

Stass Bzk
Dg00 akkoord 12/7 RL

21750
08/07

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

TER ONDERTEKENING

Aan
Van

Staatssecretaris
DG00/DS

Datum

24 juni 2021

Kenmerk

2021-0000336268

Samengewerkt met

Minfin/BD, EZK/KVK

nota

Uitvoering motie van der Molen Update juni 2021

Aanleiding

In mei bespraken we met u de uitvoering van de motie van der Molen, en uw aanpak om een publiek middel te ontwikkelen dat gefaseerd kan worden aangeboden in het bedrijvendomein. Bijgevoegd vindt u een nieuwe versie van de brief. Deze wordt parallel ter goedkeuring aangeboden aan uw collega Vijlbrief; ambtelijk is de brief al met de Belastingdienst en de KvK afgestemd.

Met opmerkingen
Nota openbaar

Advies/actie

Kunt u akkoord gaan met deze brief? Bij ondertekening (en akkoord van Stas BD) zal deze verstuurd worden aan de Tweede Kamer.

Nb. Bij verzending na 1 juli zullen ook de onderliggende beslisnota's openbaar gemaakt worden.

Kern

- Tijdens het debat over de WDO op 5 februari 2020 heeft het Kamerlid Van der Molen een motie ingediend waarin hij de regering verzoekt te onderzoeken op welke wijze een publiek middel kan worden verschaft als bedrijfs- en organisatiemiddel, dan wel hoe de eID-ontwikkeling aangegrepen kan worden om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel tot stand te brengen, en de Kamer hierover voor 1 december 2020 te informeren. Deze motie is later in het AO Financiën door uw collega Vijlbrief aangegrepen als oplossing voor de problemen die de Belastingdienst ondervindt met eHerkenning. U trekt daarom samen op bij de uitvoering. (Bijgevoegd vindt u de nota van december 2020 waarin dit wordt toegelicht).
- In het po van 17 mei 2021 hebben we met u de aanpak voor de uitvoering van deze motie besproken. U heeft in samenwerking met de Belastingdienst, Logius en de Kamer van Koophandel onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de motie uit te voeren. Uitkomst hiervan is dat het mogelijk is om op de korte termijn (circa een jaar) een publiek middel te ontwikkelen dat ingezet kan worden in het bedrijvendomein. Dit mes snijdt aan twee kanten: op de lange termijn kan het dienen als het geïntegreerde burger, bedrijfs- en organisatiemiddel waar de motie om verzoekt, en op de korte termijn kan het de problemen van de Belastingdienst oplossen. (Bijgevoegd vindt u de nota van april 2021 waarin dit wordt toegelicht).
- U schetst in de brief nu hoe u tot deze oplossing gekomen bent. U doet dat in de context van het stelsel van toegang zoals dat straks ontstaat onder de WDO, met één geïntegreerd domein voor burgers en bedrijven.

- Met deze wet als stip de horizon, is het mogelijk om nu al stappen in die richting te zetten met de ontwikkeling van een publiek middel dat in eerste instantie alleen voor de Belastingdienst wordt ingezet.
- Dit middel is schaalbaar, zodat het later breed kan worden uitgerold, als het geïntegreerde middel waarom de motie verzoekt.
- Keuzes hierover laat u aan een volgend kabinet, maar u spreekt zich wel uit over de kosten die daaraan verbonden zijn. Gratis bestaat niet, de overheid mag hier best een vergoeding voor gaan vragen bij bredere inzetbaarheid.
- Ook zet u stevig in op uitrol eerst alleen bij de Belastingdienst, zodat we gefaseerd kunnen toegroeien naar de nieuwe situatie, en ook als overheid iteratief ontwikkelen, en kunnen voortbouwen op de lessen die we leren bij het stapsgewijs implementeren.
- Dit is conform besproken tijdens het laatste periodiek overleg over dit onderwerp.

Aandachtspunten

- In het PO van mei hebben we met u gesproken over de mogelijkheid van het sturen van een tussenbrief om de Kamer nog voor de zomer te informeren over de voortgang. Inmiddels zijn we echter zo ver met de aanpak en de impactanalyse, dat u direct met één brief naar de Kamer kunt en de tussenversie niet meer nodig is. De impactanalyse is sneller gereed dan verwacht, en ook de afstemming met de Belastingdienst verloopt goed. Op hoofdlijnen ziet de ICT-oplossing voor het publieke middel er goed uit. Er kan naar verwachting worden doorgebouwd op bestaande elementen (onder andere DigiD). De oplossing is daardoor snel te realiseren en kosten-efficiënt.
 - De impactanalyse zult u apart ontvangen, via CIO BZK, zodat u onafhankelijk geadviseerd kunt worden door de CIO.
- We spraken met u in het po over het aanbieden van het VKA onderzoek. In januari heeft u de Kamer geïnformeerd dat u het rapport ontvangen heeft en dat u het moet bestuderen (brief zit in de map bijgevoegd). U geeft nu in de brief aan dat het rapport geen oplossing bood voor de korte termijn en dat u daarom buiten de scope van het onderzoek bent gaan kijken. We adviseren u hier verder niet te veel woorden aan vuil te maken.
- In het po bespraken wij ook met u de positie van de leveranciers van eHerkenning. Zij hebben moeite met de transitie naar het nieuwe stelsel in het algemeen, en de inzet van een publiek middel in het bijzonder. Zij waren voornemens hier een 'tegenbrief' over te schrijven, die wij dan als bijlage bij deze brief konden voegen.
 - Inmiddels hebben we de gesprekken met de leveranciers geïntensiveerd, ook om hen uit te leggen dat de ontwikkeling van een publiek middel conform WDO is, en nu enkel naar voren wordt gehaald om de compensatieregeling te kunnen vervangen en inzet in eerste instantie beperkt blijft tot de Belastingdienst.
 - Het is en blijft belangrijk om constructief met eHerkenning te blijven praten, juist omdat we straks in de transitie naar de WDO zitten en dan de overheidsdeelname uit het afsprakenstelsel moeten ontvlechten. Uit de WDO volgt immers dat de overheid geen deelnemer meer kan zijn hieraan.

Datum

24 juni 2021

Kenmerk

2021-0000336268

- We hebben nu de brief op onderdelen aangepast, en aangegeven dat de transitie vorm zal krijgen op een wijze die recht doet aan de investeringen van de leveranciers aan het stelsel, en door het blijvende belang van private middelen in het stelsel te benadrukken. Hierdoor is de angel uit de zaak en hoeft er geen bijlage meer mee.
- Dit heeft ook geleid tot een extra passage in de brief waarin u de Kamer meeneemt in de transitie die plaats moet gaan vinden als straks de wet in werking treedt, en wat context plaatst bij uw rol daarin: onder de huidige situatie nog als deelnemer aan het afsprakenstelsel, maar onder de Woo straks enkel als stelselverantwoordelijke die moet toezien op de toelating van alle private middelen. In die rol kunt u niet ook deelnemer zijn aan een van die middelen (zijnde eHerkenning).
- In de brief hebben we ook uw opmerkingen verwerkt op een eerdere conceptversie (zie bijgevoegd in de map). Vanwege de vele veranderingen hebben we geen integrale brief meer met alle track changes sindsdien.

Datum

24 juni 2021

Kenmerk

2021-0000336268

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan
Van

Staatssecretaris
DGOO/DDO

Datum
15 april 2021
Kenmerk
2021-0000271593
Samengewerkt met
BD

nota

Beslispuntennotitie vervolgaanpak uitvoering Motie vd
Molen

Aanleiding

In januari hebben we u geïnformeerd over de uitvoering van de Motie van der Molen, die verzoekt om een publiek dan wel geïntegreerd middel in het bedrijvendomein. Eerder onderzoek bood weinig handelingsperspectief op korte termijn. We hebben daarom bekeken wat de mogelijkheden zijn vooruitlopend op de inwerkingtreding van de WDO, langs twee scenario's: een publiek middel in eigen hand (cf. wens van der Molen), en een gratis middel (publieke functie) ontwikkeld door de markt. Met deze nota informeren wij u over deze aanpak en leggen wij u de belangrijkste uitgangspunten ter besluitvorming voor.

Met opmerkingen

Advies/actie

- Gaat u akkoord met deze aanpak, langs de in deze nota voorgestelde uitgangspunten?
- Zo ja, kunt u zich vinden in bijgevoegde conceptbrief, waarmee we de Kamer willen informeren over proces en aanpak en het VKA-onderzoek aanbieden?

Achtergrond

- De eerste tranche van het Wetsvoorstel Digitale overheid (hierna: WDO I) is gebouwd op de gedachte dat in het bedrijvendomein de markt voorziet in de behoefte aan inlogmiddelen voor toegang tot de overheid. Op dit moment is dat eHerkenning, bij inwerkingtreding van de WDO I kunnen dat verschillende private middelen zijn.
- Politiek is vorig jaar afgedwongen dat deze middelen voor gebruik bij de Belastingdienst gratis moeten zijn; hiervoor is een tijdelijke oplossing ontwikkeld in de vorm van een compensatieregeling. Deze regeling biedt echter geen structurele oplossing en leidt in toenemende mate tot uitvoeringsproblemen. Vanwege de afhankelijkheid van de markt voor deze problematiek, ervaart de BD de huidige situatie als een vendor lock. De uitvoerbaarheid zal nog verslechteren als onder de WDO nieuwe private partijen kunnen toetreden en compensatie moeten krijgen.
- Naast dit (praktische) uitvoeringsprobleem, spelen op beleidsmatig/politiek niveau de bredere principiële vragen of aan bedrijven niet altijd een publiek middel ter beschikking zou moeten staan voor toegang tot de overheid; en of toegang tot de overheid in algemene zin (in aanvulling op specifiek toegang tot de belastingdienst) niet altijd gratis moet zijn; ook voor ondernemers.
- Tegen deze achtergrond heeft het Kamerlid Van der Molen een motie ingediend om te onderzoeken wat de structurele mogelijkheden zijn voor een

publiek inlogmiddel in het bedrijvendomein, dan wel een geïntegreerd burger-bedrijfs- en organisatiemiddel. Deze motie verbindt feitelijk het meer pragmatische en urgente probleem van de Belastingdienst, met het principiële vraagstuk over toegang tot de overheid en de wijze waarop, onder verantwoordelijkheid van min BZK. Daarom worden deze vraagstukken - op uw beider verzoek- in gezamenlijkheid opgepakt.

Kern

De afgelopen weken is in samenwerking met de Belastingdienst, Logius en de Kamer van Koophandel onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om een publiek middel te verschaffen dat gebruikt kan worden in het bedrijvendomein, conform de motie van der Molen verzoekt. Als alternatief scenario is gekeken naar de optie om een gratis middel door de markt te laten ontwikkelen. Dit is sec geen publiek middel, maar de borging van de publieke functie (gratis aangifte) in de markt. Zie voor meer informatie over de scenario's de bijgevoegde nota van januari 2021.

Een oplossing zou moeten voldoen aan de randvoorwaarden:

- Lost de problemen van de Belastingdienst op korte termijn op;
- Beperkt de gevolgen voor het huidige eTD-stelsel waar mogelijk;
- Juridische grondslag kan relatief snel en zonder formele wetswijziging geregeld worden, ofwel onder eerste tranche WDO (ligt bij EK) ofwel binnen de Wet EBV en daarna onder WDO.
- Is duurzaam en past binnen de bredere visie op het stelsel dat er onder de WDO II één publiek middel is voor burgers en bedrijven, naast het aanbod van private leveranciers.
- Is betaalbaar en tijdig realiseerbaar.

Uit het overleg blijkt dat het mogelijk en wenselijk is om een publiek middel in te zetten in het bedrijvendomein, onder hierboven genoemde randvoorwaarden. De aanpak is in lijn met de motie van der Molen, biedt een oplossing voor de urgente uitvoeringsproblematiek van de Belastingdienst, en vormt een opstap naar het stelsel van toegang zoals we dat voor ogen hebben onder de WDO/tranche 2. Wel moeten daarbij nog goed de risico's in kaart worden gebracht voor de continuïteit van het huidige eTD-stelsel, om deze adequaat te kunnen mitigeren.

Belangrijkste uitgangspunten van de aanpak:

- We ontwikkelen een publiek middel dat in eerste instantie *alleen* inzetbaar is voor de Belastingdienst, en in een later stadium ingezet kan worden als integraal publiek middel voor burgers en bedrijven voor digitale toegang tot overheidsdienstverlening, naast de private middelen die binnen het stelsel worden aangeboden. Dit publieke middel fungeert niet alleen als nutsvoorziening, maar ook als vangnet. Mocht het huidige eHerkenning onvoldoende robuust blijven, of de toetreding van andere private aanbieders onverhoopt achterblijven, dan heeft u altijd een terugvaloptie voor handen.
- Vanuit deze gedachte en stelselverantwoordelijkheid voor digitale toegang tot overheidsdienstverlening, ligt het opdrachtgeverschap voor de ontwikkeling van een publiek middel bij BZK, en de uitvoering (op termijn) bij Logius.
- De juridische basis voor dit middel is beschikbaar in de komende Wdo; daartoe dient het concept-Besluit digitale overheid (momenteel in voorhang bij TK/EK) te worden gewijzigd. Ook zal een ministeriële regeling nodig zijn.

Datum
15 april 2021
Kenmerk
2021-0000271593

Omdat spoedige inwerkingtreding van de WDO nog onzeker is (wet ligt bij EK), zou regulering ook nog kunnen plaatsvinden onder de Wet Elektronisch Berichtenverkeer (WEBV, de 'voorloper' van de WDO). Met de Belastingdienst bekijken we welke optie te prefereren is. Doorlooptijd van een AMvB-en regeling-traject is naar verwachting 10-12 maanden

- Voor wat betreft de financiering, zullen de investeringskosten van het publieke middel door BZK bekostigd worden, maar zal de Belastingdienst de kosten voor beheer en onderhoud op zich nemen zolang het middel alleen inzetbaar is bij de Belastingdienst.
- Het publiek middel wordt in samenhang gerealiseerd met een speciaal register voor restgroepen als gezaghebbende bron. Dit is in afwijking van wat u eerder hierover heeft gemeld in de Kamer. Waar we voorheen in de veronderstelling waren dat de restgroepenproblematiek specifiek was voor eHerkenning en de Belastingdienst, blijkt dit een breder probleem; zowel voor dienstverleners (ook andere uitvoeringsorganisaties lopen ertegenaan) als voor aanbieders (waaronder de overheid als aanbieder van het publieke middel), en niet alleen in het bedrijven- maar ook in het burgerdomein. Dit rechtvaardigt een bredere publieke aanpak.
- Alhoewel dit feitelijk een aanpalend vraagstuk is, adviseren we u het daarom in samenhang op te pakken, onder de volgende uitgangspunten/ condities:
 - Opmachtgeverschap voor dit register ligt in principe bij de Kamer van Koophandel, uitvoering vindt plaats bij de Belastingdienst, met het oog op overdracht en beheer door Kamer van Koophandel op termijn (als soort addendum bij het Handelsregister). De juridische basis ligt in dat geval tot overdracht bij de BD.
 - In samenwerking met de Kamer van Koophandel en de BD wordt bekeken op basis van welke set afspraken en eisen registratie in deze bron kan plaatsvinden.
 - Zowel het register dat nu door de Belastingdienst ontwikkeld wordt, als andere registers van restgroepen, kunnen op termijn worden overgedragen aan de KvK, waar deze dan een juridische basis krijgen, naar verwachting behorend bij de wet op het Handelsregister.
 - Op het realiseren van de belangrijkste component van het publieke middel is een impactanalyse uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de ontwikkeling van een publiek middel uitvoerbaar en betaalbaar is. De architectuur (voor-)fase van het project is opgestart. De prognose is dat over circa twee maanden een projectvoorstel ter accordering door de DG stuurgroep Toegang gereed is.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten adviseren wij u het volgende:

1. Akkoord te gaan met het verder uitwerken van de genoemde uitgangspunten in deze nota en het voorbereiden van een projectvoorstel.
2. Akkoord te gaan met het oplossen van een voorstel om de compensatieregeling te beëindigen, zodat dit vloeiend kan overlopen in de beschikbaarstelling van het publieke middel.

Aandachtspunten

Beoogde invoerdatum van het middel is eind 2022. Dit is in lijn met de koers van de huidige WDO zoals u die tot nu toe in het parlement verdedigd heeft, en die

het mogelijk maakt om een publiek middel in het bedrijvendomein te introduceren. Het middel zal, conform wens van de Kamer, ingezet kunnen worden voor het doen van kosteloos belastingaangifte. Over eventuele bredere kosteloze inzet, doet u nog geen uitspraken; het is evenwel mogelijk dat voor de inzet van het publieke middel bij overheidsdienstverlening anders dan de Belastingdienst wel een bijdrage gevraagd zal worden. Deze besluitvorming laat u aan uw opvolger.

Punt van aandacht hierbij is nog de juridische basis. Deze is zowel mogelijk onder de uitvoeringsregelgeving van de WDO als onder de uitvoeringsregelgeving van de Wet Elektronisch Belastingverkeer. Juridisch gezien ligt de WDO het meest voor de hand. De EBV (artikel X) is in 2015 immers opgezet als tijdelijke basis voor de toenmalige GDI (MijnOverheid, DigiD en DigiD machtigen), in afwachting van de WDO. Er moet dan gerede grond zijn om uit te leggen waarom dit inlogmiddel onder de voorloper van de Wdo wordt geregeld, terwijl de WDO aanstaande is. De route via de EBV is echter wel sneller, en biedt meer zekerheid. De WDO ligt immers nog steeds in het parlement, de inwerkingtreding schuift steeds verder op in de tijd. We bekijken daarom in overleg met de Belastingdienst nog welke optie de voorkeur heeft.

Uw aanpak sluit een private oplossing voor kosteloze belastingaangifte niet uit. Voor private partijen (waaronder de huidige eHerkenningpartijen) ontstaan meer mogelijkheden om een business model te bouwen als zij straks toegelaten worden tot het burgerdomein. We zullen daarom in een marktverkenning onderzoeken in hoeverre het mogelijk is onder de WDO alleen die partijen toe te laten, die voor eigen risico en rekening dienstverlening met de overheid gratis kunnen aanbieden. Een dergelijk scenario zal echter pas met de tweede tranche van de WDO van kracht worden. Daarbij geldt overigens dat we onder de WDO II ook streven naar een aanbod van private geïntegreerde burger-, bedrijfs- en organisatiemiddelen, en daarop willen sturen. Vanuit het oogpunt van inclusie zal het uitgangspunt daarbij zijn generiek waar het kan, en specifiek waar het moet.

Datum
15 april 2021
Kenmerk
2021-0000271593

Toelichting

Waar voor de BD met name meer uitvoeringsargumentatie de doorslag geeft om een publiek middel te prefereren, is het voor BZK belangrijk dit besluit in het licht te zien van het integrale stelsel van digitale toegang onder de WDO:

- Legitimering voor overheidsingrijpen in het stelsel van toegang (onder andere in de vorm van de WDO) is gelegen in het recht op toegang tot de overheid, en het algemeen maatschappelijk belang dat iedereen in Nederland onbelemmerd moet kunnen deelnemen aan de digitale samenleving en economie. De overheid draagt vanuit die verantwoordelijkheid zorg voor een infrastructuur waarin toegang tot overheidsdienstverlening onbelemmerd mogelijk is, in een stelsel waarin het algemeen maatschappelijk belang leidend is. Daarbij geldt dat toegang tot de overheid altijd via de overheid zelf moet kunnen plaatsvinden – daarin kan en mag de overheid zich niet afhankelijk maken van andere belangen dan het algemeen maatschappelijke.
- Bescherming van de relevante publieke waarden, zoals veiligheid, betrouwbaarheid, betaalbaarheid en bescherming van privacy, is integraal onderdeel van de publieke taak die de overheid in dat stelsel heeft.
- Dat de overheid hierin een zorgplicht heeft voor alle inwoners van Nederland, betekent niet dat er geen plaats is voor private aanbieders in het stelsel. Zolang de overheid ervoor zorgt dat de publieke voorziening duurzaam geborgd is en voor eenieder beschikbaar, kunnen de twee goed naast elkaar bestaan. Waar het gaat om aspecten als duurzaamheid, robuustheid en innovatie, kan de markt een belangrijke rol vervullen, en kunnen markt en overheid elkaar goed aanvullen.
- Dit is in lijn met de wijze waarop het stelsel vorm krijgt onder de WDO, waar we toewerken naar een integraal systeem van digitale toegang, waarbij de nu nog verschillende regimes voor burgers en bedrijven in elkaar worden geschoven, en de publieke taak van de overheid zich zal uitstrekken over het gehele integrale stelsel. Burgers en bedrijven zouden zich onder gelijke beginselen toegang moeten kunnen verschaffen tot overheidsdienstverlening. Dit betekent dat in het burgerdomein, dat nu nog publiek van aard is, ook private aanbieders zullen toetreden, maar vice versa dat het mogelijk wordt om een publiek middel aan te bieden in het bedrijvendomein.
- Ook in het publieke (parlementaire) debat krijgt deze lijn breed draagvlak, zoals onder andere blijkt uit de motie van der Molen, die vraagt om (onderzoek naar de mogelijkheden voor) een publiek middel voor bedrijven.

Toepassing

Vanuit deze gedachte ligt het voor de hand om met de uitvoering van deze motie al voor te sorteren op dit eindbeeld, en gefaseerd een publiek middel te introduceren in het bedrijvendomein. Met bovenstaande perspectief als vetrekpunt, betekent dit voor de ontwikkeling van een dergelijk publiek middel:

- Vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het gehele stelsel, ligt het voor de hand dat de minister van BZK ook opdrachtgever is

Datum
15 april 2021
Kenmerk
2021-0000271593

van dit middel, zodat er in samenhang gestuurd kan worden op de randvoorwaarden en uitgangspunten op basis waarvan dat middel tot stand komt. Logius zal daarbij (op termijn) de uitvoering op zich nemen, en zal naar verwachting kunnen voortborduren op denk –en ontwikkelwerk rond DigiD. We werken nog uit hoe dit het beste opgepakt kan worden; of de BD in eerste instantie de ontwikkeling voor ons doet waarna Logius het overpakt, of dat Logius dit meteen op zich neemt.

- In lijn met de huidige besluitvorming in de Kamer, kan deze in eerste instantie voor belastingaangifte alleen worden ingezet. Dit middel vervangt hiermee de tijdelijke compensatieregeling die nu wordt ingezet om tegemoet te komen aan de wens van de Kamer om belastingaangifte voor ondernemers gratis aan te bieden. Als de WDO, tweede tranche in werking treedt, vindt de overgang plaats naar de nieuwe situatie (het streefbeeld), waarbij er binnen het stelsel van toegang naast private middelen voor zowel burgers als ondernemers, ook één publiek middel voor handen is, waarmee burgers en bedrijven zich toegang kunnen verschaffen tot overheidsdienstverlening. In dat licht kan dan ook de principiële discussie plaatsvinden of dit middel in alle gevallen kosteloos zou moeten worden aangeboden, of dat hier toch een vorm van vergoeding voor wordt gevraagd. Financiering en juridische grondslag ligt tot die tijd bij de BD.
- Het is onze intentie om naar een model toe te werken, waarin alleen die partijen tot het stelsel worden toegelaten die voor eigen risico en rekening de dienstverlening met de overheid gratis kunnen aanbieden. Zij kunnen hun verdienmodel dan bouwen op extra diensten, en op hun diensten in het burgerdomein. Dit zullen wij met de markt verkennen; deze situatie komt echter pas in beeld bij de WDO tweede tranche. Door zowel FEZ Fin als FEZ BZK is overheidsfinanciering als eventueel hulpmiddel hierbij afgeraden.
- We pakken in deze oplossing meteen de restgroepenproblematiek mee, door een apart register in richten naast het Handelsregister, dat als betrouwbare bron kan dienen voor die organisaties die nu geen inlogmiddel kunnen verschaffen omdat zij niet in een betrouwbare bron geregistreerd zijn. Dit zal onder opdrachtgeverschap van de KvK plaatsvinden, in samenwerking met EZK, ook weer vanuit de basisgedachte dat iedereen onbelemmerd toegang moet kunnen hebben tot overheidsdienstverlening en dit behoort tot de stelselverantwoordelijkheid van BZK. De Belastingdienst zal de ontwikkeling van dit register uitvoeren en bekostigen, vanwege de in eerste instantie specifieke inzetbaarheid bij de fiscus. Verwachting is wel dat ook de restgroepenproblematiek breder is en deze nieuwe registratie mogelijk ook breder gebruikt zal worden. Afspraak is om deze op termijn over te dragen naar de Kamer van Koophandel, waarin deze naast het Handelsregister (of als onderdeel daarvan) beheerd kan worden.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

TER BESLUITVORMING

Aan
Van

Staatssecretaris BZK
DGOO/DO

Datum

7 december 2020

Kenmerk

2021-0000364684

Samengewerkt met

MinFin/BD

nota

Aanbieding rapport motie van der Molen

Aanleiding

Op 4 december is het eindrapport opgeleverd van het onderzoek dat we hebben laten uitvoeren naar aanleiding van de motie Van der Molen. Deze motie verzoekt de regering te onderzoeken op welke wijze een publiek middel kan worden verschaft als bedrijfs- en organisatiemiddel, dan wel hoe de eID-ontwikkeling aangegrepen kan worden om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel tot stand te brengen. U hebt toegezegd de Kamer voor het kerstreces per brief over de uitvoering van deze motie te informeren.

Met opmerkingen

Advies/actie

Gaat u akkoord met de in deze nota voorgestelde lijn, en verzending van bijgevoegde brief aan Tweede Kamer?

Kern

Het huidige inlogmiddel eHerkenning, dat in het bedrijvendomein gebruikt wordt, is politiek ter discussie gesteld vanwege de kosten die ermee gemoeid zijn voor ondernemers. Kamerleden vinden het principiële onjuist dat bedrijven moeten betalen voor hun belastingaangifte en hebben als korte-termijn-oplossing een compensatieregeling afgedwongen. Vanuit de Vaste Kamercommissie Financiën wordt de druk opgevoerd om een structurele oplossing te realiseren waarmee bedrijven kosteloos hun aangifte kunnen doen. Daarnaast speelt de bredere principiële vraag of je niet altijd een publieke variant ter beschikking zou moeten stellen voor toegang tot de overheid.

Tegen deze achtergrond heeft het Kamerlid Van der Molen een motie ingediend om te onderzoeken wat de structurele mogelijkheden zijn voor een publiek inlogmiddel in het bedrijvendomein, dan wel een geïntegreerd burger- bedrijfs- en organisatiemiddel – al dan niet onder de vlag van eID. In het debat over de WDO heeft u aangegeven dat u mogelijkheden daartoe ziet, maar pas onder de tweede tranche van de WDO, wanneer burger- en bedrijvendomein verdergaand geïntegreerd worden (zie de betreffende passage uit de Handelingen bijgevoegd). De eerste tranche WDO is immers gebouwd op de gedachte dat het bedrijvendomein alleen private inlogmiddelen kent. Het onderzoek dat u -conform motie verzoekt- heeft laten uitvoeren, is inmiddels opgeleverd.

Politieke context en verantwoordelijkheidsverdeling

De politieke discussie over het al dan niet gratis doen van Belastingaangifte speelt al sinds september 2019, en begon met Kamervragen. Vervolgens heeft u

Datum
7 december 2020
Kenmerk
2021-0000364684

vooruitlopend op de WDO een brief gestuurd waarin u aangeeft te bekijken of er mogelijkheden zijn om voor kleine bedrijven aan de zorgen tegemoet te komen. In het debat over de WDO heeft de heer Middendorp vervolgens een motie ingediend om gratis belastingaangifte voor ondernemers te regelen. Deze motie is uiteindelijk aangehouden in afwachting van een oplossing. In maart heeft uw collega Vijlbrief bij brief gemeld dat er toch weinig mogelijk was, en dat MBZK/u in december terug zou komen op het door de motie van der Molen verzochte onderzoek. Met deze brief nam de Kamer echter geen genoegen, en vervolgens hebt u gezamenlijk in juni 2020 een brief gestuurd waarin u alsnog een compensatieregeling aanbiedt. In een AO Financiën is vervolgens de vraag gesteld waarom de compensatieregeling maar twee jaar duurt; hierop is door Vijlbrief aangegeven dat dit te maken heeft met onderzoek dat BZK uitvoert naar de structurele oplossing (een publiek middel in het bedrijvendomein, aldus Vijlbrief).

Genoemde discussie bevindt zich op het snijvlak van uw eigen verantwoordelijkheid en die van de staatssecretaris van Financiën. Het is in dezen belangrijk dat u de verantwoordelijkheidsverdeling scherp in de gaten houdt. U wilt voorkomen dat u de uitvoeringsproblematiek van de Belastingdienst op uw schouders zet; tegelijkertijd is ook belangrijk te voorkomen dat u in de verschillende commissies tegen elkaar uitgespeeld wordt. U heeft uw verantwoordelijkheid zelf in de richting van de heer Van der Molen als volgt verwoord: "Ik hecht eraan om te benadrukken, aansluitend op de constatering van de heer Verhoeven, dat verplicht inloggen met eHerkenning losstaat van deze wet. De Wdo dwingt bedrijven niet tot digitaal zakendoen en dwingt ze ook niet tot het met eHerkenning inloggen. (...) Dat laat onverlet dat we proberen om separaat met de Belastingdienst de problemen op te lossen waar we het zojuist met de heren Middendorp en Van der Molen over hadden, en die ook door eigenlijk alle leden zijn ingebracht in de eerste termijn. Er zit in die zin een verbinding dat het allebei over eHerkenning gaat, maar er is geen directe verbinding met deze wet.

Reeds ondernomen acties

Om toch tegemoet te komen aan het politieke onbehagen over de kosten die ondernemers moeten betalen voor belastingaangifte, is zoals hierboven vermeld, eerst op andere wijze getracht de kou uit de lucht te halen, namelijk door de kosten van het middel te reduceren. Daartoe zijn dit jaar de volgende acties ondernomen:

1. Er is onderzocht of kosten voor de aanschaf van middelen konden worden gereduceerd met de eNina-app: dit bleek echter wettelijk niet mogelijk.
2. Er is een compensatieregeling opgezet. Deze regeling is echter tijdelijk van aard en met een looptijd van 2 jaar vooralsnog niet toereikend voor de tijd die nodig is om een structurele oplossing te realiseren. De Belastingdienst ervaart daarnaast problemen met de huidige regeling, te meer daar de periode tot aan de WDO/tranche 2 inmiddels zeker tot 2023 duurt.
3. Conform de motie van der Molen verzoekt, heeft u laten onderzoeken op welke wijze een publiek middel kan worden verschaft als bedrijfs- en organisatiemiddel, dan wel hoe de eID-ontwikkeling aangegrepen kan worden om een geïntegreerd burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel tot

Datum

7 december 2020

Kenmerk

2021-0000364684

stand te brengen. In dit onderzoek hebben we ook de vraag meegenomen wat er nog mogelijk is op korte termijn -naast de compensatieregeling- om kosteloos belastingaangifte te kunnen doen. De compensatieregeling was immers op 2 jaar gezet, omdat het de verwachting was dat dat de tijd was die nodig was voor het realiseren van een structurele oplossing. Dit is ook zo aan de Kamer gemeld; destijds was nog het beeld dat de WDO begin 2021 in werking zou treden, en de tweede tranche in 2022. Inmiddels is duidelijk dat dit langer duurt.

Het onderzoeksrapport is begin december opgeleverd, bevestigt uw uitspraken tijdens het debat in februari en biedt beperkt handelingsperspectief. De overheid kan een eigen publiek middel aanbieden, maar dit kan pas per tweede tranche WDO gerealiseerd worden en dat betekent naar verwachting niet voor 2023. Op korte termijn zien onderzoekers alleen mogelijkheden in een variant waar bij de kosten van het eTD-stelsel tijdelijk centraal worden bekostigd door de overheid. Dit scenario wordt echter door zowel BZK/FEZ als Fin/FEZ ontraden.

4. Vanwege het beperkte handelingsperspectief dat uit het onderzoek naar voren komt, hebben we met de Belastingdienst bekeken of er nog een alternatieve technische mogelijkheid uitkomst biedt, vanwege de (grote) uitvoeringsproblematiek die de Belastingdienst in toenemende mate zegt te ondervinden door eHerkenning. Daarnaast zullen we moeten bekijken of er nog alternatieve overbruggingsopties zijn, zoals verlenging/aanpassing van de huidige compensatieregeling.

Advies

Wij adviseren u het onderzoek van VKA voor het kerstreces aan de Kamer aan te bieden, conform de motie verzoekt, en daarbij kort deze problematiek te schetsen alsmede een aanpak op hoofdlijnen. Alhoewel het onderzoek geen pasklare oplossing geeft, biedt het wel aanknopingspunten voor een vervolg:

- Het is mogelijk om een publiek middel beschikbaar te stellen voor ondernemers; de onderzoekers zien hiertoe twee kansrijke scenario's. Dit kan echter niet eerder geregeld worden dan na inwerkingtreding van de tweede tranche WDO, wanneer het onderscheid tussen burger- en bedrijvendomein opgeheven wordt. Dit is in lijn met wat u de Kamer eerder gemeld heeft. U verwacht dat dit niet voor 2023 is, en zult de opties verder uitwerken, conform aanbevelingen VKA.
- Vanwege de vertraging van de WDO is de looptijd van de compensatieregeling naar verwachting niet meer toereikend. U kijkt daarom ook hoe u de periode tot de tweede tranche van de WDO van kracht is, kunt overbruggen. U zult de Kamer daar in het tweede kwartaal van 2021 nader over informeren.

Bijlage nadere verdieping

Ad 1. eNina App

Ter uitvoering van de motie is allereerst gezocht naar mogelijkheden om de kosten van het aanvraagproces van middelen te reduceren, met behulp van de eNina app. Met deze app zou het identificatiestuk (ben je wie je zegt dat je bent) kosteloos worden, waardoor de aanschafkosten van eHerkenning met circa een derde verminderd konden worden. Daarvoor bestaat nu echter geen wettelijke grondslag (dit zou eventueel wel te realiseren zijn in de tweede tranche van de WDO).

Ad 2. Compensatieregeling

Een tweede actie die ondernomen is, betreft de (tijdelijke) oplossing in de vorm van een compensatieregeling. Hiertoe is een middel specifiek voor het doen van belastingaangifte beschikbaar, waarvan de aanschafkosten worden vergoed. Bij breder gebruik van het middel moeten de kosten wel zelf betaald worden.

Deze oplossing werkt, maar is slechts tijdelijk van aard. Deze is op twee jaar gezet omdat de verwachting was dat dat de tijd is die nodig is voor een structurele oplossing. Naar verwachting duurt dit echter langer. De Belastingdienst geeft aan dat zij hierdoor in de problemen komen. De vraag is of deze problematiek dusdanig urgent en eHerkenning-specifiek is, en of dit niet binnen de compensatieregeling opgelost kan worden bijvoorbeeld. Dit willen we de komende tijd met de Belastingdienst verder onderzoeken, zodat hierover een gedeeld beeld ontstaat.

Ad 3. Extern onderzoek naar publiek bedrijfs- en organisatiemiddel

Een derde spoor betrof het onderzoek naar een structurele oplossing. Dit is uitgevoerd door VKA; zie de bijlage.

- Conclusie van dit rapport is dat de materie te complex is om nu al een definitief advies te geven en het handelingsperspectief slechts beperkt is.
- De onderzoekers zien twee mogelijkheden voor de overheid voor de uitgifte van een publiek middel op de middellange termijn: als deelnemer aan het eTD-stelsel, of als eigen middel naast het eTD-stelsel. Beide oplossingen hebben echter haken en ogen en kunnen niet voor 2023 worden gerealiseerd. De oplossingen verdienen wel serieuze uitwerking in nader onderzoek, om te bezien welke variant de grootste kansen biedt.
- Op korte termijn zien de onderzoekers de meeste kansen in centrale bekostiging. De overheid neemt in dat scenario tijdelijk de kosten op zich van het gehele eTD-stelsel of van een deel ervan (de kosten voor dienstverlening met de gehele overheid, of bijvoorbeeld alleen de belastingaangifte). Een eerste verkenning laat echter zien dat deze variant op grote financieel-technische bewaren stuit, en dat het de vraag is of dit mogelijk is in relatie tot de staatsteunregels. We achten het nu niet verstandig hiermee verder te gaan.

Analyse eigen publiek middel

- De overheid kan besluiten een publiek bedrijfs- en organisatiemiddel uit te geven. Dit kan grofweg in twee varianten: als deelnemer aan het eTD-stelsel, en naast het eTD-stelsel. Om deel te nemen aan het eTD-stelsel dienen wel de toetredingsvoorwaarden te worden aangepast; deze bepalen nu dat alleen ondernemingen kunnen toetreden.
- Het aanbieden van een eigen publiek middel voor bedrijven betekent een beleidswijziging ten opzichte van de koers die de afgelopen jaren gevaren is, maar past wel in de integratie van het burger- en bedrijvendomein waaraan u werkt. Zoals u eerder heeft aangegeven in de Kamer, kan een publiek middel voor bedrijven dan ook pas gerealiseerd worden als de tweede tranche van de WDO van kracht is. Dit is naar verwachting niet voor 2023 (op zijn vroegst).
- De mogelijkheid bestaat daarbij wel dat dit gezien wordt als interventie in een bestaande markt. Dit betekent dat de overheid goede redenen en rechtsgrond nodig heeft om zich vanuit een 'maatschappelijk belang' op deze markt te begeven. Dit behoeft een politieke afweging: in welke mate draagt de overheid een maatschappelijke verantwoordelijkheid (wettelijke taak) om een specifiek publiek burger- en bedrijfs- en organisatiemiddel met alleen beperkte functionaliteit uit te geven? Indien het middel wordt uitgegeven ter invulling van een wettelijke taak kan er in het kader van de wet Markt en Overheid mogelijk geen sprake zijn van een economische activiteit die de overheid uitvoert; dit wordt nader uitgezocht.

Analyse centrale bekostiging

- De VKA ziet als oplossing voor de korte termijn een optie in centrale bekostiging van de deelnemers van het stelsel, in verschillende gradaties: de overheid kan de kosten voor het gehele eTD-stelsel voor haar rekening nemen, alleen de kosten die gemoeid zijn met de overheidsdienstverlening, of alleen de kosten voor zaken met de belastingdienst.
- In combinatie met het stimuleren van het breed gebruik van het middel, zou na een overbruggingsperiode dan een positieve business case kunnen ontstaan voor leveranciers om zelf de kosten voor dienstverlening met de overheid (of alleen belastingaangifte) te kunnen dragen.
- Deze variant stuit echter op veel bezwaren, zo is het kostenplaatje aanzienlijk; op de manchet gerekend kunnen de kosten voor de gehele overbruggingsperiode oplopen tot € 100 miljoen, afhankelijk van de gradatie en de duur van de periode. Daarnaast is het maar de vraag of dit een haalbare kaart is in relatie tot staatssteunregels. We adviseren u daarom deze optie nu in de brief af te houden. Overigens is de optie voor gratis gebruik en aanschaf van eHerkenning voor overheid algemeen of Belastingdienst specifiek wel besproken met de leveranciers en in een markconsultatie. Economisch zijn er modellen die in combinatie met een stimuleringssubsidie tijdens de ingroeifase de moeite waard zijn om intern verder te onderzoeken.

Analyse technische variant

- Vanwege de hoge gevoelde urgentie en het beperkte handelingsperspectief onderzoeken we samen met de Belastingdienst of er toch een speciaal middel voor de Belastingdienst neergezet kan worden.
- Deze uitzonderingspositie voor de Belastingdienst is in principe mogelijk omdat de Belastingdienst zijn eigen wettelijke grondslagen kan slaan. U zou deze dan goed moeten keuren.
- Deze optie is nu echter nog te prematuur om aan de Kamer te melden. Daarnaast is het de vraag of er nog andere mogelijkheden zijn, die niet door de onderzoekers zijn geïdentificeerd, en in hoeverre de huidige compensatieregeling nu echt niet toereikend is. We adviseren u daarom in de brief alleen te melden dat u bekijkt wat er nog mogelijk is aan alternatieven ter overbrugging van de periode tot aan de tweede tranche.