

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Financiën  
De heer drs. M. Snel  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/HS/bs/ATR0738/2019-U103

**Uw referentie**

**T** 070 310 86 66  
**E** [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 1 augustus 2019

Betreft Keuzeregeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst

Geachte heer Snel,

Op 17 juli 2019 heeft u de Keuzeregeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing. Het voorstel biedt burgers de mogelijkheid om te kiezen via welk kanaal zij post van de Belastingdienst willen ontvangen. Burgers kunnen deze post ofwel elektronisch, ofwel op papier ontvangen. Deze regeling maakt een einde aan de situatie dat deze post via beide kanalen wordt verzonden. Burgers kunnen een eerder gemaakte keuze later weer veranderen.

In het Wetsvoorstel is tevens opgenomen het voorstel om onherroepelijk geworden vergrijpboeten openbaar te maken. Het college heeft op 30 januari 2019 geadviseerd dit voorstel niet in te dienen of vast te stellen. Dat advies treft u aan als bijlage.

### *Toetsingskader*

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### *1. Nut en noodzaak*

De hoofdregel voor berichtenverkeer van de Belastingdienst naar belastingplichtigen is sinds de invoering van Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst (Wet EBV) dat berichten elektronisch worden verzonden. Sinds de Wet EBV worden deze berichten echter ook via de post verzonden. Burgers ontvangen deze berichten dus twee keer. Veel burgers geven de voorkeur aan één kanaal boven het dubbel ontvangen van berichten. Deze mogelijkheid wordt met de voorliggende keuzeregeling gerealiseerd. Burgers krijgen volgens deze regeling de mogelijkheid om te kiezen via welk kanaal zij berichten ontvangen.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de keuzeregeling voldoende is onderbouwd.

## *2. Minder belastende alternatieven*

Bij de invoering van de keuzeregeling wordt onderscheid gemaakt tussen burgers met een actieve Berichtenbox en burgers die nog nooit een bericht in hun Berichtenbox hebben geopend. Deze laatste groep omvat ongeveer 7 miljoen burgers. Zij zullen vanaf de startdatum van de keuzeregeling hun berichten uitsluitend op papier ontvangen. Dat is voor hen een niet merkbaar verschil, want zij openen hun Berichtenbox immers niet.

Burgers die wel gebruik maken van de Berichtenbox, krijgen bij de start van de keuzeregeling de gelegenheid om zelf hun keuze te maken. Totdat zij die keuze hebben gemaakt, ontvangen zij digitale berichten ook op papier. Zodra zij hun keuze hebben gemaakt, ontvangen zij berichten alleen via het door hen gekozen kanaal. Voor burgers die aan het einde van de invoeringsperiode nog geen keuze hebben gemaakt, zal de Belastingdienst de keuze instellen op 'papier' of 'digitaal'. De wijze waarop deze keuze wordt bepaald, is nog onderwerp van onderzoek.

Het college constateert dat de keuzeregeling zo wordt vormgegeven dat deze voor de burger het minst belastend zal zijn. Bovendien wordt burgers de mogelijkheid geboden om een keuze te maken en die naar eigen goeddunken weer te veranderen. Het college ziet geen mogelijkheden voor minder belastende alternatieven.

## *3. Werkbaarheid*

Bij de invoering van de Wet EBV was het streven om het berichtenverkeer tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst op langere termijn uitsluitend nog langs elektronische weg te laten plaatsvinden.<sup>1</sup> Daarom is voor alle belastingplichtigen een account aangemaakt. Sinds 2015 worden elektronische berichten naar deze accounts verstuurd. Maar niet alle burgers kijken in hun Berichtenbox. Daarom werden deze berichten 'tijdelijk' ook per post verzonden. Deze dubbele verzending van berichten wordt aan het einde van de invoeringstermijn van de keuzeregeling beëindigd. Ook burgers die hun voorkeur niet kenbaar maken, zullen vanaf dat moment berichten nog maar via één kanaal ontvangen.

Het college constateert dat voldoende rekening wordt gehouden met de werkbaarheid van de keuzeregeling.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 34196 nr. 3

#### *4. Gevolgen regeldruk*

De gevolgen voor de regeldruk van de keuzeregeling zijn in beeld gebracht op éénmalig 6,7 miljoen euro.

#### *Dictum*

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

#### **Het wetsvoorstel indienen.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Financiën  
De heer drs. M. Snel  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

Datum  
30 januari 2019

Onderwerp  
Openbaar maken van  
vergrijpboeten

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
2019/JT/HS/bs/  
ATR0521/2019-U009

Bijlage(n)

Geachte heer Snel,

Op 19 december 2018 is het Wetsvoorstel openbaarmaking vergrijpboeten ter consultatie opengesteld. Naar aanleiding van constatering bij de Panama papers wil het Kabinet juridische beroepsgroepen duidelijk maken dat het adviseren over, en implementeren van onaanvaardbare fiscale constructies niet wordt geaccepteerd. Daarom wordt voorgesteld om onherroepelijk geworden vergrijpboeten openbaar te maken. Van deelnemers aan een beboetbaar feit, die daaraan opzettelijk of met grove schuld hebben bijgedragen, zal de Belastingdienst de opgelegde boete op zijn website openbaar maken. Het wetsvoorstel wijzigt de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Invorderingswet 1990.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. Nut en noodzaak

Bij de Panama papers en de verhoren van parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies bleek dat verschillende beroepsbeoefenaren een belangrijke rol spelen bij het opstellen en implementeren van structuren voor belastingontwijking en -ontduiking. Deze structuren zijn niet te rechtvaardigen of illegaal. Dat maakt ingrijpen noodzakelijk. Gebleken is dat sommige intermediairs hun cliënten actief hebben geholpen om via agressieve fiscale planning hun belastingdruk te verlagen en hun vermogen buiten het zicht van de Belastingdienst te houden. Ook bleek daarbij de noodzaak om nadere maatregelen te treffen tegen degenen die beroepsmatig belastingontduiking en foutief aanvragen van toeslagen faciliteren.

De toelichting op de noodzaak om in te grijpen geven het college geen aanleiding tot het maken opmerkingen.

#### Contact

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66  
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Het eerder in consultatie gebrachte beleidsvoornemen met dezelfde strekking, acht de preventieve werking van openbaar maken van vergrijpboetes vanzelfsprekend. Ook bij de internetconsultatie van dit voorstel wordt de verwachting uitgesproken dat “de openbaarmaking van vergrijpboeten opgelegd aan juridische beroepsbeoefenaren/adviseurs vooral een preventieve werking heeft”. Waarom dat preventieve effect van deze ‘naming en shaming’ straf<sup>1</sup> wordt verwacht, wordt niet toegelicht of onderbouwd. Echter, omdat die effectiviteit niet boven twijfel is verheven, acht het college een toelichting op het te verwachten effect van dit voorstel noodzakelijk. Problemen met de effectiviteit werden gevonden in een onderzoek naar het ‘shamen’ van belastingontduikers.<sup>2</sup> Uit dat onderzoek bleek dat ‘naming en shaming’ de intrinsieke motivatie verdringt. De interne motivatie van belastingbetalers en hun adviseurs om zich aan de wet te houden neemt dan af. In een ander onderzoek naar het neutraal publiceren van opgelegde sancties, dus zonder het beschamende aspect ervan (naming without shaming), bleek dat intermediairs dat toch als stigmatiserend ervaren. Het gevolg hiervan is dat zij ontwijkend gedrag gingen vertonen, en geen betere naleving.<sup>3</sup> Dat is een ongewenst bijeffect. Nu de mogelijkheid van een contrair effect niet kan worden uitgesloten, acht het college een onderbouwing van het te verwachten effect, de wijze waarop de maatregel dat effect zal bewerkstelligen, wenselijk. Bij deze onzekerheid past tevens een evaluatiebepaling.

### **1.1 Het college adviseert om in de toelichting op te nemen hoe het te verwachten preventieve effect zal worden bereikt en daarover een evaluatiebepaling op te nemen.**

## **2. Minder belastende alternatieven**

De toelichting op het voorstel maakt geen vermelding van minder belastende alternatieven. Het college wil er twee aandragen. Als eerste alternatief voor het openbaar maken van onherroepelijk geworden vergrijpboeten, kan overwogen worden om het systeem van de Verklaring omtrent Gedrag (VOG) toe te passen. Of een in werking vergelijkbaar systeem. Fiscaal adviseurs aan wie ooit een vergrijpboete is opgelegd, zou zo een verklaring kunnen worden onthouden als daar aanleiding voor is. Of een VOG minder belastend zou zijn is niet bekend omdat dit alternatief niet lijkt te zijn afgewogen.

### **2.1 Het college adviseert om als alternatief voor openbaar maken het stelsel van de Verklaring omtrent Gedrag af te wegen.**

Goedwillende belastingplichtigen in het MKB die nauwelijks te maken hebben met de internationale constructies waar dit voorstel voor is bedoeld, zouden niet geraakt moeten worden door deze maatregel. Maar zij kunnen wel (indirecte) gevolgen ondervinden van het openbaar maken van opgelegde vergrijpboetes. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of is overwogen om uitzonderingen te maken voor kleine(re) vergrijpen, kleine(re) boeten of kleine(re) bedrijven, met het oog op de gevolgschade van het openbaar maken van vergrijpboeten. Daarom wil het college dit tweede alternatief als minder belastende mogelijkheid aandragen.

### **2.2 Het college adviseert om aan het voorstel toe te voegen dat een afweging gemaakt dient te worden tussen het maatschappelijk doel van de openbaarmaking en de reputatie- en gevolgschade van het openbaar maken van vergrijpboetes.**

---

<sup>1</sup> “Aan de schandpaal nagelen”

<sup>2</sup> Shaming tax delinquents, Ricardo Perez-Truglia, Ugo Troiano, Journal of Public Economics (2018). doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.008

<sup>3</sup> Naming without shaming: The publication of sanctions in the Dutch financial market. Judith van Erp. Regulation & Governance (2011) 5. doi:10.1111/j.1748-5991.2011.01115.x

### **3. Werkbaarheid**

Het voorstel voorziet niet in rechtsmiddelen tegen het opleggen van de straf die openbaarmaking in feite is. Openbaarmaking kan grote reputatieschade voor de beroepsbeoefenaar en zijn bedrijf tot gevolg hebben. De fiscaal adviseur aan wie een boete is opgelegd kan niet veel doen om zulke schade te beperken. Door zijn geheimhoudingsplicht kan hij zich niet goed verdedigen en zijn eventuele bezwaren tegen de opgelegde vergrijpboete niet openbaar maken. Omdat openbaar maken tot onevenredige gevolgschade zou kunnen leiden, zou rechtsbescherming zoals bezwaar en beroep passend zijn.

#### **3.1 Het college adviseert om in rechtsbescherming te voorzien aan de deelnemers van een beboetbaar feit aan wie een vergrijpboete is opgelegd waarvan wordt voorgenomen om die openbaar te maken.**

### **4. Gevolgen regeldruk**

In de toelichting bij het voorstel zijn nog geen gevolgen voor de regeldruk voorzien. Echter, het publiceren van vergrijpboeten brengt kosten met zich mee voor de opdracht- en werkgevers van beroepsbeoefenaren aan wie deze sancties worden opgelegd. Het doel van het openbaar maken is dat de omgeving (opdracht- en werkgevers, leveranciers en collega's) van de gesanctioneerde op de hoogte wordt gesteld, of zich op de hoogte kan stellen. Zonder dat heeft het openbaar maken geen zin en geen effect. De omgeving van de beroepsbeoefenaren ondervindt daarvan regeldruk.

#### **4.1 Het college adviseert om de gevolgen voor de regeldruk in beeld te brengen en in toelichting op te nemen.**

### **Dictum**

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

#### **Het wetsvoorstel niet indienen.**

Het college benadrukt dat dit dictum tot uitdrukking brengt dat de veronderstelde preventieve werking van de maatregel niet is onderbouwd. Het college doet daarmee geen uitspraak over de noodzaak om maatregelen te treffen tegen onaanvaardbare fiscale constructies. Verder is de rechtsbescherming van de betrokken in dit voorstel niet geborgd. Besluitvorming over het voorstel kan daarom niet op adequate wijze plaatsvinden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris