

# Rapport horizontaal toezicht aangeboden aan staatssecretaris Weekers

**Vandaag heeft de Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (Commissie Stevens) haar rapport 'Fiscaal toezicht op maat. Soepel waar het kan, streng waar het moet' aangeboden aan staatssecretaris Weekers van Financiën.**

De staatssecretaris heeft eind vorig jaar aan een commissie van externe deskundigen, onder leiding van hoogleraar prof.dr. Leo Stevens, gevraagd het horizontaal toezicht door de Belastingdienst te evalueren, knelpunten en kwetsbaarheden te signaleren en voorstellen te doen voor verdere ontwikkeling.

De commissie onderschrijft in haar rapport de achterliggende ideeën van horizontaal toezicht. Bij de uitwerking ervan plaatst zij evenwel de kanttekening dat er nog diverse verbeteringen wenselijk en noodzakelijk zijn die de gesignaleerde kwetsbaarheden en knelpunten kunnen oplossen of afzwakken.

## Werkwijze

De commissie heeft zich breed georiënteerd. In rondetafelgesprekken zijn de meningen van belanghebbenden (bedrijven, non-profit sector, financieel dienstverleners, de Belastingdienst zelf en zijn buitenlandse collega-diensten) en van de wetenschap ingewonnen. Ook zijn interviewgesprekken met toezichthouders (onder andere de Inspectie SZW, AFM, NMa en Algemene Rekenkamer) gevoerd. Verder is gebruik gemaakt van een internetconsultatie en is een enquête gehouden onder medewerkers van de Belastingdienst. Hier volgen de voornaamste conclusies.

## Start horizontaal toezicht

De Belastingdienst heeft in 2005 met de introductie van het horizontaal toezicht een strategische wijziging doorgevoerd in zijn toezichtsfilosofie. Deze nieuwe loot aan de stam steunt op de idee dat de regelnaleving kan worden bevorderd door de belastingplichtige meer vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid te geven. De Belastingdienst investeert in die vertrouwensrelatie door het afsluiten van convenanten waarin de Belastingdienst en belastingplichtigen over en weer uitgangspunten en werkafspraken vastleggen.

## Cultuuromslag

De commissie concludeert dat de leiding van de Belastingdienst het horizontaal toezicht - zowel intern als extern - nadrukkelijk heeft gepositioneerd als een cultuuromslag. Een begrijpelijke beslissing in de ogen van de commissie. Hierdoor ontstond echter algemeen de indruk dat er op termijn niets anders meer zou zijn dan horizontaal toezicht. De laatste jaren is dit beeld door de Belastingdienst terecht genuanceerd. Horizontaal toezicht is onderdeel geworden van de totale 'handhavingsregie' die reikt van dienstverlening tot en met opsporing.

## Nieuwe fase aangebroken

Het concept van het horizontaal toezicht is werkenderwijs ontwikkeld in een intuïtief proces. In de tijd gezien kan die keuze van de Belastingdienst begrijpelijk en zelfs vooruitstrevend worden genoemd. Maar volgens de commissie had de Belastingdienst eerder moeten doorschakelen naar rationeel onderbouwde toezichtsprocessen. De Belastingdienst heeft tot op heden onvoldoende werk gemaakt van effectmeting van horizontaal toezicht. De bestuurlijke informatievoorziening op het gebied van horizontaal toezicht acht de commissie volstrekt onvoldoende. Er is te lang zonder rationeel geijkt kompas gekoerst.

## Verbeterde relatie

De commissie heeft in de gesprekken geconstateerd dat horizontaal toezicht een positieve verandering heeft gebracht in de manier waarop het (grote) bedrijfsleven en de Belastingdienst met elkaar omgaan. Het wederzijds begrip is toegenomen met het horizontaal toezicht.

Uit de rondetafelgesprekken en de internetconsultatie komt naar voren dat de belastingplichtigen het concept van het horizontaal toezicht waarderen. Dat geldt met name ook voor de nieuwe opstelling van de Belastingdienst, die leidde tot een verbeterde verhouding tussen belastingplichtige en de Belastingdienst. De Belastingdienst krijgt door deze contacten meer inzicht in de fiscale risico's en meer begrip voor de bedrijfsprocessen van de belastingplichtige. Omgekeerd krijgen de belastingplichtige en de financieel dienstverlener sneller zekerheid over fiscale zaken en meer inzicht in de behandelstrategie van de Belastingdienst.

## Behoeft e aan heldere criteria

Afhankelijk van de mate waarin de belastingplichtige in control is en vertrouwen gerechtvaardigd is, past de Belastingdienst het toezicht aan. Bepalend zijn de beheersingsmaatregelen die de belastingplichtige zelf heeft genomen en de interne en externe controle, die hierop wordt uitgeoefend.

De commissie heeft geconstateerd dat er in de praktijk, zowel bij belastingplichtigen als bij medewerkers van de Belastingdienst, meer behoefte blijkt te bestaan aan eenduidige criteria ter beoordeling van een tax control framework (TCF) en de daarmee samenhangende invulling van aangepast toezicht.

## Kosten en baten

De Belastingdienst staat thans voor de uitdaging zijn belofte bij de introductie van horizontaal toezicht kwalitatief en kwantitatief waar te maken. Daarvoor is echter inzicht nodig in de kosten en baten van horizontaal toezicht. Anders bestaat het risico dat horizontaal toezicht door de belastingplichtigen vooral wordt ervaren als een poging van de overheid de eigen uitvoeringskosten in de vorm van extra toezichts- of nalevingslasten af te wentelen op belastingplichtigen en hun financieel dienstverleners.

De commissie vreest overigens dat de toezichtskosten voor met name mkb-bedrijven eerder zullen stijgen dan afnemen. Belastingdienstmedewerkers zijn bang dat onder de druk van de bezuinigingen de overheid wel het eigen efficiencyvoordeel van horizontaal toezicht incasseert, maar de bedoelde intensivering van (verticaal) toezicht achterwege blijft. Hierdoor kan per saldo het fraudecircuit groeien.

De commissie adviseert de Belastingdienst overtuigend aan te tonen dat de efficiencywinst van de verbeterde relatie - waar nodig - wordt omgezet in versterking van het 'verticaal' toezicht.

## Investeren in medewerkers

De commissie is van mening dat er verder moet worden geïnvesteerd in de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de Belastingdienst. Systeemtoezicht vereist andere competenties dan het traditioneel controleren van een aangifte. Ook moet nog meer worden gewerkt aan het 'meenemen' van alle medewerkers in de nieuwe aanpak.

Zorgelijk is dat de Belastingdienst substantieel moet inkrimpen. Deze krimp zou ertoe kunnen leiden dat ervaren en kundige belastingdienstmedewerkers, die veel kennis en waardevolle contacten hebben, zullen uitstromen. De zorg is dat deze inkrimping een negatieve invloed zal hebben op zowel het functioneren van de Belastingdienst in zijn algemeenheid, als voor het serviceniveau van horizontaal toezicht in het bijzonder. Dit signaal komt niet alleen van de medewerkers, ook het bedrijfsleven heeft een dergelijke zorg uitgesproken.

De commissie onderschrijft deze zorg en waarschuwt tegen uitholling van het kwaliteitsniveau als gevolg van uitstroom van ervaren medewerkers en verdergaande afslanking in taakstellingen.

» [Download de samenvatting van het rapport](#)

» Ministerie van Financiën: Weekers: Belastingdienst kan voordeel doen met adviezen Stevens

» [Lees ook de weblog van Marcel Pheijffer over het rapport](#)

## Deel dit artikel

f in  

## GERELATEERD



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... →

---



OPINIE | 12 juni 2017

## **Horizontaal toezicht: vertrouwen is maatwerk**

Recent werd bericht dat de nieuwe directeur-generaal van de Belastingdienst het horizontaal toezicht grondig zou willen aanpakken. Al eerder was er veel kritiek... →

---



NIEUWS | 29 mei 2017

## **'Horizontaal toezicht moet op de schop'**

Het toezichtstelsel waarbij de Belastingdienst bedrijven controleert op basis van vertrouwen, moet op de schop. →

---