

Horizontaal toezicht geëvalueerd

In 2005 koos de Belastingdienst voor horizontaal toezicht. Begrippen als 'transparantie', 'begrip' en 'vertrouwen' staan hierbij centraal. De Belastingdienst sluit onder meer convenanten met fiscalisten en accountants, die moeten leiden tot het indienen van aanvaardbare aangiften van hun cliënten. Vorige maand verscheen een evaluatie. De belangrijkste punten voor accountants.

TEKST: LISETTE VAN DER HEL EN MARCEL PHEIJFFER* | BEELD: DREAMSTIME

INTRODUCTIE EN EVALUATIE HORIZONTAAL TOEZICHT

In 2005 maakte de Belastingdienst een omslag in zijn toezichtsaanpak en koos voor horizontaal toezicht. Begrippen als 'transparantie', 'begrip' en 'vertrouwen' komen in de verhouding tussen Belastingdienst en belastingplichtige centraal te staan.

Na een pilot bij zeer grote ondernemingen (ZGO), wordt het nieuwe concept uitgerold naar het segment middelgrote ondernemingen (MGO) en het midden- en kleinbedrijf (MKB). Met name in het MKB lijkt een belangrijke rol weggelegd voor de financieel dienstverleners: fiscalisten en accountants. Met hen sluit de Belastingdienst convenanten die moeten leiden tot het indienen van aanvaardbare aangiften van hun cliënten.

Eind 2011 acht de staatssecretaris van Financiën de tijd rijp voor een evaluatie en stelt onder leiding van emeritus hoogleraar Leo Stevens een commissie van vijf personen in, waaronder de auteurs van deze bijdrage. De opdracht aan de commissie is (1) het horizontaal toezicht dat de Belastingdienst uitvoert te evalueren, (2) daarbij knelpunten en kwetsbaarheden met betrekking tot deze aanpak te signaleren en (3) voorstellen te doen voor de verdere ontwikkeling.

Op 20 juni 2012 verscheen het rapport *'Fiscaal toezicht op maat. Soepel waar het kan, streng waar het moet'* (zie voor het volledige rapport Accountant.nl of www.rijksoverheid.nl/ministeries/fin).

Eind 2011 achtte de staatssecretaris van Financiën de tijd rijp voor zo'n evaluatie. Hij stelde onder leiding van emeritus hoogleraar Leo Stevens een commissie van vijf personen in, onder wie de auteurs van deze bijdrage. De opdracht aan de commissie was (1) het horizontaal toezicht dat de Belastingdienst uitvoert te evalueren, (2) daarbij knelpunten en kwetsbaarheden met betrekking tot deze aanpak te signaleren en (3) voorstellen te doen voor de verdere ontwikkeling. In dit artikel beperken wij ons tot de bevindingen die voor accountants van belang zijn.

SEGMENTINDELING

Bij de vormgeving van het horizontaal toezicht kiest de Belastingdienst voor een segmentindeling: zeer grote ondernemingen (ZGO), middelgrote ondernemingen (MGO) en midden- en kleinbedrijf (MKB).

ZGO's vallen onder de zwaarste eisen van *corporate governance*. Die geven als zodanig voldoende betrouwbaarheidsgarantie om op basis van een individueel convenant de toezichtsrelatie met de Belastingdienst te regelen. In het convenant worden werkafspraken en uitgangspunten opgenomen. De ZGO's richten een tax control framework (TCF) in dat moet leiden tot de beheersing van de fiscale posities en uiteindelijk tot aanvaardbare aangiften. Voorts maakt de Belastingdienst voor het invullen van het toezicht gebruik van het systeem van administratieve organisatie en interne



DE COMMISSIE STEVENS ACHT HET ONWAARSCHIJNLIJK DAT DE ADMINISTRatieve LASTEN VAN MKB-ONDERNEMERS KUNNEN EN ZULLEN DALEN.

beheersing, de interne en de externe controle (schillenmodel).

In het **MKB** werkt het anders en vervult de financieel dienstverlener een belangrijke rol. In dit segment wordt niet gesteund op een TCF maar op het kwaliteitsborgingssysteem van de financieel dienstverlener. Door zogeheten *metatoezicht* toetst de Belastingdienst via *reality checks* bij de financieel dienstverlener of dat systeem adequaat functioneert en leidt tot aanvaardbare aangiften.

De werkwijze in het ZGO-segment (TCF) en het MKB-segment (kwaliteitsborgingssysteem en metatoezicht) is duidelijk. De Belastingdienst worstelt echter met het tussensegment van **MGO**. De ondernemingen in dit segment lenen zich veel minder voor toepassing van TCF's en het schillenmodel. De Belastingdienst wil anno 2012 deze worsteling praktisch beslechten door de bovenkant van het MGO-segment samen te voegen met ZGO en de onderkant onder te brengen in de dienstverlenersconvenanten van het MKB-segment.

CONCLUSIE ZGO: SCHILLENMODEL EN TCF

De commissie Stevens trekt de conclusie dat in de praktijk onvoldoende is aangetoond dat de Belastingdienst efficiënt en effectief gebruikmaakt van de derde laag in het schillenmodel: de externe controle uitgevoerd door openbaar accountants.

Een tweede verbeterpunt betreft het expliciteren voor zowel het bedrijfsleven, de financieel dienstverleners als niet in de laatste plaats de medewerkers van de Belastingdienst, op welke wijze een TCF dient te worden beoordeeld. De Belastingdienst stelt nadrukkelijk dat een TCF maatwerk betreft, maar heeft de commissie (te) weinig inzicht kunnen verstrekken hoe de Belastingdienst in de praktijk de kwaliteit van het TCF beoordeelt en op basis daarvan het toezicht invult.

Een derde punt dat aandacht behoeft is de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van de Belastingdienst. Vanuit de organisatie is met name zorg geuit over de aantrekkelijkheid van het werk voor binnen de Belastingdienst werkzame accountants. Hun werk is en wordt grotendeels verlegd van het uitvoeren van materiële controles naar het toetsen van een TCF, hetgeen als minder dynamisch en boeiend wordt ervaren.

CONCLUSIE MKB: FINANCIËEL DIENSTVERLENERS

De commissie is er, mede door diverse rondetafelgesprekken met betrokkenen, niet van overtuigd geraakt dat de administratieve lasten aan de kant van MKB-ondernemers kunnen en 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 het geval was (voor een deel als communicerend vat voor hetgeen de Belastingdienst minder doet). Bovendien dient de financieel dienstverlener de Controle Aanpak van de Belastingdienst (CAB) te volgen met striktere normen 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. Naar het oordeel van de commissie is het geen optie deze extra lasten, die horizontaal toezicht voor de belastingplichtigen uit het MKB-segment wellicht minder aantrekkelijk maken, te verminderen of te elimineren door grotere risico's te nemen met de betrouwbaarheid van deelnemende belastingplichtigen.

Substantieel investeren

Voorgaande wil - aldus de commissie Stevens - niet zeggen dat de keuze van de Belastingdienst niet valide is. Het leidt er echter wel toe dat de uitgangspunten voor dit segment *anders* zijn dan degene die aanvankelijk voor het horizontaal toezicht (in het ZGO-segment) zijn gehanteerd. Er is bijvoorbeeld sprake van een driehoeksverhouding, waarin niet altijd evident is hoe de belangen tussen Belastingdienst, financieel dienstverlener en belastingplichtige (tevens klant van de financieel dienstverlener) liggen en welke voor- en nadelen er kleven aan participatie in horizontaal toezicht, met name voor de MKB-ondernemer. De Belastingdienst moet nog substantieel investeren in de verdere ontwikkeling en uitvoering van het horizontaal toezicht in dit segment.

Verschillende groepen accountants en belastingadviseurs

Voor de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan horizontaal toezicht in het MKB-segment, is het van belang de verschillen te onderkennen binnen de groep van financieel dienstverleners. Het kwaliteitsborgingssysteem van accountantsorganisaties die wettelijke controleopdrachten uitvoeren, staat onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Bovendien werken zij met een vergunning die door de AFM is verleend. Ook voor de groep accountantsorganisaties die vallen onder de SRA-koepel, gelden eisen (vanuit die koepel) ten aanzien van het kwaliteitsborgingssysteem en is er sprake van toezicht.

HET IS EVIDENT DAT FINANCIËEL DIENSTVERLENERS DE EXTRA WERKZAAMHEDEN BIJ HUN CLIËNTEN IN REKENING BRENGEN.



RUIM 160 CONVENANTEN

Ultimo 2011 zijn er ruim 160 convenanten met financieel dienstverleners afgesloten. Van hun cliënten neemt tot nog toe ruim acht procent (ruim 33.000 belastingplichtigen) deel aan het horizontaal toezicht. De Belastingdienst heeft dus nog een (lange) weg te gaan om de resterende 92 procent van de voordelen van horizontaal toezicht te overtuigen.

Maar in andere gevallen ontbreken specifieke eisen en bij gevolg ook expliciet toezicht daarop). Voor belastingadviseurs geldt geen vergunningplicht of een toezichtsstelsel gelijk aan dat van de AFM.

BEZUINIGING/LASTENVERZWARING

De vraag is of de Belastingdienst de door convenantsdeelname opgewekte verwachtingen kwalitatief en kwantitatief - in alle segmenten - kan waarmaken. De kosten en baten van horizontaal toezicht bij de belastingplichtige die - al dan niet via een financieel dienstverlener - deelneemt, moeten globaal bekend zijn. En tot slot moet ook de Belastingdienst zelf zicht hebben

DE VREES BESTAAT DAT DE OVERHEID WÉL HET EFFICIENCYVOORDEEL INCASSEERT, MAAR DE AANPALENDE INTENSIVERING ACHTERWEGE BLIJFT.

op de kosten van een convenant en het onderhouden van een horizontaal-toezichtsrelatie, om de eigen organisatie te kunnen sturen.

Nu dit type informatie niet, althans niet voldoende, beschikbaar is bestaat het risico dat horizontaal toezicht door de belastingplichtigen vooral wordt beleefd als een poging van de overheid de toezichtslasten en de risico's van hiaten in het toezichtssysteem af te wentelen op belastingplichtigen en financieel dienstverlener. Dan zou in feite slechts sprake zijn van schijninefficiency en lastenverschuiving binnen de keten. Ook bij Belastingdienstmedewerkers bestaat de vrees dat onder de druk van de bezuinigingen de overheid wél het efficiencyvoordeel van horizontaal toezicht incasseert, maar de aanpalende intensivering in ander (verticaal) toezicht en op niet-bonafide gevallen achterwege blijft, waardoor per saldo het fraudecircuit kan groeien. De commissie adviseert de Belastingdienst overtuigend inzichtelijk te maken dat de efficiencywinst die wordt geboekt door het aangaan van een verbeterde relatie met belastingplichtigen, daadwerkelijk wordt omgezet in capaciteit die kan worden aangewend om het 'verticaal' toezicht - waar nodig - te verstevigen.

KERNCONCLUSIE

De commissie Stevens komt - geparafraseerd weergegeven - tot de volgende conclusie. Het is te prijzen dat de Belastingdienst een voortrekkersrol heeft vervuld en tijdig heeft onderkend dat een majeure omslag in de toezichtsfilosofie noodzakelijk is. Ook internationaal krijgt het Nederlandse initiatief veel belangstelling en waardering. De strekking van het rapport is dat de commissie het concept 'horizontaal toezicht' onderschrijft, zij het dat in de uitvoering nog diverse verbeteringen wenselijk en noodzakelijk zijn die gesignaleerde kwetsbaarheden en knelpunten kunnen oplossen of afzwakken.

Tot slot is van belang op te merken dat de Belastingdienst niet inzet op horizontaal toezicht alleen. Het begrip *handhavingsregie* staat in het beleid centraal: soepel waar het kan, streng waar het moet. Ofwel: de belastingplichtige krijgt de behandeling die hij of zij heeft verdiend. □

Zie ook pagina 61

Noot

* Lisette van der Hel is hoogleraar Nyenrode Business Universiteit en werkzaam bij de Belastingdienst. Marcel Pheijffer is hoogleraar Nyenrode Business Universiteit en Universiteit Leiden.



Zie ook
**Accountant.nl/
Vaktechniek**