

Wordt horizontaal toezicht 2.0 wel een groot succes?

Werken onder een overeenkomst van wederzijds vertrouwen, beloften, transparantie en directe toegang tot een belastinginspecteur. Dat maakt horizontaal toezicht voor accountants aantrekkelijk. Toch passen de meesten ervoor. Waarom? De NBA waagt een nieuwe poging.

Peter Olsthoorn

'Compliance', of in gewoon Nederlands: naleving. Dat was het doel al van de Romeinen met de inzet van Publicani: mannen die konden bieden op de post van belastinginnehmer, waarbij ze een percentage mochten houden. Onder Karel de Grote veranderde dit principe niet: graven knechtten voor de keizer het volk om belastingen te innen, in ruil voor eigen voordeel. Tot de vorige eeuw heerste het principe dat de staat de naleving moet afdwingen, met min of meer harde hand moet handhaven, met een aanzienlijke kans op controle en correcties, nu door ambtenaren in opdracht van de staat.

Maar in de 21ste eeuw na Christus verzint de Nederlandse Belastingdienst een nieuwe verhouding die teruggrijpt op de publicani en de graven: de tussenpersoon die niet door de Belastingdienst maar door de belastingplichtige wordt betaald, krijgt de verantwoordelijkheid over de naleving. In de woorden van de dienst: "De strategische doelstelling voor al onze (handhavings)activiteiten is het onderhouden en versterken van de compliance. Compliance is het zoveel mogelijk uit zichzelf nakomen van de regelgeving door belastingplichtigen."



Convenanten

Behalve voorlichting, boekenonderzoek en opsporing hanteert de Belastingdienst nu horizontaal toezicht (HT), in de vorm van afspraken met derden. De Belastingdienst telt een flink aantal convenanten met koepelorganisaties van fiscaal intermediairs en brancheorganisaties in het mkb zoals met de Bovag, de organisatie van autobedrijven. Dat periodiek overleg over branchegerelateerde euvels verloopt heel goed, zegt een woordvoerder van de Bovag.

Het belangrijkste zijn de convenanten met fiscaal dienstverleners, direct afgesloten met grote accountantskantoren als Flynth, PwC en Mazars en met koepelorganisaties als SRA, NOAB, Nexia, Novak, RB, Extendum en KAN (Auxilium en Fiscount). Deze convenanten blijken gemiddeld een jaar of tien oud. Ze behelzen afspraken over aangiften voor btw, loon-, vennootschaps- en inkomstenbelasting. De belastingdienst spreekt van 'convenantaangiften' als ze voldoen aan de voorwaarden. De kern hiervan:

- Partijen werken met elkaar samen op basis van vertrouwen, begrip en transparantie.
- Ook de deelnemende ondernemer van het deelnemende kantoor tekent hiervoor.
- Het deelnemende kantoor gaat een 'zorgplicht' aan.
- Het kantoor legt kwesties waarover verschil van inzicht met de Belastingdienst kan ontstaan zo spoedig mogelijk voor aan de dienst; zoals over verschil in duiding van feiten of wetsinterpretatie.
- Het kantoor verstrekt daarbij actief inzicht in alle feiten en omstandigheden.
- De Belastingdienst geeft zo spoedig mogelijk via een directe lijn antwoord.

- Controles vinden plaats via metatoezicht over het aangifteproces en met steekproeven.

Voordelen

De Nederlandse Orde van Administratie- en Belastingdeskundigen (NOAB) in Den Bosch is met 1.100 aangesloten kantoren met samen 175.000 mkb-klanten een grote partij. Directeur Michel Hamer noemt vooral de communicatie met de Belastingdienst het grote voordeel van HT: "Het geeft de ondernemer fiscale rust dat kwesties zijn doorgenomen vóór de aangifte wordt ingediend. De communicatie wordt laagdrempeliger, in een tijd dat de Belastingdienst steeds verder van de fiscaal dienstverlener komt af te staan. Het is fijn schakelen met het vaste contact, de Belastingdienst heeft weer een gezicht gekregen."

'Het geeft de ondernemer fiscale rust dat kwesties zijn doorgenomen vóór de aangifte wordt ingediend.'

Ronald van der Land van Ratio Accountants doet al tien jaar aan HT, onder het convenant van KAN die de toetsing doet met Auxilium en Fiscount. "Snelheid en vooral een rechtstreeks aanspreekpunt bij de Belastingdienst, want dat kunnen niet alle kantoren meer zoals vroeger", zo omschrijft hij de voordelen. "Vaak bel ik eerst en formaliseren we de afspraak per mail. Korte lijnen zijn een heel groot voordeel." Maar er zijn wel grensgevallen? "Ja, ook in gunstige zin, bijvoorbeeld grote teruggaven btw. Dan bel ik even om die teruggave snel te laten uitbetalen, wat na het overleggen van de bewijsstukken direct gebeurt. Werken onder HT is efficiënt en sneller."

John Weerdenburg van Auxilium Adviesgroep in Leusden heeft een koepelconvenant. Wat is het voordeel van HT? "Duiding van de maatschappelijk functie, maar accountants in het mkb staan daar niet om te springen. Ze werken primair voor hun klanten, houden zich aan de regelgeving en bekommeren zich niet primair om de maatschappelijke positie. Maar die hebben ze wel." Ook Weerdenburg geeft toe dat het grootste voordeel pragmatisch en niet principieel is: "Een poppetje bij de Belastingdienst is aanspreekbaar en aansprakelijk voor de gemaakte afspraken; bijvoorbeeld over de waarde van een over te dragen pand. En in HT worden alle kwesties uit het verleden weggewerkt om optimale snelheid en efficiency te bereiken in het heden."

Meerderheid past voor HT

Als het zo gunstig is, waarom doet dan 85 procent van de NOAB-leden niet mee met HT? Hamer: "Dienstverleners menen: Het gaat nu toch ook goed, ik krijg nu toch ook snel antwoord. Wat biedt HT dan voor mij of de klant nog?"

'Ik vermoed ook dat het overgrote deel van de kantoren het gevoel heeft dat ze niet op de stoel van de Belastingdienst wil gaan zitten.'

Guus Ham, directeur van koepelorganisatie Novak, stelt vast dat van zijn 750 aangesloten kantoren er slechts zestien gebruikmaken van HT. "Die lage graad van deelname geldt ook voor de meeste andere koepels. Ook wij zoeken naar de oorzaken. Onbekend maakt onbemind, dat speelt zeker." Ham noemt een indringender oorzaak: "Ik vermoed ook dat het overgrote deel van de kantoren het gevoel heeft dat ze niet op de stoel van de Belastingdienst wil gaan zitten en liever onafhankelijk blijft opereren. Dat is een historisch gegroeide mentaliteit."

Een terecht gevoel, schuift de Belastingdienst met HT de verantwoordelijkheid af? Ham: "Zulks beweren gaat te ver. HT is gericht op het voorkomen van maatregelen achteraf door de Belastingdienst, maar het is op de eerste plaats bedoeld om de kwaliteit te waarborgen en efficiency te verhogen, door al in vooroverleg kwesties af te kaarten. Vervolgens is er nog wel een kans op steekproeven."

Geen verlengstuk

Ook Weerdenburg ontkent mordicus dat de accountant een verlengstuk van de Belastingdienst wordt: "Daar geloof ik niets van. Zo'n 75 procent of wellicht 90 procent van de klanten wil gewoon eerlijk aangifte doen, legaal zo gunstig mogelijk. Waarom zou je die klanten niet faciliteren door in HT te gaan, waarbij die klanten schriftelijk zich akkoord verklaren?"

Hamer antwoordt ook negatief op de vraag of HT een letterlijk goedkope truc van de Belastingdienst is om verantwoordelijkheid af te schuiven: "Nee, de klant blijft centraal staan in de advisering. De dienstverlener wordt ketenpartner. Wij zijn dus als NOAB voorstander."

Dat mag de NOAB vinden, maar de leden denken er dus anders over. Hamer geeft toe: "Een deel van de achterban is opgegroeid met argwaan en 'wij/zij denken' tegenover de inspecteur die kwam controleren. Ze blijven menen: waarom met de vijand samenwerken?"

Ook Weerdenburg erkent schoorvoetend dat hier wel een probleem ligt: "Qua publicitaire waarde is er verwarring. Er wordt nogal eens gezegd: Kantoren die aan HT meedoen, lopen aan de leiband van de Belastingdienst omdat ze bij een afwijkend standpunt moeten communiceren in vooroverleg. Dat de eigen interpretatie moet wijken. Dat klopt volgens mij van geen kant."

Ronald van der Land heeft er geen moeite mee direct te erkennen dat veel kantoren liever op afstand van de Belastingdienst blijven en geen verlengstuk willen vormen: "Precies, maar toch ben ik het daar absoluut niet mee eens. Het gaat om samenwerking."

Controles voorkomen

Ook een gevoelig punt: de boekencontrole, of beter: het ontbreken ervan. Doen kantoren mee aan HT omdat ze daarmee boekencontrole kunnen ontlopen? En de andere kant van deze medaille: Is HT het afschuiven van de controlefunctie door de Belastingdienst? Hamer: "Dat weet ik niet, het zou een mechanisme kunnen zijn dat leeft bij kantoren." Dat kantoren met HT controles weten te ontlopen, vindt Hamer te zwaar aangezet: "Voor die opvatting wil ik echt waken. Wettelijk is nu de medeplichtigheid van de fiscaal dienstverlener vastgelegd, dat heeft een grote invloed in het hoofd van de adviseur."

Maar dat een goede aangifte onder HT in 'het groene bakje' belandt, heeft wel invloed. Er zijn afspraken gemaakt tussen Belastingdienst en fiscaal dienstverlener die elkaar dan vertrouwen. Mooi meegenomen? Hamer: "Onder HT denken dat je een vrijbrief hebt, vinden wij niet passen binnen een kwaliteitskeurmerk."

'Onder HT denken dat je een vrijbrief hebt, vinden wij niet passen binnen een kwaliteitskeurmerk.'

Van der Land heeft ook op dit punt geen moeite met een eerlijk, pragmatisch antwoord over HT als schild tegen boekencontrole: "Ja, sterker nog, ik heb al tien jaar geen controles gehad. De Belastingdienst controleert in het algemeen weinig meer. Ik denk wel dat HT daarop van invloed is."

"HT stoelt op vertrouwen", zo verklaart hij die eerlijkheid. "Als er iets is bel ik meteen, ik probeer transparant te zijn en dat betaalt zich terug." Gaat dat ten nadele van de klant die naar een zonnig oord vliegt, dat als zakenreis wil boeken en boekingen sneller ziet worden afgekeurd bij een accountant die onder HT werkt? "Klopt, zo werkt het in de praktijk. Ik handel zoals ik vind dat het moet. Ik heb alleen serieuze ondernemers onder HT. Die willen geen problemen met de Belastingdienst. Daar zorg ik voor, want ik doe *real-time* hun boekingen en controle."

Minder controle

In de periode 2016-2021 is het aantal boekenonderzoeken door de Belastingdienst in het mkb met ruim 75 procent gedaald, zo werd recent bekend: nog slechts 6.700 in 2021. De facto betekent dit een verwaarloosbare controlekans van 0,8 procent. Immers, we spreken over 850.000 Vpb-aangiften, voor het overgrote deel mkb'ers. Inclusief de eenmanszaken (m/v) zijn dat er 1,5 miljoen en daalt het percentage boekencontrole tot een kleine 0,5 procent van het totaal aan aangiften.

Daarmee samenhangend: ook de aanpak van schijnzelfstandigheid schiet erbij in. Van de 1,1 miljoen zelfstandigen moet een aanzienlijk deel voor één of hooguit enkele opdrachtgevers werkzaam zijn, zo stelt de Rekenkamer vast. Er is zelfs een 'moratorium' op controle op schijnzelfstandigheid, voor de tweede keer en nu zonder einddatum. Dat komt in feite door de mislukking van de wet DBA, waarvoor belastingambtenaren al vroeg waarschuwden. Wel kan de Belastingdienst 'kwaadwillendheid' aanpakken, maar dat gebeurt zelden. In 2021 waren er maar 475 bezoeken bij opdrachtgevers van zelfstandigen; bij de helft volgde nader onderzoek, met drie aanwijzingen tot gevolg en welgeteld één correctie. Bij de grofweg miljoen zelfstandigen heeft de Belastingdienst in 2019 zo'n vijfhonderd correcties gedaan op grond van IB-aangifte. Aan mogelijkheden van HT gaat de Rekenkamer in het geheel voorbij

Een peuter leert al dat gebrekkige handhaving kansen biedt. Dat 'de meeste mensen deugen' is evenmin een reden om controle en handhaving dan maar te laten vallen. De Rekenkamer spreekt van 'wetteloosheid' en geïnterviewde inspecteurs vrezen dat de Belastingdienst te boek staat als een 'tandeloze tijger'. Dus staat in het regeerakkoord-Rutte IV: "Schijnzelfstandigheid wordt tegengegaan door betere publiekrechtelijke handhaving in het geval van het vermoeden van werknemerschap." De echte reden voor vermindering van controles: capaciteitsgebrek bij de Belastingdienst.

'Ondernemers die onder HT vallen kunnen in een steekproef vallen, daar heb ik geen problemen mee.'

Robert Mul, hoofd Beroep & Maatschappij bij de NBA, beaamt dat de afname van het aantal boekenonderzoeken door de Belastingdienst de waarde van het aangaan van een HT-overeenkomst voor kantoren heeft verminderd: "Bedrijven zijn niet meer elke vijf jaar de klos met onderzoek." Van der Land (Ratio Accountants) beseft ook dat de prikkel om onder HT te gaan werken afneemt als de Belastingdienst nauwelijks controleert: "De Belastingdienst moet iets doen aan het beperkte aantal controles. De Tweede Kamer draagt dat op, en terecht. Er moet meer controle komen. Ondernemers die onder HT vallen kunnen in een steekproef vallen, daar heb ik geen problemen mee. Voor mij is het belangrijk dat ik mezelf in de spiegel kan aankijken."

NBA-initiatief

De NBA wil werk maken van HT. In het [jaarverslag 2021](#) van de Commissie MKB wordt gemeld dat ze overlegt met de Belastingdienst om alle bedrijven die positief worden getoetst, automatisch te laten voldoen aan de eisen voor HT. Een accountantskantoor hoeft dan geen apart traject af te leggen conform een afzonderlijk convenant met de eigen (service-)organisatie.

Het overleg is vertraagd door de coronacrisis. Maar het onderwerp staat weer op de [agenda voor 2022](#). De NBA wil de toelating tot HT vergemakkelijken. Een accountantskantoor krijgt daardoor één aanspreekpunt bij de Belastingdienst en klanten krijgen onder HT sneller zekerheid over de aanslag en aangepast toezicht. Ter discussie staat of daarvoor nog een fiscale toetsing moet plaatsvinden. De NBA meent dat een goed functionerend kwaliteitssysteem volstaat en dat er geen aanvullende fiscale toets nodig is. De eerste gesprekken met de Belastingdienst dit jaar hebben inmiddels plaatsgevonden. Afgesproken is dat er in juni een concept-convenant ligt, waarover dan in detail wordt gesproken.

Hamer van de NOAB vindt direct toegang tot HT via de NBA-toets "geen slechte gedachtegang, maar wij kunnen niet de vereisten van ons kwaliteitskeurmerk en afspraken onder ons convenant zomaar laten vallen. HT mag bovendien niet exclusief voor accountants beschikbaar zijn". Van der Land, ook lid van de Commissie MKB van de NBA, ziet het dilemma: de meeste kantoren willen nu helemaal geen HT, maar NBA meent dat drempelverlaging zal helpen. "De Belastingdienst is bezig met een HT 2.0 om het makkelijker te maken voor ondernemers. Ze hebben te weinig mensen en zien het eigen voordeel. En het levert ons efficiency en tijdswinst op."

Guus Ham van de Novak zit echter "vol met vraagtekens: Ik snap niet goed hoe en waarom de NBA dit wil inkleden. Ieder kantoor moet toegang tot HT krijgen en de toets is daarvoor afdoende. Wordt die dan verzwaard? Wat is dan nog de rol van het koepelconvenant? Bij de toetsing via de NBA wordt het fiscale dossier totaal niet beoordeeld, die is beperkt tot het accountantsdossier en ziet niet op fiscale werkzaamheden. Wordt de beoordeling door de Raad van Toezicht uitgebreid? Gaan de Belastingdienst en de NBA een eigen convenant opmaken? En hebben kantoren straks wel ineens animo om met HT mee te doen? Val je er dan automatisch onder bij een goede toetsing?"

Minder controle bij HT

Namens de Belastingdienst beantwoorde woordvoester Jessica van Wegen een aantal vragen.

Er zijn nu [convenanten](#) met bonden en met hun leden individueel. Een kleine minderheid doet mee. Wat vindt de Belastingdienst daarvan?

"Horizontaal toezicht staat open voor iedere fiscaal dienstverlener, maar niet iedere fiscaal dienstverlener is geschikt voor deelname aan HT FD (Horizontaal Toezicht Fiscaal Dienstverleners). Een beperkt aantal fiscaal dienstverleners voldoet aan de specifieke eisen die zijn terug te vinden in de Leidraad."

Wat is het verschil in behandeling bij de Belastingdienst van aangiftes van bedrijven die wel en niet meedoen aan HT?

"Bij HT FD kan de Belastingdienst vooraf aangeven aan bedrijven wat de aanpassingen in het toezicht zijn. Die zijn afhankelijk van de omvang en diepgang van het werk van de fiscaal dienstverlener voor het betreffende bedrijf. Deze aanpassingen doet de Belastingdienst op basis van positieve voorinformatie over de kwaliteit van de fiscaal dienstverlener en zijn houding en gedrag, alsmede houding en gedrag van zijn klant."

In hoeverre is HT voor de Belastingdienst een middel om controles te kunnen verminderen en/of om selectiever aangiften te controleren?

"De Belastingdienst heeft over de deelnemers aan HT FD positieve voorinformatie en kan daardoor het toezicht aanpassen. In het algemeen zal de Belastingdienst de toezichtcapaciteit op de zogenaamde convenant-aangiften – die zijn ingediend onder HT FD – beperken."

De NBA wil dat alle aangesloten leden die de toets halen ook voor HT in aanmerking komen. Hoe ziet de Belastingdienst die wens?

"Over de precieze ideeën van de NBA zijn we nog in gesprek. Het is te vroeg om daar nu al een uitspraak over te doen."

Ook Weerdenburg is kritisch – eerder in [een column](#) – maar om een andere reden. Wat hem betreft moet het veel vlotter: "De NBA belooft al lang voor haar leden HT eenvoudiger toegankelijk te maken, maar komt die belofte al jaren niet na. De NBA denkt dat de maatschappelijke functie van de leden wordt versterkt door profilering van HT. Daar sta ik achter, maar we moeten het hard maken."

Weerdenburg neemt in mei deel aan een discussie over HT met de Belastingdienst. Wat hem betreft zou de toegang tot een HT 2.0 via de koepel moeten blijven verlopen, maar zonder nader oordeel na een positieve toets van de Raad van Toezicht. Is die toets fiscaal te beperkt? "Dat deel ik niet met Guus Ham. In de toets ontbreekt enkel de

Inkomstenbelasting en dat kun je aan de vragenlijst toevoegen."

Verlengstuk of vertrouwen?

Nog steeds gelden, bij een eventuele overeenkomst tussen NBA en Belastingdienst over een eenvoudiger drempel voor toetreding tot HT, de eerder genoemde voetangels en klemmen. Iedereen moet zich aan de wet houden en afspraken over vertrouwen en transparantie voegen daaraan niets toe. Kantoren blijven zich verlengstuk van de Belastingdienst voelen en nemen hooguit deel om, cru gesteld, boekencontroles te ontlopen.

Punt vormen de controles die tekortschieten. Als 75 tot 90 procent van de bedrijven hoe dan ook een juiste aangifte (willen) doen, dan is de hamvraag: hoe ga je om met die 10 tot 25 procent? Laat je die toch tekenen voor horizontaal toezicht? En hoe ligt dan de aansprakelijkheid onder HT? Beperkt de Belastingdienst de controles dan voornamelijk tot deze groep? Weerdenburg: "Nee, dat is een verkeerd uitgangspunt. Als alle accountants 75 procent van hun klanten in HT kunnen krijgen, waarom doen ze dat dan niet?" Omdat het geen toegevoegde waarde heeft, omdat de Belastingdienst toch nauwelijks controleert? "Dus moet de Belastingdienst boekenonderzoek laten toenemen, zodat de klanten eerder snappen dat het HT van hun accountant toegevoegde waarde heeft."

'Als alle accountants 75 procent van hun klanten in HT kunnen krijgen, waarom doen ze dat dan niet?'

Moet meer HT dus gepaard gaan met meer controle van die 25 procent of 10 procent onjuiste aangiftes, bijvoorbeeld op de enorme toename van schijnzelfstandigheid van uittredende zzp'ers? Weerdenburg: "Ja, je ziet het bij het ontbreken van controle door de KvK op de publicatieplicht, die tot grootschalige ontduiking leidt. Maar de accountant kan worden aangesproken op klanten die zich niet aan de wet en regels houden." Wordt HT daarmee wel een middel om controles te ontlopen? "Onder HT is er in principe geen boekenonderzoek, want in HT is verklaard om eerlijk en oprecht aangifte te doen."

Dan nog: zit je niet in HT en verklaart een bedrijf ook bij elke aangifte dat deze juist is ingevuld, wat is dan het verschil? "Als je faciliteert dat 90 procent geen boekenonderzoek krijgt, dan loopt 10 procent wel een gerede kans erop", aldus Weerdenburg. "Nu zegt een accountantskantoor inderdaad: het maakt niet uit of een klant in HT zit, want een boekenonderzoek komt er toch niet..."

Deel dit artikel

f in  

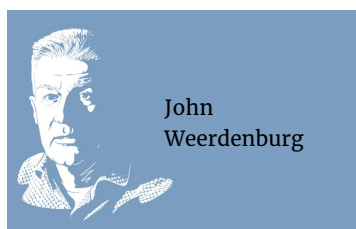
Peter Olsthoorn is journalist, onderzoeker, schrijver, documentairemaker, historicus, spreker en moderator.

GERELATEERD

MAGAZINE | 22 juni 2022

Wordt horizontaal toezicht 2.0 wel een succes?

[Een overeenkomst van wederzijds vertrouwen, transparantie en directe toegang tot een belastinginspecteur: Horizontaal toezicht lijkt voor accountants aantrekkelijk.... →](#)



DISCUSSIE | Column | 07 maart 2022

Ligt HT soms horizontaal?

[Horizontaal Toezicht staat nog altijd op de agenda. Tijd om de handschoen weer op te pakken, meent John Weerdenburg. →](#)



NIEUWS | 31 december 2019

Belastingdienst wil horizontaal toezicht 'aanscherpen en verduidelijken'

De fiscus wil grote ondernemingen, waarmee afspraken zijn gemaakt in het kader van horizontaal toezicht, scherper gaan volgen. Hoe dat precies gaat gebeuren is nog... →



NIEUWS | 13 april 2018

NOAB: 'Horizontaal Toezicht fundamenteel anders inrichten'

Het is hoog tijd dat Horizontaal Toezicht (HT) grondig wordt herzien. Dat stelt de Nederlandse Orde van Administratie- en Belastingdeskundigen (NOAB). Niet alleen... →

NIEUWS | 28 juni 2017

Onderzoek: betere aangiften met individueel horizontaal toezicht

De juistheid en volledigheid van aangiften verbetert door een individueel convenant horizontaal toezicht. Dit blijkt uit een onderzoek naar de effecten van individuele... →
