

Uitvoeringsanalyse huidige tekst van het amendement Omtzigt
(Douane)

Managementsamenvatting

De leden Omtzigt c.s. creëren met het amendement een wettelijke grondslag waarmee een belastingplichtige of inhoudingsplichtige kan verzoeken om inzage in gegevens die op hem betrekking hebben (het 'eigen fiscaal dossier'). Daarnaast voorziet dit amendement in een bezwaar- en beroepsmogelijkheid tegen de beslissing op het verzoek tot inzage. Hierdoor wordt het mogelijk dat een beslissing op inzage rechterlijk getoetst wordt, wat leidt tot een sterkere rechtspositie van de belastingplichtige. De wettelijke grondslag voor het recht op inzage in gegevens treedt in werking met ingang van 31 december 2025 of eerder op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Dit amendement is ook relevant voor de accijns en verbruiksbelasting en raakt dus ook de Douane. Artikel 66a wordt toegevoegd aan de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). DGFZ en DGBD hebben een gezamenlijke projectstructuur opgezet om uitvoering te geven aan het aangenomen amendement. De Douane is zijdelings betrokken bij deze structuur. De Douane fungeert niet als volledige projectpartner, maar wordt geïnformeerd over de onderdelen van het project die ook relevant zijn voor de Douane. De Douane zal op de aanpak en de planning van de uitvoeringsanalyse waar mogelijk aansluiten bij de Belastingdienst.

Deze uitvoeringsanalyse van de Douane ziet op de impact op de uitvoering van de huidige tekst van het amendement (passief inzagerecht). Hierbij is geen rekening gehouden met alternatieve oplossingsrichtingen (zoals actief inzagerecht). Er is uitgegaan van de huidige stand van zaken van de IV-voorzieningen van de Douane. De inschatting is gemaakt o.b.v. de beschikbare cijfers over het jaar 2023.

De uitkomst van de uitvoeringsanalyse is dat de Douane het passieve inzageproces niet uitvoerbaar acht. Deze conclusie is genomen gelet op de huidige IV-voorzieningen en de benodigde capaciteit om het passieve inzageproces uit te voeren.

Uitkomst uitvoeringsanalyse passief inzageproces o.b.v. huidige tekst amendement

1.1 Inleiding

De leden Omtzigt c.s. creëren met het amendement een wettelijke grondslag waarmee een belastingplichtige of inhoudingsplichtige kan verzoeken om inzage in gegevens die op hem betrekking hebben (het 'eigen fiscaal dossier'). Daarnaast voorziet dit amendement in een bezwaar- en beroepsmogelijkheid tegen de beslissing op het verzoek tot inzage. Hierdoor wordt het mogelijk dat een beslissing op inzage rechterlijk getoetst wordt, wat leidt tot een sterkere rechtspositie van de belastingplichtige. De wettelijke grondslag voor het recht op inzage in gegevens treedt in werking met ingang van 31 december 2025 of eerder op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Op het moment waarop deze uitvoeringsanalyse wordt uitgevoerd, kan alleen uitgegaan worden van de wettekst van artikel 66a AWR. Het is nog onbekend welke nadere regels bij AMvB worden gesteld. In een brief aan de Tweede Kamer van 7 februari 2024¹ heeft de Staatssecretaris aangegeven dat een uitvoeringstoets (UT) voor deze wet, zoals deze normaliter bij nieuwe wetgeving wordt uitgezet, wegens het ontbreken van de tekst van het AMvB nog niet mogelijk is. Daarom zal eerst een uitvoeringsanalyse worden uitgevoerd.

Het aangenomen amendement raakt de Douane bij de belastingmiddelen op basis van de AWR: de heffing van accijns en verbruiksbelastingen voor zover er geen sprake is van invoer. De heffing bij invoer wordt namelijk beheerst door het Douanewetboek van de Unie (DWU).² Voor het maken van de analyse zal dan ook worden uitgegaan van het inzagerecht in de fiscale dossiers van de heffing van accijns en verbruiksbelasting voor zover er geen sprake is van invoer.

1.2 Inventarisatie bij organisatieonderdelen uitvoering

Ten behoeve van deze uitvoeringsanalyse voor de Douane is informatie opgevraagd bij de uitvoeringsdirectie bij de Douane. Meer specifiek is de uitvraag uitgezet bij het team bezwaar en beroep, bij de centrale unit accijns, het cluster accijns en verbruiksbelastingen, het Douane Landelijk Tactisch Centrum (DLTC), Informatiemanagement (IM), Finance and Control (F&C) en klantmanagement. De opgevraagde informatie is gebruikt om een inschatting te maken van de capaciteit die benodigd is om de huidige wettekst uit te voeren. Hierbij is uitgegaan van de huidige stand van zaken in de organisatie en informatievoorzieningen (IV).

De benodigde capaciteit wordt berekend aan de hand van de verwachte aantallen verzoeken, bezwaren en beroepen en aan de hand van de gemiddelde tijd die benodigd is voor het afhandelen van een verzoek om inzage. Zowel de aantallen als de gemiddelde behandeltijd, maar ook het effect op bezwaar & beroep, zijn op dit moment onbekend. Daarom is voor de inventarisatie uitgegaan van een grove inschatting, deze wordt in volgend paragraaf toegelicht. Daarnaast bestaat de reële kans dat in de eerste jaren na inwerkingtreding van artikel 66a AWR extra capaciteit benodigd is door een tijdelijk verhoogd aantal verzoeken vanwege deze nieuwe inzagemogelijkheid.

De organisatieonderdelen hebben voor de inventarisatie aansluiting gezocht bij de ervaring met huidige verzoeken van belastingplichtigen op basis van de Wet Open Overheid en bij het proces met betrekking tot het samenstellen van op de zaak betrekking hebbende stukken (artikel 8:42 Awb).

¹ Zie Kamerstukken II 2023/24 36 418 nr. 131.

² Artikel 26 Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en artikel 62 Wet op de accijns.

1.2.1 De huidige werkwijze bij het proces rondom op de zaak betrekking hebbende stukken en een verzoek om informatie op grond van de Woo

Het proces van het samenstellen van een Woo-dossier en een dossier op de zaak betrekking hebbende stukken is zeer vergelijkbaar. Kortheidshalve is de werkwijze voor beide processen hieronder toegelicht.

Het huidige proces rondom de op de zaak betrekking hebbende stukken en een Woo-verzoek is zeer arbeidsintensief. Een medewerker verzamelt handmatig de (digitale) documenten die nodig zijn voor een Woo-verzoek of voor de op de zaak betrekking hebbende stukken. De documenten staan verspreid over meerdere systemen van de Douane. Het kan voorkomen dat een medewerker niet voor alle systemen een autorisatie heeft en een medewerker uit een ander organisatieonderdeel moet raadplegen. Als de medewerker alle documenten heeft verzameld, maakt de medewerker een overzicht met de informatie en de documenten. Vervolgens beoordeelt een medewerker per document of er redenen zijn om een beperking op het vrijgeven van de informatie in een document aan te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan toezicht vertrouwelijke informatie, bescherming persoonlijke levenssfeer of gegevens van derden. In voorkomend geval dient de medewerker het uit te sluiten gegeven of het tekstdeel handmatig te anonimiseren ("lakken") en de reden van geheimhouding te vermelden. De inventarisatie en beoordeling van de documenten nemen veel tijd in beslag.

1.2.2 Proces behandeling inzage fiscaal dossier

Het samenstellen van een fiscaal dossier in grote mate gelijk zijn aan het proces rondom de op de zaak betrekking hebbende stukken alsmede het proces rondom een Woo-verzoek. Kijkend naar de huidige wettekst van artikel 66a AWR is het mogelijk dat een inzageverzoek fiscaal dossier omvangrijker is dan het hiervoor beschreven proces. In een beroepszaak gaat het bijvoorbeeld meestal om een geschil over één belastingmiddel en één belastingtijdvak, terwijl de informatie in het (complete) fiscale dossier in potentie zowel de heffing van accijns als de verbruiksbelastingen voor zover er geen sprake is van invoer kan raken. Dit betekent dat de tijd die nodig is voor het samenstellen van het fiscale dossier, een vermenigvuldiging zal zijn van de tijd die een medewerker momenteel nodig heeft voor het handmatig samenstellen en eventueel "lakken" van de op de zaak betrekking hebbende stukken in een beroepszaak.

1.3 Analyse en inschattingen

Aan de hand van de geldende wettekst en de MvT is een globale inschatting gemaakt van de impact op de Douane. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de inschatting met betrekking tot de verwachte hoeveelheid verzoeken zijn gebaseerd op een aantal aannames.

Ten eerste is de tekst van de AMvB niet afgerond. Hierdoor is het niet duidelijk wat de exacte omvang van het fiscale dossier zal worden en welke eventuele uitzonderingen van toepassing zijn. Pas nadat er duidelijkheid is over de nadere invulling van het inzage recht in de AMvB kan er een exactere inschatting gemaakt worden.

Ten tweede is de Douane bij de globale inschatting uitgegaan van de huidige stand van zaken van de informatiehuishouding. De huidige informatiehuishouding is er niet op ingericht dat er een centrale plek is waar een Douane-medewerker een integraal fiscaal dossier kan inzien, documenten daarin kan selecteren en kan lakken. De informatie die naar de huidige wettekst tot het fiscaal dossier behoort is verspreid over meerdere systemen. Per proces en per belastingmiddel worden verschillende systemen gebruikt.

1.3.1 Inschatting van het aantal verzoeken op jaarbasis

Om een inschatting te maken van de benodigde capaciteit voor uitvoering van artikel 66a AWR is het nodig dat een schatting wordt gemaakt van het aantal te verwachten verzoeken, bezwaren en beroepen. Gezien de bovenstaande aannames en onzekerheden, is er een globale inschatting gemaakt. De Douane maakt bij de inschatting gebruik van de cijfers zoals deze zijn uitgevraagd bij de verschillende organisatieonderdelen.

Voor de inschatting heeft de Douane waar mogelijk aansluiting gezocht bij de vier scenario's zoals deze geschetst zijn door de Belastingdienst, aangezien er uitvoering wordt gegeven aan dezelfde wetgeving (de AWR), hetzij omtrent de heffing van andere belastingmiddelen. Echter zijn hier een

aantal wijzigingen op aangebracht. In tegenstelling tot de Belastingdienst, heeft de Douane een lager aantal belastingplichtigen voor wie dit wetsvoorstel van toepassing is. Daarom heeft de Douane de inschatting niet in scenario's gedaan met verschillende percentages, maar is uitgegaan van een schatting per proces.

Bij het uitwerken van de processen heeft de Belastingdienst het uitgangspunt gehanteerd dat niet iedere burger of bedrijf daadwerkelijk een verzoek zal doen. De gebruikte percentages zijn inschattingen van het aantal verzoeken door burgers en bedrijven die daadwerkelijk een verzoek zullen doen. De Douane zal voor wat betreft de inschatting deze aanname volgen.

In het kader van deze uitvoeringsanalyse wordt uitgegaan van de volgende processen met betrekking tot het aantal verzoeken om inzage:

- 1) Ca. 15% van de belastingplichtigen die een bezwaar hebben ingediend, doet een verzoek
- 2) ca. 15 % van belastingplichtigen die een correctie hebben gehad, doet een verzoek tot inzage;
- 3) ca. 15% van belastingplichtigen die een verzoek om teruggaaf doen, doet een verzoek tot inzage;
- 4) ca. 1 % van alle belastingplichtigen doet een verzoek tot inzage;
- 5) ca. 10% van alle vergunninghouders doet een verzoek tot inzage.

Zie hieronder de toelichting per proces:

- Proces 1: Bij de Douane zijn er in 2023 ongeveer 6.000 bezwaarschriften ingediend. Deze bezwaarschriften zien zowel op accijns en verbruiksbelasting als op douanerechten. Er zijn geen exacte cijfers bekend over de hoeveelheid bezwaarschriften die zijn ingediend over de heffing van accijns en verbruiksbelasting voor zover er geen sprake is van invoer. Naar verwachting heeft het nieuwe artikel 66a AWR grote impact op het proces van bezwaar. Om een grove inschatting te kunnen maken is de inschatting gemaakt dat 35% van de ingediende bezwaarschriften zien op accijns en verbruiksbelasting. Met dit percentage zal dan ook gerekend worden voor de uitvoeringsanalyse, nu de exacte aantallen onbekend zijn.
- proces 2: De Douane is voor het tweede proces uitgegaan van het aantal (ambtshalve) correcties naar aanleiding van een administratieve controle. Dit zijn zowel positieve als negatieve correcties.
- Proces 3: Belastingplichtigen kunnen zelf een verzoek tot teruggaaf doen, als zij menen te veel afgedragen te hebben. De Douane is voor het derde proces uitgegaan van het aantal verzoeken om teruggaaf.
- Proces 4: Dit proces ziet op de mogelijkheid dat 1% van de belastingplichtigen een inzageverzoek indient. Omdat de Douane aanzienlijk minder belastingplichtigen heeft waar het nieuwe 66a AWR naar verwachting op van toepassing is, is er gekozen om in plaats van met 2 percentages, met 1 percentage te werken.
- Proces 5: De Douane kent in tegenstelling tot de Belastingdienst een stelsel rondom accijnsvergunningen. Voor het vierde proces is uitgegaan van het aantal vergunninghouders.

Proces	Aantal verzoeken
1) 15% van de bezwaren (ca. 2.100)	315
2) 15 % van de correcties (ca. 300)	45
3) 15% van de verzoeken om teruggaaf (ca. 7.260)	1.090
4) 1 % van alle belastingplichtigen (ca. 6.000)	60
5) 10% van alle vergunninghouders (ca. 4.300)	430

1.3.2 Behandeltijd voor het behandelen van één verzoek om inzage

Om een grove capaciteitsinschatting te kunnen maken, is een inschatting gemaakt van hoeveel tijd één verzoek tot inzage gemiddeld zal kosten. Bij het maken van een inschatting is uitgegaan van een aantal uitgangspunten, te weten:

- Bij de inschatting is uitgegaan van de huidige werkwijze voor de samenstelling van een dossier op de zaak betrekking hebbende stukken (8:42 Awb) en het proces rondom een

Woo-verzoek. De huidige werkwijze verloopt geheel handmatig en is zeer arbeidsintensief (zie verdere toelichting hierboven). Dit maakt dat de geschatte behandeltijd hoger uitvalt.

- Bij de inschatting is geen rekening gehouden met mogelijke toekomstige IT-oplossingen.
- Bij de inschatting is enkel uitgegaan van verzoeken rondom de belastingmiddelen Accijns en Verbruiksbelasting voor zover geen sprake van invoer.

Voor deze inschatting is aansluiting gezocht bij processen die enigszins vergelijkbaar zijn. Naar verwachting zal de behandeltijd voor één inzageverzoek afhangen van de omvang van het verzoek (over welke tijdsperiode), het aantal belastingmiddelen, de hoeveelheid informatie en de complexiteit van het dossier.

Gelet op bovenstaande en de uitvraag die is gedaan, is de Douane tot de volgende impact op de processen gekomen voor de verwachte behandeltijd:

- | | |
|---|-------------|
| a) Behandeltijd bij een eenvoudig verzoek (een zaak per belastingjaar) | → 24 uur; |
| b) Behandeltijd bij een gemiddeld verzoek (een zaak per belastingjaar) | → 60 uur; |
| c) Behandeltijd bij een complex verzoek (een zaak per belastingjaar) | → 144 uur; |
| d) Behandeltijd bij een complex verzoek over meerdere jaren (meerdere middelen/zaken) | → 216 uur; |
| e) Behandeltijd bij een complex inzageverzoek over het totale dossier over meerdere jaren | → 300+ uur. |

Net als de Belastingdienst, ziet de Douane ook dat er een aantal factoren zijn die de behandeltijd negatief beïnvloeden. Zo kan het voorkomen dat een medewerker informatie uit verschillende systemen moet halen. Daarnaast is niet iedere medewerker voor alle systemen geautoriseerd. Bovendien ziet de Douane dat met name bezwaardossiers afgelopen jaren omvangrijker zijn geworden, bijvoorbeeld doordat belanghebbenden vaker gebruik maken van een financieel adviseur.

De inschatting bij de laatste categorie 'inzageverzoek over het totale dossier' (over alle jaren, alle middelen & zaken) komt snel op behandeltijd en van meer dan 300+ uur. Hier zijn geen ervaringscijfers voor aanwezig, de ingeschatte tijd heeft vooral te maken met de omvang van het zoeken naar alle informatie over zowel de verbruiksbelasting als de accijns en alle jaren heen. Dit geldt zeker voor het samenstellen van dossiers van grote bedrijven.

Een gewogen gemiddelde:

Omdat niet alle verzoeken eenvoudig of zeer complex van aard zullen zijn, is een gewogen gemiddelde van complexiteit opgesteld. Bij de berekening is uitgegaan van de volgende weging: van eenvoudig naar zeer complex: a) 50 %,; b) 20 %; c) 15%, d) 10 % en e) 5 % van de verzoeken.

processen	Aantal verzoeken per jaar	Gewogen gemiddelde aan benodigde fte's* (50%, 20%, 15%, 10%, 5%) <i>Excl. Toename bezwaar & beroep</i>	Toename bezwaar ** '(ca. 15 % van verzoekers komt in bezwaar)	Toename in beroep ** '(ca. 15 % van bezwaar gaat in beroep)	Gewogen gemiddelde aan benodigde fte's* <i>Incl. Toename bezwaar & beroep</i>
15% v. Bezwaren	315	19	3	0,5	22,5
15 % correcties	45	3	0,5	0,07	3,6
15% van de verzoeken om teruggaaf	1.090	66	10	1,5	77,5
1% van alle belastingplichtigen	60	4	0,6	0,09	4,7
10% van alle vergunninghouders	430	26	4	0,6	30,6
TOTAAL (afgerond)					140

De capaciteitsimpact voor de het passieve inzageproces (incl. bezwaar- en beroep) is afgerond in totaal 140 FTE.

* 1 fte is 1.364 uur (conform de zgn. Hafir-norm).

***De Belastingdienst heeft getracht aanvullend een uitspraak te doen over een verwachte toename in het aantal bezwaren - en beroepszaken op grond van art. 66a AWR. Hierbij is een aanname gedaan dat ca. 15 % van verzoekers in bezwaar kan gaan tegen de beslissing en van die categorie mogelijk nog ca. 15 % in beroep terechtkomt. De Douane heeft deze aanname overgenomen. De uitkomst hiervan is in de laatste kolom van de tabel weergegeven (hierbij is nog geen rekening gehouden met de inzet van procesdeskundigen). Een disclaimer in het bijzonder hierbij is dat deze inschatting nog een grotere onzekerheidsmarge kent, daar deze een aanname is bovenop een eerdere aanname.*

Verder bestaat nog een risico dat belastingplichtigen naar aanleiding van de informatie uit het fiscale dossier, alsnog ook tegen belastingaanslagen bezwaar en beroep instellen. Informatie uit het fiscale dossier kan namelijk bij de belastingplichtige tot de conclusie leiden dat (zowel op grond van fiscale als niet fiscale redenen) de belastingaanslag onterecht is opgelegd.

1.4 Financiële consequenties

Zoals hierboven beschreven is de verwachting dat dit wetsvoorstel een capaciteit van 140 FTE gaat vragen. Deze capaciteit is niet op te vangen in de bestaande structuur. De Douane heeft onderzocht in hoeverre het realistisch is dat er vanaf de inwerkingtredingsdatum 140 FTE beschikbaar is om het nieuwe artikel 66a AWR uit te voeren. Hiermee is zowel rekening gehouden met de budgettaire consequenties als met de huidige arbeidsmarkt.

Naar verwachting zal 140 extra FTE betekenen dat er voor de Douane budget vrij gemaakt moet worden. Dit bedraagt 18,6 miljoen euro. Voor deze berekening is ervan uitgegaan dat de medewerkers die momenteel de Woo-verzoeken en bezwaar en beroepsdossiers afhandelen, ook een inzageverzoek afhandelen. Er is aldus uitgegaan van dezelfde salarisschaal (S12). Dit bedrag past niet binnen de huidige begroting zonder te extensiveren op ambities of handhaving.

Bovendien is het gelet op de huidige arbeidsmarkt niet realistisch dat er 140 FTE voor 31 december 2025 kan worden geworven. Des te meer nu er voor het behandelen van een inzageverzoek gedegen fiscaalrechtelijke kennis en ervaring nodig is. Bovendien zal de Belastingdienst binnen dezelfde specifieke groep op de arbeidsmarkt moeten gaan werven, wat de werving complexer maakt.

1.5 conclusie: uitspraak over (niet) uitvoerbaarheid

Bij de uitwerking van de uitvoeringsanalyse bleek het lastig om een goede inschatting te maken van het aantal te verwachten inzageverzoeken en de behandeltijd van een verzoek.

De verwachting is dat artikel 66a AWR leidt tot een groei in het aantal verzoeken vanaf 1 januari 2026. De verwachting is ook dat het aantal bezwaar- en beroepszaken over inzageverzoeken zal toenemen.

Gelet op bovenstaande, acht de Douane dit inzageproces niet uitvoerbaar.