

Horizontaal toezicht en handhavingsconvenanten

Roelof Vos

Advocaat-belastingkundige & mediator VMW Taxand in Amsterdam

1. Inleiding

In 2005 is de belastingdienst begonnen met de ontwikkeling van een nieuwe benadering van belastingplichtigen, namelijk met horizontaal toezicht. Dit nieuwe handhavingsbeleid gaat uit van begrip, transparantie en wederzijds vertrouwen tussen belastingplichtige en belastingdienst waarbij meer wordt gewerkt in de actualiteit en minder controle achteraf plaatsvindt. Bij horizontaal toezicht reguleert de belastingplichtige als het ware zichzelf.

Als proef heeft de belastingdienst met een aantal (inmiddels 40) grote multinationals een handhavingsconvenant gesloten. Na de pilot zijn vervolgens 130 andere grote ondernemingen benaderd voor het sluiten van een handhavingsconvenant. Ook sluit de belastingdienst in het kader van horizontaal toezicht convenanten met brancheorganisaties en (fiscale) dienstverleners.

Deze beleidswijziging van de belastingdienst verlegt de verantwoordelijkheid voor controle op een juiste belastingheffing van de belastingdienst naar de belastingplichtige. De belastingplichtige wordt geacht zelf bij de belastingdienst aan te geven wat de fiscale knelpunten binnen zijn onderneming zijn en zijn eigen visie daarover aan de belastingdienst kenbaar te maken.

De belastingdienst doet in het kader van dit horizontaal toezicht de toezegging aan de belastingplichtige om op zeer korte termijn een standpunt kenbaar te zullen maken over fiscale aspecten waarover bij de belastingplichtige geen duidelijkheid bestaat, of die door de fiscus mogelijk anders kunnen worden gezien dan de belastingplichtige in haar aangiften aanneemt.

2. Achtergrond en aanleiding horizontaal toezicht

De staatssecretaris van Financiën heeft d.d. 8 april 2005 (DGB 2005-01109) aan de Tweede Kamer aangegeven dat het bij horizontaal toezicht gaat om:

- wederzijds vertrouwen tussen belastingplichtige en belastingdienst
- scherper naar elkaar aangeven wat ieders verantwoordelijkheden en mogelijkheden zijn om het recht te handhaven, en
- vastleggen en naleven van wederzijdse afspraken

De onderlinge verhoudingen en de communicatie tussen burger en overheid verschuiven daarmee naar een meer gelijkwaardige situatie. Horizontaal toezicht sluit volgens de staatssecretaris aan bij de ontwikkelingen in de samenleving waar eigen verantwoordelijkheid van de burger gepaard gaat met het gevoel dat rechtshandhaving ook een groot goed is.

Met horizontaal toezicht wil de belastingdienst in het toezicht samenwerking veel meer centraal zetten (Bijlage 1: brochure belastingdienst 2008 Horizontaal toezicht: samenwerking vanuit vertrouwen). Dat betekent afstemming vooraf waar nodig, in plaats van verticaal

toezicht door (langdurige) controles achteraf. Dat betekent volgens de belastingdienst ook dat gebruik wordt gemaakt van de kwaliteit die in de keten aanwezig is, afspraken worden gemaakt over de kwaliteit en dubbel werk wordt voorkomen. Samenwerken staat centraal: ieder vanuit zijn eigen rol, maar wel gericht op een goede uitvoering van de belastingwetten op een efficiënte manier en op een manier waarbij de belastingplichtige weet waar hij aan toe is.

Horizontaal toezicht heeft te maken met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Bij grote ondernemingen is al enkele jaren meer aandacht voor de beheersing van de financiële processen. Regelgeving is naar aanleiding van enkele beursschandalen ook aangescherpt (Financial Accounting Standards (FAS) 109, International Accounting Standards (IAS) 12 en FASB Interpretation No (FIN) 48). De leiding van de bedrijven besteden meer aandacht aan hun verantwoordelijkheid op dit terrein en dat geldt ook voor de fiscaliteit.

3. Handhavingsconvenanten en andere vormen van horizontaal toezicht

3.1. Diverse gebieden horizontaal toezicht

Horizontaal toezicht wordt ingezet op een aantal gebieden:

- Individuele convenanten worden gesloten met zeer grote en middelgrote ondernemingen (ZGO en MGO). In het ZGO segment is de meerwaarde van horizontaal toezicht volgens de belastingdienst in de praktijk bewezen. In het MGO segment bevindt het afsluiten van convenanten zich (RV: 2008) nog in de pilot fase
- Met brancheverenigingen, koepels en fiscale dienstverleners voor bedrijven uit het MKB segment sluit de belastingdienst raamwerkconvenanten. Ook dit bevindt zich (RV: 2008) nog in de pilotfase
- Voor douane krijgt horizontaal toezicht invulling met de invoering van de Authorised Economic Operator
- De belastingdienst is in gesprek met softwareontwikkelaars over mogelijke verbeteringen in software pakketten
- Voor particulieren krijgt horizontalisering inhoud met de introductie van de Voorgevulde aangifte (VIA)

3.2. Zeer Grote Ondernemingen (ZGO's)

In eerste instantie is het horizontaal toezicht door de belastingdienst uitprobeerd op een aantal ZGO's. Deze zeer grote ondernemingen hebben in het algemeen fiscale expertise op relatief hoog niveau in huis en krijgen veel aandacht van hun accountants en fiscaal adviseurs. Ook de belastingdienst heeft in het kader van de beoogde beleidswijziging veel menskracht en goed opgeleide menskracht ingezet op deze grote ondernemingen.

In de met de ZGO's gesloten individuele convenanten worden gewenste houding en gedrag benoemd en afspraken gemaakt over de wijze en intensiteit van het toezicht. Het toezicht stemt de belastingdienst af op de mate waarin het bedrijf 'in control' is. Hiervoor moet de belastingdienst inzicht hebben in de opzet, het bestaan en de werking van het fiscaal relevante deel van de interne beheersing, door de belastingdienst aangeduid met Tax Control Framework (TCF). Een TCF is een instrument van interne beheersing, specifiek gericht op de fiscale functies binnen een bedrijf. De fiscale functie is niet beperkt tot de afdeling fiscale

zaken. Een TCF maakt integraal onderdeel uit van het Business- of Internal Control Framework van een bedrijf.

De staatssecretaris van Financiën heeft in zijn brief d.d. 12 april 2007 de Eerste Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de pilot met de ZGO's (Bijlage 2). Met nagenoeg alle aangeschreven ondernemingen is een convenant gesloten en is ervaring met de nieuwe werkwijze opgedaan. De evaluatie heeft plaatsgevonden door middel van een schriftelijke enquête. De resultaten zijn volgens de staatssecretaris positief. De deelnemers zijn het eens met de stelling dat de nieuwe werkwijze effectiever en efficiënter is. De nieuwe werkwijze leidt volgens de ondernemingen niet perse tot meer compliance. Volgens de behandelteams van de belastingdienst leidt dit wel tot meer compliance. De onderlinge relatie werd door zowel de ondernemingen als de medewerkers van de belastingdienst voor de pilot al gemiddeld als goed aangemerkt. Er is sindsdien volgens 30% toch nog een verbetering opgetreden in de relatie. Als voordeel van deze werkwijze is vaak genoemd: het werken in de actualiteit, de snellere standpuntbepaling door de belastingdienst, en meer openheid tussen de partners. De ondernemingen noemen daarbij nog een vermindering van de fiscale onzekerheden en de medewerkers van de belastingdienst noemen daarnaast als voordeel de betrokkenheid van het management bij de klantbehandeling. Voor wat betreft de verbeterpunten: in een aantal gevallen is niet snel genoeg zekerheid gegeven aan de onderneming bij een voorgelegde casus conform de afspraken in het handhavingsconvenant. Door een aantal geïnterviewden is ook gesuggereerd de belastinginspecteur meer zelfstandig te geven in het kunnen beslissen in een individuele casus. Ook een betere samenwerking met de douane is als verbeterpunt genoemd voor de klantbehandeling.

Het 'voordeel' van het sluiten van een handhavingsconvenant voor de ondernemingen is dat hun fiscale aangiften en vragen sneller worden afgewikkeld. Ik vraag mij zelf hierbij af of je - ook zonder convenant en bijkomende verplichtingen - als belastingplichtige eigenlijk al op snelle service mag rekenen. Bij de verplichtingen voor de belastingplichtige gaat het dan vooral om het vrijwillig actief melden van fiscale issues.

Ik verwijs hierbij naar het commentaar van Prof. Kavelaars (Elsevier Fiscaal 2 maart 2007): 'alles wat discussie oproept moet je melden maar je weet vaak helemaal niet of er dingen zijn waarover discussie kan ontstaan. Daar krijg je toch conflicten over. Bedrijven raken een hoop vrijheid kwijt en wat staat daar tegenover. Volgens Kavelaars staat daar niets tegenover. Verder hebben bedrijven nu ook de mogelijkheid om vooraf zaken voor te leggen aan de inspecteur.'

Van der Laan van PWC is daarentegen laaiend enthousiast over horizontaal toezicht: de horizontalisering biedt ondernemingen die fiscaal 'in control zijn' een uitgelezen mogelijkheid daarvan ten volle de vruchten te plukken (NU zakelijk 11 juni 2008). Zie ook het interview met Van der Laan in Exposé van februari 2008. Hij verbaast zich erover dat er nog adviseurs van naam zijn die horizontaal toezicht stelselmatig negatief benaderen. 'Zo'n Peter Kavelaars: dat is toch onbegrijpelijk. Altijd alleen maar afbrekende kritiek, terwijl alle partijen die ermee te maken krijgen juist positief reageren. Natuurlijk moeten we kritisch blijven, maar hij is echt bezig met een achterhoedegevecht. We zijn aan een onomkeerbare ontwikkeling begonnen dat heeft hij nog niet in de gaten.'

Prof. Kavelaars heeft hierop gereageerd in de Exposé van april 2008. Kavelaars geeft onder meer aan dat hij de indruk heeft dat heel veel geschilpunten met convenantpartners op een soepele manier zijn beslecht, juist omdat zij zich positief hebben uitgelaten over horizontaal

toezicht. Horizontaal toezicht is volgens Kavelaars bij veel kleinere ondernemingen veel minder eenvoudig in te voeren, waarmee de effectiviteit van horizontaal toezicht wel eens minder groot zou kunnen zijn dan wordt beoogd. Horizontaal toezicht moet volgens hem ook een vrijwillige aangelegenheid blijven. Het mag niet zo zijn dat degenen die niet meedoen zelfs maar de kans hebben daar nadeel van te ondervinden. Hij vraagt zich ook af waarom vertrouwen moet worden vastgelegd in een convenant. Ook vraagt hij zich af waarom sommige belastingplichtigen anders (beter) worden behandeld terzake van het verleden dan anderen (RV: T. Poolen van het MT van de belastingdienst merkt daarover in het Exposé februari 2008 op: 'let wel: we geven geen douceurtjes in ruil voor een convenant. Maar we stellen ons wel oplossingsgericht op.') Waarom legt de belastingplichtige zich vast op het vooraanmelden van fiscaal relevante activiteiten die hij wil gaan ontplooien en hoeft de overheid dat niet te doen. Is volgens Kavelaars toch een logisch gevolg van het elkaar op gelijke voet bejegenen.

Volgens Prof. Essers (WFR 6747, 2008/3) is onder de vlag van horizontaal toezicht een stille fiscale revolutie gaande. Horizontaal toezicht zet de traditionele verhoudingen tussen belastingdienst en belastingplichtigen volledig op hun kop. Het verticale toezicht op de belastingplichtigen door de overheid wordt min of meer uitgeruild door horizontaal toezicht door de belastingplichtigen zelf.

Het is uiteraard verder een goede zaak voor de ondernemer als relevante fiscale risico's en posities in de actualiteit worden afgehandeld binnen redelijke deadlines. Deze zekerheid voorkomt vervelende verrassingen achteraf, helpt bij het vaststellen van de fiscale cash flow, acute en latente belastingposities.

Snelle service is overigens wel een uitdaging voor de fiscus. Dit zal volgens Prof. Essers (WFR 6794, 9 januari 2009) zware eisen stellen aan de beschikbaarheid, deskundigheid en flexibiliteit van de desbetreffende ambtenaren. Hij vraagt zich ook af of er wel voldoende medewerkers van de belastingdienst beschikbaar zijn om horizontaal toezicht te kunnen waarmaken. Het is volgens Essers ook de vraag of de door de belastingdienst nagestreefde eenheid van beleid niet in gevaar komt nu er binnen de diverse horizontaal toezicht arrangementen afzonderlijke afspraken zullen worden gemaakt en de rol en betekenis van de kennisgroepen minder lijkt te worden in een stelsel van horizontaal toezicht. Voor belastingadviseurs lijkt het er volgens Essers op dat die zich meer bezig zullen gaan houden met vooroverleg met de belastingdienst en het in kaart brengen van fiscale risico's, in plaats van bezig te zijn met fiscale grensverkennende adviezen.

NOB Bestuurslid Koller (Exposé februari 2008) vraagt zich af of je met een overheidsinstantie wel een vertrouwensband kunt opbouwen. Is het niet zo dat die overheid als het er op aankomt altijd machtiger is dan jij? In die zin is horizontaal toezicht ook een soort contradictio in terminis: er wordt een gelijkheid gesuggereerd die er niet is. Koller is ook van mening dat de convenanten over fair play moeten gaan en niet over fair share.

Bij het afsluiten van de handavingsconvenanten worden ook afspraken gemaakt over de afwikkeling van nog lopende zaken. Deze mogelijkheid van het maken van schoon schip spreekt veel ondernemingen wel aan.

3.3. Midden- en kleinbedrijf (mkb)

Het mkb-segment wordt in horizontaal toezicht betrokken via brancheorganisaties/koepels en via fiscale dienstverleners.

De belastingdienst sluit in het mkb-segment raamwerkconvenanten af. De ondernemers kunnen zich vervolgens individueel aansluiten bij het convenant. De convenanten zien allereerst op de intentie tot samenwerking en de gewenste houding en gedrag. Daarbij worden afspraken gemaakt over specifieke onderwerpen die in de branche spelen. Dat kunnen bijvoorbeeld zaken zijn op administratief gebied. In het convenant leggen de partijen vervolgens vast hoe zij, vanaf de ondertekening van het convenant, met de onderwerpen om zullen gaan. Deze afspraken dragen direct bij aan een toename van de kwaliteit van de aangifte. De belastingdienst past zijn toezicht hierop aan. Dit tezamen biedt meer zekerheid voor de belastingplichtige over zijn fiscale positie. De eerste convenanten met brancheorganisaties zijn inmiddels gesloten te weten: Convenant dagbladendistributie, Convenant drukwerkverspreiding, Convenant Aedes (die in 2007 is gesloten en in hetzelfde jaar is opgezegd ivm gewijzigde regelgeving) en de prostitutiebranche. Met name die laatste afspraak heeft de nodige commotie veroorzaakt. Met name de afspraak dat van de inkomsten van een zogeheten sexwerker 20% als een fiscaal onbelaste onkostenvergoeding wordt aangemerkt (Bron: Loonzaken 2009 nr. 2). Op 4 februari 2009 heeft de Voorzieningenrechter Den Haag geoordeeld dat het tussen de belastingdienst en Branchebelang Thuiszorg Nederland gesloten convenant in strijd is met de AWBZ en de Wet toelating zorginstellingen. De rechter verbiedt verdere uitvoering van het convenant (Bron: Loonzaken 2009 nr. 2).

De belastingdienst sluit ook raamconvenanten met de fiscale dienstverlener. Daarin zijn de afspraken vastgelegd over houding en gedrag en de werkprocessen. De fiscale dienstverlener gaat op zijn beurt met zijn klant een overeenkomst aan, waarin de ondernemer ervoor tekent dat hij zijn gegevens juist, tijdig en volledig zal indienen bij zijn fiscale dienstverlener. Binnen horizontaal toezicht vormen de ondernemer, de fiscale dienstverlener en de belastingdienst een convenantketen. Deze keten kent een aantal pijlers, waaronder de houding en gedrag van de ketenpartners en de kwaliteit van de werkprocessen bij zowel de cliënt, de fiscale dienstverlener als de belastingdienst. Deze pijlers vormen volgens de belastingdienst als het ware het TCF van de fiscale keten. Binnen de keten sluit de belastingdienst aan bij de werkprogramma's van de fiscale dienstverleners en overlegt waar nodig over aanvullende eisen. Het gezamenlijk streven is te komen tot kwaliteitsaangiften die in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving een jurisprudentie, de zogenoemde convenantsaangiften. De belastingdienst monitort de wijze waarop de afspraken in het convenant wordt nageleefd door steekproefsgewijs een beperkt aantal aangiften te beoordelen. De belastingdienst noemt dit metatoezicht. Metatoezicht geeft inzicht in de kwaliteit van de keten en signaleert mogelijke verbeterpunten.

Ook met (fiscale) dienstverleners is inmiddels een convenant gesloten, te weten het Convenant Horizontaal Toezicht fiscaal intermediairs met de Samenwerkende Registeraccountants en accountants administratieconsulenten (SRA) d.d. 31 oktober 2008. Daarin zijn gezamenlijke afspraken gemaakt over de controle van loonaangiften, gedragsregels, toezicht in de loonheffingketen en een plan van aanpak voor alle aangiftemiddelen. Met de ondertekening van het convenant krijgt SRA op basis van haar interne kwaliteitssysteem de verantwoordelijkheid en het vertrouwen van de belastingdienst dat de loonheffing op de juiste manier wordt uitgevoerd.

4. Wat is een Tax Control Framework?

De bedoeling van een TCF wordt door de belastingdienst uiteen gezet in het rapport van 21 maart 2008 met als titel "Tax Control Framework Van risicogericht naar 'In control': het werk verandert" (Bijlage 3). Een TCF kan worden omschreven als een intern controlesysteem dat vastlegt en inzicht geeft in actuele fiscale risico's, de gemaakte keuzen en de verantwoordelijkheden daarvoor binnen de organisatie. Het doel van het TCF is de beheersing van de totale fiscaliteit met als gevolg juiste, volledige en tijdige aangiften voor alle belastingen, en een getrouwe weergave van de fiscale positie in de jaarrekening.

Van der Laan en Weerman hebben in het WFR (WFR 6788, 13 november 2008) uitgebreid aandacht besteed aan het TCF. Hij gaat daarbij in o.a. op de vraag of een TCF een voorwaarde is voor horizontaal toezicht, of voorwaarden worden gesteld aan een TCF, de rol van een TCF in de controle aanpak. Hij verwacht dat het managementmodel COSO – een wereldwijd geaccepteerde aanpak voor risicobeheersing - als standaard zal gaan gelden.

5. Horizontaal toezicht in een formeel rechtelijk perspectief

Bij de ZGO's waarmee individuele convenanten worden gesloten bestaat op dit moment een behoorlijke mate van vrijheid in de inrichting van een TCF. Die vrijheid past mijns inziens goed in de wijze waarop de belastingdienst horizontaal toezicht 'in de markt heeft gezet' dat wil zeggen door middel van 'learning on the job'. Belastingdienst en ondernemers proberen gezamenlijk hun weg te vinden. En volgens de belastingdienst is de bouw van een TCF maatwerk. Dat klinkt in eerste instantie nobel. Ik verwacht wel dat na verloop van tijd de diverse TCF's steeds meer naast elkaar worden gelegd en dat de 'eisen' die de belastingdienst stelt aan een TCF worden aangescherpt.

De rechtsbescherming bij conflicten over het convenant is erg mager. Tot nog toe is vooral getracht het horizontaal toezicht zomin mogelijk te juridiseren. Partijen en dus ook de belastingdienst hebben eenzijdig de mogelijkheid om een convenant op te zeggen. Als het convenant met een beursgenoteerde onderneming door de fiscus wordt opgezegd, zal dat doorgaans ook vanwege de publicitaire aspecten tot de nodige gevoeligheid geven. Geeft dat de belastingdienst een te riant machtspositie?

De belastingdienst is vooralsnog niet bereid bijvoorbeeld een arbitrage- of mediationclausule op te nemen in een handavingsconvenant. De gedachte dat een convenant wederzijds vertrouwen inhoudt en dat daarmee een geschillenregeling niet nodig is, komt mij vreemd voor. Naar aanleiding van een brief van de Vereniging van Fiscale Mediators d.d. 12 september 2007 (Bijlage 4) aan de eerste Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel 'Versterking fiscale rechtshandhaving' (nr.30322) heeft de staatssecretaris van Financien d.d. 25 september 2007 aangegeven dat mediation uiteindelijk wel kan worden ingezet tijdens een conflict tussen belastingdienst en ondernemer over het convenant. Een mediation- of arbitrageclausule in het convenant opnemen gaat hem echter nog een stap te ver.

Bezwaar- of beroep bij de fiscale rechter tegen bijvoorbeeld opzegging door de belastingdienst is op dit moment niet mogelijk. Een gang naar de civiele rechter kan wel (zie hiervoor de beslissing van de Voorzieningenrechter Den Haag van 4 februari 2009).

De belastingdienst is gebonden aan wet- en regelgeving, inclusief algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Normaal gesproken houdt de fiscale rechter daar toezicht op. Wel kan uiteraard uiteindelijk een fiscaal inhoudelijk geschil nog steeds gewoon aan de fiscale rechter worden voorgelegd: agree to disagree. Dat hoeft volgens Poolen van de belastingdienst (Exposé februari 2008) op zich het vertrouwen en daarmee het convenant niet te schaden.

Essers (WFR 6747 2008/3) merkt ook op dat geschillen over de uitleg van convenanten moeten kunnen worden voorgelegd aan een onafhankelijke rechter of mediator. Bij een handhavingscontract hoort ook een zakelijke geschillenregeling.

Toetsing van het beleid binnen convenanten aan het gelijkheidsbeginsel en niet convenant gerechtigden is niet eenvoudig (zie F. Herreveld in WFR 6794 d.d. 9 januari 2009)

Gelijk Prof. Essers in WFR 2008/3 Aflevering 6747 opmerkt lijkt het me goed dat maximale openheid wordt betracht over de afgesloten convenanten. Gecontroleerd kan dan worden of afspraken binnen bestaande wet- en regelgeving blijven en of voldoende recht wordt gedaan aan het gelijkheidsbeginsel. Om elke schijn van bevoordeling te vermijden acht hij publicatie van de convenanten essentieel. Om de privacy van belastingplichtigen te beschermen kan het handhavingsconvenant worden geanonimiseerd. De staatssecretaris heeft al eens een individueel handhavingsconvenant gepubliceerd, te weten d.d. 9 juni 2006, DGB 2006-03312 (Bijlage 5).

Bij de raamwerkconvenanten die worden gesloten met brancheorganisaties etc. rijst de vraag in hoeverre de leden van die organisatie gehouden zijn om de in de convenanten neergelegde afspraken te aanvaarden. Zij hebben immers de afspraak met de belastingdienst niet gemaakt en ondertekend. Uit een recent arrest van de Hoge Raad (9 januari 2009, nr.43 758) zou kunnen worden afgeleid dat die afspraken dan ook niet bindend zijn voor de leden van een dergelijke brancheorganisatie (bron: Loonzaken 2009, nr 2). Bij het opgaafformulier van het Convenant dagbladendistributie is vermeld dat vrijwillig kan worden deelgenomen aan het convenant. Deelname betekent dat belastingplichtige zich moet houden aan de gemaakte afspraken. Omdat de belastingdienst daarop vertrouwt zal minder worden gecontroleerd op het gebied van het convenant. In het convenant is vermeld wanneer wel of geen loonheffingen hoeven worden ingehouden bij de vergoeding die aan de bezorgers worden betaald.

Een punt van aandacht is ook de inlichtingenplicht. Op basis van art 47 AWR is de belastingplichtige gehouden desgevraagd inlichtingen aan de inspecteur te verstrekken. Onder een handhavingsconvenant dient echter al eerder informatie te worden verstrekt. Volgens Poolen van de belastingdienst (WFR 6786, 30 oktober 2008) is het niet zo dat bij een convenantpartner meer of andere informatie aan de fiscus moet worden verstrekt. Het is alleen zo dat die informatie geacht wordt eerder te worden aangeleverd.

6. Conclusies en slotopmerkingen

In 2005 heeft de belastingdienst in Nederland horizontaal toezicht geïntroduceerd. Horizontaal toezicht is gebaseerd op afspraken tussen de belastingdienst en de belastingplichtige, gericht op samenwerking en transparantie waarbij controle achteraf niet of minder nodig is.

Om het horizontaal toezicht te kunnen effectueren worden handhavingsconvenanten gesloten met belastingplichtigen (ZGO's), brancheorganisaties en koepels (MKB). Voor individuele handhavingsconvenanten geldt als primaire uitgangspunt dat deze gesloten worden met bedrijven die hun Tax Control Framework op orde hebben, mede ingegeven door IFRS standaarden en de Amerikaanse Sarbenes Oxley wetgeving.

Met de rechtsbescherming is het voorsnog niet best gesteld. Een convenant kan door een van beide partijen in principe 'vrij' eenvoudig worden geregeld. Een geschillenregeling in de convenanten ontbreekt voorsnog. Onduidelijk is ook welke fiscale risico's precies moeten worden gemeld in het kader van een individueel handhavingsconvenant.

Individuele convenanten zijn niet openbaar en de belastingdienst beroep zich daarbij op de geheimhoudingsplicht. Openheid is belangrijk om ongelijke behandeling tussen convenantpartners en niet convenantpartners te voorkomen. Zeker als je dit zet naast de indruk dat veel bedrijven die een convenant hebben gesloten vooral ook enthousiast zijn geraakt vanwege het schoon schip kunnen maken voor wat betreft het verleden.

Je kunt je verder ook afvragen of het offer van de belastingdienst, te weten snelle service verlenen wel zo groot is. Zonder handhavingsconvenant heb je daar eigenlijk al recht op.

Horizontaal toezicht en handhavingsconvenanten zijn er en zullen blijven! Voortschrijdend inzicht zal schat ik zo in nog voor de nodige aanpassingen gaan zorgen in de toekomst. In zoverre is hier sprake van fiscaal onderwerp van alle dag.

Amsterdam, 21 april 2009