

Vergaderjaar 2004–2005

29 643

Aanpak vrijplaatsen

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2005

In de brief van 3 juni 2004, kamerstuk 29 643, nr. 2, is aangekondigd dat de Belastingdienst in aanvulling op zijn bestaande vormen van verticaal toezicht, ook vormen van *horizontaal toezicht* zal verkennen. In dezelfde brief werd ook een proef in de Belastingdienst met *mediation* gemeld. Deze brief dient er toe uw Kamer te informeren over de verkenning van horizontaal toezicht en over de resultaten van de proef met mediation.

Horizontaal toezicht

De brief van 3 juni 2004 refereert aan het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» (2002). In dit rapport wordt de horizontalisering van de samenleving als een belangrijke ontwikkeling beschreven en dien-aangaande gerichte aanbevelingen gedaan. In het kabinetsprogramma «Andere Overheid» is een groot aantal van deze aanbevelingen overgenomen; het kabinet koerst op «minder regels, beter presteren en meer eigen verantwoordelijkheid van de samenleving».

Bij horizontaal toezicht gaat het om wederzijds vertrouwen tussen belastingplichtige en Belastingdienst, het scherper naar elkaar aangeven wat ieders verantwoordelijkheden en mogelijkheden zijn om het recht te handhaven en het vastleggen en naleven van wederzijdse afspraken. De onderliggende verhoudingen en de communicatie tussen burger en overheid verschuiven daarmee naar een meer gelijkwaardige situatie.

Horizontaal toezicht sluit aan bij de ontwikkelingen in de samenleving waar eigen verantwoordelijkheid van de burger gepaard gaat met het gevoel dat handhaving van het recht ook een groot goed is.

In het concept van horizontaal toezicht schuilt ook de erkenning dat handhaving in een complexe en snel veranderende samenleving niet zonder het gebruik van de kennis in de samenleving kan.

Horizontaal toezicht vervangt het verticale toezicht niet. Het zal ook nodig blijven verticaal toezicht uit te oefenen, omdat niet alle belastingplichtigen het even nauw nemen met de aan hen opgelegde fiscale en douaneverplichtingen. De Belastingdienst heeft al zijn medewerkers in de gelegenheid gesteld mee te denken over horizontaal toezicht. Dat heeft tot

meer dan 2000 gedachten en ideeën geleid; sommigen zeer concreet, anderen meer abstract¹.

Een aantal ideeën over horizontaal toezicht staat op gespannen voet met bestaande wet- en regelgeving². Andere, daarentegen, lenen zich, vanuit de optiek van de Belastingdienst, voor directe toepassing. Horizontalisering impliceert evenwel een vorm van samenwerking met een andere partij. De Belastingdienst is afhankelijk van de mate waarin deze potentiële partners bereid zijn tot samenwerking, tot een andere verdeling van verantwoordelijkheid.

De meest haalbare suggesties zijn op conceptniveau geclusterd en geordend naar de doelgroepen die de Belastingdienst in zijn aanpak hanteert: zeer grote ondernemingen, midden en kleinbedrijf, particulieren en douane. Daarnaast nemen intermediairs een belangrijke plaats in. Per doelgroep worden de volgende activiteiten ontplooid.

1. zeer grote ondernemingen

De Belastingdienst verstaat onder zeer grote ondernemingen, entiteiten die vanwege hun omvangrijke en complexe, veelal grensoverschrijdende, structuur, hun dynamiek en de grootte van het fiscale belang permanent individuele aandacht in het toezicht verdienen. Dat zijn er in Nederland ruim 1500. Het voornemen is om nog in 2005 een pilot met ongeveer 20, overwegend beursgenoteerde, ondernemingen te starten, waarbij het doel is een individueel *handhavingsconvenant* te sluiten. Daarin worden wederzijds de verplichtingen vastgelegd voor de toekomst en voor het afwikkelen van het verleden. Ook zullen de afspraken zien op het elkaar informeren en op de afwikkeling van nog niet voorziene handelingen of activiteiten met fiscale gevolgen. De afspraken volgen de regels van de werkinstructie die is voortgevloeid uit de contra legemaanpak in de brief van 3 juni 2004 en moeten passen binnen de kaders van wet- en regelgeving. De gedachte is dat de afspraken worden gemaakt tussen de raden van bestuur van de bedrijven en de managementteams van de betrokken regio's. Deze teams zijn zelfstandig bevoegd om als inspecteur en ontvanger op te treden. De afspraken worden voorbereid door een multidisciplinair team van de regio, waarin alle toezichtdeskundigheid, ook op het gebied van de douane, wordt gebundeld. Gewerkt zal worden aan de hand van casemanagement (een stappenplan), zoals dat is ontwikkeld door het APA/ATR-team in Rotterdam. De bedrijven worden zo spoedig mogelijk uitgenodigd om op vrijwillige basis aan de pilot mee te doen.

Met deze aanpak wordt beoogd de rechtszekerheid voor de bedrijven te vergroten en door het uitstralen van vertrouwen door de Belastingdienst constructies te vermijden die normaal gesproken in het verticale toezicht bestreden zouden worden.

De aanpak sluit aan bij internationale ontwikkelingen op het gebied van de financiële verslaglegging die zijn gericht op het verbeteren van transparantie, zoals IFRS-standaarden³, de IAS-verordening⁴ van de EU⁵ en de Amerikaanse Sarbanes-Oxley wet.

Achterliggend tot slot, is de gedachte dat deze aanpak voor zeer grote ondernemingen het fiscale vestigingsklimaat in Nederland verbetert.

2. midden- en kleinbedrijf

In dit segment bevinden zich alle overige belastingplichtige ondernemingen. De omvang staat een aanpak met individuele convenanten niet toe. Een flink aantal van de ideeën over horizontaal toezicht haakt aan bij uitingen en doelstellingen van verschillende, vertegenwoordigende,

¹ De ideeën hebben niet alleen betrekking op horizontaal toezicht, maar bevatten ook suggesties op het gebied van wetgeving en voor verbeteringen in het bestaande (verticale) toezicht. Deze suggesties worden buiten het kader van horizontaal toezicht verder opgepakt.

² Bijvoorbeeld ideeën over een andere wetsystematiek, over openheid die verder gaat dan de huidige privacy wetgeving toestaat of over beloningen en belastingkortingen.

³ IFRS: International Financial Reporting Standards.

⁴ IAS: International Accounting Standards.

⁵ De verordening is gericht op een «true and fair view» op vermogens en resultaten en stelt vanaf 1 januari 2005 de IAS/IFRS standaarden verplicht voor beursgenoteerde ondernemingen in Europa.

organisatievormen in dit segment, zoals MKB-Nederland, branche-organisaties en verenigingen. Deze uitingen en doelstellingen benadrukken het belang voor deze doelgroep van eerlijke concurrentie en het verminderen van de administratieve lasten. In de ideeën wordt expliciet gewezen op de kennis bij deze organisaties van de bedrijfsprocessen in de verschillende branches.

De Belastingdienst ziet een gemeenschappelijk belang bij onderwerpen als het bestrijden van zwartwerk en beunhazerij, het uitwisselen van informatie en het gezamenlijk vaststellen van normen en relevante kengetallen. Het niet nakomen van fiscale en douaneverplichtingen leidt tot lagere kosten en daarmee tot oneerlijke concurrentie. Ook kan het gaan om het stimuleren van zichzelf certificerende branches of sectoren, zoals op 23 maart 2005 ten aanzien van de uitzendbranche in uw Kamer is besproken. Onder het motto «fair play» zal de Belastingdienst toenadering zoeken tot bereidwillige organisaties om gemeenschappelijke belangen te behartigen. Bilateraal moet worden vastgesteld welk vertrouwen over en weer bestaat, wat de mogelijkheden zijn en welke bereidheid tot samenwerken bestaat: «it takes two to tango». Dit betekent dat de mate van samenwerking en het tempo per partner kunnen verschillen. De Belastingdienst zal daartoe een project «horizontaal toezicht ondernemingen» inrichten, dat plan- en stelselmatig uiteindelijk alle branches en sectoren zal benaderen. Dit project zal zeker een aantal jaren vergen, gelet op de aantallen branches en sectoren in Nederland.

3. particulieren

Onder particulieren worden vanaf 1 januari 2006 niet alleen de particuliere *belastingplichtigen* verstaan, maar ook de burgers die vanaf die datum een *toeslag* van de Belastingdienst ontvangen. In de sfeer van toezicht houdende activiteiten verschilt de aanpak niet.

Op dit moment beschikt de Belastingdienst over gegevens van derden – banken, verzekeringsmaatschappijen, inhoudingsplichtigen, gemeenten en dergelijke – die hij als contra-informatie (toetsingsgegevens) gebruikt bij de behandeling van aangiften inkomstenbelasting van particuliere belastingplichtigen. Belastingplichtigen ervaren deze aanpak als administratieve lasten. Door de huidige mogelijkheden van de ict (informatie- en communicatietechnologie) komt de zogeheten *vooringevulde aangifte* dichterbij. Daarbij vermeldt de Belastingdienst op de aangifte wat hij weet en hoeft de belastingplichtige zich, als (mede) verantwoordelijke, slechts te beperken tot toetsing en tot het invullen van de gegevens die ontbreken. Deze openboekbenadering van de kant van de Belastingdienst straalt vertrouwen uit naar zowel de aanlevers van de gegevens als naar belastingplichtigen. Voor de frauderisico's die er ook dan zijn en de juridische consequenties zal de Belastingdienst te rade gaan bij de Scandinavische belastingadministraties die al in meer of mindere mate werken met een vooringevulde aangifte. Er zal ook overleg nodig zijn met de aanlevers van de gegevens over de momenten van aanlevering. In een aantal gevallen is vervroeging van dat moment noodzakelijk. Om én de aanlevers én de Belastingdienst de gelegenheid te geven hun automatiseringssystemen aan te passen, is invoering van de vooringevulde aangifte voorzien in 2008. Al in dit jaar zullen de aanvraagformulieren voor toeslagen grotendeels worden vooringevuld. In het verlengde van deze aanpak ligt het voornemen om in het ene loket voor burgers dat thans overheidsbreed wordt ontwikkeld, een *persoonlijk domein* te ontwikkelen. In een persoonlijk domein kunnen statusgegevens worden vastgelegd en transacties met de overheid worden verricht. Een persoonlijk domein bekrachtigt uiteindelijk de gelijkwaardigheid van de burger en de overheid doordat beiden over dezelfde informatie

beschikken. De Belastingdienst zal trachten een eerste bijdrage aan een fiscaal persoonlijk domein nog in 2006 te ontwikkelen.

4. douane

Op korte termijn is een wijziging van de Europese douanewetgeving te verwachten. Ter bevordering van de veiligheid wordt bij deze wijziging de «Authorised Economic Operator» (AEO) geïntroduceerd. Een AEO voldoet aan bepaalde veiligheidseisen en komt in aanmerking voor faciliteiten. Voor de status van AEO moet een onderneming aan een aantal eisen voldoen. Deze eisen hebben betrekking op «safety and security» en op het voldoen aan fiscale verplichtingen. In de nieuwe regelgeving is het oordeel over de vraag of aan de eisen is voldaan, voorbehouden aan de Douane. Het lijkt voor de hand te liggen voor dit oordeel de term «certificering» te hanteren. Dit levert echter een spanningsveld op met het kabinetsstandpunt over certificering van november 2003. In dit standpunt is voor het gebruik van certificering in het kader van overheidsbeleid opgenomen dat dit door een *onafhankelijke derde* plaatsvindt. Certificering is in de kern een vorm van zelfregulering. Het uiteindelijke oordeel over de AEO-criteria is echter een vorm van verticaal toezicht; de verantwoordelijkheid ligt bij de overheid. In de invulling van de eisen liggen echter wel mogelijkheden het bedrijfsleven medeverantwoordelijk te maken voor een veiliger samenleving. Zeker waar het betreft vormen van self-assessment en de veiligheidsaspecten in de relatie van de AEO met zijn eigen leveranciers. Binnen Europees verband zet de Nederlandse Douane zich in om zo snel mogelijk samen met het bedrijfsleven tot realistische en uitvoerbare veiligheidseisen te komen. Het belang voor het bedrijfsleven is niet alleen een veiliger samenleving, maar schuilt ook in de mogelijke faciliteiten. Eén van deze faciliteiten kan een zogeheten green lane zijn. Dit houdt in dat de zendingen van een AEO in beginsel ongehinderd door de Douane de buitengrens van de EU kunnen overschrijden. Minder fysieke controles dus.

5. intermediairs

Intermediairs spelen een belangrijke rol in het fiscale en het douane domein. Zij leveren fiscaal relevante producten en diensten die door belastingplichtigen worden afgenomen. Ruwweg zijn drie categorieën te onderscheiden:

- * financiële diensten met fiscale aspecten, zoals hypotheek, lijfrentes en pensioenen
- * software, zoals boekhoudprogramma's en kassaprogrammatuur
- * administratieve diensten/boekhouden, door financiële dienstverleners.

Diverse intermediairs hebben in het verleden de Belastingdienst benaderd over vooroverleg over door hen ontwikkelde producten. De reactie van de Belastingdienst was, met uitzondering van pensioen- en verzekeringsproducten, niet altijd even helder en vaak terughoudend. Fiscaal aanvaardbare generieke producten en diensten dragen echter bij aan het terugdringen van repressief, individueel toezicht en daarmee ook aan het terugdringen van administratieve lasten. De Belastingdienst wil daarom meer inzetten op preventief, niet-individueel toezicht en in dat kader meer samenwerken met intermediairs. Bij producten en diensten van intermediairs die actief zijn in sectoren met een zekere organisatiegraad, kan mogelijk ook aansluiting worden gezocht bij zelfcontrole-mechanismen in de sector zoals keurmerken, peerreviews of certificeringen.

Mediation

In vier belastingregio's heeft meer dan een jaar een proef gedraaid met mediation. Gelijktijdig is in een andere regio extra aandacht besteed aan mogelijke verbeteringen in de bezwaarfase. Het doel van de proef was bemiddeling in conflictsituaties, waarbij het conflict vooral schuilt in de relationele sfeer, teneinde de gang naar de rechter te voorkomen. 25 daartoe opgeleide (interne en externe) mediators hebben bij 75 geschillen bemiddeld. In ruim 80% van de gevallen met positief gevolg. De conclusie is dan ook dat de Belastingdienst mediation aan het instrumentarium zal toevoegen, met dien verstande dat het aantal mediators niet wordt uitgebreid. Een belangrijker conclusie uit de proef is namelijk dat de primaire focus moet liggen op de reguliere relatie tussen de Belastingdienst en de burgers; met een investering in de communicatieve en sociale vaardigheden van de medewerkers in het toezichtproces kunnen meer geschillen worden voorkomen. De Belastingdienst kiest dus nadrukkelijk voor preventie, maar heeft nu ook, «voor het geval dat», mediators beschikbaar. Op gepaste wijze zal deze mogelijkheid op korte termijn binnen en buiten de Belastingdienst worden kenbaar gemaakt. In het opleiding- en bijscholingspakket zullen de communicatieve en sociale vaardigheden een meer prominente plaats krijgen en in de interne kwaliteitsbewaking van de bezwaarfase zal nadrukkelijker op relationele aspecten worden gelet.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn