

Vergaderjaar 2024–2025

36 602

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2025)

Nr. 151

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2025

Bij de behandeling van het Belastingplan 2024 werd een amendement van het lid Omtzigt c.s. aangenomen. Dit amendement voorziet met ingang van 31 december 2025 in een recht op inzage in het eigen fiscale dossier met daarbij een bezwaar- en beroepsmogelijkheid.¹ Het amendement wijzigt met artikel 66a de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en is van toepassing op de Belastingdienst en de Douane.² Voor Dienst Toeslagen is het amendement niet van toepassing, conform de eerdere toezegging wordt U ook geïnformeerd over de inzet van Dienst Toeslagen op dit onderwerp.³ Deze informatie ontvangt u separaat. In eerdere brieven aan uw Kamer, van 8 november 2023 aan de Eerste Kamer en 7 februari 2024 (Kamerstuk 36 418, nr. 131) aan de Tweede Kamer, heeft de toenmalig Staatssecretaris te kennen gegeven het doel van het amendement te onderschrijven.⁴ Ook ik vind dat burgers en bedrijven vanuit het belang van maximale transparantie en openheid en ter verbetering van hun rechtspositie de mogelijkheid moeten hebben om inzage te krijgen in hun eigen fiscale dossier.

Transparantie van informatie en bestuur is een fundamentele pijler van onze democratie. Vanuit dit principe hebben burgers en bedrijven recht op inzage in (bepaalde) stukken en hebben zij de gelegenheid om informatie-verzoeken te doen. In de fiscaliteit geldt de geheimhoudingsplicht die prevaleert boven het hiervoor bedoelde inzagerecht. Voor de WOO is dit recent bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁵

Buiten bezwaar en beroep tegen een belastingaanslag of een voor bezwaar vatbare beschikking is er echter momenteel geen wettelijk recht

¹ Kamerstuk 36 418, nr. 110

² Artikel 66a van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, AWR

³ Brief aan de Kamer d.d. 28 juni 2024 (Kamerstuk 36 418, nr. 148)

⁴ Kamerstukken I 2023/24, 36 418, B

⁵ ECLI:NL:RVS:2024:4934.

op inzage in het eigen fiscale dossier. Art. 66a AWR is daarom een belangrijke stap om in de fiscaliteit aan burgers en bedrijven meer transparantie te bieden.

Het perspectief van waar wij heen willen is duidelijk: burgers en bedrijven moeten zonder inspanning te weten komen wat de Belastingdienst van ze weet. Zoals ik het voor me zie is uiteindelijk sprake van een situatie, waarin burgers en bedrijven zonder voorafgaand verzoek inzage kunnen krijgen in hun eigen fiscaal dossier en hiermee een sterkere rechtspositie hebben. Ik constateer dat dit beeld helaas niet mogelijk is op de korte termijn. Het vereist verbeteringen in de ICT-basisfundamenten die pas in 2030 zijn gerealiseerd. Ik wil niet tot dan wachten. De Belastingdienst en de Douane kunnen en moeten stappen in die richting blijven zetten en naar de eindsituatie toegroeien. In deze brief kom ik daarom met een aanpak van een ingroei-model, waarbij stapsgewijs gewerkt wordt aan (digitale) voorzieningen en actieve openbaarmaking van steeds meer onderdelen van het fiscaal dossier van burgers en bedrijven. Hierbij uiteraard zonder uit het oog te verliezen dat er situaties blijven bestaan waarin dat niet altijd (direct) kan of mag, bijvoorbeeld als sprake is van het belang van geheimhouding voor bronbescherming.

Met het oog op de inwerkingtreding van art. 66a AWR hebben zowel de Belastingdienst als de Douane in de afgelopen maanden gewerkt aan een uitvoeringsanalyse van dit nieuwe artikel. De eindrapportages van beide organisaties vindt u in de bijlagen 1 en 2 bij deze brief. In deze brief ga ik verder in op de gezamenlijke bevindingen van de opgeleverde uitvoeringsanalyses en de conclusies hieruit. De hoofdconclusie noem ik al wel, namelijk dat een adequate invoering van het in art. 66a AWR bedoelde inzagerecht meer tijd gaat vergen dan met het amendement is beoogd. De beoogde invoeringsdatum van 31 december 2025 is niet haalbaar. Zodoende is het noodzakelijk dat de huidige wettekst van art. 66a AWR wordt aangepast en dat er daarbij een andere, latere inwerkingtredingsdatum komt.

Conclusies uitvoeringsanalyse art. 66a AWR

De Belastingdienst en de Douane hebben onderzocht in hoeverre zij in staat zijn om het inzagerecht, zoals is beschreven in art. 66a AWR, binnen hun informatie- en ICT-structuren te faciliteren. Uit hun onderzoek blijkt dat het recht op inzage in het eigen fiscale dossier conform art. 66a AWR in de huidige redactie (huidige wettekst) én gegeven de huidige ICT niet uitvoerbaar is. De voornaamste redenen die genoemd worden zijn:

- Art. 66a AWR geeft in de huidige redactie desgevraagd een recht op inzage in «alles», en altijd voor iedereen. Dit recht is een daarmee ongedefinieerd recht waaraan niet kan worden voldaan. Documenten die een burger of bedrijf betreffen zijn verspreid over meerdere processen, applicaties en systemen. Er zijn aanpassingen en uitbreidingen nodig in de ICT-systemen, de digitale portalen en moet er nieuwe tooling voor medewerkers komen ten behoeve van dossiervorming. Het realiseren van al deze onderdelen vraagt veel meer tijd. Een volledige implementatie van het inzagerecht is dus pas mogelijk als de datafundamenten gereed zijn (vanaf 2030) en als de informatiehuis-houding van betere kwaliteit is;
- Bovendien wordt het wetsartikel geflankeerd door een mogelijkheid van bezwaar en beroep. Zonder een duidelijke afbakening van wie, wanneer waarin inzage heeft is dit recht hiermee niet uitvoerbaar, ook niet op de middellange termijn;
- Vanwege de ongedefinieerdheid bestaat ook een aanzienlijk risico op veel gerechtelijke procedures en ingebrekestellingen omdat de Belastingdienst en de Douane niet in staat zullen zijn alle informatie te

- leveren. Dat zal verder ook verregaande impact hebben op de beschikbare capaciteit van deze Belastingdienst en de Douane;
- De vereiste invoeringsdatum van 31 december 2025 voor het geheel komt te vroeg: met de grote impact op de ICT en het IV-portfolio van de Belastingdienst en de Douane is deze datum niet haalbaar. Enerzijds is de informatiehuishouding van de uitvoeringsorganisaties nu niet op orde en nog niet genoeg gevorderd. Anderzijds is ook voor het inzagerecht zelf substantiële automatiseringsinspanning nodig.

Onder deze omstandigheden is een goede inrichting van het recht op inzage in het eigen fiscaal dossier dan ook nog niet mogelijk. Eerst moeten de juiste randvoorwaarden worden geschept, zodat het beoogde recht op inzage met de juiste kaders gerealiseerd kan worden. Daarvoor is het mijns inziens onvermijdelijk dat:

- De huidige tekst van art. 66a AWR wordt aangepast, zodat er een concrete afbakening ontstaat van het inzagerecht. Dit biedt de ruimte om in te groeien naar de eindsituatie waarin burgers en bedrijven weten wat de Belastingdienst en de Douane van hen weet. Het ligt voor de hand om daarbij de ontwikkeling van art. 3:45b Awb te betrekken, en
- De inwerkingtredingsdatum wordt aangepast. Zodanig dat de geleidelijke uitbreiding van het inzagerecht en de benodigde aanpassingen aan processen en systemen op elkaar aansluiten.

In een separate brief informeer ik uw Kamer in het eerste kwartaal van 2025 over de uitwerking van de hierboven geschetste voorstellen en de planning voor de benodigde stappen ten behoeve van de aanpassing van art. 66a AWR.

Hiernaast is er andere wetgeving in ontwikkeling die in relatie tot art. 66a AWR belangrijk is. Door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie en Veiligheid is begin dit jaar namelijk – nadat art. 66a AWR wet geworden is – het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb ter consultatie voorgelegd.⁶ Hierin wordt voorgesteld om een nieuw artikel 3:45b aan de Awb toe te voegen. Dit nieuwe artikel raakt de doelstelling van art. 66a AWR, beide artikelen dienen de rechtsbescherming en beogen een recht op inzage in de (fiscale) dossiers te geven. Anders dan art. 66a AWR koppelt het voorgestelde art. 3:45b Awb het inzagerecht echter aan een voor bezwaar vatbaar besluit en op de daarop betrekking hebbende stukken. De inzage die aan burgers en bedrijven wordt gegeven, is daarmee vergelijkbaar aan de inzage op grond van art. 7:4 Awb en art. 8:42 Awb, maar haalt die inzage in de tijd naar voren. Daarmee voorziet art. 3:45b Awb naar mijn mening in de informatiebehoefte van burgers en bedrijven die ook art. 66a AWR beoogt te borgen. Tegelijkertijd gaat de Awb uit van een recht op inzage dat volgt op een daartoe strekkend verzoek. Ik wil nog een stap verder gaan en de (fiscale) stukken zonder een daartoe strekkend verzoek ter beschikking stellen. Deze vorm van actieve openbaarmaking voldoet beter aan de informatiebehoefte van burgers en bedrijven en vergt minder actie van hen.

Aanpassen art. 66a AWR

Met deze analyse is het noodzakelijk dat de tekst van art. 66a AWR wordt aangepast, zodat er een concrete afbakening ontstaat van het inzagerecht en wordt ingezet op actieve openbaarmaking. Het ligt voor de hand om daar de ontwikkeling van het nieuwe art. 3:45b Awb bij te betrekken.

⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1>.

Tijdens het commissiedebat Belastingdienst van 15 februari 2024 (Kamerstuk 31 066, nr. 1373) is toegezegd in te gaan op de verhouding van art. 66a AWR en de op de zaak betrekking hebbende stukken als bedoeld in artikel 8:42 Awb. Het recht op inzage in het eigen fiscaal dossier op grond van art. 66a AWR zal volledig aansluiten op de op de zaak betrekking hebbende stukken, dus inclusief stukken van intern beraad. Net als bij art. 8:42 Awb kunnen er gewichtige redenen zijn die tot geheimhouding van bepaalde stukken leiden. Het gaat dan om die stukken waarvoor in fiscale procedures een beroep op artikel 8:29 Awb moet worden gedaan. Art. 67 AWR is daarbij nooit een reden voor deze geheimhouding; de fiscale geheimhoudingsplicht wordt immers door art. 66a AWR (en art. 8:42 Awb) doorbroken. Gedacht moet worden aan overwegingen van controle-strategische aard, het belang van lopende strafrechtelijke procedures of de bescherming van de privacy van derden en medewerkers van de Belastingdienst, dit laatste conform de AVG.

Een ingroeimodel en geleidelijke invoering inzage fiscaal dossier

Naast de uitvoeringsanalyses van de Belastingdienst en de Douane zelf is door Capgemini in de periode februari – mei 2024 een verkenning gedaan naar de benodigde processen, systemen en structuren om inzage te geven in de (fiscale) dossiers van belastingplichtigen. Het rapport van dit onderzoek is reeds met uw Kamer gedeeld en er is gemeld dat de uitkomsten van deze verkenning worden betrokken bij de verdere uitwerking en implementatie van de inzage in het eigen fiscaal dossier.⁷ Een van de aanbevelingen uit dit onderzoek betreft op korte termijn te bepalen wat mogelijk is aan gedeeltelijke inzage en een groeimodel te hanteren naar de volledige oplossing. En hierbij om een cultuur te stimuleren die experimenteren en leren borgt, en om de omslag te maken van «denken» naar «doen». In lijn met deze aanbeveling en gegeven de eigen (impact)analyses in relatie tot de stand van de ICT en de informatiehuishouding is het nodig een nieuwe aanpak te hanteren. Een aanpak waarbij de Belastingdienst en de Douane een groeimodel hanteren en snel en concreet (tussen)resultaten boeken. Hieronder ga ik nader in op deze aanpak.

In plaats van te streven naar een alles-in-één-keer implementatie wordt voorgesteld bij de Belastingdienst en de Douane door middel van een ingroeimodel en per doelgroep⁸ stapsgewijs inzageprocessen en IV-voorzieningen te realiseren en beschikbaar te stellen. Deze aanpak beoogt, gesteund door aanpassingen in art. 66a AWR, dat de groei stapsgewijs en middelgericht plaatsvindt. En stukken waar mogelijk actief – dus zonder voorafgaand verzoek – via de portalen beschikbaar worden gesteld. Hiermee is sprake van meerdere implementatiemomenten, waarbij ieder nieuw implementatiemoment een steeds verdere uitbreiding betekent van stukken die ter inzage beschikbaar komen. Deze aanpak van gefaseerde implementatie van het inzagerecht per middel zal geregeld worden bij algemene maatregel van bestuur.

De komende periode wordt dit met het hiervoor opgezette programma verder vormgegeven. Voor burgers en bedrijven richt deze aanpak zich er op dat zij delen van hun fiscale dossier eenvoudig, overzichtelijk en zo snel mogelijk kunnen inzien in de «Mijn Belastingdienst en/of mijn Douane»-omgeving. Het doel hierbij is om de gebruikersbehoeften centraal te stellen en de fiscale dossiers gebruiksvriendelijk en overzichtelijk te presenteren. Burgers en bedrijven kunnen hiermee digitaal en op

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 148

⁸ Burgers en ondernemers

basis van actieve openbaarmaking (lees actief inzagerecht) steeds meer informatie in hun dossiers inzien.

Met analyses in de betreffende IV-ketens worden hiervoor een drietal nieuwe routekaarten ontwikkeld, respectievelijk voor particulieren, ondernemers en de Douane. Deze routekaarten en bijbehorende implementatieplanningen worden middelgericht opgezet, dat wil zeggen dat hiermee de volgorde van de middelen en daarvoor benodigde projectactiviteiten worden bepaald. Bij het bepalen van de meest passende volgorde van middelen en gewenste uitbreiding wordt gericht gekeken naar waar de grootste behoefte bij burgers en bedrijven ligt en waar IV-technisch de kansen liggen.

Hierbij wordt ook gewerkt met pilots en praktijkonderzoeken. Deze werkwijze maakt het mogelijk functionaliteiten met en voor belastingplichtigen in de praktijk te beproeven en daar waar nodig aan te passen. Met een vergelijkbare aanpak zijn eerder goede ervaringen opgedaan, bijvoorbeeld bij de (door)ontwikkeling van de vooraf ingevulde aangifte IH (VIA).

De budgettaire consequenties voor het uitvoeren van de werkzaamheden bedragen € 15,7 mln. in 2025 en € 8,9 mln. in 2026. Dit wordt gedekt binnen de begroting van het Ministerie van Financiën.

Voorgenomen activiteiten 2025

Het jaar 2025 zal zowel voor de Belastingdienst als de Douane in het teken staan van de eerste stappen in de ontwikkelingen en eerste implementaties. Beide organisaties starten met het uitvoeren van pilots geleidelijk de invoering. De pilots richten zich erop om dossiervorming met de stukken van één belastingmiddel verder te brengen: de portaalfunctie in te richten en de benodigde (informatie)stukken voor dit middel via dit portaal te ontsluiten. Uiterlijk eind 2025 moeten dan de eerste middelen beschikbaar zijn. Met de ervaringen vanuit deze pilots kunnen de routekaarten verder ingevuld worden en ontstaat een realistisch meerjarig groeiplan voor de verschillende belastingmiddelen. Ik hanteer daarbij twee uitgangspunten: snelheid en zorgvuldigheid. Over de groeiplannen en routekaarten verwacht ik uw Kamer in het tweede kwartaal van 2025 te kunnen informeren.

Pilot bij de Belastingdienst

Naar aanleiding van enquêtes met belastingplichtigen en interne analyses is er bij de Belastingdienst voor gekozen om te beginnen met een pilot voor het middel inkomensheffing («IH niet-winst»). Enerzijds zijn bij de inkomensheffing vanuit eerdere implementaties al veel stukken centraal beschikbaar en kunnen geordend worden naar het dossier. Anderzijds ligt hier de grootste behoefte, het overgrote deel van burgers met een inzagebehoefte (ca. 80%) is primair geïnteresseerd in hun «IH-dossiers».

Pilot bij de Douane

Het amendement is door het wijzigen van de AWR voor de Douane rechtstreeks van toepassing ten aanzien van de binnenlandse heffing van accijnzen en verbruiksbelasting, niet zijnde invoer. Om invulling te geven aan de doelstelling van dit amendement overweegt ook de Douane om in 2025 een pilot te doen om ervaring op te doen met een kleinere groep inzageverzoeken. Door een gecontroleerde pilot te organiseren, wil de Douane beter inzicht krijgen in de te verwachten aantallen inzageverzoeken, de behandelcapaciteit, en de afhandelingstijd per verzoek. Deze

kennis wordt gebruikt als bijdrage aan een zorgvuldig onderbouwd groeiplan voor een verdere structurele invoering. Daartoe is aan het Overleg Douane Belangenorganisaties (ODB) gevraagd welke specifieke inzichten zij vanuit een eventuele pilot nuttig achten.

Een praktijkonderzoek

Gelet op het feit dat de resultaten van de uitvoeringsanalyses grotendeels gebaseerd zijn op aannames en nog veel onbekend is over de behoefte aan inzage in stukken, voert de Belastingdienst in de eerste helft van 2025 parallel aan de pilot ook een gecontroleerd praktijkonderzoek uit onder een kleine groep belastingplichtigen. Met de resultaten van dit praktijkonderzoek kunnen eerdere aannames over de mate van complexiteit worden getoetst en kunnen belangrijke lessen worden getrokken over waar burgers en bedrijven in (ICT-)dienstverlening het beste mee geholpen zijn. Een dergelijk praktijkonderzoek kan waardevolle inzichten opleveren in de manier waarop het inzageproces het beste kan worden ingericht en hoe dossiervorming binnen de organisatie kan worden verbeterd.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen