

Instemmen met het gewijzigde initiatiefvoorstel “Ban belastingontwijking via brievenbusfirma’s uit Amsterdam” van de leden De Heer, Roosma, N.T. Bakker en Van Lammeren en kennisnemen van de bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke voorstel. (2016, nr. 308/1163)

Nummer 308/1163

Publicatiedatum 7 oktober 2016

Agendapunt 19

Datum initiatiefvoorstel 25 april 2016

Onderwerp

Instemmen met het gewijzigde initiatiefvoorstel “Ban belastingontwijking via brievenbusfirma’s uit Amsterdam” van de leden De Heer, Roosma, N.T. Bakker en Van Lammeren en kennisnemen van de bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke voorstel.

De gemeenteraad van Amsterdam

Gezien het initiatiefvoorstel van de raadsleden mevrouw De Heer, mevrouw Roosma, de heer Bakker en de heer Van Lammeren van 25 april 2016, getiteld: ‘Ban belastingontwijking via brievenbusfirma’s uit Amsterdam!’ (Gemeentebblad afd. 1, nr. 1163);

Gelet op artikel 147a, lid 1 van de Gemeentewet;

Mede gezien de bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke initiatiefvoorstel en de behandeling in de raadscommissie voor Financiën;

Besluit:

- I. in te stemmen met genoemd initiatiefvoorstel;
- II. het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:
 1. Als haar mening uit te spreken dat: Amsterdam de praktijk van belastingontwijking via brievenbusfirma’s op Amsterdams grondgebied sterk afwijst.
 2. Het College op te dragen er bij het kabinet (vooruitlopend op een eventuele wet) sterk op aan te dringen om de brievenbusfirma’s die in Amsterdam zijn gehuisvest openbaar te maken via een register.
 3. Het College op te dragen er bij het kabinet aan te dringen op het verhogen van de substance eisen en het uitbreiden van de controlecapaciteit bij de belastingdienst.
 4. Lobbyen bij de Europese Commissie om de Europese beleidsagenda om belastingontwijking tegen te gaan door te zetten en niet te laten afzwakken onder druk van gevestigde belangen.
 5. Te onderzoeken hoe het instrument Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten (BIO) kan worden ingezet bij het screenen van bedrijven op belastingontwijking.
 6. Alle banden tussen de Gemeente Amsterdam en de Amsterdamse Trustsector (bijvoorbeeld op het gebied van sponsoring) tot het absolute minimum te beperken.
 7. Het college opdracht te geven tot onderzoek bij de gemeentelijke deelnemingen in hoeverre zij gebruik maken van structuren die leiden tot belastingontwijking en hierover te rapporteren aan de raad. Daarnaast uit te spreken richting deelnemingen dat belastingontwijking niet zal worden geaccepteerd door de gemeente als aandeelhouder.
- III. kennis te nemen van de bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke initiatiefvoorstel.

Aldus besloten door de gemeenteraad voornoemd

in zijn vergadering op 5 oktober 2016.

De voorzitter

mr. E.E. van der Laan

De raadsgriffier

mr. M. Pe

Initiatiefvoorstel

Synopsis

Amsterdam is de thuishaven van meer dan 20.000 zogenaamde brievenbusfirma's, die gezamenlijk zo'n 4000 miljard euro doorsluizen naar belastingparadijzen hier ver vandaan. Brievenbusfirma's zijn papieren hulzen van bedrijven die elders fysiek zijn gehuisvest, maar officieel in Nederland zitten wegens een zeer gunstig fiscaal klimaat. De gemeenteraadsfracties van de Partij van de Arbeid, GroenLinks, SP en Partij voor de Dieren willen meer zicht op de brievenbusfirma's en hun aanverwante praktijken die in Amsterdam zijn gevestigd.

Inleiding

Nederland heeft een zeer gunstig belastingklimaat dat zorgt voor een grote aantrekkingskracht op buitenlandse investeringen. Dat hoeft niet negatief te zijn, zolang het leidt tot echte bedrijven met echte economische waarde en die iets waardevols toevoegen aan de samenleving. Het probleem is dat dit ook bedrijven aantrekt zonder fysieke ingang, zonder portier, zonder logo en zonder drukbezochte bezoekershal, zonder vergaderzalen en zonder werkplekken. Dit zijn de bedrijven van papier, onzichtbaar, behalve voor de Kamer van Koophandel en de fiscus: brievenbusfirma's (of BFI's, Bijzondere Financiële Instellingen). Het zijn bedrijven die in het beste geval elders op de wereld opereren, maar wiens (hoofd)kantoor in theorie is verplaatst naar Nederland. Het zijn in het slechtste geval de vehikels van dictators die hun geld veilig en uit het zicht te parkeren of wit te wassen. Hiermee speelt Nederland, met Amsterdam als centrum, ook een rol in de wereldwijde belastingontduiking en ontwijking dat door de Panama Papers nu massaal aan het licht komt.

Vele brievenbusfirma's zijn gevestigd in Amsterdam. Wat ons betreft is dit dan ook het moment voor Amsterdam om zich uit te spreken tegen dit immorele en soms criminele fenomeen dat massaal op Amsterdams grondgebied plaatsvindt.

Belastingparadijs Nederland?

Nederland behoort tot de grootste wereldwijde belastingparadijzen voor multinationals, aldus President Obama in 2009. Ons kleine land deelde de kwalificering met landen als de Kaaimaneilanden, de Bahama's, Bermuda en Ierland. Hoewel de woorden van Obama na actief lobbyen vanuit Nederland werden teruggedraaid, was zijn eerdere oordeel goed te onderbouwen. Tandenknaarsend moet hij toezien hoe Amerikaanse bedrijven hun belastingplicht behendig omzeilen via fiscale constructies, waardoor de staat miljarden aan belasting misloopt. Recente onderzoeken schatten het gederfde inkomen voor de Amerikaanse overheid op 130 miljard dollar per jaar (meer dan het Amerikaanse onderwijsbudget in 2014).

Het probleem blijft helaas niet beperkt tot Amerika. Eigenlijk alle landen die niet tot de belastingparadijzen worden gerekend lopen flinke inkomsten mis. De Europese commissie schat het verlies voor Europa op 1000 miljard euro, 150 miljard door ontwijking en 850 miljard door ontduiking. De OESO houdt een naar eigen zeggen conservatieve schatting aan en denkt aan een bedrag tussen de 100 en 240 miljard dollar per jaar. Ironisch genoeg worden zelfs belastingparadijzen als Nederland slachtoffer van belastingparadijzen elders: onze rijkste inwoners hebben 10 miljard euro aan vermogen 'offshore' staan, jargon voor fiscale ontwijkingsmethoden. Belastingontwijking is een race to the bottom, waarvan slechts de multinationals, extreem vermogenden en de laagste nationale aanbieder profiteren.

Binnen het globale systeem speelt Nederland de rol van doorvoerhaven- van niet belastingparadijs naar echt belastingparadijs (Kaaimaneilanden, Bahama's). Dat doorvoeren gaat via heel veel brievenbusfirma's. Meer dan 20.000, waaronder die van de Rolling Stones, Starbucks, Nike, Google, een groot deel van de Quote 500, U2, Almaz-Antej (maker van het Buk-raketsysteem) en wijlen Gaddafi. Tachtig van de 100 grootste ondernemingen zitten in Nederland, op papier althans. Toen de Europese Unie eiste (Nederland voorop) dat Griekenland efficiënter belasting moest innen, ontweken de grootste Griekse bedrijven belasting via fiscale methodes die in Nederland waren opgetuigd. Volgens Taks Justice gaat het om zo'n 4383 miljard dat door de brievenbussen stroomt.

De ironie is natuurlijk dat deze bedrijven niks fout doen. Althans, het is juridisch legaal: een brievenbusfirma is een Bijzondere Financiële Instelling (BFI), het oprichten van een BFI valt onder 'International corporate structuring services'. Het opzetten, beheren en ondersteunen van brievenbusfirma's is niets anders dan 'providing tailored, global solutions in a transparent and cost-efficient manner', 'leaving you free to focus on your global ambitions'.

'Ik zou me als er als land voor schamen' zei de Deense EU-commissaris Margrethe Vestager onlangs over de 'ongeoorloofde' fiscale voordelen voor Starbucks. Ze merkte het aan als illegale staatssteun. De Europese Commissie is niet de enige die zich druk maakt over ontwijking via Nederland. Ons land wordt internationaal gezien als een belastingparadijs (door Oxfam, een Noors overheidsrapport en vele andere NGO's). Belastingvoordelen zijn er niet voor de inwoners die een belastingdruk ervaren van 38% , of voor het midden en kleinbedrijf met een vennootschapsbelasting van 20% -25%. Alleen wie een brievenbusfirma bezit kan gebruik maken van deze fiscale voordelen, zoals bijvoorbeeld Ikea (die minstens 1 miljard euro aan belasting ontwijkt).

Achtergrond en werkwijze

Het achterliggend idee van het creëren van het Nederlandse fiscale systeem was logisch; als een bedrijf in meerdere landen opereert, is het raar als je tweemaal over dezelfde winst belasting moet betalen. Belastingverdragen en de Nederlandse deelnemingsvrijstelling beogen dubbele belastingheffing te voorkomen. Dit uitgangspunt vormt nog steeds de basis van de moderne belastingverdragen, dat Nederland met 94 landen heeft opgesteld. Hierin wordt afgesproken hoeveel belasting er aan de bron moet worden betaald (bronheffing). Het probleem is echter dat er via deze verdragen minder bronheffing wordt betaald over rente's, royalty's (gebruik van intellectueel eigendom) en dividend; waardoor het geld bijna onbelast door Nederland kan stromen. Welk deel van de winst wordt belast wordt afgesproken via de zeer discutabele praktijk van de tax rulings.

Tax rulings

Tax rulings zijn afspraken die bedrijven met de belastingdienst kunnen maken over de wijze waarop belasting wordt betaald. Het is bedoeld om bedrijven zekerheid te bieden over fiscale afspraken. Deze tax rulings zijn niet inzichtelijk voor het grote publiek (alleen de Tweede Kamer heeft onlangs de ruling met Starbucks vertrouwelijk kunnen inzien). Volstrekt buiten enige democratische controle om weet alleen de belastingdienst wat de afspraken behelzen. De Europese Commissie heeft zoals eerder gezegd geconcludeerd dat de ruling met Starbucks in strijd is met het verbod op staatssteun en verricht momenteel nader onderzoek naar de rulings die in Nederland worden afgesloten.

Je kan niet zomaar een ruling aanvragen. Daarvoor moet je voldoen aan zogenaamde substance eisen. Een inschrijving bij de Kamer van Koophandel volstaat om gebruik te maken van alle mogelijkheden binnen het fiscale stelsel van Nederland. Alleen als een bedrijf gebruik maakt van tax rulings wordt een grotere screening gedaan op gebied van werkgelegenheid. Die screenings stellen in praktijk weinig voor en worden uitgevoerd door de trustbedrijven, dezelfde bedrijven die de belastingontwijkingpraktijken voor brievenbusfirma's faciliteren en mogelijk maken.

Samengevat: Buitenlandse investeerders mogen vooraf afspraken maken met de fiscus. Daarbij wordt vastgelegd over welk deel van de winst belasting is verschuldigd. De besprekingen gaan dus niet om de hoogte van het belastingtarief. Die staat vast. Het gaat juist over het bepalen van de winst waarover belasting wordt geheven. 'Door slim aan de knoppen te draaien', schrijven de auteurs van Het Belastingparadijs, 'kunnen bedrijven dus min of meer zelf bepalen in welk land ze- op papier- winst maken en dus ook hoeveel belasting ze in ieder land betalen.'

Een voorbeeldter verduidelijking. Misschien wel de meest bekende casus in het dossier belastingontwijking: Starbucks. Dit is hoe het bedrijf belasting ontwijkt. Starbucks is een Amerikaans bedrijf met koffiehuisen over de hele wereld. Een belangrijke schakel staat in Amsterdam. Daar worden de bonen gebrand voor heel Europa en omringende landen. Starbucks is een bedrijf, dat in tegenstelling tot veel brievenbusfirma's, wel economische activiteit ontplooid in de samenleving. Toch betaalt die branderij heel weinig belasting in Nederland. Ten eerste worden de bonen te duur ingekocht van een Zwitserse tussenschakel. Zo wordt de winst in Nederland gedrukt. Vervolgens wordt de overige winst afgeroomd door een variabele vergoeding te betalen voor het recept om de bonen te branden. Die vergoeding wordt betaald aan een onbelaste Britse brievenbusfirma. Voor Nederland blijft hierdoor maar een heel klein beetje van de koek over.

Waarom we brievenbusfirma's moeten afwijzen

Is alles wat de wet toestaat acceptabel, en is het acceptabel omdat het in de wet staat? Joris Luyendijk noemt dit amoraliteit en stelt: "Amoraliteit is de sleutel voor begrip van onze tijd. Als je amoreel bent kun je makkelijk 'neutraal' blijven en de andere kant op kijken wanneer collega's - binnen de wet - dingen doen waarvan ze absoluut niet zouden willen dat anderen die met hen deden. Bovendien: als zij het niet doen, doet de concurrent het en gaan we uiteindelijk failliet." Het is het argument waarmee exorbitante salarissen worden verdedigd in de financiële en (semi) publieke sector. Het is het argument waarmee banken zich waagde (wagden) aan waanzinnig ingewikkelde derivaten-handel en het is het argument waarmee de twintigduizend brievenbusfirma's worden toegedekt. Toen bekend werd dat Facebook in Engeland, over haar omzet van 12,5 miljard slechts 105 miljoen belasting betaalde, was de verklaring van het social media-bedrijf: "We are compliant with UK tax law, and in fact in all countries where we have operations and offices." Maar datgene wat juist is bij wet is niet a-priori juist in morele zin. De vraag is, is belastingontduiking via brievenbusfirma's rechtvaardig? Is het goed?

Argumenten van voorstanders van brievenbusfirma's

Voorstanders van deze constructies wijzen graag op de werkgelegenheid die het biedt, het feit dat het geld oplevert en dat het 'echte' bedrijven naar Nederland haalt. Om met dat laatste te beginnen: de officiële reden dat Nederland haar fiscale klimaat zo heeft ingericht (inclusief de rulings) is het scheppen van een gunstig vestigingsklimaat; hoe warmer het bad waar ondernemingen in kunnen liggen, hoe sneller ze geneigd zijn om hun bedrijf hier fysiek te vestigen. Daarnaast zijn er enkele tientallen voorbeelden van bedrijven die via een brievenbusconstructie hun low substance bedrijvigheid hebben omgevormd tot high substance: door de kennismaking met het Nederlandse investeringsklimaat zijn ze uiteindelijk gelokt om meer dan alleen op papier hier te bestaan. Maar zoals Tax Justice schrijft: 'Tien, of twintig voorbeelden staan echter in geen verhouding tot de 20.000 brievenbusfirma's die Nederland rijk is.'

Dan de werkgelegenheid. Questor Holland schat het aantal mensen direct betrokken bij de 'dienstverlening' op 2200, en indirect betrokkenen op 8800 – 13000 banen. Het ministerie van financiën houdt het op 1700 banen, onderzoeksinstituut SOMO sluit zich daarbij aan. Het SEO rapport schatte het hoger in (tussen de 3700 en 4800, waaronder 1000 fiscalisten in de trustsector), maar die rekenmethode werd al snel gekraakt- onder andere omdat scheutig werd omgesprongen met indirecte banen.

Over de belastinginkomsten is evenmin consensus. Door de ondoorzichtigheid van de sector (denk aan de rulings die niet inzichtelijk zijn) bestaat er, behalve bij de belastingdienst, geen harde cijfers over de inkomsten die de 4300 miljard euro's overslag ons opleveren. Opnieuw is de belangenvereniging van de trustsector het scheutigst met haar schatting: tussen de 3 tot 3,4 miljard aan belastingopbrengsten. Hierbij wordt verwezen naar een rapport van SEO. Dat is echter op goede gronden aangevochten. Het ministerie van financiën is behoedzamer, en schat de inkomsten op ongeveer 1,5 miljard.

Argumenten tegen brievenbusfirma's

Nu kan je zeggen: werkgelegenheid en inkomsten zijn goede redenen om niks te veranderen aan ons belastingstelsel. Twee punten zijn hier tegen in te brengen: in de eerste plaats is belastingontwijking een zero-sum game. Wat het ene land verliest, wordt in het andere niet goedge maakt. De vraag is of dat rechtvaardig is- en dat is tevens het tweede punt. De vraag is of werkgelegenheid en belastinginkomsten deze praktijken rechtvaardigen. Wat de PvdA, GroenLinks, SP en Partij voor de Dieren betreft niet.

Daar hebben we drie argumenten voor. Eén: het is niet juist dat bedrijven minder belasting betalen dan ondernemers en inwoners die niet actief ontwijken. De kritiek op belastingontwijking is gestoeld op het idee van het sociale contract; als burgers geven wij wat van onze vrijheid op in ruil voor garanties van de staat, zoals een Nijmeegse hoogleraar stelt. Hoe ironisch is het dat Trustkantoor TMF op haar site schrijft 'The Netherlands is the 20th largest economy globally, partly owing to its strong economic performance and highly advanced transport infrastructure through Amsterdam's Schiphol Airport and the Port of Rotterdam.' Juist die sterke economie, haar infrastructuur, Schiphol en de Haven wordt mogelijk gemaakt door de staat, door belasting- door de sociale rechtvaardigheid die trustkantoren ondermijnen.

In de tweede plaats is de praktijk van brievenbusfirma's ondoorzichtig. Dat komt deels door de trustsector. Zij zijn belanghebbenden achter de brievenbusfirma's en helpen bij het opzetten van dergelijke constructies, en leveren de substance voorwaarden. Vanuit de overheid is er nauwelijks controle op wie er achter de brievenbusfirma's zitten. De trustsector houdt zelf het toezicht, door middel van een jaarlijkse marginale en selectieve toetsing, waar enkele brievenbusfirma's oppervlakkig worden gescand. DNB heeft al meerdere keren geconcludeerd dat dit toezicht op de uiteindelijk belanghebbenden tekort-

schiet. Hiermee wordt de deur opgezet voor mensen die brievenbusfirma's gebruiken om geld wit te wassen, zoals wijlen Khadaffi, Oekraïense oligarchen, en de Russische wapenproducenten.

In de derde plaats lopen juist de landen die belastinginkomsten het hardst nodig hebben, heel veel geld mis. Doordat Nederland in de verdragen heeft afgesproken om de bronheffing zo laag mogelijk te houden geldt ons land als 'goedkoop' knooppunt voor investeringen in ontwikkelingslanden. . Onderzoek toont aan dat arme landen zo'n 160 miljard dollar aan belastingen mislopen. Dat is zeven tot acht keer zoveel als er wereldwijd aan ontwikkelingsgelden wordt besteed. De impact voor ontwikkelingslanden hiervan is groot. Groter dan in Nederland, maar ook wij lopen veel geld mis door belastingontwijking: geschat wordt dat belastingontduiking door de rijkste Nederlanders de staat zo'n 10 miljard euro per jaar kost.

Slot: het begin van het einde

Tijden veranderen. De jarenlange relatieve stilte rondom belastingontwijking is echter aan het veranderen in een politiek en publiek debat, extra aangezwengeld door de recente onthullingen uit de Panama Papers. Dat betekent niet dat daarvoor niks is gedaan. Al jarenlang proberen non-gouvernementele organisaties en politieke partijen- met name PvdA, GroenLinks en SP, iets te veranderen, zowel op Europees niveau als in de Tweede Kamer. Na lang aandringen kreeg Jesse Klaver het voor elkaar dat Kamerleden de ruling met Starbucks mochten in zien. Paul Tang strijdt in Europa voor het openbaar maken van de hoeveelheid die internationale bedrijven betalen in het land waarin ze actief zijn door middel van openbare country by country reporting. Daarnaast wil hij het schuiven met winsten door bedrijven tegengaan, door de financiële stromen naar belastingparadijzen te belasten. Dit voorkomt dat bedrijven alleen maar ergens gevestigd zijn vanwege voordelige fiscale constructies, om vervolgens in andere landen geen belasting af te dragen. SP vraagt in de Kamer keer op keer aandacht voor de kwestie, en ook Anja Hazekamp, Europarlementariër voor Partij voor de Dieren, pleit voor een eerlijker fiscaal klimaat.

Ook mondiaal wordt over het probleem nagedacht. De OESO kwam in september 2015 met een pakket maatregelen om belastingontwijking in de dammen. Voorstellen behelzen ondermeer het verzwaren van de substance-eisen en het zogenaamde country by country reporting, waardoor ondernemingen niet langer de Starbucks constructie kunnen gebruiken (winst in het ene land omzetten in imaginair verlies in een ander land). Dat is hoopvol, maar tegelijkertijd worden er vraagtekens gezet bij de effectiviteit van de maatregelen. Veel multinationals voelen de druk van aandeelhouders die winst eisen en onder deze druk worden de loopholes gevonden.

Het is daarom noodzakelijk om de schijnwerpers te blijven zetten op slechte praktijken. Dat is tot heden niet mogelijk. Een zogenaamd register van uiteindelijke belanghebbenden is nog niet openbaar. Daardoor is het vooralsnog niet mogelijk om inzicht te krijgen wie in Amsterdam zijn geld parkeert en belasting ontwijkt. Wij beschouwen dit register als een essentiële voorwaarde voor een anti-belastingontwijkingsbeleid; een register geeft openheid, leent zich voor democratische controle en de mogelijkheid aan journalisten en politici om uit te pluizen wie er achter zitten.

Desalniettemin, meer aandacht voor het probleem, een roep om openheid en de eerste stappen om belastingontwijking tegen te gaan zijn hoopvol. Tegelijkertijd zien we dat het aantal brievenbusfirma's in Nederland blijft stijgen . Een van de grootste Trustkantoren gaat binnenkort naar de beurs. En de trustlobby is een groot tegenoffensief begonnen in de media, onder andere door rampscenario's te schetsen als de praktijk van brievenbusfirma's ten einde komt. Het zou 'de concurrentiepositie van de Nederlandse economie schaden', ten koste gaan van 'werkgelegenheid' en 'de schatkist veel geld kosten'.

Belastingontwijking los je niet op alleen. Het vraagt een breed front, dat zich als mondiaal, Europees, nationaal én lokaal net om de brievenbussen spant. Met dit voorstel openen de PvdA en GroenLinks ,SP en Partij voor de Dieren het lokale front- want de praktijk vindt plaats op ons grondgebied, in onze stad. Belastingontwijking is onrechtvaardig, belastingontduiking illegaal en beiden moeten keihard worden aangepakt. Daarom willen wij dat ook Amsterdam zich uitspreekt en meewerkt tegen belastingontwijking

De PvdA, GroenLinks, SP en Partij voor de Dieren doen daarom de volgende voorstellen:

Besluit:

1. Als haar mening uit te spreken dat: Amsterdam de praktijk van belastingontwijking via brievenbusfirma's op Amsterdams grondgebied sterk afwijst.
2. Het College op te dragen er bij het kabinet (voortuitlopend op een eventuele wet) sterk op aan te dringen om de brievenbusfirma's die in Amsterdam zijn gehuisvest openbaar te maken via een register.

3. Het College op te dragen er bij het kabinet aan te dringen op het verhogen van de substance eisen en het uitbreiden van de controlecapaciteit bij de belastingdienst.
 4. Lobbyen bij de Europese Commissie om de Europese beleidsagenda om belastingontwijking tegen te gaan door te zetten en niet te laten afzwakken onder druk van gevestigde belangen.
 5. Te onderzoeken hoe het instrument Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten (BIO) kan worden ingezet bij het screenen van bedrijven op belastingontwijking.
 6. Alle banden tussen de Gemeente Amsterdam en de Amsterdamse Trustsector (bijvoorbeeld op het gebied van sponsoring) tot het absolute minimum te beperken.
 7. Het college opdracht te geven tot onderzoek bij de gemeentelijke deelnemingen in hoeverre zij gebruik maken van structuren die leiden tot belastingontwijking en hierover te rapporteren aan de raad. Daarnaast uit te spreken richting deelnemingen dat belastingontwijking niet zal worden geaccepteerd door de gemeente als aandeelhouder.
- Stukken

Meegestuurd Bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke initiatiefvoorstel

Ter inzage gelegd n.v.t.

De leden van de gemeenteraad van Amsterdam

A.C. de Heer (PvdA)

F.Roosma (GroenLinks)

N.T. Bakker (SP)

J.F.W. van Lammeren (PvdD)