Het aantal geactiveerde Berichtenboxen was begin november 2015 ongeveer twee miljoen van de twaalf miljoen te activeren Berichtenboxen (begin maart 2016 was dat 3,6 miljoen). Uit deze cijfers blijkt dat veel mensen nog niet klaar zijn voor het ontvangen van uitsluitend digitale berichten van de Belastingdienst. Zij zullen hun digitale post ontvangen in hun niet geactiveerde Berichtenbox, en dus niet lezen. Dit plaatst de Belastingdienst voor de vraag of per 1 juli 2016 de definitieve toekenningen van de toeslag(en) uitsluitend digitaal kunnen worden verzonden. Deze toekenningen hebben immers rechtsgevolgen; mensen hebben de mogelijkheid hiertegen bezwaar aan te tekenen als zij het niet eens zijn met deze beschikking. Doordat veel mensen deze beschikking niet zullen lezen omdat zij de Berichtenbox nog niet geactiveerd hebben, kan het zijn dat zij de kans mislopen om bezwaar te maken tegen een in hun ogen onjuiste beschikking.

De staatssecretaris zegt daarover in reactie op Kamervragen dat mensen een verzoek om herziening kunnen indienen, als zij de termijn om bezwaar te maken onverhoopt hebben laten verstrijken. Bovendien worden mensen informeel op de aanwezigheid van de beschikking gewezen door het per post volgende aanbod van een betalingsregeling. De Nationale ombudsman wijst er op dat het herzieningsverzoek niet als een gelijkwaardig alternatief voor de bezwaar- en beroepsprocedure gezien moet worden. Bovendien wordt een burger in de beschikking die hij ontvangt actief gewezen op de mogelijkheid bezwaar hiertegen te maken. Een burger wordt daarentegen niet actief gewezen op de mogelijkheid een verzoek om herziening in te dienen. Hij dient deze mogelijkheid zelf te kennen en hierop actie te ondernemen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat behoorlijk optreden van de overheid vergt dat de overheid er altijd voor zorgt dat iemand in staat gesteld wordt kennis te nemen van een beschikking en het bijbehorende rechtsmiddel. De overheid moet de burger de mogelijkheid bieden zijn procedurele kansen te benutten. Als veel Berichtenboxen nog

niet geactiveerd zijn en berichten niet langer tegelijkertijd per post worden verzonden waardoor mensen berichten missen, wordt hier niet aan voldaan.

5.7 De Belastingdienst onvoldoende voorbereid bij aanvang

In de eerste weken na inwerkingtreding van de wet was de boodschap vanuit de Belastingdienst dat er geen uitzondering mogelijk was op de verplichte digitalisering. Naar aanleiding van de vele emotionele reacties besloot de Belastingdienst rond 12 november 2015 de voorwaarden voor het maken van een uitzondering op digitaal berichtenverkeer iets te versoepelen. De stroom aan bellers en de maatschappelijke onrust bleef aanhouden. De Belastingdienst besloot daarom per 19 november 2015 iedereen die belde en aangaf niet digitaal te kunnen (of willen) gaan alsnog tijdelijk uit te zonderen van digitaal berichtenverkeer.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Belastingdienst onvoldoende voorbereid was op de burgers die aangaven niet mee te kunnen of willen in het digitale berichtenverkeer. De Belastingdienst wist dat het vangnet van maatschappelijke dienstverleners niet klaar was, nog niet landelijk dekkend was en niet de ondersteuning kon bieden die nodig was. Ook had de Belastingdienst bij de invoering moeten beseffen en erop moeten anticiperen dat door het dwingende karakter van de regeling veel burgers minder zelfstandig zouden worden. Het alternatief van de papieren brief had dan ook vanaf het begin aangeboden moeten worden aan degenen die door de maatregel geraakt werden en zich meldden bij de Belastingdienst.

De Belastingdienst heeft naar aanleiding van de ontstane onrust maatregelen getroffen die er toe leidden dat mensen die aan de bel trokken alsnog uitgezonderd werden. De gekozen oplossing was er in eerste instantie echter een van tijdelijke aard. In het tweede kwartaal 2016 zou de staatssecretaris bepalen hoe de Belastingdienst verder zou corresponderen met burgers die moeite hebben met het uitsluitend digitale berichtenverkeer. In maart 2016 heeft de Belastingdienst de ombudsman laten weten dat inmiddels besloten is dat de tijdelijke maatwerkoplossing van het aanbieden van een papieren kopie een structurele oplossing wordt.

5.8 Conclusie

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat burgers mogen verwachten van de Belastingdienst bij de invoering van volledig digitaal berichtenverkeer met diezelfde Belastingdienst. Bij de digitalisering van het berichtenverkeer is essentieel dat de overheid een werkwijze ontwikkelt om de groepen die hier moeite mee hebben mee te nemen in de ontwikkelingen dan wel alternatieven te bieden als zij dit vragen. Doorlopend moet bewaakt worden dat deze groepen ook in de praktijk niet in de knel komen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Belastingdienst hierin tekort is geschoten. De belangen van burgers die moeite hebben met de digitalisering zijn te veel uit het oog verloren. De Belastingdienst heeft er bij de invoering van de Wet EBV immers rigoreus voor gekozen om mensen niet de mogelijkheid te bieden berichten op papier te blijven ontvangen, mede omdat het (te) duur zou zijn om twee stromen naast elkaar te laten blijven bestaan. Ook is gestart met de eerste uitsluitend digitale verzending zonder dat het mogelijk was naar maatschappelijke dienstverleners door te verwijzen. Met deze

organisaties waren immers nog geen afspraken gemaakt en bovendien bestond er nog geen machtigingsvoorziening voor deze organisaties.

De nadruk is te veel komen liggen op de wens vaart te maken en zo spoedig mogelijk met iedereen digitaal zaken te doen. De vrees was dat als de overstap niet verplicht was het jaren zou duren voordat iedereen de overstap naar digitaal berichtenverkeer zou maken. Mensen hebben soms een zetje nodig; vandaar het verplichtende karakter van de maatregel, zo liet de Belastingdienst weten. Deze voortvarendheid heeft tot angst, onzekerheid en woede onder een grote groep mensen geleid. Hun belangen zijn bij de invoering van de wet uit het oog verloren. De afgelopen maanden heeft de Belastingdienst dit stap voor stap proberen te herstellen.

5.9 Aanbevelingen

Het digitaal versturen van de voorschotbeschikkingen was de eerste stap in de grote digitaliseringsslag die de Belastingdienst maakt. De Nationale ombudsman adviseert de Belastingdienst bij de volgende stappen rekening te houden met de onderstaande aanbevelingen. Ook andere overheidsorganisaties zullen in de toekomst het contact met burgers verder digitaliseren. Ook voor hen zijn de aanbevelingen daarom relevant.

De Nationale ombudsman hecht er aan op te merken dat de verantwoordelijkheid voor de digitale dienstverlening in Nederland diffuus is. Zo is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor algemene voorzieningen die de digitale overheid faciliteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan DigiD. Hierbij hoort ook een goede machtigingsvoorziening voor de maatschappelijke dienstverleners. Het al dan niet beschikbaar zijn van dergelijke voorzieningen bepaalt mede of een organisatie als de Belastingdienst de volgende stap in de digitalisering van het contact met burgers kan zetten op zo'n manier dat de dienstverlening en het berichtenverkeer toegankelijk blijft voor iedereen.

De Nationale ombudsman doet de Belastingdienst naar aanleiding van zijn onderzoek de volgende aanbevelingen.

- Zorg dat burgers die berichten van de Belastingdienst niet digitaal kunnen of willen ontvangen niet buiten de boot vallen. Garandeer dat deze burgers geen berichten, waaronder beschikkingen, mislopen. Dit betekent dat de Belastingdienst zorgt voor:
 - beschikbare en toegankelijke hulp voor het gehele traject (van het activeren van de Berichtenbox tot het regelmatig raadplegen hiervan). Het beschikbaar hebben en houden van een telefonische contactmogelijkheid voor burgers met vragen of problemen met de verplichte digitalisering is hiervan een wezenlijk onderdeel;
 - een sluitend en functionerend vangnet van maatschappelijke dienstverleners voor die burgers die zelf niet digitaal kunnen of willen gaan, maar hiervoor wel een dienstverlener willen machtigen;
 - een alternatief, namelijk berichten op papier, op het moment dat burgers aangeven dat zij niet mee kunnen of willen gaan in de verplichte digitalisering en hiervoor ook geen vangnet willen inschakelen.

- Geef burgers die al tijdelijk in aanmerking komen voor een uitzondering van digitaal berichtenverkeer de zekerheid dat zij permanent of op zijn minst de komende jaren (bijvoorbeeld drie jaar) papieren berichten van de Belastingdienst zullen blijven ontvangen. Informeer hen vóór het verstrijken van die termijn dat zij ook daarna - mits zij daarom opnieuw verzoeken - papieren berichten van de Belastingdienst kunnen blijven ontvangen.
- Ga pas verder met digitalisering van berichtenverkeer als aan bovengenoemde aanbevelingen is voldaan.



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, april 2016