

Samenvatting rapport 'Fiscaal toezicht op maat. Soepel waar het kan, streng waar het moet'

De opdracht aan de commissie is (1) het horizontaal toezicht van de Belastingdienst te evalueren, (2) daarbij knelpunten en kwetsbaarheden met betrekking tot deze aanpak te signaleren en (3) voorstellen te doen voor de verdere ontwikkeling. De toenemende regeldruk leidt tot steeds zwaardere administratieve lasten en hogere uitvoeringskosten. Vermindering van de regeldruk is de belangrijkste remedie al om deze lasten beheersbaar te houden. Daarnaast tracht de overheid via efficiency- en effectiviteitsverbetering – bijvoorbeeld door middel van horizontaal toezicht – de lasten binnen de perken te houden.

Aangepaste handhavingsregie

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 regel naleving kan worden bevorderd door de belastingplichtige meer vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid te geven. De Belastingdienst is bereid te investeren in die vertrouwensrelatie door het afsluiten van convenanten waarin de Belastingdienst en belastingplichtigen over en weer werkafspraken vastleggen. De dragende pijlers zijn 'vertrouwen', 'transparantie' en 'wederzijds begrip'. Om deze vertrouwensrelatie te verstevigen tot 'gerechtvaardigd vertrouwen' wordt gebruik gemaakt van de aanwezige administratieve organisatie en interne beheersing, alsook van de interne controle en externe accountantscontrole.

Segmentering

Bij de vormgeving van het horizontaal toezicht heeft de Belastingdienst gekozen voor een segmentindeling: Zeer Grote Ondernemingen (ZGO), Middel Grote Ondernemingen (MGO) en Midden- en kleinbedrijf (MKB). ZGO's hebben naar hun aard al te maken met de zwaarste eisen van corporate governance (zoals: SOx, Code Tabaksblad, verslaggevingstoezicht van de AFM). Als zij aan deze eisen voldoen is er voldoende basis voor een individueel convenant dat de toezichtsrelatie met de Belastingdienst regelt.

Aan de andere kant van het spectrum staat de grote groep van MKB-bedrijven. Daarvoor is een dergelijke wettelijke toezichtsstructuur niet voorhanden. Individuele convenanten zijn voor hen, gegeven hun grote aantal, dan ook geen optie. Het MKB kan van de voordelen van het horizontaal toezicht echter wel profiteren door te participeren in een convenant van een financieel dienstverlener. In dit geval zijn voor de totstandkoming van 'gerechtvaardigd vertrouwen' compenserende maatregelen nodig. Zij dienen het ontbreken van de betrouwbaarheidsgaranties, die ZGO's als vanzelf kunnen bieden, te compenseren over de hele keten van de Belastingdienst, een keten die via de financieel dienstverlener doorloopt tot en met de belastingplichtige klant/ondernemer.

Met name bij het MGO-segment is de worsteling van de Belastingdienst zichtbaar. Ten eerste kost de individuele klantbehandeling veel capaciteit. Ten tweede moet deze groep ondernemingen zich forse inspanningen getroosten om te komen tot een adequaat tax control framework (TCF). Als zij aan dezelfde normen moeten voldoen als het ZGO-deel, moeten zij zodanige kosten maken dat horizontaal toezicht voor hen mogelijk niet meer attractief is. Het alternatief – een deel van het MGO-segment behandelen als MKB-segment - heeft ook nadelen. De Belastingdienst wil anno 2012

deze ‘worsteling’ praktisch beslechten door de bovenkant van het MGO-segment samen te voegen met het ZGO-deel en de onderkant onder te brengen in de dienstverlenersconvenanten van het MKB-segment. Deze op zich begrijpelijke beslissing vereist wel een gedegen onderbouwing. Duidelijkheid en herkenbaarheid naar ‘buiten toe’ (voor belastingplichtigen en financieel dienstverleners) zijn essentieel voor de bereidheid te investeren in duurzame vertrouwensrelaties om zodoende de compliance te versterken.

Conclusies ten aanzien van ZGO en MGO

Voor ZGO zijn voldoende betrouwbaarheidsgaranties ingebouwd. Met betrekking tot MGO komt de Commissie echter tot het oordeel dat in de huidige situatie onvoldoende kan worden gesteund op een TCF, het ‘schillenmodel’ en andere maatregelen op het gebied van interne beheersing. Hierdoor kan niet worden gesteld dat de Belastingdienst de uitgangspunten van het horizontaal toezicht binnen het MGO-segment daadwerkelijk volgt. Bovendien kan de Belastingdienst ten aanzien van het MGO-segment niet aantonen dat de lasten/kosten zijn gedaald, noch voor belastingplichtigen, noch voor de Belastingdienst.

Conclusies ten aanzien van MKB

Voor het MKB-segment wordt de vertrouwensrelatie, zoals gesteld, niet rechtstreeks opgebouwd met de belastingplichtigen, maar via hun financieel dienstverleners. Met laatstgenoemden worden convenanten afgesloten. Kern daarvan is dat de financieel dienstverlener zijn processen dusdanig inricht, dat deze leiden tot aanvaardbare aangiften van zijn cliënten. Dat maakt het horizontaal toezicht in het MKB-segment wezenlijk anders dan het gelijknamige toezichtstelsel in de ZGO- en MGO-segmenten. Omdat hier in nog mindere mate kan worden gesteund op een TCF van een belastingplichtige, dient te worden gekeken naar de compenserende maatregelen. De Belastingdienst heeft deze gevonden in metatoezicht op het kwaliteitsborgingssysteem van de financieel dienstverlener. Dit metatoezicht hoort ook ‘reality checks’ te bevatten in de vorm van steekproefsgewijze controles van de aangiften.

Er is een grote variëteit aan financieel dienstverleners, die verschillende vormen van kwaliteitsborging kennen. Daarbij kan worden gedacht aan tuchtrechtspraak en interne (kantoor)reviews. De aangetroffen kwaliteitsborging bepaalt de mate van gerechtvaardigd vertrouwen van de Belastingdienst. Het is bijvoorbeeld evident dat de Belastingdienst meer vertrouwen kan hebben in financieel dienstverleners die onder een vergunning en AFM-toezicht werken dan in dienstverleners die deze vorm van wettelijk toezicht niet kennen. De Belastingdienst maakt niet goed duidelijk hoe hij omgaat met deze variëteit. Het gevolg is dat voor de buitenwacht het horizontaal toezicht nog niet transparant is. Dat geldt trouwens ook voor ambtenaren van de dienst zelf, waarvan een deel zich op pad gestuurd voelt met een boodschap die ze onvoldoende kennen. De Commissie is er niet van overtuigd geraakt dat de administratieve lasten aan de zijde van belastingplichtigen zullen dalen. Sterker nog: zij acht dat onwaarschijnlijk. Om te kunnen instaan voor de aanvaardbaarheid van de aangifte zullen de financieel dienstverleners immers méér moeten doen dan in het verleden. Bovendien dient de financieel dienstverlener de Controle Aanpak van de Belastingdienst (CAB) te volgen, die striktere normen inhoudt ten aanzien van materialiteit en steekproeven dan bijvoorbeeld accountants doorgaans hanteren. Het is evident dat financieel dienstverleners de extra werkzaamheden bij hun cliënten in rekening brengen. De Commissie had

graag een sterkere verantwoording willen zien over de kosten en baten die met de introductie van het horizontaal toezicht in het MKB-segment samenhangen.

Het voorgaande wil niet zeggen dat de keuze van de Belastingdienst tot introductie van horizontaal toezicht niet juist is. Echter, de uitgangspunten voor dit segment zijn *andere* dan die aanvankelijk voor het horizontaal toezicht (in het ZGO-segment) zijn gehanteerd. Er is sprake van een driehoeksverhouding, waarin niet altijd duidelijk is hoe de belangen van de Belastingdienst, financieel dienstverlener en belastingplichtige (tevens klant van de financieel dienstverlener) zich tot elkaar verhouden bij het participeren in horizontaal toezicht. De Belastingdienst moet, wil het een succes worden, wel overwogen, gestadig en substantieel investeren in de uitvoering van het horizontaal toezicht in dit qua samenstelling toch wel zeer afwijkende segment. En dat is zeer gewenst, want het is de Commissie duidelijk dat theoretisch de grootste besparing – zeker qua efficiency – voor de Belastingdienst in het MKB-segment te behalen valt. Het aantal belastingplichtigen binnen dit segment bedraagt ca. 600.000.

Plaats horizontaal toezicht in het spectrum aan instrumenten van de Belastingdienst

Na de succesvolle pilot met ZGO-ondernemingen heeft de Belastingdienst vanaf 2006 (te) veel vaart gemaakt met de uitrol van het horizontaal toezicht. Daarbij zijn de medewerkers van de Belastingdienst in de ogen van de Commissie onvoldoende ‘meegenomen’. Er is – naast de groep medewerkers die positief staan tegenover horizontaal toezicht – ook een groep medewerkers die tot op de dag van vandaag niet voldoende is meegegroeid met de ontwikkelingen van horizontaal toezicht. Zij hebben vaak de impressie dat de Belastingdienst geen aandacht en tijd meer heeft voor andere (verticale) toezichtsvormen. Het is daarom van groot belang dat de dienstleiding investeert in de bij een majeure beleidswijziging passende cultuurverandering en deze adequaat begeleidt. Dat is naar de mening van de Commissie te laat en nog onvoldoende gebeurd.

Begrijpelijkerwijs heeft de leiding van Belastingdienst het verhaal van horizontaal toezicht wervend gebracht. Een andere handelwijze had waarschijnlijk tot falen of tot te trage en stroperige invoering geleid. Daardoor is te lang intern en extern het beeld blijven bestaan dat horizontaal toezicht hét (enige) toezichtsinstrument voor de toekomst is. De laatste jaren is dit beeld door de Belastingdienst gecorrigeerd door horizontaal toezicht expliciet onder de aanduiding ‘handhavingsregie’ in te bedden in de totale toezichtsaanpak. De Commissie acht dit een zinvolle aanpassing. Het doel is het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden, dat met de inzet van de beschikbare mensen en middelen een optimaal effect op de compliance (naleving) wordt bereikt. *Soepel waar het kan, streng waar het moet*. Daartoe staat een breed instrumentarium ter beschikking, waaronder dienstverlening, verticaal toezicht, opsporing en ja: ook horizontaal toezicht.

Van intuïtieve keuzes naar een rationeel sturingsmodel

De invoering en verdergaande ontwikkeling van het horizontaal toezicht door de Belastingdienst steunden vooral op intuïtieve overwegingen. Er was slechts een beknopt startdocument met uitgangspunten. Het concept van het horizontaal toezicht is vervolgens in eerste instantie werkenderwijs verder ontwikkeld; de invoering had het karakter van een incrementeel proces. Later werd horizontaal toezicht uitgerold over hele segmenten, zonder dat de intuïtie werd aangevuld met een behoorlijk kompas in de vorm van een rationeel onderbouwde beleidsstrategie. Al met al is de Belastingdienst naar het oordeel van de Commissie te lang blijven ‘hangen’ in de intuïtieve

onderbouwing van het horizontaal toezicht en is er te weinig energie en aandacht gestopt in sturing op basis van adequate bestuurlijke informatie. De Commissie constateert dat er bij de aanvang van het horizontaal toezicht geen businesscase is gemaakt, er geen nulmeting heeft plaatsgevonden, er evenmin duidelijke prestatie- en/of kritische succesindicatoren zijn geformuleerd en verder dat tot op de dag van vandaag geen adequate sturingsmechanismen zijn ontwikkeld. Pas in april 2012 is er voor het MKB een (in de ogen van de Commissie weinig overtuigende) businesscase opgesteld.

Effectmeting

De Commissie heeft uitgebreid verslag gedaan over effectiviteit en efficiency. Het heeft haar verbaasd hoe weinig (relevante) informatie de Belastingdienst voorhanden heeft om de ontwikkeling en het effect van horizontaal toezicht te meten en te sturen. Diverse malen kon voor de hand liggende kwalitatieve en kwantitatieve beleidsinformatie niet, of niet op basis van systematische informatieverzameling, worden opgeleverd. Hier wreekt zich dat de Belastingdienst te lang zonder rationeel geijkt kompas heeft gekoerst en op intuïtie is blijven varen.

Voor de toetsing van de *efficiency* is het verband tussen de beschikbare capaciteit en financiële middelen, de activiteiten die in het kader van horizontaal toezicht worden uitgevoerd en de resultaten hiervan (output-sturing) van belang. Maar ook het antwoord op de vraag of de inspanningen van de Belastingdienst op het gebied van horizontaal toezicht *effectief* zijn (outcome-sturing) en leiden tot een verbetering in de naleving van fiscale regels, is van groot belang. Dat geldt zeker in tijden waarin met steeds minder mensen en middelen het werk moet worden gedaan en de Belastingdienst gedwongen wordt tot lastige keuzes.

Hoe de effectiviteit van toezicht wordt gemeten, is niet inzichtelijk gemaakt en ook de kosteneffectiviteit is ondoorzichtig. Daarvoor moeten indicatoren worden ontwikkeld. Kortom, horizontaal toezicht wordt onvoldoende ondersteund door informatiesystemen die het mogelijk maken de juiste toezichtskeuze te maken en de effecten en de efficiency ervan te meten. Dit gebrek aan inzicht roept bovendien onzekerheid op over de effecten van horizontaal toezicht op de naleving van fiscale regels en daarmee op de belastingopbrengsten.

Rechtmatigheid

Het vraagstuk van de rechtmatigheid is vooral een transparantievraagstuk binnen de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst. Het is naar de mening van de Commissie onnodig horizontaal toezicht wettelijk te verankeren. Een gedetailleerde regeling zou nadelen hebben die in dit stadium zwaarder wegen dan de voordelen. De transparantie kan wel verder worden verhoogd door organisatorische maatregelen te treffen, waardoor duidelijker wordt in welke rol de belastinginspecteur uitspraken doet: als bestuursorgaan die besluit over een aanslag of als uitvoerder van horizontaal toezicht betrokken bij een convenantsrelatie. Voor de belastingplichtige, financieel dienstverleners en anderen moet steeds duidelijk zijn in welke hoedanigheid een medewerker van de Belastingdienst optreedt.

Internationaal

Ook in OESO- en EU-verband bestaat er veel belangstelling voor – wat wordt genoemd – *enhanced relationship*. Belastingdiensten zijn wereldwijd op zoek naar effectieve en efficiënte toezichtsmodellen die gebaseerd zijn op het aangaan van relaties met belastingplichtigen, op basis

van vertrouwen en samenwerking. In het buitenland begint het grotere bedrijfsleven de ontwikkeling van de *enhanced relationship* steeds meer als positief te beschouwen. Nederland vervult internationaal in de ogen van de Commissie een voortrekkersrol in de ontwikkeling van *enhanced relationships*. Wat de Commissie is opgevallen is dat het tempo van ontwikkeling van de *enhanced relationship* in andere landen niet zo hoog ligt als in Nederland. In andere landen is de ontwikkeling van de *enhanced relationship* tot op heden beperkt tot (zeer) grote ondernemingen. Nederland is het enige land is dat de geschetste aanpak toepast op het MKB.

Bezuiniging/lastenverzwaring

De Belastingdienst wil uiteraard de door de introductie van horizontaal toezicht opgewekte verwachtingen kwalitatief en kwantitatief waarmaken. Daartoe moeten bijvoorbeeld de kosten en baten voor de aan horizontaal toezicht deelnemende belastingplichtige (al dan niet via een financieel dienstverlener) globaal bekend zijn. Ook moet de Belastingdienst zelf zicht hebben op de kosten van een convenant en het onderhouden van een horizontaaltoezichtsrelatie, dit om de eigen organisatie te kunnen sturen. Nu dit type informatie onvoldoende beschikbaar is, 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 financieel dienstverleners. Dan zou in feite sprake zijn van een lastenverschuiving binnen de keten. Bij Belastingdienstmedewerkers bestaat bovendien de vrees dat onder de druk van de bezuinigingen door de overheid wél het eigen efficiencyvoordeel van horizontaal toezicht wordt geïncasseerd, maar de bedoelde intensivering van (verticaal) toezicht op belastingplichtigen die niet deelnemen aan horizontaal toezicht - en dan vooral de niet-bonafide gevallen - achterwege blijft. Hierdoor kan per saldo het fraudecircuit groeien. De Commissie adviseert de Belastingdienst overtuigend aan te tonen dat de efficiencywinst die wordt geboekt dankzij een verbeterde relatie met belastingplichtigen, wordt omgezet in capaciteit die kan worden aangewend om het 'verticaal' toezicht - waar nodig - te versterken. Voorts moet verlies aan hoogwaardige kennis binnen de Belastingdienst worden tegengegaan en tegelijk worden bedacht, dat voor het uitoefenen van horizontaal toezicht andere competenties noodzakelijk zijn dan nodig zijn voor verticaal toezicht.

De Commissie wijst erop dat het horizontaal toezicht is gestart in een economisch getijde dat beduidend gunstiger was dan het huidige. Het is de vraag of we ervan mogen blijven uitgaan dat een vertrouwensbenadering en compliancestrategie onder economische tegenwind op gelijke wijze werkt als in periode van relatieve rust. Ook kan men zijn ogen niet sluiten voor het feit dat rijksbreed overheidsinstellingen en dus ook de Belastingdienst voor lastige taakstellingen en bezuinigingen staan. Een ingrijpende cultuurverandering, zoals de invoering van horizontaal toezicht, wordt niet bevorderd als deze samenvalt met een grootschalige reorganisatie, die soms medewerkers het gevoel geven dat diep wordt ingegrepen in hun persoonlijk leven.

De kernconclusie

Het is te prijzen dat de Belastingdienst een voortrekkersrol heeft vervuld en tijdig heeft onderkend dat een majeure omslag in de toezichtfilosofie noodzakelijk is. In het buitenland is eveneens een dergelijke omslag in gang gezet – zij het op beperktere schaal. Het Nederlandse voorbeeld krijgt veel belangstelling en waardering. De strekking van dit rapport is, dat de Commissie het concept 'horizontaal toezicht' onderschrijft en van oordeel is dat dit verdere ontwikkeling verdient. Wel heeft

de Commissie aangegeven dat in de uitvoering nog diverse verbeteringen wenselijk en noodzakelijk zijn die de gesignaleerde kwetsbaarheden en knelpunten kunnen oplossen of afzwakken. De Commissie hoopt met dit rapport daartoe een handreiking te hebben gegeven en aan horizontaal toezicht een extra impuls te hebben gegeven.