



Rapport

Datum: 12 september 2007
Rapportnummer: 2007/195

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het met ingang van het belastingjaar 2007 niet meer mogelijk zal zijn om voor de aangifte inkomstenbelasting gebruik te maken van een door de Belastingdienst verstrekte diskette.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoeker wendde zich in een brief van 30 januari 2007 tot de Nationale ombudsman met een klacht over de minister van Financiën.

Verzoeker wees er op dat hij in zijn aangiftebrief inkomstenbelasting 2006 had gelezen dat hij over het jaar 2006 voor het laatst gebruik kon maken van een door de Belastingdienst verstrekte aangiftediskette en dat alleen nog aangifte zou kunnen worden gedaan langs de weg van internet of op papier. Hij stelde dat het hebben van een internetaansluiting niet vanzelfsprekend is en dat de Belastingdienst nog geruime tijd de gelegenheid zou moeten bieden om met een diskette aangifte te doen.

Omdat verzoeker zijn klacht nog niet eerder aan de minister had voorgelegd, zond de Nationale ombudsman zijn brief van 30 januari 2007 op 8 februari 2007 door aan de minister van Financiën.

2. In een brief van 1 mei 2007 liet verzoeker de Nationale ombudsman weten dat hij op zijn op 8 februari 2007 doorgezonden brief nog geen antwoord had ontvangen.

3. Op 16 mei 2007 verzocht de Nationale ombudsman de minister van Financiën op verzoekers klacht te reageren. De Nationale ombudsman stelde daarbij de volgende vragen:

"... Klopt het dat u voornemens bent voor de aangifte inkomstenbelasting 2007 geen diskettes meer te verstrekken?

Zo ja, wat is daarvoor de reden?

Hoeveel diskettes zijn door de Belastingdienst verzonden ten behoeve van de aangifte inkomstenbelasting 2005 en 2006?

Hoeveel belastingplichtigen hebben over de belastingjaren 2005 en 2006 voor hun aangifte inkomstenbelasting gebruik gemaakt van een diskette (van henzelf, hun partner of een derde)?

Is u bekend hoeveel van deze belastingplichtigen beschikken over een internetaansluiting?

Hebt u onderzoek verricht naar de consequenties die de maatregel zal hebben voor belastingplichtigen? Zo ja, wat waren daarvan de uitkomsten?

Hoe wordt de betrokken belastingplichtigen gevraagd aangifte inkomstenbelasting te doen over 2007? Krijgen zij ongevraagd een papieren aangiftebiljet toegezonden?

Acht u het wenselijk dat de belastingplichtigen die tot nu toe aangifte deden per diskette, in groten getale weer overgaan op een aangifte op papier?

Zo neen, hoe wilt u dat voorkomen?

Zijn er op het punt van het doen van aangifte inkomstenbelasting over 2007 nog meer wijzigingen te verwachten?

4. De staatssecretaris reageerde op verzoekers klacht in een brief van 30 juli 2007. De staatssecretaris schreef het volgende:

"... Allereerst bied ik (verzoeker; N.o.) mijn verontschuldiging aan voor het feit dat hij nog geen reactie ontving op zijn brief van 30 januari 2007. Hierna ga ik in op de vragen in uw brief.

Vraag 1.

Ja, dat klopt. Vanaf de aangifte inkomstenbelasting 2007 is het niet meer mogelijk om aangifte te doen per diskette.

Vraag 2.

Daarvoor zijn een aantal redenen. Ten eerste is het niet meer rendabel om deze mogelijkheid voor het doen van aangifte in stand te houden. Het gebruik van diskettes neemt af. Dat komt mede doordat er steeds minder computers met een disktestation zijn. Voor de aangifte inkomstenbelasting over 2004 en 2005 nam het gebruik van diskettes af met achtereenvolgens 27% en 28% ten opzichte van het jaar daarvoor. Voor de aangifte over 2006 wordt uitgegaan van een afname met 30% ten opzichte van 2005.

Ten tweede heeft de overheid de DigiD verplicht gesteld. Het is technisch niet mogelijk om deze DigiD te gebruiken bij een aangifte per diskette.

Verder heeft een diskette een beperkte opslagcapaciteit. Het aangifteprogramma wordt, vooral door een toename van de hulpfuncties, te groot om het op diskette aan te bieden.

Vraag 3.

Het aantal diskettes dat in een jaar wordt verzonden is gelijk aan het gebruik aan diskettes in het jaar daarvoor. Voor de aangifte over 2005 en 2006 verzond de Belastingdienst

respectievelijk 713.382 en 488.621 aangiftdiskettes.

Vraag 4.

Over 2005 maakten 488.621 mensen gebruik van een aangiftdiskette. Het gebruik over 2006 is nog niet bekend.

Vraag 5.

In 2007 voerde de Belastingdienst een grootschalig onderzoek uit onder burgers. Uit dit onderzoek bleek dat 79% van de mensen die aangifte doen voor de inkomstenbelasting over een internetaansluiting beschikt. Slechts 3% van die aangifteplichtigen heeft een computer zonder internetaansluiting. De overige 18% heeft geen computer.

In 2006 is er onderzoek gedaan naar de vraag waarom belastingplichtigen via de website van de Belastingdienst papieren aangiften en diskettes bestellen, ondanks dat ze de beschikking over internet hebben. Uit dit onderzoek bleek dat 74% van de bestellers van diskettes online aangifte kon doen, omdat zij beschikken over internet. Op dit onderzoek kom ik terug bij vraag 6.

Vraag 6.

Bij het hiervoor genoemde onderzoek is aan de belastingplichtigen gevraagd wat zij zouden doen als de diskette niet meer verkrijgbaar zou zijn. Dit gaf de volgende uitkomst:

- aangifteprogramma downloaden en via internet versturen 76 %
- aangifteprogramma downloaden, opslaan op een eigen diskette en versturen 13 %
- papieren formulier aanvragen en insturen 6 %
- anders 2 %
- weet niet 3 %

Vraag 7.

De belastingplichtigen ontvangen een specifieke aangiftebrief. Hierin worden zij gewezen op de mogelijkheid om aangifte te doen via het programma op www.belastingdienst.nl. Verder worden zij er op gewezen dat een papieren aangifte eventueel ook mogelijk is.

Vraag 8 en 9.

Nee, dat acht ik niet wenselijk. De inschatting is dat dat ook niet gaat gebeuren. Zoals ik hiervoor aangaf, blijkt uit een onderzoek dat driekwart van deze afnemende groep aangifte

gaat doen via internet. Door gerichte communicatie worden deze belastingplichtigen gewezen op de mogelijkheid om aangifte te doen via internet.

Vraag 10.

Nee, er zijn geen grote wijzigingen..."

II. Beoordeling

5. Sinds een groot aantal jaren biedt de Belastingdienst belastingplichtigen de mogelijkheid aangifte voor de inkomstenbelasting te doen door middel van een diskette. De Belastingdienst verstrekt de belastingplichtige hiertoe desgevraagd in plaats van een aangiftebiljet op papier een diskette waarop het aangifteprogramma is opgenomen, evenals diverse hulp- en rekenprogramma's die het invullen van de aangifte sterk vereenvoudigen. Zo is een toelichting op de diverse vragen van de aangifte op de diskette opgenomen, berekent het programma op de diskette de drempels voor diverse aftrekposten en berekent het programma het terug te ontvangen of te betalen bedrag van de te verwachten aanslag. Ook biedt de diskette de mogelijkheid dat partners gezamenlijk aangifte doen. Het effect op de hoogte van de te verwachten aanslagen als gevolg van de toerekening van aftrekposten of de grondslag voor de heffing in box drie aan een van beide partners wordt eveneens direct zichtbaar gemaakt.

Na invulling kan de aangifte naar keuze van de belastingplichtige worden opgeslagen op de betrokken diskette dan wel op een eigen diskette. De aangifte dient te worden ondertekend met een door de belastingplichtige zelf gekozen, bij de Belastingdienst gedeponeerde cijfercombinatie, de zogenaamde elektronische handtekening. De aldus opgeslagen en ondertekende aangifte wordt bij de Belastingdienst ingediend door toezending van de diskette. Voor eigen gebruik kan een afdruk op papier van de aangifte worden gemaakt. De aangifte wordt opgeslagen in de computer van de belastingplichtige en het aangifteprogramma op de diskette van het volgende jaar zoekt en gebruikt de nog van belang zijnde gegevens uit de aldus opgeslagen aangiften voor de nieuwe aangifte.

6. Aannemelijk is dat het bovenomschreven gebruik van de aangiftediskettes in het voordeel heeft gewerkt van zowel de Belastingdienst als de belastingplichtige. De Belastingdienst ontving dusdoende immers een groot aantal aangiften op een wijze die eenvoudige elektronische invoer in de systemen van de Belastingdienst mogelijk maakte en de belastingplichtige profiteerde van de aanwezigheid van de diverse hulp- en rekenprogramma's bij het invullen van de aangifte.

7. In de loop der jaren is op relatief grote schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met een diskette aangifte te doen. Uit het beheersverslag dat de Belastingdienst jaarlijks opstelt, is het volgende overzicht te halen:

Jaar aantal ontvangen aangiften waarvan per diskette in procenten

2001 7.917.000 791.700 10

2002 8.393.000 2.266.110 27

2003 6.800.000 2.312.000 34

2004 7.135.000 1.926.450 27

2005 9.056.000 1.811.200 20

2006 9.705.000 1.164.600 12

De staatssecretaris spreekt in zijn reactie op de klacht de verwachting uit dat het aantal per diskette in te dienen aangiften in 2007 (belastingjaar 2006) opnieuw zal dalen, en wel met 30 %. Dit zou betekenen dat bij overigens ongewijzigde omstandigheden in 2007 een aantal van 814.800 aangiften per diskette zou mogen worden verwacht.

In de hierboven genoemde jaren steeg het aantal via internet ingediende aangiften van 13% in 2001 tot 68% in 2006. Dat wil zeggen een stijging van ruim 1 miljoen aangiften in 2001 tot 6,6 miljoen in 2006 die via het internet werden ingediend. Het aantal handmatig ingediende aangiften daalde in die jaren van 6,1 miljoen (77%) in 2001 tot 1,4 miljoen (14%) in 2006.

8. Uit de reactie van de staatssecretaris op de klacht komt naar voren dat voor de aangiften over 2005 en 2006 door de Belastingdienst respectievelijk 713.382 en 488.621 aangiftdiskettes zijn verzonden. Nu met die diskettes in deze jaren 1,8 en 1,2 miljoen aangiften zijn gedaan, blijkt dat met één diskette een veel groter aantal aangiften kan worden verzorgd en dat dit in de praktijk ook gebeurt doordat bijvoorbeeld hulpverleners met één diskette een groot aantal klanten kunnen bedienen.

9. De Belastingdienst heeft aangekondigd ten behoeve van de aangifte inkomstenbelasting over 2007 geen aangiftdiskettes meer te zullen maken en verzenden.

De staatssecretaris voert hiervoor in zijn reactie op de klacht een aantal redenen aan.

De staatssecretaris stelt in de eerste plaats dat het niet meer rendabel is om deze mogelijkheid voor het doen van aangifte open te houden omdat er steeds minder gebruik van wordt gemaakt. De staatssecretaris wijst er voorts op dat steeds meer computers niet meer beschikken over een diskette station. De staatssecretaris heeft daarbij kennelijk het oog op nieuw aangeschafte computers.

De staatssecretaris merkt voorts op dat de overheid het gebruik van DigiD verplicht heeft gesteld. Met DigiD kunnen burgers en bedrijven met één inlogcode bij elektronische diensten van steeds meer overheidsinstellingen terecht. DigiD staat voor Digitale Identiteit. Het is een gemeenschappelijk systeem van en voor de overheid. Overheidsinstellingen

kunnen met DigiD de identiteit vaststellen van burgers en bedrijven die gebruik maken van hun elektronische diensten.

Verder noemt de staatssecretaris de beperkte opslagcapaciteit van een diskette als bezwaar om door te gaan met de verstrekking van aangiftekassettes. Het aangifteprogramma wordt door de toename van het aantal hulpfuncties te groot om op diskette te kunnen aanbieden.

10. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Dit vereiste impliceert dat serviceverlening aan de burger en voorzieningen ten behoeve van de burger niet al te abrupt en zonder het bieden van een gelijkwaardig of beter alternatief worden beëindigd.

11. De hierboven geschetste feiten en omstandigheden brengen de Nationale ombudsman tot het oordeel dat de door de staatssecretaris voorgestane beëindiging van de verstrekking van aangiftekassettes te abrupt is en een inbreuk vormt op het vereiste van adequate en organisatorische voorzieningen.

Meer dan een miljoen belastingplichtigen hebben hun aangifte in 2006 ingediend met gebruikmaking van de diskette en naar verwachting hebben meer dan 800.000 belastingplichtigen dat gedaan in 2007.

Uit de hierboven weergegeven cijfers kan weliswaar worden afgeleid dat het gebruik van de aangiftekassette in relatieve zin afneemt, dit neemt niet weg dat in absolute zin nog steeds veel belastingplichtigen om welke reden dan ook de voorkeur geven aan de diskette boven andere wegen die openstaan voor het doen van aangifte. De staatssecretaris wijst er nog op dat steeds meer computers niet meer beschikken over een diskettestation. Er is echter geen reden om aan te nemen dat de bezitters van een computer met diskettestation deze allemaal op korte termijn zullen vervangen door een nieuwe computer zonder een dergelijk station.

12. De bevindingen uit het door de staatssecretaris genoemde onderzoek van de Belastingdienst doen aan het onder 7. overwogene niet af. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat een aanzienlijk deel van de belastingplichtigen die nu gebruik maken van de aangiftekassette, ook aangifte zou kunnen doen via het internet. Vastgesteld moet echter worden dat zij van deze mogelijkheid tot nu toe geen gebruik hebben willen maken en de voorkeur hebben gegeven aan het doen van aangifte op diskette. Tenslotte is van belang dat er ook een in absolute zin nog steeds aanzienlijke groep is die niet in staat is aangifte te doen via internet in plaats van de diskette omdat zij niet beschikken over een internetaansluiting. Met name voor deze groep geldt dat er geen sprake is van een gelijkwaardig of beter alternatief voor de diskette. Aan bovenstaande realiteit kan naar het oordeel van de Nationale ombudsman vanuit een oogpunt van klantgerichtheid niet zonder

meer worden voorbij gegaan. Overwegingen van rendement mogen daarbij niet eenzijdig de doorslag geven. De Belastingdienst moet ervan uitgaan dat de keuze van deze belastingplichtigen vaak een bewuste is geweest, verband houdende met bijvoorbeeld de leeftijd, de financiële situatie, moeilijkheden bij of onbekendheid met het gebruik van internet, en het ervaren gemak en de betrouwbaarheid van de diskette.

13. Het door de staatssecretaris genoemde argument dat de overheid inmiddels het gebruik van DigiD verplicht heeft gesteld, behoeft aan het gebruik van de aangiftdiskette niet in de weg te staan. DigiD is opgezet als inlogcode bij het elektronisch verkeer tussen burger en overheid. Van elektronisch verkeer is bij het gebruik van een diskette echter geen sprake. Een ingevulde diskette wordt in het algemeen per post opgestuurd naar de Belastingdienst. In dit opzicht is een diskette veeleer te vergelijken met een papieren aangifte die eveneens per post wordt ingediend, met dit verschil dat de gegevensdrager verschillend is. Verwijzing naar DigiD in dit verband is dan ook misleidend.

14. Bij bovenstaande beoordeling is de Nationale ombudsman ervan uitgegaan dat het mogelijk is in alle redelijkheid een oplossing te vinden voor het door de staatssecretaris naar voren gebrachte probleem van de beperkte opslagcapaciteit op een diskette. Zoals het ook de afgelopen jaren mogelijk is geweest het programma op een diskette te zetten. Een dergelijke oplossing zou kunnen bestaan uit het beperken van de groei van de op te nemen hulpprogramma's en vormen van comprimeren van informatie.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk. Dit oordeel geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Financiën, is gegrond wegens schending van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

AANBEVELING

De minister van Financiën wordt in overweging gegeven door te gaan met het verstrekken van de aangiftdiskettes inkomstenbelasting over het jaar 2007 en 2008.

In de tussentijd zal gekeken moeten worden naar een adequate service voor belastingplichtigen die gebruik maken van diskettes.

Onderzoek

Op 1 mei 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Leiden, met een klacht over een gedraging van de minister van Financiën. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de staatssecretaris verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tevens werd de staatssecretaris een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Het Ministerie van Financiën berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Het verzoekschrift van 1 mei 2007.
2. De reactie van 30 juli 2007 van de minister van Financiën.
3. het Beheersverslag Belastingdienst 2005 en 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Zie onder Beoordeling.