

Horizontaal toezicht (HT): wederzijds vertrouwen in belastingzaken heeft geen contract

De inburgering van HT in belastingzaken

Sinds 2005 wordt in aanvulling op verticaal toezicht op belastingplichtigen ook HT toegepast. Doel van HT is een gelijkwaardige relatie tussen belastingdienst en belastingplichtige die niet is gebaseerd op wantrouwen maar op samenwerking. Staatssecretaris van Financiën De Jager zegt in 2010 over HT: 'Ik zou niet zeggen dat het een huwelijk is, maar het leidt in ieder geval tot een innige relatie'.

De Nederlandse overheid heeft de HT ('horizontal monitoring') boodschap ook in het buitenland aan de man gebracht en België heeft onlangs aangekondigd HT ook te willen invoeren.

Drijfveer voor de overheid met HT is belastingambtenaren efficiënt in te zetten om zo te besparen op tijd en menskracht. Denk daarbij ook aan de bezuinigingen en de leegloop van personeel. Bedrijven die onder HT vallen hoeven minder verticaal te worden gecontroleerd.

Voor bedrijven is dat prettig want die vinden controles doorgaans onaangenaam.

Waar HT in 2005 is begonnen bij een aantal grote bedrijven, kunnen sinds 2007 ook middelgrote bedrijven gebruikmaken van het nieuwe toezicht en vanaf 2011 doet ook het midden- en kleinbedrijf mee. De Belastingdienst wil steeds meer bedrijven onder het nieuwe toezichtstelsel laten vallen en vanaf 2011 worden jaarlijks streefcijfers vastgesteld voor het aantal bedrijven dat onder horizontaal toezicht valt.

Niet vanuit de politiek – Tweede Kamer - maar vanuit de Belastingdienst wordt in 2011 de opdracht gegeven het effect van HT in kaart te brengen. De commissie onder leiding van Prof. Stevens concludeert dat HT waarschijnlijk geen tijdsbesparing oplevert.

Belastingambtenaren verklaren bij de commissie dat HT juist méér tijd kost vanwege veelvuldig overleg met bedrijven. In hetzelfde jaar luiden medewerkers van de Belastingdienst bij vakbondsorganisatie FNV anoniem de alarmbel. Ze klagen dat ze vanwege dit toezichtstelsel hun werk niet meer goed kunnen doen en de Belastingdienst daardoor jaarlijks veel belastingopbrengsten misloopt.

Ondanks de kritiek van de commissie-Stevens verandert het systeem van horizontaal toezicht niet wezenlijk. Wel groeit de onvrede bij de Belastingdienst. Ook de vereniging van

hogere ambtenaren bij het ministerie van financiën (VHMF) uit kritiek op HT: 'Het capaciteitsprobleem is volgens de medezeggenschapsraden de afgelopen jaren alleen maar groter geworden'. Ex-Staatssecretaris van Financiën Wiebes schrijft in een brief aan de Tweede Kamer in 2015: 'Horizontaal toezicht is een van de sterktes van ons belastingstelsel en draagt bij aan onze goede handelsrelaties. Daar willen we geen afstand van doen'.

In 2016 is het aantal aangiften in HT opgelopen van ongeveer 115.000 naar 145.000. Wel blijft die groei volgens de Belastingdienst iets achter bij de eigen doelstellingen.

Het gaat de fiscus meer om kwaliteitsverbetering dan het aantal HT convenanten.

Intussen komt HT in het kader van de Panama papers negatief in het nieuws. Acht bedrijven die voorkomen in de Panama Papers staan onder HT aldus het dagblad Trouw. Volgens de Belastingdienst is er geen connectie met belastingontwijking. Toenmalig staatssecretaris Eric Wiebes van Financiën noemt de kritiek op horizontaal toezicht misplaatst. Volgens Wiebes hebben bedrijven die een overeenkomst hebben met de fiscus over hun belastingen, minder fouten in hun aangiften dan bedrijven zonder convenant. 'De bereidheid om de regels na te leven is groter naarmate de relatie met de Belastingdienst hechter wordt' zegt Wiebes. Ondernemingen die individuele afspraken hebben met de fiscus maken minder fouten. De omvang of de complexiteit van een onderneming speelt een belangrijke rol hierin. Bedrijven met een convenant hechten meer waarde aan intern fiscaal beheer dan bedrijven zonder.

Esther Huiskers-Stoop concludeert in haar proefschrift in 2015 ('De effectiviteit van Horizontaal belastingtoezicht') dat HT in vergelijking tot het traditionele belastingtoezicht, leidt tot een betere fiscale compliance, meer fiscale zekerheid, minder fiscale compliancekosten en een betere relatie met de Belastingdienst. Middelgrote ondernemingen vinden het hebben van meer zekerheid over de belastingpositie de belangrijkste overweging om al dan niet op horizontaal toezicht over te gaan; naarmate ondernemingen kleiner zijn neemt het belang van een vermindering van de fiscale compliancekosten toe.

De nieuwe Directeur-Generaal van de Belastingdienst, Jaap Uijlenbroek, heeft in zijn 100 dagen brief ('Werken aan onomstreden uitvoering en handhaving door de belastingdienst') aangegeven dat HT wel gemoderniseerd moet worden. Of dit meer aandacht betekent voor Verticaal Toezicht is de vraag. Uijlenbroek wil voornamelijk vertrouwen wekken met een nieuwe manier van werken.

Vanwege het horizontaal toezichtstelsel wordt de belastingaangifte van bijna een kwart van de grote bedrijven in Nederland niet meer actief gecontroleerd. Deze bedrijven houden zich volgens de fiscus aan de regels en zijn te vertrouwen.

Het aantal fiscale boekenonderzoeken bij Nederlandse bedrijven daalde de afgelopen twintig jaar met 70 procent.

Wel of geen HT: Vertrouwen als uitgangspunt in relatie tussen overheid en belastingplichtige

Conditioneel?

Het HT gedachtengoed gaat er tot nu toe vanuit dat de belastingplichtige het vertrouwen van de overheid moet verdienen. Immers alleen als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, kom je in aanmerking voor HT. Denk bijvoorbeeld aan het hebben van een tax control framework. Zou het uitgangspunt en zeker van een dienende overheid niet moeten zijn dat vertrouwen het start- c.q. uitgangspunt, tenzij het tegendeel blijkt?

Practice what you preach?

Nadeel bij het huidige HT is dat de belastingplichtige verplicht is fiscale risico's te melden met alle onzekerheden van dien: want wanneer is iets een fiscaal risico. En de enige tegenprestatie van de overheid is snel antwoord op aan de belastingdienst voorgelegde vragen. Mag je van overheid niet sowieso verwachten dat je vlot en goed wordt geholpen? En hoe open en transparant is de belastingdienst als het gaat om informatieverstrekking?

Uniformiteit?

Een ander punt van HT is dat bij alle belastingplichtigen de wet uniform moet worden toegepast. In zoverre kunnen belastingplichtigen met HT niet een voorkeursbehandeling krijgen in de zin dat zij minder belasting hoeven te betalen. Wat maakt dan dat je als belastingplichtige toch wil meewerken aan HT? Dat je minder vaak wordt gecontroleerd? En wat zit daar dan achter? Is het dat je dan toch de kans hebt dat door minder controle, ondertussen te weinig betaalde belasting niet wordt ontdekt? In zoverre kun je je afvragen of ook van de kant van de belastingplichtige iedereen een zuivere en eerlijke bedoeling heeft. Is het ook niet zo dat de bedrijven die in het begin van de invoering van HT hebben meegewerkt aan HT dat deden om zo op gemakkelijke wijze van het verleden af te komen?

Onevenredige machtsverhouding?

De crux ligt vooral in het verschil in belang als het gaat om betalen van belastingen. Wat betekent fair share? Het is en zal altijd zo blijven dat de overheid belang heeft bij een hoge

belastingopbrengst en de burger graag zo min mogelijk wil betalen. En doorgaans zijn fiscale wetten voor meerdere uitleg vatbaar: zowel rekkelijkheid naar boven als naar beneden. Uiteraard wil de burger of ondernemer niet negatief in de publiciteit komen en daar ligt wellicht bij de grotere ondernemingen een groter belang dan bij de kleinere ondernemingen. Wel wil vrijwel elke burger en ondernemer de belastingdruk zo laag mogelijk houden.

**Voeg daaraan toe het machtsverschil tussen overheid en burger,
daar kan geen rechtsbescherming tegen op.**

HT een toekomst?

Het echte gedachtengoed van HT is vertrouwen van de overheid in de belastingplichtige.

Daar is helemaal niets mis mee. Wellicht mag je dat zelfs verwachten van een overheid die die zich in dienst stelt van de burger. Ook mag de burger van de overheid verwachten dat je daarmee afspraken kunt maken waarop je kunt vertrouwen.

Een formeel contract is daarbij echter niet nodig. In de praktijk valt ook een tendens waar te nemen waarbij belastingplichtige en fiscus geen convenant met elkaar aangaan maar waarbij wordt gehandeld alsof sprake is van een convenant. De inrichting van een tax control framework kan dan achterwege blijven. Partijen spreken met elkaar af dat zij open en transparant met elkaar omgaan. En zie daar het ontstaan van een zogeheten 'informeel convenant'; wel de voordelen en niet de nadelen.

Om toezicht en handhaving geheel te baseren op horizontaal toezicht lijkt ons niet toereikend. Toezicht zal toch veelal primair verticaal dienen plaats te vinden. En dat de belastingdienst minder verticale controle hoeft uit te voeren als de ondernemer beschikt over een deugdelijk intern controle systeem, dan wel dat de fiscus simpelweg vertrouwen heeft dat fiscale verplichtingen worden nagekomen, spreekt voor zich.

Wie goed doet, goed ontmoet.