



# Rapport

**Datum: 27 augustus 1999**  
**Rapportnummer: 1999/369**

## Klacht

Op 24 november 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Leiden, met een klacht over een gedraging van Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Belastingdienst/Centrale Beheereenheid Informatiesystemen Apeldoorn uitsluitend voor bezitters van een computer die werkt op een versie van het besturingssysteem MS-DOS en/of Windows een aangiftediskette beschikbaar heeft gesteld, waarvan bezitters van een Apple Macintosh computer, onder wie verzoeker, echter geen gebruik kunnen maken, zodat deze groep de mogelijkheid wordt onthouden om elektronisch aangifte te doen. ACHTERGROND

1. SpiderNet Macintosh Online Service verzocht namens zestienhonderd ondertekenaars de Staatssecretaris van Financiën per brief van 4 april 1997 om een Macintosh versie van de aangiftediskette uit te brengen, met het aanbod om actief mee te werken aan de totstandkoming daarvan. Vervolgens voerden betrokkenen onder meer een aantal gesprekken met de Belastingdienst. Naar aanleiding van het resultaat van deze gesprekken wendden zij zich per brief van 22 augustus 1997 nogmaals tot de Staatssecretaris. De Staatssecretaris antwoordde Spidernet in zijn brief van 1 oktober 1997 als volgt:

"...In uw brief van 22 augustus 1997 spreekt u uw teleurstelling uit over de afloop van de gesprekken met de Belastingdienst - i.c. de directie Particulieren - over uw verzoek ook een aangiftediskette "Apple Macintosh" te ontwikkelen. In feite verschilt u van mening met de Belastingdienst over het mogelijke aantal gebruikers van een Macintosh-versie. Al voor de introductie van de Aangiftediskette is er door de Belastingdienst uitgebreid 'marktonderzoek' gedaan. Daaruit bleek dat het potentieel aan Macintosh-gebruikers zodanig laag was (15.000) dat het uit kostenoverwegingen niet verantwoord was een Macintosh-versie te ontwikkelen. Dat neemt niet weg dat de Belastingdienst bereid was om, indien dat potentieel er toch zou zijn, alsnog een Macintosh-versie te ontwikkelen. In de eerste gesprekken die u en de directie Particulieren hebben gevoerd, is overeengekomen dat, in verband met de hoge ontwikkelkosten, uw organisatie per 1 augustus 1997 zorg zou dragen voor 50.000 aanvragen van de Macintosh versie. Later is de termijn bijgesteld tot 1 september 1997. De Belastingdienst zou inmiddels de voorbereidingen treffen voor een Macintosh versie. Ondanks de gezamenlijke inspanningen van uw organisatie, Apple Nederland en de Belastingdienst zijn er per 1 september 1997 slechts een kleine 2000 aanmeldingen binnengekomen. Met de directie Particulieren kom ik tot de conclusie dat dit aantal zo weinig hoopvol is dat moet worden afgezien van een Macintosh versie, hoe spijtig ik op zichzelf die conclusie ook vind. In uw brief van 22 augustus 1997 acht u de voorwaarde om vooraf enige zekerheid te bieden omtrent het door u verwachte gebruik - in uw brief van 4 april 1997 noemde u zo'n 250.000 Macintosh gebruikers in Nederland - achteraf beschouwd niet reëel. Ik begrijp uw

teleurstelling over de tegenvallende resultaten, maar ik acht het ontwikkelen van een Macintosh-versie, gelet op de kosten-batenverhouding niet verantwoord. Ik neem aan dat u hier begrip voor hebt, ook tegen de achtergrond van uw gesprekken met de Directie Particulieren, waarbij vanaf het begin duidelijk is geweest onder welke voorwaarden de Belastingdienst een Macintosh-versie zou ontwikkelen. Ik kan u nog meedelen dat de Belastingdienst bezig is te onderzoeken of op termijn elektronische aangifte, onafhankelijk van het besturingssysteem, mogelijk is. Daarmee zou uw probleem tot het verleden kunnen behoren." De Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer der Staten-Generaal verzocht de Staatssecretaris van Financiën geïnformeerd te worden over zijn antwoord op de brief van 22 augustus 1997. Het door de Staatssecretaris toegezonden antwoord aan SpiderNet Macintosh Online Service van 1 oktober 1997 heeft de Commissie voor kennisgeving aangenomen.

2. Het is in beginsel mogelijk om op computers die zijn ingericht om te werken met het besturingssysteem van Apple Macintosh gebruik te maken van programma's waarvoor het besturingssysteem MS-DOS of een versie van het daarop gebaseerde programma Windows nodig is. Voorwaarde is dat een zgn. emulatieprogramma (kortweg: een pc-nabootser) is geïnstalleerd. Thans zijn verkrijgbaar diverse versies van commerciële uitgaven zoals Soft Windows en Virtual PC, die in prijs variëren van rond de 180 tot 500 gulden. In de praktijk komt het er op neer dat voor het gebruik van een actuele versie een type Apple Macintosh computer van een recent bouwjaar (1996 of later) vereiste is.

3. In MacFan van maart/april 1999, een tijdschrift voor Apple-gebruikers, is melding gemaakt van een alpha-versie (test-versie) van het programma MacBochs, in feite een eenvoudige pc-emulator, waarmee in beginsel het gebruik van het aangifteprogramma van de Belastingdienst mogelijk is. Het programma is tegen kostprijs - 25 U.S.dollar - verkrijgbaar. ONDERZOEK In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Centrale Beheereenheid Informatiesystemen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. De Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht reageerde op de klacht. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De betreffende Directie van de Belastingdienst deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. FEITEN

1. De Belastingdienst/Centrale Beheereenheid Informatiesystemen (CBI) Apeldoorn informeerde verzoeker per brief van 8 oktober 1998 over het volgende:

"...Dit jaar heeft u elektronisch aangifte gedaan met de aangiftediskette van de

Belastingdienst. De Belastingdienst streeft er sinds de eerste versie van de Aangiftediskette naar om deze te verbeteren en uit te breiden. Hierbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de suggesties die door gebruikers zijn gedaan. Daarnaast wordt de Aangiftediskette ieder jaar aangepast naar aanleiding van de wijzigingen in de fiscale wet- en regelgeving. De wijzigingen in de nieuwe diskette hebben echter tot gevolg dat het niet meer mogelijk is om zowel de DOS-versie als de Windows-versie van het aangifteprogramma op één diskette te plaatsen. Omdat het grootste deel van de gebruikers de Windows-versie gebruikt, heeft de Belastingdienst besloten om begin volgend jaar iedere nieuwe gebruiker automatisch deze versie van het Aangifteprogramma toe te sturen. Deze is te gebruiken onder Windows 3.1., Windows 95 en Windows 98. U heeft het afgelopen jaar de DOS-versie van de Aangiftediskette gebruikt. De Belastingdienst stuurt u daarom volgend jaar automatisch de DOS-versie. Wilt u echter liever de Windows-versie gebruiken, dan kunt u tussen 8 oktober en 2 november telefonisch de Windows-versie bestellen. U heeft bij het bestellen wel uw sofinummer nodig. Het gratis telefoonnummer is 0800-0230107 (24 uur per dag, 7 dagen per week).

. B.: De Windows-versie van de nieuwe diskette beschikt over de functionaliteit om gegevens van het vorig jaar "in te lezen". Als u nog vragen heeft over deze brief, dan kunt u bellen met de Helpdesk Aangiftediskette: 0800-0543, op maandag tot en met donderdag van 8.00 tot 22.00 uur en op vrijdag van 8.00 uur tot 17.00 uur..." 2. Verzoeker deelde de Belastingdienst/CBI per brief van 14 oktober 1998 het volgende mee:

"...In (uw brief van 8 oktober 1998; N.o.) biedt u aangifte diskettes aan met een MS-DOS-versie of een Windows-versie. Tot mijn spijt biedt u in uw brief geen Apple Macintosh-versie aan. Uit een telefoongesprek van hedenmorgen om 9.50 uur met een van uw medewerkers op de Helpdesk bleek dat er dit en volgend jaar ook geen Apple-Macintosh-versie te verwachten is. Door dit standpunt voel ik me ernstig benadeeld. U hebt als overheidsinstantie het recht om intern voor een bepaald besturingssysteem te kiezen, maar als u de belastingbetaler aanbiedt zijn aangifte te doen op een aangiftediskette hebt u naar mijn mening die keuze niet. De belastingbetaler moet in gelijke situaties gelijk worden behandeld..." Verzoeker stelde in zijn verzoekschrift dat hij op 19 oktober 1998 telefonisch contact had gehad met een medewerkster van de Belastingdienst/CBI, die hem naar aanleiding van zijn brief van 14 oktober 1998 meedeelde dat er inderdaad geen Apple Macintosh versie van de diskette beschikbaar zou komen.

#### **B. STANDPUNT VERZOEKER**

Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtsamenvatting onder klacht. Verzoeker deelde mee dat zijns inziens de Belastingdienst in staat is om Apple Macintosh-gebruikers dezelfde service te bieden als Windows-gebruikers indien de belastingdiskette zou worden aangeboden in verschillende systeemformaten of in de computertaal Java.

#### **C. STANDPUNT BELASTINGDIENST/DIRECTIE PARTICULIEREN**

In reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen deelde de Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht onder meer het volgende mee:

"...Omdat het beleid met betrekking tot de uitgifte van de aangiftekassette niet door de Centrale Beheereenheid Informatiesystemen wordt bepaald maar door mijn directie heb ik de beantwoording van uw brief overgenomen. De Belastingdienst heeft in januari 1995 voor het eerst een aangiftekassette uitgebracht voor de aangifte Inkomstenbelasting/Premie Volksverzekeringen. Dit project is gestart als een proef. Vanwege de beheersing van het project is het aantal eindproducten beperkt gehouden. Op basis van onderzoek is de programmatuur van de aangiftekassette afgestemd op het computerplatform met het grootste marktaandeel binnen onze doelgroep: MS-Dos/Windows 3.x. Destijds was geschat dat 400.000 belastingplichtigen in die groep gebruik zouden maken van de aangiftekassette. Uiteindelijk zijn er 380.000 elektronische aangiften ingeleverd. De Belastingdienst is er bij gebaat om aangiften zoveel mogelijk elektronisch binnen te krijgen, omdat daardoor sneller en efficiënter gewerkt kan worden. Daarbij is de Belastingdienst echter ook gehouden om bij ontwikkelingskosten van producten het aspect van kosten/baten af te wegen. Zoals hiervoor is vermeld is voor de introductie van de aangiftekassette door de Belastingdienst "marktonderzoek" gedaan. Daaruit bleek dat het potentieel van Macintosh gebruikers zodanig laag was (15.000) dat het uit kostenoverwegingen niet verantwoord was om naast een MS-Dos en een Windows 3.x-versie ook een (Apple) Macintosh-versie te ontwikkelen. In 1997 is, op verzoek van een gebruikersvereniging van Apple-gebruikers, opnieuw de mogelijkheid onderzocht om alsnog de ontwikkeling van een Macintosh-versie van de aangiftekassette ter hand te nemen. Inzet van dit onderzoek was vast te stellen of er een groter gebruikerspotentieel aanwezig was dan uit het eerdere marktonderzoek is gebleken. In het overleg heeft de Belastingdienst zich verplicht om een Macintosh-versie uit te brengen als zich minimaal 50.000 potentiële gebruikers zouden hebben gemeld. Tevens is als onderdeel van het onderzoek een gedetailleerde kostenraming gemaakt voor een Mac-versie. Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat de aangifteprogrammatuur voor de Macintosh versie speciaal moet worden ontwikkeld. De kosten daarvan werden in 1997 geraamd op circa 1,5 miljoen gulden. Ondanks gezamenlijke inspanningen van Apple Nederland, Spidernet Macintosh Online Service en de Belastingdienst hebben zich slechts een kleine 2000 potentiële gebruikers van een Macintosh versie van de aangiftekassette aangemeld. De Belastingdienst achtte het op basis van dit gegeven, gelet op de kosten-batenverhouding, niet verantwoord om tot ontwikkeling van een Macintosh-versie over te gaan. " In reactie op de gestelde vragen deelde de Belastingdienst onder meer het volgende mee:

### **1. betreffende het aantal ontvangen verzoeken**

"Na daartoe uitgenodigd te zijn hebben in 1997 een kleine 2000 personen kenbaar gemaakt van een Macintosh versie gebruik te willen maken."

### **2. betreffende de overwegingen om geen Macintosh diskette uit te brengen**

"2.a. De beslissing om een Macintosh-versie uit te brengen was niet verantwoord uit oogpunt van een kosten-/batenverhouding. 2.b. Geraamde ontwikkelingskosten voor het uitbrengen van een Macintosh-versie: circa 1,5 miljoen gulden."

3. betreffende het uitbrengen van de MS-Dos/Windows-versies "3.a. De

MS-DOS/Windows versies van de aangiftdiskette zijn in eigen beheer en voor rekening van de Belastingdienst ontwikkeld. De ontwikkelkosten van een Macintosh-versie en een Dos of Windowsversie liggen in dezelfde orde van grootte. Een Mac-versie is iets duurder omdat daar nog apparatuur en software voor aangeschaft dient te worden. Omgeslagen over het aantal gebruikers is de ontwikkeling en onderhoud van een Mac-versie aanzienlijk duurder dan de Dos of Windowsversie. 3.b. De Belastingdienst is geen rechten verschuldigd aan de eigenaar/licentiehouders van de eerdergenoemde besturingsprogramma's. 3.c. In 1998 zijn 1.041.612 (bedoeld is 1.041.614; N.o.) aangiften over het belastingjaar 1997 elektronisch binnengekomen (622.549 door de diskette terug te sturen en 419.065 door gebruik van een modem). In 1999 zijn inmiddels al 556.000 diskettes naar belastingplichtigen gestuurd ten behoeve van hun aangifte over belastingjaar 1998 en 110.000 brieven met de uitnodiging tot het doen van aangifte naar belastingplichtigen die de aangifte downloaden van Internet. Overige invullers zijn aanvragers van het T-biljet, downloaders van T- en TJ-biljet en echtgenoten/partners die aangifte doen op de disk van echtgenoot/partner en gebruikers van de KLUWER en Elsevieraangifteprogramma's. 3.d. De Belastingdienst beschikt niet over een exacte kostentoerekening naar de verschillende deelprocessen. In het besluitvormingstraject rond de invoering van de aangiftdiskette zijn destijds de volgende kostenbesparingen in kaart gebracht:

data-entry 3 min a f 40,- = f 2,00 papier afhandeling 9 min a f 50,- = f 7,50  
 verminderingfouten 2 min a f 50,- = f 1,70 portokosten f 1,50 totaal f 12,70 Het belang van een elektronische aangifte ligt echter niet alleen bij een kostenbesparing op data-entry maar ook bij een kwalitatief beter en sneller proces."

#### **4. betreffende door derden uitgegeven aangifteprogramma's**

"Voor zover ons bekend zijn er geen commerciële uitgaven van het aangifteprogramma in een Macintosh-versie. ELSEVIER heeft ooit een Macintosh-versie uitgebracht, maar die is in 1997 uit de commerciële markt teruggetrokken. Die versie was niet geschikt voor elektronische berichtuitwisseling. Het programma kon slechts worden gebruikt om de aangifte te vervaardigen en de print als biljet in te leveren."

#### **5. betreffende een niet aan een besturingssysteem gebonden aangifteprogramma**

"De suggestie om de belastingdiskette aan te bieden in een formaat dat onafhankelijk is van het besturingssysteem door gebruik te maken van de programmeertaal Java is eind 1997 beoordeeld. Na oriëntatie werd afgezien van een nader onderzoek daar de kosten de ontwikkelkosten van een Mac-versie zouden overstijgen. In verband hiermee is besloten af te zien van een "besturingssysteem onafhankelijke" aangiftdiskette"

#### **D. REACTIE VERZOEKER**

In reactie op het standpunt van de Belastingdienst deelde verzoeker onder meer het volgende mee:

"...Er is een internationale standaard voor het verwerken van personeelsgegevens, loonbelastingaangiften en dergelijke, genaamd E.D.I. Dit systeem maakt het mogelijk gegevens van verschillende computerplatforms te verwerken. De vraag is daarom gewettigd of de ontwikkelkosten van een Macintosh-diskette werkelijk zo hoog moeten zijn

als de Belastingdienst aangeeft. Een overzicht van de berekeningen van de Belastingdienst zal daar meer inzicht in geven. Wat voor E.D.I. geldt, geldt ook voor het ontwikkelen van een diskette in Javaplet of HTML. Daarnaast zijn er mogelijkheden in programma's als Filemaker Pro, dat alle soorten van bestanden kan lezen. Tenslotte, als voorbeeld dat er mogelijkheden zijn is het office-netpakket voor de Macintosh dat ABN-AMRO onlangs heeft ontwikkeld..."

### **E. REACTIE BELASTINGDIENST/DIRECTIE PARTICULIEREN**

In reactie op het onder D. weergegeven bericht van verzoeker en de in verband daarmee gestelde vragen deelde de Belastingdienst/Directie Particulieren, onder verwijzing naar de onder achtergrond, onder 1. opgenomen correspondentie, onder meer het volgende mee:

#### **1. betreffende het marktonderzoek**

"In november 1994 is door externe adviseurs gerapporteerd inzake een definitiestudie elektronische IB-aangifte Particulieren. Daarin is met bronvermelding "NIPO, PC-bezit thuis 1992" onder meer aangegeven dat de overgrote meerderheid van de aangetroffen PC's te weten 93%, in dat jaar een MS-DOS platform had. Overigen hadden andere platforms, waaronder Apple Macintosh. Het aantal Apple Macintosh gebruikers werd op basis daarvan geraamd op 15.000, dat is ongeveer 4% van het totaal aantal gebruikers in het eerste jaar van de diskette. (...) De periode waarbinnen gereageerd kon worden was van 27 juni tot 1 september 1997. In eerste aanleg was deze periode gesteld tot 1 augustus. Na overleg met Apple Nederland is deze verlengd tot 1 september 1997. De Belastingdienst heeft een oproep geplaatst op de eigen internetsite terwijl Apple Nederland op hun site daarnaar verwees, daarnaast heeft vermelding plaatsgevonden in Apple bladen (3 stuks elk met een oplage van 15.000). Tenslotte heeft Apple Nederland persberichten uitgezet via haar dealers. Aanmelding kon zowel per e-mail als per post."

**2. betreffende de toekomstige ontwikkelingen** "(De; N.o.) veronderstelling dat thans of binnen redelijke termijn een potentieel van ten minste 50.000 Apple gebruikers zou bestaan delen wij op voorhand niet. Wij beschikken op dit moment niet over meer recente informatie op grond waarvan het huidig potentieel van Apple gebruikers kan worden bepaald. Wel zijn wij bereid na te gaan of er recent onderzoeksmateriaal beschikbaar is dat nieuwe inzichten geeft in het potentieel. Mocht dit onvoldoende informatie opleveren dan kunnen wij zelf nader marktonderzoek laten uitvoeren. Daarbij zal echter ook in ogenschouw worden genomen de mogelijk nieuwe ontwikkelingen die bij punt (4 :N.o.) aan de orde zijn."

**3. betreffende verzoekers suggestie toepassing te geven aan het E.D.I.-systeem** "EDI (Electronic Data Interchange) ziet op het uitwisselen van gegevens tussen computersystemen door middel van gestandaardiseerde berichten. EDI is derhalve geen systeem of ontwikkeltaal. Bij EDI wordt gebruik gemaakt van een internationale standaard voor het elektronisch berichtenverkeer "Edifact". Deze standaard staat los van het besturingssyteem. De ontwikkelkosten van de Apple-versie van de aangiftdiskette zijn bepaald door IT-deskundigen van de Belastingdienst met ondersteuning van een extern bureau."

#### **4. betreffende het beschikbaar stellen van een pc-emulator**

"Bij gebruik van een pc-emulator MacBochs (zie achtergrond, onder 2.) zouden Apple-gebruikers mogelijk in staat zijn om de op Windows georiënteerde diskette te gebruiken. De Belastingdienst is bereid desgewenst testversies van de aangifte-diskette ter beschikking te stellen aan Macintosh of ontwikkelaars van pc-emulatoren om de toepassing beter af te stemmen op de aangifte-programmatuur. Het gratis ter beschikking stellen van dergelijke op de markt beschikbare en door marktpartijen ontwikkelde software past niet binnen het overheidsbeleid dat er juist op gericht is aan te sluiten bij de IT-ontwikkelingen."

### **Beoordeling**

1. Sedert enige jaren is het mogelijk om langs elektronische weg aangifte voor de inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen te doen. De Belastingdienst stelt daartoe gratis een aangifte-diskette beschikbaar. Deze diskette is echter alleen bruikbaar op computers die werken met een versie van het besturingsprogramma MS-DOS en/of Windows. Zij is niet geschikt voor gebruik op computers die zijn uitgerust met het besturingsstelsel van Apple Macintosh. Verzoeker klaagt erover dat de Belastingdienst geen Apple Macintosh-versie van het aangifteprogramma beschikbaar wil stellen, zodat hem en andere gebruikers van een Apple Macintosh-computer de mogelijkheid wordt onthouden om elektronisch aangifte te doen. Hij wees erop dat een overheidsinstantie gelijke gevallen ook gelijk dient te behandelen, zodat de service van elektronische aangifte ook aan Apple Macintosh-gebruikers dient te worden aangeboden .

2. De Belastingdienst stelt dat het van belang is om aangiften zoveel mogelijk elektronisch binnen te krijgen omdat daardoor sneller en efficiënter kan worden gewerkt. Een afweging van de kosten en baten van de ontwikkeling van een aangifteprogramma dat geschikt is voor gebruik op een Apple Macintosh-computer ontwikkelingskosten van naar schatting fl. 1,5 miljoen enerzijds en een in 1997 gemeten aantal potentiële gebruikers van bijna 2000 anderzijds bracht de Belastingdienst tot de conclusie dat het uitbrengen van een Apple Macintosh-versie niet verantwoord is.

3. De Belastingdienst kan in zijn conclusie worden gevolgd. Gelet op de met het uitbrengen van een Apple-versie gemoeide kosten enerzijds, en de huidige stand van de techniek en de ontwikkelingen daarin anderzijds, is het aanvaardbaar dat geen investeringen worden gedaan die niet in een redelijke verhouding staan tot het daarmee beoogde doel. Verder is van belang dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat een toename van het aantal Apple Macintosh-gebruikers dat geïnteresseerd is in het gebruik van het aangifteprogramma ten minste gelijke tred houdt met een toename in het gebruik van recente versies van de Apple Macintosh-computer. Met een dergelijke computer kan, mits gebruik wordt gemaakt van een zogenaamd emulatieprogramma, in beginsel ook het bestaande aangifteprogramma van de Belastingdienst worden gebruikt. De onderzochte gedraging is behoorlijk.



## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Belastingdienst/Directie Particulieren Utrecht, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, is niet gegrond.