

12. EDI BIJ DE OVERHEID EN IN HET BIJZONDER BIJ DE BELASTINGDIENST

G.J. Zwenne*

1. INLEIDING

Een voorbeeld: In 1988 kan een student uit Leiden niet rondkomen van zijn basisbeurs, aanvullende beurs, rentedragende lening en fictieve ouderlijke bijdrage (totaal Fl. 1042,79 per maand). Hij vult zijn inkomen aan door één dag in de week als beveiligingsbeambte op Schiphol te werken. Hij doet dit 'wit'. Belasting en premies worden keurig afgedragen. Om hem moverende redenen laat hij evenwel na de Informatiseringsbank in te lichten. Zijn bezigheden blijven niet onopgemerkt. In 1991 krijgt hij een brief uit Groningen waarin medegedeeld wordt, dat zijn opgave op grond van artikel 123 van de Wet op de studiefinanciering vergeleken is met de gegevens die de Rijksbelasting geregistreerd heeft. Daarbij is een verschil geconstateerd. Na herberekening wordt zijn toelage gedurende anderhalf jaar gekort met Fl. 219,55 per maand. Hij wordt zo genoodzaakt nog een baantje te zoeken en daarmee is de cirkel rond. Hij beseft dat onder deze regelgeving ook deze verdiensten automatisch zullen leiden tot korting op zijn toelage, en dat hij alleen uit deze situatie kan komen door voortaan zwart te werken, of door te lenen.¹

Het voorbeeld is ontleend aan de praktijk. Het is onder meer illustratief voor de manier waarop de overheid inmiddels in haar informatievoorziening² voorziet en met name dit aspect is voor ons van belang. In deze bijdrage wordt het gebruik van Electronic Data Interchange (EDI) bij de overheid besproken. Koppeling van gegevensbestanden is een van de toepassingen van EDI waar de overheid op grote schaal gebruik van maakt of gaat maken. Aan de administraties van de Belastingdienst komt bijzondere betekenis toe. De Belastingdienst heeft ruime ervaring met het verzamelen en registreren van uiteenlopende

* Gerrit-Jan Zwenne is als assistent in opleiding verbonden aan het onderzoekscentrum Recht & Beleid van deze faculteit. Hij werkt aan een proefschrift over de legitieme grenzen aan informatievragen door de overheid.

1. De gegevensuitwisseling van de Informatiseringsbank met de Belastingdienst over 1988 betrof 560 000 inkomens van ouders en 675 000 inkomens van studenten. De opbrengst bedroeg globaal respectievelijk 13 miljoen en 60 miljoen gulden (tussenstand medio 1991); vgl. TK '91-'92, 17 050 nrs. 145-146, p. 27.

2. Onder 'informatievoorziening' wordt verstaan het geheel van inrichtingen en activiteiten dat er toe dient een organisatie-eenheid de informatie aan te leveren, die nodig is om de toegewezen taken te vervullen; zie toelichting op art. 1 Besluit Informatievoorziening Rijksdienst 1991, *Stcr.* 20, p. 10.

de gegevens en heeft het belang van informatietechnologie vroeg onderkend. De eerste computer werd reeds in 1954 geïnstalleerd. Vanaf 1978 begon de Belastingdienst zich serieus te oriënteren op de toepassing van EDI. Dit resulteerde onder andere in de elektronische aangifte bij de douane.

Een toepassing waar sinds 1985 grote nadruk op ligt, is de systematische gegevensuitwisseling. De motor achter deze ontwikkeling is de groeiende behoefte aan adequate administratieve controle bij de Belastingdienst en andere overheids- en semi-overheidsorganen. Het belang van de belastingadministraties is niet meer beperkt tot de Belastingdienst zelf. Uit het voorbeeld bleek al dat gegevens van de Belastingdienst op een breed maatschappelijke gebied gebruikt worden om verschillende persoonsgebonden gegevens met elkaar te vergelijken.

Wij bespreken EDI bij de overheid aan de hand van de situatie bij de douane en aan de hand van de situatie bij de inkomstenbelasting. Op deze manier schetsen wij enkele lijnen waarlangs de ontwikkelingen mogelijk gaan lopen. Hiertoe besteden wij eerst aandacht aan de situatie bij de overheid (paragraaf 2). Aan de orde komen de belangen van EDI bij de overheid (paragraaf 2.1), EDI en gegevensuitwisseling (paragraaf 2.2), een korte beschrijving van EDI-projecten (paragraaf 2.3) en de implicaties en gevolgen van EDI bij de overheid. Vervolgens wordt EDI bij de belastingdienst besproken (paragraaf 3). Hier wordt ingegaan op de toepassing van EDI bij de douane (paragraaf 3.1) en het project SAGITTA (paragraaf 3.1.1) Vervolgens wordt EDI bij de inkomstenbelasting belicht (paragraaf 3.2). Besproken worden EDI bij de loonbelasting (paragraaf 3.2.1), de rente-reñseignering (paragraaf 3.2.2), de mogelijkheid van elektronische aangifte (paragraaf 3.2.3) en de voorbewerkte opgave (paragraaf 3.2.4). Daarna volgen enkele opmerkingen over de kansen van EDI bij de inkomstenbelasting (paragraaf 3.2.5). Dan worden drie juridische randvoorwaarden voor dit gebruik van EDI bij de belastingdienst besproken (paragraaf 4). Hier komen aan de orde de vormvoorschriften (paragraaf 4.1), privacy-bescherming (paragraaf 4.2) en het algemeen administratienummer (paragraaf 4.3). Deze bijdrage wordt afgesloten met een slotbeschouwing (paragraaf 5).

Het begrip *overheid* wordt hier gebruikt als verzamelnaam voor het geheel van organen met publiekrechtelijke bevoegdheden, om het even welke functie ze uitoefenen.³ Particuliere organisaties aan wie de uitvoering van publiekrechtelijke taken is opgedragen, zoals bedrijfsverenigingen en pensioenfondsen, worden aangeduid met de term *semi-overheid*.

2. EDI BIJ DE OVERHEID

2.1. *Belang van EDI bij de overheid*

De directe voordelen van EDI zijn: reductie van de formulierkosten, verhoging van betrouwbaarheid, snelle informatie-overdracht en grote beschikbaar-
3. Van Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Utrecht 1991, p. 149.

heid.⁴ Voordelen waar de overheid bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken vooral belang bij heeft, liggen met name in de snelle informatie-overdracht en de grote beschikbaarheid van informatie. Deze aspecten van EDI bieden mogelijkheden om gegevens uit de administraties van overheid, semi-overheid en andere organisaties met elkaar te vergelijken en uit te wisselen. Met de koppeling van gemeentelijke basisadministraties (GBA), de administraties van de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), ziekenfondsen, woningbouwverenigingen, arbeidsbureaus, gemeentelijke sociale diensten (GSD) en Informatiseringsbank kan zeer volledig en nauwkeurig in beeld gebracht worden wat er op sociaal-economisch gebied in de maatschappij gebeurt. Dit biedt nieuwe mogelijkheden om toezicht te houden op burgers, om de informatie die door deze burgers verstrekt wordt te controleren of te verifiëren.

Deze nieuw vormen van toezicht zijn breed inzetbaar. Geconfronteerd met wat genoemd wordt de crisis in de verzorgingsstaat⁵ doet de overheid steeds vaker een beroep op deze controlemiddelen. De belangstelling voor, en de verontwaardiging over, fenomenen als belastingontduiking en fraude met bijstand en huursubsidie benadrukken de behoefte aan effectieve administratieve controle. Gegevensuitwisseling werd al in het ISMO-rapport uit 1985⁶ gezien als een onmisbaar instrument om te komen tot een betere rechtshandhaving op het gebied van sociale zekerheid en belastingen. De nota 'Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van de belastingen, sociale zekerheid en subsidies' van maart 1992⁷ geeft aan welke technische en juridische hulpmiddelen inmiddels beschikbaar zijn en welke maatregelen men voornemens is te nemen.

Andere gebieden waar gegevensuitwisseling gebruikt wordt, dienen zich dagelijks aan. Het probleem van illegale vreemdelingen wordt sinds kort aangepakt met behulp van een nieuw informatiesysteem, het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS), waarmee in een handomdraai de verblijfsstatus van een vreemdeling bepaald kan worden. In het openbaar vervoer worden zwartrijders geïdentificeerd met een zogeheten adresproever, een draagbaar computertje dat dagelijks gekoppeld wordt aan adresbestanden.⁸

2.2. EDI en gegevensuitwisseling

Onder EDI wordt hier verstaan 'het langs elektronische weg uitwisselen van gestructureerde gegevens in de vorm van standaardberichten tussen autonome informatiesystemen'. En hoewel dit misschien niet zo zeer blijkt uit deze definitie, wordt hier bij EDI in de eerste plaats aan de communicatie tussen compu-

4. Kaspersen H.W.K., 'Telematica' *Recht en computer* (H. Franken, H.W.K. Kaspersen, A.H. de Wild, red.), Kluwer 1992, p. 144.

5. Haan P. de, Drupsteen Th.G., Fernhout R., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, 1986, p. 39.

6. TK '84-'85, 17050, nrs. 35-36. *Eindrapport Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik* (ISMO), p. 26.

7. TK '91-'92, 17050 nrs. 145-146.

8. *Volkskrant* van 24 maart 1993: 'Politie kan met nieuw systeem direct status vreemdeling bepalen'; *Volkskrant* van 10 maart 1993: 'Adresproever controleert gegevens zwartrijders'.

ters met behulp van telefoon- of speciale datacommunicatielijnen: telematica, gedacht.⁹

EDI maakt gegevensuitwisseling mogelijk. De rol van de technologie bij gegevensuitwisseling is evenwel niet vanzelfsprekend en behoeft toelichting. In de zojuist aangehaalde nota 'Misbruik en oneigenlijk gebruik' worden de voorwaarden aangegeven waaronder gegevensuitwisseling kan plaats vinden. Vereist is dat een instantie gegevens aan een andere instantie in een voor geautomatiseerde verwerking geschikte vorm aanlevert, waarbij over specificaties en selectie te voren afspraken zijn gemaakt.¹⁰ Dit wijst op EDI. Toch worden ook communicatiemethoden welke niet tot telematica gerekend worden, zoals diskettes en tape, gebruikt om gegevensuitwisseling te realiseren.

Conclusie zou dan kunnen zijn dat gegevensuitwisseling meer in het algemeen een van de toepassingen van informatietechnologie is, dan in het bijzonder een van EDI. Echter, voor gegevensuitwisseling geldt, dat EDI de meest doelmatige methode is om informatie over te dragen. Juist wanneer het gaat om controle of verificatie van gegevens die iedere dag kunnen veranderen, ligt EDI voor de hand. Want alleen daarmee is het mogelijk om *ten alle tijde actuele* gegevens met elkaar te vergelijken. 'Up to date' betekent in een informatie-maatschappij: 'on line'.

Met de aanlevering van informatie per diskette is voldaan aan alle voorwaarden welke de toepassing van EDI vereist met uitzondering van één. Wat ontbreekt is het gebruik van de infrastructuur, de telefoon- of datacommunicatielijnen. Deze infrastructuur is grotendeels reeds aanwezig. Derhalve kan ervan worden uitgegaan, dat wat anno 1993 in deze context nog door middel van diskette of tape aangeleverd wordt, in de nabije toekomst met behulp van EDI overgedragen zal worden.¹¹ De aanlevering van informatie per diskette of tape is een belangrijke, mogelijk noodzakelijke stap in de richting van EDI. Met dit in gedachten is het zinvol om in deze bijdrage ook deze methoden van informatieoverdracht onder het begrip EDI te begrijpen. Helemaal ongebruikelijk is dit overigens niet. Bij de beschrijving van EDI-projecten vermeldt de 'Nationale EDI-Gids 92/93'¹² ook de diskette en tape als communicatievorm.

2.3. EDI-projecten

De Nationale EDI-Gids 92/93 geeft de stand van zaken op EDI-gebied in Nederland. Aan de hand van deze beschrijving wordt een kort overzicht gegeven van de EDI-projecten bij de overheid.

In de gids worden 134 EDI-projecten of EDI-gebruikersgroepen genoemd en in verschillende 'branches' onderverdeeld. Vier van de projecten worden bij

9. Vgl. Kaspersen, *supra* noot 4, p. 142.

10. TK '91-'92, 17050 nr. 145, p. 7.

11. Dezelfde mening is VNO-voorzitter Rinnooy Kan toegedaan, zie *Ediforum nieuwsbrief* november 1992, p. 81.

12. De *Nationale EDI-gids 92/93* is een uitgave van Ediforum te Woerden.

de overheid ingedeeld. Maar representatief voor het gebruik van EDI bij de overheid is dit niet. Overheids- en semi-overheidsorganisaties nemen veelvuldig deel aan projecten die bij een andere categorie ingedeeld worden, zoals de categorie sociale verzekeringen. Om een indruk te geven wordt volstaan met enkele getallen en een kort overzicht van de projecten die bij de 'branche overheid' ondergebracht zijn.

In 1992 waren er 10959 EDI-gebruikers in Nederland. Hiervan werden er 409 ingedeeld bij de overheid. Dat is iets minder dan 4 procent. Bij de sociale verzekeringen waren dat er 464, iets meer dan 4 procent.

De volgende projecten in de overheidssector worden in de gids genoemd: BDS, Pilot EDI-Mulder, GBA en SAGITTA. Van ieder project worden hier enige kerngegevens gegeven.

BDS is een project van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). De afkorting BDS staat voor BNG Data Services. Het project heeft twee doelstellingen: de uitwisseling van financiële berichten tussen de BNG en haar relaties, en de begrotingsuitwisseling tussen provincies en gemeenten. Het project is in werking sinds mei 1990. Het heeft 200 gebruikers. Verdubbeling van het aantal gebruikers wordt beoogd.

Pilot EDI-Mulder is een project van Justitie. Doelstelling is de geautomatiseerde afhandeling van bekeuringen en minder ernstige verkeersovertredingen in het kader van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Lex Mulder).¹³ Er is een koppeling gerealiseerd met de administratie van de Rijksdienst Wegverkeer. Het systeem is operationeel sinds september 1991 en heeft 49 gebruikers.

De Gemeentelijke BasisAdministratie voor Persoonsgegevens (GBA) is een EDI-project van de rijksoverheid met de gemeenten. Met dit project wordt de bevolkingsadministratie geautomatiseerd. Aan elkaar worden gekoppeld: de gemeenten, de (rijks)afnemers en verschillende instellingen met een publiekrechtelijke taak die voor de uitoefening van hun taak behoefte hebben aan persoonsgegevens. Denk aan: het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, de Belastingdienst, bedrijfsverenigingen en ziekenfondsen. Naar inmiddels bijgestelde verwachting zal het GBA in 1994 volledig operationeel zijn.¹⁴

SAGITTA staat voor Systeem voor Automatische Gegevensverwerking met betrekking tot Invoeraangiften met Toepassing van Terminals voor het doen van Aangifte. Het is een project van de douane. Aangesloten zijn zo een 400 transportondernemingen en enkele grote distributieknooppunten, alsmede enkele (semi)overheidsinstanties. Doelstelling van het project is het bereiken van efficiency verbetering bij de douane, het langs geautomatiseerde weg verstrek-

13. *Stb.* 1989, 300; gewijzigd bij Wet van 29 augustus 1990, *Stb.* 434; zie: Doelder H. de, Rogier L.J.J., Russen Groen P.M. van (red.), *De wet Mulder in perspectief: van strafrecht naar administratief recht*, Gouda Quint 1990.

14. Voor uitgebreide informatie over het GBA-project, zie: Brouwer E.R., Dorbeck-Jung B.R., Prins C., *Juridische aspecten van het GBA-Project*, Otto Cramwinkel, 1992. Zie ook: Meijer R.A.M., 'EDI binnen de overheid: een organisatorische beschouwing', *Informatie* nr. 12, 1991.

ken van gegevens aan afnemers en communicatie langs elektronische weg met aangevers, en versnelling van het aangiftebehandelingsproces met gelijkblijvend niveau van controle. Meer over SAGITTA hierna in paragraaf 3.1.

Van de projecten waar semi-overheidsorganisaties bij betrokken zijn, noemt de gids er vier op het gebied van de sociale verzekeringen. Deze zijn: het BVG Sectoraal Netwerk -sofidomijn- van de Bedrijfsvereniging Voor de Gezondheid, het EZA/EDI-project van het GAK, het DETAM AvZ-project, en de SFB-Intake. Door middel van deze projecten worden ziek- en herstelmeldingen doorgegeven, alsmede jaaropgaven en andere gegevens met betrekking tot de verzekerden.

2.4. Implicaties en gevolgen van EDI bij de overheid

Wanneer de overheid EDI in haar organisatie wil introduceren krijgt zij te maken met een aantal bijzonderheden die in mindere of meerdere mate specifiek zijn voor haar organisatie. In het beleidsvormingsproces spelen, naast overwegingen van legitimiteit, rechtmatigheid en doelmatigheid, strijd en concurrentie eveneens een belangrijke rol. De overheid bestaat uit groot aantal heterogene (deel)organisaties, instellingen en instanties met ieder hun eigen bevoegdheden en belangen. Overheidsorganisaties die participeren in EDI-projecten moeten een deel van hun autonomie prijsgeven en dit gebeurt in de regel niet zonder slag of stoot. De omvang en de aard van de te informatiseren projecten brengt met zich mee dat de investeringen gedragen moeten worden door meerdere organisatorische eenheden gezamenlijk. Dit vereist langdurig en veelvuldig overleg. Het vinden van een verdeelsleutel met betrekking tot die investeringen blijkt problematisch.¹⁵

EDI bij de overheid heeft staats- en administratiefrechtelijke implicaties.¹⁶ De effectiviteit van grondwettelijke instrumenten om beleid te controleren blijkt beperkt te zijn. Daarnaast wordt geconstateerd dat EDI organisatiestructuren verandert en de grenzen tussen deze structuren doet vervagen.¹⁷ Daarbij zijn er klassieke grondrechten in het geding. Bij de afweging van de bij EDI betrokken belangen lijkt het gewicht van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer maar betrekkelijk te zijn.

Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van het GBA-project. Om de veiligheid van het systeem ten aanzien van de persoonsgegevens te waarborgen heeft de minister van Binnenlandse Zaken vergaande bevoegdheden gekregen. Deze doen afbreuk aan de autonomie van de gemeenten met betrekking tot de eigen informatievoorziening. De gemeente wordt pas toegelaten nadat de minister toestemming verleend heeft. Deze toestemming wordt verleend als blijkt

15. Meijer, *supra* noot 14, pp. 837-838.

16. *Informatietechnologie en Recht*, (Franken, et al.), Vermande Lelystad, 1991, p. 44.

17. Frissen F.H.A., 'Informatisering in het openbaar bestuur', *Recht en computer* (H. Franken, H.W.K. Kaspersen, A.H. de Wild, red.), Deventer 1992, p. 388.

dat de beveiliging van de basisadministratie voldoet aan de vereisten die het GBA-regime en de minister daaraan stellen.¹⁸

Bij de totstandkoming van het systeem is de invloed van de Eerste en Tweede Kamer op de gang van zaken zeer beperkt. Door de hoge investeringen in tijd en geld, in programmatuur en in organisatiewijzigingen is de ruimte voor beide Kamers om het regeringsbeleid te controleren of bij te sturen nauwelijks nog aanwezig. Is het 'point of no return' eenmaal gepasseerd, dan blijft van een effectief gebruik van het recht op amendement op grond van art. 84 Grondwet weinig over.¹⁹

Het ontwerpen van grote informatiesystemen of de koppeling van gegevensbestanden kan voorts gemakkelijk leiden tot de situatie waarin bevoegdheidsregelingen niet (meer) samenvallen met informatie-verhoudingen. Informatie die door de éne instantie van de burger gevraagd mag worden, kan gebruikt worden door een andere instantie die zelf onbevoegd is deze informatie van de burger te vragen. De vergaande informatiebevoegdheden waarover de Belastingdienst ten behoeve van de belastingheffing beschikt, kunnen zo uitgeoefend worden voor andere doeleinden, bijvoorbeeld ten behoeve van de verdeling van woonruimte. Eigenaardig wordt de situatie wanneer blijkt dat de grensbewakende functie met betrekking tot de instroom van vreemdelingen ten dele overgenomen is door de betekenis van het sofi-nummer voor de verwerving van collectieve voorzieningen. Andere koppelingen zullen weer andere onvermoede toepassingen laten zien. Denk aan de koppeling van de administraties van Rijksdienst voor Wegverkeer, de Belastingdienst, de Centrale Recherche Informatiedienst en een centrale administratie van verzekeringsmaatschappijen.

Daarnaast zijn er klassieke grondrechten in het geding. De noodzaak tot controle botst met het recht op privacy of informatiele zelfbeschikking.²⁰ In dit spanningsveld wordt geconstateerd, dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de knel komt door de vergrote mogelijkheden die mede dankzij EDI openstaan om de gegevensbestanden van verschillende organisaties en instanties met elkaar te vergelijken. Wettelijke regelingen ter bescherming van die persoonlijke levenssfeer blijken doorgaans geen belemmering te zijn voor gegevensuitwisseling, en wanneer deze regelingen toch daaraan in de weg staan, dan wordt gezocht naar mogelijkheden om deze uit de weg te ruimen.²¹

18. Zie hierover: Westerhof P.J., 'Het GBA-project: beveiliging en autonomie', *Juridische aspecten van het GBA-Project*, Otto Cramwinkel, Amsterdam 1992, pp. 113-122.

19. Dorbeck-Jung B.R., 'Het rechtstatelijk kader van het project GBA', *Juridische aspecten van het GBA-Project*, Otto Cramwinkel, Amsterdam 1992, p. 42.

20. Informatieele zelfbeschikking of privacy is 'the claim of individuals, groups and institutions to determine for themselves, when, how and to what extent information about them is communicated to others' aldus Westin A.F., *Privacy and Freedom*, New York 1967 aangehaald in Kuitenbrouwer F., 'De voorbereekte opgave: prijs van de vereenvoudiging' (Dossier Fiscus, automatisering en recht), *Computerrecht* 1991, p. 138 Vries H.H. de, *Recht en computer* (H. Franken, H.W.K. Kaspersen, A.H. de Wild, red.), Deventer 1992, pp. 248-250. Vgl. ook Bull H.P., *De fundamentele problemen van het informatierecht*, Zwolle 1985, pp. 11-12.

21. Zie bijvoorbeeld: TK '91-'92, 17050, nrs. 145-146, p. 28. Hierover eveneens: Holvast J., →

3. EDI BIJ DE BELASTINGDIENST

De heffing van belastingen is een zeer informatie-intensieve bezigheid.²² De administraties van de Belastingdienst zijn groot en nemen voortdurend in omvang toe. Dit is het gevolg van een toenemend aantal belastingplichtigen, de complexiteit van de regelgeving en, met dat laatste samenhangend, de aan de Belastingdienst opgedragen extra taken welke niet voortkomen uit de primaire functie van belastingheffing. Deze primaire functie betreft de rechtvaardige verdeling van lasten. Extra taken van de Belastingdienst zijn gevolg van instrumenteel gebruik van belastingheffing. De vrijstelling van opbrengsten uit kamerverhuur om de woningnood te bestrijden is een recent voorbeeld. Andere voorbeelden zijn de heffingen in het kader van het milieubeleid en de aftrekbaarheid van het groot onderhoud aan de eigen woning om de werkgelegenheid in de bouw te bevorderen.

Informatietechnologie vervult bij de belastingadministraties een bijzondere en dubbelzinnige rol. Enerzijds is de technologie noodzakelijk om de administraties beheersbaar te houden. Gebruiksmogelijkheden en grenzen aan de omvang van de administraties worden mede bepaald door de technologie. Anderzijds stimuleert informatietechnologie het ontstaan van grote en ingewikkelde administraties. De technologie maakt het mogelijk bijna onbeperkt te differentiëren. De technologie maakt met andere woorden ingewikkelde regelgeving uitvoerbaar.²³

In de 'Beleidsnotitie Informatievoorziening Openbare Sector' (BIOS I)²⁴ wordt deze afhankelijkheid als volgt onder woorden gebracht: 'De toename van het gebruik van informatietechnologie in de openbare sector maakt de afhankelijkheid daarvan groter. Bepaalde beleidsprocessen en met name de uitvoering van beleid zijn niet, of slechts tegen hoge kosten, denkbaar, zonder gebruik te maken van informatietechnologie. De financiële positie van de Nederlandse Staat zou ernstig worden verstoord, indien gedurende langere tijd de geautomatiseerde verwerking van belastinggegevens onmogelijk zou zijn'.

Wat geldt voor informatietechnologie in het algemeen, geldt in toenemende mate voor EDI in het bijzonder. De douane kan inmiddels niet meer naar behoren functioneren zonder gebruik te maken van EDI. Bij de inkomstenbelasting verlopen de ontwikkeling in dezelfde richting. Op een aantal gebieden heeft EDI een doorslaggevende betekenis gekregen. De technologie maakt bovendien andere manieren van belastingheffing mogelijk.

In de volgende paragrafen worden enkele toepassingen en mogelijkheden van EDI bij de douane en de verschillende gebieden bij de inkomstenbelasting besproken.

→ 'Governmental Threat in The Netherlands' *Legal Knowledge Based Systems: Information Technology & Law*, JURIX'92, (C.A.F.M. Grütters, J.A.P.J. Breuker, H.J. van den Herik, A.H.J. Schmidt and C.N.J. de Vey Mestdagh, eds.) Koninklijke Vermande Lelystad 1992, p. 34.

22. Lunteren J.N. van, 'Automatisering bij de belastingdienst', *Weekblad voor fiscaalrecht* 1986, p. 1592.

23. TK '87-'88, 21123 nrs. 1-2, p. 9. Vgl. Dorbeck-Jung, *supra* noot 19, p. 33.

24. TK, '87-'88, 20644 nrs. 1-2, p. 9.

3.1. EDI bij de douane

De douane staat voor de taak invoer, uitvoer en doorvoer te controleren en te administreren. Dit dient efficiënt en vooral snel te gebeuren. Als noodzakelijke of onvermijdelijke schakel in het internationale transport heeft de douane te maken met belastingplichtigen die grote belangen hebben bij een vlotte afhandeling van hun zogeheten 'aangiften ten invoer'. Het internationale vervoer is van groot belang voor de internationale concurrentiepositie. Dit heeft betekenis voor zowel bedrijfsleven als de overheid. Oponthoud bij de douane dient zo veel mogelijk vermeden te worden. Dit stelt hoge eisen aan de uitvoering van de douane-procedure.

De douane-procedure beoogt vast te stellen welke maatregelen en heffingen van toepassing zijn op een in te voeren produkt. Aan de hand van de invoeraangiften dient de douane de verschuldigde invoerrechten te bepalen en vervolgens zorg te dragen voor de inning van die rechten. De regelgeving die hieraan ten grondslag ligt is om verschillende redenen ingewikkeld en moeilijk uitvoerbaar.

Zo is de toepasbaarheid van een groot aantal wettelijke bepalingen met betrekking tot veiligheid en gezondheid van mensen, dieren en planten, afhankelijk gesteld van de feitelijke grensoverschrijding van goederen. De controle op naleving van deze bepalingen maakt ook deel uit van de taak van de douane.

Men onderscheidt bij verschillende douane-procedures enige tienduizenden categorieën van goederen. Aan de basis van deze goederenindeling ligt de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief van art. 19 EEG-Verdrag. Met behulp van deze Europese nomenclatuur zijn in 1988 de goederenonderscheidingen van de verschillende lidstaten geharmoniseerd. Neveneffect van deze harmonisatie was dat het aantal categorieën met tweederde toenam. Verder dient de douane onderscheid te maken op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, gemeenschappelijke en nationale economische beperkingen en de omzetbelasting.

De uitvoering van deze regelgeving wordt bemoeilijkt door de omstandigheid dat de toepasselijke tarieven dagelijks veranderen. Dit geldt met name voor de tarieven op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Extra complicatie hierbij is, dat veranderingen doorgaans maar kort van te voren bekend gemaakt worden. Het komt voor dat de publikatiebladen van de EG pas uitkomen als de maatregelen die daarin bekend worden gemaakt al enige tijd in werking getreden zijn.

Hier komt bij dat de omvang van het grensoverschrijdend goederenverkeer enorme proporties heeft gekregen. De uitvoer vertegenwoordigde in 1992 een totale waarde van 248 miljard gulden terwijl de waarde van de ingevoerde goederen zo een 231 miljard gulden bedroeg. De nationale pretenties zijn groot. Nederland doet grote inspanningen om zijn status als distributie- en transportland waar te maken. Rotterdam is de grootste haven van de wereld en Schiphol de vijfde luchthaven van Europa. Men spreekt van 'Mainports' en de 'Gateway to Europe'.

Hierbij moeten wij de kanttekening maken, dat met de voltooiing van de interne markt in Europa per 1 januari 1993 het goederenverkeer binnen de Europese Gemeenschap volledig vrij dient te zijn van grensformaliteiten. Het is niet meer toegestaan dat grensoverschrijding als zodanig rechtens of feitelijk relevant is. Voor goederen uit andere EG-landen behoeft geen aangifte ten invoer meer worden gedaan. 'Invoer' betreft uitsluitend goederen welke afkomstig zijn uit landen die niet aangesloten zijn bij de Europese Gemeenschap. Toch blijft Nederland als distributieland belangrijk, en de te verwerken goederenstroom aanzienlijk.

Deze ontwikkelingen waren, voorzover het betreft de groei van het grensoverschrijdend goederenvervoer beoogd, en voor zover het betreft de toenevende ingewikkeldheid van de regelgeving en problemen met de uitvoering, in elk geval voorzienbaar. De douane heeft op deze ontwikkelingen ingespeeld door zich al in de jaren zeventig te bezinnen op de automatisering van haar bedrijfsvoering. Hierbij werd aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen die zich voordeden in de transportsector.

De internationale transportsector kenmerkt zich door de intensieve informatiestromen die nodig zijn om het transport van begin tot eind te beheersen. Grotere transportondernemingen maken op grote schaal gebruik van de mogelijkheden die EDI biedt om dit administratieve proces efficiënter te maken. Nedlloyd wisselt wereldwijd EDI-berichten uit via haar eigen datacommunicatienetwerk NEPTUNE. Bedrijven als Frans Maas, de Nederlandse Spoorwegen en Philips werken aan eigen EDI-systemen en zoeken aansluiting bij bestaande netwerken. De grote distributieknooppunten blijven niet achter. Schiphol kent CARGONAUT, de Rotterdamse haven heeft INTIS. De middelgrote en kleine vervoerders aarzelen nog, maar zullen zich uiteindelijk wel aansluiten bij een EDI-systeem.²⁵

Deze ontwikkelingen zijn niet aan de douane voorbij gegaan. Bij de noodzakelijke automatisering van haar bedrijfsvoering heeft EDI grote betekenis gekregen. Het EDI-project bij de douane is het al genoemde SAGITTA-project.

3.1.1. SAGITTA

Met het acroniem SAGITTA wordt vermoedelijk aangegeven dat snelheid van de aangiftebehandeling voorop staat.²⁶ De afkorting staat, zoals gezegd, voor: Systeem voor de Automatische Gegevensverwerking met betrekking tot Invoeraangiften met Toepassing van Terminals voor het doen van Aangifte. Kenmerkend voor het systeem is de mogelijkheid om aangifte langs elektronische weg te doen.²⁷ Hiermee kunnen de douane en belastingplichtigen profiteren van de voordelen die EDI biedt. Er wordt inderdaad een belangrijke tijdswinst gerealiseerd. Nadat de invoeraangifte gedaan is, blijkt binnen 5 minuten,

25. Gelpke P.A., Maaren H.C. van, 'EDI in transport', *Informatie* 1991, p. 293.

26. *Sagitta* betekent *pijl* (lat).

27. Voor beknopte procedurebeschrijving, zie: Boer B.M. de, 'Sagitta' *Informatie* 1991, pp. 68-70.

en doorgaans binnen 1 minuut, of de goederen weggevoerd kunnen worden. Voordelen die expliciet verband houden met de publiekrechtelijke taak van de douane, hebben vooral betrekking op de controle en administratie van goederenstromen.

SAGITTA maakt een betere en efficiëntere controle op ingevoerde goederen mogelijk. Dit wordt op twee manieren bereikt. Het systeem maakt een stelselmatiger controle- en verificatie-beleid mogelijk. Daarnaast stelt het systeem de douane in staat gegevens systematisch vergelijken met gegevens uit andere (belasting)administraties.

Douane-ambtenaren zijn niet in staat alle goederen die de grens passeren fysiek in ogenschouw te nemen. Evenmin kunnen zij onmogelijk van alle goederen monsters nemen om de exacte samenstelling ervan te bepalen. Er dient derhalve geselecteerd te worden welke goederen daadwerkelijk voor verificatie of controle in aanmerking komen. Verificatie-selectie is het proces waarbij wordt vastgesteld welke diepgang de verificatie of controle in eerste instantie dient te hebben en of het nodig is om de in te voeren goederen daadwerkelijk (niet slechts administratief) te controleren.

Verificatie-selectie als zodanig is niet nieuw. Ook voordat douane-ambtenaren zich bedienden van computers, dienden zij af te wegen welke goederenzendingen voor verdere controle in aanmerking komen. Wat SAGITTA heeft bewerkstelligt, is de *geautomatiseerde* verificatie-selectie. Aan de hand van de gegevens van de invoeraangifte wordt automatisch beoordeeld of goederen al dan niet verder gecontroleerd dienen te worden. Op ieder aangiftepunt worden dezelfde geformaliseerde en gestandaardiseerde criteria gehanteerd. Aan deze criteria wordt iedere partij goederen getoetst. Zo kan een duidelijker beleid gevoerd worden.

Dit beleid is controleerbaar. In het informatiesysteem is een functie opgenomen waarmee a-select goederenzendingen geselecteerd worden voor controle. Met behulp van deze steekproeven wordt het selectie-beleid getoetst.

De douane kan bij deze controle bovendien gebruik maken van gegevens uit andere administraties. Voor administraties binnen de Belastingdienst gelden hiervoor geen beperkingen. De douane kan zonder meer 'intern' onderzoek doen in de administraties ingericht voor loon- of omzetbelasting. Omgekeerd kunnen andere onderdelen van de Belastingdienst, bijvoorbeeld de inspecteur omzetbelasting, kennis nemen van invoergegevens uit de administratie van de douane. Onderzoek in administraties van andere (semi)overheidsorganisaties is juridisch minder eenvoudig, maar in de praktijk toch niet problematisch.

SAGITTA verlegt aldus het zwaartepunt van de controle naar de boekhouding van de belastingplichtige. Controle aan de hand van administraties van derden is ook mogelijk. Uiteindelijk zou dit kunnen resulteren in een systeem waarbij de aangifte gedaan wordt zonder dat de goederen fysiek aanwezig zijn. Aangifte kan gedaan worden wanneer de goederen nog onderweg zijn. Ook denkbaar is een systeem waarbij aangifte gedaan wordt wanneer de goederen de plaats van bestemming al bereikt hebben. Bij wijze van proef is

dit laatste nu mogelijk op grond van art. 220a Wet inzake de douane (voorheen Algemene Wet inzake de Douane en Accijnzen).²⁸

3.2. EDI bij de inkomstenbelasting

Elektronische aanlevering van gegevens bij de inkomstenbelasting betreft op dit moment voornamelijk gegevens die de belasting-inspecteur van derden (niet belastingplichtigen) kan opvragen. Het gaat hier om de informatieverstrekking bij de heffing van de loonbelasting en om informatieplichten van banken met betrekking tot rente-inkomsten. Dit laatste noemt men de rente-rentseignering. Daarnaast experimenteert men met de aanlevering van aangiften per diskette, hetgeen als een stap in de richting van EDI gezien kan worden.

3.2.1. EDI bij de loonbelasting

Loonbelasting is een *bronheffing*. De belasting wordt geheven bij de bron, dat wil zeggen, bij degene die uitbetaalt, de werkgever of de uitkerende instantie. Deze worden inhoudingsplichtigen genoemd. Zij hebben als het ware de taak van (onbezoldigd) Ontvanger van 's Rijks belastingen.

Loonbelasting is tegelijk een *voorheffing* van de inkomstenbelasting. Wat door inhoudingsplichtigen als loonbelasting wordt ingehouden, wordt verrekend met het bedrag dat aan inkomstenbelasting betaald moet worden. Voor belastingplichtigen met een laag of eenvoudig samengesteld inkomen is de voorheffing loonbelasting echter meteen *eindheffing*.²⁹ De ingehouden loonbelasting komt bij deze belastingplichtigen in de meeste gevallen min of meer overeen met het bedrag dat aan inkomstenbelasting betaald zou moeten worden. In deze gevallen heeft de wetgever uitgemaakt dat het niet de moeite loont om aan belastingplichtigen een aangiftebiljet op te sturen en een (verplichte) aanslag voor de inkomstenbelasting op te leggen. Om uitvoeringsproblemen bij de heffing van inkomstenbelasting te voorkomen, laat men het bij de loonbelasting.

De budgettaire betekenis van de loonbelasting is aanzienlijk. Van alle overheidsinkomsten uit belastingen, in 1991 totaal zo een 149 miljard gulden, neemt de loonbelasting verreweg het grootste deel voor zijn rekening, namelijk ruim 57,5 miljard gulden, of wel 38 procent. Ter vergelijking, de inkomstenbelasting staat in hetzelfde jaar voor slechts 7,2 miljard gulden, nog geen 5 procent.

Aan de loonbelasting zijn een aantal informatieverplichtingen verbonden. De inhoudingsplichtige dient voor iedere werknemer of uitkeringsgerechtigde het loon of de uitkering, de ingehouden loonbelasting/premie en een aantal

28. Koet J.W.M., 'Automatisering en douane' *Douane; inleiding tot het douanerecht* (B.J.M. Terra, red.), Gouda 1986, p. 546 en p. 554.

29. Art. 64 Wet op de inkomstenbelasting 1964.

andere gegevens op te geven aan de Belastingdienst. Doordat inhoudingsplichtigen in de regel gegevens van een groot aantal personen dienen te verstrekken, en doordat bedrijfsadministraties doorgaans geautomatiseerd zijn, ligt het voor de hand dat deze gegevens in elektronische vorm aangeleverd worden. Om geautomatiseerde verwerking mogelijk te maken is in 1985 het fiscaal nummer ingevoerd. De veronderstelling was toen al, dat de heffing van loonbelasting praktisch onuitvoerbaar zou zijn wanneer de gegevens niet aangeleverd zou worden op media die 'door geautomatiseerde gegevensverwerkend machines' zouden kunnen worden gelezen.³⁰ Deze stelling heeft gelding voor zowel de Belastingdienst als voor de inhoudingsplichtigen, op dit moment meer dan ooit.

3.2.2. Rente-rentseignering

Rente-rentseignering is de verplichting van de banken om te melden aan de Belastingdienst hoeveel rente zij uitbetaald hebben aan een cliënt. Bekend is het giro- of bank-afschrift, waarop de bank mededeling doet van het feit dat zij wettelijk verplicht is de bijgeschreven rente, ook al bedraagt deze maar een paar cent, op te geven aan de Belastingdienst.

Bijgeschreven rente is inkomen en als zodanig dient er in beginsel³¹ belasting over betaald te worden. Op het aangiftebiljet voor de inkomstenbelasting wordt een tiental vragen met betrekking tot deze inkomsten gesteld. Belastingplichtigen maakten echter veelvuldig gebruik van het bankgeheim dat in het tijdperk voor de rente-rentseignering niet zo zeer *de jure* als wel *de facto* bestond. De inspecteur had weliswaar toegang tot deze bankgegevens, maar kon daar in de praktijk niet op grote schaal effectief gebruik van maken. Hiervoor waren twee oorzaken. De inspecteur kon op basis van de toenmalige tekst van art. 49 Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) slechts *inzage* verlangen in de administraties van de banken. Op de banken rustte een passieve informatieplichting, zij waren niet verplicht gegevens te verstrekken. Bovendien diende dit verzoek tot inzage, behalve in het geval van uitgelote premieobligaties en dividendstripping, op grond van de tussen fiscus en banken geldende gedragscode³² naar belastingplichtigen geïndividualiseerd te zijn. De code schreef voor, dat het stellen van niet geïndividualiseerde vragen alleen was toegestaan 'indien en nadat de Minister van Financiën daarvan vooraf aankondiging heeft gedaan'.

In 1986 bleek uit steekproefonderzoek dat rente-inkomsten op grote schaal werden verzwegen. Een kwart van de rente-inkomsten werd in het geheel niet opgegeven. Ongeveer 60 procent van de belastingplichtigen gaf een te laag bedrag op. Geconcludeerd werd dat er sprake was van 'een niet aanvaardbare om-

30. TK '88-'89, 21178, nr 1, p. 7.

31. Er is een rentevrijstelling, art 47a lid 2 Wet op de Inkomstenbelasting 1964.

32. De gedragscode inzake controle-activiteiten van de belastingdienst bij banken en soortgelijke instellingen aanschrijving nr. 584-1650 gepubliceerd in *Stcrt* 1984, p. 15.

vang van een onjuist aangiftebedrag' en 'van een belastingmoraal die zeer te wensen overlaat'.³³

Een aantal maatregelen werd overwogen, waaronder invoering van een bronheffing op rente-betalingen en verruimde informatievoorziening van de banken naar de fiscus.³⁴

Bronheffing op rente-betalingen kan op twee manieren gebeuren. Er is een verrekenbare en een niet-verrekenbare variant. Bij de niet-verrekenbare variant is de bronheffing meteen eindheffing. De ingehouden belasting wordt niet verrekend met een later (eventueel) op te leggen aanslag inkomstenbelasting. Bij de verrekenbare variant van rentebelasting gebeurt dit wel. De belasting wordt door de banken op dezelfde wijze ingehouden als dat bij de loonbelasting gebeurt. Bij een (eventuele) aanslag voor de inkomstenbelasting wordt de rentebelasting verrekend. Wordt er geen aanslag opgelegd, dan wordt de rentebelasting, gelijk de loonbelasting, van voorheffing tot eindheffing.

Een bronheffing op rente-inkomsten werd echter ongewenst bevonden. Tegen de niet-verrekenbare variant waren zwaarwegende fiscale bezwaren, welke vanwege hun fiscaal-technische karakter onbesproken worden gelaten.³⁵ Tegen de verrekenbare variant waren bezwaren met betrekking tot de doelmatigheid van zo een bronheffing. In deze variant is het noodzakelijk dat de banken ook verplicht worden de uitbetaalde rente te renseigneren aan de belastingdienst. Anders bestaat het risico dat de rente-inkomsten toch niet volledig met de inkomstenbelasting worden belast. Aangezien het renseigneren van rentebetalingen op zichzelf voldoende is om de fraude op dit punt te bestrijden, werd het invoeren van een bronheffing niet opportuun geacht.

Daarnaast waren er argumenten van financieel-economische aard. Internationale beleggers zouden afgeschrikt worden door een bronheffing op rente-opbrengsten.³⁶

Men besloot om deze redenen de fraude niet aan te pakken met behulp van een rente-belasting. Besloten werd de informatiebevoegdheden van de inspecteur fors uit te breiden. De argumenten voor deze beslissing zijn summier. Het doorslaggevend argument is negatief geformuleerd: de fraude dient aangepakt te worden maar niet door een bronheffing (en dus door een betere informatievoorziening). Gezien het principiële karakter van deze beslissing is dit merkwaardig. Het lijkt er op dat men bij dit beslismoment impliciet het uitgangspunt had, dat de implicaties en consequenties van het verruimen van de informatievoorziening minder vergaand zijn dan die van de andere mogelijkheden. De houdbaarheid van dit uitgangspunt is mede door de technologische ontwikkelingen, in het bijzonder op het gebied van EDI, discutabel.

De informatievoorziening van de Belastingdienst werd verruimd door twee maatregelen. De gedragscode tussen banken en Belastingdienst werd aangepast in die zin dat de inspecteur³⁷ ook de bevoegdheid kreeg om niet-gendividuali-

33. TK '85-'86, 1920 IXB, nr 38, p. 2.

34. TK '85-'86, 1920 IXB, nr. 38.

35. Zie: TK '82-'83, 17050 en 17522, UCV 40, pp. 42-44.

36. TK '85-'86, 1920 IXB, nr. 38, pp. 3-5.

37. M.Ph. van Sint Truiden wijst erop dat de tekst van de gedragscode spreekt van 'de belas- →

seerde vragen te stellen. Art. 49 AWR werd uitgebreid met een derde lid op grond waarvan de inspecteur in staat werd gesteld de banken te verplichten tot het *verstrekken* van relevante informatie.³⁸ De banken kregen te maken met een actieve informatieverplichting.

De kosten van de maatregel komen geheel voor rekening van de banken. De wetgever stelde, dat met de maatregel 'geen wijziging wordt voorgesteld in de bestaande systematiek waarin geen tegenprestatie van de overheid wordt toegekend aan ondernemers in verband met het voldoen aan administratieve verplichtingen'.³⁹ Dat deze kosten aanzienlijk zijn, was van begin af aan duidelijk. Bij een ongewijzigde administratieve infrastructuur werden de kosten geraamd op initieel Fl. 3 miljoen voor ontwikkeling van selectieprogrammatuur en systeemaanpassingen. De operationele kosten (computertijd en dergelijke) werden geschat op eenzelfde bedrag. Hierbij werd opgemerkt dat de juistheid van de verstrekte gegevens niet volledig gegarandeerd kon worden. Aanpassing van de administratieve infrastructuur zou nodig zijn om deze, en een aantal andere, tekortkomingen te verhelpen. De kosten hiervan werden voor de vier grote banken geschat op initieel Fl. 100 tot Fl. 120 miljoen.⁴⁰ Blijkens een notitie van de interne accountantsdienst van de Bondsspaarbank Midden Noord en Oost Nederland zou handmatige vergaring van gegevens die niet geautomatiseerd beschikbaar zijn, alleen al voor deze bank tenminste 5424,6 manjaren in beslag nemen.⁴¹

De maatregel was omstreden, de resultaten waren opmerkelijk. Er werden in het eerste belastingjaar na invoering 24 miljoen rente-opgaven gedaan. De opbrengst bedroeg alleen al als gevolg van een verbeterd aangiftebedrag ruim Fl. 500 miljoen. Bovendien gingen er meer dan 270.000 navorderingsaanslagen de deur uit, waarmee een bedrag gemoeid was van zo een Fl. 300 miljoen. Er werd ruim Fl. 10 miljard aan zwart geld zichtbaar, waardoor de opbrengsten uit vermogensbelasting jaarlijks met Fl. 30 miljoen toenamen.

Informatietechnologie speelde, en speelt nog steeds, een essentiële rol bij de verwerking van rente-gegevens. Zonder de technologie zou rente-rentesignering zinloos zijn, of in elk geval beduidend minder hebben opgeleverd. Handmatige controle is duurder en in dit geval vermoedelijk ook minder effectief. De betekenis van elektronische aanlevering, hetzij door middel van EDI, hetzij per diskette of tape, hangt hier mee samen. Verwerking met behulp van informatietechnologie vereist dat de gegevens in elektronische vorm vastgelegd zijn. Nu kunnen datatypisten natuurlijk schriftelijke aangeleverde gegevens invoeren in computersystemen, maar dit is een tijdrovend, duur en bovenal foutgevoelig

→ tingdienst' waarmee bedoeld wordt: de inspecteur, Sint Truiden M.Ph. van, 'Totstandkoming en vormgeving van het huidige stelsel van fiscale renterenseignering' (Dossier Fiscus, automatisering en recht) *Computerrecht* 1991, p. 135 voetnoot 19.

38. Wet van 26 november 1987, *Stb.* 1987, 536 in werking getreden 17 december 1987.

39. TK '85-'86, 19393 nr. 5, p. 7; zie ook Handelingen Eerste Kamer 24 november 1987, 7: 185, 190-194.

40. EK '87-'88, 19393, nr. 3a, pp. 4-5.

41. *Ibid.*, pp. 7-10.

proces. Het is om deze reden van wezenlijk belang dat de rente-opgaven in elektronische vorm aangeleverd worden.

Het lijkt daarom merkwaardig dat de wetgever het niet nodig vond deze vorm uitdrukkelijk voor te schrijven. Ten aanzien van de vorm waarin gegevens aangeleverd worden stelt de wet in art. 50 lid 1 AWR alleen, dat de gegevens ter keuze van de inspecteur hetzij schriftelijk hetzij mondeling verstrekt worden. Dit artikel behoefde niet uitgebreid te worden. De wetgever zegt het zo: 'Er wordt (...) alleen een verplichting opgelegd om desgevraagd informatie te verstrekken. De wijze waarop die gevraagde informatie wordt aangeleverd is niet in het geding. De informatieverstrekking zal afhangen van de wijze waarop de administratie (op papier of geautomatiseerd) wordt gevoerd'.⁴² De Belastingdienst dient zich te baseren op de door de bank gevoerde administratie. Is deze administratie niet geautomatiseerd dan dient de fiscus genoeg te nemen met schriftelijke rente-opgaven, waarmee een effectieve controle niet of moeilijk gerealiseerd kan worden.

Wel werd aan art. 53a een nieuw lid 3 toegevoegd. Op grond hiervan is de minister van Financiën bevoegd nadere regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop de boekhouding ingericht en gevoerd wordt en de wijze waarop de aantekeningen moeten worden gehouden.⁴³

Het risico dat banken de gevraagde informatie niet in elektronische vorm verstrekken is echter gering. De wetgever kan stellen dat het de banken vrij staat de gegevens al dan niet in elektronische vorm aan te leveren omdat hij kan voorzien dat het handmatig verzamelen van rente-gegevens fysiek onmogelijk is, of in elk geval niet voor de hand ligt, om de eenvoudige reden dat de administraties van de banken geautomatiseerd zijn.

3.2.3. Elektronische aangifte

Bij de inkomstenbelasting bestaat sinds 1990 de mogelijkheid om voorlopige aangiften op diskette aan te leveren. De diskette vervangt het zogeheten VABiljet. Alleen belastingadvieskantoren die als zodanig bij de Belastingdienst geregistreerd staan, kunnen gebruik maken van de regeling.⁴⁴

De aangifte per diskette was aanvankelijk geen succes. De verwerking van de diskettes door inspecties verliep moeizaam. Dit was te wijten aan onvolkomenheden in de interne organisatie van belastinginspecties. Het indienen van een voorlopige aangifte heeft in de regel het gevolg dat er uitstel verleend wordt voor de indiening van de definitieve aangifte. Toch verleenden veel inspecties niet altijd uitstel wanneer de voorlopige aangifte op diskette aangeboden werd. Hierbij speelde wellicht dat inspecties de gegevens die verstrekt werden in het kader van een voorlopige aangifte niet behoeven te gebruiken. Het opleggen

42. TK '87-'88, 19393, nr. 7, pp. 2-3.

43. Zie voor de bezwaren tegen dit artikel: EK '87-'88, 19393 nr. 3b, p. 3; Handelingen Tweede Kamer 19 februari 1987, p. 2841.

44. Zie: de brochure *Werken met VA-DISK IB-1992* van de Centrale heffingsadministratie particulieren in Apeldoorn.

van een voorlopige aanslag geschiedt op basis van het gemiddelde inkomen van voorafgaande jaren en een in de voorlopige aangifte lager aangegeven inkomen wordt in de regel niet gevolgd. De behoefte van de Belastingdienst aan deze informatie van belastingplichtige is met andere woorden onduidelijk.

Het is derhalve de vraag waarom de Belastingdienst het dan toch mogelijk maakt om voorlopige aangifte per diskette te doen, en waarom deze regeling in stand gehouden wordt. Gesuggereerd wordt wel, dat dit gebeurt om belastingadvieskantoren vertrouwd te maken met deze methode van aangifte-doen en de daaraan verbonden problemen.⁴⁵ Invoering van de aangifte per diskette voor de 'gewone' aangifte inkomsten- of vermogensbelasting ligt mogelijk in het verschiet. De ontwikkelingen op het gebied van automatisering bij de Belastingdienst en de belastingadviespraktijk maken dit aannemelijk. Het succes van de belastingenschijfjes van Kluwer en Elsevier is een aanwijzing dat dit ook voor individuele belastingplichtigen een interessante perspectief is. Met dergelijke programmatuur is de stap naar EDI voor particuliere huishoudens niet zo groot. De analogie met het thuisbankieren ligt voor de hand. Na de aangifte per diskette is invoering van EDI voor de aangifte inkomstenbelasting een kleine en bovendien logische stap.⁴⁶

3.2.4. Voorbewerkte belastingopgave⁴⁷

De voorbewerkte aangifte is een doorgevoerde uitwerking van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de rente-rentseignering en de elektronische aangifte. Gegevens betreffende belastingplichtigen worden zoveel mogelijk verkregen buiten die belastingplichtigen om.⁴⁸ Deze gegevens worden door derden aangeleverd, bij voorkeur in elektronische vorm. Met behulp van deze gegevens wordt het aangiftebiljet bij de Belastingdienst automatisch ingevuld en opgestuurd naar de belastingplichtige.

Het systeem van voorbewerkte opgave kan aan de hand van zes stappen beschreven worden: (1) de werkgever of uitkerende instantie geeft relevante gegevens rechtstreeks op aan de Belastingdienst; (2) de Belastingdienst verzamelt deze gegevens per belastingplichtige; (3) de Belastingdienst verzorgt een voorbewerkte opgave, een aangiftebiljet waarop de bij haar bekende gegevens vordrukt staan, en stuurt deze naar de belastingplichtige; (4) de belastingplichtige controleert de voorbewerkte opgave; (5) de belastingplichtige gaat akkoord en de opgave wordt definitief, of de belastingplichtige gaat niet akkoord en vult de opgave aan tot een volledige aangifte die hij vervolgens terug stuurt

45. Snijder M.A., *Informatietechnologie binnen de fiscaliteit*, Deventer 1992, p. 8.

46. Boer B.M. de, 'Sagitta', *Informatie* 1991, p. 75.

47. Grapperhaus F.H.M., *Blauwdruk voor een nieuwe inkomstenbelasting*, Deventer 1984; Bartel J.C.K.W., *Belastingadviseur en vereenvoudiging van de uitvoering* (NOB preadviezen nr. 7) Deventer 1988.

48. *Ibid*, p. 11.

naar de Belastingdienst; en (6) tenslotte stelt de Belastingdienst de aanslag vast.⁴⁹

Doordat inkomen doorgaans het resultaat is van overeenkomsten die de belastingplichtige gesloten heeft met anderen, is dit systeem van informatievergaring buitengewoon bruikbaar voor de heffing van inkomstenbelasting. Hierbij is van belang dat de derden die deze gegevens dienen te verstrekken in het merendeel van de gevallen ofwel ondernemer zijn, en als zodanig wettelijk verplicht ten behoeve van de fiscus een boekhouding te voeren⁵⁰, ofwel op andere wijze verplicht kunnen worden om mee te werken aan dit systeem.⁵¹ Doordat de boekhoudingen van moderne bedrijven, instellingen en instanties geautomatiseerd zijn, ligt het voor de hand dat de gevraagde gegevens in elektronische vorm aangeleverd worden, en wellicht door middel van EDI.

De voorbereekte opgave stelt de belastingplichtige op de hoogte van zijn fiscale situatie. Het biedt hem de mogelijkheid om deze te corrigeren. Maar dan krijgt hij te maken met bewijsrechterlijke problemen. Hoe kan een belastingplichtige aannemelijk maken dat zijn werkgever onjuiste gegevens verstrekt heeft? Aan de andere kant kan het een voordeel zijn om inzicht te hebben in gegevens die de fiscus heeft. De belastingplichtige weet wat de fiscus weet, en hij zou kunnen overwegen van deze kennis gebruik te maken.

3.2.5. Kansen voor EDI bij de inkomstenbelasting

Hierboven zijn enkele van de toepassingen en mogelijkheden van EDI bij de inkomstenbelasting beschreven. De toon wordt gezet door de nadruk op controle en toezicht. Hoe groot is nu de kans dat EDI op grote schaal op de door hier beschreven manieren ingezet gaat worden? Met andere woorden, hoe reëel is de elektronische aangifte al dan niet in combinatie met de voorbereekte opgave?

Wetgever en politiek onderkennen dat de inkomstenbelasting te kampen heeft met hardnekkige problemen. Men is het er over eens dat de inkomstenbelasting in haar huidige vorm nauwelijks uitvoerbaar is. De kern van het probleem is de ingewikkeldheid van de regelgeving. Illustratief hiervoor zijn elf delen van de losbladige Vakstudie Inkomstenbelasting, registers, tarieven en wetsgeschiedenis niet meegeteld. De fiscalist die zijn literatuur bijhoudt heeft hieraan meer dan een dagtaak.

Het eenvoudiger maken van de inkomstenbelasting blijkt echter problematisch te zijn en is binnen het huidige politieke klimaat misschien zelfs onmogelijk. Tot nu toe resulteerde iedere als zodanig gepresenteerde 'belastingvereenvoudiging' in meer ingewikkelde regels. Fiscalisten wijzen er op dat de ingewikkeldheid inherent is aan het karakter en doelstellingen van de wet. Ten aan-

49. *Ibid*, pp. 25-26.

50. Art. 53a AWR.

51. Bijvoorbeeld door middel van art. 50i ev Organisatiewet Sociale Verzekering.

zien van een oplossing van het probleem op korte termijn is men pessimistisch. Rijkers spreekt over 'endogene fraude', waarmee hij doelt op fraude waar de belastingwet zelf argumenten voor aandraagt.⁵² Grapperhaus meent dat de inkomstenbelasting te veel pretenties heeft en met elkaar tegenstrijdige doeleinden.⁵³ Snijder voorspelt dat de ingewikkeldheid van de belastingregelgeving zal toenemen, al was het maar omdat dit een van de laatste terreinen is waar de Nederlandse politicus in een gemeenschappelijk Europa nog nationaal beleid zal kunnen maken.⁵⁴

Het is daarom aannemelijk dat de oplossing noodgedwongen gezocht wordt in het uitvoerbaar maken van de ingewikkelde regelgeving. Hiervoor biedt EDI mogelijkheden. Er zijn grofweg twee ontwikkelingen, welke elkaar overigens niet uitsluiten. De eerste gaat in de richting van een systeem waarbij de informatie over belastingplichtigen bij derden verkregen wordt. De tweede heeft betrekking op de controle van door belastingplichtigen verstrekte informatie met behulp van de koppeling van gegevensbestanden.

Technisch zijn er hiervoor weinig belemmeringen. De infrastructuur is aanwezig of kan aangelegd worden. De verschillende administraties zijn inmiddels grotendeels geautomatiseerd. De politieke wil om de juridische randvoorwaarden op korte termijn te realiseren is nadrukkelijk aanwezig. In de motie De Leeuw heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om aan te geven hoe 'oneigenlijk gebruik en misbruik in het kader van de fiscaliteit en de sociale zekerheid maximaal kan worden bestreden met behulp van het op een verantwoorde manier kunnen koppelen van de van belang zijnde gegevensbestanden'.⁵⁵

4. JURIDISCHE RANDVOORWAARDEN

De wetgever is druk bezig met het bewerkstelligen van de voor koppeling benodigde juridische en organisatorische randvoorwaarden. Verwezen kan weer worden naar de nota 'Misbruik en oneigenlijk gebruik' waarin een overzicht gegeven wordt van een groot aantal maatregelen welke hiertoe getroffen zijn en nog getroffen gaan worden. Voorwaarden voor systematische gegevensuitwisseling hebben betrekking op vormvoorschriften, privacy-bescherming, en een algemeen administratienummer.

4.1. Vormvoorschriften

De overheid heeft, zo hebben wij laten zien, belang bij aanlevering van gegevens in elektronische vorm. Waar het hier om gaat, is niet de vrijheid van de

52. Rijkers A.C., 'Besmet bloed', *Weekblad voor fiscaalrecht* 1992, p. 1350.

53. Grapperhaus F.H.M., 'Van hoepelrok naar petticoat', *Weekblad voor fiscaal recht* 1992, p. 1377.

54. Snijder, 'Inkomstenbelasting, aan het infuus van de informatica', *Weekblad voor fiscaal recht* 1992, p. 1345.

55. TK '90-'91, 17050, nr. 125; Handelingen Tweede Kamer 1990-1991, 58 3317/3318 en 60 3373.

burger om gegevens in deze vorm aan te leveren, maar de mogelijkheid van de overheid om deze vorm dwingend voor te schrijven.

Bij de rente-reNSEIGNERING bleek dat de wetgever het eind 1987 niet nodig vond om een dergelijk vormvoorschrift op te nemen in de wet. Art. 50 AWR schrijft voor dat de gegevens hetzij schriftelijk, hetzij mondeling, ter keuze van de inspecteur worden verstrekt. De grote hoeveelheid gegevens die gevraagd wordt en de omstandigheid dat de administraties waaruit deze gegevens betrokken worden, geautomatiseerd zijn, maakten het echter vanzelfsprekend dat die gegevens in elektronische vorm aangeleverd worden. De minister van Financiën kan overigens wel voorschrijven hoe die administraties ingericht worden, en hoe de aantekeningen gehouden moeten worden.

Bij wetten van recentere datum heeft de wetgever er wel voor gekozen vormvoorschriften op te nemen, die uitvoeringsorganen de vrijheid geven gegevens in elektronische vorm op te vragen. De Wet inzake de douane bepaalt sinds 1 januari 1990 in art. 46, dat aangiften schriftelijk, dan wel in de gevallen waarin dat is *voorgeschreven* of toegestaan, elektronisch of mondeling worden gedaan.

Twee andere voorbeelden van wettelijke bepalingen op grond waarvan een voor gegevensuitwisseling geschikte vorm kan worden voorgeschreven, zijn te vinden in de Algemene Bijstandswet en de Vreemdelingenwet. Art. 84d lid 2 van de Algemene Bijstandswet bepaalt dat opgaven en inlichtingen *schriftelijk of in een andere vorm die redelijkerwijs kan worden verlangd* moeten worden verstrekt. Art. 48 lid 3 van de Vreemdelingenwet stelt dat bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden omtrent de wijze waarop in ieder geval gegevens dienen te worden verstrekt (respectievelijk Wet van 23 december 1992, *Stb.* 1992, 732 en Wet van 21 mei 1992, *Stb.* 1992, 244).

4.2. *Privacy-bescherming*

De huidige privacywetgeving blijkt nauwelijks aan koppeling van bestanden in de weg te staan. De grondwet bepaalt in art. 10 lid 1 dat beperking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij formele wet geregeld moeten zijn. Dit stelt de wetgever niet voor onoverkomelijke problemen. Ten aanzien van het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens wordt in art. 10 lid 2 van de grondwet voorgeschreven dat de wet regels stelt. Dit is gebeurd in de Wet persoonsregistraties (WPR).

Art. 18 lid 3 WPR geeft de regels die gelden voor de verstrekking van persoonsgegevens aan derden door overheidsregistraties, cq -administraties. Voorzover de verstrekking niet voortvloeit uit het doel van de administratie dient deze te voldoen aan de volgende voorwaarden: (1) verstrekking mag alleen op verzoek plaatsvinden; (2) de persoon of instantie die de gegevens vraagt moet deze nodig hebben voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak; (3) de persoonlijke levenssfeer mag niet op onevenredige wijze geschaad worden; en (4) verstrekking dient achterwege te blijven voorzover uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift geheimhouding geboden is.

De verstrekking dient te geschieden op verzoek. Deze eerste voorwaarde geeft geen aanleiding voor uitgebreide bespiegelingen. Systematische gegevensuitwisseling die spontaan geschiedt lijkt hypothetisch. De vooronderstelling dat van te voren afspraken gemaakt zijn over specificatie en selectie maakt ongevraagde verstrekking misschien niet ondenkbaar, maar zeker niet aannemelijk.

De verstrekking dient nodig te zijn voor een publiekrechtelijke taak. Deze tweede voorwaarde is in andere bewoordingen terug te vinden in de afzonderlijke wettelijke bepalingen waarin de verstrekking inhoudelijk geregeld is. Zie hiervoor onder meer: art. 50i ev van de Organisatiewet Sociale Verzekering, art. 23 ev Wet Sociale Verzekeringsbank, 84e ev Algemene Bijstandswet, art. 48 Vreemdelingenwet⁵⁶, art. 3 wetsvoorstel GBA⁵⁷, art. 49 AWR, art. 59 lid 3 Invorderingswet 1990 en art. 123 Wet Studiefinanciering. De voorwaarde welke in deze bepalingen gesteld wordt aan de verstrekking van gegevens, is steeds dat *de gegevens voor de uitvoering van de wettelijke taak van belang kunnen zijn*, of iets van die strekking. Het onderscheidend vermogen van zo een voorwaarde is gering. De grenzen die zo gesteld worden aan de informatiebehoefte van de overheid zijn vaag. Wanneer de gevraagde gegevens relevant kunnen zijn, is aan deze voorwaarde voldaan.

De persoonlijke levenssfeer van betrokkene mag niet onevenredig door de verstrekking worden geschaad. Deze derde voorwaarde van 18 lid 3 WPR is een belangenafweging. Het belang bij verstrekking (controle) wordt afgezet tegenover het belang van de burger bij eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Deze afweging is lastig, al was het maar omdat het moeilijk blijkt om tot overeenstemming te komen over het gewicht van het privacybelang. Naarmate de problemen bij de uitvoering van de regelgeving toenemen, lijkt men geneigd minder belang te hechten aan privacy. De indruk bestaat, dat de privacy-toets in feite niet veel meer is dan een procedure om inbreuk op dit recht te legitimeren.⁵⁸

De verstrekking mag niet in strijd zijn met een geheimhoudingsplicht. Deze vierde voorwaarde van de WPR heeft onder meer betrekking op wettelijke geheimhoudingsbepalingen. In wetten waarin informatieverplichtingen in het leven geroepen worden, staan doorgaans ook geheimhoudingsbepalingen. Art. 67 lid 1 AWR en het op dezelfde wijze geformuleerde art. 220 lid 1 Wet inzake de douane verbieden een ieder de informatie die hem in enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet, of in verband daarmee, nopens de persoon of zaken van een ander blijkt of meegedeeld wordt, verder bekend te maken dan nodig is voor de uitvoering van de belastingwet of voor de heffing of invordering van enige rijksbelasting. Verstrekking aan andere organisaties met andere taken en bezigheden dan de heffing of invordering van belastingen is op grond van dit artikel derhalve verboden. Verstrekking aan het Centraal Bureau voor de Statistiek -om een voorbeeld te noemen- is in beginsel niet toege-

56. Wet van 21 mei 1992, *Stb.* 244.

57. TK '88-'89, 21123.

58. Vgl. Westin aangehaald in Kuitenbrouwer, *supra* noot 20.

staan, ook al is in de conform art. 19 WPR opgestelde privacy-reglementen anders bepaald.

Toch hoeven deze geheimhoudingsbepalingen niet aan deze verstrekking in de weg te staan. Genoemde wettelijke geheimhoudingsbepalingen kennen een tweede lid dat de minister van Financiën de bevoegdheid verleent ontheffing te verlenen. Daar maakt hij op ruime schaal gebruik van.⁵⁹ Wanneer de minister ontheffing verleend heeft, betekent dit echter niet dat hiermee de WPR buitenspel gezet is. De WPR heeft als *lex specialis* en *lex posterior* voorrang boven de AWR.⁶⁰

De vier voorwaarden van de WPR betreffen de gegevensverstrekking aan *derden*. Gegevensuitwisseling betreft administraties van verschillende (semi)overheidsorganisaties. Een vraag die dan beantwoord moet worden, is de vraag of, en wanneer, deze organisaties voor elkaar derden in de zin van de WPR zijn.

Dat hangt ervan af. De overheid kan haar organisatie zo definiëren, dat de verschillende organisaties geen derden voor elkaar zijn. De overheid is, met andere woorden, in staat om de betekenis van de WPR voor haar organisaties te beperken. Derden zijn volgens art. 1 WPR: personen of instanties buiten de organisaties van de houder van de persoonsregistratie. En buiten de organisatie van de houder betekent: buiten het organisatorische geheel waarover de houder zeggenschap heeft. Door het houderschap bij een overheidsfunctionaris op hoog niveau in de overheidsorganisatie te leggen, wordt een groot organisatorisch geheel verwezenlijkt waarbinnen de voorwaarden voor derdenverstrekking geen werking hebben. Door de Directeur Generaal der Belastingen aan te wijzen als houder⁶¹, heeft de men op eenvoudige wijze bewerkstelligd dat de verschillende onderdelen van de Belastingdienst probleemloos kennis kunnen nemen van de gegevens uit verschillende belastingadministraties.

4.3. Algemeen administratienummer

Een algemeen administratienummer is misschien niet noodzakelijk voor systematische gegevensuitwisseling⁶², maar maakt dit wel aanmerkelijk eenvoudiger.⁶³ In gegevensverzamelingen moeten gegevens zijn opgenomen op grond waarvan personen (uniek) kunnen worden geïdentificeerd. Dit gebeurt bij alle grote verzamelingen met behulp van een administratienummer. Wanneer bestanden gekoppeld worden, ligt het voor de hand binnen die verschillende bestanden hetzelfde nummer voor dezelfde personen te gebruiken. Verwarring

59. Beschikking van 16 december 1982, nr. 582-26319.

60. Zie hierover Berkvens J.M.A., 'AWR-WPR Recombinant' (Dossier fiscus, automatisering en recht) *Computerrecht* 1991, p. 112.

61. Beschikking van 23 juni 1989, AFZ89/4959.

62. Vgl. TK '88-'89, 21178, nr. 1, p. 4.

63. Vgl. TK '90-'91, 17050, nr. 125; Raad van Europa 6 juli 1990 *Addendum III to CDCJ (90) 27*, p. 12.

omtrent verschillende personen met dezelfde naam, neem bijvoorbeeld Henk Jansen, wordt zo voorkomen.

Een algemeen administratienummer of persoonsnummer is (nog) niet ingevoerd. Een tendens in die richting is er wel. Het fiscaal nummer werd in 1985 ingevoerd om geautomatiseerde verwerking van loonbelastinggegevens mogelijk te maken.⁶⁴ De uitbreiding van het fiscaal nummer tot een sociaal fiscaal nummer, kort weg sofi-nummer, was een volgende stap.⁶⁵

Het gebruik van het sofi-nummer is bij wet geregeld, zie bijvoorbeeld art. 28 *jo* 29 lid 3 Wet op de loonbelasting en art. 50b Organisatiewet Sociale Verzekering. Voorzover het sofi-nummer voor gegevensuitwisseling ten behoeve van gegevensuitwisseling met de Belastingdienst gebruikt wordt, dient dit vooraf aan de Tweede Kamer gemeld te worden.

Iedere Nederlander krijgt als hij 15 jaar wordt officieel een sofi-nummer. Ook buitenlanders die legaal in Nederland verblijven beschikken over een sofi-nummer. Het nummer wordt op dit moment gebruikt door de Belastingdienst, de sociale zekerheidsorganen (met uitzondering van de registratie voor de kindbijslag), de Informatiseringsbank en het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Naar verwachting zullen in de toekomst ook het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de arbeidsbureaus met het sofi-nummer gaan werken.⁶⁶

Daarnaast dienen veel instanties het sofi-nummer te gebruiken in hun hoedanigheid van inhoudingsplichtige voor de loonbelasting en premies sociale verzekeringen.

Naast het sofi-nummer is er het A-nummer. Dit is het administratienummer dat gebruikt wordt voor de gemeentelijke basisadministraties persoonsgegevens (GBA). De GBA's gaan de taak van de bevolkingsboekhouding overnemen. De basisadministraties worden algemene inlichtingenregisters voor persoonsgegevens over de bevolking ten behoeve van de uitvoering van de overheidstaak. Voor (semi)overheidsinstanties worden de GBA's de belangrijkste bron van gegevens over naam, adres en woonplaats (NAW), burgerlijke staat (echtgenoot, ouders, kinderen, over curatele en het gezag over minderjarigen, over nationaliteit en mogelijk ook de verblijfsstatus van vreemdelingen.

Het A-nummer wordt aan iedere ingezetene toegekend bij inschrijving in de GBA. Inschrijving gebeurt bij geboorte of immigratie. Het gebruik van het A-nummer is binnen de overheid en semi-overheid vrij. Expliciet is echter bepaald dat het nummer niet door derden mag worden gebruikt dan wel aan anderen worden verstrekt. Op deze wijze wordt geprobeerd te voorkomen dat het A-nummer in andere administraties gebruikt gaat worden.

Overwogen wordt het sofi-nummer en het A-nummer samen te voegen tot een zogenaamd sofi-a-nummer.⁶⁷ Dan is het algemene administratienummer

64. Wet van 27 juni 1985, *Stb.* 1985, 369.

65. Wet van 28 december 1988, *Stb.* 1988, 655

66. TK '91-'92, 17050 nrs. 145-146, p. 29; vgl. ook de brochure *Uw sofi-nummer. Wie werken ermee?* (B549/4534 september 1992), een uitgave van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën, Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

67. Zie voor het verloop van de discussie hierover: TK '90-'91, 22148 nr. 3: 9-10, nr. 5: 4-5 en →

een feit. Dat dit nummer een centrale rol gaat spelen bij gegevensuitwisseling is dan waarschijnlijk.

5. SLOTOVERWEGINGEN

EDI bij de overheid voorziet in een behoefte. Bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken heeft de overheid steeds meer informatie nodig. Om hierin te voorzien worden informatieplichten opgelegd aan individuele burgers en in toenemende mate aan bedrijven en organisaties. Het begint duidelijk te worden dat EDI in dit proces doorslaggevende betekenis krijgt. De technologie maakt het mogelijk *meer* informatie *sneller* te verwerken. Bovendien kunnen met deze technologie verbanden blootgelegd worden, welke voorheen verborgen bleven. Door bestanden te koppelen kan nieuwe informatie verkregen worden.

EDI verandert het aanzien van de overheid. Ambtelijke molens hoeven niet meer traag te draaien. Bureaucratisch betekent niet noodzakelijk log en langzaam. De overheid verbetert haar administratieve dienstverlening. Gebleken is dat de douane met behulp van EDI in staat is de groei van het grensoverschrijdend goederenverkeer op te vangen en complexere regelgeving uit te voeren. De tijd die nodig was voor de afhandeling van de aangifte kon bekort worden. De verbetering van de administratieve dienstverlening zit met name in deze tijdswinst. Dat eenzelfde verbetering van de dienstverlening ook op andere gebieden gerealiseerd kan worden, is waarschijnlijk.

Hiermee is niet alles gezegd. De overheid is geneigd iedere maatregel waarmee haar informatievoorziening wordt verruimd, aan te duiden als een verbetering van de administratieve dienstverlening. Waar het gaat om soft-nummer en koppeling van gegevensbestanden past een kritische houding. Deze middelen worden gebruikt om toezicht te houden. Weinig belastingplichtigen, vreemdelingen, huurders of studenten zullen controlemiddelen associëren met administratieve dienstverlening. Controle is iets anders dan dienstverlening.

EDI verandert het karakter van de administratieve controlemiddelen. Het zwaartepunt van de controle verschuift naar administraties, soms administraties van de betrokkenen zelf. Dit is het geval bij de douane en het project SAGITTA. Maar het zwaartepunt verschuift even makkelijk naar administraties van derden, zoals bij de rente-rentesignering bleek. Dit aspect van EDI bij de overheid is belangrijk en dient bij de beslissing over het al dan niet verruimen van informatiebevoegdheden mee te wegen.

De manier waarop de overheid toezicht houdt verandert. Gegevensuitwisseling maakt dat burgers zich niet meer kunnen verschuilen achter inefficiënt opererende organisaties. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer heeft een andere betekenis gekregen, althans die indruk bestaat. De over-

→ nr. 6: 7. Zie ook: Kuitenbrouwer in: *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*, (Frissen, P.H.A., A.W. Koers en I.Th.M. Snellen, red.), Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij, november 1992, p. 272.

heid heeft een zeer gedetailleerd inzicht gekregen in het doen en laten van haar burgers. Misschien is dat de prijs die betaald moet worden voor een naar behoren functionerend stelsel van belastingheffing en sociale zekerheid, misschien niet. Deze discussie lijkt op het niveau van de landelijke politiek inmiddels voorlopig beslist.

De overheid is hiermee machtiger geworden, en de burger kwetsbaarder. Dramatisch is dit misschien niet, toch dient er gekeken te worden of het machtsevenwicht niet hersteld moet worden. Mogelijk kan dit met behulp van dezelfde technologie bereikt worden. Hier kan gedacht worden aan openbare en toegankelijke bestanden met relevante en actuele kerngegevens over de activiteiten van de overheid.⁶⁸

De kans bestaat dat controlemiddelen een zelfstandige rol krijgen, dat ze niet primair gebruikt worden om de door belastingplichtigen (of uitkeringsgerechtigden, of vreemdelingen etc.) verstrekte gegevens te controleren, maar dat men gegevensuitwisseling als zelfstandige informatiebron gaat gebruiken. Dit is waar de voorbewerkte opgave in beeld komt.

Het is overigens niet ondenkbaar dat deze controlemiddelen al een dergelijke rol hebben. De rente-reñseignering is bedoeld als controlemiddel en dan vooral één met preventieve werking. De bedoeling was de belastingplichtigen ertoe te bewegen een juiste opgave te doen. Maar de belastingdienst kan de door de banken aangeleverde rentegegevens ook gebruiken *in plaats van* de door belastingplichtigen aangeleverde informatie. En mogelijk gebeurt dit al. Hetzelfde is mogelijk met andere gegevens welke bij derden verkregen kunnen worden. Hiermee verandert ook het karakter van de belastingheffing ingrijpend. Het uitgangspunt is bij de inkomstenbelasting nog steeds, dat belasting wordt geheven op basis van de aangifte die door of namens de belastingplichtige is ingevuld. Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat de controle zich richt op de aangifte. Gekeken wordt of de aangifte juist en volledig gedaan is.⁶⁹ Echter, wanneer de Belastingdienst de aanslag vaststelt op basis van andere informatiebronnen, betekent dit, dat dit uitgangspunt verlaten is. De aangifte wordt dan in feite overbodig. EDI krijgt dan betekenis in de discussie over het al dan niet beperken van het aantal belastingplichtigen dat verplicht is aangifte toe doen voor de inkomstenbelasting. Vereenvoudiging van de inkomstenbelasting, of het uitvoerbaar maken van de inkomstenbelasting, kan bereikt worden door de voorheffing(en) vaker eindheffing te doen zijn. EDI maakt het mogelijk om op betrekkelijk eenvoudige wijze het aantal aangiften te beperken, zonder dat dit grote budgettaire gevolgen heeft.

Een ander aspect heeft betrekking op de kosten van de administratieve verplichtingen. De kosten van de informatieplichten en van de technologie die daarvoor gebruikt wordt, liggen niet altijd bij de overheid. Bij de rente-reñseignering werd gezegd, dat men geen reden zag af te wijken van de bestaande

68. Schmidt A.H.J., Besouw J. van, 'AI tools, Politics and Legal Theory' in C.A.F.M. Grütters *et al*, supra noot 21, pp. 103-112; Schmidt A.H.J., Vroom B. de, 'Informatievoorziening voor en over minderheden' *Zelfidentificatie minderheden*, Working Paper 41 (Tj. Gerbranda, red.), Recht & Beleid, Leiden 1993, pp. 47-57.

69. Art. 8 lid 1 *jo.* 68 lid 1 onder a AWR.

systematiek waarin geen tegenprestatie van de overheid wordt toegekend voor het voldoen aan administratieve verplichtingen. Hier kunnen vraagtekens bij gezet worden. Immers, hoe kunnen de overheid en degenen die haar dienen te controleren nog bepalen wat het rendement is van een wettelijke maatregel, wanneer de kosten daarvan grotendeels onzichtbaar blijven of afgeschoven worden? Het rendement van de inkomstenbelasting is, zo wordt wel beweerd, twijfelachtig. Becijferd is dat de opbrengst per aangifte hier slechts 1400 gulden bedraagt.⁷⁰ Omdat het onduidelijk is wat de kosten zijn die belastingplichtigen, banken, instellingen en ondernemingen moeten maken, blijft het onzeker of de inkomstenbelasting meer is dan een succesvol werkgelegenheidsproject voor fiscalisten.⁷¹

Een verplichting voor de overheid om de kosten van de administratieve verplichtingen die zij heeft opgelegd te vergoeden, kan verhelderend werken. Het vertrekpunt van de discussie wordt gezonder. De afweging die gemaakt wordt is vollediger en de kosten-baten analyse geloofwaardiger.

Bij de rente-rentseignering bleek, dat voor het verruimen van de informatievoorziening van de belastingdienst eigenlijk alleen een negatief geformuleerd argument gebruikt werd. Deze argumentatie is ons inziens, achteraf gezien, en mede gelet op de hierboven geschetste veranderingen die EDI bij de overheid heeft bewerkstelligd en nog kan bewerkstelligen, onvoldoende.

70. Zwemmer J.W., 'Haalt de inkomstenbelasting het jaar 2092?' *Weekblad voor fiscaal recht*, 1992/6026, pp. 1333-1335.

71. *Ibid*, p. 1333.